

Administración
2013-2018

de la **La RUTA INNOVA CIÓN**

Recuento de un sexenio



Jorge Aristóteles Sandoval Díaz
Gobernador Constitucional del Estado de Jalisco

Héctor Rafael Pérez Partida
Secretario de Planeación, Administración y Finanzas

Carolina Toro Morales
Subsecretaria de Planeación y Evaluación

Lic. Mauricio Gudiño Coronado
Subsecretario de Administración

Dr. Hugo Alberto Michel Uribe
Subsecretario de Finanzas



La ruta de la innovación, recuento de un sexenio

1a. Edición

Octubre 2018

Guadalajara, Jalisco, México

D.R. © 2018.

GOBIERNO DE JALISCO

www.jalisco.gob.mx

Coordinadora:

Carolina Toro Morales

Subsecretaria de Planeación y Evaluación

Edición de Contenido:

Mtra. Sara Vera Gamboa

Directora General de Planeación del Gobierno de Jalisco

Mtro. Carlos Ernesto Vázquez Árias

Director de Planeación Institucional

Edición:

Fernando Cornejo Hernández

Corrección de estilo:

Enrique Casillas, Andrea Kratzer M.

Diagramación:

Andrea Kratzer M.

Diseño, conceptualización gráfica:

Carlos Ulloa, Brenda Palomera

Diseño de portada:

Patricia Vianney Rodríguez Vázquez del Mercado

Fotografías:

Colaboración Especial de la Dirección General de

Comunicación Social del Gobierno del Estado de Jalisco.

Publicación disponible para su consulta y descarga en:

hablemosdejalisco13-18.mx

Impreso y hecho en México

Printed and made in Mexico

La
RUTA
de la **INNOVA**
CIÓN

Recuento de un sexenio

Aristóteles Sandoval Díaz

COORDINADORA

Carolina Toro Morales

AUTORES

Héctor Rafael Pérez Partida
David Rogelio Campos Cornejo
Sara Vera Gamboa
José Alberto Loza López
Selene Liliana Michi Toscano
José Martínez Graciliano
Helen Yaneli Rivas Rosales
Karen Pérez Melgoza
Cristina Lizárraga Martínez
Carlos Ernesto Vázquez Arias
Felipe Munguía Aguilar

AGRADECIMIENTOS

Un libro es un esfuerzo colectivo. Por eso, nos es indispensable agradecer a todos aquellos que con su trabajo, esfuerzo, dedicación y compromiso lo han hecho posible. A todo el personal de la Subsecretaría de Planeación y Evaluación y de la Dirección General de Comunicación Social del Gobierno del Estado de Jalisco. Especialmente a Gonzalo Sánchez, Juan Carlos Magallanes, Ander Beorlegui, Mayra Sandoval y Carlos Ulloa, les damos las gracias.

Este libro también es gracias al trabajo de miles de funcionarios públicos, que con su profesionalismo han contribuido a la “Ruta de la Innovación” del Estado de Jalisco.

CONTENIDO

9

Presentación

11

Prólogo

13

Introducción

17

Jalisco, capital de la innovación

La innovación como detonante del desarrollo

Avances en innovación

Agenda de innovación en Jalisco

Una normatividad sólida como base para el impulso de la innovación

35

Combate a la pobreza

Jalisco, primer lugar nacional en combate a la pobreza

Nueva arquitectura de programas y articulación de las estrategias: una forma de avanzar

Reformas sociales y desarrollo de una institucionalidad de derechos: acciones clave para superar la pobreza

55

Liderazgo en empleo

Análisis de la evolución del empleo en Jalisco

La oferta gubernamental que impactó en la generación de empleos

Reconfiguración del marco normativo en materia de empleo

73

Jalisco, el gigante agroalimentario

Desarrollo del sector agroalimentario

Oferta gubernamental para el desarrollo agropecuario

Marco regulatorio para el desarrollo agropecuario

91

Política ambiental de largo plazo

El medio ambiente, una agenda compartida

Avances en el manejo del medio ambiente

Hacia la construcción de una agenda medio-ambiental de largo plazo

Reconfiguración de la normatividad ambiental estatal

109

Ampliación de la cobertura en educación media superior

Avances y mejoras en la educación media superior

Estrategias y políticas públicas implementadas en el nivel medio superior

Marco jurídico en materia educativa

123

Mayor transparencia y rendición de cuentas

Jalisco como entidad líder en transparencia

Estrategia estatal para la transparencia y rendición de cuentas

Transparencia y rendición de cuentas: reformas a la legislación estatal

143

Crecimiento de las exportaciones

Aspectos determinantes para el desarrollo del sector exportador jalisciense

Evolución reciente de las exportaciones de Jalisco

Estrategia de actuación gubernamental para el impulso de las exportaciones

Adecuación del marco normativo para el fortalecimiento del sector exportador

157

Mayor participación ciudadana en la toma de decisiones

Participación ciudadana y desarrollo democrático en Jalisco

Practicando la participación con la ayuda de nuevos mecanismos y política pública de calidad

Reconfiguración del marco institucional para estimular la participación

171

Crecimiento de la afluencia turística en el estado

Contexto nacional e internacional del sector turismo

Potencial turístico jalisciense

Ejecución de la política de fomento al turismo

Un marco normativo acorde a las necesidades del sector turístico

187

Información estadística y geográfica de calidad

Generación y uso de información estadística y geográfica de calidad

Marco jurídico como base para el fomento de la generación y uso de información de calidad

203

Finanzas sanas

Política tributaria y eficiente recaudación

Presupuesto transparente, responsable y con enfoque a resultados

Reducción del endeudamiento

Gestión de la deuda en la Administración 2013-2018

Leyes y reformas que han incidido en la política fiscal del Estado de Jalisco



PRESENTACIÓN

Jorge Aristóteles Sandoval Díaz

Gobernador Constitucional del Estado de Jalisco

En una época compleja y de recursos limitados, la administración pública tiene como reto buscar nuevas rutas y modelos que le permitan brindar a la población los bienes y servicios que requiere.

Esta acción de usar el ingenio para abordar la realidad, depende en gran medida de la inteligencia y la voluntad de modelar nuevas formas para transformar el entorno, de apostar por la innovación para generar bienestar a los ciudadanos y sus comunidades.

De este empeño por una gestión pública que toma riesgos, que crea, que emprende nuevos caminos y que no le teme a decisiones novedosas, surge este relato donde se plasman los trabajos y logros de la administración que he tenido el honor de encabezar.

El Gobierno de Jalisco, administración 2013 – 2018, apostó por la innovación como la herramienta fundamental para la generación de los cambios que la entidad requería, desde el campo hasta los procesos administrativos, desde la educación hasta las políticas energéticas; y hoy, gracias a este trabajo y a esta visión, como podrán descubrir los lectores de este libro, la historia de éxito en estos últimos seis años se resume en una palabra: Resultados.

El éxito no fue fruto de una figura pública o de glorias pasadas, sino de logros ganados con base en el ímpetu, trabajo y creatividad de más de ocho millones de jaliscienses que, en las buenas y en las malas, salieron todos los días a dar lo mejor de sí en cualquiera que fuera su actividad.

Y es precisamente en estas mujeres y hombres, en las personas que están detrás de una familia, de un negocio, y viviendo el día a día en las ciudades y municipios de Jalisco, en quienes pensamos a la hora de diseñar las políticas, estrategias y programas públicos. Recapitular sobre una historia de éxito es algo satisfactorio al terminar un periodo, porque es cuando se descubren las claves y las enseñanzas que llevaron a los aciertos actuales, además, permite ver los retos que quedan pendientes.

Pero lo más interesante se encuentra en desvelar por qué se tomaron ciertas decisiones y no otras, cómo se implementaron determinadas políticas y, sobre todo, cuáles son los criterios para hacer este balance positivo que deja a Jalisco en una posición más competitiva y con mayor potencial de crecimiento que hace seis años.

A través de *La Ruta De La Innovación. Recuento de un sexenio*, los lectores podrán conocer con detalle los ejes transversales de nuestra política social, que a su vez se ve reflejada en logros, como ser el primer lugar nacional en combate a la pobreza, en generación de empleo y en ampliación de la cobertura de educación media superior. También podrán desentrañar lo que nos ocupó en los últimos años para que los programas e iniciativas impactaran positivamente en la mayoría de los sectores sociales posibles, haciendo eficiente la estructura y los presupuestos.

Nuestro liderazgo en innovación, transparencia y rendición de cuentas, en información estadística y geográfica de calidad, así como en la participación ciudadana, no son logros aislados, sino que dan fe de la convicción democrática y abierta al escrutinio social que promovió nuestro Gobierno desde el primer día.

Pero esta historia de éxito no estaría completa sin la parte más emblemática de Jalisco, como es su liderazgo agroalimentario a nivel nacional, su consolidación como destino turístico de primer nivel y su crecimiento en exportaciones; nunca como ahora habían llegado tantos turistas a Jalisco, ni los productos jaliscienses habían llegado a tantos países en el mundo.

Hoy, gracias a las políticas de innovación implementadas, Jalisco es un estado de puertas abiertas al mundo del comercio global, a las tecnologías disruptivas, al intercambio de conocimiento, el emprendimiento social y líder en combate a la pobreza y de una madurez cívica y democrática como no se ve en muchos estados del país.

Los invito a que se adentren en estas páginas, donde encontrarán datos estadísticos e información verificable para conocer, de primera mano, el paso a paso de esta historia de éxito de un estado que nació para ser líder y que hoy hace honor a su destino.

PRÓLOGO: Rendir cuentas por los logros sustantivos

Guillermo M. Cejudo

Secretario Académico del Centro de Investigación y Docencia Económicas A.C. (CIDE)

En seis años, un gobierno toma miles de decisiones. Algunas se traducen en nuevas propuestas de leyes o políticas públicas que reflejan las prioridades, planes y programas de un nuevo gobierno. Otras reforman, modifican o revierten lo encontrado al inicio de un gobierno, como reacción a herencias políticas o administrativas. Hay también decisiones que responden a coyunturas, emergencias, preocupaciones de la opinión pública, crisis o imprevistos que requieren acciones prontas. Y hay, finalmente, decisiones orientadas a la inacción: el reconocimiento de los inevitables límites del poder que obligan a dejar pasar oportunidades, a posponer soluciones o a preservar el *status quo* por falta de tiempo, recursos o capacidades.

Los resultados de un gobierno son la combinación de todas esas decisiones y su interacción con un entorno. No todas las decisiones alcanzan los resultados esperados. Su implementación estará mediada por capacidades y resistencias burocráticas, por el juego político inmediato, por las percepciones y preferencias de los ciudadanos, por acciones de otros gobiernos, y por condiciones imprevistas. Algunas tendrán los efectos esperados y deseados, pero otras no.

Estas decisiones transforman las vidas de las personas y las comunidades que gobiernan. Facilitan o entorpecen la convivencia cotidiana. Garantizan derechos de las personas, proveen servicios, reglas o bienes públicos. Tienen efectos en la economía y la inversión, en el desarrollo de las industrias y el campo. Distribuyen el poder. Aligeran o dificultan la interacción del ciudadano con el gobierno y con sus semejantes. Transforman o preservan las relaciones sociales y las expectativas de las personas sobre lo que debe hacer un gobierno.

Con todo, los gobiernos deben rendir cuenta por el conjunto de las decisiones y sus resultados, a sabiendas de que no todo fue construido a partir de un plan deliberado y que no todos los resultados son directamente atribuibles

a cada decisión. No basta con justificar los fundamentos legales de las acciones, ni alcanza con el uso correcto de los recursos públicos. Ambos son condiciones indispensables pero no suficientes para rendir cuentas. De los gobiernos esperamos que cumplan las leyes y hagan buen uso del dinero de todos, pero esperamos también que rindan cuentas por los resultados sustantivos: que nos digan qué se logró con ese dinero, qué efectos tuvieron las decisiones, cómo cambió el estado en seis años de gobierno.

Cada funcionario, académico, periodista y votante debería poder conocer qué ha hecho un gobierno más allá de un desfile de cifras y artículos legales. Por ello, junto con los informes administrativos y presupuestales, es bienvenido un texto que documente, explique y argumente las decisiones y los logros de una administración. Hay aquí una visión, desde el gobierno, de los objetivos alcanzados, que incluyen las prioridades y también los desafíos. Esta visión podrá ser elemento para entender bien lo hecho por esta administración y dar evidencia que sirva de insumo para las siguientes decisiones de los futuros gobernantes.

Un texto de este tipo es congruente con una de las iniciativas más interesantes de este gobierno: la introducción de formas innovadoras de rendir cuentas. Ya sea con la glosa ciudadana, el monitoreo de indicadores de desarrollo, una nueva ley de participación, o el diseño de un sistema de evaluación vanguardista, es innegable que Jalisco ha empezado a hacerse cargo de la nueva lógica de gobernanza de la que no podrán escapar los gobiernos en ninguna parte del mundo: entender la acción pública con los ciudadanos en el centro, como sujetos activos del ejercicio del gobierno.

INTRODUCCIÓN

Carolina Toro Morales

Subsecretaria de Planeación y Evaluación del Gobierno de Jalisco

La Ruta de Innovación es una forma de acercarnos a los avances que ha tenido Jalisco en los últimos años, producto del esfuerzo de los emprendedores, las mujeres y hombres trabajadores, los inversionistas, los legisladores y el gobierno que ha tenido la responsabilidad de coordinar esfuerzos durante 6 años.

En estas páginas se muestra el desarrollo de un ejercicio de rendición de cuentas, algo a lo que Guillermo Cejudo ha llamado un recuento de los “logros sustantivos”. Porque hablar de acciones gubernamentales, de recursos invertidos, programas creados, apoyos entregados, es decir, de procedimientos, es lo más común al informar en un cierre de administración. Sin embargo, poner los esfuerzos colectivos contra la luz de los datos duros y de los temas más sensibles para la sociedad como el empleo, la pobreza, la producción agropecuaria, entre otros, resulta ser retador para quien informa y para quien es informado, pues supone un cambio de enfoque al pasar de la tradición de centrarse en los procesos a hablar de resultados.

Por otra parte, cuando definimos un resultado como un logro estamos poniendo de manifiesto una intencionalidad que desde el gobierno hemos creído es compartida por todos los actores sociales. Es decir, que detrás de cada resultado se inscribe un cambio socialmente deseado. El papel del gobierno es representar esas ideas de cambio para apuntar la mirada, conducir los esfuerzos, recursos y decisiones hacia allá. En el universo de posibilidades de política pública, las prioridades marcan un sello de gestión, y es en los contenidos presentados en esta publicación en los que se podrán encontrar las causas que han conducido del 2013 a la fecha algunas de las principales apuestas en materia de acción de gobierno.

En los últimos años, la cultura de la administración pública estatal en Jalisco ha transitado hacia un enfoque de gestión para resultados; la evaluación permanente, la generación de información de calidad para la toma de decisiones basadas en evidencia, los mecanismos de rendición de cuentas frente a la sociedad, el monitoreo de

indicadores, los tableros de control de proyectos, así como el trabajo enfocado al logro de políticas con valor público que mejoren las condiciones de vida o representen mayor desarrollo, ha sido el lenguaje instalado en las oficinas de gobierno.

Por ello, la administración de Aristóteles Sandoval Díaz llega a finales del sexenio con la posibilidad de hablar de resultados, de enumerar logros en 12 temas. Este recuento no se desarrolló con ánimo publicitario o triunfalista. Por el contrario, se inició como un ejercicio autocrítico de constatar si aquello que fue intención de políticas públicas y tuvo inversión de recursos, se traducía finalmente en un resultado comprobable y verificable.

Así, estos 12 rubros fueron una priorización para documentar una apuesta económica, política y social del estado, que no pretende ser excluyente de otros logros tangibles en el Jalisco de los últimos años, como son la movilidad no motorizada, el transporte público masivo, los logros deportivos, las escuelas de música para niños por todo el estado, entre otros. Ni tampoco desconocer los temas que tuvieron retrocesos y que seguramente, serán prioridad en los próximos años como la seguridad y los mecanismos de procuración de justicia.

La selección de contenidos para este proyecto editorial correspondió entonces con la disponibilidad de fuentes externas y de información e indicadores que comprobaran los resultados de los últimos años en cada tema y permitiera hacer una lectura de Jalisco dentro de un contexto nacional.

Se reconoce que hablar de logros en este momento histórico puede ser debatible; el papel del estado ha cambiado conforme a los tiempos y las diferentes corrientes del pensamiento que han influido en el quehacer público. Para el caso de México, la pérdida del control sobre el territorio a través del uso de la fuerza legítima, el incremento de la violencia y de la corrupción, han mermado la confianza en las organizaciones públicas como

responsables del orden, la tranquilidad y el bienestar de los ciudadanos. Así, se cuestiona diariamente la capacidad que tiene el gobierno de influir positivamente en la vida de los gobernados.

Sin embargo, las organizaciones públicas, como reguladoras, generadoras de bienes y servicios, administradoras de los recursos públicos, redistribuidoras, impulsoras de esfuerzos privados, detonadoras de proyectos de inversión, son, por acción o por omisión, las responsables de dar cuenta de los resultados en materia de desarrollo.

La responsabilidad del estado como garante del bienestar colectivo e incluso individual no puede ser evadida por más que se adecuen las estructuras públicas o se modifiquen las estrategias con un rol más o menos activo del gobierno.

Las páginas siguientes tendrán información estadística, de fuentes externas y análisis históricos que muestran el comportamiento de Jalisco en los rubros de combate a la pobreza, empleo, producción agroalimentaria, política medio ambiental, cobertura en educación media superior, transparencia, innovación, crecimiento de las exportaciones, participación ciudadana, afluencia turística, finanzas sanas, y manejo de la información estadística y geográfica.

Cada capítulo fue trabajado por funcionarios de la Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas (SEPAF) y del Instituto de Información Estadística y Geográfica del Estado de Jalisco (IIEG), quienes realizaron una revisión sistemática de cada tema en por lo menos 4 aspectos: 1) las cifras, 2) las acciones gubernamentales realizadas en la materia, 3) las modificaciones legales realizadas por el Congreso del Estado, y 4) los pendientes que quedan en un esfuerzo prospectivo para la siguiente administración.

Es por esta razón que afirmamos que las buenas cuentas aquí reflejadas se refieren a múltiples esfuerzos, a una combinación de condiciones que permitieron al gobierno del Estado hacer lo que le correspondía en términos de sus atribuciones y a los ciudadanos organizados, agremiados o empresarios, contribuir con el liderazgo de Jalisco en el contexto nacional.

Al final de cada capítulo se dejan unos puntos suspensivos, una forma de expresar el deseo de que los éxitos se sigan escribiendo para Jalisco, una manifestación auténtica de que, independientemente de las estrategias y de los funcionarios en turno, el espíritu progresista y

democrático permanezca para enmarcar nuevos capítulos de logros.

El tramo que falta de cada resultado alcanzado fue expresado también en las conclusiones por capítulo, pues un punto importante para avanzar es no desandar lo caminado, aprender de los errores y disminuir la curva de aprendizaje en cada nueva gestión de gobierno, revisando las prácticas, los programas y los ejercicios documentados como ha sido el objetivo de este libro.

Los habitantes de este estado esperan que se mantengan las tendencias de crecimiento en empleos pero ahora con mejores salarios, de disminución de la pobreza con mejoras sustanciales en la seguridad social, que las reformas importantes en materia de legislación y regulación ambiental permitan que en el siguiente sexenio se implementen programas rigurosos de calidad del aire, que el crecimiento de la producción agropecuaria mantenga a Jalisco como la despensa de México sin representar un riesgo para los ecosistemas, que el crecimiento en educación media superior dé un salto cualitativo al desarrollo de una educación más acorde a los empleos del futuro, que la innovación siga siendo una forma de afrontar los problemas públicos y se encuentre en ello mejores formas de atenderlos, que la participación ciudadana se profundice y sea el mecanismo más usado para la toma de decisiones, que sigan llegando millones de turistas a nuestro estado como lo han hecho estos años y que esa derrama económica se refleje en prosperidad para los habitantes de los principales destinos. Se espera, también, que se escriban logros en nuevos temas como la solución al problema histórico del agua, que se recupere la tranquilidad, la paz y la sana convivencia, que la atención en salud sea una muestra de calidad, eficiencia y eficacia, y que la infraestructura sirva para llevar desarrollo y conectividad a cada rincón del interior del estado.

Por nuestra parte, se ha puesto en este libro lo aprendido, lo que se cree que se ha hecho bien y lo que se reconoce como fruto del esfuerzo de muchos y muchas jaliscienses, que debe ser presumido y recordado. Pero que además se debe exigir a cada gobierno hacerlo mejor, porque sin duda, los ciudadanos deben esperar todo de su gobierno.

Ahora bien, la pregunta del lector puede ser si existe una relación causal entre una acción gubernamental y un resultado de valor público. No es la intención de ninguna de las personas que participaron en este proyecto contestar, se dejará al lector hacer su propio análisis de causalidades

para que cuestione en perspectiva, pero sobre todo, para que ponga en blanco y negro, los números contra lo hecho, pues lo más importante es rescatar buenas prácticas si son útiles en el contexto de los años venideros, pero sobre todo, mantener los buenos resultados y acostumbrarnos a hablar de ellos con base en evidencia.

Así, dejamos estas páginas en las manos del lector conocedor, de los académicos, de las organizaciones civiles, de los líderes empresariales, de los estudiantes y maestros, de los funcionarios públicos que aún no llegan y de todos los que aportaron un grano de arena para despertar a un “gigante dormido”, a un estado con potencial de liderazgo que ha retomado su destino, pero que no puede parar su camino hacia delante.



1. Jalisco capital de la innovación

1. Jalisco, capital de la innovación

Carlos Ernesto Vázquez Arias

Felipe Munguía Aguilar

El presente capítulo ofrece un panorama breve acerca de la innovación, elemento que ha resultado un factor fundamental para detonar procesos de desarrollo a distintos niveles en el estado de Jalisco. A partir de la presentación de diferentes aspectos relacionados con este sector, se ha de mostrar una visión global que, por un lado, contribuya a identificar los principales logros alcanzados por la Administración Estatal 2013-2018 en la materia y, por el otro, sea un aporte a la reflexión en torno a los retos que se vislumbran en la entidad, con relación a la innovación, la ciencia y la tecnología.

LA INNOVACIÓN COMO DETONANTE DEL DESARROLLO

La innovación, de acuerdo con la *Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos* (OCDE), implica la introducción de un producto, proceso o método que es nuevo o ha sido mejorado considerablemente. Dicho proceso fortalece la competitividad, diversifica las actividades económicas y da mayor valor agregado a los productos y servicios que se ofrecen en el mercado. Incluso, puede ser de gran utilidad para enfrentar diversos desafíos que se presentan a escala global, como el cambio climático, la seguridad alimentaria, la salud y el acceso eficaz a la información (2012).

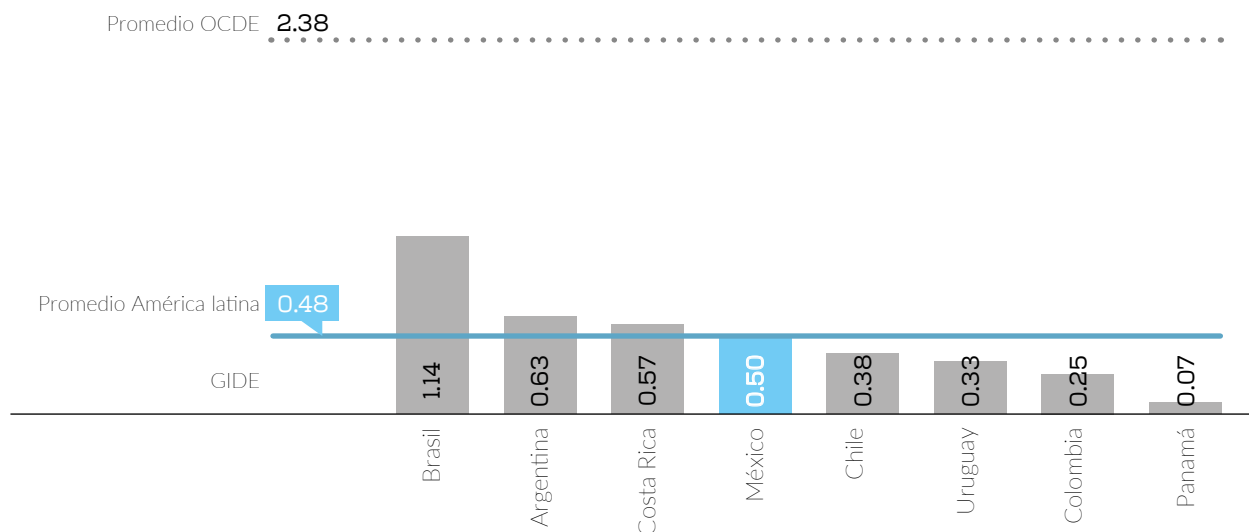
En ese sentido, la innovación puede llegar a ser un elemento clave para atender los problemas sociales con una nueva perspectiva, ya que puede generar cambios estructurales en la forma de vida de las personas. Por ejemplo,

el emprendimiento innovador es un elemento para lograr desarrollo económico y oportunidades de empleo. Con ello se vuelve posible el incremento del conocimiento, el acceso a bienes y servicios, así como el aumento en el número de empresas innovadoras de base tecnológica (Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, 2014).

Para Gill, S. et al. (2005), el factor principal que vuelve a unos países más productivos que otros se centra en el conocimiento, específicamente en aquel enfocado en tecnología e innovación, que facilita la posibilidad de producir más con menos recursos. Por esta razón, en los países llamados desarrollados, el impulso que se da a las nuevas tecnologías explica alrededor de la mitad de su crecimiento económico. Por otra parte, si se analiza la situación de los países de América Latina y el Caribe en esta materia, podemos constatar que la región está notablemente rezagada en los indicadores de innovación. Según el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el número de científicos, investigadores, técnicos e ingenieros en la región es bajo si se compara con la dimensión que tienen estos países, tanto en términos de su población como en relación con el tamaño de sus economías (2010).

Por otro lado, entre los países que pertenecen a la OCDE se observan dos elementos característicos relacionados con la innovación. En primer lugar, la mayor parte de estos países posee un acervo amplio de recursos humanos en ciencia y tecnología y, en segundo lugar, hay una importante aplicación de recursos financieros públicos para fomentar la innovación. Como se puede advertir, una pieza fundamental, aunque no la única, para activar la innovación es la inversión gubernamental (Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, 2014).

Figura 1.1 Porcentaje del PIB destinado a investigación y desarrollo en países seleccionados de América Latina, año 2016



Elaboración propia con base en el Informe General del Estado de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación México 2016 del CONACYT.

Tomando en consideración lo anterior, la Administración Estatal 2013-2018 ha enfocado sus esfuerzos en esta materia a través de diferentes acciones. Primeramente, se han visto reflejados en un incremento sustancial de recursos destinados al sector y, como complemento de esto, una serie de acciones que, de forma conjunta, han derivado en una política pública integral de innovación. Entre las acciones más relevantes destacan: la adecuación de la normatividad al contexto global de innovación; la instauración y consolidación de instituciones especializadas en innovación, ciencia y tecnología; la iniciativa de creación de proyectos de alta tecnología y de innovación social y el surgimiento de espacios de fomento a la cultura de innovación, de desarrollo de capacidades de emprendimiento, e intercambio de experiencias con distintos actores del sector.

Contexto internacional y nacional de innovación

De acuerdo con la OCDE (2012), en el análisis de diversas experiencias internacionales se ha comprobado que los recortes a la inversión pública destinados a la innovación pueden aportar un alivio fiscal a corto plazo, pero en el largo, pueden deteriorar las bases del crecimiento económico. Bajo esta premisa, desde el gobierno federal se ha fomentado la inversión en actividades de investigación

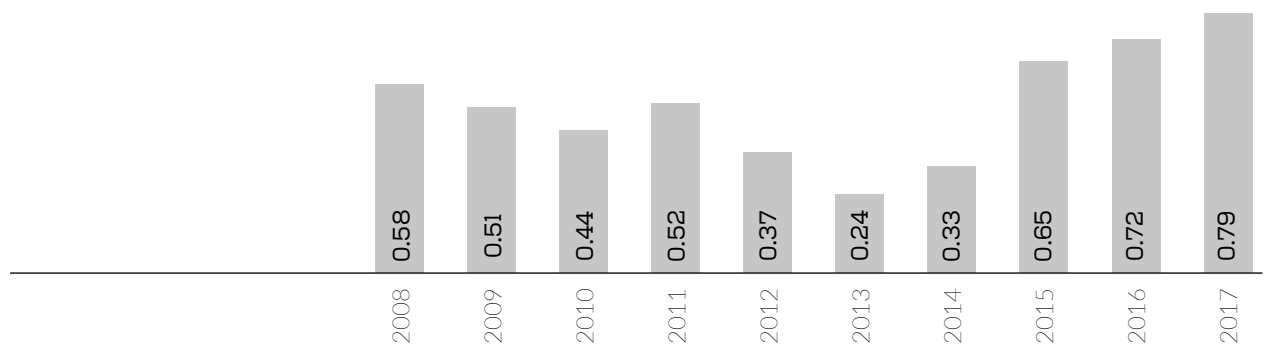
científica y tecnológica, con el fin de que impacten de forma positiva en la competitividad de las empresas mexicanas y con ello se disminuya la brecha existente con otros países pero, principalmente, con los socios comerciales de mayor importancia para México.

En un informe que presentó el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), en 2017, se plantea que todos los países que realizan algún esfuerzo para impulsar actividades científicas, tecnológicas y de innovación deberán utilizar indicadores que estén relacionados principalmente con el gasto e inversión en ese rubro. El indicador que mide de mejor manera los avances en este tema, es el *Gasto en Investigación y Desarrollo Experimental (GIDE)*,¹ que contempla la evolución y comportamiento de los recursos dedicados a generar nuevo conocimiento. A través de este indicador –GIDE como porcentaje del *Producto Interno Bruto (PIB)* – se pueden medir los esfuerzos que realizan los países para llevar a cabo investigación científica y desarrollo experimental (2017).

En México, el GIDE reportado por el CONACYT para el año 2016 fue de 0.50% del PIB y, aunque esta inversión

1 “El GIDE es la inversión destinada a la realización de proyectos de *Investigación científica y Desarrollo Experimental (IDE)*. La importancia de la IDE dentro de la economía del conocimiento se debe a que su propósito es la creación de conocimiento básico y aplicado, éste último destinado a la generación de productos y procesos” (Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, 2014, pág. 18).

Figura 1.2 Gasto público destinado a ciencia y tecnología como porcentaje del presupuesto estatal. Jalisco, serie anual 2008-2017



Elaboración propia con base en el Monitoreo de Indicadores del Desarrollo de Jalisco (MIDE) con datos del Consejo Estatal de Ciencia y Tecnología, 2017

es baja en comparación con los países de la OCDE (en promedio 2.38% del PIB), en el entorno latinoamericano está por encima del promedio de la región (0.48%), ocupando la cuarta posición dentro de la misma, solo después de Brasil (1.14%), Argentina (0.63%) y Costa Rica (0.57%). En contraste, en países como Corea del Sur, Japón, Alemania, Estados Unidos de América y Francia este valor supera el 2.4%. En síntesis, al observar la situación global, es posible decir que invertir para generar nuevo conocimiento puede propiciar que un país tenga mayores oportunidades para especializarse en la producción de bienes tecnológicos, lo cual, a su vez, permite crear mejores empleos e incentivar la atracción de inversión proveniente del exterior.

Gasto público estatal destinado a ciencia y tecnología

El gasto ejercido para desarrollar innovación es fundamental al momento de planear la gestión del desarrollo, ya sea a nivel nacional o subnacional. En ese sentido, el análisis del presupuesto público total destinado al financiamiento de actividades que tienen como finalidad mejorar la situación en temas relacionados con la ciencia, la tecnología y la innovación, resulta completamente necesario para identificar las potencialidades y retos de los territorios.

Contrario a lo sucedido en administraciones pasadas, en esta administración el porcentaje del gasto público estatal destinado a ciencia y tecnología tuvo un crecimiento constante. En los últimos 5 años, este gasto prácticamente se triplicó, pasando de 0.24% en 2013 a 0.794%

en 2017 (Monitoreo de Indicadores del Desarrollo de Jalisco, 2018a). Dicho crecimiento, complementado con el respaldo institucional del gobierno estatal, ha permitido financiar más y mejores proyectos en este rubro, los cuales han llegado a 1,072 realizados en este periodo.

El incremento en el presupuesto en innovación, tiene la finalidad de aumentar las capacidades innovadoras que poseen el sector público, privado y social. Adicionalmente, es necesaria la participación e involucramiento de los tres sectores para un correcto aprovechamiento de los recursos, que parta de una visión estratégica que, además, tome en cuenta sus necesidades y expectativas. Como condición fundamental, se requiere que exista una vinculación entre instancias educativas y de investigación con el sector productivo, con la finalidad de generar y conducir proyectos con un alto impacto que permitan incentivar la competitividad de las empresas en Jalisco (Gobierno de Jalisco, 2014).

Para alcanzar este ideal en el estado, se ha procedido a incentivar la inversión en las *Micro, Pequeñas y Medianas Empresas* (MIPYMES), las *Instituciones de Educación Superior* (IES) y los *Centros e Institutos de Investigación* (CI). En ese sentido, de acuerdo con cifras de CONACYT, en Jalisco se apoyaron sólo durante 2016, 67 proyectos de este tipo (44 PROINNOVA, 9 INNOVATEC y 14 INNOVAPYME²) con un monto total de inversión pública de 314.9 millones de pesos (Consejo Nacional de Ciencia

² Todos ellos son programas de CONACYT que se han impulsado en Jalisco, con la participación de la *Secretaría de Innovación, Ciencia y Tecnología* (SICYT), a través del *Consejo Estatal de Ciencia y Tecnología* (COECYTJAL).

y Tecnología, 2016). Esto ha fortalecido el tejido económico³ local y regional de nuestro estado, con la expectativa de que en un futuro cercano se logre la consolidación de sinergias entre las MIPYMES, IES y CI.

Por otra parte, el sector productivo participa en ese mismo sentido, al invertir en diferentes proyectos de innovación, diversificar las actividades económicas de las regiones, crear nuevas empresas dedicadas a la tecnología y al generar con ello nuevos empleos. El ciclo se cierra cuando la sociedad jalisciense, al adoptar una cultura innovadora, desarrolla sus capacidades y talentos e, incluso, se involucra en proyectos científicos y tecnológicos.

Bajo este esquema, el incremento en el gasto público y privado destinado a la innovación en Jalisco ha tenido como efecto la dinamización de los procesos productivos, desde la introducción de un bien o servicio hasta la generación de nuevos métodos organizativos en las empresas. En este rubro, Jalisco destaca a nivel nacional, ya que es el único estado del país que ha implementado una estrategia de desarrollo centrada en un sistema regional de innovación⁴, a su vez anclado en el sector electrónico-informático y de telecomunicaciones (Ordóñez, 2017).

Dado que los procesos de innovación son multidisciplinarios, la actual administración estatal ha buscado la cooperación de diversos actores para promover acciones efectivas que impulsen el desarrollo científico y tecnológico en su territorio, sobre todo, que le permita colocarse en un entorno global altamente competitivo. Como se puede comprobar a través de diferentes indicadores, en Jalisco la innovación tiene un papel prioritario en la agenda gubernamental y se constituye como uno de los principales pilares del desarrollo económico estatal actual.

AVANCES EN INNOVACIÓN

Como se explicó anteriormente, se han realizado importantes esfuerzos en nuestro país para estimular

el crecimiento en el tema de innovación y para nuestro caso, a fin de conocer y entender los esfuerzos realizados específicamente en Jalisco, a continuación se muestran algunos de los indicadores más importantes que permiten monitorear y evaluar los resultados obtenidos recientemente en la materia. A través del análisis de los datos que recogen los diferentes indicadores, se refuerza la idea de que no basta solamente con incrementar la inversión en el rubro de innovación; paralelamente se deben impulsar políticas para fortalecer las actividades de *Ciencia, Tecnología e Innovación* (CTI) para que realmente se observen cambios positivos en las capacidades de cada uno de los sectores involucrados.

Dentro de los indicadores relacionados con el tema de innovación, se encuentra el *Índice Nacional de Innovación* (INI) elaborado en 2013 por el *Venture Institute*. Dicho índice es resultado de uno de los estudios de mayor importancia que se han realizado en materia de innovación a nivel nacional, del cual se pueden obtener datos tanto a nivel de entidad federativa como por ciudad. El INI clasifica a los 32 estados y a 86 ciudades del país según su nivel de innovación. Este índice se construyó a partir de dos subíndices –*Input* de Innovación (de entrada) y *Output* de Innovación (de salida) – cada uno construido a su vez por pilares. El subíndice *Input* se refiere a todos elementos básicos que intervienen en un proceso productivo, los cuales son necesarios para que exista la innovación.⁵ Por otro lado, el subíndice *Output* se refiere al bien o servicio que es el resultado del proceso productivo⁶ (Venture Institute, 2013). De acuerdo con los resultados de este índice, Jalisco se ubicó, de manera global, en la tercera posición a nivel nacional, después de la Ciudad de México y Nuevo León.

3 Para el BID “las PYME son un componente fundamental del tejido económico de los países en desarrollo” (Banco Interamericano de Desarrollo, 2014, pág. viii).

4 En ese sentido, a pesar de que se reconoce por diversos actores que la estrategia de innovación estatal ha mostrado avances de importancia, ésta ha estado basada sobre todo en asociaciones público-privadas, factor que podría limitar el posicionamiento estratégico del estado en la región (Véase Ordóñez, 2017).

5 Los pilares del subíndice *Input* son: 1. Las instituciones: a través de las cuales se evalúa el marco institucional de cada una de las entidades federativas en el cual se desarrolla la innovación; 2. La infraestructura: que evalúa la infraestructura de comunicaciones que permite el flujo de información y el acceso al mercado; 3. El capital humano e investigación: evalúa la calidad de la educación, investigación y el capital humano; 4. La sofisticación de mercado: mide la disponibilidad y el acceso a crédito, la inversión y el comercio en la región y 5. La sofisticación de negocios: evalúa el ambiente empresarial de la región (Venture Institute, 2013).

6 Los pilares del subíndice *Output* son: 6. Las tecnologías y conocimientos: mide la producción de nueva tecnología y conocimientos en una región y 7. Los bienes y servicios creativos: miden la capacidad creativa de la población (Venture Institute, 2013).

Tabla 1.1 Posiciones y puntaje del Índice Nacional de Innovación, por entidades federativas seleccionadas, año 2013

Posición nacional	Estado	Puntaje general	Posición nacional (Input)	Posición nacional (Output)
1	Ciudad de México	70.65	1	1
2	Nuevo León	44.82	2	2
3	Jalisco	42.57	3	3

Elaboración propia con base en Índice Nacional de Innovación 2013 de Venture Institute.

Específicamente, los pilares en los que Jalisco destacó en el contexto nacional fueron: segundo lugar en *sofisticación de negocios*; tercero en *capital humano e investigación* y en *infraestructura, tecnología y conocimientos*. Por otro lado, en el pilar *bienes creativos* Jalisco ocupó la sexta posición.

Tabla 1.2 Posición de Jalisco por subíndice y pilar destacado en el Índice Nacional de Innovación, año 2013

Subíndice	Posición a nivel nacional	Pilares destacados	Posición a nivel nacional
Input	3	Capital humano e I+D	3
		Infraestructura	3
		Sofisticación de negocios	2
Output	3	Tecnología y conocimientos	3
		Bienes creativos	6

Elaboración propia con base en Índice Nacional de Innovación 2013 de Venture Institute.

Propiedad Industrial

De acuerdo con el *Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial* (IMPI), “las invenciones cobran relevancia, ya que facilitan la transferencia de tecnología, estimulan la investigación y desarrollo, impulsan las nuevas tecnologías, acrecientan la creación de negocios, promueven mejoras, refuerzan la competitividad dando un mayor beneficio económico a sus creadores” (2015, pág. 8). En México el IMPI, año con año, registra las solicitudes de invenciones que se tramitan a nivel nacional. Como se observa en la figura 1.3, en el año 2017 nuestra entidad ocupó el segundo lugar en el número de solicitudes de propiedad industrial a nivel nacional, lo que demuestra el auge que ha tenido el desarrollo tecnológico en los últimos años, así como también permite conocer la capacidad y originalidad con la que cuentan los jaliscienses para desarrollar nuevos

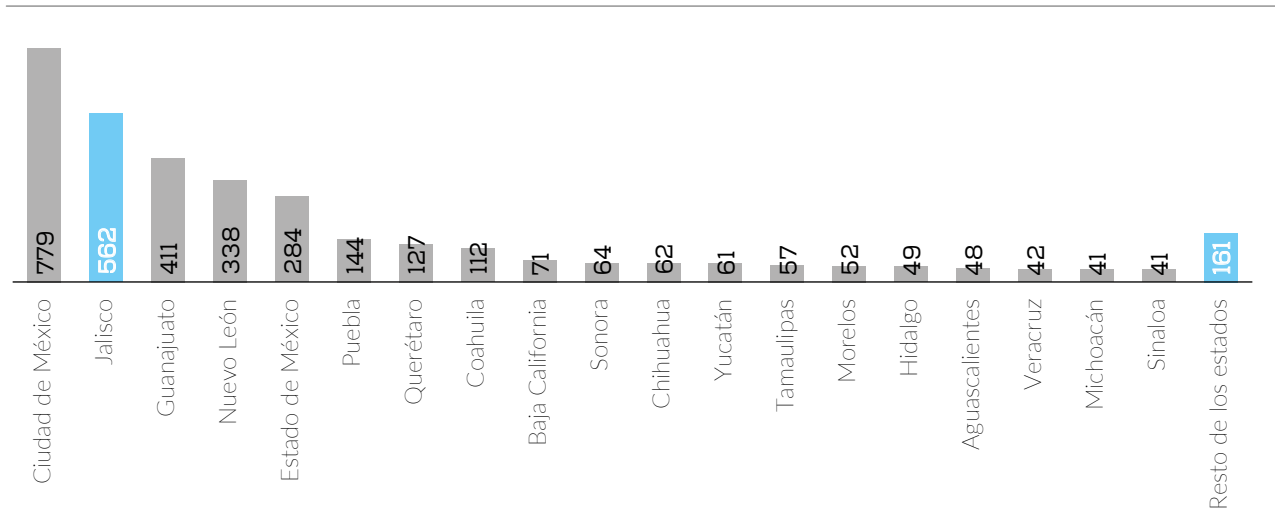
productos y, de esta forma, la posibilidad que tienen para orientar el talento hacia nuevas ideas que impacten en la realidad social o empresarial. Cabe señalar que, del total de invenciones solicitadas durante el 2017 (576), 194 correspondieron a patentes, 294 a diseños industriales y 74 a modelos de utilidad.⁷

7 De acuerdo con el IMPI, la patente “es un derecho que concede el Estado a una persona, para producir o utilizar en forma exclusiva, un producto o proceso desarrollado, siempre que este sea una invención, nueva, con actividad inventiva y susceptible de aplicación industrial” (2015, pág. 9). Por otro lado, el registro de diseño industrial “es el derecho conferido a una invención por su aspecto estético y no el técnico, que tenga novedad y aplicación industrial” (2015, pág. 10). Finalmente, el registro de modelo de utilidad, “es el derecho otorgado respecto de los objetos, utensilios, aparatos o herramientas que al ser modificados presentan una función diferente respecto de las partes que lo integran o ventajas en cuanto a su utilidad, siempre que tengan novedad y aplicación industrial” (2015, pág. 10).

En el rubro específico de las patentes, y en comparación con otras entidades, Jalisco se posiciona como uno de los estados líderes en la generación de innovación durante los últimos tres años (de 2015 a 2017). Es importante mencionar que, a pesar de estar en el segundo lugar nacional en este rubro, Jalisco es la única entidad que ha presentado un crecimiento significativo sostenido durante el periodo analizado, pasando de 118 solicitudes de patente en 2015 a 194 en 2017.

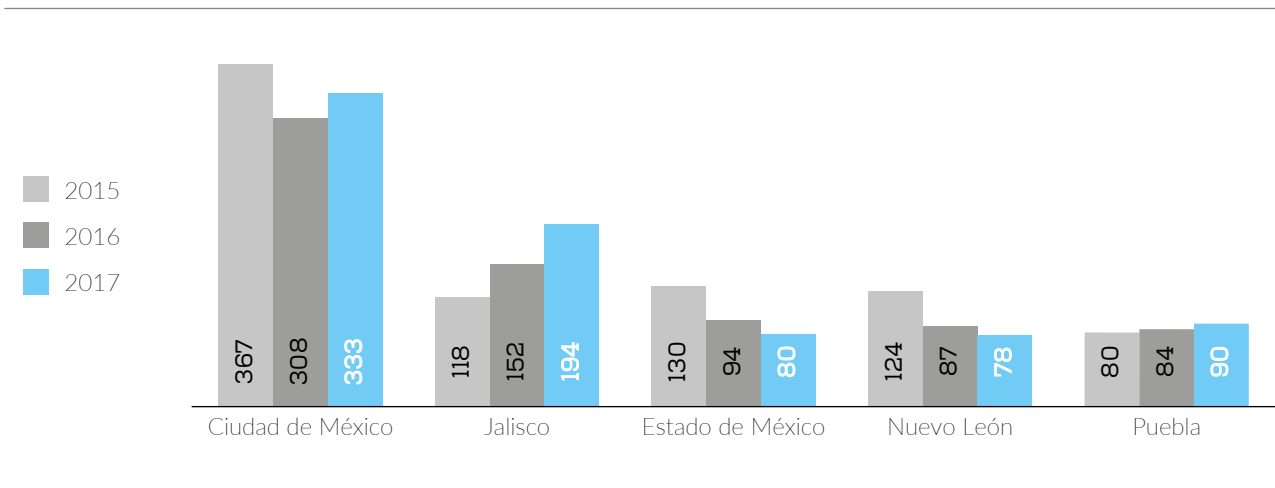
Por otro lado, de acuerdo con el *Monitoreo de Indicadores del Desarrollo de Jalisco* (MIDE), con información del IMPI, en 2017 se registraron 21.33 solicitudes de patentes por cada millón de habitantes en el estado, el valor más alto presentado en la entidad durante los últimos años. Es de resaltar que el cambio positivo más relevante se da a partir del año 2014, en el cual se incrementó el número de patentes por millón de habitantes en casi seis solicitudes.

Figura 1.3 Número de invenciones solicitadas por entidad federativa, año 2017

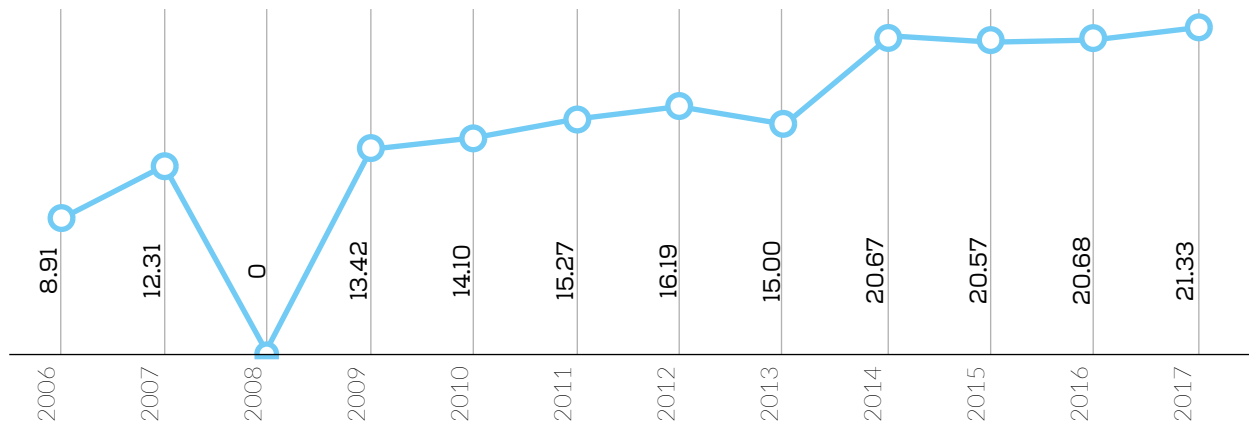


Elaboración propia con base en la plataforma Datos Abiertos (datos.gob.mx) con información del

Figura 1.4 Solicitudes de patente por entidad federativa, años 2015, 2016 y 2017



Elaboración propia con base en la plataforma Datos Abiertos (datos.gob.mx) con información del

Figura 1.5 Solicitudes de patentes por millón de habitantes. Jalisco, serie anual 2006-2017

Elaboración propia con base en MIDE, con datos del IMPI

AGENDA DE INNOVACIÓN EN JALISCO

La apuesta por la innovación permite generar nuevas soluciones para enfrentar los constantes cambios que se presentan en el mundo actual. Por ello, en la Administración 2013-2018, Jalisco se consolidó como un líder en innovación, al asumir el reto no menor de propiciar y promover activamente los sectores de la ciencia, la tecnología y el emprendedurismo, para convertirse en un referente a nivel regional y mundial. Esto se logró gracias al impulso a la capacidad innovadora en los sectores social, privado y público, tarea que se planteó como *Objetivo de Desarrollo número 27 (OD27)* establecido en el *Plan Estatal de Desarrollo Actualización 2016 (PED)* (Gobierno de Jalisco, 2016).

Creación de la Secretaría de Innovación, Ciencia y Tecnología (SICYT)

En 2013 se creó en Jalisco la SICYT, lo que representa un avance excepcional para la consolidación del sector de innovación y tecnología en la entidad. Su institucionalización comenzó desde el momento en que su creación fue aprobada en la *Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco*, lo que hizo de ésta una dependencia encargada exclusivamente del tema. De forma complementaria, para fortalecer su actuación, se emitió un marco jurídico

específico que le ha permitido coordinar de forma exitosa los esfuerzos en la materia.

Entre las atribuciones principales de la SICYT están la de diseñar e implementar la política de innovación, investigación científica y tecnológica en el estado; coordinar a las instituciones educativas del sector; impulsar el desarrollo científico; apoyar los procesos de regulación de la propiedad intelectual y canalizar recursos públicos y privados para proyectos de investigación científica, tecnológica y de innovación (Poder Legislativo del Estado de Jalisco, 2013). Por estas y otras facultades de orden superior, esta Secretaría se ha convertido en la instancia máxima del Estado para impulsar el desarrollo de la innovación y la tecnología.

De forma paralela, al comenzar esta administración, a partir de una estrategia que convocó a diferentes actores de la industria, la academia, la sociedad y el gobierno, se identificaron, dentro del *Programa Sectorial de Innovación, Ciencia y Tecnología*, como las principales problemáticas del sector, las siguientes: la existencia de una deficiente vinculación estratégica entre las instituciones de educación y la industria, y una escasa cultura empresarial, la cual no era capaz de detonar procesos de innovación, lo cual derivaba a su vez en una mínima inversión de capital público y privado en este rubro y la existencia de una brecha digital que frenaba la igualdad de oportunidades para los ciudadanos (Gobierno de Jalisco, 2014). A partir de la identificación de dichas problemáticas se diseñaron distintos mecanismos e instrumentos de política pública, con la finalidad de contribuir al impulso de la innovación de la entidad. Todo ello se vio reflejado finalmente en programas y acciones, algunos de los cuales se describen a continuación.

Programas y acciones de innovación, ciencia y tecnología

El contexto actual, inmerso en lo que se conoce como la *cuarta revolución industrial*, presenta una nueva realidad que exige el replanteamiento de la forma en la que se capacita a los estudiantes para que éstos desarrollen las habilidades y competencias necesarias para enfrentar las transformaciones del futuro (Secretaría de Innovación, Ciencia y Tecnología, 2017a). Bajo este argumento, el *Programa Habilitadores de la Industria 4.0* prepara a los estudiantes adscritos a los Organismos Públicos Descentralizados (OPD's) de educación superior sectorizados a la SICYT, para impulsar el capital humano especializado en el sector productivo. Este programa fue creado en 2017, año que presentó la mayor inversión de gasto público estatal destinado a ciencia y tecnología como porcentaje del presupuesto estatal, alcanzando, como se mencionó anteriormente, el 0.79%.

En este escenario de constantes transformaciones, el sector académico ha cobrado una especial relevancia para potenciar la innovación, lo que lo ha convertido en un aliado clave para el Gobierno de Jalisco. A partir de

esta alianza, existen sectores como el de la comunicación, el automotriz, el aeroespacial, entre otros, que en nuestra entidad han buscado captar el capital humano que se está formando en las instituciones educativas (Secretaría de Innovación, Ciencia y Tecnología, 2017b). Considerando lo anterior, con el *Programa Proyectos de Innovación Empresarial y Social* se ha complementado el desarrollo de la cultura de la innovación en el estado. Este programa otorga apoyos en tres modalidades, una de ellas por medio de un monto económico para actividades que promuevan una cultura de innovación, otra consiste en un subsidio de apoyo en especie para quienes promuevan el emprendimiento de alto impacto tecnológico y, por último, otro subsidio que consiste en un apoyo en especie destinado a la capacitación y formación en emprendimiento e innovación. Los esfuerzos de este programa se han traducido en un incremento en el porcentaje de empresas que realizaron proyectos de innovación en colaboración con instituciones de educación superior y centros públicos de investigación. Mientras que en el año 2014 era de 22.14%, en 2015 incrementó a 33%, alcanzando su punto más alto durante el año 2016 con el 39% (Monitoreo de Indicadores del Desarrollo de Jalisco, 2018b).



Por otra parte, el tema de la comprensión y valoración de los avances científicos y tecnológicos es un asunto que puede ser inculcado desde la niñez, mediante actividades y experiencias educativas basadas en enfoques interactivos, experimentales y participativos (Gobierno del Estado de Jalisco, 2018). Con este objetivo, se desarrolló el *Programa Difusión y Divulgación de la Ciencia, Tecnología y la Innovación (D&D)*, que permite estimular la vocación científica en los niños y jóvenes del estado. A través de apoyos económicos a fondo perdido, se apoyaron proyectos o eventos que buscaran difundir, divulgar y estrechar nexos entre la comunidad científica, autoridades y la sociedad en general. El programa incrementó significativamente su cobertura, pasando de 35 proyectos en el año 2013 a 86 en 2017, con lo cual se generaron, en tan sólo 5 años, 292 proyectos en total, proyectos que sin lugar a dudas han contribuido a acercar y fortalecer la cultura científica a la población en la entidad (Monitoreo de Indicadores del Desarrollo de Jalisco, 2018c).

