

2 DÉCADAS EN EL
DESARROLLO DE

JALISCO
1990 - 2010



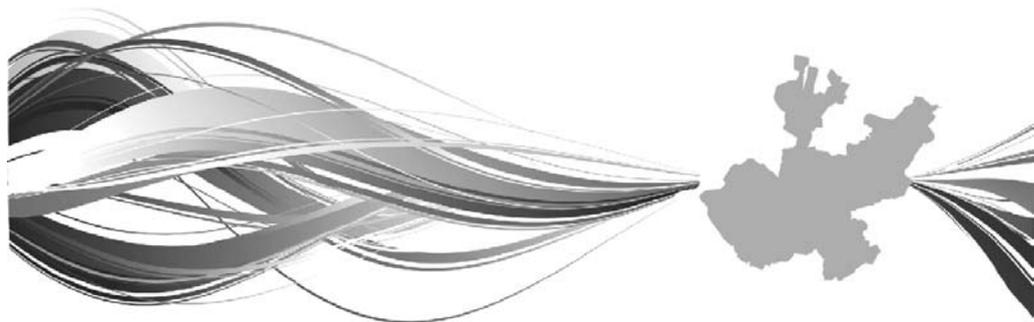
2 DÉCADAS EN EL DESARROLLO DE

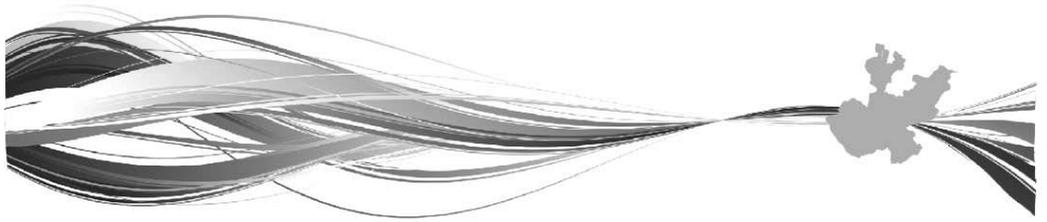
JALISCO

1990 - 2010

Editores

**Víctor Manuel González Romero
Carlos Eduardo Anguiano Gómez
Humberto Gutiérrez Pulido**





Gobierno de Jalisco

Emilio González Márquez
Gobernador Constitucional del Estado de Jalisco

Lic. Fernando A. Guzmán Pérez Peláez
Secretario General de Gobierno

Víctor Manuel González Romero
Secretario de Planeación

DOS DÉCADAS EN EL DESARROLLO DE JALISCO 1990-2010

ISBN-968-832-581-3

D.R.© 2010 Gobierno de Jalisco - Secretaría de Planeación.
Av. Magisterio No. 1499, 1er Piso. Col. Miraflores, C.P. 44270,
Guadalajara, Jalisco, México.

Corrección de Estilo:

Irma Amézquita Castañeda y David Eduardo Morales Barba

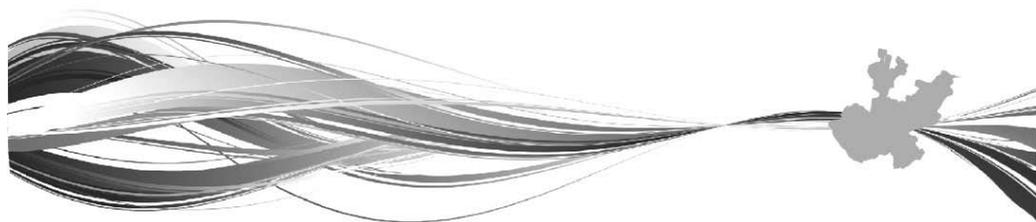
Diseño:

Rocío del Carmen de la Cruz Zaragoza

Diseño de Portada:

Luis Humberto López Valdivia

Impreso y hecho en México / Printed and made in Mexico



Presentación

Estoy convencido de la necesidad de impulsar los procesos de evaluación en el sector público, para dar cuenta de los logros y avances en el cumplimiento de los objetivos de los planes, programas y proyectos; e informar a la sociedad en qué temas se ha tenido el avance comprometido y en cuáles no se cumplieron las metas propuestas. Los resultados de la evaluación permiten además retroalimentar la acción de la administración pública para buscar que ésta sea mejor. Por ello, desde el ejecutivo estatal hemos impulsado un proceso de evaluación dinámica a través de diversos medios, como el sistema de indicadores estratégicos, mediante los que se reportan de manera cotidiana los resultados de la gestión pública, los informes cuatrimestrales y el seguimiento de los planes operativos anuales.

Por esta razón, desde el gobierno del estado impulsamos la iniciativa que dio origen al presente documento. A lo largo de sus páginas, un grupo plural de prestigiados académicos jaliscienses nos presentan un análisis y reflexión sobre el desarrollo de Jalisco en las últimas dos décadas. Sin lugar a dudas, estas múltiples perspectivas, independientes y externas al gobierno del estado, ayudarán a puntualizar algunas problemáticas, nuevas o viejas, que requieren de la acción coordinada del sector público y de la sociedad misma; pero además ayudarán a valorar ciertos temas y áreas en los que la sociedad jalisciense ha podido avanzar. Con frecuencia el accionar cotidiano y la visión de corto plazo impiden valorar con serenidad los logros de los jaliscienses y limitan el distinguir lo urgente de lo importante. Este trabajo permite hacer una reflexión sobre el desarrollo de Jalisco en temas de trascendencia para su futuro.

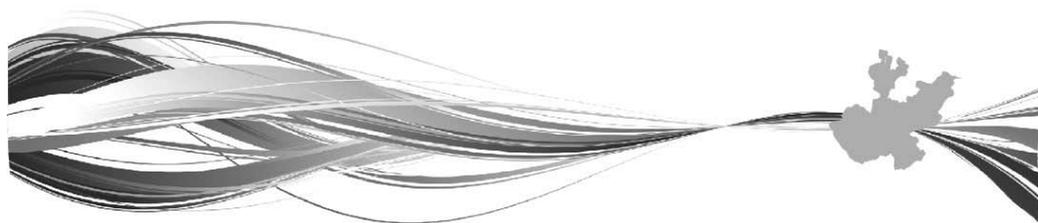
Invito a la lectura de este libro, a que se analice, reflexione y se discuta. Hago votos por que esto ayude a construir un Jalisco con más y mejores oportunidades para sus habitantes.

Emilio González Márquez
Gobernador Constitucional del Estado de Jalisco
Guadalajara, Jalisco, diciembre de 2009

Contenido

Prólogo	7
1. Balance de la educación en el estado	9
María Luisa Chavoya Peña	
2. Evolución de los indicadores de la salud	27
Alfredo Celis de la Rosa	
3. Medio ambiente: más allá de los recursos naturales	45
Arturo Curiel Ballesteros	
4. Cultura: patrimonio, creación y difusión	63
Dulce María Zúñiga Chávez	
5. El deporte en el desarrollo social	83
Juan Ricardo López Taylor	
6. Veinte años de transición demográfica y desarrollo humano	101
Patricia Noemi Vargas Becerra	
7. La migración contemporánea hacia Estados Unidos	123
Ofelia Woo Morales	
8. Evolución de la marginación y la pobreza	141
Humberto Gutiérrez Pulido y Mónica Mariscal González	
9. La movilidad urbana y el transporte: en búsqueda de un nuevo paradigma	161
Mario Córdova España	
10. El campo: investigación, tecnología y educación	181
Salvador Hurtado de la Peña y Diego González Eguiarte	

11. La empresa en el desarrollo económico: ¿basta el crecimiento?	193
Ricardo Arechavala Vargas, Rogelio Rico Huerta, Gerardo Rodríguez Barba y Juan P. Huerta Ruvalcaba	
12. El desarrollo del turismo en el estado	211
Salvador Gómez Nieves	
13. Evolución del uso de la energía	231
Sergio González Cota	
14. La seguridad como política pública en el estado	243
Marcos Pablo Moloeznik y Dante Jaime Haro Reyes	
15. Sistema de justicia penal jalisciense	265
Marcos Pablo Moloeznik y Arturo Villarreal Palos	
16. Cambio y diseño institucional en los poderes	291
Javier Hurtado González y Alberto Arellano Ríos	
17. La democracia político-electoral: balance y perspectivas	307
Javier Hurtado González y Alberto Arellano Ríos	
18. Acceso a la información pública y rendición de cuentas en el estado	321
Miguel Bazdresch Parada	
19. Balance de dos décadas de derechos humanos	337
Nauhcatzin T. Bravo Aguilar y Marcos Pablo Moloeznik	
20. Las políticas de regionalización: una visión retrospectiva	361
L. Guillermo Woo Gómez	
Resúmenes curriculares de los participantes	381



Prólogo

En Jalisco han ocurrido muchos cambios en los últimos veinte años en la salud, la economía, la educación, la sociedad y el gobierno. Por ejemplo, en el año 1990 no existía el Tratado de Libre Comercio de nuestro país con EE.UU. y Canadá, el uso de Internet era incipiente, la educación superior se impartía prácticamente sólo en la Zona Metropolitana de Guadalajara (ZMG), el número de habitantes en Jalisco era de 5.3 millones, y de ellos en la ZMG vivían poco menos de tres millones. Se estaban iniciando programas de apoyo a la población como Solidaridad. La vida política la dominaba un solo partido, y no existían muchas de las instituciones autónomas actuales, como por ejemplo el Instituto Electoral, el Instituto de Transparencia y la Comisión de Derechos Humanos. Había pocos organismos ciudadanos que participaran y opinaran activamente sobre el devenir en Jalisco. El estado de cosas en 2010 es diferente, en algunos aspectos se ha avanzado más y en otros menos, e incluso algunas problemáticas se han agravado.

En el marco anterior, creímos importante analizar y reflexionar sobre lo ocurrido en Jalisco durante dos décadas, que abarcan los últimos diez años del siglo XX y el primer decenio del presente siglo. En estos veinte años se verificaron casi en su totalidad tres periodos de la administración del ejecutivo estatal, más la actual que está por cumplir la mitad de su periodo; de igual manera ha habido siete legislaturas en el Congreso del Estado e igual número de administraciones municipales.

En este libro el lector puede encontrar el análisis y reflexión de un grupo de expertos académicos jaliscienses sobre lo ocurrido en Jalisco en las últimas dos décadas en su área de

especialidad. Todos los autores poseen una reconocida trayectoria, la mayoría de ellos son miembros del Sistema Nacional de Investigadores, tienen una amplia obra publicada, han dedicado muchos años a analizar el tema que abordan en esta obra, son externos al gobierno del estado y sin lugar a dudas representan una garantía de una opinión independiente e informada. Los temas elegidos tienen una relación estrecha con los actuales programas del Plan Estatal de Desarrollo Jalisco 2030.

En la medida de lo posible los autores fundaron su análisis y reflexión en datos y en hechos. Los veinte capítulos que integran el presente documento reflejan un panorama general de lo ocurrido en Jalisco en veinte temas. Más que una evaluación exhaustiva, en cada capítulo se podrá encontrar un documento breve, de fácil lectura, y en el que se valoran los principales cambios o problemáticas que se dieron en Jalisco en el período de análisis.

Estamos seguros de que este trabajo contribuye a tener una mejor retrospectiva de las últimas dos décadas en el desarrollo de Jalisco. Un punto de partida que permita valorar los logros de la sociedad jalisciense, y las problemáticas y retos persistentes que requieren del trabajo y la participación de todos los habitantes del estado, empezando por la administración pública.

Guadalajara, Jalisco, 20 de enero de 2010

Los Editores

CAPÍTULO 1



Balance de la educación en el estado

María Luisa Chavoya

En este capítulo se presenta la situación que guarda la educación en Jalisco, a partir del análisis de los indicadores educativos más importantes de las últimas dos décadas y con especial énfasis en la expresión regional de lo educativo. Se concluye con un balance de logros alcanzados en el periodo de estudio así como de la problemática aún presente.

Jalisco en el contexto nacional

El estado de Jalisco ocupa cerca de 4% del territorio nacional y en 2005 albergaba el 6.5% de la población del país. El promedio de escolaridad de la población de 15 años y más es de 8.2 años, siete meses más que en el año 2000 y un año dos meses más que en 1995, cuando era de 7 años. Las mujeres tienen 8.1 años de escolaridad en promedio, por 8.4 de los hombres (INEGI, 2008).

Los cálculos más recientes muestran que en 2005 el Índice de Desarrollo Humano (IDH) en la entidad era de 0.8200, lo que la ubica en la posición 14 respecto al conjunto nacional (PNUD, 2009).

En el contexto nacional, en materia educativa, la posición de Jalisco cayó respecto del año 2000, ya que de ocupar el lugar 13 pasó en 2005 al lugar 17 (PNUD, 2009).

Para 2005, 6.2% de la población de 15 años y más no había logrado incorporarse al sistema educativo, 14.7% contaba con primaria incompleta, 19.8% logró concluir la primaria, 28.7% tuvo al menos un grado aprobado en secundaria o en estudios técnicos o comerciales, 14.6% aprobó algún grado en bachillerato o equivalente y 14.0% alguno en estudios superiores (INEGI, 2008).

En el quinquenio 2000-2005, la tasa de analfabetismo de la población de 15 años y más descendió de 6.4% a 5.5 por ciento. La disminución de la tasa de analfabetismo favoreció a la población femenina, al pasar de 6.9% a 5.8%; mientras que la población masculina bajó de 5.9% a 5.2% en el periodo de referencia (INEGI, 2008).

Cobertura, absorción e indicadores educativos

En los últimos 25 años, Jalisco ha reducido notablemente su tasa anual de crecimiento poblacional, de 2.2% entre 1980 y 1990 a 1.1% entre 2000 y 2005. El grupo en edad escolar tiene un comportamiento variable. Mientras, en el nuevo milenio, la población de 3 a 11 años manifiesta un crecimiento negativo anual; la población de 11 a 14, aunque tiende a disminuir, no presenta aún crecimiento negativo, salvo el estimado para el grupo de edad de 12 a 14 años en el año 2010. La población en edad para cursar la educación media superior y superior es la que ha presentado un crecimiento positivo en la década (SEP, 2008). Es decir, se incrementa cada año el número de jóvenes y con ello crece la demanda de educación en estos niveles. En educación básica, aunque existe el fenómeno de decrecimiento de la demanda, se ha podido cubrir una gran proporción de los demandantes de educación preescolar, primaria y secundaria. No sucede lo mismo en educación media superior y superior.

La cobertura en educación básica creció durante el periodo de estudio. Mientras que en preescolar se atendía el 46% del grupo de edad en 1995, en 2005 pasó a 77.8% y en 2008 al 81%. En este nivel el incremento se debió a que se incluyó como parte de la educación básica en 2002, lo cual trajo como consecuencia el aumento en el número de escuelas y en la matrícula. Para el ciclo escolar 2007-2008 había 314,185 niños cursando preescolar, es decir, un crecimiento del 67% respecto de la matrícula correspondiente al ciclo escolar 1992-1993 (Tabla 1.1).

Tabla 1.1. Cobertura y absorción escolar por niveles educativos en Jalisco de 2001 a 2008

SERVICIO	ABSORCIÓN								COBERTURA							
	2001/ 2002	2002/ 2003	2003/ 2004	2004/ 2005	2005/ 2006	2006/ 2007	2007/ 2008	2008/ 2009	2001/ 2002	2002/ 2003	2003/ 2004	2004/ 2005	2005/ 2006	2006/ 2007	2007/ 2008	2008/ 2009
PREESCOLAR (Total del Nivel)	N.C.	55.60%	58.80%	60.02%	66.96%	77.84%	77.97%	80.38%	81.05%							
PRIMARIA (Total del Nivel)	N.C.	94.86%	94.96%	94.73%	94.04%	95.63%	100 %	100 %	100%							
SECUNDARIA (Total del Nivel)	91.23%	92.01%	92.42%	93.84%	94.89%	94.52%	95.08%	95.39%	87.48%	88.58%	89.24%	89.64%	90.26%	89.78%	90.22%	90.57%
EDUC. MEDIA SUP. (Total del Nivel)	84.65%	86.67%	84.45%	83.67%	84.82%	87.96%	84.69%	90.46%	78.31%	88.03%	82.09%	80.76%	81.27%	82.95%	80.85%	86.45%

Fuente: Estadísticas educativas de la Secretaría de Educación de Jalisco.

Tabla 1.2. Crecimiento de la matrícula educativa por nivel en Jalisco

NIVEL	1992-1993	1993-1994	1994-1995	1995-1996	1997-1998	1998-1999	1999-2000	2000-2001	2007-2008	INCREMENTO 92-08
INICIAL ESCOLARIZADO	8,864	8,733	8,879	8,401	6,189	5,692	7,007	7,468	14,770	167
PREESCOLAR	189,264	194,452	202,220	207,981	208,261	218,061	221,358	219,191	314,185	166
PRIMARIA	979,070	972,813	978,254	975,118	943,885	957,844	948,586	944,209	956,618	98
SECUNDARIA	260,491	272,740	284,157	299,502	286,173	32,6533	333,071	341,043	378,326	145
PROF. MEDIO	30,672	28,048	25,035	20,159	14,989	15,039	15,684	17,624	24,396	79
BACHILLERATO	103,641	116,522	118,091	126,302	141,175	151,078	154,640	164,015	228,791	220
EDUCACIÓN SUPERIOR*	113,132	118,524	107,735	119,343		120,986	130,862	137,841	190,037	157

Note: *Incluye al posgrado, a la educación normal, a la educación universitaria y tecnológica.

Fuente: Estadísticas educativas de la Secretaría de Educación de Jalisco.

La educación primaria ha sido el nivel más atendido en el país y en la entidad. Desde la década de los ochenta el gobierno federal se propuso universalizarla, situación que paulatinamente se logró. A inicio de la década de los noventa se atendía en Jalisco al 96% de la población, pero después disminuyó en términos porcentuales, de tal forma que a inicios del nuevo milenio bajó al 94.86% de la demanda. En 2008 se alcanzó la meta propuesta y contamos con una cobertura universal en este nivel. Aquí destaca la situación de la educación indígena y la educación dirigida a grupos aislados, que son las que más rezagos presentan, como expondremos más adelante. Cabe señalar que, en términos absolutos, la matrícula ha disminuido, merced al crecimiento negativo del grupo en edad de cursar la primaria. De tal suerte que ahora tenemos un decrecimiento del 2% respecto del ciclo escolar 1992-1993. No obstante, sigue siendo el grupo mayoritario dentro del sistema educativo. En el ciclo escolar 2007-2008 había inscritos un poco menos de un millón de niños (956,618).

No todos los niños que cursan la primaria se inscriben en secundaria. Aunque la absorción ha aumentado, aún no se universaliza. Así que, en el ciclo escolar 2008-2009, continuaban sus estudios el 95.36% de los egresados de primaria.

Pese a que la educación secundaria formó parte de la educación básica obligatoria a partir de 1992, es un nivel que aún no logra una cobertura universal. En 1990 se atendía el 62.7% de la demanda, porcentaje que ha crecido con el tiempo, al llegar al 90.57% en 2008. Esto se refleja en la matrícula de adolescentes en este nivel educativo, cuyo crecimiento respecto del ciclo escolar 1992-1993 ha sido del 45%. En el ciclo escolar 2007-2008 había 378,326 estudiantes inscritos. El porcentaje de educandos que continúan sus estudios a la educación media superior se ha incrementado, pero aún así, un 9.5% de los egresados de secundaria no se inscribe en el bachillerato o en estudios de profesional medio.

La cobertura en educación media superior decrece respecto de los niveles precedentes, y aunque en la década hay una tendencia positiva, llegamos a 2008 con una atención del 86.45% de la demanda. En términos absolutos, ha crecido el número de jóvenes que cursan el bachillerato. Para el ciclo escolar 2007-2008 había 228,791 jóvenes inscritos en este nivel, más del doble de los matriculados en 1992. El crecimiento

respecto de este año ha sido del 120%. Quizás ha influido el hecho de que en Jalisco el bachillerato, en 1997, se incluyó como parte de la educación obligatoria. No ocurre lo mismo con los estudios de profesional medio, cuya matrícula ha descendido drásticamente respecto de 1992. Tenemos actualmente 21% menos jóvenes inscritos en 2008 que en 1992.

La educación superior es el nivel que menos cobertura tiene, ya que solamente se atendió el 22% de la demanda de dicho nivel en 2008 y está por debajo de la media nacional, aunque es de destacarse que creció en el periodo de estudio, pero a un ritmo menor que los otros niveles, pues en 1990 se atendía solamente el 19.6% (González, 2009). La matrícula para este nivel es de 190,037 estudiantes, incluidos también aquellos que cursan estudios de posgrado y el crecimiento respecto de 1992 es del orden del 57%.

El sistema educativo, en su conjunto, no consigue retener a todos los estudiantes que se logran matricular, puesto que en su interior ocurren fenómenos como la reprobación, que junto con los factores extraescolares (situación económica familiar, expectativas en torno a la educación, migración, condiciones de salud, etcétera) provocan la salida de estudiantes, y ello impide una eficiencia terminal del 100% (Tabla 1.3).

En primaria la deserción ha sido alrededor del 1%, en tanto que la reprobación ha estado en la última década entre el 4 y el 3.6%. La eficiencia terminal para el último ciclo fue del 92%. Por tipo de escuelas, la deserción y la reprobación afectan sobre todo a los grupos indígenas y a los que habitan en comunidades aisladas o empobrecidas que son en las que el Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE) tiene presencia. Ahí, la eficiencia terminal baja hasta el 41.3%. En secundarias se tienen los niveles más altos de deserción y repetición (esta última fue superior al 11% en el último ciclo), con lo que la eficiencia terminal llegó a ser del 73.5% en el ciclo escolar 2007-2008. En el nivel medio superior la deserción parece ir creciendo y fluctúa entre un 3 y 4%, en tanto que la reprobación se ha mantenido en la década con un porcentaje promedio del 7%. Aquí, la eficiencia terminal es baja, alrededor del 60% en bachillerato y del 50% en profesional medio.

Tabla 1.3. Deserción, reprobación y eficiencia terminal por nivel en Jalisco de 2001 a 2008

SERVICIO	DESERCIÓN INTRACURRICULAR								REPROBACIÓN (Considerando a los regularizados)								EFICIENCIA TERMINAL							
	2001/02	2002/03	2003/04	2004/05	2005/06	2006/07	2007/08	2007/08	2007/02	2002/03	2003/04	2004/05	2005/06	2006/07	2007/08	2007/02	2002/03	2003/04	2004/05	2005/06	2006/07	2007/08		
PRIMARIA (Total del Nivel)	1.7%	1.7%	1.4%	1.3%	0.9%	1.2%	1.2%	1.2%	4.3%	4.0%	3.8%	3.7%	3.5%	3.6%	3.8%	88.1%	87.7%	88.4%	89.5%	90.4%	91.3%	92.0%		
General	1.7%	1.7%	1.3%	1.2%	0.9%	1.2%	1.2%	4.2%	3.9%	3.8%	3.6%	3.4%	3.5%	3.6%	88.9%	88.5%	89.0%	89.8%	90.8%	91.7%	92.2%			
Indígena	4.3%	2.9%	1.3%	3.4%	3.7%	3.2%	2.8%	8.5%	6.9%	7.9%	6.0%	6.7%	5.7%	6.0%	66.1%	77.2%	77.2%	78.3%	79.1%	83.5%	89.0%			
CONAFE	9.7%	3.2%	14.1%	17.3%	2.6%	0.0%	8.3%	10.8%	14.1%	18.3%	15.4%	32.2%	48.3%	49.2%	43.7%	36.0%	21.0%	37.9%	42.2%	27.4%	41.3%			
SECUNDARIA (Total del Nivel)	5.1%	4.6%	5.0%	4.7%	4.9%	4.9%	4.6%	14.3%	13.1%	12.6%	12.1%	12.2%	11.6%	11.2%	70.7%	72.4%	73.5%	74.0%	74.2%	74.7%	73.5%			
General	4.7%	4.1%	4.6%	4.2%	4.6%	4.5%	4.2%	15.3%	14.1%	13.4%	13.0%	13.0%	12.5%	12.1%	71.1%	72.4%	73.4%	73.8%	74.2%	74.2%	73.3%			
CONAFE	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	17.5%	2.3%	7.7%	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	0.2%	1.0%	0.0%	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	73.7%			
Técnica	5.0%	4.9%	4.9%	5.0%	5.0%	5.2%	5.1%	15.9%	14.3%	13.9%	13.0%	13.2%	12.5%	12.2%	69.2%	71.7%	72.6%	73.6%	73.6%	74.2%	72.1%			
Telesecundaria	7.4%	6.9%	7.3%	6.7%	6.3%	5.8%	5.4%	2.3%	2.8%	2.8%	3.0%	3.1%	2.7%	2.7%	73.3%	74.9%	76.5%	76.9%	76.9%	77.4%	79.2%			
EDUC. MEDIA SUP. (Total del Nivel)	2.1%	4.3%	4.1%	3.8%	3.4%	3.9%	3.4%	10.1%	8.6%	7.1%	7.1%	8.5%	7.2%	7.2%	67.2%	56.1%	55.9%	56.9%	58.0%	56.4%	60.5%			
Bachillerato	1.0%	3.3%	3.4%	2.8%	3.1%	3.2%	3.1%	10.6%	8.8%	7.1%	7.2%	8.6%	7.1%	7.0%	68.1%	56.8%	56.6%	58.5%	57.9%	57.1%	61.5%			
Profesional Medio	12.3%	13.5%	10.9%	13.8%	6.4%	10.7%	6.8%	4.2%	6.7%	7.9%	6.2%	6.5%	8.4%	9.2%	58.9%	49.8%	49.7%	42.7%	59.0%	50.6%	50.9%			

Fuente: Estadísticas educativas de la Secretaría de Educación de Jalisco.

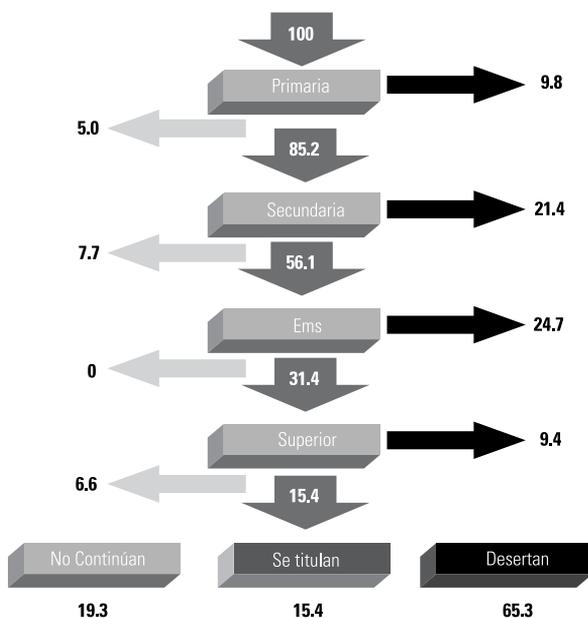


Figura 1.1. **Trayectoria escolar en Jalisco en 2007.**

Fuente: González Romer, V.M. (2009). Indicadores educativos de Jalisco

De acuerdo al estudio de trayectorias escolares realizado por González (2009), en Jalisco, en el año 2007, de cada 100 inscritos en primaria, solamente 15 lograban titularse en licenciatura, 65 desertaban a lo largo de su trayecto escolar y reprobaban 19.

Inequidad en la distribución geográfica de la educación

Si analizamos los datos, desde la perspectiva regional, encontramos grandes diferencias. En 45 años, 38.3% de la población jalisciense dejó de ser rural y pasó a ser residente urbano. La población de Jalisco es mayoritariamente urbana. Pasamos del 47.86% existente en 1950 a 86.14% en 2005. Tenemos una metrópoli, algunas ciudades medias, pero también tenemos un 13.86% de población rural (COEPO, 2009).

En el año 2005, cuatro municipios concentraban 55.6% de la población estatal. Si agregamos las localidades urbanas del estado (que incluyen las ciudades más importantes como Puerto Vallarta, Ciudad Guzmán, Lagos de Moreno, Ocotlán, Tepatitlán de Morelos, además de localidades con más de 15 mil habitantes) el porcentaje se eleva al 74.85% (COEPO, 2009). Por otro lado, 23 municipios del estado están formados por localidades de menos de 2 mil 500 habitantes; entre ellos destacan Chimaltitán, Quitupan, Mixtlán, Guachinango, Mezquitic y Cañadas de Obregón.

Por municipio, Zapopan registra un promedio de escolaridad de 9.9 años, equivalente a un año de educación media superior; en contraste, Santa María del Oro y Mezquitic presentan los menores promedios de escolaridad con 4.1 y 4.3 años, respectivamente; es decir, cuarto grado de primaria (INEGI, 2008).

Los índices de escolarización más elevados (que se construyen a partir de la tasa de alfabetización de adultos y la tasa bruta de matriculación combinada en personas en edades comprendidas entre 6 y 22 años de edad) los encontramos en las poblaciones con núcleos urbanos considerables, aunque con algunas excepciones, tales como es el caso de Colotlán y Acatlán de Juárez. Los municipios con más bajos índices son los rurales y que cuentan con poco desarrollo económico y social (Tabla 1.4).

Tabla 1.4. **Municipios con mayor y menor índice de escolarización, Jalisco 2005**

MUNICIPIOS CON MAYOR IDE	ÍNDICE DE ESCOLARIZACIÓN	MUNICIPIOS CON MENOR IDE	ÍNDICE DE ESCOLARIZACIÓN
Guadalajara	0.8707	Pihuamo	0.7481
Acatlán de Juárez	0.8696	Tuxcacuesco	0.7466
Zapopan	0.8674	Jesús María	0.7405
Puerto Vallarta	0.8594	Bolaños	0.7403
Colotlán	0.8585	Jilotlán de los Dolores	0.7296
Zapotlán el Grande	0.8583	Atemajac de Brizuela	0.7285
Mascota	0.8518	Quitupan	0.7211
Autlán de Navarro	0.8508	Santa María del Oro	0.6987
Magdalena	0.8466	Mezquitic	0.6314
Ahualulco de Mercado	0.8461		

Fuente: IDH, 2009. http://www.undp.org.mx/IMG/pdf/Capitulo_1.pdf

Si vinculamos el índice de marginalidad por región con la tasa de escolaridad por región, encontramos que algunas regiones con índice de marginalidad alto tienen tasas de escolaridad por debajo de la media del estado, que es de 64% considerando personas de 15 a 24 años.¹ Sin embargo, en regiones como la Sierra Occidental, la tasa es similar al promedio estatal. Algunas regiones como Altos Sur y Ciénega tienen porcentajes por debajo de la media

¹ Si se considera la población de 15 a 22 años, la tasa bruta de matriculación combinada en la entidad es de 69.43%, de acuerdo al PNUD, 2009.

Tabla 1.5. Índice de marginalidad por regiones y porcentaje de población en edad escolar que asiste a la escuela, Jalisco 2005

REGIÓN	ÍNDICE DE MARGINALIDAD			PORCENTAJE DE POBLACIÓN EN EDAD ESCOLAR QUE ASISTE A LA ESCUELA DE 6 A 24 AÑOS
	ÍNDICE	GRADO	LUGAR	
01 Norte	2.54297	Muy Alto	1	63
02 Altos Norte	0.1513	Alto	4	58
10 Sierra Occidental	0.5368	Alto	3	64
05 Sureste	0.59862	Alto	2	60
03 Altos Sur	-0.24011	Medio	7	57
04 Ciénega	-0.29092	Medio	8	59
07 Sierra de Amula	-0.01776	Medio	6	63
08 Costa Sur	0.0585	Medio	5	64
06 Sur	-0.31638	Bajo	9	62
09 Costa Norte	-1.04098	Bajo	11	66
11 Valles	-0.45719	Bajo	10	66
12 Centro	-1.52484	Muy Bajo	12	65

Fuente: INEGI, 2005.

estatal, y esto se debe a que albergan núcleos de población rural. Las regiones con índice de marginalidad baja tienen porcentajes por encima del promedio estatal (Tabla 1.5).

La matrícula de educación básica en las diferentes regiones parece estar acorde a la densidad de la población que alberga cada región, pero no sucede lo mismo en el bachillerato y en la educación superior, lo que tiene que ver más con la lógica de instalación del servicio. La ZMG es la que alberga la mayor matrícula en todos los niveles educativos, y hace de la región centro la zona en donde se concentran los servicios educativos de la entidad. Sigue en orden de importancia la región Ciénega, que por su cercanía con la ZMG se ve afectada por el desarrollo económico y social de la zona y por lo tanto atrae población, y por ende, servicios educativos. Altos Sur ocupa el tercer lugar. En esta región, además del crecimiento urbano de Tepapitlán de Morelos, prima el desarrollo de la industria agropecuaria. En Altos Norte destaca la importancia de Lagos de Moreno y San Juan de los Lagos y en la región Sur el desarrollo de Ciudad Guzmán. Estas regiones tienen

el cuarto y quinto lugar, respectivamente. En la región Valles la cercanía con la ZMG y el desarrollo agropecuario de la zona han sido factores importantes. En la región Costa Norte sobresale el crecimiento experimentado por Puerto Vallarta, que coloca a esta región en sexto lugar. En Costa Sur la expansión de Autlán de Navarro, Casimiro Castillo y La Huerta han influido, y en la región Norte la instalación de un campus de la Universidad de Guadalajara explica el porqué esta zona tiene una matrícula considerable en lo que respecta a bachillerato y a educación superior (Tabla 1.6).

Tabla 1.6. **Porcentaje de población por región y matrícula por niveles educativos, Jalisco 2005**

REGIÓN	POBLACIÓN TOTAL		EDUCACIÓN BÁSICA			EDUCACIÓN MEDIA		EDUCACIÓN SUPERIOR
	NÚMERO	PORCENTAJE	PREESCOLAR	PRIMARIA	SECUNDARIA	BACHILLERATO	PROFESIONAL MEDIO	
Centro sin ZMG			33,136	95,412	34,717	10,171	1,484	2,105
ZMG			162,552	482,291	198,168	120,022	16,186	149,783
12 Centro Total	4,227,016	62.6	195,688	577,703	232,885	130,193	17,670	151,888
04 Ciénega	463,039	6.86	21,003	69,856	25,238	13,689	1,659	6,605
03 Altos Sur	350,694	5.19	16,161	55,379	18,708	9,719	1,269	3,502
02 Altos Norte	348,515	5.16	15,408	56,042	19,638	8,628	880	3,653
06 Sur	312,962	4.64	14,430	41,628	17,742	11,901	861	8,458
09 Costa Norte	261,200	3.87	12,989	40,862	16,846	12,612	1,419	6,928
11 Valles	312,567	4.63	15,471	45,480	18,979	9,194		3,638
08 Costa Sur	149,967	2.22	7,785	22,928	9,413	5,613		3,386
05 Sureste	109,166	1.62	4,369	14,543	5,839	2,745	631	163
07 Sierra de Amula	88,912	1.32	4,473	11,532	4,895	3,927		492
01 Norte	69,932	1.04	3,752	12,803	4,708	2,754	7	1,324
10 Sierra Occidental	58,143	0.86	2,656	7,862	3,435	2,769		0

Fuente: INEGI, 2008 y Estadísticas educativas de la Secretaría de Educación de Jalisco.

La mayor inequidad la encontramos en la educación superior, ya que, aunque actualmente está presente en las 12 regiones de Jalisco, solamente tiene presencia en 41 de los 125 municipios y en 46 localidades. Nuestros estudios indican que en 2009 tenemos 173 instituciones con 1,626 programas. Los servicios de educación superior se concentran en la región Centro, donde en 13 localidades están 153 de las 173 instituciones de educación superior de la entidad y 1,305 de los 1,626 programas educativos. Los municipios en donde más instituciones y programas existen son los que conforman la ZMG. Ahí están instaladas 145 instituciones (123 particulares y 22 públicas) que ofrecen 1,281 programas (Chavoya, 2009).

Tabla 1.7. **Instituciones de educación superior por región en Jalisco, 2009**

REGIÓN	PRIVADAS		PUBLICAS		TOTALES	
	INSTITUCIONES	PROGRAMAS	INSTITUCIONES	PROGRAMAS	INSTITUCIONES	PROGRAMAS
REGIÓN CENTRO	124	971	29		153	1305
COSTA NORTE	3	25	8	33	11	58
ALTOS SUR	4	20	7	36	11	56
CIENEGA	7	35	6	14	9	38
VALLES	6	16	4	15	7	24
ALTOS NORTE	6	12	2	21	6	42
SUR	5	32	1	1	6	33
COSTA SUR	4	24	1	5	5	29
NORTE			3	14	3	14
SIERRA DE AMULA			3	5	3	5
SURESTE			2	3	2	3
SIERRA OCCIDENTAL			1	1	1	1

Fuente: Chavoya, 2009.

Fuera de dicha región tenemos un panorama diferenciado. Existen regiones con un claro rezago en servicios de educación superior. Estas regiones son: la región Sierra Occidental, en donde nada más existe una Institución de Educación Superior (IES) pública (en el

municipio de Talpa de Allende); la región Sureste que tiene dos IES públicas (una en Mazamitla y la otra en Tamazula de Gordiano); la región Sierra de Amula en donde hay tres instituciones (dos en Unión de Tula y una en El Grullo) con cinco programas, y por último, la región Norte, donde en su cabecera, Colotlán, están instaladas tres instituciones públicas que imparten 14 programas.

Llaman nuestra atención cuatro regiones con rezago de educación superior, cuyas capitales atraen y concentran los servicios de este nivel: la Costa Norte, la Sur, la Altos Norte y la Costa Sur. En estas regiones son las cabeceras municipales (en el primer caso Puerto Vallarta, en el segundo Ciudad Guzmán, en el tercero, Lagos de Moreno y en el cuarto Autlán de Navarro) las que concentran los servicios de educación superior y son polos de atracción en detrimento de su propia región. Puerto Vallarta tiene once IES, en tanto que Ciudad Guzmán seis, Lagos de Moreno siete y Autlán de Navarro tres. En las cuatro ciudades se asientan IES privadas. En la región Altos Norte hay una IES fuera de la capital, pero en una población que es centro religioso de la región, San Juan de los Lagos. Igual ocurre en la región Costa Sur, en donde encontramos IES públicas en Casimiro Castillo y en La Huerta.

Otro tipo de fenómeno está relacionado con las regiones que rodean a la ZMG y por donde se espera la posible expansión de la mancha urbana, como es el caso de la región Ciénega, o aquellas regiones cercanas que tienen un considerable crecimiento industrial o de agronegocios como la región Ameca y la región Altos Sur. Estas regiones tienen también un considerable sector terciario.

Otras problemáticas educativas en Jalisco

La calidad educativa es una de las principales preocupaciones de nuestros gobiernos, dados los datos arrojados por las diferentes evaluaciones sobre conocimientos que han empezado a aplicarse desde este milenio. Las medidas de política federal se han orientado hacia las metas de calidad y equidad, en consonancia con las recomendaciones de los organismos multilaterales, y que impactaron de manera variable a la educación. En los años noventa se firmó el Acuerdo para la Modernización de la Educación, cuya principal acción fue la transferencia a los gobiernos estatales de los servicios educativos que otrora manejara la federación. La SEP quedó reducida,

pero con atribuciones para coordinar el sistema y generar las directrices de política para orientar la educación del país. Jalisco tenía dos sistemas educativos fuertes, uno que dependía del estado y otro federalizado, que fue transferido mediante el Acuerdo para la Modernización Educativa. Después de más de 15 años, ha habido ya un acoplamiento y fusión operativa de ambos sistemas.

En 2007, merced a la firma del acuerdo SNTE-SEP sobre alianza para la calidad de la educación básica, comenzaron a aplicarse exámenes de oposición para los profesores. En 2001 inició el programa Escuelas de Calidad (PEC), cuyo objeto ha sido apoyar a los centros escolares en proyectos de mejora de sus condiciones. El programa Enciclomedia inició en 2004. El plan de estudios de la educación secundaria se reformó en este periodo. Pero sin duda, el impacto más importante para evaluar la calidad educativa ha sido la aplicación de pruebas nacionales e internacionales. ENLACE es la prueba nacional que desde 2006 mide los conocimientos y habilidades definidos en los planes y programas oficiales de estudio de educación básica, en las asignaturas de Matemáticas, Español y, desde 2008, de una tercera asignatura, iniciándose con Ciencias en 2008 y continuando con Formación cívica y ética en 2009. El Programa para la Evaluación Internacional de los Estudiantes (PISA) es una prueba que aplica cada tres años la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) a los países miembros y no miembros, para evaluar el nivel de conocimiento y habilidades de los estudiantes de 15 años, independientemente del grado escolar que cursen. La aplicación de PISA constituye una oportunidad más para examinar los cambios en el desempeño de los estudiantes mexicanos en las áreas de ciencias, matemáticas y lectura. De manera general, los resultados han arrojado que el nivel de conocimientos y habilidades de los jóvenes mexicanos de 15 años es significativamente inferior al que tienen los alumnos de esa edad en países más desarrollados. También informan sobre la calidad de la formación recibida en las diferentes entidades de la República Mexicana.

En la aplicación de PISA 2003, Colima, el D.F. y Aguascalientes obtuvieron resultados significativamente superiores a la media nacional pero no alcanzaron la media de la OCDE. Oaxaca y Tabasco se situaron por debajo con los resultados más pobres, en el nivel de los últimos países participantes. Jalisco, Querétaro, Chihuahua, Tamaulipas, Nuevo León y Sinaloa se ubicaron ligeramente por encima, y ligeramente por

debajo, Guerrero, Chiapas, Veracruz, Tlaxcala y Durango. Las demás entidades no difirieron de la media. En la aplicación 2006, Jalisco fue a la baja en ciencias, lectura y matemáticas. De ocupar el cuarto sitio en este examen en 2003, Jalisco ahora se ubicó en el décimo sitio en ciencias, en séptimo en lo que corresponde a matemáticas y en el sexto en cuanto a lectura (La Jornada, 2007; INEE, 2009).

En los resultados que publica el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, en Jalisco encontramos que un 48.5% de estudiantes obtuvo bajo rendimiento en matemáticas en el examen aplicado en 2003 y que el 48.2% lo obtuvo en ciencias en el examen 2006 (INEE, 2009). Por su parte, los resultados históricos de ENLACE indican que se han elevado los resultados estatales en las diferentes pruebas.

Otra problemática que viven las escuelas es la violencia, fenómeno creciente en los planteles. Ha dejado de ser noticia que en las escuelas hay niños o jóvenes que se comportan agresivamente con sus compañeros y maestros, que llevan armas escondidas, que venden y consumen drogas, o que roban a otros estudiantes. Estos fenómenos son alarmantes, sobre todo a nivel de secundaria y bachillerato. La educación integral de los jóvenes debe convertirse en una meta para las autoridades educativas de la entidad.

La educación superior es la que muestra mayor rezago. Aunque en el periodo de estudio se han creado nuevas instituciones públicas, tenemos un ciclo de expansión de las instituciones particulares que aún no termina. Éstas empezaron con fuerza su crecimiento a partir de la década de los noventa y la expansión continúa en el presente milenio.

Tabla 1.8. **Tipología de ANUIES de las IES de Jalisco de acuerdo a régimen**

TIPO	PÚBLICAS	PARTICULARES	ACTIVIDAD ACADÉMICA PRINCIPAL DE LA INSTITUCIÓN
IDUT	2	4	Transmisión del conocimiento
IDEL	30	82	
IDLM		18	Transmisión, generación y aplicación del conocimiento
IDILM	1		
IDILD	6	6	
IIDP	6	18	Generación y aplicación del conocimiento
TOTAL	45	128	

Fuente: Chavoya, 2009.

El problema de la expansión de la educación superior particular no es la complementariedad con la educación superior pública, sino que muchas de las nuevas instituciones son de absorción de demanda, es decir, son instituciones que cuentan con poca infraestructura y ofrecen carreras saturadas y que han surgido a partir del mercado que constituyen los miles de jóvenes rechazados por las instituciones públicas. No son instituciones que generen y apliquen el conocimiento. Sólo unas cuantas IES particulares tienen esas características.

Tenemos en Jalisco una gran variedad de opciones profesionales, en todas las áreas del conocimiento, pero de manera desequilibrada. 503 opciones corresponden al área de ciencias sociales y administrativas, 347 a ingeniería y tecnología, 206 a educación y humanidades y 105 a ciencias de la salud, lo que contrasta con las once opciones existentes en ciencias naturales y exactas y las 19 en ciencias agropecuarias.

Por tipo de instituciones, las instituciones particulares tienen más opciones en el área de ciencias sociales y administrativas, en tanto que las IES públicas presentan una distribución más homogénea en las tres áreas: ingeniería y tecnología, educación y humanidades, y ciencias sociales y administrativas. Asimismo, son las públicas las que tienen un mayor número de opciones en las ciencias agropecuarias.

Tabla 1.9. **Área de conocimiento de las opciones profesionales (licenciaturas) por tipo de institución**

TIPO	CCS AGROPECUARIAS	CCS DE LA SALUD	CCS NATURALES Y EXACTAS	CCS SOCIALES Y ADMINISTRATIVAS	EDUCACIÓN Y HUMANIDADES	INGENIERÍA Y TECNOLOGÍA	SUBTOTAL
PRIVADAS	4	72	5	404	104	236	825
PÚBLICAS	15	33	6	99	102	111	366
TOTAL	19	105	11	503	206	347	1191

Fuente: Chavoya, 2009.

Dentro de los planes y programas sexenales, la diversificación de la oferta educativa ha sido una de las principales preocupaciones. Esto ha propiciado la proliferación de instituciones y la puesta en marcha de diferentes programas educativos. Por ejemplo, un estudiante de licenciatura en Jalisco puede elegir entre 267 opciones.

Sin embargo, la matrícula se sigue concentrando en unas cuantas carreras de corte tradicional. Una tercera parte de los estudiantes de la entidad están inscritos en cinco

carreras: derecho, administración, contaduría pública, psicología y medicina. Ahora bien, si consideramos las diez carreras con más alumnos inscritos, el porcentaje se eleva al 50 por ciento. Es decir, la mitad de los estudiantes de Jalisco están inscritos en carreras de derecho, administración, contaduría pública, psicología, medicina, comercio internacional, mercadotecnia, nutrición, administración de empresas e ingeniería industrial.

El posgrado ha experimentado también una fuerte expansión, pues de 22,521 estudiantes matriculados en 1990, se pasó a 37,046 en 2005, con lo que tenemos que creció en un 64%. Este nivel es importante porque de aquí surgen los productores del conocimiento y de la tecnología, además de los profesionales con más alta calificación. Vigilar que sólo operen programas con calidad es una de las tareas pendientes para las autoridades educativas.

Conclusiones: Logros y agenda para la educación en Jalisco

Como hemos visto hasta este momento, existen logros y avances en materia educativa en la entidad, pero también una serie de pendientes para mejorar el servicio de educación en nuestro estado. Son innegables las acciones emprendidas para ampliar la cobertura en el nivel, sin embargo todavía existe un analfabetismo que hay que combatir. La educación básica está en camino de universalizarse, pero sólo se ha logrado en educación primaria, quedan todavía por ampliar otros niveles educativos como el preescolar, la secundaria y sobre todo la educación media superior y la educación superior.

La ampliación de la cobertura no ha ido aparejada con la retención dentro del sistema, a pesar de los diferentes programas tales como el PARE y el sistema de becas para apoyar a estudiantes con necesidades económicas. La eficiencia terminal, a pesar de haberse incrementado, dista mucho de ser del 100%, sobre todo en secundaria y bachillerato. La deserción del sistema no ha logrado abatirse, ni la reprobación. Esto nos habla de un problema serio de calidad sobre el que hay que actuar para propiciar que sean más de 15 de cada 100 los estudiantes que logren concluir su licenciatura. El desarrollo social de la entidad depende en mucho de los avances que logremos en materia educativa.

Aunque las pruebas ENLACE y PISA indican que ha habido una mejora educativa en el estado, es imperiosa la vigilancia y la aplicación de medidas necesarias para garantizar una educación de calidad para los jaliscienses.

La cantidad creciente de jóvenes y las problemáticas que viven vuelven necesaria una propuesta de educación integral.

El cuello de botella, actualmente, es el bachillerato y, sobre todo, la educación superior. Tenemos un crecimiento demográfico que nos está impactando en ambos niveles, por lo que se deben generar acciones para ampliar la cobertura, cuidando de hacer equitativa la educación para todas las regiones y grupos sociales que habitan en nuestra entidad.

Especial atención debemos prestar al profesional medio, cuya matrícula ha caído drásticamente. Las acciones de orientación vocacional deben reforzarse desde la secundaria para encauzar a los adolescentes a este tipo de formación, toda vez que muchos no podrán ingresar a la educación superior y nada garantiza la entrada inmediata al mercado laboral. Los estudios nacionales (De Ibarrola, 2006) informan sobre esta situación que provoca que los jóvenes desempleados y sin estudios engrosen las pandillas, incrementándose la violencia en las ciudades y la delincuencia.

La educación superior es la que muestra mayor rezago. Tal y como está organizada, no es coadyuvante del desarrollo equilibrado y armonioso del estado. Esta distribución está en función de otras dinámicas, como lo son las fuerzas del mercado, entendido éste no sólo en función de los mercados laborales, sino a partir de la pujanza de los demandantes de educación superior.

La reorientación de la demanda es impostergable, máxime cuando sabemos que las expectativas de los jóvenes se orientan hacia las carreras tradicionales (González y Morfín, 2009).

El posgrado necesita también vigilancia para que sólo operen programas con calidad. Se han planteado algunos problemas educativos que no agotan los existentes, pero se ha hecho hincapié en aquellos que, quien esto escribe, considera como los más acuciosos e importantes. No se soslayan los logros y los aciertos que ha habido en materia educativa, pero no se puede dejar de lado la necesidad de empezar a discutir en torno a los rumbos que es necesario corregir en aras de lograr una mejor educación

para los jaliscienses, y que redunden en la elevación del desarrollo social de los que habitamos en estas latitudes occidentales.

Referencias:

COEPO (2009). Obtenido en: http://coepo.Jalisco.gob.mx/html/I_distribucionterritorial.html

Chavoya Peña, M. L. (2009). *Análisis detallado de la oferta de educación superior en Jalisco*. En Informe del proyecto Prospectiva de la oferta y demanda de los servicios de educación superior, para el periodo 2007-2025, de acuerdo con el desarrollo y crecimiento poblacional, social y económico del Estado de Jalisco. Guadalajara.

Chavoya Peña, M. L. (2009). *Crecimiento y diversificación de la educación superior en Jalisco*. En: Chavoya y Moreno (Coords.). *Temas selectos de investigación educativa en Jalisco*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara (en prensa).

De Ibarrola, M. (2006). *Formación escolar para el trabajo*. Montevideo: CINTERFOR.

González Romero, V. M. (2009). *Indicadores educativos de Jalisco*. En Informe del proyecto Prospectiva de la oferta y demanda de los servicios de educación superior, para el periodo 2007-2025, de acuerdo con el desarrollo y crecimiento poblacional, social y económico del Estado de Jalisco. Guadalajara.

González Romero, V. M., Morfín, M. (2009). *Resultados de la encuesta dirigida a los alumnos de educación media superior del estado de Jalisco para conocer su aspiración a educación superior*. En Informe del proyecto Prospectiva de la oferta y demanda de los servicios de educación superior, para el periodo 2007-2025, de acuerdo con el desarrollo y crecimiento poblacional, social y económico del Estado de Jalisco. Guadalajara.

INEGI (2005). *II Censo de Población y Vivienda, 2005*. México: INEGI.

INEGI (2008). *Estadísticas a propósito del día mundial de la población. Datos de Jalisco*. México: INEGI.

INEGI (2009). Sistema de información. <http://cuentame.inegi.gob.mx/monografias/informacion/jal/poblacion/educacion.aspx?tema=me&e=14>, consulta realizada el 26 de diciembre de 2009.

PNUD (2009). *Informe de Desarrollo Humano de Jalisco 2009, Capacidades institucionales para el desarrollo humano local*. México: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (2009), *Resultados educativos* <http://www.inee.edu.mx/>

La Jornada, 25 de noviembre de 2007, Guadalajara, Jalisco.

Secretaría de Educación Jalisco y Secretaría de Planeación y Evaluación Educativa (2009). *Estadísticas educativas de la Secretaría de Educación de Jalisco*. Obtenida de <http://sig.Jalisco.gob.mx/Estadistica/index.htm>

SEP (2008). *Sistema de Indicadores Educativos de los Estados Unidos Mexicanos. Conjunto básico para el ciclo escolar 2004-2005*. México: SEP.

CAPÍTULO 2



Evolución de los indicadores de la salud

Alfredo Celis de la Rosa

La salud ha sido definida de varias maneras. Quizá la más conocida es la expresada en su Carta Magna por la Organización Mundial de la Salud como “el estado de completo bienestar físico, mental y social, y no solamente la ausencia de afecciones o enfermedades”. Esta definición se ha popularizado porque, entre sus aspectos innovadores, define la salud en términos afirmativos o positivos y porque no se refiere únicamente a lo físico, sino que se extiende a lo mental y a lo social (Piédrola-Gil, 1991). No obstante su gran aceptación en muchos contextos, aún no existe consenso sobre los indicadores que permitan medir el nivel de salud de la población en los términos de bienestar físico, mental y social. Por eso, después de más de medio siglo en que se difundió esta definición, aún seguimos midiendo el nivel de salud de la población a partir de indicadores de mortalidad y morbilidad.

Indicadores demográficos de salud poblacional

Algunos indicadores demográficos nos pueden mostrar un panorama muy general de la salud poblacional. Estos incluyen la tasa bruta de mortalidad, la tasa de mortalidad infantil y la esperanza de vida al nacer (Consejo Estatal de Población, 2010). En Jalisco, de

1990 a 2007, la tasa bruta de mortalidad disminuyó en un 11.1%, al pasar de 5.6/1,000 registrado en 1990 a 4.9/1,000 registrado en 2007 (Tabla 2.1). La tasa de mortalidad infantil también disminuyó, pasando de 32.9/1,000 en 1990 a 15.9/1,000 en 2007, en una reducción del 51.7% (Tabla 2.3). La disminución en estos dos indicadores, observados en la población de Jalisco, se traduce en un incremento en la esperanza de vida de 3.67 años, el cual es diferente para hombres y mujeres, ya que los primeros obtuvieron una ganancia promedio en la esperanza de vida de 4.2 años, mientras que en las mujeres esta ganancia fue de 3.14. No obstante el mayor incremento de la esperanza de vida en los hombres, las mujeres aún registran esperanzas de vida por arriba de las de los hombres, con una diferencia de 5.66 a favor de la mujer en el año 2007.

Tabla 2.1. **Indicadores demográficos de salud poblacional**

Indicador	1990	1994	1999	2003	2007
Tasa bruta de mortalidad*	5.58	5.10	4.89	4.96	4.96
Esperanza de vida total	71.54	73.09	74.12	74.46	75.21
Esperanza de vida en hombres	68.71	70.40	71.56	72.01	72.91
Esperanza de vida en mujeres	74.37	75.78	76.68	76.91	77.51

* Tasa por 1,000.

Fuente: Consejo Estatal de Población con base en CONAPO.

Mortalidad

Los estudios de mortalidad en México, a partir de los registros de defunción, tienen dos fortalezas que deben destacarse: su cobertura nacional y la consistencia de su sistema de codificación. Sin embargo, el sistema no es perfecto y está sujeto a muchos errores que deben tomarse en cuenta durante su análisis: generalmente el certificado de defunción es llenado por un médico, aunque esto no es indispensable, pues podría ser llenado por alguna autoridad no vinculada al sistema sanitario del país; aunque el certificado sea llenado por un médico, no siempre se realizan las anotaciones con la claridad o precisión suficientes para que los codificadores puedan clasificar la causa de muerte; aunque los sistemas de codificación se mantienen por muchos años, cada determinado tiempo se modifica la clasificación, y esto se puede reflejar en las estadísticas de mortalidad. A pesar de sus limitaciones, el estudio de la mortalidad es un elemento indispensable en cualquier ejercicio que pretenda medir el nivel de salud de una población ya que sus fortalezas sobrepasan sus limitaciones.

Tabla 2.2. **Tasas* de mortalidad según causas agrupadas en capítulos de la Clasificación Internacional de enfermedades y año de registro**

		Año				
		1990	1994	1999	2003	2007
1	Enfermedades del aparato circulatorio	12.57	12.39	12.05	12.08	12.10
2	Enfermedades endócrinas, nutricionales y metabólicas	6.31	6.37	7.13	7.91	8.23
3	Tumores	6.54	7.04	7.08	7.28	7.46
4	Traumatismos y envenenamientos	7.66	6.78	5.83	5.54	5.37
5	Enfermedades del aparato respiratorio	6.36	5.56	5.32	5.43	5.13
6	Enfermedades del aparato digestivo	4.39	4.37	4.40	4.50	4.67
7	Ciertas enfermedades infecciosas y parasitarias	3.57	1.86	1.98	1.85	1.71
8	Ciertas afecciones originadas en el periodo perinatal	3.08	2.63	1.95	1.44	1.42
9	Enfermedades del sistema genitourinario	1.60	1.64	1.37	1.49	1.73
10	Malformaciones congénitas, deformidades y anomalías cromosómicas	1.17	1.19	1.04	0.93	0.92
	Resto de la causas	2.40	2.26	2.55	2.63	3.11

*Tasa x 1,000.

Fuente: Tabulaciones de mortalidad procesadas por el autor a partir de las bases de datos de certificados de defunción en México, tomadas del INEGI y de la Secretaría de Salud.

En la Tabla 2.2 se muestran las principales causas de muerte que se registraron en Jalisco de 1990 a 2007. En el estado de Jalisco las principales causas de muerte en el total de la población son las enfermedades del aparato circulatorio, seguidas por las enfermedades endócrinas, nutricionales y metabólicas, los tumores, los traumatismos y los envenenamientos, y por las enfermedades del aparato respiratorio. Es de notar que estos cinco grupos representaron más del 70% de todas las defunciones en el estado. El comportamiento de estas causas de muerte nos muestra que las defunciones a consecuencia de enfermedades infecciosas y parasitarias, los traumatismos y los envenenamientos, las afecciones originadas en el período perinatal y las malformaciones congénitas, deformidades y anomalías cromosómicas tienen una tendencia descendente, mientras que las tasas de mortalidad de algunas enfermedades crónico-degenerativas, como las enfermedades endócrinas, nutricionales y metabólicas, y los tumores, continúan en aumento.

Al estudiar la mortalidad con un mayor detalle en el diagnóstico de muerte, encontramos que durante 2007 el diagnóstico que con mayor frecuencia se registró fue el de Diabetes Mellitus, que con una tasa de 6.34/100,000 agrupó al 12.8% de las muertes.

Mortalidad según edad y sexo

La Tabla 2.3 nos muestra que la mortalidad según la edad tiene una distribución bimodal, donde el grupo de 65 y más años de edad registra la tasa más elevada, seguidos por los menores de un año; y que en todos los grupos de edad la mortalidad en los hombres es superior que en las mujeres.

Tabla 2.3. **Tasas* de mortalidad según grupo de edad y sexo, y año de registro**

Grupo de edad	1990			1994			1999			2003			2007		
	Mj	Ho	Am												
< 1	28.9	36.3	32.9	20.5	27.8	24.2	15.9	19.3	17.7	12.4	16.4	14.5	14.0	17.5	15.9
1 a 4	1.7	2.0	1.9	0.9	1.2	1.1	0.7	0.8	0.8	0.7	0.8	0.8	0.6	0.8	0.7
5 a 9	0.5	0.8	0.7	0.3	0.5	0.4	0.3	0.4	0.3	0.2	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3
10 a 14	0.4	0.6	0.5	0.3	0.5	0.4	0.3	0.5	0.4	0.3	0.5	0.4	0.3	0.4	0.4
15 a 19	0.5	1.5	1.0	0.4	1.3	0.9	0.4	1.1	0.7	0.4	1.1	0.8	0.5	1.2	0.8
20 a 29	0.8	2.7	1.7	0.6	2.6	1.5	0.5	2.0	1.2	0.6	1.8	1.2	0.6	1.9	1.2
30 a 49	2.1	4.7	3.3	1.8	4.2	3.0	1.6	3.7	2.6	1.4	3.6	2.4	1.4	3.3	2.3
50 a 64	9.1	12.6	10.7	8.5	12.5	10.4	8.0	11.2	9.5	7.7	11.2	9.4	7.2	10.6	8.8
65 y más	51.3	57.9	54.4	49.7	55.4	52.3	50.7	55.5	52.9	48.8	53.7	51.1	46.0	51.8	48.6

*Tasa x 1,000

Fuente: Tabulaciones de mortalidad procesadas por el autor a partir de las bases de datos de certificados de defunción en México, tomadas del INEGI y de la Secretaría de Salud.

El comportamiento de la muerte, además de ser diferente en frecuencia según la edad y el sexo, también difiere en función de sus causas. En las Tablas 2.4a y 2.4b podremos apreciar que:

- Ciertas afecciones originadas en el periodo perinatal y las malformaciones congénitas, deformidades y anomalías cromosómicas son causas importantes de muerte en los menores de 5 años.

- Los accidentes del transporte representan la primera causa de muerte desde los 5 hasta los 29 años, pero que también es causa importante en otros grupos de edad.
- La Diabetes Mellitus, las enfermedades isquémicas del corazón, como causa de muerte, son muy importantes desde los 30 años en adelante.
- El tumor maligno de mama es el tumor mortal más frecuente en las mujeres.

Tabla 2.4a. **Causas de mortalidad por grupos de edad y sexo, Jalisco, 2007**

Orden	< 1 ambos sexos	1 a 4 ambos sexos	5 a 9 ambos sexos	10 a 17 sexo femenino	10 a 17 sexo masculino
1	Ciertas afecciones originadas en el periodo perinatal 843.0*	Malformaciones congénitas, deformidades y anomalías cromosómicas 6.6	Accidentes del transporte 6.21	Accidentes del transporte 8.5	Accidentes del transporte 18.7
2	Malformaciones congénitas, deformidades y anomalías cromosómicas 390.2	Accidentes del transporte 5.5	Ahogamiento y sumersión accidentales 3.1	Leucemia 3.3	Ahogamiento y sumersión accidentales 4.0
3	Septicemia 48.2	Ahogamiento y sumersión accidentales 3.3	Leucemia 3.0	Suicidio 3.1	Leucemia 3.4
4	Neumonía 47.3	Diarrea y gastroenteritis de presunto origen infeccioso 2.0	Enfermedades del hígado 2.7	Insuficiencia renal 2.6	Homicidio 3.4
5	Inhalación de contenidos gástricos 41.1	Leucemia 2.9	Malformaciones congénitas, deformidades y anomalías cromosómicas 2.7	Malformaciones congénitas, deformidades y anomalías cromosómicas 2.0	Insuficiencia renal 3.0

* Tasa x 100,000

Fuente: Tabulaciones de mortalidad procesadas por el autor a partir de las bases de datos de certificados de defunción en México, tomadas del INEGI y de la Secretaría de Salud.

Tabla 2.4b. **Causas de mortalidad por grupos de edad y sexo, Jalisco, 2007**

Orden	18-29 sexo femenino	18-29 sexo masculino	30 a 64 sexo femenino	30 a 64 sexo masculino	65 y más
1	Accidentes del transporte 11.7*	Accidentes del transporte 53.8	Diabetes Mellitus 52.0	Enfermedades del hígado 74.2	Diabetes Mellitus 705.7

Orden	18-29 sexo femenino	18-29 sexo masculino	30 a 64 sexo femenino	30 a 64 sexo masculino	65 y más
2	Insuficiencia renal 3.0	Homicidio 16.2	Enfermedades isquémicas del corazón 18.0	Diabetes Mellitus 58.3	Enfermedades isquémicas del corazón 6.72.2
3	Suicidio 2.8	Suicidio 16.0	Tumor maligno de mama 10.7	Enfermedades isquémicas del corazón 55.1	Enfermedades crónicas de las vías respiratorias inferiores 40436
4	Homicidio 2.1	SIDA 7.6	Enfermedades del hígado 15.5	Accidentes del transporte 40.8	Enfermedades cerebrovasculares 360.3
5	Diabetes Mellitus 1.9	Insuficiencia renal 6.5	Enfermedades cerebrovasculares 14.3	Homicidio 18.2	Neumonía 190.7

* Tasa x 100,000

Fuente: Tabulaciones de mortalidad procesadas por el autor a partir de las bases de datos de certificados de defunción en México, tomadas del INEGI y de la Secretaría de Salud.

Años potenciales de vida perdidos

Suponiendo que todos deberíamos llegar a vivir los años calculados por la esperanza de vida (aproximadamente 75 años para el 2007 en Jalisco), la estadística de Años Potenciales de Vida Perdidos (APVP) nos permite identificar qué grupos de causas de muerte le restan años de vida a los residentes de Jalisco que fallecen antes de cumplir los 75 años de edad. A diferencia de las tasas de mortalidad, que solamente nos hablan de la magnitud, el indicador de APVP es importante porque nos habla de la trascendencia de las causas de muerte, y nos señala las causas de muerte que deberemos atender en el futuro para continuar incrementando la esperanza de vida de nuestra población.

De acuerdo con este indicador, al prevenir los traumatismos y los envenenamientos, al mejorar la atención prenatal, al prevenir los tumores y las enfermedades del aparato circulatorio y las endócrinas, nutricionales y metabólicas, estaremos atendiendo más del 65% de las causas de años potenciales de vida perdidos en Jalisco. La atención de muchos de estos problemas de salud trasciende el ámbito de la atención médica e incluyen al medio ambiente, la educación, el transporte, la seguridad pública y, en general, todos nuestros hábitos de vida.

Tabla 2.5. **Años potenciales de vida perdidos hasta los 75 años según causas agrupadas en capítulos de la Clasificación Internacional de Enfermedades, y año de registro**

		1990	1994	1999	2003	2007
1	Traumatismos y envenenamientos	22.0%	23.3%	23.4%	24.3%	23.5%
2	Ciertas afecciones originadas en el periodo perinatal	16.2%	17.3%	15.5%	12.5%	12.5%
3	Tumores	6.7%	8.5%	10.0%	10.9%	11.0%
4	Aparato circulatorio	7.0%	7.7%	8.3%	9.2%	10.0%
5	Endócrinas, nutricionales, metabólicas	8.0%	8.4%	7.4%	8.5%	8.6%
6	Enfermedades infecciosas y parasitarias	12.0%	5.7%	6.8%	6.1%	5.4%
7	Aparato respiratorio	10.5%	8.5%	5.4%	4.9%	4.8%
8	Anomalías congénitas	5.8%	7.3%	7.8%	7.4%	7.4%
9	Aparato digestivo	5.2%	6.2%	7.4%	7.7%	7.6%
10	Sistema nervioso y órganos de los sentidos	2.4%	2.7%	2.9%	2.9%	2.9%
	Resto de las causas	4.2%	4.3%	5.1%	5.6%	6.3%
	Total de Años de Vida Potencial Perdidos	745,863	640,344	574,432	550,687	560,513

Fuente: Tabulaciones de mortalidad procesadas por el autor a partir de las bases de datos de certificados de defunción en México, tomadas del INEGI y de la Secretaría de Salud.

Morbilidad

Además de las limitaciones que ya fueron mencionadas para la mortalidad, este indicador tiene un problema más: sólo describe las causas de defunción. Ello representa un sesgo importante para la identificación de los problemas de salud prioritarios para la población, bien porque estos no conducen a la muerte, o bien porque entre el inicio de la enfermedad y la muerte transcurre tanto tiempo que los pacientes pueden fallecer por otra causa y no necesariamente por la enfermedad que han padecido y los ha incapacitado durante ese tiempo. Por eso es importante estudiar también las causas de morbilidad. Sin embargo, el estudio de la morbilidad enfrenta retos metodológicos que aún no han podido ser superados.

- En primer lugar, que no es obligatorio notificar todos los motivos de consulta, así que aquellos que se reportan están sesgados por la normatividad sanitaria de cada sistema de salud.

- En segundo lugar, con mucha frecuencia se reportan casos subsecuentes, y esto hace que en las estadísticas aquellas enfermedades que ameritan más de una consulta para su atención se sobrerepresenten en el reporte final.

No obstante estas limitaciones, el estudio de la morbilidad notificada es un paso importante al estudiar la salud de las poblaciones.

En la Tabla 2.6 se presentan las principales causas de morbilidad general de enfermedades de notificación obligatoria estatal. En él podremos apreciar que las infecciones respiratorias agudas altas representan cerca del 60% de los motivos de consulta, seguidas por las enfermedades infecciosas intestinales con más del 13%. Las siguientes causas de morbilidad reflejan, además de su frecuencia, la inclusión de esa causa en las listas de enfermedad de notificación obligatoria, así como la manera en que se codifican. Por ejemplo, los accidentes de tráfico de vehículo de motor, que apenas recientemente se han incluido en las listas de notificación obligatoria, anteriormente se codificaban en la consulta externa atendiendo a la lesión y no al evento en que se produjeron las lesiones.

Tabla 2.6. **Total de enfermedades de notificación obligatoria estatal, y porcentaje de las principales causas de morbilidad (incidencia) general**

	CIE-10	1996	1999	2002	2005	2008
Infecciones respiratorias agudas altas	J00-J06	71.6%	73.0%	63.8%	59.8%	58.5%
Enfermedades infecciosas intestinales	A00-A09	16.5%	14.9%	12.9%	13.0%	13.4%
Infección de vías urinarias	N30, N34, N39.0	NR	NR	6.4%	6.8%	8.0%
Úlceras, gastritis y duodenitis	K25-D29	NR	NR	3.2%	3.7%	3.8%
Otitis media aguda	H65.0-H65.1	0.8%	1.5%	1.8%	2.1%	2.1%
Intoxicación por picadura de alacrán	T63.2, X22	1.1%	1.3%	1.4%	1.8%	2.1%
Hipertensión arterial	I10-I15	1.2%	1.0%	1.0%	1.7%	1.8%
Diabetes	E10-E14	0.6%	0.6%	0.8%	1.2%	1.4%
Asma y estado asmático	J45, J46	1.1%	1.1%	1.0%	1.0%	1.2%
Varicela	B01	0.8	0.8%	0.5%	1.0%	0.9%
Gingivitis y enfermedad periodontal	K05	NR	NR	NR	0.6%	0.8%
Conjuntivitis	H10.0, B30	NR	NR	NR	0.6%	0.7%
Accidentes de tráfico de vehículo de motor/1		NR	NR	NR	NR	0.7%
Infecciones respiratorias agudas bajas	J10-J18, J20-J22	0.6%	0.8%	0.8%	0.6%	0.6%
Candidiasis urogenital	B37.3-B37.4	0.5%	0.6%	0.5%	0.6%	0.5%

CAPÍTULO 2. Evolución de los indicadores de la salud

Continúa...

	CIE-10	1996	1999	2002	2005	2008
Desnutrición crónica proteica		NR	NR	0.5%	0.6%	NR
Insuficiencia venosa periférica		NR	NR	0.6%	NR	NR
Ascariasis	B77	0.4%	0.3%	NR	NR	NR
Intoxicación por ponzoña de animales/2		0.3%	0.3%	NR	NR	NR
Tricomonirosis urogenital	A59.0	0.3%	0.3%	NR	NR	NR
Quemaduras		NR	NR	0.4%	NR	NR
Oxiuriasis	B80	0.4%	NR	NR	NR	NR
Rubéola	B06	0.3%	NR	NR	NR	NR
Enfermedades isquémicas del corazón		NR	0.2%	NR	NR	NR
Mordedura de Perro		NR	0.2%	NR	NR	NR
Resto de las causas		3.5%	3.1%	4.3%	5.0%	3.7%
Total de casos registrados	A00-Z99	2'213,239	2'532,740	3'135,182	2'874,540	2'559,165

NR: No registrado entre las primeras 15 causas de consulta.

/1.- V02-V04(1., 9), V09(2., 3), V09.9, V12-V14(3.-9), V19.4-V19.6, V20-V28,(3.-9), V29-V79(4.-9), V80.3-V80.5, V81.1, V82.1, V83-V86(0.3), V87.0-V87.8, V89.2, V89.9, Y85.0, /2.- T63, X20, X21, X23, X27, excepto T63.2

Fuente: Secretaría de Salud Jalisco, Dirección General de Planeación. Departamento de Estadística.

Epidemias, brotes y otros problemas de salud que llamaron la atención en Jalisco

Desde 1990 a la fecha en Jalisco se han presentado varias epidemias o brotes que por su magnitud y trascendencia han impactado a la población y al sistema de salud del estado. Aquí destacaremos cinco: VIH/SIDA, cólera, intoxicaciones por clembuterol, dengue e influenza.

Cuando el primer día de 1990 llegó a Jalisco, el VIH/SIDA ya estaba aquí, y no se ha ido. Desde 1983 hasta el 31 de marzo de 2009 se han registrado 10,437 casos nuevos (COESIDA Jalisco). Desde el principio de la epidemia quedó claro que la enfermedad se transmitía a través del contacto sexual, de las transfusiones sanguíneas y del uso de agujas no estériles. Los grupos más expuestos eran los homosexuales, los hemofílicos y los usuarios de drogas intravenosas. No pasó mucho tiempo antes de que se descubriera la transmisión perinatal. La presencia de esta nueva enfermedad ha tenido un gran impacto en el mundo y ha cambiado muchos de nuestros hábitos y costumbres, además de generar discusiones acaloradas, como las de la discriminación a los seropositivos y enfermos, y el uso del preservativo. Al principio de la epidemia la muerte a causa de SIDA no tardaba

más de tres años en llegar, hoy (con el uso adecuado de los medicamentos) podemos encontrar enfermos que tienen más de 20 años con el padecimiento y que con seguridad seguirán viviendo muchos años más. Pero esto no quiere decir que el problema esté superado. La verdad es que no existen muchas opciones preventivas aparte de la educación, el análisis de la sangre y sus derivados que se utilizan en los tratamientos médicos, del uso del preservativo y de la esterilización de los instrumentos utilizados en procedimientos parenterales e intervenciones quirúrgicas.

En 1991, el cólera regresó a México y a Jalisco. Su visita ya estaba anunciada y el sistema de salud se preparó con anticipación, con resultados muy satisfactorios: en Jalisco sólo se confirmaron 6 casos entre 1991 y 2000 (Secretaría de Salud). Aunque podríamos suponer que esta cifra estuvo por debajo de la incidencia real, también podemos afirmar que el impacto de la epidemia en la población no fue muy superior.

El clenbuterol es un anabólico que se ha utilizado para la engorda de reses. En 1999 la legislación mexicana prohibió su uso en animales. No obstante, el consumo de hígado y otros productos de reses a las que se les administró clenbuterol después de esa fecha ha producido un gran número de intoxicaciones en Jalisco, muy por arriba del resto de los otros estados del país: 716 casos de intoxicación por clenbuterol hasta el 2007, con los que Jalisco ocupó el primer lugar, es decir, 43% del total de casos reportados en todo México. Este problema de salud ha disminuido en los últimos años, al pasar de 71 casos reportados en 2006 a 21 en 2007 y 15 en 2008 (Secretaría de Planeación, 2010a).

El dengue no es una enfermedad nueva en Jalisco, pero en los últimos años su incidencia se ha incrementado: el número de casos registrado en 2006 fue de 1,858, cifra que disminuyó a 953 en 2007; en 2008 se incrementó a 1,441, y antes de concluir diciembre de 2009 alcanzó los 4,587 casos. Este aumento de casos no es exclusivo de Jalisco y se aprecia en gran parte del país. Parte de este incremento puede explicarse por el calentamiento global que ha permitido que el mosquito se localice por arriba de los mil metros sobre el nivel del mar. La atención de este problema de salud plantea nuevos retos; como una cantidad importante de casos son asintomáticos, no existe una vacuna que prevenga la enfermedad, y tampoco existe un tratamiento específico. Las acciones de prevención han de dirigirse a la atención de los enfermos y al combate del mosquito:

la primera involucra a los servicios de salud, la segunda tendrá que realizarse en conjunto con la sociedad.

En 2009 una nueva pandemia de influenza nos sorprendió. La epidemia inició donde nadie la esperaba: en América del Norte y no en el Este Asiático. Las pandemias anteriores habían sumado millones de víctimas, pero ésta fue diferente: de alguna manera ya la estábamos esperando y las organizaciones sanitarias internacionales y nacionales se organizaron rápidamente para contenerla. Desde el inicio de esta contingencia sanitaria hasta el 16 de diciembre de 2009 en Jalisco se registraron 3,964 casos y 71 defunciones, y estos números seguirán incrementándose por algún tiempo. Pero la nueva cepa del virus H1N1 resultó menos agresiva que lo esperado y más susceptible a los antivirales. Al concluir 2009 la vacuna ya está disponible y se está administrando a los grupos en mayor riesgo.

El panorama no podría ser más alentador, aunque este virus seguirá dándonos problemas durante dos o tres años más. Sin embargo, el impacto económico y social fue enorme: para contener la epidemia las escuelas y universidades cerraron sus actividades en todo el país, al igual que muchas otras actividades. El impacto económico ha sido demoledor y se ha sumado a la crisis que ya estaba sufriendo el país.

Recursos para la atención de la salud

Además de tomar en cuenta los daños, como son la mortalidad y la morbilidad, cualquier análisis del nivel de salud de una población deberá incluir un análisis de los recursos de atención a los que tiene acceso la población. Es necesario revisar los siguientes cuadros de datos con especial cuidado porque los datos contenidos en los Anuarios Estadísticos del Estado de Jalisco, durante los años revisados, no siempre son comparables y con frecuencia contienen celdas vacías entre ellos, tal como puede apreciarse en las Tablas 2.7 a 2.11. No obstante, aún así se pueden realizar algunos análisis interesantes.

Población derechohabiente y usuaria

En Jalisco, las tres instituciones con mayor cobertura de atención médica son el IMSS (52.8% de la población), la Secretaría de Salud Jalisco (22.2% de la población) y el ISSSTE (5.0% de la población). Pero estas tres instituciones no son las únicas opciones a las que puede acudir

la población jalisciense, también se cuentan las instalaciones dependientes de la OPD Hospital Civil, en el DIF, las unidades de Cruz Roja y Cruz Verde, así como las de IMSS Oportunidades, entre otras opciones de atención (Tabla 2. 7), además de las opciones que ofrece la práctica médica privada. En 2001 se agregó una nueva opción de atención a la población: el Seguro Popular. Este programa de seguro pre-pagado se lanzó como programa piloto en Jalisco al iniciar con 7,478 familias afiliadas en 2002, y ha llegado a 538,551 familias afiliadas en septiembre de 2009 (Secretaría de Planeación, 2010b).

En relación a las dos opciones de Seguridad Social que se ofrecen en el Estado, el IMSS y el ISSSTE, es necesario llamar la atención al total de derechohabientes y al de usuarios de estas instituciones, y a un fenómeno que se ha podido apreciar en los últimos años quizá como resultado de la crisis económica en que hemos vivido: la razón de usuarios/derechohabientes que de ser 0.62 para el IMSS y 0.56 en el ISSSTE durante 1990, ha pasado a ser de 0.85 en el IMSS y 0.84 en el ISSSTE durante 2007.

Tabla 2.7. Población derechohabiente y población usuaria según institución del Sector Salud en Jalisco

		1990	1995	2000	2007
IMSS					
	derechohabientes	3'236,343	2'736,794	3'063,367	3'523,147
	usuaria	1'995,983	2'091,683	2'570,587	3'009,247
ISSSTE					
	derechohabientes	227,247	184,002	276,482	338,373
	usuaria	126,349		223,313	285,766
SSA		726,631		2'708,270	1'425,661
IMSS Oportunidades					14,235
Hospital Civil				1'714,100	1'138,782
Cruz Verde				343,639	1'863,464
Cruz Roja					578,515
DIF					171,896

Fuente: INEGI. Anuarios Estadísticos del Estado de Jalisco: 1992, 1996, 2001 y 2008.

Tabla 2.8. Recursos humanos en Instituciones del Sector Salud

		1990	1995	2000	2007
Personal Médico		5,323	6,512	9,257	12,705
	En contacto con el paciente	4,240	6,238	8,922	11,635
	Médicos generales	1,568	2,054	2,274	3,370
	Médicos especialistas	1,555	2,102	3,657	4,372
	Residentes	186	904	1,715	1,857
	Pasantes	704	636	913	1,540
	Odontólogos	227	282	363	469
En otras labores		1,083	274	335	1,070
Personal paramédico		9,515	10,773	16,345	20,269
	Enfermeras	7,656	8,858	12,790	14,658
	Auxiliares		3,125	4,638	5,413
	Generales		3,707	5,440	6,426
	Especializadas		840	1,261	1,629
	Otras		1,186	1,451	1,190
Otro personal		1,859	1,915	3,555	5,611
Servicios especializados de diagnóstico y tratamiento		1,187	1,286	1,772	1,718
Personal administrativo				3,554	8,497
Otro personal		5,631	7,766	7,182	6,012
Total		21,656	26,337	38,110	49,201

Fuente: INEGI. Anuarios Estadísticos del Estado de Jalisco: 1992, 1996, 2001 y 2008.

Tabla 2.9. Recursos humanos en servicio del sector salud según institución pública

	1990			1995			2000			2007		
	Med	Param	Otros	Med	Param	Otros	Med	Param	Otros	Med	Param	Otros
IMSS	3,255	6,731	4,624	3,946	7,629	6,715	4,336	9,032	7,569	5,936	10,975	10,171
ISSSTE	454	676	590	401	656	627	646	788	648	874	821	739
PEMEX	14	7	13	18	7	27	20	5	36	16	6	32
SDN	43	120	214									
SM	5	9	6	5	9	1	10	7	12			
SSA	1,552	1,972	1,371	1,962	2,451	1,584	2,597	3,593	17,788	3,423	4,474	2,333
Hospital Civil							1,246	2,468	2,149	1,605	4,107	1,988
IMSS Oportunidades										10	10	3

Continúa...

	1990			1995			2000			2007		
	Med	Param	Otros	Med	Param	Otros	Med	Param	Otros	Med	Param	Otros
Cruz Roja Mexicana										135	400	189
Cruz Verde										485	497	455
DIF							163	204	15	221	90	317
Total	5,323	9,515	6,818	6,512	10,773	9,052	9,257	16,345	12,508	12,705	20,269	16,227

Med = Médicos; Param = Paramédicos.

Fuente: INEGI. Anuarios Estadísticos del Estado de Jalisco: 1992, 1996, 2001 y 2008.

Tabla 2.10. **Unidades médicas en servicio del sector salud según institución pública**

	1990		1995		2000		2007	
	Consulta	Hosp.	Consulta	Hosp.	Consulta	Hosp.	Consulta	Hosp.
IMSS	106	20	128	17	97	19	103	19
ISSSTE	65	1	66	1	85	2	83	3
PEMEX	2	0	1	0	1	0	1	0
SDN	8	2						
SM	1	1		1		1		
SSA	403	13	481	14	726	15	745	35
Hospital Civil					2	2	7	2
IMSS Oportunidades							9	0
Cruz Roja Mexicana							35	0
Cruz Verde							23	4
DIF			92	0	56	0	54	0

Fuente: INEGI. Anuarios Estadísticos del Estado de Jalisco: 1992, 1996, 2001 y 2008. Hosp.= Hospitalización

Tabla 2.11. **Principales recursos materiales en las unidades médicas en servicio del Sector Salud**

	1990	1995	2000	2007
Camas censables	4,017	3,811	5,799	5,883
Camas no censables	2,527	3,936	4,437	2,811
Incubadoras	202	241	334	318
Consultorios	2,044	2,341	3,104	3,409
Ambulancias		81	147	313
Salas de urgencias		106	67	160
Cuidados intensivos		8	19	19
Laboratorios	64	211	103	233

Tabla 2.11. Principales recursos materiales en las unidades médicas en servicio del Sector Salud

	1990	1995	2000	2007
Gabinetes de radiología	95	78	114	140
Quirófanos	128	122	193	209
Salas de expulsión	180	447	549	467
Bancos de sangre	6	8	8	8
Farmacias		61	157	319

Fuente: INEGI. Anuarios Estadísticos del Estado de Jalisco: 1992, 1996, 2001 y 2008.

Personal para la atención médica

En Jalisco, en 2007, se reportó un médico en instituciones públicas del sector por cada 525 habitantes. A partir de los datos revisados no es posible calcular esta razón para los años anteriores en lo que respecta a la población general, pero sí en lo que se refiere a las dos instituciones de seguridad social más importantes del estado: el IMSS pasó de 994 derechohabientes y 613 usuarios por médico en 1990 a 593 derechohabientes y 507 usuarios en 2007, mientras que el ISSSTE pasó de 500 derechohabientes y 278 usuarios en 1990 a 387 derechohabientes y 237 usuarios en 2007. Por otra parte, la razón de personal paramédico por cada médico en el IMSS pasó de ser 2.1 en 1990 a 1.8 en 2007, y de 1.5 en 1990 a 0.9 en 2007 en el ISSSTE, mientras que en la Secretaría de Salud se mantuvo alrededor de 1.3.

Unidades médicas en servicio

La Tabla 2.10 nos muestra que las unidades médicas en servicio se han incrementado en las últimas dos décadas. Esta afirmación es válida para el IMSS, ISSSTE y Secretaría de Salud, pero no para el resto de las instituciones porque la gran mayoría de ellas ya existían antes de 1990 aunque no informaban al INEGI de sus recursos y actividades. Por este motivo es necesario tomar los datos de la Tabla 2.11 con mucha cautela. Sin embargo, a partir de los datos de 2007, podemos calcular que en Jalisco hay 1,114 habitantes por cada cama censable y 2,373 habitantes por cada cama no censable.

A manera de conclusiones

No obstante las limitaciones de los indicadores de salud poblacional utilizados en este capítulo, a partir de los datos mostrados podemos concluir que la salud de los jaliscienses ha

mejorado significativamente en las últimas dos décadas: la mortalidad general y la mortalidad infantil han disminuido, al tiempo que la esperanza de vida se incrementó en 3.67 años. Pero esto no significa que Jalisco esté libre de problemas de salud pública: mientras que algunos problemas infecciosos (septicemia y neumonía) aún continúan entre las primeras causas de muerte, los primeros lugares ya han sido ocupados por enfermedades crónico-degenerativas (Diabetes Mellitus, tumores, enfermedades del hígado, insuficiencia renal) que serán aún más frecuentes a medida que la población envejezca; algo para lo que nuestro sistema de salud aún no está preparado. Por otra parte, aunque la mortalidad por traumatismos y los envenenamientos ha disminuido, éstos no han abandonado los primeros lugares como causa de muerte, destacan las producidas a consecuencia de accidentes del transporte, que representan la primera causa de muerte desde los 5 hasta los 29 años de edad.

La morbilidad es un campo en el que aún queda mucho por trabajar. En la consulta externa puede encontrarse que dos afecciones representan más del 70% de la demanda: las infecciones respiratorias agudas altas y las enfermedades infecciosas intestinales. Pero al considerar la morbilidad es necesario tomar en cuenta que para esta estadística sólo estamos contando las atenciones médicas. El resultado podría ser muy diferente si en lugar de contar el número de atenciones médicas tomáramos en cuenta los Años de Vida Ajustados en función de la Discapacidad.

Es necesario que el Sistema de Salud en Jalisco se mantenga preparado para afrontar problemas de salud emergentes y re-emergentes. Estas dos décadas estuvieron marcadas por las pandemias de VIH/SIDA e influenza AH1N1, el regreso del cólera y el incremento del dengue. Estos problemas de salud, así como el clembuterol, pusieron a prueba a nuestras instituciones de salud, que no siempre lograron respuestas satisfactorias. Pero debemos tomar experiencia de nuestros errores y prepararnos para el futuro: sin lugar a dudas las próximas décadas nos enfrentarán a nuevos problemas de salud que en este momento no nos imaginamos.

Por último, los recursos destinados a la atención de la salud y la cobertura de la población se han incrementado, principalmente por la introducción del Seguro Popular, que en el 2009 brinda cobertura a más de 500 mil familias jaliscienses.

Referencias:

Consejo Estatal de Población (2010). *Estadísticas vitales. Indicadores demográficos para Jalisco de 1970 a 2030*. Consultada el 12 de enero de 2010. Obtenida de, http://coepo.jalisco.gob.mx/html/I_estadisticasvital.html

INEGI. *Anuarios estadísticos de Jalisco, 1992-2008*. Consultada en noviembre de 2009. Obtenida de, http://www.inegi.org.mx/prod_serv/contenidos/espanol/biblioteca/default.asp?c=67

Piédrola-Gil G., del Rey-Calero J., Domínguez-Carmona M., et al. (1991). *Medicina Preventiva y Salud Pública*. Barcelona, España: Msson.

Secretaría de Planeación (2010a). Consultada el 11 de enero de 2010. Obtenida de <http://seplan.app.jalisco.gob.mx/tablin/indicador/consultarDatos/771?temaId=3>

Secretaría de Planeación (2010b). Consultada el 11 de enero de 2010. Obtenida de <http://seplan.app.jalisco.gob.mx/tablin/indicador/consultarDatos/264?temaId=3>

CAPÍTULO 3



Medio ambiente: más allá de los recursos naturales

Arturo Curiel Ballesteros

Resumen

El presente análisis del medio ambiente en Jalisco de 1990 a 2010, se realiza no tan sólo a partir del estado que guardan los recursos naturales, sino que incluye las fuerzas que han originado la degradación y las consecuencias de este deterioro. La intención es identificar y justificar las acciones necesarias para detener y revertir el quebranto del bienestar humano que acompaña al demérito de la naturaleza, y retomar el camino a un orden territorial congruente con los principios del desarrollo sustentable.

Introducción

Jalisco posee una amplia gama de recursos naturales, suficientes para detonar, a través de la planeación, una estrategia de bienestar social basada en los múltiples servicios de los ecosistemas establecidos en este territorio; no obstante, los equilibrios necesarios se van perdiendo a causa de la injerencia de visiones de corto plazo, que han permitido posicio-

nar a la especulación y a una máxima ganancia económica en el espacio que deberían ocupar la planeación y un desarrollo económico sustentado en el bienestar de la población y la conservación de los sistemas vitales planetarios.

La tendencia que se observa entre 1990 y 2010, que tiene como punto medio la entrada de un nuevo siglo, es de una pérdida en el acceso de los recursos que permiten una vida digna y un desarrollo estable. En su lugar, se revela un incremento de presiones y abandonos que acentúan la vulnerabilidad de las poblaciones humanas, los recursos naturales y las especies silvestres.

Resulta necesario comprender que las acciones implementadas hasta el momento resultan insuficientes si no se detiene el avance de las fuerzas motoras que socavan la salud de las personas y los ecosistemas, que resulta imprescindible orientar decisiones basadas en el conocimiento de aprovechamiento con impacto previsto que no rebase la resiliencia de los ecosistemas y las comunidades humanas e iniciar un trabajo de restauración que permita conservar y acrecentar el patrimonio de los jaliscienses nacidos y por nacer.

Jalisco 1990-2010, lo inverosímil y el incierto camino al desarrollo sustentable

Durante el periodo de tiempo que abarca este análisis, en Jalisco se vivieron cosas sorprendentes en lo ambiental, como la nevada del 13 de diciembre de 1997 que se presentó desde el norte hasta el centro de Jalisco, y que se repitió el 15 de enero de 2010 para la Región Norte; la fuerza del huracán Kenna que azotó a Puerto Vallarta el 25 de octubre de 2002; el peor incendio registrado en el área protegida del Bosque La Primavera del 24 al 26 de abril de 2005, ligado a la peor contingencia atmosférica que paralizó por primera vez en su historia a la ciudad de Guadalajara; el desastre más grande que ha sufrido la ciudad con las explosiones del drenaje el 22 de abril de 1992 (el mismo día que se celebra El Día de La Tierra en todo el mundo).

En este periodo también se destacan algunos esfuerzos de respuesta a la crisis ambiental que han marcado la historia del estado y que presentan una congruencia con el anhelo

desarrollo sustentable y el nuevo orden económico internacional definido por Naciones Unidas desde mayo de 1974 (UN, 1974). Se cuenta por vez primera con programas de manejo para lograr los objetivos de conservación de las áreas naturales protegidas. El primero es la Reserva de la Biosfera Sierra de Manantlán, publicado el 25 de octubre de 2000 en el Diario Oficial de la Federación. Se crea también, por primera ocasión, una secretaría de Estado dedicada a los temas ambientales en Jalisco, la Secretaría de Medio Ambiente para el desarrollo Sustentable (SEMADES), el 23 de septiembre de 2000. Por vez primera se reconocen humedales de Jalisco como sitios Ramsar, de relevancia internacional, el primero la laguna de Sayula el 2 de febrero de 2004. Además, paisajes culturales son reconocidos como patrimonio de la humanidad por la UNESCO, como el Paisaje Agavero aceptado el 12 de julio de 2006 donde se incluye a la Montaña de Tequila y la barranca del Río Santiago. En materia de aire, se establece por primera ocasión una red automática de monitoreo de calidad del aire en la zona metropolitana de Guadalajara (1996) y se publica el Ordenamiento Ecológico Territorial de Jalisco en el periódico oficial El Estado de Jalisco, el 28 de julio de 2001. También se toman algunas decisiones importantes en términos de vincular acciones con grupos principales de la sociedad, donde destaca el Acuerdo Universitario para el desarrollo Sostenible de Jalisco (ACUDE), firmado en la Universidad de Guadalajara el 6 de noviembre de 1995.

Pese a los esfuerzos mencionados, no se ha logrado detener la degradación ambiental en Jalisco, pues no se han implementado acuerdos y acciones suficientes que modifiquen y regulen las fuerzas motoras del deterioro, los cuales establezcan un ordenamiento territorial que mitigue los costos ambientales y sociales provocados por la especulación para la obtención de grandes, rápidas y fáciles ganancias sin importar inclusive el ser acreedores de sanciones económicas, como los diversos casos documentados en 2004 (Castillo, 2009).

Las fuerzas motoras que definen la realidad ambiental

El estado del medio ambiente en las últimas dos décadas en Jalisco está asociado con el resultado de cuatro fuerzas motoras de realidad. La primera se deriva del comportamiento y tamaño de la población humana establecida en sus ocho millones de hectáreas, de su forma de concentrarse y dispersarse en el territorio, lo que ocasiona presiones por la

demanda de recursos y el impacto de los desechos producidos en los ritmos cotidianos de vida. La segunda fuerza la ocasionan los hábitos de consumo de diversos tipos de energía, su nivel de demanda y los residuos producidos. La tercera fuerza es la tecnología que se utiliza en Jalisco para la satisfacción de las necesidades básicas, para la producción de alimentos y para trasladarse de un lugar a otro. La cuarta fuerza proviene de los criterios y visiones que los grupos principales de la sociedad han seguido en la toma de decisiones, los cuales tienen una repercusión en el incremento de vulnerabilidad de las poblaciones humanas.

La fuerza motora del crecimiento poblacional

En 1990, la mayor presión al ambiente se localizaba en la población establecida en el municipio de Guadalajara; en contraste, 36 municipios presentaban un decremento poblacional. Para el 2010, son siete los municipios que han aumentado su presión al ambiente: Guadalajara, Zapopan, Tlaquepaque, Tonalá, El Salto, Tlajomulco de Zúñiga y Puerto Vallarta. En contraste, los municipios con crecimiento negativo suman 79 (figura 3.1). Es decir, el crecimiento poblacional en Jalisco se va centralizando en la gran metrópoli y en la costa, lo que incrementa los niveles de presión al ambiente debido a la intensa carga poblacional que afecta el aprovisionamiento de los servicios de los ecosistemas y, por ende, las condiciones de bienestar de la población. Por otra parte, se aumenta también la vulnerabilidad del estado con el desdoblamiento del 63% de los municipios; en ambos casos, el desarrollo sustentable se reduce a la incertidumbre, ya sea por una excesiva carga poblacional o por una falta de redes sociales estables que garanticen una participación local permanente.

La problemática ambiental derivada del crecimiento poblacional puede ser expuesta desde diversas perspectivas. Una, de la pérdida de sustentabilidad cuando la concentración de la población rebasa la capacidad de sustentación del territorio donde se establece y requiere subsidio en el acceso de materiales básicos; por ejemplo, el agua. Por las características meteorológicas y edáficas de Jalisco, se pudiera establecer que la pérdida de equilibrio poblacional se manifiesta cuando la población supera una densidad de 2,700 habitantes por kilómetro cuadrado, que es cuando el agua captada resulta no ser suficiente para atender la demanda. Para 1990, el único caso crítico era el municipio de Guadalajara,

con una población de 1'650,205 habitantes y una densidad de 8,782 hab/km², lo que ya requería traer agua de la laguna de Chapala, pues no resultaba suficiente la extraída de las fuentes locales municipales. Para 2010, son tres los municipios que necesitan traer agua de otros espacios: Guadalajara, Tonalá con 408,729 habitantes (3,418 hab/km²) y El Salto con 111,436 habitantes en 2005 (2,685 hab/km²).

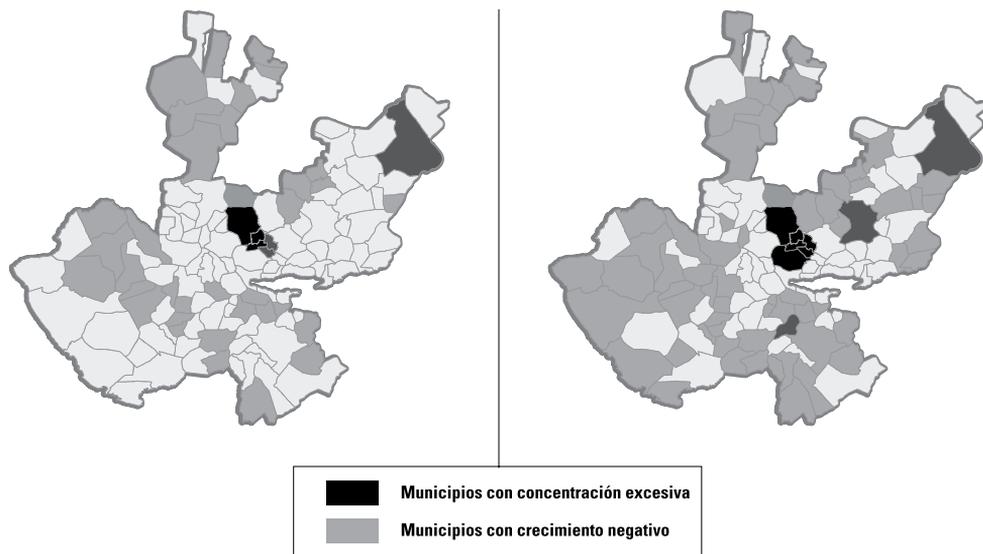


Figura 3.1. Incremento en precisión y vulnerabilidad poblacional en Jalisco 1990-2010

Fuente: INEGI y COEPD.

Otro problema ambiental se manifiesta con el crecimiento acelerado de poblaciones que, en el periodo de 1990 a 2005, han duplicado o triplicado sus habitantes; es el caso de Tonalá, Puerto Vallarta, Tlajomulco de Zúñiga y El Salto (figura 3.2).

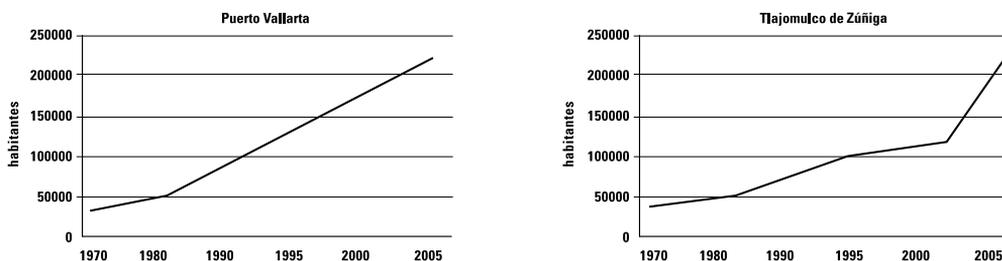


Figura 3.2. Casos de crecimiento acelerado de la población en municipios en Jalisco que han duplicado o triplicado sus habitantes en 20 años

Fuente: INEGI.

La fuerza motora del consumo y la tecnología

Aun cuando la población del estado se incrementó un 28% durante el periodo de estudio, el aumento en el consumo de automóviles fue de 142%, lo que ha llevado a una notable elevación de fuentes contaminantes y accidentes vehiculares. En 1990 sumaban 622,721 vehículos en el estado y en 2008 ya eran 1'508,237 (figura 3.3). Los municipios con mayor número de autos son: Guadalajara, Zapopan, Tlaquepaque y Tonalá, que en 1990 sumaban 476,535 vehículos (el 70% de los vehículos del Estado) y al iniciar 2010, ascendían a 1'106,652 vehículos (73% del total del estado); el lugar número cinco lo ocupa Puerto Vallarta.

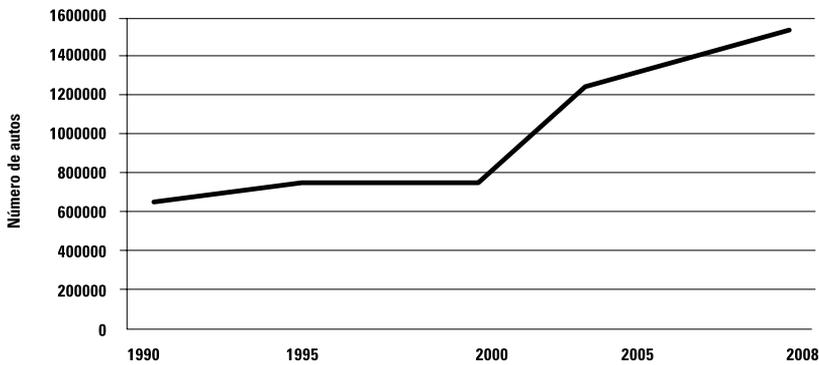


Figura 3.3. **Incremento de vehículos automotores registrados en el estado de Jalisco 1990-2008**
 Fuente: Datos del gobierno del estado de Jalisco publicados por INEGI.

Otro indicador de consumo que presiona al ambiente es la generación de basura, que se ha visto incrementada en un 54% (porcentaje mayor al incremento poblacional). Los municipios que generan al inicio del 2010 la mayor cantidad de residuos son: Tonalá con 137,200 toneladas anuales, Tlaquepaque con 178,100, Puerto Vallarta con 182,500, Zapopan con 755,200 y Guadalajara con 756,300 toneladas. Estos cinco municipios concentran el 58% de la población de Jalisco, pero producen el 64% de la basura del estado.

La tecnología que con mayor cobertura se utiliza en los municipios rurales es la agroquímica, los fertilizantes nitrogenados son uno de los químicos más comunes. Las superficies de cultivo fertilizadas se han incrementado en el estado durante 1990-2009, al pasar de 1'047,577 hectáreas, a 1'452,943. Los municipios con mayor superficie fertilizada

son Villa Purificación, Lagos de Moreno, Cuautitlán de García Barragán, La Barca y La Huerta, entre otros (figura 3.4). Lo anterior ha provocado la degradación química de los suelos, al aumentar su acidez, el tipo de degradación que más afecta el rendimiento de los cultivos, además de la sobrecarga de nitrógeno que incrementa la contaminación de las aguas subterráneas y superficiales y de la atmósfera.

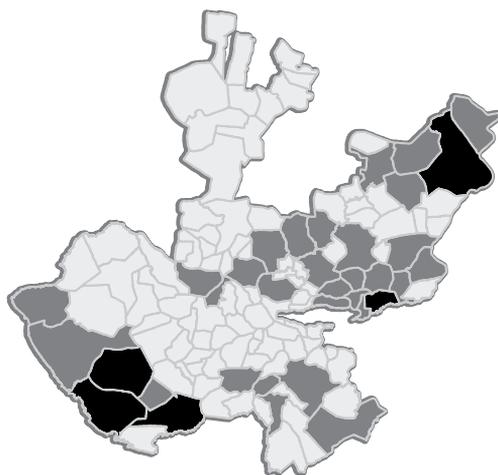


Figura 3.4. **Municipios con histórico uso excesivo de fertilizantes nitrogenados**
Fuente: INEGI.

Otro de los subsidios al sistema agrícola que está afectando a los recursos naturales del estado es el riego. Uno de los casos más críticos es la región Altos Norte, ya que no hay suficiente precipitación pluvial que garantice el periodo de crecimiento necesario para una buena cosecha y se tiene que subsidiar con agua de riego. El municipio más crítico es Lagos de Moreno, que comenzó en 1990 con 5,221 hectáreas de riego de las 41,761 hectáreas de cultivo y en 2009 terminan con 72,357 hectáreas sembradas, de las cuales 25,801 son de riego (figura 3.5). Es decir, pese a no contar con recarga de acuífero suficiente y estar además bajo un decreto de veda por tiempo indefinido para el alumbramiento, extracción y aprovechamiento de las aguas del subsuelo desde 1987, se ha incrementado un 500% la superficie de riego, una fuerte presión para los mantos acuíferos que ha llevado al abatimiento generalizado del acuífero con valores entre 2 a 20 metros (CNA, 2002).