Otra de las acciones que se han desarrollado con base en la visión y proyecto de que las capacidades de innovación se estimulen en todos los sectores, es el *Centro Educativo para Altas Capacidades de Jalisco (CEPAC)*. Esta es la primera escuela pública de especialidad e innovación de nivel básico en la entidad, la cual brinda atención a estudiantes diagnosticados con altas capacidades, es decir, que tienen un mínimo coeficiente intelectual de 130 puntos. Dicho espacio está diseñado con la finalidad de que se otorgue una formación integral a los alumnos con estas características (Secretaría de Educación Jalisco, 2017).

Cultura de Innovación

Desde los inicios de la presente administración, el Gobierno de Jalisco ha creado los mecanismos y propiciado los escenarios para que los jaliscienses puedan incorporarse, adaptarse y convivir en una cultura innovadora. Con este objetivo, se ha realizado un intenso trabajo para difundir información sobre los programas especializados disponibles, así como acerca de los mecanismos para concursar para la obtención de becas y la posibilidad de obtener beneficios bajo la modalidad de convenios con instituciones educativas, entre otros apoyos. Toda esta gama de posibilidades, actualmente permiten a cualquier persona interesada tener acceso a diversos beneficios, tanto para la formación educativa especializada en temas tecnológicos, como para desarrollar nuevas ideas y

concretar la transformación de productos o procesos e, incluso, la creación de nuevos.

En ese sentido, un factor importante que ha hecho de Jalisco la *Capital de la Innovación* es la apuesta por la creación de espacios físicos y virtuales y otros mecanismos de diálogo y reflexión, que han tenido como objetivo principal fomentar la cultura de innovación en la entidad. Con dichos espacios, se ha buscado generar nuevas soluciones a problemas públicos, mediante la realización de diversos eventos enfocados al uso de la tecnología; eventos que han permitido la interacción y comunicación de la comunidad, así como la difusión y apoyo de los proyectos innovadores que en ellos se presentan. Estos foros y encuentros han contado con un gran número de participantes locales, nacionales e internacionales y de ahí han surgido diversas ideas cuya característica principal ha sido su originalidad.

Uno de dichos eventos es *Apps for Change (Aplicaciones para el cambio)*, una convocatoria para el desarrollo de aplicaciones móviles con alto impacto social y ambiental, que contribuyen a resolver los problemas que aquejan a la sociedad. Al ganador se le otorga un apoyo económico así como mentorías y la vinculación necesaria para el desarrollo de su proyecto (Secretaría de Innovación, Ciencia y Tecnología, 2018).

Otro de los proyectos impulsados dentro de esta administración fue *Fablab*,⁸ el cual, con la ayuda de la SICYT, el Sistema de Educación Media Superior de la Universidad de Guadalajara (SEMS-UDG), Sistema de Universidad Virtual (UDG virtual), y alumnos de la Maestría en Tecnologías para el Aprendizaje, implementó por primera vez un Laboratorio de Fabricación Digital en una preparatoria pública. Los resultados más importantes de este proyecto fueron el aumento de habilidades tecnológicas en los alumnos y un incremento significativo en la proporción de estudiantes que mostraron interés por elegir una carrera de ingeniería o tecnología como primera opción, lo que en pocos años podría tener impactos positivos sobre los procesos de desarrollo tecnológico local (Secretaría de Innovación, Ciencia y Tecnología, 2018).

Asimismo, con el objetivo de promover y fortalecer el emprendimiento social, se realizó el *Festival de Innovación Epicentro*. En las tres ediciones que se han realizado desde

8 De acuerdo con SICYT (2018), el modelo *FabLab@School* fue desarrollado por el Mtro. Paulo Blikstein de la Universidad de Stanford. A raíz de esta iniciativa, se ha implementado una red de *Fablabs* en escuelas por todo el mundo, la cual incluye a la Preparatoria No. 20 de la Universidad de Guadalajara.

2014, han participado más de 60 mil asistentes en diferentes actividades como charlas, conferencias, talleres, rondas de mentoría y sesiones para el establecimiento para una red de relaciones (*networking*), entre otras actividades de acceso gratuito para la población, las cuales se especializan en desarrollar herramientas para transformar las ideas creativas en procesos de innovación (Secretaría de Innovación, Ciencia y Tecnología, 2018).

De manera adicional, uno de los eventos de innovación más importantes de América Latina en cuanto a innovación, creatividad, ciencia, emprendedurismo y entretenimiento digital se refiere es *Jalisco Campus Party*. Este evento recibió cerca de 10,500 personas en sus inicios (en el año 2014), y en su última edición (en el año 2017) a más de 25,000. Con este evento se promueven la innovación y el emprendimiento con apoyo de la tecnología, además de contribuir al desarrollo empresarial. En conjunto, estas herramientas se utilizan para hacer de la tecnología un camino hacia el beneficio social, a través de las diferentes iniciativas que nacen de los emprendedores (Secretaría de Innovación, Ciencia y Tecnología, 2018).

Adicionalmente, Jalisco fue seleccionado como la sede de la *Conferencia Internacional de Ciudades Inteligentes*, evento en el que se recibieron a más de 300 especialistas en la materia originarios de más de 50 países. Este encuentro se enfocó en la discusión de los principales retos y tendencias en innovación tecnológica en ambientes urbanos, dando continuidad a la elección de Jalisco como urbe piloto para el proyecto *Ciudades Inteligentes*, por parte del Instituto de Ingenieros Eléctricos y Electrónicos de Ciudades Inteligentes en 2013, nombramiento que ganó por tener el mérito de contar con dos proyectos enfocados al tema: por un lado, *Ciudad Creativa Digital* (CCD) del Gobierno del Estado,⁹ y por el otro, el *Centro de Innovación de Ciudades Inteligentes del Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas* (CUCEA) de la UDG (Universidad de Guadalajara, 2018).

El hecho de que Jalisco sea elegido como el lugar idóneo para llevar a cabo este tipo de eventos tecnológicos, ha permitido afianzarlo como un estado impulsor de la innovación, tanto a nivel nacional como global, además de que ha propiciado una comunicación mucho más directa

tanto con los jaliscienses como con expertos de todo el mundo en materia de ciencia, tecnología, innovación y emprendedurismo. Lo anterior ha tenido como resultado la atracción de inversión y financiamiento de proyectos desarrollados por jóvenes jaliscienses, que han logrado establecer negocios viables y rentables para beneficio de la economía local.

Desarrollo de capacidades de emprendimiento

Otra práctica innovadora implementada en esta administración es la del *Centro de Innovación para el Aceleramiento del Desarrollo Económico* (CIADE) Regional, dirigido por la SICYT, en colaboración con el Instituto Tecnológico José Mario Molina Pasquel y Henríquez. A través de este centro se ofrece en seis regiones de Jalisco capacitación en metodología *Design Thinking*, herramienta que permite fomentar la innovación al centrarse en las personas y en cómo ellas perciben los problemas, con el propósito de encontrar la solución más viable, busca además generar espacios que promuevan las ideas, y encauzarlas para concretar proyectos que tengan un alto impacto regional. En este sistema se ofrecen talleres de capacitación y asesorías para crear mejores proyectos y lograr la vinculación con empresas para su desarrollo y financiamiento (Secretaría de Innovación, Ciencia y Tecnología, 2018).

Dentro de las iniciativas exitosas también se encuentra la plataforma *StartUpLinks*, la cual busca hacer más eficiente la vinculación entre los emprendedores de alto impacto y el resto de los actores del sector, además de proporcionar acceso a información de interés, como los fondos o financiamientos que se ofertan dentro del ámbito de las empresas de base tecnológica. Esta iniciativa es parte de los esfuerzos del Estado de Jalisco para mapear los apoyos existentes a emprendedores innovadores en diferentes etapas de crecimiento. Entre las ventajas que tiene esta plataforma está que, al registrarse, los usuarios tienen acceso a la *Red Estatal de Mentores y de Conferencistas*, así como a un directorio de más de 300 fondos y financiamientos, lo cual puede ser la base para el desarrollo de sus ideas (Secretaría de Innovación, Ciencia y Tecnología, 2018).

⁹ La *Ciudad Creativa Digital* está ubicada en Guadalajara y "concentra industrias creativas tales como firmas productoras de cine, televisión, videojuegos, animación digital, medios interactivos y aplicaciones móviles, entre otras más, posicionando con ello al estado como un centro productivo relevante para un sector que hoy en día es vanguardia en la economía global" (Ciudad Creativa Digital, 2018).

Innovación social

Otra gran oportunidad para los emprendedores en el estado se presentó en la iniciativa *Sandpit México*¹⁰, que el *Fondo Multilateral de Inversiones* del BID, junto con del Gobierno de Jalisco, lanzaron en septiembre de 2016. Con el apoyo del *Instituto Metropolitano de Planeación* (IMEPLAN), CISCO y el Ayuntamiento de Zapopan, se impulsó la creación de proyectos tecnológicos para contar con los llamados *barrios inteligentes*, donde se recibieron más de 400 proyectos, de los cuales dos resultaron ganadores¹¹ para ser elegibles y obtener un posible financiamiento para desarrollar el proyecto (Secretaría de Innovación, Ciencia y Tecnología, 2018).

Asimismo, previo al *Festival de Innovación Epicentro*, mencionado líneas arriba, se ha desarrollado el esquema conocido como *Desafío, Ideas de Impacto*, en el cual han participado más de 700 ideas y 70 posibles empresas emergentes (*startups*). El proceso ha consistido en que, luego de un proceso de evaluación y mentoría, las tres mejores propuestas reciben apoyo para el desarrollo de su modelo de negocio, así como un capital semilla, mientras que a las empresas emergentes con más potencial se les brinda capacitación en financiación alternativa y vinculación con inversionistas (Secretaría de Innovación, Ciencia y Tecnología, 2018).

Innovación gubernamental

Fuera del ámbito empresarial y con un enfoque de valor público e innovación, que se vincula con el perfeccionamiento de los procesos gubernamentales internos y el desarrollo de sistemas para el mejoramiento de la gestión pública, se encuentra el *Monitoreo de Indicadores del Desarrollo de Jalisco* (MIDE). Esta plataforma es un sistema público y dinámico que con una estandarización técnica¹² permite la consulta, actualización y seguimiento

de la evolución periódica de los indicadores del desarrollo planteados en el PED a comienzos de la administración, los cuales son reportados por las más de 50 instancias públicas del gobierno estatal.

Dado que la innovación puede surgir en cualquier sector, y con el objetivo de mejorar cualquier proceso o producto, MIDE es también una herramienta que fortalece los procesos de transparencia y rendición de cuentas a partir de la medición de los resultados de la gestión pública, ya que pone a disposición de la ciudadanía, en una plataforma de datos abiertos, información relevante que se actualiza permanentemente, con datos históricos desde el año 2006. En los primeros cuatro años de gobierno de la presente administración esta estrategia de monitoreo ha recibido numerosos reconocimientos nacionales e internacionales.¹³

Adicionalmente, como parte de la innovación gubernamental estatal se encuentra la implementación de proyectos y aplicaciones tanto móviles como web, las cuales han distinguido a Jalisco por su gobierno digital. En este rubro, fue en el año 2017 cuando se registró un mayor número de aplicaciones gubernamentales innovadoras, las cuales le valieron reconocimientos de distinto tipo tanto a nivel nacional como internacional. Vale la pena mencionar, por ejemplo, algunas de las aplicaciones que recibieron el reconocimiento *Las Más Innovadoras del Sector Público 2017*, entre las que destacan *Jalisco Código Abierto*, *SIG Web Jalisco* y *Seguridad Map*.

Jalisco Código Abierto tiene entre sus objetivos fomentar y contribuir al desarrollo de aplicaciones reutilizables entre instituciones públicas, lo que constituye un espacio de intercambio y colaboración, esto con el fin de evitar la duplicidad de esfuerzos y, a la vez, afianzar una comunidad colaborativa que comparta el conocimiento para beneficio de la sociedad (Gobierno del Estado de Jalisco, 2018a). Por su parte, la plataforma *SIG Web Jalisco* agrupa información georreferenciada que puede ser utilizada para la toma de decisiones de impacto territorial en materia de inversión pública y privada en el estado (Gobierno del Estado de Jalisco, 2018b). Por último, *Seguridad Map* permite la consulta y análisis de datos a distintas escalas para la toma de decisiones en materia de seguridad, que puede ser de interés para distintos actores sociales. La aplicación integra bases de datos de delitos

10 Según el *Fondo Multilateral de Inversiones* (FOMIN), esta iniciativa fue originalmente diseñada en el Reino Unido con el objetivo de facilitar los procesos de innovación científica. Este fondo ha utilizado dicho esquema para involucrar a personas innovadoras con distinto perfil en el desarrollo de propuestas que permitan resolver la pregunta de ¿cómo transformar barrios pobres en barrios inteligentes? (2016).

11 Para mayor información acerca de estos dos proyectos se sugiere consultar la liga: <http://www.fomin.org/en-us/Home/FOMINblog/Blogs/DetailsBlog/ArtMID/13858/ArticleID/12380.aspx>

12 Cada indicador cuenta con una ficha técnica que contiene descripción, metodología, variables y fórmulas de cálculo.

13 Para mayor información acerca de los reconocimientos otorgados a este sistema, se sugiere consultar la siguiente liga: <https://seplan.app.jalisco.gob.mx/mide/panelCiudadano/reconocimientos>

cuya fuente es la *Fiscalía General del Estado*, así como información geográfica y estadística presentada en forma de mapas, gráficas y tablas que permiten una visualización bajo distintas perspectivas (Gobierno de Jalisco, 2017).

Para concluir con el tema de innovación gubernamental, es necesario resaltar que uno de los mayores logros de la Administración Estatal 2013-2018 ha sido la de eficientar las estructuras tanto de la administración central como de los organismos públicos descentralizados. Sin duda alguna, era necesaria la intervención en los Institutos Tecnológicos Superiores (ITS), que anteriormente presentaban una plantilla conformada por 839 plazas administrativas y sólo 85 profesores de tiempo completo, apartándose de su misión principal (Gobierno de Jalisco, 2018c). A partir de lo anterior, se fusionaron 13 ITS y se creó el Instituto Tecnológico José Mario Molina Pasquel y Henríquez. La fusión dio pie a una amplia red de campus especializados en temas de tecnología, con cobertura amplia que genera sinergias organizacionales y administrativas que han permitido, por un lado, mejorar su oferta académica y, por el otro, reorientar el presupuesto hacia sus tareas fundamentales como la docencia, la investigación y el financiamiento de becas para alumnos, así como el desarrollo de la infraestructura y el equipamiento de aulas y laboratorios.

UNA NORMATIVIDAD SÓLIDA COMO BASE PARA EL IMPULSO DE LA INNOVACIÓN

A inicios de la presente administración estatal, el gran reto que enfrentaba Jalisco se relacionaba con el marco institucional en el cual se desarrollaba la innovación. Actualmente se ha logrado reconfigurar de manera positiva con acciones contundentes que colocan a nuestra entidad a la vanguardia en innovación y desarrollo. Implementar exitosamente una política integral en materia de innovación requirió, pues, de una normatividad adecuada que cumpliera con el doble reto que representa la coordinación y cooperación de todos los actores involucrados en la materia. A lo largo de esta administración estatal, a través de sus instituciones, Jalisco ha sido capaz de crear los cimientos y dar el soporte necesario para colocarse en los niveles más altos a nivel nacional en materia de innovación, ciencia y tecnología. De especial relevancia fue la creación de una ley especializada en la materia, la cual ha sido trascendental para cristalizar los esfuerzos que han dado curso a la innovación y los procesos de vanguardia en el estado.



El Tecnológico José Mario Molina Pasquel y Henríquez, afiliado al Tecnológico Nacional de México, cuenta con 13 planteles distribuidos en distintas regiones del estado.

Ley de Ciencia, Desarrollo Tecnológico e Innovación del Estado de Jalisco

Con la creación de la SICYT, vino también la publicación en octubre de 2014 de la *Ley de Ciencia, Desarrollo Tecnológico e Innovación del Estado de Jalisco*, misma que señala tener por objeto “el establecimiento de las bases, instrumentos, mecanismos y organización del desarrollo científico, tecnológico, de innovación e impulso al conocimiento en el Estado, así como crear y regular el funcionamiento del *Consejo Estatal de Ciencia y Tecnología de Jalisco* (CECYTEJ) y del Fondo Estatal de Ciencia y Tecnología” (Poder Legislativo del Estado de Jalisco, 2014). Con esta legislación se completó el marco regulatorio con el que ya se contaba, lo que permitió tener una estructura mucho más sólida para establecer los criterios a considerar para la conducción y el desarrollo de la innovación en Jalisco.

Conclusiones

No cabe duda de que la Administración Estatal 2013-2018 se constituye como un parteaguas en términos de innovación para el Estado de Jalisco, lo que se puede observar desde muy distintas perspectivas. Como elemento central, se encuentra el énfasis puesto en el fomento a la inversión en ciencia y tecnología para la generación de conocimiento aplicado a la resolución de problemas públicos.¹⁴ Esto se logró a través de la creación de una dependencia del Poder Ejecutivo especializada en la materia –la SICYT– cuya función principal está relacionada con los temas de innovación, ciencia y tecnología, así como políticas para el desarrollo de la educación superior en el estado.

En cuanto a los resultados en materia de innovación, los datos aquí presentados integran elementos para medir y dar cuenta, de forma sintética, de los avances obtenidos por la entidad. Los resultados descritos son una muestra positiva de lo alcanzado gracias a la visión de este gobierno

que supo reorientar las políticas públicas de innovación. Para esta reorientación, resultó fundamental la cooperación de todos los actores involucrados en el sector, lo que ha tenido como consecuencia la implementación de acciones que han impulsado el desarrollo científico y tecnológico en todas las regiones del estado.

Las acciones aquí planteadas han tenido éxito debido, entre otras razones, a que su planeación, programación y ejecución se ha hecho tomando elementos de distintos instrumentos de planeación a diferentes niveles, lo cual ha incrementado tanto su coherencia y articulación, como su pertinencia. De esta manera, la política de innovación estatal ha presentado solidez, dado que articuló elementos de por lo menos los siguientes instrumentos: el *Plan Nacional de Desarrollo* (PND) 2013-2018; el *Programa Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación* (PECiTI) 2014-2018; el *Plan Estatal de Desarrollo* (PED), tanto en su versión original como en su Actualización 2016; el *Programa Sectorial de Innovación, Ciencia y Tecnología*; y la *Agenda de Innovación de Jalisco*.

En ese sentido, es notoria la cantidad y calidad de los proyectos y acciones realizadas por esta administración en el tema de innovación. Dichas acciones son el soporte que sirve como base para el establecimiento del nombre *Jalisco, Capital de la Innovación*. De lo anterior se desprende que se tienen que tomar con cautela los logros aquí presentados y advertir que sólo con la institucionalización de las buenas prácticas es posible dar continuidad a los procesos positivos de innovación y desarrollo aquí mostrados.

Por otro lado, como se observó en los resultados de distintos indicadores, a pesar de que Jalisco se encuentra entre los primeros lugares a nivel nacional en términos de innovación, es necesario poner mayor énfasis en que dicha innovación realmente permee a todas las esferas de la vida pública, con el objetivo principal de generar bienestar social. En particular, a partir de los datos recuperados, se puede concluir que es necesario reforzar la infraestructura material e intelectual de la entidad y realizar acciones para mejorar los resultados en los indicadores relacionados con los primeros niveles de educación, como parte fundamental para impulsar, con mayor ímpetu, el conocimiento científico y tecnológico desde edades tempranas; por último, es necesario que, en el contexto de competitividad actual, el papel del gobierno del estado no sólo se limite a fomentar la creación de nuevas empresas de base tecnológica, sino también en hacer todo lo posible porque éstas se consoliden en el mediano y largo plazo.

14 Como parte de la reflexión final de este capítulo, resulta relevante poner sobre la mesa la idea del filósofo de la ciencia Mario Bunge, para el cual “las necesidades prácticas son una fuente de problemas científicos, pero el insistir exageradamente sobre la aplicación práctica (por ejemplo, la industria o la política) a expensas del valor científico intrínseco, es a largo plazo esterilizador, y el plazo largo es lo que cuenta en una empresa colectiva como la ciencia” (2000, pág. 147). Como se puede advertir, esta idea resulta fundamental para el debate acerca de las prioridades, en el futuro, del desarrollo científico estatal.

Referencias

- Banco Interamericano de Desarrollo. (2010). *Ciencia, Tecnología e Innovación en América Latina y el Caribe. Un compendio estadístico de indicadores*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Banco Interamericano de Desarrollo. (2014). *Análisis Comparativo de las Modalidades de Apoyo del BID a las PYME Evaluación de los Resultados en el Sector de la Manufactura en Brasil*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Bunge, M. (2000). *La ciencia. Su método y su filosofía*. Ciudad de México: Siglo XXI Editores.
- Ciudad Creativa Digital. (2018). *Qué es CCD*. Recuperado de http://ccdguadalajara.com/es_ES/
- Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología. (2014). *Programa Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación*. Ciudad de México: Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.
- Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología. (2017). *Informe General del Estado de la Ciencia, Tecnología e Innovación en México 2016*. Ciudad de México: Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.
- Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología. (2016). *Actividad del CONACYT por Entidad Federativa 2016 Jalisco*. Ciudad de México: Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.
- Fondo Multilateral de Inversiones. (2016). *MIF in a Sandpit*. Recuperado el 30 de 05 de 2018, de <https://goo.gl/orVTnQ>
- Gill Indermit S., et al. (2005). *Cerrar la brecha en educación y tecnología*. Washington: Banco Mundial.
- Gobierno de Jalisco. (2014). *Programa Sectorial de Innovación, Ciencia y Tecnología*. Guadalajara: Gobierno de Jalisco.
- Gobierno de Jalisco. (2016). *Plan Estatal de Desarrollo Jalisco 2013-2033. Actualización 2016*. Guadalajara: Gobierno de Jalisco.
- Gobierno de Jalisco. (2017). *Seguridad Map Jalisco*. Recuperado de <https://datos.jalisco.gob.mx/catalogo-aplicaciones/seguridad-map-jalisco>
- Gobierno del Estado de Jalisco. (abril de 2018). *Reglas de Operación de los Fondos y Programas de Apoyo del COECYTJAL*. Recuperado de <http://www.coecytjal.org.mx/nuevaweb/convocatorias/ROP%20Programas%20de%20COECYTJAL%20V4.0.pdf>
- Gobierno del Estado de Jalisco. (2018a). *¿Qué es Jalisco Código Abierto?* Recuperado de <https://codigoabierto.jalisco.gob.mx/que-es-jalisco-codigo-abierto>
- Gobierno del Estado de Jalisco. (2018b). *V Informe de Gobierno*. Guadalajara: Gobierno del Estado de Jalisco.
- Gobierno del Estado de Jalisco. (2018c). *Presentan al Congreso iniciativa de creación del Instituto Tecnológico Mario Molina*. Recuperado de: <https://www.jalisco.gob.mx/es/prensa/noticias/17575>
- Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial. (2015). *Guía sobre Inventiones*. Ciudad de México: Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial.
- Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial. (s.f.). *Solicitudes de Inventiones por Entidad Federativa*. Recuperado de <https://datos.gob.mx/busca/dataset/informacion-estadistica/resource/f132e987-1eb9-4c91-8718-b75c778ef081>
- Monitoreo de Indicadores del Desarrollo de Jalisco. (2018). *Solicitudes de patentes por millón de habitantes*. Recuperado de <https://goo.gl/ecXy9V>
- Monitoreo de Indicadores del Desarrollo de Jalisco. (2018a). *Gasto público estatal destinado a ciencia y tecnología como porcentaje del presupuesto estatal*. Recuperado de <https://goo.gl/rvn8Jn>
- Monitoreo de Indicadores del Desarrollo de Jalisco. (2018b). *Porcentaje de empresas que realizaron proyectos de innovación en*

- colaboración con Instituciones de Educación Superior y Centros Públicos de Investigación.* Recuperado de <https://goo.gl/fRqPnA>
- Monitoreo de Indicadores del Desarrollo de Jalisco. (2018c). *Proyectos de difusión y divulgación de ciencia y tecnología apoyados.* Recuperado de <https://goo.gl/PUCBsv>
 - Ordóñez, S. (2017). Sistemas de innovación y conocimiento: el caso de Jalisco, México. *Problemas del Desarrollo*, 48 (191), págs. 161-163.
 - Organización para la Cooperación y el Desarrollo. (2012). *La Estrategia de innovación de la OCDE. Empezar hoy el mañana.* Ciudad de México: Centro de la OCDE en México para América Latina y Foro Consultivo Científico y Tecnológico.
 - Poder Legislativo del Estado de Jalisco. (27 de 02 de 2013). *Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco.* Recuperado de https://www.jalisco.gob.mx/sites/default/files/ley_organica_del_poder_ejecutivo_del_estado_de_jalisco.pdf
 - Poder Legislativo del Estado de Jalisco. (09 de octubre de 2014). Decreto 24965/LX/14 que crea la Ley de Ciencia, Desarrollo Tecnológico e Innovación del Estado de Jalisco. En *Periódico Oficial "El Estado de Jalisco"* sección V, págs 3-54.
 - Secretaría de Educación Jalisco. (2017). *Jalisco tendrá escuela especializada para estudiantes con altas capacidades.* Recuperado de <https://se.jalisco.gob.mx/prensa/noticia/2731>
 - Secretaría de Innovación, Ciencia y Tecnología. (07 de 12 de 2017a). Reglas de Operación del programa Habilitadores de la industria 4.0. *Periódico Oficial "El Estado de Jalisco"*, págs. 54-55.
 - Secretaría de Innovación, Ciencia y Tecnología. (30 de 03 de 2017b). Reglas de Operación Programa Proyectos de Innovación empresarial y social. *Periódico Oficial "El Estado de Jalisco"*, págs. 4-6.
 - Secretaría de Innovación, Ciencia y Tecnología. (2018). *SICYT.* Recuperado el 10 de diciembre de 2017, de <https://sicyt.jalisco.gob.mx/>
 - Universidad de Guadalajara. (2018). *Centro de Innovación en Smart Cities recibe premio de Estados Unidos.* Recuperado de <https://goo.gl/TJ2Hti>
 - Venture Institute. (2013). *Índice Nacional de Innovación.* Ciudad de México: Venture Institute.

AUTORES

Carlos Ernesto Vázquez Arias
 Maestro en Cartografía por la Technische Universität München. Obtuvo su Licenciatura en Geografía por la Universidad de Guadalajara. Cuenta con experiencia profesional en consultoría en temas ambientales, de planeación territorial, cartografía y geomática. En el ámbito público, ha estado relacionado con el desarrollo de procesos de planeación gubernamental en temáticas como el desarrollo social y territorial.

Felipe Munguía Aguilar
 Maestro en Enseñanza de las Matemáticas por la Universidad Autónoma de Guadalajara y licenciado en Matemáticas por la Universidad de Guadalajara. En materia de investigación y docencia, su trabajo se ha orientado al análisis multivariado, técnicas de muestreo, análisis predictivos, diseños experimentales y minería de datos.



2. Combate a la pobreza



2. Combate a la pobreza

Sara Vera Gamboa

Carlos Ernesto Vázquez Arias

Bajo los nuevos paradigmas de la política de desarrollo social, la pobreza ha pasado de ser un problema únicamente de alimentación e ingresos, a uno de inclusión, garantía y exigibilidad de derechos sociales y económicos. Tanto por su complejidad, como por el deterioro que genera en el día a día de los seres humanos, en la última década se convirtió en uno de los grandes retos para el Estado de Jalisco, al igual que los temas medioambiental, transporte, seguridad pública, abasto de agua, corrupción, entre otros.

Debido a las causas multifactoriales que la generan, y a lo dinámico del fenómeno, desde sus primeros meses en funciones la Administración Estatal 2013-2018 diseñó una serie de estrategias encaminadas a articular las distintas acciones del aparato gubernamental para reducir la pobreza, sumando los esfuerzos de organizaciones no gubernamentales, sociedad civil y academia, las cuales se integraron gradualmente al ciclo de las políticas públicas en al menos alguna de sus etapas (diseño, implementación, seguimiento y evaluación).

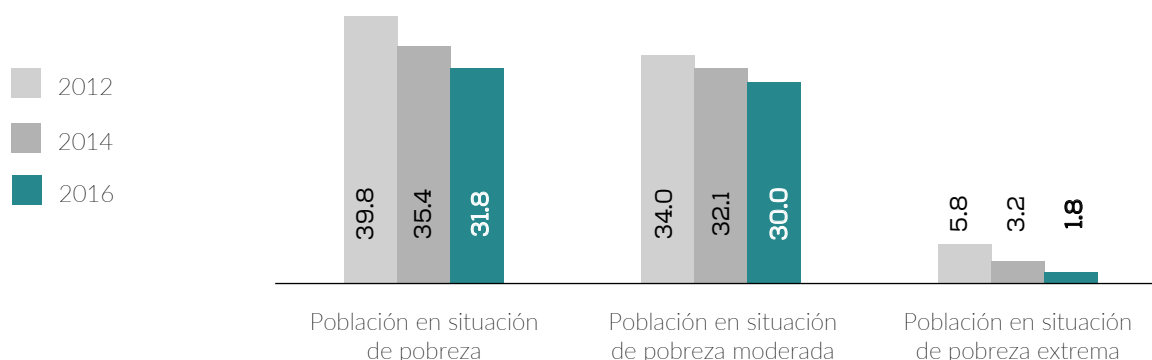
A partir del reconocimiento de que las personas son titulares de derechos y que éstos deben ser asegurados por el estado, en el marco del *Plan Estatal de Desarrollo 2013-2033* (PED) se estableció el combate frontal a la pobreza como uno de sus máximos objetivos, y si bien a lo largo de estos cinco años de gobierno el balance es positivo debido, primero, a la reversión de la tendencia creciente de pobreza que existía y, después, al posicionamiento de la entidad como líder a nivel nacional en reducción de pobreza, las acciones nunca serán suficientes ante el gran desafío que representa, el cual, sin ánimo de simplificar, podría reducirse a la necesidad de que la política social cuente con el respaldo de la política económica.

De acuerdo con el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) (2010), el concepto de pobreza está asociado a condiciones de vida que vulneran la dignidad de las personas, limitan sus derechos y libertades fundamentales, impiden la satisfacción de sus necesidades básicas e imposibilitan su plena integración social.¹ A partir de la creación de este consejo, la medición de la pobreza se ha vuelto multidimensional, y contempla no solo el ingreso monetario que perciben las personas, sino también las diversas carencias sociales que éstas tienen que enfrentar, incluyendo para ello el análisis de distintos indicadores establecidos en el artículo 36 de la *Ley General de Desarrollo Social*.²

Es a través de este conjunto de indicadores que se puede determinar si una persona se encuentra en situación de pobreza multidimensional (cuando presenta al menos una de las seis carencias sociales y su ingreso

- 1 El CONEVAL es un organismo público descentralizado que tiene como objetivo establecer los lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza en el territorio nacional, con la garantía de los principios de transparencia, objetividad y rigor técnico. Desde el año 2008 utiliza una metodología oficial con la que realiza estimaciones de pobreza a nivel nacional y por entidad federativa (cada dos años) y por municipios (cada cinco años). Para las estimaciones a nivel nacional y por estados utiliza la información que genera el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), a través de la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares (ENIGH) y el Módulo de Condiciones Socioeconómicas (MCS).
- 2 Estos indicadores se ordenan en dos bloques. Por un lado, los relacionados con las carencias sociales: 1) rezago educativo, 2) carencia por acceso a los servicios de salud, 3) carencia por acceso a la seguridad social, 4) carencia por calidad y espacios en la vivienda, 5) carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda y 6) carencia por acceso a la alimentación, que en su interior integran un conjunto de variables o componentes, y, por otro lado, los de bienestar: 1) población con ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo y 2) población con ingreso inferior a la línea de bienestar.

Figura 2.1 Porcentaje de población en situación de pobreza, pobreza moderada y pobreza extrema. Jalisco, 2012, 2014 y 2016



Elaboración propia con base en CONEVAL. Medición de la pobreza, 2016.

es insuficiente para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades alimentarias y no alimentarias) o en pobreza extrema (cuando presenta tres o más carencias, además de encontrarse por debajo de la línea de bienestar mínimo) (CONEVAL, 2010).

JALISCO, PRIMER LUGAR NACIONAL EN COMBATE A LA POBREZA

Entre los años 2012 y 2016 Jalisco redujo en ocho puntos porcentuales la pobreza, al pasar de 39.8% a 31.8% y, al mismo tiempo, logró disminuir en cuatro puntos porcentuales tanto la pobreza moderada como la extrema. De este modo, desde 2012 la entidad ha mejorado siete posiciones en la clasificación nacional, pasando del lugar 13 al 6 con menores porcentajes de pobreza.

En este mismo periodo Jalisco tuvo el mejor desempeño del país, al rescatar de la pobreza a más de 490 mil personas, en segundo lugar se ubicó Nuevo León (395 mil personas) y en tercera posición Baja California (221 mil personas). A la par de este destacado resultado, más de 300 mil jaliscienses abandonaron la situación de pobreza extrema, lo que lo colocó como el segundo estado (después de Puebla) con la mayor cantidad de personas que superaron la pobreza extrema. Entre 2012 y 2016, 17 de cada 100 personas que salieron de la pobreza en México y 11 de cada 100 de las que salieron de pobreza extrema eran jaliscienses. En términos porcentuales, esto representó

una reducción de 16% de la pobreza multidimensional y 68% de la pobreza extrema en la entidad. Con base en estos resultados, Jalisco es actualmente uno de los seis estados del país donde el porcentaje de pobreza extrema no supera el 2% de su población total.³

Destaca también que, desde que se empezó a medir la pobreza de manera oficial en México, Jalisco nunca había presentado niveles de pobreza y pobreza extrema tan bajos como los de la más reciente medición de 2016. Los resultados también son favorables si se le compara con la situación que prevalece en el contexto nacional, ya que en el periodo señalado la entidad se ha mantenido con porcentajes de pobreza inferiores al promedio del país.⁴

Por otro lado, también se avanzó significativamente en la reducción de todas las carencias sociales que son consideradas por el CONEVAL para medir la pobreza. En términos porcentuales, los mayores avances se registraron en la carencia por acceso a los servicios de salud, y en la carencia por acceso a la alimentación. En el primer caso, el indicador disminuyó alrededor de 6 puntos porcentuales, mientras que en el segundo, el indicador se redujo en más de 5 puntos. El equivalente de estos avances fue que más de 400 mil personas dejaron de carecer de servicios de salud, y 340 mil superaron la inseguridad alimentaria.

³ Mientras que de 2010 a 2012, 390 jaliscienses al día se convertían en pobres, de 2014 a 2016 salían de la pobreza diariamente 300 personas.

⁴ En México estos porcentajes fueron 45.5%, 46.2% y 43.6% para 2012, 2014 y 2016 respectivamente.

Tabla 2.1 Entidades federativas con las mayores reducciones en pobreza y pobreza extrema. 2012-2016

POBREZA					
Entidad federativa	2012	2014	2016	Reducción	
				2012-2016 (Miles de personas)	Posición Nacional
Jalisco	3,051.0	2,780.2	2,560.6	-490.4	1
Nuevo León	1,132.9	1,022.7	737.8	-395.1	2
Baja California	1,010.1	984.9	789.1	-221.0	3
Durango	858.7	761.2	643.3	-215.4	4
Tamaulipas	1,315.6	1,330.7	1,156.2	-159.4	5

POBREZA EXTREMA					
Puebla	1,059.1	991.3	561.9	-497.2	1
Jalisco	446.2	253.2	144.9	-301.3	2
Guerrero	1,111.5	868.1	825.2	-286.3	3
Michoacán	650.3	641.9	435.3	-215.0	4
Guanajuato	391.9	317.6	257.6	-134.3	5

Elaboración propia con base en CONEVAL. Medición de la pobreza 2016.

Tabla 2.2 Porcentaje de personas por indicador de pobreza. Jalisco, 2012, 2014 y 2016

Indicador	2012	2014	2016	Reducción en puntos porcentuales 2012-2016
Indicadores de carencia social				
Rezago educativo	18.4	17.7	16.3	-2.1
Carencia por acceso a los servicios de salud	23.7	19.1	17.6	-6.1
Carencia por acceso a la seguridad social	53.5	49.6	49.1	-4.4
Carencia por calidad y espacios en la vivienda	9.1	6.6	6.1	-3.0
Carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda	9.2	7.0	4.9	-4.3
Carencia por acceso a la alimentación	20.6	16.5	15.4	-5.2
Bienestar				
Población con ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo	16.3	11.2	7.7	-8.6
Población con ingreso inferior a la línea de bienestar	47.9	43.3	39.6	-8.3

Elaboración propia con base en CONEVAL. Medición de la pobreza 2016.

A nivel de variables o componentes, a lo largo del periodo de estudio se observa que el mayor avance en el indicador de rezago educativo vino de la velocidad con la que se redujo el déficit en la población de 3 a 15 años que no asiste a la escuela; no obstante, al interior aún prevalece el reto de lograr que más niños en edad preescolar se

incorporen al sistema educativo. En lo que respecta a los servicios de salud, es claro que el importante aumento en los últimos cuatro años de la población afiliada al Seguro Popular y al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) ha permitido reducir considerablemente esta carencia; en el caso del Seguro Social, el crecimiento de la población

afiliada es un efecto natural de las altas cifras de empleo formal generado en Jalisco durante el presente sexenio, lo que nos ubica en un momento histórico en este respecto.

Simultáneamente, en el ámbito del hogar y sus condiciones materiales, también se reconocen avances clave, particularmente con la disminución de viviendas con piso de tierra atendidas por medio del Programa *Piso Firme*, que hizo posible mejorar la calidad y espacios en las viviendas y permitió reducir rápidamente el déficit en esta variable. En seguida se identifica que la mejor evolución al interior del indicador de carencia por acceso a los servicios básicos se dio en las viviendas que cocinan con leña o carbón, pero no contaban con chimenea, aquí el déficit se redujo a la mitad y su velocidad de cambio fue la más alta de las cuatro variables que integran este indicador, a través del Sistema DIF Jalisco. En lo que se refiere a la seguridad

social, ésta ha sido el talón de Aquiles de la mayoría de los gobiernos en su lucha contra la pobreza, pues aunque sí se presentan avances en este indicador, son comparativamente más lentos. En el caso de Jalisco, el principal factor de éxito se encuentra en el componente de la población de 65 años o más sin acceso a la seguridad social, que pasó de 138 mil personas en 2012 a 96 mil en 2016, lo que significa que más de 40 mil adultos mayores fueron cubiertos por esquemas de seguridad social. Finalmente, con respecto a la alimentación, los resultados también han sido favorecedores. Se distingue así que los esfuerzos gubernamentales y sociales para sacar a las personas de la inseguridad alimentaria en grado severo han rendido sus frutos, ya que poco más de 200 mil jaliscienses abandonaron esta condición.

Tabla 2.3 Comportamiento de los componentes de indicadores de carencia social. Jalisco, 2012-2016. (Miles de personas)

Indicador	Componente de indicador de carencia social	2012	2014	2016	Diferencia 2012-2016	Tasa de Crecimiento Media Anual 2012-2016
Rezago educativo	Población de 3 a 15 años que no cuenta con la educación básica obligatoria y no asiste a un centro de educación formal	193.9	133.3	148.6	-45.3	-6.4
	Población de 16 años o más nacida hasta 1981 y no cuenta con el nivel de educación obligatoria vigente en el momento en que debía haberla cursado (primaria completa)	828.2	914.8	782.5	-45.7	-1.4
	Población de 16 años o más nacida a partir de 1982 y no cuenta con el nivel de educación obligatoria (secundaria completa)	387.8	342.4	381.8	-5.9	-0.3
Carencia por acceso a los servicios de salud	Población afiliada al Seguro Popular	2,369.2	2,766.0	2,943.7	574.6	5.5
	Población afiliada al IMSS	3,336.0	3,525.6	3,744.0	408.0	2.9
	Población afiliada al ISSSTE	217.6	285.9	224.7	7.1	0.8
	Población afiliada al ISSSTE estatal	2.8	5.8	3.9	1.2	9.3
	Población afiliada a PEMEX, Defensa o Marina	1.0	23.9	6.7	5.7	61.0
	Población con seguro privado de gastos médicos	153.4	134.8	82.5	-70.9	-14.3
	Población con acceso a servicios médicos por seguridad social indirecta	263.9	200.7	212.5	-51.4	-5.2
Población afiliada a otra institución médica distinta de las anteriores	31.9	83.5	36.9	5.0	3.7	

Indicador	Componente de indicador de carencia social	2012	2014	2016	Diferencia 2012-2016	Tasa de Crecimiento Media Anual 2012-2016
Carencia por acceso a la seguridad social	Población ocupada sin acceso a la seguridad social	1,715.1	1,742.1	1,946.6	231.5	3.2
	Población no económicamente activa sin acceso a la seguridad social	873.2	827.7	702.1	-171.1	-5.3
	Población de 65 años o más sin acceso a la seguridad social	138.0	121.8	96.1	-41.9	-8.6
Carencia por calidad y espacios de la vivienda	Población en viviendas con pisos de tierra	88.8	90.0	46.4	-42.4	-14.9
	Población en viviendas con techos de material endeble	16.5	46.1	37.0	20.6	22.4
	Población en viviendas con muros de material endeble	35.8	27.3	15.0	-20.8	-19.5
	Población en viviendas con hacinamiento	609.0	391.0	393.2	-215.8	-10.3
Carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda	Población en viviendas sin acceso al agua	323.7	246.8	204.9	-118.9	-10.8
	Población en viviendas sin drenaje	251.5	98.2	116.8	-134.7	-17.4
	Población en viviendas sin electricidad	7.3	30.0	4.8	-2.5	-10.1
	Población en viviendas sin chimenea cuando usan leña o carbón para cocinar	362.2	268.4	163.3	-198.9	-18.0
Carencia por acceso a la alimentación	Seguridad alimentaria	4,610.3	5,384.2	5,391.9	781.5	3.9
	Inseguridad alimentaria leve	1,477.7	1,177.3	1,416.8	-60.9	-1.0
	Inseguridad alimentaria moderada	947.2	728.9	808.2	-139.0	-3.8
	Inseguridad alimentaria severa	632.7	570.4	431.7	-201.0	-9.1

Elaboración propia con base en CONEVAL, MCS-ENIGH 2014 y el MEC 2016 del MCS-ENIGH. INEGI.

Evolución positiva de las líneas de bienestar y la canasta alimentaria

En lo que corresponde al nivel de ingresos, Jalisco experimentó un cambio sustantivo entre los años 2012 y 2016. La población con ingresos inferiores a la línea de bienestar y bienestar mínimo⁵ disminuyó 8.3 y 8.6 puntos porcentuales, respectivamente. En términos absolutos, la población con ingresos inferiores a la línea de bienestar mínimo se redujo en casi 629 mil personas y, en el caso de la población con ingreso inferior a la línea de bienestar, la disminución fue de 483.5 mil personas.

Estos resultados evidencian que los ingresos de la población en general se han incrementado, y con ello las personas han podido aumentar el consumo de los bienes que conforman tanto la canasta alimentaria como la no alimentaria. Así pues, la evolución positiva en el bienestar económico ha contribuido de manera significativa en la tendencia constante de reducción, tanto de la pobreza como de la pobreza extrema, en los últimos cuatro años. Conviene destacar además que, en el ámbito nacional, entre 2012 y 2016 Jalisco fue el estado con el mejor desempeño, al rescatar al mayor número de personas de la línea de bienestar mínimo, y el segundo lugar con relación a la línea de bienestar.

NUEVA ARQUITECTURA DE PROGRAMAS Y ARTICULACIÓN DE LAS ESTRATEGIAS: UNA FORMA DE AVANZAR

Un componente fundamental de la Estrategia Estatal de Combate a la Pobreza, cuyos resultados se vieron reflejados en las dos últimas mediciones realizadas por el CONEVAL, fue la apuesta de esta administración por

5 La "línea de bienestar mínimo" representa el equivalente al valor monetario de una canasta alimentaria básica, misma que se calcula para los ámbitos urbano y rural en el periodo de un mes. La "línea de bienestar" es el equivalente al valor de una canasta alimentaria básica y una no alimentaria (la cual incluye servicios como transporte, salud, educación, vivienda, vestido y calzado, entre otros). Para mayor información consúltese el sitio web: <https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Metodologia.aspx>

reestructurar la política social. Dicha reestructuración se hizo no sólo desde el punto de vista cuantitativo, con mayores coberturas de programas y acciones sociales y, en no pocos casos, la continuidad de aquellos que estaban dando resultados, sino sobre todo cualitativamente, es decir, mediante intervenciones mejor diseñadas y articuladas y que, actualmente, son objeto de seguimiento y evaluación por ley.

Este cambio de paradigma ha permitido que al concluir la administración, existan 153 acciones y programas públicos de gobierno (de recursos estatales, federales y mixtos) que se encuentran alineados tanto con los derechos sociales, como hacia el bienestar económico de la población.

En este sentido, desde 2013 se incrementaron de forma consistente las acciones y programas gubernamentales de origen exclusivamente estatal. Específicamente, la inversión en programas sociales creció como nunca: se pasó de contar en 2012 con un presupuesto de 377 millones de pesos en este rubro, a un total de 1,407 millones de pesos, lo que significó que el presupuesto para desarrollo social aumentara 273%.⁶

Esta reestructuración de fondo en la política social estatal ha llevado a Jalisco a ser una de las entidades federativas con mejores resultados en el Índice Estatal de Capacidades para el Desarrollo Social (IDES)⁷ el cual evalúa las capacidades de las entidades federativas para la implementación de la política de desarrollo social. De acuerdo con los resultados de este índice, en los últimos tres años Jalisco presentó un nivel óptimo de capacidad institucional para la implementación de este tipo de políticas. Durante 2016 obtuvo el primer lugar en el índice con una calificación de 70.35 sobre 100 puntos posibles. Por otro lado, en el año 2017 Jalisco registró un avance de casi 5 puntos, en el índice (4.95), para ubicarse en la segunda posición con una calificación de 75.3, sólo por debajo de la Ciudad de México que registró 77.56. Finalmente, en 2018, el estado de Jalisco se ubicó en la primera posición de las 32 entidades federativas del país, con una calificación global de 87.52, lo que representa un avance de casi

6 Considera exclusivamente el monto de inversión de la Secretaría de Desarrollo e Integración Social (SEDIS) en los primeros años de gobierno.

7 El IDES, desarrollado por la organización civil *Gestión Social y Cooperación* (GESOC A.C.), evalúa a las entidades federativas en cuatro dimensiones: planeación programático-presupuestal, gestión eficiente de programas y acciones de desarrollo social, monitoreo y evaluación del desarrollo social estatal y desarrollo social abierto y participación ciudadana.

10 puntos. Con estos resultados, se demuestra el compromiso de la actual administración por implementar una política orientada a mejorar la calidad de vida de la población en distintas esferas (GESOC, 2018).

Con el objetivo de brindar un panorama general que permita visualizar y entender la magnitud de las intervenciones del gobierno en la materia, en el presente apartado se expone una compilación de los programas y acciones de mayor alcance ejecutados por la Administración Estatal 2013-2018, así como la implementación de otros en coimplementación con el gobierno federal que, en su conjunto, permitieron reducir la pobreza y las carencias sociales asociadas a ella a lo largo del sexenio.

Dicha oferta institucional incide directamente en el objetivo de desarrollo número 12 del PED, actualización 2016, el cual busca reducir la pobreza y la desigualdad mediante la ampliación de capacidades productivas, la disponibilidad y acceso a una adecuada alimentación y viviendas de calidad, así como la promoción de la cohesión social por medio de espacios de deliberación pública. Un ejemplo son los programas alimentarios que, con el aprovechamiento de sinergias y complementariedades por parte de la sociedad civil, aumentaron el acceso y la disponibilidad de los alimentos de alto valor nutricional para gran parte de la población que así lo necesitó, colocando a Jalisco en 2016 como el estado con el tercer menor porcentaje de población en inseguridad alimentaria severa (5.4%).⁸

Entre los programas a destacar se encuentra *Por la Seguridad Alimentaria*, que facilitó y promovió el acceso a la alimentación de un importante número de personas y hogares. Este programa, además de enfocarse en el acceso a los alimentos, buscó mejorar la calidad de los mismos, aumentar la diversidad de la dieta y el contenido de los nutrientes, así como la frecuencia oportuna y permanente en su consumo (Secretaría de Desarrollo e Integración Social, 2016).

Con esta intervención, en el periodo 2013-2017 se entregó alimento a más de 700 mil jaliscienses.⁹ De acuerdo con una evaluación externa realizada al programa, se determinó que contó con un diagnóstico externo riguroso y robusto a través del cual se pudo identificar claramente tanto el problema público a atender, como la focalización de acciones dirigidas a su población

objetivo. Además, el programa se destacó por su eficiencia en la atención brindada, lo que le permitió rebasar las estimaciones originales de beneficiarios para cada uno de los años de atención (Arias Marroquín y Asociados SC, 2015). Actualmente, a través de 135 comedores comunitarios distribuidos por todo el estado, se atiende a toda persona que acude y se encuentra en inseguridad alimentaria o en riesgo de padecerla, mejorando por mucho la capacidad infraestructural disponible a inicios de 2013 cuando solo operaban 39 comedores con atención restringida.

Como se puede inferir, los programas que han enfocado sus esfuerzos en la seguridad alimentaria cobraron especial relevancia, sobre todo si se observan las cifras a nivel estatal al principio de la presente administración. Para el caso de Jalisco, la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición, realizada en el año 2012, contabilizó la existencia de un 20.7% de población en situación de inseguridad alimentaria moderada o severa.¹⁰ Por su parte, el CONEVAL, a través del indicador de carencia por acceso a la alimentación, estimaba para el año 2012 un porcentaje similar de población en la entidad que vivía en esa situación (20.6%), lo cual representaba alrededor de 1.6 millones de jaliscienses.

Ante esta situación inicial adversa, también se puso en marcha el *Programa Ayuda Alimentaria Directa*, centrado en la entrega de apoyos alimentarios bajo criterios de calidad nutricional y que, además, contempló la orientación alimentaria con el objetivo de mejorar los hábitos de alimentación de los beneficiarios. Según una evaluación realizada al programa (Arias Marroquín y Asociados SC, 2015), éste contó con una estrategia de cobertura consistente con sus objetivos y, dado que las personas en condición de vulnerabilidad tienden a disminuir la cantidad de alimentos que consumen para cubrir otro tipo de necesidades, gracias a programas como éste las prácticas al interior de los hogares no tuvieron que modificarse negativamente, al evitar redistribuir el dinero destinado originalmente a la alimentación del hogar.

Además, el tema de la seguridad alimentaria, así como el del valor nutricional de los alimentos, adquiere un carácter medular cuando de niños, niñas y adolescentes se trata. Así pues, con el objetivo de proteger a ese sector poblacional se implementó el *Programa Desayunos Escolares*, que entregó de manera directa desayunos o comidas escolares para combatir problemas alimenticios

8 La primera posición la ocupa Ciudad de México con 4.3% y la segunda Querétaro con 4.6%.

9 La cifra se construyó a partir de los datos presentados en los Informes de Gobierno para los años 2014, 2015, 2016 y 2017.

10 Estas cifras forman parte del diagnóstico presentado en las *Reglas de Operación para el año 2015 del programa Ayuda Alimentaria Directa*.



Garantizar la seguridad alimentaria, uno de los objetivos de los comedores comunitarios.

en los estudiantes. Gracias a esto fue posible aumentar el porcentaje de cobertura en escuelas públicas de nivel preescolar y primaria, al pasar de 65.8% en 2014 a 90.33% en 2017,¹¹ beneficiando sobre todo a poblaciones de localidades de alta y muy alta marginación.

Los hallazgos de las evaluaciones realizadas al programa indicaron que éste tuvo un diseño y operación adecuados. Las madres valoraron de manera muy positiva su acción, destacando tres puntos fundamentales: 1) el beneficio económico que representó para las familias, 2) la convivencia de los niños durante el desayuno, y 3) la concientización tanto de los padres como de los niños sobre la importancia de una alimentación balanceada y nutritiva (INDEXA de México SC, 2013). En consecuencia, los importantes resultados conseguidos en materia alimentaria se asociaron con el diseño y la operación de una estrategia que pasó de una atención parcialmente focalizada y centrada en el reparto de despensas, a un enfoque que logró ampliar el acceso a los alimentos para diferentes grupos poblacionales, vinculando a los beneficiarios con programas de capacitación para la autosostenibilidad (huertos urbanos, ecotecnias, entre otros), mejorar su consumo y propiciar la participación de la ciudadanía en el ejercicio de su derecho de acceso a la alimentación.

En materia de rezago educativo, el PED, actualización 2016, planteó como su objetivo de desarrollo número 16

el incremento en el acceso, la equidad y la calidad de la educación. Aunque el diagnóstico situacional en la materia indicó en 2013 que la calidad de los servicios educativos era heterogénea, señalaba también áreas de oportunidad que podían aprovecharse para alcanzar una educación de calidad, tales como una mayor asignación presupuestal, la integración de la entidad al proceso nacional de reforma educativa y el aumento de la matrícula en educación superior, entre otros. Al cumplimiento de este objetivo se alinearon una serie de programas que tuvieron impactos significativos en la población estudiantil de la entidad, permitiendo que en la última medición de pobreza (2014-2016) Jalisco ocupara la quinta posición con la mayor cantidad de personas (77 mil) que superaron su condición de rezago educativo a nivel nacional.¹²

Uno de los motivos que afecta de forma negativa la educación de los niños, niñas y adolescentes es la falta de ingresos económicos suficientes en el hogar, que les permita costear tanto las necesidades de supervivencia de sus integrantes (comida, renta, vestido y transporte, etcétera), como las relacionadas con los gastos educativos, ya que algunos de ellos se encuentran en posiciones más vulnerables que otros o en contextos de precariedad que les impide a sus padres o tutores solventar los gastos derivados de la educación. Ante esta realidad se creó el Programa Mochilas con los Útiles, que desde su operación en 2013 y hasta el año 2017 benefició con 6,994,166

11 Este porcentaje se construyó a partir de los datos presentados en los Informes de Gobierno para los años 2014, 2015, 2016 y 2017.

12 El primer lugar fue para el Estado de México (188 mil personas), seguido de Puebla (158 mil), Veracruz (133 mil) y Sinaloa (88 mil).

apoyos a estudiantes de niveles de educación preescolar, primaria y secundaria en todo el estado.¹³

Con base en una evaluación de resultados realizada al programa, se encontró que el apoyo otorgado representó un gran alivio para la economía familiar. Los hogares, en promedio, tuvieron ahorros de 291.7 pesos en cada ciclo escolar, los cuales fueron destinados a otros gastos asociados a la educación de los hijos (Linter Consultores, 2014). Con este tipo de ejercicios evaluativos, se confirmó la hipótesis que intuitivamente se sostenía y que planteaba que, como producto de la entrega de material escolar en escuelas públicas con un enfoque universal de derechos, se generarían ahorros que serían reinvertidos en otros rubros asociados a la educación y/o el hogar. De manera significativa destacan los beneficios del programa para las personas con menores recursos, en especial las que se encuentran en municipios del interior del estado.

Además de contribuir a solventar algunos de los gastos del hogar a través de transferencias monetarias o apoyos en especie, la administración estatal se comprometió también con los proyectos de innovación enfocados al fomento de espacios de convivencia para fortalecer las competencias de los niños que cursan la educación básica. Para tal fin, continuó la operación del Programa Escuelas de Calidad. La inversión de este programa incluyó la compra de materiales educativos y el acondicionamiento de espacios escolares, así como el asesoramiento integral para mejorar las condiciones generales de la escuela. En este programa la cobertura pasó de 2,242 escuelas beneficiadas en 2013 a 2,999 en 2016.¹⁴

Por otro lado, la educación también debe contemplar el desarrollo deportivo y cultural de los alumnos en todos los niveles formativos, para mejorar su aprendizaje y perfeccionamiento personal. Por esta razón, a través de espacios de 6 a 8 horas diarias, el Programa Escuelas de Tiempo Completo buscó que la jornada de las escuelas públicas que se encuentran en contextos de vulnerabilidad tuviera una mejor administración del tiempo. De esta manera, el número de escuelas beneficiadas con esta intervención incrementó año con año. Mientras que en 2013 existían 533 escuelas en esta modalidad, para 2017 la cifra ya ascendía a 897 escuelas.¹⁵ A partir de una

evaluación externa de procesos realizada al programa en 2017, se encontró que los procesos para producir y distribuir los bienes y servicios que ofreció el programa eran adecuados y pertinentes, además de exhibir fortalezas en la estructura operativa para su implementación (Numera S.C., 2017).

Finalmente, como parte de una educación incluyente, el *Programa Sigamos Aprendiendo en el Hospital* proporcionó educación personalizada en las aulas hospitalarias y en las camas, para coadyuvar a las acciones que disminuyeran el rezago educativo de un grupo muy específico de la población. Con estas acciones se atendieron 15,170 personas desde el año 2014 al 2016.¹⁶ En este esfuerzo participaron los siguientes hospitales: Hospital Regional Valentín Gómez Farías, Hospital General de Occidente, Hospital de Pediatría de Alta Especialidad y Hospital Civil de Guadalajara en sus dos unidades.

Mejorar la salud de la población fue el objetivo de desarrollo número 14 que se formalizó en la actualización del PED y, con este propósito, se desarrollaron estrategias encaminadas a impulsar la universalidad de los servicios mejorando su calidad, a incrementar el acceso de la población en vulnerabilidad y pobreza, a reducir el sobrepeso y la obesidad, así como a consolidar el enfoque preventivo. Este objetivo cobró especial relevancia ya que la población que vive en pobreza presenta dificultades adicionales para acceder tanto a una pensión o jubilación como a los servicios médicos.

Retomando la idea central de que el liderazgo de Jalisco en el combate a la pobreza tuvo su origen en la articulación del entramado de programas y acciones de las distintas entidades y dependencias gubernamentales que se vincularon y trabajaron coordinadamente con este fin, pero particularmente en la ampliación de la agenda pública en materia de desarrollo social, se incluyeron como nuevos grupos prioritarios poblaciones sin protección social.

En este sentido, se centró la atención de forma especial en uno de los grupos más vulnerables en nuestra sociedad: los adultos mayores. Como han señalado varios especialistas, el aumento en la esperanza de vida, combinado con las deficiencias de los sistemas de previsión que existen, ha provocado un incremento en la población de adultos mayores que carecen de ingresos suficientes para

13 Esta cifra se construyó con base en los datos presentados en los Informes de Gobierno para los años 2013, 2014, 2015, 2016 y 2017.

14 Esta cifra se construyó con base en los datos presentados en los Informes de Gobierno para los años 2014, 2015, 2016 y 2017.

15 Esta cifra se construyó a partir de los datos presentados en los Informes de Gobierno para los años 2014, 2015, 2016 y 2017.

16 Esta cifra se construyó a partir de los datos presentados en los Informes de Gobierno para los años 2014, 2015, 2016 y 2017.

vivir de manera decorosa y saludable. Según proyecciones estatales, para el año 2030 habrá en Jalisco 122.5% más de adultos mayores y una disminución del 20.6% de los menores de 15 años, lo que aumentará la demanda de servicios de salud, alimentación y cuidados (Secretaría de Desarrollo e Integración Social, 2013).

Ante este escenario, se dio continuidad al *Programa Atención a los Adultos Mayores*, con el fin de reducir la vulnerabilidad de las personas mayores de 65 años que no reciben ingresos de jubilación o pensión. A través de transferencias económicas, entre 2013 y 2017 se benefició a un promedio anual de 32.5 mil adultos mayores con un monto de inversión superior a los 2 mil millones de pesos,¹⁷ en contraste con los 827 mdp asignados al programa en el periodo 2007-2012, lo que contribuyó a satisfacer distintas necesidades de este grupo etario. Una evaluación del programa reveló que 9 de cada 10 adultos mayores encuestados percibieron una mejora en su alimentación, el 86.9% reportó haber mejorado las condiciones económicas de su hogar y el 86.7% experimentó estados de ánimo más placenteros (Demoskópica de México, 2016).

Paralelamente, este grupo poblacional, al igual que las personas con discapacidad (PCD) fueron objeto de una política de intervención pública que buscó la integralidad. Como resultado, se dio continuidad también al *Programa Bienevales para Adultos Mayores y Personas con Discapacidad*, pero a través de una mejor focalización. Con ello, a partir del año 2014 se cubrieron necesidades relacionadas con el pago para el servicio de transporte, que les permitió a los beneficiarios mayor movilidad sin comprometer demasiado el recurso económico disponible para otras actividades de la vida cotidiana.

Es así como durante 2017, con una inversión cercana a los 100 mdp, se subsidiaron más de 31 millones de viajes. En una evaluación externa al programa se identificó que, gracias a éste, sus beneficiarios ahorraron en promedio 5,110 pesos por año en transporte (Linter Consultores, 2016).

Como parte de las acciones emprendidas para hacerle frente al déficit en la garantía de derechos de las PCD, este gobierno pasó de distribuir dispositivos auxiliares para la movilidad y la audición, al *Programa Jalisco Incluyente*, consistente en transferencias monetarias no condicionadas para las PCD que, sin posibilidad de autonomía,

requirieren la asistencia permanente de un cuidador.¹⁸ Además, se reconfiguró la población objetivo para hacer efectivos los mecanismos de protección a personas con discapacidad severa permanente.

Otro programa implementado en la entidad fue el *Programa Fortalecimiento a la Atención Médica*, que buscó mejorar las condiciones de salud de la población a través de unidades médicas móviles, y reforzando la atención médica ambulatoria. (Secretaría de Salud, 2015).

Por otro lado, los programas de transferencias monetarias son importantes y trascienden el corto plazo de la atención inmediata y urgente, en la medida en que generan y aumentan el capital de las personas y hogares que reciben estos recursos. Con este propósito, en 2013, ante el acelerado aumento de hogares encabezados por mujeres en quienes recae exclusivamente la responsabilidad de manutención de los hijos, muchas de las cuales se encuentran en condición de vulnerabilidad por ingresos, se puso en operación el *Programa Apoyo a Mujeres Jefas de Familia*.

A lo largo de cinco años de operación, se invirtieron más de 708 mdp en este programa para favorecer la autosuficiencia económica de las mujeres jaliscienses jefas de familia, por medio de la reducción de las variaciones de su ingreso; además, se buscó estimular las capacidades y conocimientos para desarrollar actividades emprendedoras y de asociación con otras mujeres. Se entregaron en este último año 14,407.20 pesos a cada beneficiaria, los cuales fueron distribuidos en entregas mensuales mediante dispersiones a través de cuentas bancarias y utilizados principalmente para la compra de comida, medicinas y ropa (Secretaría de Desarrollo e Integración Social, 2017).

En una evaluación de diseño, procesos y línea base realizada al programa en 2013, se identificaron como fortalezas la administración de su padrón de beneficiarias y la instalación de macro módulos que facilitaron su difusión y asesoría para las solicitantes. Destaca también una mayor práctica de actividades recreativas de las mujeres beneficiarias que las no beneficiarias, siendo las primeras las que dedican mayor tiempo a realizar algún deporte, tocar un instrumento musical, fortalecer redes sociales de apoyo o emprender algún tipo de curso, taller o capacitación. Pero quizá lo más relevante de estos descubrimientos sea que las mujeres jefas de familia que han recibido los apoyos del programa se describen más alegres y optimistas acerca de un futuro mejor para ellas y para sus hijos (Tag Research, 2013).

17 Esta cifra se construyó a partir de los datos presentados en los Informes de Gobierno para los años 2014, 2015, 2016 y 2017.

18 Las personas con funciones de cuidador o monitor de una PCD llegan a dedicar hasta 17 horas diarias a estas labores de atención.

En materia de vivienda, con el objetivo de desarrollo número 15 del PED, la administración estatal se comprometió a aumentar el acceso de la población a una vivienda digna, en la medida en que ésta contara con infraestructura y servicios públicos de calidad para el bienestar de sus ocupantes. Entonces, con la finalidad de que los hogares tuvieran espacios de calidad, así como para disminuir los riesgos de salud asociados a las condiciones insalubres de tener pisos de tierra,¹⁹ se realizaron acciones de sustitución de pisos dentro de la *Estrategia Estatal de Piso Firme*.

Con esta estrategia se reemplazaron 27,358 pisos de tierra por pisos de cemento en las viviendas de las zonas más vulnerables del territorio, tanto urbanas como rurales. Gracias a un arduo trabajo de identificación, focalización y coordinación interinstitucional, de 2014 a 2016 más de 43 mil jaliscienses no sólo mejoraron significativamente el entorno físico de sus viviendas, sino que disminuyeron los riesgos de enfermedades asociadas. En solo dos años, la carencia se redujo a la mitad, situando a Jalisco en el primer lugar a nivel nacional en reducir el déficit de pisos, una de las principales variables que componen la pobreza. Esto representó un gran logro, sobre todo si se considera que en 2010 existían 113 mil personas habitando viviendas con piso de tierra en el estado (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, 2017).

Simultáneamente, en los hogares que cocinaban con leña o carbón y carecían de una chimenea para expulsar los humos al exterior de la vivienda, se instalaron 18,169 estufas ecológicas, con una inversión multianual cercana a los 70 mdp (Gobierno de Jalisco, 2018). Con estas acciones se hizo frente al mayor déficit que exhibían las variables del indicador carencia por acceso a los servicios básicos de la vivienda en Jalisco desde 2012, cuando alcanzaba al 4.7% de la población total, para pasar a 2% en 2016,²⁰ lo que le permitió al estado ocupar el sexto lugar a nivel nacional en el periodo 2014-2016 con la mayor cantidad de personas (105 mil) que mejoraron las condiciones materiales de su vivienda para la preparación de alimentos.²¹

19 Las principales enfermedades relacionadas son las respiratorias (tos, gripa, asma), anemia, problemas de piel (dermatitis), las intestinales ocasionadas por parásitos, bacterias y virus (diarrea, hepatitis, salmonella, tifoidea), así como la presencia de plagas e insectos que a su vez se relacionan con otra variedad de enfermedades.

20 El tipo de combustible y el aparato utilizado para cocinar forman parte del indicador de acceso a los servicios básicos de la vivienda. Si la vivienda utiliza leña, pero su fogón no tiene chimenea, se encuentra en carencia por servicios básicos en la vivienda, lo que sumado a otras carencias ubicaría a sus ocupantes en condición de pobreza.

21 Puebla ocupó el primer lugar con 340 mil personas, el Estado de México se situó en segundo con 329 mil personas, Guanajuato en tercero con 185 mil personas, Yucatán cuarto con 113 mil y con una cantidad muy similar Sinaloa, en quinto lugar.

REFORMAS SOCIALES Y DESARROLLO DE UNA INSTITUCIONALIDAD DE DERECHOS: ACCIONES CLAVE PARA SUPERAR LA POBREZA

A continuación se enlista una selección de las principales leyes y/o reformas que en el periodo de referencia fueron aprobadas por el Congreso del Estado de Jalisco y que, al mejorar sustantivamente el marco legal, hicieron posible que las dependencias y sus órdenes de gobierno actuaran con mayor eficacia y coordinación en la lucha contra la pobreza.²²

Principales reformas a la Ley de Desarrollo Social para el Estado de Jalisco

Desde su expedición en 2004 y hasta 2015, la *Ley de Desarrollo Social para el Estado de Jalisco* ha tenido siete reformas y adiciones. Durante la presente administración, y derivado de la iniciativa presentada por el ejecutivo, se concretaron cuatro decretos de reforma, siendo uno de los más significativos el que establece la obligatoriedad de generar un *Padrón Único de Beneficiarios de los Programas Gubernamentales (PUB)* (Poder Legislativo del Estado de Jalisco, 2014), mismo que tiene por objeto dar a conocer con puntualidad el destino de los apoyos de los programas sociales para transparentar el uso de los recursos públicos y evitar duplicidades en el otorgamiento de los apoyos. Posteriormente, se adicionó el artículo 31 ter, para definir y operativizar los criterios del PUB. En la práctica, con la aplicación del padrón mejoró sustantivamente la organización y registro de los beneficiarios de programas y acciones estatales, lo que contribuyó a transparentar y aumentar la eficacia en el uso de los recursos públicos (Poder Legislativo del Estado de Jalisco, 2015).

22 A pesar de que el rezago educativo es un indicador de carencia social que forma parte del fenómeno multidimensional de la pobreza, en el presente capítulo no se abordarán las reformas impulsadas en la materia, ya que el tema educativo es objeto de un desarrollo particular en el quinto capítulo de esta edición.

Por otra parte, fueron de gran utilidad las modificaciones al artículo 1, el cual expresa en su fracción I que entre los objetivos de la ley se encuentra el fomento al desarrollo social, el reconocimiento de los derechos sociales y la creación de los mecanismos necesarios para lograr su cumplimiento. Dentro del mismo artículo, fracción IV, se garantiza además la calidad de los programas de desarrollo social que están a cargo del Gobierno del Estado y sus municipios, así como la eficiente aplicación de los mismos.

Por su parte, con las reformas al artículo 7 se contribuye directamente a la política estatal de combate a la pobreza al reconocer una serie de derechos que no se habían institucionalizado, tales como el derecho a una vivienda con acceso a servicios básicos; a la no discriminación; a que los estudiantes de nivel secundaria, media superior y superior, así como adultos mayores y personas con discapacidad reciban apoyos para el pago de transporte; a la cultura; a la cohesión social y la vida comunitaria y a la libre determinación de los pueblos indígenas y sus comunidades. Simultáneamente, mediante la reforma al artículo 58 se reconfiguró el *Programa de Investigación e Información para el Desarrollo Social*, al convertirlo en el *Sistema Estatal de Información para el Desarrollo Social*, el cual por primera vez incluyó los indicadores puntuales de medición multidimensional de la pobreza.

En concordancia con este nuevo enfoque de gobierno, que vio a los ciudadanos como titulares de derechos y obligaciones, se incorporó el artículo 11 bis para establecer como obligación de los beneficiarios de programas sociales el cumplimiento de los requisitos y procesos establecidos en las reglas de operación, señalando también la responsabilidad de las autoridades para vigilar su cumplimiento. Paralelamente, con la intención de fortalecer las reglas de operación de los programas sociales y para un mejor diseño y operación de la política de desarrollo social, se adicionó el artículo 27 bis para establecer como elementos mínimos en estos documentos los siguientes: nombre del programa, marco jurídico, dependencia responsable, presupuesto a ejercer, objetivos, problema público que atiende, cobertura geográfica, población o grupo objetivo, tipos de apoyo, montos y topes máximos, criterios de elegibilidad y requisitos, criterios de selección, derechos y obligaciones de los beneficiarios, causales de baja y procedimiento de baja, instrumentación del programa, medidas de comprobación del gasto del recurso, mecanismos de verificación de resultados, indicadores de seguimiento,

medidas de transparencia y rendición de cuentas, difusión del padrón único de beneficiarios y mecanismos de participación social y ciudadana.

Un gran acierto para el fortalecimiento de las políticas públicas del Estado fue la incorporación del artículo 23 bis, ya que tanto la creación como el rediseño de los programas sociales ya existentes estuvieron sujetos a la elaboración de un diagnóstico. Esto es de suma importancia, porque a través de estos estudios se garantiza que las intervenciones del gobierno tengan identificado con claridad el problema público que pretenden resolver, así como la estimación de la población susceptible a ser atendida, entre otros aspectos. Es decir, con estos elementos no solo se fortalecen las políticas públicas, sino que se justifican.

Finalmente, en materia de evaluación de la política de desarrollo social, se trasladó la atribución del Consejo Estatal para el Desarrollo Social a la Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas (SEPAF) con el fin de que dicha secretaría establezca los lineamientos respecto a la elaboración, seguimiento y evaluación de las matrices de indicadores para resultados y los indicadores que norman la ejecución de las políticas públicas, al tiempo que se señalan los criterios correspondientes.

Principales reformas a la Ley para la Protección y Apoyo de las Madres Jefas de Familias del Estado de Jalisco

Esta ley fue expedida el 14 de febrero de 2012 y posteriormente reformada por primera vez al siguiente año para agregar a las condiciones de vulnerabilidad de las madres jefas de familia la incapacidad de sus dependientes económicos (Poder Legislativo del Estado de Jalisco, 2013), y estar privadas de su libertad y tener a su cargo, dentro de reclusión, a sus hijas o hijos (Poder Legislativo del Estado de Jalisco, 2016). Con estas modificaciones fue posible que un mayor número de hogares sostenidos por mujeres y aquellas mujeres en situación de riesgo o precariedad mejoraran los recursos económicos disponibles de sus núcleos familiares, con lo que se favoreció la compra de alimentos, medicinas y gastos asociados al hogar.



Bienevales: apoyo a la movilidad y la economía de los adultos mayores.

Principales reformas a la Ley para el Desarrollo Integral del Adulto Mayor del Estado de Jalisco

Desde la publicación de esta ley en 2011, ha sido objeto de ocho reformas y adiciones. Al inicio de la presente administración, además de reforzar las facultades de las diferentes dependencias para promover el desarrollo integral de los adultos mayores, se estableció el funcionamiento del Instituto Jalisciense del Adulto Mayor (IJAM) como el organismo encargado de coordinar las acciones destinadas a mejorar el nivel de vida de esta población.

e ampliaron las competencias del IJAM para: 1) promover en instituciones públicas y privadas la integración y el desarrollo de programas docentes, de investigación en geriatría y gerontología; 2) impulsar la creación de estancias diurnas, casas de retiro y demás establecimientos de asistencia y atención médica, rehabilitación, esparcimiento y recreación; 3) fomentar y asesorar la construcción de espacios libres de barreras arquitectónicas y con facilidad de acceso para adultos mayores; 4) proporcionar orientación y apoyo técnico a los ayuntamientos en materia de planes y programas relacionados con el envejecimiento; 5) realizar acciones de prevención para un envejecimiento sano y activo, 6) celebrar convenios para beneficios,

prestaciones, descuentos, condonaciones y exenciones en el pago de tarifas por bienes y servicios públicos y privados y 7) otorgar premios y reconocimientos a los adultos mayores que se destaquen por su labor y trayectoria (Poder Legislativo del Estado de Jalisco, 2016).

Pero sobre todo, con las últimas reformas, además de todos los derechos conferidos a las personas mayores de 65 años de edad, se institucionalizó el derecho a recibir una pensión económica a aquellos con una residencia de al menos tres años ininterrumpidos en el estado, favoreciendo así el esquema de seguridad social, lo cual, junto con otros esfuerzos gubernamentales, incidió directamente en la reducción del déficit en el indicador de pobreza por carencia de acceso a la seguridad social (Poder Legislativo del Estado de Jalisco, 2017).

Ley de Vivienda del Estado de Jalisco

Había transcurrido apenas el primer año de gobierno, pero ante los malos resultados de Jalisco en la medición multidimensional de la pobreza de 2012, surgió la necesidad de intervenir urgentemente los aspectos considerados en los indicadores relacionados con las condiciones de la vivienda, los cuales habían empeorado

significativamente.²³ Por ello se comenzó por configurar el marco jurídico necesario para reducir las carencias sociales y generar los impactos esperados. Para esto, en el segundo año de gobierno se expidió la *Ley de Vivienda del Estado de Jalisco*, con el objetivo de establecer la política, los programas, los instrumentos y apoyos para que las familias disfrutaran de vivienda digna y decorosa, entendiendo este concepto como la vivienda que cuenta con los servicios básicos, con una buena distribución para su cómodo disfrute y que brinda a sus ocupantes seguridad jurídica, principalmente (Poder Legislativo del Estado de Jalisco, 2014).

Además de establecer las atribuciones del Instituto Jalisciense de la Vivienda (IJALVI), la ley reconoció a la Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Territorial (SEMADET) como una autoridad competente en la materia, a través de la cual se busca garantizar el respeto del entorno ecológico en los programas y acciones de vivienda; asimismo, hizo vinculantes las acciones que los municipios instrumenten por conducto de sus respectivos ayuntamientos. Por otra parte, uno de los principios rectores de la citada ley fue la preferencia de la promoción de acceso a vivienda para la población en situación de pobreza, marginación, riesgo o vulnerabilidad.

Principales reformas a la Ley de Salud

Esta ley se publicó el 30 de diciembre de 1986, y hasta el año 2016 se contabilizaron 57 reformas y adiciones, de las cuales 17 fueron realizadas a partir de 2013. Dentro de las más significativas sobresalen el establecimiento de las atribuciones y facultades de la Comisión para la Protección Contra Riesgos Sanitarios y las acciones destinadas para prevenir, diagnosticar y atender la ceguera en niños y niñas. Por otro lado, se amplió la promoción de la salud en relación con los efectos del medio ambiente sobre ésta.

En cuanto a los cuidados paliativos para prevenir o controlar el dolor del paciente, se instruyó a atender los aspectos psicológicos, sociales, físicos y espirituales del enfermo y sus familiares (Poder Legislativo del Estado de Jalisco, 2015). Para la atención de personas con discapacidad

como sujetos de asistencia social prioritaria se determinó la expedición de certificados de reconocimiento y calificación de discapacidad con validez nacional, en los términos de la *Ley para la Inclusión y Desarrollo Integral de Personas con Discapacidad*, conforme a la *Clasificación Nacional de Discapacidades* (Poder Legislativo del Estado de Jalisco, 2015).

En este contexto, un gran avance fue la expedición, en 2015, de la *Ley del Organismo Público Descentralizado "Régimen Estatal de Protección Social en Salud de Jalisco"*, con atribuciones para incorporar y afiliar beneficiarios al Sistema de Protección Social en Salud, así como para gestionar los servicios correspondientes, integrando, administrando y actualizando el padrón de beneficiarios y para financiar la prestación integral de los servicios a cargo de los establecimientos orientados a la atención médica, con medicamentos y demás insumos (Poder Legislativo del Estado de Jalisco, 2015). Esta reforma fortaleció la estrategia que tuvo como resultado el aumento en la cobertura de los servicios de salud y, por ende, el mejoramiento del indicador de pobreza a través del cual se mide esta condición.

Conclusiones

Debido a que en los primeros meses en funciones de la Administración Estatal 2013-2018 los resultados de la que entonces era la más reciente medición de la pobreza indicaban que ésta prácticamente alcanzaba al 40% de la población estatal, es decir, a poco más de 3 millones de jaliscienses, el combate a la pobreza se colocaba entonces como un objetivo prioritario en la agenda del nuevo gobierno. Por ello, lo primero en lo que se trabajó fue en la reconstrucción de una política de desarrollo social, que hasta ese momento se caracterizaba por la desarticulación y fragmentación de los programas y acciones.

Con este propósito, y con un nuevo enfoque que partía del reconocimiento de las personas como titulares de derechos, a lo largo del sexenio se realizaron importantes cambios institucionales a partir del impulso de un conjunto de reformas que permitieron instrumentar la nueva política social y marcaron la pauta para organizar de mejor manera su gestión. Gracias a estas mejoras del marco legal y a la articulación de las distintas estrategias de las dependencias y órdenes de gobierno, la tendencia a la alza de la pobreza no solo se frenó, sino que actualmente Jalisco es un referente nacional de combate a la pobreza.

23 En 2010 el 6.7% de la población de Jalisco se encontraba en carencia por calidad y espacios en la vivienda (500 mil personas), y para 2012 alcanzaba al 9.1% de la población total (694 mil).

En el terreno de los indicadores de carencia social, la explicación se encuentra justamente en la reducción de los déficits asociados a los derechos sociales, específicamente en las 45 mil personas de 3 a 15 años que salieron del rezago educativo, en el crecimiento del 24.2% de la población afiliada al Seguro Popular, en la mayor cobertura de seguridad social para 42 mil personas de 65 años y más, así como en las 200 mil que abandonaron la condición de inseguridad alimentaria severa. Por otro lado, en relación con las condiciones materiales y físicas de las viviendas, los avances se promovieron a través de los aumentos en la cobertura de pisos firmes, ya que el déficit por pisos de tierra disminuyó en 47.7% y el asociado a las condiciones precarias para cocinar en 55%.

Sin embargo, estos resultados no se deben interpretar como una lucha definitivamente ganada contra la pobreza. Son sin duda grandes avances en la carrera por garantizar un nivel de vida digno para las personas, pero, a largo plazo, el éxito de la política social estará invariablemente determinado por las políticas económicas y laborales. En este sentido, la meta debiera ser aumentar en mayor escala los ingresos y el poder adquisitivo de los hogares a través de programas sociales con transferencias económicas, pero también con aquellos que integren componentes productivos y de agencia económica que, aunque ya comenzaron a implementarse, aún no permean toda la estructura del aparato gubernamental.

Paralelamente, a lo largo de esta evolución se identifican como desafíos la gran cantidad de personas que en edad normativa aún no terminan la primaria (782 mil), el elevado número de población ocupada sin acceso a la seguridad social (1,946 mil), las 393 mil personas que viven en hacinamiento, y las 204 mil sin acceso a agua potable. En este sentido, la oportunidad para continuar progresando radica en la capacidad que tengan las siguientes administraciones no solo para ampliar la cobertura de bienes y servicios, sino de seguir mejorando su calidad, particularmente de aquellos asociados a la educación, salud y vivienda.

El gobierno no debe dar, el gobierno debe garantizar los derechos que tienen y que han adquirido no sin esfuerzo las personas, por lo cual se recomienda cuando menos considerar las siguientes acciones: 1) asegurar la atención y protección social de las personas desde la infancia hasta las últimas etapas de la vida, con un enfoque universal de derechos, en donde se exija su cumplimiento y se castiguen las omisiones o atropellos; 2) incrementar

los ingresos de la población, rediseñando los programas sociales para que, en la medida de lo posible y con base en su naturaleza y población objetivo, la mayor cantidad de ellos incorporen elementos productivos o de agencia económica que permita que las personas adquieran habilidades y facilidades para generar su propio desarrollo; 3) mejorar las condiciones físicas y la capacidad instalada de los centros educativos, clínicas y hospitales, asegurando el abasto oportuno de medicinas y la rendición de cuentas en relación a los recursos distribuidos; 4) incorporar mecanismos para evaluar el aprovechamiento de los alimentos en la población beneficiaria de programas alimentarios e integrar con naturalidad estilos de vida saludables por medio de actividades físicas o prácticas deportivas reguladas desde el mismo diseño de las reglas de operación de los programas sociales para prevenir y, en su caso, enfrentar las causas del sobrepeso y obesidad y 5) desarrollar una agenda específica para reducir la desigualdad social, con la participación de agentes sociales, económicos y empresariales, lo que implica además mejorar su forma de medición, haciéndola más cercana y realista.

Referencias

- Arias Marroquín y Asociados SC. (2015). *Informe final de evaluación interna de consistencia y resultados con asistencia técnica externa al Programa Por la Seguridad Alimentaria*. Guadalajara: Gobierno de Jalisco. Recuperado de http://seplan.app.jalisco.gob.mx/evalua/sites/default/files/2017-04/sedis_ecr_seguridadalimentaria_resumen.pdf
- Arias Marroquín y Asociados SC. (2015). Informe final de la Evaluación interna de consistencia y resultados con asistencia técnica externa al Programa Ayuda Alimentaria Directa. Guadalajara: Gobierno de Jalisco. Recuperado de http://seplan.app.jalisco.gob.mx/evalua/sites/default/files/2017-04/dif_ecr_ayudaalimentaria_resumen.pdf
- CONEVAL. (2010). *Glosario*. Recuperado el 05 de diciembre de 2017, de <https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Glosario.aspx>
- CONEVAL. (16 de junio de 2010). Lineamientos y criterios generales para la definición, identificación y medición de la pobreza. En *Diario Oficial de la Federación*.

- CONEVAL. (2017). *Resultados de pobreza en México 2016 a nivel nacional y por entidades federativas*. Recuperado el 16 de noviembre de 2017, de https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza_2016.aspx
- Demoskópica de México. (2016). *Informe final de la evaluación específica sobre la percepción de beneficiarios de programas públicos estatales 2016*. Guadalajara: Gobierno de Jalisco. Recuperado de <http://seplan.app.jalisco.gob.mx/evalua/node/57>
- Gestión Social y Cooperación A.C. (2018). Índice Estatal de Capacidades para el Desarrollo Social. Recuperado de <http://www.ides.gesoc.org.mx/>
- Gobierno de Jalisco. (2017). *Cuarto Informe de Gobierno*. Guadalajara: Gobierno de Jalisco.
- Gobierno de Jalisco. (2018). *Quinto Informe de Gobierno*. Guadalajara: Gobierno de Jalisco.
- INDEXA de México SC. (2013). *Informe Final de la Evaluación específica al Programa Desayunos Escolares*. Guadalajara: Gobierno de Jalisco. Recuperado de http://seplan.app.jalisco.gob.mx/evalua/sites/default/files/2017-04/evaluacion_especifica_desayunos_escolares_final_0.pdf
- Linter Consultores. (2016). *Informe final de la evaluación de resultados del Programa Bienes para Adultos Mayores y Personas con Discapacidad*. Guadalajara: Gobierno de Jalisco. Recuperado de <http://seplan.app.jalisco.gob.mx/evalua/node/386>
- Linter Consultores. (2014). *Informe final de la Evaluación externa al Programa Mochilas con los Útiles*. Guadalajara: Gobierno de Jalisco. Recuperado de http://seplan.app.jalisco.gob.mx/evalua/sites/default/files/2017-04/er_mochilas_sedis.pdf
- Numera S.C. (2017). *Informe final de la Evaluación externa al Programa Escuelas de Tiempo Completo*. Guadalajara: Gobierno de Jalisco. Recuperado de <http://seplan.app.jalisco.gob.mx/evalua/sites/default/files/2018-02/Evaluaci%C3%B3n%20del%20programa%20escuelas%20de%20tiempo%20completo.pdf>
- Poder Legislativo del Estado de Jalisco. (s.f.). *Biblioteca Virtual. Poder Legislativo del Estado de Jalisco*. Recuperado el 10 de diciembre de 2017, de <http://congresoweb.congresoajalisco.gob.mx/BibliotecaVirtual/busquedasleyes/Listado.cfm#Leyes>
- Poder Legislativo del Estado de Jalisco. (9 de agosto de 2014). Decreto No. 24915/LX/14. Se reforman los artículos 3,4, y 14; y se adiciona un capítulo II al título sexto denominado “Del Padrón Único de Beneficiarios de Programas Gubernamentales”, todos a la Ley de Desarrollo Social para el Estado de Jalisco. En *Periódico Oficial “El Estado de Jalisco”*, págs. 14-16.
- Poder Legislativo del Estado de Jalisco. (12 de octubre de 2013). Decreto Número 24472/LX/13. Se reforman los artículos 3, 10, 11 y 13 y se adiciona fracción II artículo 8 de la Ley para la Protección y Apoyo de las madres Jefas de Familia del Estado de Jalisco. En *Periódico Oficial “El Estado de Jalisco”*, págs. 3-4.
- Poder Legislativo del Estado de Jalisco. (25 de marzo de 2015). Decreto Número 25332/LX/15. Se reforma el artículo 7 de la Ley de Desarrollo Social para el Estado de Jalisco. En *Periódico Oficial “El Estado de Jalisco”*, pág. 3.
- Poder Legislativo del Estado de Jalisco. (29 de septiembre de 2015). Decreto número 25432/LX/15. Se reforma la Ley de Salud del Estado de Jalisco. En *Periódico Oficial “El Estado de Jalisco”*, pág. 6.
- Poder Legislativo del Estado de Jalisco. (9 de septiembre de 2015). Decreto número 25457/LX/15. Se expide la Ley del Organismo Público Descentralizado Denominado “Régimen Estatal de Protección Social en Salud de Jalisco”. En *Periódico Oficial “El Estado de Jalisco”*.
- Poder Legislativo del Estado de Jalisco. (29 de septiembre de 2015). Decreto Número 25513/LX/15. Se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Desarrollo Social para el Estado de Jalisco. En *Periódico Oficial “El Estado de Jalisco”*, págs. 3-16.
- Poder Legislativo del Estado de Jalisco. (17 de diciembre de 2015). Decreto número 25558/LX/15 Artículo segundo. Se adiciona el artículo

- 80 quater de la Ley de Salud del Estado de Jalisco. En *Periódico Oficial "El Estado de Jalisco"*, págs. 38-39.
- Poder Legislativo del Estado de Jalisco. (16 de junio de 2016). Decreto número 25836/LXI/16. Se reforman y derogan diversos artículos del Código de Asistencia Social y de la Ley para el Desarrollo Integral del Adulto Mayor, ambos ordenamientos del Estado de Jalisco. En *Periódico Oficial "El Estado de Jalisco"*, págs. 10-12.
 - Poder Legislativo del Estado de Jalisco. (28 de enero de 2017). Decreto número 26218/LXI/16. Se reforma el artículo 6 ter de la Ley para el Desarrollo Integral del Adulto Mayor del Estado de Jalisco. En *Periódico Oficial "El Estado de Jalisco"*, pág. 5.
 - Poder Legislativo del Estado de Jalisco. (16 de febrero de 2016). Decreto Número 26261/LXI/17. Se reforman diversos artículos de la Ley para la Protección y Apoyo de las Madres Jefas de Familia del Estado de Jalisco. En *Periódico Oficial "El Estado de Jalisco"*, pág. 21.
 - Poder Legislativo del Estado de Jalisco. (4 de marzo de 2017). Decreto Número 26278/LXI/17. Se reforman artículos 11, 15, 16, 20, 21 y 22 de la Ley para la Protección y Apoyo de las Madres Jefas de Familia del Estado de Jalisco. En *Periódico Oficial "El Estado de Jalisco"*, págs. 19-20.
 - Secretaría de Desarrollo e Integración Social. (14 de marzo de 2017). Reglas de Operación del Programa "Apoyo a Mujeres Jefas de Familia" para el ejercicio fiscal 2017. En *Periódico Oficial "El Estado de Jalisco"*, pág. 8.
 - Secretaría de Desarrollo e Integración Social. (30 de marzo de 2013). Reglas de Operación del Programa "Atención a los Adultos Mayores" para el ejercicio fiscal 2013. En *Periódico Oficial "El Estado de Jalisco"*.
 - Secretaría de Desarrollo e Integración Social. (27 de febrero de 2016). Reglas de Operación del Programa "Por la Seguridad Alimentaria" para el Ejercicio Fiscal 2016. En *Periódico Oficial "El Estado de Jalisco"*, pág. 11.
 - Secretaría de Desarrollo Social. (30 de diciembre de 2014). Reglas de Operación de PROSPERA Programa de Inclusión Social, para el ejercicio fiscal 2015. En *Diario Oficial de la Federación*, págs. 3-4.
 - Secretaría de Salud. (30 de diciembre de 2015). Reglas de Operación del Programa Fortalecimiento a la Atención Médica para el ejercicio fiscal 2016. En *Diario Oficial de la Federación*, págs. 1-75.
 - TagResearch. (2013). *Informe final de la evaluación del Programa Apoyo a Mujeres Jefas de Familia*. Guadalajara: Gobierno de Jalisco. Recuperado de http://seplan.app.jalisco.gob.mx/evalua/sites/default/files/2017-04/evaluacion_del_programa_apoyo_a_mujeres_jefas_de_familia_con_indice.pdf

AUTORES

Sara Vera Gamboa

Directora General de Planeación de la Subsecretaría de Planeación y Evaluación del Gobierno del Estado de Jalisco, Maestra en Estudios Urbanos con especialización en Economía Regional por el Colegio de México, A.C. Obtuvo su Licenciatura en Economía por el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM CCM). Cuenta con más de 10 años de experiencia en el sector público de los ámbitos federal, estatal y municipal; y se especializa en temas de desarrollo y política social, pobreza, focalización, y planeación estratégica y territorial. Formó parte del equipo que diseñó e instrumentó la Estrategia Estatal de Combate a la Pobreza en la presente administración.

Carlos Ernesto Vázquez Arias

Maestro en Cartografía por la Technische Universität München. Obtuvo su Licenciatura en Geografía por la Universidad de Guadalajara. Cuenta con experiencia profesional en consultoría en temas ambientales, de planeación territorial, cartografía y geomática. En el ámbito público, ha estado relacionado con el desarrollo de procesos de planeación gubernamental en temáticas como el desarrollo social y territorial.



3. Liderazgo en empleo



3. Liderazgo en empleo

José Martínez Graciliano

Según la Organización Internacional del Trabajo (OIT), contar con una oferta suficiente de empleos es la base para impulsar la prosperidad, la inclusión y la cohesión social de manera sostenible y creciente en cualquier país (2015). La propia OIT señala que cuando se tienen mayores oportunidades de trabajo, se mejoran las competencias y el potencial de los trabajadores, lo que se refleja directamente en su bienestar personal y social; por el contrario, cuando estas oportunidades se pierden, se incrementa la desigualdad y disminuye la calidad de vida de las personas.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 123, establece el derecho a un trabajo digno y esto representa uno de los retos más importantes para cualquier nivel de gobierno. Por otro lado, según Ruiz y Ordaz (2011), el desarrollo de la sociedad industrial ha excluido de las actividades productivas a un número de personas que va en aumento; en ese contexto, las personas excluidas encuentran refugio en la informalidad, la cual registró un aumento general en muchos países del mundo a finales del siglo XX (OIT, 2013).

Para aliviar esta situación se deben diseñar estrategias destinadas a fomentar la creación de empleos formales y la protección de los derechos laborales. Esta formalización, de acuerdo con Chen (2012), debería ser no solamente un paso sino un proceso continuo que debe extender los beneficios del desarrollo a los trabajadores informales. En este sentido, se debe generar capital humano mejor cualificado, con más capacidades para insertarse en los distintos sectores económicos y mayor adaptabilidad al cambio (Froy y Giguère, 2011).

De acuerdo con la OIT(2013), el ámbito local brinda una importante oportunidad para generar, a partir de su vocacionamiento y potencialidades, acciones y proyectos generadores de fuentes de empleo. En este sentido, el

Gobierno de Jalisco, en coordinación con los distintos sectores de la sociedad, ha diseñado e impulsado diversos programas de carácter económico, a nivel municipal y regional, que han permitido alcanzar resultados históricos en la generación de empleo.

Para profundizar, el tema del empleo puede ser abordado desde diversos enfoques según las variables que se utilicen y los objetivos planteados. En el presente capítulo se mostrarán los avances logrados por la administración estatal entre los años 2013-2017 en materia de empleo y se delinearán los retos para atender en el futuro; para tal efecto se analizará la evolución de las tasa de desocupación¹ de Jalisco y el comportamiento de los empleos generados a nivel estatal, por región, dimensión económica y grupo de edades; todo esto, medido con base en las cifras de trabajadores asegurados en el *Instituto Mexicano del Seguro Social* (IMSS).

Se revisará, por otra parte, la tendencia de la tasa de desempleo por género y el impacto que ha tenido la reducción de la tasa de desocupación en las tasas de subocupación y de ocupación en el sector informal. En la parte final, se hará un breve análisis de los retos y una revisión de los principales programas y reformas legales que han incidido en la reducción del desempleo.

1 La tasa de desocupación es el porcentaje de la población económicamente activa (PEA) que se encuentra sin trabajar, pero que está buscando empleo (INEGI, 2018). Para efectos del presente apartado la tasa de desocupación y la tasa de desempleo se les ha dado el mismo significado.

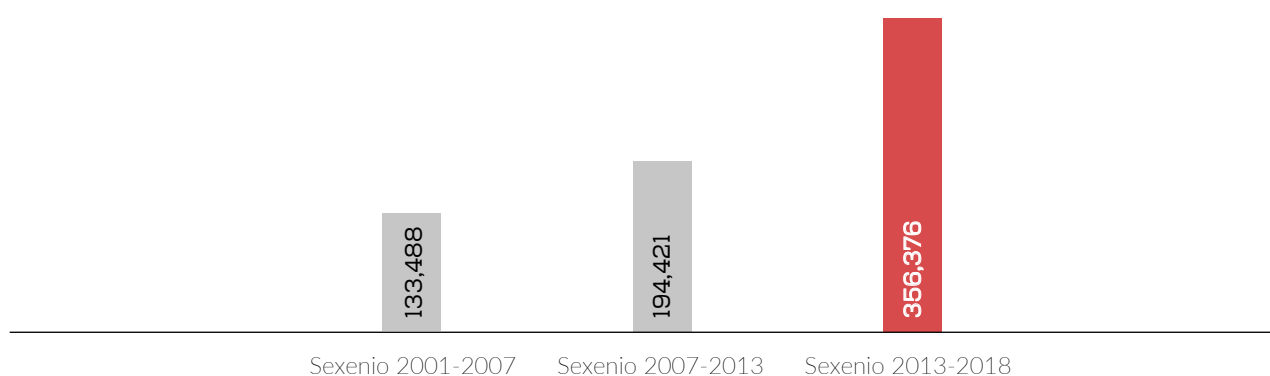
ANÁLISIS DE LA EVOLUCIÓN DEL EMPLEO EN JALISCO

Uno de los logros más importantes alcanzados en Jalisco, que ha contribuido a mejorar la calidad de vida de su población, es la generación de una mayor cantidad de oportunidades laborales; es así que, después de la Ciudad de México, en Jalisco se ha registrado el mayor número de trabajadores afiliados al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS): entre el 1° de marzo del 2013 y el 31 de

diciembre del año 2017 el número de afiliados al IMSS se incrementó en más de 350 mil trabajadores, esta cifra representa 161 mil 955 empleos más que los generados en la pasada administración estatal (2007-2013).

Por otra parte, Jalisco y las entidades federativas de Michoacán de Ocampo, Baja California, Hidalgo y Morelos se ubicaron dentro de los primeros cinco estados del país con mejor desempeño en la reducción de su tasa de desempleo; en el caso particular de Jalisco, entre los años 2013 y 2017, el porcentaje de la población desempleada disminuyó dos puntos porcentuales al pasar del 5.1% a 2.9%, esto significó una reducción del desempleo del 13.16%.

Figura 3.1 Empleos generados en las últimas tres administraciones* del Gobierno del Estado de Jalisco



Elaboración propia con base en cifras de empleo IMSS**.

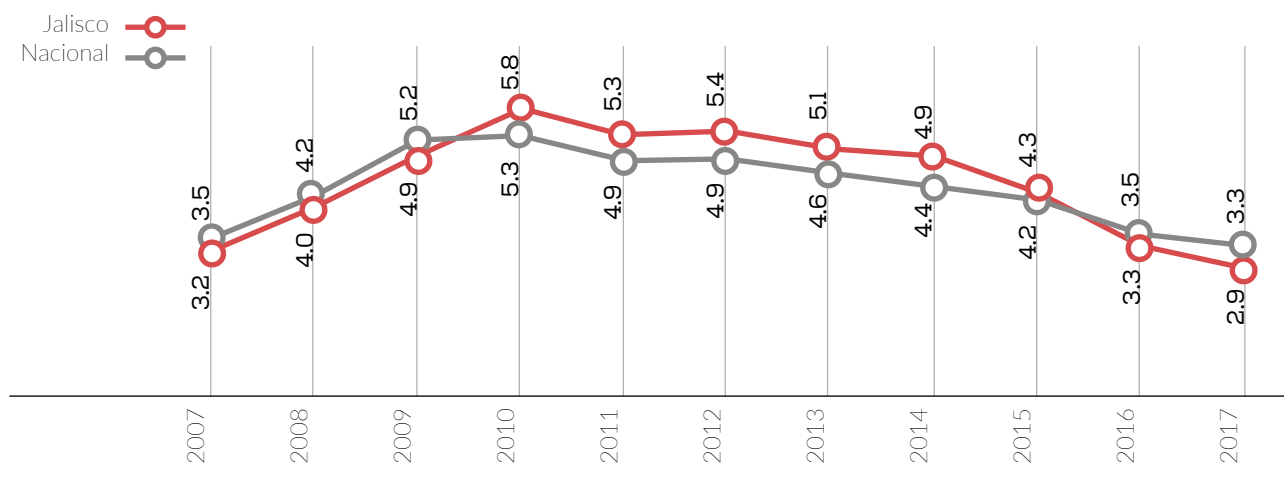
*Las cifras de empleos generados corresponden al periodo constitucional de cada sexenio, en el caso del sexenio 2001-2007 comprende del mes de marzo del año 2001 al mes de febrero de 2007; en el caso del sexenio 2007-2013, el periodo corresponde del mes de marzo de 2007 al mes de febrero del 2013. Para efectos de la actual administración estatal las cifras corresponden de marzo de 2013 a diciembre de 2017.

** https://public.tableau.com/profile/imss.cpe#!/vizhome/Historico_4/Empleo_h?publish=yes, fecha de consulta 16 de julio de 2018.

Tabla 3.1 Entidades federativas con mejor desempeño en la reducción de su tasa de desempleo 2013-2017

Estado	2013	2014	2015	2016	2017	Tasa de crecimiento (%)
Michoacán de Ocampo	4.3	4.24	3.2	2.4	2.1	-16.40
Baja California	5.1	5.46	3.8	2.3	2.7	-14.70
Hidalgo	4.9	3.95	3.2	2.7	2.6	-14.65
Morelos	4.3	3.95	3.1	2.3	2.4	-13.57
Jalisco	5.1	5.19	4.3	3.3	2.9	-13.16
Oaxaca	2.9	2.93	2.7	1.7	1.7	-12.50
Durango	5.6	6.18	3.9	3.5	3.3	-12.38
Chihuahua	4.4	4.67	4.3	2.4	2.6	-12.32
Guerrero	2.7	2.22	2	1.6	1.6	-12.26
Aguascalientes	5.9	6.21	4	3.9	3.7	-11.01

Elaboración propia con base en MIDE Jalisco: tasa de desempleo.

Figura 3.2 Tasa de desempleo nacional y estatal, 2007-2017

Elaboración propia con base en la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

El comportamiento de la tasa de desempleo en Jalisco durante la presente administración estatal ha mantenido una clara tendencia a la baja. En la siguiente figura se puede apreciar el comportamiento de la tasa de desempleo a nivel nacional comparada con la de Jalisco para el periodo 2007-2017. Obsérvese que a principios de la presente administración estatal (2013) la tasa de desocupación estatal (5.1%) se ubicaba ligeramente por encima del valor nacional (4.6%); 5 años después, Jalisco logró reducir la tasa de desempleo en más de dos puntos porcentuales situándose para 2017 en 2.9%, esta cifra representa la tasa de desocupación más baja lograda en los últimos 10 años.

Empleo por tamaño de unidad económica²

La mayor parte de la población ocupada en Jalisco labora en micronegocios y pequeños establecimientos. Es así

como 68 de cada 100 personas ocupadas en el tercer trimestre del año 2017 se encontraban empleadas en unidades económicas con una población igual o inferior a 50 trabajadores, mientras que en el mismo periodo solo laboró el 7.5% de la población ocupada en grandes establecimientos (unidades económicas que emplean más de 250 trabajadores). Es importante señalar que más del 87% de la población que se empleó entre los años 2013 y 2017 (352,355) se incorporó a laborar en micro, pequeños y medianos establecimientos. Los programas que el gobierno estatal ha destinado al apoyo de la micro, pequeña y mediana empresa, a fin de favorecer la generación y conservación de empleo han dado frutos. Entre los programas impulsados por la presente administración se encuentran: *Incentivos a proyectos productivos dirigidos a empresas micro, pequeñas, medianas y grandes; BienEmpleo, Programa en apoyo a micro y pequeña empresa manufacturera, de transformación y turismo rural en Jalisco y Bienempleado*, que busca incrementar la cultura del emprendimiento a través de capacitaciones y apoyos productivos.

2 El análisis de este apartado se realiza sobre la clasificación de las unidades económicas de la ENOE y se focaliza exclusivamente en las unidades económicas del ámbito no agropecuario. La cantidad de trabajadores por unidad económica para este apartado se tomó de conformidad con el tamaño de la industria establecido en la Ley para el Desarrollo de la Competitividad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa, que establece como micro las industrias entre 0 y 10 trabajadores; pequeña entre 11 y 50 y mediana entre 51 y 250.

Tabla 3.2 Población ocupada por tamaño de unidad económica. Jalisco, 2013-2017

Tamaño de la unidad económica	2013	2014	2015	2016	2017	Diferencia 2017-2013
Micronegocios	1'367,142	1'386,164	1'454,900	1'475,254	1'468,338	101,196
Pequeños establecimientos	674,998	708,569	764,298	761,548	777,815	102,817
Medianos establecimientos	406,904	422,409	457,340	499,486	510,799	103,895
Grandes establecimientos	206,476	227,608	271,154	243,683	246,054	39,578
Gobierno	117,236	121,275	123,363	104,990	124,976	7,740
Otros	148,858	157,825	145,574	168,658	145,987	-2,871
Total	2'921,614	3'023,850	3'216,629	3'253,619	3'273,969	352,355

Elaboración propia con base en la ENOE del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

Empleo por nivel de instrucción

Más de la tercera parte de la población ocupada en Jalisco cuenta con un nivel de instrucción de educación medio superior y superior, pues cuatro de cada 10 personas que se encontraba laborando al tercer trimestre del 2017 contaba con este nivel de instrucción. A lo largo de los años se ha ido profesionalizando la población que se encuentra empleada, esto motivado en parte por las condiciones de

contratación que los empleadores exigen, pues cada vez buscan mano de obra mejor calificada; pero, también, por los programas emprendidos por el gobierno, encaminados a elevar el nivel de preparación de los trabajadores. En el periodo comprendido entre 2013 a 2017, la población ocupada con un nivel de instrucción de primaria completa e incompleta disminuyó, mientras que los trabajadores con secundaria completa, así como aquellos con educación medio superior y superior se incrementó; en particular, este último avanzó más del 5%.

Tabla 3.3 Población ocupada por nivel de instrucción. Jalisco, 2013-2017

Año	Población ocupada	Primaria incompleta	Primaria completa	Secundaria completa	Medio superior y superior	No especificado
2017	3'647,376	316,915	683,430	1'195,003	1'451,637	391
2016	3'571,709	320,780	660,312	1'255,602	1'334,625	390
2015	3'556,156	368,646	681,205	1'237,561	1'267,839	905
2014	3'345,254	373,106	678,022	1'100,897	1'192,306	923
2013	3'347,377	360,350	716,759	1'088,464	1'181,804	
Crecimiento absoluto 2017-2013	299,999	-43,435	-33,329	106,539	269,833	391
Tasa de crecimiento (%)	2.17	-3.16	-1.18	2.36	5.28	No aplica

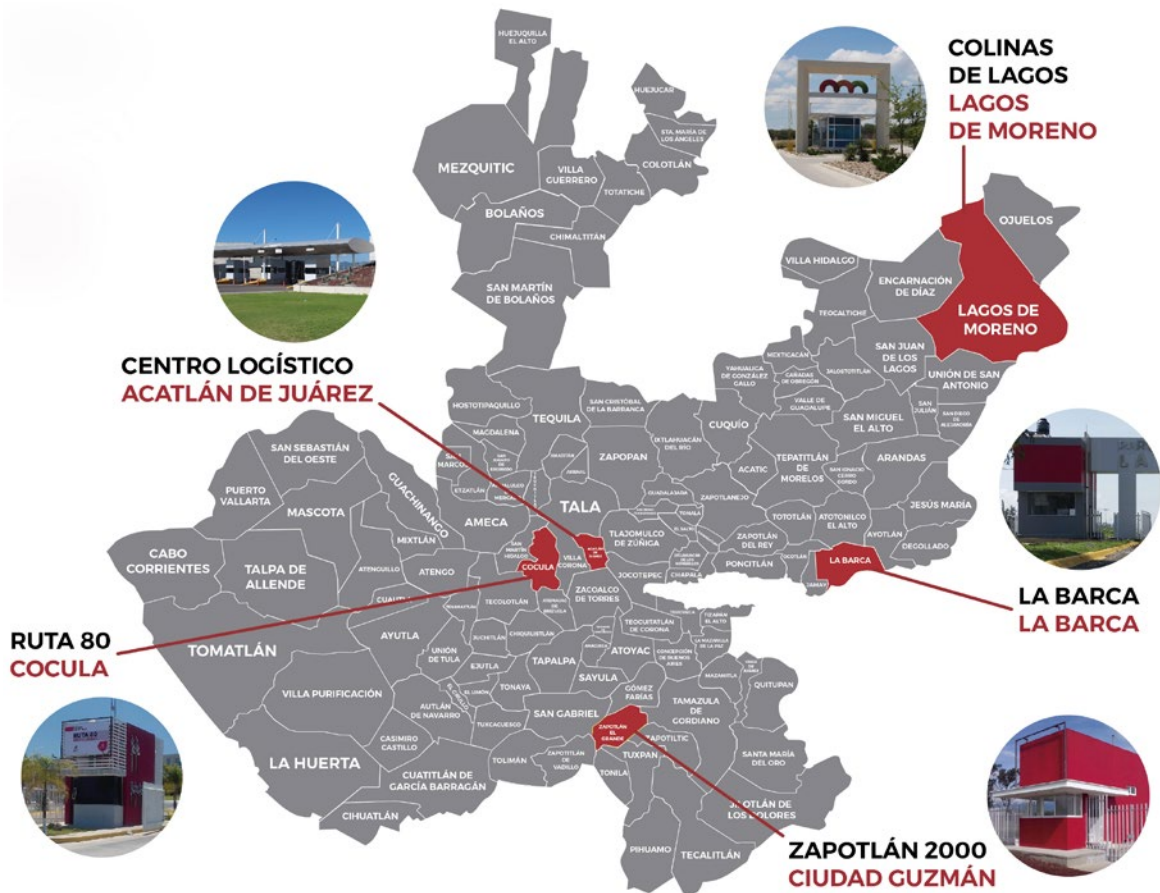
Elaboración propia con base en la ENOE del INEGI.