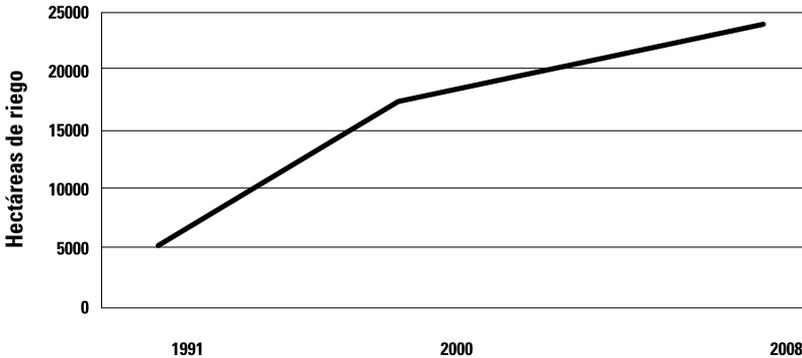


Figura 3.5. Incremento de superficie de riego con agua subterránea en Lagos de Moreno 1991-2008

Fuente: INEGI.

La fuerza motora de las malas decisiones

Una última fuerza motora del deterioro ambiental en Jalisco es la toma de decisiones de cambio de uso del suelo con una pobre visión de sus consecuencias. Esta fuerza tiene su más lamentable expresión en el cambio de uso de suelo en áreas de conservación, cuyo objetivo es permitir la entrada de usos determinados como incompatibles en el ordenamiento ecológico territorial. En los últimos años se ha visto reducción de superficie en áreas naturales protegidas para dar paso a proyectos habitacionales y de infraestructura ajenos a los objetivos de conservación, o bien un incremento de la presión a las áreas por no considerar en su manejo zonas de amortiguamiento. Ejemplo de lo primero señalado es el área protegida Parque Metropolitano, que durante el periodo de análisis ha perdido 165 mil metros cuadrados de áreas verdes públicas, lo que significa la reducción del bienestar para 18,333 habitantes según las recomendaciones de la Organización Mundial de la Salud de contar con nueve metros cuadrados de áreas verdes públicas por habitante (WHO, 2006). Los espacios verdes se han sacrificado en aras de la construcción de casas habitación y obras de infraestructura ajenas a su vocación, con un interés social menor al de su conservación.

Respecto de superficies protegidas que están siendo presionadas por el crecimiento urbano, están el Bosque La Primavera y Bosque El Nixticuil–San Esteban–El Diente; ambos con decreto de protección, pero que no operan zonas de amortiguamiento de presiones, por lo que han sido copados por crecimientos inmobiliarios y por el crecimiento espontáneo de la mancha urbana de la ZMG; El Nixticuil recibe además la presión de proyectos que buscan crear poblaciones para 100 mil habitantes.

La presión de la contaminación y la degradación de los recursos naturales y los servicios de los ecosistemas

Las fuerzas presentadas anteriormente originan presiones que van deteriorando los recursos naturales y los servicios de los ecosistemas, los de aprovisionamiento, regulación, de base y culturales.

Contaminación del agua

El crecimiento de las ciudades está relacionado con el incremento de contaminación del agua (figura 3.6) debido a la falta de tratamiento de 460 millones de metros cúbicos al año de aguas residuales. Si bien la Comisión Estatal de Agua de Jalisco (CEA) reporta que para diciembre de 2009, 20.9% de las aguas de Jalisco son tratadas, las aguas residuales que originan la mayor presión, que son las identificadas en la fuerza motora del crecimiento de la población, no son tratadas aún, lo que provoca llegar a niveles de pérdida de oxígeno dentro del Río Santiago, que en varios kilómetros se considera un río muerto. A los contaminantes urbanos habría que agregar los industriales, los derivados de la actividad ganadera y los lixiviados producidos por la basura. Durante el periodo analizado se han registrado diversos sucesos de mortandad de peces en ríos, que no se habían presentado anteriormente, un indicador del detrimento en el servicio de los ecosistemas de aprovisionamiento y pérdida del servicio de regulación en la purificación del agua.

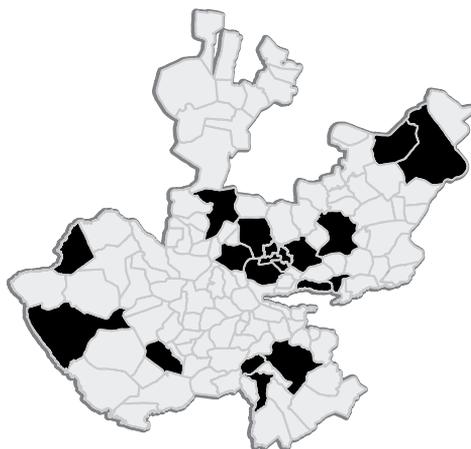


Figura 3.6. Municipios con mayores niveles de contaminación de agua en 2008

Fuente: INEGI.

Contaminación del aire

El aire es contaminado principalmente por vehículos automotores, por lo que la situación más grave se presenta en la zona metropolitana de Guadalajara; es ahí donde el servicio de regulación del ecosistema ligado a la capacidad autodepuradora natural de la atmósfera ha sido rebasado por la aportación de altas cantidades de contaminantes, que se triplicaron durante el periodo de estudio (figura 3.7).

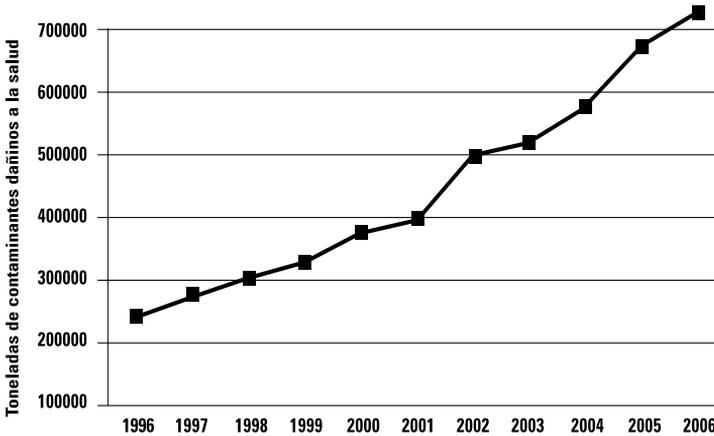


Figura 3.7. **Incremento de contaminantes peligrosos al aire de la ZMG de 1996 a 2006**

Fuente: Pinal y Curiel, 2008.

Las contingencias se han presentado por dos de los contaminantes monitoreados. El ozono, durante el periodo del 17 al 22 de octubre de 1996, y partículas menores de 10 micras los 24 y 25 de abril de 2005, esta última gran contingencia detonada por el más extenso incendio sufrido en el área natural protegida Bosque La Primavera, ubicada al poniente de la ciudad. En cuanto al ozono, todos los años se han registrado días fuera de norma (figura 3.8), lo que significa un riesgo crónico por la continua exposición. Para el caso del material particulado, la estación Miravalle (figura 3.8), ha estado todos los años fuera de norma si se considera la normatividad vigente, pero si se utilizan las recomendaciones más recientes de la Organización Mundial de la Salud para PM10 anual (OMS, 2008), toda la ciudad estaría fuera de norma y con exposición crónica de riesgo para la salud de los tapatíos.

Degradación de suelo

Con respecto del suelo, la degradación más significativa en áreas agrícolas es la química, pues afecta al rendimiento de cultivos como el maíz y por ende, a la salud del suelo. Para

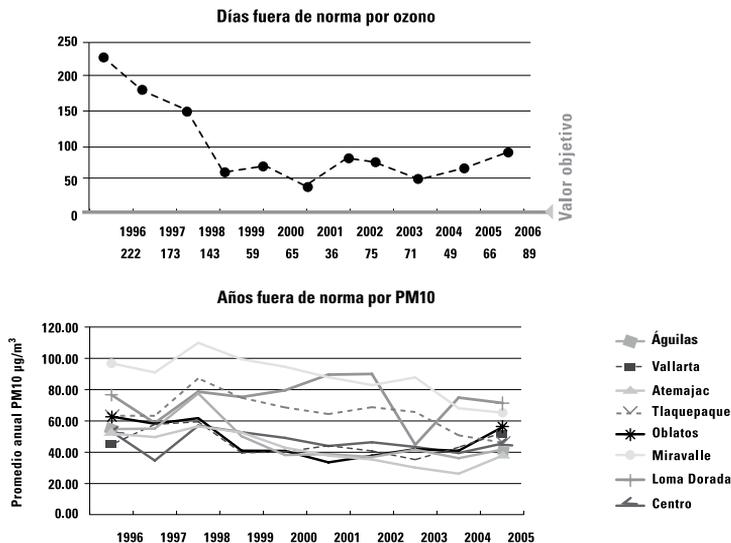


Figura 3.8. Comportamiento de los dos principales contaminantes del aire en la ZMG de 1996 a 2006
 FUENTE: Pinal y Curiel, 2009, con datos base de SEMADES.

el caso de terrenos no agrícolas, la degradación más extendida es la física (figura 3.9). Las causas más frecuentes de estas degradaciones son el uso de fertilizantes químicos nitrogenados y una carga animal excesiva en la ganadería extensiva. El servicio del ecosistema más afectado por la degradación es el de aprovisionamiento de alimentos.

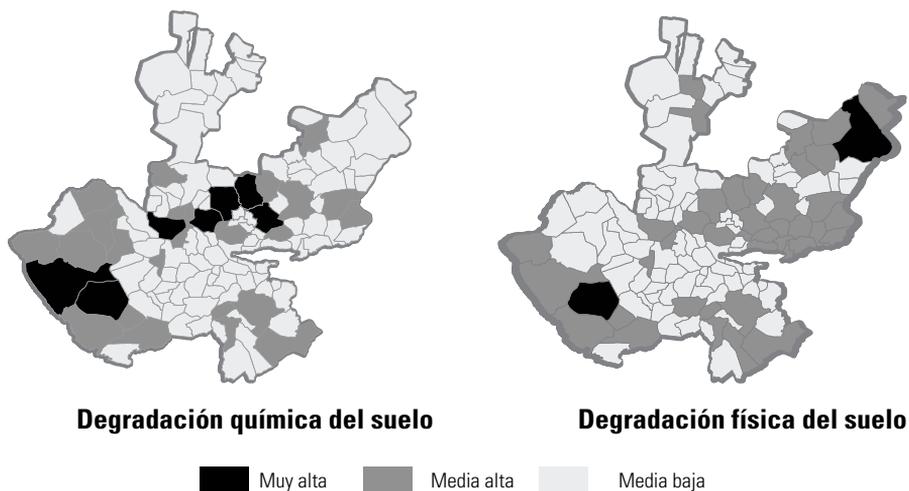


Figura 3.9 Municipios con mayor degradación del suelo en 2008
 Fuente: Elaboración propia.

Pérdida de la salud forestal

Una de las presiones mayores a los ecosistemas de Jalisco, que tiene un impacto en la salud de los ecosistemas y por ende en los servicios otorgados por éstos, son los incendios forestales (figura 3.10), que en el periodo analizado han colocado a Jalisco dentro de los primeros lugares nacionales de afectación, al pasar de 437 incendios en 1995 que afectaron a 16,983 hectáreas, a un número de 643 con 23,932 hectáreas afectadas en 2008. Las causas principales de los incendios son el uso del fuego como una tecnología para el desarrollo de actividades agropecuarias y presiones para cambiar el uso del suelo de con-

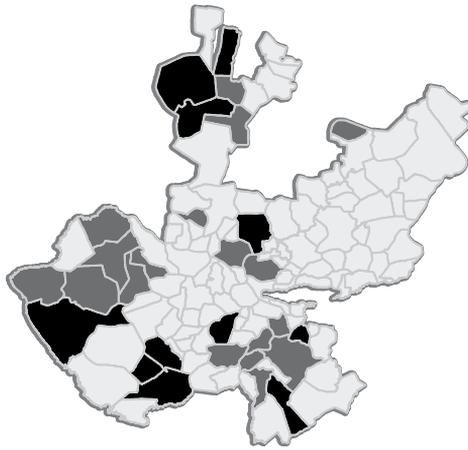


Figura 3.10. **Incendios Forestales frecuentes durante 1990-2008**

Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI.

servación a un uso urbano. Los incendios afectan a la disminución de todos los servicios de los ecosistemas, pues reducen el aprovisionamiento de alimentos, agua, recursos genéticos, madera; disminuyen también los servicios de regulación de la calidad del aire, del escurrimiento de la lluvia, la erosión, la protección a los desastres hidrometeorológicos; y reducen también servicios culturales como los valores estéticos y de recreación de los bosques.

El inventario Forestal Nacional 2000-2001 (SEMARNAP, 2000), reporta para Jalisco 4'700,725 hectáreas de bosques que representan el 58% de la superficie, una cifra satisfactoria al entrar al siglo XXI, sin embargo la superficie de bosques sanos, cuyos ecosistemas están en equilibrio y sin presencia de vegetación secundaria, es una cifra de 2'825,798 hectáreas, que equivalen a un 35% del estado; en otras palabras, en el 23% del territorio de Jalisco hay bos-

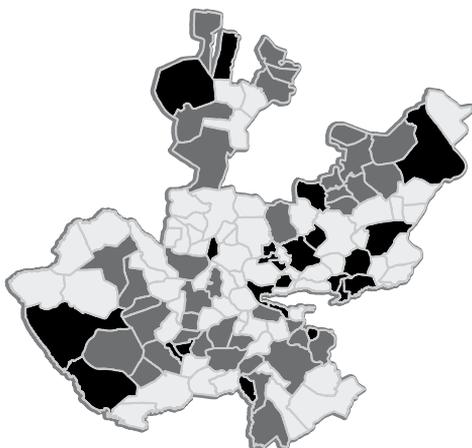


Figura 3.11. **Municipios con pérdida de salud forestal**

Fuente: Elaboración propia

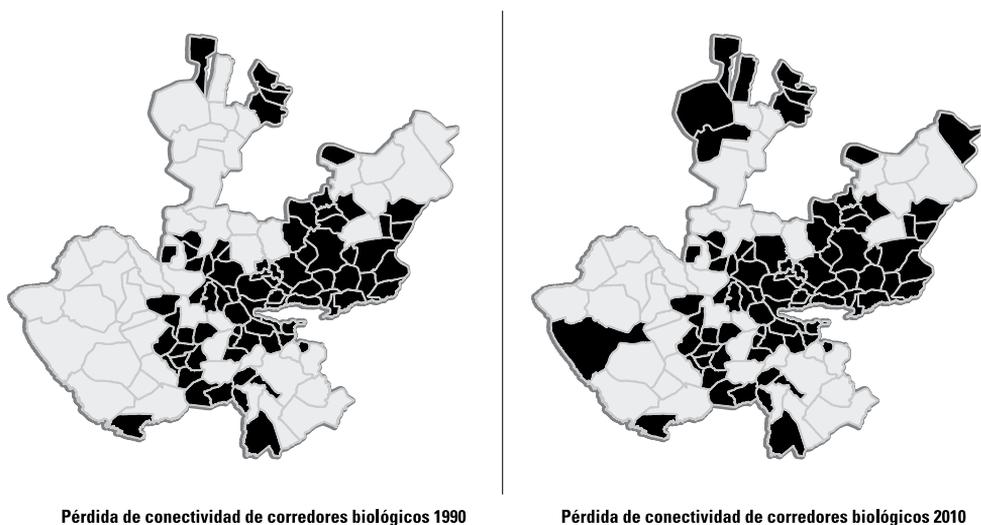


Figura 3.12. **Municipios con pérdida significativa en la conectividad de corredores de vida silvestre a partir de la fragmentación de sus bosque**

Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI.

ques cuya condición de salud y estabilidad están afectadas por las diversas presiones culturales y económicas (figura 3.11), y en el 42% de Jalisco ya no existe vegetación original.

Otro problema identificado en el periodo de estudio ha sido la fragmentación de corredores de vida silvestre por cambio de uso del suelo, la cual ha ido en incremento durante 1990-2010 (figura 3.12).

Pérdida del bienestar humano

Son múltiples los efectos del deterioro ambiental en el bienestar humano, e incluyen la reducción en el acceso a materiales básicos, seguridad y salud. Los más perjudicados son quienes se ven expuestos de forma frecuente a la contaminación y/o degradación ambiental, en general los más pobres.

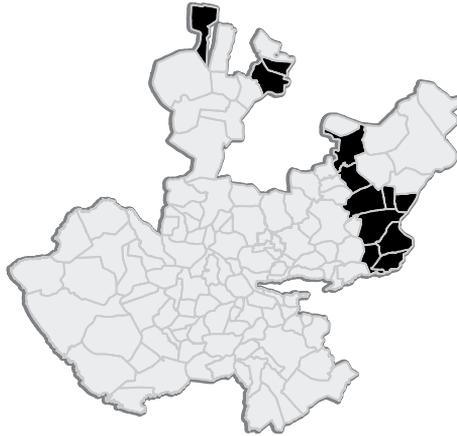


Figura 3.13. **Pérdida de zonas agrícolas de agricultura de temporal por cambio climático**
Fuente: Ruiz, 2000.

Pérdida al acceso de alimentos

Se calcula que por degradación de los suelos en Jalisco se dejan de producir cada año 30 mil toneladas de maíz, a lo que hay que sumar la alteración del clima, que manifiesta repercusiones en la producción agrícola de temporal, al reducirse la estación de crecimiento de cultivos básicos como el maíz (figura 3.13).

Pérdida de seguridad

La alteración de los ecosistemas provoca una modificación en la infiltración del agua de lluvia, lo que aumenta las inundaciones y también el incremento en la pérdida de vidas humanas por fenómenos meteorológicos, con casos extraordinarios como el sucedido en 2007, cuando murieron 34 personas por el temporal de lluvias (figura 3.14).

Pérdida de salud

En relación a la salud de las personas, los efectos ambientales de la contaminación atmosférica afectan en mayor proporción a los habitantes de la zona metropolitana de Gua-

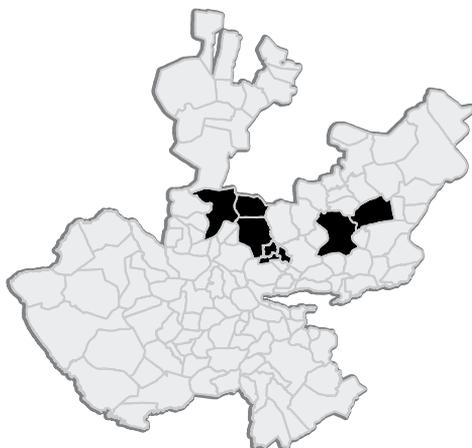


Figura 3.14. **Ubicación de muertes por temporal de lluvias en 2007**

Fuente: Unidad Estatal de Protección Civil Jalisco, 2007.

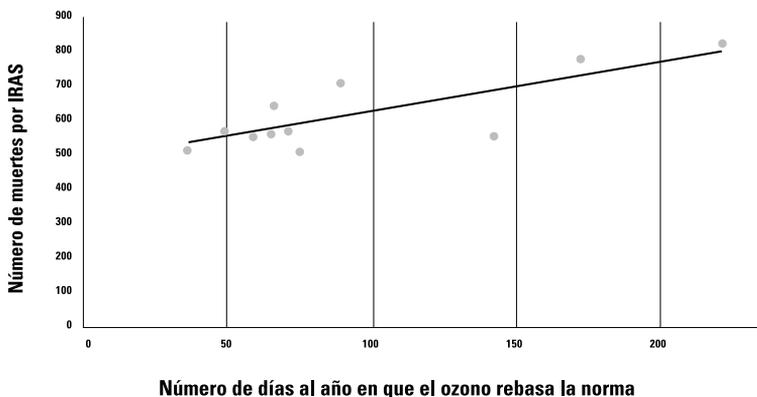


Figura 3.15. **Asociación entre contaminación del aire por ozono y muertes por infecciones respiratorias agudas en la ZMG durante 1996-2006.**

Fuente: Pinal y Curiel, 2009.

dalajara, donde el incremento en la frecuencia de exposición a valores fuera de norma de ozono, están asociados al incremento en la mortalidad por infecciones respiratorias (figura 3.15).

Es conveniente señalar que existe una alta probabilidad de que este fenómeno se vea incrementado a consecuencia del cambio climático, por lo que resulta pertinente iniciar acciones de adaptación para reducir daños en la salud de las personas.

Conclusiones

- El deterioro de la calidad de los recursos naturales no se ha logrado detener y revertir durante 1990-2010.
- Existe afectación a diversos servicios de ecosistemas que son esenciales para el bienestar humano.
- Es necesario implementar acciones para reducir el impacto de las fuerzas motoras y las presiones que están originando la contaminación y degradación ambiental, así como la pérdida de servicios de los ecosistemas y deterioro en el bienestar humano.
- Es igualmente necesario implementar acciones para reducir la vulnerabilidad de las personas, los cultivos y la biodiversidad expuestos a la degradación, contaminación y cambio climático.
- Resulta necesario revisar los valores fijados en las normas, con base en el incremento de los efectos de la contaminación y degradación de recursos naturales.
- La educación ambiental, junto a la promoción de tecnologías de conservación y restauración son imprescindibles para detener y revertir el deterioro.
- Es urgente la gestión de redes sociales de generación de cambios.
- El ordenamiento ecológico territorial es un instrumento poderoso de planeación que puede enfrentar las fuerzas y presiones que originan el deterioro.

Referencias:

Castillo, A. (2009). *Infraestructura y Daños a la Biodiversidad en la Costa de Jalisco; estudio de caso*. Guadalajara: SEMADES.

CNA. Comisión Nacional del Agua (2002). *Determinación de la disponibilidad de agua en el acuífero Encarnación, estado de Jalisco*. México: CNA.

COEPO, Consejo Estatal de Población, Gobierno de Jalisco. (2006). *Proyecciones demográficas 2006-2030*. Guadalajara: COEPO. Obtenido en: http://coepo.jalisco.gob.mx/html/I_proyeccionesdemograficas.html

Curiel, A. et al (1999). *Indicadores Municipales de Sustentabilidad; Ordenamiento Ecológico Territorial de Jalisco*. Guadalajara: Gobierno del Estado de Jalisco, Universidad de Guadalajara e Instituto Nacional de Ecología.

Curiel, A. y Garibay, M.A. (2008). *Contaminantes atmosféricos en la zona metropolitana de Guadalajara de impacto en la salud ambiental*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara.

Gobierno de Jalisco, Poder Ejecutivo (28 de julio de 2001). *Ordenamiento Ecológico Territorial de Jalisco. Periódico Oficial El Estado de Jalisco, tomo CCCXXXIX, 3 Sección IV*. Guadalajara: Gobierno de Jalisco.

INEGI, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (2009). *Anuario estadístico de Jalisco 2009*. Aguascalientes: INEGI y Gobierno del Estado de Jalisco (Tomo I y II).

_____. (2002). *Anuario estadístico Jalisco edición 2002*. Aguascalientes: INEGI y Gobierno del Estado de Jalisco (Tomo I y II).

_____. (1996). *Anuario estadístico de Jalisco Edición 1996*. Aguascalientes: INEGI y Gobierno del Estado de Jalisco.

_____. (1990). *Jalisco, Cuaderno de Información para la Planeación*. Aguascalientes: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

OMS, Organización Mundial de la Salud (2008). *Calidad del Aire y Salud*. Ginebra: OMS. Nota descriptiva No 313.

Pinal, G. y Curiel, A. (2009). *Indicadores de salud ambiental en materia de calidad del aire para la zona metropolitana de Guadalajara*, en Garibay, M.G. Aire y Salud. Guadalajara: Universidad de Guadalajara.

Ruiz, J.A. (2000). *Cambio climático y algunos impactos sobre las potencialidades agrícolas de Jalisco*. México: De Vinci 2(5), 4-15.

SEMARNAP (2000). *Inventario Forestal Nacional 2000-2001*. México: SEMARNAP-UNAM-INEGI.

UN. United Nations (1974). *Resolutions adopted by the General Assembly 3201 (S-VI). Declaration on the Establishment of a New International Economic Order*. New York: UN. Obtenido en: <http://www.un-documents.net/s6r3201.htm>.

Unidad Estatal de Protección Civil Jalisco (2007). *Personas fallecidas por el temporal de lluvias 2007*. Guadalajara: Unidad Estatal de Protección Civil Jalisco.

WHO, World Health Organization (2006). *Housing and health regulations in Europe*. Copenhagen: WHO Regional Office for Europe.

CAPÍTULO 4



Cultura: patrimonio, creación y difusión

Dulce Ma. Zúñiga¹

Resumen

En este artículo se analiza de manera rápida la importancia de la cultura en el desarrollo de una región y en general de un estado. Se revisan las formas de organización de las instituciones dedicadas a la difusión y promoción de la cultura en el estado de Jalisco en los últimos 20 años: se registra un claro y rico avance tanto en la actividad creativa como en la intención de formar públicos exigentes en el área. El propósito de esta contribución es examinar lo que se ha hecho sin hacer crítica, simplemente se limita a describir algunas de las acciones más importantes.

Introducción: No hay desarrollo sin cultura

Los sociólogos, antropólogos e historiadores han insistido en la tendencia de los economistas a no prestar suficiente atención a la cultura cuando investigan el funcionamiento de las sociedades en general y el proceso de desarrollo en particular. Es preciso remediar

¹ Por la colaboración recibida la autora hace patente su agradecimiento a sus colegas Marco Aurelio Larios, Raúl Aceves, Luis Martín Ulloa, Blanca Estela Ruiz y Cristina Barajas Mora.

este abandono (o, más preciso, esta indiferencia), y los economistas pueden, con resultados ventajosos, poner más atención en la influencia que la cultura tiene en los asuntos económicos y sociales. Los organismos de desarrollo, como el Banco Mundial, también pueden reflejar, al menos hasta cierto punto, dicho abandono, aunque sea solamente por estar influidos en forma tan predominante por el pensamiento de economistas y expertos financieros.

La cultura ha comenzado a redefinir paulatinamente su papel frente a la economía y al llamado “progreso”. Poco se duda ya acerca de su importancia como inductora de desarrollo y cohesión social, de su relevante papel en la diversidad cultural, la integración de comunidades minoritarias, los procesos de igualdad de género y la problemática de las comunidades urbanas y rurales marginadas.

Los sectores políticos están comenzando a percibir y reconocer que el conocimiento y la creación cultural juegan un papel mucho más importante de lo que suponían y han constatado que las decisiones políticas, las iniciativas económicas y financieras y las reformas sociales tienen muchas más posibilidades de avanzar con éxito, si simultáneamente se tiene en cuenta la perspectiva cultural para atender las aspiraciones e inquietudes de la sociedad.

En 1970, la Conferencia Intergubernamental sobre los Aspectos Institucionales, Administrativos y Financieros de las Políticas Culturales, celebrada en Venecia y organizada por la UNESCO, planteó por primera vez las nociones de “desarrollo cultural” y de “dimensión cultural del desarrollo”. En esa ocasión se debatió acerca de los temas relacionados con la cultura, sus políticas nacionales y sus implicaciones en el modelo de desarrollo.

Esta fue la primera de una serie de reuniones regionales destinadas a poner en marcha un proceso de reflexión sobre cómo podrían integrarse las políticas culturales en las estrategias de desarrollo. El punto de atención comenzó a centrarse, también por primera vez, no sólo en la educación, sino también en la cultura. La Conferencia Mundial sobre las Políticas Culturales (MONDIACULT) celebrada en México en 1982, aprobó la definición de cultura y estableció un vínculo irrevocable entre cultura y desarrollo al afirmar también que “sólo puede asegurarse un desarrollo equilibrado mediante la integración de los factores culturales en las estrategias para alcanzarlo”. El encuentro dio un importante

paso en la evolución de las ideas sobre la cultura. Sus conclusiones y recomendaciones sirvieron de modelo e inspiración para las políticas culturales de las naciones durante más de una década.

A partir de entonces, la UNESCO inició el proceso que denominó Decenio Mundial para el desarrollo Cultural (1988-1997), durante el cual se movilizó a la comunidad internacional a partir de los objetivos propuestos para trabajar en la agenda de cultura y desarrollo: a) reconocer la dimensión cultural del desarrollo; b) afirmar y enriquecer las identidades culturales; c) aumentar la participación de todo el pueblo en la vida cultural, y d) fomentar la cooperación cultural internacional.

Durante el decenio se marcó un progreso sustancial en la incorporación de la dimensión cultural del desarrollo en las políticas. Se iniciaron entonces numerosos proyectos y se impulsaron nuevas redes. Se reforzó la colaboración entre organizaciones que prestan asesoramiento a los gobiernos en materia de políticas y mejoraron las capacidades endógenas, en particular en el ámbito de la administración cultural.

Patrimonio cultural del estado de Jalisco: herencia y tradición

En el plano nacional e internacional, Jalisco es reconocido como origen de expresiones culturales que han pasado a formar parte esencial de la identidad mexicana. En tiempos recientes se ha adoptado el lema “Jalisco es México”, debido a que esta región es la cuna del mariachi, la charrería (el deporte nacional por excelencia) y el tequila. Eso en lo referente a la cultura llamada “popular” o “tradicional” en la que la gente se reconoce y con la que se identifica. Sin embargo, Jalisco es también pródigo en alta cultura, en obras artísticas que se destacan universalmente.

La UNESCO reconoce, como es sabido, los sitios cuyo valor patrimonial rebasa los límites nacionales y enriquecen a la humanidad entera. En México existen treinta sitios que obtuvieron la designación de “Patrimonio de la Humanidad” y dos de ellos están en Jalisco: el Hospicio Cabañas (reconocido en 1997) y el paisaje agavero con sus antiguas instalaciones en Tequila (en 2006). Existen tres sitios más en espera de ser registrados: el poblado histórico San Sebastián del Oeste (en la categoría de bienes mixtos), el “Camino

Real de Tierra Adentro” en la calidad de itinerario cultural (que comparte con varios estados en México y en Estados Unidos) y la Ruta Huichol de Wirikuta en Tatehuari Huaju-yé, en tanto sitio sagrado.

La diversidad cultural de Jalisco es muy vasta. En su territorio se albergan bienes materiales (paleontológicos, prehispánicos, históricos y artísticos) e inmateriales, entre los que se encuentran las tradiciones, las creencias populares, los saberes ancestrales y las festividades.

En lo referente a patrimonio paleontológico, en 1962, en el potrero El Tule de la localidad de Catarina, se hizo un estupendo trabajo de salvamento para recuperar la osamenta del llamado “mamut de Catarina” que constituye la pieza principal exhibida en el Museo Regional de Guadalajara. En años recientes, accidentalmente, se hizo el hallazgo de la osamenta de un mamut columbi, con una antigüedad aproximada de entre 8 y 27 mil años. Se encuentra ahora en proceso de análisis, consolidación y registro para que pueda ser exhibida.

Se estima que en Jalisco existen aproximadamente dos mil sitios arqueológicos que van desde pequeños hallazgos de cerámica hasta estructuras monumentales, afortunadamente considerados bienes de dominio público y por lo tanto protegidos por la Ley General de Bienes Nacionales. A su vez, la “Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas” prevé que estos bienes culturales son propiedad de la nación, inalienable e imprescriptible.

En la arquitectura prehispánica destacan los sitios arqueológicos de Guachimontones, en Teuchitlán; el Ixtépete, en Zapopan e Ixtapa, en Puerto Vallarta. Prácticamente en todos los municipios de Jalisco se tienen indicios de culturas prehispánicas, por lo que en 2007 el Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH) y el gobierno de Jalisco firmaron un convenio de colaboración y coordinación (dotado de recursos financieros) para la investigación, rescate, valoración y conservación de los sitios arqueológicos. Gracias a la cooperación de los diversos niveles de gobierno en Jalisco y el INAH, se ha logrado una mejor protección del patrimonio.

Existen, asimismo, bienes patrimoniales de carácter histórico que en Jalisco suman 8 mil 500 (registrados hasta la fecha). Esta cantidad sitúa al estado en el segundo lugar a nivel nacional, sólo por debajo de Puebla, que detenta 11 mil 500 inmuebles.

En cuanto al patrimonio artístico, está conformado por “bienes que sean producto de la creatividad del ser humano que expresen valores, ideas y sentimientos, como las Bellas Artes, los oficios artesanales, los trajes típicos, los idiomas, los bienes tradicionales, las festividades y la sabiduría popular”, como reza la “Ley del Patrimonio Cultural y natural del Estado de Jalisco y sus Municipios”, art. 3, fracc. XIV., aprobada en 2007. Existen en nuestro estado cinco monumentos artísticos de valor incuestionable, protegidos por el Instituto Nacional de Bellas Artes (INBA). El primero es la extraordinaria obra plástica de José Clemente Orozco (declarada en 1943), que consta de obra de caballete, grabados, dibujos y, por supuesto, los murales. En Jalisco se conserva una colección de 340 de sus obras, mientras que el resto se encuentra disperso entre colecciones privadas y de museos del mundo entero. El segundo reconocimiento, en 1964, fue para los dibujos y pinturas de Gerardo Murillo Coronado, “Dr. Atl”, quien fuera maestro de Orozco en su juventud.

Hay también obras arquitectónicas que han recibido la categoría de “Patrimonio Artístico”: el Mercado Libertad, edificado por el arquitecto Alejandro Zohn en 1958, conocido popularmente como San Juan de Dios, que fue registrado en 2005. En el 2006 fueron integradas al padrón dos construcciones del célebre arquitecto jalisciense Luis Barragán, único mexicano en haber recibido el Premio Pritzker (considerado el Nobel de la Arquitectura): la Casa ITESO Clavigero, originalmente construida para Efraín González Luna, ubicada en la calle José Guadalupe Zuno 2083, adquirida e impecablemente restaurada por el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Occidente, que la destinó a la difusión cultural; y la finca conocida como Casa Cristo, ubicada en la calle Pedro Moreno núm. 1612, ahora propiedad del Colegio de Arquitectos, quienes pretenden convertirla en Museo de la Arquitectura.

Como se ha constatado en la brevísima relación de algunos de los bienes patrimoniales del estado de Jalisco, la cultura es uno de los pilares que indiscutiblemente sostienen a la sociedad.

Hemos hablado de patrimonio material, de edificaciones y obras artísticas tangibles, pero existe también una gran cantidad de riqueza cultural intangible, como las tradiciones que vienen desde la época prehispánica, pero son igualmente valiosas las creencias populares y los hábitos cotidianos que nos identifican. La “cultura” que hacemos todos, no sólo la llamada Alta Cultura, es digna de preservación: debemos cuidarla, como debemos cuidar el agua o los bosques.

Desarrollo de la creación y consumo cultural: 1990-2010

Hay un hecho trascendental en la historia de la difusión cultural en México: el 7 de diciembre de 1988 el gobierno de la República Mexicana publicó un decreto en el Diario Oficial de la Federación para crear el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (CONACULTA) como órgano administrativo desconcentrado de la SEP. Este nuevo Consejo estaría facultado para coordinar todas las unidades administrativas e instituciones públicas cuya labor es promover y difundir la cultura y las artes. Esta acción tan significativa puso a México en sintonía con el ánimo mundial de incluir a la cultura y su difusión masiva en las agendas nacionales, como recomienda la UNESCO.

El CONACULTA fue creado con el fin de sistematizar las políticas, organismos y dependencias tanto de carácter cultural como artístico. Asimismo, tiene labores de promoción, apoyo y patrocinio de los eventos que propicien el arte y la cultura. Sus ejes de acción son: 1. Patrimonio y diversidad cultural. 2. Infraestructura cultural. 3. Promoción cultural nacional e internacional. 4. Estímulos públicos a la creación y mecenazgo. 5. Formación e investigación antropológica, histórica, cultural y artística. 6. Esparcimiento cultural y lectura. 7. Cultura y turismo. 8. Industrias culturales.

Instituciones gestoras de la cultura en Jalisco

Difusión cultural en dependencias gubernamentales

A escala estatal, el 20 de junio de 1992 fue publicado en el diario oficial del Estado de Jalisco el decreto mediante el cual el Congreso estableció la creación de la Secretaría de Cultura, (SC) cuya función es: “Contribuir al desarrollo integral de los jaliscienses, elevando su calidad de vida y garantizar su derecho a la cultura mediante la preservación, difusión y acrecentamiento de los valores culturales que fortalezcan su identidad”.

Sus objetivos son:

1. Promoción de las Bellas Artes. Se plantea como meta prioritaria la realización de actividades artísticas en los 125 municipios que conforman el estado, en sus diversas disciplinas: música, danza, teatro y artes plásticas. Llevar a cabo programas de radio y televisión con contenido cultural que tengan el mayor alcance posible.

2. Fomento al libro y la lectura. “Para mejorar la calidad de vida de los jaliscienses es indispensable realizar acciones que fomenten la lectura, utilizando espacios propios como hasta ahora se ha venido realizando en las bibliotecas públicas de todo el Estado, además del apoyo de la sociedad civil a través de las salas de lectura en espacios alternos adecuados para incrementar este hábito”. Las publicaciones culturales son otra herramienta utilizada para este fin, por medio de donación de títulos a las bibliotecas y aquellas instituciones y personas que solicitan acervo para promover la lectura y difundir la cultura por medio del libro.

3. Estímulo al desarrollo y a la creación artística. Este rubro es atendido por medio de programas federales y estatales que permiten otorgar becas, apoyos económicos, reconocimientos, premios y homenajes a creadores, artistas, investigadores, grupos y organizaciones de relevante aportación al sector cultural, y a la población en general que promueve, desarrolla y difunde proyectos culturales a la población del Estado.

4. Capacitación y formación cultural. Este objetivo se refiere a talleres, conferencias, seminarios, diplomados y cursos de formación en las diferentes disciplinas artísticas, dirigidos a la población en general y al personal que labora en los diferentes espacios culturales.

La formación cultural debe de comenzar desde los primeros años de vida de los individuos, por ello, uno de nuestros objetivos es realizar actividades infantiles de calidad en los lugares de su desarrollo como escuelas pero también en foros, teatros y espacios públicos.

Además se atiende a sectores de la población que por su condición física y/o social, no se encuentran en posibilidades de asistir a las actividades que programa la Secretaría en los diversos espacios culturales. Por esta razón, se realizan programas especiales en hospitales, centros penitenciarios y asilos.

La creación de la Secretaría de Cultura fue decisiva para lograr el desarrollo cultural deseable en el territorio jalisciense, como puede constatare en sus cuatro ejes principales de acción. Era imprescindible contar con un organismo de esa naturaleza en un estado cuya riqueza cultural es tan sólida y variada.

Si se examina la situación de la cultura y las artes al inicio de la década de los 90 y lo que sucede en el momento actual, el avance resulta enorme. Cabe señalar que no bastaba con crear la SC, fue necesario evolucionar y adaptarse a las necesidades y requerimientos de la comunidad artística para alcanzar el nivel deseable en la promoción del arte. La SC ha crecido sustancialmente en el número de programas y en infraestructura, también en personal, por supuesto. Lo que no ha crecido al mismo ritmo es su presupuesto anual. Al iniciar sus trabajos en 1992, la dependencia contaba con 0.85 por ciento del presupuesto global del gobierno de Jalisco y 17 años después apenas alcanza el 0.5 por ciento. Es una disminución significativa. Estamos muy lejos del 1 por ciento del presupuesto que recomienda la UNESCO a los gobiernos como mínimo indispensable en los países para la promoción y difusión de la cultura.

En el año 2007, Alejandro Cravioto Lebrija, titular de la SC, al cumplirse quince años de la fundación del organismo, declaró que: “Es una institución líder a nivel nacional, un organismo con una gran vitalidad, con una presencia fuerte en los temas que le competen de la cultura y como un organismo consolidado, desburocratizado, con un trabajo eficiente y un trabajo eficaz. La veo como una entidad en estrecha relación con la comunidad cultural, atendiendo sus necesidades, dialogando permanentemente con la comunidad cultural y la veo como un ente promotor absoluto de la cultura en nuestro estado. Y como una entidad, también, que facilita la proyección de nuestros artistas hacia otras entidades y otros ámbitos nacionales y extranjeros”.

La Secretaría de Cultura sufrirá un recorte presupuestal de 45 por ciento, tomando en cuenta que el presupuesto ejercido en 2009 llegó a casi 581 millones de pesos, mientras que para 2010 sólo habrá disponibles un total de 318 millones 752,844 pesos. A pesar del aciago panorama, el titular de la dependencia, Alejandro Cravioto, afirma que seguirá adelante con proyectos considerados prioritarios como el Museo de la Barranca de arte contemporáneo (que de alguna forma viene a sustituir al fallido Museo Guggenheim), el Palacio de las Artes y las Comunicaciones y la adquisición del edificio de la Quinta Región Militar para dedicarla a fines culturales.

Existe una Dirección de Actividades Culturales, actualmente a cargo de Carlos Sánchez, que no sólo no tendrá recorte presupuestal, sino que recibirá un incremento sustancial: de un millón y medio que recibió en 2009, en el año que le sigue tendrá casi 10 millones de pesos. Este aumento en los recursos se debe al apoyo federal del CONACULTA y se

destinará al Programa de Apoyo a la Infraestructura Cultural de los Estados (PAICE), entre otros. Impactará también en proyectos ya iniciados como la galería de la Estación Exconvento del Carmen y la Casa de la Cultura Jalisciense, y los programas institucionales, como el Festival de Danza Contemporánea Onésimo González, la Posada Jalisco, el Premio “Elías Nandino” y varios más que se sumarán a las actividades de 2010. Algunos recursos se aplicarán en el desarrollo de nuevos proyectos, como el programa “Cultura Niños”, que se integrará por talleres, coproducciones con ocho grupos de titiriteros locales, así como la difusión de los artistas jaliscienses en la Ciudad de México. También el Festival de Arte Interuniversitario, un taller de capacitación de niños en las artes que comenzará en febrero y se extenderá 10 meses, durante los cuales los pequeños conocerán las diferentes manifestaciones artísticas, el Encuentro Nacional de Juegos Tradicionales, la Muestra Nacional de Teatro ...

Además, otra apuesta será la organización de festivales populares, cívicos y artísticos, que tendrán como sede Plaza Guadalajara, en el marco de las celebraciones del Bicentenario de la Independencia y el Centenario de la Revolución mexicana.

Para el cumplimiento de las metas y objetivos de apoyo e impulso a la actividad creativa en el estado de Jalisco, se creó el Consejo Estatal para la Cultura y las Artes (CECA), un organismo público desconcentrado de la Secretaría de Cultura con funciones deliberadas, propositivas y de consulta, que funge como espacio de vinculación entre las autoridades culturales y la sociedad. Su creación se dio junto con la publicación de la Ley de Fomento a la Cultura, en 2000 y entró en funciones en marzo de 2001. Entre sus funciones principales se destacan “la formulación de políticas públicas, con propuestas concretas y viables; así como la entrega de apoyos económicos a creadores, investigadores, intérpretes, promotores, que presentan un proyecto de impacto social y calidad artística”.

Es interesante ver cómo se integra el Consejo porque tiene una composición mixta, con delegados de algunas entidades gubernamentales y representantes de la comunidad artística: tres de artes plásticas, de cine y video, de danza, de teatro, de letras, de música, de artesanías, de cultura popular, de culturas indígenas; un representante de la Universidad de Guadalajara, uno de El Colegio de Jalisco y uno de la Benemérita Sociedad de Geografía y Estadística, Capítulo Jalisco, más los ganadores del Premio Jalisco a los méritos Humanístico y Literario durante el año siguiente a partir de la fecha en que se les otorgó.

Existe un Fondo Estatal para la Cultura y las Artes, creado en 2004, que se encarga del otorgamiento de becas a creadores artísticos. El Fondo se inició con 800 mil pesos, al año siguiente se incrementó a un millón trescientos mil pesos, que en opinión del Presidente del CECA, Martín Almádez, era insuficiente para atender las propuestas de proyectos que recibían. En 2007 se le planteó al Secretario de Cultura la necesidad de incrementar el fondo. Esta solicitud fue atendida en 2009, con un incremento de 70%, por lo que el Fondo se amplió a 2 millones trescientos mil pesos para ser distribuidos entre unos 50 proyectos artísticos.

El gobierno del estado de Jalisco reconoce a quienes benefician a la sociedad con sus obras mediante el Premio Jalisco. Este galardón fue creado en 1950, consistía en una recompensa de tres mil pesos y la publicación del trabajo ganador (poesía, cuento, obras de teatro y trabajos monográficos de investigación). Posteriormente, el 17 de octubre de 1953, Agustín Yáñez, entonces gobernador del estado, extendió el reconocimiento a las ciencias y demás artes, e incrementó su monto: diez mil pesos a los primeros lugares.

Después de una suspensión de diez años (1967 a 1977) por motivos de baja calidad en las obras premiadas (según se lee en los diarios de la época), el gobernador Flavio Romero de Velasco volvió a otorgar el Premio Jalisco y dejó de ser un concurso para convertirse en un reconocimiento de Jalisco a ciudadanos de brillante trayectoria, modalidad que conserva aún. Se aprovechó para relanzar el Premio y dotarlo con 30 mil pesos. En el año 2003, se incrementó de nuevo el monto: 50 mil pesos. Y en el 2005 se entregaron 55 mil pesos, más un pergamino en el que se expresan las razones por las que se otorga al ganador, además de una medalla. En la edición más reciente (2008) se aumentó el metálico a 80 mil pesos. Se concede a jaliscienses que se han distinguido en los ámbitos humanístico, literario, cultural, cívico, laboral, científico y deportivo, con actos, obras o proyectos a favor del Estado, el país o de la humanidad.

Difusión y promoción cultural en la Universidad de Guadalajara

Otro factor de alto impacto en el desarrollo cultural del estado de Jalisco fue la descentralización de la Universidad de Guadalajara (UdeG), que en 1994 se convirtió en Red Universitaria y estableció ocho centros de enseñanza en las diversas regiones, con

miras a contribuir al desarrollo sustentable de cada una de ellas. Su misión esencial es realizar y difundir investigaciones científicas, humanísticas y tecnológicas de reconocida calidad y relevancia nacional e internacional. Su contribución al desarrollo de Jalisco y del país consiste en generar, transmitir y aplicar conocimiento. Guían el quehacer de académicos, estudiantes, trabajadores y egresados los principios de solidaridad social, respeto a la dignidad humana, cuidado del ambiente y corresponsabilidad ciudadana con sus comunidades de vida. Entre sus tareas específicas están el preservar y difundir los valores de la cultura de Jalisco en todas sus expresiones y sostener el compromiso de extender los beneficios del saber a todos los miembros de la sociedad.

Una de las iniciativas fundamentales de impulso a la cultura por parte de la Universidad de Guadalajara fue la creación de la Feria Internacional del Libro (FIL) en 1987. Con el curso de los años, la FIL ha llegado a consolidarse como la feria literaria y artística más importante en el mundo de habla hispana. Guadalajara –y la afirmación se puede extender a Jalisco–, cambió definitivamente con la instauración de la FIL. Es la reunión de libros, autores, artistas, lectores, editores, traductores, bibliotecarios, gestores culturales, periodistas y académicos más grande y esperada de México. En su edición más reciente, 2009, la FIL recibió a 606,008 visitantes (cifras preliminares), participaron 1925 editores de 40 países, se presentaron 455 libros, hubo 57 actividades artísticas y musicales. Por la FIL han pasado los autores más destacados a nivel mundial: es el mejor escaparate para la promoción de la lectura. Hemos tenido oportunidad de ver y escuchar a leyendas literarias como Gabriel García Márquez, Mario Vargas Llosa, Mario Benedetti, Jaime Sabines, Carlos Fuentes, Juan Gelman; escritores ganadores del Premio Nobel de Literatura como William Golding, José Saramago, Toni Morrison, Nadine Gordimer, Orhan Pamuk, entre un sinnúmero más. En la FIL, además de ser un espacio de exhibición y venta de libros, se negocian derechos de autor y de traducción y se realizan numerosas actividades en torno al mundo editorial. También se entregan Premios y Reconocimientos de nivel internacional como el Premio FIL de literatura en lenguas romances (antes denominado Premio Juan Rulfo), el Premio al Mérito Editorial, el Premio Sor Juana Inés de la Cruz para obra escrita por mujeres, el Premio ARPA-FIL para la obra arquitectónica, el Fernando Benítez de periodismo cultural, el Homenaje al Bibliófilo, el Homenaje al Bibliotecario, el Premio La Catrina a la historieta y la caricatura.

Propios y extraños se sorprenden al ver los auditorios y salones de la Expo Guadalajara completamente llenos de público que acude a escuchar a los autores. Es sin duda un fenómeno cultural que ningún jalisciense hubiera imaginado veinte años atrás.

Otra iniciativa universitaria, que vino a enriquecer el nivel cultural de Jalisco, es la Cátedra Latinoamericana Julio Cortázar, que inició en 1995, patrocinada por los escritores Carlos Fuentes y Gabriel García Márquez, quienes donaron a la UdeG el monto de las Becas que les concedió el Gobierno mexicano como “creadores eméritos” para que se fundara la Cátedra en honor al autor argentino. Desde su fundación, la Cátedra Cortázar ha recibido en Guadalajara a intelectuales de nivel internacional que dictan conferencias y seminarios (sin costo y abiertos al público general) en las diversas áreas del saber: literatura, historia, filosofía, sociología, política, arquitectura, artes plásticas, economía, etcétera. Han visitado la Cátedra varios Premios Nobel de Literatura, hombres de Estado en funciones, analistas políticos, periodistas reconocidos ... Y sus conferencias quedan filmadas y a disposición del público en formato VHS o DVD, disponibles en la Biblioteca Manuel Rodríguez Lapuente de la UdeG.

Para cumplir los ambiciosos objetivos de generación y difusión del saber, además de sus actividades docentes en las aulas, la UdeG fortaleció su estructura de administración y gestión cultural, al crear en el año 2004 “Cultura UDG”, que promueve cine, danza, teatro, literatura, música y artes plásticas en sus propios foros y en algunos externos. En lo que se refiere a sus espacios, Cultura UDG cuenta con el Cine foro Universidad, el Teatro Diana, la Casa Vallarta, el Teatro Estudio Cabaret, el Museo de las Artes, la Casa Escorza (dedicada a la exhibición fotográfica) y la galería Jorge Martínez. También gestiona y administra al Ballet Folklórico, de gran tradición y calidad escénica, que se presenta en el Teatro degollado cada domingo.

La UdeG no cuenta con grupos artísticos propios, a excepción del Ballet Folklórico, pero ofrece talleres de formación en danza contemporánea y folklórica y en algunas otras artes escénicas. Sin embargo, organiza constantemente presentaciones de grupos independientes en sus diversos foros.

En 2007 se inauguró el Auditorio TELMEX, uno de los espacios para espectáculos más importantes de América Latina. Ubicado en la Zona Metropolitana de Guadalajara, es

parte del proyecto cultural más ambicioso y trascendente de la Universidad de Guadalajara en los últimos años. El auditorio es el primer edificio que toma vida para impulsar el desarrollo del Centro Cultural Universitario. Su fastuoso edificio fue diseñado por el mexicano José de Arimatea Moyao y tiene un aforo de 10 mil asientos. Es preciso señalar que en el Auditorio Telmex se presentan espectáculos de todo tipo, conciertos de música culta, ballet clásico, contemporáneo, obras de teatro; pero también grupos musicales (o solistas) tan variados que van desde el tenor Plácido Domingo al ídolo popular Juan Gabriel, la banda norteamericana The Killers, el espectáculo para niños y adolescentes “Atrévete a soñar” o la agrupación Los Tigres del Norte. Su objetivo no es únicamente la difusión de la alta cultura sino también la promoción de espectáculos que pueden dejar beneficios económicos importantes. Lo mismo sucede con el Teatro Diana, dependencia de Cultura UDG.

Es indudable que la presencia y gran actividad cultural de la Universidad de Guadalajara ha cambiado el rostro de Jalisco: al paso de los años se ha fortalecido y refinado el gusto por las obras de calidad.

Breve repaso de la actividad artística en Jalisco y sus protagonistas

En el terreno de la creación artística, debemos señalar que ha habido grandes innovaciones gracias a la popularización de las nuevas tecnologías. Se ha encontrado una aplicación extraordinaria de éstas en la creación tanto en literatura como en artes visuales, artes plásticas y en espectáculos dancísticos y teatrales. Asistimos hoy en día a “performances” que implican el uso de computadoras, monitores, software especial, etcétera. En letras, por citar sólo un ejemplo, se publican libros y revistas electrónicas; existen blogs culturales donde se publican capítulos de novelas, poemas o cuentos; en fin, las posibilidades se ampliaron de manera considerable. Definitivamente la informática, la red internet y las computadoras portátiles han cambiado la forma de “hacer” arte.

Literatura

Las letras de Jalisco figuran a escala mundial desde los años 50 con la obra narrativa de Agustín Yáñez, Juan Rulfo, Juan José Arreola; en poesía sobresalen autores como Enrique

González Martínez, Alfredo R. Plasencia, Fray Asinello, Francisco González León y Elías Nandino, por citar sólo unos pocos. En la década de los noventa había en el estado autores consolidados en todas las disciplinas. Algunos con obra que trasciende los límites de Jalisco hasta el resto del país y otros, que inclusive han sido traducidos a idiomas extranjeros y han ganado premios de valor diverso.

Hay una gran actividad editorial, tanto oficial como independiente, que refleja en buena medida el gran interés de los autores por promover la literatura. Muchos de estos promotores reciben el apoyo de programas institucionales como el Fondo Nacional para la Cultura y las Artes (FONCA) o su similar en el estado (FECA).

Artes plásticas

En Jalisco se tiene un legado invaluable de obra plástica: José Clemente Orozco, artista genial cuya obra se aprecia en el Instituto Cultural Cabañas, en la Casa que lleva su nombre y en los diferentes espacios donde pintó magníficos murales. Además de la obra de Orozco, hay por supuesto un gran número de pintores, escultores, grabadores, dibujantes, acuarelistas y artistas conceptuales, cuya obra se exhibe en los museos y galerías institucionales y privadas, la mayoría especializadas en arte moderno y contemporáneo.

Un proyecto clave para la SC ha sido la creación de museos y Casas de la cultura en los 125 municipios de Jalisco, conforme con las características regionales. Se ha alcanzado el promedio de 0.146 museos por cada 10 mil habitantes, lo que equivale a 100 aproximadamente, según el reporte de actividades de la SC correspondiente al mes de septiembre de 2009.

Los principales sitios de exhibición de obra plástica y las dependencias que los resguardan son los siguientes:

El Gobierno del Estado, mediante la SCJ se encarga de la administración de los siguientes Museos, galerías y centros culturales:

- Instituto Cultural Cabañas.
- Ex Convento del Carmen.
- Foro de Arte y Cultura.

- Teatro Degollado.
- Patio de los Ángeles (un patio cubierto).

El Ayuntamiento de Guadalajara:

- Galería de Arte Moderno.
- Casa de los Colomos.
- Centro Cultural Luis Páez Brotchie.
- Casa Museo López Portillo.
- Museo de las Ciudades Hermanas.
- Museo del Periodismo y las Artes Gráficas.
- Museo de la Ciudad de Guadalajara.

Universidad de Guadalajara:

- Museo de las Artes.
- Casa Vallarta.
- Galería Jorge Martínez.

Existe la iniciativa de un grupo de amantes del arte, entre ellos el actual Secretario de Turismo del estado, Aurelio López Rocha, para la construcción del “Museo La Barranca de Arte Moderno y Contemporáneo”; al parecer los recursos para esa obra se canalizarán a través de la Secretaría de Turismo y no de la Secretaría de Cultura (lo que resulta un tanto extraño, como si el proyecto fuera concebido desde la perspectiva del turismo, para atraer visitantes, y no para el consumo de los coterráneos). Este proyecto viene a sustituir al fallido Museo Guggenheim, que no fue posible edificar por diversos motivos, entre ellos la falta de recursos financieros.

Cine y video

La UdeG organiza desde 1986 un festival de cine. Nació como Muestra de cine mexicano, pero a lo largo de los años se convirtió en Festival Internacional de Cine (FICG),

que actualmente es el festival de cine más importante de México, la principal vitrina de lanzamiento de películas mexicanas e iberoamericanas al mundo y el foro más activo de captación y negociación de proyectos acabados y en etapa de post-producción de América Latina. Se concibe como un Festival que los profesionales de la industria utilizan para consolidar sus propuestas, que los estudiantes y creadores en formación usan para desarrollar su talento, y que los espectadores visitan para encontrarse con un cine diferente al que ofrecen las opciones comerciales. En 2010 se celebrará la 25ª edición y Francia será el país invitado.

Las cifras hablan por sí solas. En el FICG más reciente se dieron cita 129 mil asistentes en 446 funciones abiertas al público; se exhibieron 226 películas, de las cuales 67 eran mexicanas. Acudieron representantes de 41 países, participaron 242 directores de cine y 1625 profesionales del medio cinematográfico y se entregaron 330 mil dólares en Premios en la Sección Oficial.

Radio y televisión de contenido cultural

A raíz de su descentralización, la Universidad de Guadalajara inició en el 2000 la instalación de estaciones hermanas de la original Radio Universidad de Guadalajara, convirtiéndola en Red, con transmisión en Colotlán, Ciudad Guzmán, Lagos de Moreno, Ocotlán, Ameca, Autlán y Puerto Vallarta. Su barra de programación es primordialmente cultural, con programas y transmisiones en vivo de temas universitarios y de vinculación con la sociedad.

Por otra parte, el 16 de enero de 1991, bajo la Dirección de las Radiodifusoras Culturales, se incorporó a la XEJB radio cultural en FM, la XHGJG-TV Canal 7 de Televisión y se adoptó el nombre de Sistema Jalisciense de Radio, Televisión y Cinematografía.

En 2005 adoptó el nombre de Sistema Jalisciense de Radio y Televisión y es parte de la Secretaría de Cultura. Es un organismo desconcentrado de la Secretaría de Cultura del Gobierno del Estado de Jalisco. Su objetivo: “Servir, de la mejor manera posible, a la comunidad; contribuyendo, como medio creativo de comunicación, a la promoción y difusión de la cultura, la educación, la información y el entretenimiento, coadyuvando con ello a las tareas de gobierno para el desarrollo integral de Jalisco”.

Música formal

Jalisco es cuna de grandes compositores e intérpretes: José Rolón, Blas Galindo, José Pablo Moncayo, Manuel Enríquez, Armando Lavalle, Hermilio Hernández y José Luis González, entre los primeros; de los segundos: Higinio Ruvalcaba, Arturo Xavier González, Gilda Cruz Romo y Flavio Becerra.

El estado cuenta con la Orquesta Filarmónica de Jalisco, que sustituyó a la desaparecida Sinfónica de Guadalajara en 1988.

Hay en el estado un gran interés por la música de concierto, por lo que existen varios festivales a lo largo del año bajo los auspicios de la SCJ y de patronatos particulares. Por ejemplo, las Fiestas de Octubre, que ha presentado a grupos y solistas de altísima calidad (baste mencionar, por ejemplo, al guitarrista español Narciso Yépez, solistas de la Filarmónica de Berlín y el Ensemble Auros).

La Escuela de Música de la UdeG y las escuelas e Institutos particulares siguen formando a compositores y ejecutantes excepcionales. Tres estaciones de radio transmiten música culta en Guadalajara: Radio Universidad (el programa “En concierto”), la XEJB, del Sistema jalisciense de Radio y TV, y Milenio, Bella Música, del grupo Promomedios Radio.

Patrimonio arquitectónico

En la ciudad de Guadalajara y en las del interior del estado, existe una gran cantidad de inmuebles reconocidos como parte del patrimonio arquitectónico y por lo tanto protegidos por la “Ley del Patrimonio Cultural y natural del Estado de Jalisco y sus Municipios”, que citamos en páginas anteriores.

En las dos últimas décadas este padrón de obras arquitectónicas urbanas no se ha incrementado de forma sensible. El empeño de los particulares se orienta a la arquitectura habitacional que ciertamente puede ser muy bella pero no está al alcance de la vista de cualquier ciudadano: los nuevos palacios suelen estar rodeados de bardas altas que impiden la vista al pasante. Cuando estos potentados habitaban en el centro de las ciudades, sus casas eran más abiertas, más “expuestas”: la situación ha cambiado mucho desde hace unos años.

Una iniciativa que no gozó del beneplácito de la mayoría de jaliscienses fue la construcción de Los Arcos del 3er Milenio, más comúnmente conocidos como “Arcos del Milenio”. Son una obra arquitectónica ubicada en la colonia Jardines del Bosque en Guadalajara.

Con una altura de 52 metros, constará de seis monumentales arcos amarillos de metal, uno más grande que el anterior, ubicados entre las avenidas Lázaro Cárdenas y Mariano Otero. Su peso será de más de mil 500 toneladas de acero, con 17 mil metros cuadrados de superficie. Enrique Carbajal González “Sebastián” es el autor del proyecto escultórico aprobado por el Ayuntamiento de Guadalajara en julio de 1999. La intención de instalar esta escultura es mejorar la imagen de la ciudad en uno de los nodos de mayor circulación, haciendo alusión al comienzo del nuevo milenio en el año 2001. También se consideró que el proyecto era necesario para difundir el muy necesitado arte urbano, del que Guadalajara carece según muchos críticos, pues desde los años 1960 la ciudad no tenía un proyecto de esta naturaleza. Anteriormente se habían instalado las esculturas urbanas como Los Cubos de Matías Goeritz, el Pájaro amarillo de Fernando González Gortázar y La Fuente de la Hermana Agua. Estas obras contribuyeron a un cambio hacia la visión de Guadalajara como un aglomerado urbano complejo y cambiante. Debido a diversos problemas que han ido surgiendo durante su construcción, la obra se ha detenido en varias ocasiones, el principal problema ha sido el financiamiento.

Se pretendía inaugurarlos en su totalidad con motivo de la entrada del nuevo milenio, en el 2000. Pero el tercer arco se concluyó en el 2001 y hasta el 2005 se terminó el cuarto.

En la actualidad se encuentran instalados sólo 4 de los 6 arcos que fueron proyectados. Los primeros 3 arcos fueron instalados con partidas del presupuesto del municipio de Guadalajara. Con el Gobierno municipal, encabezado por Fernando Garza, se decidió que la obra debía concluirse exclusivamente con apoyo de la Iniciativa Privada y dadas las críticas y la politización del tema se excluyó el uso del erario para la misma.

Conclusiones

Los gobiernos deben plantear un cambio radical en las visiones sobre el desarrollo. Quiero terminar esta breve revisión del estado de la cultura con una reflexión de Amartya Sen, Premio Nobel de Economía en 1988:

“Un desarrollo disociado de su contexto humano y cultural es un crecimiento sin alma ... La cultura, por importante que sea como instrumento del desarrollo, no puede ser relegada a una función subsidiaria de simple promotora del crecimiento económico. El papel de la cultura no se reduce a ser un medio para alcanzar fines, sino que constituye la base social de los fines mismos. El desarrollo y la economía forman parte de la cultura de los pueblos”.

El fortalecimiento del bienestar y de las libertades a que aspiramos por medio del desarrollo, no puede sino incluir el enriquecimiento de las vidas humanas a través de la literatura, la música, las bellas artes y otras formas de expresión y prácticas culturales, que tenemos razón en valorar.

Referencias:

Clavolla Flores, A. (Coord.) *et al* (2001). *El patrimonio cultural del estado de Jalisco* (2ª. Ed.). Guadalajara: Universidad de Guadalajara.

Olveda García, J. G. (2009). El Patrimonio cultural de Jalisco. Patrimonio cultural y turismo, *Revista Estudios Jaliscienses*, 77(8), 7-14.

CAPÍTULO 5



El deporte en el desarrollo social

Juan R. López Taylor

Resumen

Este documento se estructura en tres partes. La primera sección se basa en los rubros que se mencionan en el Plan Estatal de Desarrollo Jalisco 2030 (PED 2030), en el renglón de Cultura Física y Deporte. Una segunda sección contempla algunos de los eventos y actividades que han sucedido en este campo y cuya mención creemos importante. La tercera parte contiene algunas consideraciones de acuerdo a las direcciones actuales de actividad física y deporte de organismos internacionales, las cuales creemos necesario que sean tomadas en cuenta para desarrollar un mejor plan de deporte y actividad física en beneficio de la sociedad jalisciense.

El contexto

¿Cuáles son los hechos en el campo del deporte en las últimas dos décadas? La pregunta no es fácil de contestar, sobre todo por la concepción de lo que entendemos por deporte, además de la falta de sistematización de la información relacionada con el tema, la ausencia de informes oportunos de las dependencias e instituciones que tienen alguna respon-

sabilidad en el tema, o bien por la falta de difusión de los logros obtenidos en esta materia por las mismas entidades involucradas.

A lo anterior debemos agregar que el deporte en nuestro medio, como en otras partes, siempre está contaminado por la subjetividad, por la naturaleza misma del deporte y, en nuestra sociedad, por la falta de información concreta y la ausencia de datos estadísticos. A esto hemos de sumar la incertidumbre, en nuestros días, en cuanto a la relación del deporte con el desarrollo social y de salud en la población.

Por esto, y con la finalidad de ser lo más objetivos posible, este documento se estructura en tres partes. La primera sigue como base los rubros que se mencionan en el Plan Estatal de Desarrollo Jalisco 2030 (Gobierno de Jalisco, 2007) en el renglón de Cultura Física y Deporte: Sistema Estatal del Deporte, Cultura Física, Recursos Humanos en el Deporte, Infraestructura Deportiva, Deporte de Alto Rendimiento, Deporte Paralímpico, Perspectiva 2030 y Juegos Panamericanos. La segunda sección contempla algunos de los eventos y actividades que han sucedido en este campo, en el marco de las últimas dos décadas. En la tercera parte se escriben algunas consideraciones de acuerdo a las direcciones actuales de actividad física y deporte de organismos internacionales y que consideramos necesario sean tomadas en cuenta para desarrollar un mejor plan de deporte y actividad física para beneficio de la sociedad jalisciense.

La cultura física y el deporte en el plan de desarrollo estatal

Sistema Estatal del Deporte

El Sistema Estatal del Deporte se considera como la máxima instancia para el desarrollo de los proyectos y de los programas que se deben de proponer, así como para el seguimiento a los lineamientos de carácter nacional que emanen del propio Sistema Nacional del Deporte. Es de llamar la atención que en este rubro, de acuerdo a lo pronunciado en el Plan de Desarrollo, parece ser que tan sólo se considera a los municipios y sus direcciones respectivas de deporte; habría que enfatizar que en muchos de éstos no se tiene una dirección deportiva. Llama la atención porque un sistema, en teoría, debe estar integrado, en este caso, por todos los organismos que se dedican al desarrollo de programas deportivos,

como el sistema educativo, a través de su dirección estatal de educación física y deporte; las asociaciones representativas de los deportes federados; las instituciones de educación media superior, así como las de educación superior; además de las ligas deportivas y clubes deportivos, entre otros.

Al momento, no hemos podido encontrar referencia alguna en la que se manifieste la relación de trabajo que se ha desarrollado en este sistema que, como su nombre lo indica, debe ser el eje vertebral del desarrollo del deporte en el estado. Podemos mencionar que ocurre algo similar en el sector de salud de este mismo plan de desarrollo. Existe una desarticulación entre los esfuerzos y las instancias que realizan las actividades deportivas en el estado, lo que amerita una revisión urgente y exhaustiva que permita la integración de todos los organismos deportivos en un verdadero plan de desarrollo, tanto a nivel inmediato como en forma mediata y a largo plazo.

Cultura física

Para el Estado, la cultura física es la realización de actividades físico deportivas: "... buscando que las personas sedentarias mejoren su salud previniendo la obesidad, hipertensión, diabetes y otras enfermedades asociadas, con programas de auto diseño de actividades motoras realizadas al menos 3 veces por semana durante 30 minutos, lo que a la vez permite elevar los niveles de rendimiento general de las personas ..." (Gobierno de Jalisco, 2007). Para las organizaciones internacionales como el Centro de Control y Prevención de Enfermedad (CDC) de Estados Unidos, la Organización Mundial para la Salud (OMS), así como la propia Secretaría de Salud de México, la cultura física se considera como la promoción de programas de actividad física.

Al considerar que la nutrición, la inactividad física y el tabaquismo representaban los principales factores de riesgo para enfermedades no contagiosas, en el 2004 la OMS aprobó un dossier para combatir las enfermedades crónico degenerativas y elevar la calidad de vida a través del desarrollo de programas de actividad física y de nutrición. Este programa, considerado como el más ambicioso para prevenir la mortalidad de enfermedades no contagiosas, empieza poco a poco a implementarse. Por una parte, es de reconocer que las autoridades de salud y del deporte a nivel nacional y estatal han empezado a implementar

algunos programas de esta naturaleza, pero probablemente nos equivoquemos al enfatizar el desarrollo de una acción y no de un cambio de comportamiento. Es importante señalar que, en la práctica, uno de los pocos indicadores de avance en materia de deporte de acuerdo con la Secretaría de Planeación (SEPLAN), es el que se refiere a la meta de alcanzar una determinada cifra de personas que realizan 30 minutos de actividad física tres veces por semana. De acuerdo con los datos encontrados en el portal, podemos interpretar que alrededor de 2 millones de jaliscienses realizan la actividad, aun cuando no deja de llamar la atención que esto se realiza apenas con la cantidad de 15 promotores y que no existan campañas mediáticas para promocionar dicho programa. Desafortunadamente, tampoco se encuentra la metodología utilizada para describir tales logros.

Desde el punto de vista médico, no podemos negar la existencia de un cierto sesgo en el análisis de estos datos, ya que para algunos la prioridad del Estado debe ser desarrollar programas de intervención para detener el avance de las enfermedades crónico degenerativas, frenar la obesidad y sobrepeso que sufre nuestra población en todas las edades y hacer a nuestra población más activa.

Basta revisar, aunque sea superficialmente, las estadísticas que se presentan en el apartado de salud de la SEPLAN, para darnos cuenta del grado de enfermedad en la que vive nuestra población y que en algo se podría mejorar al implementar programas de prevención, ya que los factores de riesgo de estas enfermedades se encuentran precisamente en los factores aquí mencionados.

Las pocas estadísticas que pudimos encontrar nos dicen que los datos de inactividad física son alarmantes, sobre todo si hemos de considerar que las encuestas realizadas tienen como base hacer ejercicio durante 30 minutos tres días a la semana, y no las últimas recomendaciones de 30 minutos de actividad física cinco días a la semana (Haskell *et al*, 2007). El estudio ENSANUT 2006 reporta que el 40% de la población de jóvenes de 12 a 19 años no cumple con la primera recomendación, datos similares se reportan en el estudio de Jauregui y Col (2003) para la población infantil escolar en el área metropolitana de Guadalajara. Nuestro conocimiento empírico nos señala que los grandes centros de concentración estudiantil, a excepción del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO), no cuentan con programas específicos para la activación

física, a lo más, los programas emanados del Programa de Universidad Saludable, que carecen de claridad en cuanto a sus objetivos, y en los que todo se enfoca al desarrollo de las capacidades deportivas de los estudiantes.

Es claro que los programas de activación física no son una empresa fácil, sobre todo si se reconoce que, para lograr un verdadero cambio en la población, se deben desarrollar programas de intervención para modificar la conducta humana y no únicamente indicar qué es lo que se debe hacer. Al igual que en otros aspectos aquí mencionados, si se quiere en realidad tener un programa exitoso, se requiere la inclusión y asociación de varios actores más, como la Secretaría de Salud, el Sistema Educativo y los municipios.

Recursos humanos en el deporte

En el renglón de recursos humanos, señalados en el documento del plan de desarrollo, se mencionan aquellos que se forman en el ámbito del entrenamiento deportivo para el desarrollo de los programas de alto rendimiento. Necesitamos enfatizar que los recursos humanos se deben desarrollar en varios ámbitos u orientaciones y no tan sólo en el mencionado. Si se reconoce la importancia de los programas de actividad física o de cultura física como se enuncia en el plan de desarrollo, como una prioridad, si se ha hablado de que el desarrollo deportivo necesita de administradores y gestores, si sabemos de la falta de profesionales que den atención a la educación física en nuestro sistema educativo, si existe una falta de técnicos que den atención inmediata y terapia física a los atletas que se lesionan, por decir tan sólo algunas de las funciones que pueden desarrollar los profesionales del área de las ciencias del deporte, es claro también que la formación de recursos humanos no se puede concretar a lo mencionado en el PED 2030.

Aunque la Secretaría de Educación, a través del Sistema de la Escuela Normal de Jalisco, cuenta con una Escuela para formar profesores de Educación Física y la Universidad de Guadalajara cuenta con una Licenciatura de Cultura Física y Deportes, considerada de amplio perfil, la demanda profesional en este ámbito dista mucho de ser satisfecha, esto sin considerar que el Estado no ha trabajado sobre la acreditación y certificación de aquellos que laboran en algún lugar deportivo y que en la mayoría de los casos no han realizado los estudios correspondientes.

Estas licenciaturas no cuentan con las instalaciones apropiadas para el aprendizaje, ni con los laboratorios (biomecánica, fisiología, evaluación funcional, psicomotricidad, kinantropometría, danza, entre otros) necesarios para desarrollar el máximo potencial de los futuros profesionistas, aún cuando este tipo de necesidades se ha contemplado en diversos proyectos, inclusive en las nuevas instalaciones del CODE. En cuanto a planeación, no quedan nada claros los alcances de los proyectos.

Los estudios de posgrado, considerados hoy como vitales para un verdadero desarrollo en el área de las ciencias aplicadas al deporte y a la actividad física, no han sido atendidos por las instituciones educativas. El Estado no ha comprendido su compromiso para desarrollarlos a través de las instituciones educativas correspondientes. A fines del 2009 tan sólo la Universidad del Valle de México campus Guadalajara ofrece una maestría en el área de gestión deportiva. Por otra parte ¿cómo podemos hablar de formación, desarrollo y actualización del recurso humano cuando existe una clara deficiencia de los recursos didácticos y un mínimo acceso a bases de datos para lograr una educación de excelencia?

La profesionalización del recurso humano y de los espacios deportivos existentes es un factor de vital importancia que debe ser considerado prioritario en cualquier plan de desarrollo que busca la excelencia profesional en el área deportiva.

Infraestructura deportiva

De acuerdo con los datos encontrados en el PED 2030, la inversión en infraestructura deportiva en los años 2001-2007 ascendió a 996 millones de pesos, los cuales han servido, aparentemente, para la construcción de las instalaciones para los juegos panamericanos, incluyendo la rehabilitación de ciertos espacios en el CODE. Más de 17 instalaciones deportivas se construirán y readecuarán para este importante compromiso. Aún así, no se establece el desarrollo de infraestructura deportiva en los municipios de la zona metropolitana, mucho menos qué es lo que se planea para el desarrollo deportivo en los municipios del estado. No se puede encontrar un listado de las instalaciones deportivas en el PED 2030, cuando mucho se puede encontrar con dificultad que algunos municipios cuentan con unidades deportivas.

Deporte de alto rendimiento

Los resultados en el enunciado de deporte de alto rendimiento y deporte paralímpico destacan en el PED 2030, ya que es donde se aprecia el objetivo principal del estado en los últimos 12 años. Las cifras reportadas en el mismo plan son impresionantes: cientos de medallas han hecho a Jalisco, en 10 ocasiones, honroso Campeón Nacional de los Juegos Infantiles y Juveniles denominados en nuestro país como Olimpiadas Nacionales. Un gran número de atletas se ha incorporado a las diferentes representaciones nacionales y el incremento de los atletas jaliscienses sobrepasa el 40% en relación al inicio de la década de los 90. Aun así, tenemos que evaluar a qué nos referimos con “alto rendimiento”. ¿Alto rendimiento en qué edades? ¿Alto rendimiento en comparación con marcas y récords mundiales de la misma edad a niveles internacionales? ¿Alto rendimiento evaluado por logros obtenidos en competencias mundiales juveniles o en Juegos Olímpicos y campeonatos del mundo del máximo nivel?

No se pretende de ninguna manera disminuir los grandes logros obtenidos hasta el momento. El gran objetivo de ser campeones permitió a las autoridades buscar y conseguir un recurso económico sin precedentes en la historia del deporte de Jalisco, así como la construcción y adecuación de las instalaciones deportivas en el área del CODE, como no se veía desde hacía años. Esto, hay que reconocerlo, tiempo antes de la obtención de la sede de los Juegos Panamericanos.

Los resultados, en estos momentos, son parte del desarrollo de alto nivel que se verá en el futuro. Desafortunadamente, los parámetros, metas y objetivos no cuentan con indicadores que nos permitan el análisis de la evolución de los resultados obtenidos año con año. Además de poder constatar que somos los mejores en el país, necesitamos una mayor y mejor cantidad de indicadores que nos permitan conocer si vamos en el camino correcto para llegar a la meta de ser considerados como los mejores del mundo.

Deporte paralímpico

Si los resultados obtenidos en el deporte de alto rendimiento son impresionantes, los obtenidos en el deporte paralímpico son extraordinarios, con la diferencia de que aquí sí se puede hablar de resultados que han obtenido la gloria olímpica y los primeros lugares

a nivel de campeonatos mundiales. Esto es resultado de una estructura deportiva única que, sumada al esfuerzo de estos atletas con discapacidad, han permitido que el estado sea reconocido como líder en este tipo de eventos.

Perspectiva 2030

La perspectiva del deporte para el 2030 se sintetiza en:

- La construcción de seis centros deportivos de alto rendimiento.
- El fomento de la cultura de la discapacidad para que este sector tenga acceso al deporte.
- El apoyo a deportistas estudiantes de alto rendimiento que se encuentran en el nivel de educación superior.

Lograr que el 50% de la población realice actividad física, de acuerdo con las recomendaciones de 1996, es una muy baja expectativa de acuerdo con lo que se ha venido logrando en estos últimos años.

Juegos Panamericanos

La obtención de la sede en Guadalajara para realizar los XVI Juegos Panamericanos en 2006, representó en su momento un parteaguas para lo que debería ser el nuevo desarrollo del deporte, al menos en lo que al estado de Jalisco se refiere. Un gran esfuerzo iniciado desde antes de 1997 por el Lic. Aldrete y el Dr. Carlos Andrade Garín, cuya persistencia, sobre todo de este último, logró la designación más importante obtenida para un evento deportivo fuera de la Cd. de México en la historia del deporte nacional. Un evento que debería de traer múltiples beneficios para el estado, pero sobre todo para el área conurbada de Guadalajara, especialmente en lo que se refiere a inversiones multimillonarias para el desarrollo de instalaciones deportivas, producción de empleos, promoción turística para el área, posicionamiento internacional, afianzamiento de nuestra identidad cultural e integración de la comunidad. Pero, en especial para la gente involucrada en el deporte, el evento traería la posibilidad de lograr una nueva comunidad deportiva integrada, tanto en sus diferentes instituciones como en el proceso de proyectos multidisciplinarios, para lograr, entre otras cosas, la creación de una plataforma que permitiera el despegue de nuestro deporte de alto rendimiento, pero que a la vez se promoviera el desarrollo e

implementación de programas físico deportivos que facilitaran el desarrollo integral y la promoción de la salud, tanto en forma individual como colectiva.

A fines de 2009, vemos que algunos objetivos se han obtenido en lo que se refiere a la construcción y adecuación de instalaciones deportivas. Al momento de la inauguración de los Juegos se contará con al menos 10 edificaciones nuevas en el área metropolitana de Guadalajara, como son: el estadio y centro de entrenamiento de voleibol así como el de gimnasia, un nuevo e impresionante velódromo, un centro acuático y de tenis, instalaciones de primer nivel para la práctica de la halterofilia, balonmano y arquería, así como un estadio para las pruebas de atletismo, entre otras instalaciones. Gracias al impulso de estos juegos se ha construido un centro de medicina del deporte así como la escuela de entrenadores del CODE. Se planea que al final de los juegos Panamericanos se hayan invertido más de 5 mil millones de pesos en infraestructura deportiva (El Informador, 20 de diciembre 2009). Asimismo, gracias a estos Juegos, se han realizado eventos deportivos preparatorios de carácter y calidad internacional que hacía tiempo no se presenciaban en esta ciudad, como el Campeonato Mundial de Box Juvenil, Copas de Gimnasia y Torneos de Voleibol, que han permitido la preparación y capacitación de las personas y organizaciones que estarán participando durante los Juegos.

Aún cuando estamos seguros de que la realización de los Juegos será un éxito, no dejan de preocupar algunos aspectos en relación con lo que estas competencias deben de representar y que hasta el momento no se han cumplido. Por una parte, es desafortunado que la organización de los Juegos se haya visto involucrada en algunos aspectos de carácter extradeportivo. La propuesta inicial de construir la villa panamericana en las inmediaciones del Parque Morelos, con la finalidad de revitalizar el centro histórico de la ciudad, condujo a una serie de desatinos políticos que provocó una fuerte escisión en el gobierno municipal, ocasionando con ello que la comunidad se sensibilizara negativamente en cuanto a la necesidad de realizar los Juegos. Algo similar, pero con menor costo social y político, hasta el momento, ha sucedido con la construcción del complejo acuático y de tenis en el parque metropolitano. La propuesta de construcción del estadio de atletismo en la zona protegida conocida como El Disparate, en la Barranca de Oblatos, está rodeada de irregularidades legales y bajo la sombra de corrupción y tráfico de influencias. Estos sucesos han ocasionado en la población desaprobación y duda, sobre todo ante la situación de crisis económica, lo cual fue difícil de prever en un inicio.

Si bien es cierto que se han construido diversos lugares para la práctica deportiva, desde el punto de vista del cupo de asistentes, dichos lugares serán insuficientes para el desarrollo de los Juegos y se corre más el riesgo de que queden como “elefantes blancos”, no como lugares de entrenamiento sino como espacios destinados al espectáculo deportivo. Del mismo modo, se está perdiendo el momento histórico de plantear ante la sociedad la construcción de un auditorio de usos múltiples que permitiera la presentación de espectáculos deportivos de alta calidad pero que también pudiera albergar una población de 15 mil a 20 mil espectadores. Se trata de una instalación deportiva de la que carece, desafortunadamente, la segunda ciudad del país.

Por último, tenemos que mencionar que a finales del 2009, aún no ha habido reuniones de trabajo para integrar diversas instituciones que podrían aportar apoyo logístico y humano para el desarrollo de esta magna justa deportiva. De nueva cuenta, esto contradice uno de los objetivos principales de los Juegos, facilitar la integración de la sociedad.

Eventos y actividades a considerar

La educación física

Como ya se mencionaba en líneas anteriores, uno de los aspectos que van interrelacionados con la cultura física y deporte, y que para muchos es sinónimo de deporte, es el tema de la educación física. La educación física, que no merece un propio apartado en la SEPLAN, tal vez por considerarse ésta como parte del tema integral de Educación, es a la vez reconocida como una materia insustituible si hemos de hablar de la adecuación del cuerpo humano para realizar nuestras actividades de manera eficiente. El problema actual no es tan sólo la poca cantidad de horas que en realidad se le dedica, a nivel escolar, a esta materia, ni tampoco a la poca cantidad de maestros para impartirla. Menos del 35% de escuelas primarias cuenta con maestro y esto no garantiza que todos los alumnos reciban las clases y mucho menos que los niños y niñas puedan realizar más de 45 minutos de actividad física durante la misma, sobre todo considerando que los resultados de investigaciones tanto en Estados Unidos como en el propio país reportan que en realidad no se realizan más de 3 a 12 minutos de actividad física real durante estas clases. A esto habrá que sumar el posicionamiento de muchos de los políticos, diputados, senadores y presi-

dentes municipales en tomar la clase de educación física como panacea para resolver los problemas de obesidad y sobrepeso de nuestra niñez y por ende, evitar el desarrollo de enfermedades crónico degenerativas.

Al momento, no existen planteamientos reales para tratar de dar solución a tan importante problema. De la misma manera, el sector educativo encargado de la impartición de la materia, así como de la formación de los recursos humanos, se resiste a aceptar los nuevos paradigmas relacionados con la educación física, que se vinculan más con la necesidad de promocionar el cambio de conducta, de tal modo que el niño realice actividades físico deportivas el resto de su vida con la finalidad de preservar su salud y no con el objetivo de la competición deportiva.

El deporte profesional

Para muchos, el deporte profesional no debe ser sujeto de estudio y de interés por parte del Estado y mucho menos que éste participe en su promoción. Nosotros partimos de la concepción de que el Estado no debe participar directamente en la promoción del deporte profesional y muchos menos aportar dinero. Pero por otra parte, creemos que es función del Estado velar por el desarrollo ético y moral del deporte y en este caso, también del deporte profesional, que también redunde en beneficios a aquellos empresarios o instituciones que lo promuevan. Esto parece contradictorio con lo antes mencionado, pero este posicionamiento se basa en que el Estado, al favorecer el desarrollo deportivo, puede lograr un beneficio económico para el lugar, así como la generación de empleos.

Un Estado con una fuerte representación en el deporte profesional logra con mayor facilidad una aceptación de otro tipo de propuestas. La población, de alguna manera, se encuentra más identificada como sociedad con un mismo objetivo y se tiene una mayor credibilidad al asociar los resultados positivos del deporte con los resultados en otros ámbitos. Desde el punto de vista social, se reconoce de manera inmediata la importancia que la población tiene de asociarse con un medio triunfador y con algo que la identifique. Los medios de difusión han prestado gran atención a los logros obtenidos en las competencias nacionales por parte de los representantes jaliscienses, sin embargo, el orgullo que representa ser jalisciense no se debe a los resultados recientes, sino a más de cinco décadas

en las que los deportistas del estado han representado al país y que han sido considerados como los mejores atletas del país.

Desafortunadamente, a excepción de la extraordinaria golfista Lorena Ochoa, esta representatividad en mucho se ha perdido. Desde hace más de 30 años, la segunda ciudad del país dejó de participar en la liga profesional de béisbol y hasta el momento no se ve en el futuro inmediato ni mediano que la ciudad cuente con un equipo representativo en este deporte. Algo similar, aunque no con la gravedad del deporte mencionado, se puede decir en lo relacionado al basquetbol.

Jalisco, en el pasado, fue cuna de extraordinarios atletas en el renglón del ciclismo, boxeo, lucha, frontón, volibol, basquetbol, entre otros deportes. En el presente, éstos prácticamente han desaparecido, a excepción de contados deportistas.

Los equipos profesionales de fútbol no han logrado encontrar la formulación para ser verdaderamente exitosos. A pesar de que con la reestructuración del equipo Guadalajara se creyó que esto sería un ejemplo a seguir, hoy de nuevo nos encontramos con una situación ambivalente. Por una parte, el desarrollo de aspectos mercadotécnicos hizo que se revolucionara en la manera en que se venía comercializando el fútbol, lo que en su momento fue reconocido a nivel nacional, pero al final, en cuanto a resultados deportivos corresponde, vemos que la estructura queda inmersa en el resto del proceso deportivo profesional del fútbol. Si bien el desarrollo de una empresa privada es de quien la posee, el Estado no se puede sustraer de su compromiso con la sociedad de que las situaciones se desarrollen en un marco legal y con respeto a los derechos humanos, situación en la que, hasta el momento, ni las instancias del gobierno federal, ni mucho menos las de los gobiernos estatales del país, han querido intervenir, como es de hecho su obligación.

En suma, no estamos hablando de la intervención del Estado en los equipos profesionales, pero se debería de apuntar en la agenda estatal y más en una proyección de tanta importancia, el desarrollar estudios formales que faciliten, mediante diversos incentivos fiscales y de otra índole, que en los municipios se creen verdaderas ligas deportivas profesionales de carácter intra e intercompetitivas, las que a su vez servirán para cumplir con la obligación de proporcionar aspectos recreativos para la población, así como provocar el

interés de los jóvenes de desarrollarse como deportistas. Ello redundaría en un beneficio económico y social para la población.

La Ley del Deporte Estatal

En 1996, el Club Panathlon, A.C. de Guadalajara propuso ante el H. Congreso del Estado la Ley Estatal del Deporte, la primera aprobada a nivel nacional y que invitaba a establecer nuevas formas de gobierno, normatividad y manejo del deporte en la entidad. Por primera vez se establecían lineamientos legales y propositivos a seguir para consolidar el desarrollo deportivo. Para algunos, uno de los aspectos más interesantes fue la propuesta de normar por primera vez la existencia de 6 horas de actividad física deportiva en las escuelas primarias y secundarias, un gran avance en comparación con el lineamiento de una hora a la semana de acuerdo a la Ley de Educación. En los años siguientes, el mismo artículo modificado, ha sido plasmado en la Ley Federal de Deporte, así como en consecuentes modificaciones a la ley de Salud y de Educación al asentarse por separado la obligación de llevar a cabo una hora diaria de educación física a la semana, en estos casos, y en forma desafortunada, buscando tan sólo disminuir la obesidad y el sobrepeso en los niños, y no con el objetivo de enseñar al niño a hacer la actividad física para su beneficio personal.

En 1999 el entonces Secretario General de Gobierno, por instrucciones del gobernador, mandó la iniciativa de revocar dicho artículo en la Ley Estatal, lo que propició que se iniciarán los trabajos de reforma de la misma, que culminaría en la modificación al artículo de realizar 5 horas semanales de actividades físico deportivas en las escuelas primarias. Esto, aún cuando se encuentra en el artículo transitorio que se instruya a las autoridades a cumplir con lo mencionado en el artículo en un plazo de 5 años, el Estado, contraviniendo lo establecido en la propia ley, no ha hecho esfuerzo alguno para implementar y mucho menos cumplir con este artículo. La Ley de Deporte Estatal enmarca también, entre otras cosas, la instauración de un consejo directivo que regule las acciones del CODE, formado por diversos representantes de la comunidad, sin que hasta el momento se conozca de las gestiones de dicho consejo. En el 2009, grupos de legisladores han propuesto interesantes modificaciones, que de aprobarse y aplicarse, facilitarían el mayor desarrollo de las actividades físico deportivas en el estado. Desafortunadamente esta nueva ley todavía no ha sido aprobada.

Es de fundamental importancia contar con los mecanismos legales que le den a la actividad física y deportiva los instrumentos necesarios para regular las acciones de quienes desarrollan actividades en esta área, así como desde la normatividad profesional. Hasta el momento no se cuenta en realidad con una ley correspondiente que vigile y norme las acciones laborales de clubes deportivos, gimnasios, escuelas deportivas, así como quienes están capacitados para realizar las actividades profesionales en este ámbito. Esto es algo que debe estar en la agenda de planeación de cualquier gobierno, sobre todo si se quieren mejorar los servicios en este ramo, además de velar por la profesionalización de los que ejercen su trabajo en el campo de las actividades físicas y deporte.

La Vía Recreativa

Mención especial merece la implementación de la Vía Recreativa, probablemente la única propuesta del gobierno municipal de Guadalajara para promover y facilitar, de acuerdo al proyecto colombiano, la socialización de las familias y la integración ciudadana. Proyecto iniciado en los albores de la presidencia municipal de Guadalajara en el 2004, ha resultado el único proyecto real de integración de la comunidad, que si bien no enfatiza la actividad física, con ciertas modificaciones puede resultar en un gran motor para que la población se motive a realizar ejercicio. Actualmente, más de 130 mil ciudadanos participan cada domingo en la vía recreativa, y en los pocos años de su desarrollo, ha multiplicado la cantidad de kilómetros en forma sorprendente, aún en comparación con lo realizado en Bogotá, Colombia. En forma única ha logrado que los municipios de Zapopan y Tlaquepaque se sumen a este proyecto, logrando de alguna manera una integración e identidad de los habitantes de nuestra zona metropolitana. En un proyecto de planeación estatal, este tipo de programas puede ser de suma valía para facilitar la integración de la comunidad, proporcionar medios alternativos para realizar actividad física en familia, y difundir programas de salud y prevención de enfermedades, basados en la nutrición y en la actividad física, principalmente las crónicas degenerativas.

Debemos ser claros. No estamos hablando de que en todas las poblaciones se cierren las calles los domingos, pero sí de que se estudie la forma de implementar la convivencia de los ciudadanos mediante la adaptación de programas similares. Por otra parte, podemos considerar que, aunado a la movilización social de ciertas agrupaciones, la vía recreativa ha sido el principal detonador para que las autoridades

den la atención correspondiente al estudio del desarrollo de vías ciclistas para el transporte diario de sus habitantes. En fin, este es un programa que con sus propias consideraciones y adaptaciones se puede y debe desarrollar en todos los municipios del estado.

Consideraciones

Una primera consideración es reconocer que este documento puede distar mucho de las expectativas de un lector en relación con lo que se puede esperar en el futuro, luego de analizar el pasado de lo que ha sucedido con el deporte en los últimos años.

A manera de justificación, nos hemos encontrado con poco tiempo para realizar una investigación exhaustiva de los acontecimientos importantes que se han sucedido en las últimas dos décadas en materia del deporte y que hayan tenido algún impacto en nuestra sociedad. Por otra parte, la información al alcance del público para establecer una investigación de este tipo es sumamente escueta, y en el caso de su existencia, por lo general se encuentran un gran número de obstáculos para conseguirla. Las veces que se ha intentado realizar investigaciones para el desarrollo de estudios de tesis, la información, en la mayoría de las ocasiones, se ha negado por parte de las oficinas interrogadas. O bien no existe, o es una información cuya metodología de obtención no deja de causar dudas.

En principio, podríamos concluir que los esfuerzos del Estado en materia de cultura física y deporte, independientemente de la organización de los Juegos Panamericanos, se centra preferentemente en dos grandes áreas: la implementación de programas de actividad física para toda la población "... buscando que las personas sedentarias mejoren su salud previniendo la obesidad, hipertensión, diabetes y otras enfermedades asociadas, con programas de auto diseño de actividades motoras realizadas al menos 3 veces por semana durante 30 minutos, lo que a la vez permite elevar los niveles de rendimiento general de las personas ..." (Gobierno de Jalisco, 2007), y la otra con el desarrollo de las competencias deportivas con énfasis en el alto rendimiento y consecuentemente con la obtención de medallas, situación que, analizada desde este contexto, definitivamente muestra a nuestro estado como líder y a la vanguardia del deporte en el país.

Para la mayoría de la gente existe el convencimiento de que se ha tenido un avance en materia de deporte en los últimos años y esto es cierto cuando estudiamos los pocos datos a nuestro alcance y observamos el desarrollo de la infraestructura deportiva en el área metropolitana de Guadalajara con motivo de la celebración en el 2011 de los Juegos Panamericanos. Esto, aunado a los 10 campeonatos obtenidos en las llamadas olimpiadas nacionales y a los todavía más impresionante resultados en el área del deporte paralímpico, no queda más que reconocer que somos los mejores.

Pero cuando esto se pone bajo la lupa del escrutinio, se analizan los resultados y se estudia lo que se ha dejado de hacer en materia de deporte, las dudas surgen y nos preguntamos hasta dónde el Estado está cumpliendo con el compromiso del deporte como factor de desarrollo social.

Hoy reconocemos la importancia que este tipo de ejercicios (el de analizar hacia dónde vamos a través del estudio de un plan de desarrollo) tiene para lograr un verdadero avance en la construcción de una sociedad más justa, educada, saludable y equitativa. Hoy nos encontramos ante un desarrollo social más desequilibrado pero a la vez con oportunidades de diversidad y de educación nunca antes vistas. Una sociedad con oportunidades no desarrolladas para poder realizar actividades físico deportivas que ayuden a tener una mejor salud y una mejor condición física, si se lograra la integración de un verdadero plan que conjunte a los sectores educativo, empresarial, municipal y de transporte en un solo fin.

El término actividad física es algo relativamente nuevo. Acuñado a mediados de los años 90, para diferenciar precisamente el movimiento físico de las acciones deportivas, ha tenido gran relevancia en el desarrollo de los programas de prevención de enfermedades crónicas degenerativas. Hoy entendemos que no es necesario entrenar con una intensidad vigorosa para lograr beneficios corporales. Pero al mismo tiempo, hemos empezado a olvidar que el deporte es en esencia juego, con valores morales y éticos, los que se pierden para conseguir tan sólo el hecho de ganar.

¿Cómo lograr la interacción entre actividad física, ejercicio, juego, educación física y deporte para ayudar a un mejor desarrollo social? Es en esto donde creemos que se debe centrar el objetivo de un plan de desarrollo a largo plazo en materia de deporte. El ser

ganador es prácticamente una necesidad en nuestra sociedad, de aquí que lo que viene sucediendo en el deporte competitivo debe continuar. Pero también es un hecho que no todos podemos competir, es más, somos menos, muchos menos los que podemos participar en una competencia que los que sí pueden, pero somos más, muchos más los que requerimos contar con el espacio y el tiempo para poder disfrutar de la vida y preservarla mediante la actividad física.

En otro contexto, ¿cómo saber si lo que realizamos está bien si no tenemos punto de comparación? Los datos que se encuentran en las páginas de transparencia de los municipios en relación a la práctica deportiva poco nos dicen en cuanto al crecimiento, y al parecer no se tienen archivos al alcance del público para conocer lo que se realiza con el presupuesto. No se cuenta con un inventario de las instalaciones deportivas en el estado aunque sabemos de esfuerzos aislados por realizar algo en este tema.

¿Cómo saber de los participantes en los programas de activación física, si se confunde la confluencia de la gente en la vía recreativa los domingos con números estadísticos de los que realizan actividad física? No sabemos, ¿por qué? Porque en realidad no hay conocimiento, no hay investigación, porque no tenemos estadísticas confiables. No podemos, poblacionalmente hablando, saber hasta dónde los esfuerzos del Estado están llegando a la sociedad. ¿Acaso hay alguien que se atreva a decir que los talentos deportivos provienen en realidad de una muestra representativa o de una selección llevada en las escuelas de todo el estado? ¿Cómo podemos decir que nuestra población es más activa que hace 20 años? ¿Y acaso lo podremos decir dentro de 20 años más? ¿Acaso sabemos de las barreras que impiden que nuestra población pueda realizar actividad física? ¿Cómo solucionar algo si no conocemos en realidad los factores del problema?

Estas preguntas y muchas más nos han surgido al conocer los datos que están a nuestro alcance. No hemos profundizado en los porqués sino en los “qués”. No nos hemos cuestionado por qué la atleta más extraordinaria es del deporte del golf, ni tampoco por qué los últimos 20 años no han visto un solo jugador de fútbol de calidad excepcional, ni tampoco basquetbolista ni voleibolista, ni atleta. ¿Acaso ya no han nacido, o acaso sucede algo en nuestra estructura organizacional?

Tampoco en este documento hemos explorado los posibles factores de éxito o fracaso que nos han llevado a donde estamos, ni tampoco pudimos encontrar datos al respecto.

El inicio de la última década del siglo pasado se vio envuelta en la mayor catástrofe que le haya sucedido a Jalisco con la explosión de más de 14 kilómetros de sus calles, que ocasionó la caída del gobierno y la transición del poder. A los pocos años, un nuevo partido se haría cargo de dirigir los destinos del estado y de los municipios, situación que no se ha analizado en su verdadero contexto, donde un tipo de proyecto ha emergido en forma exitosa pero otros han sucumbido por el impulso del primero. De igual manera, no se ha analizado la influencia de los cambios de gobierno a nivel federal, ni tampoco el impacto de nuevas reglas de juego en las grandes competencias nacionales. Es irónico, pero sigue siendo verdad que para conocer el futuro necesitamos conocer el pasado.

El caso es que, al día de hoy, si no trabajamos en un verdadero plan de desarrollo con interrogantes, objetivos, prioridades y metas claras que obedezcan a las necesidades de la sociedad y del estado, en el que se establezca una estructura que permita responder a estas demandas, debemos estar seguros de que en dos décadas más estaremos respondiendo a los cuestionamientos de la sociedad de la misma manera en que lo hacemos ahora.

Referencias:

Gobierno de Jalisco (2007). *Plan Estatal de Desarrollo Jalisco 2030 (PED 2030)*. Obtenido el 10 de diciembre de 2009 de: <http://www.jalisco.gob.mx/wps/portal?goToURL=pj.depends.seplan.planesyprogramas>

Haskell W.L., Lee I.-M., Pate R.P., Powell K.E., Blair S.N., Franklin B.A., Macera C.A., Heath G.W., Thompson P.D., Bauman A. "Physical activity and public health: updated recommendation for adults from the American College of Sports Medicine and the American Heart Association". *Circulation*, 2007, 116: 1081–1093.

Jáuregui E., López J., Jiménez J.A., Villegas M., Gutiérrez F. (2003). *Patrones de actividad física, hábitos dietéticos en escolares de la Zona Metropolitana de Guadalajara*. Guadalajara: Tesis de posgrado CUCS- UdG.

Olaiz G., Rivera J., Shamah T., Rojas R., Villalpando S., Hernández M., Sepúlveda J. (Eds.). *ENSANUT 2006; Encuesta Nacional de Salud 2006*. INSP.SS. México.

SEPLAN. Secretaría de Planeación Jalisco. Tablero de indicadores del desarrollo de Jalisco. Obtenido el 10 de diciembre de 2009 de: <http://seplan.app.jalisco.gob.mx/tablin/indicador/consultarDatos/192?temald=>

CAPÍTULO 6



Veinte años de transición demográfica y desarrollo humano

Patricia Noemi Vargas Becerra

Introducción

El análisis de la dinámica poblacional ha ocupado un lugar central en la agenda de investigación y de política demográfica tanto de México como de Jalisco, dado que la población es el telón de fondo sobre el que se entretajan todos los procesos de la vida económica, social y política de nuestro estado. Por ello, el objetivo de este trabajo es dar seguimiento a la evolución y tendencias de los componentes de la dinámica y el crecimiento demográfico del estado de Jalisco en el periodo 1990–2010. Para ello se presenta en un primer apartado el análisis de diversos indicadores demográficos de volumen y crecimiento poblacional.

En una segunda sección se presenta el seguimiento de dos décadas de transición demográfica de la población jalisciense centrado en la dinámica de mortalidad y de fecundidad. El tercer apartado de este trabajo muestra las transformaciones de la estructura etaria de la población del estado y sus consecuencias: el bono demográfico y el envejecimiento.

Los patrones y tendencias de poblamiento del territorio del estado de Jalisco se muestran en una cuarta sección en donde se ponen de manifiesto dos fenómenos contrapuestos. Por una parte, la concentración poblacional en algunos centros urbanos como las ciudades medias y la zona metropolitana de Guadalajara. Por otro lado, el despoblamiento de algunas regiones del estado ha aparecido como una dinámica demográfica emergente.

El trabajo finaliza con un apartado dedicado a la temática sobre población y desarrollo, retomando la vertiente originada en la década de los noventa sobre desarrollo humano. En este sentido se presentan las tendencias del índice de desarrollo humano en Jalisco en los últimos veinte años.

El volumen y el crecimiento de la población jalisciense entre dos siglos

Durante los últimos veinte años, periodo que se ubica temporalmente entre dos siglos, esto es, la última década del siglo XX y el primer decenio del siglo XXI, la población del estado de Jalisco representó el 6.5 por ciento de la población nacional y se ubicó como la cuarta entidad que concentra el mayor número de habitantes. El volumen de su población pasó de 5.48 millones de habitantes en 1990, a 7.04 millones en 2010 (Ver Tabla 6.1). Lo anterior significa un incremento de 1.57 millones de nuevos jaliscienses en este lapso. La población femenina representó el 50.8 por ciento mientras que la masculina el 49.2, porcentaje que se mantuvo constante en estas dos décadas (COEPO, 2009; CONAPO, 2009).

Tabla 6.1. **El crecimiento de la población en Jalisco. 1990-2010**

Año	Población	Monto de Crecimiento total	Tasa de crecimiento anual
1990	5478634	-----	1.89
1995	5978660	500026	1.56
2000	6420683	442023	1.33
2005	6782676	361993	0.90
2010	7044186	261510	0.75

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Consejo Nacional de Población. Indicadores demográficos de Jalisco. 1990-2030

En términos relativos, el incremento poblacional es menos evidente, dado que el ritmo y crecimiento demográfico en la entidad ha mostrado un descenso sostenido. En este senti-

do, en 1990 la tasa de crecimiento poblacional anual fue de 1.9%, este indicador continuó decreciendo hasta llegar a la meta de un crecimiento anual de 1% en el 2003 (meta alcanzada tres años después de lo planeado para el 2000¹). En el momento actual, Jalisco crece a una tasa de 0.75% anual. En términos generales, podemos señalar que en la década de los noventa Jalisco alcanzó un punto de inflexión en la tendencia del crecimiento demográfico con tasas anuales inferiores al 2 por ciento, con una tendencia decreciente que se prolongó hasta el 2010.