Algunos de los programas que ha puesto en operación la actual administración estatal para mejorar la preparación y nivel de instrucción de la población ocupada son: *Programa estatal de capacitación, certificación y microemprendimiento para buscadores de empleo; Becas para escuelas particulares para educación básica, media superior, superior (normales) y capacitación para el trabajo; y Capacitación para el trabajo y certificación especializada.* A este conjunto de programas se le ha destinado más de 400 millones de pesos en lo que va de la actual administración estatal.

Trabajadores asegurados en el contexto regional

En todas las regiones del estado se han creado nuevas oportunidades laborales. 23 de cada 100 trabajadores asegurados en el IMSS entre 2013 y 2017 se localizan fuera de la región Centro. Las regiones que generaron la mayor cantidad de empleos fueron Centro, que agrupa a los municipios del Área Metropolitana de Guadalajara; le siguió Costa-Sierra Occidental, que integra entre sus municipios a Puerto Vallarta, Mascota y San Sebastián del Oeste y, en el tercero, cuarto y quinto sitio se ubicaron respectivamente las regiones Sur, Altos Norte y Altos Sur. Estas 5 regiones concentraron el 95% de los trabajadores asegurados entre 2013 y 2017. La red de parques industriales de Jalisco, ha sido un motor del empleo a nivel regional.

Figura 3.3 Red de parques industriales de Jalisco



Elaboración Secretaría de Desarrollo Económico- Gobierno del Estado de Jalisco.

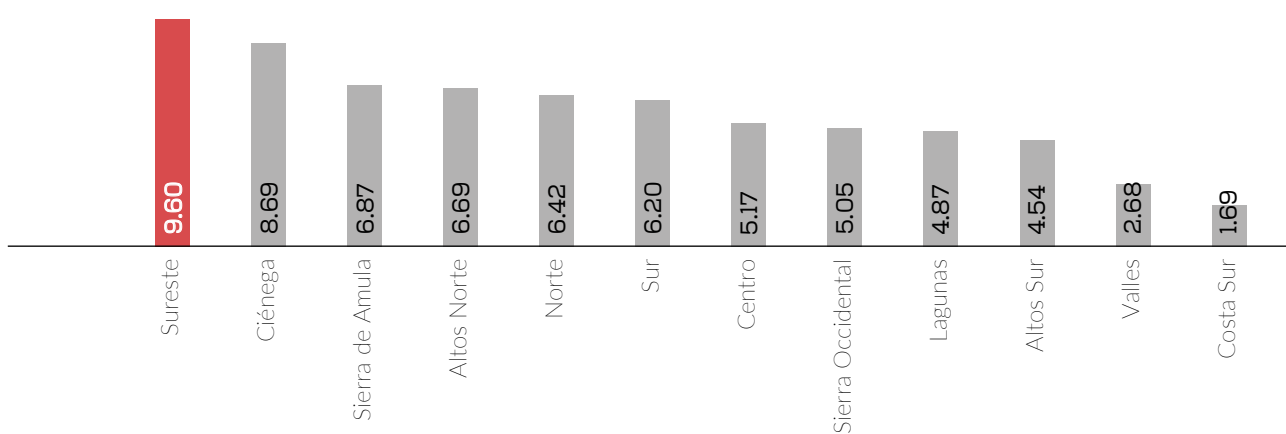
Tabla 3.4 Número de trabajadores asegurados por región. Jalisco, 2013-2017

Región	2013	2014	2015	2016	2017	Trabajadores asegurados 2013 y 2017
Centro	1'098,606	1'150,463	1'204,547	1'273,556	1'344,124	245,518
Ciénega	37,411	39,066	42,262	47,100	52,202	14,791
Costa-Sierra Occidental	57,136	60,551	63,551	65,030	69,585	12,449
Sur	42,218	45,934	47,097	50,437	53,698	11,480
Altos Norte	38,574	40,357	42,647	44,854	49,978	11,404
Altos Sur	46,807	49,005	51,844	53,650	55,898	9,091
Sierra de Amula	15,729	15,787	17,621	19,344	20,518	4,789
Sureste	9,016	9,628	11,375	12,709	13,007	3,991
Valles	28,643	29,721	29,942	31,963	31,838	3,195
Lagunas	13,970	13,814	14,898	16,005	16,896	2,926
Costa Sur	7,479	7,161	7,604	7,601	7,996	517
Norte	1,659	1,853	1,867	1,988	2,128	469
Total del Estado	1'397,248	1'463,340	1'535,255	1'624,237	1'717,868	320,620

Elaboración propia con base en información del Instituto de Información Estadística y Geográfica del Estado de Jalisco (IIEG), con datos proporcionados por el IMSS.

En todas las regiones se observó un crecimiento sobre la cantidad de trabajadores que se tenían asegurados en el año 2013. Las regiones que registraron los mayores avances entre el inicio de la administración y el año 2017 fueron Sureste (9.60%), Ciénega (8.69%) y Sierra de Amula (6.87%). Estos avances están relacionados principalmente

con el crecimiento de la producción agrícola. Las regiones, por otra parte, que mostraron un menor crecimiento fueron Altos Sur (4.54%), Valles (2.68%) y Costa Sur (1.69%). El crecimiento promedio de trabajadores asegurados regional fue del 6.07%.

Figura 3.4 Tasa de crecimiento de trabajadores asegurados por región. Jalisco, 2013-2017

Elaboración propia con base en información del IIEG, con datos proporcionados por el IMSS.

Tabla 3.5 Trabajadores asegurados por división económica. Jalisco, 2013-2017

División económica	2013	2014	2015	2016	2017	Tasa de crecimiento	Trabajadores asegurados (2013-2017)
Industria de la construcción	98,394	107,248	119,587	130,890	144,472	10.1%	46,078
Agricultura, ganadería, silvicultura, pesca y caza	70,246	77,509	82,606	89,558	96,726	8.3%	26,480
Transportes y comunicaciones	62,952	66,390	70,979	74,255	79,961	6.2%	17,009
Industrias de Transformación	347,298	363,344	385,457	407,270	435,724	5.8%	88,426
Comercio	282,499	295,797	312,586	334,254	343,480	5.0%	60,981
Servicios	523,456	540,644	551,836	575,641	605,107	3.7%	81,651
Industrias extractivas	3,034	2,860	2,875	3,040	3,204	1.4%	170
Industria eléctrica, captación y suministro de agua potable	9,369	9,548	9,329	9,329	9,194	-0.5%	-175

Elaboración propia con base en información del IIEG, con datos proporcionados por el IMSS.

Trabajadores asegurados por división económica

En este apartado se analiza en qué ramas económicas se agruparon los trabajadores que fueron asegurados en el IMSS entre 2013 y 2017 y cuál ha sido su crecimiento en términos porcentuales y absolutos en los últimos años.

Por división económica, la industria de la construcción fue la que experimentó el mayor crecimiento en cuanto al número de trabajadores asegurados (10.1%); a esta división económica le siguió la agricultura, ganadería, silvicultura y pesca (8.3%), cuyo aumento obedeció principalmente a la tendencia creciente de la producción agrícola que experimentó el estado de Jalisco entre los años 2013 y 2017. En términos absolutos, la división económica que sumó la mayor cantidad de trabajadores asegurados en el contexto estatal fue la industria de la transformación (88,426) seguido de los servicios (81,651) y el comercio (60,981); estas tres divisiones económicas concentraron el 80% de los trabajadores asegurados en el periodo 2013-2017.

Trabajadores asegurados por división económica y región

La creación de nuevos empleos y la ocupación actual de las personas empleadas guarda una estrecha relación con los vocacionamientos regionales.³ En la tabla 3.6 se aprecia la distribución porcentual por rama económica y región de los trabajadores que fueron asegurados en el IMSS entre los años 2013 y 2017. Como se puede observar, la mayor parte de los empleos creados a nivel regional se agruparon en tres grandes divisiones económicas: 1) agricultura, ganadería, silvicultura, pesca y caza; 2) industrias de transformación y 3) servicios. En la primera actividad económica sobresalen 5 regiones: Altos Norte, Sierra de Amula, Sur, Sureste y Valles; estas regiones destacan por su producción agrícola y pecuaria, no solo en el ámbito local sino a una escala nacional; además existen parques industriales como Colinas de Lagos y el establecimiento de grandes inversiones.

En la rama económica de la industria de la transformación resaltan 3 regiones: Altos Norte, Ciénega y Lagunas;

3 El vocacionamiento territorial es la aptitud, capacidad o característica especial que tiene un territorio para delinear su desarrollo productivo. Adaptado del documento *Metodología para la elaboración de estrategias de desarrollo local* de la CEPAL.

Tabla 3.6 Distribución porcentual de los trabajadores asegurados por división económica entre los años 2013 y 2017

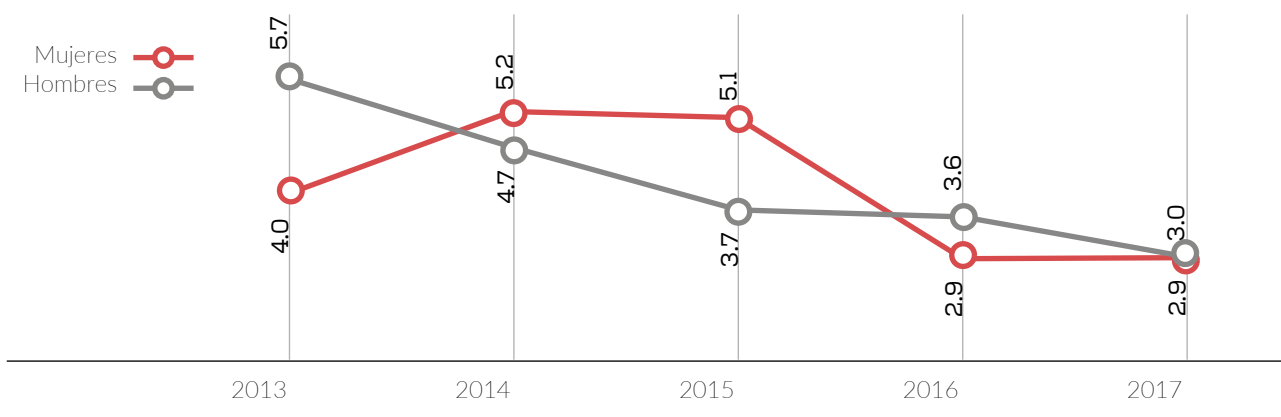
Regiones	Agricultura, ganadería, silvicultura, pesca y caza	Comercio	Industria de la construcción	Industria eléctrica, captación y suministro de agua potable	Industrias de transformación	Industrias extractivas	Servicios	Transportes y comunicaciones
Altos Norte	12.62%	13.17%	15.92%	0.01%	58.39%	0.01%	-5.76%	5.65%
Altos Sur	31.90%	29.69%	10.30%	0.13%	17.43%	0.15%	9.20%	1.20%
Centro	2.87%	21.05%	14.45%	-0.07%	28.00%	-0.04%	28.21%	5.53%
Ciénega	6.90%	8.48%	14.83%	-0.06%	44.94%	0.51%	22.11%	2.28%
Costa Sur	-16.05%	30.17%	40.62%	0.39%	-4.26%	-5.42%	53.77%	0.77%
Lagunas	10.12%	23.07%	6.39%	0.41%	48.26%	-0.27%	6.87%	5.16%
Norte	2.13%	10.87%	12.58%	0.00%	0.64%	75.05%	-6.40%	5.12%
Sierra de Amula	32.74%	18.15%	27.65%	-0.23%	9.98%	-0.19%	9.65%	2.26%
Costa - Sierra Occidental	1.71%	4.59%	26.53%	0.17%	4.02%	0.47%	53.43%	9.07%
Sur	60.91%	9.49%	3.35%	-0.07%	13.03%	-0.14%	7.34%	6.07%
Sureste	88.82%	2.03%	3.06%	-0.13%	-2.20%	0.00%	8.59%	-0.18%
Valles	47.98%	10.74%	2.10%	-0.53%	31.83%	-5.54%	6.01%	7.42%
Total general	8.26%	19.02%	14.37%	-0.05%	27.58%	0.05%	25.47%	5.31%

Elaboración propia con base información del IIEG, con datos proporcionados por el IMSS.

estas regiones sobresalen por su vocación agropecuaria e industrial y la producción de alimentos y, de manera particular, la confección de muebles en la región Ciénega. En la rama de servicios, las regiones Centro, Costa Sur y Costa Sierra Occidental destacan por su vocación turística, particularmente las dos últimas; en estas tres regiones además de albergar la capital del estado, se ubica Puerto Vallarta y los pueblos mágicos de Mascota, Talpa y Sebastián del Oeste, así como el corredor turístico de Costa Alegre. Como se puede constatar, los empleos generados guardan una estrecha relación con las disponibilidad de recursos, habilidades y experiencias que delinear el desarrollo productivo regional (Silva Lira, 2003).

Trabajadores asegurados por grupo de edades

La tercera parte de los trabajadores que se aseguraron en el IMSS entre los años 2013 y 2017 fueron principalmente personas jóvenes con una edad que fluctúa entre los 15 y 29 años; otro grupo de edad que concentró una parte importante de los trabajadores asegurados en este periodo es aquel que comprende de 30 a 44 años, este grupo acumuló el 36%. Es importante destacar, por otra parte, que los trabajadores menores de 15 años han venido disminuyendo en la presente administración estatal, lo que demuestra los avances en la erradicación del trabajo infantil que se enmarca en las estrategias del Plan Estatal de Desarrollo 2013-2033 (PED) en su versión actualizada (Gobierno de Jalisco, 2016).

Figura 3.5 Tasa de desempleo por sexo. Jalisco, 2013-2017

Elaboración propia con base en la ENOE del INEGI.

Empleo por género en equilibrio

Al término del año 2017, la tasa de desempleo alcanzó un equilibrio entre hombres y mujeres. En el periodo 2013 a 2017 Jalisco logró reducir la tasa de desempleo de la población masculina 2.8 puntos porcentuales, al pasar de 5.7% a 2.9%; en el caso de las mujeres la tasa de desocupación disminuyó un punto porcentual al pasar de 4% a 3%; es así como la tasa de desocupación entre hombres y mujeres en el último trimestre del año 2017 prácticamente se ubicó en equilibrio. Estos logros son el resultado del desarrollo de nuevas fuentes de empleo que se han generado principalmente en los grupos económicos de servicios profesionales y técnicos; preparación y servicio de alimentos y bebidas; servicios personales para el hogar y diversos; servicios de alojamiento temporal; servicios de administración pública y seguridad social y servicios de enseñanza, investigación científica y difusión cultural.

Cabe mencionar, que la presente administración estatal a través de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS) generó el distintivo “Espacios por la Igualdad” que se otorga a empresas comprometidas con la igualdad en el acceso al trabajo para hombres y mujeres

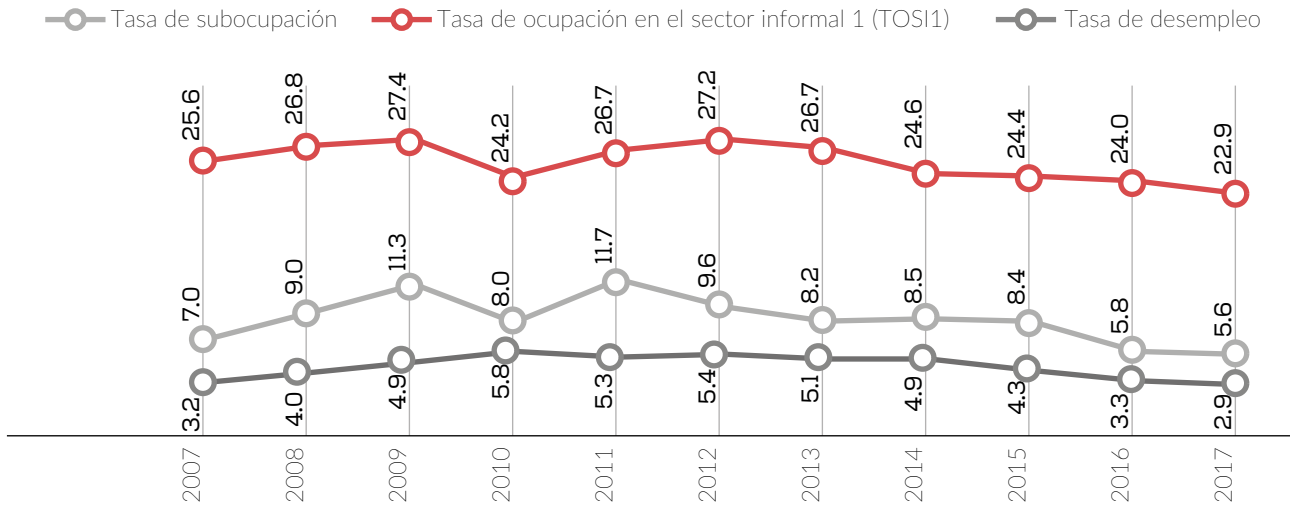
Reducción de las tasas de subocupación y de ocupación en el sector informal

La reducción del desempleo ha generado efectos positivos en otros indicadores económicos. En el siguiente gráfico se muestra el impacto que ha tenido la disminución de la tasa de desocupación en la tasa de subocupación⁴ y la tasa de ocupación en el sector informal 1 (TOSI1)⁵. En el primer caso, la tasa de subocupación entre 2007 y 2012 creció 2.6 puntos porcentuales y la TOSI1 en el mismo periodo se incrementó 1.6 puntos. Las mismas variables en los primeros 5 años de la presente administración estatal, contrario al periodo anterior, muestran resultados favorables para Jalisco, pues la tasa de subocupación se redujo 2.7 y la TOSI1 disminuyó 3.8 puntos porcentuales; los valores para ambos indicadores obtenidos en 2017, son los más bajos registrados en los últimos 10 años.

4 La tasa de subocupación es el porcentaje de la población ocupada que tiene la necesidad y disponibilidad de ofertar más tiempo de trabajo de lo que su ocupación actual le permite (INEGI).

5 La tasa de ocupación en el sector informal 1 (TOSI1) es la proporción de la población ocupada que trabaja para una unidad económica no agropecuaria que opera a partir de los recursos del hogar, pero sin constituirse como empresa, de modo que los ingresos, los materiales y equipos que se utilizan para el negocio no son independientes y/o distinguibles de los del propio hogar. Esta tasa se calcula teniendo como referente (denominador) a la población ocupada total, según establece la ENOE del INEGI.

Figura 3.6 Comportamiento de la tasa de desempleo, tasa de subocupación y tasa de ocupación en el sector informal 1 (TOSI1). Jalisco, 2007-2017



Elaboración propia con base en la FNOF del INEGI.

Reducción de la brecha laboral

Tradicionalmente, el desempleo se mide en función de la cantidad de personas económicamente activas que están buscando trabajo y no lo encuentran; existe otro grupo de personas que laboran a la semana menos horas de lo que querrían por razones de mercado, personas “subempleadas” que también buscan y requieren un empleo (Heath, 2018). Hay un tercer grupo de personas que no forman parte de la población económicamente activa (PEA) pero que cuentan con la edad necesaria para trabajar, esta parte de la población también necesita un trabajo.

En la Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo (CIET) celebrada en 2013 se aprobaron nuevas definiciones para mejorar la medición de la empleabilidad; entre ellas se encuentra el término “Brecha Laboral”, indicador que cuantifica a todas aquellas personas que necesitan un trabajo, como proporción de todas aquellas que son potencialmente elegibles⁶.

En los cinco años que lleva la presente administración estatal, la brecha laboral en Jalisco se ha reducido 5.8 puntos porcentuales al pasar de 19.7% en 2013 a 13.9% en 2017, rompiendo una tendencia creciente que se había mantenido desde el año 2005. Es importante destacar que en el mismo periodo (2013-2017) el indicador disminuyó

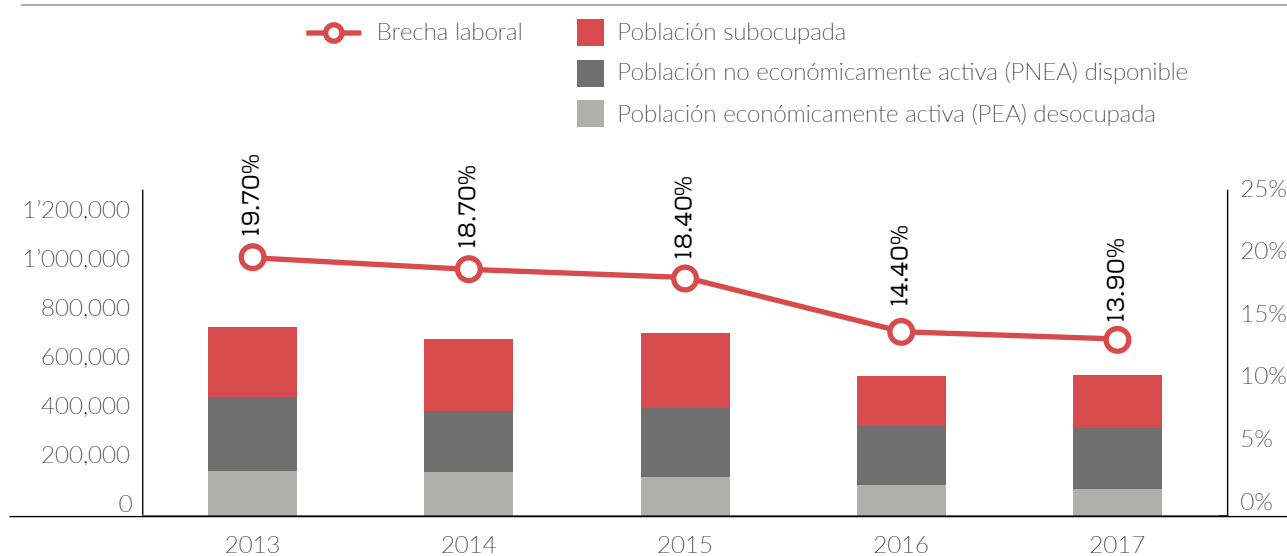
3.2 puntos porcentuales a nivel nacional, un nivel de logro inferior al alcanzado a nivel estatal. La generación de empleos lograda por Jalisco ha sido un factor importante en la reducción de la brecha laboral.

LA OFERTA GUBERNAMENTAL QUE IMPACTÓ EN LA GENERACIÓN DE EMPLEOS

El objetivo número 7 del PED busca “Incrementar la formalidad del empleo, la seguridad social y estabilidad laboral”. Por su parte, el *Programa Sectorial Empleo* incluye los objetivos: “incrementar la generación de empleos formales”, “mejorar la calidad del empleo” y “mejorar la vinculación entre las instituciones de educación superior e iniciativa privada”(Gobierno de Jalisco, 2016); este conjunto de objetivos es la representación de las aspiraciones en materia de empleo, que buscan alcanzarse en un horizonte de mediano plazo y que requieren, para su consecución, la participación coordinada de la sociedad y gobierno.

En el presente apartado se hará un análisis de los principales programas impulsados por el Gobierno del Estado que han contribuido al incremento del empleo en Jalisco y sus regiones.

6 Definición aportada por el IIEG.

Figura 3.7 Brecha laboral. Jalisco, 2013-2017

Instituto de Información Estadística y Geográfica de Jalisco (IIEG). Elaboración propia con base en microdatos ENOE de INEGI.

El primero de ellos es el *Programa Estatal de Apoyo al Empleo*. Este programa brinda apoyo a buscadores de empleo, empleados, desempleados y subempleados para su inserción y/o ascenso en el mercado laboral, a través de la capacitación y certificación, apoya a micro y pequeños empresarios, nuevos o en crecimiento y profesionistas; lo hace otorgando beneficios en especie como maquinaria, equipo, herramientas y/o mobiliario.

Con la finalidad de ofrecer una respuesta a las necesidades de asesoría integral, capacitación y financiamiento para las micro, pequeñas y medianas empresas, se ha fortalecido el *Fondo Jalisco de Fomento Empresarial (FOJAL)*. Entre el año 2013 y 2017 se ha destinado una inversión superior a los 2,600 millones de pesos, se ha capacitado a más de 82 mil emprendedores y empresarios, y se han otorgado 43,097 créditos en beneficio de las micro, pequeña y mediana empresa de Jalisco, según datos del Sistema de Monitoreo de Indicadores del Desarrollo de Jalisco (MIDE).

También se puso en operación el *Programa Estatal de Fortalecimiento al Empleo en Apoyo a Desempleados y Subempleados*, el cual brinda apoyo a desempleados y subempleados para su inserción en el mercado laboral, así como a micro y pequeños empresarios nuevos o en crecimiento. En este mismo sentido, en coordinación con la federación, se impulsó el *Programa Capacitación para el Trabajo y Certificación Especializada*, a través del cual se

imparte capacitación formal en y para el trabajo, con el fin de mejorar las habilidades y destrezas de personas en edad laboral, formándolas para establecer empresas y fomentando el autoempleo; para esto, entre 2016 y 2017 se han asignado al programa recursos federales y estatales por más de 200 millones de pesos.

Para incrementar la comercialización de los productos locales se pusieron en operación los programas *Ferias, Exposiciones y Encuentros de Negocios Nacionales y Ferias y Exposiciones Artesanales*; por medio de ellos se otorgaron apoyos económicos para que las pequeñas y medianas empresas del estado de Jalisco participaran en ferias y exposiciones nacionales. Su principal objetivo fue brindar a las pequeñas y medianas empresas un canal de comercialización en el mercado nacional a través de su participación en ferias y exposiciones dentro del pabellón Jalisco. Entre 2015 y 2017 se desarrollaron más de 137 ferias y exposiciones, sirviendo de plataforma para las empresas jaliscienses y sus productos.



Con capacitación y equipo, las micro, pequeñas y medianas empresas se encuentran hoy mejor preparadas para competir en el mercado.

Las micro y pequeñas empresas son de suma importancia, ya que como se indicó anteriormente concentran más del 60% del empleo. Sin embargo, la inversión de capital y los niveles de productividad con las que operan son limitados, lo que condiciona su crecimiento y sostenibilidad en el largo plazo. Es debido a esto que se puso en marcha el *Programa Jalisco Competitivo*, subcomponente Bienempleado, este programa busca incrementar la cultura del emprendimiento a través de capacitaciones y apoyos productivos y su población objetivo son las micro, pequeñas y medianas empresas, las cuales son apoyadas con recursos para la adquisición de equipo, herramienta, maquinaria y mobiliario productivo. Entre los años 2013 y 2017 se han beneficiado a más de 4,000 personas.

Una persona mejor preparada, además de ser más productiva, obtiene mejores ingresos y condiciones de trabajo que contribuyen a una mejor calidad de vida. En aras de mejorar el nivel de instrucción de las personas ocupadas o en busca de un empleo y para facilitar su inclusión en el mercado laboral, se puso en marcha el *Programa estatal de capacitación, certificación y microemprendimiento para buscadores de empleo*. En la misma línea se puso en operación el programa *Becas escuelas particulares para educación básica, media superior, superior (normales) y capacitación para el trabajo*; el objetivo de este programa es apoyar a los alumnos que presentan un buen rendimiento escolar y situación económica difícil para que continúen o concluyan sus estudios.

El emprendimiento de negocios puede resultar un desafío, ya que las exigencias del mercado establecen elevados estándares de producción que son de difícil alcance, además de que hay empresas que tienen escasa o nula capacitación de personal, lo que condiciona su crecimiento, conscientes de esta situación se diseñó e implementó el *Programa Jalisco Competitivo*, subprograma *Impulso al Emprendimiento a través de Procesos de Incubación y Aceleración*. Con los incentivos que se otorgan, se apoya la creación y el desarrollo de nuevos negocios y se fortalecen las capacidades de los emprendedores, reduciendo los costos de operación y haciendo más competitivas sus empresas.

RECONFIGURACIÓN DEL MARCO NORMATIVO EN MATERIA DE EMPLEO

Durante los primeros cinco años de la actual administración se han diseñado e implementado reformas a la *Ley para el Desarrollo Económico del Estado de Jalisco* encaminadas a establecer condiciones jurídicas favorables para avanzar en la promoción del empleo. Entre las modificaciones más relevantes se encuentran las realizadas al artículo 6 en su fracción XIII, que tiene ahora como uno de sus objetivos

el fomento a la generación y conservación de empleos, así como la construcción de una cultura emprendedora y de autoempleo, en especial en las zonas más desprotegidas en el Estado, a través de la aplicación de programas de promoción económica de contenido social.

Por su parte, el artículo 24 faculta a la *Secretaría de Desarrollo Económico* (SEDECO) para que sea ésta la que impulse a las micro, pequeñas y medianas empresas, ya sea de forma directa o por conducto de los organismos públicos que de ella dependen, a través de diversas acciones, como brindar atención prioritaria en la protección de la planta productiva y la conservación de empleos.

Por otro lado, con las modificaciones al artículo 33 se le confiere a la Junta de Gobierno del *Consejo Estatal de Promoción Económica* (CEPE), la atribución de tramitar ante la *Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas* (SEPAF) del Gobierno del Estado, el cobro de garantías y créditos fiscales, además de integrar a dicha Junta de Consejos a la SEDECO, la SEPAF, la *Secretaría de Desarrollo e Integración Social* (SEDIS) y a la *Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Territorial* (SEMADET). Se le brindan atribuciones al Director General del mismo Consejo para gestionar ante la SEPAF la autorización del Poder Legislativo para que el Estado se constituya en garante de terceros, abonando así a una mayor simplificación de trámites y a una mayor eficiencia. Por su parte, con las modificaciones al artículo 61 se garantiza una mejor coordinación del gobierno estatal con las autoridades municipales, lo cual tiene incidencias positivas para el desarrollo local.

Conclusiones

Como se ha podido observar, Jalisco muestra importantes avances en la reducción del desempleo. La tasa de desocupación se ubica en los niveles más bajos logrados por cualquier administración estatal. Además, se han creado en las regiones del estado oportunidades laborales acordes con sus potencialidades y vocacionamientos. Así mismo, se ha mejorado el nivel de preparación de las personas que se encuentran laborando, de modo que casi la cuarta parte de la población ocupada cuenta con estudios de educación media superior y superior. Adicionalmente, y como resultado del crecimiento del empleo, se ha reducido la cantidad de personas subocupadas y aquellas empleadas en el sector informal.

No obstante lo anterior, el reto para la presente administración estatal y la próxima será mantener el crecimiento del empleo y mejorar su calidad, pues el porcentaje de trabajadores subordinados y remunerados con prestaciones laborales prácticamente se ha mantenido igual en lo que va de la presente administración (en 5 años se logró incrementar un punto este valor).

La ampliación de las oportunidades laborales al interior del estado reduce la concentración poblacional en el AMG, aminora la demanda de bienes y servicios en la capital del Estado y, a la vez, genera un desarrollo regional más equilibrado, por ello, es preciso continuar con la tendencia de crecimiento del empleo en las regiones del estado.

Referencias

- Alter Chen, M. (2012). *La economía informal: definiciones, teorías y políticas*. Cambridge: WIEGO.
- Froy, F. y Giguère, S. (2011). *Creación de empleos duraderos. Guía para regenerar empleo de calidad a nivel local*. París: OCDE.
- Gobierno de Jalisco (31 de marzo de 2012). *Ley para el Desarrollo Económico del Estado de Jalisco*. En Periódico Oficial "El Estado de Jalisco", págs. 4-17.
- Gobierno de Jalisco. (2014). *Primer Informe de Gobierno (Tomo I)*. Guadalajara: Gobierno de Jalisco.
- Gobierno de Jalisco. (2015). *Segundo Informe de Gobierno (Tomo I)*. Guadalajara: Gobierno de Jalisco.
- Gobierno de Jalisco. (2016a). *Plan Estatal de Desarrollo Jalisco 2013 - 2033. Actualización 2016*. Guadalajara: Gobierno de Jalisco. Recuperado de: <https://seplan.app.jalisco.gob.mx/biblioteca/archivo/verDocumento/1049>
- Gobierno de Jalisco. (2016b). *Tercer Informe de Gobierno (Tomo I)*. Guadalajara: Gobierno de Jalisco.
- Gobierno de Jalisco. (2017). *Cuarto Informe de Gobierno (Tomo I)*. Guadalajara: Gobierno de Jalisco.

- Gobierno de Jalisco. (28 de marzo de 2017). Sistema de Monitoreo de Acciones y Programas Públicos. Recuperado 04 de junio de 2017, de <https://programas.app.jalisco.gob.mx/programas/panel/buscar>
- Gobierno de Jalisco. (2018). Quinto Informe de Gobierno (Tomo I). Guadalajara: Gobierno de Jalisco.
- Gobierno de Jalisco. (2018). MIDE Jalisco. Recuperado el 3 de mayo de 2018, de <https://seplan.app.jalisco.gob.mx/mide/panelCiudadano/inicio>
- Gobierno de la República (30 de diciembre de 2002). Ley para el Desarrollo de la Competitividad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa. En Diario Oficial de la Federación.
- Heath, J. (2018). La brecha laboral. *Análisis y Perspectivas económicas de México*. Obtenido de: <https://jonathanheath.net/la-brecha-laboral-2/>
- INEGI. (2018). Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) 2013 - 2017. Recuperado el 18 de abril de 2018, de <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/regulares/enoe/>
- OIT. (2013). La economía informal y el trabajo decente: una guía de recursos sobre políticas, apoyando la transición hacia la formalidad. Ginebra: OIT.
- OIT. (2015). La economía informal y el trabajo decente: una guía de recursos sobre políticas, apoyando la transición hacia la formalidad. Ginebra: OIT.
- Ruiz Nápoles, P. y Ordaz, J. L. (2011). Evolución reciente del empleo y el desempleo en México. En *Economía UNAM*, 8 (23), págs. 91-105.
- Silva Lira, I. (2003). Metodología para la elaboración de estrategias de desarrollo local. Santiago de Chile: CEPAL.

AUTOR**José Martínez Graciliano**

Maestro en Administración por la Universidad de Guadalajara, ha participado en la coordinación y asesoría técnica de planes y programas de alcance estatal, regional y municipal. Profesor titular del Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Occidente (ITESO) y el Sistema Virtual de la Universidad de Guadalajara. Se ha desempeñado en diferentes cargos directivos en la administración estatal en áreas relacionadas con la planeación y evaluación del desarrollo territorial.



4. Jalisco el gigante agroalimentario



4. Jalisco el gigante agroalimentario

Selene Liliana Michi Toscano

José Martínez Graciliano

La seguridad alimentaria es una prioridad estratégica para el mundo. De acuerdo con las proyecciones de la *Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura* (FAO), habrá 9 mil 700 millones de habitantes para el año 2050, 2 mil 300 millones más que en la actualidad, por ello las políticas públicas enfocadas en garantizar la disponibilidad y acceso a la alimentación de la población tomarán aún más relevancia.

El acceso a la alimentación es uno de los principales problemas que enfrenta la comunidad internacional en el siglo XXI (Torres, 2014). Esto se deriva de la incapacidad de distintas naciones de abastecer su demanda interna, ya que muchas veces dependen de la importación de alimentos de otras regiones. Así, dada la creciente demanda de productos agrícolas con fines alimentarios, se están experimentando cambios sin precedentes que, de acuerdo con la FAO, ofrecen grandes oportunidades para los países en desarrollo, que deberán estar atentos a las necesidades básicas del consumo interno y a la exportación de aquellos productos que puedan ofrecer a nivel internacional (FAO, 2013). Los productos agroalimentarios son, entonces, de gran importancia para cualquier sociedad, país o región, por ser bienes de primera necesidad para sus poblaciones.

De este modo, entenderemos por “agroalimentario” a todo aquello que tiene relación con los bienes y servicios que tienen como base a los productos del campo que, de manera directa o luego de un proceso de transformación en la industria alimentaria, tienen como destino final el consumo humano.

Debido al papel fundamental que poseen los productos agroalimentarios, 108 productos de este sector se encuentran considerados dentro del *Índice Nacional de*

Precios al Consumidor (INPC) y sus precios tienen un peso de 23.3% en el índice. El comercio de estos productos ha aumentado significativa y constantemente con el paso del tiempo, creando un sector comercial con gran potencial competitivo. Sin embargo, el crecimiento acelerado de las agroindustrias también ha presentado algunos riesgos en términos de equidad, sostenibilidad e inclusión (FAO, 2013).

Para evitar un entorno desfavorable, los distintos niveles de gobierno deben diseñar e implementar estrategias destinadas a fortalecer el campo y a lograr un equilibrio entre la oferta y la demanda, por lo que, entre otras cosas, se vuelve necesario reactivar la estructura agrícola para poder garantizar el abasto permanente interno y reducir la vulnerabilidad ante la dependencia de las importaciones (Torres, 2014).

A pesar de la importancia que tienen los productos agroalimentarios, un problema en nuestro país ha sido el creciente abandono del campo, situación con implicaciones de índole económico, social, ambiental y cultural que afectan directamente el bienestar de nuestra población. Entre algunas de las principales implicaciones se encuentran la expulsión a Estados Unidos de millones de migrantes, el recrudecimiento de las desigualdades que afectan sobre todo a la población más vulnerable, un socavamiento en la seguridad alimentaria del país y un severo deterioro ambiental, por mencionar algunos.

El gobierno estatal ha reconocido la importancia agrícola y los riesgos de no atender este sector, por lo que ha hecho una apuesta por el campo a través de una política sólida reflejada en un conjunto de objetivos y estrategias plasmados en el *Plan Estatal de Desarrollo* (PED), así como

en una serie de acciones emprendidas desde el comienzo de la administración, enfocadas principalmente hacia el impulso, reactivación e innovación para el campo; esto ha contribuido al logro de mayores niveles de desarrollo sectorial, en concreto, de ciertas ramas tanto del sector agroindustrial como del sector agropecuario, logrando con ello que Jalisco sea reconocido actualmente en México como el *Gigante Agroalimentario*.

Así, Jalisco es considerado un referente en el sector, tanto a nivel nacional como en el mercado internacional. El estado se ha consolidado en los últimos años como el gran productor agroalimentario de México: alimentos básicos de consumo masivo en el país y alimentos y derivados de alta demanda en los mercados internacionales. Ha tenido un crecimiento acelerado en los últimos cinco años en el sector, lo que ha generado mayor valor de la producción, creación masiva de empleo, mayor bienestar para la gente del campo y acceso a alimentos de calidad para la población. Estos logros se han consolidado gracias a la apertura del estado en temas de innovación, modernidad y diversificación.

Particularmente, entre los años 2012 y 2016 los productos del campo de Jalisco incrementaron su presencia en los mercados internacionales, pasando de 35 a 80 países (Gobierno de Jalisco, 2015), lo que trajo consigo que el valor de las exportaciones aumentara de 1,369.5 millones de dólares a 2,358.5 millones en ese periodo (Secretaría de Desarrollo Rural, 2017), esto gracias a un trabajo coordinado entre productores, agro-empresarios, instituciones, funcionarios, consumidores, investigadores y técnicos. Aquí la tecnología, la capacitación constante y las ciencias aplicadas al campo han sido piezas clave.

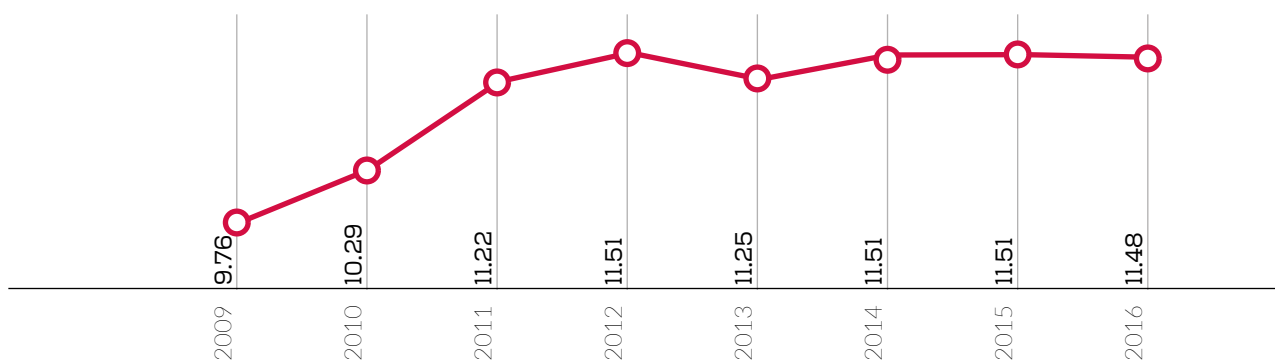
La contribución de Jalisco al Producto Interno Bruto (PIB) agroalimentario nacional que lo sitúa por encima de las entidades federativas del país, el incremento de las agroexportaciones, la diversidad de países a los que llegan los productos agrícolas jaliscienses, así como el liderazgo a nivel nacional en la producción agrícola y pecuaria, orgulloosamente hacen de Jalisco el Gigante Agroalimentario de México.

DESARROLLO DEL SECTOR AGROALIMENTARIO

El PIB expresa de manera simplificada el valor de la producción de bienes y servicios de un país y es útil para monitorear el crecimiento de los diferentes sectores; para este caso en particular hablamos del PIB agropecuario nacional, que da cuenta del crecimiento de la producción de bienes y servicios dentro del sector agropecuario. En 2016, Jalisco logró aportar el 11.48% del PIB agropecuario nacional, consiguiendo con ello un crecimiento de 1.72 puntos porcentuales respecto al año 2009, lo que refleja el dinamismo del campo jalisciense y el crecimiento de la economía rural del estado (INEGI, 2017).

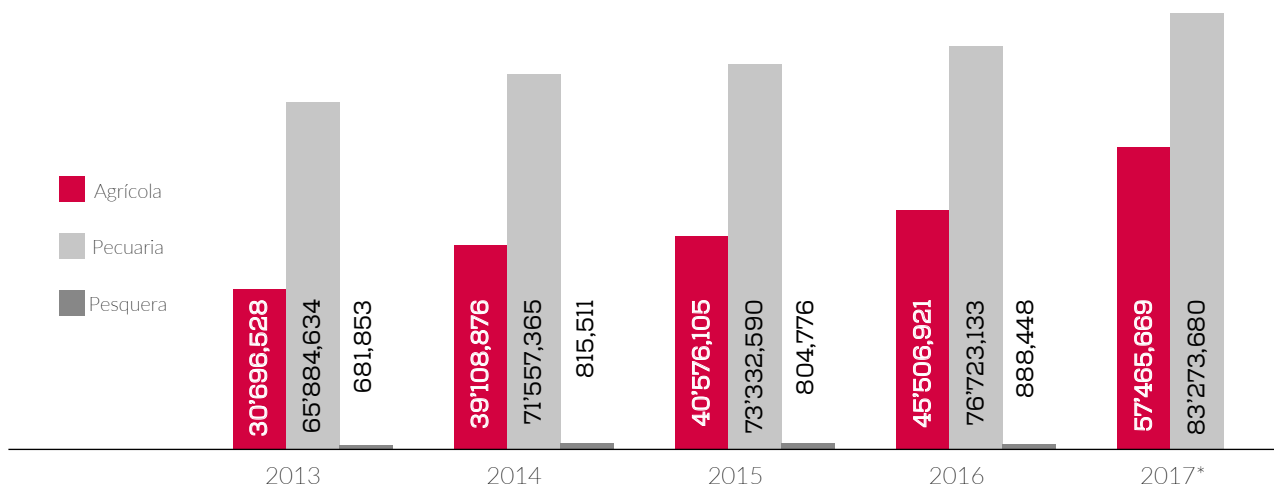
El liderazgo de Jalisco en la participación del PIB agropecuario nacional es histórico, pues por más de 10 años se ha ubicado en la primera posición, seguido de los estados de Michoacán, Sinaloa, Veracruz y Sonora; estas cinco entidades federativas, entre las que se incluye Jalisco, acumularon en 2016 más del 40% del PIB agropecuario nacional.

Figura 4.1 Porcentaje de participación de Jalisco en el PIB agropecuario Nacional. Serie anual 2009-2016



Elaboración propia con base en Mide con datos del Sistema de Cuentas Nacionales de México de INEGI. Producto Interno Bruto por Entidad Federativa, 2009-2016 (último dato publicado en diciembre de 2017).

Figura 4.2 Valor de la producción agropecuaria y pesquera. Jalisco 2013-2017 (Miles de pesos)



*La información disponible de la producción pesquera para Jalisco 2017 no se encontró disponible en la página del Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera, <https://www.gob.mx/siap>, consultada el 4 de junio de 2018.

Elaboración propia con base en datos del Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera.

Cabe destacar que entre 2013 y 2017 el valor de la producción agrícola en Jalisco creció 87%, mientras que la producción pecuaria en el mismo periodo aumentó 26%. Los incrementos de la producción agrícola están asociados principalmente al crecimiento de la producción de berries,¹ que alcanzó en 2017 una superficie sembrada de 6,418 hectáreas. La producción pesquera, por su parte, también tuvo importantes avances; entre los años 2013 y 2016 el valor de su producción sobrepasó el 100%. Más adelante en este mismo capítulo se analizará con mayor profundidad cómo se encuentra cada uno de estos sectores productivos y qué productos sobresalen por su volumen de producción, figura 4.2.

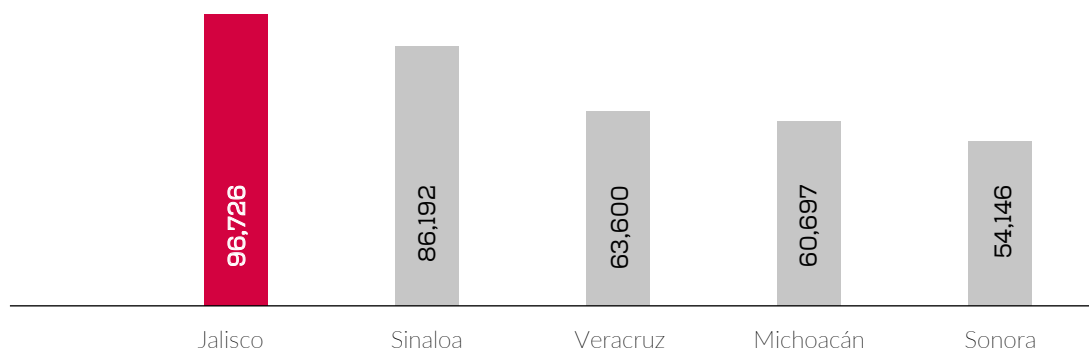
La contribución de Jalisco al PIB agropecuario nacional no solo debe verse como una cifra simple; detrás del PIB agropecuario jalisciense hay un conjunto de esfuerzos y acciones que se realizan desde diferentes trincheras: productores, trabajadores del campo, el gobierno, la academia, empresas privadas y un sinnúmero de actores que trabajan incansablemente por hacer del campo jalisciense un mercado competitivo que, en primera instancia, satisfaga las necesidades de la demanda nacional, pero que también tenga la capacidad y calidad para competir en ámbitos internacionales y satisfacer las necesidades de sus socios comerciales.

Empleo en el sector primario

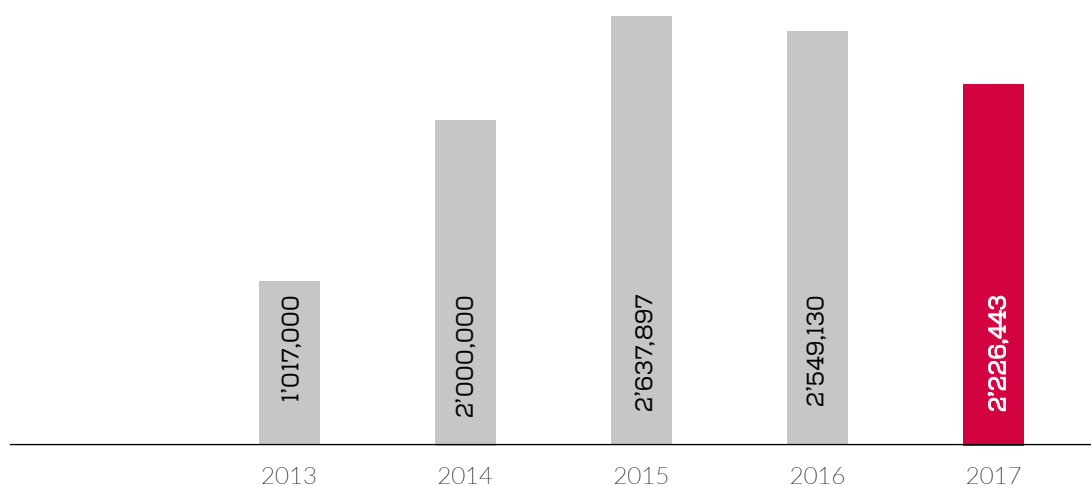
El Gobierno de Jalisco no solo se ha preocupado por incrementar la competitividad y capacidad de producción del sector agropecuario, sino también por mejorar la calidad de vida de la gente que trabaja y se dedica al campo; es así que se han hecho esfuerzos por incrementar el número de asegurados en el sector primario.

El campo jalisciense también es líder en la aportación a nivel nacional del trabajo formal en el medio rural. Entre los años 2010 y 2017 el porcentaje de trabajadores asegurados en la división económica de la agricultura, ganadería, silvicultura, pesca y caza se incrementó un 61%. Al cierre de 2017, esta división económica concentró más de 96 mil trabajadores asegurados, lo que sitúa a Jalisco por encima de las entidades federativas que más contribuyen al PIB agropecuario nacional.

1 Fresa, arándano, zarzamora y frambuesa.

Figura 4.3 Principales entidades en generación de empleos asegurados por el IMSS en el sector primario, 2017

Elaboración propia con base en información del Instituto de Información Estadística y Geográfica del Estado de Jalisco (IIEG), con datos proporcionados por el IMSS.

Figura 4.4 Volumen contratado de producción de grano. Jalisco, 2017 (Toneladas)

Elaboración propia con base en información del Instituto de Información Estadística y Geográfica del Estado de Jalisco (IIEG), con datos proporcionados por el IMSS.

Agricultura por contrato

El cultivo del maíz es una de las actividades más importantes de Jalisco debido a la superficie sembrada y al número de productores que participan en esta cadena. La producción de maíz se realiza en el ciclo primavera-verano y participan aproximadamente 126 mil productores, cada uno de los cuales tiene un promedio de 6 hectáreas; ellos necesitan apoyos y asesorías especializadas para la producción debido a ciertas limitantes naturales o económicas.

En el marco del programa *Agricultura por Contrato*, Jalisco se posicionó como líder nacional por quinto año consecutivo, con un volumen contratado de producción

de más de 2 millones 200 mil toneladas de granos y la participación de 26 mil productores (Gobierno de Jalisco, 2015). Sin embargo, no solo se trata de producir más y con mejores condiciones para los productores, sino de analizar el mercado, las nuevas oportunidades, diversificar y sobre todo proteger el medio ambiente. Para eso, de manera paralela el Gobierno de Jalisco apoyó a 26 mil productores para la adquisición de 51,989 sacos de semilla de maíz amarillo. Esto permitió la reconversión productiva de maíz blanco a maíz amarillo en 52 mil hectáreas, inhibiendo los efectos negativos de las importaciones de este tipo de maíz en la balanza comercial y logrando en el largo plazo que la demanda doméstica de maíz amarillo sea satisfecha con la producción local.

Valor de la producción agrícola

Existen condiciones en Jalisco como su clima, la demanda local, los recursos naturales disponibles y la experiencia de productores y trabajadores del campo que hacen que ciertos productos agrícolas destaquen por su nivel de producción a nivel nacional. Es así como en el año 2017 Jalisco

encabezó a nivel nacional la producción de 19 cultivos, entre ellos el agave, los pastos y praderas, el maíz forrajero en verde, la frambuesa, el tomate verde, el tamarindo, la orquídea y el pasto en tapete. Además, ocupa el segundo lugar a nivel nacional en 11 de sus cultivos, entre los que sobresalen el maíz en grano, la caña de azúcar, el aguacate, el arándano y la sandía.

Tabla 4.1 Productos agrícolas en los que destaca Jalisco a nivel nacional, por el valor de la producción 2017

Primeros lugares		Segundos lugares	
Cultivo	Valor de la producción (miles de pesos)	Cultivo	Valor de la producción (miles de pesos)
Agave	11'700,236.37	Maíz grano	14'880,144.34
Pastos y praderas	5'353,777.48	Caña de azúcar	5'168,796.02
Maíz forrajero en verde	3'373,822.37	Aguacate	2'790,493.83
Frambuesa	1'647,801.41	Arándano	524,088.75
Tomate verde	459,323.77	Sandía	458,150.48
Tamarindo	134,667.23	Elote	352,389.08
Orquídea (gruesa)	122,756.40	Semilla de maíz grano	269,095.38
Pasto tapete	106,159.55	Semilla de caña de azúcar	136,143.23
Coco fruta	98,643.39	Zarzamora	113,003.90
Chía	86,860.18	Ciruela	80,730.00
Lima	38,268.64	Garbanzo porquero	1,950.69
Pitaya	36,026.47		
Garbanzo forrajero	28,264.54		
Membrillo	27,428.05		
Cártamo forrajero en verde	15,251.62		
Helecho (manejo)	3,868.27		
Flor hawaiana	3,481.94		
Palma de ornato (planta)	301.88		
Eucalipto	4.32		

Elaboración propia con base en datos del Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera (SIAP).