El crecimiento anteriormente descrito es producto del balance entre el crecimiento natural (nacimientos y defunciones) y el crecimiento social (derivado del saldo de la tasa de inmigración y emigración). Al respecto, podemos señalar que en los dos decenios de evolución demográfica de Jalisco, la tasa de incremento natural pasó de 2.4 individuos por cada cien habitantes en 1990 a 1.3 en el 2010². Por su parte, el crecimiento social ha presentado ligeras variaciones pasando de -0.47% anual a -0.53 en ese mismo periodo (ver figura 6.1).

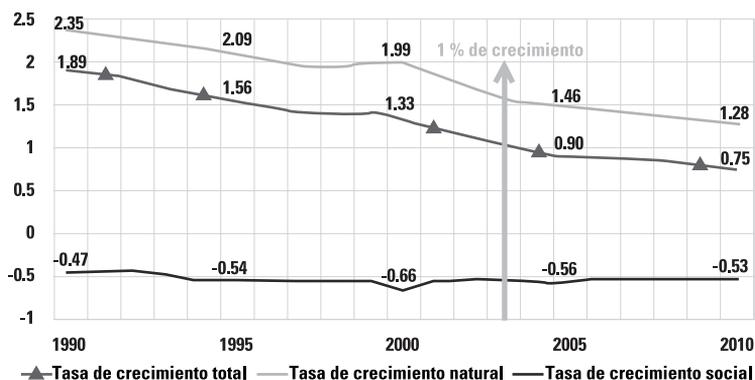


Figura 6.1. Jalisco. Tasas de crecimiento. 1990–2010

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Consejo Nacional de Población. Jalisco: Indicadores demográficos. 1990-2030.

1 Alcanzar una tasa de crecimiento de 1% para el año 2000 fue propuesta como una meta de la políticas de población a nivel nacional, adoptadas por el Consejo Nacional de Población a partir de 1974 y que se reflejan en los diferentes Programas Nacionales de Población. Con una tasa de 1% la población sigue incrementándose (por el efecto del “momentum” demográfico) pero a un ritmo más lento (CONAPO, 2009; Cabrera, G., 2007; Ordorica, M. 2004).

2 Estas tasas son resultado de que en 1990 nacieron 159,484 jaliscienses y murieron 30,560, mientras que en el 2010 el Consejo Nacional de Población proyecta que habrá 126,385 nacimientos y 35,771 defunciones.

La evolución de la fecundidad y la mortalidad: dos décadas de transición demográfica

En el periodo analizado, Jalisco se encuentra inmerso en un proceso demográfico que implica una serie de transformaciones que han sido analizadas desde la teoría de la transición demográfica, que en términos generales, sintetiza el comportamiento de la dinámica poblacional centrándose en el análisis de la evolución de dos fenómenos fundamentales: la mortalidad y la fecundidad, que transitan de un régimen de niveles altos y sin control a niveles bajos y controlados³.

En este sentido, en los últimos veinte años la población jalisciense pasó de una etapa de plena transición a una de transición avanzada. La primera de ellas inició en la década de los ochenta y se desarrolló durante todos los noventa, de tal forma que en 1990 la tasa bruta de natalidad fue de 29.1 nacimientos por cada mil habitantes y se tuvieron niveles de mortalidad de 5.6 defunciones por cada mil jaliscienses. Esta fase se extendió hasta el año 2001, cuando se llegó a una tasa bruta de natalidad de 23.3 y se registraron 5 defunciones por cada mil habitantes del estado de Jalisco. Estos niveles en ambos indicadores marcaron el inicio de la última etapa de la transición, esto es, un estadio de transición avanzada, en el cual Jalisco permanece hasta el 2010 con una natalidad de 17.9 y una mortalidad

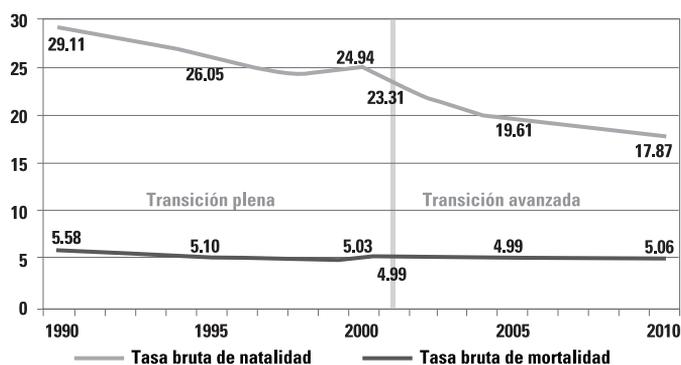


Figura 6.2. **Dos décadas de transición demográfica en Jalisco 1990-2010**

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Consejo Nacional de Población. Jalisco: Indicadores Demográficos 1990-2030.

³ A inicios de la década de los noventa se realizó una clasificación de cuatro etapas en esta transición: a) transición incipiente, cuando la mortalidad (T.B.M. > 11) y la natalidad son altas (T.B.N. 32-45 por mil); b) transición moderada, cuando la fecundidad todavía es alta pero la mortalidad descendiend moderadamente (7-11 por mil); c) países en plena transición con mortalidad moderada y baja (4-7 por mil) y natalidad moderada (24-32 por mil); y d) transición avanzada: tasa de natalidad baja (10-24 por mil) y tasa de mortalidad moderada y baja (Chackiel, J., 2004).

de 5.1. Este cambio demográfico en Jalisco debe ser interpretado como una ganancia en términos del logro de una “eficiencia demográfica”, según los planteamientos de Livi Bacci (2004) (ver figura 6.2).

La fecundidad

En estas dos décadas de transición demográfica en Jalisco, la reducción de la fecundidad ha sido el componente central; esto lo podemos constatar al ver la evolución de la tasa global de fecundidad que presenta una tendencia decreciente ya que, mientras en 1990 cada mujer jalisciense tenía en promedio 3.47 hijos, en el 2010 se estima una tasa de 2.07 hijos por mujer, lo que implica una disminución de 1.4 hijos por mujer en estos veinte años. Este nivel de fecundidad mantiene a Jalisco en el nivel de reemplazo (logro alcanzado en el 2008), esto es, una tasa bruta de reproducción de 1. Al respecto, se puede señalar que este es el punto en el que cada mujer procreará una hija a lo largo de su vida reproductiva y que se mide por medio de la tasa bruta de reproducción (véase figura 6.3). Al respecto, se puede señalar que éste es un punto de inflexión que da inicio al fin de la transición demográfica.

Sin embargo, la declinación de la fecundidad no ha sido homogénea, debido a ritmos y momentos diferentes en cada municipio del estado. Hay municipios como Bolaños, Mezquitic y Chiquilistlán que a inicios del 2010 presentan tasas globales de fecundidad alrededor de los 2.7 hijos por mujer y que todavía no ingresan a la fase avanzada de la transición demográfica.

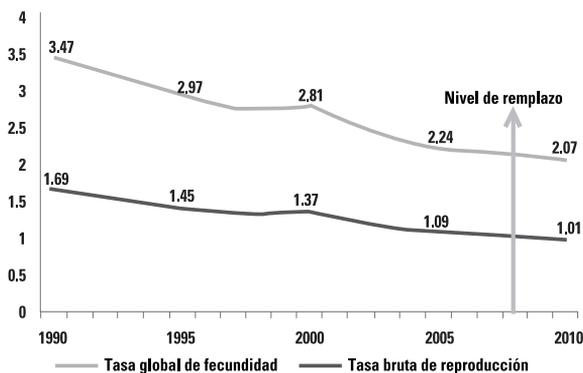


Figura 6.3. Jalisco. Tasas globales de fecundidad y tasas brutas de reproducción 1990-2010

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Consejo Nacional de Población, Jalisco. Indicadores demográficos, 1990-2030.

Si bien el descenso de la fecundidad en el estado ha ocurrido en mujeres de todas las edades, la intensidad de la disminución de las tasas de fecundidad por edades de las madres puede presentar un abanico de variantes con tres patrones de fecundidad, tomando en consideración la edad de las mujeres al momento del nacimiento de sus hijos. De tal forma que si ellas postergan el nacimiento del primero de sus hijos hacia edades mayores, se produciría un patrón tardío de fecundidad por edades. En cambio, si ellas concentran sus nacimientos a edades tempranas y controlan su fecundidad después de lograr el tamaño de familia deseado tendrían patrón de fecundidad temprana. Finalmente, aquellas que limitan el número de hijos además de aguardar un tiempo entre los nacimientos, presentarán una estructura de la fecundidad por edades dilatada, esto es, con niveles de tasas de fecundidad específicas similares en las edades centrales.

Jalisco presenta en las últimas dos décadas una tendencia al rejuvenecimiento de las tasas de fecundidad por edades, producto de la evolución del pasado reciente de estos indicadores. Ello se expresa en una disminución más intensa de estas tasas en las edades mayores, en particular de las mujeres de 30 años en adelante. Ello implicó pasar de una contribución a la fecundidad total de 61 por ciento por parte de las mujeres menores de 30 años en 1990, a un 68 por ciento proyectado para el presente año. En el mismo sentido, también se observa que, mientras en 1990 el máximo de las tasas se ubicaba en el grupo de 25-29 años, este nivel se traslada en el 2010 a dos grupos de edades: el de 20-24 y 25-29 años (ver figura 6.4). En consecuencia, en Jalisco se observa en la actualidad un patrón de fecundidad por edades con una cúspide dilatada.

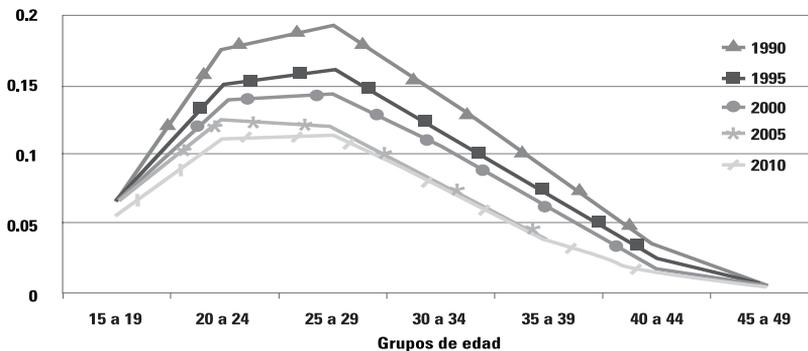


Figura 6.4. Jalisco. Tasas específicas de fecundidad 1990-2010

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Consejo Nacional de Población. Jalisco: Indicadores Demográficos 1990-2030.

La mortalidad

En los veinte años analizados de transición demográfica en Jalisco, los principales cambios en la mortalidad se dieron en términos de la reducción de la mortalidad infantil, que se tradujo en el incremento de la esperanza de vida al nacimiento. En este periodo se pasó de una mortalidad infantil de 34 defunciones por cada mil nacimientos a 12.6 entre 1990 y el 2010, lo que implicó un descenso de este indicador de 63 por ciento, el mayor decremento se presentó en el decenio 1990-2000 con una disminución de esta tasa de 48% (ver figura 6.5).

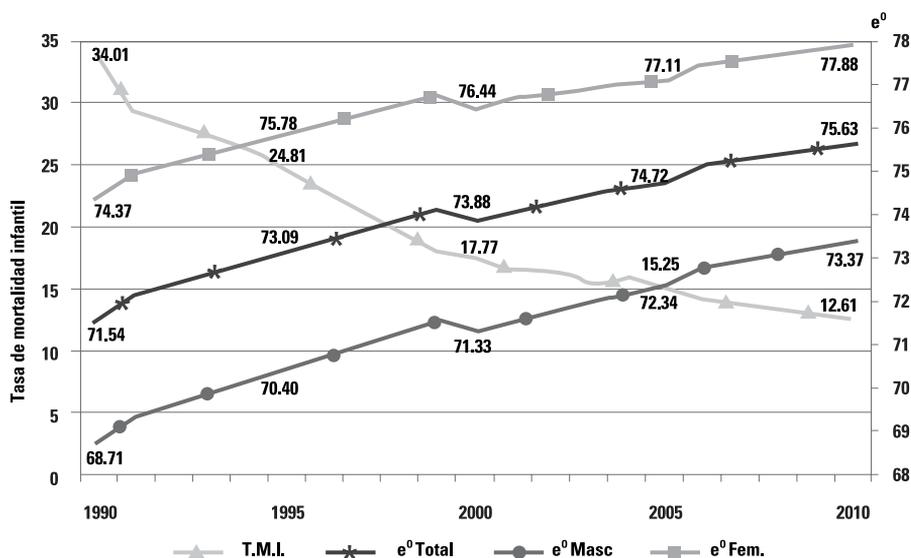


Figura 6.5. **Jalisco. Tasas de mortalidad infantil y esperanzas de vida al nacimiento 1990-2010**

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Consejo Nacional de Población, Jalisco. Indicadores demográficos. 1990-2030.

El efecto positivo de esta contracción de la mortalidad infantil se reflejó en un incremento de la esperanza de vida al nacimiento, de tal forma que la esperanza de vida en Jalisco se ha incrementado cuatro años en las pasadas dos décadas. La esperanza de vida de un jalisciense nacido en 1990 era en promedio de 71.5 años, dos décadas después se espera que viva 75.6 años. De acuerdo a las tendencias generales de este indicador, los niveles de esperanza de vida se presentan de forma diferenciada entre hombres y mujeres, de tal forma que en 1990 existía una brecha entre ambos de 5.7 años, la cual se redujo un año en estos dos decenios. Esto es, en el 2010 la diferencia en la esperanza de vida femenina y masculina es de 4.5 años (77.9 años de vida promedio para las mujeres y 73.4 años para los hombres).

Cabe hacer notar que para el Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo de El Cairo 1994 (CIPD), en el capítulo sobre Salud, Morbilidad y Mortalidad, México asumió el compromiso de alcanzar al año 2005 una esperanza de vida al nacer de 70 años, y al 2015 un valor de 75 años (CEPAL/CE-LADE, 2004; CONAPO, 2009). En este sentido, Jalisco es una de las entidades que ha cumplido con la meta propuesta dado que su población alcanzó antes de 1990 la esperanza de vida de 70 años y en el 2006 llegó al nivel fijado para el 2015, esto es, los 75 años.

Sin embargo, al interior del estado hay un comportamiento demográfico heterogéneo en cuanto a los indicadores de mortalidad anteriormente descritos, dado que hay municipios de la región Norte como Mezquitic y Bolaños que todavía no alcanzan las metas suscritas por México en el CIPD en cuanto a la esperanza de vida.

En resumen, la evolución de los indicadores demográficos presentados muestran que Jalisco se encuentra inmerso en un proceso de modernización demográfica caracterizado por el control del crecimiento de la población, con un virtual inicio del fin de la transición demográfica y un régimen demográfico que se ha complejizado. Las transformaciones descritas en la dinámica de la mortalidad y la fecundidad y sus consecuencias en el crecimiento originaron una remodelación de la estructura etaria de la población jalisciense que abordaremos en el siguiente apartado.

La remodelación etaria de la población jalisciense y sus consecuencias: el bono demográfico y el envejecimiento

La evolución decreciente de la natalidad, la mortalidad y su consecuente efecto en descenso del crecimiento poblacional, son tres de los acontecimientos poblacionales más notables de los últimos veinte años de avances demográficos del estado de Jalisco. Forman parte de la serie de transformaciones que acompañan a la transición demográfica, que trae como consecuencia una reconfiguración de la estructura por edades de la población jalisciense, dando lugar a que la situación demográfica actual del estado se complejice, debido a que las preocupaciones no sólo están en el crecimiento de la población sino en el desplazamiento en las estructuras de edades de la población.

Al respecto, en el periodo analizado se han producido fuertes diferencias en el crecimiento de la población de los menores de 15 años, de la población en edad activa (15 a 64 años) y de las personas de la tercera edad. Así, la población entre los 0 y los 14 años presentó una pronunciada baja en la tasa de crecimiento que pasó de 0.01 por ciento anual en el periodo 1990-1995, a una tasa negativa a partir del año 2000 hasta llegar a -1.19 en el periodo 2005-2010. Mientras tanto, la población del grupo 14 a 64 años también mostró una tendencia descendente pero menos pronunciada, dado que el crecimiento anual se redujo de una tasa de 2.84 por ciento anual en 1990 a 1.59 a inicios del 2010 (ver figura 6.6).

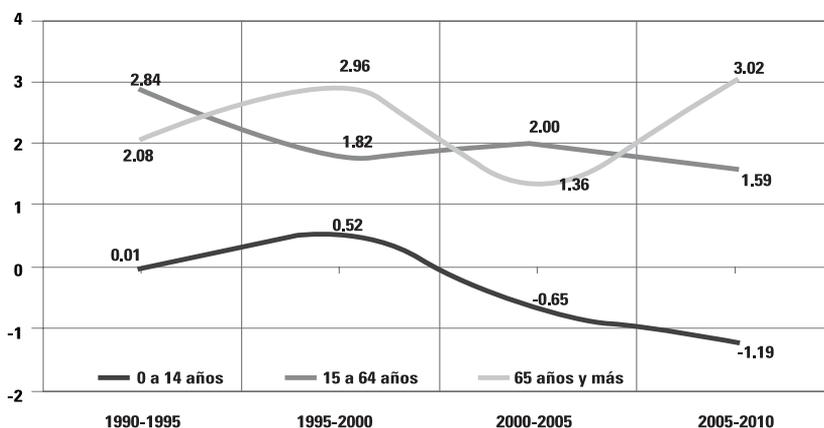


Figura 6.6. **Jalisco. Tasas de crecimiento por grupos de edad 1990-2010**

Fuente: Elaboración propia con base en datos del INEGI. Censos y Conteos de Población y Vivienda; Consejo Nacional de Población. Jalisco: Proyecciones de Población 2000-2030; Consejo Nacional de Población. Jalisco: Indicadores Demográficos 1990-2030.

En cambio, la población del grupo de 65 años y más incrementa su ritmo de crecimiento en el lapso de estos veinte años pasando de una tasa de crecimiento anual de 2.08 por ciento a una de 3, lo que implica que el fenómeno de envejecimiento de la población en el estado de Jalisco ya se ha hecho presente.

Los cambios anteriormente descritos son el reflejo de una remodelación de la estructura etaria de la población jalisciense que expresa la aparición de dos dinámicas derivadas, a saber, el llamado bono o dividendo demográfico y el envejecimiento poblacional que se analizan a continuación.

El bono o dividendo demográfico

El desplazamiento en la estructura por edad de la población implica la posibilidad de que, durante la transición hacia un horizonte demográfico controlado, se presente un momento irrepetible y transitorio de contar con una cantidad inédita de personas en edad productiva (15 a 64 años) que prácticamente duplicará a la población que no se encuentra en edad de trabajar (0 a 14 y 65 años y más), fenómeno conocido como “bono demográfico” u “oportunidad demográfica” (CONAPO, 2009). Al respecto, en estos veinte años el volumen de la población en edad activa pasó de 3.1 millones en 1990 a 4.6 a principios del 2010 (véase figura 6.7).

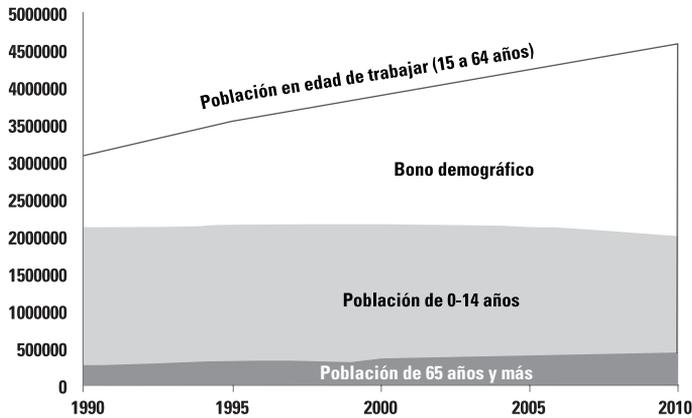


Figura 6.7. **Jalisco. Población por grandes grupos de edad 1990-2010**

Fuente: Elaboración propia con base en datos del INEGI, Censos y Conteos de Población y Vivienda; Consejo Nacional de Población. Jalisco: Proyecciones de Población 2000-2030; Consejo Nacional de Población. Jalisco: Indicadores Demográficos 1990-2030.

Esta peculiar tendencia de la población en edad activa provoca una situación única en términos de las relaciones de dependencia, esto es, trae consigo una modificación en el peso relativo que tiene la población en edades consideradas como potencialmente pasivas, en relación con aquella que se ubica en edades consideradas como potencialmente activas o productivas. En general, se considera favorable para una sociedad que la relación de dependencia (también conocida como índice de dependencia demográfica⁴) presente

⁴ La relación de dependencia demográfica se define como el cociente entre la población en edad pasiva (0-14 años de edad más la población de 65 y más) respecto a la población en edad considerada activa (15-64 años) (Ordorica, M., 2004). La relación de dependencia demográfica puede desagregarse según los componentes del numerador y se tiene entonces la relación de dependencia de niños y la relación de dependencia de la población de adultos mayores” (Chackiel, J., 2004).

niveles bajos. Esto se puede interpretar como la existencia de una menor proporción de personas que constituyen una “carga” que debe ser solventada por la población en edad activa (Alba, F, 2009, Giorguli, S. 2009).

Al respecto, las relaciones de dependencia en Jalisco en las dos décadas precedentes han manifestado una tendencia decreciente, ya que mientras que en 1990 se tenía 78 personas dependientes por cada cien en edades potencialmente activas, la cifra disminuye a alrededor de 53 a principios del 2010, lo que representa una reducción de 32.5 por ciento en el periodo analizado.

Si se desagrega este índice de acuerdo a sus componentes, se puede notar que la relación de dependencia infantil es la que ha determinado la tendencia anteriormente descrita, dado que ha bajado de 69 dependientes menores de 14 años por cada cien en edad activa en 1990, a 44 a inicios del presente año, lo que se traduce en una contracción de 37 por ciento en dos décadas. La razón de dependencia de la tercera edad ha presentado ligeros incrementos al pasar de 8.7 dependientes mayores de 65 años por cada cien en edad laboral en 1990 a 9.1 en los albores del 2010 (ver figura 6.8).

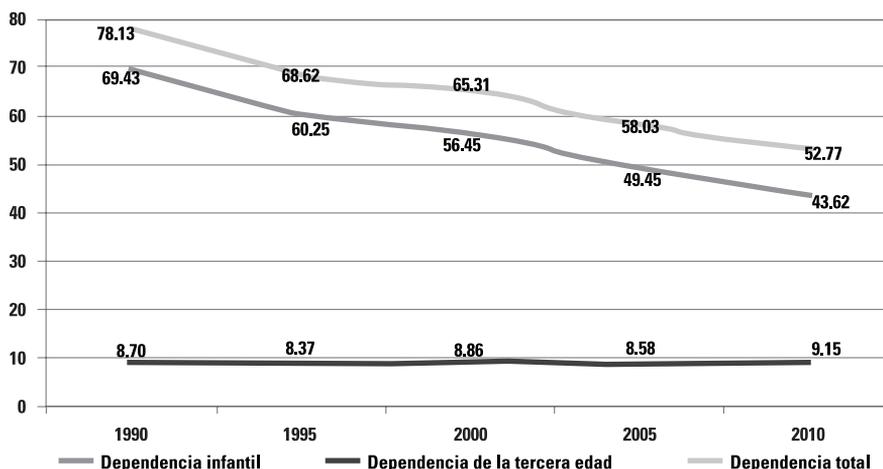


Figura 6.8. Jalisco. Relaciones de dependencia 1990-2010

Fuente: Elaboración propia con base en datos del INEGI. Censos y Conteos de Población y Vivienda; Consejo Nacional de Población, Jalisco: Proyecciones de Población 2000-2030; Consejo Nacional de Población, Jalisco: Indicadores Demográficos 1990-2030.

En Jalisco, la presencia de bajas relaciones de dependencia marcan un hecho positivo. Sin embargo, este hecho debe de tomarse con reserva, ya que para que se considere como una oportunidad favorable, debe enfrentarse con éxito la demanda por empleos de una población en edad activa creciente. En situaciones de crisis económica –como la que vive México y en particular el estado de Jalisco– con pérdidas de empleo, una población desocupada significativa traería como consecuencia una relación de dependencia real elevada y de nada serviría la estructura demográfica favorable que se transformaría de “bono a pagaré demográfico”.

En este sentido, si bien el llamado “bono demográfico” es un elemento coadyuvante, pareciera que su aprovechamiento estaría dependiendo, por una parte, de la capacidad del mercado laboral para absorber una creciente demanda por empleos y, por otro lado, de la reconversión del gasto social, principalmente para dar énfasis en la inversión en capital humano de la población, esto es, en su formación, tanto dentro del sistema escolar formal como en la capacitación para el empleo, al fomentar el incremento de la cobertura educativa en los niveles medio superior y superior, acompañado de una elevación en la calidad de la educación (Canales, A., y Vargas, P. 1998; Alba, F., 2009; Giorguli, S., 2009). Finalmente, también son necesarias reformas en el sector salud para atender el cambio en el perfil epidemiológico (ver capítulo sobre salud de este libro).

El envejecimiento de la población

El envejecimiento es un proceso demográfico de largo plazo cuya principal manifestación se traduce en un incremento sin precedente del volumen de la población mayor de 65 años como consecuencia de una mayor longevidad de los individuos. En un sentido amplio, es un momento de inflexión que nos indica el final de la transición demográfica y el inicio de un nuevo régimen poblacional con nuevas pautas en la dinámica demográfica (Canales *et al*, 2004).

En los últimos veinte años, la población jalisciense de la tercera edad se ha incrementado de 267,506 personas de 65 años y más en 1990 a 421,940 a inicios del 2010, lo que representa un aumento de 58 por ciento. Durante el quinquenio 1990-1995 este grupo poblacional creció a una tasa de 2.1 por ciento anual, lo que implicaba que en los próximos 33 años la población de la tercera edad en Jalisco se duplicaría. Sin embargo, la tasa

de crecimiento se incrementó a 3 por ciento anual en el quinquenio 2005-2010, lo que significa que en los siguientes 23 años aumentará dos veces su tamaño.

Si bien el envejecimiento puede apreciarse analizando los porcentajes de población en distintos tramos de edades, un indicador más sensible es el índice de envejecimiento que expresa el número de adultos mayores (60 años y más) por cada cien niños. Al respecto, este indicador muestra una tendencia creciente en Jalisco, dado que mientras en 1990 había 17.7 adultos mayores por cada cien niños menores de 14 años, esta cifra se incrementó a 30.8 a principios del 2010, que se traduce en un aumento de 74 por ciento en este periodo (Ver figura 6.9). Cabe hacer notar que aquellos municipios de larga tradición migratoria y elevadas tasas de emigración, actualmente presentan índices de envejecimiento mayores al indicado para el estado en su conjunto.

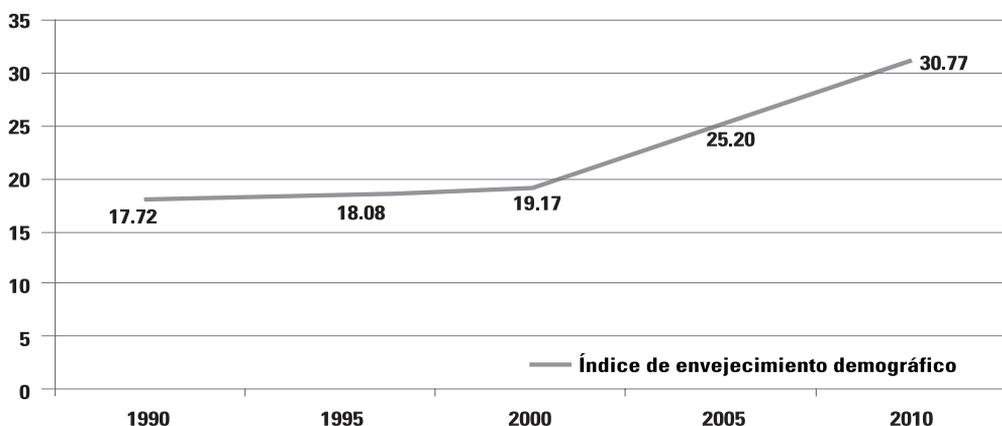


Figura 6.9. **Jalisco. Índices de envejecimiento demográfico 1990-2010**

Fuente: Elaboración propia con base en datos del INEGI. Censos y Conteos de Población y Vivienda; Consejo Nacional de Población, Jalisco: Proyecciones de Población 2000-2030; Consejo Nacional de Población, Jalisco: Indicadores Demográficos 1990-2030.

La tendencia del índice de envejecimiento en Jalisco en las dos décadas pasadas nos revela el advenimiento de un régimen de envejecimiento poblacional que ya se ha asentado en el estado y que opera a nivel individual, demográfico y social con diversas consecuencias. Por un lado, tiene efectos en los ámbitos socio-económico y político, por las nuevas demandas y presiones sobre los sistemas de salud, educación, vivienda e infraestructura urbana, así como los sistemas de pensiones y seguridad social y su consecuente impacto en los mercados de trabajo. Por el otro, en los hogares y familias la mayor longevidad de

la población hace posible que en un mismo hogar convivan hasta tres y cuatro generaciones, por lo que los arreglos familiares y las relaciones intergeneracionales se complejicen.

Patrones y tendencias de la distribución territorial de la población

La reestructuración económica del pasado de Jalisco dio lugar a una diversificación de las actividades productivas que se han localizado en regiones específicas del estado, lo que ha ocasionado en las últimas dos décadas patrones específicos de movilidad y localización de la población. En este sentido, en los pasados veinte años, la distribución de la población en el territorio del estado de Jalisco se caracteriza por el binomio concentración y dispersión, lo que se constata por el hecho de que ocho de cada diez personas residían en localidades urbanas (mayores de 2,500 habitantes) en 1990, cifra que se incrementa a casi 9 de cada diez habitantes de Jalisco a principios del 2010. En este mismo sentido, mientras que en 1990 la mancha urbana de Guadalajara agrupaba sólo a seis localidades y concentraba 2.8 millones de personas, en el 2005 aglutinaba veinte localidades con un total de 3.8 millones de habitantes (COEPO, 2008).

Frente a esta situación se presenta en el mismo periodo un fenómeno de dispersión poblacional: en 1990 existían 6,588 localidades menores de 100 habitantes en donde vivía el 3 por ciento de los jaliscienses. Esta cifra se incrementó a 8,711 localidades en el 2005, que concentran tan sólo al 2.5 por ciento de la población del estado.

En resumen, se puede señalar que Jalisco también se encuentra inmerso en la tercera fase de la llamada “transición urbana”, que se caracteriza por un crecimiento urbano más moderado y diversificado, pasando de un patrón de urbanización de tipo preeminente hacia otro de ampliación de la concentración urbana (CONAPO, 2009).

El proceso de despoblamiento

En los últimos veinte años Jalisco ha presentado un saldo migratorio negativo que ha reducido su capacidad de crecimiento demográfico. A pesar de ello, los niveles del crecimiento natural (reseñados en el primer apartado) hicieron posible que la emigración

neta de población no se manifestara en un descenso significativo del crecimiento de la población de la entidad. Pese a lo anterior, dos tendencias demográficas se combinan para configurar un contexto de crisis demográfica: por una parte, un lento crecimiento de la población y, por otra, un proceso de despoblamiento que afectó a un número creciente de municipios y regiones de la entidad en este periodo (Canales, A. y Montiel, I. 2009 y 2010; COEPO, 2008).

Durante el periodo 1990-2000, sólo en 32 municipios de Jalisco se produjo un descenso absoluto de su población. Se trata de municipios de las regiones Norte, Sur y Costa de Jalisco, expuestos a una alta emigración, internacional e interestatal. Este despoblamiento se localizaba casi exclusivamente en tres áreas del territorio jalisciense: en primer lugar, el despoblamiento afectaba a los municipios de Mascota, Unión de Tula, Casimiro Castillo, Tamazula de Gordiano y Tuxpan. Una segunda región de despoblamiento correspondía a municipios localizados en la Región Norte de Jalisco. La tercera franja con despoblamiento corresponde a los municipios Cuquío, Ixtlahuacán del Río y San Cristóbal de la Barranca (ver figura 6.10).

En esta década 1990-2000, tres áreas mostraban un saldo migratorio positivo, a saber, el Área Conurbada de Guadalajara, en donde el crecimiento demográfico se produce en los municipios conurbados de Zapopan, Tonalá, Tlaquepaque, Tlajomulco de Zúñiga y El Salto y Zapotlanejo (el municipio de Guadalajara perdía población). Los municipios de Tequila, Tepatitlán de Morelos y Poncitlán, Puerto Vallarta y Cihuatlán también tenían saldos migratorios positivos (ver figura 6.10).

En los siguientes cinco años, esto es en el 2000-2005 el fenómeno de despoblamiento se generaliza en la entidad, de tal forma que todos los municipios de la región Sierra Occidental y Sierra de Amula, perdieron población, en la región Sureste sólo un municipio (Mazamitla) no perdió población. Por su parte en la región Sur, sólo Ciudad Guzmán y Sayula tuvieron un saldo migratorio positivo (ver figura 6.10).

Otro aspecto relevante de este periodo es la extensión del despoblamiento a regiones que en el periodo anterior no se veían afectadas. El caso más notable es el de las regiones Costa

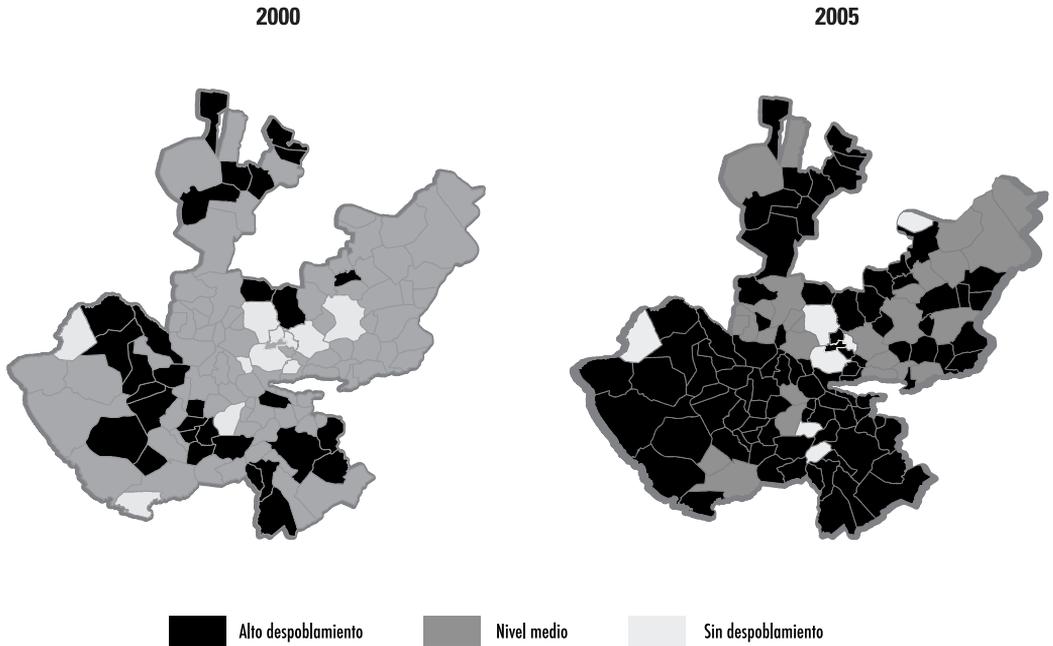


Figura 6.10. **Jalisco. Nivel de despooblamiento de los municipios 2000-2005**

Fuente: Canales, A., y Montiel, I. (2009). Despooblamiento y migración internacional en el Occidente de México.

Norte y Costa Sur en las que seis de los nueve municipios que forman parte de ellas perdieron población.

En términos generales, durante el periodo 2000-2005 solamente hay cuatro áreas en la entidad con capacidad de atraer población. Se trata principalmente del área de Guadalajara, la segunda metrópolis del país, y de Puerto Vallarta, uno de los principales polos turísticos nacionales. A continuación encontramos Ciudad Guzmán, un núcleo importante a nivel regional, que se ha beneficiado de la presencia de industrias de materiales de construcción en un periodo de auge de esta actividad, y Villa Hidalgo, una localidad dedicada a la actividad textil. Con base en lo anteriormente expuesto, se puede confirmar que el despooblamiento en Jalisco es un fenómeno que se ha extendido a casi dos tercios de sus municipios, los cuales concentran el 40% de la población de la entidad. de hecho, sólo 10 municipios de la entidad muestran una capacidad de atracción neta de población, con saldos migratorios positivos y tasas de crecimiento demográfico elevadas (Canales, A. y Montiel, I., 2009 y 2010).

Población y desarrollo humano

En el debate de las cuestiones demográficas siempre ha ocupado un lugar central el tema del vínculo entre población y desarrollo desde distintos enfoques teóricos y acercamientos metodológicos (Canales, I., Lerner, S. 2003). En esta ocasión se retoma la propuesta sobre desarrollo humano originada en la década de los noventa y que apunta hacia un nuevo paradigma del estudio y la medición de la relación entre población y desarrollo. En este sentido, el desarrollo humano es conceptualizado como un “proceso conducente a la ampliación de las opciones de las personas en todas las esferas” (CONAPO, 2001).

En términos generales, se puede señalar que esta propuesta hace posible la cuantificación y tipificación de los logros alcanzados en el desarrollo por medio de un indicador sintético compuesto que permite agrupar municipios, estados y países en torno a tres niveles de desarrollo, por lo que brinda la posibilidad de comparar tanto entre países como al interior de cada uno de ellos. Este índice combina tres esferas:

- (i) la longevidad (medida mediante la esperanza de vida al nacer);
- (ii) el logro educacional (a través de la alfabetización de adultos y la matrícula combinada de varios niveles educativos); y
- (iii) el nivel de vida, mediante el PIB per cápita anual ajustado (paridad del poder adquisitivo en dólares) (UNFPA, 2009; CONAPO, 2001).

Por el abanico de indicadores que incluye este índice, se ha podido constatar que factores demográficos tales como el crecimiento de la población, los niveles de fecundidad y la razón de dependencia demográfica guardan relación con el grado de desarrollo humano alcanzado (UNFPA, 2009; CONAPO, 2001: 11). Ello sugiere que la transición hacia el logro de la eficiencia demográfica en Jalisco depende, por una parte, de las disposiciones que se tomen para favorecer la ampliación de las capacidades de las personas y, por otro lado, de las acciones encaminadas para abatir los rezagos en el campo de la salud, la educación y el nivel de vida con el fin de que la población alcance un desarrollo humano equitativo.

En este sentido, conocer la evolución del índice de desarrollo humano resulta relevante para tener una perspectiva completa de la dinámica poblacional del estado de Jalisco.

De acuerdo con la evolución histórica del Índice de Desarrollo Humano (IDH), nuestra entidad descendió dos posiciones en el periodo 1990-2005 entre los estados de nuestro país, al pasar de la posición número 11 en 1990, a la 14 en el 2005.

En términos generales, durante los últimos veinte años Jalisco se ha ubicado entre los estados con un nivel alto de IDH, ya que se ha mantenido con niveles superiores al 0.8 durante este periodo. Así, en 1990 tuvo un índice de 0.8043, el cual se incrementó a 0.82 para el 2005, lo que significa un incremento de 1.95 por ciento (Ver figura 6.11)

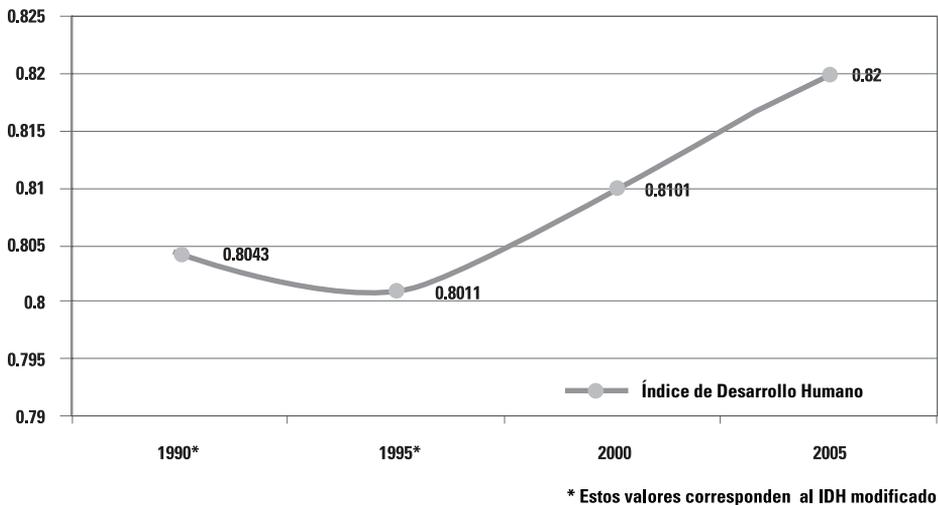


Figura 6.11. **Jalisco. Índices de Desarrollo Humano 1990-2010**

Fuente: PNUD. Informe de Desarrollo Humano, Jalisco 2009, México.

Al desagregar el IDH a partir de sus tres elementos, se hace evidente que el componente de salud es el que ha avanzado con mayor contundencia, ya que como se había mostrado en la dinámica demográfica de los pasados veinte años, la esperanza de vida al nacer tuvo un incremento de 4.1 años. En el periodo 2000-2005, esta tendencia se mantiene, ya que la dimensión que más impulsó el crecimiento del IDH estatal fue el componente de salud, con un incremento de 1.72%, seguido por el indicador de educación, con una evolución ascendente, ya que pasó de 0.8492 a 0.8615, lo que representa una variación de 1.45%. El componente de ingreso casi se mantuvo en su mismo nivel en este quinquenio, en el año 2000 fue de 0.7664 y en el 2005 de 0.7699 lo que constituye un incremento de 0.4%.

La dinámica demográfica del estado de Jalisco, en el periodo analizado, evidencia que diversos patrones demográficos existentes en las distintas regiones y municipios que forman el estado, recorren diferentes etapas de la transición demográfica. En consecuencia, es de esperarse un comportamiento también heterogéneo del IDH en las regiones y municipios jaliscienses. Este hecho se puede ilustrar señalando que el municipio de Mezquitic en la región Norte es el que tiene los niveles más bajos de desarrollo humano, lo que coincide con las tendencias demográficas, dado que en este municipio y esta región se presentan tasas de fecundidad y mortalidad elevadas.

Es conveniente hacer notar que el IDH no puede reflejar en toda su magnitud la complejidad del concepto de desarrollo humano, ni tampoco permite desentrañar la compleja relación entre población y desarrollo. Por esta razón, la información proporcionada por el IDH y otros índices semejantes se suele complementar mediante el análisis de otras muchas dimensiones relevantes para la medición del desarrollo humano y la dinámica demográfica (CONAPO, 2001).

Sin embargo, debe de tomarse en consideración que este tipo de aproximaciones metodológicas y técnicas proporcionan una visión y enfoque de las condiciones básicas en que viven las personas y pueden contribuir a orientar las políticas públicas en combinación con otros acercamientos.

A manera de conclusión

En términos generales, las instituciones gubernamentales encargadas de la elaboración de políticas públicas en el estado de Jalisco tienen que hacer una lectura adecuada de las implicaciones de su transición demográfica y de los alcances de las tendencias emergentes de los cambios poblacionales derivadas de ella, dado que en gran medida determinan el potencial de desarrollo del estado. Como lo señalan Alba y Giorguli, es el momento de que los escenarios demográficos y la población dejen de ser sólo una mera referencia discursiva (Alba, F., 2009; Giorguli, S., 2009).

Referencias:

- Alba, F. (2009). *La población en edad laboral: Más retos que oportunidades*. En Vargas, P., et al. Foro Nacional. Las Políticas de Población en México. Debates y Propuestas para el Programa Nacional de Población 2008-2012. México: SEGOB - CONAPO – SOMEDE.
- Cabrera, G. (2007). *Obras demográficas selectas de Gustavo Cabrera*. México: CEDDUA, El Colegio de México.
- Canales, A., y Montiel, I. (2010). *Despoblamiento, migración internacional y remesas en los municipios jaliscienses*. México: Universidad Michoacana. En prensa.
- Canales, A., y Montiel, I. (2009). *Despoblamiento y migración internacional en el Occidente de México*. En Montoya, E. y Woo, O. (Coords.). *Migraciones Globales: Población en Movimiento, Familias y Comunidades Migrantes*. México: Universidad Autónoma de Sinaloa y JORALE Editores.
- Canales, A., Montiel, I. y Torres, T. (2004). *Gente grande. Situación actual y perspectivas del envejecimiento en Jalisco*. Universidad de Guadalajara-Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología. México.
- Canales, A., y Lerner, S. (Coord.). (2003). *Desafíos teóricos y metodológicos en los estudios de población en el inicio del milenio*. México: El Colegio de México - Universidad de Guadalajara- SOMEDE.
- Canales, A. y Vargas, P. (1998). *Jalisco 1995-2020. Estimación de los impactos sociales del cambio demográfico. Informe de investigación del proyecto. Jalisco a Futuro*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara.
- CEPAL/CELADE (Comisión Económica para América Latina y el Caribe / Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía) (2004). *Boletín demográfico No 73*. Santiago, Chile.
- Consejo Estatal de Población del Estado de Jalisco (2008). *Panorama demográfico de Jalisco 2008*. Gobierno del Estado de Jalisco.
- Consejo Nacional de Población (2009). *Informe Ejecutivo del Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo 1994-2009*. México: CONAPO.
- Consejo Nacional de Población (2009). *La situación demográfica de México, 2009*. México: CONAPO.
- Consejo Nacional de Población (2001). *Índices de desarrollo humano, 2000*. México: CONAPO.
- Chackiel, J. (2004). *La dinámica demográfica en América Latina*. CELADE. Serie Población y Desarrollo 52. Santiago de Chile.
- Giorguli, S. (2009). *Demografía y economía en el México de hoy*. En Vargas, P., et al. (2009). Foro Nacional. Las Políticas de Población en México. Debates y Propuestas para el Programa Nacional de Población 2008-2012. México: SEGOB - CONAPO – SOMEDE.

Livi Bacci, M. (1994). *Notas sobre la transición demográfica en Europa y América Latina*. En La Transición Demográfica en América Latina y el Caribe. Actas de la IV Conferencia Latinoamericana de Población, México, D. F. ABEP, CELADE, IUSSP, PROLAP, SOMEDE, Vol. 1, primera parte: 13-28.

Ordorica, M. (2004). *Cambios demográficos y desafíos para la política de población en México. Una reflexión a largo plazo*. Papeles de Población, 40 (4-6), 13-34.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)(2009). *Informe de Desarrollo Humano, Jalisco 2009*. México: PNUD.

Vargas, P., et al. (2009). *Foro Nacional. Las Políticas de Población en México. Debates y Propuestas para el Programa Nacional de Población 2008-2012*. México: SEGOB - CONAPO – SOMEDE.

CAPÍTULO 7



La migración contemporánea hacia Estados Unidos

Ofelia Woo Morales

Introducción

La migración de jaliscienses hacia Estados Unidos data de finales del siglo XIX. Los pioneros como Gamio (1930) y Taylor (1991) dan cuenta de la importancia de algunas regiones de esta entidad en el proceso migratorio, como Los Altos de Jalisco, por sólo mencionar alguna. Era una migración rural, temporal, predominantemente de hombres solos. Una migración vinculada al mercado laboral de Estados Unidos.

La migración es un proceso complejo y dinámico. Para Durand y Massey (2003) la migración de mexicanos hacia Estados Unidos se ha caracterizado por su historicidad, vecindad y masividad. Jalisco presenta algunas semejanzas al comportamiento nacional y particularidades que la distinguen del mismo, por eso, es uno de los estados de la República Mexicana que más se ha estudiado en el ámbito académico. También es la principal entidad federativa expulsora de migrantes en términos absolutos (COEPO, 2009: 5). Respecto de los jaliscienses radicados en Estados Unidos para 2005 se estimaron aproximadamente un millón cuatrocientos mil veinte (COEPO, 2009: 4).

Por ser un estado con migración tan añeja, interesa dar cuenta de los cambios y continuidades de la migración de jaliscienses hacia Estados Unidos en las últimas dos décadas. Se hará una breve exposición sobre la historia y tradición de la migración hacia el “Norte”. Posteriormente identificaremos las principales regiones y municipios que tienen altos índices de migración, y en el tercer apartado explicaremos las características de este fenómeno social en el estado para concluir con reflexiones sobre las implicaciones que tiene la migración en Jalisco.

La migración hacia Estados Unidos ha sido parte de la vida de los jaliscienses por varias generaciones. Hombres, mujeres y niños han vivido la experiencia o son parte de la misma como esposa, hijos (as) de migrantes. Sin duda, la migración es multicausal, pero ¿qué significa esto? Que la población emigra por factores estructurales, familiares y proyectos de vida. Se emigra para buscar trabajo, por reunificación familiar, por aventura o incluso para huir de la violencia intrafamiliar en el caso de algunas mujeres (Woo, 2007). De ahí que el estudio de la migración sea multi e interdisciplinaria y multidimensional, de tal modo que nos permite conocer y explicar la complejidad de la misma.

A finales del siglo XIX y principios del siglo XX se explicaba la migración como resultado de las condiciones de inestabilidad que existían en México y por la demanda de mano de obra en Estados Unidos; las condiciones estructurales determinaban la movilidad de la población. Los primeros migrantes de algunas regiones como Los Altos y el Norte del estado de Jalisco huían de las condiciones precarias de vida, ante la expectativa de encontrar trabajo en el vecino país. Durand (1994) hace referencia a varias etapas del proceso migratorio: la del enganche, el programa bracero, los indocumentados y la Ley de Reforma y Control de Inmigración (IRCA, por sus siglas en inglés) que marcaron la dinámica y patrón migratorio de los mexicanos hacia Estados Unidos y, en particular, de los jaliscienses. El movimiento cristero y el programa bracero marcaron dos etapas iniciales de una migración temporal, motivada por la inestabilidad social y política del país y de Jalisco.

Los jaliscienses tienen una cultura y tradición familiar que ha llevado a generaciones a participar en el proceso migratorio durante más de un siglo. De acuerdo con la información presentada por COEPO, “más de dos millones 600 mil, son descendientes de jaliscienses, que nacieron en Estados Unidos” (2009: 4).

En este documento vamos a privilegiar lo que aconteció en las últimas décadas (1990-2010) y le denominaremos la migración en el Jalisco contemporáneo. Trataremos de identificar los cambios y continuidades que se presentan a la luz del nuevo milenio respecto de la migración hacia Estados Unidos desde esta entidad.

Migración, tradición que se mantiene

La emigración hacia Estados Unidos se ha convertido en una tradición para algunas familias jaliscienses. Principalmente en comunidades rurales, los niños esperan llegar a la adolescencia para seguir el camino de su padre y/o su abuelo. Algunos autores le llaman el rito de iniciación, que consiste en seguir “el sueño americano”, retroalimentado por el imaginario que se ha creado con las historias contadas por parientes, amigos y paisanos. En este ir (EEUU) y venir (México) de los migrantes no sólo se han acumulado historias, anécdotas y mitos, sino que también se han construido y consolidado las redes sociales que han ayudado a las trayectorias migratorias de los que se van incorporando. Antes de partir se sabe por dónde cruzar la frontera, cómo hacerlo, hacia dónde ir, con quién llegar y en qué trabajar en Estados Unidos.

Las principales regiones y municipios con una añeja tradición migratoria en el estado de Jalisco son: Norte, Altos Norte, Altos Sur y La Ciénaga.



Figura 7.1. **Las 12 regiones de Jalisco**

Fuente: <http://www.coepo.gob.mx/presentación/Región Norte.pdf>

Pertenecientes a regiones con vocación agrícola, los hombres emigraban por temporadas para regresar a trabajar sus tierras. Estas regiones de tradición migratoria se identificaban como las localidades o comunidades en donde se quedaban viejos, mujeres y niños, ya que los hombres en edad laboral se iban hacia Estados Unidos.

Esta migración sigue relacionada al mercado laboral estadounidense, pero también es respuesta a las escasas oportunidades laborales y al deterioro de las condiciones de vida, tanto en Jalisco como en el resto del país.

Otro aspecto que se destaca de las regiones tradicionales son las redes sociales, convertidas en el motor que permite que el proceso migratorio sea auto sostenido. Es un fenómeno institucionalizado, en muchos casos es una tradición familiar y de la comunidad local (Massey *et al*, 1991: 370-371).

Respecto de estas instituciones, los autores también hacen referencia a clubes de migrantes y fiestas del santo patrono que han fortalecido la relación entre los migrantes y la comunidad. En algunas de estas regiones el programa 3x1 se ha dirigido a invertir en infraestructura o proyectos de la comunidad.

En la Tabla 7.1 se ilustra el comportamiento de la migración por municipio respecto al índice y grado de intensidad migratoria y remesas en Jalisco.

Encontramos gran diversidad respecto de estos indicadores en algunos municipios como Huejúcar (muy alto), Chimatlán (alto), Mezquitic (medio) y Bolaños (bajo) en la Región Norte de la entidad.

En el caso de Huejúcar, Montiel señala que “la emigración hacia Estados Unidos ha sido un mecanismo que, aún comprometiendo el desarrollo de la zona por su carácter masivo, ha permitido elevar el nivel de vida de sus habitantes por encima de la media regional. En el caso de Huejúcar, el hecho de presentar mayores niveles de intensidad migratoria en la región sería especialmente significativo, ya que ha pasado de ser un municipio catalogado como de alta marginación, en un estudio de principios de los años ochenta, a tener unos niveles de marginación, desarrollo humano y desarrollo social similares a los de Colotlán” (2006: 25).

Tabla 7.1. **Indicadores sobre migración a Estados Unidos, índice y grado de intensidad migratoria por municipio, Jalisco 2000**

Clave del municipio	Municipio	Total de hogares	% Hogares que reciben remesas	Índice de intensidad migratoria	Grado de intensidad migratoria
	Nacional	22 639 808	4.35		
	Jalisco	1 457 326	7.70	0.88785	Alto
001	Acatic	4 024	13.82	2.18212	Muy alto
011	Atengo	1 309	29.11	2.21891	Muy alto
018	Barca, La	13 537	23.19	2.18736	Muy alto
028	Cuautla	579	41.11	2.96424	Muy alto
033	Degollado	4 460	19.13	2.60252	Muy alto
034	Ejutla	560	37.86	3.23326	Muy alto
038	Guachinango	1 203	28.10	2.59475	Muy alto
041	Huejúcar	1 673	31.20	2.71957	Muy alto
045	Ixtlahuacán del Río	4 160	23.13	2.18858	Muy alto
046	Jalostotitlán	6 150	14.08	2.06026	Muy alto
054	Limón, El	1 764	31.80	2.80756	Muy alto
062	Mixtlán	891	24.13	1.98491	Muy alto
069	Quitupan	2 792	28.58	2.58878	Muy alto
077	San Martín de Hidalgo	6 411	21.92	2.34730	Muy alto
081	Santa María de Los Ángeles	1 086	28.45	1.94820	Muy alto
089	Techaluta de Montenegro	744	25.13	2.02372	Muy alto
095	Teuchitlán	2 149	21.41	2.37295	Muy alto
096	Tzapán El Alto	4 585	29.49	2.43083	Muy alto
102	Tonaya	1 341	23.86	1.91754	Muy alto
104	Totatiche	1 406	32.79	2.61921	Muy alto
110	Unión de Tula	3 314	28.42	2.30401	Muy alto
112	Valle de Juárez	1 530	33.33	2.57078	Muy alto
114	Villa Corona	3 867	18.77	2.50180	Muy alto
115	Villa Guerrero	1 571	24.63	2.31110	Muy alto
117	Cañadas de Obregón	1 174	24.36	2.03793	Muy alto
003	Ahualulco de Mercado	4 798	13.96	0.75901	Alto
004	Amacueca	1 311	16.09	1.53455	Alto
006	Ameca	13 732	18.26	1.05073	Alto
007	San Juanito de Escobedo	2 026	14.96	1.21633	Alto
008	Arandas	15 429	10.02	1.53904	Alto
009	Arenal, El	3 039	7.86	0.73944	Alto
012	Atenguillo	1 075	22.79	1.38435	Alto
013	Atotonilco El Alto	10 981	14.43	1.27215	Alto
014	Atoyac	2 123	17.43	0.84042	Alto

Continúa...

Clave del municipio	Municipio	Total de hogares	% Hogares que reciben remesas	Índice de intensidad migratoria	Grado de intensidad migratoria
015	Autlán de Navarro	12 345	13.34	0.90361	Alto
017	Ayutla	2 938	25.87	1.78576	Alto
024	Cocula	6 650	20.84	1.05975	Alto
025	Colotlán	4 134	17.88	1.20137	Alto
026	Concepción de Buenos Aires	1 339	14.04	0.75073	Alto
027	Cuautitlán de García Barragán	4 064	17.25	1.13297	Alto
029	Cuquío	3 864	13.61	1.63436	Alto
031	Chimaltitán	868	22.00	1.11946	Alto
032	Chiquilistlán	1 179	13.99	0.86693	Alto
037	Grullo, El	5 480	15.22	1.15645	Alto
042	Huejuquilla El Alto	2 008	22.71	1.82854	Alto
043	Huerta, La	5 453	7.83	0.73905	Alto
047	Jamay	4 587	15.26	1.43454	Alto
048	Jesús María	3 949	12.86	1.20236	Alto
053	Lagos de Moreno	27 249	13.24	0.87694	Alto
056	Santa María del Oro	673	23.33	1.21169	Alto
057	Manzanilla de La Paz, La	962	15.80	1.81236	Alto
058	Mascota	3 136	18.65	0.88523	Alto
059	Mazamitla	2 500	14.72	1.09666	Alto
060	Mexicacán	1 714	28.76	1.86268	Alto
064	Ojuelos de Jalisco	5 952	10.95	0.85404	Alto
065	Pihuamo	3 502	18.30	1.65207	Alto
068	Villa Purificación	2 642	17.64	1.13831	Alto
071	San Cristóbal de La Barranca	862	10.90	0.72979	Alto
072	San Diego de Alejandría	1 281	17.80	1.76759	Alto
073	San Juan de Los Lagos	11 158	9.46	0.76666	Alto
074	San Julián	3 184	13.44	1.87227	Alto
075	San Marcos	851	15.39	0.79756	Alto
078	San Miguel El Alto	5 974	11.83	1.37362	Alto
080	San Sebastián del Oeste	1 594	24.15	1.37726	Alto
087	Tecalitlán	4 355	16.58	0.79852	Alto
088	Tecolotlán	3 797	14.93	0.88759	Alto
090	Tenamaxtlán	1 886	22.27	1.85034	Alto
091	Teocaltiche	8 798	17.37	1.22280	Alto
092	Teocuitatlán de Corona	3 043	21.79	1.46092	Alto
093	Tepatitlán de Morelos	25 200	7.67	0.85388	Alto
099	Tolimán	1 967	23.39	1.61840	Alto
105	Tototlán	4 635	20.60	1.55915	Alto
106	Tuxcacuesco	943	28.21	1.61023	Alto

CAPÍTULO 7. La migración contemporánea hacia Estados Unidos

Continúa...

Clave del municipio	Municipio	Total de hogares	% Hogares que reciben remesas	Índice de intensidad migratoria	Grado de intensidad migratoria
107	Tuxcueca	1 417	14.96	1.31768	Alto
109	Unión de San Antonio	3 317	14.92	1.36095	Alto
111	Valle de Guadalupe	1 359	10.15	1.19396	Alto
113	San Gabriel	3 054	17.62	1.27682	Alto
116	Villa Hidalgo	3 302	5.48	0.75386	Alto
118	Yahualica de González Gallo	5 850	21.83	1.72051	Alto
119	Zacoalco de Torres	5 938	20.46	1.33503	Alto
123	Zapotlán del Rey	3 356	14.48	1.21220	Alto
002	Acatlán de Juárez	4 480	9.87	0.36088	Medio
005	Amatitán	2 641	7.16	0.24534	Medio
010	Atemajac de Brizuela	1 225	11.18	0.47511	Medio
016	Ayotlán	7 245	10.46	0.53488	Medio
021	Casimiro Castillo	4 944	10.78	0.67755	Medio
022	Cihuatlán	7 856	6.77	0.06647	Medio
030	Chapala	11 808	9.23	0.29675	Medio
035	Encarnación de Díaz	9 657	9.69	0.45745	Medio
036	Etzatlán	3 999	15.38	0.67774	Medio
040	Hostotipaquillo	1 888	19.28	0.41439	Medio
044	Ixtlahuacán de Los Membrillos	5 133	5.81	0.11144	Medio
049	Jilotlán de Los Dolores	2 144	16.04	0.66680	Medio
050	Jocotepec	7 773	9.43	0.55825	Medio
051	Juanacatlán	2 716	11.08	0.69497	Medio
052	Juchitlán	1 323	16.02	0.55535	Medio
055	Magdalena	4 050	12.96	0.59249	Medio
061	Mezquitic	3 127	10.91	0.43783	Medio
063	Ocotlán	19 561	6.55	0.34364	Medio
066	Poncitlán	8 012	10.00	0.16562	Medio
076	San Martín de Bolaños	880	17.73	0.33059	Medio
079	Gómez Farías	2 766	8.46	0.58801	Medio
082	Sayula	7 205	7.41	0.08965	Medio
083	Tala	12 677	9.73	0.65367	Medio
085	Tamazula de Gordiano	9 576	12.60	0.66603	Medio
086	Tapalpa	3 355	6.65	0.35707	Medio
094	Tequila	7 596	7.31	0.07774	Medio
097	Tlajomulco de Zúñiga	26 845	6.20	0.02182	Medio
100	Tomatlán	7 784	8.02	0.67035	Medio
103	Tonila	2 069	9.38	0.08380	Medio
121	Zapotiltic	6 670	10.49	0.46798	Medio
122	Zapotitlán de Vadillo	1 576	3.30	0.00478	Medio

Continúa...

Clave del municipio	Municipio	Total de hogares	% Hogares que reciben remesas	Índice de intensidad migratoria	Grado de intensidad migratoria
124	Zapotlanejo	11 110	7.44	0.38773	Medio
019	Bolaños	1 085	1.84	- 0.54957	Bajo
020	Cabo Corrientes	2 092	3.92	- 0.24185	Bajo
023	Zapotlán El Grande	21 057	6.54	- 0.06039	Bajo
039	Guadalajara	390 643	4.58	- 0.24203	Bajo
067	Puerto Vallarta	46 181	2.59	- 0.33734	Bajo
070	Salto, El	17 861	3.13	- 0.32409	Bajo
084	Talpa de Allende	2 780	8.38	- 0.01901	Bajo
098	Tlaquepaque	106 172	3.48	- 0.37920	Bajo
101	Tonalá	72 070	3.43	- 0.28545	Bajo
108	Tuxpan	7 664	4.74	- 0.40354	Bajo
120	Zapopan	238 927	4.00	- 0.28852	Bajo

Fuente: Estimaciones de CONAPO con base en la muestra del diez por ciento del XII Censo General de Población y Vivienda, 2000.

En el extremo, encontramos a Bolaños con bajo grado de migración, esto se ha explicado por el origen étnico de la población, ya que existe una proporción significativa de huicholes que no tienen tradición de migrar hacia Estados Unidos, como ha sido documentado por Montiel (2006).

También podemos apreciar en la Tabla 7.1 el porcentaje tan elevado de hogares que reciben remesas, como es el caso de Huejúcar y Chimatitlán, con el 31 y 22 por ciento respectivamente, muy por encima del porcentaje de hogares a nivel estatal y nacional.

Coincido con lo expuesto por los autores del capítulo sobre la evolución de la marginación y pobreza en Jalisco que se incluye en esta edición, al señalar la desigualdad en el desarrollo de los municipios de esta entidad y el rezago que prevalece en algunas regiones como lo expuesto anteriormente.

Nuevas regiones de expulsión

Arroyo *et al* (1991) dan cuenta de regiones que denominan de reciente incorporación a la migración hacia Estados Unidos como Guadalajara, Ameca, Autlán, Puerto Vallarta, actualmente llamadas Región Centro, Valles, Costa Sur y Sierra de Amula y Costa Nor-

te. A partir del programa de regionalización implementado por el gobierno de Jalisco en 1998, los 124 municipios de la entidad quedaron divididos en 12 regiones para efectos de políticas de desarrollo local y regional, como se muestra en la figura 7.1.

Así como en la Región Norte existen diferencias en los municipios de algunas zonas de reciente migración, por ejemplo el caso de Puerto Vallarta, situado en la región Costa Norte, presenta bajos grados de migración y marginalidad y altos grados de desarrollo humano y social, es considerado como uno de los centros turísticos más importantes, no sólo a nivel estatal sino nacional. En cambio, ciudades como Guadalajara y Zapopan, que también presentan altos grados de desarrollo humano y social, desde la década de los sesenta registran migración hacia Estados Unidos, la cual ha aumentado desde los años ochenta.

Sin duda, no sólo los indicadores de marginación, índice de desarrollo humano y rezago social nos permiten entender la migración de estas localidades. Por lo que reiteramos que, para comprender la migración, sus causas, efectos e impactos, deben considerarse diversos factores estructurales, culturales e individuales.

Antes de la década de los noventa Arroyo *et al* (1991) y Massey *et al* (1991), habían registrado una migración emergente en ciudades medias como Zapotlán el Grande y la Zona Metropolitana de Guadalajara; asimismo, encuestas como la *Mexican Migration Project* dan cuenta de una importante migración desde algunas colonias de la Zona Metropolitana (Arias y Woo, 2004); Flores (2006).

Se hace referencia a una migración rural; sin embargo, desde la década de los ochenta se constata la presencia de migrantes oriundos de contextos urbanos.

Las remesas, el recurso de las familias migrantes

El crecimiento de las remesas en las últimas décadas no ha tenido precedente en la historia de la migración de los mexicanos hacia Estados Unidos. Según el Banco de México en el país se recibieron 25,145 millones en el 2008. Jalisco fue la cuarta entidad federativa de acuerdo con el monto de remesas recibidas (COEPO, 2009: 10-11).

Sin embargo, es importante mencionar que hubo un descenso en el 2009 debido a la crisis económica internacional. De acuerdo con el Banco de México, para noviembre de 2009, Jalisco recibió 1,495 millones de dólares (SEIJAL, 2009). Sin duda, con importantes repercusiones para los hogares que reciben estas remesas.

Existen posturas divergentes que señalan que las remesas han sido sobreestimadas estadística y económicamente. Canales sostiene que: “aun cuando las remesas son componente esencial del ingreso familiar y contribuyen a mejorar las condiciones de vida, no son suficientes, sin embargo, para sustentar la movilidad social de una gran proporción de los hogares perceptores, de modo de sacarlos de las condiciones de precariedad y pobreza en que viven” (2006: 3-4).

La tesis que sostiene el autor es que estas remesas se concentran en estratos de menores ingresos y sólo son un fondo salarial (subrayado mío) “que combinan una inserción laboral de alta vulnerabilidad y precariedad en Estados Unidos, con una condición social de pobreza, marginación y vulnerabilidad en México” (Canales, 2006: 11).

Las remesas han generado diversos beneficios, principalmente para que las familias de los migrantes mantengan su reproducción y subsistencia, ya que el dinero enviado se destina básicamente para alimentos, vestido y salud (Canales, 2006; Papail, 2005). En segundo lugar se registran (aunque en menor cantidad) las remesas que se destinan al financiamiento de negocios y en tercer lugar a la compra de casa o lotes (Papail, 2005). De los negocios creados entre 1975 y 1989, el 70% pertenecían a la rama de comercio y servicios. Para el periodo 1995-1999 bajó a 64% (Papail, 2005: 323).

No podemos omitir lo relevantes que pueden ser en algunas localidades las llamadas remesas colectivas que, a través del programa 3x1, se destinan a obras de infraestructura o proyectos de la localidad de los migrantes. Este programa es inversión conjunta con organizaciones de migrantes y los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal). En Jalisco el programa lo coordina la Secretaría de Desarrollo Humano, aunque cabe aclarar que este programa está lejos de ser la panacea que resolverá los problemas de infraestructura y recursos que se necesitan en las localidades de emigrantes.

Es importante señalar que la relación que los migrantes establecen y continúan en sus comunidades de origen no se da únicamente a través de las remesas, sino también por la asistencia a la fiesta del santo patrono o actividades que realizan los clubes de migrantes. Se estima que en el estado de Jalisco existen 100 clubes de migrantes, el segundo lugar después de Zacatecas (Valenzuela, 2004:15).

La migración en el Jalisco contemporáneo

Los migrantes jaliscienses tienen perfiles sociodemográficos y económicos diferentes; emigran hombres, mujeres y niños de diversos estratos socioeconómicos, tanto de áreas rurales y urbanas.

Podríamos plantear el supuesto de que el despoblamiento de localidades y municipios con y sin tradición migratoria puede estar relacionado a la migración familiar, pero también a otros factores como la natalidad, mortalidad y condiciones estructurales de las comunidades, tema que se desarrollará con amplitud en esta obra.

Tampoco debemos olvidar la importancia de las redes sociales que se han consolidado y se han expandido en la diversidad de lugares de origen. Tenemos regiones de tradición migratoria como las mencionadas al inicio del documento y las emergentes. Sobre estas últimas, estudios realizados por Arias y Woo (2004) Woo (2001, 2007) y Flores (2006), dan cuenta de una migración de origen urbano, de mayor escolaridad y edad, mayor participación de mujeres como migrantes. La migración de las mujeres y las familias tiene diversas explicaciones, de acuerdo con sus proyectos individuales y familiares, pero también porque las grandes urbes presentan un deterioro en la calidad de vida de los habitantes.

Las redes sociales también se han diversificado en los lugares de destino, al trasladarse a lugares en que los mercados laborales demandan migrantes. Si bien encontramos una concentración de jaliscienses en California, Chicago e Illinois, proyectos como el de Migración Mexicana (MMP, por sus siglas en inglés) según Durand y Massey (2003), dan cuenta de la diversidad en el establecimiento de los jaliscienses en el vecino país desde la costa Oeste hasta el Este.

Lo anterior también se puede explicar por la adquisición de la ciudadanía estadounidense y la no pérdida de la nacionalidad mexicana que ha generado varios efectos:

- a) Han permitido que exista una mayor movilidad de los migrantes mexicanos y en particular de los jaliscienses al interior de Estados Unidos, quienes buscan nuevos mercados laborales y mejores condiciones de vida.
- b) Existe una mayor movilidad de retorno temporal a su lugar de origen, y
- c) También se ha propiciado la permanencia en el vecino país al establecerse con la familia.

Creemos necesario resignificar el impacto de las remesas para el país y para el estado de Jalisco. De acuerdo con lo presentado por CONAPO para el 2000, el 7.7 por ciento de los hogares (1,457,326) recibía remesas (ver Tabla 7.2), esto por encima del 4.35 por ciento de los hogares registrado a nivel nacional. En el estado de Jalisco tenemos grandes diferencias entre los municipios. Por ejemplo, en Cuautla el 4.11 por ciento de los hogares recibe remesas; en Ejutla el 36.86; en Huejúcar el 31.26 y en El Limón el 31.80 por ciento. En cambio, en Guadalajara solo recibe remesas el 4.58 por ciento; en Zapopan, el 4; en Tlaquepaque, el 3.48 y en Tonalá, el 3.43 (ver Tabla 7.1)

Reconocemos que los datos presentados se deben de tomar con cautela porque hacemos referencia a municipios que tienen entre 500 a 1,500 hogares aproximadamente, y en la Zona Metropolitana se concentra más del 60 por ciento de la población del estado. Guadalajara cuenta con 390 mil 643 hogares, Zapopan con 238 mil 927, Tlaquepaque con 106 mil 172 y Tonalá con 72 mil 070.

Lo que se pretende destacar es lo que representan las remesas para los hogares. Como señala Canales, son un fondo salarial que se destina a la manutención de la familia que se queda, con poca capacidad de ahorro para invertir en bienes inmuebles, negocios o proyectos productivos (Papail, 2005; Arroyo *et al*, 1991; Massey *et al*, 1991).

Por su parte, Papail ha demostrado que los negocios que se han creado con recursos de los migrantes consisten en pequeñas empresas o autoempleo, principalmente en comercio

y servicio (2005:327); los empleos remunerados creados directamente por estas inversiones no son insignificantes, pero parecen ser empleos de tipo “informal” con niveles insuficientes de sueldo y poca protección social, como los tipos de empleos que, al parecer, fomentan las corrientes migratorias internacionales. En este caso, lejos de frenar la emigración, las inversiones contribuyen a realimentarla (Papail, 2005: 332).

Un cambio significativo en el perfil del migrante en estas últimas décadas es la migración de mujeres, jóvenes y niños. de acuerdo con estudios realizados por Woo (2001) y Flores (2006), las mujeres proceden principalmente de áreas urbanas, y un estudio presentado por Rodríguez nos da cuenta de la alta expectativa que existe en los jóvenes acerca de su deseo de emigrar. De acuerdo a la Encuesta Nacional de Juventud 2005, en el estado de Jalisco se encontró que “el 20% de los jóvenes piensa emigrar a Estados Unidos frente al 16.9% del promedio nacional” (Rodríguez, 2006:33).

La migración hacia Estados Unidos ya no es principalmente de áreas rurales. Existe una importante migración desde centros urbanos. Contamos con estudios donde se demuestra la importancia de ambos tipos de migración. Este es el caso de El Proyecto sobre Migración Mexicana, también conocido como *Mexican Migration Project* (MMP), el cual proporciona información de las migraciones más vastas para conocer las características de la migración mexicana hacia Estados Unidos, y el proyecto “Generación de Indicadores en las regiones de Jalisco 1995-2000” nos demuestra la relevancia de la migración hacia Estados Unidos de origen rural y urbano. Existe una heterogeneidad regional en Jalisco respecto de la migración hacia Estados Unidos que está relacionada con las principales problemáticas de la entidad: el empleo, el bienestar social y la pobreza. El trabajo presentado por Barba y Pozos y los resultados de la investigación nos demuestran que existen rezagos en estos rubros muy significativos en las localidades donde se registró una proporción mayor de migrantes en los hogares entrevistados (Woo, 2005).

Algunas reflexiones

La migración es un fenómeno social, dinámico y complejo (Durand y Massey, 2003), de ahí la necesidad de entender su evolución. Un aspecto que queremos destacar es la mag-

Tabla 7.2. Indicadores sobre migración a Estados Unidos, índice y grado de intensidad migratoria por entidad federativa, 2000

Entidad federativa	Total de hogares	% Hogares que reciben remesas	% Hogares con emigrantes en Estados Unidos del quinquenio anterior	% Hogares con migrantes circulares del quinquenio anterior	% Hogares con migrantes de retorno del quinquenio anterior	Índice de intensidad migratoria	Grado de intensidad migratoria
Nacional	22 639 808	4.35	4.14	0.94	0.85		
Aguascalientes	207 327	6.69	6.66	2.74	1.46	1.03883	Alto
Baja California	613 602	4.02	2.38	0.35	2.28	- 0.00104	Medio
Baja California Sur	107 536	1.08	1.03	0.57	0.63	- 0.86423	Bajo
Campeche	163 451	1.02	0.88	0.15	0.10	- 1.19328	Muy bajo
Coahuila	555 793	3.38	2.23	0.81	0.68	- 0.47955	Medio
Colima	136 926	7.34	5.62	1.37	2.10	0.80260	Alto
Chiapas	832 111	0.76	0.79	0.11	0.07	- 1.24572	Muy bajo
Chihuahua	767 679	4.32	3.70	1.04	1.27	- 0.00082	Medio
Distrito Federal	2 203 741	1.72	1.60	0.44	0.32	- 0.90984	Muy bajo
Durango	331 242	9.70	7.31	1.82	1.57	1.09000	Muy alto
Guanajuato	990 602	9.20	9.55	2.18	1.60	1.36569	Muy alto
Guerrero	677 731	7.86	6.79	0.84	1.09	0.42772	Alto
Hidalgo	507 225	5.06	7.14	1.61	0.88	0.39700	Alto
Jalisco	1 457 326	7.70	6.53	1.78	1.68	0.88785	Alto
México	2 978 023	2.11	2.63	0.56	0.33	- 0.74732	Bajo
Michoacán	893 671	11.37	10.37	2.82	2.31	2.05950	Muy alto
Morelos	376 140	6.44	7.46	1.27	1.13	0.51921	Alto
Nayarit	222 714	9.64	6.82	2.03	2.03	1.27041	Muy alto
Nuevo León	925 493	2.46	1.91	0.65	0.58	- 0.66630	Bajo
Oaxaca	762 517	4.13	4.76	0.56	0.72	- 0.26377	Medio
Puebla	1 098 409	3.28	4.02	0.54	0.66	- 0.42263	Medio
Querétaro	311 896	3.71	4.81	1.42	0.68	- 0.04158	Medio
Quintana Roo	219 671	0.99	0.71	0.19	0.25	- 1.14632	Muy bajo
San Luis Potosí	509 582	8.20	7.43	1.29	1.15	0.67344	Alto
Sinaloa	586 245	4.60	3.58	0.89	0.61	- 0.26620	Medio
Sonora	539 528	3.16	1.59	0.32	0.87	- 0.63929	Bajo
Tabasco	426 653	0.64	0.58	0.15	0.04	- 1.27065	Muy bajo
Tamaulipas	690 067	3.64	3.02	0.61	0.75	- 0.42994	Medio
Tlaxcala	203 259	2.24	2.70	0.49	0.37	- 0.73806	Bajo
Veracruz	1 649 332	2.74	3.20	0.49	0.22	- 0.70717	Bajo
Yucatán	387 434	1.41	1.02	0.22	0.23	- 1.08207	Muy bajo
Zacatecas	306 882	13.03	12.18	3.31	2.55	2.58352	Muy alto

Fuente: Estimaciones de CONAPO con base en la muestra del diez por ciento del XII Censo General de Población y Vivienda 2000.

nitudo de la migración, ya que para el 2006 la población de origen mexicano en Estados Unidos sumaba treinta millones de personas (COEPO, 2009: 3), y con la misma fuente, para el estado de Jalisco sumaba cuatro millones (COEPO, 2009: 4).

Jalisco tiene un grado de intensidad migratoria alto a nivel nacional, al igual que los estados de Colima, Guerrero, Hidalgo, Aguascalientes, Morelos, San Luis Potosí. Sin embargo, en magnitud, está en los primeros lugares de emigrantes hacia Estados Unidos de las entidades federativas de la República Mexicana como Zacatecas, Michoacán, Guanajuato, Nayarit y Durango que tienen intensidad migratoria muy alta (ver Tabla 7.3).

Jalisco tiene, de sus 124 municipios, 25 con un grado de intensidad migratoria muy alto, 56 alto, 32 medio y 11 bajo (ver Tabla 7.2). Podríamos decir que Jalisco es un estado de emigrantes que proceden de localidades rurales, urbanas y peri urbanas, con diversos niveles socioeconómicos y educativos. Hombres, mujeres y niños se suman a esta corriente migratoria con o sin experiencia previa.

El impacto de la migración, las redes sociales y el envío de remesas es diferente en todas las regiones debido a las características propias de las mismas y el nivel de desarrollo diferencial. Si a esto agregamos los millones de jaliscienses de primera y segunda generación que viven en Estados Unidos, podemos explicar las relaciones y acciones que se realizan en ambos lados de la frontera tanto en la vida de cada uno de los migrantes como en sus comunidades.

Actualmente no podemos referirnos a una migración circular, temporal, que respondía a la demanda de mano de obra en Estados Unidos; la migración se ha convertido en un fenómeno de permanencia más prolongada, en parte por las reformas de política migratoria y específicamente por las medidas de control de vigilancia de la frontera sur de Estados Unidos, que han coadyuvado a cambiar el patrón migratorio y han aumentado el número de muertes en el intento de cruce. “Los fallecimientos de los connacionales han ido en aumento desde 1995 hasta 2006, un total de 3 mil 297 personas” (COEPO, 2009: 15), una cifra alarmante que debe de llamar la atención a los hacedores de políticas públicas.

En algunos casos se puede entender la migración hacia Estados Unidos como resultado de las brechas significativas que existen en las regiones que presentan bajos índices de

desarrollo humano, índice de rezago social y alta marginación, sin embargo, la migración está también relacionada a otros factores, como la tradición, la cultura migratoria arraigada en localidades y a las redes sociales por sólo mencionar algunos. Pero también la migración se entiende a partir de los rezagos que se tienen para mejorar el nivel de vida de la población tanto rural como urbana.

Sin duda, existen muchos desafíos y retos para atender a la población migrante y de las familias de migrantes que se quedan en el lugar de origen. Estas últimas poco estudiadas y atendidas tanto en el ámbito académico como público.

Referencias

Arias, P. y Woo, O. (2004). Migración de la Zona Metropolitana de Guadalajara hacia Estados Unidos. *Papeles de Población*, 42 (octubre-diciembre), 32-72.

Arroyo Alejandro, J., De León Arias, A. y Valenzuela Varela, M. B. (1991). *Migración rural hacia Estados Unidos: un estudio regional en Jalisco*. México: Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (CONACULTA).

Canales, A. (2006). El papel de las remesas en la reducción de la pobreza en México. Mitos y realidades, *Carta Económica Regional*, Revista del departamento de Estudios Regionales-Ineser, Universidad de Guadalajara, (octubre-diciembre), 3-12.

_____ (2008). *Vivir del Norte. Remesas, desarrollo y pobreza en México*. México: Consejo Nacional de Población (CONAPO).

Canales, A. y Montiel, I. (2007). *Migraciones Globales: población en movimiento, familia y comunidades migrantes. Despoblamiento y migración internacional en el Occidente de México*. Ponencia presentada en el I Congreso Internacional del 22, 23 y 24 de marzo, Mazatlán, Sinaloa.

Consejo Estatal de Población (2009). *Migrantes mexicanos en Estados Unidos, con énfasis en el caso de Jalisco*. Obtenida en marzo de 2009, de <http://www.coepo.jalisco.gob.mx/presentación/migraciónpdf> consultado 11 de enero de 2010.

Durand, J. (1994). *Más allá de la línea. Patrones migratorios entre México y Estados Unidos*. México: CONACULTA.

Durand, J. y S. Massey D. (2003). *Clandestinos. Migración México-Estados Unidos en los albores del siglo XXI*. México: UAZ y Porrúa.

Flores, A. L. (2006). *Impacto material y simbólico de la migración internacional en familias mexicanas, su análisis en un espacio urbano: la colonia Constitución en la Zona Metropolitana de Guadalajara*. Tesis de Doctorado en Ciencias Sociales, Universidad de Guadalajara, (tesis en proceso).

Gamio, M. (1930). *Quantitative Estimate, Sources and Distribution of Mexican Immigration into the United States*. México: Talleres Gráficos.

Gómez de León, J. y Tuirán, R. (2000). Patrones de continuidad y cambio de la migración hacia Estados Unidos. *Migración México-Estados Unidos, presente y futuro* (19-28). CONAPO.

Massey D, Alarcón R., Durand J. y González H. (1991). *Los Ausentes. El proceso social de la migración internacional en el occidente de México*. México, D.F.: CONACULTA y Alianza.

Montiel Armas, I. (2006). La migración hacia Estados Unidos en el norte de Jalisco. *Carta Económica Regional*. Revista del departamento de Estudios Regionales-Ineser, Universidad de Guadalajara, (octubre-diciembre), 13-27.

Orozco, J. L. (1992). *El negocio de los ilegales, ganancia para quién*. México: ITESO y Ágata.

Papail, J. (2005). *Remesas e inversiones de los migrantes de retorno en el centro-occidente de México*. En delgado Wise, R. y Knerr B. (Coords.). *Contribuciones al análisis de la migración internacional y el desarrollo regional en México* (319-332). México: Ed. Porrúa, Universidad Autónoma de Zacatecas y Cámara de Diputados.

Papail J. y Jesús Arroyo, A. (1996). *Migración mexicana a Estados Unidos y desarrollo regional en Jalisco*. México: Universidad de Guadalajara.

Rodríguez, Z. (2006). *Análisis del estado de Jalisco. Encuesta Nacional de Juventud 2005* (22-63) México: Instituto Mexicano de la Juventud.

Taylor, P. S. (1991). *Arandas, Jalisco: una comunidad campesina*. En Durand J. (Comp.). *Migración México-Estados Unidos. Años Veinte* (131-221). México: CONACULTA.

Valenzuela Romo, J. D. (2004). *Las organizaciones de mexicanos en los Estados Unidos. Una revisión histórica*. En Lanly G. y Valenzuela Varela, M.B (Comps.) *Clubes de migrantes oriundos mexicanos en los Estados Unidos: la política transnacional de la nueva sociedad civil migrante* (37-81). México: Universidad de Guadalajara.

Woo Morales, O. (2001). *Las mujeres también nos vamos al norte*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara.

_____(2007). *La experiencia migratoria de las mujeres urbanas hacia El Norte*. En Arias P. y Woo Morales, O. (Coords.) *¿Campo o ciudad? Nuevos espacios y formas de vida*. (149-168). Guadalajara: Universidad de Guadalajara.

_____(2005). *Jalisco, un estado de tradición migratoria*. En Pozos F. y Barba Solano, C. E. (Coords.) *Empleo y Bienestar Social en las Regiones de Jalisco* (145-166). Guadalajara: Universidad de Guadalajara.

Fuente de las Tablas 7.1 y 7.2: <http://www.coepo.jalisco.gob.mx/migración> obtenida el 10 de enero.

CAPÍTULO 8



Evolución de la marginación y la pobreza

Humberto Gutiérrez Pulido y Mónica Mariscal González

Resumen

Al partir de que la pobreza y la marginación son multidimensionales y multicausales, en este capítulo se hace un análisis de la evolución de la marginación social y de la pobreza en Jalisco. Para ello se utilizan el índice de marginación con diferentes niveles de desagregación y los datos de pobreza por ingresos. Se ve que, aunque desde 1990 a la fecha, Jalisco ha tenido avances considerables en la reducción de los rezagos en educación, infraestructura, servicios en las viviendas y en ingresos monetarios, los saldos en algunos rubros siguen siendo considerablemente altos. Ello plantea retos formidables para lograr un mejor desarrollo social y una disminución de la desigualdad.

Antecedentes

Existen en el mundo diversas maneras de medir el desarrollo de un estado o una nación. Por mucho tiempo el indicador más comúnmente utilizado fue el Producto Interno Bru-

to (PIB), que cuantifica la capacidad de una economía para generar satisfactores para su población. Sin embargo, durante la segunda mitad del siglo XX se fue afianzando la idea de que el PIB tenía limitaciones para reflejar el desarrollo en un sentido más amplio. Debido, entre otras razones, a que fue ganando terreno dentro de los enfoques del desarrollo el hecho de que el sistema de mercado crea desigualdades y situaciones de exclusión social que no son temporales ni corregidas por el propio crecimiento del PIB, y tampoco constituyen un acicate competitivo individual que desemboque en un progreso social (CONAPO, 1993). En este sentido, el Informe del Club de Roma de 1972 marcaría un hito en la conceptualización del desarrollo, al considerarlo como el proceso que experimentaba una sociedad para conseguir el bienestar de la población, al relacionarse de forma armónica con el entorno natural, consiguiendo así satisfacer las necesidades materiales y establecer las bases para que todo individuo pueda desplegar su potencial humano (Martínez y Vidal, 1995).

Aunado a lo anterior, se hizo presente en la primera mitad de la década de 1980 la explosión de la crisis de la deuda externa de los países subdesarrollados, la cual terminó en forma abrupta con tres décadas de relativos progresos socioeconómicos y dio paso a una profunda recesión que en México duró buena parte del decenio de 1980. Esto provocó un sensible empeoramiento de las condiciones de vida e importantes retrocesos sociales¹ y llevó a ajustar las políticas de desarrollo. A partir de esto y dado el cambio de paradigma de ver el desarrollo en forma más integral, se introdujeron en las políticas gubernamentales el componente de alivio de la pobreza y la atención a las necesidades básicas de la población (Márquez, 2006).

Así, durante estas últimas dos décadas se iniciaron y consolidaron diversos programas de atención a la pobreza, la marginación y que buscan el desarrollo social. Quizá el caso más paradigmático en México sea el programa Oportunidades, que originalmente se le llamó Solidaridad. Además están programas como el de atención de adultos mayores (a nivel federal y estatal), becas educativas a jóvenes, el seguro popular, programas de atención al rezago educativo y de mejora de la vivienda y espacios urbanos.

La aparición de estos programas, y en su momento la crisis de los 1980, generaron mayor necesidad de medir la pobreza y la marginación social. A nivel nacional la principal me-

dición ha sido el Índice de Marginación (IM) (CONAPO, 1993) que contempla nueve indicadores socioeconómicos que se verán con detalle más adelante. El IM fue desarrollado en 1993 por el Consejo Nacional de Población (CONAPO) y tuvo como antecedentes una propuesta de COPLAMAR (1982) y otra del mismo CONAPO (1990). En el contexto internacional, bajo los auspicios del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), aparece en 1990 el Primer Informe sobre el Desarrollo Humano (PNUD, 1990), en donde se establece por primera vez el cada vez más utilizado índice de desarrollo humano (ver capítulo 6 de esta publicación). En Jalisco, en 1989 se construyó un índice de bienestar a nivel municipal (Gobierno de Jalisco, 1989), aunque con poca continuidad en su uso.

También es importante señalar la creación en 2004 del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), junto con sus antecedentes directos que se remontan al año 2001. El CONEVAL se ha encargado de medir la pobreza por ingresos, y ha reconocido que la pobreza es multidimensional, por ello desarrolló en 2006 el índice de rezago social (CONEVAL, 2006) y en 2009 una metodología para la medición multidimensional de la pobreza (CONEVAL, 2009).

A continuación se hace un análisis de la evolución de la marginación en Jalisco, que utiliza el IM con diferentes niveles de desagregación. También se hace un análisis de la pobreza por ingresos en Jalisco con base en los datos del CONEVAL.

Marginación estatal

La evolución de la marginación en Jalisco en las últimas dos décadas se puede analizar a través del Índice de Marginación (IM)(CONAPO, 1993), el cual es una medida-resumen que permite diferenciar entidades federativas, municipios, localidades y áreas urbanas, según el impacto global de las carencias que padece la población; mide su intensidad espacial como porcentaje de la población que no participa del disfrute de bienes y servicios esenciales para el desarrollo de sus capacidades básicas. Este índice se calcula a partir de información de los censos de población y vivienda desde 1990, y tiene diferentes niveles de desagregación (Gutiérrez *et al*, 2008). El IM a nivel estatal y municipal considera cuatro dimensiones estructurales: falta de acceso a la educación, residencia en viviendas

Tabla 8.1. **Entidades Federativas según su grado y lugar de marginación, México 1990-2005**

Clave	Entidad federativa	Grado		Lugar	
		1990	2005	1990	2005
12	Guerrero	Muy Alto	Muy alto	3	1
07	Chiapas	Muy Alto	Muy alto	1	2
20	Oaxaca	Muy Alto	Muy alto	2	3
30	Veracruz de Ignacio de la Llave	Muy Alto	Alto	5	4
13	Hidalgo	Muy Alto	Alto	4	5
24	San Luis Potosí	Alto	Alto	7	6
21	Puebla	Muy Alto	Alto	6	7
04	Campeche	Alto	Alto	10	8
27	Tabasco	Alto	Alto	9	9
16	Michoacán de Ocampo	Alto	Alto	12	10
31	Yucatán	Alto	Alto	11	11
18	Nayarit	Medio	Medio	17	12
32	Zacatecas	Alto	Medio	8	13
11	Guanajuato	Alto	Medio	13	14
10	Durango	Alto	Medio	15	15
29	Tlaxcala	Medio	Medio	16	16
22	Querétaro de Arteaga	Alto	Medio	14	17
25	Sinaloa	Medio	Medio	18	18
23	Quintana Roo	Medio	Bajo	19	19
17	Morelos	Bajo	Bajo	20	20
15	México	Bajo	Bajo	21	21
28	Tamaulipas	Bajo	Bajo	22	22
08	Chihuahua	Bajo	Bajo	26	23
03	Baja California Sur	Bajo	Bajo	28	24
06	Colima	Bajo	Bajo	23	25
26	Sonora	Bajo	Bajo	25	26
14	Jalisco	Bajo	Bajo	24	27
01	Aguascalientes	Bajo	Bajo	27	28
05	Coahuila de Zaragoza	Bajo	Muy bajo	29	29
02	Baja California	Muy Bajo	Muy bajo	30	30
19	Nuevo León	Muy Bajo	Muy bajo	31	31
09	Distrito Federal	Muy Bajo	Muy bajo	32	32

Fuente: Estimaciones de CONAPO, 1990, 2000 y 2005

inadecuadas, percepción de ingresos monetarios insuficientes y vivir en localidades pequeñas con menos de 5 mil habitantes.

A partir de estas dimensiones se generan los nueve indicadores socioeconómicos de marginación que se muestran en la Tabla 8.2, que al combinarse en forma ponderada por medio de la técnica de componentes principales, dan origen al IM (CONAPO, 1993). De esta manera, cada cinco años, a través del IM se tiene una medición única sobre cuál es el nivel relativo de carencias que tienen los pobladores de cada entidad federativa y cada municipio del país. Por ejemplo, en la Tabla 8.1 se muestran las treinta y dos entidades federativas del país, y el lugar que ocupaban respecto al IM en 1990 (CONAPO, 1994) y 2005 (CONAPO, 2006); además, de acuerdo con el valor del IM, las entidades se agrupan en cinco grados de marginación: muy alta, alta, media, baja y muy baja. De la Tabla se ve que en 1990 las entidades con los primeros lugares de marginación eran Chiapas, Oaxaca, Guerrero, Hidalgo, Veracruz y Puebla; que en ese orden eran quienes caían en la categoría de marginación muy alta. Para 2005, de esas seis entidades, permanecen las tres primeras en la misma categoría. En contraste, con marginación muy baja en 1990 estaban Baja California, Nuevo León y el Distrito Federal, para el 2005 permanecieron las mismas y se les agregó Coahuila. En el caso de Jalisco, en 1990 ocupaba el lugar 24 y estaba en el grupo de entidades con baja marginación. Para 2005 Jalisco conservó su grado de marginación pero mejoró tres posiciones en el ranking nacional al alcanzar el lugar 27 y desplazar a Baja California Sur, Sonora y Chihuahua.

Para apreciar la forma en que ha evolucionado la marginación entre 1990 y 2005 en el país y en Jalisco, se puede analizar el nivel de carencias de cada uno de los nueve indicadores de marginación que se muestran en la Tabla 8.2. Por ejemplo, el nivel promedio de carencias, que se conoce como el Índice Absoluto de Marginación (IAM) (CONAPO, 2004), en 1990, para la república mexicana fue de 31.16 por ciento, lo que quiere decir que en ese año las carencias reflejadas por los indicadores de marginación afectaban a casi la tercera parte de la población. Para 2005 el IAM fue de 19.54 por ciento, lo que significó una reducción del 37.3 por ciento en quince años. Para Jalisco este índice en 1990 fue de 24.3 por ciento y para 2005 fue de 14.12 por ciento, lo que indica una disminución del grado de carencias de la población jalisciense en quince años del 42.0 por ciento.

Tabla 8. 2. **Indicadores de marginación, reducción en puntos porcentuales y cambio relativo**
Nacional y Jalisco, 1990-2005

Indicador Socioeconómico	Año		Cambio en puntos porcentuales 1990-2005	Cambio relativo 1990-2005
	1990	2005		
Nacional				
Índice Absoluto de Marginación	31.16	19.54	11.62	-37.3
% Población analfabeta de 15 años o más	12.44	8.37	4.07	-32.7
% Población sin primaria completa de 15 años o más	36.95	23.10	13.85	-37.5
% Ocupantes en viviendas sin drenaje ni servicio sanitario	21.47	5.34	16.13	-75.1
% Ocupantes en viviendas sin energía eléctrica	12.99	2.49	10.50	-80.8
% Ocupantes en viviendas sin agua entubada	20.97	10.14	10.83	-51.7
% Viviendas con algún nivel de hacinamiento	57.1	40.64	16.46	-28.8
% Ocupantes en viviendas con piso de tierra	20.92	11.48	9.44	-45.1
% Población en localidades con menos de 5000 habitantes	34.38	28.99	5.39	-15.7
% Población ocupada con ingreso de hasta 2 salarios mínimos	63.22	45.30	17.92	-28.3
Jalisco				
Índice Absoluto de Marginación	24.33	14.12	10.21	-42.0
% Población analfabeta de 15 años o más	8.90	5.56	3.34	-37.5
% Población sin primaria completa de 15 años o más	35.92	21.30	14.62	-40.7
% Ocupantes en viviendas sin drenaje ni servicio sanitario	11.98	2.42	9.56	-79.8
% Ocupantes en viviendas sin energía eléctrica	7.87	1.12	6.75	-85.8
% Ocupantes en viviendas sin agua entubada	13.76	5.91	7.85	-57.0
% Viviendas con algún nivel de hacinamiento	48.82	33.27	15.55	-31.9
% Ocupantes en viviendas con piso de tierra	13.21	5.35	7.86	-59.5
% Población en localidades con menos de 5000 habitantes	23.02	17.40	5.62	-24.4
% Población ocupada con ingreso de hasta 2 salarios mínimos	55.49	34.74	20.75	-37.4

Fuente: Elaborado con base en Estimaciones de CONAPO, 1990 y 2005.

El indicador que presentó la principal reducción en puntos porcentuales a nivel nacional y en Jalisco, fue la población ocupada con ingresos de hasta 2 salarios mínimos, que en 1990 representaba al 63.2 y 55.5 por ciento de la población nacional y estatal, respectivamente. Para el año 2005 este indicador toma los valores de 45.3 y 34.7 por ciento, para México y Jalisco respectivamente; lo que significó una reducción del 28.3 y 37.4 por ciento en el periodo. Sin embargo, este indicador representa el mayor de los rezagos tanto en México como en Jalisco, ya que es el que afecta a un mayor porcentaje de población.

En Jalisco, en cuanto al cambio relativo en el período 1990-2005, los mayores avances se dieron en la dotación de servicios básicos de infraestructura en la vivienda, tales como la energía eléctrica y el drenaje-sanitario. En el primer caso, la proporción de ocupantes en viviendas sin energía eléctrica disminuyó un 85.8 por ciento; mientras que la proporción de ocupantes en viviendas sin drenaje ni excusado disminuyó 79.8 por ciento. En contraste, el indicador de hacinamiento en la vivienda, que se registra cuando en promedio habitan más de dos personas por cuarto en una vivienda, tuvo una reducción relativa de sólo el 31.9 por ciento, y presenta el mayor nivel de rezago en la vivienda, ya que en 2005 afectaba aún al 33.27 por ciento de las viviendas.

Un panorama más reciente de varios de los indicadores relacionados con IM se puede tener a través de los resultados de la ENIGH 2008 para Jalisco (COEPO, 2009), como se muestra en la Tabla 8.3. Por ejemplo, en 2005 había 74 mil 076 viviendas con piso de tierra, que representaban el 4.83 por ciento del total de viviendas en Jalisco; para el tercer trimestre de 2008 se estima se redujeron a 54 mil 873, llegando al 3.40 por ciento, lo que significa una disminución del 29.7 por ciento de la proporción. Son notorias las disminuciones de los porcentajes de viviendas sin energía eléctrica, del 85.7 por ciento; y la de las viviendas sin drenaje, del 27.8 por ciento en el periodo 2005-2008. En cambio, a pesar de que la variable de agua entubada en la vivienda pasó de un millón 421 mil en 2005 a la cifra de un millón 489 mil viviendas; la proporción respecto al total prácticamente se mantuvo en los mismos niveles, por lo que se deben hacer esfuerzos adicionales para atender esta carencia.

Tabla 8. 3. **Carencias y/o rezagos y su cambio relativo Jalisco, 2005-2008**

Carencia y/o rezago	Porcentaje		Cambio realtivo 2005-2008
	2005	2008	
Viviendas particulares con piso de tierra	4.83	3.40	-29.7
Viviendas particulares sin electricidad	2.23	0.32	-85.68
Viviendas particulares sin drenaje	4.11	2.97	-27.84
Viviendas particulares sin excusado	4.47	2.19	-51.03
Viviendas particulares sin agua entubada	7.4	7.91	6.88
Población analfabeta de 15 años o más	5.56	4.58	-17.63
Población sin primaria completa de 15 años o más	21.3	19.85	-6.81
Promedio	7.13	5.89	-30.26

Fuentes: Elaborado con base en INEGI, II Censo de Población y Vivienda 2005 y ENIGH 2008.

En materia educativa:

Si se combinan los datos de las Tabla 8.2 y 8.3, se tiene que el porcentaje de la población de 15 años o más que no completó la primaria pasó del 35.9 al 19.85, por lo que en el periodo 1990-2008 la proporción se redujo un 44.7 por ciento. Por su parte, el porcentaje de la población analfabeta de 15 años o más pasó de 8.9 en 1990 a 4.58 por ciento en 2008, lo que significa una reducción relativa del 48.5 por ciento. A pesar de que son importantes estas reducciones, los niveles de carencias educativas son altos. Parte de las razones por las que permanecen altos es porque sigue habiendo niños y jóvenes que no van a la escuela. De hecho, en 2005 el 5.96 por ciento de los niños entre 6 a 14 años no asistía a la escuela: el séptimo peor porcentaje entre las 32 entidades federativas (CONEVAL, 2006). Cabe señalar que el 48 por ciento de estos niños radicaban en la zona metropolitana de Guadalajara, por lo que parte de la problemática no está asociada a infraestructura educativa, sino a otros aspectos socioeconómicos y culturales. Es posible que algunos de estos niños cuando lleguen a los quince años no hayan terminado ni siquiera su primaria o de plano sean analfabetas. Esto queda en evidencia en la figura 8.1, donde se ve que el analfabetismo es más fuerte en edades avanzadas, con mayor predominio en mujeres; por ejemplo, de los 248 mil 514 analfabetas que había en 2005 en Jalisco, el 38.5 por ciento, 95 mil 704, tenían 65 años y más. Sin embargo, queda claro que se sigue incorporando gente joven a esa categoría, en efecto había 28 mil 964 jóvenes entre 15 y 29 años que no sabían leer ni escribir un recado, lo que representa el 11.6 por ciento del total de analfabetas.

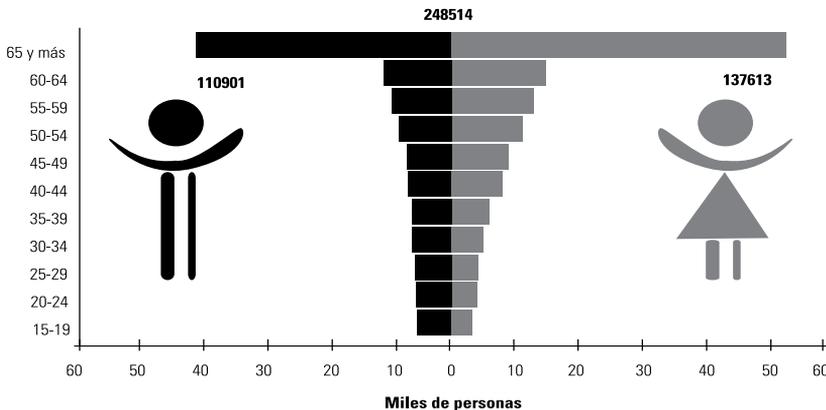


Figura 8.1. Pirámide de edades de la población analfabeta, Jalisco 2005

Fuente: Elaborado por COEPO con base en el Censo de Población y Vivienda. INEGI, 2005.

Uno de los logros del índice de marginación es su empleo cada vez más común para focalizar y medir el impacto de programas públicos. Como queda en evidencia en el Plan Estatal de desarrollo Jalisco 2030, y en programas estatales como el de Mejora tu Casa, de la Secretaría de Desarrollo Humano, enfocado a atender carencias de las viviendas en materia de piso, escusado y agua; o el programa de Educación Permanente para personas Jóvenes y Adultas, del Instituto Estatal para la Educación de los Adultos, orientado a atender el rezago educativo.

Marginación municipal

Cuando el análisis de la marginación se realiza a niveles aún más desagregados, como el municipal, se concluye que en Jalisco hay marcadas desigualdades en la participación del proceso de desarrollo y el disfrute de sus beneficios. En efecto, cada vez que se calcula el IM, la totalidad de municipios del país se agrupa en cinco categorías de acuerdo a su nivel de marginación. En particular, en la Tabla 8.4 se muestra la distribución de los 124 municipios de Jalisco según su grado de marginación y los indicadores que conforman el índice para los años 1990 y 2005 (Gutiérrez *et al*, 2008).

Se puede observar que sólo el municipio de Mezquitic cayó en 1990 en el grupo de muy alta marginación, pero para 2005 a este estrato se añadió Bolaños. Ambos municipios sumaban 20 mil 693 personas y muestran indicadores de marginación muy superiores a la media estatal. En cuanto al grado de marginación alta, en 1990 hubo 14 municipios con esa categoría, con 111 mil 268 personas; para el 2005 se dio una reducción en el número de municipios en ese grado, al bajar a 12 y a 99 mil 248 personas (el 1.5% de la población estatal). Nuevamente es notoria la desigualdad que presentan estos doce municipios respecto al promedio estatal; por ejemplo, el porcentaje de población ocupada que gana menos de dos salarios mínimos es del 58.66 por ciento, 24 puntos porcentuales mayor que el promedio de la población ocupada estatal (34.74%).