En el ámbito local, por el valor de su producción, se destacan los cultivos de maíz en grano y el agave. En el primer caso, en 2017 se sembró una superficie superior a las 593 mil hectáreas y se obtuvo un valor de la producción de 14,880'144,000 pesos; en el caso del agave, se sembraron

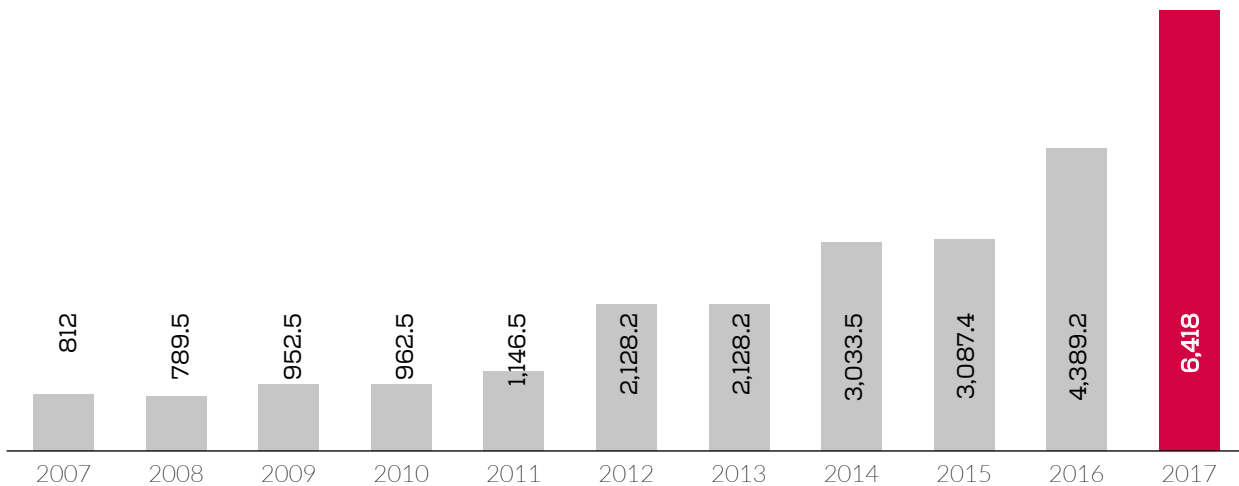
casi 66 mil hectáreas y se alcanzó un valor de producción de 11,700'236,000 pesos. Este par de cultivos concentró 46% del valor de producción agrícola obtenido en este periodo.

Tabla 4.2 Principales cultivos por su valor de producción Jalisco, 2017

Posición	Cultivo	Producción (en toneladas)	Valor producción (en miles de pesos)	Participación porcentual
1	Maíz grano	4'024,863.86	14'880,144.34	26%
2	Agave	1'132,611.42	11'700,236.37	20%
3	Pastos y praderas	13'805,000.43	5'353,777.48	9%
4	Caña de azúcar	7'439,307.25	5'168,796.02	9%
5	Maíz forrajero en verde	5'745,138.53	3'373,822.37	6%
6	Aguacate	169,688.15	2'790,493.83	5%
7	Tomate rojo (jitomate)	219,134.47	1'754,815.74	3%
8	Chile verde	149,763.82	1'671,571.23	3%
9	Frambuesa	86,060.37	1'647,801.41	3%
10	Sorgo grano	179,863.74	652,688.67	1%

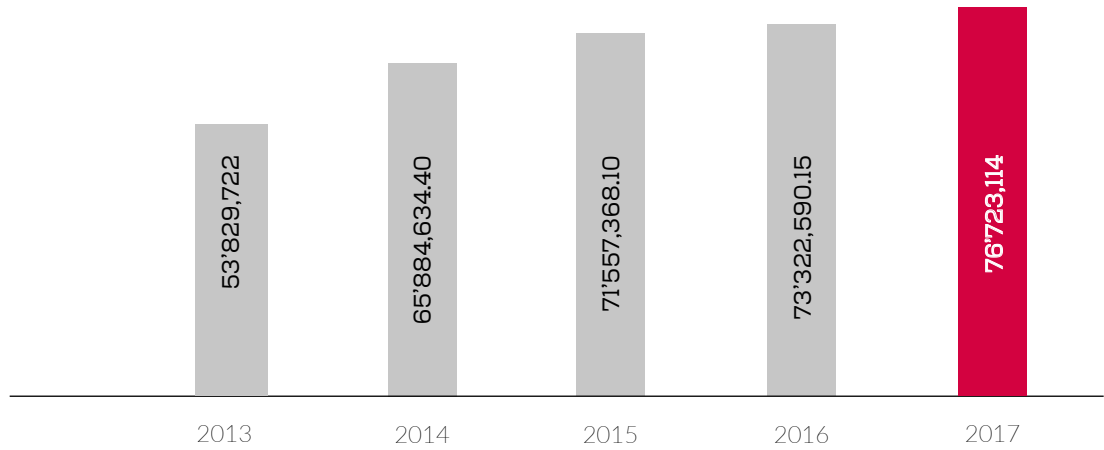
Elaboración propia con base en datos del Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera (SIAP).

El liderazgo de Jalisco a nivel nacional en la producción de *berries* es contundente. Muestra de ello es el comportamiento del volumen de hectáreas sembradas de estas frutas en los últimos 10 años, pues se alcanzó un crecimiento del 690%, pasando de 812 hectáreas sembradas al 2007 a 6,418 en 2017, lo que contribuye a que México se mantenga dentro de los países más importantes del mundo en la exportación de estos productos.

Figura 4.5 Superficie por hectáreas sembrada de berries (fresa, arándano, zarzamora y frambuesa) en el estado de Jalisco, serie anual 2007 - 2017

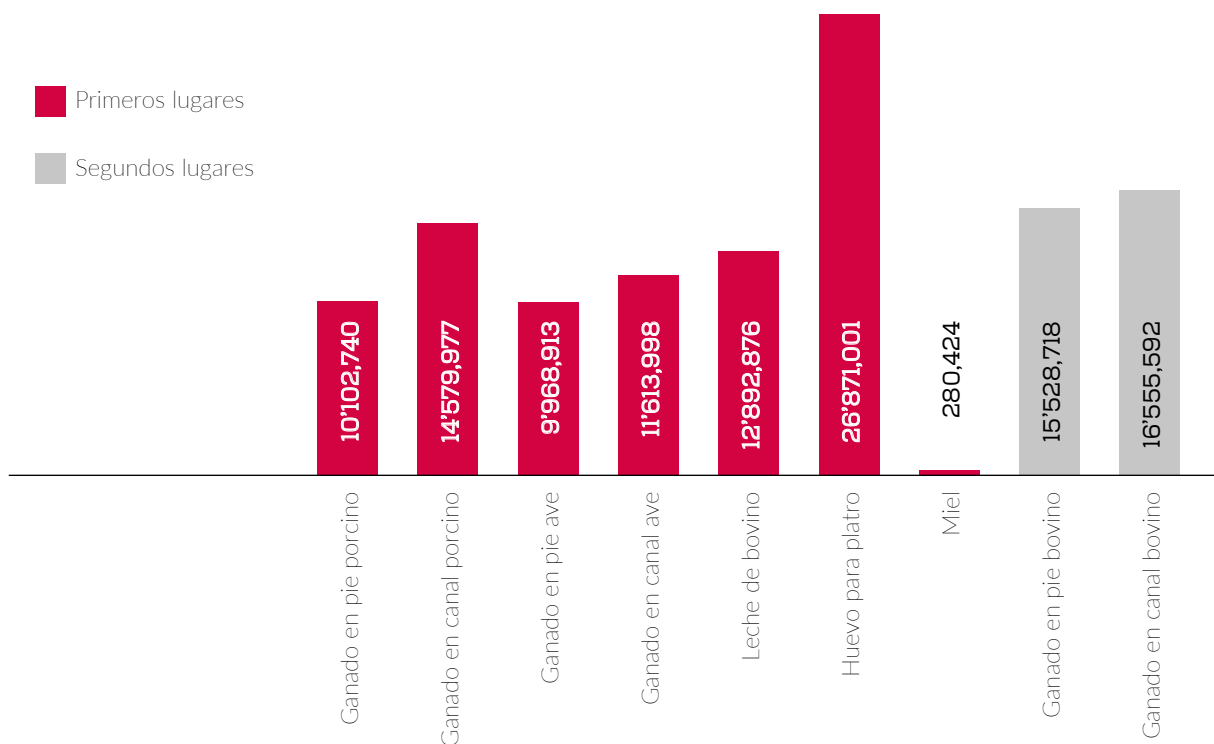
Elaboración propia con base en Mide con datos de Cierre de producción agrícola por Estado, del Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera (SIAP), de SAGARPA y de la Dirección de Fomento Agropecuario y Hortofrutícola de la SEDER.

Figura 4.6 Valor de la producción pecuaria Jalisco 2013-2017 (en miles de pesos)



Elaboración propia con base en información de MIDE, con datos del SIAP.

Figura 4.7 Liderazgos de Jalisco en productos pecuarios a nivel nacional, 2017 (valor de la producción en miles de pesos)



Elaboración propia con base en datos del SIAP.

Valor de la producción pecuaria

Jalisco no solo destaca a nivel nacional en la producción agrícola sino también en la pecuaria, donde se ha consolidado como una de las entidades federativas más

importantes del país gracias a que ha logrado mantener un crecimiento constante en este rubro en los primeros cinco años de la presente administración estatal. Para 2017, el valor de la producción pecuaria superó los 76 mil millones de pesos, lo que representa un crecimiento casi del cincuenta por ciento (42.6%) con relación al valor de la producción obtenida en el año 2013.

Principales productos pecuarios

Jalisco aporta una parte importante de la producción pecuaria a nivel nacional. En el año 2017 más del 50% de la producción nacional de huevo para plato, 20% de la producción de leche y un 20% del ganado en canal porcino fue producido en tierras jaliscienses. Otros productos pecuarios cuya producción encabezó Jalisco en el mismo periodo fueron la producción de ganado porcino en pie, la producción de ave en pie y en canal y la producción de miel; es, además, segundo productor a nivel nacional de ganado bovino en pie y canal. Estos logros han sido resultado tanto de los apoyos que se han brindado a los productores rurales, como de los dados para la adquisición de sementales y la tecnificación de rastros, entre otras acciones.

Sanidad e inocuidad²

Un pilar fundamental para asegurar la competitividad del sector pecuario es la mejora de la sanidad, ya que a través del control y vigilancia se previenen, controlan y erradican enfermedades. Esta condición es elemental para ofrecer las garantías necesarias a los mercados de destino de las exportaciones del sector y de igual forma para ofrecer productos sanos y de calidad a la demanda doméstica. Durante 2016 el Gobierno del Estado invirtió en materia de sanidad más de 80 millones de pesos, lo que permitió continuar con la exportación de becerros a Estados Unidos, además de lograr mantener en operación 36 rastros y plantas Tipo Inspección Federal (TIF) en el estado, así como contar con 13 municipios libres del gusano barrenador del hueso del aguacate, que permitió certificar 14,065 hectáreas para la exportación a Estados Unidos. En 2017 se destinaron más de 156 millones de pesos para continuar con los esfuerzos en el control de plagas y enfermedades, propiciando un incremento de las exportaciones dada la calidad de los productos locales.

Desarrollo de mercados

Los esfuerzos en productividad, sanidad e inocuidad no son suficientes si no se complementan con un adecuado desarrollo de mercados, es por ello que en Jalisco se ha fomentado la realización de eventos que propicien dicho desarrollo. En ese sentido, Jalisco ha sido sede de más de 30 foros nacionales e internacionales relacionados con el sector agropecuario, en los que se han presentado más de 6 mil participantes. Además, por primera vez en el estado, se llevó a cabo la *IV Conferencia Mundial sobre Bienestar Animal* de la Organización Mundial de Sanidad Animal (OIE), con la participación de delegados de 170 países, colocando a México y a la entidad en el foco de la atención internacional. En la *FOODEX Japón 2016* (la segunda feria de alimentos más grande del mundo) participó la delegación más grande de productores de Jalisco de los últimos años, y en 2017 se efectuó la *XIX Muestra internacional de ganado bovino de raza Charolais*, en la que los productores locales tuvieron la oportunidad de conocer los últimos avances en el mejoramiento genético y ampliar las oportunidades de comercialización de esta raza.

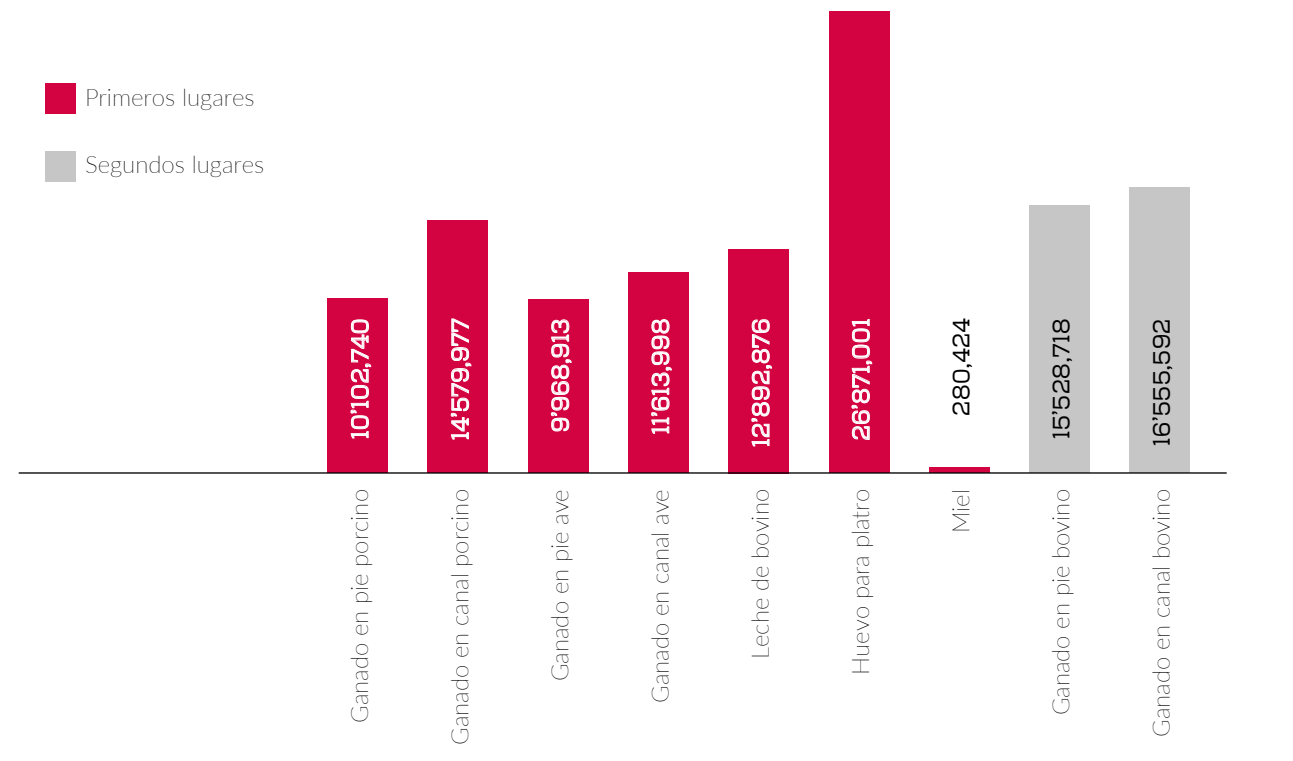
Productos pesqueros destacados

En materia pesquera y acuícola, Jalisco muestra un fuerte repunte y una diversidad de oferta en crecimiento. Las especies más representativas son la tilapia, el bagre, la rana, la carpa, el pargo y la trucha; el valor de la producción pesquera en Jalisco alcanzó un crecimiento del 461%, al pasar de 9,913.87 toneladas en el año 2012 a 55,680 toneladas en 2016 (SIAP, 2016). El sector pesquero y acuícola de Jalisco concentra 5 mil empleos fijos, distribuidos en 264 granjas acuícolas registradas (más las que se encuentran en proceso) y en las zonas de captura establecidas en Chapala, altamar y presas del estado.

Como resultado de estos datos, Jalisco ocupó el primer lugar nacional en la producción de tilapia con 32,039 toneladas y consiguió la firma del convenio del *Programa de Intercambio para el Desarrollo y Fortalecimiento de la Industria Acuícola entre Jalisco y Chile*, autorizado por el Fondo de Cooperación México-Chile (SEDER, 2017).

2 Característica que garantiza que los alimentos que consumimos no causan daño a nuestra salud, es decir, que durante su producción se aplicaron medidas de higiene para reducir el riesgo de que los alimentos se contaminen.

Figura 4.7 Liderazgos de Jalisco en productos pecuarios a nivel nacional, 2017
(valor de la producción en miles de pesos)



Elaboración propia con base en datos del SIAP.

OFERTA GUBERNAMENTAL PARA EL DESARROLLO AGROPECUARIO

El trabajo coordinado entre el Gobierno Estatal y el sector privado ha sido fundamental para el crecimiento y las mejoras de los diversos indicadores de productividad y competitividad frente a los mercados globales. En el marco del objetivo 9, “Incrementar de forma sostenible la productividad y rentabilidad de las actividades del sector primario”, de la versión actualizada del *Plan Estatal de Desarrollo Jalisco 2030-2033* (PED), que busca garantizar el bienestar de los trabajadores del campo y la seguridad alimentaria del Estado, así como el impulso de la productividad del sector agroalimentario, se diseñaron e implementaron distintos programas y acciones gubernamentales claves para el posicionamiento de Jalisco como líder a nivel nacional.

En la producción de maíz y otros granos, al inicio de la administración se identificó una gran oportunidad de mercado debido a que existe una demanda aproximada de 2.2 millones de toneladas de maíz amarillo para la industria almidonera local y 8 millones de toneladas de maíz amarillo y sorgo para la industria pecuaria (Gobierno de Jalisco, 2015). Ante esta gran oportunidad del sector se diseñó el *Programa Apoyo a la Agricultura a través de Insumos Estratégicos*, el cual apoya a los productores jaliscienses para la adquisición de semilla nacional, a fin de contribuir al impulso, incremento y rentabilidad de la producción. En el año 2012 existían 7,935.96 hectáreas de maíz bajo el programa de alta productividad, mientras que a finales del 2017 se alcanzaron las 51,989 hectáreas, lo que demostró un desempeño sobresaliente del programa (Gobierno de Jalisco, 2018). A través de los hallazgos de una evaluación realizada al programa, se encontró que una de las fortalezas del mismo es el proceso de selección de sus beneficiarios, el cual está estandarizado y sistematizado, además de que cuenta con los mecanismos para su difusión pública exitosa.



Jalisco se ha convertido en uno de los principales productores de maíz en el país.

Por otro lado, una de las problemáticas que enfrentan los productores agropecuarios de Jalisco es el riesgo por las condiciones climatológicas, sin embargo, solamente un bajo porcentaje de los productores contratan seguros que protejan sus actividades. Por ello, y con la intención de que el sector cuente con el aseguramiento necesario en su inversión productiva ante afectaciones por desastres naturales, se creó el *Programa Apoyo a Pequeños Productores* en su componente *Atención a Siniestros Agropecuarios*, el cual atiende a todos aquellos productores que no cuentan con algún tipo de seguro público o privado y que se vean afectados por desastres naturales relevantes. Durante el año 2015 se alcanzó el nivel más alto de tierras con actividad agropecuaria aseguradas, con 694,236.71 hectáreas (Gobierno de Jalisco, 2018).

En lo que respecta al sector lechero, Jalisco es el principal productor a nivel nacional, sin embargo se identificó que los productores a pequeña escala carecen de instalaciones modernas y presentan problemas con respecto a la salud animal, al mejoramiento genético, al rendimiento lechero, así como a la calidad de la leche (Gobierno de Jalisco, 2015); por esto, con el *Programa Apoyo a la Ganadería y el Sector Lechero* se ha facilitado la adquisición de infraestructura y equipo para incrementar la rentabilidad de los productores.

Por otra parte, satisfacer las necesidades de la población implica considerar la sustentabilidad. En este sentido, se ha protegido a los grupos de productores de las regiones con poca disponibilidad de agua y procesos de erosión del suelo para aprovechar sustentablemente los recursos naturales mediante proyectos de conservación de suelo y agua, así como construcción de obras de almacenamiento y manejo de los recursos hídricos (Gobierno de la República, 2016). A través de las acciones del *Programa Apoyo a Pequeños Productores* en su componente *Infraestructura Productiva para el Aprovechamiento Sustentable de Suelo y Agua*, la capacidad de almacenamiento de agua para fines pecuarios se incrementó de 5'096,341 metros cúbicos en 2012, a 5'534,583 metros cúbicos en el año 2014, para alcanzar 6'650,625.57 en 2017 (Gobierno de Jalisco, 2018).

Con la consideración sobre la importancia que tienen los recursos hídricos para la actividad agrícola, también se ha implementado el *Programa Construcción y Distribución de Redes Hidroagrícolas*, el cual busca asegurar el volumen de agua al incorporar e incrementar la superficie agrícola de riego tecnificado, mejorando con ello los rendimientos y la producción. Con este tipo de acciones se busca obtener un ahorro del 20% en el uso del agua y energía eléctrica. Los resultados del programa se han visto reflejados



Una de las grandes apuestas de la administración estatal ha sido cuidar la calidad e inocuidad de los productos agroalimentarios.

en la cantidad de hectáreas con riego tecnificado, que se han incrementado de 108,956.65 en 2013 a 124,047 en 2017 (Gobierno de Jalisco, 2018).

Por medio del *Programa Fomento a la Productividad Pesquera y Acuícola* se ha buscado mejorar la productividad de las unidades económicas pesqueras y acuícolas (UEPAs), lo que contribuyó a la diversificación de la oferta de productos en Jalisco. Gracias a la contribución de acciones como esta, durante el año 2015 las crías de peces dulceacuícolas producidas en centros que administra el Gobierno del Estado alcanzaron su nivel más alto con 6'469,812 crías (Gobierno de Jalisco, 2018).

Asimismo, debido al gran crecimiento de la participación de las mujeres en las actividades productivas del sector agropecuario, Jalisco implementó el *Programa Organizaciones cooperativas para el bienestar de la mujer productiva rural*, mediante el cual se apoya a mujeres que trabajen de manera individual u organizada en la conformación, programación, puesta en marcha y seguimiento de proyectos rurales productivos de desarrollo económico. Este programa fortalece las capacidades empresariales de las mujeres en el medio rural y permite que incrementen sus ingresos económicos y la calidad de vida de sus familias. Los resultados del programa se han visto reflejados en el número de productores y habitantes de

zonas rurales que han sido capacitados en distintos temas de utilidad para actividades productivas, aumentando de 2,579 productores en 2012 a 20,313 en 2017 (Gobierno de Jalisco, 2018). Este programa cuenta con una evaluación de diseño realizada por evaluadores externos; los principales resultados de la evaluación califican al diseño del programa como suficiente para justificar su existencia, a su lógica de intervención como adecuada, y a los instrumentos normativos, técnicos y administrativos como indicados para su correcto funcionamiento.

Además de los programas emprendidos, una importante acción que ha realizado el Gobierno del Estado ha sido la reactivación de rastros que carecían de infraestructura adecuada para el sacrificio de ganado en condiciones de sanidad e inocuidad. Desde el año 2013 y hasta el 2017 se apoyaron 164 rastros y plantas tipo TIF para que mejoraran sus condiciones de operación, lo que se ha traducido en una mayor calidad de productos cárnicos (Gobierno de Jalisco, 2018).

Del mismo modo, el Gobierno del Estado, con acciones de promoción comercial de productos agropecuarios y acuícolas en ferias, expos y giras comerciales, ha incidido de forma positiva otorgando apoyos y asesoría para participar en giras y eventos comerciales en el ámbito local, nacional y en el extranjero; esto con la finalidad de que

los productores logren una adecuada promoción de sus productos y obtengan vinculaciones comerciales que les permitan acceder a nuevos mercados, mejorando con ello su economía y la de sus familias.

También se han desarrollado acciones que abonan a la sanidad e inocuidad agroalimentaria, implementando campañas agrícolas, hortofrutícolas, ganaderas, acuícolas y pesqueras para la prevención y erradicación de plagas, parásitos y enfermedades, lo que ha dotado de eficiencia y fortaleza a las actividades productivas y permite contar con una mejor calidad e inocuidad en las unidades de producción, mejorando el estatus fitozoosanitario³ y la inocuidad agroalimentaria, acuícola y pesquera del estado.

MARCO REGULATORIO PARA EL DESARROLLO AGROPECUARIO

A continuación se hace un breve recuento de las principales reformas a la *Ley de Desarrollo Rural Sustentable del Estado de Jalisco* durante la presente administración, cuya intención fue la de mejorar el marco normativo para mantener y alcanzar las metas planteadas en el largo plazo.

Principales reformas a la Ley Desarrollo Rural Sustentable del Estado de Jalisco

Las acciones y los programas del gobierno estatal no solo están encaminadas a generar más y mejores oportunidades, también se han puesto en práctica estrategias que buscan fortalecer el marco normativo en el que se desarrollan las actividades agroalimentarias para dar mayor certeza y continuidad al trabajo y esfuerzo de la gente del campo.

Con la reforma al artículo 22, fracción XIV del 12 de noviembre de 2015, se le confirió a la SEDER la atribución de crear y mantener actualizado el registro estatal, regional y municipal de los productores agropecuarios del Estado.

Por otra parte, a través de la modificación al artículo 16, publicada el 17 de mayo de 2016, se le adicionaron

3 De la prevención y curación de las enfermedades de las plantas y animales.

acciones específicas a la SEDER: incidir, coadyuvar y determinar el mejoramiento de las condiciones productivas económicas, sociales, ambientales y culturales del medio rural, la promoción de la investigación científica aplicada, el desarrollo e innovación tecnológica de las actividades agropecuarias, así como la promoción de los resultados obtenidos.

Asimismo, durante el año 2017 se han promovido y aprobado distintas iniciativas que reforman la Ley, con la intención de darle reconocimiento jurídico a la figura de la agricultura de conservación, entendida como el sistema de laboreo que realiza la siembra sobre una superficie de suelo cubierta de residuos del cultivo anterior.

De igual manera, dentro de la misma Ley se aceptó la iniciativa para un ajuste a los lineamientos bajo los cuales se rigen los programas públicos en materia agropecuaria, de tal forma que tanto las asignaciones al gasto público como el desenvolvimiento de los mismos se lleven en mayor medida bajo los criterios de racionalidad que caracterizan a la Matriz de Marco Lógico (MML), dándole un reconocimiento jurídico especial en la Ley.

Por otro lado, uno de los cambios más relevantes se generó con las reformas al artículo 7, fracción XII, que incorpora el concepto *desarrollo rural sustentable*, entendido como el mejoramiento integral del bienestar social de la población y de las actividades económicas en el territorio comprendido fuera de los núcleos urbanos, asegurando la conservación permanente de los recursos naturales, la biodiversidad y los servicios ambientales de dicho territorio. Asimismo, se adicionaron dos conceptos importantes para abordar de forma más integral la temática: *seguridad alimentaria y soberanía agroalimentaria y nutricional*, en las fracciones XXIII y XXVIII, respectivamente. El primero se refiere al abasto oportuno, suficiente e incluyente de alimentos inocuos y de calidad nutritiva a la población, mientras que el segundo hace referencia a la libre determinación del Estado de establecer políticas proactivas e integrales que garanticen el abasto y acceso de alimentos a toda la población, fundamentalmente a través de la producción estatal.

En la reforma del 25 de julio de 2017 se establece en el artículo 37 que entre los miembros permanentes de los Consejos Municipales para el Desarrollo Rural Sustentable, en el caso de los municipios que presenten población indígena originaria asentada, se tendrá un representante elegido de acuerdo a las normas de la comunidad.

De igual manera, la última modificación aprobada reconoce al *Programa para el Desarrollo Rural Sustentable* como el instrumento rector de las actividades de la SEDER, en un marco de corresponsabilidad con los sectores social y privado, indicando que este programa se elaborará a partir de matrices de indicadores para resultados.

Conclusiones

En la primera parte de este apartado hemos presentado un recuento de los principales resultados alcanzados en el sector primario gracias a las estrategias, programas y acciones implementadas por el gobierno de Jalisco, entre los que destacan los liderazgos de Jalisco a nivel nacional en diferentes rubros, como el PIB agropecuario nacional, que ha mantenido por más de 10 años; el impulso del trabajo formal en el medio rural; el crecimiento de la agricultura por contrato por quinto año consecutivo y el liderazgo en la producción de 19 cultivos y 6 productos pecuarios.

Si bien es necesario reconocer estos esfuerzos y resultados, también es pertinente mencionar los retos que tiene la política pública agroalimentaria en el estado de Jalisco, que a pesar de consolidarse como líder en la aportación a nivel nacional del trabajo formal en el medio rural, aún cuenta con una alta proporción de empleos temporales en este sector y un bajo nivel de ingreso de quienes se dedican a las actividades económicas en el sector primario, ya que únicamente el 13.4% de esta población recibe más de tres salarios mínimos como remuneración por su trabajo (INEGI, 2017). También es necesario continuar investigando, capacitando e innovando en materia de reconversión productiva y tecnificación de los procesos del campo para reducir el impacto ecológico de las actividades agropecuarias. Asimismo, en temas de financiamiento, los pequeños productores siguen teniendo dificultades para acceder a créditos y financiamientos, lo que indudablemente impacta de manera negativa en sus niveles de capitalización y producción. De igual manera, los canales de comercialización y promoción de productos locales son insuficientes, y en materia de infraestructura se deberán orientar los esfuerzos para mejorar las vías de comunicación (fundamentales para el desarrollo de la actividad agropecuaria), los corredores industriales y los centros de valor agregado.

Sin duda alguna, la evidencia sobre los importantes logros en materia agropecuaria en el Estado de Jalisco permite denominarlo como el *Gigante Agroalimentario de*

México. No obstante, como aspecto fundamental para seguir creciendo y generando impactos positivos en esta materia, es importante reconocer los retos sobre los cuales se deberán generar estrategias y acciones que permitan perfeccionar la política pública en cuestión.

Referencias

- FAO. (2013). *Agroindustrias para el desarrollo*. Roma: FAO.
- Gobierno de Jalisco. (2018). *MIDE Jalisco*. Recuperado el 04 de Junio de 2018, de <https://seplan.app.jalisco.gob.mx/mide/panelCiudadano/inicio>
- Gobierno de Jalisco. (2015). *Quinto Informe de Gobierno* (Tomo I). Guadalajara: Gobierno de Jalisco.
- Gobierno de Jalisco. (12 de marzo de 2015). Reglas de Operación del programa Apoyo a la Agricultura a través de Insumos Estratégicos. En *Periodico Oficial "El Estado de Jalisco"*, págs. 3-13.
- Gobierno de Jalisco. (28 de marzo de 2015). Reglas de Operación para el Programa Estatal Apoyo a la Ganadería y el Sector Lechero 2015. En *Periodico Oficial "El Estado de Jalisco"*, págs. 18-35.
- Gobierno de Jalisco. (2016). *Rostros de Jalisco Gigante Agroalimentario*. Guadalajara: Editorial Águeda.
- Gobierno de la República. (31 de diciembre de 2016). Reglas de Operación del Programa de Apoyos a Pequeños Productores. En *Diario Oficial de la Federación*.
- INEGI. (2017). *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE)*. Recuperado el 13 de abril de 2018, de <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/regulares/enoe/>
- INEGI. (2017). *MIDE Jalisco*. Recuperado el 10 de noviembre de 2017, de <https://seplan.app.jalisco.gob.mx/mide/panelCiudadano/detalleIndicador/1420?dimension=&tema=&dependencia=&nivel=&periodo=&sen>

tido=&sortBusqueda=1&vista=1&palabra-Clave=pib&format=&max=10&offset=0&-subsistema=1&accionRegreso=busqueda

- SEDER. (2014). *Jalisco: Gigante Agroalimentario*. Guadalajara: Gobierno del Estado de Jalisco.
- SEDER. (25 de septiembre de 2017). *El agro de Jalisco avanza en diversificar su comercio exterior*. Recuperado el 10 de noviembre de 2017, de <https://seder.jalisco.gob.mx/prensa/noticia/1672>
- SEDER. (28 de febrero de 2017). *Consolida Jalisco su liderazgo nacional en producción de tilapia*. Recuperado el 16 de noviembre de 2017, de <https://seder.jalisco.gob.mx/prensa/noticia/1432>
- SIAP. (2016). *Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera*. Recuperado el 17 de noviembre de 2017, de <https://www.gob.mx/siap>
- Torres, F. (2014). Seguridad alimentaria: una explicación sobre prevalencia de los desequilibrios en México. En *Revista de Estudios Agrarios* No. 57, págs. 71-97.

AUTORES**Selene Liliana Michi Toscano**

Candidata a doctora en Geografía y Ordenación Territorial, maestra en Negocios y Estudios Económicos por la Universidad de Guadalajara. Cuenta con experiencia profesional, de investigación y publicaciones en el ámbito territorial, de infraestructura, supervivencia empresarial y problemas del desarrollo.

José Martínez Graciliano

Maestro en Administración por la Universidad de Guadalajara, ha participado en la coordinación y asesoría técnica de planes y programas de alcance estatal, regional y municipal. Profesor titular del Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Occidente (ITESO) y el Sistema Virtual de la Universidad de Guadalajara. Se ha desempeñado en diferentes cargos directivos en la administración estatal en áreas relacionadas con la planeación y evaluación del desarrollo territorial.



5. Política ambiental de largo plazo



5. Política ambiental de largo plazo

Carlos Ernesto Vázquez Arias

Felipe Munguía Aguilar

El presente capítulo tiene como finalidad la identificación de los logros más importantes alcanzados por la Administración Estatal 2013-2018 en el tema del medio ambiente,¹ una asignatura que, en los últimos años, ha adquirido relevancia debido a la influencia que tiene sobre los territorios. De la misma forma se presentan los principales retos identificados en la materia como una contribución a la reflexión, que permita darle continuidad, en el largo plazo, a la solución de problemáticas planteadas en la política ambiental estatal.

EL MEDIO AMBIENTE, UNA AGENDA COMPARTIDA

El interés por el medio ambiente se ha incrementado en los últimos años, condición que lo ha colocado como un tema central de la discusión en las agendas de distintos organismos tanto en el ámbito internacional como local. Un ejemplo claro de lo anterior es la *Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, aprobada en el mes de septiembre de 2015 por la Asamblea General de las Naciones Unidas, de la cual se derivaron los 17 *Objetivos de Desarrollo Sostenible* (ODS). Dentro de dichos objetivos se destacan aquellos que se relacionan de forma directa con el uso adecuado y conservación del medio ambiente, aunque todos tienen, en cierta medida, relación con éste, al reconocerse que

todas las actividades humanas tienen un impacto sobre los ecosistemas terrestres (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2016).

Por su parte, el 8 de febrero de 2012 se publicó en México la última reforma al artículo 4º constitucional en el *Diario Oficial de la Federación*, con la cual se establece que: “Toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar. El Estado garantizará el respeto a este derecho. El daño y deterioro ambiental generará responsabilidad para quien lo provoque en términos de lo dispuesto por la ley” (Congreso de la Unión, pág. 20). Lo anterior denota el carácter prioritario del tema dentro del contexto nacional, al ser considerado como un derecho fundamental expresado en el máximo instrumento jurídico del país.

A pesar de ser reconocidos en agendas e instrumentos legales como éstos, tanto en México como en otros países del mundo los problemas ambientales producto del modelo económico vigente continúan presentes en detrimento de la calidad de vida de las personas. En ese sentido, uno de los principales problemas que identifican las distintas agendas medioambientales a nivel mundial es la concentración acelerada de la población en áreas urbanas, un fenómeno que en México ha provocado que, al año 2015, todas las entidades federativas contaran con al menos una zona metropolitana² con todos los desafíos

1 Para Martínez (1998) el término *territorio* se puede considerar como un espacio funcional, entendido como el recurso geográfico disponible, creado y manipulable, así como su concreción administrativa. Mientras que la noción de *medio ambiente* hace referencia al carácter ecológico de ese espacio.

2 Los resultados del documento *Delimitación de las zonas metropolitanas de México para el año 2015* muestran que el número de zonas metropolitanas en México aumentó de 59 en 2010 a 74 en 2015 y que la población que habita en zonas metropolitanas en el país pasó de 63.8 millones a 75.1 millones, que en términos relativos representa el 56.8 y 62.8 por ciento de la población total del país, respectivamente (Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano - Instituto Nacional de Estadística y Geografía - Consejo Nacional de Población, 2018).

que esto implica en términos de contaminación ambiental y de presión sobre los recursos naturales.³

A partir del análisis de problemas como estos, relacionados con el medio ambiente en Jalisco, el *Plan Estatal de Desarrollo* (PED) vigente concluye que el manejo sustentable de los ecosistemas es un aspecto prioritario para el desarrollo social y económico del estado. El diagnóstico que presenta el PED en la materia destaca que el estado de Jalisco demanda sistemas de gestión integral sustentables y adaptados a los procesos productivos y sociales, al tiempo que sugiere que dichos sistemas estén diseñados para solucionar, así como revertir, los problemas ambientales (2016).

De esta manera, las voluntades y acciones para incrementar la productividad, la competitividad y el ingreso de las personas deben forjarse en armonía con el entorno, a través de la racionalización de los recursos naturales que posee el estado de Jalisco para poder pensar en un verdadero desarrollo integral a futuro. El actual gobierno estatal, apegado a las directrices del PED, ha emprendido diferentes programas y acciones, con lo cual ha obtenido algunos resultados positivos en este tema, que si bien aún no son suficientes, sí representan un considerable avance al respecto, sobre todo en términos de su política ambiental.

AVANCES EN EL MANEJO DEL MEDIO AMBIENTE

Uno de los temas en los que Jalisco ha avanzado considerablemente, en los últimos años, es el Índice de Competitividad Estatal. Dicho índice, desarrollado por el *Instituto Mexicano para la Competitividad* (IMCO), es un análisis sobre la brecha de desarrollo, el cual mide la capacidad de los estados del país para atraer o retener talento e inversiones. Éste se encuentra compuesto por 100 indicadores categorizados en 10 subíndices, entre los que destaca el *Subíndice de Medio Ambiente*.

De acuerdo con el IMCO (2017), dicho subíndice mide la capacidad de los estados para relacionarse de manera

sostenible con el entorno natural, y se construyó a partir de 11 indicadores que reflejan la eficiencia en la gestión de los recursos naturales, así como de los residuos que se producen. El subíndice también mide el grado de sustentabilidad de las empresas privadas ubicadas en las distintas entidades del país. Con base en los resultados de este indicador, en el año 2016 Jalisco tuvo avances importantes que lo situaron en la tercera posición nacional. Esto quiere decir que la entidad ha mejorado considerablemente su gestión y manejo de los recursos naturales, así como su capacidad para relacionarse de manera responsable con su entorno.

Como se observa en la figura 5.1, esta situación de mejoría le significó a Jalisco un avance de 20 posiciones con respecto a la medición anterior (2014) pasando del lugar 23 al 3, (considerando que 1 es la mejor posición y 32 la peor posición en el país) (MIDE, 2016).

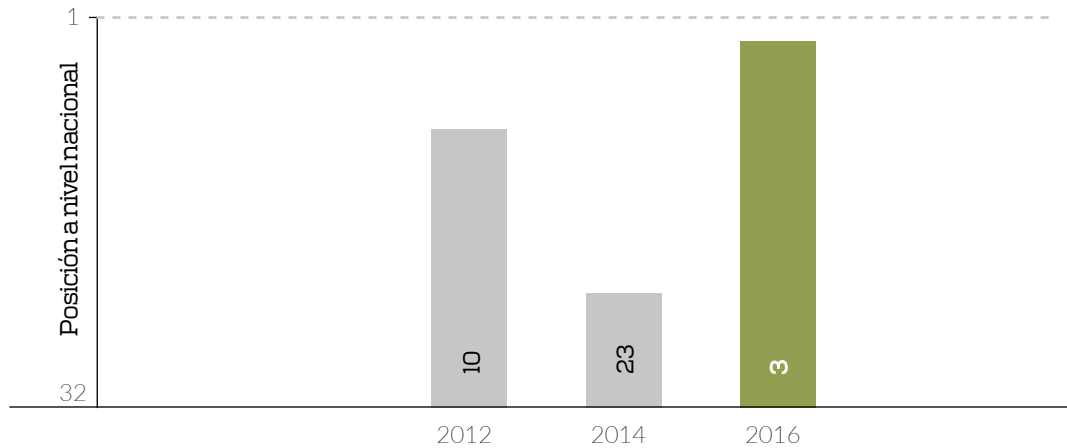
La posición en este subíndice se logró, entre otras cosas, gracias a que Jalisco fue el estado que requirió, en promedio, menor cantidad de megawatts-hora para generar una riqueza equivalente a un millón pesos de *Producto Interno Bruto* (PIB) (3.3 megawatts-hora mientras que el promedio nacional fue de 16.6). Adicionalmente, Jalisco fue el tercer estado con mayor proporción de hogares que disponen adecuadamente sus residuos sólidos (97.4%) y el cuarto con el mayor número de empresas certificadas como limpias (48 certificados emitidos).

Tratamiento de aguas residuales

Otro de los avances perceptibles en el tema medio-ambiental se encuentra en los sistemas de tratamiento de aguas residuales que han mejorado la capacidad de la entidad para gestionar de mejor forma los recursos hídricos. Los sistemas de saneamiento de aguas residuales representan una herramienta indispensable para controlar la contaminación, ya que gracias a ellos es posible su reutilización y, de esta forma, se protegen los cuerpos de agua, además de que contribuyen directamente a mejorar la salud pública. Este proceso de saneamiento es esencial para prevenir numerosas enfermedades y mejorar el acceso a servicios básicos en las viviendas, de ahí que se vuelva indispensable gestionar de mejor manera su funcionamiento.

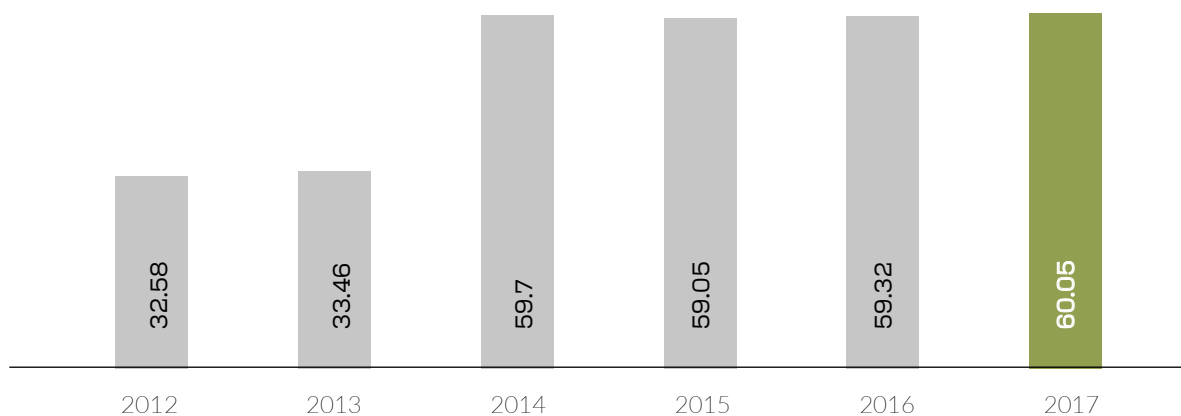
3 Entre los principales desafíos en el ámbito urbano, Sarukhan (2006) presenta dos ejemplos que toma como referencia para el caso de la Cuenca de México: la disponibilidad de agua para la población y el consumo de combustibles fósiles para el transporte, así como sus efectos en la calidad del aire.

Figura 5.1 Posición de Jalisco en el Subíndice de Medio Ambiente del Índice de Competitividad Estatal. 2012, 2014 y 2016



Elaboración propia con base en Monitoreo de Indicadores del Desarrollo de Jalisco (MIDE) con datos del Índice de Competitividad Estatal 2016 de IMCO.

Figura 5.2 Porcentaje de aguas residuales tratadas*. Jalisco, serie anual 2012-2017



Elaboración propia con base en Monitoreo de Indicadores del Desarrollo de Jalisco (MIDE) con datos de Comisión Estatal del Agua (CEA) del Gobierno de Jalisco.

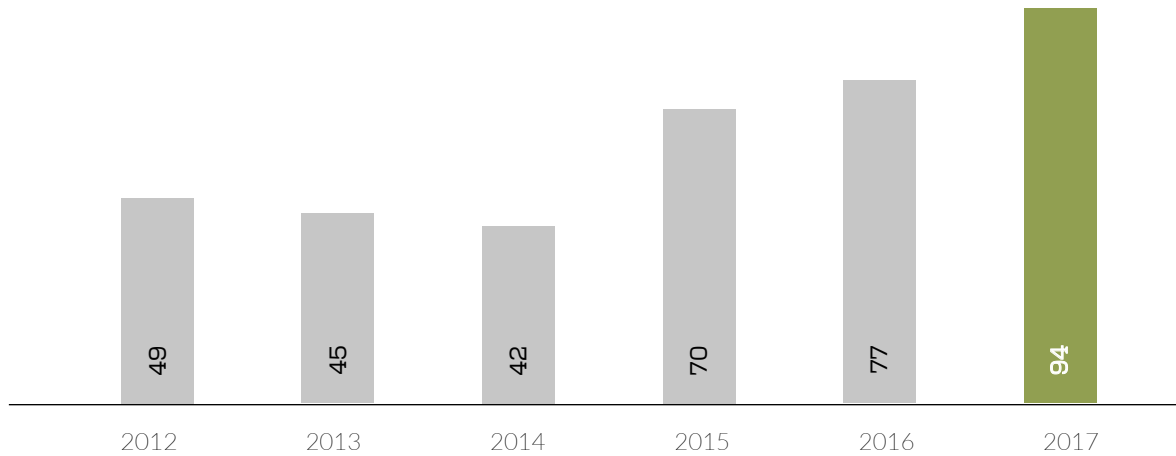
* Según el sistema MIDE (2018a), este indicador "se refiere al porcentaje de aguas procesadas en plantas de tratamiento para satisfacer los requisitos de calidad en relación a la clase de cuerpo receptor al que serán descargadas".

Particularmente en Jalisco, el porcentaje de aguas residuales tratadas al cierre de 2017 presenta un incremento de más del 80% con respecto al tratamiento que se tenía en el año 2012. Esto fue posible gracias a un incremento en el periodo 2012-2017 de casi 92% en el número de *Plantas de Tratamiento de Aguas Residuales* (PTAR) que operan dentro de la norma en el estado (ver figura 5.2). En términos absolutos, en los últimos cinco años se incrementó en 45 el número de PTAR que operan bajo la norma establecida (ver figura 5.3) (Monitoreo de Indicadores del Desarrollo de Jalisco, 2018a).

Además del incremento en el número de plantas de tratamiento en operación, la presente administración, mediante la inversión de recursos financieros, amortizó la inversión y salvaguardó la operación y mantenimiento de las macroplantas de tratamiento de aguas residuales *El Ahogado* y *Agua Prieta*. En suma, con lo anterior se ha logrado pasar de 95 litros por segundo de agua residual tratada reutilizada en 2013 a 919.43 litros por segundo en 2017⁴ (Monitoreo de Indicadores del Desarrollo de Jalisco, 2018d).

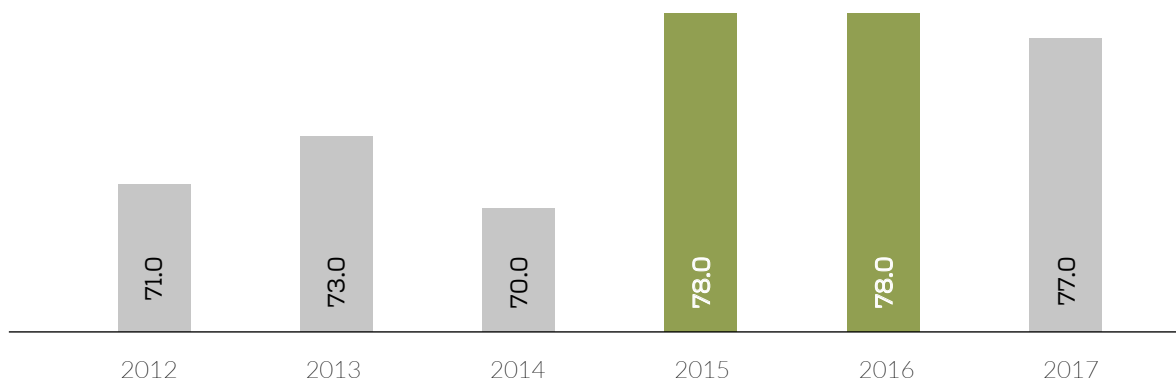
4 De acuerdo con MIDE (2018c), para este indicador "se reporta el volumen de agua residual tratada reutilizada tanto para uso agrícola como urbano, con base en los criterios establecidos por parte de la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA)".

Figura 5.3 Número de plantas de tratamiento de aguas residuales en operación dentro de norma. Jalisco, serie anual 2012-2017



Elaboración propia con base en MIDE, con datos de CEA del Gobierno de Jalisco.

Figura 5.4 Porcentaje del cumplimiento de la normatividad ambiental por empresas o proyectos en segunda visita de la PROEPA*. Jalisco, serie anual 2012-2016



Elaboración propia con base en MIDE con datos de Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Territorial (SEMADET) del Gobierno de Jalisco, 2017.

*De acuerdo con el sistema MIDE (2018c), "Para verificar el cumplimiento ambiental de una empresa, la PROEPA realiza una visita de inspección y una segunda visita de verificación, así mide el porcentaje de empresas o proyectos que en la primera visita se encontraron fuera de norma, y que al momento de visitarse por segunda ocasión, cumplieron las medidas de seguridad o de urgente aplicación decretadas en la visita anterior. El porcentaje reportado corresponde exclusivamente al número de empresas o proyectos que cumplieron en las verificaciones efectuadas en lo que va del año".

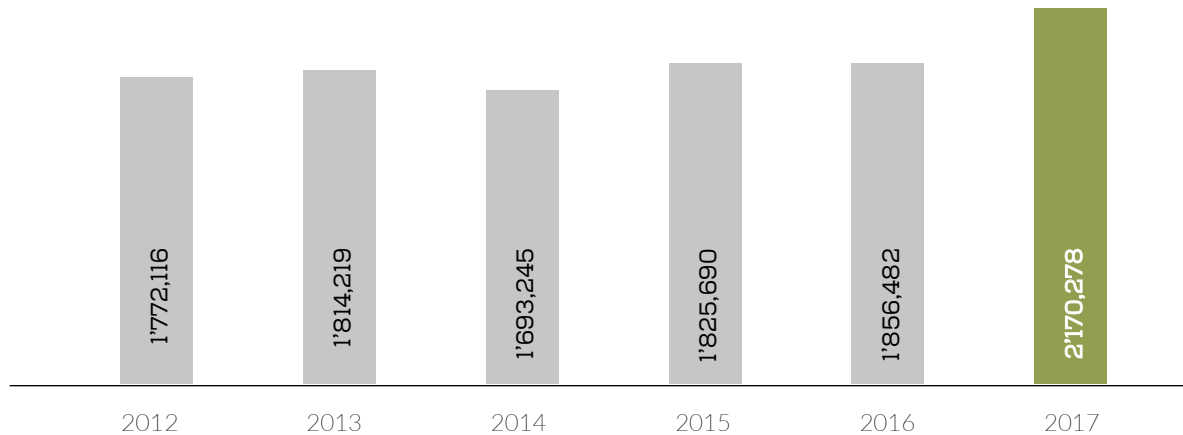
Cumplimiento de la normatividad ambiental

El objetivo principal de la normatividad ambiental es la protección de nuestro entorno, y para que esto se logre, es fundamental que las instituciones públicas encargadas de la vigilancia del cumplimiento de dicha normatividad realicen un proceso de planeación estratégica, en el cual se diseñen mecanismos de control y evaluación efectivos

que operen bajo esquemas en los que se tome en cuenta a la ciudadanía.

En Jalisco, la *Procuraduría Estatal de Protección al Ambiente* (PROEPA) ha realizado esfuerzos en ese sentido y, en esta administración, ha dado un salto cualitativo de gran importancia. Anteriormente, la PROEPA tenía una estructura operativa que realizaba inspecciones que no profundizaban en los casos concretos. Actualmente, estas inspecciones se realizan mediante análisis de caso, con

Figura 5.4 Porcentaje del cumplimiento de la normatividad ambiental por empresas o proyectos en segunda visita de la PROEPA*. Jalisco, serie anual 2012-2016



Elaboración propia con base en MIDE con datos de SEMADET del Gobierno de Jalisco, 2017.

la finalidad de llevar a cabo operativos más exhaustivos y contundentes que permitan mejorar las condiciones ambientales de la entidad. Con este cambio significativo en su estrategia, la PROEPA implementó esquemas de priorización que lograron reducir el tiempo promedio de atención, pasando de 50 días hábiles en 2013 a 16 días hábiles en 2017. Por otro lado, a través de la creación de incentivos fiscales, financieros y de mercado se logró que las empresas adoptaran y cumplieran los compromisos ambientales de manera voluntaria. Con acciones como estas se logró pasar del 71% en 2012 al 78% de cumplimiento de la normatividad ambiental en 2016, solamente con un ligero descenso en el último año (77%) (Monitoreo de Indicadores del Desarrollo de Jalisco, 2018b).