También se observa, en la Tabla 8.4, que en 2005 un total de 33 municipios fueron catalogados con grado de marginación medio, con un total de 342 mil 524 personas, el 5.1 por ciento de la población total del estado. En el otro extremo, en 2005 hubo 77 municipios con grado de marginación bajo y muy bajo, y en ellos vivían 6 millones 290 personas, es

decir, el 93.2 por ciento de los habitantes del estado. Respecto de 15 años atrás, aunque se contabilizaron 85 municipios en estas condiciones, significaban 4 millones 922 personas, el equivalente a 92.8 por ciento, cantidades similares a las de 2005. Además, es destacable el hecho positivo de que en la categoría de muy baja marginación hubo sólo 7 municipios en 1990; mientras que en 2005 se alcanzó la cifra de 22. Esto, en términos porcentuales, es un cambio todavía más importante, al pasar del 50.3 por ciento al 73.0 por ciento de la población del estado que vive en municipios con muy baja marginación.

La comparación de las condiciones que prevalecen en los municipios situados en los extremos de la marginación permite advertir las grandes inequidades que persisten al interior del estado. En efecto, los municipios de Mezquitic y Bolaños son los únicos con muy alta marginación para 2005 y las privaciones que padecen sus pobladores se reflejan en el hecho de que el 27.4 por ciento de sus habitantes de 15 años o más es analfabeta y el 55.0 por ciento no terminó la primaria. Asimismo, 59.6 por ciento de las viviendas no cuentan con drenaje ni servicio sanitario exclusivo, el 54.5 por ciento no tiene energía eléctrica y el 49.2 por ciento no tiene agua entubada.

Tabla 8. 4. **Número de municipios, población total, indicadores socioeconómicos del índice de marginación según grado a nivel municipal. Jalisco, 1990 y 2005**

Indicador 1990	Total	Grado de marginación				
		Muy alto	Alto	Medio	Bajo	Muy bajo
Número de municipios	124	1	14	24	78	7
Población total	5,302,689	14,080	111,268	255,324	2,254,605	2,667,412
% de población	100.00	0.27	2.10	4.81	42.52	50.30
Índice Absoluto de Marginación	24.33	71.64	57.80	48.44	33.30	18.67
% Población analfabeta de 15 años o más	8.90	40.63	22.44	17.26	12.73	7.26
% Población sin primaria completa de 15 años y más	35.92	75.05	65.03	61.86	50.25	31.33
% Ocupantes en viviendas sin drenaje ni servicio sanitario	11.98	72.93	59.18	45.92	20.17	4.46
% Ocupantes en viviendas sin energía eléctrica	7.87	80.48	45.30	27.73	10.48	3.05
% Ocupantes en viviendas sin agua entubada	13.76	65.89	44.38	32.82	15.52	6.57
% Viviendas con algún nivel de hacinamiento	48.82	62.75	62.66	56.20	53.63	49.03
% Ocupantes en viviendas con piso de tierra	13.21	72.61	52.94	30.67	20.76	9.13
% Población en localidades con menos de 5000 habitantes	23.02	100.00	100.00	94.17	56.34	8.24
% Población ocupada con ingreso de hasta 2 salarios mínimos	55.49	74.45	68.25	69.29	59.83	49.00

Continúa...

Indicador 2005	Total	Grado de marginación				
		Muy alto	Alto	Medio	Bajo	Muy bajo
Número de municipios	124	2	12	33	55	22
Población total	6,752,113	20,693	99,248	342,524	1,360,580	4,929,068
% de población	100.00	0.31	1.47	5.07	20.15	73.00
Índice Absoluto de Marginación	14.12	57.24	39.77	30.21	22.42	14.28
% Población analfabeta de 15 años o más	5.56	27.42	16.02	12.07	9.28	5.73
% Población sin primaria completa de 15 años y más	21.3	54.99	46.99	41.92	34.43	22.96
% Ocupantes en viviendas sin drenaje ni servicio sanitario	2.42	59.57	24.73	10.85	4.31	0.92
% Ocupantes en viviendas sin energía eléctrica	1.12	54.45	10.15	3.75	1.62	0.64
% Ocupantes en viviendas sin agua entubada	5.91	49.16	30.16	9.95	6.55	4.47
% Viviendas con algún nivel de hacinamiento	33.27	56.44	44.18	39.68	37.22	35.71
% Ocupantes en viviendas con piso de tierra	5.35	61.99	27.04	14.60	6.85	4.97
% Población en localidades con menos de 5000 habitantes	17.40	100.00	100.00	83.82	55.41	15.75
% Población ocupada con ingreso de hasta 2 salarios mínimos	34.74	51.17	58.66	55.28	46.06	37.35

Fuente: Elaborado con base en estimaciones de CONAPO, 1990 y 2005.

En el otro extremo, el municipio de Guadalajara, centro de la zona metropolitana, es la unidad territorial con menor marginación del estado, donde vivían un millón 601 mil habitantes en 2005. La formación de capital humano derivada de sus logros educativos determina que sólo 2.6 por ciento de la población de 15 años o más sea analfabeta y 12.4 no haya terminado la escuela primaria. Con relación a las viviendas, cabe destacar que 1.3 por ciento de las viviendas tienen piso de tierra, 0.03 no tienen sanitario exclusivo, 0.14 no tienen energía eléctrica y 0.13 por ciento no tienen agua entubada.

El análisis de los movimientos municipales, según su grado de marginación, deja ver que la exclusión social es un fenómeno persistente en algunas regiones del estado. En la figura 8.4 se puede observar el tránsito de la marginación a través de quince años entre los municipios del estado. Como se observa en esta figura, los mayores problemas de marginación se ubican en los municipios de las regiones Norte, Sureste y Sur. Específicamente los municipios que en 2005 tenían grado de marginación alta o muy alta fueron (en orden de nivel de marginación): Mezquitic, Bolaños, Chimaltitán, Santa María del Oro, Cuautitlán de García Barragán, Jilotlán de los Dolores, Zapotitlán de Vadillo, Cabo Corrientes, Villa

Guerrero, Cuquío, Quitupan, Villa Purificación, Tolimán y San Cristóbal de la Barranca. Para tener una idea del nivel de carencias de la población que vive en estos municipios, ver los indicadores de marginación y sus niveles en las columnas de alta y muy alta marginación de la Tabla 8.4.

Es notorio el caso de municipios como Cabo Corrientes, San Cristóbal y Cuquío, que tienen alto grado de marginación a pesar de ser vecinos de las principales zonas urbanas del estado: Puerto Vallarta y Guadalajara. En general la brecha de desarrollo social entre los municipios con grado muy alto y muy bajo representa un reto verdaderamente desafiante para los esfuerzos de desarrollo regional y la planeación económica y social de Jalisco.

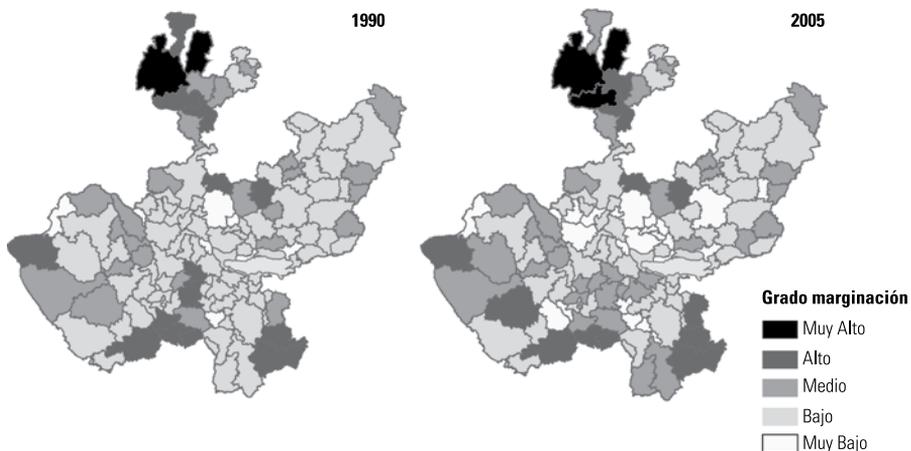


Figura 8.2. Índice de marginación municipal 1990-2005.

Fuente: Elaborado por el Consejo Estatal de Población con base en estimaciones de CONAPO 1990, 2005.

Marginación urbana

En los municipios con mucha población los indicadores de marginación del municipio reflejan su situación promedio, y si ésta es buena no se estará dando evidencia de las posibles carencias de localidades o zonas habitacionales pobres. Por ello el CONAPO, con la intención de desagregar aún más el estudio de la marginación, ha generado otros dos índices de marginación, el primero es el índice de marginación por localidad mediante el cual en 2005 se evaluó la situación de marginación de 6 mil 092 localidades de Jalisco; (Gutiérrez *et al*, 2008 y CONAPO, 2007) donde se consideran desde pequeñas localidades

rurales con tres o más viviendas hasta la misma ciudad de Guadalajara. El lector interesado en ver un análisis detallado de la marginación por localidad en Jalisco puede consultar Gutiérrez, et al, 2008. El otro índice es el de marginación urbana (IMU)(CONAPO, 2009) mediante el cual se analiza la situación en cada una de las áreas geoestadísticas básicas (agebs) en las que el INEGI divide cabeceras municipales, las localidades conurbadas y las de 2 mil 500 o más habitantes. Así, el IMU evalúa las carencias sociales en distintas colonias, barrios, o zonas de las ciudades.

El Consejo Estatal de Población (COEPO, 2009) calculó el IMU exclusivamente para Jalisco el cual considera los diez indicadores de la Tabla 8.5 agrupados en cuatro dimensiones de la marginación: falta de acceso a la salud, falta de acceso a la educación, residencia en viviendas inadecuadas y de género (mujeres entre 12 y 17 años de edad que han tenido al menos un hijo nacido vivo). En 2005, se tuvo la información suficiente para calcular el IMU de un total de 2 mil 724 agebs en Jalisco, con 5 millones 853 mil habitantes, mediante la ponderación de los diez indicadores con la técnica de componentes principales. Según el valor del IMU estas agebs se clasificaron en las cinco categorías que se muestran en la Tabla 8.5. De donde se ve que 477 agebs caen en la categoría de muy alta marginación urbana, y en ellas vivían en 2005 un total de 496 mil 655 personas; entre sus carencias más graves se encuentran las siguientes: el 62.38 por ciento de la población de quince años y más no tenía educación posprimaria, el 56.7 por ciento no contaba con derechohabiencia a servicios de salud y el 10.22 por ciento de los niños de 6 a 14 años no asistía a la escuela.

En contraste, en 896 agebs con baja o muy baja marginación urbana vivían 2 millones 554 mil personas, donde el nivel de carencias es considerablemente menor en prácticamente todos los indicadores. Esto queda claro con el índice absoluto de marginación, que para las agebs con muy baja marginación tiene un valor de 4.54, mientras que para las de muy alta marginación el IAM es más de cinco veces mayor al alcanzar un valor de 25.71.

Otro indicador que refleja las desigualdades en ambos lados de la Tabla 8.5 es el del porcentaje de mujeres adolescentes entre 12 y 17 años de edad que han tenido al menos un hijo; en los agebs con muy baja marginación es de 0.7 por ciento, mientras que en los de muy alta el problema es cinco veces más fuerte al registrar un porcentaje de 3.8. Este

indicador refleja el embarazo adolescente, uno de los problemas de salud pública más importantes; de hecho, aproximadamente uno de cada seis niños que nacen en Jalisco es hijo de una mujer de 19 años o menos.

Tabla 8.5. **Número de agebs, población total e indicadores socioeconómicos del índice de marginación urbana según grado. Jalisco, 2005**

Indicador	Total	Grado de marginación				
		Muy alto	Alto	Medio	Bajo	Muy bajo
Número de AGEBS	2,724	477	573	778	600	296
Población total	5,852,671	496,655	923,505	1,878,481	1,814,271	739,759
Porcentaje de Población	100.00	8.49	15.78	32.10	31.00	12.64
Índice Absoluto de Marginación		25.71	17.98	13.70	8.45	4.54
% Población sin derechohabencia a los servicios de salud		56.65	51.66	47.35	34.44	24.99
% Hijos fallecidos de las mujeres entre 15 y 49 años de edad		4.60	3.65	2.79	2.08	1.28
% Población de 6 a 14 años que no asiste a la escuela		10.22	7.88	5.79	3.87	2.19
% Población de 15 años y más sin instrucción postprimaria		62.38	54.81	44.72	27.19	10.34
% Viviendas particulares sin drenaje		10.48	3.08	1.13	0.35	0.20
% Viviendas particulares sin agua entubada dentro de la vivienda		35.29	14.16	4.98	1.76	0.79
% Viviendas particulares con piso de tierra		15.77	6.34	3.11	0.90	0.37
% Viviendas sin refrigerador		20.07	11.23	7.26	3.91	2.27
% Viviendas particulares con algún nivel de hacinamiento		37.81	24.44	17.67	8.33	2.24
% Mujeres entre 12 y 17 años de edad que han tenido al menos un hijo		3.83	2.59	2.24	1.70	0.70

Fuente: COEPO, 2007.

En forma similar al mapa de marginación municipal de la Figura 8.2, es posible trazar mapas de las ciudades de acuerdo al IMU, como se ilustra en la Figura 8.3, donde se muestra el mapa de la marginación urbana para la ZMG. Aquí se ve claramente que hay amplias zonas de la ciudad, principalmente en la periferia, con carencias sociales mayores, lo cual plantea retos importantes para las administraciones de los tres órdenes de gobierno.

Pobreza por ingresos

Como complemento al panorama de la evolución de la marginación en Jalisco que se ha hecho antes, es importante analizar con mayor detalle la situación de la pobreza por ingresos, dado que es una de las manifestaciones más graves de la marginación social.

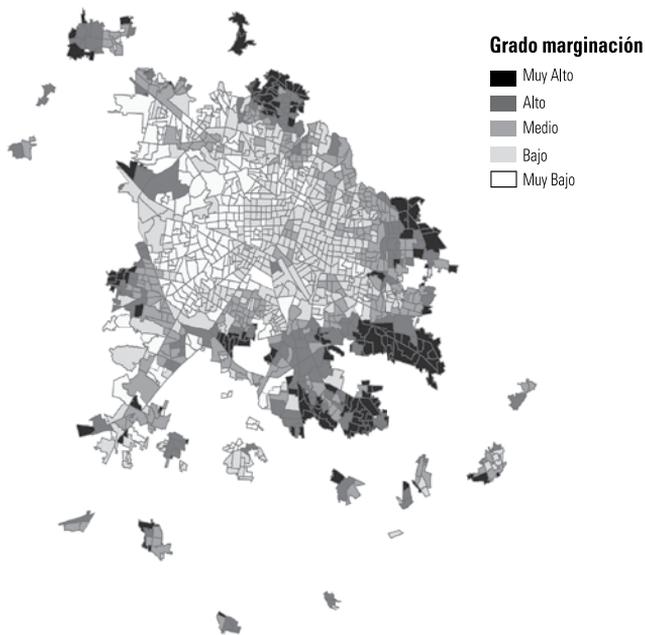


Figura 8.3. Índice de marginación por aglomeración de la ZM de Guadalajara, 2005

Fuente: <http://coepo.jalisco.gob.mx> [Mapas]

Uno de los enfoques para medir la pobreza es el de las medidas monetarias, basado en el ingreso y gastos de las personas. Dentro de este enfoque se sitúa la medición de la línea de pobreza del CONEVAL, que identifica tres tipos de pobreza por ingreso (CONEVAL, 2006).

La pobreza alimentaria: Incapacidad para obtener una canasta básica alimentaria, aun si se hiciera uso de todo el ingreso disponible en el hogar en comprar sólo los bienes de dicha canasta.

La pobreza de capacidades: Insuficiencia del ingreso disponible para adquirir el valor de la canasta alimentaria y efectuar los gastos necesarios en salud y educación, aun dedicando el ingreso total de los hogares nada más que para estos fines.

La pobreza de patrimonio: Insuficiencia del ingreso disponible para adquirir la canasta alimentaria, así como realizar los gastos necesarios en salud, vestido, vivienda, transpor-

te y educación, aunque la totalidad del ingreso del hogar fuera utilizado exclusivamente para la adquisición de estos bienes y servicios.

En la Tabla 8.6 se muestran las cifras de la evolución de los tres tipos de pobreza en Jalisco de 1996 a 2008. Donde se ve que en 2008 los ingresos del 13.08 por ciento de la población de Jalisco no les alcanzaba para la compra de una canasta básica alimentaria, lo que significa que 910 mil 624 personas en Jalisco estarían en una condición de pobreza extrema por ingresos monetarios. A este 13.08 por ciento se le agrega otro cinco por ciento de la población, que si bien tiene para alimentos, no le alcanza para cubrir los gastos adicionales de salud y educación, con lo que un 18.33 por ciento de la población está en pobreza de capacidades por ingresos, y a esta proporción se agrega un veintidós por ciento de habitantes que tienen ingresos para alimentación, educación y salud, pero no les alcanza de manera adecuada para vestido, vivienda y transporte; con lo que el 40.99 por ciento de los pobladores de Jalisco estaban en 2008 en pobreza patrimonial; lo que se traduce en 2 millones 854 personas en esa condición.

Tabla 8. 6. **Estimación de las personas en situación de pobreza por ingresos. Jalisco, 1996-2008**

Año	Porcentaje			Número de personas		
	Alimentaria	Capacidades	Patrimonio	Alimentaria	Capacidades	Patrimonio
1996	30.40	42.70	69.40	1,843,776	2,584,987	4,200,851
2000	13.82	19.99	41.34	873,813	1,263,486	2,613,630
2005	10.89	17.21	41.57	735,437	1,162,371	2,806,566
2008	13.08	18.33	40.99	910,624	1,276,455	2,854,651

Fuente: Elaborado con base en CONEVAL. Evolución de la pobreza por ingresos en las entidades federativas.

Al analizar la evolución de la pobreza entre 1996 y 2008, resalta el fuerte descenso de la pobreza entre 1996 y 2000, cuando la pobreza alimentaria experimentó una reducción de más del 50 por ciento al pasar de un porcentaje de 30.4 de la población a un 13.8 por ciento; por su parte, la pobreza de capacidades tuvo una disminución de 22.7 puntos porcentuales y la pobreza de patrimonio cayó en 28.1 puntos porcentuales en este mismo periodo. Es importante mencionar que los datos de pobreza para 1996 son especialmente elevados debido a que reflejan los efectos de la crisis económica de 1995. La

tendencia de disminución continuó hacia 2005, aunque a un menor ritmo, y en 2008 esa tendencia se frenó e incluso se observa un ligero repunte para la pobreza alimentaria y la de capacidades. Este repunte del año 2008 se debe en parte al incremento del precio de los alimentos que se registró a nivel mundial, y en particular, en México la inflación de la canasta alimentaria en agosto de 2008 (fecha en la que el INEGI levantó la ENIGH) fue de alrededor del 12 por ciento respecto al mismo mes del año anterior; en cambio, el índice nacional de precios al consumidor en el mismo período registró un incremento del 5.8 por ciento. Es de esperarse que la crisis que se registró en el año 2009 haya provocado que los ingresos de un mayor porcentaje de la población de Jalisco estén por debajo de las líneas de pobreza.

A nivel nacional la problemática es más grave, ya que los porcentajes de la población que caen en cada una de las pobrezas anteriores es del 18.2, 25.1 y 47.4 por ciento, respectivamente. Por lo que tanto para México como para Jalisco, la reducción de la pobreza por ingresos representa uno de los mayores retos para las siguientes décadas, y eso está íntimamente ligado a la generación de más y mejores empleos.

Un análisis detallado de la situación de pobreza en los municipios de Jalisco se puede consultar en COEPO (2010), de donde sobresale que hay un grupo de 17 municipios que se pueden considerar en una condición de pobreza muy alta. En contraste, hay 53 municipios con un grado bajo o muy bajo de pobreza por ingresos. En el grupo de los municipios de más alta pobreza en promedio, la tercera parte de sus habitantes padecen pobreza alimentaria, y dos de cada tres habitantes están en pobreza patrimonial. Entre estos municipios, los que están en peores condiciones son Mezquitic, Bolaños y Chimaltitán.

Conclusiones

Durante las últimas dos décadas, en México y en Jalisco ganó aceptación el hecho de que el sistema de mercado crea desigualdades y situaciones de exclusión social que no son temporales ni son corregidas por el propio crecimiento del PIB de un estado. A raíz de esto los tres órdenes de gobierno (federal, estatal y municipal), y la propia sociedad fueron incrementando los programas orientados a reducir la pobreza y la marginación social, las cuales son multidimensionales y multicausales. Los datos disponibles de 1990 a la fecha

muestran que Jalisco está entre las seis entidades federativas con menor marginación, con mejores logros que el promedio nacional, especialmente en educación, infraestructura y servicios en las viviendas e ingresos. Por ejemplo, el índice absoluto de marginación se redujo en forma relativa un 42 por ciento entre 1990 y 2005; en educación el porcentaje de la población de 15 años o más que no completó la primaria pasó del 35.9 al 19.85 por ciento en el periodo 1990-2008, por lo que la proporción se redujo un 44.7 por ciento; en ese mismo periodo el porcentaje de la población analfabeta de 15 años o más pasó de 8.9 al 4.58 por ciento, lo que significa una reducción relativa del 48.5 por ciento. En servicios son notorias las reducciones de las carencias de energía eléctrica, drenaje, escusado y agua.

Sin embargo, el tamaño de algunos rezagos sigue siendo alto. Por ejemplo, el hacinamiento que afecta todavía a una de cada tres viviendas en Jalisco y el rezago educativo donde, a pesar de los avances, todavía el 4.58 por ciento de la población de 15 años o más es analfabeta y el 19.85 no tiene ni siquiera la primaria completa. Parte de la dificultad para reducir el rezago educativo es que afecta en mayor medida a personas de edad avanzada, pero también a que se sigue incorporando gente joven a esa condición de rezago, debido a que el 5.96 por ciento de los niños de 6 a 14 años no asistía a la escuela en 2005; de los cuales el 48 por ciento vivían en la ZMG, así que las causas de esta inasistencia pueden estar relacionadas con aspectos socioeconómicos y culturales. Éste, sin lugar a dudas, es uno de los mayores retos de Jalisco, de lo contrario estos niños seguirán incorporándose al rezago educativo.

Mención especial reciben los ingresos monetarios: en el periodo 1990-2005 el porcentaje de la población ocupada con ingresos de hasta 2 salarios mínimos, pasó de 55.5 al 34.7 por ciento, lo que significó una reducción del 37.4 por ciento. Sin embargo, que la tercera parte de la población ocupada reciba menos de dos salarios mínimos sigue siendo una de las mayores carencias. Esto también se refleja en la medición general de la pobreza por ingresos, donde un 13.1 por ciento de la población de Jalisco en 2008 sufría pobreza alimentaria, la más extrema de las pobrezas, debido a que sus ingresos no alcanzaban para adquirir una canasta básica de alimentos. Esta pobreza y los bajos ingresos de una parte importante de la población ocupada constituyen retos fundamentales para Jalisco, lo que requiere, entre otras acciones, focalizar mejor los programas sociales y generar más y mejores empleos; especialmente en las regiones del interior del estado y en las áreas marginadas de la ZMG.

del análisis hecho, también se puede concluir que la pobreza y marginación se distribuye de manera desigual en Jalisco, pues afecta más a los municipios del norte, el sur y el sureste del estado, y a otros más, en diferentes regiones, que están en un aislamiento relativo de zonas con mayor actividad económica. Además, la pobreza y la marginación también están presentes en varias colonias de las ciudades, sobresaliendo parte de la periferia de la ZMG.

Referencias:

COEPO (2007). Índice de marginación urbana 2005 para Jalisco. Obtenida de <http://coepo.jalisco.gob.mx>, diciembre de 2009.

COEPO (2009). Análisis de los resultados de la ENIGH 2008 para Jalisco. Obtenida de http://coepo.jalisco.gob.mx/html/I_Encuestassociodemograficas.html, diciembre de 2009.

COEPO (2010). *Desarrollo Humano y Demografía de los Grupos Vulnerables en Jalisco*. Guadalajara: Gobierno del Estado de Jalisco.

CONAPO (1990). *Comportamiento Reproductivo y Marginación en Áreas Rurales y Urbanas de México*, 2 vols. México: Consejo Nacional de Población.

_____ (1993). *Indicadores Socioeconómicos e Índice de Marginación Municipal 1990*. México: CONAPO y Comisión Nacional del Agua.

_____ (1994). *Desigualdad Regional y Marginación Municipal en México, 1990*. México: Consejo Nacional de Población y Comisión Nacional del Agua.

_____ (2004). *Índice absoluto de marginación 1990-2000*. México: Consejo Nacional de Población.

_____ (2006). *Índices de marginación, 2005*. México: Consejo Nacional de Población.

_____ (2007). *Índice de Marginación por Localidad 2005*. México: Consejo Nacional de Población.

_____ (2009). *Índice de marginación urbana, 2005*. México: Consejo Nacional de Población.

CONEVAL (2006). *Mapas de Pobreza por Ingresos y Rezago Social 2005*. México: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.

_____ (2009). *Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México*. México: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.

COPLAMAR (1982). *Geografía de la Marginación*. México: Siglo XXI Editores.
Gobierno de Jalisco. *Plan Estatal de Desarrollo, Jalisco 1989-1995*. Guadalajara: Gobierno de Jalisco.

Gobierno de Jalisco. *Plan Estatal de Desarrollo, Jalisco 1989-1995*. Guadalajara: Gobierno de Jalisco.

Gutiérrez, H., Mariscal, M., Ayala, M., Almanzor, P., Cossio, F. (2008). *Panorama demográfico de Jalisco*. Guadalajara: Gobierno de Jalisco.

Martínez, J. y Vidal, J.M. (1995). *Economía Mundial*. Madrid: McGraw Hill.

Márquez, M. (2006). *El desarrollo humano desde la perspectiva integral y su proyección mundial*. En Desarrollo Humano Local. Toronto: York University.

PNUD (1990). *Desarrollo Humano, informe 1990*. Bogotá: Tercer Mundo Editores.

CAPÍTULO 9



La movilidad urbana y el transporte: en búsqueda de un nuevo paradigma

Mario Córdova España

Introducción

El contexto urbano nacional y estatal se está transformando vertiginosamente. Los procesos comerciales y productivos de lo que se ha denominado "globalización" anteponen una nueva dimensión territorial excluyente: sólo aquellos territorios locales que logren articular sus procesos internos con los globales tendrán las mejores oportunidades.

Los flujos del transporte nacional y regional están demandando espacios urbanos mejor comunicados que faciliten eficientemente la movilidad, transferencia y accesibilidad de personas, bienes y servicios. Todo esto en el marco de estrategias sustentadas en el desarrollo social, económico y ambiental local, capaces de revertir las tendencias históricas prevalecientes de concentración y desequilibrio urbano.

Este nuevo escenario territorial, sumado a la complejidad existente, plantea en esencia el reto que tendrá que asumir la estructura territorial del país en el siglo XXI. El modelo urbano regional de las últimas 6 décadas ya no corresponde a las nuevas exigencias

internas y externas de un contexto dinámico y cambiante, que cada vez demanda una mayor capacidad competitiva de las ciudades. Las ciudades mexicanas iniciaron el nuevo siglo con una mayor problemática socio espacial y ambiental subordinada a los intereses económicos privados, con un déficit de infraestructura interna previsible en el modelo prevaleciente e imprevisible en el nuevo contexto comercial y productivo emergente.

En este sentido, la observación crítica de las acciones urbanísticas en el estado y su metrópoli orientadas a la movilidad y el transporte en las dos últimas décadas 1990-2010, nos permitirá constatar la culminación de un modelo urbano que ya no corresponde al nivel de la complejidad socio-territorial y a la necesidad de un cambio de paradigma capaz de recuperar el sentido de la ciudad, que como bien lo señala Engwicht (1993), la ciudad es un espacio construido e ideado para facilitar la proximidad social y el intercambio económico con el menor desplazamiento posible.

Este intento ensayístico, más que hacer un señalamiento descriptivo de los sucesos urbanos, pretende de forma sucinta extender una visión panorámica y propositiva del pensamiento y acción sobre la ciudad en términos de su movilidad urbana y transporte, tratando de buscar nuevos horizontes donde los ciudadanos se reencuentren y las ciudades tengan futuro en su dimensión humana, social, económica, espacial y ambiental. Pensar y actuar colectivamente será una condición vital para lograr que nuestras regiones y ciudades sean equitativas e incluyentes, capaces de insertarse en la nueva geografía global.

Contexto estatal

La planeación urbana municipal del estado en los años setenta no fue suficiente para desencadenar procesos sociales y económicos que evitaran el proceso continuo de concentración poblacional en el Área Metropolitana de Guadalajara (AMG),¹ de la misma manera los intentos de regionalización de los ochenta y los noventa no lograron retener población lo cual incrementó el desequilibrio territorial, no obstante numerosas acciones de infraestructura carretera de cobertura municipal y estatal. Según datos demográficos

¹ De conformidad con la denominación que establece el nuevo Código Urbano del Estado de Jalisco, y la reciente declaratoria del Área Metropolitana de Guadalajara (AMG), se deberá entender como el conjunto urbano en proceso de conurbación correspondiente en orden alfabético a los Municipios de El Salto, Guadalajara, Ixtlahuacán de los Membrillos, Juanacatlán, Tlajomulco de Zúñiga, Tlaquepaque, Tonalá y Zapopan.

del Consejo Estatal de Población (COEPO), en 1990 el AMG concentró el 57% de la población del estado, a inicios del 2010 concentrará el 62% -atrayendo casi el mismo porcentaje de la inversión pública estatal-, y en el 2030 será del 70%, de no revertirse las tendencias actuales. Esto sin duda acrecentará los problemas actuales de movilidad y transporte que tiene el estado y la propia metrópoli, y dificultará la aplicación de las inversiones infraestructurales necesarias en el contexto de la geografía global del comercio internacional.

En el contexto regional del estado, se considera que las ciudades medias que tendrán mayor crecimiento en el período 1990-2010 serán en orden consecutivo descendente: Puerto Vallarta, Ciudad Guzmán, Lagos de Moreno, Tepatitlán y Ocotlán, las cuales se consideran estratégicas para el desarrollo regional (COEPO, 2009). A excepción de Puerto Vallarta, cuya fortaleza turística es clave en conurbación con Bahía de Banderas, el resto de las ciudades han mantenido una dinámica de crecimiento moderada, hasta cierto punto influenciada por su proximidad a los flujos de transporte productivos y mercantiles regionales; sin embargo, su articulación todavía sigue siendo débil en el corto plazo para ser alternativas del equilibrio territorial estatal. Todas estas ciudades ya manifiestan los problemas de alta motorización en menoscabo de su calidad de vida.

Puerto Vallarta, con más de 240 mil habitantes en 2010 y un escenario de más de 300 mil habitantes en el 2030 (COEPO, 2009) presenta los problemas de una gran ciudad, con una configuración vial escasa y una orientación urbana franca al automóvil, en detrimento del transporte público y la movilidad no motorizada, situación desafortunadamente fortalecida con las recientes acciones urbanísticas de ampliación de su avenida principal, y las estrategias de planeación urbana de naturaleza altamente especulativa. Por su parte, Ciudad Guzmán no obstante contar con una infraestructura ferroviaria y carretera que la conecta fácilmente con uno de los corredores del transporte comercial internacional, no ha aprovechado esas ventajas para incrementar su dinámica económica y productiva. Asimismo, las ciudades de Lagos de Moreno, Tepatitlán y Ocotlán que también se encuentran vinculadas a importantes flujos productivos; dada su inestabilidad industrial y productiva local y la carencia de estrategia de integración económica de carácter intermunicipal e interestatal, también han desaprovechado sus ventajas de localización y cepa empresarial.

Desafortunadamente la mayoría de las ciudades de Jalisco están expuestas a los procesos especulativos urbanos que impulsan un modelo sustentado en los automotores y en la pérdida de sus estructuras urbanas de identidad y proximidad, aún en las ciudades de montaña donde se sobrepone un entorno natural relevante.

En el caso de la ciudad de Tepatitlán, se advierte un proceso futuro de conurbación hacia Zapotlanejo en caso de que se concreten los proyectos regionales y urbanos del municipio, los cuales pretenden impulsar actividades industriales y de servicios regionales vinculados a los macro libramientos ferroviario y carretero previstos en el Plan de la Región Metropolitana (SEDEUR, 2009a).

Es necesario que el estado reconfigure su esquema de desarrollo territorial, tomando en cuenta la reestructuración urbana que pueden inducir los nuevos corredores multimodales del comercio regional y global, y una reconfiguración micro-regional más acorde a las realidades y potencialidades municipales y locales, sustentada en redes de comunicación intermodal para el transporte de pasajeros, bienes y servicios. El AMG en el futuro deberá ser gestionada en su contexto de Región Metropolitana, integrada por un conjunto de 17 municipios con los cuales se mantiene y se intensificará la interacción social, económica y ambiental.² Cualquier intervención en las redes de movilidad urbana y de transporte deberá observarse en este contexto, mitigando la expansión dispersa prevaleciente con una estrategia de crecimiento difuso-concentrado y auto-sostenido (Precedo, 2004).

La estrategia de las redes del transporte estatal deberá fomentar la multimodalidad e intermodalidad con infraestructura de carácter nodal, a efecto de mejorar la conectividad y accesibilidad regional y local, mejorando los flujos del transporte y mitigando sus externalidades.

La movilidad urbana sustentable en el contexto regional estatal debe permear las diferentes escalas urbanas, a efecto de evitar las réplicas de la motorización individual producidas en las grandes concentraciones. El modelo urbano de las ciudades medias orientado al automóvil, aún vigente en las políticas públicas y las acciones privadas, debe transitar hacia un modelo que propicie ciudades humanas con calidad de vida.

² Por Región Metropolitana de Guadalajara deberá entenderse el conjunto territorial conformado por los 8 municipios que integran el Área Metropolitana de Guadalajara más 9 municipios correspondientes a los municipios de Acatlán de Juárez, Amatitán, Chapala, El Arenal, Ixtlahuacán del Río, Jocotopec, San Cristóbal de la Barranca, Tala, Zapotlanejo.

Contexto Metropolitano

Metrópoli orientada al automóvil

De acuerdo con Newman y Kenworthy (1999), el modelo de ciudad prevaleciente hasta principios del siglo XXI es de alta dependencia del automóvil. Las prioridades de transporte se orientan principalmente a la infraestructura del automóvil y la gestión de su tránsito, aunado a las prioridades económicas de especulación inmobiliaria de localización dispersa y prioridades de comportamiento cultural, de preferencia por la baja densidad. Todo esto en el supuesto de que las redes de infraestructura vial facilitarán superar las grandes distancias entre los lugares de residencia, trabajo, educación y comercio, como motivos principales de desplazamiento cotidiano. Ver Figura 9.1.

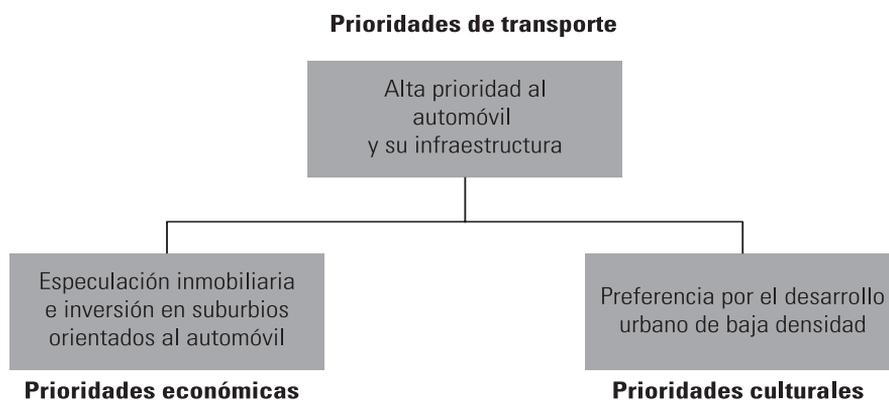


Figura 9.1. **Prioridades de las ciudades orientadas al automóvil**

Fuente: Elaboración propia con base en Newman y Kenworthy (1999).

Las consecuencias y externalidades de esta orientación ya se vislumbraban desde los años setenta en otros países, como en Francia, donde pensadores como Gorz (1973), quien en un brillante ensayo elaborado en septiembre de 1973 para la revista *Le Sauvage* y documentado recientemente por la revista Letras Libres, denunció la paradoja capitalista de la autonomía-dependencia del automóvil, la muerte anticipada del automóvil por el mismo automóvil, y la necesidad de un “territorio habitable y no circulable” que vinculara el problema del transporte al problema mismo de la ciudad.

Los daños y limitaciones de la ciudad orientada al automóvil están probados a nivel internacional, por lo que no resulta responsable seguir impulsándola, con la convicción de que es posible tener ciudades más habitables y vivibles. El automóvil ha sido la punta de lanza del crecimiento disperso y de la apropiación privada de las plusvalías sociales, mientras que el manejo sectorial del transporte público –desvinculado de los usos y destinos de las ciudades– ha desaprovechado sus cualidades de estructura y de cohesión, lo que ha hecho perder oportunidades históricas estratégicas en el ordenamiento y crecimiento urbano.

En Jalisco, la planeación y acción urbanística en sus dimensiones regionales y metropolitanas se remontan a los años treinta, aunque sus principales transformaciones urbanas con un impacto evidente en la movilidad urbana y el transporte metropolitano se registran en el periodo comprendido entre 1957 y 1994, se siguió de manera un tanto intermitente hasta el 2006 con la realización de numerosos nodos viales que pretendieron –sin lograrlo– dar mayor fluidez al tráfico urbano de largo desplazamiento y fortalecer la estrategia inmobiliaria expansiva y difusa. La alta inversión destinada durante todos estos años al automóvil, además de no resolver el problema infraestructural, generó un efecto perverso propulsor de este medio, lo cual acrecentó la marginación de la dimensión social de la ciudad.

Desde los primeros esquemas reguladores del AMG ya se advertía esta orientación, al punto de que la extinta Junta General de Planeación y Urbanización del Estado de Jalisco en los setenta editó una serie de fascículos relativos al Plan General Urbano de Guadalajara y, en el número dos presentó el Sistema Vial Primario Eje Norte-Sur pronunciándose a favor de la ciudad del automóvil: "... el automóvil, no obstante los problemas que trae consigo: contaminación del aire, ruido y congestión del tráfico en las ciudades, trae también grandes beneficios, ya que el vehículo personal amplía el mundo de quien lo posee, le da facilidades de vida e inclusive, como lo han hecho notar sociólogos y psicólogos, le proporciona seguridad en sí mismo..." JGPUEJ (1971: 10), y dejaba en la ambigüedad la puerta abierta al transporte público, al construir debajo de la nueva Calzada el túnel para un futuro metro.

Aunque la intención aparente de los nuevos planes era la de una ciudad compacta y funcionalmente zonificada, de conformidad con los preceptos del Urbanismo del siglo XX, los resultados fueron fallidos y con resultados opuestos: una amplia dispersión urbana

sustentada en un modelo urbano de alta especulación inmobiliaria. Algunos datos contundentes nos confirman esto. En 1990 la metrópoli tenía una población de 2.9 millones de habitantes, una superficie de un poco más de 27 mil Has, con una densidad de 111 Hab/Ha. A inicios del 2010, la población asciende a 4.4 millones de habitantes en una extensión urbana de alrededor de 63 mil Has y una densidad de apenas 70 Hab/Ha.

En 1990 existían 550 mil vehículos automotores, en su mayoría automóviles, para el 2010 se prevé un parque vehicular de 1.8 millones de automotores. La relación habitantes por vehículo en 1990 fue de 5.1 y en el 2010 será de 2.4, con tendencia a ser menor de 2 si prevalecen las condiciones actuales que dan preferencia a la motorización individual. Ver Figura 9.2.

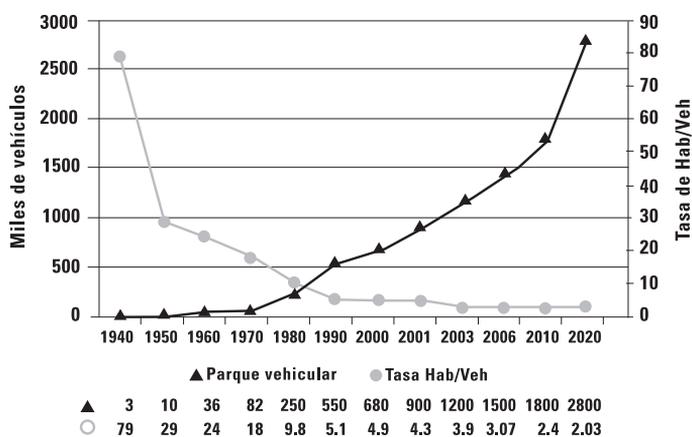


Figura 9.2. **Relación de habitantes por vehículo en el AMG 1940 - 2020**

Fuente: Elaboración propia con base en SITEUR y AU Consultores.

Las consecuencias de estos cambios son evidentes y afectan tanto el ámbito social como económico y ambiental del AMG, al reducir sensiblemente la calidad de vida. Aunque la alta tasa de motorización obedece a causas multifactoriales como la renta per cápita, los costos de los vehículos, la apertura del mercado automotriz extranjero, las facilidades crediticias para su adquisición, la importación de autos usados, el crecimiento urbano disperso y el incremento en las distancias de desplazamiento, el costo del combustible, la cobertura y calidad de servicio del transporte público, y las políticas públicas orientadas preferentemente a la infraestructura vial para el automóvil, el problema de fondo subyacente no es la industria automotriz sino la industria del suelo urbano sostenida desafortunadamente por la planeación urbana oficial.

A pesar de que el crecimiento poblacional en los próximos 20 años será mucho menor a las proyecciones que se hacían en los años noventa, la oferta de reservas urbanas municipales del AMG actualmente sobrepasa en un 100% las necesidades futuras de suelo. Con este “panorama urbano planificado” seguramente la ciudad seguirá padeciendo los estragos del automóvil y no habrá inteligencia e infraestructura que resuelvan el problema, salvo el agotamiento inevitable e ineludible de los combustibles no renovables.

Radiografía de los desplazamientos metropolitanos

Los usos y destinos de la metrópoli definen la forma en que los habitantes se mueven en la ciudad. La estructura urbana, conformada por redes de transporte y diversas configuraciones socio-espaciales, establece las condiciones sociales, económicas y ambientales en las que se producen los desplazamientos cotidianos. Obtener la radiografía nos permite conocer la estructura de esos desplazamientos en sus características cualitativas y cuantitativas, como sustento de diseño de sistemas de transporte que satisfagan la demanda dinámica de desplazamientos de una ciudad.

Desde los años setenta se realizaron los primeros estudios en el AMG, aunque sin lograr una aplicación en la planeación del transporte. Fue hasta 1994 cuando se realizó un Estudio de Origen y Destino del Transporte Público de Pasajeros en la Zona Metropolitana de Guadalajara (SITEUR, 1994a), a partir del cual se definió el Plan Maestro de Desarrollo del Sistema del Tren Eléctrico Urbano de la Zona Metropolitana de Guadalajara (SITEUR, 1994b). En 2002 se realizó un segundo estudio consistente en la Encuesta de Origen y Destino de la Zona Conurbada de Guadalajara, destinada sólo a conocer los desplazamientos metropolitanos realizados en transporte público y privado y finalmente, con base en las experiencias precedentes, en el 2007 se realizó el “Estudio de Demanda Multimodal de desplazamientos de la Zona Metropolitana” (SEDEUR, 2007), con el propósito de conocer la movilidad metropolitana en todos los medios de transporte y actuar en consecuencia para definir el Sistema Tronco-alimentador del Transporte Masivo Metropolitano y el Plan Maestro de Movilidad No Motorizada (SEDEUR, 2009b). A pesar de que cada estudio tuvo diferentes alcances y objetivos, con base en la información resultante podemos observar cómo evolucionó

el índice de movilidad de 1970 al 2007³. La evolución durante 37 años ha sido constante, aunque el mayor crecimiento urbano ha tenido lugar en los últimos doce años, al duplicarse la extensión territorial y el parque vehicular motorizado. Ver Tabla 9.1.

Tabla 9.1. **Índice de Movilidad 1970 - 2007**

Índice de Movilidad Urbana del AMG				
Concepto	Año			
	1970	1990	1995	2007
Viajes persona al día	2'590,826	5'807,309	6'796,296	9'782,652
Población Total	1'480,472	2'997,126	3'450,306	4'298,715
Índice de Movilidad	1.75	1.94	1.97	2.28

Fuente: Elaboración propia con base en SITEUR (1994) y SEDEUR (2007).

El Estudio de demanda Multimodal de Desplazamientos del 2007 (SEDEUR, 2007), que por primera vez registró los viajes no motorizados y la totalidad de los viajes motorizados, encontró grandes cambios con respecto a los estudios anteriores. De los casi 10 millones de viajes diarios resultantes en un día laboral, el 40% se generaron por medios no motorizados –para los cuales existe una escasa infraestructura– y el 60% por medios de transporte motorizados. En estudios precedentes el porcentaje de los viajes producidos en transporte público siempre fue superior al 50% del total de los viajes, y en el 2007 los viajes en transporte público casi se igualaron con los producidos en transporte privado al registrarse el 28.3% y 27.2%, respectivamente. Esto sin duda es una mala noticia para la ciudad, más aún si tomamos en cuenta que los viajes en transporte privado se realizaron en un poco más de 1.5 millones de automóviles, y los del transporte público en tan solo 5 mil unidades. Ver Figura 9.3.

Las consecuencias están a la vista con los incrementos significativos en la accidentalidad, en el congestionamiento de todo el sistema vial primario, en los tiempos de desplazamiento, en los gastos en transportación e inversiones en infraestructura, y en la polución atmosférica con todos sus efectos directos sobre la salud pública.

Aun cuando la mayor producción de viajes se sigue dando en el núcleo central metropolitano integrado por los Municipios de Guadalajara, Tlaquepaque, Tonalá y Zapopan,

3 El índice de movilidad es un indicador per cápita del desplazamiento diario por habitante del territorio urbano estudiado, y es el resultado del cociente del total de viajes persona día registrados entre la población total.

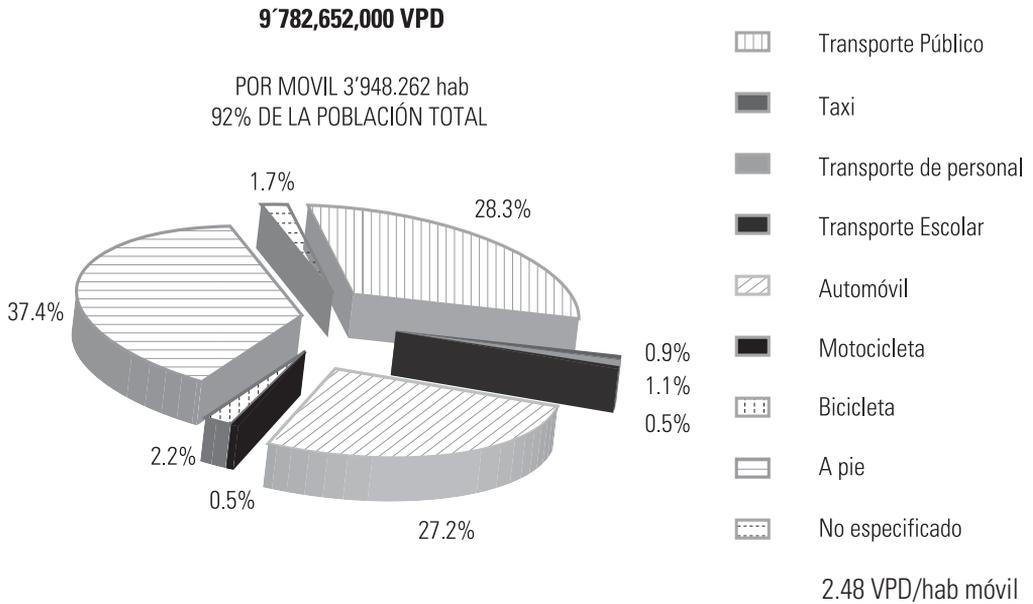


Figura 9.3. **Viajes persona día realizados en un día laboral en el AMG 2007**

Fuente: Elaboración propia con base en SEDEUR (2007).

en la parte sur y noreste del AMG se están dando flujos pendulares entre el núcleo central y las áreas residenciales periféricas localizadas en Tesisán, El Salto, Juanacatlán, Ixtlahuacán de los Membrillos y Tlajomulco de Zúñiga, lo que genera colapsos viales matutinos y vespertinos en los accesos carreteros y vías primarias de penetración. Por una parte, los nuevos fraccionamientos se han convertido en ciudades dormitorio por su lejanía y falta de proximidad a lugares de trabajo, equipamiento y servicios básicos, dependiendo principalmente del automóvil ante la escasa cobertura del transporte público, para el cual el servicio pendular resulta poco rentable. En las Figuras 9.4 y 9.5 se presenta la simulación de los viajes totales producidos en un día laboral del 2007 en transporte privado y transporte público, respectivamente. El grosor de línea representa las diferentes magnitudes de viajes en cada segmento de la red vial primaria metropolitana; en el transporte privado es notorio el nivel de carga y saturación vial del núcleo central y de los principales corredores de movilidad, y en el caso del transporte público, se identifican claramente los corredores actuales de mayor demanda. Si bien la simulación actual puede dar la pauta de futuras intervenciones, la demanda puede inducirse con el adecuado manejo del suelo para cambiar el *status quo* urbano.

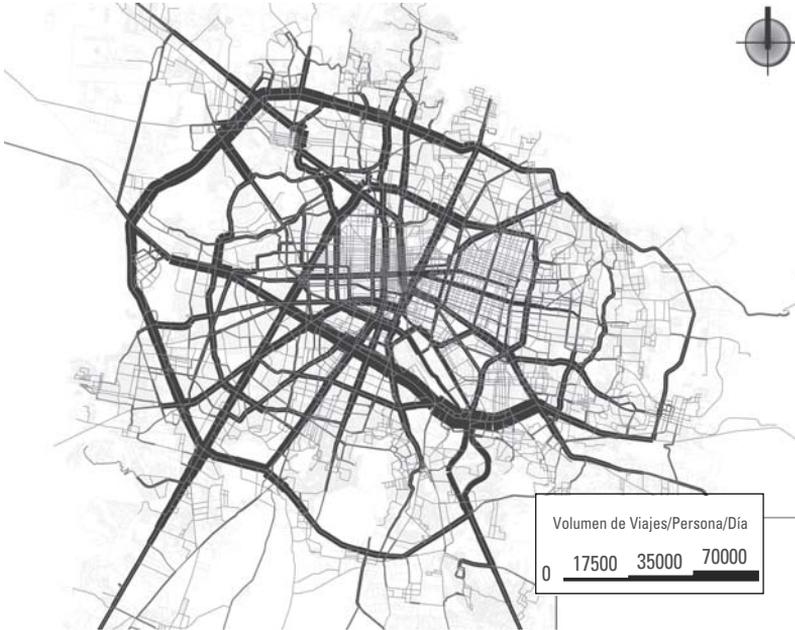
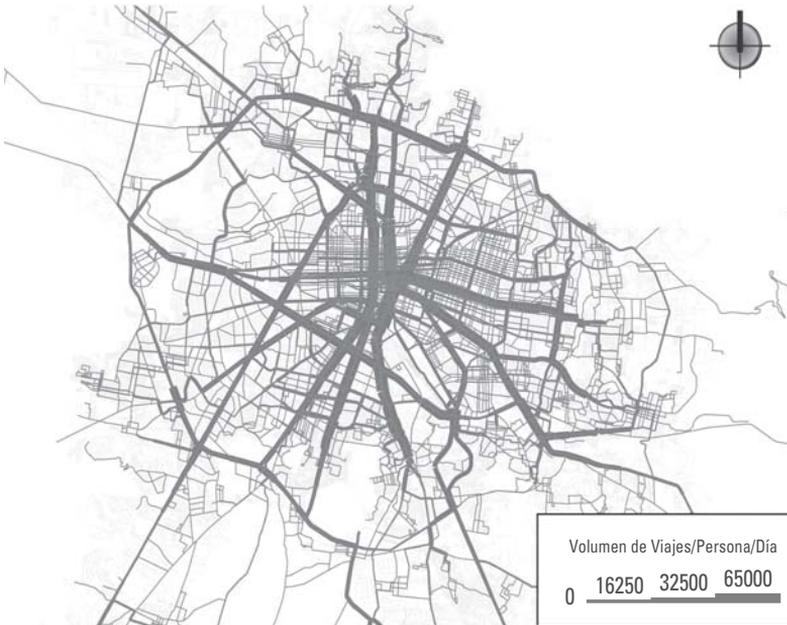


Figura 9.4 **Viajes/Persona/Día en Transporte Privado en la Red Vial Primaria del AMG 2007**
Fuente: Elaboración propia con base en SEDEUR, 2007.



Asignación de pasajeros transportados por el sistema de transporte público en Guadalajara.
Figura 9.5 **Viajes/Persona/Día en Transporte Público en la Red Vial Primaria del AMG 2007**
Fuente: Elaboración propia con base en SEDEUR, 2007.

Antecedentes del transporte público masivo

En los años sesenta, en el contexto terminal de la euforia nacional por el progreso, la ciudad de México construía las primeras líneas del metro de cara a las olimpiadas de 1968. Guadalajara, conjuntamente con sus municipios aledaños, ya había pasado el umbral poblacional para ser calificada como metrópoli y el ambiente local se preparaba hacia grandes transformaciones urbanas a través de la formulación de un Plan General Urbano.

En julio de 1969, una comisión técnica del gobierno japonés presentó un estudio para establecer un metro en la ciudad, en 1976 se terminaba la Calzada del Federalismo como primer tramo de lo que sería el eje Norte-Sur al introducir un túnel con especificaciones para implantar un metro similar al de la Ciudad de México, el cual operó inicialmente con trolebuses bajo la administración del primer organismo público descentralizado denominado “Sistema del Transporte Colectivo de la Zona Metropolitana de Guadalajara” (SISTECOZOME), creado para organizar y operar todo el sistema de transporte público metropolitano. En abril de 1980, la empresa consultora francesa SOFRETU, responsable de la planeación del metro de la ciudad de México, presentó una propuesta para un sistema de transporte colectivo. En 1985, el distinguido Ing. Jorge Matute Remus diseñó e impulsó el “Sistema Ortogonal de Transporte Público” sin lograr su implantación ante la oposición del sector transportista. En 1987 se presentaron las propuestas para el sistema del tren ligero, tanto por la empresa Alemana SIEMENS-LRTC⁴ como por la empresa Belga Transurb Consult, y en 1987 el Gobierno del Estado decidió transformar el eje Norte-Sur de la Calzada del Federalismo en la línea 1 del tren ligero y crear un organismo público descentralizado denominado “Sistema del Tren Eléctrico Urbano” (SITEUR), el cual finalmente inició operaciones en 1989. En 1992 se inició la construcción del primer tramo de la línea 2 que se inauguró en 1994 para vincular el oriente de la ciudad desde Tetlán hasta el Centro de Histórico de Guadalajara a través de la avenida Javier Mina-Juárez como parte de un proyecto de crecimiento metropolitano hacia Tonalá. Y después de 12 años sin intervenciones públicas en la materia, el Gobierno del Estado en el año 2006 retomó el tema de la Movilidad Urbana Sustentable al impulsar una nueva red de transporte público masivo con base en autobuses en carriles exclusivos (BRT)⁵

4 LRTC (Light Rail Train Consultants) empresa de consultoría alemana vinculada con SIEMENS en el tren ligero de Guadalajara.

5 Los BRT (Bus Rapid Transit) son sistemas de transporte colectivo que operan con autobuses articulados de gran capacidad, en carriles confinados y bajo conceptos de operación semejantes a los sistemas de transportación masiva, pero con costos de implantación y operación económica-

integrados al tren ligero denominado oficialmente “Macrobus” e implantar la primera línea por el corredor de movilidad de la Calzada Independencia-Av. Gobernador Curiel. Actualmente se encuentran en proceso las siguientes líneas hasta completar una red inicial de 79 kilómetros.

En este vertiginoso recorrido de 40 años, la orientación de las políticas públicas hacia el transporte privado pesó más que el transporte público. Aun las acciones del tren ligero en sus líneas 1 y 2 dejaron igual el espacio urbano dedicado al automóvil, y nunca se hicieron esfuerzos significativos por reestructurar integralmente el transporte público después del fracaso de gestión institucional de 1985. Los conceptos originales del tren ligero se aplicaron parcialmente en la línea 1 y fueron totalmente modificados en la línea 2, la cual fue construida como una línea de metro con grandes costos y externalidades ambientales, dejando una deuda pública que sigue pagándose hasta la fecha. Si bien el tren ligero es el sistema de transporte público que el usuario identifica como más eficiente y aceptable para la ciudad, habría que tener cuidado de no volver a repetir los mismos errores del pasado, ya que ni unas cuantas líneas de tren ligero o del Macrobus lograrán integrar un sistema de transporte metropolitano si no se modifica y coordina de fondo el transporte público convencional, invirtiendo el orden de los factores prevalecientes: preferencia en movilidad y accesibilidad al transporte no motorizado y el transporte público, y restricciones al transporte privado bajo conceptos compensatorios de intermodalidad.

En fechas recientes, al calor remanente de las campañas electorales, el tema de la movilidad urbana y el transporte público se mantiene en la palestra con debates más políticos que ciudadanos, más superficiales que técnicos. El problema es la selección de una tecnología: “Tren Ligero vs. Macrobus”; lo mismo sucedió a fines de los 80 cuando se promovía el tren ligero, tanto en los foros locales como internacionales, ya que proveedores de tecnología vinculados a consultores internacionales y nacionales, luchaban por sostener estrategias empresariales de venta con supuestos argumentos técnicos. Basta revisar algunos folletos promocionales para darse cuenta de esto (LRTC, 1985).

Se argumentaron los altos costos del metro, de la imposibilidad de muchas ciudades de implantarlo, de los grandes beneficios del tren ligero por sus bajos costos, su flexibilidad y

mente más viables, con capacidad evolutiva flexible para ser transformados en sistemas de mayor capacidad. Las experiencias exitosas se remiten al contexto latinoamericano de las ciudades de Curitiba y Bogotá.

adaptabilidad en infraestructura, capacidad y frecuencia de servicio. Así se construyeron las primeras líneas -casi como modernos tranvías- en corredores de baja demanda, y terminaron por construir metros con la misma tecnología, a los cuales ya no les quedó más que denominarlos “Metro Ligero”. Esta fue la historia de muchas ciudades pero particularmente de la nuestra, a eso me refiero con no repetir los errores del pasado.

Los mismos riesgos del debate tren ligero vs. metro ahora se presentan como Macrobus vs. Tren ligero, o Tren ligero vs. Macrobus. Estos debates son falsos. Todas las tecnologías son necesarias, pero en el momento adecuado y bajo un concepto sistémico de integración física, operativa y tarifaria. Sin intenciones mercantiles, el Dr. Darío Hidalgo, como parte de EMBARQ/WRI/CTS ⁶(Darío, 2009) con base en las investigaciones de Vuchic (1999) hace notar las características posibles de las tecnologías de transporte en disputa, situando a cada medio de transporte en su capacidad horaria, velocidad comercial, inversión y productividad, resaltando los logros del sistema de autobuses confinados (BRT) de Bogotá denominado “Transmilenio”. Ver Figuras 9.6 y 9.7.

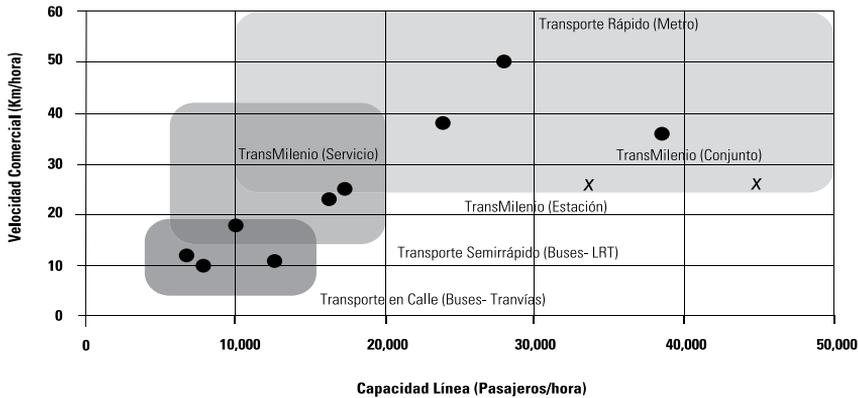


Figura 9.6. Capacidad de línea vs. velocidad comercial en autobuses convencionales, autobuses en carriles confinados, tren ligero y metro.

Fuente: WRI y CTS (2009).

En las figuras anteriores puede observarse que los autobuses en carriles exclusivos (BRT) y el tren ligero, bajo ciertas condiciones, pueden situarse en rangos de capacidad y velocidad competitivas similares (incluso con logros excepcionales como el Transmilenio), no así en

⁶ EMBARQ/WRI es el instituto de investigación denominado World Resources Institute con sede en Washington DC, EEUU, que realiza internacionalmente estudios y asesora proyectos de transporte sustentable conjuntamente con el CTS (Centro de Transporte Sustentable de México).

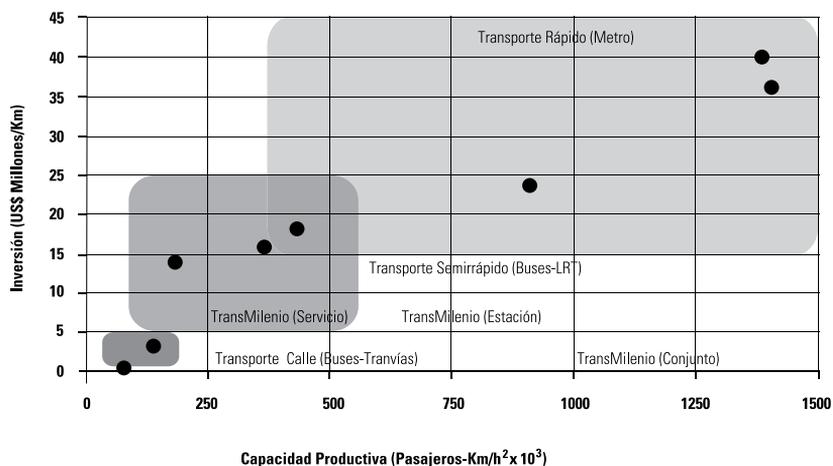


Figura 9.7. Capacidad productiva vs. inversión en autobuses convencionales, autobuses en carriles confinados (BRT), tren ligero y metro. Fuente: WRI/ICTS (2009).

términos económicos ya que el tren ligero duplica su costo por kilómetro con respecto a un BRT, y lo multiplica por 8 en su versión de “Metro Ligero” (línea 2) al transcurrir por viaductos elevados o túneles, donde llega a adquirir valores semejantes a los de un metro. Esto afortunadamente lo podemos constatar en nuestra experiencia con la línea 1 y 2 del tren ligero, así como en la línea 1 del Macrobús. En la Tabla 9.2 siguiente se presenta un análisis comparativo de los sistemas de autobuses en carriles confinados (BRT), con respecto a los sistemas ferroviarios tren ligero, metro y tren suburbano, cada uno de los cuales tienen diferentes implicaciones urbanas.

¿Hay una tecnología de transporte que resuelva todo? La respuesta es no. El asunto de la movilidad urbana y transporte es multimodal e intermodal, no se conoce internacionalmente una ciudad que haya resuelto sus necesidades de transporte con un solo sistema. La clave es asumir el tema con inteligencia y perspectiva diferente: la inteligencia en la creación integral del sistema de transporte vinculado al desarrollo de la ciudad, con una perspectiva de la calidad humana y ambiental.

Tabla 9.2. Comparación entre los sistemas de autobuses en carriles confinados (BRT) y los sistemas de transporte público ferroviarios

Comparación entre los sistemas de autobús rápidos y los ferroviarios				
Características	Autobuses en carriles confinados	Tren ligero	Metro	Tren suburbano
Aplicaciones	Cada vez mayor en América Latina	Europa y en países en desarrollo	Europa, Asia y América del Norte	Europa, Asia y América del Norte

Continúa...

Comparación entre los sistemas de autobús rápidos y los ferroviarios				
Características	Autobuses en carriles confinados	Tren ligero	Metro	Tren suburbano
Infraestructura	Generalmente en superficie	Generalmente en superficie	Generalmente elevada o subterránea	Generalmente en superficie
Espacio vial requerido	Entre dos y cuatro carriles de la vía existente	Entre 2 y 3 carriles de la vía existente	Poco impacto en las vías existentes	Generalmente separado de las vías de circulación
Impacto en el tránsito	Espacio disponible en vialidad	Espacio disponible en vialidad	No afecta espacio de vialidad	En general no afecta espacio vial
Impacto en la movilidad y transporte urbano	Integra movilidad urbana motorizada y no motorizada. Mejora rutas actuales y operación de los autobuses. Fortalece red complementaria y alimentadora	Igual	Igual	Igual
Operación	Flexible	Flexibilidad limitada	Inflexible	Inflexible
Costo inicial (millones de dólares/km)	1 - 8	10 - 30	15 - 30 sup. 30 - 75 elev. 60 - 180 subt.	Variable de necesidades de infraestructura
Capacidad (pas/hr/dirección/carril)	15,000 - 35,000	4,500 - 20,000	Hasta 60,000	Hasta 30,000
Velocidad de operación (kph)	10 - 25	15 - 30	30 - 60	Más de 40
Rentabilidad	Por ruta	Depende de sistema integral	Depende de sistema integral	Depende de integración intermodal
Riesgo financiero	Bajo, incluso las empresas se capitalizan	Alto	Alto	Medio

Fuente: elaboración propia con base en datos de OECD/AIE (2005)

Hacia un nuevo paradigma (conclusiones)

La perspectiva humana y ambiental de las ciudades es posible con un cambio de paradigma territorial, que nos lleve al desarrollo de nuevas prácticas urbanas congruentes con un modelo de ciudad más habitable y vivible y no solamente “circulable”. Un paradigma que nos libere de la paradoja de dependencia del automóvil que vislumbraba Gortz (1973). Ese nuevo paradigma implica la remoción de conceptos urbanísticos anquilosados por la sustitución de conceptos universalmente humanos y respetuosos de la naturaleza. Parafraseando a la eminente investigadora de la Universidad Autónoma de Barcelona, Dra.

Carme Miralles: “Donde los sujetos de la movilidad sean las personas y los objetos de la movilidad sean los transportes ... donde la movilidad urbana se convierta en un factor de equidad y justicia social ... donde se cambien las prioridades en la ocupación del espacio de tránsito: primero las personas, después las bicicletas, enseguida el transporte público y al final los autos, todo en un conjunto de posibilidades intermodales” (Miralles-Guash, 2009).

Se necesita un cambio de prioridades como lo expresan Newman y Kenworthy (1999), en las que se tenga una alta prioridad por el transporte no motorizado y su infraestructura, en las que se privilegie la renovación urbana y el aprovechamiento del espacio público con calidad ambiental, y en las que se impulse el desarrollo urbano de alto intercambio social orientado por el transporte público y sus redes de movilidad no motorizada. Ver Figura 9.8

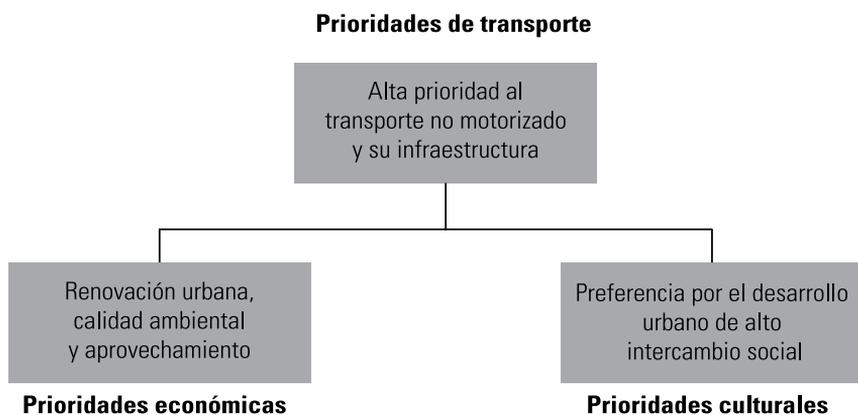


Figura 9.8. **Prioridades de las ciudades orientadas a la calidad de vida**

Fuente: Elaboración propia con base en Newman y Kenworthy (1999).

Sin soslayar la dimensión material del transporte para el traslado de bienes y servicios, requerimos una estrategia de transición de cambio de modelo sustentado en 5 dimensiones: la humana, la social, la económica, la espacial y la ambiental. Es necesario un cambio de la ciudad del automóvil a la ciudad sustentable, a la ciudad humana, pasar territorialmente de la ciudad difusa a la ciudad cohesiva (GDL, 2008). En la Tabla 9.3 se detallan las características dimensionales de modelo actual de la ciudad del automóvil y las necesarias para un modelo sustentable. En el contexto regional es necesario pasar de un territorio disperso a una configuración micro-regional comunicada interna y externamente con sistemas de nodos urbanos co-

hesivos y habitables, particularmente en la metrópoli, donde se necesita consolidar la Región Metropolitana mediante una estrategia territorial de redes de comunicación multimodales e intermodales con conectividad nodal y una estructura espacial que den lugar a la interacción social, a la conservación del patrimonio natural y edificado, y el desarrollo económico con base en las grandes infraestructuras de transporte y equipamientos regionales necesarios para las dinámicas comerciales y productivas de abastecimiento y enlace (SEDEUR, 2009a).

Tabla 9.3. **Transición del modelo de ciudad**

		Ciudad automóvil		Ciudad sustentable	
Movilidad urbana y transporte	Dimensiones territoriales	Humana	Auto antes peatón Auto antes transporte público.	Peatón y ciclista auto T. Público antes auto.	Ciudad cohesiva
		Social	Fragmentación y polarización inducida por los flujos vehiculares.	Interacción social inducida por el transporte público y no motorizado vinculado al espacio público.	
		Económica	Especialización espacial económica, comercial y productiva, y segregación de las funciones urbanas.	Combinación espacial de las funciones económicas, comerciales, productivas y residenciales. Articulación del transporte logístico comercial y productivo urbano y regional	
		Espacial	Crecimiento urbano disperso, de baja densidad y orientación al automóvil. Accesibilidad central y periférica orientada al automóvil.	Crecimiento cohesivo orientado al transporte público y no motorizado. Estructura urbana jerarquizada y articulada por las redes de transporte público y no motorizado.	
		Ambiental	Contaminación visual, aire y ruido.	Corredores y nodos ejes verdes de renovación urbana, de mejoramiento de la calidad del aire y disminución de la producción de ruido.	
			Ciudad difusa		

Fuente: Elaboración propia con base en GDL (2008).

Referencias:

Ayuntamiento de Guadalajara (GDL, 2008). *Componente territorial de Vialidad y Transporte del Plan Inter municipal de Desarrollo Urbano Metropolitano* (Documento técnico). Guadalajara: COPLAUR: AU Consultores.

Consejo Estatal de Población (COEPO, 2009). *Marco demográfico y Proyecciones demográficas con base en Consejo Nacional de Población (CONAPO, 2002)* (diversos documentos técnicos). Guadalajara.

Darío, H. (2009). Curso impartido en Abril del 2009 como parte del Diplomado Internacional de Movilidad Urbana y Transporte: Innovación y Sustentabilidad de la UDG. Guadalajara.

Engwicht, D. (2000). *Reclaiming our cities and towns: Better living with Less Traffic*. Sidney NSW, Australia: New Society Publishers.

Gobierno del Estado de Jalisco (2009). *Hacia una movilidad urbana sustentable*. Guadalajara: GEJ.

Gortz, A. (1973). La ideología social del automóvil. Ensayo escrito en septiembre de 1973 en *Le Sauvage* y traducido por María Lebedev, *Letras Libres*, (2009), 132(12).

International Energy Agency (2005). *Sistemas de autobuses para el futuro: El logro de un transporte sostenible en el mundo*. París: OCDE.

Junta General de Planeación y Urbanización del Estado de Jalisco (JGPUEJ, 1971). *Plan General Urbano: Sistema Vial Primario Eje Norte Sur*, documento No. 2. Guadalajara: GEJ.

Light Rail Transit Consultants (LRTC, 1985). *El sistema de Metro Ligero*. Erlangen, Alemania: Druckerei Kriegelstein.

Miralles-Guash, C.(2009). Curso impartido en Febrero del 2009, como parte del Diplomado Internacional de Movilidad Urbana y Transporte: Innovación y Sustentabilidad de la UDG, Guadalajara.

Newman, P. y Kenworthy, J. (1999). *Sustainability and Cities: Overcoming Automobile Dependence*. Washington: Island Press.

OECD /AIE (2005). *Sistemas de Autobuses para el Futuro: el Logro de un Transporte Sostenible en el Mundo*. París: OECD/AIE.

Precedo, L. (2004). *Nuevas realidades territoriales para el siglo XXI: desarrollo local, identidad territorial y ciudad difusa*. Madrid: Editorial Síntesis, Serie Espacios y Sociedades.

Secretaría de Desarrollo Urbano del Estado de Jalisco (SEDEUR, 2007). *Estudio de demanda multimodal de desplazamientos en la Zona Metropolitana de Guadalajara, actualización 2007* (Documento técnico). Guadalajara: SEDEUR-AU Consultores.

Secretaría de Desarrollo Urbano del Estado de Jalisco (SEDEUR, 2009a). *Estudio de movilidad urbana y transporte de la Región Metropolitana de Guadalajara* (Documento técnico). Guadalajara: SEDEUR-AU Consultores.

Secretaría de desarrollo Urbano del Estado de Jalisco (SEDEUR, 2009b). *Plan Maestro de Movilidad No Motorizada de la Zona Metropolitana de Guadalajara* (Documento técnico). Guadalajara: SEDEUR-AU Consultores.

Sistema del Tren Eléctrico Urbano (SITEUR, 1994a). *Estudio de origen y destino del transporte de pasajeros de la Zona Metropolitana de Guadalajara* (Documento técnico). Guadalajara.

Sistema del Tren Eléctrico Urbano (SITEUR, 1994b). *Plan Maestro del Tren Eléctrico Urbano de Guadalajara* (Documento técnico). Guadalajara.

Vuchic, V. (1999). *Transportation for livable cities*. Nueva Jersey: CUPR Press.

CAPÍTULO 10



El campo: investigación, tecnología y educación

Salvador Antonio Hurtado de la Peña y
Diego Raymundo González Eguiarte

Introducción

Para ilustrar la evolución de la agricultura del estado de Jalisco en los últimos 20 años, es válido hacer referencia a lo acontecido en algunos de los principales cultivos que le han ubicado entre los estados con mayores niveles de producción y productividad. Estadísticas oficiales indican que entre 1980 y 2008, al mantenerse la superficie sembrada razonablemente estable, el maíz pasó de una producción media de 2.61 t/ha (toneladas por hectárea) a 5.44 t/ha. de acuerdo con la superficie cosechada, este logro significa un incremento de más de 4,500 millones de pesos. En sorgo de grano, el incremento en el periodo mencionado representa un total de 153 millones de pesos. En maíz de forraje la ganancia en pesos fue de 81 millones. En frijol de 15.6 millones. En trigo de 268.3 millones. En garbanzo de 28.5 millones. En cebada de grano de 10 millones de pesos. En avena de grano de 0.27 millones y en ajonjolí de 1.5 millones (Tabla 10.1).

Tabla 10.1. **Diferencias en la producción media de cultivos básicos en el periodo 1980 al 2008**

Cultivo básico de Jalisco	1980 Media Ton/Ha	2008 Media Ton/Ha	Diferencia	Superficie cosechada en el 2008	Diferencia de producción (Ton)	Diferencia de producción (Miles de pesos)
Maíz grano	2.61	5.44	2.83	588,883.95	1'666,541.50	4'499,662.00
Sorgo grano	3.74	5.27	1.53	25,684.50	39,297.29	153,259.43
Maíz forraje	11.3	28.98	17.68	143,669.50	2'540,076.70	812,824.00
Frijol	0.94	1.12	0.18	11,752.25	2,115.41	15,569.42
Trigo grano	3.08	5.4	2.32	34,018.00	78,921.76	268,333.98
Garbanzo F.	1.27	2.24	0.97	11,053.20	10,721.60	28,519.46
Cebada grano	1.07	1.96	0.89	3,983.00	3,544.87	9,890.18
Avena grano	2.02	3.24	1.22	85.00	103.70	269.62
Ajonjolí	0.52	0.65	0.13	830.00	107.90	1,492.26

Fuente: Oficina Estatal de Información para el Desarrollo Sustentable del Estado de Jalisco (OEIDRUS).

Estos incrementos, mayores en unos cultivos que en otros pero siempre consistentes, necesariamente obedecen a factores diversos que se conjuntan para hacer cada vez más eficiente y productiva la agricultura. Para explicar esta situación, se hace a continuación una descripción de los diferentes factores de la producción responsables, por lo menos en parte, del cambio de escenario en la agricultura jalisciense. Para la totalidad de los cultivos que se han manejado en Jalisco, el valor de la producción total agrícola pasó de 2 mil 276 millones de pesos en 1990 a 12 mil 59 millones de pesos en 2008 (OEIDRUS, 2009).

Investigación Agrícola¹

En 1990, la investigación agrícola en Jalisco fue realizada, de manera oficial, por el Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias (INIFAP) que operó bajo una estructura de cinco campos experimentales ubicados estratégicamente en las regiones representativas de los diferentes Distritos de Desarrollo Rural. En el área agrícola se ponía especial énfasis a la investigación en cultivos básicos al generar tecnologías en semillas y fertilización; labranza de conservación; control integrado de plagas, enfermedades

¹ Experiencias personales de los autores en los últimos 30 años.

y maleza. Asimismo, se realizaban tareas de validación de todas las tecnologías generadas en esta institución. Con respecto a las semillas, desde esta época las empresas privadas hacían investigación, para generar sus propios materiales genéticos. A partir de entonces, se fueron integrando diversas entidades a este proceso. Tal es el caso de las universidades, especialmente la Universidad de Guadalajara y la Universidad Autónoma de Chapingo. A continuación, sin diferenciar las participaciones que hicieron estas instituciones a la investigación, se describe, brevemente, las contribuciones que, a través de la investigación se hicieron en beneficio del desarrollo rural de Jalisco, siempre con respecto a los cultivos mencionados líneas arriba como referentes de este cambio.

Mejoramiento Genético

La obtención y selección de nuevas variedades de plantas ha sido un esfuerzo continuo de la investigación. Para todos los cultivos con los que se ilustra la evolución del campo en Jalisco los productores han tenido acceso a variedades cada vez más rendidoras, con mejores posibilidades de adaptación y más tolerantes a enfermedades y plagas. Este logro disminuye considerablemente los riesgos de pérdida de las cosechas; tan es así, que los seguros agrícolas exigen que la siembra se realice con las variedades oficialmente recomendadas y de preferencia certificadas. Actualmente no hay productores que no reconozcan las ventajas que para ellos significa el uso de este tipo de materiales. En la Figura 10.1 se muestran líneas autofecundadas de maíz para la formación de híbridos de diferentes denominaciones.



Figura 10.1. Líneas autofecundadas en la formación de híbridos de maíz (*Zea mays* L)

Tecnología de producción

Los resultados de la investigación en materia de fertilización y densidad de siembra han contribuido de una manera notable al cambio que la producción y la productividad han

experimentado en las últimas dos décadas. Se han generado recomendaciones que incluyen el tipo de fertilizante a usar, la dosis, las épocas de aplicación y las prácticas de manejo que más coadyuvan a la eficiencia y eficacia en el uso de estos insumos.

El manejo integrado de organismos dañinos es también factor determinante en el desarrollo agrícola de la entidad. La investigación ha permitido recomendar el uso de insecticidas biológicos que en una buena medida han sustituido a los químicos que representan una fuente de contaminación para el ambiente. Igualmente se han generado y aplicado técnicas de



Figura 10.2 Cultivo de maíz (*Zea mays* L.) con densidad de siembra y fertilización para altos rendimientos

control de enfermedades y maleza con las que ha sido posible conducir el cultivo a un incremento en los rendimientos y, a la vez, una agricultura tendiente a la sustentabilidad.

Colateralmente se ha generado tecnología que involucra a los propios productores en el proceso de investigación. A Jalisco pertenece uno de los más claros ejemplos de la investigación participativa, a través del proyecto denominado *Productor-Experimentador* que ha dado como resultado una fórmula de producción en la que intervienen, prácticamente, todos los factores responsables de una mejoría del nivel de vida de los productores.

Finalmente, debe destacarse la labranza de conservación, un sistema que en Jalisco ya ha demostrado que al mismo tiempo que se producen buenas cosechas, se logra una mayor y mejor conservación del suelo y del agua.

Educación agrícola superior²

El incremento de la producción y la productividad en Jalisco no ha estado desvinculado de la educación superior agrícola. Este sector se ha propuesto la formación de recursos humanos capaces de generar, validar y transferir tecnología mediante una explotación racional de los recursos naturales (Castro *et al.*, 2006; Castro *et al.*, 2008). La evolución

2 Ofertas Académicas de: Universidad de Guadalajara, Instituto Tecnológico Agropecuario de Tlajomulco, Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Occidente y Universidad Autónoma de Guadalajara.

educativa en este sector está representada en primer término por la Universidad de Guadalajara a través de su Red Universitaria, la cual inició a partir de los años noventa con carreras destinadas a contribuir, a través de sus profesionistas, al desarrollo agropecuario. Cabe mencionar las de ingeniero agrónomo, médico veterinario zootecnista, licenciado en biología, licenciado en agronegocios, entre otras (Castro, 2005). En ese contexto,



Figura 10.3 La vinculación de investigadores de alto nivel con el sector productivo facilita la generación y transferencia de tecnología para una explotación racional de los recursos naturales

se han creado diferentes postgrados directamente ligados a la agricultura y a la agronomía. La oferta del posgrado es una estrategia para la formación de investigadores de alto nivel que ya han estado coadyuvando a la superación del campo y a lograr una agricultura sustentable. Los universitarios han dado muestras en las dos últimas décadas de una voluntad creciente por vincularse con el sector productivo y, así, se ha conseguido una mayor penetración en los programas rurales para contribuir al incremento de por lo menos algunos de los cultivos con que se está ejemplificando la evolución del campo jalisciense en las últimas dos décadas (Figura 10.3).

Semillas

De acuerdo con el Servicio Nacional de Inspección y Certificación de Semillas de México (SNICS), se cuenta con un padrón de 754 productores registrados, cuya distribución en la república está concentrada en nueve de los 32 estados que componen al país; Sonora tiene el 18%, Sinaloa 15%, Jalisco 10%, Tamaulipas 8%, Chihuahua 7%, Coahuila 6%, Baja California Norte 5%, Estado de México 4% y Guanajuato 3%. de esta manera las 23 entidades restantes participan con el 24%. La destacada contribución de Jalisco a este concepto es un reflejo del esfuerzo que se ha desarrollado para producir semillas mejoradas que superen notablemente a los materiales criollos o de uso tradicional. Cabe destacar que la participación proporcional de producción de semillas de diferentes especies cultivadas en México favorece a tres de los cultivos básicos con que se ejemplifica en este documento el notable incremento de la producción y productividad en Jalisco en las

últimas dos décadas. Para el caso del maíz, en Jalisco se siembran semillas mejoradas en más del 50% de la superficie que ocupa esta gramínea; proporción muy superior a la que obtiene la gran mayoría de los Estados. Es así como puede afirmarse que el uso de semillas mejoradas ha sido uno de los principales factores en la superación del sector rural en Jalisco en los últimos 20 años (Figura 10.4) (Sandoval *et al.*, 2003).



Figura 10.4 Estructura reproductiva para producir semillas mejoradas que superen notablemente a los materiales criollos o de uso tradicional

Conservación de los recurso naturales

La agricultura actual debe contemplar, por necesidad, una explotación racional de los recursos, pues solo así será realidad una agricultura sustentable que no atente contra el medio ambiente y que, además, sea permanentemente rentable para los productores. En los últimos 20 años se ha creado conciencia para que al mismo tiempo que se logren los satisfactores con el uso de la tierra se usen tecnologías que no sólo contemplen una alta producción, sino que también sean proteccionistas en cuanto a los recursos naturales. Una forma de agricultura que no contemplaba la sostenibilidad del desarrollo rural fue

la revolución verde, la cual proponía el uso de variedades de una alta respuesta a la fertilización y que los insumos se usaran en altas cantidades para garantizar una alta producción aunque los recursos naturales, sobre todo el suelo, reflejaran un desgaste que muchas veces condujo a la improductividad. En Jalisco, en los años relativamente recientes, se han incorporado a los paquetes tecnológicos diversos componentes que



Figura 10.5 Cultivo de melón cantalupo bajo un esquema de agricultura sostenible

contribuyen a la agricultura sustentable; tal es el caso de la labranza de conservación, el uso de materiales orgánicos para fertilizar los cultivos y mejorar los suelos, sistemas de siembra y plantación que disminuyen la erosión del suelo, tal es el caso, por ejemplo, de la propia labranza mínima y el uso de surcos en contorno (Figura 10.5). Otro aporte de la investigación ha sido el uso de insecticidas biológicos no contaminantes y la optimización en el uso de todos los agroquímicos, que no sólo son fuente de contaminación, sino que incrementan sustancialmente los costos de producción con la consiguiente baja en la rentabilidad.

Una de las mayores expresiones de sustentabilidad en la actualidad es la agricultura orgánica cuyo alcance en Jalisco se describe más adelante. Por otra parte, la agricultura protegida, además de ser una forma de alta productividad, ofrece también amplias expectativas de sustentabilidad, siempre y cuando se impongan las tecnologías más eficientes y el manejo racional. Esta sustentabilidad obligada estará demandando una intensificación de la investigación especializada y, además, una normatividad que garantice que el sistema no atente contra el medio ambiente (Sánchez, 2009).

Agricultura orgánica

En general, se les llama orgánicos a los productos que proceden de cultivos o de la cría de animales en los que no se han utilizado agroquímicos, sean estos insecticidas, herbicidas, fungicidas, nematicidas o fertilizantes sintéticos, hormonas, anabólicos ni antibióticos. Al procesar alimentos orgánicos, no se usan aditivos ni conservadores artificiales.

A cambio de todo lo anterior, en el proceso de producción, se optimizan las relaciones entre los elementos de la naturaleza: el suelo, los fertilizantes naturales, el aire, el agua, la energía solar y las distintas poblaciones de seres vivos en el ecosistema.

Generalmente, se promueve el uso y rescate de variedades criollas. En la producción orgánica no se aceptan variedades transgénicas. Los alimentos se elaboran utilizando ingredientes naturales y con métodos que no alteran su calidad nutricional. A los productos orgánicos se les llama también “biológicos” o “ecológicos”.

Para llamarse orgánicos, la producción animal y vegetal, la recolección de especies silvestres, la acuicultura y la agroforestería deben cumplir con estándares rigurosos. Establecidos por organismos reconocidos, entre los que destacan algunos nacionales e internacionales.

A principios del periodo al que se hace referencia, en Jalisco fue incipiente o nulo el interés por practicar la agricultura orgánica. Los fertilizantes químicos sintéticos eran utilizados como la forma prácticamente única para restituir al suelo los elementos que los cultivos extraían como nutrimentos. Además, se calificaba como normal el uso excesivo de estos productos con el consiguiente efecto de contaminación del ambiente y de la disminución de las utilidades para los productores. Actualmente, aunque esta práctica no está completamente erradicada sí se ha incursionado en un esquema de producción que busca una mayor eficiencia y rentabilidad. La máxima expresión de este cambio es la intención y convicción de retomar el uso de fertilizantes y mejoradores orgánicos. De esta manera se ha hecho notorio un avance en el uso de este tipo de agricultura que coadyuva a la conservación de los recursos y a la sustentabilidad (Sociedad Mexicana de Agricultura Sostenible, 2009).

Agricultura protegida

La agricultura protegida se ha posicionado como una importante opción para impulsar el crecimiento económico del sector agrícola, con un balance positivo en exportaciones y en la búsqueda de la autosuficiencia alimentaria.

Por ejemplo, la Asociación de Horticultura Protegida (AMHPAC, 2010) indica en su reporte del inventario de invernaderos que los estados con mayor superficie son los del eje Oeste, Baja California Norte y Sur, Sonora, Sinaloa y Jalisco (1,015 has), que en conjunto reúnen una superficie de más de 2,400 has de invernaderos de baja tecnología; mientras que en el eje del Este, Chihuahua, Nuevo León,



Figura 10.6. Producción de cultivos en invernaderos

Coahuila, Zacatecas, San Luis Potosí, Guanajuato, Michoacán, Querétaro y México, suman 950 has de invernaderos con empleo de tecnologías más eficientes que generan mayores rendimientos (Figura 10.6).

En Jalisco, se ha logrado una mayor integración de tecnologías en sustitución de las grandes superficies de campo abierto. Aunque ha sido manifiesto el interés de inversionistas por acrecentar este sistema de producción, debe adoptarse e impulsarse la tecnología que redunde en una mejor planeación y ejecución de proyectos de producción de alimentos en ambientes controlados de alta calidad. No hay duda de que este tipo de agricultura sería una opción viable para que Jalisco se ubicara en una situación preponderante en la producción de cultivos que no han sido de lo más tradicional en la entidad, lo que conlleva a una diversidad de productos que tiene amplias expectativas de lograr la autosuficiencia alimentaria y alcanzar niveles de exportación de una notable importancia en la economía estatal y nacional (Figura 10.7).



Figura 10.7. Producción de alimentos en ambientes controlados de alta calidad

Transferencia de tecnología

De acuerdo a las estadísticas oficiales, los principales productos básicos que se sembraron en Jalisco en el periodo 1990–2008 lograron incrementar sus rendimientos promedios. Un ejemplo es el aumento de 65% en los rendimientos por unidad de superficie en maíz para grano manteniendo sensiblemente la misma superficie cosechada. Este porcentaje de incremento en la producción por hectárea también se observa en otros cultivos. Se vuelve necesario revisar el impacto de los trabajos de asistencia técnica para lograr dichos resultados.

Luego de un breve análisis en el sector agrícola en torno a la asistencia técnica, que se ha brindado a los productores jaliscienses en los últimos 20 años, se puede señalar que esta

acción pasó de ser institucional (federal y estatal) a través de las 8 estructuras distritales, a una asistencia técnica mayoritariamente privada. En el primer lustro de los años 90, la asistencia técnica institucional estaba en el rango de 80% de cobertura estatal. Actualmente se puede considerar que no rebasa el 10% de la superficie sembrada.



Figura 10.8. **Asistencia técnica como factor relevante en el desarrollo de la producción**

A partir de los años 90 y en especial de la firma del TLC la infraestructura oficial de asistencia técnica se “transfirió” a los productores por medio de programas como el Programa de Estímulos al Rendimiento (PER), el cual permitió descubrir que los promedios de rendimientos por unidad de superficie de maíz en las tierras de mediana y alta productividad estaban por arriba de las 5 toneladas/ha. Oficialmente se reconocía en ese entonces sólo 2.5 t/ha.

Después llegó el Programa Estatal de Asistencia Técnica (PEAT), y los técnicos “estaban siendo contratados por los productores”, pero pagados con cargo al programa “Alianza para el Campo”, es decir, la asistencia técnica estaba atenta a los productores, pero obediente a las instituciones oficiales (Figura 10.8). En ese periodo (1996-2000), las evaluaciones realizadas permitían asegurar que los rendimientos estaban manteniéndose en los peores casos y mejorando en las áreas de alta productividad de Jalisco. Posteriormente el PRODESCA (Programa de Desarrollo de Capacidades) y otros programas aún vigentes, han mejorado los rendimientos, pero cada día cubren menores áreas de trabajo, por ello se considera extraoficialmente, que este servicio no excede el 10% de la actual superficie de cultivos básicos.

El restante 90% ha sido ocupado principalmente por las empresas privadas que ofrecen el paquete tecnológico con la asistencia técnica incluida bajo el concepto de ganar-ganar. Es por esta vía que han llegado a las áreas productivas mejores híbridos, mejores programas de fertilización, equipos para la siembra de precisión, así como un intensivo y eficaz control de plagas y enfermedades han llegado a las áreas productivas (Figura 10.9).

Finalmente, cabe señalar que la asistencia técnica privada de las empresas semilleras y de agroquímicos está más encaminada a elevar la producción; no necesariamente la productividad que en última instancia es lo que más favorece a los productores. Por otra parte, se ha observado una tendencia gubernamental a destinar menos recursos a los programas oficiales enfocados a apoyar a los grupos organizados. También hay que señalar que el impulso tecnológico no ha sido acorde con la necesidad de conservar los recursos naturales mediante prácticas conservacionistas y un manejo sustentable.



Figura 10.9. La demostración agrícola favorece el vínculo entre productores y empresas semilleras y de agroquímicos

Conclusiones

El estado de Jalisco ha jugado un papel preponderante en la producción agrícola nacional, significándose como uno de las principales entidades contribuyentes al Producto Interno Bruto del país.

La evolución de la producción agrícola en Jalisco en los últimos 20 años obedece a factores asociados a la educación agrícola superior, investigación agrícola y al uso de semillas mejoradas, de manera especial.

También distingue a Jalisco la práctica de una agricultura cada vez más sustentable y apegada a la conservación de los recursos naturales, especialmente suelo y agua. La adopción de la agricultura orgánica se ha estado incrementando al igual que los sistemas de producción anteriormente poco usuales, como la agricultura protegida.

En los logros alcanzados han incidido permanentemente acciones de capacitación y asesoría técnica, tanto en los modelos oficiales, como con el apoyo de la iniciativa privada.

Todos los componentes que inciden en la producción, productividad y sustentabilidad en la agricultura de Jalisco, ofrecen la posibilidad de ser mejorados para el bien de la sociedad en general. Para ello, se hace necesario estructurar un plan de desarrollo agropecuario a mediano y largo plazo.

Referencias:

Asociación Mexicana de Agricultura Protegida (AMHPAC). Obtenida en diciembre de 2009 de <http://www.amhpac.org>.

Castro Ibáñez, J. P. (2005). *Elementos para la comprensión de la formación profesional universitaria en el proceso de globalización*. En R. E. Partida Rocha (Coord.). Educación y mercado de trabajo: un análisis desde diferentes perspectivas. México: Instituto Michoacano de Ciencias de la Educación- Universidad de Guadalajara.

Castro Ibáñez, J. P., R. Huerta Rosas, F. López Alcocer, M. A. Villaseñor Tinoco y J. C. Mendoza Cornejo (2006). *Globalización y sustentabilidad en las carreras agropecuarias. Sustentabilidad*,(1, VI). México: Departamento de Desarrollo Rural Sustentable-CUCBA.

Castro Ibáñez, J. P.; M. A. Villaseñor T.; J. César Mendoza C., y F. López A. (2008). Sociedad del conocimiento y desarrollo sustentable: Un dilema en la formación de recursos humanos. *Sustentabilidad*,(1, VI).

Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente. Oferta Académica. Obtenido en diciembre de 2009, en <http://www.portal.iteso.mxudg.mx>.

Instituto Tecnológico Agropecuario de Tlajomulco, Jalisco. Oferta Académica. Obtenido en diciembre de 2009, en <http://ittlajomulco.edu.mx>.

Oficina estatal de información para el desarrollo sustentable del estado de Jalisco (OIEDRUS) (2009). Obtenido en diciembre de 2009, de: <http://www.oeidrus-jalisco.gob.mx/>.

Sánchez, González J. (2009). Manejo de Recursos Fitogenéticos. Centro Universitario de Ciencias Biológicas y Agropecuarias, Universidad de Guadalajara. Documento Inédito.

Sandoval I. E., J. Sánchez M., J.M. Padilla G., A.N. Avendaño L., L.J. Arellano R., y T. González U. (2003). *Sector Semillas de México: Problemática y Alternativas*. Zapopan: CUCBA, Universidad de Guadalajara-Ed. Sistecopy S.A de C.V.

Sociedad Mexicana de Agricultura Sostenible (SOMAS) (2009). Memorias del X Congreso Internacional y V Congreso Anual de Agricultura Sostenible. Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, México.

Universidad Autónoma de Guadalajara. Oferta Académica. Obtenido en diciembre de 2009, de: <http://www.uag.mx>.

Universidad de Guadalajara. Oferta Académica. Obtenido en diciembre de 2009, de: <http://www.udg.mx>.

CAPÍTULO 11



La empresa en el desarrollo económico: ¿basta el crecimiento?

**Ricardo Arechavala Vargas, Rogelio Rico Huerta, Gerardo Rodríguez Barba
y Juan P. Huerta Ruvalcaba.**

El crecimiento económico

Como en el país, el crecimiento económico en Jalisco, por sí mismo, dista de ser suficiente para asegurar una mejora significativa en el nivel de vida de la población. El estado y la región compiten a nivel nacional e internacional no sólo por asegurar su crecimiento, sino también por desarrollar nuevas capacidades que les permitan competir para mantenerlo.

En la actualidad, Jalisco es la cuarta economía más importante de México. Jalisco es el principal productor agropecuario, el quinto productor industrial, uno de los principales destinos turísticos del país, y se ha consolidado como el nodo económico más relevante del centro-occidente del país (Mendoza, 2007).

En términos generales, en los últimos veinte años, Jalisco ha tenido una tasa de crecimiento anual promedio en su producto interno bruto de 2.67%, pero al ser el lugar número

cuatro entre las entidades del país en cuanto a población, ocupa solamente el lugar 21 en la generación de riqueza.

Entre las entidades de mayor dinamismo económico del país (el Distrito Federal, el estado de México, Nuevo León y Jalisco), nuestro estado tiende a perder terreno. En la siguiente gráfica se aprecia que la tasa de crecimiento de Jalisco es ligeramente menor que las otras.

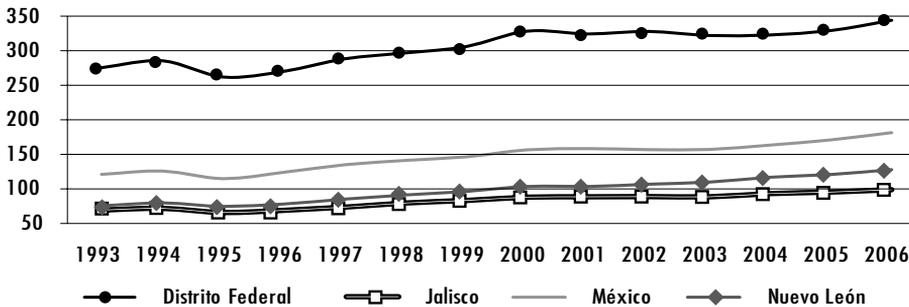


Figura 11.1. **Producto Interno Bruto por entidad**

Fuente: PIB. Valores constantes 1993. INEGI. Cuentas Nacionales. Periodo 1993-2006

En las dos décadas analizadas, el crecimiento de la producción en Jalisco ha pasado por varias etapas, identificables por los cambios en la variación porcentual de su producción económica. La figura 11.2 muestra la variación porcentual del PIB estatal deflactada al año 1993. En ésta se pueden observar los periodos en los que la economía estatal creció por arriba o por debajo de su tendencia promedio. El primero de estos periodos es el que termina en 1994. De 1995 a 2000 crece a un ritmo mayor, en el tercero (2000 – 2003) el crecimiento es relativamente menor, y después de ese año y hasta 2006, este crecimiento se incrementa nuevamente.

Como es de esperarse, el comportamiento de las distintas ramas económicas en el estado es diverso. La gráfica siguiente muestra que el sector más dinámico es el de Comercio, Restaurantes y Hoteles, lo que significa que el potencial del estado en este campo es importante. Como puede verse más abajo, es también uno de los sectores en los que Jalisco es más competitivo, al generar cerca del 8% del PIB nacional en ese rubro.

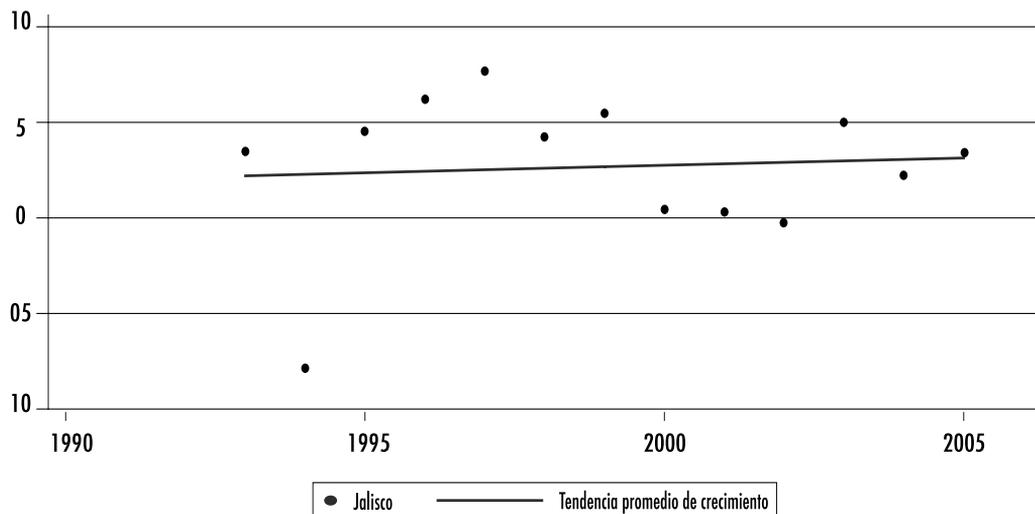


Figura 11.2. Tasa de variación porcentual del estado de Jalisco

Fuente: PIB. Valores constantes 1993. INEGI. Cuentas Nacionales. Periodo 1993-2006.

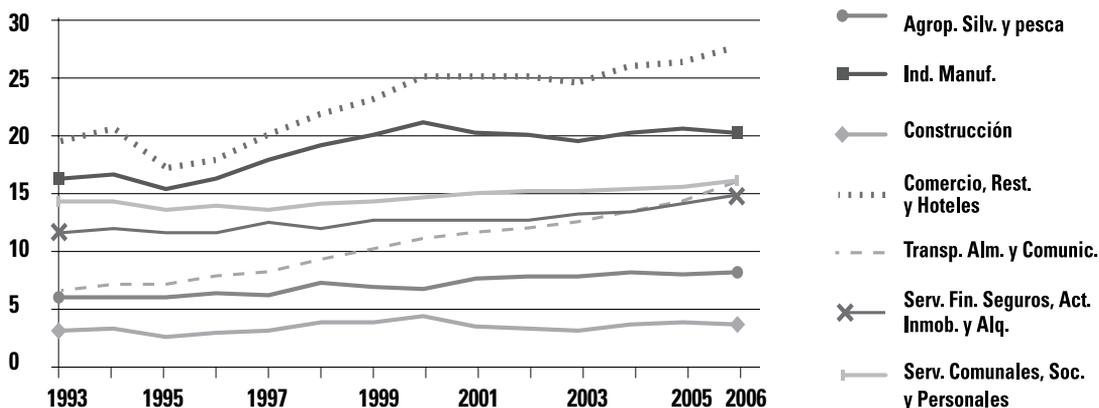


Figura 11.3. PIB por Sector en Jalisco (mmdp)

Fuente: PIB. Valores constantes 1993. INEGI. Cuentas Nacionales. Periodo 1993-2006.

El comportamiento de la productividad

Con una población total de 7'016,595 habitantes en 2009, una PEA (Población Económicamente Activa) de 3'135,806 (cuya edad promedio es de 35 años) el ingreso promedio per capita en el estado en 2007 era de 80.67 miles de pesos (a precios básicos 2003) y se ha mantenido por arriba de la media nacional durante el periodo 2003 – 2007.

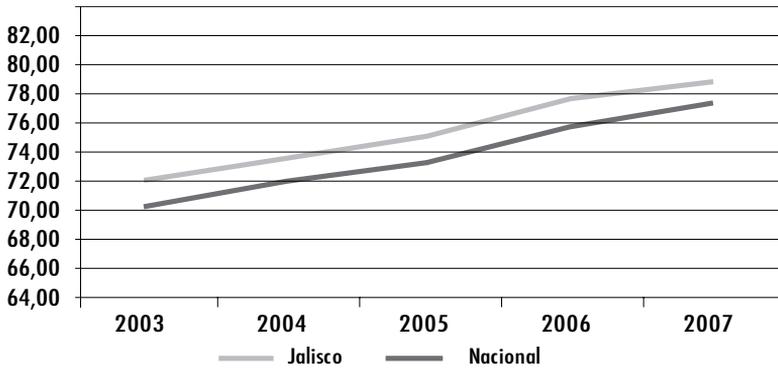


Figura 11.4. **PIB per cápita Jalisco y Nacional (miles de pesos)**

Fuente: Elaboración propia con base en datos del INEGI, 2009.

El valor total de la producción en el estado, dividido entre la población ocupada, nos permite ver que la productividad laboral en el año 2006 fue de \$27,090, y que el comportamiento de esta variable en el periodo 1996–2006 no se incrementó significativamente, mientras que la productividad de su PEA decreció. Esto es reflejo de las severas crisis económicas que el país ha sufrido en las últimas décadas.

Sin embargo, este incremento no parece suficiente para mantener o mejorar la posición que el estado tiene en el contexto económico del país. La figura siguiente muestra cómo la participación porcentual de Jalisco en el PIB nacional tendió a reducirse de 1993 a 2006 (bajo el sistema de clasificación usada por INEGI en ese periodo). Con el Sistema de Clasificación Industrial de América del Norte (SCIAN), y sobre otras bases de cálculo, la tendencia es similar en el periodo 2003–2007. La perspectiva hacia el 2010 parece poco halagüeña, Jalisco pierde terreno en su capacidad para competir con otras entidades del país:

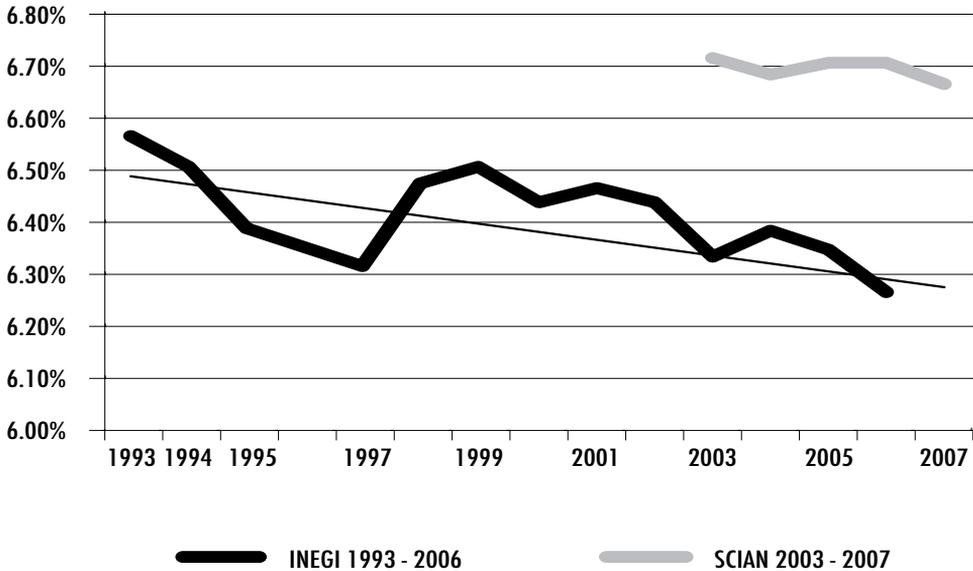


Figura 11.5. **Participación Porcentual de Jalisco en el PIB Nacional**

Fuente: Elaboración propia con base en datos del INEGI. 2009.

Con un 6.47% de la población nacional de 14 años y más, y con un 6.79% de la Población Económicamente Activa nacional, el estado producía en 2006 el 6.26% del PIB, calculado con la metodología del INEGI empleada de 1993 a 2006 y con una tendencia decreciente. Los datos basados en la clasificación del SCIAN plantean un 6.66% en 2007, pero también con una tendencia decreciente.

La innovación

En los últimos años, el estado ha entrado en un proceso de reconversión industrial basado en el impulso de sectores de alta tecnología (electrónica, software y biotecnología), en la generación de mano de obra calificada y en el desarrollo de infraestructura. Esto representa los inicios de un cambio cualitativo que va de los incrementos de productividad a la creación de negocios basados en el conocimiento más que en la mano de obra. Con ello Jalisco se prepara para insertarse en la sociedad del conocimiento, al buscar ganar posiciones de mayor valor agregado en las cadenas productivas internacionales.

Lo anterior, en buena medida, es consecuencia de la creación en Jalisco del Consejo Estatal de Ciencia y Tecnología de Jalisco (COECYTJAL) en el año 2000, y de los planes estatales de ciencia y tecnología que se han desarrollado e implementado desde esa fecha. Un ejemplo claro es la industria de software, en la que Jalisco es líder nacional en lo que se refiere a proyectos y fondos dedicados al impulso del sector. Gracias a ellos cuenta actualmente con el Centro de Software y con varias incubadoras de empresas de software en la Zona Metropolitana de Guadalajara, así como parques tecnológicos especializados en Cd. Guzmán y en Chapala.

Jalisco ha sido el estado más activo en la presentación de proyectos y en la obtención de recursos de programas federales, como el PROSOFT. Se han apoyado 140 proyectos, los cuales han beneficiado a 143 empresas y 24 instituciones privadas y centros de investigación. Se han generado 3,103 nuevos empleos y conservado otros 3,424. En Jalisco hay 31 casas de diseño de microelectrónica, 24 de ellas MIPYMES jaliscienses, con casi mil ingenieros de diseño. Jalisco triplicó el número de desarrolladores de software en tres años, al pasar de poco más de 1,100 en el 2002 a 3,200 desarrolladores a finales del 2005. Tan sólo en el 2005 se crearon una treintena de nuevas empresas desarrolladoras de software. Para el año 2006 llegó a 3,800 el número de programadores trabajando en la industria del software (ISW) de Jalisco. En la actualidad rondan los 5 mil (COECYTJAL, 2007 y 2009).

Como explica Mendoza (2007), estos logros se deben a que el sector de tecnologías de información está muy inmerso en el de la electrónica, que cuenta con uno de los acervos de capital humano más importantes del país y cuyo mercado local ha sido dinamizado por políticas estatales destinadas a fomentar la inversión en tecnología e innovación y, así, consolidarlo como un sector estratégico para el estado y para el país.

El estado de Jalisco ha convertido el apoyo a los sectores de alta tecnología en una prioridad también en campos como el de la biotecnología, en el que se delinea ahora una política deliberada de impulso al sector. Esto se refleja ya, por ejemplo, en la formalización del BioCluster de Occidente, que agrupa a empresas farmacéuticas y biotecnológicas y a universidades y centros públicos de investigación para generar la densidad de contactos y colaboraciones que hacen posible la innovación.

Las capacidades de innovación en Jalisco son crecientes: se encuentra entre las cuatro entidades que más patentes han solicitado en la República en el periodo 1991–2008, con el 8.21% de las solicitudes, y la actividad del estado en el periodo es creciente, como puede apreciarse en la siguiente gráfica:

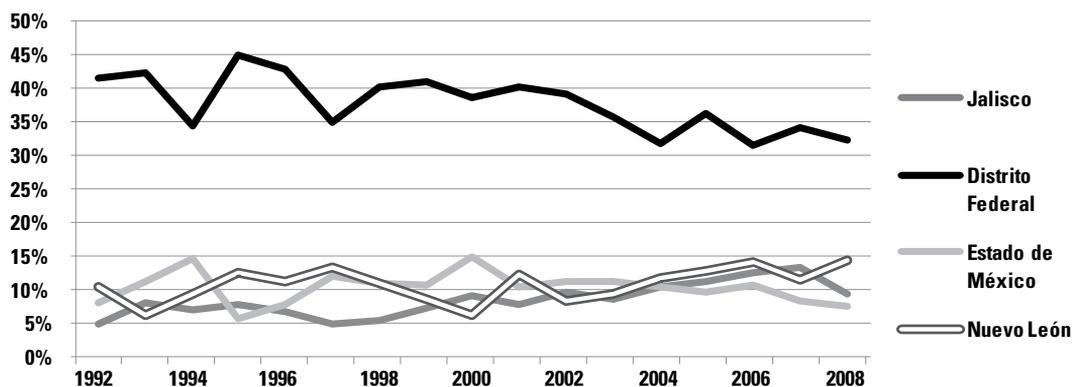


Figura 11.6. **Participación Porcentual en Solicitudes de Patentes por Residentes en Estados Selectos**

Fuente: IMPI

De 1997 al 2007 el estado incrementó anualmente el número de solicitudes de patente, al pasar de 21 solicitudes a 85, lo que significa un crecimiento de más de 300% en este periodo mientras que la tasa nacional de crecimiento fue de 49%.

Entre las empresas e instituciones radicadas en el estado que destacan por la presentación de solicitudes de patentes se encuentran las siguientes (tómese en cuenta que algunas son subsidiarias de empresas estadounidenses):

Tabla 11.1. **Algunas de las empresas e instituciones que radican en el estado con mayor número de solicitudes de patentes por periodos**

Empresa	Solicitudes	Campo(s)	1991 - 1995	1996 - 2000	2001 - 2005	2006 - 2009
Urrea (Asesoría y Desarrollos Urrea)	6	Metal mecánica	2	3	0	1
Flextronics Manufacturing	2	Robótica	0	0	0	2
Corn Products International	8	Alimentos	0	2	2	4
Universidad de Guadalajara	13	Robótica, Alimentos, Salud, Comunicaciones	0	0	0	13

Fuente: INEGI. Miles de millones de pesos- Precios constantes 1993

La competitividad

Sin embargo, el proceso de reconversión, la importancia de la economía de Jalisco para México y el dinamismo de algunos de sus sectores productivos están todavía por reflejarse de manera tangible en mejores posiciones de competitividad frente a las entidades federativas del país.

Por encima de las tendencias en las variables internas del crecimiento económico, la creciente competencia entre regiones, naciones y bloques de naciones obliga a ubicar en ese contexto la situación y perspectivas de Jalisco. Las posibilidades de mayor bienestar y de un desarrollo sostenido dependen de la generación de capacidades que permitan competir en condiciones favorables frente a otras regiones del país y del mundo.

Al revisar la información proporcionada por el Instituto Mexicano de la Competitividad (IMCO) y por otros actores que generan reportes de competitividad, se observa que el estado no se ubica en el lugar que debería ocupar en función del tamaño de su economía, de su población y del número de unidades productivas; entre otras variables, éstas indican que debe estar entre las primeras cinco entidades federativas del país en materia de competitividad.

El IMCO, fundado en 2003, define la competitividad en términos de la habilidad de una región para atraer y retener inversiones. Esto es posible sólo en la medida en la que una región o país ofrezca condiciones integrales y aceptables en el ámbito internacional para maximizar el potencial socioeconómico de las empresas y de las personas que en ellos radican.

De acuerdo al último reporte publicado por el IMCO en 2008, Jalisco se ubica en el lugar número 14 entre las entidades federativas del país. Con esto, Jalisco avanzó una posición con respecto al índice del 2006. En el período 2001-2006 se ha mantenido entre las posiciones 13 y 16, excepto en 2004 cuando cayó a la posición 18.

Cabe destacar que Jalisco mejoró 14% su calificación en el reporte del índice de competitividad estatal de 2008 con respecto al de 2006. Este avance es uno de los más destacados

del país, y es casi tres veces mayor que el avance promedio (5%) de los estados. Lo anterior puede ser un reflejo del impacto que ha generado la política jalisciense en cuanto a ciencia y tecnología, así como la creación de COECYTJAL, pero también es indicativo de la creciente distancia entre las entidades más dinámicas del país y las que tienden a rezagarse. Pero el hecho de que Jalisco no haya logrado una mejor posición en competitividad indica igualmente que deben adoptarse medidas que puedan acelerar una transformación más intensa de su economía para incorporar mayores capacidades de innovación y desarrollo tecnológico.

En el análisis que hizo el IMCO (2008), se puede observar que el desempeño competitivo de Jalisco tuvo en el periodo 2003-2006 una mejoría en cuanto a su posición a nivel nacional en 4 de los 10 factores: en lo que se refiere a “Sistema de Derecho” pasó del lugar 30 al 25; en cuanto a “Sociedad Incluyente” pasó de la posición 19 a la 16; respecto de “Sistema Político” ascendió del lugar 17 al quinto; y ascendió de la posición 17 a la 9 en consideración a sus “Sectores Económicos con Potencial”. Por otro lado, reflejó un retroceso en otros 4 indicadores: “Medio Ambiente” (del lugar 22 al 25), “Economía Estable” (de la posición 16 a la 15), “Mercados de Factores Eficientes” (de la posición 16 a la 25), y “Gobierno Eficiente” (del escaño 16 al 23). En los 2 indicadores restantes (Sectores Precursores y Relaciones Internacionales) se mantuvo en el décimo lugar.

Desde el punto de vista de la competitividad económica, el hecho de que durante el periodo 1999–2003 el estado hubiera mantenido estancada su posición respecto del indicador “Mercado de Factores Eficientes” (IMCO 2006), y que descendiera de la posición 16 a la 25 en el periodo 2003–2006 (IMCO 2008), hace conveniente pensar en la revisión de las políticas públicas orientadas a impulsar su mejoría. En el periodo 1999–2003, el indicador “Sectores Precursores de Clase Mundial” tampoco presentó cambios sensibles para Jalisco, en comparación con el resto de las entidades.

Entre los factores que más han afectado la competitividad estatal según IMCO (2008), se puede hacer referencia a la trayectoria competitiva del crecimiento promedio del PIB per cápita real de Jalisco, el cual se redujo en el periodo 2000-2003. Como en otras variables económicas, este periodo significó un importante estancamiento de la actividad productiva estatal, lo que llevó a que el crecimiento de la riqueza real por jalisciense en el

periodo 2001-2006 resultara inferior al de las tres entidades más competitivas de México. La brecha entre Jalisco y dichas entidades asciende a 74,082 pesos (a precios constantes de 2006) y presenta una tendencia creciente en los últimos años (IMCO, 2008: 222).

Otro indicador que explica la dificultad que enfrenta Jalisco para alcanzar mejores posiciones en competitividad es el de la inversión bruta de capital fijo por miembro de la población económicamente activa (PEA). En cuanto a este indicador, la entidad ocupa la posición 20, con 2,868 dólares por miembro de la PEA. Nuevo León, el estado con más inversión de este tipo en 2006, generó 8,666 dólares. La diferencia es de 5,798 dólares, casi dos veces la inversión que corresponde hoy a cada jalisciense económicamente activo, en promedio.

Finalmente, un rubro que frena también la competitividad del estado, son las complicaciones que en él se tienen para poder iniciar o hacer negocios. IMCO (2008) lo ubica en la quinta posición en cuanto a lentitud para la apertura de un negocio, y le asigna el lugar 28 en gestión de trámites empresariales. Para el Banco Mundial (2006), Jalisco ocupa el lugar 17 a nivel nacional en el rubro de facilidad para hacer negocios, y la ZMG ocupa el lugar 63 en un comparativo de 206 ciudades en 174 países.

De entre los sectores examinados por el IMCO, Jalisco no despunta competitivamente en ninguno a nivel nacional. En este análisis, la situación competitiva de la entidad, en los diversos sectores productivos, no cambió en relación a su posición competitiva entre las entidades del país, ya que en los sectores agropecuarios, manufacturas y turismo Jalisco fue ubicado en el lugar 15, mientras que en los sectores textil y farmacéutico ocupa el lugar número 16 (IMCO 2006). Cabe destacar que este reporte del 2006 contiene datos de 1999 a 2003, por lo que no se refleja todavía el impacto de las políticas estatales de apoyo a sectores de alta tecnología (como software, biotecnología y farmacéutica).

Por otro lado, el análisis del comportamiento de los sectores realizado por el Sistema de Cuentas Nacionales del INEGI, permite identificar la aportación porcentual de Jalisco en el total del PIB en cada uno, y con ello la competitividad de los sectores de la economía jalisciense respecto de sus contrapartes en el resto del país. En la si-

guiente gráfica se puede observar la proporción de sectores cuyas curvas presentan una pendiente negativa. En esos términos, entre los sectores más dinámicos a nivel nacional se encuentra el Agropecuario, Silvicultura y Pesca, tanto por su participación a nivel nacional, como por su tendencia. Aunque con una menor participación, le sigue el de Transporte, Almacenaje y Comunicaciones, junto al anterior, los únicos cuya tendencia es significativamente ascendente en el lapso para el que se dispone de datos.

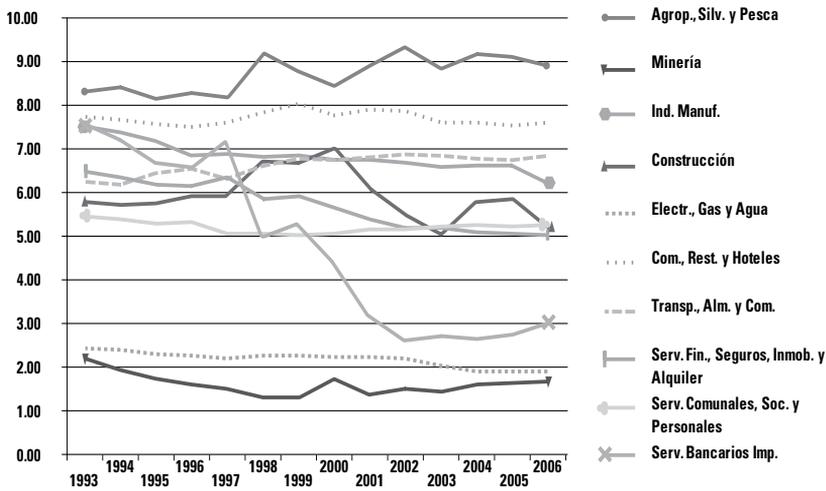


Figura 11.7. Participación Porcentual de Jalisco en el Total Nacional por Sector Económico

Fuente: INEGI. Banco de Información Económica, con datos del Sistema de Cuentas Nacionales.

Competitividad Internacional

Por último, al tomar en consideración que Jalisco compite como región con otras regiones en el mundo, el contexto económico del país le presenta oportunidades y retos en tanto que impulsa o limita su competitividad internacional.

Los indicadores de competitividad generados por el IMD World Competitiveness Yearbook, que otorgan un peso considerable a criterios de capacidad de innovación tecnológica, eficiencia y productividad de los negocios, reflejan una fuerte caída en la competitividad del país, al pasar del lugar 42 en 1996 a la posición 50 en 2008 (en una muestra de 57 países).

En los indicadores de competitividad generados por el Foro Económico Mundial, se puede ver cómo la caída de competitividad de México ha sido más dramática aún, al pasar del lugar 33 en 1996 a la posición 60 en el 2008 (en una lista de 133 países).

La tendencia en el desempeño del país de acuerdo con estos índices se muestra en la siguiente gráfica.

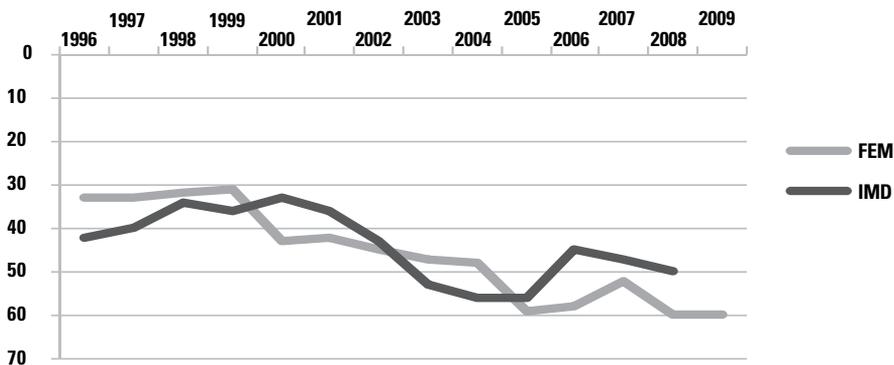


Figura 11.8. **Posición de México en la Competitividad Internacional**

Fuente: IMD. Foro Económico Mundial.

Para el Foro Económico Mundial, la capacidad innovadora del país es altamente deficiente. De los siete indicadores utilizados para evaluar este rubro, todos se encuentran en un nivel desventajoso para el país (WEF, 2009), por lo que la competitividad de Jalisco a nivel internacional en este terreno requiere un impulso aún más intenso. Este reto resulta aún más significativo puesto que la competitividad del estado se fundamenta en “... acciones que promueven la inversión y generan más empleo vinculado a las actividades productivas rentables, en un ambiente que fomente la innovación, el diseño y el desarrollo tecnológico...” (IMCO 2006: 226).

Cultura empresarial

El desarrollo económico de cualquier sociedad depende del dinamismo y capacidad de adaptación de sus empresas. A su vez, esto depende de la formación, la visión y

la pro actividad de los emprendedores y empresarios. ¿Cuál es el perfil del empresario jalisciense? ¿Cuáles son los factores de ese perfil que lo llevan a configurar empresas más dinámicas y competitivas?

En busca de las respuestas a estas preguntas se ha realizado una serie de análisis de una base de datos elaborada por el Instituto para el Desarrollo de la Innovación y la Tecnología en la Pequeña y Mediana Empresa (IDITpyme), de la Universidad de Guadalajara. Esta base de datos de más de 350 empresas incluye casos codificados durante los pasados quince años, principalmente de la Zona Metropolitana de Guadalajara. Por medio de ella se ha podido obtener evidencia que permite identificar algunos de los determinantes de la competitividad de las empresas de nuestro medio.

Esto es posible determinarlo a partir de una serie de escalas que describen desde las prácticas más rudimentarias en cualquier dimensión de la operación de las empresas, hasta aquellas de clase mundial. En nuestro medio podemos encontrar empresas que han desarrollado prácticas y capacidades del más alto nivel, pero también una gran cantidad de empresas cuyos niveles de operación y madurez no les permiten enfrentar exitosamente la competencia nacional, y aún menos la internacional.

Contrariamente a lo que se esperaría de manera intuitiva, sólo existe una débil relación entre la antigüedad de la empresa, o su tamaño, y el nivel de las prácticas y capacidades que desarrolla:

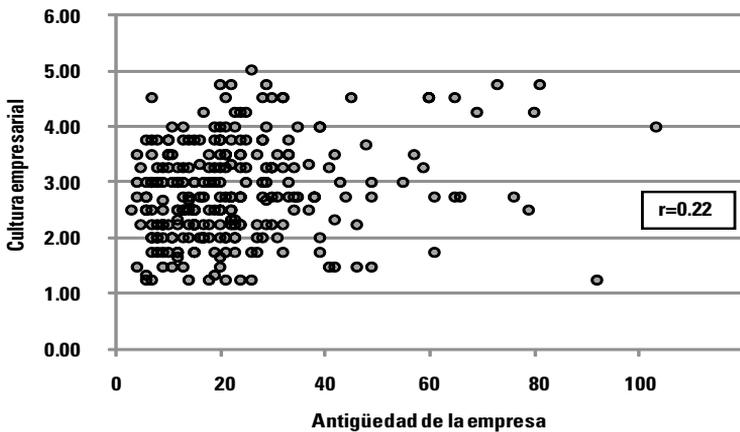


Figura 11.9. **Relación entre antigüedad de la empresa y cultura empresarial**

Fuente: Fuente propia con datos de IDITpyme 2009.

Estadísticamente, la debilidad de esta relación se refleja en que la correlación entre las dos variables es de sólo 0.32. Esto es, algunas de las empresas desarrollan capacidades de más alto nivel con el paso del tiempo, pero la mayoría permanece con las mismas capacidades con las que surgió. Esto puede corroborarse mediante el examen de la relación entre la antigüedad de la empresa y un índice de cultura empresarial que evalúa el nivel de los objetivos que el empresario tiene para su unidad productiva, el nivel de su proactividad en el negocio y los criterios que utiliza para el diseño de su empresa. Esta variable tampoco guarda relación estrecha con la antigüedad de la organización (la correlación entre ellas es de sólo 0.22).

Por otro lado, es claro que la cultura empresarial, o la mentalidad con la que el emprendedor/empresario dirige su empresa, tiene un impacto directo y significativo con el nivel de competitividad que alcanza su organización.

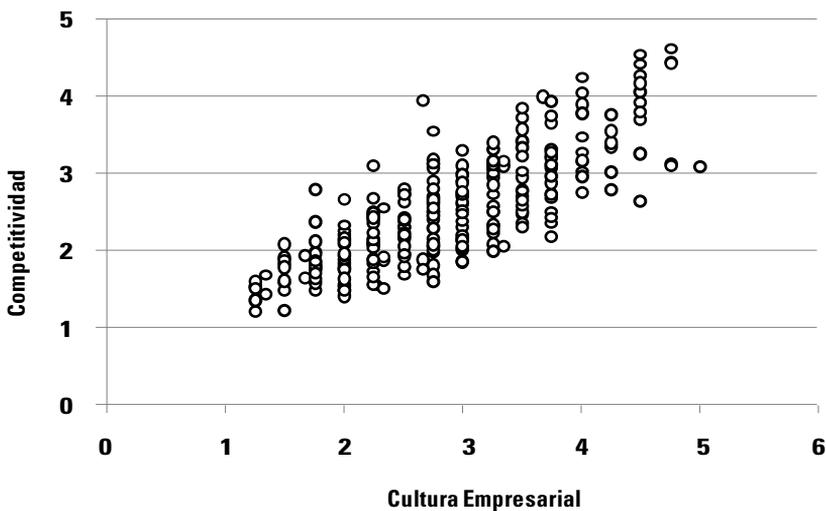


Figura 11.10. **Correlación entre Cultura Empresarial y Competitividad**

Fuente: Fuente propia con datos de IDITpyme 2009.

En este caso, la gráfica muestra claramente cómo el incremento en el eje horizontal (Cultura Empresarial) está asociado claramente a niveles más altos de

Competitividad, entendida como el nivel de los sistemas y procedimientos que la empresa emplea, desde los más rudimentarios hasta los de clase mundial.

De esta manera vemos que, en las condiciones actuales de nuestra economía, la competitividad de la empresa está determinada fuertemente por las capacidades y visión del emprendedor desde que la crea, y que sólo en contadas ocasiones las empresas evolucionan de capacidades más elementales a una mayor competitividad a lo largo de su permanencia.

Conclusiones

Jalisco se mantiene entre las cinco primeras entidades del país en lo que se refiere a crecimiento económico y productividad, pero comienza a reflejar un rezago sensible en estas variables. Tiene, sin embargo, oportunidades importantes en al menos dos de sus sectores: el de comercio, restaurantes y hoteles, y el agropecuario, silvicultura y pesca. El dinamismo de estos sectores le hace generar mayor riqueza, y crecer en la generación de la misma, conforme aprovecha sus recursos y sus ventajas comparativas.

El estado tiene en marcha ambiciosos programas de reconversión de su industria para incorporarla, cada vez más sólidamente, a la sociedad del conocimiento. Los que están más dirigidos a elevar su capacidad de innovación y desarrollo tecnológico, sin embargo, aún no logran reflejar su impacto en la competitividad del estado, pues los retornos que generan este tipo de inversiones siempre tienen un rezago importante. El impacto de programas y políticas orientados a la industria de software, la biotecnología de salud y farmacéutica, el diseño, etc., es visible a nivel del dinamismo interno de estos sectores, pero este dinamismo comienza apenas a reflejarse a nivel macroeconómico.

En ese contexto, y como bien ilustran los logros del sector de tecnologías de información y otros sectores de alta tecnología en Jalisco, las acciones emprendidas por distintos actores en la entidad pueden ser la punta de lanza para generar las condiciones adecuadas para el fortalecimiento del sistema productivo de Jalisco (tanto en lo que respecta al desarrollo de mayores capacidades de innovación en sus industrias más tradicionales, como en el surgimiento de nuevas industrias de alta tecnología).

Quizás uno de los mayores retos para el estado es desarrollar mayores capacidades de innovación y desarrollo tecnológico en sus sectores más tradicionales. En la medida en que es difícil conseguir esto en empresas que tienen ya tiempo trabajando con prácticas rudimentarias, es importante lograr la formación de emprendedores con mayores capacidades para innovar en cuanto a modelos de negocio, así como más capacidades para aprovechar los recursos tecnológicos e incrementar la productividad y la competitividad del estado, de la región y del país.

La evidencia indica, sin embargo, que el crecimiento inercial (el que proviene del solo incremento de la producción), no es suficiente para hacer del estado una región competitiva a nivel nacional e internacional. En la sociedad del conocimiento la riqueza proviene más de la ciencia, la tecnología y la innovación. Impulsarlas deliberadamente es la única vía para asegurar bienestar económico creciente para la población.

Referencias:

Arechavala, R. (1998). Formas de Operación de las Pequeñas Empresas en el Occidente de México: Los Retos de la Competitividad en Mercados Abiertos. *Revista de la Facultad de Contaduría y Administración*, 189.

Arechavala, R. y Gómez, M. (2009). *La Evolución de Nuestras Empresas y la Investigación: un Esfuerzo de Relevancia aún por Cristalizar*. En V. G. Sánchez Trejo (Coord.), *La Investigación Académica en la MIPYME: Realidades, Oportunidades y Retos*. México: Consorcio de Universidades Mexicanas – Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo. ISBN: 978-607-482-049-2.

COECYTJAL (2007). *Estudio para la Creación de Sistema Jalisciense de Innovación*. México: Consejo Estatal de Ciencia y Tecnología de Jalisco (COECYTJAL).

_____ (2009). *El cluster de tecnologías de información, animación, multimedia y aeroespacial*. Presentado en la Jornada Nacional de Innovación y Competitividad Componentes y Retos de los Sistemas Locales y Regionales de Innovación. Guadalajara: Consejo Estatal de Ciencia y Tecnología de Jalisco (COECYTJAL).

IMCO (2007). *Competitividad Urbana 2007. Ciudades piedra angular en el desarrollo del país*. México: Instituto Mexicano para la Competitividad.

_____ (2006). *Competitividad Estatal de México 2006. Preparando a las entidades federativas para la competitividad: 10 Mejores prácticas*. México: Instituto Mexicano para la Competitividad.

_____ (2008). *Competitividad Estatal de México 2008. Aspiraciones y realidad: las agendas del futuro*. México: Instituto Mexicano para la Competitividad.

CAPÍTULO 11. La Empresa en el desarrollo económico: ¿Basta el Crecimiento?

Mendoza, A. (2007). *Spotlight: Oportunidades de Inversión en la Industria de Servicios de TI en Jalisco*. Guadalajara: IDC.

WEF (2009). *The Global Competitiveness Report 2009-2010*. Suiza: World Economic Forum.

CAPÍTULO 12



El desarrollo del turismo en el estado

Salvador Gómez Nieves

Introducción

El presente trabajo tiene como objetivo reseñar y analizar los grandes cambios y acontecimientos internacionales, nacionales y locales que ocurrieron a lo largo de dos décadas¹ en materia económica, social, política, cultural, tecnológica y su repercusión en el turismo del estado de Jalisco. Es decir, pretende visualizar cómo se veía el turismo de la entidad en 1990 y cómo ha venido cambiando al paso de los años, hasta el momento vigente.

Hoy en día, el mundo del turismo es muy distinto al que se vivía en los años noventa; al inicio de esta década todavía no aparecían como oferta de servicios los hoteles boutique y las líneas aéreas de bajo costo; aún no se asimilaba el problema del cambio climático en la actividad turística; sin embargo, ya empezaban a sentirse las consecuencias de la actividad inmobiliaria (o el llamado turismo de segundas residencias) y a debatirse intensamente las cuestiones de la sustentabilidad y del turismo alternativo o sus variantes (como el turismo ecológico, el rural y el de aventura).²

1 Se está consciente que el periodo 1990-2010 supera las dos décadas, sin embargo, para facilitar la comprensión de este lapso, valga una licencia literaria.

2 Los conceptos de desarrollo sustentable y de desarrollo alternativo han sido pervertidos no sólo en el campo del turismo sino también en otras actividades; al convertirlos en una panacea, en un ardid publicitario o en un negocio sólo para unos cuantos. Cada vez son más los charlatanes – y

También eran temas de preocupación y discusión en la agenda del turismo los fenómenos de migración y urbanización; los problemas del medio ambiente, de la pobreza y de la globalización, es decir, esa ineluctable ideología neoliberal dominante;³ así como las propuestas para legalizar los casinos en México, encubiertas bajo el amparo del discurso enaltecedor de las bondades económicas y turísticas, como la generación de empleos.

Durante el periodo estudiado, las sociedades de los principales destinos de playa en México resintieron los desastres desencadenados por los huracanes: Paulina, que golpeó fuertemente el puerto de Acapulco en 1997; Kena, que azotó Puerto Vallarta en 2002; y Wilma, que destruyó Cancún en 2005.

Así pues, este escrito se estructura en dos apartados. En el primero, se describen las transformaciones de finales del siglo pasado y de principios del actual que, para bien o para mal, han sido trascendentales para la actividad turística y que fueron, promovidas unas, por políticas públicas, y otras, determinadas por sucesos primordialmente de la realidad sociopolítica. En el segundo, se reflexiona, a manera de epílogo, en torno a algunas medidas que se proponen para afrontar los retos futuros del turismo.

El mundo de antes y el de hoy

Hace 20 años, recién caía el muro de Berlín, lo que significó la desaparición de dos grandes polos de poder que dividían al planeta, de las economías centralmente planificadas que gobernaban casi la mitad de la población mundial y de los regímenes autoritarios en que vivía la gran mayoría de los habitantes del globo, incluido México. Hace dos décadas, la Unión Europea, como tal, no existía. La India era vista como un referente de atraso sin mayor esperanza. Hoy apunta para ser una de las grandes potencias económicas. Hace 20 años pocos se hubieran atrevido a hablar del liderazgo comercial y deportivo de China. El mundo es otro, la competencia se convirtió en un acto de supervivencia. Hace 20 años,

hasta supuestamente intelectuales- que están sorprendiendo y estafando con la careta de estos términos de moda (véase a Gómez Nieves, 2005; más argumentos se mencionan en el apartado 1.5 de este escrito).

3 En el campo del turismo, el gobierno federal no sólo abandona la función de "desarrollador" de esta actividad (con la creación, durante los años setenta y ochenta, de los centros pomposamente llamados integralmente planeados, como: Cancún, Ixtapa, Loreto, Los Cabos y Huatulco), sino también deja que el control de la misma lo asuman los grupos de poder económico. El uso y distribución del impuesto al servicio de hospedaje en México, instituido en la década de los noventa en nuestro país, es un ejemplo claro de la intervención de las cúpulas privadas en los procedimientos gubernamentales.

se pensaba que con el solo hecho del crecimiento económico se lograba el ansiado desarrollo. Hoy ese paradigma está rebasado.⁴

A través de estos cuatro lustros, a muchos nos ha tocado observar y vivir cambios profundos: una economía neoliberal y abierta, un gobierno con un sistema de “dictadura perfecta” –como muy atinadamente llamó al Partido Revolucionario Institucional (PRI) el escritor Mario Vargas Llosa– un gobierno de extrema derecha (PAN). Algunos sufrieron, en carne propia, la devaluación de nuestra moneda frente al dólar a finales de 1994, lo que llevó a una crisis económica sin precedentes, como no había visto la generación de mexicanos vivos en esos momentos; otros experimentaron el auge de los precios del petróleo durante el sexenio de Vicente Fox (2000-2006), y después, su desplome en los inicios de la administración de Felipe Calderón (2006 a la fecha).

Hoy en día, los jóvenes, por ejemplo, se comunican entre sí por medio de Internet. Estamos en la época de la computadora portátil (laptop), el disco compacto (CD), el video digital, la multimedia, el iPod, el celular y el BlackBerry. Los estudiantes reciben gran parte de sus noticias al visitar sus sitios favoritos en la Web. Es así como la revolución impresa que dominaba nuestro mundo ha sido sustituida por la revolución del ciberespacio.

El panorama del turismo en México: pasado y presente

De acuerdo con los informes de la Organización Mundial del Turismo (OMT), para 1999 México se ubicó en la octava posición en el ámbito mundial como destino turístico, al captar 19.2 millones de turistas internacionales, lo que lo situó en primer lugar en Latinoamérica y el tercero de América (después de Estados Unidos y Canadá). Los ingresos por concepto de turismo superaron los 7 mil 500 millones de dólares, cifra que mantuvo a nuestro país en el undécimo lugar entre las mayores potencias turísticas del planeta, y el tercero a nivel del Continente Americano (Secretaría de Turismo, enero-marzo de 2000).

En la actualidad, México sigue ubicándose entre los diez principales países con mayores corrientes turísticas internacionales. El turismo representa un papel importante

⁴ Ideas tomadas del artículo de Federico Reyes Heróles, publicado en el diario Mural del 5 de agosto de 2008, p. 8.

dentro de la economía del país, ya que es la cuarta mayor fuente de divisas, después de las exportaciones petroleras, las remesas y la inversión extranjera directa. En 2008 la nación atrajo 13,289 millones de dólares por concepto de turismo (Confederación Nacional Turística, 2009).

No obstante, nuestro país, en los últimos 15 años ha descendido 14 lugares en la lista de naciones en lo referente a los ingresos por turismo. Mientras que en 1994 México ocupaba la séptima posición, se espera que al cierre de 2009 se ubique en el vigésimo primer sitio en cuanto a divisas por gastos de los turistas internacionales,⁵ por debajo de países como Bélgica, Suecia y la Federación Rusa.⁶

La liberación comercial y la crisis económico-política

Hasta 1993, las características del sexenio de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) habían sido: el populismo excesivo a través del programa Solidaridad; la apertura comercial de corte neoliberal que culminó con el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN); la construcción de una red de autopistas de cuota de 4 mil kilómetros de longitud, cuyo financiamiento estuvo mal planeado y tuvieron que ser rescatadas después por el Gobierno Federal y, finalmente, la entrada masiva de capital extranjero para cubrir el déficit de la Cuenta Corriente en la Balanza de Pagos (Aguirre Botello, 2002).

El primero de enero de 1994, la misma fecha en que inició el TLCAN (tal como se examina más adelante), en el estado de Chiapas se dio la primera insurrección armada importante contra un gobierno mexicano desde que ocurrió la rebelión cristera. Aunque el conflicto armado terminó dos semanas después, las inconformidades y peticiones del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) eran causa de preocupación, especialmente para los inversionistas.

Otros eventos lamentables e imprevistos sucedieron: en marzo de 1994 fue asesinado el candidato presidencial del Partido Revolucionario Institucional (PRI) y favorito para las elecciones, Luis Donaldo Colosio; y unos meses después, fue acribillado a balazos José Francisco Ruiz Massieu, secretario general del PRI.

⁵ Mientras que en 1994, México se ubicaba en la séptima posición con aproximadamente 6 mil 400 millones de dólares; en 1998 se situaba en el décimo lugar y en 1999 en la undécima posición (datos de la OMT, citados en Secretaría de Turismo, enero-marzo de 2000).

⁶ *Ibidem*.

En este contexto general de crisis política nacional, en Jalisco, dichos problemas se vieron agudizados por procesos propios del estado, como las explosiones del drenaje en el barrio de Analco de la ciudad de Guadalajara; la dimisión del entonces gobernador del estado; y la balacera en el aeropuerto de Guadalajara, en la que resultara muerto el cardenal Juan Jesús Posadas. Además del sentimiento generalizado del incremento en la inseguridad pública, en el narcotráfico y en la ineficiente impartición de la justicia.

Hasta el destino turístico de Puerto Vallarta fue utilizado como escenario de un acto violento, debido a que en los inicios de la década de los noventa hubo un enfrentamiento entre narcotraficantes en la discoteca Christine, del Hotel Krystal. Unos años después, Jalisco otra vez fue el centro de enfrentamientos entre dos grupos de narcotraficantes; lo protagonizó la explosión de un coche-bomba en el Hotel Camino Real de Guadalajara; hecho que creó en la ciudadanía y en los turistas un estado de alarma y de inseguridad.

En diciembre de 1994 inició una de las crisis más severas en la época del México contemporáneo, que se manifestó en una recesión económica y en una devaluación del peso respecto del dólar, y que a su vez afectó al turismo del país en general. Si bien la devaluación de nuestra moneda alentó la afluencia de turistas extranjeros a la entidad, primordialmente a Puerto Vallarta, y resurgió la actividad inmobiliaria a partir de 1997 en este destino de playa;⁷ también hizo que la zona metropolitana de Guadalajara (ZMG) se viera afectada ante la baja del poder adquisitivo de los mexicanos, dado que el 90% de sus visitantes eran (y siguen siendo) de origen nacional.

El Tratado de Libre Comercio de América del Norte: la oportunidad desaprovechada

La entrada en vigor del TLCAN, el primero de enero de 1994, al permitir una liberalización al comercio y una mayor seguridad a las inversiones y a la movilidad de hombres de negocios, fue una excelente oportunidad para que la ZMG se posicionara en los mercados turísticos internacionales, y, en especial, que se reorientara hacia los viajeros que se desplazan por motivos de negocios, aprovechando que, desde 1987, se tenía la Expo-Guadalajara.⁸

7 Del total de turistas hospedados para 1998 en Puerto Vallarta, los visitantes nacionales constituían el 43.9%, mientras que el restante 56.1% eran de origen extranjero. De estos últimos, la gran mayoría se desplazaban de Norteamérica –el 55.7% de Estados Unidos y el 23% de Canadá–, y en menor medida de Europa, con un 19.9% (Secretaría de Turismo del estado de Jalisco, 1998).

8 Expo-Guadalajara es el recinto más representativo para el turismo de la ciudad, al posicionarse como el espacio para congresos y convenciones de mayor importancia a escala nacional, al atraer visitantes de todos los estados de la República, y por ser la sede de los eventos internacionales más concurridos de

Lamentablemente, el gobierno mexicano y los empresarios del ramo no han sabido aprovechar los beneficios que proporcionan no sólo el TLCAN sino incluso los acuerdos que se han suscrito con numerosos países del mundo. Sus estrategias quedaron cortas por la poca capacidad para competir y atraer más turismo del extranjero,⁹ debido a que no han podido resolver los problemas de infraestructura de transporte terrestre, la falta de competitividad por precio (en particular por el costo de los boletos de avión) y la inseguridad por los altos niveles de crimen y violencia.

Según fuentes oficiales, después de tres años de la entrada en vigor del TLCAN, y a pesar de los problemas económicos y políticos señalados en el punto anterior, la afluencia de turistas hospedados en Jalisco obtuvo un aumento del 7.2% anual para 1997. El destino más importante del estado, en cuanto a captación del turismo nacional hospedado se refiere, es la ZMG, visitada por 1.85 millones de personas (el 47.3% del turismo nacional hospedado en el estado), lo que implicó una recuperación en la ocupación hotelera del 5.8% respecto de 1996, con un 49.5% de ocupación promedio (Cárdenas Jiménez, 1997).

Por su parte, Puerto Vallarta obtiene la cifra más importante en visitantes extranjeros al recibir 879,604 personas, el 71.2% del total del turismo que utilizó hospedaje en la entidad. Igualmente, según el informe de gobierno, Puerto Vallarta sigue consolidándose como el segundo destino de playa más importante del país, al registrar un promedio de ocupación del 62.7%, lo que significa un aumento de la actividad hotelera en 2.0% (Cárdenas Jiménez, 1997).

El auge y decaimiento turístico de Puerto Vallarta

Para 1990, este municipio, localizado en la región costa norte del estado de Jalisco, contaba con poco más de 110 mil habitantes. Una década después, era un espacio social habitado por casi 184 mil personas, con una tasa promedio de crecimiento anual del 5.1%, en su mayoría dedicadas directa o indirectamente a la actividad turística (INEGI, 1996 y 2000).

México, entre ellos la Feria Internacional del Libro.

9 México, a pesar de ser considerado como una potencia mundial captora de turistas internacionales por la Organización Mundial de Turismo (OMT), no logró colarse entre los primeros países más competitivos. En 2009, aunque avanzó cuatro lugares frente a otros países en la industria del turismo, según el reporte del Foro Económico Mundial; nuestro país se ubicó en la posición 51 de un total de 133 países (en el 2006 estaba en el lugar 49 y en el 2008 ocupaba la posición 55 de unas listas que abarcaban 124 y 130 naciones, respectivamente). De acuerdo con el Índice de Competitividad de Viajes y Turismo 2009, Suiza, Austria, Alemania, Francia, Canadá, España, Suecia, Estados Unidos, Australia y Singapur están en el top ten de la competitividad (World Economic Forum, 2009).

Durante los años noventa, Puerto Vallarta representaba, en cuanto a la llegada de turistas internacionales, el segundo destino de playa mexicano, después de Cancún, y el primero del estado de Jalisco. Asimismo, para mediados de esta década, ocupaba los primeros lugares de playa del país en cuanto a la capacidad de cuartos hoteleros (8,363), después de Cancún (18,900) y Acapulco (15,574), aunque en este último destino gran parte de la oferta hotelera es de categoría económica (Secretaría de Turismo del Gobierno Federal, 1999).

Las facilidades de hospedaje turístico para Puerto Vallarta se concentran, en su generalidad, en el denominado “alojamiento tradicional”, tales como hoteles y condominios de tiempo compartido de categoría de lujo; es decir, establecimientos convencionales que se caracterizan por las grandes construcciones de sus edificios, por el alto número de habitaciones disponibles y de servicios complementarios que ofrecen a sus huéspedes.

Con base en cifras de Resort Condominium International, para 1995, en materia de desarrollos de tiempo compartido, Vallarta se ubicó en segundo lugar, posterior a Cancún, en cuanto a número de proyectos activos, 19 con respecto a 30; y en lo relativo al total de semanas vendidas, 11,505 en comparación a 39,235 (Secretaría de Turismo del Gobierno Federal, 1996).

Según datos publicados por la Secretaría de Turismo del gobierno federal (1996), para la temporada de invierno 1995-96, Puerto Vallarta –al igual que Cancún– tenía tarifas de hospedaje muy elevadas. Es decir, las tarifas del 71.4 por ciento de la oferta de cuartos de hotel del destino turístico jalisciense, se ubicaban entre los 111 dólares o más por noche-habitación; mientras, en Mazatlán y Acapulco, por ejemplo, la mayoría de sus cuartos en renta se localizaban en categorías de tarifas menores (Secretaría de Turismo del Gobierno Federal, 1996).

Si bien la positiva respuesta de los turistas extranjeros ante Puerto Vallarta provocó que el mercado de bienes raíces haya experimentado un alza extraordinaria,¹⁰ este lugar se hizo inaccesible para muchos mexicanos, y más en temporadas altas de turismo, sobre todo porque las tarifas (donde se contemplan incluso las de alimentos, bebidas y diversiones),

¹⁰ Esta situación se explica también, aparte de la devaluación de nuestra moneda de 1994, por la bonanza económica que durante esta época atravesaban las sociedades norteamericanas.

están principalmente en función del poder de compra de la demanda internacional. Esto explica por qué a este centro de playa (del mismo modo que Cancún), se percibe como producto turístico de lujo.

A diferencia de otras regiones del estado de Jalisco (tal como se observó en el punto anterior), las alternativas de hospedaje, como albergues, casas de huéspedes, cabañas, granjas, haciendas o ranchos turísticos, con sus pocas excepciones, se han soslayado en Puerto Vallarta, de tal manera que no se ha tenido una gran oferta de paquetes o tours para atraer nuevos nichos de mercado, especialmente aquellos interesados en el medio ambiente, en el hospedaje en áreas rurales, y que busquen una genuina interacción con los propios pobladores.

Por otra parte, en los resultados del Censo Económico 1994 elaborado por el INEGI, Puerto Vallarta se ubicaba en el tercer lugar de importancia estatal, en relación a la cantidad de personas ocupadas y a ingresos en el sector servicios, posterior a los municipios metropolitanos de Guadalajara y Zapopan. Es de resaltar, también, que en este municipio costero, pese a contar con un total de establecimientos de servicios muy inferior a los que poseía Zapopan, los ingresos por concepto de este sector fueron casi similares (Secretaría de Promoción Económica, s/a).

En Puerto Vallarta los capitales externos han jugado un papel importante en el crecimiento de la actividad turística, pues de acuerdo con datos oficiales, durante los años 1994 y 1995 se ubicaban en este destino vacacional, después del municipio de Guadalajara, el mayor número de empresas con inversión extranjera en Jalisco (Secretaría de Promoción Económica, s/a). Las empresas con inversión extranjera directa (IED) en el estado de Jalisco, a diciembre de 1997, se localizaban fundamentalmente en los municipios de Guadalajara, con una participación del 44.6%; Puerto Vallarta, con 27.3%; y Zapopan, con 13.9% (Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, 1997).¹¹

Es notable el progreso que ha tenido Puerto Vallarta en cuanto a infraestructura construida durante el periodo 1990-2010, orientada a apoyar la promoción del turismo y en especial el bienestar social y económico del municipio, como son los casos de la Central de

¹¹ Las modificaciones a la Ley de Inversiones Extranjeras de 1989 y 1993 favorecieron el clima de confianza y facilitaron el sistema jurídico, de tal modo que a los capitalistas del exterior se les permitiera contar con mayores posibilidades de invertir y formar empresas en territorio nacional (entrevista personal con la entonces Presidente de la Asociación Mexicana de Propietarios de Inmobiliarias en Puerto Vallarta).

Autobuses foráneos; del Centro Universitario de la Costa:¹² de la carretera Guadalajara-Mascota-San Sebastián del Oeste–Puerto Vallarta; y el boulevard del lado norte, el cual terminó con uno de los constantes y más serios embotellamientos viales de acceso a la ciudad. Empero, aún con los avances que ha tenido Vallarta, el municipio ha sido y sigue siendo un laberinto o caos urbano que muestra dos caras muy distintas: una, la zona turística compuesta por el área centro del poblado, la Marina Vallarta y la franja hotelera (la sur y norte); y la otra, las colonias populares que, como es obvio, la mayoría de los visitantes casi no miran (Zorrilla Alcalá, 1997; Gómez Nieves, 2005).

A la par de esta problemática social, Puerto Vallarta ha sido un espacio en el que han aparecido conflictos sociales relacionados con el turismo de la costa norte del estado de Jalisco, tales como los casos del estero El Salado, el cual se vio reflejado en la sempiterna controversia entre ambientalistas y urbanistas gubernamentales; y aquél vinculado con la defensa del territorio de la Comunidad Indígena de Chacala, en el municipio de Cabo Corriente.¹³ Aunque han sido diversas las causas del surgimiento de grupos de pobladores organizados que se revelan y se oponen a ciertos cambios sociales, a veces hasta de una manera radical, la razón principal es el descontento que tienen por la acción de las élites privadas y del gobierno, con sus constantes promesas incumplidas.¹⁴

La ilusión del turismo sustentable o ecoturismo

A mediados de la década de los noventa apareció el concepto de “turismo sostenible”, entendido por muchos como el hacer prácticas turísticas sin dañar el medio ambiente. Dicha noción está basada en el término de “desarrollo sostenible” acuñado en 1987 por la Comisión Mundial del Medio Ambiente y de Desarrollo en la obra *Nuestro futuro común* (Comisión Mundial del Medio Ambiente y del desarrollo, 1988).

12 Sin duda, la apertura de este campus por la Universidad de Guadalajara, aunado a la llegada posterior de otras instituciones de educación superior privadas, para la segunda mitad de esta década, aumentó el desarrollo cultural e intelectual de su gente.

13 Aun cuando se considera el “patio trasero” de Puerto Vallarta, este municipio posee algunas de las playas más atractivas y aisladas del destino turístico Puerto Vallarta, a saber: Las Ánimas, Majahuita, Quimixto y Yelapa.

14 Es constante la aparición de conflictos sociales en territorios turísticos o en lugares que tienen amplias posibilidades de desarrollar esta actividad, por lo altamente rentable que resulta la llamada “industria sin chimeneas”. Por ejemplo, en la actual década surgió otro movimiento en el estado de Jalisco, específicamente en la comunidad de Mezcala del municipio de Poncitlán. Los pobladores se resisten a que las autoridades gubernamentales conviertan su espacio, que habitan desde hace 500 años, en un complejo turístico (la Isla de Mezcala en el Lago de Chapala).

La propuesta de la sustentabilidad marcó la pauta en el campo del turismo para que se buscara una opción que cumpliera con lo establecido en el también llamado Informe Brundtlan. Así surgió el “turismo sustentable”, el cual está vinculado con el “ecoturismo” que ha sido aceptado y puesto en práctica en muchos países y vislumbrado como el tipo de turismo que más favorece la conservación del medio ambiente.

Con fundamento en lo anterior, según información oficial, el gobierno estatal que encabezó Alberto Cárdenas Jiménez (1995-2001), con la asesoría de consultores españoles, se dio a la tarea de promover el turismo alternativo por medio del rescate y remodelación de Haciendas y Casas Rurales en Jalisco, con el objeto de ofrecer mayores opciones al turista, particularmente a aquél que busca disfrutar la naturaleza, las tradiciones, el folclor y la gastronomía, así como los deportes extremos y la aventura (Secretaría de Turismo de Jalisco, s/a).¹⁵

A pesar del discurso oficial, en el que este programa era el despertar de la “industria sin chimeneas” en los municipios del interior de la entidad, hasta el momento los impactos han sido mínimos en cuanto al incremento de turistas, derrama económica y generación de empleos fijos. Prueba de ello son las corrientes de visitantes nacionales y extranjeros que no llegan y que supuestamente iban a ser atraídas por la riqueza cultural de las poblaciones donde se asentaran las casonas rurales, como Lagos de Moreno, Mascota, Sayula, Ahualulco de Mercado, Tlajomulco, Mazamitla y Tapalpa. Todavía ninguno de estos lugares se considera destino turístico como para competir en la arena turística mundial.

Es obvio que este programa, bandera de la Secretaría de Turismo de Jalisco, ha arrojado beneficios, como la incorporación de nuevas fincas a la oferta de hospedaje, pero también es claro que con el solo hecho de que los gobiernos apoyen a los empresarios para dotar de alojamiento temporal e impulsar proyectos ecoturísticos en las comunidades,¹⁶ no han sido suficientes ni eficaces como para consolidar realmente el turismo alternativo en los municipios.

15 De acuerdo con esta fuente oficial, durante los últimos años se han integrado, como establecimientos de hospedaje, ocho nuevas haciendas y casas rurales en distintos municipios de la entidad (Secretaría de Turismo de Jalisco, s/a).

16 Por lo general, los llamados proyectos ecoturísticos, como ranchos cinegéticos y cabañas, se fundamentan con generalidades como la letanía de la creación de empleos y el desarrollo regional, carentes de un sustento de mercado, financiero y ambiental. Además, el ecoturismo se ha utilizado más como estrategia de mercadotecnia (truco publicitario) para atraer turistas a los lugares naturales, que como una verdadera estrategia alternativa de desarrollo. En realidad no ha habido un modelo de desarrollo turístico alternativo, lo que hay son formas o prácticas de viaje como el ecoturismo o el rural.

Uno de los programas que mejores resultados ha obtenido es el denominado “Pueblos Mágicos”, desarrollado por la Secretaría de Turismo federal desde el año 2001, el cual pretende resaltar el valor turístico de las localidades de la República Mexicana que han preservado su riqueza histórica y cultural, conservado su imagen urbana, así como dotado de infraestructura, servicios y equipamiento turístico a la comunidad. Jalisco, al igual que Michoacán, es uno de los estados que más poblados ha incorporado a este programa: Tapalpa (2002), Tequila (2003) y Mazamitla (2005) (Secretaría de Turismo del Gobierno Federal, s/a).

Guadalajara, sede de los Juegos Panamericanos del 2011

Desde hace tiempo los gobiernos han realizado diversas acciones para promover el turismo, debido principalmente a los enormes beneficios económicos que conlleva esta actividad. Tal es el caso de las gestiones para buscar que la ciudad de Guadalajara fuera sede de los Juegos Panamericanos del 2011.

En 2006, al designarse a la capital del estado de Jalisco como anfitriona y cuna de los XVI Juegos Panamericanos, los gobiernos estatal y municipal se dieron a la tarea de mejorar y ampliar la infraestructura deportiva y turística. Varios esfuerzos se han hecho en favor del turismo, como el incremento sustancial de la planta hotelera; el apoyo financiero para realizar eventos de promoción turística; las remodelaciones de los centros históricos de Guadalajara y Zapopan; y las facilidades otorgadas a empresarios para dotar de autobuses turísticos panorámicos a la ZMG entre otros.¹⁷ Sin embargo, la realidad es que los Juegos Panamericanos no se han visto como una gran oportunidad para detonar esta actividad, vinculada con los viajes y mejorar la imagen en la capital del estado, tal como aconteció en Barcelona con los Juegos Olímpicos de 1992; y mucho menos para captar nuevos mercados de viajeros extranjeros y recuperar el turismo nacional de placer y recreación, que se ha perdido en la ciudad con el paso de los años.

¹⁷ Entre ellos, se consiguió que una empresa de transportes invirtiera en la compra de cuatro autobuses turísticos panorámicos de dos pisos, con tecnología del nivel de las grandes capitales del mundo, a fin de realizar recorridos turísticos por la ZMG (Ramírez Acuña, 2005).

La cancelación o anquilosamiento de magnos proyectos en Guadalajara

La falta de una adecuada gestión de proyectos por parte de las autoridades gubernamentales, la poca voluntad política y la crisis económico-financiera que vive actualmente el país, han provocado que magnos proyectos u obras que estaban por realizarse en Guadalajara hayan quedado truncos, inconclusos o cancelados de modo definitivo;¹⁸ pese a que podrían haber sido de gran beneficio urbano y social, pero también turístico, ya sea por la atracción que tendrían y por las facilidades que darían a los visitantes de la “Ciudad de las rosas”.

Por ejemplo, la cancelación del propagado proyecto del Museo Guggenheim hizo que quedara un espacio en el parque Mirador Dr. Atl, con un gran potencial turístico y recreativo por las vistas que tiene hacia la Barranca de Huentitán; en cambio, en él se piensa construir el Museo de Arte Contemporáneo, aunque de menor tamaño e impacto turístico que el anterior proyecto.

El fracaso del complejo de las Villas Panamericanas, en el parque Morelos, provocó que quedaran abandonados los terrenos donde la obra fue iniciada. Esta área, localizada en el centro histórico de Guadalajara, desde tiempo atrás presenta una nula integración con el plano central de la ciudad y está convertida en un sitio que agravia a los tapatíos, además de no tener ningún interés turístico.

Por lo que se refiere a la suspensión de la Presa de Arcediano, el proyecto exige una reestructuración profunda y una mayor participación ciudadana para convertirlo en el territorio verde que la ciudad de Guadalajara necesita. Conviene recordar que la Barranca de Oblatos cuenta con menores opciones para el manejo de su espacio, al ser declarada área

18 Entre los proyectos fallidos se encuentran: la recuperación del parque Morelos y sus inmediaciones, a través del complejo de las Villas para los Juegos Panamericanos del 2011 (las cuales finalmente se harán en los terrenos del Bajío en el municipio de Zapopan); el museo Guggenheim que se ubicaría en la barranca de Huentitán, específicamente en el parque Mirador Dr. Atl (según la actual administración municipal y la asociación civil que promovió este centro cultural, se gestiona un Museo de Arte Contemporáneo en este mismo espacio); los incompletos proyectos de Los Arcos del Milenio; el Teatro de la Ciudad; el Santuario de los Mártires; la ampliación de líneas del tren ligero; los proyectos del teleférico y de la presa de Arcediano en la barranca de Oblatos. Incluso el disputado y conflictivo predio El Disparate, en la ceja de la barranca de Huentitán, donde los gobiernos estatal y municipal tienen pensado construir el estadio de deportes para los Juegos Panamericanos del 2011, aunque el plan vigente de ordenamiento territorial de Guadalajara no permite esta obra por estar debajo de la cota de 1,500 metros sobre el nivel del mar.

natural protegida por la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas de la SEMARNAT; aunque también las posibilidades turísticas que acompañan dicha declaración aumentan, sobre todo porque en la ZMG son realmente pocas las opciones que tiene la población de acercamiento con la naturaleza existente.

Es indiscutible que será cada vez más difícil desarrollar proyectos y obras de infraestructura sustentados exclusivamente en evaluaciones técnicas y económico-financieras. Por ello, con el propósito de evitar nuevos fracasos, éstos deben ir acompañados de estudios ambientales y sociopolíticos serios y confiables que permitan llegar a consensos con las comunidades afectadas.

Las crisis económica, financiera, sanitaria y de seguridad: su repercusión en la actividad turística

Desde los inicios de 2009 el turismo en México y en Jalisco padecen serios problemas debido a diversos factores internos y externos, sobre todo por el contexto de crisis económica y de limitaciones financieras (con el precipitado cierre de numerosas empresas); el crecimiento del desempleo (a niveles que no se veían en mucho tiempo); la disminución del consumo; el declive de las exportaciones; la caída de las remesas; la baja de las inversiones nacionales y extranjeras; la reducción de los ingresos públicos; el descenso de los precios del petróleo; el aumento de la inflación; la quiebra y salida del mercado de aerolíneas de bajo costo (como son los casos de Aviacsa y Alma de México) y la cancelación de rutas aéreas; entre otros factores.

Sin duda que esta grave situación ha empeorado y dañado terriblemente la imagen de Jalisco y de sus principales destinos en el exterior, Guadalajara y Puerto Vallarta. El turismo es una de las actividades productivas más afectadas, también por el virus de la influenza humana A-H1N1, así como por el clima de inseguridad y violencia en que vivimos los mexicanos.

De acuerdo con estimaciones de la Secretaría de Turismo (SECTUR), para 2010 se prevé la visita de 23 millones de turistas internacionales e ingresos por turismo de alrededor

de 13 mil millones de dólares, con los cuales se espera alcanzar los niveles que se tenían en 2008 (es decir, se logrará un crecimiento prácticamente nulo, en comparación con años previos al periodo de crisis). Por su parte, se estima que el 2009 terminará con una pérdida equivalente al 15.3% en cuanto a la captación de divisas por concepto del turismo (Confederación Nacional Turística, 2009).

En el ámbito estatal, el Secretario de Turismo de Jalisco reconocía la baja en los preferentes indicadores de la actividad turística. Según datos oficiales, durante los últimos días de noviembre la ocupación hotelera en la ZMG fue de 49.1%, mientras que en el 2008 fue de 53.8%. Por su parte, para estas mismas fechas en Puerto Vallarta fue de 54.8% y 57.1%, respectivamente.¹⁹

Asimismo, entre enero y noviembre de 2009, Vallarta recibió en total 159 cruceros, 90 menos que en 2008; además de 22.7% menos de pasajeros. En tanto, entre enero y septiembre, Jalisco tuvo una caída del 7.6% en la llegada de turistas y una reducción de 5.3% en la derrama económica generada por el turismo. El único indicador que permanece al alza es el referido a la inversión privada en hotelería,²⁰ especialmente para la ZMG.

Es innegable que, por lo menos las cifras que ilustran la ocupación hotelera de la ZMG y de Puerto Vallarta, son mediocres, sobre todo cuando se comparan con otros destinos turísticos nacionales. Es evidente que su medianía ni siquiera se puede aducir a los problemas mencionados, pues aun los porcentajes de ocupación de 2008 y de años anteriores han sido raquíticos. Por lo tanto, no es justo imputar este hecho a una administración gubernamental, ya que la pobreza de resultados positivos en el turismo de Jalisco es histórica.

La situación de dependencia económica, financiera y turística con los Estados Unidos, han hecho que el país, y la entidad en particular, sean vulnerables a cualquier decisión que imponga esa vecina nación del norte (paradójicamente también a merced de nuestro principal competidor turístico). Basta cualquier incidente político, sanitario o económico, como los ocurridos en el pasado reciente, para que el turismo estadounidense se reduzca sensiblemente, afectando, a veces de manera drástica, a los destinos y a las sociedades

¹⁹ "Bajan casi todos los indicadores de turismo", en Periódico Público del 15 de diciembre de 2009, p. 27.

²⁰ *Ibidem*.

turísticas mexicanas. De ahí la importancia de diversificar los mercados de viajeros internacionales, pues pocas acciones efectivas se han tenido al respecto, a lo largo de estas dos décadas.

La modernización de la Universidad de Guadalajara y su conversión como promotora de eventos culturales

Con fundamento en su nueva Ley Orgánica, aprobada en 1993, la Universidad de Guadalajara, en agosto de 1994, creó la Red Universitaria de Jalisco, integrada en ese entonces por 11 centros universitarios: 5 multitemáticos regionales y 6 temáticos, organizados por áreas de conocimiento, con sede en la ZMG.

Hoy en día, nadie pondría a discusión que la Universidad de Guadalajara ha cambiado sorprendentemente; quién se hubiera imaginado hace veinte años que cualquiera de sus alumnos, desde cualquier parte del mundo que tenga acceso a Internet, pudiera registrar materias (incluso eligiendo profesores y horarios de los cursos), consultar las bibliotecas de las universidades más prestigiadas del mundo y acceder a las bases de datos de revistas especializadas internacionales.

Es incuestionable cómo, en los últimos años, esta institución educativa se ha convertido en la principal promotora de eventos culturales y artísticos más trascendentes del occidente de México, al poseer los más importantes foros y bibliotecas de la entidad, como su imponente Auditorio Telmex, el cual ha permitido la presentación de conciertos y artistas de renombre internacional, lo que a su vez ha provocado una mayor afluencia turística hacia la ZMG.

Conclusiones:

Ciertamente, durante un periodo de cuatro lustros (1990-2010), se han tomado decisiones importantes en materia turística en la entidad que muestran signos de progreso, como por ejemplo, los apoyos a distintos proyectos de mejora a las condiciones de acceso vial y de rehabilitación de la imagen urbana de numerosos municipios que integran las de-

nominadas rutas turísticas del estado de Jalisco, a saber: el Corredor Ecoturístico-Sierra del Tigre, la Cristera, Los Guachimontones, del Tequila, la de Juan Rulfo y de la Ribera de Chapala; sin embargo, también es verdad que estas regiones no despegan en materia turística, pues siguen sin motivar fuertes desplazamientos de visitantes.

Cabría preguntarse, ¿por qué Jalisco no se consolida en la arena mundial del turismo si tiene una amplia y variada gama de recursos culturales y naturales? La respuesta es que el estado no posee magnas atracciones como para motivar importantes flujos de visitantes nacionales y extranjeros. Es evidente que el producto de turismo cultural jalisciense no se compara con lo que ofrecen París (Francia), Praga (República Checa), Florencia (Italia), Madrid (España), por nombrar algunas ciudades europeas.

El Instituto Cultural Cabañas es un caso particularmente ilustrativo, porque pese a ser una joya arquitectónica, reconocida por la UNESCO como Patrimonio Histórico de la Humanidad, y también uno de los principales atractivos turísticos del Centro Histórico de la ciudad de Guadalajara, la cantidad de visitantes que llega a atraer anualmente (casi 170 mil personas),²¹ es insignificante y está muy lejos de alcanzar el número de turistas que recibe, por ejemplo, el Museo de Antropología e Historia en la ciudad de México o el Museo del Prado en Madrid.

De acuerdo con las perspectivas del turismo, el panorama para Jalisco no es nada favorable. La crisis en materia de salubridad, la violencia que ha ido aumentando en varias partes del país y los problemas económicos que atraviesan todavía la mayoría de los países del mundo y en particular los Estados Unidos de América (nuestro principal motor económico y mercado turístico), van a seguir teniendo fuertes repercusiones en la actividad turística de la entidad, que han hecho que su afluencia turística se encuentre estancada en los últimos años.

Hay que dejar claro que, a pesar de las restricciones que muestran en estos momentos los países desarrollados, algunos destinos del mundo están mostrando signos de recuperación turística, gracias a los esfuerzos que han hecho y están haciendo para dotar de grandes atracciones y verdaderas opciones recreativas y de entretenimiento a sus turistas;

²¹ Según la Dirección de Evaluación, Programación y Seguimiento de la Secretaría de Cultura.

basta mencionar, entre otras, a la ciudad de Bilbao en la comunidad de Euskadi y el Principado de Asturias, ambos en España.²²

El turismo en Jalisco, por su historia, cultura y el peso de su economía, merece mayor atención. Las autoridades responsables de esta actividad relacionada con el ocio y la recreación en la entidad deben entender que, si se quiere entrar a las grandes ligas del turismo mundial, se requiere de ideas e inversiones grandiosas hechas realidad; incluyendo una definición muy clara de sus prioridades en la materia. No hay otra forma de enfrentar con reciedumbre la cada vez mayor competencia que existe entre destinos turísticos nacionales e internacionales, pero también por las adversidades que estamos viviendo los mexicanos.

Tabla 12.1. **Anexo estadístico: Principales indicadores turísticos del estado de Jalisco**

Años	Establecimientos de hospedaje	Habitaciones	Estancia Media	Establecimientos de alimentos y bebidas	Turistas hospedados
1994 ⁽¹⁾	787	38,982	2.34	2,688	4'776,288
1995	783	39,642	1.95	2,702	4'420,516
1996	847	40,258	2.77	2,893	4'798,895
1997	834	40,833	2.89	3,020	5'185,500
1998	889	42,275	2.80	3,090	5'431,302
1999	913	44,109	2.77	3,149	5'696,669
2000	959	45,576	2.78	3,560	5'880,812
2001	1,047	47,985	2.58	3,873	5'873,859
2002	1,109	49,497	2.60	3,690	5'846,215
2003	1,162	49,943	2.61	3,725	5'947,926
2004	1,192	50,575	2.63	3,410	6'121,567
2005	1,231	51,471	2.86	3,416	6'480,093
2006	1,266	52,466	2.91	3,480	6'829,053
2007 ⁽²⁾	1,346	53,969	2.90	4,329	6'891,895
2008 ⁽²⁾	1,432	55,096	2.90	4,378	6'987,409

Fuente: Anuarios Estadísticos del Estado de Jalisco INEGI, Gobierno del Estado de Jalisco y Secretaría de Turismo del Estado de Jalisco. Disponible en Internet: <http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/sistemas/ae07/estatal/jal/index.htm>

Fecha de consulta: 17 de diciembre de 2009.

(1) Anuarios Estadísticos del Estado de Jalisco INEGI, Gobierno del Estado de Jalisco y Secretaría de Turismo del Estado de Jalisco. Documento en físico.

(2) Secretaría de Turismo del Estado de Jalisco. Disponible en Internet: <http://visita.jalisco.gob.mx/espanol/dependencia/estadisticas.html>

Fecha de consulta: 17 de diciembre de 2009.

22 La ciudad Bilbao con su famoso y emblemático Museo Guggenheim. La ciudad de Avilés en la comunidad de Asturias se prepara para entrar a las "ligas mayores" en la arena del turismo internacional con un majestuoso proyecto en los entornos de la ría, el Centro Cultural Oscar Niemeyer (insigne arquitecto y autor de la Brasilia) y la Isla de la Innovación, en terrenos cercanos al anterior.

Tabla 12.2. Principales indicadores turísticos de la Zona Metropolitana de Guadalajara

Años	Establecimientos de hospedaje	Habitaciones	Estancia Media	Establecimientos de alimentos y bebidas	Turistas hospedados
1994 ¹	225	14,739	2.02	821	2'148,579
1995	215	14,968	1.95	834	1'847,049
1996	228	15,462	2.00	820	1'978,483
1997	224	15,321	3.75	863	2'113,746
1998	230	15,715	2.12	900	2'235,220
1999	228	15,785	2.13	973	2'338,288
2000	229	15,934	2.14	1,074	2'401,825
2001	245	16,451	2.04	1,077	2'359,135
2002	266	17,465	2.07	1,081	2'309,664
2003	269	17,439	2.06	1,190	2'336,681
2004	276	17,611	2.09	1,217	2'384,701
2005	286	18,044	1.90	1,224	2'509,242
2006	297	18,964	2.17	1,321	2'631,010
2007 ²	306	19,299	2.20	1,373	2'710,865
2008 ²	319	19,374	2.22	1,191	2'797,440

Fuente: Ibídem

Tabla 12.3. Principales indicadores turísticos de Puerto Vallarta

Años	Establecimientos de hospedaje	Habitaciones	Estancia Media	Establecimientos de alimentos y bebidas	Turistas hospedados
1994 ¹	155	14,971	4.02	368	1'353,661
1995	154	15,035	4.19	365	1'464,530
1996	162	14,071	4.47	430	1'645,166
1997	154	15,321	4.10	418	1'715,630
1998	185	15,454	4.54	420	1'769,184
1999	172	16,385	4.49	457	1'693,997
2000	191	17,297	4.56	603	1'662,799
2001	199	17,973	4.48	601	1'752,233
2002	200	17,964	4.46	601	1'740,866
2003	202	18,024	4.47	601	1'806,406

Continúa...

Años	Establecimientos de hospedaje	Habitaciones	Estancia Media	Establecimientos de alimentos y bebidas	Turistas hospedados
2004	202	18,024	4.50	516	2'384,701
2005	212	18,316	3.90	516	2'068,673
2006	224	18,067	4.61	622	2'192,210
2007 ²	225	18,053	4.63	696	2'130,160
2008 ²	241	18,321	4.65	766	2'107,138

Fuente: Ibidem

Referencias:

Aguirre Botello, M. (2002). *La ruta de la crisis... 1994. Cronología del error diciembre*. Página Web México. Obtenida el 3 de diciembre de 2009, de: <http://www.mexicomaxico.org/Voto/Crono94FP.htm>

Cárdenas Jiménez, A. (1997). III Informe de Gobierno 1995-2001, Capítulo 2 "Afluencia turística". Gobierno de Jalisco. Obtenida el 17 de diciembre de 2009, de: <http://app.jalisco.gob.mx/informe.nsf/b768d69e71f927418625659a0071c7ab/040749515a9f0b6e8625659c00040b73?OpenDocument>

Comisión Mundial del Medio Ambiente (1988). *Nuestro Futuro Común "Informe Brundtland"*. Madrid: Editorial Alianza.

Confederación Nacional Turística (2009). Síntesis informativa del 15 de diciembre. México. Obtenida el 17 de diciembre de 2009, de: <http://www.mensajeronet.com/boletinescnt/f/SintesisInformativa-15-12-2009-583.doc>

Instituto Nacional de Geografía y Estadística (1996). *Conteo de Población y Vivienda, 1995. Resultados definitivos*. México: INEGI.

_____ (2000). *Censo General de Población y Vivienda, 2000*. Datos preliminares. México: INEGI.

Gómez Nieves, S. (2003). *Movimientos sociales y sustentabilidad del turismo: Los casos de dos conflictos colectivos en el destino turístico de Puerto Vallarta*. En UdeG, Desarrollo Turístico y Sustentabilidad (103-134). México: Universidad de Guadalajara.

_____ (2005). *Desarrollo turístico imaginado. Ensayos sobre un destino mexicano de litoral* (1ª ed). México: Universidad de Guadalajara.

Morris, S. D. (1995). Jalisco y las elecciones entre 1988 y 1995: un análisis empírico. *Carta Económica Regional*, 43, (julio-agosto), Universidad de Guadalajara.

Ramírez Acuña, F.J. (2002). Primer Informe de Gobierno 2001-2007. Gobierno de Jalisco. México. Obtenida el 17 de diciembre de 2009, de: http://informe.jalisco.gob.mx/files/1er_Informe.pdf

_____ (2005). Cuarto Informe de Gobierno 2001-2007. Gobierno de Jalisco. México. Obtenida el 17 de diciembre de 2009, de: http://informe.jalisco.gob.mx/files/4to_Informe.pdf

Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (1997). *Inversión Extranjera en el Estado de Jalisco*. México: Subsecretaría de Negociaciones Comerciales Internacionales. Dirección General de Inversión Extranjera.

Secretaría de Promoción Económica (s/a). *Jalisco en Cifras. Jalisco el Mejor Lugar para Vivir, Trabajar e Invertir*. México: Gobierno del estado de Jalisco.

Secretaría de Turismo del estado Jalisco (s/a). Página Web Haciendas y Pueblos Mágicos. Obtenida el 17 de diciembre de 2009, de: <http://turismoypatrimonio.galeon.com/album1086456.html>

_____ (1998). Anuario Estadístico del Sector Turismo, 1998. México.

Secretaría de Turismo del gobierno federal (2000). Boletín Económico-Financiero del Sector Turismo. 5, (enero-marzo).

_____ (1996). *Estadísticas Básicas de la Actividad Turística*. México: SECTUR.

_____ ((1999). Compendio Estadístico del Turismo en México 1999. México: SECTUR.

_____ ((s/a). Programas regionales. México. Obtenida el 17 de diciembre de 2009, de: http://www.sectur.gob.mx/wb/sectur/sect_Pueblos_Magicos

World Economic Forum. (2009). *Travel and Tourism Competitiveness Report 2009*. Obtenida el 17 de diciembre de 2009, de: <http://www.weforum.org/en/initiatives/gcp/TravelandTourismReport/index.htm>

Zorrilla Alcalá, M. J. (1997). *Encuentro de dos Vallartas. Trabajo de ingreso a la Benemérita Sociedad de Geografía y Estadística del Estado de Jalisco*. México.

CAPÍTULO 13



Evolución del uso de la energía

Sergio González Cota

Introducción

En nuestro estado de Jalisco el uso de la energía eléctrica fue y ha sido base para el desarrollo; sin embargo, en las plantas generadoras se utilizan combustibles fósiles. Los pronósticos indican que los combustibles fósiles seguirán teniendo una participación importante como fuente primaria de energía para las próximas décadas. En los últimos dos años se han iniciado algunas acciones que nos permiten visualizar que en un futuro no muy lejano podremos diversificar las fuentes de energía para atender las necesidades de los consumidores.

El 75.3% de la capacidad instalada en el sistema eléctrico nacional (Comisión Federal de Electricidad) se genera a partir de combustibles fósiles, el 19% a través de las grandes hidroeléctricas, el 2.4% por energía nuclear y el restante 3.3% mediante otras vías.

Con el objeto de reducir los riesgos inherentes a la dependencia de los hidrocarburos y evitar los gases de efecto invernadero, deberemos tomar acciones para un cambio gradual en materia energética sustentadas en la eficiencia y las energías renovables.

Parámetros eléctricos

Demanda máxima (no coincidente)

A continuación, presentamos los indicadores de gestión que corresponden a los resultados más recientes que obtuvimos para el estado de Jalisco. Puede observarse que destacan tres zonas:

a) Zona Guadalajara. Desde el punto de vista de servicio eléctrico, la Zona Guadalajara está integrada por los municipios de Guadalajara, Zapopan, Tlaquepaque, Tonalá y Tlajomulco. Comprende el 63% de la demanda máxima, el 60% de los clientes y un 59.3% en uso de energía reflejado en ventas durante el año 2008.

b) Zona Chapala. Abarca el 11.52% de la demanda máxima, el 8.24% de los clientes atendidos y el 12.4% en el uso de energía reflejado en ventas durante el año 2008.

c) Zona Vallarta. Cubre el 5.53% de la demanda máxima, el 8.45% de los clientes y el 9.8% del uso de energía reflejado en ventas durante el año 2008. Es la zona de mayor crecimiento porcentual en el estado.

Tabla 13.1 Demandas máximas (no coincidentes) MW (Megavatios)

ZONA	A Ñ O S										
	1997	1998	1999	2000	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
GDL.	885.79	935.57	1,020.20	1,133.30	1,160.10	1,207.60	1,218.60	1,244.90	1,315.50	1,366.20	1,414.60
ALTOS	73.51	84.56	89.90	92.00	101.20	108.50	109.00	103.90	123.50	122.60	125.60
CIÉNEGA	65.33	66.58	72.10	78.10	77.90	77.30	77.60	84.30	87.00	86.20	87.20
ZAPOTLÁN	91.22	96.55	104.50	110.20	110.30	115.30	116.30	125.10	123.20	128.40	129.50
COSTA	28.31	27.40	28.90	30.80	29.60	30.80	32.30	33.30	33.40	35.60	36.40
MINAS	40.48	43.49	48.90	52.30	61.00	63.40	66.00	61.70	67.60	72.00	76.40
CHAPALA	164.31	177.77	215.80	208.00	205.50	215.60	215.40	235.30	234.70	253.60	259.70
VALLARTA	67.27	69.00	73.00	80.50	88.70	95.30	96.00	101.20	107.90	119.00	124.70

Fuente: Comisión Federal de Electricidad (2008). Anuario de Información Básica.

Energía facturada

La Tabla siguiente presenta los indicadores de número de clientes y uso de energía eléctrica reflejada en ventas por cada una de las zonas en el Estado de Jalisco:

Tabla 13.2. **Número y uso de energía eléctrica (por zona)**

ZONA	NÚMERO DE CLIENTES										
	A Ñ O S										
	1997	1998	1999	2000	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
GDL.	823,305	851,614	886,382	924,199	987,321	1,015,879	1,043,088	1,090,111	1,132,940	1,173,000	1,199,068
ALTOS	104,087	108,794	114,811	120,292	129,204	134,611	139,516	144,244	148,400	153,200	158,521
CIÉNEGA	63,856	66,344	68,892	71,292	76,902	79,891	82,387	84,661	87,100	89,600	92,249
ZAPOTLÁN	83,334	86,485	89,995	93,567	97,676	100,805	103,644	107,155	108,922	111,400	115,390
COSTA	58,223	60,070	62,405	65,024	68,229	70,296	72,304	74,278	76,100	78,348	80,575
MINAS	74,795	77,471	80,601	83,803	87,925	91,104	93,831	96,676	99,184	103,500	106,857
CHAPALA	95,677	100,020	106,254	112,645	119,021	124,666	130,006	135,643	145,300	161,600	173,382
VALLARTA	82,895	88,669	94,691	102,681	115,676	123,733	132,426	142,295	152,500	165,700	177,750

ZONA	VENTAS GWh (gigavatio hora) USO DE ENERGÍA										
	1997	1998	1999	2000	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
GDL.	4,193.98	4,596.34	4,890.95	5,270.92	5,582.0	5,580.7	5,637.4	5,801.2	6,002.1	6,132.5	6171.6
ALTOS	305.90	340.48	369.66	399.54	440.4	451.0	467.1	504.1	530.9	543.3	563.3
CIÉNEGA	350.08	372.91	400.18	411.77	380.3	363.1	368.8	382.1	399.2	388.4	393.7
ZAPOTLÁN	417.62	430.79	488.87	489.67	510.9	514.5	454.4	483.6	466.5	465.1	478.0
COSTA	104.20	112.69	118.10	125.15	136.0	140.7	144.7	153.6	158.0	163.7	168.7
MINAS	193.75	210.13	226.09	234.52	243.8	250.4	251.9	278.7	281.9	300.2	324.1
CHAPALA	804.91	872.98	903.57	961.66	962.2	996.0	1,055.5	1,128.5	1,175.7	1,224.2	1,290.1
VALLARTA	479.50	519.91	548.24	604.36	688.5	699.9	751.6	803.5	889.7	964.0	1,018.6

Fuente: Comisión Federal de Electricidad (2008). Anuario de Información Básica.

Tarifas eléctricas

En lo que respecta a las tarifas eléctricas, para fines estadísticos se han conjuntado en cuatro segmentos:

- Servicio doméstico (tarifas, 1A, 1B, y DAC) en baja tensión.
- Comercial (tarifa 2 y 3) en baja tensión.
- Industrial (tarifas OM, HM, HS, HSL y HT) en media y alta tensión.
- Servicios (tarifas 5, 5A, 6, 7, 9M, 9CU y 9N).

Cabe destacar que los servicios domésticos representan el 86% en número de servicios, pero solamente el 26% en el consumo de energía eléctrica, mientras que los servicios a la industria representan menos del 1% en número de servicios pero más del 58% en el uso de

la energía eléctrica. En cuanto a la tarifa comercial, integra el 12% en número de servicios con el 9% del uso de la energía eléctrica. Por último, los servicios generales constituyen el 1% en número de clientes y el 7% en el uso de la energía eléctrica, reflejado en ventas.

Los indicadores en estas tarifas se pueden observar en el siguiente punto correspondiente a composición del mercado.

Composición del mercado

La siguiente información corresponde a la composición porcentual del mercado eléctrico referido al porcentaje de clientes y uso de energía reflejado en ventas.

Tabla 13.3. **Composición porcentual del mercado eléctrico**

SEGMENTO DEL MERCADO	CLIENTES (%)										
	A Ñ O S										
	1997	1998	1999	2000	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Doméstico (1A, 1B Y DAC)	86.87	86.62	86.37	86.14	85.80	85.80	85.90	85.90	86.00	86.10	86.20
Comercial (2 Y 3)	11.83	12.05	12.23	12.45	12.70	12.70	12.70	12.60	12.50	12.30	12.20
Industrial (OM, HM, HS, HSL Y HT)	0.50	0.52	0.56	0.59	0.70	0.70	0.70	0.80	0.70	0.70	0.80
Servicio (5, 5A, 6, 7, 9M, 9CU Y 9N)	0.80	0.81	0.84	0.82	0.90	0.80	0.80	0.70	0.80	0.90	0.90

VENTAS (%)											
Doméstico (1A, 1B Y DAC)	25.98	25.72	25.65	26.00	26.70	26.30	26.30	26.00	25.90	25.80	25.90
Comercial (2 Y 3)	9.20	9.30	9.33	9.34	9.70	9.80	9.80	9.50	9.40	9.30	9.30
Industrial (OM, HM, HS, HSL Y HT)	56.90	57.40	57.51	57.58	57.40	57.10	57.10	57.60	58.20	58.30	58.10
Servicio (5, 5A, 6, 7, 9M, 9CU Y 9N)	7.92	7.58	7.51	7.08	6.20	6.80	6.80	6.90	6.60	66.00	6.70

Fuente: Comisión Federal de Electricidad (2008). Anuario de Información Básica.

Electrificación Rural

En lo que respecta a electrificación rural, la Comisión Federal de Electricidad (CFE) ha realizado una labor extraordinaria al considerar extensiones de líneas de media tensión con inversiones no rentables, a fin de suministrar energía eléctrica a comunidades muy lejanas (en un futuro podrá suministrarse este servicio a las comunidades aisladas, aprovechando la energía solar).

A continuación se presentan los datos que obtuvimos de este sector.

Tabla 13.4. **Electrificación rural (Jalisco)**

CONCEPTO	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
CENTRO DE POBLACIÓN (Número)	17	4	13	42	71	28	99
HABITANTES BENEFICIADOS (Número)	5,897	2,540	2,969	16,535	11,876	5,351	25,922
POSTES (Número)	846	267	209	1,672	2,128	433	2,448
KILÓMETROS DE LÍNEAS (Sistema aéreo)	94.00	116.00	6.80	127.10	167.00	18.00	20.00
KILÓMETROS DE LÍNEAS (Sistema subterráneo)	0.00	0.00	0.00	0.00	0.10	0.50	0.00
KVA INSTALADOS (Sistema aéreo)	1,715.00	390.00	1,167.50	4,292.00	5,992.00	1,680.00	10,537.00
KVA INSTALADOS (Sistema subterráneo)	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	75.00	0.00
INVERSIÓN REALIZADA (Miles de pesos)	15,184.00	26,450.00	5,462.00	34,357.00	38,548.00	14,745.00	78,475.00

Fuente: Comisión Federal de Electricidad (2008). Anuario de Información Básica.

Energías renovables (limpias)

Energía solar

Si consideramos la capacidad energética del Sol, que se calcula perdurará durante millones de años, así como la privilegiada ubicación que Jalisco tiene en el globo terráqueo, la cual nos permite índices con mayor promedio de radiación solar (de 4.4 kWh/m²- 6.3 kWh/m² en un día), resulta importante el aprovechamiento sustentable de esta energía. Existen dos tipos de energía solar, caracterizados por la tecnología en que se basa el aprovechamiento de la radiación del Sol: la termo-solar y la fotovoltaica.

Energía termo-solar

Consiste en el aprovechamiento de la radiación solar para la captación y almacenamiento de calor.

En Jalisco, durante los últimos años se han instalado calentadores solares para uso residencial. Estos colectores termosolares reciben el calor de la radiación solar y lo transmiten a un tanque de almacenamiento, que a su vez envía el calor para su uso final. Actualmente se estima que el 80% o más del consumo de gas LP en Jalisco corresponde al sector residencial y la mayoría se usa en calentadores de agua, lo que tiene por consecuencia la contaminación atmosférica y costo elevado. Se estima que por cada baño, en una casa hay un consumo diario de 0.24 kg. LP/día por persona.

En materia de energía termosolar, el principal instrumento de política de la presente administración lo constituye el programa para la promoción de calentadores solares de agua en México 2007-2012 (PROCALSOL), el cual tiene como objetivo impulsar el aprovechamiento de la energía solar y el ahorro de energía en el calentamiento de agua de los sectores residencial, comercial, industrial y agrícola, al sustituir los métodos tradicionales a base de combustibles fósiles por la radiación solar.

Energía fotovoltaica

La energía solar fotovoltaica consiste en la transformación de la radiación solar en electricidad a través de paneles, celdas, conductores o módulos fotovoltaicos.

Las condiciones naturales que favorecen a Jalisco para la implementación de sistemas fotovoltaicos representan una ventaja en la generación de energía eléctrica por el alto índice de radiación solar. Su costo elevado hacía prácticamente prohibitivo este sistema; sin embargo, el costo en los últimos años ha venido reduciéndose a tal grado que en el año 2008 se pudieron instalar 3 sistemas fotovoltaicos en casas residenciales con contrato de interconexión al sistema de CFE; y en el 2009 se han logrado instalar siete servicios más logrando actualmente un total de 20.5 kW en paneles fotovoltaicos con una inversión promedio de 10 dólares por vatio instalado.

Si consideramos un escenario optimista, a corto plazo habrá una reducción significativa en los costos de los paneles solares a fin de impulsar el aprovechamiento de esta energía.

Mini-hidráulica

Este tipo de energía es producido en instalaciones hidroeléctricas de capacidad limitada, al utilizar la energía potencial o cinética generada por el agua que corre al salvar el desnivel

natural o artificial existente entre dos puntos. Se considera esta energía como renovable, pues no agota la fuente primaria al explotarla y no implica la emisión de contaminantes ni de residuos.

Las ventajas que ofrecen estas centrales mini-hidráulicas son:

- energía limpia (no emite gases contaminantes);
- energía barata (los gastos de operación son bajos);
- trabajan a temperatura ambiente;
- se instalan en caudales cuyo flujo de agua es constante, lo que permite la producción de energía con un alto factor de planta;
- generación distribuida.

La Ley para el aprovechamiento de energías renovables y el financiamiento de la transición energética establecen que las plantas mini-hidráulicas, para su generación, no podrán superar los 30 MW de capacidad.

Actualmente, existen en el estado de Jalisco tres centrales mini-hidráulicas en operación comercial: Chilatán con 14 MW, Trojes con 9 MW y Cajón de Peña con 1.2 MW.

Asimismo, existen en proyecto o en etapa inicial de construcción las centrales mini-hidráulicas Arcoiris de 3.2 MW, Tacotán de 6.0 MW, Trigomil de 8 MW e Industrias Back de 2 MW.

Como centrales mini-hidráulicas públicas en operación por parte de CFE: Luis M. Rojas (intermedia) con 1 MW y Puente Grande con 2 MW.

Se registra en Jalisco una tendencia al estudio y aprovechamiento de todos los puntos probables para generar energía a través de esta fuente limpia.

Energía de biomasa

La Ley en México define los bioenergéticos como combustibles provenientes de la materia orgánica de las actividades agrícola, pecuaria, silvícola, acuacultura, algacultura, residuos de pesca, domésticos, comerciales, industriales, de microorganismos y de enzimas, así como

sus derivados, producidos por procesos tecnológicos sustentables que cumplan con las especificaciones y normas de calidad establecidas por la autoridad competente.

En nuestro país se estima un potencial de bioenergía que oscila entre los 2,635 y los 3,771 petajoules al año. Sin embargo, con la aparición y posterior consolidación del petróleo a inicios del siglo XX, en Jalisco la biomasa perdió su atractivo como energía primaria sujeta a transformación, cediendo su importancia como principal proveedor de energía a los derivados de los hidrocarburos del petróleo.

La leña, el bagazo de caña, los desperdicios celulósicos, la trementina, el aguarrás, el alcohol y otros bioenergéticos renovables, dieron paso a los diversos refinados del petróleo, al carbón, al gas natural, a las grandes represas hidráulicas e, incipientemente, al aparato nuclear.

En Jalisco, todavía se hacen aprovechamientos, principalmente de leñas y bagazo de caña en algunos ingenios. Asimismo, en algunas granjas porcícolas y establos se están aprovechando los desechos orgánicos para capturar el biogás.

Una empresa recolectora de basura en la Zona Metropolitana de Guadalajara está iniciando la captura del metano en un relleno sanitario con el fin de quemarlo para evitar la contaminación y en un futuro generar energía eléctrica.

El proyecto de la planta de tratamiento de aguas negras El Ahogado, contempla el aprovechamiento del metano, producto de los biodigestores, para generar energía eléctrica y autoconsumirla en su proceso.

El potencial ampliamente comentado en Jalisco a corto plazo es sustantivo y cuantioso para rubros de bioenergéticos como el etanol de caña y de maíz. Pendientes de ajustes tecnológicos emergentes como la hidrólisis, la fermentación y la gasificación, están también a corto plazo los residuos sólidos metropolitanos, los lodos urbanos y los celulósicos de las podas forestales.

Tanto el biogás como el biodiesel son una importantísima promesa en Jalisco a mediano plazo. El biogás en México es un metano rico en energía obtenida a partir de desperdi-

cios agrícolas y desperdicios de la industria alimenticia. En otras geografías se obtiene a partir de cosechas intensivas de insumos específicamente cosechados. El biogás también es producido mediante digestión anaeróbica de desperdicios animales y otros residuos agrícolas u orgánicos. Está compuesto de aproximadamente 60% de metano, el principal componente del gas natural. El biodiesel se extrae de grasas animales y otros desperdicios grasos alimenticios que, pese a ser abundantes en Jalisco, no se ha consolidado una buena conciencia empresarial de su beneficio potencial y de negocio.

Las características de Jalisco en materia de bioenergía, por medio de fuentes de biomasa, indica la importancia de aprovechar la “basura de la basura” orgánica para la extracción de etanol o para su aprovechamiento en sistemas de cogeneración, donde a la par se obtengan fluido eléctrico y calor aprovechable.

Energía geotérmica

La energía geotérmica es la proveniente del núcleo de la tierra en forma de calor que se desplaza hacia la superficie. Los estudios de exploración e ingeniería de yacimientos realizados por la CFE en el campo geotérmico Cerritos Colorados, que se encuentran dentro del Bosque de la Primavera, indican que la zona tiene capacidad energética suficiente para generar 75 MW. Con esta capacidad, se producirían más de 550 GWh anuales, porcentaje importante para aprovecharse en la Zona Metropolitana de Guadalajara.

Como parte de los proyectos geotermoeléctricos que la CFE tiene en estudio actualmente, se contempla la primera etapa de Cerritos Colorados con una unidad de 26.6 MW que podrá generar 186,000 MWh/año y en su segunda etapa dos unidades similares más.

Uso eficiente

Programa Ilumex

Este programa se desarrolló durante el año de 1999, y consistió en sustituir los tradicionales focos incandescentes por 910 mil lámparas fluorescentes compactas en el área metropolitana de Guadalajara, con lo que se redujo en 50 MW la demanda de la potencia durante el periodo de punta del sistema de CFE. Esto originó un ahorro de 85,000 MWh/año de energía eléctrica, al estimar la vida útil de las lámparas fluorescentes compactas en

más de 9 mil horas. El éxito de este programa se refleja en cifras menores al 4% de reclamaciones y/o reposiciones por garantía.

Este programa fue un logro muy importante en lo que se refiere al impacto ambiental, al evitar la emisión masiva de gases de tipo invernadero a la atmósfera, pues son centrales termoeléctricas las que suministran en su mayor parte la energía a la Zona Metropolitana de Guadalajara.

Además del programa Ilumex anteriormente descrito, en el 2009 el FIDE retomó el programa de sustitución de focos incandescentes de 75 vatios por luminarias fluorescentes compactas de 20 vatios. Hasta la fecha (finales de 2009), en Jalisco se ha logrado el 80% de la meta de sustituir 144 mil focos.

Refrigeradores

Del 2003 al 2006 el FIDE realizó en Jalisco un programa de sustitución de refrigeradores. Se renovaron 38,500 unidades (PFAEE).

En el año 2009, la Secretaría de Energía estableció el programa nacional de sustitución de equipos electrodomésticos refrigeradores de 9-13 pies. Se estima un ahorro de 450 kWh por refrigerador al año.

Calentadores solares

Las barreras al uso de la energía solar para el calentamiento de agua en el pasado fueron su alto costo inicial, energéticos convencionales subsidiados y un limitado acceso al financiamiento; sin embargo, la Ley del Impuesto Sobre la Renta estableció en su Artículo 40 la deducibilidad del 100% del costo en el primer año para maquinaria y equipo para la generación de energía proveniente de fuentes renovables.

Por otro lado, PROCALSOL estableció como meta para el año 2012 que la tecnología termosolar alcance un millón 800 mil m² de calentadores solares de agua instalados. Guadalajara juega un papel importante en el aprovechamiento de esta energía, ya que en el

transcurso del 2009 se instalaron cientos de calentadores solares para uso residencial, esta cifra se incrementará sustancialmente durante el próximo año 2010.

Conclusión

En el estado de Jalisco seguiremos usando la energía eléctrica en los próximos años como energía base para el desarrollo. Necesidad primordial es dar paso a la eficiencia energética y a las energías renovables: eólica, solar, mini-hidráulica, geotérmica y de biomasa, a fin de ir reduciendo la dependencia de combustibles fósiles y, consecuentemente, las emisiones de gases de efecto invernadero, como lo demuestran las primeras acciones tomadas en los dos últimos años.

Estas fuentes representan una respuesta importante a la demanda de la sociedad de contar con un modelo energético sustentable. Se espera que tengan una importante contribución en materia económica, ya que el desarrollo de energías renovables representará la creación de pequeñas y medianas empresas.

En cuanto al rubro ambiental, la utilización de energías renovables, además de ayudar a mejorar la calidad del aire, contribuye a la conservación de los recursos naturales.

Referencias:

Estudios de energía solar, mini-hidráulica, biomasa y geotermia. Colegio de Ingenieros Mecánicos Electricistas del Estado de Jalisco.

México (N.D.). Información básica / Boletines parámetros eléctricos anuales
Comisión Federal de Electricidad.

México (2009). *Programa especial para el aprovechamiento de energías renovables 2009-2012*.
Secretaría de Energía.

México (N.D.). Programa Ilumex. Comisión Federal de Electricidad.

México (N.D.). Programa Refrigeradores. FIDE.

CAPÍTULO 14



La seguridad como política pública en el estado

Marcos Pablo Moloeznik y Dante Jaime Haro Reyes

Con el objeto de dar cuenta de dos décadas de seguridad como política pública en el estado de Jalisco, se impone llevar a cabo tanto un análisis de la magnitud y comportamiento del fenómeno delictivo, a partir de estadísticas oficiales (seguridad objetiva), como de la dinámica de la percepción ciudadana en el ámbito de la seguridad (seguridad subjetiva); para, a partir de un diagnóstico de la delincuencia en la entidad, someter a evaluación el perfil, actuaciones y capacidades gubernamentales de las gestiones tradicionales y de los tres gobiernos de alternancia política. En síntesis, se trata de identificar fortalezas, debilidades y vulnerabilidades en materia de seguridad ciudadana, a la luz de 20 años de delincuencia y seguridad como política pública en Jalisco.

A manera de introducción

Los resultados de diversas encuestas y sondeos de opinión demuestran que la (in) seguridad pública se erige como una de las principales preocupaciones y problemas en el imaginario colectivo;¹ de ahí la pertinencia de realizar una reflexión sobre las últimas dos décadas de la seguridad pública en el estado de Jalisco.

1 Por ejemplo, de conformidad con la Encuesta Nacional sobre Inseguridad de 2009 (ENSI-6), a cargo del Instituto Ciudadano de Estudios sobre Inseguridad, A.C. (ICESI), 55% de la población de 18 años o más considera al Estado de Jalisco inseguro; ver <http://www.icesi.org.mx/documentos/encuestas/encuestasNacionales/ENSI-6.pdf>

La seguridad pública está vinculada a una idea primaria de mantenimiento de la paz social y el orden público y constituye una función básica del Estado, que se logra a través de los mecanismos de control penal y de las acciones de prevención y represión de ciertos delitos y faltas administrativas que la vulneran, particularmente, a través de los sistemas de procuración e impartición de justicia (González, *et al*, 1994: 43). Salvaguardar la seguridad pública es la responsabilidad primaria y esencial del Estado. Proteger y garantizar la libertad, la integridad física y el patrimonio de la población son las bases para un desarrollo sólido en las dimensiones económica, política y social, al brindar la seguridad certidumbre, confianza, orden y estabilidad.

La seguridad pública es una cualidad de los espacios públicos y privados, que se caracteriza por la inexistencia de amenazas que socaven o supriman los bienes y el goce de los derechos de las personas, al generar condiciones propicias para la convivencia pacífica y el desarrollo individual y colectivo de la sociedad (García Ramírez, 2002: 81). La construcción de condiciones mínimas de seguridad trae aparejada la participación de múltiples recursos de la sociedad y del Estado.

El Artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2009) establece que la seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios en sus respectivos ámbitos de competencia; se trata, así, de una competencia concurrente, en el marco del pacto federal y la figura del municipio libre.

En tanto, la ley que regula este precepto constitucional, fija en su Artículo 2 los siguientes fines (Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, 2009):

[...] salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos y comprende la prevención especial y general de los delitos, la investigación para hacerla efectiva, la sanción de las infracciones administrativas, así como la investigación y la persecución de los delitos y la reinserción social del individuo.

Tratándose del estado de Jalisco, la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (2009), en su Artículo 22, Fracciones VIII y XVII, respectivamente, le impone a su Titular:

[...] la conservación y mantenimiento del orden, la tranquilidad y seguridad pública

en el estado [...] la prevención social contra la delincuencia, la prevención del delito y de las infracciones penales, y el tratamiento de los individuos que se encuentren privados de su libertad en los establecimientos de readaptación social de la entidad.

Mientras que el Artículo 2 de la Ley de Seguridad Pública para el Estado de Jalisco (2007), concibe a la seguridad pública como:

[...] un servicio cuya prestación corresponde en el ámbito de su competencia al estado y a los municipios, respetando a la ciudadanía y las garantías que consagra la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la particular del estado y el respeto a los derechos humanos.

En síntesis, la seguridad pública es una función a cargo del Estado en sus tres órdenes de gobierno, cuya finalidad es preservar la vida, la integridad física de las personas, el goce de sus derechos y patrimonio, y velar por la tranquilidad y orden público y paz social; obligación indelegable del Estado que comparten la federación, las entidades federativas y los municipios.

Esta responsabilidad gubernamental puede ser abordada a partir del análisis de la intervención del aparato público propiamente dicha (seguridad objetiva), o bien, desde la perspectiva ciudadana, mediante la percepción social (seguridad subjetiva); ambas se desarrollan a continuación.

Seguridad objetiva

En números absolutos, el total de delitos que llega a conocimiento de las autoridades oscila entre 75 mil y poco más de 100 mil, según el año; destacan 1997 y 2002 como los de mayor número de hechos delictivos denunciados a las autoridades, en la última década. Como el resto de las entidades federativas, la abrumadora mayoría de los delitos denunciados ante el Ministerio Público (alrededor de 85%) es competencia del gobierno local (fuero común); encabezan la lista los patrimoniales, en especial, el robo de vehículos particulares (poco más de 6 mil casos anuales) y a casa-habitación (alrededor de 4 mil casos denunciados por año) (Moloeznik, 2009: 183).

En cuanto a las defunciones violentas, la principal causa viene dada por los accidentes y, en especial, los vinculados a la vialidad (aproximadamente 35%). En lo que respecta a la tasa de homicidio doloso por cada 100 mil habitantes, Jalisco ocupa la posición 22 de 32 entidades federativas, con poco menos de seis homicidios intencionales por cada 100 mil habitantes, ligeramente por arriba de la tasa de los países de mayor grado de desarrollo y por debajo de la media nacional de diez (ICESI, ENSI-2008: 28). Por sexo, de los aproximadamente 500 homicidios intencionales cometidos a lo largo del año, la relación es de 3.5 hombres por cada mujer, por lo que las personas de sexo masculino presentan una mayor probabilidad de sufrir muertes violentas en la entidad.