En este mismo tenor, se ha avanzado respecto a la cantidad de toneladas de residuos sólidos que son depositados en cumplimiento con la Norma Oficial Mexicana NOM-083-SEMARNAT-2013, al conseguir incrementar dicha cantidad en 22.47%, pasando de 1 millón 772 mil toneladas en 2012 a 2 millones 170 mil toneladas en 2017 (Monitoreo de Indicadores del Desarrollo de Jalisco, 2018d).

Estas acciones han permitido que el estado avance hacia la sustentabilidad para la gestión de residuos sólidos y, a su vez, han logrado posicionar a Jalisco a nivel nacional como el tercer estado con mayor proporción de hogares que disponen adecuadamente de sus residuos sólidos (97.4%), indicador que abonó de forma directa, como ya se mencionó, en el buen desempeño que la entidad obtuvo en el *Subíndice Medio Ambiente*, del Índice de Competitividad Estatal.

HACIA LA CONSTRUCCIÓN DE UNA AGENDA MEDIO-AMBIENTAL DE LARGO PLAZO

A pesar de que Jalisco es uno de los cinco estados más diversos de México en cuanto a especies y ecosistemas se refiere, es también uno de los que enfrenta mayores amenazas y riesgos relacionados a la desaparición irreversible de su biodiversidad. Entre las principales amenazas que se han detectado, se encuentra la conversión de los ecosistemas naturales en sistemas productivos o agrícolas, la deforestación, los incendios forestales, la cacería furtiva, la captura y comercialización ilegal de la flora y fauna silvestre, la pérdida de suelo, así como la contaminación del suelo, agua y aire (Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Territorial, 2016). Con el propósito de revertir las principales amenazas ambientales, se estableció en el *Plan Estatal de Desarrollo 2013-2033 Actualización 2016* (PED) el *Objetivo de Desarrollo número 1* (OD1), mismo que busca incrementar la sostenibilidad del medio ambiente y reducir la vulnerabilidad ante el cambio climático (Gobierno de Jalisco, 2016b).

En este punto, es necesario resaltar que los esfuerzos del gobierno estatal a favor del medio ambiente han sido posibles, precisamente, mediante la articulación de

políticas públicas con los distintos instrumentos de la planeación estratégica del desarrollo. Esto se ve reflejado sobre todo en la apuesta que esta administración ha hecho por fortalecer tanto las acciones como la normatividad ambiental estatal a partir de la realización de diferentes estudios técnicos, los cuales han incorporado a grupos de trabajo de distintas instituciones educativas y de investigación de renombre, así como a la sociedad civil, para que con su participación se diseñen esquemas más eficientes de intervención. Tomando en consideración lo anterior, este apartado buscó hacer una selección de los esfuerzos más relevantes en materia de medio ambiente durante la presente administración, mismos que deberían ser retomados como el punto de partida para políticas públicas de largo plazo.

Fondo Ambiental de Jalisco

El Fondo Estatal de Protección al Ambiente se estableció en el artículo 41 bis de la *Ley Estatal del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente* (LEEEPA), para la investigación, estudio y atención de asuntos en materia ambiental que se consideren de interés para el Estado. Dicho fondo representa un mecanismo cuyo diseño permite generar un esquema de financiamiento a largo plazo que contempla herramientas para que, con la participación interinstitucional y ciudadana, se capten recursos para destinarlos de manera estratégica a proyectos en materia ambiental que permitan garantizar su continuidad. Dicho mecanismo conlleva la gestión, administración y procuración de recursos, nacionales e internacionales, públicos y privados para coadyuvar en la aplicación y ejecución de instrumentos de la política ambiental (Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Territorial, 2018a).

Cambio climático y calidad del aire

Dentro de la Administración estatal, el *Plan Estatal de Acción ante el Cambio Climático del Estado de Jalisco*, de la SEMADET, corresponde al primer esfuerzo estatal por crear un instrumento técnico sobre la situación de Jalisco ante el fenómeno del cambio climático (Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Territorial, 2018b). Dicho instrumento técnico representó una fuente de información sólida para la toma de decisiones que ha servido como base para la implementación de políticas públicas en la

materia. A partir de las recomendaciones dictadas por este instrumento se elaboró una *Agenda Integral de Calidad del Aire y Cambio Climático* (Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Territorial, 2018c), la cual ha creado compromisos delimitados en un programa de acción de 11 puntos.⁵ Con esta agenda, se establecieron una gran diversidad de proyectos que conforman una base sólida para cumplir objetivos precisos en torno a este tema.

Un ejemplo de lo anterior, en el tema de la calidad del aire, es la conformación de la *Estrategia de Movilidad Escolar Sustentable*, la cual constituye un proyecto interinstitucional en el que se ha involucrado, de manera transversal, a dependencias estatales de distintos sectores, así como diversos actores de la sociedad civil, académicos y legisladores locales. El objetivo planteado por esta estrategia fue disminuir la cantidad de vehículos automotores y con ello las emisiones asociadas a los traslados escolares en automóviles particulares a través del fomento de la movilidad no motorizada, compartir los automóviles entre miembros de la comunidad escolar y privilegiar el transporte público sobre el transporte escolar (Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Territorial, 2018a).

Adicionalmente a este esfuerzo, se implementó el Sistema de Bicicleta Pública para el Área Metropolitana de Guadalajara (AMG) *MiBici*, que desde su creación, en el año 2014, se ha consolidado como una alternativa de movilidad sustentable, económica y eficiente. Con este sistema se ha contribuido tanto a la reducción de viajes motorizados como a la intermodalidad del transporte. Dicho sistema está conformado actualmente por 236 estaciones y 2,000 bicicletas disponibles, y tiene una cobertura en distintas zonas de los municipios de Zapopan, Guadalajara y Tlaquepaque. Este sistema público destaca incluso por encima del sistema de la Ciudad de México al tener un mayor número de viajes promedio por usuario al mes, con un promedio de 21.5 viajes al mes por usuario de *MiBici* mientras que el sistema *ECOBICI* de la Ciudad de México promedia por usuario solamente cuatro viajes al mes (Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Territorial, 2018a).

De forma complementaria al sistema *MiBici*, el Programa Metropolitano de *Vías Ciclistas* realizó un

5 Entre los principales puntos de esta agenda destacan: la renovación del parque vehicular de las dependencias públicas por autos híbridos o eléctricos y el rediseño del programa de la verificación vehicular; acciones y proyectos que buscan reducir la contaminación y beneficiar a quienes estén dispuestos a unir esfuerzos para reducir los altos índices de contaminación del aire, etc.

diagnóstico de las necesidades y condiciones de la movilidad y transporte del AMG. Con base en dicho diagnóstico, se planteó una red integral de movilidad, considerando los tramos de *Vías Ciclistas* prioritarios; parte de los esfuerzos de este programa han derivado en el incremento de ciclovías en el estado.⁶

Dentro de la política ambiental estatal que tiene como objetivo mejorar la calidad del aire en Jalisco, este gobierno ha tomado la iniciativa de intervenir en el sector ladrillero, llevando a cabo distintos estudios que le han dado fundamento a distintas estrategias planteadas a futuro. Entre los principales elementos que se incluyen en los estudios técnicos del sector ladrillero se encuentran el análisis de la cadena de valor del sector, la revisión del esquema regulatorio a nivel municipal y estatal y, por último, el inventario georreferenciado de unidades de producción de ladrillo en distintos municipios. Tomando como base toda esta información se tiene contemplado el proyecto para regular la producción del sector, así como la generación de un programa de apoyo tecnológico y de reordenamiento que consistirá en el diseño de parques ladrilleros⁷ que integrarán a los productores bajo un esquema de acompañamiento que incluirá asesoría tecnológica, empresarial, de producción, y otorgamiento de apoyos en salud y educación (Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Territorial, 2018a).

Programas de conservación de áreas naturales

Un ejemplo claro de las acciones emprendidas en materia de conservación de los recursos naturales y alineadas a la política ambiental estatal es el *Programa Conservación de Áreas Naturales Protegidas, sitios Ramsar y otras modalidades de conservación*, mediante el cual se dan apoyos para la realización de proyectos y acciones de protección, conservación, restauración y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, involucrando a los actores clave dentro del territorio y su zona de influencia, para

que desarrollen capacidades y competencias tendientes al manejo integral del territorio. En consecuencia, entre los años 2015 y 2017 se logró incrementar la superficie estatal bajo esquemas de área natural protegida de 103,408.84 a 124,791.96 hectáreas, lo que ha implicado la suma de esfuerzos de todos los órdenes de gobierno para conservar la biodiversidad (Monitoreo de Indicadores del Desarrollo de Jalisco, 2018e).

Por otro lado, es necesario recalcar que cuando se habla de temas medioambientales, en el éxito o fracaso de las políticas intervienen diversas variables de carácter externo que escapan del control de los que operan día a día los programas. Un caso que permite ejemplificar lo anterior es el tema de los incendios forestales, el cual ha sido históricamente complicado para Jalisco. Según el diagnóstico presentado en el PED con cifras de la *Comisión Nacional Forestal* (CONAFOR), Jalisco fue uno de los diez primeros estados a nivel nacional con mayor número de incendios forestales y superficie afectada durante el periodo 2008-2015 (Gobierno de Jalisco, 2016). Para atender dicha problemática se reestructuró el *Programa Estatal de Manejo del Fuego*, cuyas características resultaron positivas en las distintas evaluaciones que se le realizaron. No obstante lo anterior, se debe reconocer que, a pesar de las características de diseño del programa y del esfuerzo conjunto de distintos niveles de gobierno, diversos factores externos como las condiciones meteorológicas adversas, así como la topografía de la entidad, han complicado el combate a los incendios en Jalisco. Por ese motivo, se considera necesario continuar con la implementación del programa con un enfoque que permita solventar las áreas de oportunidad identificadas en sus evaluaciones y con ello mejorar el impacto de su intervención.

Cumplimiento ambiental en empresas

Otra de las acciones implementadas con éxito tiene que ver con la regulación ambiental de empresas a través del Cumplimiento ambiental voluntario. Esta acción del gobierno estatal provee a los establecimientos de un esquema eficiente de autorregulación, además de un sistema que reconoce los compromisos ambientales que se adquieren. Con ello se busca la realización de procesos en los establecimientos, con el fin de que cumplan las obligaciones previstas en la legislación ambiental municipal, estatal y federal e, incluso, asuman compromisos

6 De acuerdo con MIDE (2018g) en Jalisco se ha incrementado el número de kilómetros de ciclovías de forma considerable, al pasar de 35.5 kilómetros en 2015 a 79.13 en 2017.

7 En el marco del tercer *Foro de Políticas Públicas de Latinoamérica para la Producción Limpia de Ladrillos* (PAN LAC), el Gobernador de Jalisco, Jorge Aristóteles Sandoval Díaz, anunció la inversión de 20 millones de pesos para la creación de un parque ladrillero en el municipio de San Pedro Tlaquepaque (H. Ayuntamiento de San Pedro Tlaquepaque, 2017).



El cuidado de las áreas naturales requiere no sólo de personal capacitado, sino comprometido con su labor.

ambientales superiores que sean compatibles o que preserven, mejoren o restauren el medio ambiente. Esta acción permite proveer a los establecimientos jaliscienses de un esquema eficiente de autorregulación ambiental, y de un sistema de reconocimiento de los compromisos ambientales autoadquiridos. Cabe señalar que sólo entre los años 2014 y 2015, se certificaron 71 empresas en materia de cumplimiento ambiental, lo que evidencia el interés y la preocupación del sector privado por conservar el medio ambiente.⁸

Manejo de residuos sólidos

Otro tema de relevancia en el que la intervención gubernamental ha sido determinante es el manejo de los residuos sólidos. A través de diversos diagnósticos, se identificó que la infraestructura y el equipamiento que se utiliza para la prestación del servicio muchas veces son obsoletos o presentan carencias de distinta índole, lo que se refleja directa o indirectamente en el deterioro del medio ambiente, ya que se incrementan los costos de operación y se reducen o eliminan los procesos de reciclaje (Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, 2014). Por ello

se puso en marcha el *Programa para la Prevención y gestión integral de los residuos*, con el objetivo de hacer efectiva la corresponsabilidad entre las autoridades gubernamentales y los sectores sociales en la adopción de medidas que fomenten y fortalezcan el manejo integral de residuos y se disminuya la generación de los mismos. Como ejemplo de las gestiones realizadas mediante este programa, en conjunto con los sectores involucrados en el manejo de residuos, se gestionaron y canalizaron recursos económicos para la compactación y separación de los residuos inorgánicos en el relleno sanitario conocido como Picachos. Adicionalmente, se apoyó a los municipios para la adquisición de camiones recolectores así como para la instalación de rellenos sanitarios intermunicipales (Gobierno de Jalisco, 2017).

Gobernanza ambiental

Un ejemplo de la forma en que esta administración estatal ha impulsado la gobernanza ambiental en Jalisco es la creación de las *Juntas Intermunicipales*, las cuales buscan coordinar acciones entre los tres niveles de gobierno, para atender problemas compartidos en las regiones, como el manejo de residuos, el cambio climático y el saneamiento de cuencas, entre otros. Este programa nació con la intención de incidir en el

⁸ Este dato se construyó a partir de la revisión del III Informe de Resultados (2016) y el IV Informe de Resultados (2017) de la administración estatal 2013-2018.

desarrollo local y la gestión integral del territorio, para hacer efectiva la responsabilidad compartida entre las autoridades gubernamentales y los diversos sectores sociales en la adopción de medidas de cuidado al medio ambiente. Al mes de julio de 2017, el 75% de los municipios de Jalisco ya estaban participando dentro de un modelo de intermunicipalidad, lo que evidencia una suma de esfuerzos y voluntades para la implementación de estrategias de largo plazo.

De acuerdo con la evaluación realizada a este programa, un gran acierto de las juntas intermunicipales ha sido la construcción de uno de los pocos espacios de coordinación y articulación de políticas públicas a favor del medio ambiente y los recursos naturales, mismos que buscan trascender los cambios en las administraciones de gobierno. Asimismo, se destaca la disposición y compromiso de estas juntas para someterse a procesos de auditoría (Forestry Management, 2016).

RECONFIGURACIÓN DE LA NORMATIVIDAD AMBIENTAL ESTATAL

Dentro de la presente administración estatal no sólo se modificó la normatividad existente, sino que además hubo la intención de crear una nueva normatividad que ha permitido sentar las bases sobre aquellos aspectos medioambientales de importancia a nivel internacional, pero que anteriormente no estaban contemplados en ningún instrumento jurídico y por tanto carecían de regulación. Por lo anterior, es posible decir que actualmente una de las principales fortalezas del Estado de Jalisco en materia ambiental es su marco normativo, que presenta una alineación con las agendas de carácter global, a través de la incorporación de conceptos y temas tan relevantes como el cambio climático o el uso de energías renovables.

Creación de la Ley para la Acción ante el Cambio Climático del Estado de Jalisco

El 27 de agosto de 2015 se publicó la *Ley para la Acción ante el Cambio Climático del Estado de Jalisco*, que tiene entre sus objetivos garantizar el derecho de toda persona

y colectividad a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar. También busca reducir el riesgo y la vulnerabilidad de la población en zonas rurales, urbanas y costeras, así como de la infraestructura y de los ecosistemas frente a los efectos adversos del cambio climático; mejorar su resiliencia,⁹ así como crear y fortalecer las capacidades locales de acción y respuesta (Congreso del Estado de Jalisco, 2015).

Asimismo, esta ley incorpora una base conceptual sólida mediante la cual se identifican elementos importantes como el de “economía de bajas emisiones de compuestos y gases de efecto invernadero”, entendida como aquella economía “basada en la diversificación de la producción, distribución y consumo de bienes y servicios con un bajo o nulo impacto ambiental, a través de la reducción de emisiones de compuestos y gases de efecto invernadero, [que] promueve la eficiencia energética y el uso de energías renovables, al mismo tiempo que reduce la vulnerabilidad de las generaciones presentes y futuras” (Congreso del Estado de Jalisco, 2015, pág. 4). Por otro lado, se introduce el concepto “educación ambiental ante el cambio climático”, el cual implica procesos integradores de educación ambiental mediante los cuales el individuo y la comunidad construyen valores, conocimientos, aptitudes, actitudes, habilidades, técnicas y compromisos orientados a la mitigación y adaptación del cambio climático esenciales para aseguramiento del bienestar.

Reforma a la Ley para la Acción ante el Cambio Climático de Jalisco

La única reforma hecha al momento a esta ley es la incorporación de nuevos objetivos en su artículo 3º, los cuales se presentan a continuación.

El primero de ellos plantea generar elementos para la integración y el mejoramiento del desempeño en los componentes del Sistema Estatal de Planeación Democrática, relativos al objeto y contenido de esta Ley en cada etapa del proceso de planeación. El segundo tiene que ver con la alineación de la Ley a las agendas tanto a nivel internacional

9 El concepto de resiliencia “alude a la capacidad de los asentamientos humanos para resistir y recuperarse rápidamente de cualquier peligro plausible. La resiliencia frente a las crisis no sólo contempla la reducción de riesgos y daños de catástrofes (como pérdidas humanas y bienes materiales), sino la capacidad de volver rápidamente a la situación estable anterior” (ONU - Hábitat, 2018).

como nacional y local en la materia, contribuyendo al cumplimiento de las obligaciones internacionales y las metas nacionales a mediano y largo plazo en materia de cambio climático y a promover tanto las políticas nacionales como las de índole local. Por último, en la fracción XIX, se agregó el objetivo de impulsar la investigación científica con el fin de regular los mecanismos de modificación artificial del clima en el Estado de Jalisco (Congreso del Estado de Jalisco, 2016a).

Principales reformas a la Ley Estatal de Equilibrio Ecológico y la Protección al Medio Ambiente

La reforma publicada el 8 de abril de 2014 es de gran relevancia, ya que establece en su artículo 112 el derecho de toda persona a presentar una solicitud de acceso a la información ambiental, sin necesidad de sustentar justificación o motivación alguna. Ante este cambio, tanto la *Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Territorial* (SEMADET) como los gobiernos municipales deben poner a disposición la información ambiental que les sea solicitada (Congreso del Estado de Jalisco, 2014a).

Otro cambio relevante fue la modificación al artículo 6, fracción XXIV, el cual le otorga a la SEMADET la atribución de asesorar, apoyar, coordinar y fomentar los esfuerzos públicos y privados que tengan por finalidad el diseño, construcción, operación, supervisión, establecimiento o instalación de plantas dedicadas a la elaboración de composta con los residuos orgánicos recolectados por el servicio municipal de aseo (Congreso del Estado de Jalisco, 2014b). Por su parte, la reforma publicada el 9 de julio de 2016 faculta a la SEMADET para impulsar la investigación científica, a fin de regular los mecanismos de modificación artificial del clima en el Estado, con lo cual se presenta una alineación entre esta Ley y la lucha contra el cambio climático (Congreso del Estado de Jalisco, 2016a).

Por otra parte, como elemento fundamental de la integración de un marco conceptual más sólido, se incluye el concepto de “vulnerabilidad ambiental,” el cual fue adicionado al artículo 3° en el *Decreto de reforma 25878/LXI/16* (Congreso del Estado de Jalisco, 2016b). La inclusión de este concepto resultó clave ya que visibilizó la susceptibilidad de los ecosistemas o de algunos de sus componentes para soportar diferentes tipos de impacto ambiental ya

sean provenientes de las diversas acciones antropogénicas o por efecto de los eventos naturales.

Adicionalmente, este decreto también modificó el artículo 14 en su fracción IX. Este cambio considera como prioritario el otorgamiento de los beneficios y estímulos fiscales, así como los procesos voluntarios de autorregulación ambiental, en un marco en el cual los productores, industriales u organizaciones empresariales puedan mejorar su desempeño ambiental respetando la legislación y normatividad vigente, comprometiéndose así a reducir la contaminación, sin comprometer sus niveles de competitividad.

Entre las modificaciones más relevantes a esta Ley, se encuentra otra publicada el 11 de octubre de 2016. Esta reforma destaca, dado que en el artículo 67 se establece el propósito de asegurar la disponibilidad del agua y abatir los niveles de su desperdicio. Con este cambio, tanto el Gobierno del Estado como los gobiernos municipales deberán promover el tratamiento de aguas residuales y su reutilización, así como el aprovechamiento de las aguas pluviales por medio de pozos de absorción y otros sistemas de captación y tratamiento, con el propósito de recargar y con ello preservar los mantos acuíferos (Congreso del Estado de Jalisco, 2016c).

También se han realizado cambios al artículo 41 ter (Congreso del Estado de Jalisco, 2016d), relacionados con el destino de los recursos que tiene el Fondo Ambiental. Entre las modificaciones que sufrió este artículo se encuentra la posibilidad de que el recurso de este fondo se destine para la adquisición de tecnologías que midan los niveles máximos permitidos de emisión de contaminantes en tiempo y condiciones reales, la ampliación del Sistema de Monitoreo de la Calidad del Aire, el programa de verificación, el mejoramiento del servicio de transporte público que presta el Estado, así como el financiamiento a programas y acciones tendientes a mejorar la calidad del aire.

Adicionalmente, esta Ley ha incorporado distintos criterios que permiten identificar con mayor claridad los recursos y áreas naturales que deben ser protegidos. Por ejemplo, las reformas del artículo 49 del 17 de enero de 2017 (Congreso del Estado de Jalisco, 2017a), así como del artículo 53 del 25 de noviembre del mismo año (Congreso del Estado de Jalisco, 2017b), establecen como áreas de protección hidrológica estatales y municipales, respectivamente, a aquellas que son destinadas a la preservación de ríos, manantiales, humedales y aguas

Mantener limpios los cuerpos de agua contribuye a la sostenibilidad de los ecosistemas.



subterráneas, a través de la protección de cuencas, áreas boscosas, llanuras y todas aquellas áreas que tengan impacto en las fuentes de producción y/o abastecimiento de agua.

En materia de preservación y restauración del equilibrio ecológico y protección al ambiente, la reforma del 16 de marzo de 2017 establece mediante el Artículo 9 que quien haga uso de los recursos naturales o realice obras o actividades que directa o indirectamente afecten al ambiente, está obligado a prevenir, minimizar o reparar los costos ambientales que dicha afectación implique. Asimismo, debe incentivarse a quien proteja al ambiente y aproveche de manera sustentable los recursos naturales o realice acciones de mitigación y adaptación a los efectos del cambio climático (Congreso del Estado de Jalisco, 2017c).

Con estas medidas, el Gobierno del Estado tiene más elementos para, por un lado, sancionar a quien deteriore o dañe el medio ambiente, pero también, por otro lado, para ofrecer mecanismos que permitan otorgar estímulos a quien cumpla con la normatividad ambiental o, incluso, realice acciones adicionales para el cuidado y protección del medio ambiente. En el tema de los estímulos, es importante resaltar un mecanismo novedoso como lo es la creación del *Premio Estatal del Medio Ambiente*, que se constituye como incentivo para que las instancias municipales puedan cumplir, de mejor forma, con criterios ambientales.

Principales reformas a la Ley del Agua para el Estado y sus Municipios

La *Ley de Agua para el Estado de Jalisco y sus Municipios* es otro ordenamiento con reformas significativas, las cuales han permitido mejorar las políticas públicas en la materia. Una de sus reformas más importantes se publicó el 22 de noviembre de 2013. Entre las diversas modificaciones que esta ley sufrió en dicha fecha, resalta la realizada al artículo 21, que establece algunas de las atribuciones de la *Comisión Estatal del Agua* (CEA), entre las que destacan aquellas relacionadas con la coordinación, planificación y regulación de los usos de los recursos hídricos en la entidad. En ese sentido, este organismo, de acuerdo al artículo 23 fracción XLVI, ahora puede asumir aquellas funciones que descentralice la federación en materia de recursos hídricos y su gestión, tanto en el ámbito estatal como municipal (Congreso del Estado de Jalisco, 2013).

Por otro lado, la modificación del artículo 14 (Congreso del Estado de Jalisco, 2016e) habla sobre la responsabilidad de la CEA de formular, dar seguimiento, evaluar y actualizar la programación hídrica estatal, con el concurso de las autoridades municipales, los usuarios y la sociedad en general. Con la integración de grupos de trabajo en la materia se formaría una comisión que, de acuerdo a

la reforma del 19 de septiembre de 2017, tiene entre sus atribuciones la promoción e impulso de programas sobre una cultura del agua, su ahorro, su uso eficiente y su conservación en todas las fases del ciclo hidrológico, considerando a este elemento como recurso vital, escaso y de alto valor económico, social y ambiental (Congreso del Estado de Jalisco, 2017d). Este elemento resulta fundamental para la gestión de los recursos hídricos e impulsa de manera directa la gobernanza en temas ambientales.

Creación de la Agencia de Energía del Estado de Jalisco

Una de las mayores innovaciones en materia ambiental dentro la Administración 2013-2018 fue la creación de la Agencia de Energía. De acuerdo con su Ley Orgánica, aprobada el 10 de noviembre de 2016, dicha agencia se inserta como coordinador en el desarrollo y ejecución de la política y estrategia energética estatal. Es de suma importancia señalar que, dentro de dicha coordinación, tiene como obligación la de privilegiar la preservación y restauración del equilibrio ecológico, así como la protección al medio ambiente.

Entre las funciones más destacadas de la agencia, se encuentran aquellas relacionadas con el medio ambiente, como la promoción de la investigación y desarrollo tecnológico para una mayor eficiencia energética y aprovechamiento de los recursos renovables, la entrega de apoyos enfocados al área de energías limpias, y el desarrollo e implementación de programas de difusión de buenas prácticas enfocadas a la reducción de consumo, ahorros económicos y beneficios ambientales (Congreso de Jalisco, 2016f).

Conclusiones

Como se pudo ver a lo largo del desarrollo de este capítulo, el tema del manejo del medio ambiente es bastante complejo y por ello requiere de una visión transversal de gran alcance, así como de la aplicación de políticas públicas a distintas escalas geográficas. La política ambiental desarrollada en esta administración considera estos dos elementos y gracias a ello se observan los distintos logros aquí presentados. No obstante, se requiere redoblar esfuerzos en algunos aspectos que aún presentan áreas de oportunidad.

Un tema que, a nivel estatal, es necesario que se siga trabajando con la misma inercia positiva, es el de la gobernanza ambiental. Sólo con la participación ciudadana, en ejercicios donde se involucre a los actores que gestionan el territorio día con día, es posible llegar a acuerdos que permitan la conservación y el adecuado manejo de los recursos naturales. A este respecto, las Juntas Intermunicipales han demostrado ser muy útiles y a través de sus procesos se ha comprobado lo que se puede lograr cuando se dialoga y se establecen prioridades en conjunto.

Otro aspecto fundamental en el tema del medio ambiente es la producción de información de calidad para la toma de decisiones. En este sentido, el presente documento ha hecho énfasis en algunos de los instrumentos de la política ambiental estatal que parten de diagnósticos sólidos para establecer mecanismos de intervención. No obstante lo anterior, es evidente el vacío de información en cuanto a la medición de la relación que existe entre la población y el medio ambiente, así como la influencia que éste último puede tener en el desarrollo social y el bienestar, es decir, en cuanto al conocimiento que se tiene de éste como un derecho social.¹⁰ Por lo anterior, es necesario que Jalisco asuma el rol protagónico de generador de información de calidad en esta materia y que esto sirva como base para fortalecer la toma de decisiones en términos de políticas públicas de medio ambiente.

Por último, como se dijo anteriormente, la gobernanza ambiental en Jalisco es una de sus mayores fortalezas y ha estado presente en la agenda medioambiental estatal a lo largo de esta administración. En ese sentido, ya existe un largo camino recorrido hacia la generación de un equilibrio entre el impacto ambiental de las actividades económicas y los altos niveles de productividad que a la fecha presenta la entidad. Por lo anterior, es necesario que exista continuidad en el compromiso entre los actores públicos y privados para que se invierta en áreas que sean, por un lado, redituables y, por el otro, amigables con el medio ambiente. En ese sentido, el liderazgo que ha asumido Jalisco en rubros como la innovación y la participación

10 De acuerdo con el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), el hecho de haber incorporado el contexto territorial dentro de la metodología de medición de la pobreza hace posible "analizar el efecto de los fenómenos y problemáticas de las comunidades y localidades en las opciones de vida de toda persona, en especial la cohesión social y el disfrute de un medio ambiente sano" (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, 2014, pág. 77). Sin embargo, el tema del medio ambiente dentro de la metodología de CONEVAL sólo se presenta de forma marginal.

ciudadana debería ser la base para poner mayor énfasis en permear ambas agendas de manera transversal hacia todos los sectores estratégicos, concentrándose sobre todo en el medio ambiente, elemento que es la base fundamental sobre la que se sustenta el desarrollo del estado, a través de su capital natural.

Referencias

- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2016). *Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible Una oportunidad para América Latina y el Caribe*. Santiago: Naciones Unidas.
- Congreso de la Unión. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.
- Congreso del Estado de Jalisco. (22 de noviembre de 2013). Decreto 24673/LX/13 que reforma y adiciona diversos artículos de la Ley del Agua para el Estado y sus Municipios. En *Periódico Oficial "El Estado de Jalisco"*, págs. 3-18.
- Congreso del Estado de Jalisco. (08 de abril de 2014). Decreto 24848/LX/14 que reforma los artículos 112, 113 y 114 de la Ley Estatal del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente. En *Periódico Oficial "El Estado de Jalisco"*, págs. 16-17.
- Congreso del Estado de Jalisco. (23 de diciembre de 2014a). Decreto 25149/LX/14 que reforma los Artículos 3, 5, 6 y 8 de la Ley Estatal del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente. En *Periódico Oficial "El Estado de Jalisco"*, págs. 3-6.
- Congreso del Estado de Jalisco. (27 de agosto de 2015). Decreto 25419/LX/15 que expide la Ley para la Acción ante el Cambio Climático del Estado de Jalisco. En *Periódico Oficial "El Estado de Jalisco"*, págs. 3-89.
- Congreso del Estado de Jalisco. (09 de julio de 2016a). Decreto 25854/LXI/16 que reforma el Artículo 6 de la Ley Estatal del Equilibrio Ecológico y la Protección al Medio Ambiente; y reforma el Artículo 3 de la Ley para la Acción ante el Cambio Climático de Jalisco. En *Periódico Oficial "El Estado de Jalisco"*, págs. 26-29.
- Congreso del Estado de Jalisco. (11 de octubre de 2016b). Decreto 25878/LXI/16 que reforma los Artículos 3 y 14 de la Ley Estatal del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente. En *Periódico Oficial "El Estado de Jalisco"*, págs. 25-27.
- Congreso del Estado de Jalisco. (11 de octubre de 2016c). Decreto 25884/LXI/16 que reforma el Artículo 67 de la Ley Estatal del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente. En *Periódico Oficial "El Estado de Jalisco"*, págs. 14-16.
- Congreso del Estado de Jalisco. (25 de noviembre de 2016d). Decreto 25924/LXI/16 que reforma los artículos 6°, 41 Ter, 72 y se adicionan los artículos 41 Quinquies y 41 Sexies, a la Ley Estatal del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente. En *Periódico Oficial "El Estado de Jalisco"*, págs. 3-13.
- Congreso del Estado de Jalisco. (09 de julio de 2016e). Decreto 25852/LXI/16 que reforma los artículos 14, 20, 23, 25, 92 y 105 de la Ley del Agua para el Estado de Jalisco y sus Municipios. En *Periódico Oficial "El Estado de Jalisco"*, págs. 20-23.
- Congreso del Estado de Jalisco. (26 de noviembre de 2016f). Decreto 25922/LXI/16 que expide la Ley Orgánica de la Agencia de Energía del Estado de Jalisco. En *Periódico Oficial "El Estado de Jalisco"*, págs. 25-44.
- Congreso del Estado de Jalisco. (17 de enero de 2017a). Decreto 26184/LXI/16 que reforma el Artículo 49 de la Ley Estatal del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente. En *Periódico Oficial "El Estado de Jalisco"*, págs. 8-10.
- Congreso del Estado de Jalisco. (25 de noviembre de 2017b). Decreto 26443/LXI/16 que reforma el Artículo 53 de la Ley Estatal del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente. En *Periódico Oficial El Estado de Jalisco*, págs. 6-7.

- Congreso del Estado de Jalisco. (16 de marzo de 2017c). Decreto 26294/LXI/17 que reforma los artículos 3, 5, 6, 8, 9, 23 y 37 de la Ley Estatal del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente. En *Periódico Oficial "El Estado de Jalisco"*, págs. 7-11.
- Congreso del Estado de Jalisco. (19 de septiembre de 2017d). Decreto 26424/LXI/17 que reforma el artículo 23 de la Ley del Agua para el Estado de Jalisco y sus municipios. En *Periódico Oficial "El Estado de Jalisco"*, págs. 5-6.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2014). *Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México* (Segunda edición ed.). Ciudad de México: CONEVAL.
- Forestry Management (2016). *Informe final de la evaluación de diagnóstico al Programa Juntas Intermunicipales de Medio Ambiente*. Guadalajara: Gobierno de Jalisco.
- Gobierno de Jalisco. (2016a). *III Informe de Resultados*. Guadalajara: Gobierno de Jalisco.
- Gobierno de Jalisco. (2016b). *Plan Estatal de Desarrollo Jalisco 2013-2033. Actualización 2016*. Guadalajara: Gobierno de Jalisco.
- Gobierno de Jalisco. (2017). *IV Informe de Resultados*. Guadalajara: Gobierno de Jalisco.
- H. Ayuntamiento de San Pedro Tlaquepaque (2017). *Anuncian 20 millones de pesos para creación de Parque Industrial Ladrillero*. Recuperado el 30 de mayo de 2018, de <http://www.tlaquepaque.gob.mx/prensa/boletines/1059>.
- *Índice de competitividad estatal*. Recuperado el 30 de enero de 2018, de <https://goo.gl/YXY2QK>
- Instituto Mexicano para la Competitividad 2016. (2017). *Índice de competitividad estatal*. Recuperado el 30 de enero de 2018, de <https://goo.gl/YXY2QK>
- Martínez, E. (1998). El concepto de paisaje como instrumento de conocimiento ambiental. En U. de Valladolid, *Paisaje y Medio Ambiente*. Valladolid: Universidad de Valladolid.
- Monitoreo de Indicadores del Desarrollo de Jalisco (2016). *Posición en el Subíndice Manejo Sustentable del Medio Ambiente del Índice de Competitividad, IMCO*. Recuperado el 30 de enero de 2018, de <https://goo.gl/DpYHko>
- Monitoreo de Indicadores del Desarrollo de Jalisco. (2018). *Plantas de tratamiento de aguas residuales en operación dentro de la norma*. Recuperado el 30 de mayo de 2018, de <https://goo.gl/QY9Fgz>
- Monitoreo de Indicadores del Desarrollo de Jalisco. (2018a). *Plantas de tratamiento de aguas residuales en operación dentro de la norma*. Recuperado el 30 de mayo de 2018, de <https://goo.gl/QY9Fgz>
- Monitoreo de Indicadores del Desarrollo de Jalisco. (2018b). *Porcentaje en el subíndice manejo sustentable medio ambiente del índice de competitividad*. Recuperado el 30 de mayo de 2018, de <https://goo.gl/SYsd57>
- Monitoreo de Indicadores del Desarrollo de Jalisco. (2018c). *Porcentaje de aguas residuales tratadas*. Recuperado el 30 de mayo de 2018, de <https://goo.gl/uA1EQf>
- Monitoreo de Indicadores del Desarrollo de Jalisco. (2018d). *Litros por segundo de agua residual tratada reutilizada*. Recuperado el 22 de mayo de 2018, de <https://goo.gl/Gp5rHP>
- Monitoreo de Indicadores del Desarrollo de Jalisco. (2018e). *Porcentaje del cumplimiento de la normatividad ambiental por empresas o proyectos en segunda visita de la PROEPA*. Recuperado el 30 de mayo de 2018, de <https://goo.gl/kLgVes>
- Monitoreo de Indicadores del Desarrollo de Jalisco. (2018f). *Toneladas de basura depositadas adecuadamente en cumplimiento a la norma NOM-083-SEMARNAT-2003*. Recuperado el 30 de mayo de 2018, de <https://goo.gl/bV2r3d>
- Monitoreo de Indicadores del Desarrollo de Jalisco. (2018g). *Superficie estatal bajo esquemas de Área Natural Protegida*. Recuperado el 30 de mayo de 2018, de <https://goo.gl/MPqbEa>

- Monitoreo de Indicadores del Desarrollo de Jalisco. (2018g). *Kilómetros de ciclovías en las áreas urbanas y metropolitanas*. Recuperado el 30 de mayo de 2018, de <https://seplan.app.jalisco.gob.mx/mide/panelCiudadano/detalleIndicador/1659>
- ONU - Hábitat. (2018). *Resiliencia*. Recuperado el 03 de diciembre de 2017, de <https://es.unhabitat.org/temas-urbanos/resiliencia/>
- Sarukhan, J. (2006). Prólogo a la edición en español. En E. Ezcurra et al., *La cuenca de México. Aspectos ambientales críticos y sustentabilidad*, pág. 12. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano - Instituto Nacional de Estadística y Geografía - Consejo Nacional de Población. (2018). *Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2015*. Ciudad de México: Instituto Nacional de Estadística y Geografía.
- Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Territorial. (26 de marzo de 2016). Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación para el Programa de áreas naturales protegidas de carácter estatal, sitios ramasar y otras modalidades de conservación para el ejercicio fiscal 2016. En *Periódico Oficial "El Estado de Jalisco"*, págs. 3-25.
- Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Territorial. (2018a). *Página oficial de la Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Territorial*. Recuperado el 03 de mayo de 2018, de <https://semadet.jalisco.gob.mx/>
- Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Territorial. (2018b). *Plan Estatal de Acción ante el Cambio Climático del Estado de Jalisco*. Recuperado el 03 de mayo de 2018, de <http://peacc.jalisco.gob.mx/>
- Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Territorial. (2018c). *Agenda Integral de Calidad del Aire y Cambio Climático*. Recuperado el 03 de mayo de 2018, de <https://goo.gl/NzQQ2n>
- Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. (2014). *Lineamientos para el*

otorgamiento de apoyos de la SEMARNAT a través del Programa para la Prevención y Gestión Integral de Residuos. Recuperado el 04 de abril de 2018, de <https://goo.gl/LmVQKp>

AUTORES

Carlos Ernesto Vázquez Arias
 Maestro en Cartografía por la Technische Universität München. Obtuvo su Licenciatura en Geografía por la Universidad de Guadalajara. Cuenta con experiencia profesional en consultoría en temas ambientales, de planeación territorial, cartografía y geomática. En el ámbito público, ha estado relacionado con el desarrollo de procesos de planeación gubernamental en temáticas como el desarrollo social y territorial.

Felipe Munguía Aguilar
 Maestro en Enseñanza de las Matemáticas por la Universidad Autónoma de Guadalajara y licenciado en Matemáticas por la Universidad de Guadalajara. En materia de investigación y docencia, su trabajo se ha orientado al análisis multivariado, técnicas de muestreo, análisis predictivos, diseños experimentales y minería de datos.



6. Ampliación de la cobertura en educación media superior



6. Ampliación de la cobertura en educación media superior

Cristina Lizárraga Martínez

La educación es el proceso por medio del cual se ofrece el conjunto de conocimientos, habilidades y experiencias multidimensionales que enriquecen, fortalecen y dotan de herramientas para la vida social a los estudiantes. La relevancia que tiene se ve reflejada, por ejemplo, en la adopción de los *17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)* de la Organización de las Naciones Unidas (2015). Entre estos objetivos, se establece como meta que para el año 2030 la educación pueda ser inclusiva, equitativa y de calidad, lo anterior bajo la premisa de que la educación es uno de los principales motores para el desarrollo económico y social de un país.

Por tanto, la educación de las niñas, niños y jóvenes debe ser priorizada en los distintos ámbitos de la acción pública, de manera que se puedan elevar los niveles de bienestar de la población. En el caso de los jóvenes, resulta importante apuntar que organismos como el *Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)* señalan que la etapa que inicia a partir de los 15 años es crítica tanto en la formación de las personas como en la construcción de sus patrones de conducta y la configuración de su sentido de pertenencia (2012). De acuerdo con Cabrol y Székely (2012), si no se les brinda el soporte, la integración y la protección adecuada, estos jóvenes estarán expuestos a numerosos riesgos y vulnerabilidades que podrán alterar sus posibilidades de desarrollo.

En México, los jóvenes que se encuentran en esta etapa crucial cursan la Educación Media Superior (EMS). En este nivel educativo, que puede tener una duración promedio de tres años, se adquieren competencias académicas que coadyuvan tanto en el ingreso a la vida laboral como a la educación superior. Además, se contribuye en gran medida a impulsar las capacidades sociales de los

estudiantes para que puedan participar activamente en la toma de decisiones y la construcción de su entorno.

No obstante, aún persiste un gran número de jóvenes que no han podido concluir e, inclusive, ingresar al sistema medio superior. De acuerdo con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), en el año 2016 el 53% de personas entre los 25 y los 34 años únicamente contaba con educación por debajo de la media superior. Este bajo nivel de estudios tiende a afectar las oportunidades de empleo, ya que para las personas de 25 a 64 años con educación por debajo de la media superior, la tasa de empleo fue de 65% (Panorama de la Educación, 2017). Al ser este el periodo donde se pueden ampliar o reducir significativamente las desigualdades sociales, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2016) señala que es imperativo que existan políticas públicas que intervengan y eviten la vulneración de los derechos de los jóvenes.

Conviene destacar que el Estado Mexicano ha reconocido a la EMS como una herramienta imprescindible para la prosperidad de la nación y la inclusión social (Secretaría de Educación Pública, 2013) y, desde el año 2012, se elevó a rango constitucional su obligatoriedad, signado en el artículo 3° de la Carta Magna. Este reconocimiento ha implicado, entre otras cosas, que las autoridades garantizan el acceso a la enseñanza y la ampliación de la oferta educativa, fundamentalmente a través de la coordinación con las entidades federativas.

En el contexto jalisciense actual, la educación se posiciona entre los temas de mayor preocupación social. Por ejemplo, en la encuesta de percepción que se realizó para integrar el *Plan Estatal de Desarrollo 2013-2033 (PED)*, este tema se posicionó en el tercer lugar como uno de

los principales problemas del desarrollo social (Gobierno de Jalisco, 2013). De igual manera, en la encuesta *My World 2015*, impulsada por la ONU y aplicada en diversos municipios del Estado, la sociedad civil destacó, en primer lugar, la necesidad de contar con más y mejor educación (Consejo Económico y Social del Estado de Jalisco para el Desarrollo y la Competitividad, 2015).

Asimismo, la *Consulta Estatal de Juventud 2016* (Gobierno de Jalisco, 2016a) con datos de la *Encuesta Intercensal 2015*,¹ indicó que el segmento demográfico de jóvenes de entre 15 y 19 años se compone de 715,365 personas y, entre las principales problemáticas juveniles que la consulta pudo detectar, se acentuó que el acceso a la educación pasó de ser la novena problemática con más menciones en el año 2013 a la cuarta posición en el 2016, lo que evidencia una creciente inquietud de los jóvenes por su futuro educativo en un entorno global cada vez más competitivo.

Esta creciente preocupación tiene especial relevancia, ya que en la actualidad más de 330,000 alumnos² acuden a los diversos planteles de EMS a lo largo del territorio jalisciense y, de acuerdo a la Secretaría de Educación Jalisco (SEJ), de este universo de estudiantes, el 76.97% son atendidos por las distintas instituciones del sector público (2017). Por esta razón, el Gobierno del Estado de Jalisco ha diseñado, orientado y complementado distintas acciones que permiten incorporar y atender a esta población.

A lo largo de este capítulo se describen algunos de los principales temas en los que Jalisco ha demostrado liderazgo en materia educativa. En primer lugar, se analizan diversos indicadores relacionados con la cobertura educativa, la eficiencia terminal y el abandono escolar, entre otros, mismos que permiten mostrar la evolución de los resultados que se han obtenido. Posteriormente, se describen algunos programas, acciones y estrategias que se han implementado y que han permitido beneficiar a los jóvenes jaliscienses. Por último, se realiza un breve análisis de las reformas que se han plasmado en la *Ley de Educación del Estado de Jalisco*, orientadas a fortalecer la planeación y actuación de la presente administración pública.

1 La Encuesta Intercensal 2015 fue realizada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) con la finalidad de actualizar la información sociodemográfica del país. Para mayor información, consulte <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/especiales/intercensal/>

2 De acuerdo con la Secretaría de Educación Pública para el ciclo escolar 2016-2017, Jalisco contaba con 317,678 alumnos en modalidad escolarizada y 15,449 en no escolarizada. Para ver detalle, consulte http://www.snie.sep.gob.mx/descargas/estadistica_e_indicadores/estadistica_e_indicadores_educativos_14JAL.pdf

AVANCES Y MEJORAS EN LA EDUCACIÓN MEDIA SUPERIOR

Cobertura educativa

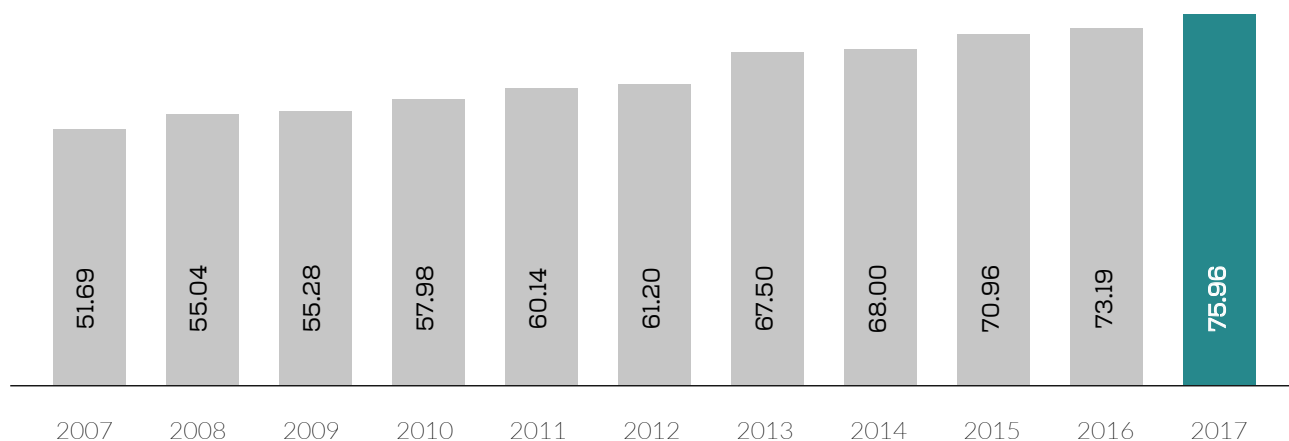
La oferta educativa busca, fundamentalmente, la equidad de oportunidades entre la población. Para hacer esto posible, uno de los grandes objetivos del *Programa Sectorial de Educación 2013-2018* de Jalisco fue incrementar la cobertura a través de estrategias como el aumento de la matrícula escolar, la expansión de los servicios educativos a todas las regiones, así como la articulación de programas con un enfoque productivo (Secretaría de Educación Jalisco, 2013).

Para ilustrar los avances que se han tenido en la materia, sirva analizar el indicador de cobertura de educación media superior de 15 a 17 años presentado en el *Sistema de Monitoreo de Indicadores del Desarrollo* (MIDE), este indicador calcula la proporción de la matrícula total de la EMS con respecto a la población en edad oficial para cursar el nivel (2018). Los resultados de los últimos diez años presentan una tendencia ascendente, tal y como se muestra en la figura 6.1, y que ha aumentado de manera significativa en los últimos seis años pasando de 61.2% en 2012 al 75.96% en 2017.

Por otro lado, el indicador porcentaje de atención a la demanda potencial también permite ampliar el análisis en materia de cobertura educativa. A través de éste, es posible medir la matrícula total de inicio de cursos de un nivel educativo determinado entre la población en edad escolar que solicita la prestación del servicio (MIDE, 2018). En este aspecto, el Estado ha incrementado su atención paulatinamente, pasando de 86.86% en 2012 a 88.47% en 2017. Las cifras que arrojan ambos indicadores resumen la eficacia que tiene el sistema educativo para incorporar y atender a los jóvenes, garantizando así un mayor acceso a la educación.

Calidad educativa

La calidad educativa se valora, entre otros aspectos, por la correlación de componentes o factores que favorecen el estado óptimo y los resultados de los sistemas educativos.

Figura 6.1 Porcentaje de cobertura en Educación Media Superior de 15 a 17 años. Jalisco, 2007-2017

Elaboración propia con datos del Sistema Nacional de Información Estadística Educativa (SNIEE) de la Secretaría de Educación Pública (SEP). México: 2017.

Destacan por ejemplo, el desempeño escolar, la profesionalización docente, la existencia de ambientes escolares apropiados así como la implementación de planes y programas pertinentes (Luque, 2009).

Para determinar la calidad, una de las herramientas más utilizadas es el *Plan Nacional para la Evaluación de los Aprendizajes* (PLANEA), que la SEP y el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) han aplicado desde el año 2015. Este plan consta de una serie de evaluaciones que permiten conocer el contexto educativo y la medida en que los estudiantes han logrado el dominio de los campos formativos, en especial los asociados al lenguaje y comunicación, así como a las matemáticas. Estas pruebas son diseñadas a partir del *Marco Curricular Común*, bajo el supuesto de la relevancia que tienen ambos campos de conocimiento, debido a que facilitan la adquisición de nuevos aprendizajes, lo que permite a los alumnos interpretar, evaluar y dar solución a distintos problemas de la vida cotidiana (INEE, 2018).

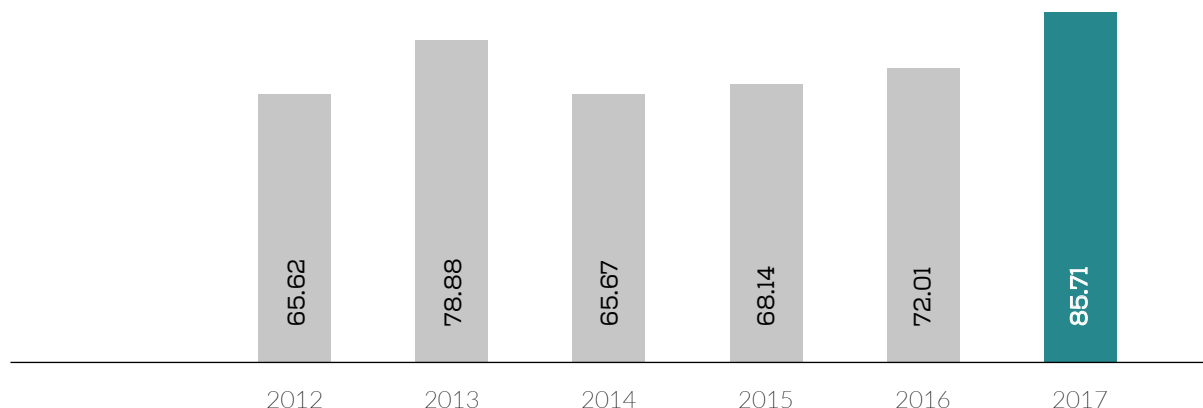
Para el Estado de Jalisco y con respecto a la evaluación que se les realizó a los alumnos de último grado de EMS entre los años 2013 y 2017, se pasó del décimo quinto lugar al segundo en conocimientos de Matemáticas, y también se avanzó de la cuarta a la tercera posición en el área de Lenguaje y Comunicación (MIDE, 2018). Estos resultados reflejan un gran avance en la operación del sistema educativo en el Estado y, a la vez, fijan una meta para continuar con la mejora de los resultados.

También es importante señalar que para el año 2016, el 78.45% de los alumnos de EMS atendidos en los

organismos sectorizados a la SEJ estudiaban en planteles inscritos en el Sistema Nacional de Bachillerato (SNB), en contraste con el año 2013, en donde sólo el 18.22% de los estudiantes lo hacía (Gobierno de Jalisco, 2017). Este resultado es de suma importancia ya que los planteles que se encuentran incorporados en el SNB han sido evaluados y acreditados de calidad. Además, estos espacios han presentado, entre otros aspectos positivos, seguridad adecuada y una vida escolar apropiada para los procesos de aprendizaje, al contar con instalaciones y materiales suficientes para el desarrollo de la educación por competencias (Subsecretaría de Educación Media Superior, 2018).

Eficiencia terminal

El análisis de la eficiencia terminal refleja la capacidad que tiene el sistema educativo para lograr que los estudiantes que entran a un ciclo escolar o un nivel educativo lo completen satisfactoriamente. A través del indicador porcentaje de eficiencia terminal en EMS, se puede medir la relación porcentual de alumnos que egresan de este nivel de manera regular y dentro del tiempo ideal establecido (MIDE, 2018). La figura 6.2 muestra que, en el año 2014, se presentó un descenso considerable del 13.21% en la eficiencia terminal con respecto al año anterior. Sin embargo, es a partir de este mismo año que inicia un crecimiento constante hasta alcanzar su máximo valor en el 2017 con un 85.71%. Esto se traduce en un mayor número de jóvenes que egresan de las instituciones educativas y que pueden tener mayores oportunidades para su desarrollo personal y profesional.

Figura 6.2 Porcentaje de eficiencia terminal en la Educación Media Superior. Jalisco, 2012-2017

Elaboración propia con datos del Sistema Nacional de Información Estadística Educativa (SNIEE) de la Secretaría de Educación Pública (SEP).

Abandono escolar

El abandono escolar representa uno de los aspectos que más afectan a la mejora educativa. Si bien existen causas multifactoriales que determinan la permanencia o la conclusión de los estudios (nivel socioeconómico, entorno familiar, desempeño escolar, desempeño docente, entre otros), es fundamental concentrar esfuerzos para reducir y abatir el fenómeno en todos los niveles educativos. Para dar seguimiento a las acciones que se realizan a favor de la permanencia de los alumnos en las aulas del nivel medio superior, se precisa analizar el indicador abandono escolar, el cual mide el total de alumnos que desertan de las actividades escolares antes de concluir algún grado o nivel educativo, y que es expresado en relación con el número total de alumnos inscritos en el ciclo escolar (MIDE, 2018).