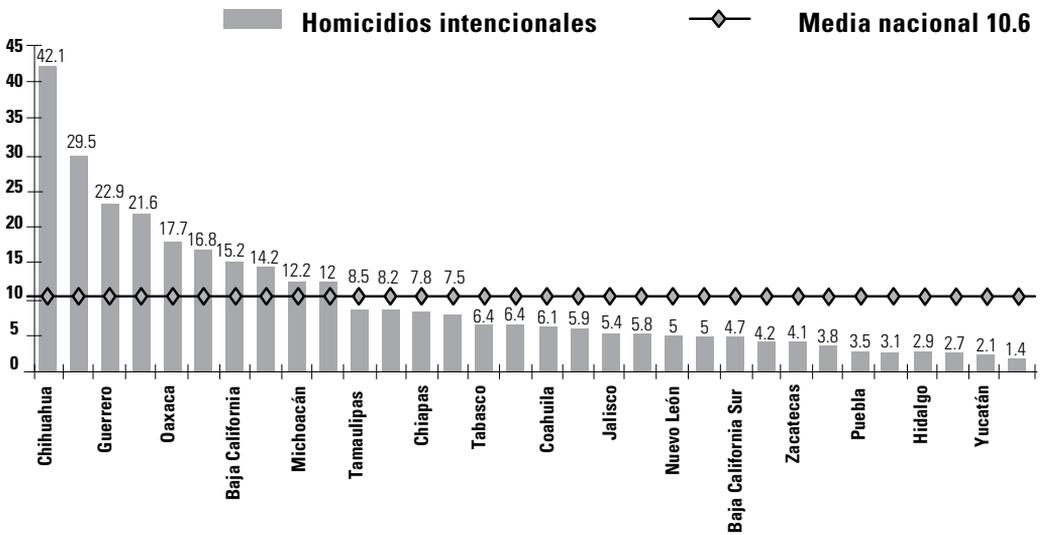


Figura 14.1 Homicidios intencionales México

Fuente: Gobierno del Estado de Jalisco, Informes de Gobierno, 1995-2001 y 2001-2007; INEGI, Estadísticas Judiciales, años varios.

Delitos del fuero común

Resumiendo, en Jalisco cerca de 85% de los delitos que se cometen y llegan a conocimiento de las autoridades son del fuero común, es decir, competencia del Ministerio Público local. De acuerdo con los presuntos delincuentes registrados en los juzgados de primera instancia en materia penal, el robo es el más cometido (44%); seguido por las lesiones (22%) y daños en las cosas (9%).

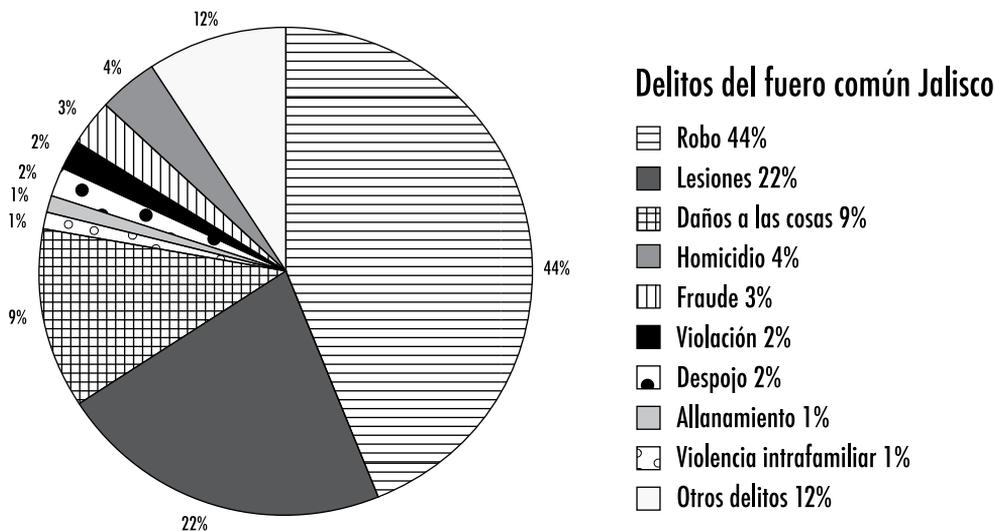


Figura 14.2 **Delitos del fuero común**

Fuente: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI). Anuarios Estadísticos del Estado de Jalisco 2001-2006.

Con respecto a los delitos de alto impacto social,² si bien se encuentran todavía lejanos de los niveles deseados, presentan en general una tendencia decreciente, aunque con ligero repunte durante 2007 (Zepeda Lecuona, 2008: 239).

Esto se puede constatar a partir del robo a vehículos y del homicidio intencional o doloso, que a diferencia de otros tipos delictivos, casi en su totalidad son registrados por las autoridades:

- El robo de vehículos, aunque todavía significativo, presenta una disminución de 50% en los últimos siete años.
- En el mismo periodo, la tasa de asesinatos ha pasado de 7.5 a 5.7 por cada cien mil habitantes, muy por debajo de la media nacional de 10.8 homicidios dolosos por cada cien mil habitantes.

En contraste, las lesiones intencionales sufren un incremento significativo y la violación y el secuestro se han estabilizado en niveles alarmantes, más aún si se considera que se trata de delitos poco denunciados, por lo que los registros oficiales subestiman la incidencia real de ambos ilícitos.

2 Categoría de política criminal que la propia autoridad ha conformado con los diez ilícitos que, en su concepto, mayor afectación generan a las víctimas y que más impactan en la percepción ciudadana de inseguridad.

Un desglose de la dinámica de los delitos de alto impacto denunciados en Jalisco durante el periodo 1993-2000 (Cárdenas Jiménez, 1995-2001), presenta el siguiente escenario:

Tabla 14.1. **Delitos de alto impacto social en Jalisco (1993-2000)**

Delito	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Homicidio doloso	669	723	678	670	ND	612	518	442
Lesiones dolosas	ND	ND	ND	ND	ND	3,828	3,775	3,833
Secuestro	67	39	55	45	ND	49	ND	26
Robo de vehículos	9,659	10,307	15,876	18,661	ND	16,264	14,705	14,035
Robo a negocios	5,632	5,257	6,649	7,748	ND	5,405	5,637	5,276
Robo a vehículos carga	7	34	224	317	ND	860	ND	ND
Robo a bancos	15	26	69	81	ND	39	50	55
Robo a personas	ND	ND	ND	ND	ND	6,629	7,400	6,466
Robo a casa habitación	4,319	4,131	5,358	6,518	ND	6,120	5,400	5,133

Fuente: Base de datos del proyecto sobre Seguridad Ciudadana y Justicia Penal del ITESO. De 2000 a 2006, información del INEGI, con datos de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Jalisco; para 2007, Secretaría de Seguridad Pública Jalisco (2008) y Procuraduría.

Mientras que, de 2001 a 2008, los mismos delitos considerados presentan el siguiente comportamiento en números absolutos:

Tabla 14.2. **Delitos de alto impacto social en Jalisco (2001-2008)**

Delito	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Violación	662	ND	ND	724	755	762	737	541
Secuestro	14	16	13	13	7	5	14	11
Robo a casa habitación	6013	6345	6118	4705	4265	4133	3576	2293
Robo de vehículos	15215	10721	10370	8125	7329	6001	6353	6313
Robo a personas	8802	4488	4055	3129	2271	2592	2563	1759
Robo a negocio	7332	6931	6415	3141	2615	2654	2778	1568
Robo a bancos	18	6	11	13	4	9	5	4
Homicidio doloso	488	431	425	370	384	424	389	376
Lesiones dolosas	4745	9501	7856	6503	5658	6260	7449	7127
Robo a carga pesada	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D	220	262	262

Fuente: Base de datos del proyecto sobre Seguridad Ciudadana y Justicia Penal del ITESO. De 2000 a 2006, información del INEGI, con datos de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Jalisco; para 2007, Secretaría de Seguridad Pública Jalisco (2008) y Procuraduría.

Estas estadísticas, si bien representan indicadores o marcan tendencias, como por ejemplo la alta incidencia de robos y la relativamente baja cifra de secuestros, en realidad son apenas un botón de muestra de la realidad del delito en la entidad, que alcanza cifras mayores (delitos negros o no reportados).

Ahora bien, de acuerdo con el documento rector del desarrollo en Jalisco, en función del comportamiento delictivo del fuero común, la entidad presenta una clara tendencia a la baja en el número de averiguaciones previas a partir de 2002 (Gobierno de Jalisco, 2007: 204).

Delitos del fuero federal

De conformidad con la misma fuente oficial, en el ámbito de los delitos de competencia del gobierno central (fuero federal), en Jalisco se presenta una tendencia a la alza en las averiguaciones previas iniciadas, incluso por arriba del aumento de la media nacional (Gobierno de Jalisco, 2007: 209).

Tradicionalmente, los delitos contra la salud constituyen los de mayor peso en las actuaciones del Ministerio Público federal en Jalisco, seguido por los quebrantamientos a la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos; y, siguiendo a la Procuraduría General de la República, seis de las siete principales grandes organizaciones del narcotráfico tienen presencia en su territorio (Aguayo Quezada, 2008: 166).

Tabla 14.3. **Delitos del fuero federal**

Entidad federativa y años	Fuero federal		Fuero federal		Porcentaje en relación al total federal
	Cifras absolutas	Tasa por cada 100 mil habitantes	Cifras absolutas	Tasa por cada 100 mil habitantes	
	Federación		Jalisco		
Total					
1997	73 913	78.2	4,421	71.8	5.9%
1998	74 866	78.2	4,895	78.4	6.5%
1999	76 169	78.4	4,824	76.2	6.3%
2000	81 781	83.1	4,317	67.2	5.3%
2001	74 113	74.3	5,286	81.3	7.1%
2002	73 803	73.1	5,351	81.3	7.3%

Entidad federativa y años	Fuero federal		Fuero federal		Porcentaje en relación al total federal
	Cifras absolutas	Tasa por cada 100 mil habitantes	Cifras absolutas	Tasa por cada 100 mil habitantes	
	Federación		Jalisco		
2003	81 230	79.6	6,144	92.3	7.6%
2004	81 539	79.2	7,324	109.0	8.9%
2005	89 530	86.1	8,283	122.1	9.3%
2006	109 629	104.5	14,184	207.3	12.9%
2007	137 289	129.8	24,367	353.0	17.7%
2008	136 091	127.6	18,282	262.6	13.4%
2009	63 565	59.1	8,166	116.4	12.8%

Fuente: Elaborado con base en: Presidencia de la República, Tercer Informe de Gobierno, 1° de septiembre de 2009, Anexo Estadístico. Los datos relativos a 2009 corresponden al periodo enero-junio de ese año; en http://www.informe.gob.mx/anexo_estadistico/

De conformidad con el Ministerio Público de la Federación, Jalisco sufre un incremento de delitos de competencia federal, tanto en números absolutos como en tasa por cada 100 mil habitantes; tendencia que parece revertirse a partir de 2008.

Para este último año, Jalisco ocupa el noveno lugar en la tasa de incidencia delictiva por cada 100 mil habitantes con 14,100 delitos (en 2007 presentó una tasa de 10,800 delitos por cada 100 mil habitantes), sólo superado por México, D.F., Sonora, Coahuila, Aguascalientes, Baja California, Estado de México, Chihuahua y Baja California Sur (ICESI, ENSI-6, 2009: 22).

Seguridad subjetiva

La opinión pública relativa al desempeño del sistema de seguridad genera una idea colectiva que, en términos generales, avala o descalifica a las instituciones responsables de velar por la seguridad pública. La participación de la comunidad (asociaciones, organizaciones no gubernamentales, entidades de la sociedad civil, agrupaciones vecinales, líderes de opinión y representantes de grupos sociales) se articula a través de peticiones, reclamos, demandas y posicionamientos, los cuales son coproductores de la percepción subjetiva de la seguridad en nuestro entorno.

De ahí que la idea que se tiene sobre la seguridad pública pueda ser diferente a las cifras y estadísticas cuantificables en número de delitos cometidos y/o denuncias presentadas; lo que explica que una política criminal no puede basarse únicamente en la tendencia de los delitos reportados. Es necesario admitir que la realidad del fenómeno delictivo se integra por un amplio espectro de delitos que no son denunciados a la autoridad. Esta porción de delitos no reportados se denomina cifra negra, indicador que en Jalisco crece a la par de la disminución de la denuncia ciudadana: de ser una de las entidades en las que más se reportaban los ilícitos, en apenas cinco años la intención de reportar los ilícitos se ha desplomado.

Tabla 14.4. **Proporción de los delitos cometidos que son denunciados y registrados por la autoridad en Jalisco y en México**

	2001	2005	2006	2007	2008
Jalisco	45%	n/d	7.1%	11%	16%
Nacional	34%	25%	12%	13%	21%

Fuente: Elaborado con base en: Encuestas Nacionales sobre Inseguridad (ENSI) a cargo del Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad Pública, A.C. (ICESI), México, 2001-2009; ver <http://www.icesi.org.mx>

De esta manera, y tal como puede apreciarse en esta Tabla, la dimensión del delito negro en Jalisco supera a la media nacional; dicho en otras palabras, la abrumadora mayoría de los delitos que se cometen anualmente en la entidad no llegan a conocimiento de las autoridades y, por ende, no quedan registrados, no son investigados ni mucho menos resueltos y penalizados los victimarios.

La composición de este indicador es relevante para estimar la situación de los derechos humanos de las víctimas, pues la gran mayoría de los encuestados no reportan los ilícitos. Por ejemplo, la mayoría de los tapatíos que decidieron no reportar los ilícitos, actuaron así porque consideran que denunciar “es una pérdida de tiempo” (46.6%); porque “desconfían de la autoridad” (15.9%); y porque consideran que “los trámites son largos y difíciles” (7.9%) (ICESI, ENSI-2005, 38).

En conclusión, tratándose de la cifra negra, con 84% de delitos no denunciados, Jalisco supera a la media nacional de 79% de delitos no reportados.

En la actualidad, oficialmente se reconoce que, de cada 100 denuncias, menos de dos concluyen en condena o castigo para quienes delinquen, por lo que no debe extrañar que la mayoría de las víctimas consideren una pérdida de tiempo presentar la denuncia del ilícito sufrido en carne propia. Tal vez este bajo nivel de sanciones al victimario explique, en parte, la seguridad subjetiva, que viene dada por un sentimiento de vulnerabilidad social, ya que poco más de 52% de la población se siente insegura en el estado, de acuerdo con fuentes del propio gobierno (González Márquez, 2008: 615).

Para la Encuesta Nacional de Inseguridad más reciente (ENSI-6), en el caso de Jalisco, el porcentaje de población de 18 años o más que considera a su estado inseguro, sufrió una variación que fue de 53% en 2004, a 50% en 2007, hasta alcanzar al 55% durante 2008 (ICESI, 2009: 66).

Una percepción de temor que se confirma con el porcentaje de personas que dejaron de hacer al menos una actividad de las mencionadas por temor a ser víctimas,³ que en Jalisco pasó de 56% en 2007 a 70% a lo largo de 2008, siguiendo la tendencia de la media nacional cuyo incremento fue de 65% a 72% en el mismo horizonte temporal (ICESI, 2009: 71).

Lo que se refleja también en el porcentaje de hogares jaliscienses que tomaron al menos una medida de seguridad, que presentó un incremento de 33% a 49%, de 2007 a 2008, ubicándose por encima de la media nacional de 45% (ICESI, 2009, 75).

Todo ello significa que en Jalisco, si por un lado se verifica una disminución de los delitos reportados del fuero común como tendencia, por el otro, en los últimos años se mantiene una significativa cifra negra al no denunciar la mayoría de las víctimas el ilícito sufrido. Además, la mayor parte de la población considera a su entidad insegura, al tiempo que adopta medidas de seguridad y cambia hábitos de vida.

³ Entre las actividades mencionadas, se enumeran: permitir que sus hijos menores salieran; usar joyas; salir de noche; llevar tarjetas de crédito y/o débito; llevar dinero en efectivo; salir a caminar; tomar taxi; visitar parientes o amigos; ir al cine o al teatro; ir al estadio; salir a comer o a cenar; usar transporte público; y otra actividad. Para mayores detalles, ver <http://www.icesi.org.mx/documentos/encuestas/encuestasNacionales/ENSI-6.pdf>

Seguridad como Política Pública, 1990-1995

En Jalisco, al igual que en el resto del país, durante la década de 1990 del siglo pasado, los índices delictivos aumentaron considerablemente; esta situación de (in) seguridad y zozobra en la entidad devino en un factor central para la movilización y resistencia ciudadana, lo que pavimentó el camino a la alternancia política en 1995.

En este contexto, el gobierno del estado y los empresarios se erigieron como los dos actores centrales en el proceso de formulación de políticas de seguridad y, por ende, protagonistas principales de hechos y actuaciones del poder público (Arellano Ríos, 2006: 120).

A finales de 1988, Guillermo Cosío Vidaurri se convirtió en gobernador constitucional del estado de Jalisco, con el apoyo generalizado de los grupos de interés y poder económico locales. Sin embargo, poco antes de cumplir tres años al frente del Ejecutivo del Estado, emergió toda una serie de protestas sociales, pero con una novedosa composición social: acciones colectivas de sectores medios, acomodados y altos, procedentes de zonas residenciales. Entre las manifestaciones que marcaron un rompimiento entre el empresariado y el entonces titular del Poder Ejecutivo estatal, destacan las protagonizadas por las “Madres de Familias Unidas contra la Violencia” y las “Damas de Negro”, en demanda de seguridad pública (Regalado y Moloeznik, 2007: 16 y 18).

Las trágicas explosiones del 22 de abril de 1992, obligaron —ocho días después— al gobernador en funciones a solicitar una licencia para retirarse un año de su encargo; ante lo cual, el Congreso local designó a Carlos Rivera Aceves como gobernador interino. Al flamante primer mandatario local le tocaron casos emblemáticos, en una coyuntura marcada por la indefensión social, ante los siguientes acontecimientos que dieron la impresión de salirse del control del Estado (Periódico La Jornada, 2002):

- El 8 de noviembre de 1992, cuando se produjo un enfrentamiento armado en el que murieron varias personas en el interior de la discoteca Christine, en Puerto Vallarta.
- El 24 de mayo de 1993, en el aeropuerto internacional de Guadalajara, cuando ejecutaron a siete personas, entre ellas el cardenal Juan Jesús Posadas Ocampo.

- El 11 de junio de 1994, los hermanos Arellano Félix causaron varias muertes al colocar una bomba en un automóvil frente al hotel Camino Real, en Guadalajara. Pocos días antes, el 6 de junio, se llevó a cabo una magna concentración de protesta, convocada por una amplia convergencia de organizaciones sociales y políticas denominadas “Una Sola Voz”, que exigieron mejorar las condiciones de seguridad y tranquilidad en Jalisco.

La respuesta gubernamental no se hizo esperar, al apostar por un novedoso marco legal en la materia: el 28 de diciembre de 1993, se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Jalisco, la Ley de Seguridad Pública para el Estado de Jalisco y sus Municipios; lo que obligó a los ayuntamientos de la entidad a ajustar sus reglamentos de seguridad a las prescripciones contenidas en dicha ley general.

Ex ante, el 23 de febrero de 1993, y por imperativo constitucional (Artículo 102, Apartado B de la Constitución General de la República), se creó la Comisión Estatal de Derechos Humanos Jalisco, a la sazón organismo local de defensa de los derechos fundamentales, incluyendo los actos y omisiones cometidos por los funcionarios y servidores públicos del ámbito de la seguridad pública y la justicia penal en la entidad.

Más tarde, mediante el decreto 15095, Ley de Protección Civil del Estado de Jalisco, publicada el 10 de julio de 1993 en el Periódico Oficial El Estado de Jalisco, nace la Unidad Estatal de Protección Civil, como respuesta institucional ante posibles situaciones de emergencia y desastres naturales y socio-organizativos.

Cabe destacar que, durante el periodo 1990-1995, entre los actores políticos, sociales y económicos clave, privó una idea decimonónica sobre la seguridad. Tal vez, esta concepción encuentre su explicación en la tradición jurídica positiva mexicana, que reduce el orden público al cumplimiento de la ley (posición legalista). Dicha tradición parte de un supuesto básico, a saber: que por el carácter coercitivo de ésta y mediante el monopolio estatal de la fuerza, es posible mantener el orden y disipar las conductas antisociales y criminales; como consecuencia de lo cual, el poder de policía se identifica entonces con el poder político y es la forma en que penetra en la sociedad civil para servir al interés de una idea de justicia y de orden público. De esta manera, en el Estado está más presente el elemento represivo contra las manifestaciones que puedan trastornar las relaciones político-

económicas que la idea de concebir la seguridad pública como un entorno o escudo para el desarrollo integral del individuo y la sociedad (Cohen y Arato, 2000: 133).

Esta concepción reduccionista de naturaleza policial de la seguridad pública que domina la mentalidad de la dirigencia económica y política de Jalisco se mantiene incólume y da al traste con cualquier esfuerzo de prevención y canalización de las energías sociales en el ámbito de la seguridad, al limitar la participación ciudadana y las políticas, estrategias y líneas de acción, en el discurso y en la dimensión programática, como mera hoja de papel.

Seguridad como Política Pública, 1995-2010

Con la llegada del primer gobierno de alternancia en 1995, el Partido Acción Nacional (PAN), se rompió la tradicional verticalidad de esta política sectorial, que respondía a una concepción Estado-céntrica: *ex ante*, el estilo de gestión se caracterizaba por ser cerrado o no transparente. Dicho en otras palabras, hasta mediados de la década pasada, la seguridad pública y la procuración de justicia eran considerados temas tabúes, lo que correspondía a un manejo oculto o confidencial de la información criminal. Tampoco existía rendición de cuentas en ambos ámbitos de intervención del poder público, ni era aceptada crítica alguna, ya que lisa y llanamente “de eso no se hablaba” (Moloeznik, 2002: 257).

Las sucesivas administraciones locales (Alberto Cárdenas Jiménez, Francisco Javier Ramírez Acuña y la actual encabezada por Emilio González Márquez, todos ellos surgidos de las filas del PAN), reconocieron la magnitud del problema de inseguridad y llevaron a cabo sendos intentos por establecer las bases normativas, organizacionales y de infraestructura crítica a la altura del principal reto. En particular, se crearon la Secretaría de Seguridad Pública, Prevención y Readaptación Social, los Centros Integrales de Justicia Regional (CEINJURE), cuyo objetivo es descentralizar la función de ejecución de sanciones. Además, el Sistema Post Penitenciario y de Atención a Liberados; el Ministerio Público Especializado y la Policía Investigadora y el Instituto Jalisciense de Ciencias Forenses. En este marco innovador, se apuesta por la modernización de la infraestructura (compra de inmuebles y mejoramiento de instalaciones), medios y materiales (adquisición y reposición de sistemas de armas, transportes y comunicaciones) y el incremento

del estado de fuerza de las corporaciones estatales y municipales; o, lo que es lo mismo, por los factores cuantitativos, en detrimento de los intangibles, tales como los procesos de reclutamiento, selección y formación de aspirantes a esa función pública, servicio civil de carrera como proyecto personal de vida, ascensos y escalafón, deontología o códigos de actuación, régimen disciplinario, liderazgo, doctrina, inteligencia y contrainteligencia, vinculación estratégica con las instituciones de educación superior, entre otros componentes de naturaleza cualitativa (Moloeznik, 2007: 281 y ss.).

Con respecto a las capacidades del estado de Jalisco para velar por la seguridad en el ámbito local, 6,873 de sus poco más de 23 mil efectivos (sólo superados por México, D.F. y Estado de México) (Secretaría de Seguridad Pública Federal, 2008), se encuentran concentrados en la zona conurbana de Guadalajara.⁴ Mientras que la Dirección General de Seguridad Pública de Guadalajara se erige en la corporación más importante de la región Centro-Occidente del país, al contar con un estado de fuerza de 3,362 efectivos encuadrados, de los cuales 600 cumplen con los parámetros de profesionalización establecidos por la Secretaría de Seguridad Pública federal. A los que se suman 340 agentes del Ministerio Público; 288 peritos; 1,030 policías investigadores; y 2,036 custodios del sistema de readaptación social.

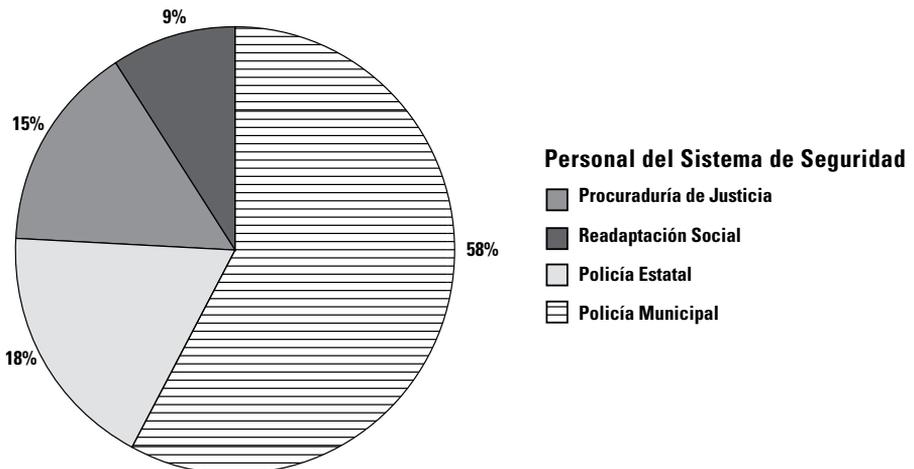


Figura 14.3 **Personal del Sistema de Seguridad**

Fuente: Secretaría de Seguridad Pública Federal, 2008.

⁴ Integra los municipios de Guadalajara, Zapopan, Tlaquepaque, Tlajomulco de Zúñiga, El Salto y Tonalá. Datos proporcionados por la Comisión Estratégica de Seguridad Pública, la cual persigue sentar las bases de la imperiosa metropolización en materia de seguridad ciudadana.

Esto significa que la tasa de policías jalisciense es de 257 por cada 100 mil habitantes, lo que la ubica por debajo de la media nacional de 366 policías por cada 100 mil habitantes, pero por encima de la tasa media policial de los países de mayor grado de desarrollo relativo de 225 por cada 100 mil habitantes; aunque el mayor porcentaje de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley se concentran en el ámbito municipal (Zepeda Lecuona, 2009).

Poco más de 75% del personal del sistema de seguridad pública en el estado de Jalisco son policías preventivos o uniformados, la mayoría encuadrados en las Direcciones Generales de Seguridad Pública municipales.

Además, Jalisco es una de las entidades federativas que más concentran servicios de seguridad privada (324), junto con el Estado de México (403), México D.F. (402), Querétaro (311), Puebla (303), Chihuahua (128) e Hidalgo (94) (Presidencia de la República, 2008: 70).

En cuanto al ámbito de la protección civil, Jalisco -tal como se adelantó- tiene una Unidad Estatal de Protección Civil, estructura gubernamental que pretende involucrar a los tres sectores de la sociedad (público, social y privado), con la misión de proteger y conservar a la persona, a la sociedad, sus bienes y entorno ante la eventualidad de un desastre, producto de la madre naturaleza o del accionar humano.

Tras sendos esfuerzos conjuntos gobierno-Universidad de Guadalajara, por primera vez el estado de Jalisco posee un Atlas de Riesgos, tal como lo establece la legislación federal; instrumento que contiene información de gran utilidad para estudios territoriales (Unidad Estatal de Protección Civil Jalisco (UEPCJ) y CUCSH, 2007).

Recapitulando, a lo largo de las tres administraciones provenientes de los cuadros del PAN (1995-2012), se hicieron públicas las estadísticas sobre la comisión de delitos y actuaciones del poder público, a excepción de la gestión a cargo de Francisco Javier Ramírez Acuña (2001-2006), caracterizada por la opacidad y manipulación de cifras y resultados que la acercaron a un estilo de gestión similar al de los gobiernos anteriores a 1995. El común denominador de estos tres sexenios es la apuesta por la modernización legal, la adquisición de inmuebles, medios (sistemas de armas, comunicaciones y transportes) y

el incremento del estado de fuerza de los cuerpos de seguridad pública, mediante el reclutamiento de candidatos de dudosa calidad; es decir, la asignación de recursos en materia de seguridad pública, privilegiando los factores cuantitativos en detrimento de los intangibles o cualitativos.

Conclusiones: dos décadas de seguridad como política pública en el estado

Jalisco es un estado relativamente seguro, puesto que se ubica en el lugar 14 del Índice Nacional de Inseguridad 2008, luego de perder cinco posiciones si se lo compara con 2007, al subir de 1.7 a 2.3 en el termómetro del delito (ICESI, ENSI-6, 2009: 43); un toque de atención para las autoridades locales.

Sin embargo, el sistema de seguridad pública se caracteriza por las siguientes debilidades y vulnerabilidades (Moloeznik, 2006: 37-41; Moloeznik, 2009: 185-186):

- La tendencia perniciosa a someter las políticas, estrategias e instituciones de seguridad pública a los vaivenes de intereses político-partidistas; es decir, la seguridad pública como botín de los partidos políticos, lo que se ve reflejado en los procesos de selección y nombramiento de los mandos medios y superiores de las Direcciones Generales de Seguridad Pública estatales y municipales, cuyos conductores responden más a la lealtad política que a las capacidades y aptitudes.
- La tradicional designación de militares como Directores Generales de Seguridad Pública en el Estado y Municipios, cuya discrecionalidad en el ejercicio del mando suele dejar una impronta permanente en la institución policial.

Ambas situaciones traen aparejada una crisis de liderazgo entre los operadores del sistema, y suelen derivar en un perfil institucional basado en el mantenimiento del *status quo* a ultranza y la defensa del régimen en turno, cuando no en la represión, en detrimento de la vocación policial de protector social.

- La politización de esta función pública tiene como efecto un impacto negativo sobre el ánimo, autoestima y motivación del personal encuadrado de carrera, al que se excluye sistemáticamente del proceso de toma de decisiones.

- La excesiva rotación del personal policial, incluyendo los mandos.
- La corrupción, como algo consustancial a la Institución de Seguridad Pública en el imaginario social, e identificada como una práctica de los altos mandos por los propios uniformados (Justiciabarómetro, 2009: 16 y 57).
- La ausencia de un modelo policial claro, al presentarse una especie de híbrido, que responde a patrones castrenses; por lo que tampoco se genera doctrina policial propia ni manuales de procedimientos y protocolos de actuación.
- El desequilibrio o desbalance policial, en aspectos tales como la tasa policial y cobertura; medios y materiales; ingresos y prestaciones sociales; proceso de reclutamiento y selección, de formación y escalafón; y de niveles de profesionalización, principalmente. El contraste entre policías “viejos” (cuya edad promedio es de 37 años) frente a una población joven (26.9 años).
- Las pésimas condiciones en las que se desempeñan los responsables de velar por la seguridad pública en Jalisco y sus municipios; se constatan problemas críticos de salud física y mental, puesto que la mayoría de los policías tienen sobrepeso u obesidad y padecen problemas de colesterol alto, diabetes, hipertensión y visión, principalmente. Esto significa que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley sufren violaciones sistemáticas de sus derechos humanos por parte de las propias autoridades y mandos naturales y que, por tanto, lejos están dadas las condiciones deseables, para el desempeño policial que la sociedad legítimamente demanda.
- La crisis de identidad de la profesión policial, que desliga a la policía de cualquier código de conducta o actuación, al erigirse como la institución que encabeza las quejas por presuntas violaciones de los derechos fundamentales; en particular, detención arbitraria y lesiones, como supuestos hechos violatorios de derechos humanos de mayor frecuencia a lo largo de la última década.
- El dominio de una cultura policial que contribuye, decisivamente, a prácticas al margen de la legalidad y a la generación de tensiones entre los uniformados (Suárez de Garay, 2006: 453 y 458).

- La desconfianza ciudadana generalizada en las instituciones de procuración y administración de justicia y cuerpos de seguridad pública, así como bajos índices de reconocimiento social.⁵
- La falta de una plataforma tecnológica idónea que responda a la magnitud del reto en la materia.
- La vigencia de un sistema de seguridad pública formalista, basado en la concepción de la ley y el orden, es decir en la represión, y la ausencia de políticas, estrategias y líneas de acción centradas en la prevención y participación ciudadanas.

En conclusión, a lo largo de las últimas dos décadas, los sucesivos gobiernos de Jalisco –incluyendo los de alternancia política–, lejos han estado de garantizar la función de seguridad pública en el marco del Estado de derecho y el respeto irrestricto de los derechos humanos, es decir, el ejercicio efectivo del derecho fundamental a la seguridad pública. Si, por un lado, las actuaciones del poder público ponen en entredicho la vigencia de las garantías individuales consagradas constitucionalmente y el profesionalismo de los actores estatales; por otro, abandonan la oportunidad histórica de que la seguridad ciudadana se convierta en una política de Estado, al quedar subordinada tanto a los vaivenes de la dinámica político-partidista como a las diferentes corrientes del partido en el poder.⁶

Referencias:

Aguayo Quezada, S. (2008). *Almanaque Mexicano 2008*. México: Aguilar.

Arellano Ríos, A. (2006). Gobiernos panistas e inseguridad pública en Jalisco. *Desacatos*, 26 (enero-abril), Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS).

Cohen, J. L. y Arato, A. (2000). *Sociedad civil y teoría política*. México: Fondo de Cultura Económica.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: Artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Versión actualizada disponible en: <http://www.cddhcu.gob.mx/leyinfo/>

⁵ De conformidad con el ENSI-6 a cargo del ICESI (2009: 68), a 62% de la población la policía preventiva local/municipal le inspira poca confianza y a 27% ninguna; en http://www.icesi.org.mx/documentos/encuestas/encuestasNacionales/ENSI-6_urbana.pdf

⁶ Así, en las dos ocasiones en que el PAN detentó el poder en los cuatro municipios de la zona metropolitana de Guadalajara (1995-1997 y 2007-2009), no ha sido capaz siquiera de garantizar mecanismos efectivos de coordinación en materia de seguridad pública. Fue hasta 2008 cuando se creó la Comisión Estratégica de Seguridad Pública, que integró a los municipios de la zona metropolitana, más El Salto y Tlajomulco de Zúñiga (zona conurbana de Guadalajara), como un mecanismo novedoso de coordinación y base de un futuro cuerpo de seguridad pública metropolitana.

García Ramírez, S.(2002). *En torno a la seguridad pública. Desarrollo penal y evolución del delito*. En Peñaloza P. J. y Garza Salinas M.A. (Coords.). Los desafíos de la seguridad pública en México. México: Universidad Iberoamericana / UNAM / PGR.

Gobierno del Estado de Jalisco(2007). *Plan Estatal de Desarrollo Jalisco 2030*. Guadalajara: Poder Ejecutivo, Secretaría de Planeación.

González Márquez, E. (2008). Segundo Informe de Gobierno, Eje 3 Respeto y Justicia. Disponible en: <http://informe.jalisco.gob.mx/files/5RespetoJusticia.pdf>

González S., López Portillo E. y Yáñez J. (1994). *Seguridad Pública. Problemas, perspectivas y propuestas*. México: Universidad Nacional Autónoma de México, Coordinación de Humanidades.

Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad, A.C. (ICESI)(2005). La inseguridad urbana en México: Análisis comparativo de las áreas metropolitanas de 13 ciudades. Tercera Encuesta Nacional sobre Inseguridad (ENSI 2005).

Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad, A.C. (ICESI)(2008). Quinta Encuesta Nacional sobre Inseguridad (ENSI-2008), Incidencia delictiva. Disponible en: www.icesi.org.mx

Instituto Ciudadano de Estudios sobre Inseguridad, A.C. (ICESI)(2009). Resultados Principales, Sexta Encuesta Nacional sobre Inseguridad (ENSI-6), agosto de 2009. Disponible en: <http://www.icesi.org.mx/documentos/encuestas/encuestasNacionales/ENSI-6.pdf>; y Resultados Principales 14 Zonas Metropolitanas (Ciudades) ENSI-6; Disponible en: http://www.icesi.org.mx/documentos/encuestas/encuestasNacionales/ENSI6_urbana.pdf

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI)(2007). *Anuarios Estadísticos del Estado de Jalisco 2001-2006*. México: INEGI.

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (2007). Estadísticas Judiciales en Materia Penal de los Estados Unidos Mexicanos 2006. México. Disponible en <http://www.inegi.gob.mx>

Justiciabárometro (2009). Encuesta a operadores del sistema de justicia penal, Reporte Global – Resultados de la encuesta a la policía municipal preventiva de la Zona Metropolitana de Guadalajara. University of San Diego / Universidad de Guadalajara e ITESO. Disponible en: http://www.udg.mx/archivos_descarga/2009/091019-ZMG_ReporteJusticiabarometro.pdf

Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública (2009). Publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 2 de enero de 2009. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSNSP.pdf>

Ley de Protección Civil del Estado de Jalisco (1993). Publicada el 10 de julio de 1993 en el Periódico Oficial El Estado de Jalisco y posteriormente reformada por los decretos 17363, del 3 de febrero de 1998, y 18498, del 5 de octubre de 2000. Disponible en: <http://proteccioncivil.jalisco.gob.mx/presentacion.html>.

Ley de Seguridad Pública para el Estado de Jalisco (2007). En Periódico Oficial El Estado de Jalisco, Guadalajara, 24 de Febrero de 2007. Disponible en: <http://vlex.com.mx/vid/ley-seguridad-jalisco-27736108>

Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco, en Periódico Oficial El Estado de Jalisco, Guadalajara, 28 de febrero de 1989. Última modificación el 7 de febrero de 2009. Disponible en: <http://vlex.com.mx/vid/ley-organica-poder-ejecutivo-jalisco-27735782>

Moloeznik, M. P. (2002). *La seguridad pública en transición (Jalisco antes y después del proceso de alternancia política)*. En Regalado Santillán J. y Ramírez Sáinz J. M., Jalisco antes y después de 1995. Guadalajara: Universidad de Guadalajara.

Moloeznik, M. P. (2007). *Balance de la seguridad como política pública bajo gobiernos de alternancia en el estado de Jalisco*. En Hernández Claro E. y Valdez Zepeda A. (Coords.). *Eran los mejores tiempos, eran los peores tiempos ... Alternancia en Jalisco 1995 – 2007*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara.

Moloeznik M. P. (2009). *Jalisco en el marco de la seguridad*. En Benítez Manaut, R., Rodríguez Sumano, A. y Rodríguez Luna, A. (Eds.), *Atlas de la Defensa y Seguridad Mexicana*. México: Colectivo de Análisis de la Seguridad con democracia CASEDE. Disponible en <http://www.seguridadcondemocracia.org>

Moloeznik, M. P. y Moloeznik, V. G. (2006). *Reporte de Jalisco*. México: Colección Red de Investigaciones sobre Reformas Penales Comparadas en México, CIDAC.

Periódico La Jornada. Domingo 10 de junio (2002). Disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2002/03/10/006n1pol.php?origen=politica.html>

Presidencia de la República (2008). Segundo Informe de Gobierno, México. Disponible en: http://www.informe.gob.mx/Informe/PDF/ESTADO_DE_DERECHO_Y_SEGURIDAD/M68-72.pdf

Presidencia de la República (2009). Tercer Informe de Gobierno, Anexo Estadístico. Disponible en: http://www.informe.gob.mx/anexo_estadistico/

Regalado, J. y Moloeznik, M. P. (2007). *Derechos Humanos y Alternancia Política (1993-2006): el caso de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco*. México: Cuadernos para la democratización, CIE-SAS/Universidad Veracruzana.

Secretaría de Seguridad Pública Federal (2008). Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Dirección General del Sistema Nacional de Información sobre Seguridad Pública, México, D.F., 31 de Octubre de 2008.

Suárez de Garay, M. E. (2006). *Los policías: una averiguación antropológica*. Guadalajara: ITESO/Universidad de Guadalajara.

Unidad Estatal de Protección Civil Jalisco (UEPCJ) (2007). *Atlas de Riesgos del Estado de Jalisco*. Guadalajara: Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades (CUCSH) de la Universidad de Guadalajara. Disponible en: http://www.geografia.cucsh.udg.mx/es/eventos/atlas_estatal_de_riesgo.pdf

Zepeda Lecuona, G. (2009). *Desafíos de la función policial*, trabajo inédito. Tlaquepaque: ITESO.

Zepeda Lecuona, G. (2008). *Seguridad Ciudadana, Justicia Penal y Derechos Humanos en Jalisco durante 2007*. En CEPAD, Informe sobre la situación de los Derechos Humanos en Jalisco 2007-2008 (238-247). México: Centro de Justicia para la Paz y el Desarrollo AC.

CAPÍTULO 15



Sistema de justicia penal jalisciense

Marcos Pablo Moloeznik y Arturo Villarreal Palos

Para estar en condiciones de realizar un balance de dos décadas de justicia penal en Jalisco, se debe partir de una evaluación del diseño institucional, estructura y organización, así como el marco normativo del sistema de justicia penal en sus dos vertientes: procuración de justicia (persecución del delito, es decir, actuaciones del Ministerio Público estatal y de la policía investigadora bajo su mando) y administración e impartición de justicia (situación y funcionamiento del Poder Judicial local en materia penal); a lo que se suma el subsistema de readaptación social o ejecución de penas.

Introducción

Se trata de dar cuenta de la anatomía y fisiología del sistema de justicia penal jalisciense a veinte años de distancia, al reconocer en el mismo el conjunto de funciones coherentes y articuladas entre sí, cuya finalidad es la de producir un estado de armonía entre los diferentes actores sociales (Carrasco Rueda, 1997:21):

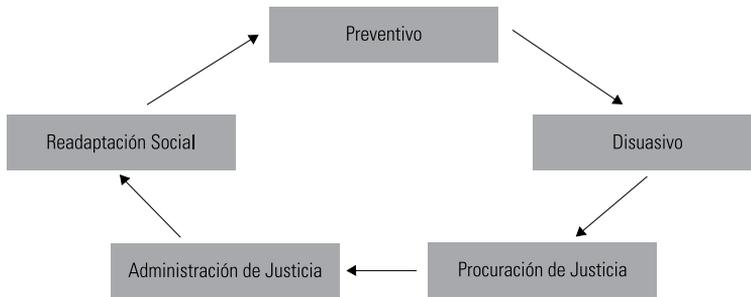


Figura 15.1. **Ciclo de la Justicia penal jalisciense**

Fuente: Gobierno del Estado de Jalisco, Informes de Gobierno, 1995-2001 y 2001-2007; INEGI, Estadísticas Judiciales, años varios; e Informes de Gobierno de la Presidencia de la República, Anexos Estadísticos, años varios

La prevención del delito y las conductas antisociales (intervención *ex ante*), así como la procuración de justicia (actuación *ex post*), constituyen funciones privativas del Estado; a la sazón, principal referente de la persona humana, en tanto entidad que le garantiza el goce de sus derechos y la coexistencia pacífica en el seno comunitario.

Bajo esta perspectiva, el Estado se erige en árbitro y orientador de los conflictos sociales y cuenta con instituciones capaces de imponer coactivamente sus decisiones y sancionar a quienes quebranten las reglas de juego consagradas en el marco legal; lo que explica la prohibición de “hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para hacer valer sus derechos”, consagrada en el primer párrafo del Artículo 17 constitucional (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2009).

Justicia Penal

En tanto que el Artículo 21 de la Ley Suprema de la Nación distingue dos tipos de órganos para dar respuesta a la vindicta pública: por un lado, el de administración e impartición de justicia, al determinar que “la imposición de las penas, su modificación y duración son propias y exclusivas de la autoridad judicial”; y, por el otro, el de procuración de justicia, al fijar que “la investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías,

las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquél en el ejercicio de esta función. El ejercicio de la acción penal ante los tribunales corresponde al Ministerio Público. La ley determinará los casos en que los particulares podrán ejercer la acción penal ante la autoridad judicial” (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2009).

De acuerdo con la redacción original del Artículo 21 Constitucional (vigente durante 79 años), la persecución de los delitos se encomendó tanto al Ministerio Público como a la Policía Judicial, aunque se aclaró que ésta se encontraba bajo la autoridad y mando inmediato de aquél. Sin embargo, en el terreno de los hechos el papel de la policía quedó circunscrito a la mera cuestión investigativa, pues el único que realmente podía decidir sobre la intervención punitiva era el Ministerio Público. De ahí entonces, que se haya entendido que el verdadero órgano encargado de perseguir los delitos era éste y no ambos.

Así lo confirmó la reforma que el 3 de julio de 1996 se hizo al Artículo 21 constitucional, conforme a la cual se clarificó el papel y denominación de la llamada policía judicial. De ese modo, el texto actual establece que “la investigación y persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público, el cual se auxiliará con una policía que estará bajo su autoridad y mando inmediato”. Con ello, a la par de dejar clara la subordinación de la policía al Ministerio Público, se aprovechó para quitarle el nombre de “policía judicial”, puesto que a esas alturas tal denominación aparecía ya como un resabio histórico del tiempo en que esa policía (durante el Siglo XIX) dependía de los jueces de instrucción.

Tiempo después, el legislador optó por una nueva Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República (2002) en la que se eliminó el concepto de Policía Judicial Federal y, en su lugar, se estableció el concepto de policía federal investigadora:

“Lo anterior no es un mero cambio de nombre, sino que responde a una novedosa estructura tendiente a sustituir el modelo de persecución de los delitos, por un verdadero esquema de investigación científica con base en los últimos avances tecnológicos” (Congreso de la Unión, 2002: 8).

Ahora bien, la función de perseguir los delitos que se encargó al órgano ministerial, se ha subdividido en la legislación secundaria en dos fases o etapas:

- 1) intervención del Ministerio Público en la etapa de averiguación previa, donde decide sobre el ejercicio de la acción penal ante los tribunales; y,
- 2) intervención del Ministerio Público en el proceso penal, donde tiene el carácter de parte encargada de sostener la acusación.

Con mucho, la función de persecución de los delitos encomendada al Ministerio Público, con el auxilio de la policía investigadora, es la más importante que realiza la institución y la que absorbe la mayor parte de sus recursos humanos y materiales.

Con anterioridad, en 1994, se introdujeron importantes cambios en la Constitución General de la República en materia de procuración y administración de justicia, al crearse los Consejos de la Judicatura en el Poder Judicial, con funciones de administración, a fin de dejar a la magistratura la exclusiva función de impartir justicia. Paralelamente, se decidió quitar al Procurador General de la República la función que hasta entonces tenía de ser consejero jurídico del Poder Ejecutivo, a fin de evitar cualquier conflicto de intereses en la función persecutora del delito. Surge así la figura de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, a quien se otorga esta función. Asimismo, se estatuyó la obligación de que el titular del Ministerio Público, encarnado en la figura del Procurador, debiera ser ratificado por el Senado y, también, el derecho de las víctimas de los delitos a impugnar las resoluciones del Ministerio Público en que acordara el desistimiento o el no ejercicio de la acción penal.

Todo ello, necesariamente tiene un impacto en la normatividad jalisciense:

- En 1997 se reformó la Constitución Política del Estado de Jalisco, para contemplar la ratificación del Procurador General de Justicia por el Congreso del Estado y establecer que las resoluciones del Ministerio Público sobre el no ejercicio o desistimiento de la acción penal podrían ser impugnadas en los términos que estableciera la ley.

- En 1998 se reformó la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado para desaparecer a la policía judicial y crear a la desde entonces denominada policía investigadora. Adicionalmente, se creó el Instituto Jalisciense de Ciencias Forenses que, por ley, goza de autonomía jurídica y patrimonio propio, conjuntando la Dirección General de Servicios Periciales y la Dirección del Servicio Médico Forense, instancias que fueron de esta forma separadas de la Procuraduría General de Justicia del Estado.

Sin embargo, persiste un rezago, ya que la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco todavía sigue considerando a la Procuraduría General de Justicia como Consejero Jurídico del Ejecutivo, a contracorriente de la tendencia nacional.

Delitos denunciados

Más allá de estas consideraciones en el ámbito de la justicia penal, lo que pone en marcha la maquinaria judicial en Jalisco y, por tanto, las actuaciones de la Procuraduría General de Justicia del Estado (Ministerio Público local), son los delitos del fuero común que llegan a conocimiento de las autoridades.

En ese marco, el número de delitos denunciados en la entidad ha permanecido más o menos estable, si bien con algunos picos observados a finales de los años 90 del siglo pasado: en 1993 se denunciaron 70,677 delitos; en 1994, 73,722; en 1995, 85,701; en 1996, 90,791; en 1999, 79,141; en 2000, 78,982 (Cárdenas Jiménez, 1995-2001). Posteriormente, en 2006, en números absolutos, se registraron 77,226 delitos; en 2007, 73,622, y a lo largo de 2008, 70,138, volviendo a sus límites históricos de inicios de los años 90 (Gobierno del Estado, 2009: 250).

Cabe destacar que el estado de Jalisco se ubica por debajo de la media nacional en el indicador de denuncias por cada 100 mil habitantes. Su trayectoria reciente presenta considerables altibajos en la variable de denuncias recibidas, con un significativo repunte en los últimos años, tal como puede apreciarse en la siguiente figura (Zepeda Lecuona, 2008, 238).

Denuncias recibidas por cada 100 mil habitantes

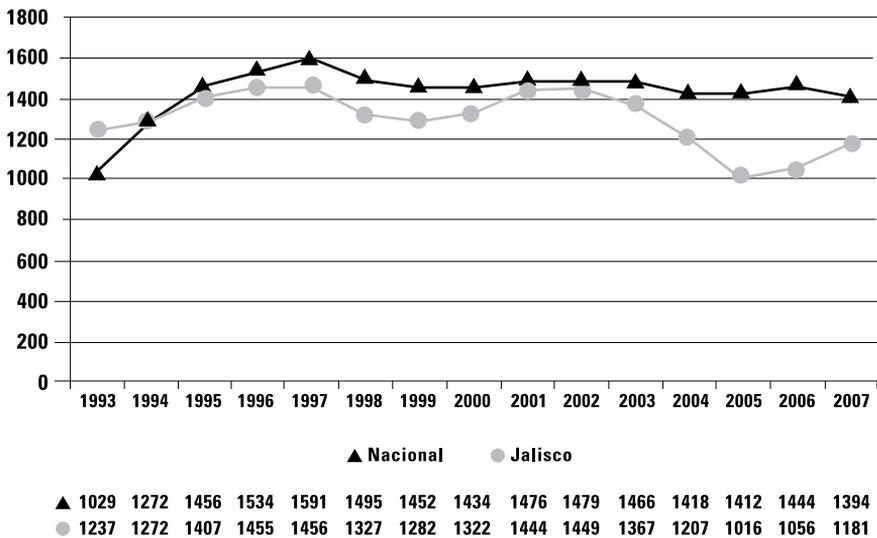


Figura 15.2. **Denuncias recibidas por cada 100 mil habitantes**

FUENTE: Base de datos del proyecto sobre Seguridad Ciudadana y Justicia Penal del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO), con información del Sistema Nacional de Seguridad Pública y de la Procuraduría General de Justicia del Estado.

Si se toma en cuenta la incidencia delictiva a partir de los delitos de alto impacto social, Jalisco se encuentra en la posición 16, encabezando la lista de las entidades federativas cuya incidencia y violencia se califica como “media baja” (ver Tabla 15.2).

No obstante, el llamado control penal no puede basarse exclusiva y excluyentemente en el comportamiento de los delitos reportados, dado que la denominada cifra negra de delitos en el estado de Jalisco es muy alta (aquellos que no fueron denunciados o que habiéndolo sido no se integró averiguación previa).

Tabla 15.1. **Denuncia - cifra negra porcentaje de no averiguación previa**

Entidad	ENSI-3/04	ENSI-5/07	ENSI-6/08
Guanajuato	80%	94%	91%
Jalisco	80%	89%	90%
Guerrero	91%	90%	90%
Distrito Federal	74%	88%	88%
Tlaxcala	73%	91%	88%
Nacional	80%	87%	85%

Fuente: ICESI, ENSI-6.63.

De ese modo, Jalisco se encuentra por arriba de los promedios nacionales que oscilan entre 82% y 88% (ICESI, 2001-2009).

Tabla 15.2. Índice de la Incidencia Delictiva - Delitos de Alto Impacto Social

Posición	Entidad Federativa	Índice	Incidencia y violencia	Homicidios Intencionales por cada 100 mil habitantes	Ejecuciones por cada 100 mil habitantes	Vehículos robados de cada mil	Resto de los delitos por cada 100 mil habitantes	Posición e indicador anterior
1	Chihuahua	82.16	Muy alta	15.0	32.1	17.0	11981.3	2
2	Baja California	61.06	Alta	10.0	10.5	18.9	12831.5	1
3	México	55.73	Alta	14.3	2.5	13.2	14777.5	5
4	Sinaloa	42.69	Media alta	12.0	17.5	5.0	4225.9	3
5	Distrito Federal	40.61	Media alta	4.4	1.6	5.8	25457.8	7
6	Guerrero	39.23	Media alta	13.5	9.3	4.1	5993.8	6
7	Oaxaca	34.18	Media	16.4	1.4	3.3	3850.4	10
8	Sonora	33.86	Media	8.7	5.5	5.1	9712.5	9
9	Tamaulipas	31.19	Media	5.0	3.5	5.6	13620.1	13
10	Durango	29.81	Media	4.0	17.6	4.2	4471.9	8
11	Morelos	27.37	Media	5.8	1.7	7.0	8048.5	14
12	Nayarit	26.16	Media	11.5	0.5	2.0	5616.2	32
13	Quintana Roo	25.14	Media	6.8	1.4	1.5	11931.3	4
14	Nuevo León	25.08	Media	3.2	1.8	5.1	12285.7	22
15	Michoacán	24.45	Media	6.4	5.9	3.0	6282.5	12
16	Jalisco	20.69	Media baja	3.3	2.1	2.7	10696.1	15
17	Tabasco	20.42	Media baja	5.4	1.0	3.6	6714.0	20
18	Guanajuato	20.30	Media baja	3.0	1.2	2.8	11331.1	28
19	Chiapas	18.70	Media baja	7.1	0.7	3.3	2960.0	31
20	Veracruz	18.66	Media baja	6.0	0.4	1.9	6847.6	27
21	Puebla	17.98	Media baja	3.3	0.3	1.6	10863.8	17
22	Baja California Sur	17.60	Media baja	4.7	0.0	3.1	6450.1	16
23	Aguascalientes	17.44	Media baja	2.0	3.4	4.1	6552.6	21
24	Coahuila	15.03	Media baja	4.1	2.0	1.8	4842.9	11
25	Querétaro	14.04	Media baja	2.2	0.4	4.2	4300.7	30
26	Colima	13.73	Media baja	4.1	0.9	2.0	4210.7	23
27	Campeche	13.16	Media baja	3.4	0.4	0.2	7484.2	24

Fuente: Zepeda Lecuona, 2009

Arquitectura del sistema de justicia penal: procuración de justicia

Recapitulando, lo que se impone es el diseño de una verdadera política criminal, que determine causas de la delincuencia -a través de estudios de cifra real de victimización, criminógenos y tasas de criminalidad- y los medios para abatirla desde la prevención, investigación y tipificación de delitos hasta su sanción. A esta dimensión reconocida como control penal, se suma la de control administrativo, relacionado más con el aspecto funcional de las instituciones que impone estudiar los procesos de delegación y regulación, misión organizacional, respuesta burocrática, creación de valor, manejo de incentivos al personal y medidas para combatir la corrupción (Rosas Chávez, 1997:7).

Con respecto al sistema de enjuiciamiento o diseño institucional del proceso penal, el mismo se puede simplificar separándolo en las siguientes cuatro etapas, en las que interactúan y se interrelacionan los diversos operadores de las políticas de seguridad pública y del proceso penal (Zepeda Lecuona, 2004: 95-96):

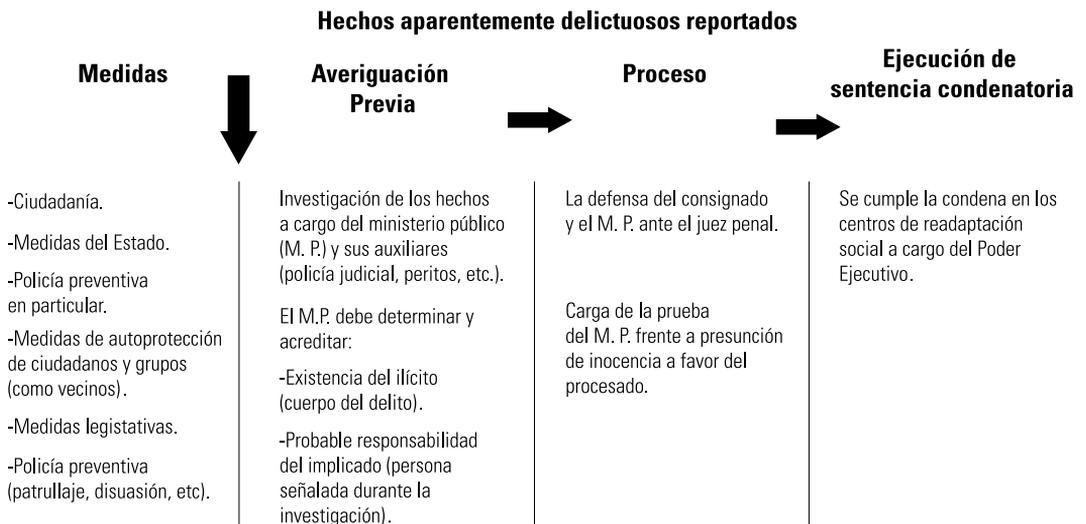


Figura 15.3. **Sistema social: factores socioeconómicos que inciden en el fenómeno delictivo, la seguridad ciudadana y la justicia penal**

Fuente: Zepeda Lecuona (2004) Crimen sin castigo (procuración de justicia penal y ministerio público en México).

El funcionamiento de la Procuraduría General de Justicia del Estado, entidad administrativa que concentra al Ministerio Público y a la policía investigadora, se rige por las disposiciones previstas en la Constitución General de la República, la Constitución Local, la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado y la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado, instrumento, este último, que desarrolla y detalla las atribuciones de la institución.

A lo largo de dos décadas, dos han sido las leyes orgánicas de la procuraduría que han normado a la entidad: la ley orgánica expedida en 1990 y la actual, promulgada en 1998.

Anatomía del Ministerio Público

En el caso del Ministerio Público estatal, la situación se caracteriza por la ausencia de autonomía para el ejercicio de sus actividades, particularmente como titular del ejercicio de la acción penal: la experiencia demuestra que la Procuraduría no actúa de acuerdo con el principio de legalidad, sino con el de oportunidad.

Y es que se presenta una manifiesta confusión entre la función del Ministerio Público como colaborador del juez,¹ con la asesoría jurídica del gobierno, no obstante que se trata de dos actividades que en muchos aspectos son incompatibles y contradictorias y, por lo mismo, deben pertenecer a organismos diversos.

Dicho en otros términos, el modelo de Procuración de Justicia vigente –que responde a un sistema penal inquisitivo– se basa en la institución del Ministerio Público que concentra tres funciones diferentes:

- Defender los derechos del Estado ante los tribunales
- Proteger a la sociedad contra la delincuencia
- Velar, en general, por el cumplimiento de las leyes

¹ No sólo en el proceso penal en el cual asume el papel de parte acusadora, sino en otras ramas de enjuiciamiento, en las cuales tutela intereses de carácter social.

dencia), sólo se canalizan averiguaciones con detenido. De esta forma, la recepción de denuncias se dificulta para las víctimas del ilícito” (Zepeda Lecuona, 2008:240).

De ese modo encontramos que la procuración de justicia en la entidad –como ocurre ciertamente a nivel nacional– es altamente burocratizada e ineficiente, que atenta contra el derecho a acceso a la justicia de las víctimas de los delitos.

Reformas al Código Penal del Estado de Jalisco: hacia un derecho penal del enemigo

Bajo esta estructura y organización obsoletas del Ministerio Público, se insertaron las reformas penales llevadas a cabo en 2003; las que constituyen un retroceso que responde a una posición basada en la razón de Estado (Moloeznik, 2003:138), o lo que es lo mismo, lo que en la doctrina se denomina “derecho penal del enemigo” (Jakobs, 2003). De acuerdo con éste, “...el legislador no dialoga con sus ciudadanos, sino que amenaza a sus enemigos, conminando sus delitos con penas draconianas, recortando garantías procesales, y ampliando las posibilidades de sancionar conductas muy alejadas de la lesión de un bien jurídico” (Muñoz Conde y Cancio Meliá, 2003:25); de donde vale la pena detenerse brevemente en su análisis y efectos.

La iniciativa que pone en marcha el proceso de reforma consagrado el 4 de junio de 2003; es decir, la paternidad o génesis de las modificaciones al cuerpo normativo jalisciense en su esfera penal, puede atribuirse al Centro Empresarial de Jalisco de la Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX). El documento que éste presentó se caracteriza por la ausencia de rigor científico, estudios doctrinarios y revisión de los más recientes avances de la legislación penal y se encuentra plagado de contradicciones. De esta manera, parte por reconocer que un aumento general de las penas no implica necesariamente una disminución de los delitos; para enseguida sustentar toda su propuesta en suprimir la posibilidad de ejecución condicional de la pena, y en el aumento de ésta en diversos tipos penales. Además, la concepción de delito desarrollada en la propuesta resulta por demás anacrónica, ya que considera que no es delito aquel tipo penal que no sancione al delincuente con pena de prisión efectiva (COPARMEX, 2003).

Cabe destacar que el Congreso del Estado de Jalisco hundió el bisturí en el sistema legal, y modificó o agregó más de un centenar de artículos; esto es, afectó la tercera parte del Código Penal. De su lectura y análisis, surge la idea fuerza que la inspira: ante el marco de (in)seguridad y violencia creciente, la solución reside en la expansión y el endurecimiento del sistema penal, aun con disposiciones de dudosa legitimidad constitucional.

De ahí que valga la pena centrarse en las siguientes notas esenciales del Código Penal de nuevo cuño, a la sazón como algunos de los rasgos sobresalientes que confirman lo expuesto (Moloeznik, 2006:48-57).

Aumento generalizado de las penas previstas

Se trata de una característica que, por sí sola, recoge el espíritu de la reforma en su conjunto. El legislador local parte de la convicción de que la pena es “motivadora”, y que el aumento general de las sanciones –la expansión del derecho penal– actúa sobre el cuerpo social y evita en el futuro la reiteración de conductas delictivas; lo cual genera un contraste entre este eje vertebrador del proceso de reforma penal y la misión que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Artículo 18) y la particular de Jalisco (Artículo 4), le asignan a la pena, la que se erige como la misión del sistema penal mismo, a saber:

“[...] los gobiernos de la Federación y de los estados organizarán el sistema penal, en sus respectivas jurisdicciones, sobre la base del trabajo, la capacitación para el mismo y la educación como medios para la readaptación social del delincuente [...]”.

Al aumentar las penas y agravar el sistema de reincidencia (como se da cuenta más adelante), la reforma repercute sin duda en un notable incremento del número de ciudadanos encarcelados, lo que puede llevar en un tiempo reducido a alimentar una sobrepoblación penitenciaria.

La pena o sanción como legitimadora del nuevo Código Penal

Esta reforma tiene, entre otros, los siguientes efectos: 1) aumentar el máximo de la pena de prisión a cincuenta años; 2) fijar la imprescriptibilidad del estado de reincidencia; 3)

dejar prácticamente como letra muerta al instituto de la condena de ejecución condicional; y 4) obligar a los jueces a sumar las penas en caso de concurso de delitos, es decir, la comisión de dos o más delitos por la misma persona.

De lo mismo, surge que la reforma encuadra definitivamente al Código dentro de la pena asumida como funcional a la prevención especial negativa: de lo que se trata es de neutralizar o eliminar directamente al delincuente del cuerpo social. Este uso del sistema penal, además de resultar inconstitucional por los motivos explicados, es violatorio del concepto de persona establecido en el artículo 1º de la Declaración Universal de Derechos Humanos, así como en el artículo 1º de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Dicho en otras palabras, con la reforma penal se parte de la idea de que con una amenaza de pena mayor, tal vez se disuada al delincuente de cometer futuros crímenes (lo que se denomina función de prevención general negativa). No obstante, la experiencia demuestra que dicho esquema no funciona en la realidad, por cuanto a la hora de evaluar si le conviene o no cometer un delito, el infractor de la ley penal sólo tiene en consideración las probabilidades de ser descubierto o aprehendido por la autoridad.

Reforzamiento de figuras penales inconstitucionales y/o violatorias de los Derechos Humanos

A partir de esta concepción, el proceso de reforma penal quebranta un conjunto de principios consagrados por el Estado de Derecho, entre los que destacan:

-Principio de Lesividad, al contener el Código Penal de Jalisco un gran número de artículos empeñados en fijar una moral pública que, supuestamente, es la conforme a la moral social, establecida en forma autoritaria por el Estado. Algunos de estos artículos han sido introducidos por la reforma o conservados en artículos que la misma modificó; otros, resultan tan evidentes que se consideró importante señalarlos. Entre otros, se pueden citar los que siguen:

Artículo 135. Se impondrán de tres meses a dos años de prisión: I. Al que fabrique, reproduzca o publique libros, escritos, imágenes y objetos obscenos y al que

los exponga o, a sabiendas los distribuya, haga circular o transporte; Artículo 136, al establecer el inicio de la práctica sexual antes de los 18 años como “corruptora” y la práctica homosexual como “corruptora”; Artículos 19, 29 bis y 122, respectivamente, que establecen el tratamiento de deshabitación o desintoxicación como pena; el Artículo 174 al definir qué es ser “casto y honesto”; el Artículo 176 al imponer tratamiento psicológico; e, incluso, la penalización del adulterio.

Principio de Intrascendencia

En contra de la opinión de algunos sectores (entre ellos el Consejo Ciudadano de Seguridad Pública, Prevención y Readaptación Social), que sostienen como un avance el hecho de que el Código Penal se ocupe de la reparación de los daños, dicha tendencia forma parte de una técnica legislativa errada y englobada dentro de la administrativización de dicho derecho.

Cabe aclarar que la denominada administrativización u ordinarización del Derecho Penal constituye una tendencia a asignarle al mismo misiones que, por su misma naturaleza, le son extrañas y pertenecen a otras ramas del universo jurídico, como la problemática del Derecho Familiar, del Derecho Fiscal, del Derecho Ambiental, del Derecho Mercantil, del Derecho Civil. En definitiva, el incumplimiento de prácticamente cualquier norma jurídica se encuentra conminado por la amenaza de pena.

La reparación del daño debe ser tratada en forma específica y detallada en el ordenamiento civil y en el marco de una teoría de la reparación integral del daño. Resulta absurdo y obsoleto que el Código Penal se ocupe de fijar pautas de daño moral, lucro cesante y daño patrimonial, por ejemplo. Sí se debe garantizar la participación de la víctima en el proceso penal para que pueda, entre otras cosas, solicitar al juez penal la reparación del daño, quien al fallar debe tomar en cuenta –en su caso– las normas que emanan del ordenamiento civil para decidir al respecto.

Principio de *non bis in idem*

Por otra parte, al fijar la imprescriptibilidad del estado de reincidencia se da al traste con el principio *non bis in idem* (nadie puede ser sujeto de sanciones dos veces por la misma

causa), a la sazón, uno de los fundamentos del Estado de Derecho. Y es que no debe perderse de vista que la reforma ha hecho hincapié en facilitar la declaración de una persona como reincidente. El estado de reincidente afecta a la persona que, en virtud de haber sufrido una condena y purgado una pena con anterioridad, habilita al sistema jurídico a actuar con mayor rigurosidad.

El presupuesto de la intervención penal se basa más en razones de peligrosidad social que en la lesión efectiva de bienes jurídicos y de culpabilidad individual por el hecho. De ahí que se pretenda dar un tratamiento agravatorio específico a la reincidencia y a la habitualidad, en una línea que ya se había propuesto en los estados totalitarios del nacionalsocialismo y el fascismo en los años treinta del siglo XX (acompañado por la sustitución del concepto de culpabilidad por el de peligrosidad).

En ambos casos, se condena a una persona por un delito cometido del que ya purgó su pena, y se viola abiertamente el principio de que nadie puede ser juzgado y condenado dos veces por el mismo hecho, además del principio de culpabilidad estricta al momento de imponer pena. Pero lo más contradictorio es que el propio Estado que confiesa su fracaso (un delincuente que fue oportunamente cooptado por el sistema penal y supuestamente “rehabilitado”, volvió a cometer un delito), transfiere su responsabilidad al criminal, en lugar de hacerse cargo de él como persona.

Esta reforma está sustentada en un sistema totalmente irracional: la imprescriptibilidad de la primera condena a los efectos de tenerla en cuenta para declarar el estado de reincidente.

A lo anterior se suma la innecesaria Ley contra la Delincuencia Organizada en el ámbito local (2004) que, incluso, puede llegar a generar un conflicto de competencias con la Federación, tal como se desprende del Artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, que regula la intervención de las comunicaciones privadas. Con ella, se soslaya que, desde hace más de tres décadas, la delincuencia organizada es concebida como una amenaza a la seguridad nacional.

En síntesis, este ordenamiento jurídico sólo contribuye a generar aun más caos en la legislación penal de la entidad: dispersión del ordenamiento jurídico en materia penal que escapa a su código, e injerencia en el ámbito de la Federación, que desde hace más de treinta años, en su agenda de riesgo, percibe a la delincuencia organizada como una amenaza a la seguridad nacional e, incluso, empeña a los militares en su combate.

Fisiología del sistema de justicia penal

En la actualidad, oficialmente se reconoce que de cada cien denuncias, menos de 2 concluyen en condena o castigo para quienes delinquen (González Márquez, 2008: 615). Esto es, en el estado de Jalisco se registra sólo 7% de los delitos, se esclarece 26% de los mismos, y se logra presentar ante los jueces (compareciendo los imputados en libertad o capturados) a 58% de los consignados; por lo que en la entidad, en promedio, la probabilidad de cometer un delito y ser puesto a disposición de un juez es de 1.05% (Zepeda Lecuona, 2008:241).

Tabla 15.4. **En México (competencia local) 98.3% de los delitos quedan impunes**

Impunidad en el ámbito local (2006)				
	Delitos denunciados	Averiguaciones concluidas	Presentación de consignados	Probabilidad de que el presunto responsable llegue a ser detenido
Promedio	12 de cada 100	26 de cada 100	55 de cada 100	1.7 de cada 100 (0.01703)
Homicidio	100 de cada 100	39 de cada 100	58 de cada 100	22.6 de cada 100 (0.2262)

Fuente: Elaborado por Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C. (CIDAC), con base en: columna 1:3ª Encuesta de victimización ICESI, 2005; columna 2: Anuarios Estadísticos, 2006; columna 3: base de datos CIDAC e INEGI, Cuadernos de Estadísticas Judiciales.

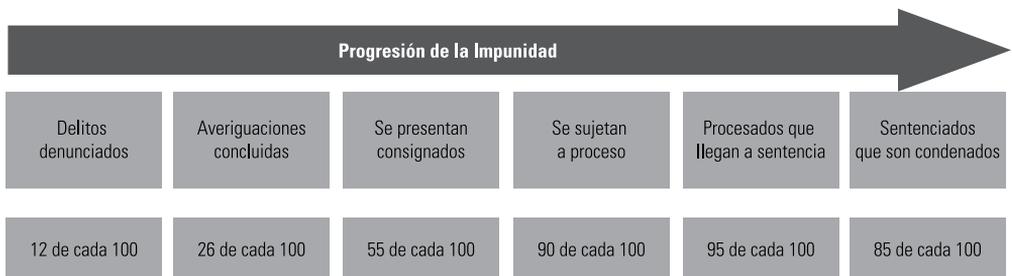


Figura 15.4. **Progresión de la Impunidad**

Fuente: ICESI, años varios; Zepeda Lecuona, 2008.

Estado de Jalisco

97.9% de los delitos quedan impunes.

1.71% de presuntos responsables detenidos.

72.67% de consignados que son condenados.

2.1% de los ilícitos condenados.

Siguiendo a un reconocido tratadista a cargo de los estudios pioneros sobre el funcionamiento del Ministerio Público en Jalisco (Zepeda Lecuona, 2008: 240, 241 y 242):

Una vez que el denunciante logra remontar la distancia hacia la procuraduría, si bien existe un proceso denominado “atención en primera línea” que consiste en un trato ágil para ciertos tipos de denuncias (con detenidos o con evidencias que hagan posible una reacción o resolución pronta), la mayoría de los casos enfrentan costos adicionales, como la espera para presentar la denuncia. Una práctica muy extendida en el procesamiento de los reportes, es que a los denunciantes se les entrega un acta circunstanciada [...] sin registrarse en las estadísticas el ilícito. Cuando el denunciante no acude con facturas o algún otro comprobante, se le pide que regrese para “ratificar” su denuncia [...] en tanto, no se abre una averiguación previa, por lo que estos delitos no quedan registrados en los índices de la procuraduría, propiciando que los pasivos y número de ilícitos registrados descienda. Estos factores son los que pueden explicar en gran medida el desplome de las tasas de reporte en Jalisco [...] Además de las pérdidas de las víctimas (que, con estas ineficiencias, pocas veces ven reparados sus daños), se encuentran pérdidas sociales por el descenso en la calidad de vida, la percepción de inseguridad y los altos costos de tratar de suplir al Estado en los servicios de seguridad personal.

En cuanto a los derechos humanos, paradójicamente la Procuraduría General de Justicia del Estado de Jalisco es la autoridad contra la cual se interpone el mayor número de quejas ciudadanas por presuntas violaciones a los derechos fundamentales: en 2001, se recibieron 813 quejas en su contra; durante 2002, el número se incrementó a 839; en 2003, descendió a 725; en el 2004, hubo un nuevo aumento en comparación con el año anterior,

ya que se presentaron 794; en 2005, se recibieron 764; mientras en 2006, 700; en 2007, 718; y cerrando 2008, con 652. De igual forma, la mayoría de las recomendaciones por quebrantamientos graves a los derechos fundamentales se dirigen al Ministerio Público local (Comisión Estatal de Derechos Humanos Jalisco, Informes Anuales 1995-2008).

Adicionalmente, cabe señalar que en junio de 2008 se llevaron a cabo sendas reformas penales a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tendientes a sustituir el actual sistema penal inquisitivo por el acusatorio en materia de procedimiento penal, con el objeto de simplificar los procedimientos para poner a consideración judicial el asunto, con la consecuente desburocratización de la averiguación previa. Esta verdadera transformación del sistema de justicia penal tendrá su correlato en el estado de Jalisco, como imperativo legal del constituyente permanente.

Arquitectura del sistema de justicia penal: administración e impartición de justicia

Por su parte, la administración en impartición de justicia descansa en la entidad en el Poder Judicial, compuesto por un Supremo Tribunal de Justicia, 34 magistrados, 98 jueces de primera instancia, 56 jueces menores, 23 jueces de paz y 6 jueces especializados en adolescentes en conflicto con la ley.

Su base normativa se encuentra prevista en el Capítulo II, Artículos 56 a 71, de la Constitución Política del Estado de Jalisco y en la Ley Orgánica del Poder Judicial. Durante la vigencia de la Constitución Política del Estado, expedida el 8 de julio de 1917, se han promulgado cinco Leyes Orgánicas del Poder Judicial: en 1917, 1936, 1987, 1994 y 1997.

En consonancia con la reforma a la Constitución General de la República de 1994, en el año 1997 ocurrió una importante reforma a la estructura y funcionamiento del Poder Judicial, a saber:

- En primer término, se estableció la integración de los Tribunales de lo Contencioso y Administrativo y del entonces Contencioso Electoral al Supremo Tribunal de Justicia, a fin de unificar la función jurisdiccional y escindirlos de la esfera e influencia del Poder Ejecutivo.

- Se creó el Consejo General del Poder Judicial, con las funciones de administración, vigilancia y disciplina de este Poder, con excepción del Supremo Tribunal de Justicia, del Tribunal de lo Administrativo y del Electoral. El Consejo General del Poder Judicial se integró originalmente por siete miembros (actualmente, 5), de los cuales uno es el Presidente del Supremo Tribunal de Justicia.
- Se estableció un sistema de designación de los magistrados de los tribunales del Poder Judicial, mediante convocatoria pública realizada por el Congreso del Estado. Asimismo, se restringió el carácter vitalicio de los magistrados del Supremo Tribunal de Justicia, señalando que el periodo de duración de un magistrado sería de siete años, y que puede ser ratificado por 10 años más, pero sin que, por ningún motivo, exceda a un periodo mayor de diecisiete años en total.

El mayor volumen de asuntos manejados por el Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Jalisco se relaciona con la justicia civil, familiar y mercantil, que en 10 años ha aumentado casi en una tercera parte, pues de manejarse 61,227 asuntos en 1999, pasaron a recibirse 92,391 en 2009, tal como se puede constatar en la siguiente Tabla:

Tabla 15.5. **Total de asuntos presentados en la oficialía de partes, Juzgados Civil, Familiar y Mercantil**

1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
61,227	61,451	63,614	67,643	66,691	68,797	73,966	71,147	79,533	81,238	92,391

Fuente: Poder Judicial, Consejo de la Judicatura del Estado de Jalisco, 2009; disponible en, <http://wcpj.jalisco.gob.mx/estadisticasphp>

De estas cantidades, el mayor número de asuntos tiene que ver con los juicios mercantiles, que representan en promedio 40% de los casos, seguidos en una proporción aproximada de 15% por los juicios civiles y de 7% por divorcios por mutuo consentimiento.

En materia penal, durante el proceso, el juez debe basarse (en el término general de 72 horas) en lo actuado en la averiguación previa y en el pliego de consignación, para fijar, en su caso, mediante el auto de formal prisión, el contenido al que habrá de constreñirse todo el proceso; el Ministerio Público también puede suspender o terminar por causa distinta de la sentencia el proceso, al solicitar que éste sea sobreseído. También el Ministerio Público limita y determina la actuación fundamental

del juez en la valoración del expediente y la emisión de la sentencia, debido a que sus actuaciones de la averiguación previa (si no fueron desvirtuadas por el procesado) deben considerarse verdad legal (lo que restringe la facultad de verificación del juez). De igual manera, el juez está obligado a sujetarse a la clasificación legal de los hechos que haga el Ministerio Público en sus conclusiones, independientemente de las pruebas reunidas y demás constancias del expediente (Zepeda Lecuona, 2004: 388).

Todo ello pone al desnudo las limitaciones que, bajo un sistema penal inquisitivo, tiene el juzgador en Jalisco; lo que, de aprobarse el paquete de reformas legislativas para la transición a un sistema acusatorio, transformará al juez como operador clave del drama penal.

Posteriormente, el 30 de enero de 2007 se publicó la Ley de Justicia Alternativa del Estado de Jalisco, cuya aplicación corresponde al Instituto de Justicia Alternativa para el Estado de Jalisco, dependiente del Poder Judicial; se espera que coadyuve, de manera importante, a aliviar la sobrecarga en los tribunales, resolviendo controversias mediante el arbitraje, la mediación o la conciliación. Con ello, se pretende dar cumplimiento a la letra y espíritu del Artículo 17 de la Constitución Federal, introducida en 2008, en el sentido de que “las leyes preverán mecanismos alternativos de solución de controversias”.

Ejecución de penas: panorama general y menores infractores

Cuando se hace referencia al sistema de readaptación social, se suele pasar por alto que el mismo forma parte del sistema de justicia penal, específicamente de su parte final; por lo tanto, el también llamado sistema penitenciario, constituye un eslabón más de la cadena de la política criminal del estado.

Del total de 34 reclusorios existentes en Jalisco,² once dependen administrativamente del Poder Ejecutivo de Estado de Jalisco y el resto están bajo la tutela de los municipios; esto es, 23

2 A los que se suma el Centro Federal de Readaptación Social (CEFERESO) de alta seguridad, localizado en la delegación de Puente Grande, en el municipio de Tonalá.

reclusorios preventivos se encuentran a cargo de igual número de ayuntamientos. Esta situación de facto, es claramente violatoria del Artículo 18 constitucional, que no contempla a los municipios en el fin teleológico de la readaptación social.

Además, el funcionamiento de los reclusorios municipales de Jalisco, se caracteriza por: carencia de infraestructura y edificación adecuadas, saturación o sobrepoblación y hacinamiento, que da al traste con la necesaria clasificación y separación de los reos, falta de reglamento interno, ausencia de personal capacitado para atender a la población de reclusos, deficiente atención médica y odontológica y condiciones de vida inadecuadas e incluso inhumanas.

Se trata de aquellos inmuebles municipales que, en general, albergan presuntos responsables que están en espera de sentencia; es decir, personas sujetas a proceso por un juzgado penal. Y en cuya operación se incumple con las reglas mínimas de privación de la libertad, a la luz de sus propias limitaciones, generándose autogobierno.

La existencia de estos centros de detención municipal responde al incremento de la población penitenciaria en la entidad, al hacer las autoridades de la prisión la respuesta predominante al fenómeno delictivo: mientras el número de reos del fuero común se duplicaron en el país de 2000 a 2008, en Jalisco se cuadruplicó (para sumar casi 16 mil actualmente), 57 por ciento de los cuales son procesados; incrementándose, también, la tasa por cada 100 mil habitantes (Sistema Nacional de Seguridad Pública, 2008).

Asimismo, Jalisco hace de la prisión preventiva un uso extenso, y ocupa el primer lugar nacional; lo que pone en entredicho el derecho fundamental que concibe a ésta como una medida excepcional.

Tratándose de menores infractores, el 7 de enero de 2006 se promulgó la Ley de Menores Infractores del Estado de Jalisco, que responde a un modelo relativamente más avanzado que los ordenamientos jurídicos anteriores y similar al promulgado en el ámbito federal en el año 1991. Sin embargo, esta ley nació muerta, pues llegó a destiempo con la reforma a la Constitución General de la República de diciembre de 2005, en virtud de la cual se estableció la garantía de debido proceso en la justicia penal de adolescentes y los tribunales especializados para ellos, lo que implica necesariamente la judicialización de estos

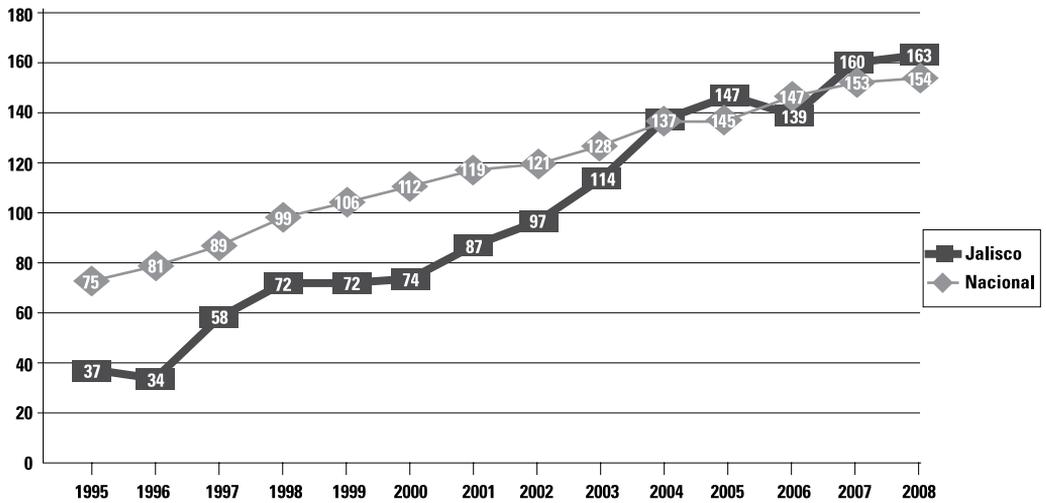


Figura 15.5. **Población carcelaria de competencia local por cada 100 mil habitantes**

Fuente: Gobierno del Estado de Jalisco, Informes de Gobierno, 1995-2001 y 2001-2007; INEGI, Estadísticas Judiciales, años varios; e Informes de Gobierno de la Presidencia de la República, Anexos Estadísticos, años varios

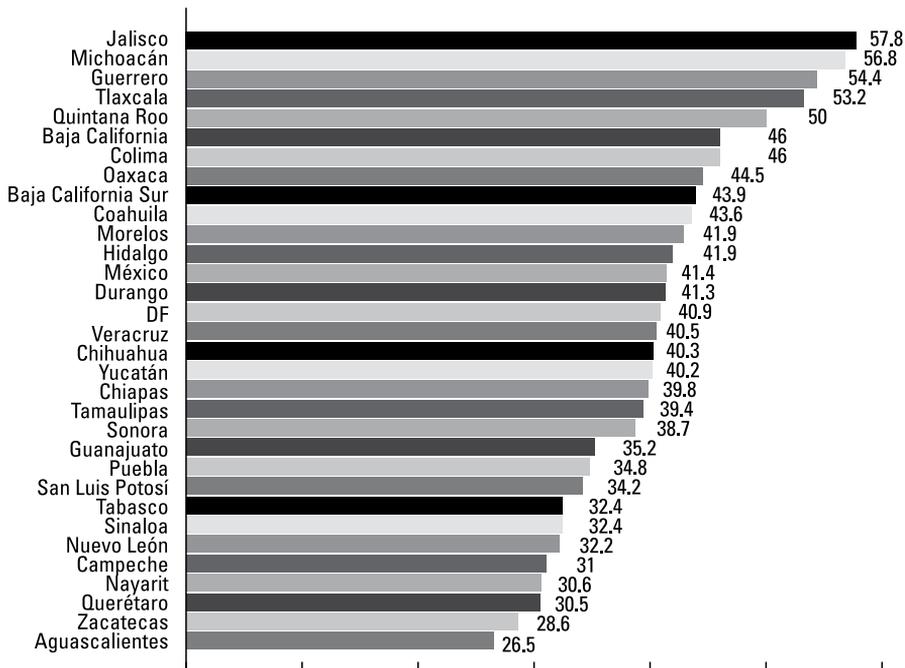


Figura 15.6. **Prisión Preventiva**

Fuente: Gobierno del Estado de Jalisco, Informes de Gobierno, 1995-2001 y 2001-2007; INEGI, Estadísticas Judiciales, años varios; e Informes de Gobierno de la Presidencia de la República, Anexos Estadísticos, años varios.

procedimientos, que antes se ventilaban ante una dependencia del Poder Ejecutivo. Por ello, el 12 de mayo de 2006, se sancionó la Ley de Justicia Integral para Adolescentes del Estado de Jalisco, que obliga a la creación de seis juzgados especializados en justicia penal para adolescentes, dependientes del Supremo Tribunal de Justicia del Estado; con ello, queda saldada parte de la deuda histórica contraída con los menores infractores.

Balance final: dos décadas de justicia penal jalisciense

Los últimos veinte años han atestiguado profundas transformaciones a la arquitectura jurídica del sistema de justicia y, particularmente, del sistema de justicia penal. Al formar parte de una Federación, Jalisco no ha podido sustraerse a dicha metamorfosis y, paulatinamente, ha ido introduciendo los cambios previstos por el constituyente permanente federal. No obstante, quedan aun pendientes los más recientes, relacionados con el sistema acusatorio y oral en materia penal y que habrán de instrumentarse, de acuerdo con la normativa constitucional, en un máximo de ocho años.

Asimismo, el estado de Jalisco presenta un rezago en la actualización de leyes y, a su vez, en los reglamentos elaborados por las instancias administrativas correspondientes de las distintas dependencias gubernamentales en materia de seguridad pública y penitenciaria. Si bien hubo importantes esfuerzos como la expedición de la Ley de Ejecución de Penas, la Ley de Justicia Integral para Adolescentes del Estado de Jalisco, así como de los Reglamentos Interiores de los Centros Integrales de Justicia Regional y el Reglamento de los Servicios Privados de Seguridad, entre los más significativos, se requiere actualizar ordenamientos tales como la Ley de Seguridad Pública del Estado, expedir el Reglamento de la Ley de Ejecución de Penas y modificar el Reglamento Interior de la Secretaría de Seguridad Pública, Prevención y Readaptación Social, así como el Reglamento de la Policía Estatal, entre otros.

El reto, sin embargo, no es sólo de adecuación normativa, sino de transformación de la realidad vivida por jaliscienses de carne y hueso, que esperan y demandan justicia.

De ahí que una segunda parte del cambio tenga que ver con las estructuras operacionales y el capital humano. No se puede construir sobre cimientos viejos. Nuevos servidores

públicos, nueva mentalidad, optimización del trabajo, mística de servicio y capacitación, son a todas luces, los desafíos del presente siglo; impulsar la profesionalización, el servicio civil de carrera y la especialización entre el personal de la procuración de justicia, así como la modernización tecnológica, desarrollo e implementación de información y comunicaciones apropiadas para la investigación del delito y la ampliación de la infraestructura existente, son algunos aspectos que deberían jalonar el camino de la transformación en el ámbito penal de la entidad.

También, es necesario redimensionar el sistema de justicia penal en Jalisco, a fin de posibilitar la utilización de medios alternos de solución de conflictos, enmarcados en la justicia restaurativa. El motivo de lo anterior es la ineficiente respuesta del saturado sistema penal que nos rige, el cual no satisface las necesidades reales de nuestra sociedad, ya que resulta costoso en su mantenimiento.

De igual modo, resulta pertinente dotar de mejores herramientas a las instancias de procuración de justicia y seguridad pública encargadas de combatir a la delincuencia organizada.

En conclusión, se trata de diseñar, ejecutar y evaluar una política criminal en sus dos vertientes: control penal, a partir de estudios y análisis de las causas de la comisión de delitos y conductas antisociales y establecer medidas de prevención y combate eficientes y eficaces; y control administrativo, garantizando concursos públicos de oposición y servicio civil de carrera, para que sean los mejores hijos de Jalisco quienes estén a cargo de la dirección y operación de un sistema de justicia penal acusatorio en el marco del Estado democrático de derecho.

Referencias:

Cabrera, L. (1963). *La Misión Constitucional del Procurador General de la República* (2ª ed). México: Ediciones Botas.

Cárdenas Jiménez, A. (1995-2001). *Informes Anuales de Actividades*. Guadalajara: Gobierno del Estado de Jalisco.

Carrasco Rueda, J. (1997). *Por una concepción sistémica del derecho de la seguridad pública*. En Moloeznik Gruer, M. P. (Coord.), *Alternativas de Políticas Públicas <Seguridad Pública>* (11-21). Guadalajara: Universidad de Guadalajara.

Comisión Estatal de Derechos Humanos Jalisco (1995-2008). *Informes Anuales*. Guadalajara: Gobierno del Estado de Jalisco.

Congreso de la Unión (2002). Dictamen de la iniciativa de Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República de las Comisiones Unidas de Justicia y Derechos Humanos y de Gobernación y Seguridad Pública, LVIII Legislatura de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, México, 24 de octubre de 2002.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: Artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, versión actualizada disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/Leyes-Biblio/pdf/1.pdf>

COPARMEX, Centro Empresarial de Jalisco, SP (2003). Propuesta de reforma penal, firmada por Juan José Frangie Saade y Martha S. Rodríguez Aceves, presidente de la Coparmex Jalisco y presidenta de la Comisión de Estudios Jurídicos de ese organismo, respectivamente.

Fix-Zamudio, H. La Función Constitucional del Ministerio Público. En *Anuario Jurídico* (1978), 145-195.

Gobierno del Estado de Jalisco (2003). Decreto número 19997. Se reforman, adicionan y derogan diversos artículos del Código Penal de Jalisco; publicado en Periódico Oficial El Estado de Jalisco, Guadalajara, 12 de junio de 2003.

Gobierno del Estado, Poder Ejecutivo (N.D.). Informe Cuatrimestral 2009-I, Eje 3: Respeto y Justicia. Disponible en: http://informe.jalisco.gob.mx/files/informe_cuatrimstral-2009-I_V1-1.pdf

González Márquez, E. (2008). Segundo Informe de Gobierno, Guadalajara, 2008, Eje 3 Respeto y Justicia. Disponible en: <http://informe.jalisco.gob.mx/files/5RespetoJusticia.pdf>,

Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad (ICESI) (2009). Encuestas Nacionales sobre Inseguridad 2001 a 2009 (ENSI). Disponibles en: <http://www.icesi.org.mx/>

Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad (ICESI). ENSI-6. Disponible en: <http://www.icesi.org.mx/documentos/encuestas/encuestasNacionales/ENSI-6.pdf>

Jakobs, G. y Cancio Meliá, M. (2003). *Derecho penal del enemigo*. Madrid: Civitas Ediciones.

Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República (2002). En Diario Oficial de la Federación (DOF), México, 27 de diciembre de 2002, Primera Sección.

Ley contra la Delincuencia Organizada del Estado de Jalisco (2004). Decreto 20422, publicado en el periódico oficial El Estado de Jalisco el 10 de febrero de 2004, en su sección III; y posteriormente reformado por decreto 20620, publicado el 23 de octubre de 2004.

Loera Guerrero, M. (2006). *La actuación del ministerio público en las averiguaciones previas integradas en la zona metropolitana de Guadalajara*. Tesis para obtener el grado de Maestro en Derecho. Guadalajara: Universidad de Guadalajara.

Moloeznik, M. P. y Moloeznik V. G. (2003). La reforma al Código Penal del Estado de Jalisco a la luz de los derechos humanos, Comisión Estatal de Derechos Humanos, Gaceta 34, (6 de diciembre).

Moloeznik, M. P. y Moloeznik, V. G. (2006). Reporte de Jalisco, Colección Red de Investigaciones sobre Reformas Penales Comparadas en México. México: CIDAC.

Muñoz Conde, F. (2003). El derecho penal del enemigo. México: Instituto Nacional de Ciencias Penales, Conferencias Magistrales.

Poder Judicial, Consejo de la Judicatura del Estado de Jalisco (2009). Total de Asuntos Presentados en la Oficialía de Partes, Guadalajara. Disponible en: <http://wcgpj.jalisco.gob.mx/estadisticas.php>

Rosas Chávez, P. (1997). La Seguridad como Política Pública. En Moloeznik Gruer M. P. (Coord.) Alternativas de Políticas Públicas <Seguridad Pública> (3-10). Guadajara: Universidad de Guadalajara.

Sistema Nacional de Seguridad Pública, Secretariado Ejecutivo, Dirección General del Sistema Nacional de Información sobre Seguridad Pública (2008). Población de Internos por fuero y situación jurídica.

Zepeda Lecuona, G. (2004). Crimen sin castigo (Procuración de justicia penal y ministerio público en México). México. Fondo de Cultura Económica / Centro de Investigación para el desarrollo, A.C. (CIDAC).

Zepeda Lecuona, G. (2009). Material inédito.

Zepeda Lecuona, G. (2008). *Seguridad Ciudadana, Justicia Penal y Derechos Humanos en Jalisco durante 2007*. En Centro de Justicia para la Paz y el Desarrollo, Informe sobre la situación de los Derechos Humanos en Jalisco 2007-2008 (238-248). México: CEPAD.

CAPÍTULO 16



Cambio y diseño institucional en los poderes

Javier Hurtado y Alberto Arellano

Introducción¹

En el presente capítulo bosquejaremos el diseño y los cambios en lo que han estado inmersos los poderes públicos y las estructuras gubernamentales de Jalisco en el lapso comprendido entre los años 1990 y 2009. Intentaremos dar cuenta del grado, intensidad e intencionalidad del diseño institucional y los cambios. Para lograr este cometido, esta sección descansa en dos apartados. En el primero analizamos la estructura y los cambios institucionales, en el periodo referido, en cuanto a los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, el municipio y los organismos autónomos. En el segundo hacemos un balance de la relación entre los poderes para ver los claroscuros de las relaciones instituidas. Esta misma inquietud la extendemos a los organismos autónomos para indicar el estado del proceso de cambio político a la democratización.

Estructura y cambios institucionales (1990-2009)

En los tres primeros años de la década de 1990 en Jalisco se intensificó el proceso llamado de transición política a la democracia. Así lo reflejan las movilizaciones, el resquebraja-

¹ Queremos agradecer a Felipe de Jesús Rodríguez Salazar por sus labores de asistencia para la elaboración de este documento.

miento del régimen priísta, el crecimiento de la oposición panista en los procesos electorales y el surgimiento de nuevos estilos y prácticas en el régimen político². El resultado de este proceso es nuestra lejanía del viejo sistema político que descansaba en un Ejecutivo de poderes metaconstitucionales y en el partido hegemónico cuyo régimen era autoritario, vertical y piramidal (Casar, 2002: 41-78).

Sin embargo, observamos en el proceso: 1. Que el nuevo sistema político en Jalisco se distingue por su complejidad, multiplicidad y diversidad de jugadores políticos, sociales y económicos, hay actores con poderes de veto cuya aquiescencia es necesaria para modificar el *status quo*. 2. Que los cambios en el sistema político no se han expresado en disposiciones legales e institucionales que permitan gestionar mejor la nueva realidad. 3. Que a mayor cantidad de jugadores, se multiplican las dificultades para realizar reformas; y 4. Que en tales circunstancias el cambio institucional tiende a postergarse y la gobernabilidad a complicarse (Hurtado, 2009).

De esta manera se puede decir, en modo enunciativo, que los actuales componentes del sistema político en Jalisco son de dos tipos: los formales o institucionales por un lado, y los actores extragubernamentales o fuerzas informales que influyen de forma activa o pasiva, como objetos o sujetos de las decisiones políticas, por el otro (Hurtado, 2009)³.

Pero dada su complejidad para tratarlos en este breve espacio, nosotros sólo abordaremos el régimen político y concretamente el cambio en las “reglas de juego”. Tenemos en cuenta que un sistema político es un todo articulado que incluye el sistema de gobierno, el sistema de partidos, el sistema electoral y el sistema cultural, y que su funcionamiento adecuado depende de su puesta “a tiempo” y capacidad de sincronización (Hurtado, 2008). Desde esta consideración, en las siguientes líneas daremos cuenta de su estado, con una

2 Véase por ejemplo los siguientes trabajos: Arellano, 2008a, 2008b y 2006; Alonso, 2007: 73-108; 2006 y 1995; Martín y Regalado, 2006: 237-271; Ceja, 2007: 32-43; Acosta, 2004: 53-78; Romero, 2004: 65-81; Hurtado y Valdez, 2003; Zepeda y Madrigal, 2002; Romero, 2001; Ramírez y Regalado, 2000; Gómez López, 1997.

3 Los primeros están integrados por: el Poder Ejecutivo; el Congreso de Jalisco y específicamente sus líderes parlamentarios; los dirigentes de los tres principales partidos políticos; los titulares de los tres principales organismos constitucionales autónomos y ciudadanos como la Comisión de Derechos Humanos, el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana y el Instituto de Transparencia; y el Poder Judicial con sus respectivas instancias. En tanto que en los segundos están la Iglesia católica (cuya preponderancia tendería a incrementarse o a disminuir dependiendo si sus interlocutores son políticos emanados del PAN o de otro partido); los grandes empresarios; la estructura del narcotráfico y/o del crimen organizado; los directivos o propietarios de los principales medios de comunicación escritos y radiofónicos; así como los grupos de presión e interés que se conforman o crean en la formulación e implementación de las políticas públicas.

mirada clara y general de su soporte político-institucional y los pendientes o problemas internos que tiene o pudiera enfrentar.

Cuando hablamos de régimen político nos referimos a dos dimensiones: la primera está circunscrita a las normas e instituciones políticas, mientras que la otra está relacionada con las prácticas políticas (Hurtado, 2001: 66). No obstante esta precisión, aún sigue siendo un enorme reto abordarlas en su conjunto por lo que en este capítulo daremos un vistazo a la primera dimensión. Nuestra intención es dar cuenta de lo que ha cambiado y permanece en Jalisco desde 1990 hasta bien terminada la primera década del siglo XXI y en cuanto al diseño institucional del régimen político.

El soporte institucional que vamos a esbozar, a grandes rasgos, es el de los tres poderes de Jalisco: Ejecutivo, Legislativo y Judicial, así como los cambios que ha sufrido el municipio y los organismos autónomos en el periodo de 1990 a 2009. Antes conviene precisar que la reforma política de 1997 implicó un cambio profundo en las estructuras gubernamentales que en la práctica se tradujo en una nueva constitución (Hurtado, 1998a) que tendría que analizarse. Empero, nos referiremos a ella en función de cada poder, ámbito de gobierno o institución por separado.

El Poder Ejecutivo

Un cambio institucional paradigmático en el Poder Ejecutivo ha sido la modificación del sistema de gobierno al hibridar el modelo presidencial clásico con figuras y mecanismos de otros sistemas, como el parlamentario o semipresidencial, o bien al insertar en nuestro régimen los mecanismos que existen en otros presidencialismos latinoamericanos. La intención de incrustarlos sería la de mejorar la cooperación entre el Ejecutivo-Legislativo y evitar los gobiernos divididos: una consecuencia de la alternancia y posible mal congénito del presidencialismo (García, 2008; Hurtado, 2001; y Lujambio, 2000).

En esta dirección, la verdad es que los cambios han sido pocos. Es más, en la reforma política de marzo de 1997, los cambios al Poder Ejecutivo se dirigieron a precisar sus estructuras internas, sus funciones, atribuciones y/o competencias para o hacia las políticas públicas.

Los cambios de fondo y nodales han sido pocos. Uno circunscrito quizá a atenuar el gobierno dividido fue la reforma constitucional de abril de 1997 en la que se especificó que se consideraba aprobado por el Poder Ejecutivo todo proyecto que no fuera devuelto con observaciones al Poder Legislativo. Sin embargo, el tipo de relación que hubo entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, dirigido al régimen y sistema político de Jalisco, sigue o se da en el marco de los problemas consustanciales del presidencialismo.

Por tales motivos, el cambio cualitativo en el Poder Ejecutivo en los años que van de 1990 al año de 2009 fue la alternancia de 1995. Por primera vez el Partido Revolucionario Institucional (PRI) perdió la gubernatura y el Partido Acción Nacional (PAN) no sólo la ganó en esa ocasión, sino que la conservó y refrendó su triunfo en los siguientes dos procesos electorales. El PAN gobernaría de este modo del año 1995 al año 2013 (Tabla 16.1).

Tabla 16.1 **Gobernadores de Jalisco (1989-2009)**

Gobernador	Duración del mandato	Partido
Guillermo Cosío Vidaurri	1 de marzo de 1989 – 30 de abril de 1992	PRI
Carlos Rivera Aceves (interino y sustituto)	1 de mayo de 1992 – 28 de febrero de 1995	PRI
Alberto Cárdenas Jiménez	1 de marzo de 1995 – 28 de febrero de 2001	PAN
Francisco Javier Ramírez Acuña	1 de marzo de 2001 – 21 de noviembre de 2006	PAN
Gerardo Octavio Solís Gómez (interino)	21 de noviembre de 2006 – 28 de febrero de 2007	PAN
Emilio González Márquez	1 de marzo de 2007- (a 28 de febrero de 2013)	PAN

Fuente: Elaboración propia.

Pero otra situación significativa fue que la alternancia, en tanto fenómeno social y posibilidad real sustentada en el respeto al voto y en un sistema electoral competitivo, podría darle la oportunidad al PRI de obtener de nueva cuenta la titularidad del Ejecutivo. Es así como la alternancia es una posibilidad real o eventualidad en la contienda político-electoral (Bovero, 2000).

Concluimos tentativamente que el Poder Ejecutivo, únicamente ha estado inmerso, durante dos décadas, en procesos de cambio en sus estructuras internas. Esto dadas sus características e importancia en la toma de decisiones y las políticas públicas. Sus cambios internos se han dirigido a readecuar las secretarías que lo integran y, por lo tanto, al aumento de su burocracia.

El Poder Legislativo

Lo mismo que dijimos del Poder Ejecutivo en cuanto a que los cambios institucionales de gran calado son nulos también le es aplicable al Poder Legislativo. Nadie ha obligado a reflexionar y discutir sus estructuras de fondo. Por ejemplo, cuestionar el modelo unicameral en el Poder Legislativo o implantar la reelección de los representantes populares. Esto ha originado que las relaciones entre el Ejecutivo y Legislativo sigan las limitaciones de nuestro modelo presidencial y no hayan cambiado nada. Por ejemplo, no se han planteado, discutido ni creado figuras que eviten la confrontación, ni tan siquiera la parálisis entre ambos poderes. Es cierto que los problemas no se arreglan con simples incentivos jurídicos, pero la evidencia nos dice que, al estar cada poder controlado por partidos diferentes, las decisiones de gobierno en asuntos importantes se estancan. Cabe precisar que tampoco en la filiación partidaria de los poderes está la explicación del problema, ya que la experiencia jalisciense nos dice que puede haber parálisis aun cuando los grupos políticos pertenezcan al mismo partido.

Pese a lo anterior, los cambios institucionales que ha sufrido el Poder Legislativo se limitan a temas como su integración, los mecanismos para acceder a él o los requisitos con que deben contar sus integrantes. Esto se debe a la inquietud permanente de convertir los votos en escaños, evitar distorsiones en la representación ciudadana en el parlamento, o bien, provocarlas abierta o veladamente.

En cuanto a la integración del Poder Legislativo sí ha habido cambios. En siete legislaturas (1992-2013) el Congreso de Jalisco se ha integrado de 34 diputados hasta 39, pasando en diferentes momentos por 38 y 40 integrantes. La forma partidaria en cómo se integra es un dato que da cuenta su pluralidad (Tabla 16.2). Esto independientemente del análisis a detalle de su desempeño y en cómo se conduce en el campo político.

En los cambios internos llama la atención lo que en la opinión pública se les conoció como “diputados de repechaje” quienes accedían a una curul en el Con-

greso local bajo la modalidad de porcentajes mayores en las elecciones distritales. El ingreso de estos diputados de representación proporcional al Congreso estaba mediado por la lista que presentaban los partidos a las autoridades electorales. Esta novedad ha hecho que más de uno señale que dichos legisladores representan a las oligarquías partidarias.

Tabla 16.2. **Integración parlamentaria en el Congreso de Jalisco**

Legislatura	Mayoría Relativa			Representación Proporcional						Total	
	PRI	Total		PAN	PRI	PRD	FCRN	Total			
LIII (1992 – 1995)	PRI 20	Total 20		PAN 7	PRI 4	PRD 2	FCRN 1	Total 14	34		
LIV (1995 – 1998)	PAN 17	PRI 3	Total 20	PAN 8	PRI 8	PRD 2		Total 18	37		
LV (1998 – 2001)	PAN 9	PRI 11	Total 20	PAN 11	PRI 6	PRD 2	PVEM 1	Total 20	40		
LVI (2001 – 2004)	PAN 14	PRI 6	Total 20	PAN 7	PRI 10	PRD 2	PVEM 1	Total 20	40		
LVII (2004 – 2007)	PAN 6	PRI 14	Total 20	PAN 11	PRI 5	PRD 2	PVEM 2	Total 20	40		
LVIII (2007 – 2010)	PAN 19	PRI 1	Total 20	PAN 1	PRI 12	PRD 3	PVEM 1	PT 1	PNA 2	Total 20	40
LIX (2010 – 2013)	PAN 8	PRI-PNA 12	Total 20	PAN 9	PRI 6	PRD 2	PVEM 2	Total 19	39		

Fuente: Las Legislaturas y los Legisladores de Jalisco (1823-2007). <http://www.congreso.jalisco.gob.mx/servicios/BibVirtual/Bv2/Libroselec.cfm>

El Poder Judicial

Este poder es difícil de tratar institucionalmente para las ciencias sociales, dadas sus características. Es un poder segmentado y compuesto por diversas instancias revisoras y estructuradas jerárquicamente, por lo que hacer un análisis detallado es una empresa difícil. Sin embargo, al atender el objetivo de describir en un primer momento los cambios en los que ha estado inmerso en dos décadas, podemos decir que su integración ha sido un tema de discusión permanente. Ya sea porque se sigan los lineamientos legales o se dé la abierta intromisión de los otros poderes, sus características nos llevan siempre a reflexionar cómo lograr su independencia y autonomía.

Un cambio significativo se dio con la alternancia de 1995 al romperse una regla no escrita del antiguo régimen. Esta regla se traducían en “una renuncia en bloque” de los magistrados

de los tribunales que integran el Poder Judicial para que el gobernador entrante pudiera “proponer” los nombramientos o ratificaciones al Congreso del estado. Pese a ser un cambio importante, en los años siguientes quedó evidenciado que los actores de todos los partidos políticos han tratado de inmiscuirse en su vida interna.

Para el año 2009, la discusión institucional sobre el Poder Judicial se centró en la desaparición o no del Consejo de la Judicatura y/o que el gobernador volviera al viejo esquema de proponer al Congreso a los magistrados de los diferentes tribunales de Jalisco. Esto denota que no hemos sabido cómo encontrar el mejor de mecanismo de integración. Pero el cambio más importante se dio en la reforma de 1997. En ella se creó el Consejo General del Poder Judicial para las labores de la administración y la vigilancia de los jueces, el Tribunal Administrativo y el Electoral pasaron a formar parte del Poder Judicial y se indicó en términos constitucionales que el presupuesto ejercido no podría ser menor al del año anterior. Este cambio le otorgó al Poder Judicial cierta autonomía financiera (ver Tabla 16.3).

Tabla 16.3. Los cambios sustanciales en el Poder Judicial

Antes	Después
El Poder Judicial sólo estaba considerado en un capítulo de ocho artículos de la Constitución.	Se insertó un capítulo al ya existente que trató del Poder Judicial. Este capítulo señaló los principios de la administración de justicia. En total fueron 19 artículos los que organizan y regulan al sistema judicial.
El Supremo Tribunal se encargaba de las labores de administración, era el vigilante de la actuación de los jueces.	Se creó el Consejo General del Poder Judicial para las labores de la administración y la vigilancia de los jueces. Posteriormente este organismo cambió de nombre: Consejo de la Judicatura.
El Tribunal Administrativo y Electoral formaba parte del Poder Ejecutivo.	El Tribunal Administrativo y Electoral pasa a ser parte del Poder Judicial.
El Poder Judicial estaba inmerso en la dinámica de sumisión presupuestaria al Ejecutivo.	Se indicó en términos constitucionales que el presupuesto ejercido no podría ser menor al del año anterior.

Fuente: Arellano, 2008: 135-136.

Desde entonces hubo reformas parciales o dirigidas a modificar algún aspecto. Entre ellas podemos dar cuenta, por ejemplo, de las siguientes:

- a) Que los magistrados del Supremo Tribunal de Justicia pueden ser reelectos.
- b) Que los magistrados del Supremo Tribunal de Justicia pueden ser ratificados.
- c) Que el Pleno del Supremo Tribunal de Justicia elabore un dictamen técnico en el cual analice y emita opinión sobre la actuación y desempeño del magistrado, que junto con su expediente, será enviado al Congreso del Estado para su estudio.

d) En las que se establece explícitamente la autonomía del Tribunal Electoral y en las que se define como un órgano jurisdiccional competente para resolver las controversias en materia electoral, con autonomía en sus funciones e independencia en sus decisiones. Además se modifica el nombre del Consejo General del Poder Judicial por el Consejo de la Judicatura y su integración es muy distinta a la originaria y al funcionamiento de este organismo a nivel federal.

El municipio

El tema del municipio tiene muchas aristas, pero los cambios en el orden municipal han consistido o se han dado, siguiendo a Miguel Bazdresch (2005: 257-285), en cuatro direcciones o transiciones. A la legal, conocida por todos y que se explica en las reformas constitucionales al artículo 115 en los años de 1983 y 1999, se sumaron otras tres: la política, la hacendaria y de innovación gubernamental. Sobre la institucional, y como resultado de la reforma al 115 en diciembre de 1999, diremos que la estructura del municipio en Jalisco cambió.

Para empezar, la reforma federal reconoció a los ayuntamientos como un nivel o ámbito de gobierno. Esto trajo una serie de cambios sustanciales. En Jalisco, entre otras modificaciones legales, desapareció la Ley Orgánica Municipal y se creó la Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal. Del mismo modo, desapareció la figura de vicepresidente municipal y se incluyó en la planilla la figura del Síndico, quien sería electo por votación popular. Además, un cambio sustancial en la conformación territorial y municipal de Jalisco fue que a partir del 1 de enero de 2003, San Ignacio Cerro Gordo fue el municipio 125 en nuestro estado; y una más, que el caso de Capilla de Guadalupe fue llevado a las instancias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para que resolviera la controversia de si se creaba o no el municipio 126.

Los organismos autónomos y ciudadanos

Así como hubo cambios en los poderes de Jalisco, también los hubo en la creación de diferentes organismos autónomos y ciudadanos en materia electoral, de derechos humanos y de acceso a la información pública y la transparencia. Los entes creados vinieron, al me-

nos en teoría y en el discurso, a completar la rendición de cuentas en el plano horizontal (O'Donnell, 2007: 125). Fue así como la rendición de cuentas vertical y vinculada al sufragio fue complementada con la vigilancia que harían estos organismos autónomos y/o ciudadanos. Se sumarían en cierto modo al sistema de pesos y contrapesos (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) que reconoce la teoría clásica de la división de poderes.

El cambio notorio fue desde luego su creación y funcionamiento como estructuras estatales. En sentido formal, el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana fue creado el 10 de mayo de 2005, pero ya tenía sus antecedentes como Instituto y/o Consejo Electoral. La Comisión Estatal de Derechos Humanos fue creada el 28 de febrero de 1993 al reformarse el artículo 10 de la Constitución local. En tanto que el Instituto de Transparencia e Información Pública, conocido comúnmente como ITEI, vio luces al modificarse la ley en la materia con el propósito de que vigilara e hiciera suyo este derecho ciudadano.

Sin embargo, pese a implicar avances en su momento, los organismos autónomos y ciudadanos fueron capturados por el campo político como lo veremos más adelante.⁴ Este señalamiento, como algunas otras ideas, nos conduce a dar cuenta de las contraposiciones que hay en los poderes de Jalisco.

Los claroscuros de las relaciones entre los poderes

Un indicador con el que el gobierno de Jalisco intenta medir la forma como el titular del Poder Ejecutivo busca poner de acuerdo la legislación con las necesidades de la sociedad jalisciense, es el número de iniciativas de ley o decretos que propone al Congreso, así como las reformas, modificaciones, adiciones y derogaciones de las que forma parte. Con este indicador el gobierno de Jalisco se propuso como meta que el titular del Ejecutivo presentara en el año 2009 35 iniciativas, y hasta noviembre había presentado 36. Cumplió con su meta y se cumplió el indicador. Un año anterior (2008) presentó 35, en el año 2007 presentó 38 y para el año 2006 presentó 21 iniciativas (Tabla 16.4).

Tabla 16.4. **Número de iniciativas presentadas**

2006	2007	2008	Noviembre de 2009	Meta para diciembre de 2009
21	38	45	36	35

Fuente: <http://seplan.app.jalisco.gob.mx/tablin/indicador/consultarDatos/436?temald=10>

⁴ Por esta misma situación pasaron los organismos nacionales. Véase Aziz y Alonso, 2009.

El indicador que podría ser loable resulta fútil si no se desglosa y analiza con detalle. No basta con presentar iniciativas, sino con estar al tanto de su calidad, pertinencia, su impacto, hacia dónde está dirigida y sobre todo cuántas iniciativas han sido discutidas, desechadas, modificadas y/o aprobadas y en qué términos. Esta inquietud inicia la reflexión sobre el tipo de relación político-institucional que condicionó las relaciones Ejecutivo-Legislativo. Sin entrar en detalle diríamos que en tres administraciones panistas –dos en las que se completó su gestión y una que llegó a la mitad–, únicamente en dos ocasiones se encontró en circunstancia de gobierno dividido (fue en la LVII y LVIII Legislaturas). En las otras el Ejecutivo tuvo un gobierno unificado o no unificado (véase Tabla 16.5).⁵

Tabla 16.5. **Relación Ejecutivo-Legislativo en Jalisco (1995-2009)**

Ejecutivo	Alberto Cárdenas Jiménez		Francisco Ramírez Acuña		Emilio González Márquez
Legislativo	LIV Legislatura	LV Legislatura (1998-2001)	LVI Legislatura (2001-2004)	LVII Legislatura (2004- 2007)	LVIII Legislatura (2007-2010)
Tipo de gobierno	Unificado	Dividido	Unificado	Dividido	No unificado

Fuente: Elaboración propia.

Esto de alguna forma estructuró el tipo de relación política entre ambos poderes. Si el Legislativo mandaba a la “congeladora” alguna iniciativa, la modificaba sustancialmente sin la aprobación del Ejecutivo o bien le imponía una ley o decreto, el gobernador podía simplemente no publicarla e incluso vetarla. De este modo el veto parcial es el indicador que daría algún indicio del tipo de la relación entre ambos poderes.⁶

Con la alternancia partidista se incrementaron los gobiernos divididos en México, y con ella el veto. En el régimen priísta, al tener el control del Congreso vía el partido hegemónico no era necesario hacer uso de este mecanismo. A nivel federal el presidente sólo lo ejerció en 1968 y apareció después de la alternancia de la presidencia del 2000, en marzo de 2003, cuando el presidente Vicente Fox vetó la Ley de Desarrollo.

En este sentido, es notorio cómo el gobernador Alberto Cárdenas en un contexto de gobierno dividido ejerció su facultad de veto en seis ocasiones. Por su parte Francisco Ra-

5 Un gobierno dividido “es aquél donde la mayoría de la cámara pertenece a un partido y el presidente (o gobernador) a otro. Y al contrario, cuando un partido posee el control, tanto del ejecutivo como del legislativo, unicameral o bicameral, se habla de gobierno unificado, mientras que cuando nadie cuenta con mayoría (absoluta) congresional se habla de gobierno no unificado” (Hurtado, 1999b: 46).

6 El gobernador de Jalisco tiene facultades de veto parcial en el proceso legislativo, esto es que puede vetar una parte de una ley aunque el resto quede vigente. El veto parcial tiene como finalidad evitarle al Ejecutivo desgastes innecesarios cuando, por no estar de acuerdo con uno o varios artículos de una ley, tenga que vetarla toda (Hurtado, 1998a: 123-124).

mírez Acuña vetó otras seis durante su primer trienio. Esto en un contexto de gobierno unificado. Para su segundo trienio en un entorno de gobierno dividido, ejerció su facultad de veto en nueve ocasiones. El gobernador Emilio González, hasta noviembre de 2009, hizo lo propio en cinco ocasiones en un contexto de gobierno no unificado. En suma, entre 1998 y 2009, los gobernadores panistas vetaron en 26 ocasiones diferentes leyes o decretos (véase Tablas 16.5 y 16.6).

Tabla 16.6. **Decretos vetados por el Ejecutivo (1998-2009)**

Gobernador	Alberto Cárdenas Jiménez	Francisco Ramírez Acuña		Emilio González Márquez	Total
Legislatura	LV	LVI	LVII	LVIII*	
Cantidad	6	6	9	5	26

* Información considerada hasta el mes de noviembre de 2009.

Fuente: Elaboración propia.

En el caso de Alberto Cárdenas los vetos que destacan fueron los de los decretos 18796, 18801 y 18802. El primero correspondió al presupuesto de egresos para el ejercicio fiscal del año 2001. El segundo a modificaciones a la Ley Orgánica del Poder Legislativo y el Reglamento Interno de la Contaduría Mayor de Hacienda. Y el tercero en lo relativo a la Auditoría Superior del Estado (Tabla 16.7).

En el caso de Francisco Ramírez en su primer trienio, destacaron los tres vetos que hizo el día 15 de diciembre de 2003. El decreto 20422 correspondió a la aprobación de la Ley Contra la Delincuencia Organizada y otros ordenamientos en la materia. El decreto 20427 fue relativo a la expedición de la Ley de Menores Infractores; y el decreto 20429 hacía referencia a la Ley de Obra Pública. En la segunda mitad de su gobierno, los vetos que enfatizan sus diferencias con el Congreso fueron los del 31 de enero de 2007: el primero fue el decreto 21806 que reformaba diversos artículos del Código Penal y el Procedimientos Penales; el segundo fue el decreto 21822 que derogaba y reformaba diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y expedía la ley que creaba el organismo público descentralizado: Comisión Estatal de Infraestructura Carretera, entre otras cosas. Y el tercero fue el decreto 21829 que creaba un nuevo Código de Procedimientos Civiles (Tabla 16.7).

Emilio González, hasta noviembre de 2009, había vetado los decretos 22279 y 22583 el día 12 de septiembre de 2008. Ambos hacían referencia a lo siguiente: el primero reformaba el Código Penal y el segundo la Ley de Justicia para Adolescentes (Tabla 16.7).

Tabla 16.7. **Desglose y observaciones a los decretos vetados por el Ejecutivo (1998-2010)**

Alberto Cárdenas Jiménez		Francisco Ramírez Acuña				Emilio González Márquez	
LV Legislatura (1998-2001)		LVI Legislatura (2001-2004)		LVII Legislatura (2004- 2007)		LVIII Legislatura (2007-2010)*	
Número	Fecha Día/mes/año	Número	Fecha Día/mes/año	Número	Fecha Día/mes/año	Número	Fecha Día/mes/año
18040	4/09/1999	19925	4/03/2003	20521	25/05/2004	22248	25/06/2008
18435	26/07/2000	20049	5/08/2003	21292	29/03/2006	22277	12/09/2008
18786	22/12/2000	20422	15/12/2003	21350	31/05/2006	22279	12/09/2008
18796	22/12/ 2000	20427	15/12/2003	21433	23/08/2006	22583	22/01/2009
18801	15/01/2001	20429	15/12/2003	21482	20/10/2006	22685	8/07/2009
18802	18/01/2001	20446	22/01/2004	21790	24/01/2007		
				21806	31/01/ 2007		
				21822	31/01/2007		
				21829	31/01/2007		

*Datos contemplados hasta noviembre de 2009.

Fuente: Elaboración propia.

El Ejecutivo manifiesta su desacuerdo con el Legislativo al vetar una ley y regresarla al Congreso con observaciones. El veto, que no es una iniciativa, como la han hecho parecer en Jalisco, es una intervención en sentido negativo. De ahí que lo más interesante por recalcar en las relaciones entre poderes es nuestra falta de experiencia al no existir una cultura del veto en México ni en Jalisco. Un procedimiento normal de vetar una ley, indica generalmente que cuando el Ejecutivo la regresa al Congreso con observaciones o modificaciones, éste debe presentarla al Pleno y, claro está, después de leerla, someterla a votación. Y si dos terceras partes de los miembros presentes la aprueban se regresa de nueva cuenta al Ejecutivo para su publicación. Sin embargo, en Jalisco ocurre otra cosa, cuando el Ejecutivo ejerce su facultad de veto, éste pasa a comisiones donde los legisladores hacen un surtido de las observaciones del Ejecutivo con las suyas. Con esto hacen parecer al veto como una iniciativa o “un reajuste al proceso legislativo en pro de consensos o acuerdos”.

Lo más grave es cuando el Ejecutivo se niega o tarda en publicar una ley y no es responsable de esta violación a la Constitución. La importancia de la publicación consiste en que cualquier decreto de ley adquiere con su publicación plena vigencia y observancia para su cumplimiento. El precedente de negarse a publicar una ley lo sentó el gobernador Alberto Cárdenas cuando se rehusó a publicar la Ley Orgánica del Poder Legislativo. O

la tardanza de seis meses para publicar la Ley del Notariado en el gobierno de Francisco Ramírez Acuña, porque “las condiciones políticas no eran las adecuadas”. Según nuestro marco constitucional, una ley debe publicarse a los quince días de su aprobación en el Congreso.

Los claroscuros expuestos nos muestran que aún no hemos discutido en serio y a fondo cómo deberían de ser las relaciones entre los poderes de Jalisco. Pero el problema se agrava cuando el comportamiento de los actores del campo político, y en específico una partidocracia, tienen secuestrados a los organismos autónomos como el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana, la Comisión Estatal de Derechos Humanos y el Instituto de Transparencia. Del mismo modo, esta partidocracia atentó contra los tribunales, mermando con ello su independencia.

El mejor diagnóstico de esta situación fue el que hizo Rubén Martín (2008), quien además de describir la forma como lo hacían, planteó que si la división de poderes y la representación popular funcionaran, no serían necesarios los organismos autónomos. Pero dadas las características de nuestro sistema político se hacen fundamentales. Concordamos entonces con Martín en que estos organismos no nacieron porque los actores del régimen priísta en la transición y los panistas en la consolidación lo hubieran querido, sino por la demanda social y las exigencias internacionales. De ahí que en el camino seguido hasta el momento haya asignaturas pendientes que los actores políticos difícilmente podrán concretizar.

Una breve conclusión

A partir de lo mostrado, es posible plantear que en el ámbito federal la alternancia del año 2000 no implicó un cambio en el régimen. No se modificaron las reglas ni las prácticas, mientras que en el caso de Jalisco la alternancia, y con ciertos matices, sí implicó un cambio en el régimen al menos en algunas de las reglas de juego –entiéndase la reforma política de 1997–. Tan fueron y son de importancia, que ha sido la clara expresión del cambio en la década de 1990.

No obstante, las reglas establecidas en dicha reforma han pasado a segundo plano o resultan insuficientes porque aún falta mucho por hacer. Se ha vuelto rutina en el hacer política

enarbolar en el discurso ansias de profundizar la democratización del régimen, pero las prácticas de los actores del campo político terminan por hacer hueco o vacío el discurso político.

En veinte años, y según prometió en su momento la alternancia, quedan grandes pendientes. Podemos contar con buenas leyes o instituciones óptimamente diseñadas pero la primera mitad del siglo XXI nos hizo caer en cuenta que hay un conjunto de prácticas políticas que amenazan y ponen en déficit a la democracia alcanzada (Aziz y Alonso, 2009). Pero por lo que toca a las instituciones, al inicio del año 2010 no se avizoran grandes cambios integrales ni una discusión política o programática de altura sobre la discusión del tipo de régimen que queremos, sus alcances, compromisos organización interna y su relación con la sociedad.

En conclusión, la situación en la que estamos indica que hay una grave ausencia de ideas y discusión de proyectos de mediano y largo plazo sobre el Estado que queremos y podemos tener.

Referencias

- Acosta, A. (2004). Poder político, alternancia y desempeño político. La educación superior en Jalisco, 1995-2001. *Estudios Sociológicos*, 64 (enero-abril), 53-78.
- Alonso, J. (2007). Democracia traicionada. *Desacatos*, 24 (mayo-agosto), 73-108.
- _____(2006). *La acuitada coyuntura mexicana*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara.
- _____(1995). *El cambio en Jalisco. Las elecciones en 1994 y 1995*. Guadalajara: Consejo Electoral del Estado de Jalisco-Universidad de Guadalajara-CIESAS.
- Arellano, A. (2009). *Cambio político y campo Judicial en Jalisco, 1989-2009*. Guadalajara: CIESAS, Tesis de Doctorado en Ciencias Sociales.
- _____(2008a). *Poder Judicial y cambio institucional en Jalisco. Conflicto y acuerdo en la reforma política de 1997*. Zapopan: El Colegio de Jalisco.
- _____(2008b). Gobiernos panistas e inseguridad pública en Jalisco. *Desacatos*, 26 (enero-abril), 119-134.
- _____(2006). *El desencanto con la democracia electoral*. Guadalajara: Instituto Electoral del Estado de Jalisco.
- Aziz, A. y J. Alonso. (2009). *México, una democracia vulnerada*. México: CIESAS-Miguel Ángel Porrúa.

Bazdresch Parada, M. (2005). *La transición en el gobierno municipal*. En A. Aziz Nassif y J. Alonso Sánchez (Coord.). *El Estado mexicano: herencias y cambios. Globalización, poderes, y seguridad nacional* (257-285). México: Cámara de Diputados-CIESAS-Miguel Ángel Porrúa.

Bovero, M. (2000). *Democracia, alternancia y elecciones*. México: IFE-Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (conferencias magistrales) <http://www.ife.org.mx>. Obtenida el 18 de agosto.

Casar, M. A. (2002). *Las bases político-institucionales del poder presidencial en México*. En C. Elizondo Mayer-Serra y B. Nacif Hernández (Comps.). *Lecturas sobre el cambio político en México* (41-78). México: FCE-CIDE.

Ceja, J. (2007). El envejecimiento prematuro de la alternancia política municipal en Jalisco. *Estudios Jaliscienses*, 70 (noviembre), 32-43.

García Vázquez, N. (2008). *Gobiernos subnacionales, partidos políticos y el diseño institucional de la fiscalización superior en México*. Zapopan: El Colegio de Jalisco-INAP.

Gómez, A. (1997). *Crisis y transición en Jalisco*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara.

Hurtado, J. (2009, 18 de febrero). El nuevo sistema político mexicano. Mural. Obtenida de www.mural.com

—— (2008, 19 de noviembre). Elecciones y ejercicio del poder. Mural. Obtenida de www.mural.com

—— (2001). *El sistema presidencial mexicano. Evolución y perspectivas*. México: FCE-Universidad de Guadalajara.

—— (1998a). *El sistema político en Jalisco*. Guadalajara: CEPCOM-Universidad de Guadalajara.

—— (1998b). Los gobiernos divididos y las elecciones de 1998 en México. *Este País*, 85 (abril), 46-53.

Hurtado, J. y A. Valdez (Coords.) (2003). *Continuidad y cambio en Jalisco: gobierno y elecciones 2000-2003*. Guadalajara: CUCEA-CUCI-Universidad de Guadalajara.

Lujambio, A. (2000). *El poder compartido. Un ensayo sobre la democratización en México*. México: Océano.

Martín, R. (2008, 13 de noviembre). La crisis de los organismos autónomos. Público. Obtenida de <http://www.milenio.com/node/113291>

Martín, R. y J. Regalado. (2006). *Jalisco 2005: Contradicciones y paradojas de la alternancia política y el desarrollo económico*. En J. Alonso (Coord.). *La acuitada coyuntura mexicana* (237-271). Guadalajara: Universidad de Guadalajara.

O'Donnell, G. (2007). *Disonancias. Críticas democráticas a la democracia*. Buenos Aires: Prometeo Libros.

Ramírez, J. M. y J. Regalado. (Coords.) (2000). *Jalisco antes y después de 1995*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara.

——(1995). *Olvidar o recordar el 22 de abril*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara.

Romero, L. (2004). Autoritarismo con nuevo rostro o fragilidad democrática. *Espiral*, 30 (X), 65-81.

——(2001). *Jalisco: Hacia una democracia gobernable*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara.

Valdez, A. y B. E. Madrigal (Coords.) (2002). *Jalisco a siete años de alternancia. Ensayos sobre administración, gobierno y política*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara.

CAPÍTULO 17



La democracia político-electoral: balance y perspectivas

Javier Hurtado y Alberto Arellano

Introducción¹

Reconstruir los procesos electorales y captar los efectos diferenciados que se suscitaron en Jalisco durante el periodo de 1990 al 2010, es una tarea harto difícil. No obstante, en el presente apartado intentamos dar cuenta de ello al dar un vistazo general. El objetivo central es hacer un recuento, en la medida de lo posible, del camino que ha seguido la democracia circunscrita al elemento político-electoral. Sostenemos por otro lado que pese a limitar el concepto, ha habido avances pero también en algunos casos, retroceso, estancamiento, e incluso regresiones en el proceso seguido.

Para la consecución de tal fin el texto se estructura en dos apartados. En el primero analizamos el voto y la participación ciudadana en los procesos electorales federales y locales. Antes de dar cuenta de la dinámica electoral con base en los porcentajes de votación, reflexionamos sobre la necesidad e importancia de ampliar la participación más allá de

¹ Queremos agradecer a Felipe de Jesús Rodríguez Salazar por sus labores de asistencia para la elaboración de este documento.

emitir el sufragio. En el segundo observamos las alternancias en el ámbito municipal así como algunas dinámicas partidistas en Jalisco y la zona metropolitana de Guadalajara.

Voto y participación ciudadana

Un primer elemento con el cual la ciencia política intenta observar la participación ciudadana lo constituyen los porcentajes de votación en una elección, y la relación que guarda ésta con respecto a otras (véase por ejemplo a Cleary, 2007: 283-299; y Marschall, 2004: 211-244). Además, la participación ciudadana en los procesos electorales, conjuntamente con la existencia de un sistema electoral competitivo, es una señal con la cual un sistema político es calificado como democrático. En este sentido, en el contexto de nuestra transición política quisimos ver en la participación un indicador de la democratización.

Sin embargo, la participación ha disminuido y en correspondencia el abstencionismo ha aumentado. La elección de julio de 2009 corrobora de algún modo este fenómeno. El hecho contundente es que después de la elección presidencial de 1994 en cada proceso electoral, nacional y local, la participación ciudadana ha ido a la baja en nuestro país (Hurtado, 2007: 17).

Pero los expertos y estudiosos de los procesos electorales han estado más interesados en estudiar una parte del fenómeno: la participación. Con ello dejaron e incluso ignoraron el fenómeno del abstencionismo, no obstante que éste era cada vez más frecuente y sociológicamente más significativo (Hurtado, 2007: 18). Esto fue así porque el discurso oficial sobre la democracia en nuestro país llevó a sobrevalorar la participación por encima, entre otras cosas, de la calidad democrática, la equidad en la contienda y el debate público. Se partió del supuesto de que mientras más participara la ciudadanía en una elección, más democrático era el sistema político (Hurtado, 2007: 23).

Además, infinidad de reformas se han realizado para reglamentar las precampañas; acortar la duración de las campañas; transparentar y fiscalizar el financiamiento que reciben los partidos y sus candidatos; otorgar a los partidos mayores cantidades de financiamiento público y de prerrogativas para el acceso a los medios de comunicación; y más mo-

dificaciones legales que han tenido como preocupación fundamental las organizaciones políticas, sus candidatos, así como una mejor preparación, organización y desarrollo de los procesos electorales. Empero, ha quedado olvidada la parte más importante de una democracia: la ciudadanía, sus derechos y formas de participación. Hemos llegado a la paradoja de arribar a la llamada fase de “ciudadanización” de los organismos electorales sin haber pasado antes por la ciudadanización de los procesos electorales (Hurtado, 2009). Este es el problema que afrontamos al inicio de la segunda década del siglo XXI. Llegamos a este escenario con la participación electoral y sus procesos como indicadores de la democratización, pero tendremos que valorarlos y ponerlos en su justa dimensión.

Para empezar diríamos que la participación había sido mayor, hasta antes de haber elecciones simultáneas en Jalisco, en los procesos electorales federales; e incluso mayor al promedio nacional. Esto se debía al efecto de arrastre que tenía la elección presidencial o bien al desgaste o hastío de la población al ver que después de acudir a las urnas en una elección federal (el mes de julio), estaba obligada a hacer lo mismo a los pocos meses en una elección local (noviembre).

Así, por ejemplo en la elección de 1991, el promedio nacional en la elección federal fue de 65.9%. En contraparte en las elecciones locales fue de 52.9%. En las elecciones federales de 1994 el promedio nacional alcanzado fue de 77.1% en tanto que en Jalisco fue del 83.3%. Por lo que respecta a las elecciones locales de 1995 el promedio fue de 71.1%. Cabe decir que en estas elecciones se dieron los porcentajes más altos de participación y desde entonces ésta ha ido cuesta abajo. Para la elección federal de 1997 el promedio nacional fue de 57.6% y en Jalisco de 64.3%, mientras que en las elecciones locales fue de 57.8%. En el año 2000 el promedio nacional en las elecciones federales fue de 63.9% y en Jalisco de 68.2%. En contraste en las elecciones locales el porcentaje de participación fue de 57.7% (véase Tabla 17.1).

Las disparidades quedaron atenuadas cuando se empató el proceso federal y el local, pero aún así, el abstencionismo tendió a aumentar. En las elecciones del año 2003, si bien hubo una disminución en el promedio nacional de participación, al ser de 41.6%, en Jalisco fue de 54.4%, cifra muy cercana a la registrada en la elección local que fue de 53.83%. Desde entonces en Jalisco se registran porcentajes de participación por arriba del promedio na-

cional, pero lejanos a los registrados en 1994. Para el proceso federal siguiente (2009), el promedio nacional alcanzado fue de 58.5% mientras que en Jalisco fue 61.7%. Este porcentaje fue muy similar al registrado en el proceso local (ver Tabla 17.1).

Tabla 17.1. **Promedio de participación ciudadana en elecciones federales y locales**

Año	Promedio nacional de la elección federal	Porcentaje obtenido en Jalisco en las elecciones federales	Porcentaje obtenido en las elecciones de Jalisco
1991	65.9	68.6	52.9 (Año de 1992)
1994	77.1	83.3	71.1 (Año de 1995)
1997	57.6	64.3 (Julio de 1997)	57.8 (Noviembre de 1997)
2000	63.9	68.2 (Julio de 2000)	57.7 (Noviembre 2000)
2003*	41.6	54.4	53.83
2006	58.5	61.7	60.94

Fuente: Elaboración propia con base en datos del IFE y el IEPCJ.

*A partir del año 2003 en Jalisco hubo elecciones simultáneas y no concurrentes como dijeron otros. Son elecciones simultáneas porque en un mismo día se elige a integrantes de alguno(s) de los poderes de un orden de gobierno y a los integrantes de otros órdenes de gobierno.

La mirada que hemos hecho de la participación ciudadana en los procesos electorales, tanto nacional como local, nos obliga a desmenuzarla ya que hemos tenido hasta este momento una mirada general del fenómeno. Remotamente estamos de hacer un análisis integral, pero una mirada a la participación para elegir a los miembros del Congreso, así como de los fenómenos de alternancia, nos daría cuenta de que en Jalisco son dos partidos políticos los que realmente cuentan en el sistema electoral. Por lo tanto, el Partido Acción Nacional (PAN) y el Partido Revolucionario Institucional (PRI), compiten y se reparten los espacios de las estructuras gubernamentales. Aunque cabe decir que Jalisco ha sido bastión del PAN en el proceso de transición política, tal y como lo demuestra, por ejemplo, el porcentaje de votación emitida en la elección de diputados locales (véase Tabla 17.2).

Sobre el punto anterior, decimos categóricamente, la hegemonía de un partido en el sistema político quedó lejos, y en éste se conformó un sistema competitivo entre dos partidos al término de la década de 1990.² Si bien en ciertos momentos una fuerza política tuvo el dominio sobre otra, ha sido por situaciones coyunturales.

² Más allá de las cifras exactas, pues éstas se tendrían que actualizar, el fenómeno ya se había asentado, y demostrado en el año de 1998. En ese entonces el número efectivo de partidos en Jalisco era el siguiente: el parlamentario, de acuerdo a la composición existente en el congreso local, era de 2.31; y el electoral de acuerdo a los resultados de la elección de 1997 por el principio de mayoría relativa, era de 2.91 (véase Hurtado, 1998: 63).

Por ejemplo, si en el año de 1979 el PRI obtuvo el 65.4% de los votos para la elección de diputados frente al 17.2% del PAN, esto se debió al peso y al control que tenían los gobiernos sobre las instancias encargadas de organizar las elecciones y a los diversos mecanismos con los que coaccionaban el voto. A medida que la lucha por el respeto al voto se intensificaba, y en la medida en que éste era un instrumento de cambio, la preponderancia de una fuerza política sobre otra disminuyó hasta instituirse un equilibrio entre las dos. Es así como el crecimiento del PAN, al menos en Jalisco, se va acentuando elección tras elección (1982, 1985, 1988, 1992), hasta llegar a 1995 cuando logra el 53.9% del voto contra el 37.9% que obtuvo el PRI. En aquella elección se manifestó un claro voto de castigo que propició la alternancia pragmática de la que habló Jorge Alonso (1995).

En ese año, el PAN no sólo ganó la mayoría en el Congreso, sino la gubernatura de Jalisco, las alcaldías de la zona metropolitana de Guadalajara y otras importantes del estado.³ En algunos procesos electorales posteriores, tanto el PAN como el PRI, se han superado entre sí con una distancia de entre 1 y 7 puntos porcentuales según fuera el caso. Estos escenarios se establecieron a partir de la elección de 1997 y desde entonces ha habido procesos de alta competitividad electoral en Jalisco (véase Tabla 17.2 y la figura 17.1).

Tabla 17.2. **Porcentajes de votación emitida en la elección de diputados locales, 1979-2009**

	1979	1982	1985	1988	1992	1995	1997	2000	2003	2006	2009
PAN	17.2	22.2	20.6	28.7	30.4	53.9	39.78	45.46	39.43	43.67	35.45
PRI	65.4	56.9	62.2	57.4	57.4	37.9	35.66	38.25	39.97	33.17	39.04
PRD*	4.1	10.3	2.5	8.9	4.2	4.1	15.37	7.59	7.08	10.27	6.34
PVEM											8.42

Fuente: Elaboración propia con base en datos del IFE y el IEPCJ.

PRD: Partido de la Revolución Democrática. PVEM: Partido Verde Ecologista de México.

*La votación del PRD en 1979 se refiere al Partido Comunista Mexicano; en 1982 y 1985 al Partido Socialista Unificado de México; y en 1988 a la Coalición Cardenista Jalisciense.

Con el repaso de la participación electoral y los porcentajes de votación emitida en la elección de diputados, hemos logrado observar los cambios que hubo en nuestro sistema político.⁴ Pero hay que abandonar el marco general y sintético que implica el sistema electoral para ubicar procesos político-institucionales, e incluso territoriales, más concretos. Esto lo lograremos si ahora analizamos los fenómenos de alternancia en la entidad y, en

3 Consideramos que la zona metropolitana de Guadalajara se integra por los municipios de Guadalajara, Zapopan, Tlaquepaque, Tonalá, Tlajomulco de Zúñiga y El Salto.

4 Concebimos el sistema político, en principio, como lo entiende generalmente la ciencia política, un todo articulado que incluye al sistema de gobierno, al sistema de partidos, al sistema electoral y al sistema cultural. Su funcionamiento adecuado depende entonces de su puesta "a tiempo" y sincronización.

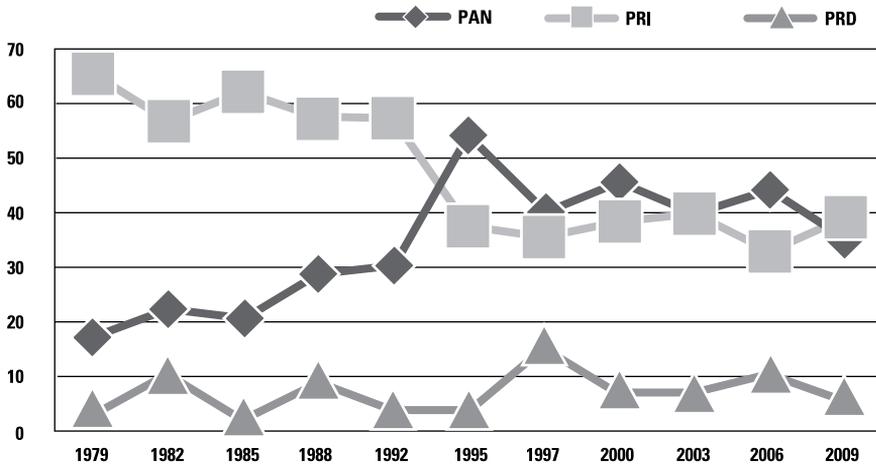


Figura 17.1. **Porcentajes de votación emitida en la elección de diputados locales 1979-2009**

Fuente: Elaboración propia con base en datos del IFE y el IIEPCJ.

específico, la forma en que se dieron éstos en los municipios de Jalisco por primera vez, y los relevos que se suscitaron las alcaldías de la zona metropolitana de Guadalajara.

Las alternancias y dinámicas partidistas

Un resultado tangible de los procesos electorales y de la democratización política fue, y es, la alternancia partidaria en las estructuras gubernamentales y de representación política, tanto así, que la alternancia fue identificada en un primer momento con el fenómeno mismo de la transición democrática.⁵ En este marco, el proceso político fue entonces un proceso de la periferia al centro, pues los fenómenos de alternancia comenzaron en el nivel municipal para transitar luego por los congresos locales, las gubernaturas de los estados y el congreso federal hasta llegar a la presidencia de la República.⁶

Una vez hechas realidad o una práctica común y posible en el sistema político, la discusión se dirigió a analizar la calidad y el desempeño de los gobiernos emanados de la alter-

5 La alternancia se puede entender en dos formas, una como acto, es decir como desempeño y a partir de los casos concretos en los que el poder ha cambiado de manos y gobierna un partido diferente al que ya gobernó antes; y la otra como una posibilidad en un sistema en donde hay una verdadera competencia como requisito necesario para que pueda haber democracia (Aziz y Alonso, 2003: 50). La alternancia también se puede entender como la espera de turno de algún grupo o partido político para gobernar diferentes espacios del régimen político por la vía del voto; y es más significativa cuando esta posibilidad es real (Arellano, 2007: 22).

6 Esto nos conduce, siguiendo a Francisco Labastida, a sostener que el cambio político en México partió de la pérdida de legitimidad del régimen autoritario del PRI. De este modo, la legitimidad en la que se sustentó su origen revolucionario, fue remplazada poco a poco por la legitimidad del voto (Labastida Martín del Campo, 2001: 201). Entonces el cambio político se encaminó en principio a conseguir la alternancia y la pluralización política, y fue una expresión de luchas y procesos de autonomía local (Hernández Rodríguez, 2003: 800).

nancia, por un lado; y por el otro, a discutir que éstos no profundizaban el cambio político a la democratización del régimen político. Nos percatamos, siguiendo a Alberto Aziz, de que en un principio los procesos políticos en nuestro país se dirigieron a establecer un sistema de elecciones y buscar la alternancia en el poder pensando que con ello se instauraría automáticamente la democracia. Estas inquietudes formaron parte de un paquete de problemas de primera generación. Pero ya colocados en el nuevo contexto, la democracia regional mexicana reveló problemas de segunda generación, los cuales se circunscribieron a la premisa central de cómo lograr buenos gobiernos o saber las razones de por qué no se daban (véase Aziz, 2003: 99-121).⁷

La alternancia partidaria y la calidad democrática no siempre iban de la mano y en ocasiones la reiterada experiencia de la primera no se reflejaba en un mejoramiento de la segunda, en otras, la segunda pudo haber mejorado sustancialmente, no necesariamente se traducían en un cambio partidario que repercutiera en sus estructuras (Hurtado, 2008).

Más que hacer un análisis de la alternancia en el Poder Ejecutivo y el desempeño de los gobiernos, esbozaremos el fenómeno de la primera alternancia en los municipios de Jalisco y las dinámicas en las que se vieron envueltos los ayuntamientos de la zona metropolitana de Guadalajara.⁸ Por cuestiones de espacio no podemos analizar las dinámicas de alternancia en los distritos electorales y sus posibles repercusiones de representatividad en el Congreso local. Una evidencia clara es que en los distritos electorales, como fue en el caso de algunas alcaldías de Jalisco, la alternancia se presenta como un fenómeno de remplazo, de ida y vuelta, de sustitución, de sanción (véase Tabla 17.3).

Tabla 17.3. **Las alternancias en los distritos electorales de Jalisco (1992-2009)**

Distrito	Partido o coalición ganadora (1992)	Partido o coalición ganadora (1995)	Partido o coalición ganadora (1997)	Partido o coalición ganadora (2000)	Partido o coalición ganadora (2003)	Partido o coalición ganadora (2006)	Partido o coalición ganadora (2009)
I	PRI	PAN	PRI	PRI	PRI	PAN	PAN
II	PRI	PAN	PRI	PAN	PAN	PAN	PRI-PANAL

⁷ En cuanto a las especificidades del cambio político en el orden municipal, podríamos decir que éste consistió, según Miguel Bazdresch (2005: 257-285), en cuatro transiciones. A la legal conocida por todos y que se explica en las reformas constitucionales al artículo 115 en los años de 1983 y 1999, se sumaron otras tres: la política, la hacendaria y de innovación gubernamental.

⁸ Para profundizar en el análisis de la alternancia de 1995 en el Poder Ejecutivo principalmente el lector puede consultar los siguientes trabajos: Arellano, 2008a, 2008b y 2006; Arias de la Mora, 2008; Alonso, 2007: 73-108; 2006 y 1995; Martín y Regalado, 2006: 237-271; Ceja, 2007: 32-43; Acosta, 2004: 53-78; Romero, 2004: 65-81; Hurtado y Valdez, 2003; Zepeda y Madrigal, 2002; Romero, 2001; Ramírez y Regalado, 2000; Gómez López, 1997.

Distrito	Partido o coalición ganadora (1992)	Partido o coalición ganadora (1995)	Partido o coalición ganadora (1997)	Partido o coalición ganadora (2000)	Partido o coalición ganadora (2003)	Partido o coalición ganadora (2006)	Partido o coalición ganadora (2009)
III	PRI	PAN	PAN	PAN	PAN	PAN	PAN
IV	PRI	PAN	PRI	PAN	PRI	PAN	PRI-PANAL
V	PRI	PAN	PRI	PRI	PRI	PAN	PAN
VI	PRI	PAN	PRI	PAN	PRI	PAN	PRI-PANAL
VII	PRI	PAN	PRI	PAN	PRI	PAN	PRI-PANAL
VIII	PRI	PRI	PAN	PAN	PAN	PAN	PRI-PANAL
IX	PRI	PRI	PAN	PAN	PRI	PAN	PRI-PANAL
X	PRI	PAN	PAN	PAN	PAN	PAN	PAN
XI	PRI	PRI	PAN	PAN	PRI	PAN	PRI-PANAL
XII	PRI	PAN	PAN	PAN	PAN	PAN	PAN
XIII	PRI	PAN	PAN	PAN	PRI	PAN	PRI-PANAL
XIV	PRI	PAN	PAN	PAN	PAN	PAN	PRI-PANAL
XV	PRI	PAN	PRI	PAN	PRI	PAN	PAN
XVI	PRI	PAN	PAN	PAN	PRI	PAN	PRI-PANAL
XVII	PRI	PAN	PRI	PRI	PRI	PAN	PRI-PANAL
XVIII	PRI	PAN	PRI	PRI	PRI	PAN	PAN
XX	PRI	PAN	PRI	PRI	PRI	PAN	PRI-PANAL

Fuente: IEPCEJ "Resultados Electorales" <<http://www.iepcjalisco.org.mx/resultados/index.php>> [Consulta: 09, 10 y 11 de diciembre de 2009]; CEPREP "Cómputo Electrónico" <<http://www.iepcjalisco.org.mx/ceprep2009/publicacion/>> [Consulta: 09, 10 y 11 de diciembre de 2009]. **PANAL**: Partido Nueva Alianza.

De manera indirecta hemos tratado la representación en el Congreso vía la participación ciudadana en las elecciones para diputados locales. Si bien tuvimos una visión general de ella, consideramos que quizá es en el ámbito municipal donde mejor podríamos comprender el fenómeno de la alternancia vinculada primariamente al proceso de cambio político a la democratización, y vistas posteriormente como un mecanismo insuficiente para ello. En lo que respecta a las dinámicas de alternancia que siguieron los municipios de Jalisco, y ligándolas a la idea primaria de que éstas fueron en un primer momento el indicio del cambio político que terminaba con la hegemonía del PRI y abría la competencia, podemos decir que hasta el mes de noviembre de 2009 sólo dos municipios no conocían la alternancia. Eran los municipios de San Cristóbal de la Barranca y San Ignacio Cerro Gordo.⁹

⁹ Cabe aclarar que en el momento de escribir este texto San Cristóbal se encontraba en un proceso electoral extraordinario junto con el municipio de Valentín Gómez Farías. La elección se realizó el 13 de diciembre de 2009 y en ambos ganó el PRI. De este modo, en San Cristóbal de la Barranca no se suscitó el primer fenómeno de alternancia. En el caso de San Ignacio Cerro Gordo al ser un municipio de reciente creación, había participado ya en dos procesos electorales (2006 y 2009), pero en ambos había ganado el PAN.

Desde la elección de 1946 en la que ganó el PAN el municipio de El Grullo y se suscitó el primer fenómeno de alternancia en Jalisco, los sucesos se presentan al inicio de manera lenta y gradual. Así lo demuestra el hecho de que hasta la elección de 1988 sólo 17 municipios habían tenido la alternancia por primera vez. Pero la década de 1990 evidenció la intensidad de nuestra transición votada a la democracia política. En los procesos electorales de esa década (1992, 1995, 1997, 2000), en 87 municipios se suscita por vez primera la alternancia. En los procesos electorales de la primera década del siglo XXI (2003, 2006 y 2009) se sumaron 31 municipios más para dar un total de 123 (véase Tabla 17.4).

Tabla 17.4. **El arribo de la primera alternancia en los municipios de Jalisco**

Año de elección	Primera alternancia	Partido	Municipios
1946	1	PAN	El Grullo
1952	1	PAN	Teocuitatlán de Corona
1967	1	PAN	Teocaltiche
1973	2	PAN	Jamay, Encarnación de Díaz
1976	1	PARM	Autlán de Navarro
1979	2	PARM	Tuxcueca
		PDM	San Julián
1982	5	PAN	Tepatitlán de Morelos, Ocotlán
		PDM	Lagos de Moreno, Pihuamo
		PRD	Tizapán el Alto
1985	1	PAN	Totatiche
1988	2	PARM	Tala
		CCJ	Zacoalco de Torres
1992	16	PAN,	Acatic, Arandas, Chapala, Colotlán, Gómez Farías, Juanacatlán, Magdalena, Mascota, Villa Purificación, San Juan de los Lagos, Santa María de los Ángeles, Zapotlanejo, Unión de San Antonio, Zapotlán el Grande.
		PARM,	Teuchitlán
1995	39	PRD	Cuquío
		PAN	Amacueca, Ameca, El Arenal, Casimiro Castillo, Concepción de Buenos Aires, Cuautla, El Salto, Guadalajara, Huejuquilla el Alto, Ixtlahuacán de los Membrillos, Ixtlahuacán del Río, Jalostotilán, Jesús María, Jocotepec, La Barca, Manuel M. Diéguez, Poncitlán, Puerto Vallarta, San Diego de Alejandría, San Miguel el Alto, Sayula, Talpa de Allende, Tamazula de Gordiano, Tequila, Tlajomulco de Zúñiga, Tlaquepaque, Tonalá, Tonila, Unión de Tula, Villa Corona, Yahualica de González Gallo, Zapopan, Zapotitlic.
		PRD	Cocula, Quitupan, San Juanito Escobedo, San Martín de Hidalgo.
		PFCRN	La Manzanilla de la Paz
		PT	Tuxpan

Continúa...

Año de elección	Primera alternancia	Partido	Municipios
1997	21	PAN	Atemajac de Brizuela, Atenguillo, Atoyac, Huejúcar, Jilotlán de los Dolores, Juchitlán, Mexxicacán, San Gabriel, Tecalitlán, Techaluta de Montenegro, Tonaya, Valle de Guadalupe, Villa Guerrero.
		PRD	Ahualulco de Mercado, El Limón, Mazamitla, Ojuelos de Jalisco, San Marcos, Tomatlán.
		PT	Cabo Corrientes
		PVEM	Acatlán de Juárez
2000	11	PAN	Atengo, Atotonilco el Alto, Ayutla, Ejutla, Etzatlán, Guachinango, Tecolotlán, Tototlán, Villa Hidalgo.
		PRD	La Huerta
		PVEM	Tenamaxtlán
2003	12	PAN	Amatitán, Ayotlán, Cañadas de Obregón, Chiquilistlán, Cihuatlán, Cuautitlán de García de Barragán, San Martín de Bolaños, Tapalpa, Valle de Juárez, Zapotitlán de Vadillo, Zapotlán del Rey.
		PRD	Tuxcacuesco
2006	5	PAN	Degollado, Hostotipaquillo, Mezquitic, Mixtlán.
		PRD-PT	San Sebastián del Oeste
2009*	3	PAN	Bolaños, Chimaltitán, Tolimán.
Total	123		

Fuente: Ceja, 2007: 40. En lo que corresponde al año 2009, éste fue actualizado de nuestra parte.

CCJ: Coalición Cardenista Jalisciense. **PARM:** Partido Auténtico de la Revolución Democrática. **PRD:** Partido de la Revolución Democrática.

PFCRN: Partido Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional. **PT:** Partido del Trabajo.

* Los datos correspondientes al año de 2009 fueron obtenidos de la página electrónica: <http://www.iepcjalisco.org.mx/ceprep2009/publicacion/>

Por su importancia sociodemográfica y económica destacan los casos de El Grullo que fue el primer municipio en el que se dio la alternancia en 1946; los de Tepatitlán y Ocotlán en donde ganó el PAN y en Lagos de Moreno en donde triunfó el Partido Demócrata Mexicano (PDM) en 1982; el de Autlán de Navarro donde triunfó el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM) en 1976; el caso de Zapotlán el Grande donde ganó el PAN en 1992; y la elección de 1995 en donde el PAN ganó los ayuntamientos de la zona metropolitana de Guadalajara: Guadalajara, Zapopan, Tlaquepaque, Tonalá, Tlajomulco de Zúñiga y El Salto, así como el municipio de Puerto Vallarta (véase la Tabla 17.5).

Como ha quedado asentado, en un primer momento la alternancia fue la expresión de la democratización política, pero una vez hecha realidad, se situó en su justa dimensión. Incluso las alternancias habían envejecido prematuramente a la democracia político-electoral (Ceja, 2007: 32-43), o bien producían o acentuaban los déficits democráticos (Aziz; 2003: 99-121).

El tema de discusión se dirigió entonces a evaluar el desempeño de los gobiernos. No obstante, lo que quedó claro de la participación ciudadana en los procesos electorales y de alternancia fue que la antigua diferenciación entre el voto urbano y el voto rural ya no era aplicable. Nos habíamos colocado en un equilibrio de fuerzas entre el partido gobernante y una oposición fuerte (Lomelí, 2007: 38).

Desde luego esto explicaba por qué se daban los fenómenos de alternancia ahora como fenómeno de relevo. El mejor ejemplo lo constituye la zona metropolitana de Guadalajara. Empero, si uno mira con detenimiento sus alternancias vería que entre los extremos que representan las elecciones de febrero de 1995 y julio de 2009, hay matices: el equilibrio de fuerzas entre el PAN y el PRI de nueva cuenta se ratifica.

De este modo, las dinámicas de alternancias, ahora como una simple sustitución de ida y vuelta, se dieron de la siguiente manera: en el trienio 1995-1997 el PAN tuvo el control de las alcaldías de la zona metropolitana; para el trienio 1998-2000 el PAN gobernaba únicamente Guadalajara, Zapopan y Tlaquepaque. El PRI por lo tanto se quedó con Tonalá, Tlajomulco de Zúñiga y El Salto. Para el periodo 2001-2003 el PAN seguía teniendo el control de Guadalajara, Zapopan y Tlaquepaque, y recuperó El Salto. El PRI, en tanto, retuvo de nueva cuenta Tonalá y Tlajomulco. En el trienio 2004-2006 la noticia fue que el PAN perdió Zapopan, Tlaquepaque y Tonalá y los ganó el PRI. La capital de Jalisco estuvo “sitiada” por municipios con gobiernos priístas, pero al mismo tiempo recuperaba Tlajomulco de Zúñiga y El Salto (ver Tabla 17.6).

En el periodo 2007-2009 el PAN consolidaba su dominio en Guadalajara una vez más, y recuperaba Zapopan, Tlaquepaque, Tonalá y Tlajomulco de Zúñiga. El PRI sólo retuvo el ayuntamiento de El Salto. Es necesario recalcar que el control que el PAN tenía de Guadalajara, además de ser políticamente simbólico y pese a que otros municipios habían adquirido importancia como fue el caso de Zapopan, era una posición que le garantizaba al alcalde en turno acceso a la titularidad del Ejecutivo estatal. Así nos colocamos en la situación en la que PAN perdió los ayuntamientos del área metropolitana para el periodo 2010-2012. En este trienio, el PRI en coalición con el Partido Nueva Alianza (PANAL), ganó las alcaldías de Guadalajara, Zapopan, Tlaquepaque, Tonalá y El Salto; mientras que la coalición del Partido de la Revolución democrática (PRD) y el Partido del Trabajo (PT) ganó el municipio de Tlajomulco de Zúñiga (ver Tabla 17.5).

Tabla 17.5. **El control partidario de las alcaldías en la zona metropolitana de Guadalajara**

Partido político	Alberto Cárdenas		Francisco Ramírez		Emilio González	
	1995-1997	1998-2000	2001-2003	2004-2006	2007-2009	2010-2012
PAN	Guadalajara, Zapopan, Tlaquepaque, Tonalá, Tlajomulco de Zúñiga y El Salto	Guadalajara, Zapopan y Tlaquepaque	Guadalajara, Zapopan, Tlaquepaque y El Salto	Guadalajara, Tlajomulco de Zúñiga y El Salto	Guadalajara, Zapopan, Tlaquepaque, Tonalá y Tlajomulco de Zúñiga	Ninguna
PRI	Ninguna	Tonalá, Tlajomulco de Zúñiga y El Salto	Tonalá y Tlajomulco de Zúñiga	Zapopan, Tlaquepaque y Tonalá	El Salto	Guadalajara, Zapopan, Tlaquepaque Tonalá y El Salto

Fuente: Arellano, A. (s/f).

Nota: El municipio de Tlajomulco de Zúñiga fue ganado por el PRD en coalición con el PT.

Para concluir

En el transcurso de más de una década el escenario político cambió. Se conformó un sistema electoral en el que la contienda real por las estructuras gubernamentales se daba entre dos partidos: el PAN y el PRI. Así lo demuestran las contiendas para diputados locales y federales y en ciertos momentos la contienda para el cargo de gobernador donde la competencia en algunos momentos fue muy cerrada. Las elecciones municipales fueron más contundentes en este punto.

Las alternancias en los municipios de Jalisco, especialmente las de la zona metropolitana, nos presentaron el reto de evaluar y estar más al tanto del desempeño de los gobiernos.

Después de que las alternancias se daban a favor de uno y otro partido, o bien eran algo común y una posibilidad real en el sistema político o ya no fueron identificadas con el proceso de cambio a la democratización del régimen político. Se asistió así al escenario en el cual los municipios se insertaron en un sistema de posiciones intercaladas entre el partido gobernante y una oposición fuerte. Esto no quiso decir que el ciclo en materia electoral había concluido; de hecho el respeto al voto, la equidad en la contienda y la autonomía en los órganos electorales se volvieron un problema en la elección federal y local del año 2006. Los problemas que se creían superados surgieron de nuevo (Alonso, 2007: 73-108; Aziz, 13-54; y Arellano, 2006).

No se debió perder de esta manera la vigilancia de lo alcanzado. Las reformas en materia electoral en nuestro estado se fraguaban de espaldas a la sociedad y mostraban una voracidad excesiva de los partidos políticos para repartirse los recursos de los contribuyentes, además de controlar los órganos ciudadanos (Hurtado, 2008b). De ahí que al inicio de la segunda década del siglo XXI los ciudadanos debamos estar más atentos al desempeño de los gobiernos con una vigilancia y una participación política más activas, no limitada única y exclusivamente a la cuestión electoral. Para así abatir los déficits de nuestra incipiente democracia.

Referencias:

Acosta, A. (2004). Poder político, alternancia y desempeño político. *La educación superior en Jalisco, 1995-2001. Estudios Sociológicos*, 64(1-4), 53-78.

Alonso, J. (2007). Democracia traicionada. *Desacatos*, 24(6-8), 73-108.

_____(2006). *La acuitada coyuntura mexicana*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara.

_____(1995). *El cambio en Jalisco. Las elecciones en 1994 y 1995*. Guadalajara: Consejo Electoral del Estado de Jalisco-Universidad de Guadalajara-CIESAS.

Arellano, A. (2008a). *Poder Judicial y cambio institucional en Jalisco. Conflicto y acuerdo en la reforma política de 1997*. Zapopan: El Colegio de Jalisco.

_____(2008b). Gobiernos panistas e inseguridad pública en Jalisco. *Desacatos*, 26(1-4), 119-134.

_____(2007). Alternancia y Poder Judicial en Jalisco (1995-2007), *Estudios Jaliscienses*, 70 (11), 21-31.

_____(2006). *El desencanto con la democracia electoral*. Guadalajara: Instituto Electoral del Estado de Jalisco.

_____(s.f.). Un avalúo de los gobiernos panistas de Jalisco (en prensa), 23 p.

Arias de la Mora, R. (2008). *Alternancia y gestión pública en Jalisco. Política de Regionalización, 1995-2001*. Zapopan: El Colegio de Jalisco.

Aziz, A. (2007). El retorno del conflicto. Elecciones y polarización política en México. *Desacatos*, CIESAS, 24(6-8), 13-54.

_____(2003). Problemas de primera y segunda generación en la democracia regional mexicana. *Espiral*, 27(6-8), 99-127.

Aziz Nassif, A. y J. Alonso Sánchez. (2003). Las primeras experiencias de alternancia. En A. Aziz Nassif y J. Alonso Sánchez (Coords.). *México al inicio de fin del siglo XXI: democracia, ciudadanía y desarrollo*. México: CIESAS-Miguel Ángel Porrúa, 47-64.

Bazdresch Parada, M. (2005). La transición en el gobierno municipal. En A. Aziz Nassif y J. Alonso Sánchez (Coords.). *El Estado mexicano: herencias y cambios. Globalización, poderes, y seguridad nacional*. México: Cámara de Diputados-CIESAS-Miguel Ángel Porrúa, 257-285.

- Ceja Martínez, J. (2007). El envejecimiento prematuro de la alternancia política municipal en Jalisco. *Estudios Jaliscienses*, 70(11), 32-43.
- Cleary, M. R. (2007). Electoral Competition, Participation, and Government Responsiveness in Mexico. *American Journal of Political Science*, 2(4), 283-299.
- Gómez, A. (1997). *Crisis y transición en Jalisco*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara.
- Hernández Rodríguez, R. (2003). Cambio político y renovación institucional. Las gubernaturas en México. *Foro Internacional*, El Colegio de México, 4(10-12), 789-821.
- Hurtado, J. (2009, 11 de marzo). Elecciones sin ciudadanos. Mural. <http://www.mural.com>.
 _____ (2008a, 10 de diciembre). Mayorías sin Oposición. Mural. <http://www.mural.com>.
 _____ (2008b, 28 de mayo). Reforma voraz y a modo. Mural. <http://www.mural.com>.
 _____ (2007). Las elecciones federales y locales de Jalisco de 2006 en una perspectiva diacrónica comparada. *Folios*, 3, 17-27.
 _____ (1998). *El sistema político en Jalisco*. México: CEPCOM-Universidad de Guadalajara.
- Hurtado, J. y Valdez A. (Coords.) (2003). *Continuidad y cambio en Jalisco: gobierno y elecciones 2000-2003*. Guadalajara: CUCEA-CUCI-Universidad de Guadalajara.
- Labastida Martín del Campo, J. (2001). *Legitimidad y cambio del régimen político en México*. En J. Labastida Martín del Campo y A. Camou (Coords.). Globalización, identidad y democracia. México y América Latina. México: Siglo XXI-UNAM, 170-218.
- Lomelí Meillón, L. (2007). Una década de comicios municipales. *Folios*, 3, 33-40.
- Martín, R. y Regalado J. (2006). Jalisco 2005: Contradicciones y paradojas de la alternancia política y el desarrollo económico. En J. Alonso (Coord.). *La acuitada coyuntura mexicana*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara, 237-271.
- Marschall, M. J. (2004). Citizen Participation and the Neighborhood Context: A New Look at the Co-production of Local Public Goods. *Political Research Quarterly*, 2(6), 231-244.
- Ramírez, J.M. y Regalado J. (Coords.) (2000). *Jalisco antes y después de 1995*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara.
 _____ (1995). Olvidar o recordar el 22 de abril. Guadalajara: Universidad de Guadalajara.
- Romero, L. (2004). Autoritarismo con nuevo rostro o fragilidad democrática. *Espiral*, 30, 65-81.
 _____ (2001). *Jalisco: Hacia una democracia gobernable*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara.
- Valdez, A. y Madrigal, B.E. (Coords.) (2002). *Jalisco a siete años de alternancia. Ensayos sobre administración, gobierno y política*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara.

CAPÍTULO 18



Acceso a la información pública y rendición de cuentas

Miguel Bazdresch Parada

Introducción

La transparencia o acceso a la información pública se propone como un factor de la calidad de la democracia. Este factor es inseparable de otros dos, la fiscalización de la acción gubernamental y la cultura de la legalidad en el servicio público, con los cuales constituye lo que en la literatura especializada se denomina rendición de cuentas.

Revisar cómo se ha dado vida institucional y legal al acceso a la información pública en Jalisco es el propósito de estas notas.

Hoy (2010) el acceso a la información pública es un derecho de los mexicanos establecido en la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, artículo seis, segundo párrafo. Sin embargo, una versión menos compleja que la actual ya estaba incorporada en el texto constitucional desde el año de 1977, al final del primer párrafo: “El derecho a la información será garantizado por el Estado”.

Justo es recordar que la modificación del setenta y siete se originó en la petición ciudadana de disponer de medios de comunicación social veraces e independientes del poder público. Diversos hechos en aquellos años así lo justificaron y el constituyente permanente tuvo la visión de Estado para incluir la garantía de ese derecho a la información en el texto constitucional. También es justo mencionar que la reglamentación operacional de esa garantía mediante leyes secundarias congruentes tardó veinticinco años, hasta el año 2002 en el que se expidió la Ley Federal de Acceso a la Información Pública y se redactó y aprobó el segundo párrafo actual al sexto constitucional. Parte de la tardanza se explica por la sustancia de la demanda social relacionada con la independencia de la comunicación social, pues es cierto que durante esos años se elaboraron y expidieron otras leyes específicas relacionadas con ese ámbito del derecho a la información en general.

La transparencia viene de otra matriz cercana y diferente. Surge de la reflexión política mediante la cual se discuten la posibilidad y los requisitos para lograr una gobernabilidad democrática opuesta a la gobernabilidad autoritaria o basada en la autoridad cuyo sustento práctico y político no resiste el avance de las demandas de un Estado más democrático, sobre todo a raíz de los evidentes fracasos del mundo bipolar, del socialismo real y del capitalismo centrado en la guerra fría. No menos fuerte fue la demanda de democracia en América Latina por constituir, en los hechos, Estados democráticos capaces de construir una gobernabilidad democrática y no sólo intentar un socialismo latino o tropical.

Un ingrediente importante en esa reflexión fue recuperar los supuestos de la ética democrática. Uno de éstos tiene relación con el acceso a la información pública. Se trata del principio de autorregulación, por el cual se sostiene que en la democracia, y por tanto en la gobernabilidad democrática, es imperativo construir una relación política entre ciudadanos y el poder tal que permita a los ciudadanos definir las reglas con las cuales quieren convivir, también las puedan evaluar y claro, corregir o modificar con vistas a una mejor calidad de vida o de un bienestar estable y equitativo para todos.

Aplicar tal principio en los hechos, en una sociedad numerosa y compleja, representa retos de gran magnitud, pues implicaba transitar de un Estado “tutelar” de los ciudadanos a un Estado “gerente” de los ciudadanos. Es decir, el Estado democrático debía instaurar una relación del poder con los ciudadanos cercana, sensible y capaz de procesar conflictos

y demandas. Para dar paso a esa clase de Estado el derecho a la información pública era clave, pues el diálogo poder-ciudadano ha de ser un diálogo informado. Si no, el poder tendría excusas frecuentes de carácter técnico, pues controlaba la información, para no atender o retrasar la atención de las demandas de los ciudadanos. Y los ciudadanos estarían condenados a presentar demandas genéricas, venidas sólo de la insatisfacción o de la necesidad, sin tener elementos de examen para juzgar la viabilidad de las mismas. De más está decir que una relación así no es democrática sino autoritaria.

En América Latina esa búsqueda reflexiva y esa práctica política por buscar la instauración de la gobernabilidad democrática fue intensa, sobre todo durante la última década del siglo veinte (1991–2000). Una de las claves para la instauración de la transparencia fue el concepto de **accountability**. Schedler (2004:11) al respecto dice que:

“La palabra mágica, el concepto clave, se llama *accountability*. Como otros conceptos políticos en inglés, se trata de un término que no tiene un equivalente preciso en castellano, ni una traducción estable. A veces se traduce como control, a veces como fiscalización, otras como responsabilidad. Sin embargo, la traducción más común y la más cercana es la rendición de cuentas”.

El término refiere a la responsabilidad del gobierno de ofrecer a los gobernados razones, motivaciones y resultados de su actividad de gobierno, para lo cual el sistema de gobierno debiera “llevar las cuentas” de los proyectos y de las acciones emprendidas de tal manera que cualquier ciudadano pudiera tener acceso a la información necesaria y suficiente para hacer evidente el proceder gubernamental, identificar fundamentos y propósitos y valorar la congruencia y cumplimiento de lo que se ofrecía con lo que lograba.

Por eso es que el significado asociado a la “*accountability*” se traduce mejor como “rendición de cuentas”. La rendición de cuentas es una obligación del gobierno democrático para construir una gobernabilidad democrática, pues permite al ciudadano, elector del gobierno, conocer los detalles del desempeño de los gobernantes en los diferentes asuntos que tratan.

La rendición de cuentas tiene pues tres aspectos constitutivos, a saber, el acceso a la información pública, las disposiciones contra la corrupción y la fiscalización del uso y aprovechamiento de los recursos públicos. Esas tres acciones requieren de una organización administrativa del aparato gubernamental capaz de disponer de la evidencia necesaria para informar a los ciudadanos de sus actos y actividades, de ofrecer la evidencia del proceder conforme a leyes, reglamentos y lineamientos, y cuidar los recursos públicos asignados para que se usen precisamente en los propósitos declarados y sólo en ellos.

En México en general, y en Jalisco en particular, la incorporación a la institucionalidad del Estado de estas ideas y principios mediante dispositivos, leyes y reglamentos concretos y operativos, fue tardía en relación con otros países de América Latina. Por ejemplo, en la República Argentina desde los años noventa se promulgó una Ley de Ética de la Función Pública mientras en esos años el gobierno mexicano le apostaba a la Contraloría desde el gobierno mismo, sobre todo en la clave de lucha anticorrupción en los negocios públicos. También por esos años se adoptaron nuevos y mejores esquemas relacionados con la fiscalización y la vieja Contaduría Mayor de Hacienda empezó a transformarse en la actual Auditoría Superior de la Federación. En México el gobierno optó por buscar la rendición de cuentas mediante disposiciones asociadas a la fiscalización y la contraloría anticorrupción, especialmente en esquemas internos, dentro del aparato mismo de gobierno.

En este contexto de avance del Estado democrático se pueden reconocer los avances del Gobierno de Jalisco en este proceso de hacer operacional la transparencia y se puede hacer un balance del camino hacia la constitución de un gobierno democrático pleno.

Transparencia en Jalisco

El examen en esta materia del periodo considerado en esta publicación (1990–2010), se reduce considerablemente al periodo 2002–2010, pues la incorporación de la rendición de cuentas, en los términos antes establecidos, sucedió en Jalisco ya entrado el siglo XXI, en el año 2002. Desde luego, las contralorías en las dependencias estatales y municipales se establecieron a la par que el gobierno federal avanzó en la institucionalización de la fiscalización interna, sobre todo cuando se decidió crear la Secretaría de la Contraloría de

la Administración Pública. Asimismo, en materia de auditoría fiscal, el gobierno de Jalisco, especialmente el Congreso del Estado, intentó renovar la Contaduría Mayor y constituir un órgano de fiscalización más poderoso. Sin embargo, en materia de transparencia fue hasta ese 2002 cuando se verificó el primer paso con la ley ya citada.

En Jalisco la primera formulación legal fue una Ley de Transparencia e Información Pública del Estado de Jalisco cuyo decreto se publicó el 22 de enero de 2002, por cierto seis meses antes que la Ley Federal de Acceso a la Información Pública, publicada en junio de 2002. Antes de esa fecha el acceso legal de los ciudadanos a la información pública estaba reducido a los documentos (informes, reportes, planes) que el gobierno quisiera hacer públicos, a los decretos oficiales publicados en el Periódico Oficial “El Estado de Jalisco” del gobierno y a lo que se podía conseguir con base en la discreción y buena voluntad de los funcionarios. El aporte de la Ley, una de las primeras leyes estatales en el país, fue notable, pues estableció la obligación de los servidores públicos y de las autoridades de preservar y entregar la información pública que poseen. Sin embargo, este cuerpo legal tuvo en la práctica complicaciones para aplicarse, pues dejó sin definir diversos extremos necesarios para realizar tal acceso a la información. El procedimiento era tortuoso, tenía disposiciones ambiguas de las cuales los funcionarios podían echar mano para no entregar la información y las sanciones estaban ligadas a una demanda del ciudadano por vía de la justicia administrativa, la cual requiere, por definición, de un conocimiento especializado, poco frecuente en un ciudadano sencillamente interesado en participar en la vida pública.

La ley del 2002 no implicó una reforma a la Constitución del Estado. Vale recordar que tampoco la ley federal. Fue hasta el año 2006 que se reformó el artículo seis de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos y se dio sustento constitucional a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública en cuanto reglamentaria del párrafo segundo de dicho artículo seis.

En el año 2005 (enero) el Congreso del Estado decretó una nueva Ley de Transparencia e Información Pública del Estado de Jalisco en la cual se le dio forma legal a un organismo constitucional autónomo, el Instituto de Transparencia del Estado de Jalisco. Esta disposición supuso, ahora sí, una reforma constitucional al artículo nueve de la constitución política de Jalisco para establecer tal Instituto, al cual se mandaba ser garante del acceso a

la información pública, pues se le facultó para recibir quejas de ciudadanos inconformes con las respuestas de los sujetos obligados así como para establecer sanciones a quienes se demostrara que no atendían las disposiciones de la Ley de Transparencia. Esta segunda ley, que reglamenta la transparencia y el acceso a la información pública, tiene características importantes, pues vigila el cumplimiento de las autoridades en los extremos del derecho de los ciudadanos jaliscienses a la información pública; dispone cuál información en poder de los sujetos obligados debe publicarse o tenerse a mano para ser consultada por cualquier persona sin necesidad de petición alguna y establece un procedimiento rápido, sencillo y eficaz para presentar peticiones adicionales, presentar inconformidades y quejas, y resolverlas de manera expedita. Además, establece obligaciones al Instituto para capacitar personal y colaborar en la formación de Unidades de Transparencia e Información de los sujetos obligados, para cumplir de manera adecuada las obligaciones que impone la ley. Quizá la adecuación más importante de esta segunda Ley en Jalisco es la disposición de atender al principio de “máxima publicidad”, ya establecido en la Ley Federal, para normar el criterio acerca de qué información publicar y darle acceso público, con el único límite de la reserva de datos personales y datos confidenciales de seguridad del Estado. La Tabla 18.1 ofrece una comparación de las cualidades más importantes de las disposiciones legales.

Tabla 18.1. **Comparación de cualidades legales de las normas en materia de transparencia en Jalisco, entre 1990 y 2009**

Cualidad	1990	2002	2004	2007	2009
Sustento Constitucional en Jalisco	No	No	Sí Reforma del artículo 9º	Sí	No
Ley Estatal en Jalisco	No	Sí (1ª ley)	Sí (2ª ley)	Sí (Reformada)	Sí
Organismo Autónomo Garante	No	No	Sí. Se crea el ITEI	Sí	Sí
Definición Sujetos Obligados	No	No	Sí	Sí	Sí
Sanciones Establecidas	No	Justicia administrativa ordinaria	Sí, por el órgano garante	Sí	Sí
Información Obligatoria	No	Sí	Sí	Sí	Sí
Procedimiento de petición y revisión sin requisitos	No	No	Sí	Sí	Sí
Consejo Ciudadano	No	No	Sí, cuatro miembros honoríficos	Sí, dos miembros profesionales	Sí

Continúa...

Cualidad	1990	2002	2004	2007	2009
Periodo de Reserva	-	20 años	10 años	10 años	10 años
Partidos Políticos	-	No incluidos	Incluidos	Incluidos	Incluidos en el órgano electoral
Obligación de UTI por dependencia	No	No	No	Sí	Sí
Información de Recursos públicos a particulares	-	No incluida	Incluida	Incluida	Incluida

Fuente: Instituto de Transparencia e Información Pública del Estado de Jalisco.

Se puede observar el avance de la institucionalización del derecho de acceso a la información pública, pues en 1990 no existía prácticamente nada, a no ser el derecho establecido en el sexto constitucional, cuyo sentido estaba dirigido a la materia de medios de comunicación. Sin duda, el Estado de Jalisco tiene en la Ley de Transparencia un recurso real y eficaz para apuntalar el desarrollo de una eficiente gobernabilidad democrática.

Cifras de la transparencia en Jalisco

Los avances institucionales en transparencia nos dejan ver el interés por la idea de parte del gobierno del estado en los diferentes años. Sin embargo, conviene revisar qué tanto la idea y su operación han conducido a prácticas en las cuales se muestre el funcionamiento de esa gobernabilidad democrática buscada.

En este apartado se recogen algunas mediciones de diversos indicadores con los cuales es posible hacer ver esas prácticas. Los datos en su mayoría son para el periodo de vida institucional del Instituto de Transparencia e Información Pública de Jalisco (ITEI) de septiembre de 2005 a junio de 2009, fecha del cuarto informe del ITEI.

En primer lugar en la Tabla 18.2 se anotan los datos proporcionados por el Instituto de Transparencia e Información Pública del Estado de Jalisco (ITEI 2009: 7) relativos a las solicitudes de información formuladas a los sujetos obligados entre los años 2005 a 2009.

En la Tabla 18.3 se anotan los datos de los sujetos obligados, por categoría general, que han sido requeridos en estos años. Se nota cómo las instancias del Poder Ejecutivo son las que reciben mayor número de solicitudes.

Tabla 18.2. **Solicitudes de información 2005 - 2009**

Año	Solicitudes de información
2005 (septiembre a diciembre)	420
2006	3,703
2007	4,407
2008	11,070
2009 (enero a junio)	4,580
Total	26, 180

Fuente: Instituto de Transparencia e Información Pública del Estado de Jalisco.

Tabla 18.3. **Número de solicitudes de información por sujetos obligados 2005 -2009***

Sujeto obligado	Solicitudes de información
Poder Ejecutivo del Estado	11,355
Ayuntamientos	10, 212
Organismos Autónomos	2,621
Poder Judicial	1,650
Partidos Políticos	261
Poder Legislativo	81

*Septiembre 2005 a junio 2009.

Fuente: Instituto de Transparencia e Información Pública del Estado de Jalisco.

Se observa cómo el poder ejecutivo recibe apenas un poco más de solicitudes que los 125 ayuntamientos de Jalisco. Y el poco interés de conocer la información relacionada con partidos políticos y poder legislativo. Si este último dato lo promediamos por meses del periodo considerado, resulta poco menos de dos solicitudes por mes. Los datos del ITEI indican que es la Auditoría Superior del Estado el sujeto obligado que recibe el 100% de las solicitudes en esta categoría de Poder Legislativo.

Estos datos se pueden complementar con las cifras de las respuestas obtenidas por los solicitantes. En la Tabla 18.4 se anotan los datos relativos.

Las cifras indican una mayoría de respuestas positivas, excepto en el caso de los partidos políticos y del poder legislativo que encabeza a los sujetos obligados que no entregan información solicitada. Esta situación se matiza, porque las unidades de transparencia e información correspondientes respondieron que la información era reservada. En la siguiente Tabla se anotan los datos relativos a la clase de información solicitada.

Tabla 18.4. **Respuestas a las solicitudes de información en porcentaje. 2005–2009***

	Poder Ejecutivo	Ayuntamientos	Organismos autónomos	Poder Judicial	Partidos Políticos	Poder Legislativo
Información entregada	72	67	67	62	30	25
Información entregada en parte	11	1	4	12	66	13
Información no entregada	17	32	29	26	4	62

*Septiembre 2005 a junio 2009.

Fuente: Instituto de Transparencia e Información Pública del Estado de Jalisco.Tabla 18.5. **Clase de información solicitada, en porcentajes, según clasificación de las UTI. 2005 – 2009***

	Poder Judicial	Ayuntamientos	Poder Legislativo	Poder Ejecutivo	Organismos Autónomos	Partidos Políticos
Fundamental	83	54	39	35	34	26
Libre acceso	7	44	5	51	64	8
Reservada	7	1	50	5	1	66
Confidencial	3	1	6	9	1	0

*Septiembre 2005 a junio 2009.

Fuente: Instituto de Transparencia e Información Pública del Estado de Jalisco.

Son los partidos políticos y los organismos autónomos aquellos sujetos obligados que dicen recibir solicitudes de información reservada con mayor frecuencia. Y sin embargo, el grueso de solicitudes se mantiene en la información fundamental, aquella que debiera estar disponible por mandato de ley, y si se requiere significa que no lo está en las formas de consulta ordinaria. Ambos datos, la información reservada y el aparente incumplimiento del mandato de máxima publicidad por parte de algunas dependencias, indican que el sustento institucional de la transparencia en 2009 aún no impacta de manera completa a la administración pública del estado de Jalisco.

Otra cifra indicativa de la práctica democrática asociada a la gobernabilidad se observa al medir los recursos de revisión. La ley prevé, ante la negativa de entregar una información solicitada, la posibilidad de interponer un recurso de revisión ante el ITEI quien debe revisar cada caso y emitir una resolución. De agosto de 2008 a junio de 2009 el ITEI atendió 545 recursos de revisión y resolvió a favor del solicitante 64% y a favor del sujeto obligado 28%. Un 8% de los recursos de revisión merecieron otras respuestas. Quiere decir que aproximadamente un 14% de las respuestas de los sujetos obligados a las solicitudes de información no son satisfactorias al grado de suscitar una revisión institucional. De éstas, una cuarta parte se resuelven a favor del sujeto obligado.

El gobierno de Jalisco da seguimiento a su desempeño mediante el programa *Cómo Vamos en Jalisco*. Para el tema Gobierno, en el que se incluye la transparencia, analiza 56 indicadores. Algunos de éstos se relacionan con la transparencia. Una mirada a estos datos, no obstante que son producidos y levantados por el mismo gobierno obligado a cumplir con los ciudadanos, puede ayudar a completar la visión del cambio ocurrido entre 1990 y 2010.¹

En concreto, se trata de los indicadores denominados: Transparencia del Gasto Público, Calificación del Grado de Cumplimiento en Materia de Transparencia y Posición de Jalisco en la Evaluación de Portales Estatales.

En cuanto a Transparencia del Gasto Público, mide de manera cualitativa la disponibilidad de la información sobre la cuenta pública del gobierno y sus dependencias. El valor va de 0 a 10. Las mediciones empezaron en 2009 y no se tiene comparación con años anteriores. En abril de 2009 el valor del indicador fue 7 y en agosto de ese año seguía en 7. Sin cambio.

Para el indicador que califica el Cumplimiento de Transparencia el gobierno usa un índice de Transparencia para la Rendición de Cuentas y la Participación Ciudadana ITRCPC.² El índice se compone de tres indicadores: Transparencia activa, Atención y respuesta de solicitudes de información y Atención de solicitantes en las Unidades de Transparencia e Información (UTI). Las mediciones de este índice (de 0 a 100) son: en 2006 se alcanzó 66.73. En 2007 fue de 81.41, en 2008 bajó a 62.66 y en abril de 2009 el valor fue 56. En agosto 2009 se elevó a 84.7

El indicador Posición de Jalisco en la Evaluación de Portales Estatales, de acuerdo al índice de gobierno electrónico (IEE) mide: Información, Interacción, Transacción, Integración y Participación. Se evalúa si el ciudadano puede localizar la información buscada independiente del hecho de que exista o no en el portal. La posición de Jalisco entre los gobiernos estatales evaluados es: 2006, 11. En 2007, 17, en 2008, 26 y en abril de 2009, 26. En agosto 2009 el valor fue 23.³

1 Las descripciones y los valores de los indicadores se encuentran en el portal de la Secretaría de Planeación del Gobierno del Estado: <http://seplan.appjalisco.gob.mx>

2 La construcción del índice se reporta en la segunda evaluación de transparencia, parte del Segundo Informe Cuatrimestral de Gobierno 2009.

Los valores de los tres índices son ligeramente favorables al cambio hacia una mejor transparencia. El cambio brusco de los valores en sólo unos meses de estos índices sugiere la intervención voluntarista de los responsables y no tanto el mejor funcionamiento institucional.

Otras cifras de transparencia

La gobernabilidad democrática suscita la participación de los ciudadanos en la vida pública más allá de los actos electorales o propiamente partidistas. La transparencia y la información pública ha sido un ámbito en el cual se ha dado amplia participación ciudadana y se han constituido en el país y en Jalisco asociaciones ciudadanas dedicadas a ejercer vigilancia sobre el funcionamiento de la transparencia y, al mismo tiempo, a mostrar con prácticas concretas la utilidad de la información pública para el desarrollo de la vida pública social y económica de municipios, entidades federativas y dependencias en particular, pues las actividades económicas específicas y el desarrollo social tienen en la información pública un elemento crucial para la planeación, la selección de inversiones y el apoyo gubernamental eficaz.

Diversas organizaciones ciudadanas, entre éstas Transparencia Mexicana, la Confederación Patronal de México (COPARMEX), Ciudadanos por Municipios Transparentes (CIMTRA) y otras, se han dedicado a actividades de medición del avance en la rendición de cuentas y de la transparencia en particular. Incluimos ahora algunos datos relevantes sobre Jalisco en materia de transparencia.

El Colectivo CIMTRA –conformado en julio de 2002– es una asociación voluntaria -no partidista, no gubernamental, ni religiosa- que agrupa a más de 30 organizaciones civiles y privadas en el país; trabaja para promover la transparencia y el acceso a la información pública mediante evaluaciones periódicas a gobiernos locales. A la fecha (noviembre 2009) se han efectuado más de 100 evaluaciones a municipios de 14 estados (además de las 16 delegaciones políticas del DF). El Colectivo CIMTRA-Jalisco está conformado actualmente por: ACCEDDE, AC; Coparmex-Jalisco; Nuestra Tierra, AC; Tú y yo en Sinergia A.C; Poder Ciudadano Jalisco; Comisión Diocesana de Pastoral Social e ITESO. Se puede conocer mayores detalles en el sitio web <http://www.cimtra.org.mx>

3 Los datos se pueden obtener en "Ranking estatal 2009 de portales estatales" en Política Digital, año 8, Número 51, agosto/septiembre 2009.

CIMTRA realizó una evaluación a varios municipios jaliscienses en 2004 y también en 2009. Revisar las cifras de esas evaluaciones permite tener evidencia del avance de la transparencia en Jalisco entre los años citados. En la Tabla 18.6 se anotan los resultados de la evaluación de este periodo. Conviene aclarar que los datos numéricos no son comparables del todo, pues mientras las categorías de análisis son similares, los cuestionarios concretos en cada año fueron diferentes. El utilizado en 2009 fue más exigente en mostrar la evidencia de transparencia. En el sitio web antes referido se pueden revisar los indicadores utilizados en las evaluaciones.

Los datos municipales aportados por CIMTRA sugieren un cierto retroceso en el orden municipal de gobierno para consolidar de manera institucional la transparencia. El hecho de tener cambio de administración cada tres años contribuye a la lenta institucionalización de la transparencia a pesar de leyes y reglamentos. También conviene advertir las grandes diferencias existentes entre los municipios de Jalisco, en cuanto a tamaño territorial, población y fortalezas económicas y sociales que ocasionan diversas capacidades institucionales para instalar los procesos y las dependencias congruentes y necesarias con los mandatos de la ley de transparencia. La transparencia en los municipios de Jalisco sigue siendo un reto.

La Confederación Patronal de México elaboró y aplicó el Índice Coparmex de Usos de Recursos (ICUR) el cual conceptualiza como “una iniciativa ciudadana para evaluar y comparar de manera homologada, sistemática y periódica el desempeño en materia de transparencia y rendición de cuentas de los gobiernos de las 32 entidades federativas”.⁴ Según la versión 2008 del índice Jalisco se ubica en la cuarta (el índice obtenido es 6.7 superior a la media nacional que resultó ser 5.8) entre las 32 entidades federativas evaluadas. No hay datos para el año 2009. El índice contempla cinco factores o subíndices: Fortaleza Fiscal, Profesionalismo Gubernamental, Cultura de Transparencia y Rendición de Cuentas, Clima de Inversión y Asignación de los Recursos. Incorpora una sexta variable o ponderador para evaluar las Condiciones de Dificultad en cada entidad. Jalisco se ubicó dentro de las primeras ocho posiciones en al menos cuatro de los factores evaluados. De manera específica en el factor “Transparencia y rendición de cuentas” la posición de Jalisco es 6.5. Y la valuación indica que el indicador más bajo es “Consultas por internet

⁴ La presentación del Índice COPARMEX se puede consultar en www.icur.org.mx (Obtenido el 2 de enero 2010).

Tabla 18.6. **Resultados obtenidos en los indicadores de CIMTRA 2009**

Municipio	Calificación 2003-2004	Calificación 2009 (sep. – oct.)
Guadalajara	89.68	57.7
Zapopan	79.20	71.1
Tlaquepaque	51.28	68.4
Amacueca	34.82	–
Cocula	27.16	–
Sayula	18.07	–
Tlajomulco	17.72	34.2
El Salto	12.31	12.1
Tonalá	10.66	29.3
Zapotlanejo	–	69.6
Puerto Vallarta	–	24.6
Zapotlán El Grande	–	22.8

Fuente: Elaboración propia con datos de CIMTRA en www.cimtra.org (Obtenido el 2 de enero 2010).

al Poder Judicial” con valor de 1.7. Y el más elevado resultó el indicador “Consultas por Internet al Poder Legislativo” con 9.5 de valor. Conviene apuntar la valoración que hace el índice del indicador “Autonomía del órgano local de transparencia” que la ubica en 2.9. Por su parte Transparencia Mexicana elabora el Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno. Se hace mediante la medición de 35 servicios públicos y particulares mediante una encuesta en hogares. La medición más reciente es la del año 2007. El foco de la medición está puesto en la corrupción de la prestación de servicios y no de manera específica en la transparencia. El valor del índice puede ir de 0 a 100 y a menor valor menor corrupción. Se puede consultar en <http://www.transparenciamexicana.org.mx> y se verán los siguientes resultados para Jalisco:

Tabla 18.7. **Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno.**

Año	2001	2003	2005	2007
Jalisco	11.6	6.5	7.2	8.8

Fuente: <http://www.transparenciamexicana.org.mx>

En el sitio de la Secretaría de Planeación (<http://seplan.app.jalisco.gob.mx>) se ofrece el dato que Transparencia ubica en el año 2007 como un valor para 2008 y para diciembre de 2009, lo cual se puede considerar válido en tanto Transparencia Mexicana no publique

otro dato. Aun si asumimos el dato de 2007 de Transparencia como valor para diciembre de 2009, se nota que Jalisco tiene peor apreciación en 2009 que en el 2005 cuando el valor fue 7.2 y la del 2003 cuando se obtuvo 6.5. Desde luego es evidente una mejora respecto del 2001, fecha de la primera medición, pues en ese año el valor del índice para Jalisco fue 11.6. Si nos atenemos al periodo 1990–2010 se puede afirmar una mejora en Jalisco. Sin embargo, conviene notar y atender a que, entre 2003 y 2009 (diciembre), el valor del índice aumentó, es decir, aumentó la corrupción.

La empresa Aregional elabora un Índice de Transparencia y Disponibilidad de Información Fiscal mediante el cual se busca conocer los esfuerzos de las administraciones estatales para facilitar el acceso a la información estadística y documental a toda aquella persona interesada en conocer y analizar el desempeño de las autoridades, el ejercicio del gasto y los programas de las instituciones públicas.⁵ El mejor valor posible es 1. Según el sitio de la SEPLAN y la comunicación pública de Aregional, Jalisco ha obtenido los siguientes valores: 26 en 2006, 24 en 2007, 27 en 2008, y 5 en diciembre de 2009. Ese último valor denota una mejora del gobierno de Jalisco en materia de transparencia fiscal muy importante. Conviene recordar que este índice es compuesto y el valor del indicador es la posición de la entidad federativa entre las evaluadas, la cual se obtiene por el mejor valor de entre 0 y 100⁶.

En suma, las organizaciones ciudadanas y algunas empresas que han dado a conocer mediciones de la rendición de cuentas de los gobiernos estatales para Jalisco, ofrecen resultados mixtos, pues en ciertos factores las prácticas observadas respetan y promueven el derecho de acceso a la información pública mientras en otros aún se notan prácticas de corrupción y de rechazo a los mandatos de la ley.

Conclusiones

Los elementos revisados ofrecen evidencia para validar las siguientes conclusiones: La fortaleza institucional de la transparencia y de la rendición de cuentas ha crecido en los últimos años. De su ausencia casi total en 1990 se ha llegado a tener dispositivos legales,

⁵ Estos datos están recuperados del portal de la SEPLAN: <http://seplan.app.jalisco.gob.mx> (Obtenido el 19 de diciembre 2009).

⁶ La comunicación pública de Aregional se puede encontrar en www.aregional.com y tiene fecha de mayo del 2009.

una organización administrativa en la que se integran poco a poco los requerimientos para hacer posible el acceso a la información pública en beneficio de ciudadanos e interesados. Es observable el esfuerzo gubernamental por atender estos derechos en su formulación legal y en las prácticas administrativas cotidianas.

Los datos del periodo indican evidencia de la segmentación de los tres pilares de la rendición de cuentas: fiscalización, combate a la corrupción y acceso a la información, aún caminan por su lado. La integración de estos esfuerzos gubernamentales es un reto administrativo, político y ético, a la vez un imperativo por enfrentar en los próximos años para superar la lentitud con la cual se da todavía la consolidación institucional de la transparencia.

Los ciudadanos aún no son activos participantes en demandar la información pública. Y aunque se sabe poco con certeza del acceso a esa información por medios electrónicos, de la que no queda una huella administrativa, es evidente que los datos nos hablan de muy pocas solicitudes de información si las vemos contrastadas con el número de habitantes adultos del Estado, potenciales interesados en la función pública. Los jaliscienses requieren avanzar en la cultura de la sociedad de la información y de la legalidad para valorar mejor lo que ya existe disponible y lo que aún puede desarrollarse si los ciudadanos se esmeran.

Las mediciones de organizaciones ciudadanas estudiosas del tema gobierno y transparencia, al mismo tiempo que valorar y medir lo realizado por el gobierno, indican lo que aún falta por hacer, antes de la participación ciudadana, en la mejora de la disponibilidad de información, combate e inhibición de la corrupción, así como la atención al ciudadano en su interacción con el gobierno, sobre todo local.

Los datos del tema en el periodo considerado no permiten afirmar algún juicio actual sobre la calidad de la democracia en Jalisco y el aporte que a ésta ofrece el avance en materia de transparencia. Los datos sí ayudan a evidenciar el esfuerzo del gobierno por fortalecer la transparencia institucional. Sin embargo, la evidencia no es suficiente para valorar el grado de autonomía de las instituciones actuales de transparencia y rendición de cuentas. Por ejemplo, es necesario aún conocer con detalle la actividad de las contralorías guber-

namentales, los procesos de decisión en obra pública y en materia de adquisiciones. No menos en el ámbito de la inspección y vigilancia de reglamentos municipales, ámbitos de relación sensible entre gobierno, gobernantes, funcionarios y ciudadanos.

El desarrollo logrado entre 2002, año de la primera ley jalisciense, y la actualidad “pone el piso firme” para, entonces, en los próximos años construir una administración pública capaz de operar bajo los supuestos de una gobernabilidad democrática plena: transparente, vigilante de acciones y recursos públicos, incorruptible (al menos en un grado alto) y con plena integración de la participación de los ciudadanos en los procesos de decisión.

Referencias:

Confederación Patronal de México (2008). “Coparmex presenta índice que evalúa el uso de los recursos públicos en los estados”. Boletín de prensa del 28 de septiembre. Obtenida el 2 de enero de 2010, de: <http://www.icur.org.mx>

Congreso del Estado de Jalisco (s/a). Decretos 19446, 20867, 21861 y 21862. Periódico Oficial del Estado de Jalisco. Obtenida el 20 de diciembre de 2008, de: <http://www.congresoajalisco.gob.mx/BibliotecaVirtual/>

Constitución Política del Estado de Jalisco. Obtenida el 12 de diciembre de 2009, de: <http://www.congresoajalisco.gob.mx/BibliotecaVirtual/>

Gobierno del Estado de Jalisco (2009). Segunda Evaluación de Transparencia. Segundo Informe Cuatrimestral 2009. Coordinación General de Políticas Públicas. Obtenida el 19 de diciembre de 2009, de: <http://seplan.app.jalisco.gob.mx>

Instituto de Transparencia e Información Pública del Estado de Jalisco (ITEI) (2008). Ley, reglamentos y lineamientos en materia de Transparencia en Jalisco 2005 – 2008. Guadalajara: ITEI.

_____. (2009). 4 Informe Anual de Actividades. Transparencia: progresos y desafíos. Obtenida el 4 de enero de 2010, de: <http://www.itei.org.mx>

Schedler, A. (2004). ¿Qué es la rendición de cuentas? México: Cuadernos de Transparencia 03, Instituto Federal de acceso a la Información – IFAI.

Secretaría de Planeación del Gobierno del Estado de Jalisco. ¿Cómo vamos en Jalisco? Tablero de indicadores del desarrollo en Jalisco. Documentos electrónicos. <http://seplan.app.jalisco.gob.mx/tablin/pa%C3%91elCiudadano/index/> (Accesos entre 12 de diciembre 2008 y 9 de enero de 2009)

Transparencia Mexicana (2008). Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno. Informe Ejecutivo 2007. Obtenida el 20 de diciembre de 2009, de: www.transparenciamexicana.org.mx

CAPÍTULO 19



Balance de dos décadas de derechos humanos

Nauhcatzin T. Bravo Aguilar y Marcos Pablo Moloeznik

Dado que los derechos humanos se erigen en los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana, de conformidad con la Declaración Universal de los Derechos Humanos, y que México adhiere a la mayoría de los convenios, tratados y acuerdos internacionales y regionales en la materia, conviene llevar a cabo un balance de dos décadas de derechos humanos en el ámbito de Jalisco. En otras palabras, se trata de dar cuenta de la situación que guarda la dignidad de la persona humana en la entidad a lo largo de veinte años, incluyendo la creación y actuaciones de la Comisión Estatal de Derechos Humanos Jalisco, a la sazón el organismo local de protección de los derechos fundamentales por excelencia.

Origen y desarrollo del organismo protector de los derechos humanos

Los derechos humanos constituyen los derechos fundamentales de la personalidad humana, puesto que son aquellos atribuidos al ser humano por el hecho mismo de serlo; se erigen también en los valores y principios superiores que sirven de fundamento al orde-

namiento jurídico del Estado, tales como la libertad, la justicia, la democracia, la igualdad, la diversidad y el pluralismo, entre otros.

En Jalisco la lucha por el respeto irrestricto de los derechos humanos encuentra sus antecedentes en la emergencia de organismos civiles y organismos no gubernamentales, tales como la Academia Jalisciense de Derechos Humanos (1989) y la Red Jalisciense de Derechos Humanos (1992), integrados por ciudadanos comprometidos con la vigencia de los mismos (Hernández Ortiz, 2009:275 y ss.).

Mientras, en México las presiones internacionales obligan al gobierno federal a crear la denominada Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), como órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, el 6 de junio de 1990.

Posteriormente, el 28 de enero de 1992, se introduce una reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al adicionar el apartado B al artículo 102 constitucional en los siguientes términos:

Artículo 102. B. El Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los Derechos Humanos que otorga el orden jurídico mexicano, los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos. Formularán recomendaciones públicas autónomas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas.

Estos organismos no serán competentes tratándose de asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales.

El organismo que establezca el Congreso de la Unión conocerá de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes de los estados.

A partir de entonces, se modificó radicalmente la naturaleza de la CNDH que se separó y distanció de la secretaría de despacho responsable de ejecutar la política interior de México;

en particular, de la mano de su ley y reglamento interior, publicados el 30 de junio y el 12 de noviembre de 1992, respectivamente.

Asimismo, cabe destacar que desde su publicación en el Diario Oficial de la Federación, se interpreta que el concepto “orden jurídico mexicano”, mencionado en la Ley Suprema (Rabasa Gamboa, 1993: 257):

“Se refiere a su totalidad, o sea, Constitución, leyes federales, tratados internacionales y constituciones y leyes locales. Los tratados celebrados por México sobre Derechos Humanos, son parte del orden jurídico interno del país y deben ser acatados”.

Fué en este contexto que el entonces gobernador interino de Jalisco, Carlos Rivera Aceves, encomendó a una Comisión Redactora integrada por José Barragán Barragán, Efraín González Morfín, Miguel Bazdresch Parada, Pedro Vargas Ávalos y José de Jesús Villalobos Pérez la redacción de una iniciativa de ley para crear el organismo protector de los derechos humanos en Jalisco.

Una vez finalizados los trabajos y tras amplias discusiones, el 10 de diciembre de 1992 se hizo entrega al titular del Poder Ejecutivo del Estado de dos propuestas diferentes, basadas en interpretaciones diversas del marco normativo mexicano. De esta forma, por un lado se presentó una propuesta de minoría, que partía de una convicción basada en la creación de un organismo similar a la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH); por el otro, se pretendía interpretar las recomendaciones del Artículo 102, Apartado B, de la Constitución General de la República en un sentido más amplio, que permitiera introducir en la entidad un verdadero sistema de protección de los derechos humanos. Y es que para José Barragán Barragán, Miguel Bazdresch Parada y Efraín González Morfín (1994), ni la reforma al artículo 102 constitucional ni la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos resultaban suficientes para salvaguardar los derechos humanos.

Efectivamente, esta posición de la mayoría de la Comisión Redactora se funda en la constatación de que muy pocas de las recomendaciones de la CNDH habían sido cumplidas en forma total. Esto se explica porque, de conformidad con Barragán Barragán, González Morfín y Bazdresch Parada, la CNDH no deja de ser una instancia de carácter político,

integrada al Poder Ejecutivo Federal y que, por su propia naturaleza, carece de eficacia y eficiencia al no combatir las verdaderas causas de las violaciones a los derechos humanos en México. Se señala, como ejemplo, la propia organización y funcionamiento de la Procuraduría General de la República (PGR) y de cada una de las procuradurías de justicia de los estados que son, en la estadística oficial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, las autoridades contra las cuales se interpone el mayor número de quejas: los servidores públicos de estas dependencias figuran, por tanto, como los principales violadores de los derechos humanos en México, lo que se encuentra agravado por la impunidad que detentan.

No obstante, el paquete de propuestas innovadoras presentado por la mayoría no encontró eco en las autoridades que, de esta forma, prefirieron optar por la creación de una institución que respetara el molde de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH); proceso que concluye el 23 de febrero de 1993, con la publicación de la Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos (decreto 15031, 1993): ordenamiento jurídico, cuya letra y espíritu responden a la propuesta minoritaria de la Comisión Redactora.

Previamente, se reforma el artículo 4° de la Constitución Política del Estado de Jalisco, a imagen y semejanza de lo consagrado en el apartado B del artículo 102 constitucional, para quedar en los siguientes términos:

II. Para la preservación de los derechos a que alude la fracción que antecede y en virtud del Artículo 102 B de la Constitución General, se crea la Comisión Estatal de Derechos Humanos, dotada de plena autonomía, con personalidad jurídica y patrimonios propios, de participación ciudadana, con carácter permanente y de servicio gratuito, que conocerá de las quejas, en contra de actos y omisiones de índole administrativa, provenientes de cualquier autoridad o servidor público estatal o municipal, que viole esos derechos.

Dicho Organismo, en cumplimiento de sus funciones, formulará recomendaciones públicas, autónomas, no vinculatorias, así como denuncias y quejas ante las autoridades respectivas.

Esta Comisión no será competente tratándose de asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales.

Cuatro años después, se reformó nuevamente la Constitución Política del Estado de Jalisco, y se adicionó el artículo 10 en el Capítulo IV del Título I, de la Comisión Estatal de Derechos Humanos; por lo que se sustrajo el organismo protector de los derechos humanos de los Derechos y Obligaciones Fundamentales que se encuentran desarrollados en los artículos 4 al 9, incluido del Capítulo III del Título I, aunque respetando la naturaleza y características originales del organismo protector de los derechos humanos en Jalisco.

En síntesis, los orígenes de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco (CED-HJ) deben evaluarse en un contexto histórico signado y condicionado por la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), aunque no deben soslayarse las iniciativas ciudadanas locales. En otras palabras, esto significa que tanto los alcances como las propias limitaciones del *ombudsman* de Jalisco, responden a un momento reciente de la historia nacional en el que el autoritarismo todavía ejercía un innegable dominio sobre el escenario político; lo cual, a su vez, explica lo lejos que está Jalisco de contar con un sistema integral de protección a los derechos humanos que garantice la seguridad jurídica.

El *ombudsman* y la situación de los derechos humanos en Jalisco

Sin embargo, la génesis y posterior desarrollo de la CEDHJ constituyeron un parteaguas en el innegable avance de la construcción del Estado de Derecho y en la consolidación de una cultura de los derechos fundamentales en el ámbito estatal y municipal de Jalisco; dado que su gestión responde a la idea-fuerza de contrapeso al poder, porque: “Los derechos humanos son la expresión de la dignidad ciudadana frente al poder...” (Comisión Estatal de Derechos Humanos Jalisco, 2001: 3); “...puesto que los derechos humanos, que son para todos, se hacen valer frente a quienes ejercen la autoridad, para que recuerden que hay un límite sagrado que no deben traspasar sin que se ponga en riesgo nuestra convivencia civilizada” (Comisión Estatal de Derechos Humanos Jalisco, 1999:5).

Dicho en otros términos, el quehacer institucional de estos organismos autónomos, cuya razón de ser es tender un manto protector sobre los derechos fundamentales de las personas, busca (Comisión Estatal de Derechos Humanos Jalisco, 2003:4 y 5):

“...lograr cambios intencionados y específicos respecto de determinadas políticas o prácticas de gobierno que afectan el interés de la población [...] el cambio de prácticas administrativas que lesionen la dignidad de la persona”.

Con este espíritu, dichas instituciones se encuentran facultadas para formular recomendaciones públicas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas; de donde se desprende la importancia de la divulgación de sus acciones e intervenciones, así como el impacto sobre las prácticas del poder público.