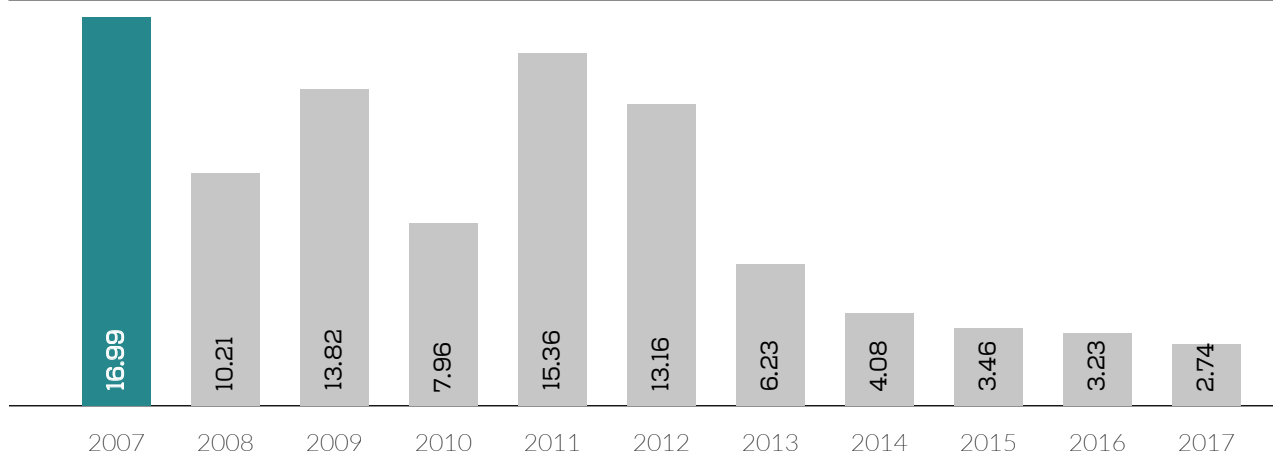
En el periodo que abarca de 2007 a 2011, es posible observar un comportamiento errático del indicador (ver figura 6.3), que sufre un notable incremento del año 2010 al 2011, al pasar del 7.96% al 15.36%. Sin embargo, es en el periodo de 2012 a 2013 que se da el descenso más importante, con casi un 7%, manteniendo una tendencia positiva en la actualidad. Estos resultados han permitido situar a Jalisco, por dos años consecutivos, en el primer lugar de los estados con menor porcentaje de abandono escolar en el nivel medio superior (Gobierno de Jalisco, 2016a).

Grado promedio de escolaridad

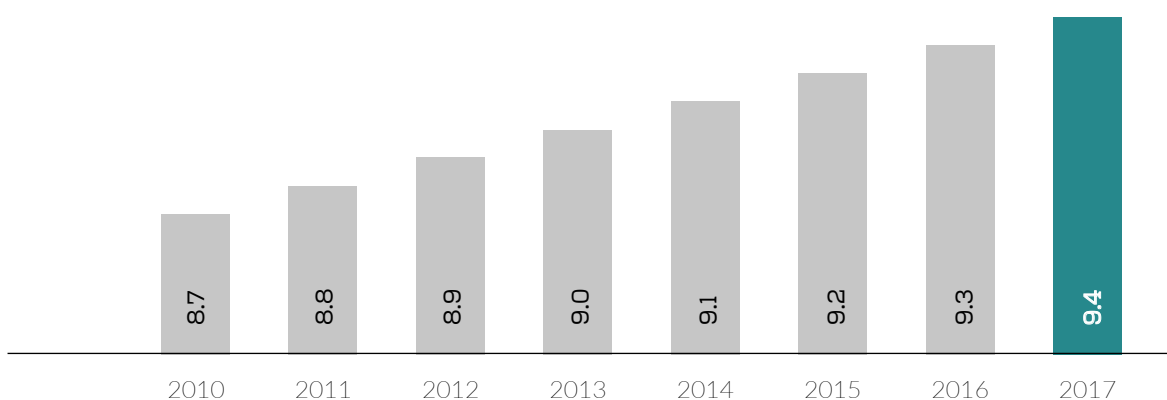
El grado de escolaridad incide en las posibilidades y condiciones de empleo de las personas. Según un informe del Instituto Mexicano para la Competitividad A.C. (IMCO) con datos de la *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo 2016* (ENOE),³ una persona con licenciatura gana un 80% más que una persona que solo terminó la EMS. Además, señala que las personas que estudian una licenciatura reducen en un 51% el riesgo de ser empleados en el sector informal, en contraste con el nivel medio superior (Instituto Mexicano para la Competitividad, 2017).

Al revisar el caso jalisciense (ver figura 6.4), se puede apreciar que el grado promedio de escolaridad, mismo que se refiere al número de años escolares aprobados por la población de 15 años y más (MIDE, 2018), ha incrementado positivamente de 8.7 en promedio en el año 2010 a 9.4 en el 2017. Esto se traduce en un aumento constante de personas que cuentan con el nivel secundaria terminado y la EMS iniciada, mientras que en 2010 sólo contaban con secundaria inconclusa.

3 La *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo 2016*, realizada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), proporciona información sobre la población ocupada y desocupada. Para mayor información, consulte <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/regulares/enoe/>

Figura 6.3 Porcentaje de abandono escolar en Educación Media Superior. Jalisco, 2007-2017

Elaboración propia con datos del SNIEE de la SEP.

Figura 6.4 Grado Promedio de Escolaridad. Jalisco, 2010-2017

Elaboración propia con datos del SNIEE de la SEP.

ESTRATEGIAS Y POLÍTICAS PÚBLICAS IMPLEMENTADAS EN EL NIVEL MEDIO SUPERIOR

La construcción e implementación de respuestas institucionales requiere de diagnósticos que identifiquen tanto las necesidades como los escenarios que enfrentan los jóvenes para ingresar, permanecer y concluir la EMS. De ahí que el Gobierno de Jalisco haya diseñado y ejecutado diversas políticas públicas y estrategias que han contribuido en la notable mejora del sistema educativo. Los resultados de este entramado institucional estiman que

el 29% de los jóvenes jaliscienses son o han sido beneficiados por algún programa público del gobierno estatal (Gobierno de Jalisco, 2016a).

Este importante esfuerzo en materia educativa se alinea al Objetivo 16 del PED (Gobierno de Jalisco, 2016b), el cual busca incrementar el acceso a la equidad y la calidad de la educación. En este sentido, conviene describir brevemente los programas y acciones que han contribuido a estas mejoras, así como las distintas evaluaciones que se les han realizado y que han permitido identificar el impacto y los resultados de las acciones que se han puesto en práctica.

Como se mencionó anteriormente, una de las condiciones que intervienen en la deserción escolar es la falta de recursos económicos para poder pagar los traslados

hacia los planteles educativos. Para combatir esta problemática se creó el *Programa Bienes para Estudiantes*, el cual permite a los alumnos de instituciones públicas o privadas de los niveles secundaria, media superior o superior, el acceso a vales gratuitos para el pago del transporte público en sus traslados a los centros educativos (Secretaría de Desarrollo e Integración Social, 2015a).

Desde su creación en el año 2013 y hasta el 2016, se han otorgado más de 700,000 apoyos⁴, con el fin de que el pago del transporte deje de ser un obstáculo que favorezca la deserción escolar. La evaluación realizada al programa ha estimado que el ahorro promedio generado anualmente por cada beneficiario es de 2 mil 800 pesos (Linter Consultores, 2016a).

Para los estudiantes que se encuentran en el interior del Estado, existe un doble reto, debido a las grandes distancias que deben realizar muchos estudiantes para trasladarse a los centros educativos, lo que puede determinar su permanencia en los ciclos escolares. Para favorecer la continuidad de los estudios se creó el *Programa Apoyo al Transporte para Estudiantes*, el cual realiza la entrega de unidades de transporte a los ayuntamientos y/o centros educativos, con el fin de dar condiciones propicias para transportar de manera gratuita a los alumnos inscritos. Al término del año 2017, se alcanzó el 100% de la cobertura en los municipios del interior del Estado, los cuales actualmente cuentan con al menos una o más unidades de transporte gratuito (Gobierno de Jalisco, 2018).

Vale la pena señalar que, tanto el programa de *Bienes para Estudiantes* como el de *Apoyo al Transporte para Estudiantes*, han tenido buenos resultados en sus evaluaciones. De acuerdo con los beneficiarios encuestados, el 89.9% ha percibido una mejora en las condiciones económicas de su hogar, el 86.5% en el acceso a la educación y el 80.1% ha experimentado mejores estados de ánimo (Descifra Investigación Estratégica Social, Política y de Mercado, 2016).

No obstante, el abandono escolar entre los grupos vulnerables es aún más frecuente y difícil de abatir. En el caso de la población indígena de Jalisco, en el año 2010, el 19.23% de la población de 6 a 14 años no asistía a la escuela. Además, cuando se analizó al grupo que comprende a los mayores de 15 años, se encontró que más del

50% no sabía leer ni escribir (Secretaría de Desarrollo e Integración Social, 2014).

Ante este evidente rezago, se ha buscado garantizar el ingreso, la permanencia y la conclusión de este nivel educativo, por lo que se ha implementado el *Programa Becas Indígenas*, el cual, a través de apoyos económicos mensuales, promueve la equidad de oportunidades educativas y garantiza el respeto a la diversidad social y los derechos de las personas en situación de vulnerabilidad, para fomentar el desarrollo de los pueblos indígenas y su identidad cultural. Tan solo en el año 2017 se otorgaron 1,410 nuevas becas (Gobierno de Jalisco, 2018) que han contribuido a mejorar los indicadores educativos de las comunidades indígenas. En ese sentido, es importante señalar que de acuerdo con la evaluación que le fue realizada al programa, éste fue altamente valorado por los beneficiarios, ya que ofrece una atención personalizada por parte de los funcionarios. Además, ha representado un ahorro significativo para cubrir los gastos escolares y de manutención de los jóvenes beneficiados (Linter Consultores, 2016b).

La *Consulta Estatal de Juventud 2016*, anteriormente mencionada, arrojó otro importante dato que evidencia el contexto socioeconómico juvenil. Al menos el 71% de los jóvenes sostienen sus estudios gracias al apoyo de su familia, mientras que el 21% lo hacen por su propia cuenta y sólo el 7% a través de una beca (Gobierno de Jalisco, 2016a). Ante este escenario, las acciones y programas educativos no solo se han enfocado en los planteles de enseñanza pública, sino también en la educación privada.

Un programa que ha apoyado a este sector es el *Programa Becas Joven*, el cual brinda un descuento de entre el 10% y 80% en la matrícula escolar, apoyando a los alumnos con dificultades económicas que presentan un buen rendimiento escolar. Las becas tienen como objetivo brindar oportunidades de desarrollo educativo a partir de la gestión de convenios con escuelas privadas para la EMS, superior, posgrados, escuelas de idiomas y oficios. Desde el año 2013 y hasta el cierre del 2017, el Instituto Jalisciense de la Juventud (IJJ) ha entregado 7,427 becas, que han favorecido la permanencia y conclusión de estudios en todo el Estado (MIDE, 2018).

Estos esfuerzos por mejorar el acceso a la educación se complementan con acciones que se realizan para capacitar a los maestros del Estado. Un ejemplo de ello es que, a finales del mes de junio del 2017, se graduó la primera generación de 96 educadoras 100% bilingües de la Escuela Normal para Educadoras de Guadalajara, mismas que están acreditadas en el *Teaching Knowledge Test*

4 Los resultados presentados fueron obtenidos a través de los Informes de Gobierno. Para mayor información, consulte <https://seplan.app.jalisco.gob.mx/biblioteca/>



Las escuelas técnicas del estado cuentan ahora con mejores equipos e instalaciones para la formación de los estudiantes.

(TKT). Cabe señalar que esta generación fue la primera a nivel nacional en recibir la acreditación internacional (Universidad de Guadalajara, 2017).

Por otro lado, para ampliar efectivamente la cobertura de servicios y promover el desarrollo de los procesos educativos, es fundamental la dotación de infraestructura. Uno de los principales mecanismos para poder hacerlo ha sido el *Fondo Concursable de Inversión en Infraestructura para Educación Media Superior* (FCIIEMS). Este fondo federal, operado por la Subsecretaría de Educación Media Superior (SEMS) de la SEP, busca contribuir en la ampliación de la cobertura de la EMS mediante el fortalecimiento y desarrollo de la infraestructura y el equipamiento de las instituciones en las 32 entidades federativas (SEP, 2016). Resulta primordial resaltar que durante los años 2015 y 2016, Jalisco se ubicó como el estado con mayores recursos captados provenientes del FCIIEMS, al obtener un monto de 1,135'396,751 pesos en ambos años (Gobierno de Jalisco, 2017).

Esta ampliación de la cobertura también se ha acompañado de una orientación en la oferta educativa con base en el vocacionamiento productivo y sociocultural de cada región. Uno de los casos más destacados, hecho posible a través de los compromisos realizados en el marco de la iniciativa de Gobierno Abierto, es aquel en el que la presente administración estatal le apostó a la construcción de nueve planteles del *Colegio de Estudios Científicos y Tecnológicos del Estado de Jalisco* (CECYTEJ) en los municipios de Tonalá, Ixtlahuacán de los Membrillos, Lagos de Moreno, Tala, San

Juan de los Lagos, San Pedro Tlaquepaque, Guadalajara, Cuquío y El Salto. La oferta educativa de estos planteles se determinó de forma abierta y participativa a través de grupos de trabajo con autoridades educativas, representantes del sector productivo y la sociedad civil, lo que ha permitido tener diversas opciones de carreras como diseño gráfico digital, mecatrónica, biotecnología, autotrónica, mantenimiento industrial, programación, entre otras.

Algunos ejemplos sobre el vocacionamiento de los planteles se encuentran en los municipios de Lagos de Moreno y Tala. En el primero se ofrecen las carreras de electromecánica y autotrónica, dado que, por su ubicación geográfica, el municipio se encuentra en el dinámico corredor automotriz de la zona del Bajío. En el caso del plantel de Tala, la oferta académica contempla las carreras de biotecnología y producción industrial de alimentos, ya que existe un considerable desarrollo agroindustrial en la zona propiciado por la industria azucarera (Gobierno Abierto Jalisco, 2018).

También conviene destacar que, para los jóvenes egresados de la EMS, existen apoyos que les permiten continuar con sus estudios en el nivel superior. A través del *Sistema Estatal de Becas y Estímulos para la Educación Superior* (SEBEES) se busca gestionar, articular y promover oportunidades mediante el acceso a becas y estímulos económicos. Esto es posible gracias a que el sistema se conforma tanto por el Gobierno de Jalisco como por diversas instituciones educativas y organizaciones públicas y privadas de la sociedad civil, todas ellas comprometidas a desarrollar competencias y potencializar el talento entre los jóvenes jaliscienses (SEBEES, 2018).



La evaluación de programas educativos a partir de indicadores de resultados garantiza que estos se apliquen de manera más efectiva.



MARCO JURÍDICO EN MATERIA EDUCATIVA

En este apartado se describen brevemente las principales reformas que se han realizado a la *Ley de Educación del Estado de Jalisco* durante la actual administración estatal, las cuales han incidido en la obtención de los resultados que tiene el Estado y que, además, han fortalecido el actuar de los programas y acciones en materia educativa. La importancia de esta ley reside en que garantiza a todos los habitantes, a través de su artículo 2º, el derecho a recibir una educación de calidad con las mismas oportunidades de acceso y permanencia. Asimismo, reconoce que la educación es un medio fundamental para adquirir, transmitir y acrecentar la cultura; además de que reconoce que la educación es un proceso permanente que contribuye al desarrollo del individuo y a la transformación de la sociedad, así como un factor determinante para la adquisición de conocimiento y la formación de personas con sentido de solidaridad social.

Durante la LX Legislatura, se aprobó mediante el Decreto 24832 (Poder Legislativo del Estado de Jalisco, 2014), una extensa reforma a la Ley. En el caso del acceso a la educación, la reforma incluyó cambios sustantivos

a favor de la equidad de oportunidades. En este sentido, conviene destacar que se adicionó un párrafo al artículo 130, en el cual se prohíbe a las instituciones educativas del Estado con autorización o reconocimiento oficial, que limiten o condicionen el derecho a la educación debido a la no integración de los padres de familia o tutores a las asociaciones de padres de familia o por la falta de pago de cuotas, fondos o cualquier otra aportación requerida por estas asociaciones. Otro ejemplo es la modificación del artículo 123 Bis, el cual establece que cada plantel escolar dará a conocer los mecanismos y requisitos para el otorgamiento de becas y que éstas serán otorgadas a través de una comisión que integre maestros, directivos y padres de familia.

Por último, mediante el Decreto 26415 (Poder Legislativo del Estado, 2017), se facultó al Poder Ejecutivo para la elaboración, coordinación, ejecución y evaluación de las *Matrices de Indicadores para Resultados* (MIR) en materia educativa. Este instrumento permite una efectiva evaluación de los programas sociales que se implementen, ya que identifica objetivos, incorpora indicadores y contempla los riesgos que pueden enfrentar los programas durante su implementación.⁵

5 Para mayor información sobre las Matrices de Indicadores para Resultados, consulte <https://www.coneval.org.mx/coordinacion/Paginas/monitoreo/mir/mir.aspx>



Conclusiones

Como se ha demostrado, la EMS es, sin duda alguna, una etapa fundamental en el desarrollo de las personas y es, a la vez, uno de los niveles educativos donde se presentan mayores desafíos para las autoridades gubernamentales. En el caso del Estado de Jalisco, se ha podido evidenciar un constante interés y esfuerzo por atender y acompañar efectivamente a los miles de jóvenes que inician o concluyen este trayecto educativo. No obstante, estos resultados también presentan distintos retos que tendrán que ser atendidos en un futuro cercano.

Por ejemplo, en materia de cobertura educativa, el Estado aún presenta un 24% de personas que no están incorporadas a las instituciones educativas y que cuentan con la edad para cursarla. Esto implicará, entre otras cosas, que el aumento de la cobertura se realice tanto en las zonas urbanas como en las rurales, pues estas últimas presentan una mayor vulnerabilidad social y económica, lo que crea profundas desventajas entre los jóvenes. Con respecto a la calidad de la educación, la mejora del desempeño académico de los alumnos se deberá posicionar como una prioridad, ya que si bien se han presentado avances en las distintas pruebas académicas, los resultados continúan siendo insuficientes ante un escenario cada

vez más competitivo que demanda mayores conocimientos y habilidades de los jóvenes.

Otro desafío es otorgar constante capacitación a los docentes, para que ofrezcan una educación que contribuya a la formación del pensamiento crítico de los alumnos. Al mismo tiempo, es necesario aprovechar los acelerados cambios tecnológicos, para lo que se requiere una mayor capacidad de integrar herramientas tecnológicas que favorezcan la formación de los estudiantes. Por último, se deberá estrechar la vinculación del sector empresarial con el educativo para que el aprendizaje se relacione directamente con la práctica y se permita una mejor integración de los jóvenes a la vida productiva.

Cada uno de estos retos debe ser considerado como un área de oportunidad que permita crear e implementar acciones transversales y articuladas. Estas propuestas siempre deben tener en cuenta que los jóvenes son el elemento más importante del sistema educativo y, por lo tanto, las estrategias que se implementen deben concebirse tomando en cuenta las problemáticas y particularidades que enfrentan. Solo a través de una estrecha coordinación y de un diálogo abierto entre alumnos, maestros, directivos, padres de familia y autoridades educativas, se podrá continuar trabajando con éxito a favor de la mejora del nivel medio superior.

Referencias

- Cabrol, M., & Székeley, M. (2012). Introducción: ¿Cómo lograr una educación para la transformación? En M. Cabrol, & M. Székeley, *Educación para la transformación*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Linter Consultores. (2016). *Evaluación de resultados del Programa Bienes para Estudiantes*. Guadalajara: Gobierno de Jalisco.
- Linter Consultores. (2016). *Informe final de la evaluación de resultados del Programa Becas Indígenas*. Guadalajara: Gobierno de Jalisco.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2016). *La matriz de la desigualdad social en América Latina*. Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Consejo Económico y Social del Estado de Jalisco para el Desarrollo y la Competitividad. (02 de septiembre de 2015). *Jalisco se destaca por los resultados de la Encuesta My World 2015*. Guadalajara.
- Luque, A. M. (Enero de 2009). Calidad educativa. En *Innovación y experiencias educativas* No. 14.
- Descifra Investigación Estratégica Social, Política y de Mercado. (2016). *Evaluación específica sobre percepción de beneficiarios de programas públicos estatales*. Guadalajara: Gobierno de Jalisco.
- Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. (2012). *Adolescencia. Una etapa fundamental*. Nueva York: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia.
- Gobierno Abierto Jalisco. (2018). Recuperado de http://gobiernoabiertojalisco.org.mx/sites/default/files/compromisos/archivos/sej_oferta_educativa_cecyte.pdf
- Gobierno de Jalisco. (2013). *Plan Estatal de Desarrollo 2013-2033*. Guadalajara: Gobierno de Jalisco.
- Gobierno de Jalisco. (2016). *Consulta Estatal de Juventud 2016*. Guadalajara: Gobierno de Jalisco.
- Gobierno de Jalisco. (2016). *Plan Estatal de Desarrollo 2013-2033. Actualización 2016*. Guadalajara: Gobierno de Jalisco.
- Gobierno de Jalisco. (2017). *IV Informe de Gobierno* (Tomo I). Guadalajara: Gobierno de Jalisco.
- Gobierno de Jalisco. (2018). *V Informe de Gobierno* (Tomo I). Guadalajara: Gobierno de Jalisco.
- Instituto Mexicano para la Competitividad A.C. (2017). *Compara carreras 2017. Una herramienta sobre las consecuencias económicas de escoger una carrera*.
- Organización de las Naciones Unidas. (2015). *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo sostenible*. Organización de las Naciones Unidas.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2017). *Panorama de la Educación 2017*. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.
- Poder Legislativo del Estado de Jalisco. (27 de Febrero de 2014). Decreto de reforma 24832/LX/14 a la Ley de Educación del Estado de Jalisco. En *Periódico Oficial "El Estado de Jalisco"*, págs. 3-65.
- Poder Legislativo del Estado. (08 de agosto de 2017). Decreto de reforma 26415/LX/17 a la Ley de Educación del Estado de Jalisco. En *Periódico Oficial "El Estado de Jalisco"*.
- Sistema Estatal de Becas y Estímulos para la Educación Superior. (2018). Recuperado de <http://sebees.org/>
- Secretaría de Desarrollo e Integración Social. (15 de marzo de 2014). Reglas de Operación del Programa Becas Indígenas, para el Ejercicio Fiscal 2014. En *Periódico Oficial "El Estado de Jalisco"*, págs. 3-21.

- Secretaría de Desarrollo e Integración Social. (07 de febrero de 2015). Reglas de Operación del Programa Apoyo al Transporte para Estudiantes para el Ejercicio Fiscal 2015. En *Periódico Oficial "El Estado de Jalisco"*, págs. 3-21.
- Secretaría de Desarrollo e Integración Social. (31 de enero de 2015). Reglas de Operación del Programa Bienes para Estudiantes para el Ejercicio Fiscal 2015. En *Periódico Oficial "El Estado de Jalisco"*, págs. 3-25.
- Secretaría de Educación Jalisco. (2013). *Programa Sectorial de Educación 2013-2018*. Guadalajara: Gobierno de Jalisco.
- Secretaría de Educación Pública. (2013). *Programa Sectorial de Educación 2013-2018*. Ciudad de México: SEP.
- Secretaría de Educación Pública. (2016). *Lineamientos de Operación del Fondo Concursable de Inversión en Infraestructura para Educación Media Superior*. Ciudad de México: SEP.
- Secretaría de Educación Jalisco. (2017). *Principales cifras del sistema educativo estatal 2016-2017*. Guadalajara: SEJ.
- Subsecretaría de Educación Media Superior. (2018). *SNB - Sistema Nacional de Bachillerato*. Recuperado de http://www.sems.gob.mx/es/sems/sistema_nacional_bachillerato
- Universidad de Guadalajara. (20 de julio de 2017). *Egresó la primera generación de 96 educadoras bilingües en el país*. Guadalajara: UDGTV.

AUTORA

Cristina Lizárraga Martínez

Licenciada en Estudios Políticos y Gobierno por la Universidad de Guadalajara. Cuenta con experiencia en temas de participación ciudadana, políticas públicas y teoría política. Se ha desempeñado como funcionario público en los ámbitos federal y estatal.



7. Mayor transparencia y rendición de cuentas



7. Mayor transparencia y rendición de cuentas

Helen Yaneli Rivas Rosales

Karen Margarita Pérez Melgoza

Para *Transparencia Internacional*, “reducir la corrupción es una condición clave para una sociedad justa y equitativa, y combatirla eficazmente fortalece las iniciativas de desarrollo, la promoción de derechos humanos y libertades y la erradicación de la pobreza global” (Pring, 2017, pág. 4). En la región de América Latina y el Caribe, la corrupción se ha convertido en un tema central de las administraciones gubernamentales. Según cifras del Barómetro Global de la Corrupción 2017, seis de cada 10 personas que viven en la región creen que el nivel de corrupción ha aumentado, y solamente una de cada 10 piensa que ha disminuido en los últimos años. Así mismo, el 61% de los mexicanos encuestados sostuvo que su gobierno está actuando mal en la lucha contra la corrupción.¹

Este fenómeno, generalizado tanto en la región como en el país, ha sido reconocido por gobiernos y organizaciones supranacionales, lo que les ha llevado a unir esfuerzos para trabajar en la lucha contra este flagelo institucional. Uno de esos esfuerzos es la *Convención Interamericana contra la Corrupción*, que a más de diez años de su creación, en 1996, ha sido adoptada por los miembros de la *Organización de los Estados Americanos* (OEA) como el primer instrumento jurídico internacional que reconoció la necesidad de los Estados miembros de adoptar medidas preventivas orientadas a la modernización de las instituciones y hacia la articulación de estrategias enfocadas a prevenir, detectar, sancionar y erradicar la corrupción.

En el caso de México, la *Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2017* (ENCIG) del *Instituto Nacional de Estadística y Geografía* (INEGI) presenta información sobre las experiencias y percepciones de los ciudadanos en los trámites y servicios públicos en los diferentes niveles de gobierno, y tiene como uno de sus objetivos medir los niveles de corrupción en el sector público. Para ese año, se reportó una tasa de prevalencia de corrupción a nivel nacional de 14,635 por cada 100,000 habitantes, en los que la víctima experimentó al menos un acto de corrupción al realizar un trámite. De acuerdo con las cifras que reporta la ENCIG, se estima que la corrupción en el país cuesta 7,218 millones de pesos.

Así mismo, de acuerdo con el catálogo de instituciones y actores² empleado en la encuesta respecto al nivel de percepción de confianza de la sociedad hacia estos grupos, la población de 18 años y más reconoce a los servidores públicos, gobiernos estatales y partidos políticos como algunos de los actores e instituciones menos confiables con 38.7%, 29.3% y 17.8%, respectivamente.³

En este sentido, una estrategia anticorrupción implica diversas etapas y ámbitos de acción orientadas, en primer término, hacia el diseño y la implementación de acciones

1 Para mayor información consultar el documento *Las personas y la corrupción: América Latina y el Caribe, Barómetro Global de la Corrupción 2017*. Disponible en: https://www.transparency.org/whatwedo/publication/las_personas_y_la_corrupcion_america_latina_y_el_caribe

2 El catálogo de la ENCIG incluye: familiares, universidades públicas, escuelas públicas de nivel básico, vecinos, compañeros de trabajo, hospitales públicos, ejército y marina, instituciones religiosas, comisiones de derechos humanos, empresarios, servidores públicos, medios de comunicación, instituciones electorales, gobiernos municipales, jueces y magistrados, sindicatos, policías, gobiernos estatales, ministerio público, gobierno federal, cámaras de diputados y senadores, y partidos políticos.

3 Para mayor información de la ENCIG 2017 consultar en: http://www.beta.inegi.org.mx/contenidos/proyectos/enchogares/regulares/encig/2017/doc/encig2017_principales_resultados.pdf



El acceso a la información contribuye a generar gobiernos más eficientes y responsables en la administración de los recursos públicos.

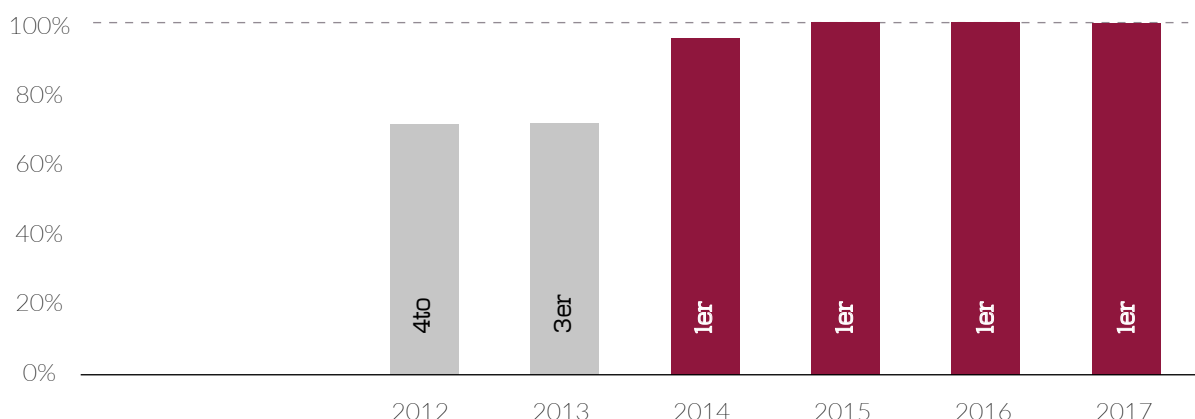
destinadas a garantizar el derecho de acceso a la información, el desarrollo de una política de transparencia integral y la adopción de una cultura de apertura entre ciudadanos y gobierno y, en segundo término, hacia la aplicación de acciones legales y sancionatorias que se generen con base en el proceso de rendición de cuentas.

El acceso a la información pública es, pues, un derecho fundamental que debe ser promovido y garantizado por el Estado, entendiendo que la información es un bien público que produce utilidad social y que permite generar mejoras en la esfera pública, que van desde la construcción de un estado eficiente y eficaz, un mejor desempeño gubernamental, una comunicación y coordinación efectiva entre las organizaciones públicas, una mayor confianza y credibilidad entre ciudadano-gobierno hasta una mejor gobernabilidad.

Sin embargo, para que dichos beneficios se vean reflejados en el sector público, el acceso a la información no debe ser un hecho aislado, sino que debe ir acompañado de estrategias complementarias que trabajen para la consecución de un mismo fin. Es por esto que la transparencia y rendición de cuentas adquieren especial relevancia como canales de participación e involucramiento social, para dotar de confianza a las instituciones públicas y para empoderar a la ciudadanía, a fin de que pueda monitorear el ejercicio del poder público de acuerdo a las normas jurídicas, a través de la disponibilidad, calidad y uso de la información pública.

Por su parte, la transparencia es la principal herramienta que permite garantizar que la información sea pública, además de ser una vía de supervisión del desempeño de políticos y funcionarios, que contribuye a prevenir actos de corrupción. A diferencia del acceso a la información, la transparencia no se limita a la entrega de documentos públicos o al cumplimiento de las normas en la materia. Una política de transparencia entiende la información pública como un recurso estratégico dentro del sector público, lo que implica la adopción de valores organizacionales y un cambio en la cultura institucional, en el que es fundamental la comprensión y el mejoramiento del proceso de generación, manejo y utilización de la información (Merino, 2008). En el mismo sentido, López Ayllón y Merino definen que “una política de rendición de cuentas debe ser entendida como el conjunto de instituciones, normas y procedimientos que tienen como propósito fortalecer la legitimidad y el sentido democrático de las responsabilidades públicas y sancionar (positiva o negativamente) a los actores que las asumen” (2009, pág. 16).

La rendición de cuentas permite que los servidores públicos informen y justifiquen sus acciones ante la ciudadanía, dentro de la cual se pueden identificar dos aspectos, uno orientado a evaluar el ejercicio del gasto público bajo la premisa de que “una política de rendición de cuentas debe partir de las cuentas mismas” (Merino, 2009, pág. 1), mientras que el otro es a través de la evaluación de los planes de acción, desempeño y logros de los servidores públicos (Ackerman, 2008).

Figura 7.1 Porcentaje y posición en el cumplimiento del IIPE de Jalisco 2012-2017


Elaboración propia con base en el Índice de Información Presupuestal Estatal (IIPE) 2017.

Cada uno de estos elementos, el acceso a la información, la transparencia y la rendición de cuentas, buscan lograr un Estado de Derecho que garantice la participación y la construcción de un gobierno honesto y justo, donde se establezca una relación de confianza que permita la cimentación y consolidación de una verdadera democracia.

En México, el acceso a la información pública es un derecho garante que emana de diversos mandatos legales, principalmente de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* que, después de dos reformas en 2007 y 2014, ha establecido en su artículo 6 las bases para que toda información en posesión de los sujetos obligados⁴ que reciban y ejerzan recursos públicos o realicen actos de poder en los tres ámbitos de gobierno sea pública, completa, actualizada, oportuna, documentada y de fácil acceso para la población.

En este contexto, Jalisco se ha dado a la tarea de modernizar la función pública y crear distintas herramientas que le han permitido mejorar y regular el desempeño gubernamental, así como los medios de involucramiento y participación social.

JALISCO COMO ENTIDAD LÍDER EN TRANSPARENCIA

Índice de Información Presupuestal Estatal

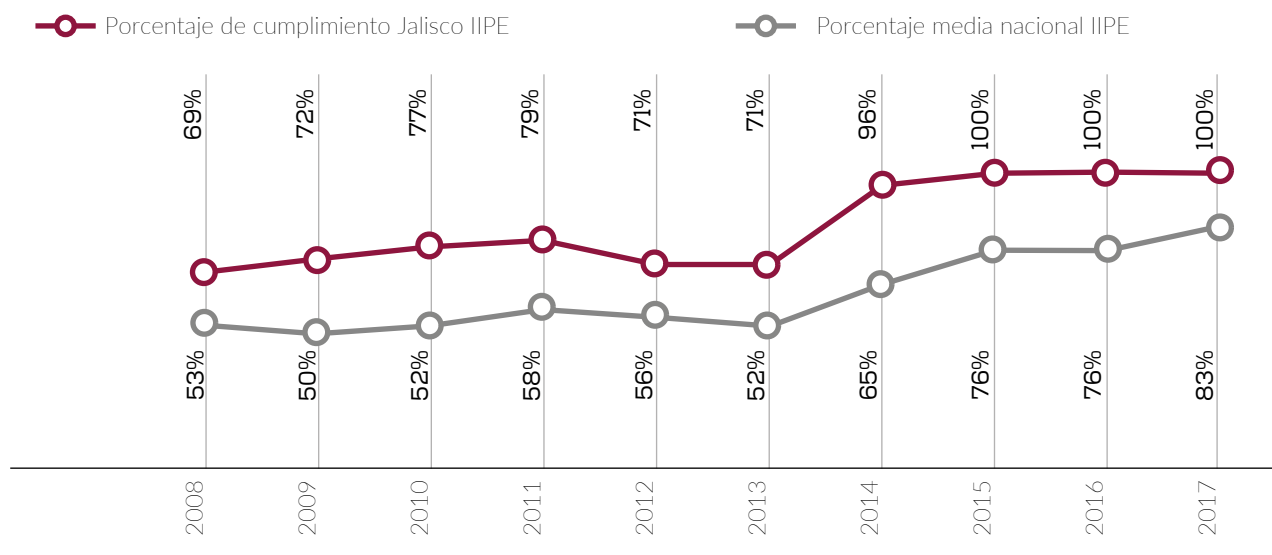
El Índice de Información Presupuestal Estatal (IIPE) es una medición que realiza el *Instituto Mexicano para la Competitividad* (IMCO) desde 2008 a las entidades federativas, mismo que “contempla un catálogo de rubros de información presupuestal, que se aplica anualmente sobre la información contenida en el *Decreto de Presupuesto de Egresos y la Ley de Ingresos*” (Gobierno del Estado de Jalisco), partiendo de la valoración de cumplimiento de más de 100 criterios agrupados en 10 secciones.

El IIPE se implementa ante la necesidad de conocer información respecto a las finanzas públicas de los estados, es decir cuánto, cómo y en qué gastan los gobiernos; con este índice se reconocen las buenas prácticas de calidad de la información presupuestal y tiene como objetivo medir y mejorar la información de los presupuestos estatales, verificar el cumplimiento de la contabilidad gubernamental e impulsar la transparencia presupuestal y la rendición de cuentas (IMCO, 2017).

Jalisco es una de las entidades federativas mejor evaluadas en el índice, pues se posiciona y mantiene dentro

4 Instituto de Transparencia, Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Jalisco (ITEI) define como sujetos obligados a todos aquellos entes públicos que generen, posean o administren información pública y las personas físicas y/o jurídicas privadas que recauden, reciban, administren o apliquen recursos públicos, sólo respecto de la información pública relativa a dichos recursos.

Figura 7.2 Evolución del porcentaje de cumplimiento del IIPE de Jalisco y comparativa con media nacional 2008-2017



Elaboración propia con base en el Índice de Información Presupuestal Estatal (IIPE) 2017.

de los primeros tres lugares con mayor calidad de la información presupuestal en el periodo 2013-2017. A partir del año 2014, se convierte en la entidad líder con el mayor nivel de cumplimiento, pasando de la tercera a la primera posición, en la que ha permanecido constante hasta 2017, tal como se muestra en la figura 7.1.

En la figura 7.2 se observa la evolución de cumplimiento del IIPE para Jalisco en relación con la media nacional, colocándose por arriba de ésta, al mejorar su calificación de manera progresiva desde inicios de la presente administración hasta el último ejercicio evaluado en 2017. El mayor incremento en el porcentaje de cumplimiento se presentó durante el periodo 2013-2014 pasando de 71% a 96%, es decir, 25 puntos porcentuales.

Con ello, se ratifica el compromiso del Estado en favor de la transparencia presupuestal y la rendición de cuentas, que se manifiesta en la innovación e implementación de buenas prácticas reconocidas por IMCO como el desglose de recursos por dependencia, operación e inversión y por objeto de gasto,⁵ el *Manual de Elaboración del Presupuesto de Egresos y la Guía de Acceso a la Información Presupuestal*,⁶ que han permitido a Jalisco mejorar su situación en el IIPE.

Es de resaltar que, a partir de 2015, Jalisco logró un nivel de cumplimiento del 100% en el índice.

Subíndice Gobiernos Eficientes y Eficaces

Otro de los indicadores en los cuales Jalisco sobresale es en el *Subíndice Gobiernos Eficientes y Eficaces* (SGEE), el cual forma parte del *Índice de Competitividad Estatal* (ICE) desarrollado por IMCO, instrumento de evaluación y medición para los gobiernos subnacionales, que permite conocer la forma en la que estos tienen injerencia en la competitividad de sus estados, a través de acciones relacionadas con el desarrollo económico, la recaudación de ingresos propios, la calidad de la información financiera y el acercamiento con la ciudadanía por medios electrónicos (IMCO, 2016).

De acuerdo a los resultados del ICE 2016,⁷ en el SGEE, durante el periodo 2012-2014, Jalisco se posicionó dentro de los primeros diez lugares a nivel nacional, pasando del sexto al quinto lugar. Jalisco obtuvo una calificación de 68 puntos, posicionándose sobre el promedio nacional (55.8) por 12 puntos. La tabla 7.1 muestra el puntaje obtenido por las entidades federativas en el subíndice, así como su posición.

5 Para mayor información consultar el IIPE 2014. Disponible en: http://imco.org.mx/wp-content/uploads/2014/10/Presentacion_IIPE_2014.pdf

6 Para mayor información consultar el IIPE 2015 y 2016. Disponibles en: <https://docs.google.com/viewerng/viewer?url=https://imco.org.mx/wp-content/uploads/2015/11/2015-IIPE-Presentacion.pdf> y <https://goo.gl/RgBch7>

7 El ICE se publica cada dos años evaluando el desempeño de los estados en materia de competitividad. En cada publicación se reportan datos de dos periodos anteriores. Por ejemplo, en el año 2016, para el cálculo del índice se utilizaron datos del periodo 2012-2014.

Tabla 7.1 Posición y puntuación en el SGEE por entidad federativa, 2016

Posición	Estado	Puntuación	Posición	Estado	Puntuación
1	Colima	78	12	Tabasco	57
2	Aguascalientes	74	13	Zacatecas	56
3	Querétaro	72	14	Morelos	55
4	Nuevo León	70	15	México	54
5	Jalisco	68	16	Baja California Sur	52
6	Tamaulipas	63	16	Guanajuato	52
7	Puebla	62	16	Hidalgo	52
7	Sinaloa	62	17	Baja California	50
7	Yucatán	62	18	Durango	49
8	Chihuahua	61	19	Chiapas	48
9	Coahuila	60	19	Veracruz	48
9	San Luis Potosí	60	20	Oaxaca	47
9	Sonora	60	20	Quintana Roo	47
10	Campeche	59	21	Nayarit	44
10	Tlaxcala	59	22	Michoacán	35
11	Ciudad de México	58	23	Guerrero	11

Elaboración propia con base en el Subíndice Gobiernos Eficientes y Eficaces (SGEE) 2016.

Índice de Transparencia y Disponibilidad de la Información Fiscal

El *Índice de Transparencia y Disponibilidad de la Información Fiscal de las Entidades Federativas 2017 (ITDIF)* es un instrumento de medición desarrollado por *Aregional*, que busca fomentar, fortalecer e institucionalizar la práctica de la transparencia, en relación con la información fiscal y financiera que debe ser publicada en los portales electrónicos oficiales de los gobiernos estatales.

Jalisco ha evolucionado en la disponibilidad y calidad de la información financiera y fiscal; desde el año 2013 el Estado ha permanecido en las primeras cinco posiciones del ITDIF. Es a partir de 2014 y hasta 2017 que Jalisco se coloca en uno de los primeros tres lugares del índice. Desde 2016 la entidad se ubica en el primer lugar con una

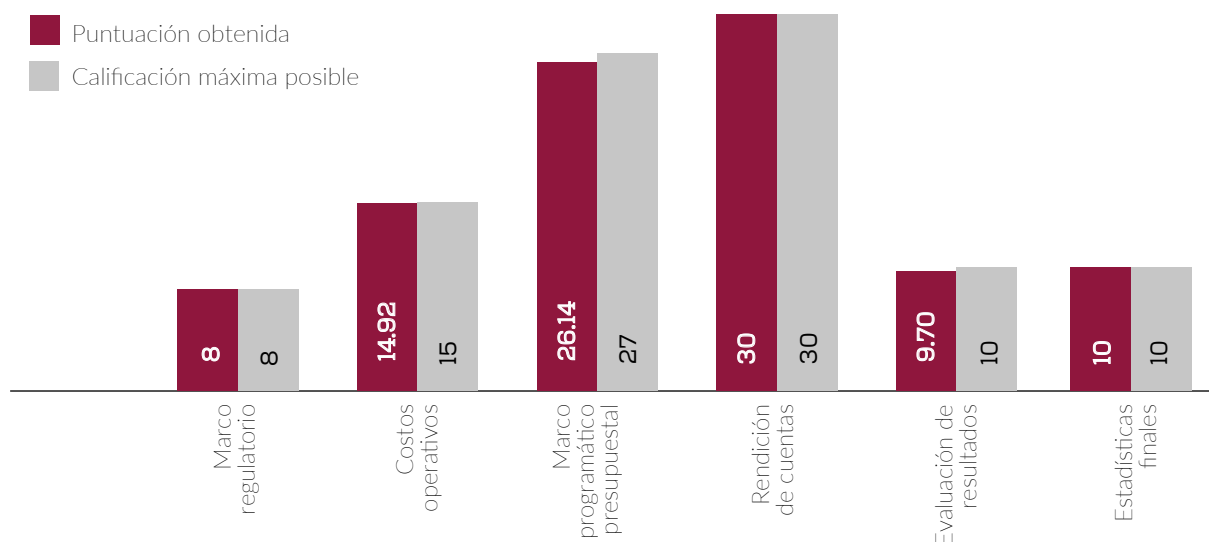
puntuación de 97, manteniendo esta posición para 2017 con un nivel de cumplimiento de 98.76, lo que significó un incremento de 1.76 puntos respecto al año anterior, tal como se muestra en la tabla 7.2.

Tabla 7.2 Puntuación y posición de Jalisco en el ITDIF, 2013-2017

Año	Puntaje	Posición
2013	92.41	5to
2014	93.83	3er
2015	96.61	2do
2016	97.00	1er
2017	98.76	1er

Elaboración propia con base en el *Índice de Transparencia y Disponibilidad de la Información Fiscal de las Entidades Federativas (ITDIF) 2013-2017*.

Figura 7.3 Puntuación obtenida por Jalisco en los bloques del ITDIF respecto a la calificación máxima posible, 2017



Elaboración propia con base en el ITDIF 2017.

El ITDIF parte de la evaluación de seis bloques que permiten medir el nivel de disponibilidad y calidad de la información, es decir, la transparencia en la información fiscal a través de los sitios electrónicos oficiales de los gobiernos estatales: marco regulatorio, costos operativos, marco programático-presupuestal, rendición de cuentas, evaluaciones de resultados y estadísticas fiscales. En la última evaluación de 2017, Jalisco obtuvo la puntuación máxima en tres de los bloques: marco regulatorio, que evalúa la disponibilidad y actualización de los ordenamientos jurídicos en la materia; rendición de cuentas, donde se revisan los documentos oficiales que consignan la ejecución de actividades como los informes de gobierno, cuenta pública etc.; y estadísticas fiscales, referente a la presentación de los ingresos, egresos y deuda pública, de al menos seis años.

Por otro lado, es importante destacar que Jalisco forma parte de los once estados que cumple con la disponibilidad total de los formatos requeridos que emite el Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC), correspondientes a la Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos 2017, informes trimestrales y cuenta pública 2016-2017, alineándose así a la legislación en materia de armonización contable y transparencia fiscal.

El *Ranking de Portales Estatales de Transparencia 2018* (RPET) tiene como objetivo medir el desarrollo del Gobierno Abierto dentro de las administraciones públicas estatales, a través de la exploración y evaluación de los portales electrónicos de transparencia de las 32 entidades federativas en el país. Esta evaluación parte del estudio de cinco variables: disposiciones legales, datos abiertos, colaboración vertical, colaboración horizontal e interfase;⁸ que permiten analizar el nivel de compromiso de los gobiernos estatales por impulsar un gobierno abierto, una mayor participación ciudadana y el combate a la corrupción (Sandoval Almazan, 2018).

Para los resultados 2018 Jalisco se posiciona en el primer lugar del ranking, donde obtiene un promedio de 86.92 puntos, por arriba de la media nacional de 49.13 puntos. En el componente disposiciones legales se obtiene una calificación de 100, seguido de la variable interfaz con 90.91 puntos, mientras que en datos abiertos se presenta un puntaje de 88.00, por último en colaboración vertical y colaboración horizontal Jalisco consigue 85.71 y 70.00 puntos, respectivamente, tal como se observa en la tabla 7.3.

Ranking de Portales Estatales de Transparencia

8 Disposiciones legales: mide el cumplimiento de la normatividad en materia de transparencia; datos abiertos: mide el nivel de desarrollo de datos abiertos que permitan la participación ciudadana; colaboración vertical: mide la posibilidad de evaluar el desempeño y uso del portal de transparencia; colaboración horizontal: mide el uso de redes sociales, blogs y chats para impulsar la participación ciudadana; e interfase: mide la accesibilidad para la búsqueda de información dentro de los portales electrónicos de transparencia.

Tabla 7.3 Posición y puntuación en el RPET por entidad federativa, 2018

Lugar	Estado	Disposiciones legales	Datos abiertos	Colaboración vertical	Colaboración horizontal	Interfaz	Total
1	Jalisco	100.00	88.00	85.71	70.00	90.91	86.92
2	Guanajuato	90.00	68.00	85.71	70.00	72.73	77.29
3	Estado de México	100.00	80.00	57.14	50.00	45.45	66.52
4	Hidalgo	80.00	72.00	42.86	40.00	72.73	61.52
5	Chihuahua	90.00	52.00	85.71	20.00	45.45	58.63
6	Nuevo León	100.00	64.00	28.57	0.00	63.64	51.24
7	Michoacán	80.00	52.00	28.57	0.00	63.64	44.84
8	Morelos	40.00	44.00	57.14	0.00	81.82	44.59
9	Durango	90.00	48.00	28.57	0.00	54.55	44.22
10	Querétaro	80.00	28.00	57.14	0.00	45.45	42.12
11	Zacatecas	70.00	48.00	14.29	10.00	54.55	39.37
12	Colima	70.00	56.00	14.29	0.00	54.55	38.97
13	Nayarit	50.00	40.00	28.57	0.00	72.73	38.26
14	Ciudad de México	70.00	44.00	0.00	20.00	54.55	37.71
15	Quintana Roo	90.00	32.00	28.57	0.00	36.36	37.39
16	Sonora	80.00	20.00	57.14	0.00	27.27	36.88
17	Guerrero	40.00	32.00	28.57	20.00	45.45	33.21
18	Baja California Sur	80.00	24.00	14.29	0.00	36.36	30.93
19	Tabasco	80.00	28.00	14.29	0.00	27.27	29.91
20	Veracruz	80.00	24.00	14.29	0.00	27.27	29.11
21	Baja California	30.00	12.00	57.14	10.00	36.36	29.10
22	Coahuila	70.00	36.00	0.00	10.00	27.27	28.65
23	Puebla	80.00	28.00	14.29	0.00	18.18	28.09
24	Sinaloa	40.00	24.00	57.14	0.00	9.09	26.05
25	Tamaulipas	60.00	28.00	14.29	0.00	27.27	25.91
26	Tlaxcala	50.00	32.00	28.57	0.00	18.18	25.75
27	Aguascalientes	20.00	20.00	57.14	0.00	27.27	24.88
28	Chiapas	60.00	28.00	14.29	0.00	9.09	22.28
29	Oaxaca	10.00	28.00	42.86	0.00	27.27	21.63
30	Campeche	40.00	20.00	0.00	0.00	27.27	17.45
31	San Luis Potosí	30.00	16.00	14.29	0.00	18.18	15.69
32	Yucatán	10.00	28.00	14.29	10.00	9.09	14.28
	PROMEDIO	64.38	38.88	33.93	10.31	41.48	37.79

Elaboración propia con base en el Ranking de Portales Estatales de Transparencia 2018 (RPET). Revista u-GOB No. 19.

Tabla 7.4 Nivel de cumplimiento de la publicación de información fundamental por artículo y criterios adjetivos 2014

Rubro	Publicidad	Vigencia	Accesibilidad	Información completa	Cumplimiento global
Art. 8. Información Fundamental-General	99.40	98.65	98.14	94.03	97.56
Art. 10. Información Fundamental del Poder Ejecutivo	93.16	91.46	92.31	84.62	90.38
Cumplimiento global	96.28	95.05	95.23	89.33	93.97

Elaboración propia con base en los Resultados Evaluación de la Publicación de Información Fundamental Poder Ejecutivo: Secretarías 2014.

Cumplimiento de la publicación de la Información Fundamental

Por disposición legal, el ITEI es la instancia responsable de evaluar la transparencia de los sujetos obligados, con base en la revisión del cumplimiento de la publicación de la información fundamental⁹ que señala la *Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios* (LTAIPEJM), además de verificar virtualmente el cumplimiento de las obligaciones de transparencia para los sujetos obligados.

En la última evaluación realizada por el ITEI a las dependencias del Ejecutivo Estatal¹⁰ (2014), en la que se calificó el cumplimiento de la publicación de la información correspondiente al artículo 8 y 10 de la LTAIPEJM¹¹ en todas sus fracciones, las 18 dependencias del Poder Ejecutivo evaluadas obtuvieron un nivel de cumplimiento

global de 93.97. Por criterio, se obtuvieron los siguientes niveles de cumplimiento promedio: 95.05 en vigencia, 95.23 en accesibilidad, 89.33 en información completa y 96.28 en publicidad; este último criterio fue el mejor evaluado, mientras que la principal área para mejorar se presenta en el criterio información completa, que alcanzó un nivel de cumplimiento inferior a los 90 puntos.

Para el caso de los resultados globales de todos los sujetos obligados, con excepción de los ayuntamientos, y según los artículos correspondientes a la información fundamental de la Ley, los cuatro primeros grupos mejor evaluados fueron los Organismos Públicos Descentralizados (92.81), el Tribunal de Arbitraje y Escalafón (94.30), el Poder Ejecutivo (93.97) y los Organismos Públicos Desconcentrados (94.92). Los sujetos obligados que obtuvieron las menores puntuaciones fueron los Partidos Políticos (73) y el Poder Judicial (85.91).