Cabe destacar que desde las primeras actuaciones de la Comisión (1993-1997), la Procuraduría General de Justicia del Estado (PGJE) es la autoridad más señalada por presuntos quebrantamientos de los derechos humanos y la que, por ende, recibió mayor número de recomendaciones. Desde entonces también se constató la aberrante práctica de la tortura, tanto por declaraciones de los quejosos como por los resultados de una encuesta levantada a ciudadanos, “...donde los interrogados coincidieron en señalar que el tormento sí existe desgraciadamente en Jalisco” (Comisión Estatal de Derechos Humanos Jalisco, 1994: 11).

Entre los casos de mayor impacto social desahogados por el *ombudsman*, vale la pena señalar:

- La intervención ante la irrupción y secuestro de jóvenes y la muerte de uno de ellos en San Juan de Ocotán; hechos protagonizados a fines de diciembre de 1997 por integrantes del Grupo Aeromóvil de Fuerzas Especiales (GAFE) de la V Región Militar.
- La lucha contra el establecimiento de las volantas o retenes móviles que vulneran derechos constitucionales; el mismo año y como respuesta operativa de los cuerpos de seguridad pública.

- La denuncia contra la acción municipal contra los limpia-parabrisas e indigentes en el centro de Guadalajara, al igual que la defensa de los jornaleros indígenas en el municipio de Sayula y otros grupos vulnerables cuya única voz se hizo sentir a través de la Comisión.
- El señalamiento permanente del proceso de autogobierno en la mayor parte de los penales, que deja a merced de las mafias a las personas privadas de la libertad en estos centros penitenciarios.
- La constatación de que la práctica de la tortura en la Procuraduría General de Justicia del Estado (PGJE) es más común de lo que se cree.

En tanto que, entre las reformas al marco normativo en la materia, conviene incluir la designación, a partir de 2002, del titular de la Comisión como una potestad del Congreso del Estado de Jalisco.

Los alcances del nuevo proceso de elección del titular de la CEDHJ encuentran sus raíces en la reforma del apartado B del artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en virtud de la cual se faculta a la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión para elegir —por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes— a los diez consejeros que integran el Consejo Consultivo de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, así como a su presidente, cuyo encargo es desde entonces de cinco años.¹

Posteriormente y en el mismo sentido, se reformó la fracción XII del artículo 35 de la Constitución Política del Estado de Jalisco (decreto 18738, 2001), a partir de la cual se facultó al Congreso del Estado a elegir al presidente y a los consejeros ciudadanos de la CEDHJ.

A lo que se suma la modificación, en 2007, del artículo 4° de la Constitución local, que a la letra reza:

¹ Reforma llevada a cabo el 13 de septiembre de 1999 que contempla también la votación calificada de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, en caso de receso de la Cámara alta.

“Se reconocen como derechos de los individuos que se encuentran dentro del territorio del Estado de Jalisco:

I. Los que se enuncian en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los contenidos en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas y en los tratados, convenciones o acuerdos internacionales que el Gobierno Federal haya firmado o de los que celebre o forme parte”.

Estructura y organización de la Comisión Estatal de Derechos Humanos Jalisco

Mientras que, para brindar atención a las quejas por presuntos quebrantamientos de los derechos fundamentales, el marco normativo de la CEDHJ le reconoce a las denominadas Visitadurías en su estructura, entre otras, las siguientes facultades y obligaciones:

- Mantener informado al Presidente de las quejas que sean recibidas en su Visitaduría o iniciadas de oficio, así como del trámite de las mismas;
- Iniciar de oficio la investigación de las denuncias de presuntas violaciones a los derechos humanos que sean de interés social o de dominio público;
- Llevar a cabo las actividades necesarias para lograr, por medio de la conciliación o de la petición, que cesen de inmediato las violaciones a los derechos fundamentales;
- Practicar las investigaciones y estudios pertinentes para formular los proyectos de resolución, acuerdos o peticiones;
- Realizar visitas periódicas a los centros de detención preventiva, custodia y readaptación social, estatales y municipales;
- Solicitar en cualquier momento a las autoridades competentes, que se tomen las medidas precautorias o cautelares necesarias para evitar la consumación irreparable de las violaciones que sean de su conocimiento.

Esto es, para un mejor desempeño, su organización responde a una distribución basada en la especialización de funciones a través de cuatro Visitadurías Generales, a saber:²

Primera Visitaduría; cuya responsabilidad es integrar las quejas que se presentan en contra de servidores públicos de los Ayuntamientos de Guadalajara, Zapopan y Tlaquepaque, incluidos sus elementos de Seguridad Pública Municipal.

Segunda Visitaduría; a la que corresponde conocer de las quejas interpuestas en contra de servidores públicos de la Procuraduría General de Justicia del Estado (PGJE), de la Dirección General de Seguridad Pública del Estado (DGSPE), del Instituto Jalisciense de Ciencias Forenses (IJCF) y del Instituto Jalisciense de Asistencia Social (IJAS), con excepción de aquellas cuyos hechos hayan ocurrido en las zonas de atención asignadas a las oficinas regionales de este organismo, ubicadas en las poblaciones de Puerto Vallarta, Autlán de Navarro, Ciudad Guzmán, Lagos de Moreno y Colotlán; puesto que de esas quejas conoce la Tercera Visitaduría General, de la cual dependen las citadas oficinas regionales. Por ello, de las inconformidades que se reciben en contra de personal de las citadas dependencias y organismos, se turnan a la Segunda Visitaduría las que se presentan por hechos ocurridos en la zona metropolitana de Guadalajara (ZMG) y en las regiones denominadas Ciénega y Valles, conformadas por 4, 20 y 26 municipios, respectivamente.

Tercera Visitaduría; que tiene la responsabilidad de cumplir con el indicador de cobertura de las zonas foráneas, mediante sus oficinas regionales, ubicadas en los municipios de Autlán de Navarro (Costa Sur), Zapotlán el Grande (Sur), Colotlán (Norte), Lagos de Moreno (Altos) y Puerto Vallarta (Costa Norte), además de la atención a grupos vulnerables en su oficina central, particularmente indígenas y migrantes.

Cuarta Visitaduría; a la que compete velar por el respeto a los derechos humanos por actos u omisiones de la Secretaría de Educación, de los Organismos Públicos descentralizados Hospitales Civiles de Guadalajara y Centro de Salud del Estado, Direcciones

2 La distribución de autoridades por Visitaduría que se presenta a continuación, responde al proceso interno de Reingeniería Organizacional y de Planeación Estratégica de la CEDHJ, cuyos resultados se presentaron el 18 de junio de 2002, tras tres meses de trabajo.

Generales de Seguridad Pública de Tonalá y Ayuntamiento, Secretaría de Vialidad y Transporte, Secretaría de Trabajo y Previsión Social, Universidad de Guadalajara, SIA-PA, Consejo Estatal de la Familia, Supremo Tribunal de Justicia del Estado y Dirección General de Prevención y Readaptación Social, dependiente de la Secretaría de Seguridad Pública, Prevención y Readaptación Social.

A partir de 2007 se sumó la Quinta Visitaduría General, especializada en la defensa, protección e investigación de los derechos humanos de los grupos vulnerables y de las víctimas del delito.

Ese mismo año, se creó –en el seno de la Comisión– el Instituto de Capacitación e Investigación, para llevar a cabo acciones de estudio, formación y promoción, con la finalidad de coadyuvar al desarrollo y consolidación de la cultura de respeto de los derechos humanos.

Ahora bien, las dimensiones cuantitativa y cualitativa de los derechos fundamentales, es decir, el estado que guardan en Jalisco, merece un tratamiento especial del que se intentará dar cuenta a continuación:

Quejas y autoridades más señaladas por el ciudadano

La Comisión Estatal de Derechos Humanos Jalisco (CEDHJ) se creó con la finalidad de proteger, defender, observar, promover, estudiar y divulgar los derechos fundamentales en la entidad. En tanto que, para dar cumplimiento al mandato legal que le dio origen, entre sus principales funciones destaca la de conocer de oficio o a petición de parte respecto de las quejas que le presentan los particulares en relación con presuntas violaciones de los derechos humanos, por actos u omisiones de servidores públicos y autoridades estatales y municipales, a excepción de asuntos electorales, laborales o jurisdiccionales.

Por otra parte, las actuaciones de la CEDHJ se encuentran jalonadas por una tendencia histórica: el incremento del número de quejas ciudadanas interpuestas por presuntas violaciones a los derechos humanos, tal como puede apreciarse en la siguiente Tabla:

Tabla 19.1. **Quejas recibidas por la Comisión, 1993 - 2008**

Ejercicio Anual	Total de Quejas
1993	618
1994	2 083
1995	1 756
1996	2 208
1997	2 620
1998	2 737
1999	2 776
2000	2 926
2001	3 239
2002	3 337
2003	2 899
2004	3 064
2005	3 129
2006	2 793
2007	3 058
2008	10 415

Fuente: Comisión Estatal de Derechos Humanos, Informe Anual 1997, mayo de 1998, página 24; Comisión Estatal de Derechos Humanos, IV Informe Anual, febrero 2001, página 30; Comisión Estatal de Derechos Humanos, Sexto Informe, Carlos Manuel Barba García, 23 de febrero de 2007. Comisión Estatal de Derechos Humanos, 2° Informe Anual de Felipe de Jesús Álvarez Cibrián, febrero de 2009, página 8.

El comportamiento de las quejas que anualmente se reciben en la CEDHJ se caracteriza por un crecimiento constante de 1997 a 2002, para disminuir sensiblemente durante 2003 y presentar nuevamente una tendencia a la alza a lo largo de 2004 y 2005, volver a caer en 2006 y acusar un incremento durante 2007 y 2008.

En este marco, durante 2008 se verificó un crecimiento histórico de más de 300 por ciento de quejas con respecto a 2007; sólo en abril de 2008 se recibieron 5,934 quejas, más del doble de las recibidas en 2006. Del total de 10,415, se incluyeron 6,954 en contra del gobernador Emilio González Márquez, de las que 6,549 se interpusieron en contra del donativo efectuado para la construcción del santuario de los Mártires Cristeros, del orden de 30 millones de pesos, mientras que el motivo de las 405 restantes fueron las palabras altisonantes pronunciadas por el mandatario durante el desarrollo del denominado “banquete del hambre”.

Cabe señalar que, a lo largo de sus cuatro primeros años de vida, en la CEDHJ se perfilan aquellas instituciones y dependencias gubernamentales en contra de las cuales se interpuso el mayor número de quejas ciudadanas por presuntas violaciones a los derechos humanos, tal como se desprende de la siguiente tabla:

Tabla 19.2. **Principales autoridades señaladas como presuntas responsables del 1° de junio de 1993 al 31 de julio de 1996**

Procuraduría General de Justicia del Estado	1 353
Dirección General de Seguridad Pública de Guadalajara	592
Supremo Tribunal de Justicia del Estado	521
Dirección General de Seguridad Pública de Zapopan	181
Secretaría de Vialidad y Transporte	147
Dirección General de Seguridad Pública del Estado	145
Secretaría de Educación Pública del Estado	137
Delegación del Instituto Mexicano del Seguro Social en el Estado	113
Dirección General de Seguridad Pública de Tlaquepaque	83
Dirección General de Seguridad Pública de Puerto Vallarta	67
Dirección General de Seguridad Pública de Tonalá	45

Fuente: Comisión Estatal de Derechos Humanos Jalisco, Informe Anual de Actividades, agosto de 1996.

En cuanto al tipo de violación más denunciada por los quejosos, destacan el abuso de autoridad y la aprehensión ilegal; se presentaron, del 1° de junio de 1993 al 31 de julio de 1996, 1,315 y 1,062 casos, respectivamente.

De 1993 a 1996 se recibieron 145 quejas mensuales, pero de 1997 a 2000 se alcanzaron las 230 (Comisión Estatal de Derechos Humanos Jalisco, 2001: 5)

Tabla 19.3. **Quejas acumuladas, 1997-2000**

Procuraduría General de Justicia del Estado	2 213
Dirección General de Seguridad Pública de Guadalajara	1 721
Secretaría de Seguridad Pública, Prevención y Readaptación Social *	886
Dirección General de Seguridad Pública de Zapopan	627
Secretaría de Educación Pública del Estado	520
Dirección General de Seguridad Pública del Estado(+)	505
Supremo Tribunal de Justicia del Estado	442
Dirección General de Seguridad Pública de Tlaquepaque	433
Delegación del Instituto Mexicano del Seguro Social en el Estado	322
Secretaría de Vialidad y Transporte	280
Dirección General de Seguridad Pública de Puerto Vallarta	238
Dirección General de Seguridad Pública de Tonalá	213

* Quejas contra la Secretaría y sus dependencias. (+) Cifra incluida en la Secretaría de Seguridad Pública, Prevención y Readaptación Social.

Fuente: Comisión Estatal de Derechos Humanos, IV Informe Anual, febrero de 2001.

Para la CEDHJ, cualesquiera que sea (n) la (s) causa (s) que explica (n) el incremento cuantitativo de las quejas, éstas pueden interpretarse como el reflejo del nivel de desencuentro entre la sociedad y la autoridad, puesto que en el trabajo diario de la Comisión se sigue el pulso del estado de salud que guarda la administración pública en la entidad.

En cuanto a los principales conceptos de violación de los derechos humanos, destacan la detención arbitraria; el ejercicio indebido de la función pública y las lesiones, que de 1997 a 2000 arrojaron 2,157; 2,138 y 2,013 casos, respectivamente. A los que se suman conceptos atípicos, pero preocupantes, por su inusual aumento de 1998 a 2000, tales como: violación a los derechos de los niños, negativa de asistencia a víctimas del delito y violación a los derechos ambientales.

Posteriormente, el comportamiento de las quejas fue similar, encabezan la Procuraduría General de Justicia del Estado (PGJE), la Dirección General de Seguridad Pública de Guadalajara, la Secretaría de Seguridad Pública y la Secretaría de Educación la lista de autoridades más señaladas por presuntas violaciones a los derechos humanos.

En cuanto a la PGJE, a lo largo del año 2002, la detención arbitraria (314) se mantuvo como el concepto de quebrantamiento de los derechos humanos más común; aunque en el año 2002 surgieron otros conceptos preocupantes tales como la tortura (129), la incomunicación (49), y los cateos y allanamientos domiciliarios ilegales (45). Todo ello pone al descubierto transgresiones protagonizadas por la policía investigadora, auxiliar bajo la autoridad y mando inmediato del Ministerio Público.³

Con el advenimiento de Francisco Javier Ramírez Acuña a la primera magistratura del Estado, la situación de los derechos fundamentales sufrió una profunda transformación, que se reflejó en el número de quejas por tortura que alcanzó en 2002 y 2003 un total de 129 y 138, respectivamente. Esta tendencia no se revierte durante 2004, 2005 y 2006, años en que la CEDHJ atendió un total de 137, 123 y 127 quejas por supuesta violación de tortura, respectivamente, de las cuales la mayoría señala directamente a la PGJE a cargo del entonces procurador Gerardo Octavio Solís Gómez; lo que permite presumir la responsabilidad del personal policial adscrito a las áreas de robo de vehículos, robo a negocios y casa habitación, homicidios intencionales, robo a vehículos de carga pesada y secuestros, así como las agencias del ministerio público especiales para detenidos.

3 Tal como lo establece el Artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Así, de las actuaciones de la CEDHJ se advierte que en la entidad ni siquiera se garantizan los Derechos Humanos de primera generación; ya que entre los quebrantamientos a los derechos fundamentales más frecuentes, destaca el derecho a la Integridad y Seguridad Personal por acciones u omisiones de autoridades y servidores públicos en la entidad, al afectarse la dignidad inherente al ser humano, de su integridad física, psíquica y moral, incluyendo la tortura.

La aberrante práctica de la tortura que en Jalisco goza de buena salud es, por tanto, cualquier acción u omisión que cause a una persona dolores o sufrimientos graves, físicos o psíquicos, realizada directamente por una autoridad o servidor público, o indirectamente mediante su anuencia para que la practique un particular, con el fin de obtener del sujeto pasivo o de un tercero, información, confesión; castigarla por un acto que haya cometido o sospeche que ha cometido, o coaccionarla para que lleve a cabo o deje de realizar una conducta determinada. El Artículo 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos la prohíbe y contempla su penalización, plasmada tanto en la Ley Federal como en la estatal para prevenir y sancionar la tortura.

Durante 2006, la PGJE continuó encabezando la lista de los quejosos: del testimonio de los agraviados se puede concluir que el Ministerio Público continúa recurriendo a prácticas aberrantes y antijurídicas como la tortura, tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, así como vejaciones, amenazas e intimidación. En especial, la Policía Investigadora es señalada como la autora material de dichas violaciones a los derechos humanos, mientras que el agente del Ministerio Público en su calidad de jefe y superior jerárquico, como autor intelectual o, cuando menos, como responsable de solapar o tolerar tales conductas contrarias al Estado democrático de derecho.

Adicionalmente, no deben soslayarse las actuaciones de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), a la luz de los hechos de violencia suscitados en la ciudad de Guadalajara el 28 de mayo de 2004, con motivo de la III Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de América Latina y el Caribe-Unión Europea, tal como se deriva del Informe Especial que dicho organismo protector de los derechos humanos hizo público el 16 de agosto de 2004. En esta rendición de cuentas a cargo de la CNDH, se acredita

que servidores públicos de la Dirección General de Seguridad Pública del Estado y de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Jalisco, con motivo de sus atribuciones y carentes de motivo y fundamento legal, sometieron a los detenidos a una serie de sufrimientos físicos y psicológicos, con el fin de obtener de ellos una confesión, información, intimidarlos o castigarlos, lo que se tradujo en actos de tortura, a saber:

[...] Los sufrimientos físicos quedaron acreditados con diversos testimonios de los agraviados, con la fe de lesiones y los certificados médicos que fueron practicados por personal de la propia CNDH, así como por un perito médico de la CEDHJ, por la Dirección General de Prevención y Readaptación Social y por el Instituto Jalisciense de Ciencias Forenses. Los agraviados manifestaron que personal de ambas dependencias les amarraron las manos por la espalda con cinta canela, siendo algunos esposados e hincados, y forzados a tener una bolsa de plástico en la cabeza con lo cual se les provocó “asfixia momentánea”, con la finalidad de que se declararan culpables de los hechos violentos acontecidos el 28 de mayo de 2004, así como para que señalaran como probables responsables de la comisión de diversos ilícitos a otras personas. Indicaron también que, posteriormente, fueron conducidos a un lugar conocido como “la catorce”, en el que los colocaron contra la pared con las manos hacia atrás y esposados; que después los llevaron de cuatro en cuatro a las celdas donde continuaron golpeándolos, lugar en el que les amarraron las manos por la espalda con cinta canela y los pusieron de pie con la frente apoyada en la pared; que cualquier movimiento era motivo de golpes, teniendo además la prohibición de hablar; pasaron más de 24 horas sin comer ni beber.

Para la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), a los agraviados les fueron conculcados sus derechos fundamentales relativos a la dignidad humana, a la integridad física, a la legalidad y a la seguridad jurídica, incluso, en contra de particulares ajenos a dicha manifestación; todo lo cual expresa el evidente desprecio por la legalidad por parte de los elementos de la Dirección General de Seguridad Pública de Guadalajara, la Dirección General de Seguridad Pública del Estado y la Procuraduría General de Justicia del Estado de Jalisco.

Tabla 19.4. **Hechos violatorios de los Derechos Humanos que la CNDH logra acreditar durante los hechos del 28 de mayo de 2004 en Guadalajara**

Detención arbitraria	15
Detención ilegal	73
Incomunicación	73
Trato cruel y degradante	55
Tortura	19
Total	233

Fuente: Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH). Informe especial sobre los hechos de Guadalajara. 28 de mayo de 2004. México.

Tabla 19.5. **Hechos violatorios de los derechos humanos más frecuentes (1997-2006)**

Supuesta violación	Total de quejas	Atribuidas a las DGSP y PGJE (policía investigadora)
Detención arbitraria	7 373	6 986
Lesiones	5 611	5 102
Prestación indebida del servicio público	4 711	1 993

Fuente: Comisión Estatal de Derechos Humanos Jalisco (CEDHJ), Estadísticas sobre hechos violatorios de los derechos humanos en Jalisco, del 1° de enero de 1997 al 31 de enero de 2006. Siglas: Dirección General de Seguridad Pública (DGSP) y Procuraduría General de Justicia del Estado (PGJE).

El Informe especial de la CNDH concluyó que servidores públicos del municipio de Guadalajara y del estado de Jalisco, propiciaron la violación directa de diversas disposiciones de los órdenes jurídicos nacional e internacional, lo cual implicó el abandono de los valores que emanan de los principios que dan sustento a las condiciones mínimas de dignidad humana, integridad física, legalidad y seguridad jurídica con que deben contar las personas que ejercen su derecho a asociarse y manifestarse.

Las conclusiones del *ombudsman* nacional no deberían sorprendernos, puesto que históricamente los hechos violatorios de los derechos humanos más comunes son perpetrados por las policías preventivas e investigadoras, tal como se desprende de las propias estadísticas de la Comisión Estatal de Derechos Humanos Jalisco.

En referencia al significado y alcances de cada uno de estos conceptos de violación, no se debe soslayar que :

- Por prestación indebida del servicio público, se entiende cualquier acto u omisión que cause la negativa, suspensión, retraso o deficiencia de un servicio público, por parte de

una autoridad o servidor público, que implique el ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión. Cabe señalar que la misma constituye una forma de violación relativa al debido funcionamiento de la administración pública el que, a su vez, se corresponde con el derecho a la legalidad, que se define como derecho a que los actos de la administración pública y de la administración y procuración de justicia se realicen con apego a lo establecido por el orden jurídico, a efecto de evitar que se produzcan perjuicios indebidos en contra de sus titulares.

- Por detención arbitraria, se entiende tanto la acción que tiene como resultado la privación de la libertad de una persona, realizada por una autoridad o servidor público, sin que exista orden de aprehensión girada por juez competente, u orden de detención expedida por el Ministerio Público en caso de urgencia o en caso de flagrancia, como el incumplimiento de la obligación de hacer cesar o denunciar una privación ilegal de la libertad, realizado por una autoridad o servidor público. La misma se erige en una violación del derecho a la libertad personal, definido como el derecho a no ser privado de la libertad personal, sino en los supuestos previstos por el ordenamiento legal, por los sujetos jurídicos competentes para ello y mediante la observancia de las formalidades previstas en la ley.

- Por lesiones, se entiende cualquier acción que tenga como resultado una alteración de la salud o deje huella material en el cuerpo, realizada directamente por un servidor público en el ejercicio de sus funciones o indirectamente mediante su anuencia para que la realice un particular en perjuicio de cualquier persona. Se refiere a una modalidad de transgresión del derecho a la integridad y seguridad personal que se define como el derecho que tiene toda persona a no sufrir transformaciones o alteraciones nocivas en su estructura corporal, sea fisionómica, fisiológica o psicológica, o cualquier otra en el organismo que deje huella temporal o permanente que cause dolor o sufrimiento graves, con motivo de la intervención o actividad dolosa o culposa de un tercero.

- Por incumplimiento de la función pública en la procuración de justicia, se entiende la falta de cumplimiento de las obligaciones derivadas de la relación jurídica existente entre el Estado y los servidores públicos, realizada por funcionario o servidor público encargado de la procuración de justicia, directamente o con su anuencia; y, que afecte los derechos de terceros. Constituye un quebrantamiento del derecho a la legalidad que se

define como la observancia adecuada por parte del Estado al orden jurídico, es decir, la permanencia en un estado de disfrute de los derechos concedidos por el ordenamiento jurídico, sin que se causen perjuicios indebidos como resultado de una deficiente aplicación del derecho. Los principales derechos subsumidos por el derecho a la legalidad son: los derechos relativos a la administración y procuración de justicia; los derechos de los procesados y los derechos de los reclusos internos (Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) y Federación Mexicana de Organismos Públicos de Protección y defensa de los Derechos Humanos, 1998: 163, 174 y 214; y, Cáceres Nieto, 2005: 95 y 96, 163, 234 y ss., 393 y 406 y ss.).

De acuerdo con su naturaleza, origen, contenido y materia, estos cuatro principales hechos violatorios de los derechos humanos durante 2007 en Jalisco, afectan los denominados derechos humanos de primera generación, que se refieren a los derechos civiles y políticos, conocidos como “libertades clásicas”; grupo constituido por los reclamos que motivaron los principales movimientos revolucionarios de fines del siglo XVIII y que, como resultado de esas luchas, fueron consagrados como auténticos derechos y difundidos internacionalmente.

Orientaciones proporcionadas por el *ombudsman*

Paradójicamente, la mayoría de las personas que acuden ante el *ombudsman* para formular una queja, lo hace por motivos distintos a los de una violación de derechos humanos; es decir, por hechos sobre los cuales la CEDHJ carece de competencia. Pero, si bien en estos casos el organismo protector de los derechos humanos no tiene obligación alguna, brinda orientación a los particulares para que puedan resolver su problema, incluyendo el seguimiento hasta tener la certeza de su conclusión.

La mayoría de las mujeres y hombres que se acercan a la CEDHJ buscan apoyo, tanto para llevar a cabo trámites en diferentes dependencias e instituciones gubernamentales, como para resolver controversias entre particulares. Se trata de asesorías letradas sobre la administración pública federal, estatal y municipal, a las que se denomina orientaciones. La atención y orientación constituye también un barómetro sobre la calidad de la administración pública de los tres órdenes de gobierno. En general y a la luz de las actuaciones

de la guardia, puede afirmarse que las dependencias del Estado de Jalisco y sus municipios no se caracterizan por la calidad en el servicio, ni por satisfacer a los usuarios: son muchos los casos en los que la resolución de un trámite administrativo corre a cargo de la CEDHJ y no de las autoridades competentes.

Dicho en otras palabras, a partir de las orientaciones brindadas por la Comisión se puede reconocer la verdadera dimensión de la crisis del Estado o las carencias que presenta el poder público.

Tabla 19.6. **Orientaciones jurídicas proporcionadas**

Año	Total de Orientaciones
1998	2 265
1999	3 217
2000	5 491
2001	11 137
2002	12 693
2003	12 326
2004	11 029
2005	10 173 (*)
2006	8 869
2007	7 759
2008	9 915

(*) 2,235 orientaciones fueron realizadas por oficinas regionales.

Fuente: Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco (CEDHJ). Informes anuales, 1999-2008, inclusive.

Una de las funciones de mayor importancia de la Guardia reside en la localización de personas detenidas o retenidas por autoridades que se involucran en la seguridad pública. En efecto, en muchas ocasiones, los usuarios piden que se les apoye a localizar a familiares o amigos, pues temen que hayan sido detenidos y desaparecidos por autoridades, razón por la cual desde que se toma conocimiento, se lleva a cabo una exhaustiva búsqueda telefónica por las diversas dependencias que manejan detenidos y en, ocasiones, nosocomios y el Servicio Médico Forense (SEMEFO), con la finalidad de apoyar a la ciudadanía en momentos tan difíciles y de incertidumbre. De manera tal que, se puede afirmar que en un 90 por ciento de los casos, las gestiones propias resultan exitosas, por lo que los ciudadanos que piden la intervención de la CEDHJ quedan ampliamente complacidos.

Cabe hacer mención que en ésta área, su principal instrumento es la conciliación, lo que evita demoras en la resolución de conflictos, por lo que el ciudadano constata que sus problemas se resuelven de forma ágil y gratuita.

En síntesis, frente a la complejidad, limitaciones señaladas y elevados costos de la figura del amparo, la atención brindada por la Comisión se caracteriza por la inmediatez, sencillez y gratuidad. Sin embargo, esta valiosa labor de la CEDHJ no ha sido suficientemente valorada ni publicitada, cuando es de gran utilidad para personas de escasos recursos que deben enfrentar situaciones de angustia e incertidumbre.

Conclusiones

Tras dos décadas, dos terceras partes de las mismas bajo gobiernos de la alternancia política en Jalisco, la conclusión es que la vigencia de los derechos humanos sigue siendo no sólo una asignatura pendiente, sino que muestra signos evidentes de retroceso.

Lamentablemente, la realidad jalisciense se caracteriza por la violación cotidiana de estos derechos fundamentales; lo que pone en entredicho tanto las aspiraciones de la voluntad popular, como el imperio de la ley. Esta afirmación resulta del reconocimiento de que las violaciones de los derechos humanos de primera generación más frecuentes, constatadas por la CEDHJ son a la Vida, a la Libertad y a la Seguridad, reconocidos por el Artículo 14 constitucional; el Artículo 3 de la Declaración Universal de Derechos Humanos; en el Artículo 1° de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; el Artículo 6 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; y el Artículo 4 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, entre otros instrumentos jurídicos.

Cabría preguntarse qué se puede esperar de los derechos de segunda (derechos económicos, sociales y culturales) y tercera generación (medio ambiente, ciencia y tecnología, coexistencia pacífica y cooperación internacional, identidad cultural, el desarrollo que permita una vida digna, entre otros).

De las violaciones a los Derechos Sociales de Ejercicio Individual, destaca la negativa o inadecuada prestación de servicio público en materia de educación, entendida

como cualquier acto u omisión que cause la negativa, suspensión, retraso o deficiencia de un servicio público en materia de educación en todos sus niveles, por parte del personal encargado de brindarlo y que afecte los derechos de cualquier persona. Más los múltiples casos de negligencia médica, cuyo contenido es el de cualquier acción u omisión en la prestación de servicios de salud, realizada por un profesional de la ciencia médica que preste sus servicios en una institución pública, sin la debida diligencia o sin la pericia indispensable en la actividad realizada, que traiga como consecuencia una alteración en la salud del paciente, su integridad personal, su aspecto físico, así como un daño moral o económico.

Se trata de la violación de los derechos a la educación y a la protección de la salud, consagrados en los Artículos 3 y 4 de la Constitución general de la República.

En cuanto a los Derechos Humanos de tercera generación, a la sazón derechos colectivos que afectan a la sociedad en su conjunto, tal como la violación del derecho al desarrollo, concebido como la:

- Acción u omisión por medio de la cual se impida a los pueblos a participar en el desarrollo económico, social, cultural y político;
- Impedir el ejercicio pleno de la soberanía por parte del pueblo respecto de sus riquezas y recursos naturales.

Este derecho al desarrollo está plasmado en el Artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; en el Artículo 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; en el Artículo XXVIII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; en el Artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; y en el Artículo 10 de la Declaración sobre el Progreso y el Desarrollo en lo Social.

Los derechos humanos de la tercera generación asumen el compromiso de preservar los recursos y el hábitat actual para sus descendientes; por lo que la violación del derecho a Disfrutar de un Medio Ambiente Sano y Ecológicamente Equilibrado, se circunscribe al manto protector de los derechos fundamentales de tercera generación.

La misma es una violación que se caracteriza por una alteración al medio ambiente que ocasiona daños al ecosistema, efectuada de manera dolosa o culposa, a través de acciones u omisiones, por parte de autoridad o servidor público directamente, o mediante su autorización o anuencia para que la realice un tercero.

Finalmente, los derechos humanos deberían ser concebidos como política de Estado, es decir, lograr que la vigencia y el respeto a los derechos humanos sea una política de Estado, lo que significaría quedar al margen de los vaivenes y cambios en la dimensión política; porque los derechos fundamentales no se negocian y trascienden la arena político-partidista. Los derechos humanos así concebidos y su organismo protector deberían ser de largo aliento e ir más allá de la temporalidad de un gobierno; responder a los intereses y objetivos consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a los tratados y convenciones signados por el Gobierno de la República y aprobados por el Senado de la Nación, y a la letra y espíritu de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Jalisco.

Referencias:

- Amnistía Internacional (1993, 2 de julio). México: la persistencia de la tortura y la impunidad.
- Barragán Barragán, J., Bazdresch Parada, M. y González Morfín, E. (1994). *Libro Blanco sobre los Derechos Humanos en Jalisco*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara.
- Bravo Aguilar, N. T. (2001). La Protección del derecho en Contra de la Auto-incriminación en México y Estados Unidos. Perspectivas del derecho en México. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Bravo Aguilar, Nauhcatzin T. (2005). Impunidad y Estado de Derecho. *Revista Jurídica Jalisciense*, departamento de Investigaciones Jurídicas de la División de Estudios sobre Estado y Sociedad del Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad de Guadalajara
- Bravo Aguilar, N. T. (2007). Derechos Humanos y Seguridad Nacional en México. En *Presente y futuro de la seguridad y justicia penal en México*, obra colectiva del Cuerpo Académico Derechos Humanos y Estado de Derecho, CA-UDG-476.
- Cáceres Nieto, E. (2005). *Estudio para la Elaboración de un Manual para la calificación de hechos violatorios de los derechos humanos*. México: CNDH.
- Centro de Justicia para la Paz y el desarrollo (CEPAD), Informe sobre la situación de los Derechos Humanos en Jalisco 2007-2008, Guadalajara. Obtenida en 2008, de <http://www.cepad.org.mx>

- Centro de Justicia para la Paz y el desarrollo (CEPAD), Informe sobre la situación de los Derechos Humanos en Jalisco 2009, Guadalajara. Obtenida en 2009, de <http://www.cepad.org.mx>
- Comisión Estatal de Derechos Humanos Jalisco. DHumanos (Un espacio para tu voz), números varios.
- Comisión Estatal de Derechos Humanos Jalisco, Informes Anuales, 1997-2008. Obtenida de <http://www.cedhj.org.mx/>
- Comisión Estatal de Derechos Humanos, Informe de actividades 1998, Mensaje leído por María Guadalupe Morfín Otero Guadalajara (1999, 26 de febrero).
- Comisión Estatal de Derechos Humanos, IV Informe anual, Mensaje leído por María Guadalupe Morfín Otero (2001, 26 de febrero).
- Comisión Estatal de Derechos Humanos Jalisco, Informe de Actividades enero-julio 2003, rendido ante el Congreso del Estado de Jalisco.
- Comisión Estatal de Derechos Humanos (1994). Informe Anual de Actividades.
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH). Obtenida de: <http://www.cndh.org.mx/>
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) y Federación Mexicana de Organismos Públicos de Protección y Defensa de los Derechos Humanos. (1998). Manual para la calificación de hechos violatorios de derechos Humanos. México.
- Decreto número 15031, en virtud del cual se crea la Comisión Estatal de Derechos Humanos Jalisco (1993, 23 de febrero; fe de erratas, 6 de marzo). En Periódico Oficial El Estado de Jalisco.
- Decreto número 18738, por el cual se establece el método de designación del Presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos Jalisco (28 abril 2001). En Periódico Oficial El Estado de Jalisco, Guadalajara.
- Fernández Santillán, J. (3 de diciembre 2003). Ponencia Sustentabilidad democrática, en Universidad de Guadalajara, III Encuentro sobre Cultura Democrática, Feria Internacional del Libro 2003, Guadalajara.
- González Morfín, E. (1988). Elementos básicos de una cultura jurídica. *Revista Renglonés*, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO), 11(4).
- Hernández Ortiz, J. (Avances a 2009, diciembre). *Sociedad civil y derechos humanos en Jalisco, 1988-2008*. Tesis que presenta para obtener el grado de Doctor en Ciencias Sociales. Guadalajara: El Colegio de Jalisco.
- Moloeznik, M. P. y Moloeznik, V. G. (2003). La reforma al Código Penal del Estado de Jalisco a la luz de los derechos humanos. *Gaceta*, 34 (6 de diciembre), 138-149. Comisión Estatal de derechos Humanos Jalisco.

- Moloeznik, M. P. (2003). *Seguridad Pública, Justicia Penal y Derechos Humanos en el Estado de Jalisco (1995-2002)*. En Center for U.S.-Mexican Studies, University of California, San Diego. Obtenida de: <http://repositories.cdlib.org/usmex/prajm/moloeznik>
- Moloeznik, M. P. y Mercado Casillas, C. (2006). Hacia un Derecho Penal del Enemigo en Jalisco. En Jorge Alonso (Coord.). *La acuitada coyuntura mexicana (213-235)*. Guadalajara: Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades, Universidad de Guadalajara.
- Moloeznik, M. P. (2006). Del Estado de Derecho al Derecho del Estado (Razón de Estado y Tortura bajo gobierno de alternancia en el Estado de Jalisco). *Letras Jurídicas*, Revista Electrónica de derecho, 2, (Primavera), 1-25.
- Rabasa Gamboa, E. (1993). *Comentario*. En *Mexicano: ésta es tu Constitución* (8ª ed.) [Texto vigente 1993, con el comentario a cada uno de los artículos de Emilio O. Rabasa y Gloria Caballero], México: Grupo Editorial Miguel Angel Porrúa y H. Cámara de Diputados de la LV Legislatura.
- Regalado, J. y Moloeznik, M. P. (2007). *Derechos Humanos y Alternancia Política (1993-2006): el caso de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco*. México, D.F.: Cuadernos para la democratización 7, CIESAS / Universidad Veracruzana.

CAPÍTULO 20



Las políticas de regionalización: una visión retrospectiva

L. Guillermo Woo Gómez

Resumen

La extensión territorial de Jalisco, su peso relativo en términos de población y dimensión de su actividad económica, constituyen factores que hacen de la promoción del desarrollo un reto complejo. Desde sus orígenes, Guadalajara tuvo un papel central en la dinámica demográfica y económica de la Nueva Galicia. El desarrollo de la entidad ha gravitado en mayor medida en torno a la ciudad central, capital política y económica; en las últimas dos décadas, las tendencias de centralización-concentración se han visto reforzadas como resultado de los procesos de globalización, lo cual se manifiesta en los desequilibrios del desarrollo territorial.

El crecimiento económico, la urbanización-dispersión y las disparidades entre el medio urbano y rural hacen evidente la necesidad de establecer un proyecto de desarrollo que responda a estas circunstancias. Por ello, se espera que las políticas regionales puedan generar condiciones para que los territorios sean capaces de promover un desarrollo

económico competitivo y sustentable, además de reducir la disparidad territorial y social. Detrás de la respuesta a este reto se halla la capacidad para establecer acuerdos, articular un conjunto sistémico de acciones y proyectos en los que concurran los diversos grupos sociales y las distintas instancias de gobierno; esto es, la gobernanza como resultado de la adopción de nuevas formas de acción pública –privada, social y gubernamental– que supere las inercias y limitaciones de nuestro sistema democrático, y movilice los recursos locales para la promoción del desarrollo local en el entorno de la globalización.

Introducción

Antecedentes y orígenes del Programa de Regionalización en Jalisco

Desde principios de la era del México independiente existen referentes de un reconocimiento de las especificidades regionales de Jalisco.¹ En la era moderna, en 1980, el Plan Lerma de Asistencia Técnica estableció cinco regiones como unidades básicas para la realización de estudios técnicos. Hacia 1984 el Plan Jalisco estableció esta concepción territorial en torno a 10 regiones asociadas a centros de población, que desde entonces se percibían como cabeceras regionales.

Por otra parte, es conveniente reconocer la visión precursora en Jalisco desde la perspectiva urbana regional. “A mediados de 1978, el Congreso del Estado emitió un decreto que reconocía el proceso de conurbación de Guadalajara y establecía dos zonas para el reordenamiento territorial: la región Guadalajara, con 19 municipios, y la zona conurbada, en principio delimitada por un radio de 25 kilómetros y posteriormente modificada hacia los límites actuales que incluye siete municipios” (Wario, 2004: 106). En 1978 se integró la Comisión de Conurbación, que un año después elaboró el Plan Regional Urbano de Guadalajara decretado por el Congreso del Estado, instrumento que establecía la clasificación regional del suelo y establecía las prioridades de inversión pública. En 1981 se concluyó el Plan de Ordenamiento de la Zona Conurbada, que estableció definiciones en

1 Cuando el 18 de noviembre de 1824 se promulgó la Constitución Particular del Estado, se introdujo una nueva división administrativa: los partidos que componían la provincia de Guadalajara se denominaron departamentos y se crearon además ocho unidades mayores. En 1880, el territorio de Jalisco estaba dividido en doce cantones, 30 departamentos y 118 municipios, y sus 857 mil habitantes lo hacían el más poblado del país. El 1 de mayo de 1886 se expidió un decreto que estableció la división territorial y política del estado de Jalisco, conformado entonces por 12 cantones: Guadalajara, Lagos, La Barca, Sayula, Ameca, Autlán, Chapala, Colotlán, Zapotlán, Mascota, Teocaltiche y Ahualulco (<http://www.valledetesistan.com>).

materia de reservas territoriales, de zonificación del suelo y de atención al centro histórico. Entre 1978 y 1980 se establecieron los organismos públicos para la gestión metropolitana de servicios públicos de agua y transporte. En 1989 se estableció el Consejo de la Zona Metropolitana y hasta 1997 se constituyó y operó un Fondo Metropolitano, es decir, una bolsa común de recursos públicos –de los municipios conurbados, el estado y la federación– para la realización de proyectos intermunicipales (Wario, 2004).

Sin embargo, el concepto de regionalización, entendido como una política pública, fue incorporado oficialmente en Jalisco conforme al acuerdo del gobernador Alberto Cárdenas Jiménez, publicado con fecha del 15 de octubre de 1998, no obstante que el lanzamiento operativo del Programa de Regionalización se realizó durante abril de 1997, luego del proceso de análisis, consulta y consenso como lo describen diversos autores (Eng, 1998; Osorio y Cuevas, 1998; Brito, 1999; Woo, 2002; Arias, 2008). En dicho acuerdo se estableció la integración territorial del estado de Jalisco en doce regiones.

La iniciativa de política de regionalización propuesta por el primer gobierno de alternancia en Jalisco puede entenderse por un conjunto de factores.

Por una parte, la traducción de las expectativas con respecto de una nueva concepción del desarrollo: un proyecto de gobierno que desde la perspectiva territorial integraba las dimensiones social, política, económica y cultural e intentaba revertir distorsiones territoriales e ineficiencias económicas. Esto es, además de los factores ambientales y económicos propios de un ordenamiento territorial, el diseño original del Programa de Regionalización pretendía incidir en la estructuración de la estrategia de desarrollo tomando en consideración el factor humano y la capacidad social de gestión como elementos decisivos para detonar desarrollo endógeno en cada una de las regiones del estado (Osorio y Cuevas, 1998).

Por otra parte, habrá que recordar que Cárdenas Jiménez procedía de la presidencia municipal de Ciudad Guzmán, y era entonces militante de un partido opositor al partido titular del gobierno del estado. Su llegada al gobierno del estado en 1995 y el impulso de la regionalización dejaba en claro la convicción y prioridad por establecer un esquema de relación distinto entre el gobierno del estado y los gobiernos municipales. El Programa

de Regionalización también fue un canal para abrir nuevos espacios de diálogo y para la descentralización, para impulsar una mayor transferencia de recursos a los gobiernos locales, así como para respaldar el fortalecimiento institucional de los gobiernos municipales. Estos propósitos se enmarcan en un momento en el que se gestaba una mayor pluralidad política en el país, circunstancia que se ha establecido al igual que la alternancia política en los gobiernos.

Finalmente, la expectativa de la sociedad por emprender un trabajo conjunto entre gobierno y ciudadanos, para resolver la problemática regional y generar alternativas de desarrollo desde las propias regiones, dio un gran respaldo a la propuesta de regionalización (Osorio y Cuevas, 1998; Arias, 2008). Este enfoque de promoción territorial también propuso establecer referentes comunes para las políticas, programas y proyectos de los distintos sectores gubernamentales, propiciando una mayor interacción entre los agentes y las previsiones sectoriales, a partir de la agenda en cada región del estado.

Por lo anterior, el reconocimiento de las autoridades municipales en los diálogos y acuerdos en torno a los proyectos regionales, una amplia participación ciudadana y una mayor coordinación intersectorial fueron tres vertientes fundamentales durante la primera etapa del Programa de Regionalización, esto es, en los primeros dos años del periodo de su lanzamiento.

Referentes de otros programas de regionalización

Sin embargo, conviene también reconocer que paralelo al Programa de Regionalización emprendido en Jalisco, en otras entidades del país también se impulsaron iniciativas de esta naturaleza.

Como lo preveía el Dr. Mario Carrillo, ante el desmantelamiento del sistema de planeación y el abandono de la promoción del desarrollo regional en 1985: “Todo parece indicar que la promoción del desarrollo regional en México dependerá de los esfuerzos autónomos que se hagan a nivel local y regional ... lo que a su vez dependerá de la recomposición de fuerzas políticas que se den en el país, tanto a nivel nacional, como a nivel estatal y local” (Carrillo, 2002, 84).

Como en el caso de Jalisco, otras entidades del país han reconocido la imperiosa necesidad de impulsar estrategias regionales, para lo cual se requiere conjugar dos factores fundamentales: la configuración de entornos regionales² y la tarea de integrar visiones y condensar proyectos. “En la escala regional, es necesario generar instancias institucionales de gobierno que eviten la balcanización de las estrategias y puedan, en un ejercicio complejo de concertación y gestión conjunta, integrar funciones y actividades fundamentales para lograr el desarrollo de estos territorios caracterizados precisamente por la superposición de agentes estatales y carentes de una cabeza que dirija el desarrollo de la zona” (Ramírez, 2007: 134).

Así, existen suficientes referentes de políticas gubernamentales y estudios académicos sobre experiencias de regionalización en diversos estados del país. En un primer momento, coincidente con las inercias del auge de las políticas regionales a nivel nacional y su casi inmediata desaparición, a través de los Comités Promotores de Desarrollo (COPRODES), que se establecieron como mecanismos de coordinación promovidos por el gobierno federal, se pueden identificar regionalizaciones (Quiroga, 1989) como en el Plan Jalisco (1984) que estableció 10 regiones, en tanto que en el estado de Hidalgo se establecieron 7 regiones desde 1989. Sin embargo, estas regionalizaciones eran más de carácter administrativo, en las que se carecían de diagnósticos que determinaran las características de estas unidades territoriales y tampoco existían mecanismos de coordinación intergubernamental ni de participación social. Estas regionalizaciones pueden catalogarse como “un modelo exógeno, impuesto desde arriba, que no logrará como apunta Cabrero (2007, 42-43) explicar la dinámica de la acción pública localizada, visualizar el tejido social de una realidad específica ni identificar con precisión las redes de actores, los mecanismos de interacción y regulación, y los itinerarios de las políticas públicas particulares” (Pacheco, 2008).

En los últimos tres lustros, destacan las experiencias de regionalización documentadas en los estados de Guanajuato en 1996³ (CODEREG, 2000; Carrillo, 2002), en Jalisco desde 1997 (Eng, 1998; Osorio y Cuevas, 1998; Brito, 1999; Woo, 2002; Ramírez y

2 La Dra. Blanca Ramírez refiere el problema de la definición de la escala regional ante la limitación de vincular a una instancia estatal que tenga la responsabilidad directa de su transformación, ya que está conformada de diversas unidades estatales o municipales, y esta fragmentación pone en evidencia las limitaciones del diseño institucional para el desarrollo local dada la compleja realidad contemporánea.

3 Decreto del Gobernador Ing. Carlos Medina Plascencia para el Reordenamiento del Comité de Planeación para el Desarrollo del estado de Guanajuato (COPLADEG), la definición de 6 regiones y el establecimiento de Consejos de Desarrollo Regional.

Martínez, 2006; Arias, 2008; Pacheco, 2008), y en Hidalgo desde 2003⁴ (Pacheco, 2008). Se tienen referencias de Regionalización en Michoacán y Puebla, aunque se carece de información documental suficiente para establecer un análisis sobre estas experiencias. En los casos más documentados, los Programas de Regionalización comparten algunos elementos instrumentales relacionados con el diseño de una política para el desarrollo regional, como son la formulación de Programas Regionales de Desarrollo, la instalación de Subcomités Regionales de Desarrollo, la instalación de Consejos Regionales como espacios de participación social, así como de Unidades Técnicas u Organismos de Promoción Regional, y el establecimiento de Fondos Regionales.

En las siguientes páginas se presenta un análisis de la evolución y el desempeño del Programa de Regionalización en Jalisco, a la luz de estos instrumentos de la política regional, que en el lapso de doce años y tres administraciones estatales han tenido variantes sustantivas.

El Programa de Regionalización en Jalisco

Como es explicable, el sistema de planeación no siempre tiene la capacidad de establecer todas las previsiones sustantivas durante el arranque de las administraciones gubernamentales. En el caso de la regionalización, este programa estratégico no fue contemplado como tal en el Plan Estatal de Desarrollo 1995-2001. Sin embargo, “las propuestas expresadas en el PED 1995-2001 pudieron ser traducidas en un conjunto de políticas orientadas a la promoción del desarrollo regional equilibrado. La descentralización propuesta en el PED 1995-2001 tomó su cauce con tres estrategias fundamentales emprendidas por la administración estatal: el fortalecimiento de las finanzas municipales, el Programa de Regionalización y la promoción del desarrollo económico desconcentrado. Las acciones realizadas en el marco de estas tres estrategias han contribuido, de alguna u otra manera, a establecer las condiciones necesarias para construir un desarrollo regional equilibrado” (Woo, 2000a y 2002).

⁴ Modificaciones a la Ley de Planeación del estado de Hidalgo en 2003, en el que se establecen 14 regiones, que sólo podrán modificarse por decreto del titular del poder ejecutivo del estado. Esta regionalización es distinta a las nueve regiones propuestas mediante el análisis del modelo gravitacional documentado por el Dr. Mario Carrillo en su libro publicado en 2002 y a las siete regiones establecidas a partir de 1989 durante el gobierno del Lic. Adolfo Lugo Verduzco mediante el Acuerdo que determinó las Regiones de Desarrollo del estado de Hidalgo.

Posteriormente, el Plan Estatal de Desarrollo 2001-2007 incorporó con mayor énfasis la estrategia de regionalización y asumió ésta como política de Estado, al definirla así como uno de los cinco compromisos de gobierno o ejes rectores. Por su parte, el Plan Estatal de Desarrollo 2030 mantiene la previsión de la estrategia de regionalización, aunque no con el mismo énfasis o prioridad. Sin embargo, es necesario reconocer que estas iniciativas han propiciado una mejora sustantiva del marco legal en materia de planeación, incluyendo las previsiones de la planeación y gestión regional.⁵

Componentes de la política regional

El diseño inicial del Programa de Regionalización estableció distintas líneas de acción que conformaban un programa comprehensivo de políticas regionales:

- (a) Un impulso a la desconcentración operativa de las dependencias gubernamentales y avances en materia de descentralización administrativa.
- (b) La formulación de planes de desarrollo para cada una de las regiones del estado.
- (c) La programación del gasto del gobierno estatal con base en los programas de cada sector en la región.
- (d) La constitución de un fondo para el desarrollo regional.
- (e) La promoción del desarrollo local y regional por parte de los mismos actores de una región a través de mecanismos de gestión regional (Woo, 1999).

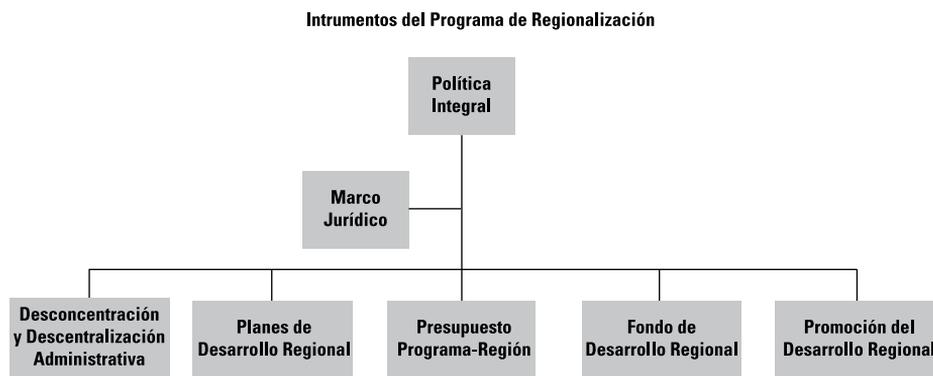


Figura 20.1. **Instrumentos de la política regional contemplados en el Programa de Regionalización en Jalisco**

Fuente: (Woo, 2000a).

⁵ Ley de Planeación para el estado de Jalisco y sus municipios publicada el 19 de diciembre de 2000 y reformada en 2004 y 2007.

Desconcentración y Descentralización administrativa

El impulso inicial del Programa de Regionalización en Jalisco propició que las dependencias del gobierno del estado establecieran, en su estructura interna, cierta organicidad en torno a la configuración regional del estado, lo cual sin duda favorece una comprensión más clara de la realidad y dinámica regional, de su problemática y de alternativas de solución. Las figuras de coordinaciones o promotores regionales se establecieron -o bien, se homologaron- en la mayor parte de las secretarías del gobierno del estado, salvo en el caso de los distritos de desarrollo rural, que fueron transferidos del gobierno federal al estatal sin haberse realizado un ajuste en la delimitación territorial de estos ocho distritos. En las demás instancias del gobierno estatal se dispuso de esta estructura para la coordinación regional.

Por otra parte, uno de los esfuerzos de desconcentración más interesantes fue el establecimiento, en noviembre de 2000, de la Unidad Regional de Servicios del Estado (UNIRSE) instalada en Colotlán, cabecera de la región 01 Norte. Aunque se contemplaba como proyecto piloto, y desde entonces no se ha promovido la instalación de otras UNIRSE, el proyecto tiene como propósito lograr la cercanía de los ciudadanos, los ayuntamientos y las organizaciones de la sociedad civil con los servicios del gobierno del estado y de las delegaciones del gobierno federal, basados en tres principios fundamentales⁶.

En esta vertiente de política regional, ha de señalarse que muy poco se ha realizado en materia de esfuerzos de descentralización y de promoción de esfuerzos de coordinación intermunicipal para la resolución de problemas comunes y/o la generación de servicios compartidos. En este punto destaca la propuesta de la Secretaría del Medio Ambiente para el Desarrollo Sustentable que, desde 2008, promueve varios proyectos regionales para la disposición de residuos sólidos, retomando la ya consolidada experiencia de la Junta Intermunicipal de Medio Ambiente para la Gestión Integral de la Cuenca Baja del Río Ayuquila, que desde 2001 ha logrado tener continuidad luego de tres periodos de administraciones municipales⁷.

6 (1) Descentralización efectiva: transferir los recursos a las regiones y poner los servicios del Estado en donde se necesitan, cerca de la gente en todas las regiones de Jalisco; (2) Facultación real: delegar la toma de decisiones y capacitar a los representantes del gobierno estatal en las regiones para que resuelvan los problemas y aprovechen las oportunidades de desarrollo sin depender del centro; (3) Eficiencia operativa: crear la infraestructura arquitectónica, tecnológica y organizacional en las regiones para que las instancias de gobierno trabajen coordinadamente y proporcionen servicios completos, simplificados, controlados y con el menor costo posible. <http://unirse.jalisco.gob.mx/index.html>

7 Debe reconocerse que detrás de este proyecto regional en materia de gestión ambiental en el que interactúan 10 gobiernos municipales (de Autlán, Ejutla, El Grullo, El Limón, San Gabriel, Tolimán, Tonaya, Tuxcacuesco, Unión de Tula y Zapotitlán de Vadillo), se ha contado con la asis-

Programas de Desarrollo Regional

Otro componente de la política regional implementada en Jalisco es la formulación de los programas de desarrollo para cada una de las regiones del estado. La primera generación de programas regionales se formuló entre 1998 y 2000. Estos programas se caracterizaron por su enfoque comprehensivo, con una estructura y proceso metodológico propios de un ordenamiento territorial, los cuales se realizaron tomando en consideración los avances del ordenamiento ecológico territorial del estado de Jalisco que habría de publicarse en 2001. Si bien por sus características técnicas estos instrumentos eran relativamente complejos para la población en general, todavía se contaba con la inercia de una amplia participación social durante los trabajos de campo y las consultas públicas, por lo que el proceso de planeación logró incorporar una participación social amplia y plural. Los programas regionales resultaron útiles como herramientas para describir las características socioeconómicas y ambientales de las distintas regiones de Jalisco, así como para contar con un acervo de acciones y proyectos en torno a la estrategia de desarrollo regional.

Sin embargo, estos instrumentos de planeación regional tuvieron varias limitantes.⁸ En 2001 concluyó la administración del gobernador Cárdenas Jiménez sin haberse logrado una apropiación social e institucional de los programas regionales. Al cambio de administraciones, dichos instrumentos no fueron propiamente aprovechados por las administraciones municipales del periodo 2001-2003, ni tampoco para la orientación del proceso de coordinación regional en los distintos subcomités de planeación regional durante ese trienio.

Desde 2004, el Comité de Planeación y Desarrollo de Jalisco (COPLADEJ) puso en marcha una estrategia para el fortalecimiento de la planeación y el desarrollo municipal y regional orientada a la formación de competencias entre funcionarios de gobiernos locales, así como de la reestructuración de los COPLADEMUN y de los subcomités

tencia técnica y gestión social del IMECBIO-UdeG, de la Dirección de la Reserva de la Biosfera Sierra de Manantlán (CONANP-SEMARNAT), de la Fundación Manantlán para la Biodiversidad de Occidente A.C., y en menor medida, del gobierno del estado por conducto de la SEDER.

8 Además de las dificultades en la organización interna del gobierno del estado durante el proceso de planeación regional (Woo, 2000b), pronto se dispondría de nueva información oficial publicada por el INEGI: los censos económicos de 1999 y el censo de población y vivienda de 2000, que incidió en la obsolescencia estadística y la actualidad del análisis. Otras limitantes de este proceso obedecen a que se careció de una estrategia de difusión de los programas regionales que permitiera su adecuado conocimiento, y su limitada aplicación en las instancias y mecanismos a cargo de instrumentar el Programa de Regionalización.

regionales de planeación (Ramírez y Martínez, 2006). Resultado de este proceso técnico-estratégico, emprendido durante la administración del gobernador Ramírez Acuña, los cuadros técnicos del COPLADE Jalisco realizaron nuevos planes de desarrollo regional, los cuales se conformaron fundamentalmente por la cartera de proyectos gestionada en los subcomités regionales. Dichos instrumentos innovaron en cuanto a la definición de las agendas de desarrollo, definidas a partir de los problemas centrales, las áreas de oportunidad y las estrategias que habrán de atenderse para mejorar las condiciones de cada región.

En septiembre de 2008, la Secretaría de Planeación publicó los planes regionales de desarrollo 2030 para cada una de las doce regiones del estado. Se trata de documentos que realizan una caracterización sintética de cada región y aprovechan bien los avances en materia de sistemas de indicadores que coordina la propia SEPLAN. Un aporte de este ejercicio es el análisis estratégico del desarrollo regional, enfoque metodológico que permitió retomar la participación de actores locales para la definición de la problemática regional, la asociación de problemas, la determinación de los factores estratégicos para el desarrollo en cada región y la definición de las agendas de desarrollo.⁹ Estos ejercicios se realizaron contando con la coordinación técnica de la SEPLAN, el apoyo de las Unidades Técnicas de Apoyo al Desarrollo Regional (UTEAs) instaladas desde 2004 durante la administración de Ramírez Acuña y el Comité Técnico de Planeación y Evaluación (CTPE) integrado por las direcciones de planeación de las distintas dependencias que conforman el gobierno del estado.

Finalmente, de acuerdo con las previsiones de la Ley Estatal de Planeación, los planes regionales de desarrollo 2030 están en proceso de revisión y actualización desde noviembre de 2009, proceso que permitirá incorporar la participación de las nuevas estructuras municipales (2010-2012), así como de los presidentes municipales a través de los subcomités de planeación regional. En este punto, sería interesante que estas revisiones se realizaran con respecto de la primera generación de programas de desarrollo regional publicados en 2000, proceso que traería como resultado la formulación de un

⁹ Llama favorablemente la atención que, pese al cambio en la administración estatal, la valoración y ratificación del enfoque metodológico propuesto para la formulación de los planes de desarrollo regional elaborados desde 2004, metodología empleada por la SEPLAN para elaborar los Planes Regionales de Desarrollo 2030, aunque sorprende se haya abandonado la continuidad en la alimentación y actualización del sistema de indicadores regional-municipal todavía disponible para su consulta en <http://www.sejal.gob.mx/pdm2006/>.

ordenamiento territorial actualizado, apoyado en las útiles herramientas de los sistemas de información geográfica para la actualización permanente de datos, el monitoreo del sistema de indicadores, la evaluación del desempeño regional a través del análisis de series de datos para las variables estadísticas y los indicadores seleccionados, y la incorporación de técnicas de análisis regional que aporten elementos más sólidos para las dinámicas de planeación participativa.

Fondo de Desarrollo Regional

En sus orígenes, la propuesta de regionalización despertó una gran expectativa en cuanto a la posibilidad de materializar un conjunto de proyectos regionales, priorizados e integrados en una cartera que entonces se denominó Programa de Acción Inmediata (PAI). Ello requirió asignar recursos presupuestales para la ejecución de los proyectos regionales, propuestos y priorizados desde las regiones, por lo cual se constituyó el Fondo para el Desarrollo Regional.

“Considerando que los objetivos intrínsecos de las políticas regionales contemplan (a) impulsar la competitividad regional; (b) promover la reconversión regional; (c) coadyuvar con una mejor distribución de oportunidades para el desarrollo, entre los lugares y entre las gentes; y (d) promover una convergencia entre crecimiento económico y calidad de vida teniendo como aspiración los principios del desarrollo sustentable: económicamente viable, socialmente justo y ecológicamente apropiado; debemos reconocer que para procurar su consecución se requiere disponer de un conjunto de elementos organizativos, procedimientos y recursos que aseguren la orientación de las distintas intervenciones de forma coherente e integrada. En este sentido, el Fondo Regional constituye un instrumento fundamental de la política regional cuyos criterios de operación se definen para responder a estos postulados, que se articula con los recursos municipales y los presupuestos de las dependencias sectoriales, y que por lo tanto, es independiente y responde a otros criterios de orientación ... Más bien, el Fondo Regional establece los criterios y los mecanismos con los que se posibilita la concurrencia de los distintos recursos gubernamentales y de los aportes del sector social y privado en el marco de la integralidad del desarrollo que se procura en el ámbito regional” (Woo, 2002).

La gestión de proyectos regionales y la operación del fondo regional, originalmente a través del Fideicomiso para el Desarrollo Regional (FIDER), constituyeron los primeros obstáculos serios durante la primera etapa del Programa de Regionalización,¹⁰ como ha quedado documentado en varios estudios (Woo, 2002; Arias, 2008), al punto que para 2001 no se asignaron recursos a este fondo. Sin embargo, durante el periodo 1997-2000 se ejercieron 258.4 millones de pesos en acciones emanadas del PAI, entre ellos 57 estudios y 856 obras, en donde más del 70% fueron recursos aportados por el gobierno estatal, complementados con recursos municipales.

Así pues, una de las prioridades que hubo que resolver durante el primer año de la administración de Ramírez Acuña fue el diseño operativo del fondo regional, reestablecido en 2002 como el Fondo Complementario para el Desarrollo Regional (FONDEREG), que amplió de manera sustantiva el monto de recursos y las aportaciones complementarias de los municipios para financiar los proyectos regionales conforme las prioritizaciones y acuerdos establecidos por los integrantes de los subcomités regionales de planeación.

Sin embargo, del análisis del destino de los recursos del fondo regional, aplicados durante los años anteriores, se desprendió la necesidad de establecer nuevos criterios en reglas de operación del FONDEREG que propiciaran una mayor incidencia en los municipios con menos recursos. A partir de 2008 se establecieron nuevos criterios en el esquema de aportaciones complementarias por parte de los municipios, en función inversa de su grado de marginación, propiciando con ello que el fondo pudiera canalizarse para la atención de proyectos en los municipios con mayor marginación. Además, durante la administración del gobernador Emilio González Márquez, se ha ampliado el monto anual asignado al FONDEREG y se cuenta con el soporte del Sistema de Información de Proyectos (SIPROIPE), instrumento técnico que ha facilitado la gestión de los proyectos de inversión pública¹¹.

10 "La falta de un marco normativo para la aplicación de los recursos y, quizás también, la ausencia de algunas figuras instrumentales para la administración de orden regional afectó la gestión de los proyectos regionales ... mientras que algunos otros tuvieron que ser cancelados por no haberse contemplado los criterios y normas que regían los procedimientos administrativos vigentes" (Woo, 2002).

11 El Sistema de Información de Proyectos e Inversión Pública Estatal, se integra por el Sistema de Proyectos (SIPRO) y el Sistema Integral de Información Financiera (SIIF); inició su construcción a finales de 2001 y está en operación desde 2006. Su diseño le ha valido el reconocimiento de los premios Innova en materia de innovación gubernamental.

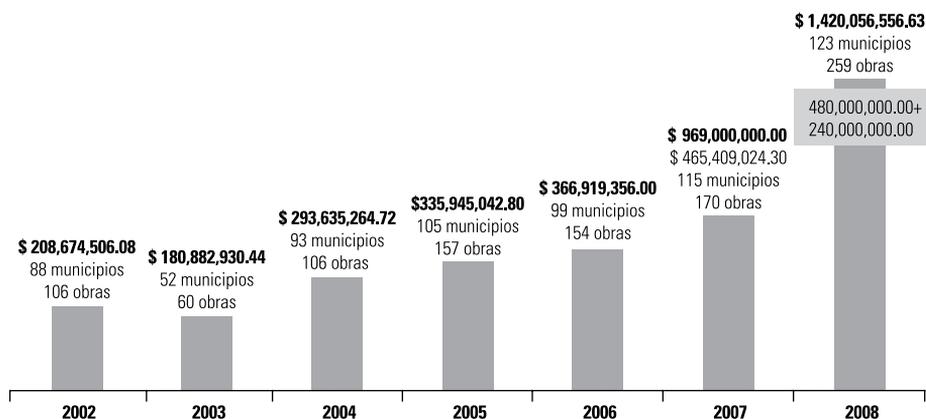


Figura 20.2. **Histórico del FONDEREG**
Fuente: SEPLAN, 2008.

Promoción del desarrollo regional

Un análisis comparado sobre estrategias para la promoción del desarrollo regional por parte de los gobiernos estatales en México, realizado por el Mtro. Alberto Pacheco, aporta entre sus conclusiones que: “La trayectoria de Jalisco en la promoción del desarrollo regional ha evolucionado en, por lo menos, tres aspectos. El primero se refiere a la apertura a la participación social en la definición de la Regionalización hoy vigente. Segundo, la coordinación intergubernamental se ha fortalecido mediante instrumentos como el FONDEREG, en el que las autoridades estatales y municipales deciden en conjunto el destino de los recursos públicos destinados a obras con impacto regional. Tercero, para consolidar su política de promoción del desarrollo regional, Jalisco ha avanzado en la elaboración de planes de desarrollo regional y sistemas de información regional, ambos insumos de gran importancia no sólo para la planeación, sino para la implementación de políticas públicas con enfoque regional” (Pacheco, 2008).

En esta vertiente de construcción de capacidades también habrá que tomar en consideración que desde 2004 se ha venido trabajando en la formación de cuadros técnicos, a través de las Unidades Técnicas de Apoyo al Desarrollo Regional (UTEAs) y los Equipos Técnicos Locales (ETLs), como instancias de apoyo que figuran como staff dentro de la estructura de los subcomités regionales y COPLADEMUN, encargadas del

seguimiento técnico del desarrollo regional y municipal, y tienen como propósito facilitar el proceso de la toma de decisiones y fortalecer la capacidad de gestión de las autoridades municipales (Ramírez y Martínez, 2006).

Aunque la estrategia para el fortalecimiento de la planeación y el desarrollo municipal y regional no logró consolidarse en todas las regiones del estado, en 2006 pudo traducirse en la formalización de una Alianza Regional promotora del desarrollo para la región 06 Sur de Jalisco.¹² Esta aproximación se asemeja a la propuesta de este autor acerca del establecimiento de los consejos regionales, concebidos como instancias de representación pública que conjuntan “las capacidades de las organizaciones sociales e instituciones gubernamentales, coordinando y asegurando continuidad a aquellas acciones de impacto para el desarrollo regional, evitando así las frecuentes rupturas ocasionadas con los cambios en las administraciones estatales y municipales. La participación social vendría a complementar la capacidad de las instituciones públicas y a dotar auténticos consensos basados en la pluralidad política ... estas instancias intermedias de coordinación a escala regional podrían facilitar la eficiencia de la administración pública y la concurrencia de mayores recursos –financieros, humanos y organizativos– con el involucramiento de los grupos sociales. La calidad moral de sus integrantes y su capacidad de gestión serían las que le otorgarían espacios de interlocución en las decisiones del ámbito regional, al ser la base de una estructura institucional más completa y equilibrada ... Sus márgenes de acción dependerían sustancialmente de la legitimidad y de la confianza con que contarán frente a la sociedad y el gobierno mismo. Constituir una red de Organismos Públicos No Gubernamentales ... que garanticen la continuidad de un selecto número de políticas públicas de largo plazo y monitoreen el cumplimiento de las prioridades nacionales y regionales” (Gordillo, 2000). La existencia de redes inter e intra-gubernamentales, expresada en la operación ampliada de la figura del COPLADEREG, permitirá elevar los niveles de eficiencia del sector público, que a

12 La Alianza Regional se definió por el COPLADE Jalisco como un pacto formado por personalidades del ámbito regional, pertenecientes a diferentes sectores de la sociedad (gubernamental, empresarial, civil, académico, etc.), que tienen en común el interés por el desarrollo de su región. Como parte de esta estrategia se firmó con la Oficina Regional para América Latina y el Caribe de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) un convenio de cooperación para impulsar una Estrategia Conjunta de Desarrollo Regional. Se firmó con el Tecnológico de Cd. Guzmán un convenio de cooperación a través del cual se integró el inventario de potencialidades de la Región Sur de Jalisco. Autoridades y miembros de la sociedad firmaron la “Declaración de Sayula” en la que se signan los compromisos para impulsar el desarrollo del Sur de Jalisco.

la vez contribuiría al desarrollo de las instituciones gubernamentales (municipales, estatales y federales) y a progresar de manera sostenida en la descentralización del Estado. La creación de los consejos para el desarrollo regional incorporaría nuevas capacidades institucionales para la consolidación democrática del Estado de derecho aportando elementos para una mayor eficacia social en la construcción del desarrollo integral sustentable” (Woo,2002: 69-73).

Conclusiones

Una revisión de la política regional implementada en Jalisco desde 1997 requerirá de un análisis de mayor profundidad desde varios enfoques acerca de la divergencia en el desarrollo, de la correlación entre los patrones de dispersión y la marginación, así como de los impactos de la inversión pública en infraestructura social. Otros estudios, como el recién publicado Informe sobre Desarrollo Humano Jalisco 2009 (PNUD, 2009) hacen evidente el predominio socioeconómico de la Zona Metropolitana de Guadalajara sobre la estructura territorial del estado y las condiciones de bienestar social en las distintas regiones de Jalisco. Seguramente, pese a los esfuerzos y resultados alcanzados, en las últimas dos décadas muchas variables e indicadores del desarrollo humano no habrán tenido variaciones sustantivas entre los municipios y regiones con mayor marginación con respecto de la ZMG, incluso las disparidades al interior de la región 12 Centro.

“Frente a los desequilibrios regionales acumulados a lo largo de décadas y la polarización del desarrollo actual entre nicho territoriales propios de la terciarización de la economía, en contraposición del México rural y marginado, la acción de gobernar implica hoy promover políticas coordinadas cuyo propósito se centre en reducir las brechas entre entidades y municipios, revertir el deterioro de las condiciones sociales y del medio ambiente regional, y fortalecer el desarrollo de las regiones más dinámicas. Ante tales retos, es obligado reasignar funciones compensatorias al desarrollo nacional (y sectorial) que favorezcan el intercambio regional y promuevan saldos favorables para las regiones atrasadas, que incidirán en el futuro también en una conciencia regional por parte de los actores locales,

que hoy, innegablemente se sienten excluidos de las decisiones” (Delgadillo, Torres y Gasca, 2001: 74).

Por otra parte, pese a las innovaciones en materia del diseño e instrumentación de políticas regionales y de formación de capacidades institucionales desde la puesta en marcha del Programa de Regionalización, la profundización en los desequilibrios territoriales en el estado de Jalisco pone en evidencia la necesidad de establecer mecanismos más eficaces para la promoción del desarrollo regional, lo cual sólo será posible si, en un ámbito de absoluta pluralidad política, se tiene la capacidad de anteponer los intereses públicos y las soluciones técnicas a los proyectos políticos de partidos y actores clave para la toma de decisiones. Este escenario permitiría generar soluciones a múltiples problemas cuya complejidad y falta de respuestas oportunas y pertinentes no han hecho sino agravarlos o, en el mejor de los casos, explican las tendencias inerciales que se mantienen lejos de las condiciones deseables o satisfactorias. Tal es el caso del desorden urbano propiciado en la Zona Metropolitana de Guadalajara, pese a que en 2000 se contaba con una nueva propuesta de plan de ordenamiento; o del persistente contraste en los índices de marginación y nivel de desarrollo entre las regiones y municipios del estado, en el que la descoordinación en los tres niveles de gobierno y de las distintas intervenciones sectoriales con respecto de la inversión pública y de los programas de las políticas social y de fomento productivo no han podido revertir estos patrones de desarrollo e inequidad.

En esta perspectiva, las políticas regionales habrán de fomentar los mecanismos de coordinación intergubernamental y de participación social en torno a proyectos de desarrollo de mediano y largo plazo. Desde esta plataforma podrán atenderse dos prioridades convergentes: el combate a la pobreza y el impulso al desarrollo económico y la competitividad de Jalisco. La Regionalización habría de ser la plataforma para la definición de estrategias territoriales para el desarrollo productivo y organizativo de los grupos sociales desfavorecidos, así como la estructuración de la participación social y coordinación interinstitucional para la generación de oportunidades y riqueza. Ello permitirá la articulación de esfuerzos público-privados para mejorar la productividad y elevar la competitividad de las micro y pequeñas empresas y de los sectores productivos, lo cual obliga a que las políticas de fomento

económico adquirieran especificidades territoriales para la integración de las cadenas productivas, la conformación de **clusters** o distritos industriales y el desarrollo de ciudades competitivas (Woo, 2003).

En cuanto a las definiciones futuras en torno a la política regional para Jalisco, sería conveniente asegurar que las líneas de trabajo en torno al desarrollo regional del estado tuviesen coherencia con una estrategia territorial, para lo cual habría de contemplar las siguientes previsiones:

1. Que la planeación regional estuviera asistida permanentemente por herramientas de información geográfica y del sistema de indicadores, lo cual facilitaría la participación social informada y un enfoque de integralidad para la ordenación territorial, así como el seguimiento del proceso regional.
2. La definición renovada de una estrategia de desarrollo urbano¹³ que, desde una perspectiva económica y social, promueva una interacción óptima entre lo urbano y lo rural, de suerte que la política regional concilie y sea factor definitorio de la convergencia entre la política ambiental, la política urbana y de infraestructura, la política social y las políticas de promoción del desarrollo rural y económico del estado.
3. La creación de una previsión presupuestal, como parte del Fondo Regional, para promover los criterios estratégicos con los que se pretende conducir la política regional.¹⁴
4. La promoción e impulso de mecanismos e instancias de participación social cuyo diseño y operación retome referencias de la figura de los Organismos de Promoción Regional instalados en Guanajuato durante el periodo 1996-2000 (CODEREG, 2000), o de los Consejos Regionales aquí referidos, así como de su articulación con las diversas modalidades de las agencias de desarrollo. Esta consideración ha sido plenamente reconocida por funcionarios del COPLADE,¹⁵ y ahora de la SEPLAN.¹⁶

13 El último Programa Estatal de Desarrollo Urbano del estado de Jalisco fue publicado en 1996, en tanto que el Programa de Ordenamiento Ecológico Territorial del estado de Jalisco fue publicado en 2001.

14 "Entre los que destacan los siguientes: (a) incentivar los proyectos que involucren la participación de varias instituciones, gubernamentales y sociales, en el ámbito regional (inter-municipal o inter-estatal); (b) privilegiar las iniciativas que presenten enfoques integrales por encima de los proyectos sectoriales, por lo tanto de participación plural; (c) potenciar la actuación de las organizaciones sociales que incidan en los objetivos regionales en espacios territoriales más amplios" (Woo, 2002), además de programas con clara intención compensatoria para resolver las disparidades regionales a partir de factores clave en materia de salud, educación, transferencia tecnológica, desarrollo productivo y comunicaciones.

15 "A pesar de los esfuerzos realizados hasta ahora, falta mucho por emprender para fortalecer la participación social en los municipios y las regiones. La consolidación de una estructura de participación social a nivel municipal y regional capaz de articular los esfuerzos de planeación que se realizan a nivel municipal y regional, aún está lejana ... los gobiernos federal y estatales promueven estructuras de participación social cuyas funciones se duplican y confunden cada vez más a las autoridades municipales y a la propia sociedad. Se han hecho esfuerzos importantes a favor de la coordinación institucional, sin embargo, aún queda un largo camino por recorrer para lograr una plena coordinación institucional, y dar respuesta a la problemática municipal y regional de nuestro estado" (Ramírez y Martínez, 2006).

16 "Legislar en favor de la ciudadanía de los Subcomités de Planeación Regional y los Comités de Planeación Municipal" (Hernández, 2008).

5. La promoción de entidades de carácter técnico descentralizadas para la asistencia de los procesos de planeación y coordinación regional que, vinculadas con las instancias de participación social, sean garantes de procesos continuos y factores de concreción para el mediano y largo plazo, así como la promoción de empresas público-privadas para dotación de servicios públicos intermunicipales como transporte, basura, agua y servicios sociales.

En este punto, en el que se manifiesta una apertura para pensar de nuevo la orientación que habrá de darse a la gestión del desarrollo de Jalisco, en particular a las políticas regionales, sería conveniente analizar las diversas posibilidades en cuanto a modelos de orientación estratégica para la conducción del Programa de Regionalización. El Mtro. Roberto Arias ha realizado una adaptación al caso del COPLADE, ahora SEPLAN, de la metodología desarrollada por Carles Ramió y Miquel Salvador (Arias, 2008), del cual se desprende la propuesta de este autor para transitar de un modelo descentralizado de orientación interna, o enfoque burocrático-participativo, a un modelo descentralizado de orientación externa, o enfoque consensual.

“La promoción del desarrollo regional posee gran importancia en la agenda de políticas públicas en México, no sólo por la retórica gubernamental, sino porque su gestión conlleva una serie de cambios en la estructura de la administración pública a nivel subnacional, tanto estatal como municipal. Entre estos cambios destaca el surgimiento de gobiernos multinivel, una vinculación y coordinación intergubernamental más estrecha que movilice recursos humanos, financieros y materiales en torno a objetivos comunes, que conlleve al fortalecimiento de la democracia no solo en el plano electoral, sino en la apertura de espacios de decisión para sectores de la población sin capacidad de incidir en el curso de su desarrollo y desencadene procesos de aprendizaje endógeno que fortalezcan la capacidad de los actores locales para definir y participar en el curso de desarrollo elegido por ellos. Por supuesto, éstas son sólo expectativas de cambio, y en la realidad aún es necesario que los gobierno estatales modifiquen sus estructuras administrativas y las dinamicen al ritmo de los cambios sociales, tecnológicos, económicos, ambientales y políticos que la globalización impone” (Pacheco, 2008).

Referencias

- Arias de la Mora, R. (2008). *Alternancia Política y Gestión Pública en Jalisco: política de regionalización 1995 – 2000*. Guadalajara: Colegio de Jalisco.
- Brito, B. (1999). *Las regiones como impulsoras del crecimiento económico: el caso del Estado de Jalisco*. En Ruiz Durán C. y Dussel Peters E. (Coords.), *Dinámica Regional y Competitividad Industrial*. México D.F.: Editorial Jus.
- Cabrero Mendoza, E. (2007). De la descentralización como aspiración a la descentralización como problema. El reto de la coordinación intergubernamental en las políticas sociales. México, CIDE, documentos de trabajo no. 197.
- Carrillo Huerta, M. (2002). *Estudios Regionales en México: selección de teoría y evidencia empírica del desarrollo regional*. Puebla: Universidad de Puebla.
- CODEREG (2000). *Sistematización del modelo de Desarrollo Regional*, documentos de trabajo. Guajuato: Coordinación General para el Desarrollo Regional.
- Delgadillo, J.; Torres, F. y Gasca, J. (2001). *El Desarrollo Regional de México en el vértice de dos milenios*. México: UNAM – Gpo. Editorial Miguel Ángel Porrúa.
- Eng Gómez, J. L. (1998). La participación del municipio dentro del sistema federal. *Federalismo y Desarrollo*, 63, 39 – 48.
- Hernández Barbosa, J. de J. (2008). *Estrategia para el desarrollo regional en Jalisco*. En SEPLAN, *Memorias del Seminario – Taller Despoblamiento y Dispersión Poblacional*. Jalisco: Secretaría de Planeación.
- Osorio, J. y Cuevas, J. (1998). *Regionalización, alcances y límites de un proyecto estratégico*. En Gallardo, R. y Valencia, E. (Coords.). *Jalisco, tres años de alternancia*. Guadalajara: ITESO-CUCSH-Universidad de Guadalajara.
- Pacheco Pedraza, A. (2008). *Estrategias para la promoción del Desarrollo Regional de los gobiernos estatales en México. Los casos de Hidalgo y Jalisco*. Tesis para obtener el grado de maestro en Desarrollo Regional en el Colegio de la Frontera Norte, Tijuana, B.C. México.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2009). *Informe sobre Desarrollo Humano, Jalisco 2009*. México: PNUD.
- Quiroga Leos, G. (1989). La política de reordenamiento territorial y desarrollo regional en los estados. *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, 33, Sección de Tribuna.
- Ramírez Macías, J. de J. y Martínez Graciliano, J. (2006). *Estrategia para el Fortalecimiento de la Planeación y el Desarrollo Municipal y Regional*. Jalisco: COPLADE – Gobierno de Jalisco.

Ramírez Velazquez, B. R. (2007). *Escalas territoriales y agentes diferenciales en la integración de políticas de desarrollo*. En Calva J. L.(Coord.), *Políticas de Desarrollo Regional*, XL Legislatura H. Cámara de Diputados. México - UNAM - Gpo. Editorial Miguel Ángel Porrúa.

Wario Hernández, E. (2004). *Guadalajara: medio siglo de gestión metropolitana*. En González de Alba, L. (Coord.). *Desafío Metropolitano*, Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad de la UNAM y II Legislatura de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. México: UNAM.

Woo Gómez, L. G. (2003). *Desarrollo y Políticas Regionales: un enfoque alternativo*. Tlaquepaque: ITESO.

Woo Gómez, L. G. (2002). *La Regionalización: nuevos horizontes para la gestión pública. Reflexiones de experiencias en México*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara-Centro Lindavista-UCLA, 2002.

Woo Gómez, L. G. (2000a). *La Descentralización en Jalisco*. En Memorias del Congreso Nacional de Economistas: "El reto industrial del siglo XXI. Reflexiones de una consulta nacional". México D.F.: UNAM – Ed. Jus.

Woo Gómez, L. G. (2000b). *Aprendizajes de la Planeación Regional en Jalisco*. En Memorias del Congreso: "Gobiernos Locales: el futuro político de México". Tlaquepaque: IGLOM-ITESO.

Woo Gómez, L. G.(1999). El Programa de Regionalización en Jalisco: Balance y Perspectivas. *La Brecha* (Semanao de Cultura Política del Periódico Occidental), 84, (30 de mayo).



Resúmenes curriculares de los participantes

Carlos Eduardo Anguiano Gómez

Licenciatura en biología (1991) por la Facultad de Ciencias de la Universidad de Guadalajara. Maestría en tecnologías para el aprendizaje (2005), Universidad de Guadalajara. Candidato a doctor en ciencias para el desarrollo sustentable, por la misma universidad. Actualmente se desempeña como Director General de Evaluación y Control de la Secretaría de Planeación del Gobierno del Estado de Jalisco. Es profesor de tiempo completo Asociado “B” por la Universidad de Guadalajara. Ha participado con más de diez artículos de investigación sobre educación, educación virtual, motivación en el rendimiento académico de los alumnos, ambientes de aprendizaje, tecnologías para el aprendizaje, métodos cuantitativos en educación y planeación estratégica. Además, ha participado en el desarrollo, diseño, administración, investigación y capacitación de cursos en línea a nivel bachillerato, licenciatura y posgrado.

Ricardo Arechavala Vargas

Licenciatura en filosofía por la Universidad Nacional Autónoma de México. Maestría en educación (1982) y en sociología (1983), por la Universidad de Stanford. Doctorado en ciencias sociales en educación, con especialidad en sociología de las organizaciones (1985) en esa misma institución. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Desde 2004 es director fundador del Instituto para la Innovación y la Tecnología en la Pequeña y Mediana Empresa (IDITpyme), en la Universidad de Guadalajara. Es miembro del Consejo Editorial de diversas revistas en el campo de las ciencias administrativas. Cuenta con más de setenta publicaciones y ponencias en congresos nacionales e internacionales. Se ha desempeñado como consultor de empresas, asesor en materia de planeación estratégica y desarrollo de la organización, y como investigador en el campo de sociología de las organizaciones y de la administración de la ciencia y la tecnología.

Alberto Arellano Ríos

Doctor en ciencias sociales por el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS). Profesor-investigador de El Colegio de Jalisco y catedrático en el Departamento de Estudios Políticos de la Universidad de Guadalajara. Sus temas de estudio e interés son los poderes judiciales, en particular el de Jalisco, así como el estudio y análisis de actores e instituciones en los procesos de cambio político. Ha escrito diversos artículos en revistas especializadas sobre estos tópicos.

Miguel Bazdresch Parada

Ingeniero químico por el ITESO, maestro en educación por la Universidad Iberoamericana y doctor en filosofía de la educación por el ITESO. Profesor-investigador del Departamento de Educación y Valores y coordinador de la Comisión Institucional de Investigación del ITESO. Entre sus distinciones destacan ser profesor emérito del ITESO, Consejero Ciudadano de la Comisión Estatal de Derechos Humanos, Consejero Ciudadano del Instituto Federal Electoral en Jalisco, Consejero del Consejo Asesor del Centro de Desarrollo Municipal del Gobierno de Jalisco, Consejero representante de Jalisco, en el Consejo Nacional de Participación Social en la Educación y director de la Revista SINÉCTICA. Cuenta con varios artículos publicados en revistas especializadas.

Nauhcatzin T. Bravo Aguilar

Egresado de la Facultad de Derecho de la Universidad de Guadalajara. Estudió en la Universidad de Georgia la maestría en derecho y obtuvo el grado de doctor en derecho en la Universidad de Wisconsin-Madison en Estados Unidos. Fue asesor jurídico del Grupo de Diputados Ciudadanos y asesor técnico del entonces diputado federal Adolfo Aguilar Zinser en la Comisión para Investigar el funcionamiento de CONASUPO y sus Empresas Filiales durante la LVI Legislatura del Congreso de la Unión; se desempeñó como consejero adjunto de asuntos jurídicos de la Consejería Presidencial de Seguridad Nacional en la Presidencia de la República; fue jefe del departamento de derecho público en la División de Estudios Jurídicos del Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad de Guadalajara, secretario académico del mismo Centro, donde también despachó como encargado de la Rectoría. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores nivel I y consejero electoral del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco, cargo en el que se desempeña hasta la fecha.

Alfredo Celis de la Rosa

Médico cirujano y partero, maestro en salud pública y doctor en epidemiología por la Universidad de Guadalajara. Actualmente labora como profesor-investigador titular en la Universidad de Guadalajara, donde también coordina el Doctorado en Ciencias de la Salud Pública. Además, es miembro del Comité Editorial de la Revista *Injury Prevention* y del Comité Directivo del *Road Traffic Injury Research Network*. Como investigador está particularmente interesado en el estudio de los traumatismos y los envenenamientos, campo en el que ha publicado varios artículos referidos internacionalmente. También se ha involucrado en varios grupos de investigación, entre los que destacan los trabajos relacionados con la enfermedad reumática y la hepatitis viral. Actualmente es miembro del Sistema Nacional de Investigadores, con el nivel I, y ha publicado 46 artículos en revistas indizadas, 20 capítulos y tres libros.

María Luisa Chavoya Peña

Doctora en educación por la Universidad Autónoma de Aguascalientes. Es investigadora educativa adscrita al Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad de Guadalajara. Participa en la línea de investigación Actores, Políticas Educativas y Contextos Organizacionales; también realiza estudios sobre sociología de la ciencia. Desde 1996 es miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Ha participado en numerosos congresos internacionales y nacionales, y tiene una vasta obra publicada en el campo de la educación. Participa como docente en los siguientes programas: doctorado en educación, maestría en gestión y política de la educación superior, maestría en investigación educativa, licenciatura en sociología de la propia Universidad de Guadalajara.

Mario Córdova España

Maestro en ciencias de la arquitectura con orientación en urbanismo y desarrollo y candidato a doctor en Ciudad, Territorio y Sustentabilidad por la Universidad de Guadalajara. Académico de número de la Academia Nacional de Arquitectura. Profesor docente titular del Centro Universitario de Arte, Arquitectura y Diseño de la Universidad de Guadalajara. Vicepresidente de la Sociedad Mexicana de Estudios de la Ciudad, del Territorio y de la Sustentabilidad, A.C. (SOMECITES). Consultor especializado en planeación territorial, movilidad urbana y transporte. Director y autor de diversos estudios y proyectos relacionados con el desarrollo urbano y regional, la movilidad urbana y los sistemas de transporte en diversas ciudades del país y en particular en la Zona Metropolitana de Guadalajara.

Arturo Curiel Ballesteros

Doctorado en ciencias biológicas por la Universidad Autónoma de Madrid. Profesor-investigador titular "C" en el Instituto de Medio Ambiente y Comunidades Humanas de la Universidad de Guadalajara. Además, es miembro del Grupo Académico en Salud Ambiental y Desarrollo Sustentable, socio de número de la Benemérita Sociedad de Geografía y Estadística del Estado de Jalisco, presidente regional de la Comisión de Educación y Comunicación de la Unión Mundial para la Naturaleza, director del Instituto de Medio Ambiente y Comunidades Humanas en el Centro Universitario de Ciencias Biológicas y Agropecuarias de la Universidad de Guadalajara y premio Jalisco en Ciencia 2008. Cuenta con sesenta y dos artículos sobre temas ambientales publicados en revistas de Canadá, Costa Rica, Chile, Ecuador, España, Estados Unidos y México.

Salvador Gómez Nieves

Licenciado en turismo y licenciado en Economía, especialidad en planeación de la educación superior por la Universidad de Guadalajara. Maestría en ciencias con especialidad en planeación turística por el Instituto Politécnico Nacional. Doctor en ciencias sociales por la Universidad de Guadalajara y el Centro de Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS). Es profesor-investigador titular "C" del Centro Universitario de Ciencias Económico-Administrativas de la Universidad de Guadalajara. Desde el 2005 se desempeña como coordinador de la licenciatura en turismo de dicho centro. Ha sido investigador huésped en el doctorado en gestión y desarrollo turístico sostenible de la Universidad de Málaga, España. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores, Nivel I. Ha publicado numerosos artículos en revistas especializadas nacionales e internacionales, y editado dos libros: *Desarrollo Turístico y Sustentabilidad* y *El desarrollo turístico imaginado: ensayos sobre un destino de litoral mexicano*.

Sergio A. González Cota

Ingeniero mecánico electricista por la Universidad de Guadalajara. Diplomado en ingeniería ambiental por el TEC de Monterrey - C.N.I.C. Es ingeniero auxiliar en la superintendencia de planeación, proyecto y construcción de la red subterránea del centro de Guadalajara de la Comisión Federal de Electricidad (CFE) División Jalisco. Formuló las Normas de Distribución Subterránea, es instructor nacional de redes subterráneas de las oficinas nacionales de la CFE y es director general de Electromecánica Profesional, S.A. de C.V. Es miembro de las asociaciones científicas I.E.E.E., A.C.O.E.O. y el Colegio de Ingenieros Mecánicos Electricistas del estado de Jalisco.

Diego Raymundo González Eguarte

Profesor investigador de la Universidad de Guadalajara. Ha participado en diferentes programas de posgrado desde 1986 hasta la fecha. Investigador durante 40 años en las áreas de fertilidad de suelos y nutrición de cultivos, ha realizado labores de coordinación y dirección de la investigación a nivel nacional, regional y estatal. Ha publicado 23 artículos científicos en revistas con arbitraje, 6 folletos técnicos, 2 libros y 26 publicaciones especiales; 56 participaciones en congresos estatales, nacionales e internacionales. Ha colaborado en 27 proyectos de investigación y es miembro del Sistema Nacional de Investigadores desde julio de 1990 con nombramiento vigente hasta el 31 de diciembre de 2013.

Víctor Manuel González Romero

Ingeniero químico por la Universidad de Guadalajara y doctor en filosofía (PhD) por la Universidad de Minnesota. Inició su labor como investigador en el año de 1981. Entre 1987 y 1989 encabezó la coordinación de Investigación Científica del Área de Ciencias Exactas e Ingeniería de la Universidad de Guadalajara. Ocupó la vicerrectoría de esta misma casa de estudios de 1993 a 1995, para luego fungir como rector hasta el año 2001. Ha formado parte del Sistema Nacional de Investigadores de 1984 a 2009. Profesor-investigador en el Centro Universitario de la Costa, ha publicado más de 150 artículos arbitrados y dirigido más de 60 tesis sobre ciencias de los materiales y educación. Es miembro de la Academia Mexicana de Ciencias; consultor en temas relacionados con tecnologías para el aprendizaje, métodos cuantitativos en educación, liderazgo, evaluación y planeación estratégica. A partir de 2007 se desempeña como Secretario de Planeación del Gobierno de Jalisco.

Humberto Gutiérrez Pulido

Licenciatura en matemáticas (1987) por la Universidad de Guadalajara. Maestría en estadística con especialidad en control de calidad y productividad industrial (1990) por el Centro de Investigación en Matemáticas (Guanajuato, México) y doctorado en probabilidad y estadística (2003) por el mismo centro. Es profesor en la Universidad de Guadalajara y miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Ha tenido posiciones directivas en la Universidad de Guadalajara y en el gobierno del estado, donde es director del Consejo Estatal de Población (COEPO). Es autor de nueve libros, seis de ellos con la editorial McGraw-Hill. Tiene alrededor de 50 publicaciones en revistas científicas. Ha sido profesor en diferentes licenciaturas y posgrados, además ha impartido capacitación, asesoría y conferencias en diversas empresas e instituciones de México y el extranjero. Sus áreas de mayor interés son: mejora de procesos, aplicaciones de la estadística y análisis sociodemográficos.

Dante Jaime Haro Reyes

Licenciatura en derecho por la Facultad de Derecho de la Universidad de Guadalajara (1994), diplomado en derecho político y administración pública municipal por el Instituto de Administración Pública del Estado de Jalisco (1995), maestría en derecho, con especialidad en administración de justicia y seguridad pública, por la División de Estudios Jurídicos de la Universidad de Guadalajara de México (1997), maestría en derecho (*Magister legum*), por la Facultad de Derecho de la Universidad de Heidelberg (1999) y doctorado en derecho por la Facultad de Derecho de la Universidad de Heidelberg, Alemania (2003).

Juan Pablo Huerta Ruvalcaba

Licenciado en negocios internacionales por la Universidad de Guadalajara. Coordinador del área de propiedad intelectual del IDITpyme desde el 2007. Ha participado en la elaboración del plan de negocios para el LANGEBIO y es autor de reportes de inteligencia competitiva para empresas nacionales y extranjeras. Consultor en temas de propiedad intelectual y pequeña empresa.

Salvador Antonio Hurtado de la Peña

Maestro normalista por la Escuela Normal de Jalisco. Ingeniero agrónomo con orientación fitotecnia por la Universidad de Guadalajara. Maestro en rama de genética por el Colegio de Postgraduados, Escuela Nacional de Agricultura, Chapingo. Doctor en ciencias agrícolas y forestales por la Universidad de Guadalajara. Es jefe del departamento de producción agrícola de la División de Ciencias Agronómicas del Centro Universitario de Ciencias Biológicas y Agropecuarias desde junio de 1998. Ha impartido diversas cátedras en la Escuela de Agricultura de la Universidad de Guadalajara. Ha dirigido 60 tesis de licenciatura y 5 de maestría y publicado más de 20 artículos de difusión y divulgación científica.

Javier Hurtado González

Doctor en ciencias sociales con especialidad en ciencia política y profesor-investigador de tiempo completo en la Universidad de Guadalajara (ejerce la docencia de manera ininterrumpida desde 1981), así como miembro del Sistema Nacional de Investigadores a partir de 2001. Fundador y primer director (1991-1994) de la Facultad de Estudios Políticos, Internacionales y de Gobierno de la Universidad de Guadalajara y jefe de su Departamento de Estudios Políticos de 1994 a 2001. Escribe semanalmente para diarios de circulación local y/o nacional. Cuenta con investigaciones merecedoras del primer lugar en el concurso de calidad en materia de investigación socioeconómica y política del Instituto Federal Electoral a las Agrupaciones Políticas Nacionales (APNS). Ha publicado diversos libros sobre sistemas de gobierno, democracia, elites políticas y temas electorales. Desde 2003 conduce el programa televisivo universitario de análisis y debate denominado Esferas.

Juan Ricardo López y Taylor

Médico cirujano y partero por la Universidad de Guadalajara. Obtuvo la especialidad en medicina del deporte por la Universidad de Roma en el Instituto del Deporte Comité Olímpico Italiano. Maestro en ciencias médicas con orientación a medicina del deporte en la Universidad de Guadalajara. Es presidente del Consejo Consultivo del Deporte de la Universidad de Guadalajara, así como profesor-investigador titular "B" de la Universidad de Guadalajara. Fue director de la escuela superior de cultura física y del deporte (1990-1994), jefe del Departamento de Ciencias del Movimiento Humano, Educación, Deporte, Recreación y Danza (1994-2001), director del Instituto de Ciencias Aplicadas a la Actividad Física y al Deporte del mismo departamento, y director de medicina del deporte en la Comisión Nacional de Cultura Física y del Deporte (2007-2008).

Mónica Mariscal González

Licenciada en Economía por la Universidad de Guadalajara (1998). Diplomado en ciencias sociales por la misma Universidad. Es coordinadora de demografía en el Consejo Estatal de Población desde 1995 a la fecha. Ha desarrollado numerosos análisis y estudios de población respecto de los componentes demográficos y las características de la población, así como de su condición geográfica para Jalisco sus regiones y municipios. Ha participado en diversos talleres y seminarios de orden demográfico así como de factores de desarrollo. Es coautora del libro *Panorama Demográfico de Jalisco 2008* publicado por el gobierno de Jalisco.

Marcos Pablo Moloeznik Gruer

Doctor en derecho por la Universidad de Alcalá de Henares (España). Ha sido profesor huésped de las Universidades de Colonia y Libre de Berlín (Alemania); Buenos Aires, El Salvador y Rosario (Argentina); así como de la Universidad de Varsovia (Polonia) y del Colegio Interamericano de Defensa (Estados Unidos). Actualmente, se desempeña como profesor-investigador en el Departamento de Estudios Políticos del Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad de Guadalajara y forma parte del Sistema Nacional de Investigadores. Ha sido coordinador de los proyectos de investigación Jalisco 2000, Jalisco a Tiempo, Jalisco a Futuro, Zonas grises y fuerzas intermedias, La seguridad como política pública y, actualmente, Las políticas públicas federales en materia de seguridad pública y su impacto en el estado de Jalisco. Es especialista en temas de seguridad y fuerzas armadas.

Rogelio R. Rico Huerta

Licenciado en Mercadotecnia. Actualmente cursa la maestría en negocios y estudios económicos, impartida en la Universidad de Guadalajara. Asistente de investigación en el Instituto para el Desarrollo de la Innovación y la Tecnología en la Pequeña y Mediana Empresa y en el departamento de Métodos Cuantitativos del Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas de la Universidad de Guadalajara.

Gerardo Rodríguez Barba

Candidato a doctor en economía y gestión de la innovación y política tecnológica de la Universidad Autónoma de Madrid; maestro en economía por la Universidad de Guadalajara. Ha sido asistente de investigación en el Instituto para la Innovación y la Tecnología en la Pequeña Empresa de la Universidad de Guadalajara (2004-2005 y 2008-hasta la fecha). Actualmente se desempeña como coordinador de investigación en dicho instituto. Ha participado como ponente en congresos nacionales como internacionales. Sus líneas de investigación son política tecnológica, sistemas de innovación, redes de innovación y desarrollo regional.

Patricia Noemi Vargas Becerra

Estudió la carrera de medicina en la Universidad de Guadalajara, la maestría en demografía y el doctorado en estudios de población en El Colegio de México. Asimismo realizó una especialidad en geodemografía en la Universidad Charles de Praga. Fue presidenta y tesorera de la Sociedad Mexicana de Demografía y coordinadora de la maestría en economía de la Universidad de Guadalajara. Ha colaborado como miembro de diversos comités académicos y ha sido consultora nacional e internacional en el Área de Estudios de Población del Consejo Nacional de Población, del Banco Mundial y del Fondo de Población de las Naciones Unidas. Su ámbito de investigación es Población, Desarrollo y Salud, área en la que ha escrito varios artículos y libros. En la actualidad es directora y profesora-investigadora del Centro de Estudios de Población del Departamento de Estudios Regionales de la Universidad de Guadalajara.

Arturo Villarreal Palos

Doctor en derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México y maestro en derecho penal por la Universidad de Guadalajara. Profesor-investigador de tiempo completo en el Departamento de Derecho Público del Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad de Guadalajara y profesor invitado en las Universidades Autónoma de San Luis Potosí y Nacional de Rosario, Argentina y en el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey, Campus Guadalajara. Se especializa en temas de derecho penal y en sistemas de justicia penal. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores, con reconocimiento de Investigador Nacional Nivel I.

Guillermo Woo Gómez

Ingeniero civil por el ITESO (1984-1988). Cursó la especialidad en economía y la maestría en estudios de planeación regional y urbana en la London School of Economics (1995-97) y el Programa de Estudios Aplicados en Gobiernos Locales y Regionales organizado conjuntamente por el Colegio de Jalisco y el Institut d'Estudis Autònomic Generalitat de Catalunya (1999-2000). Trabajó siete años en empresas constructoras en desarrollo de infraestructura. Fue funcionario de la SEPROE Jalisco durante casi seis años y socio fundador del Centro de Articulación para la Integración y Desarrollo. Durante los últimos trece años ha trabajado en cuestiones de política industrial y planeación regional. Su experiencia académica y profesional ha sido documentada en diversos artículos y publicaciones. Además de coordinar los trabajos para la formulación del

Programa de Desarrollo de la región Centro Occidente, tiene publicaciones en materia de estudios sectoriales, PyMEs y desarrollo económico local, mercado laboral, integración productiva, políticas regionales y alianzas territoriales.

Ofelia Woo Morales

Doctorado en ciencias sociales. Profesora-investigadora del Departamento de Estudios Socio-Urbanos de la Universidad de Guadalajara. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores Nivel II. Perfil Promep. Fue investigadora durante diez años en El Colegio de la Frontera Norte, encargada del Proyecto Cañón Zapata de 1988 a 1992. Temas de interés: migración de mexicanos hacia Estados Unidos, específicamente migración femenina y familiar, mercado de trabajo de mexicanos y las reformas a la política migratoria en Estados Unidos. Tiene artículos publicados en revistas especializadas y capítulos de libros sobre migración México-Estados Unidos. Autora del libro *Las mujeres también nos vamos al norte*. Ha participado en ponencias nacionales e internacionales y estuvo como investigadora visitante en la Universidad de Irving, California, en Estados Unidos.

Dulce María Zúñiga Chávez

Realizó estudios superiores (licenciatura, maestría y especialización) en la Universidad Paul Valéry de Montpellier, Francia. Obtuvo el doctorado en estudios romances con especialidad en italiano en la misma universidad en 1990. Es traductora del francés, del italiano y del portugués. Ha publicado numerosos artículos, ensayos y traducciones en revistas nacionales e internacionales. Ha participado en congresos y coloquios internacionales. Desde 1991 tiene la categoría de “Investigador Nacional” del Sistema Nacional de Investigadores de México. Actualmente es directora de la División de Estudios de la Cultura de la Universidad de Guadalajara, coordinadora académica de la Cátedra Latinoamericana Julio Cortázar de la misma universidad y directora de la A.C. que otorga el Premio FIL de Literatura en Lenguas Romances.

2 DÉCADAS EN EL DESARROLLO DE **JALISCO** 1990 - 2010

Se terminó de imprimir
el mes de diciembre de 2009
en los talleres de Hexakrom-Imprime



Río Tuxcacuesco 2126-A Col. Las Águilas
Zapopan, Jalisco, México. Tel. (33) 3632 6820

Primera edición
la cual consta de 5,000 ejemplares
en papel bond de 90 g., portada couché de 250 g.
y estuvo al cuidado de: Lucio Fulvio Correa Ávila

**DOS DÉCADAS EN EL
DESARROLLO DE JALISCO
1990 - 2010**