ESTRATEGIA ESTATAL PARA LA TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS

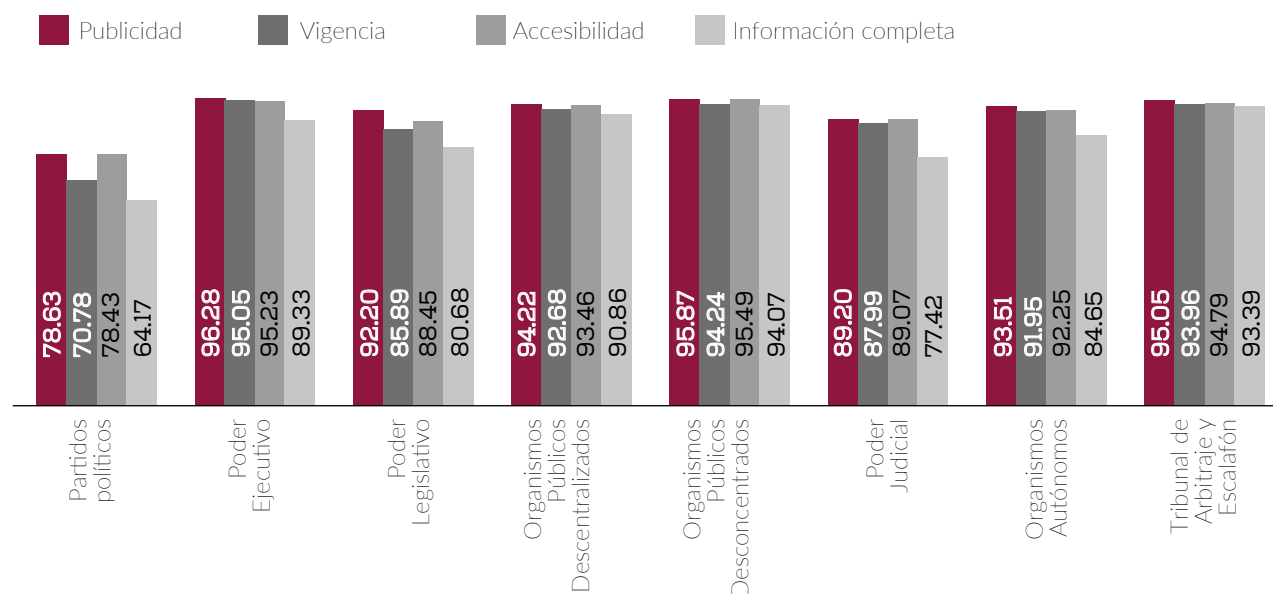
Glosa y Pregunta Ciudadana

A partir del año 2014, en el marco del informe de gobierno que cada año el Ejecutivo Estatal entrega por ley al Poder Legislativo, se instauró en el estado un nuevo y único ejercicio de rendición de cuentas en el país denominado *Glosa Ciudadana*. Este ejercicio es un espacio de apertura

9 La LTAIPEJM, en su artículo 3 numeral 2 fracción I inciso a), señala: "información pública fundamental, que es la información pública de libre acceso que debe publicarse y difundirse de manera universal, permanente, actualizada y, en el caso de la información electrónica, a través de formatos abiertos y accesibles para el ciudadano, por ministerio de ley, sin que se requiera solicitud de parte interesada".

10 Las dependencias del Poder Ejecutivo evaluadas fueron: Contraloría del Estado, Despacho del Gobernador, Fiscalía General del Estado, Procuraduría Social, Secretaría de Cultura, Secretaría de Desarrollo e Integración Social, Secretaría de Desarrollo Económico, Secretaría de Desarrollo Rural, Secretaría de Educación, Secretaría de Infraestructura y Obra Pública, Secretaría de Innovación Ciencia y Tecnología, Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Territorial, Secretaría de Movilidad, Secretaría de Salud, Secretaría de Turismo, Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Secretaría General de Gobierno y Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas.

11 Para mayor información consultar la LTAIPEJM disponible en: <http://congresoweb.congresoajalisco.gob.mx/BibliotecaVirtual/busquedaslees/Listado.cfm#Leyes>

Figura 7.4 Comparativo de resultados por grupo de sujetos obligados según criterio adjetivo 2014


Elaboración propia con base en los Resultados Globales por Grupo de Sujetos Obligados. Programa de Evaluación 2014.

ciudadana en el que intervienen representantes del sector académico, empresarial y las organizaciones civiles especialistas en distintos temas de desarrollo, a través de planeamientos, preguntas y sugerencias al titular del Poder Ejecutivo y su gabinete; el eje central de la práctica es el diálogo, para dar a conocer los avances y retos de la administración pública y el desarrollo de Jalisco, los cuales son cuestionados y analizados bajo la mirada de los expertos.

Siguiendo con esta dinámica, en 2017, para el IV Informe de Gobierno, se habilitó en la plataforma web Glosa Ciudadana un espacio de seguimiento a las intervenciones, cuestionamientos y recomendaciones derivadas de este ejercicio, esto a manera de fichas clasificadas de acuerdo a las dimensiones del *Plan Estatal de Desarrollo 2013-2033* (PED). Para este mismo año, se contó con la participación de dieciséis especialistas nacionales y locales expertos en las temáticas abordadas: gobierno y gestión pública, desarrollo económico, gobernabilidad y seguridad pública, desarrollo social, territorio, movilidad y medio ambiente, donde se dio seguimiento a 45 intervenciones.¹²

Para complementar este ejercicio de transparencia y rendición de cuentas, en 2017, se puso en marcha por primera vez el ejercicio *Pregunta Ciudadana*,¹³ por medio

de la habilitación de una plataforma electrónica abierta para que cualquier ciudadano interesado en el estado que guarda la administración pública, pueda exponer sus dudas y cuestionamientos a través de la formulación de preguntas organizadas en los principales ejes temáticos, las cuales son atendidas por los distintos gabinetes. Este ejercicio cuenta, además, con el apoyo del observatorio ciudadano local *Jalisco Cómo Vamos*, el cual distribuye las preguntas a las distintas dependencias de gobierno para su atención en el tiempo y forma previamente establecidos; preguntas que, bajo un proceso de selección, son planteadas de manera directa al titular del Ejecutivo durante el ejercicio *Glosa Ciudadana*.

La siguiente tabla muestra el número total de intervenciones ciudadanas realizadas en la plataforma *Pregunta Ciudadana* para 2017 y 2018, según las distintas categorías. Para este último año, se contabilizaron 696 sesiones y se registraron 140 preguntas en la plataforma, de las cuales 125 fueron respondidas. Hubo una distribución de las participaciones entre hombre y mujeres de 54% y 46%, respectivamente y el rango de edad de mayor incidencia osciló entre los 18 y 44 años de edad, con una participación del 61% (Gobierno del Estado de Jalisco, 2018). Las temáticas más abordadas fueron: *ciudad, movilidad y medio ambiente*, con 47 peticiones, seguida de *gobernabilidad y seguridad pública*, mientras que el menor número de solicitudes se registró en la categoría de *desarrollo económico*.

12 Para conocer el seguimiento de las intervenciones consultar en: <https://seplan.app.jalisco.gob.mx/glosa/>

13 Para conocer la plataforma *Pregunta Ciudadana* ingresar a: <https://preguntaciudadana.jalisco.gob.mx/>

Tabla 7.5 Número de preguntas atendidas por categoría en la plataforma *Pregunta Ciudadana* 2017-2018

Año	Categoría	No. de preguntas respondidas	No. de preguntas descartadas	Total de preguntas recibidas
2017	Desarrollo social	25	1	26
	Gobierno y gestión pública	9	4	13
	Gobernabilidad y seguridad pública	20	2	22
	Desarrollo económico	20	3	23
	Ciudad, movilidad y medio ambiente	53	13	66
	Otra	8	4	12
	Total	135	27	162
2018	Desarrollo social	15	1	16
	Gobierno y gestión pública	16	1	17
	Gobernabilidad y seguridad pública	24	5	29
	Desarrollo económico	7	0	7
	Ciudad, movilidad y medio ambiente	45	2	47
	Otra	18	6	24
	Total	125	15	140

Elaboración propia con base en datos de la plataforma *Pregunta Ciudadana* 2017-2018 del Gobierno del Estado de Jalisco.

Transparencia por medios digitales

En su portal web, el Gobierno del Estado de Jalisco pone a disposición un sitio electrónico exclusivo de transparencia,¹⁴ que difunde y reúne información fundamental, presupuestal, fiscal y normativa correspondiente a los sujetos obligados, al igual que una serie de apartados dinámicos, sitios de interés e información adicional de acceso público.

Asimismo, el Estado de Jalisco posee un portal de *Datos Abiertos*,¹⁵ como resultado de la *Estrategia Nacional Digital* y las iniciativas de generación y uso de datos abiertos, que facilita el acceso, uso, reutilización y redistribución de datos de carácter público producidos por las dependencias y entidades gubernamentales, los cuales son conjuntados y catalogados por temáticas y reconocidos como recursos de valor público que incrementan la transparencia y rendición de cuentas (Gobierno del Estado de Jalisco). Dicha plataforma se estructura e implementa bajo los lineamientos de la política de *Datos Abiertos* y diversas normatividades. Además, la información generada en la plataforma *Datos Abiertos* es utilizada por aplicaciones y/o medios virtuales como *Seguridad Map Jalisco*, *Escuela*

Transparente, *Transparencia INFEJAL*, *Histórico de Incendios Forestales*,¹⁶ que pueden ser descargadas y consultadas por los ciudadanos de manera gratuita desde cualquier dispositivo inteligente. Dichas aplicaciones proveen de información actualizada, detallada, automatizada y veraz de interés local.

Gobierno Abierto

La *Alianza para el Gobierno Abierto* (AGA), con su lanzamiento en el año 2011, se convirtió en la primera iniciativa de carácter internacional que nace ante la necesidad de impulsar una agenda multilateral enfocada en promover la transparencia, participación ciudadana y el uso de las *Tecnologías de Información y Comunicación* (TIC's). Dicha alianza tiene el objetivo de favorecer la eficiencia gubernamental a partir de la construcción de gobiernos más transparentes, que rindan cuentas y brinden certeza a los ciudadanos, a través de la promoción, adopción y ejecución de los compromisos establecidos por los 70 países miembros, bajo los principios de la *Declaración de Gobierno Abierto* (Alianza para el Gobierno Abierto, 2011).

El Gobierno del Estado de Jalisco, como parte de este pacto internacional del cual nuestro país fue miembro fundador y en el marco de la *Alianza para el*

14 Para conocer el sitio electrónico de transparencia del Gobierno del Estado de Jalisco ingresar a: <https://www.jalisco.gob.mx/es/transparencia>

15 Para mayor información consultar en: <https://datos.jalisco.gob.mx>

16 Para conocer más de estas aplicaciones consultar en: <https://datos.jalisco.gob.mx/catalogo-aplicaciones>

Gobierno Abierto en México, adopta este nuevo modelo de gestión pública que reúne cuatro principios fundamentales: transparencia, participación ciudadana, rendición de cuentas y tecnología e innovación, con lo que se crea un espacio de diálogo y trabajo colaborativo entre gobierno y sociedad civil (Gobierno del Estado de Jalisco).

El *Secretariado Técnico Local de Gobierno Abierto para Jalisco* (STL), instalado en octubre de 2015, es el organismo que coordina y promueve la agenda de gobierno abierto (Gobierno del Estado de Jalisco). El trabajo de este secretariado se traduce en la identificación y definición de siete compromisos estratégicos detallados, en el *Plan de Acción Local 2016-2018* (PAL), que busca dar soluciones conjuntas a problemas públicos identificados como prioritarios, entre ellos la inseguridad, el empleo y la desigualdad, la educación y el combate a la corrupción.

De igual manera, se cuenta con una plataforma de seguimiento con el propósito de monitorear el nivel de avance de los compromisos adquiridos.¹⁷ Así mismo, el PAL se formaliza y da inicio en el año 2016, luego de que Jalisco es seleccionado como uno de los 15 gobiernos, entre 45 postulantes, para participar en el *Programa Piloto de Gobiernos Subnacionales 2015*.¹⁸

Plataforma Nacional de Transparencia

Con la entrada en vigor de la LGTAIP, en mayo de 2015, nace la *Plataforma Nacional de Transparencia* (PNT), proyecto innovador que ha permitido homologar la información fundamental de todos los sujetos obligados del país, así como modernizar el proceso de captura y consulta de la misma bajo los principios y criterios establecidos en la LGTAIP. Esta plataforma permite la presentación y seguimiento de solicitudes tanto de información como del ejercicio de derechos de Acceso, Rectificación, Cancelación y Oposición de datos personales (ARCO),¹⁹ reúne y

concentra información fundamental de los sujetos obligados,²⁰ y establece canales de comunicación entre estos y los órganos garantes.²¹

Esta plataforma permite establecer en todo el país los medios electrónicos como canal unificado de acceso a la información, donde los sujetos obligados darán cumplimiento a las obligaciones en la materia a través de un mismo sistema, lo que abona a la digitalización de archivos y gestión documental como parte fundamental de una política de transparencia.

La PNT opera bajo cuatro sistemas: *Sistema de Solicitudes de Acceso a la Información*, que sustituyó al *Sistema Infomex*, donde los usuarios pueden presentar y dar seguimiento a las solicitudes de información y de protección de datos personales; *Sistema de Gestión de Medios de Impugnación*, mediante el cual se presentan las inconformidades relativas a las solicitudes en términos de lo establecido en el Título Octavo de la LGTAIP; *Sistema de Portales de Obligaciones de Transparencia* (SIPOT), espacio en el que todos y cada uno de los sujetos obligados dan cumplimiento a la publicación de su información fundamental, de acuerdo con el art. 70 de la LGTAIP, en armonización con los ordenamientos locales y el *Sistema de Comunicación entre Organismos Garantes y Sujetos Obligados* (SICOM), como herramienta de comunicación y coordinación.

A partir de mayo de 2016, se inició la primera etapa de captura de información y recepción de solicitudes por parte de los sujetos obligados en la plataforma. Después del plazo otorgado por el *Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales* (INAI) para la adaptación y migración de información al sistema, en mayo de 2017, Jalisco demostró su compromiso con la transparencia al sobresalir como la entidad en el territorio nacional en cargar la mayor cantidad de información en el SIPOT, con 10 millones de registros, cifra que destaca al comparar el volumen de información del resto de las entidades federativas, que reportaron en conjunto 15 millones de registros, esto como resultado de la presentación de avances en la PNT del ITEI al INAI (ITEI, 2017).

17 El nivel porcentual de avance de los siete compromisos puede ser consultado en: <http://gobiernoabiertojalisco.org.mx/compromisos>

18 Recuperado del portal de la Alianza para el Gobierno Abierto. Para mayor información consultar: <https://www.opengovpartnership.org/stories/comienzo-del-programa-piloto-subnacional-en-15-pa-ses>

19 Estos derechos se establecen en la *Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Jalisco y sus Municipios*, en su artículo 3 fracción XI.

20 De conformidad al artículo 23 de la LGTAIP que establece quiénes son los sujetos obligados a transparentar y permitir el acceso a su información y proteger los datos personales que obren en su poder.

21 La LGTAIP en su artículo 3, fracción XVI, señala como órganos garantes a aquellos con autonomía constitucional especializados en materia de acceso a la información y protección de datos personales.



Además se inauguró, en noviembre de 2017, el curso de capacitación de las mejoras del SIPOT organizado por el ITEI y el INAI, en el que se atendieron a autoridades del Gobierno del Estado; en ese mes se realizaron en la PNT más de 15 millones 600 mil registros por los 491 sujetos obligados de Jalisco (ITEI, 2017).

TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS: REFORMAS A LA LEGISLACIÓN ESTATAL

A lo largo del tiempo, el marco jurídico en materia de transparencia y acceso a la información pública se ha transformado de forma positiva para garantizar el ejercicio de este derecho. Jalisco fue el primer Estado que legisló en la materia, incluso antes que la Federación, con la *Ley de Transparencia e Información Pública del Estado de Jalisco* (LTIPEJ) emitida en el año 2002.²² En ese sentido, Jalisco se ha convertido en una de las entidades mejor posicionadas a nivel nacional, tanto en términos normativos como institucionales y con ello en un referente para las demás entidades federativas.

22 Para consultar la Ley ingresar a la liga: <https://periodicooficial.jalisco.gob.mx/sites/periodicooficial.jalisco.gob.mx/files/01-22-02-iv.pdf>

Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios

En 2013 se aprobó una nueva legislación, la *Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios* (LTAIPEJM). Este fue uno de los primeros y más importantes pasos en materia de transparencia y rendición de cuentas. La expedición de esta ley ha sido fundamental para el buen ejercicio de las funciones de gobierno, ya que garantiza el derecho que tienen los ciudadanos para acceder a la información como un derecho humano fundamental, de acuerdo con su artículo 2.

En cuanto a las reformas a esta ley, una muy relevante tuvo lugar en el año 2015 con la publicación de la LGTAIP, misma que sentó las bases, principios y procedimientos con los que todos los sujetos obligados y órganos garantes en el país deberán trabajar para garantizar el derecho al acceso a la información pública.

Para armonizar la legislación estatal con el marco jurídico nacional, se amplió el catálogo de sujetos obligados y con ello se dio un enorme paso para lograr la apertura gubernamental y rendición de cuentas de entidades públicas que nunca habían sido puestas ante el escrutinio público; estos sujetos obligados son: las notarías públicas, los sindicatos, las universidades autónomas, las



Uno de los objetivos del Gobierno abierto es el de generar una mayor participación entre ciudadanía y autoridades.

autoridades laborales, los tribunales electorales y los fideicomisos públicos.

Además, se dotó de una importante atribución al INAI, llamada “Facultad de Atracción”, establecida en el Capítulo III de LGTAIP y en el Título Sexto de la LTAIPEJM, con lo cual se permite al Instituto atraer casos de competencia de cualquier sujeto obligado en el país que cuenten con especial interés público y que no se hayan resuelto adecuadamente o no hayan entregado información de acuerdo con los términos establecidos. También se han realizado reformas relacionadas con sanciones y con la ampliación del catálogo de información fundamental. En suma, todos estos esfuerzos delimitan el actuar gubernamental y promueven un gobierno abierto a la ciudadanía, bajo un marco jurídico íntegro y sólido.

Finalmente, otro aspecto destacado, derivado de la legislación local y su armonización con la ley general, fue la creación de la figura de un Consejo Consultivo con el que contarán el ITEI y todos los órganos garantes del país, como un órgano colegiado y plural, integrado por distintos sectores de la sociedad civil, que entre las atribuciones conferidas por el artículo 54 fracción I, tiene la de “fungir como un órgano de consulta y asesoría en la planeación, orientación, sistematización y promoción de las actividades relacionadas con la transparencia y acceso a la información pública”.

Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas del Estado de Jalisco y sus Municipios

El 14 de septiembre de 2017 se aprobó la *Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas del Estado de Jalisco y sus Municipios*, legislación que vino a reforzar la rendición de cuentas en el estado y que tiene por objeto definir los procesos de fiscalización de los recursos públicos que ejercen las entidades y sujetos auditables y fiscalizables, bajo los criterios de control y rendición de cuentas.

Con la expedición de esta ley se definen y establecen distintas figuras claves para la rendición de cuentas, de acuerdo con lo establecido en el artículo 3, fracciones IV y XVI, correspondientes a las entidades y sujetos auditables y fiscalizables, respectivamente. Una de las atribuciones de la Auditoría Superior del Estado de Jalisco que le confiere la ley, en su artículo 13, fracción XI, es la de verificar el cumplimiento de objetivos establecidos en los planes y programas de los entes públicos, emitiendo recomendaciones con el fin de mejorar su desempeño, un aspecto de la rendición de cuentas que está ligado a la consecución de metas y objetivos, por lo que contar con una entidad dedicada a fiscalizar el desempeño de las entidades públicas complementa un sistema de gestión pública basada en resultados.

Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Estado de Jalisco

Con el fin de institucionalizar el ejercicio de la transparencia presupuestal en el estado, en mayo de 2017 se adiciona un único título a la *Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Estado de Jalisco* (LPCGPEJ), relativo a la transparencia y difusión de la Información Presupuestal, decreto que obliga a los entes públicos a generar y difundir la información financiera y presupuestal de acuerdo a los criterios establecidos en su artículo 114. Simultáneamente, toda información presupuestal “deberá publicarse de acuerdo a las normas, estructuras, formatos y contenidos establecidos por el Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC) y demás normatividad vigente”.²³

Aunado a ello, el Gobierno del Estado elaboró el *Manual de Gestión y Procesos para la Evaluación al Estado de Jalisco del Índice de Información Presupuestal Estatal* (IIPE), que tiene como finalidad identificar los procesos, gestiones y procedimientos necesarios para dar cumplimiento a los criterios y metodología empleados por el IMCO en la evaluación del índice. La implementación de este manual permite a los funcionarios generar información consistente, que contribuye a que Jalisco siga siendo líder en transparencia presupuestal.

La estrategia del Gobierno de Jalisco ha estado orientada a dar continuidad a las buenas prácticas que, a lo largo de los últimos cuatro años, se han implementado y han generado un impacto positivo en el desempeño gubernamental.

Conclusiones

Cada una de las acciones emprendidas en materia de transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas por el Gobierno de Jalisco han estado orientadas a una meta común: construir un Estado abierto que genere confianza y promueva la participación ciudadana, que redefina la dinámica en la relación que se tiene con la sociedad, a fin de contribuir al fortalecimiento, eficiencia y legitimidad de las instituciones públicas.

Jalisco ha sido reconocido por parte de las principales instituciones dedicadas a la medición y/o evaluación en este sector como una entidad referente a nivel nacional, gracias a las buenas prácticas implementadas y los resultados positivos obtenidos. Una de las fortalezas que caracteriza al Estado en este tema, es el amplio y sólido marco jurídico con el que cuenta y el alto nivel de cumplimiento por parte de la administración pública estatal. El acceso a la información establece principios básicos como accesibilidad, homogeneidad, sencillez y claridad, mismos que han sido favorablemente cumplidos por parte del gobierno estatal.

Sin embargo, existen dos acciones a través de las cuales se podría consolidar una estrategia más unificada y efectiva para mejorar la política de transparencia existente, así como atender y explorar aspectos con potencial de mejora. Una de ellas consiste en encauzar los esfuerzos realizados por las Unidades de Transparencia del Poder Ejecutivo, las áreas estratégicas del Gobierno del Estado en la materia y por el órgano garante del estado (ITEI), con el fin de promover un cambio en la cultura organizacional que permita adoptar una actitud proactiva que promueva y consolide el ejercicio del derecho al acceso a la información, lo que debe tener por objetivo no únicamente el cumplimiento de la publicación o entrega de la información correspondiente, sino dar la garantía de la calidad, veracidad y utilidad de la misma.

El otro aspecto que debe ser prioridad, tanto para la actual como para futuras administraciones, es implementar estrategias directamente orientadas a la sociedad, que permitan avanzar en la adopción de una cultura de transparencia, es decir, promover el interés social hacia el acceso y utilización de la información pública. Se debe insistir en la relevancia que la información y la rendición de cuentas tienen para el sistema político mexicano, reconociendo y demostrando los beneficios que traen consigo. Se deben diseñar acciones que incidan en el cambio de la cultura cívica y en la interacción de los ciudadanos con el gobierno, que generen interés social en la vida política del estado, con base en los instrumentos jurídicos que brinda la ley, para así contribuir a una verdadera participación y empoderamiento de la ciudadanía.

Por último, con la creación del *Sistema Estatal Anticorrupción*²⁴ en 2017, se establecieron las bases para la instrumentación de la política de combate a la corrupción en el estado; dicha instancia tiene por objeto establecer los principios, bases generales, políticas públicas y procedimientos para la coordinación entre las autoridades de

23 Para mayor información consultar la LPCGPEJ en sus artículos 116 y 117. Disponible: <http://congresoweb.congresoaj.gob.mx/BibliotecaVirtual/busquedasleyes/Listado.cfm#Leyes>

24 Para mayor información consultar la *Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Jalisco*. Disponible en: <http://congresoweb.congresoaj.gob.mx/BibliotecaVirtual/busquedasleyes/Listado.cfm#Leyes>

todos los órdenes de gobierno en la materia. Bajo esta premisa, Jalisco debe buscar espacios de colaboración entre esta instancia y demás órganos de gobierno a través de estrategias transversales y trabajos compartidos.

Por ende, el gran reto consiste en que cada una de las prácticas implementadas trascienda y sea vista más allá de la imposición normativa, buscando generar actos de corresponsabilidad entre ciudadanía y gobierno, a fin de dotar de credibilidad y legitimidad al poder público y favorecer el bienestar social de los jaliscienses.

Referencias

- Ackerman, J. M. (2008). Introducción: más allá del acceso a la información. En Ackerman, J. M. *Más allá del acceso a la información*, págs. 11-30. Ciudad de México: Siglo XXI editores.
- Alianza para el Gobierno Abierto. (s.f.). *Alianza Internacional*. Recuperado el 20 de abril de 2018 de <http://gobabiertomx.org/alianza-internacional/>
- Aregional. (2017). Índice de Transparencia y Disponibilidad de la Información Fiscal de las Entidades Federativas resumen ejecutivo. Recuperado de <http://transparenciafiscal.edomex.gob.mx/sites/transparenciafiscal.edomex.gob.mx/files/files/pdf/Resumen-Ejecutivo-ITDIF-2017.pdf>
- Congreso de la Unión. (2015). Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública. En *Diario Oficial de la Federación*. Recuperado de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGTAIP.pdf>
- Congreso de la Unión. (2017). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En *Diario Oficial de la Federación*. Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_150917.pdf
- Gobierno de Jalisco. (20 de Febrero de 2018). *Glosa Ciudadana. Quinto Informe de Gobierno - Pregunta ciudadana*. Guadalajara: Gobierno de Jalisco.
- Gobierno de Jalisco. (2016). *Plan de Acción Local 2016-2018*. Recuperado de <http://gobiernoabiertojalisco.org.mx/plan-de-accion>
- Gobierno de Jalisco. (s.f.). *Datos Abiertos*. Recuperado de <https://datos.jalisco.gob.mx/>
- Gobierno de Jalisco. (s.f.). *Glosa Ciudadana*. Recuperado de <http://glosaciudadana.jalisco.gob.mx/>
- Gobierno de Jalisco. (s.f.). *Gobierno Abierto Jalisco*. Recuperado de <http://gobiernoabierto-jalisco.org.mx/>
- Gobierno de Jalisco. (s.f.). *Gobierno Abierto Jalisco*. Recuperado de <http://gobiernoabierto-jalisco.org.mx/quienes>
- Gobierno de Jalisco. (s.f.). *MIDE Jalisco*. Recuperado de <https://goo.gl/BZeJoV>
- Gobierno de Jalisco. (s.f.). *Pregunta Ciudadana*. Recuperado de <https://preguntaciudadana.jalisco.gob.mx/>
- IMCO. (2016). Índice de Competitividad Estatal. Recuperado de <http://imco.org.mx/indices/un-puente-entre-dos-mexicos/introduccion>
- IMCO. (2017). Índice de Información Presupuestal Estatal. Recuperado de <http://imco.org.mx/finanzaspublicas/indice-de-informacion-presupuestal-estatal>
- Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales. (2014). *Resultados Evaluación de la Publicación de Información Fundamental Poder Ejecutivo: Secretarías*. Recuperado de <https://www.itei.org.mx/v4/index.php/evaluaciones/busqueda#res>
- Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales. (2014). *Evaluación de la Publicación de Información Fundamental Resultados Globales por Grupo de Sujetos Obligados Programa de Evaluación 2014*. Recuperado de <https://www.itei.org.mx/v4/index.php/evaluaciones/busqueda#res>
- Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales. (04 de mayo de 2017). *Jalisco*,

- primer lugar en carga de información en Plataforma Nacional de Transparencia (PNT).* Recuperado de <https://www.itei.org.mx/v4/index.php/prensa/noticias/1211>
- Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales ITEI. (16 de noviembre de 2017). *Jalisco sigue de líder en carga de información en Plataforma Nacional.* Recuperado de <https://www.itei.org.mx/v4/prensa/noticias/1257>
 - Instituto Mexicano para la Competitividad. (2016). *Índice de Competitividad Estatal.* Recuperado de <http://imco.org.mx/indices/un-puente-entre-dos-mexicos/capitulos/iniciales>
 - Instituto Mexicano para la Competitividad. (2017). *Índice de Información Presupuestal Estatal.* Recuperado de <http://imco.org.mx/finanzaspublicas/indice-de-informacion-presupuestal-estatal/documentos/>
 - Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2017). *Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental.* Recuperado de http://www.beta.inegi.org.mx/contenidos/proyectos/enchogares/regulares/encig/2017/doc/encig2017_principales_resultados.pdf
 - López Ayllón, S. y Merino Huerta, M. (2009). *La rendición de cuentas en México: Perspectivas y Retos.* México: Secretaría de la Función Pública. Recuperado el 15 de febrero de 2018, de <http://2006-2012.funcionpublica.gob.mx/images/doctos/transparencia/focalizada/cuaderno-01.pdf>
 - Merino, M. (2008). La transparencia como política pública. En Ackerman, J. M. *Más allá de acceso a la información: Transparencia, rendición de cuentas y Estado de derecho* (págs. 240-262). Ciudad de México: Siglo XXI editores.
 - Merino, M. (2009). *La estructura de la rendición de cuentas en México: informe sobre la calidad de la información en las cuentas públicas de México.* Ciudad de México: CIDE Recuperado el 15 de febrero de 2018, de <http://libreriaciide.com/librospdf/DTAP-228.pdf>
 - Organización de los Estados Unidos Americanos. (s.f.). *Convención Interamericana contra la Corrupción.* Recuperado el 09 de febrero de 2018, de http://www.oas.org/es/sla/ddi/tratados_multilaterales_interamericanos_B-58_contra_Corrupcion.asp
 - Poder Legislativo del Estado de Jalisco. (2017). Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas del Estado de Jalisco y sus Municipios. En *Periodico Oficial "Estado de Jalisco"*. Recuperado de <http://congresoweb.congreso-jal.gob.mx/BibliotecaVirtual/busquedasleyes/Listado.cfm#Leyes>
 - Poder Legislativo del Estado de Jalisco. (2017). Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios. En *Periodico Oficial "El Estado de Jalisco"*. Recuperado de <http://congresoweb.congreso-jal.gob.mx/BibliotecaVirtual/busquedasleyes/Listado.cfm#Leyes>
 - Poder Legislativo del Estado de Jalisco. (2017). Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Estado de Jalisco. En *Periodico Oficial "El Estado de Jalisco"*. Recuperado de <http://congresoweb.congreso-jal.gob.mx/BibliotecaVirtual/busquedasleyes/Listado.cfm#Leyes>
 - Poder Legislativo del Estado de Jalisco. (2018). Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Jalisco. En *Periodico Oficial "El Estado de Jalisco"*. Recuperado de <http://congresoweb.congreso-jal.gob.mx/BibliotecaVirtual/busquedasleyes/Listado.cfm#Leyes>
 - Pring, C. (2017). *Las personas y la corrupción: América Latina y el Caribe, Barómetro Global de la Corrupción.* Berlin: Transparency International. Recuperado de https://www.transparency.org/whatwedo/publication/las_personas_y_la_corrupcion_america_latina_y_el_caribe
 - Sandoval Almazan, R. (2018). *Transparencia en crisis. Ranking de Portales Estatales de Transparencia 2018.* u-GOB - La innovación y Gobierno Digital contada por expertos (19), 35-43.

AUTORAS***Helen Yaneli Rivas Rosales***

Licenciada en Administración Gubernamental y Políticas Públicas Locales por la Universidad de Guadalajara. Cuenta con experiencia en el manejo de recursos públicos de programas federales y estatales, y se ha desempeñado dentro de la administración pública municipal y estatal; en el ámbito financiero y social, además de colaborar en la impartición de talleres en temas de convivencia escolar y derechos de la infancia.

Karen Margarita Pérez Melgoza

Licenciada en Administración Gubernamental y Políticas Públicas Locales por la Universidad de Guadalajara. Se ha desempeñado dentro del Gobierno del Estado en temas de transparencia y acceso a la información pública. Cuenta además con preparación en materia de combate a la corrupción por el Colegio de Jalisco.



8. Crecimiento de las exportaciones



8. Crecimiento de las exportaciones

José Alberto Loza López

Durante los últimos años, la economía jalisciense se ha consolidado como una de las más activas del país en lo general, y en cuanto al comercio internacional en lo particular. Las exportaciones jaliscienses registran niveles de crecimiento sobresalientes, por lo que surge la necesidad de explicar y documentar lo que en esta materia se ha realizado. Es así como el presente capítulo tiene la intención, en primer lugar, de explicar los factores determinantes de la inserción del sector productivo local en los mercados internacionales y, en segundo lugar, de demostrar con datos duros el crecimiento reciente de las exportaciones, además de exponer las principales intervenciones de la autoridad gubernamental para favorecer su desarrollo y, finalmente, bosquejar los retos que el sector afrontará en el mediano y largo plazo.

Las exportaciones forman parte esencial del desarrollo económico de un territorio. Durante los últimos años se ha fortalecido el sector exportador jalisciense, incrementándose el monto total de los productos comercializados con el exterior, así como la proporción que dicho monto representa en el valor de las exportaciones nacionales.

A lo largo de su historia, nuestra nación ha pasado por una serie de etapas comerciales determinadas por el contexto internacional y por las políticas de comercio exterior implementadas. Esta combinación de elementos ha determinado los resultados comerciales obtenidos en cada una de ellas. En los primeros años del México independiente y hasta finales del siglo XIX, los metales preciosos encabezaron los productos comercializados con el exterior, además de algunos productos agrícolas y maderas (Ontiveros Ruiz, 2005; Ríos Granados y Santos Flores, 2013). Durante el *Porfiriato*, el impulso al ferrocarril intensificó la actividad comercial con Estados Unidos, lo que generó también una

diversificación de las exportaciones, dejando atrás el predominio de la plata como el principal producto exportado. A partir de entonces, Estados Unidos se convirtió en el principal destino de las exportaciones nacionales (Misión de México ante la Unión Europea, 2010).

Con la intención de impulsar el desarrollo industrial, durante los años cuarenta del siglo pasado el Gobierno de la República adoptó una política comercial proteccionista. Para tal fin se puso en marcha el proceso de sustitución de importaciones, y se impulsó además una fuerte limitación a la inversión extranjera directa (IED). A raíz de la crisis de inicios de los ochentas, dicho modelo de desarrollo llegó a su fin y se implementó un nuevo modelo, en el que las fuerzas del libre mercado pasaron a ser las encargadas de impulsar el desarrollo. Actualmente, México es uno de los países con mayor apertura comercial en el mundo, ya que cuenta con 12 tratados de libre comercio con 46 países, 32 acuerdos para la promoción y protección recíproca de las inversiones con 33 países y 9 acuerdos de alcance limitado, lo que representa la posibilidad de acceder a un mercado potencial de más de mil millones de consumidores (Secretaría de Economía, 2015).

ASPECTOS DETERMINANTES PARA EL DESARROLLO DEL SECTOR EXPORTADOR JALISCIENSE

Las distintas entidades del país han presentado resultados muy desiguales respecto a su integración a los mercados internacionales. Así, entre los elementos determinantes del grado de involucramiento de cada estado en el comercio exterior se encuentran factores geográficos, disparidades regionales en términos de desarrollo y competitividad, y la infraestructura de transporte y logística (De la Mora, 2015). Además de lo anterior, es importante mencionar las políticas públicas locales e incentivos aplicados para la atracción de la IED, dado el impacto positivo que ésta genera en el comercio exterior. Al respecto, se describen brevemente dichos elementos y su relación con el desarrollo del sector exportador local.

Factores geográficos

La proximidad con Estados Unidos, principal destino de las exportaciones, es un factor que favorece la atracción de inversiones. Jalisco ha logrado insertarse favorablemente en el comercio con Estados Unidos, para fungir como un nodo de distribución de componentes y bienes terminados. Además de lo anterior, cabe señalar que la ubicación geográfica también juega un papel fundamental en términos de atracción de inversiones, lo cual, como se explica más adelante, favorece el crecimiento de las exportaciones.

Desarrollo y competitividad

Actualmente Jalisco ocupa la octava posición nacional en el Índice de Competitividad Estatal, calculado por el *Instituto Mexicano para la Competitividad* (IMCO). Este indicador evalúa la capacidad de las entidades para atraer y retener talento e inversión, lo que se traduce en mayor productividad y bienestar para los habitantes. Durante los últimos años Jalisco ha mejorado su posición, al pasar del decimotercer lugar en 2012 al noveno en 2014 y mejorando una posición más en la edición 2016 (IMCO, 2016).

Infraestructura de transportación y logística

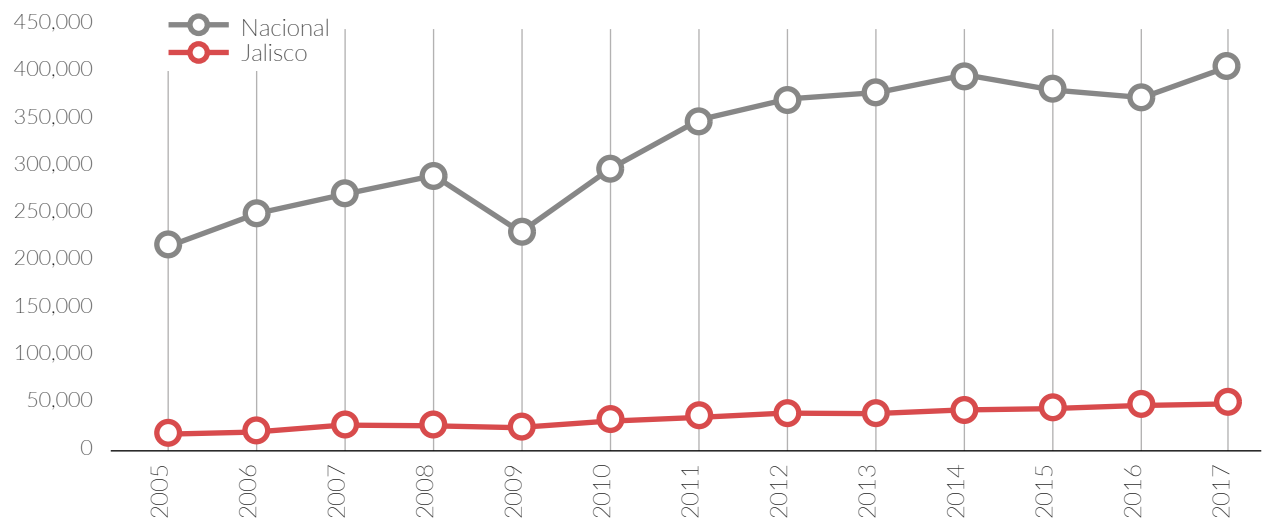
La infraestructura para el transporte y logística es un factor determinante para la competitividad, puesto que su disponibilidad y calidad influyen en la agilidad y seguridad de la transportación de personas, insumos y productos al reducir costos y elevar la eficiencia del comercio, lo que favorece la captación de inversiones y el impulso de las exportaciones.

Apoyos e incentivos a la inversión extranjera directa

Además de los factores mencionados anteriormente, en Jalisco se han implementado una serie de facilidades e incentivos para la captación de inversiones. La IED favorece el crecimiento de las exportaciones, al existir una relación directa entre el crecimiento de ésta y su repercusión en los niveles de crecimiento económico, de ocupación y en el comercio exterior (Figuroa Olvera, 2013). Ciertamente, no toda la IED genera bienes de exportación, sin embargo, dadas las condiciones actuales relacionadas con los beneficios del *Tratado de Libre Comercio de América del Norte* (TLCAN), las inversiones productivas de empresas transnacionales enfocadas hacia al mercado externo han sido determinantes para el crecimiento exportador. Ante estas oportunidades que brinda el libre comercio, según Jaén y Moreno (2011) Jalisco ha sido uno de los estados que más políticas e instituciones ha creado para favorecer el comercio exterior.

EVOLUCIÓN RECIENTE DE LAS EXPORTACIONES DE JALISCO

Jalisco es uno de los estados del país que en mayor medida se ha integrado al comercio exterior. En el periodo 2005-2017 el monto total de las exportaciones jaliscienses, así como su participación en el total nacional, se incrementaron notablemente; en el año 2005 el monto registrado por las exportaciones fue de 15,933 millones de dólares (mdd), mientras que para el año 2017 se alcanzó una cifra histórica de 48,401.17 mdd, es decir, en dicho periodo el valor de las

Figura 8.1 Exportaciones Nacional vs Jalisco, 2005-2017 (millones de dólares)

Elaboración propia con base en datos del Instituto de Información Estadística y Geográfica de Jalisco, con información de la SHCP e INEGI.

exportaciones prácticamente se triplicó. Durante el mismo periodo, a nivel nacional, las exportaciones del país crecieron a un promedio anual de 6.2%, cifra muy inferior al promedio anual alcanzado por Jalisco, que alcanzó el 10.5%.

En lo que va de la presente administración estatal, el monto exportado se ha incrementado en un 20%. Durante los años 2015 y 2016, a pesar de que las exportaciones nacionales disminuyeron, Jalisco mantuvo tasas de crecimiento positivas. En 2015, mientras las exportaciones del país se redujeron en 4.16% respecto al año inmediato anterior, Jalisco incrementó sus exportaciones en 2.8%. De igual forma, para el año 2016, Jalisco amplió nuevamente sus exportaciones en 5.78%, mientras a nivel nacional éstas se redujeron en 1.76%. De acuerdo con los registros del año 2017, las exportaciones nacionales se recuperaron y alcanzaron una variación positiva de más del 9%, mientras que en nuestra entidad el crecimiento fue más moderado, presentando un avance del 2.21% (IIEG, 2017).

Complementariamente al crecimiento de las exportaciones, también se ha observado una ampliación de la proporción que representan las exportaciones jaliscienses en el total exportado por el país. Para los años 2005 y 2006, Jalisco aportaba solo el 7.4% del total nacional, mientras que para 2017, se alcanzó una participación del 12% (IIEG, 2017).

Sectores exportadores (por secciones y partidas)

De acuerdo con la Clasificación Industrial Internacional Uniforme (CIIU) de todas las actividades económicas, el cual está vinculado al *Sistema de Clasificación Industrial de América del Norte (SCIAN)*, utilizado para homologar y hacer comparables las estadísticas entre los países de Norteamérica, la información de la actividad productiva se registra y presenta por sección, con un nivel de desagregación a nivel de partidas. La principal sección exportadora en la entidad, de acuerdo con el valor de lo exportado, es la XVI: Máquinas y aparatos, material eléctrico y sus partes; Aparatos de grabación o reproducción de sonido, aparatos de grabación o reproducción de imagen y sonido en televisión, y las partes y accesorios de estos aparatos, que en conjunto aportan más de la mitad del total de las exportaciones jaliscienses. En seguida se ubican las secciones XVII: Materiales de transporte y IV: Productos de las industrias alimentarias; bebidas, líquidos alcohólicos y vinagre; tabaco y sucedáneos del tabaco elaborado (ver Tabla 8.1). Estas tres secciones, conjuntamente, concentran tres cuartas partes de las exportaciones de la entidad.

De la sección XVI destacan principalmente los productos pertenecientes a la partida *Aparatos eléctricos de telefonía o telegrafía con hilos, incluidos los teléfonos de usuario de auricular inalámbrico combinado con micrófono y los aparatos de telecomunicación por corriente portadora o telecomunicación digital, videófonos*; dicha partida representó

el 44% del valor total de las exportaciones de la sección antes mencionada, y casi la cuarta parte (24%) del total de las exportaciones jaliscienses en el año 2017.

En la sección *Material de Transporte*, segunda mayor exportadora de la entidad (16.8% del total), destaca principalmente la comercialización de automóviles y sus partes y accesorios. Dentro de la tercera sección con mayores niveles de exportación en la entidad, *IV: Productos de las industrias alimentarias; Bebidas, líquidos*

alcohólicos y vinagre; Tabaco y sucedáneos del tabaco elaborados, destaca la partida 2208, la cual se distingue por la proporción que representa en el total de exportaciones de la sección a la que pertenece (43.5%). Dentro de dicha partida se encuentra el tequila, bebida cuya relevancia en las exportaciones ha ido en aumento durante los últimos años, alcanzando durante 2017 el 41% del total exportado dentro de la sección en mención y el 2.4% del total de las exportaciones estatales durante 2017.

Tabla 8.1 Exportaciones de Jalisco por sección exportadora 2017 (millones de dólares)

Sección	2017	%
Máquinas y aparatos, Material eléctrico y sus partes; Aparatos de grabación o reproducción de sonido, aparatos de grabación o reproducción de imagen y sonido en televisión, y las partes y accesorios de estos aparatos.	25,832.79	53.4%
Material de transporte.	8,132.96	16.8%
Productos de las industrias alimentarias; bebidas, líquidos alcohólicos y vinagre; tabaco y sucedáneos del tabaco elaborados.	2,836.05	5.9%
Productos del reino vegetal.	2,485.83	5.1%
Productos de las industrias químicas o de las industrias conexas.	1,767.15	3.7%
Instrumentos y aparatos de óptica, fotografía o cinematografía, de medida, control o precisión; Instrumentos y aparatos médicos quirúrgicos; Partes y accesorios de estos instrumentos o aparatos.	1,692.93	3.5%
metales comunes y manufacturas de estos metales.	1,405.95	2.9%
Plástico y sus manufacturas; Caucho y sus manufacturas.	1,285.38	2.7%
Mercancías y productos diversos.	941.52	1.9%
Operaciones especiales.	472.62	1.0%
Pasta de madera o de las demás materias fibrosas celulósicas; Papel o cartón para reciclar; Papel o cartón y sus aplicaciones.	372.99	0.8%
Perlas naturales o cultivadas, piedras preciosas o semipreciosas, metales preciosos y manufacturas de estas materias; Bisutería; Monedas.	313.95	0.6%
Manufacturas de piedra, yeso fraguable, cemento, amianto, mica o materias análogas; productos cerámicos, vidrio y manufacturas de vidrio.	212.54	0.4%
Materias textiles y sus manufacturas.	168.60	0.3%
Animales vivos	149.74	0.3%
Grasas y aceites animales o vegetales; Productos de su desdoblamiento; Grasas alimenticias elaboradas; Ceras de origen animal o vegetal.	136.04	0.3%
Calzado, sombreros y demás tocados, paraguas, quitasoles, bastones, látigos, fustas y sus partes; Plumas preparados y artículos de plumas; Flores artificiales; Manufacturas de cabello.	81.83	0.2%
Productos minerales.	60.92	0.1%
Pieles, cueros, peletería y manufacturas de estas materias; Artículos de talabartería o guarnicionería; Artículos de viaje, bolsos de mano y continentes similares; Manufacturas de tripa.	37.12	0.1%
Madera, carbón vegetal y manufacturas de madera; Corcho y sus manufacturas; Manufacturas de espartería o cestería.	9.85	0.0%
Armas y municiones, y sus partes y accesorios.	2.95	0.0%
Objetos de arte o colección y antigüedades.	1.47	0.0%
Total	48,401.17	100.0%

Elaboración propia con base en datos del Instituto de Información Estadística y Geográfica de Jalisco, con información de la SHCP.

Tabla 8.2 Comparativo de las exportaciones jaliscienses, primeros cuatro años de las últimas tres administraciones gubernamentales

Administración	2001-2007	2007-2013	2013-2018
Periodo	Marzo 01 – junio 05	Marzo 07 – junio 2011	Marzo 13 – junio 2017
Total exportaciones	66 mil 021 mdd	123 mil 728 mdd	196 mil 161 mdd
Por mes	\$1,270	\$2,379	\$3,772
Por día	\$42	\$79	\$126
Por hora	\$2	\$3	\$5

Elaboración propia con base en datos del Instituto de Información Estadística y Geográfica, con datos de Secretaría de Economía.

Entre marzo de 2013 y junio de 2017, se exportaron 196 mil 161 millones de dólares (mdd), cifra muy superior a la alcanzada en periodos similares durante las administraciones 2007-2013 (123 mil 728 mdd) y 2001-2007 (66 mil 021 mdd). De hecho, durante el periodo referido, el valor de las exportaciones alcanzado en la actual administración supera la suma del valor de las exportaciones de las dos anteriores.

Para darnos una idea más clara del crecimiento de las exportaciones, de acuerdo con la información presentada en la tabla anterior, lo que se exportaba en un mes en el periodo gubernamental 2001-2007 actualmente se exporta en sólo 10 días.

Adicional a lo anterior, es importante destacar el comportamiento del *Producto Interno Bruto* (PIB) de la entidad, ya que durante 2016 éste alcanzó un monto de 1.16 billones de pesos, lo que representa un crecimiento de 4.69% respecto al valor generado en 2015, es decir, el mayor crecimiento registrado entre las entidades del país. Con este resultado, Jalisco se destacó como el estado que más aportó al crecimiento económico nacional durante el año mencionado (El Financiero, 2018). Los resultados

alcanzados permiten a Jalisco ocupar el cuarto puesto a nivel nacional en la generación del PIB, sólo después de la Ciudad de México, el Estado de México y Nuevo León. Lo anterior representó una participación del 6.81% en la economía del país, el porcentaje más alto alcanzado en los últimos 14 años (Mural, 2018).

Destino de las exportaciones jaliscienses

La gran mayoría de las exportaciones jaliscienses, al igual que las del resto del país, se dirigen hacia América del Norte (70.4%), seguido del continente europeo (17.81%). Se envían en menor proporción a los países de América Latina y Asia, que en suma representan el 11.1% del volumen total. Aunque los mercados de África y Oceanía conjuntamente representan apenas un porcentaje menor al 1%, no debe perderse de vista que en los últimos años Jalisco ha apostado por la diversificación de mercados.

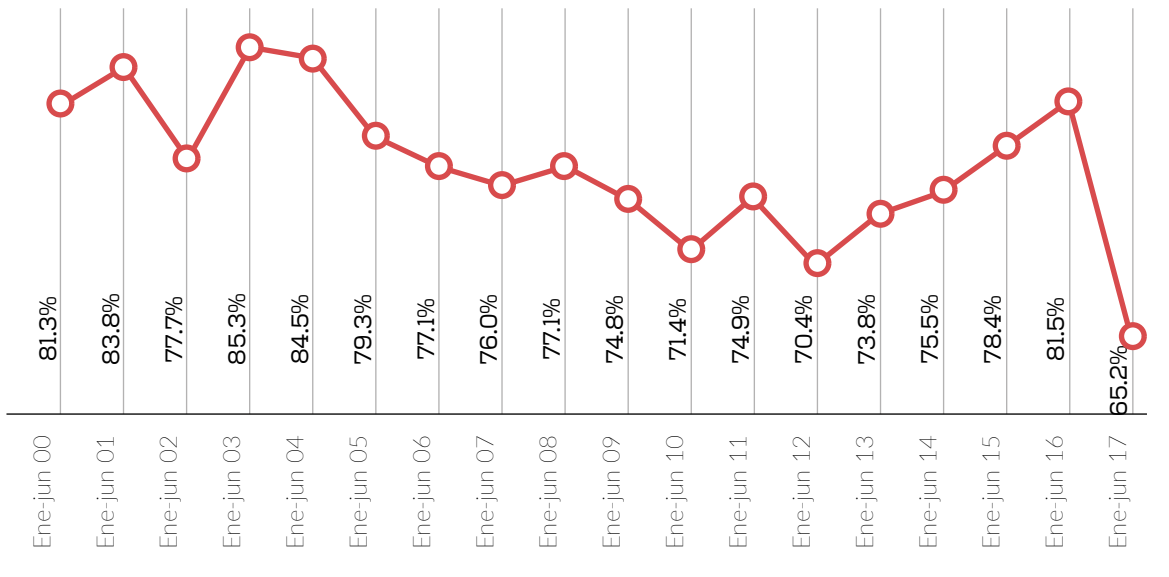
A este respecto cabe destacar que, como puede apreciarse en la tabla siguiente, aunque la gran mayoría de las

Tabla 8.3 Comercio Exterior del Estado de Jalisco por región geográfica, 2013 y 2017 (millones de dólares)

Región geográfica	Exportaciones 2013	%	Exportaciones 2017	%
América del Norte	30,583.51	75.34%	34,095.66	70.44%
Europa	3,031.39	7.47%	8,620.10	17.81%
América Latina	3,848.09	9.48%	2,746.01	5.67%
Asia	2,850.59	7.02%	2,646.09	5.47%
Oceanía	205.07	0.51%	211.20	0.44%
África	73.59	0.18%	81.98	0.17%
Total	40,592.25	100%	48,401.03	100%

Elaboración propia con base en datos del Instituto de Información Estadística y Geográfica de Jalisco, con información de la SHCP.

Figura 8.2 Porcentaje de exportaciones de Jalisco a Estados Unidos enero - junio, 2000-2017



Elaboración propia con base en datos del Instituto de Información Estadística y Geográfica, con datos de SHCP.

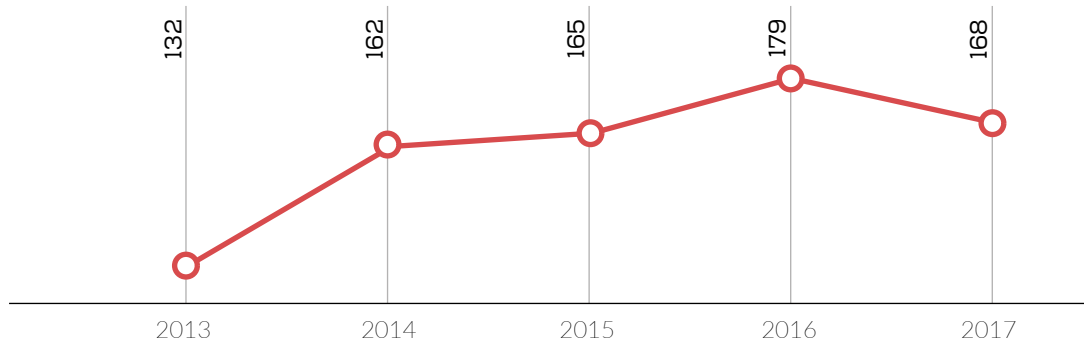
exportaciones jaliscienses se destinan hacia América del Norte, durante la presente administración se ha logrado reducir la dependencia exportadora con dicha región, al pasar de 75.3% en 2013 a 70.4% durante 2017.

La región de América del Norte, principal receptora de exportaciones jaliscienses, está conformada por Estados Unidos y Canadá. La gran mayoría de los productos comercializados hacia dicha región tienen como destino los Estados Unidos (alrededor del 96% del total regional). Uno de los resultados más sobresalientes de la Administración Estatal 2013-2018 es, precisamente, la reducción de la dependencia del comercio de nuestros productos con dicho país, lo cual en el escenario internacional actual es de suma importancia, dada la intención de

Estados Unidos de aumentar los aranceles. Para el año 2000, cuatro de cada cinco pesos generados por las exportaciones de Jalisco provenían de este vecino del norte, para 2013 concentraba un porcentaje de 73.8% del total de lo exportado, y en 2017 se situó en 65.2%.

Lo anterior ha sido posible gracias a la diversificación del destino de las exportaciones, ya que en 2013 se registraron ventas de productos jaliscienses a 132 naciones, mientras que cuatro años después, al cierre de 2017, se registraron exportaciones a un total de 168 países, lo que representó un aumento del 27% de los destinos. Esto demuestra que la entidad ha sido capaz de abrirse al comercio y vender sus productos, los cuales viajan por el mundo con la mayor calidad y garantía.

Figura 8.3 Número de países-destino de las exportaciones jaliscienses, 2013-2017



Elaboración propia con base en datos del Instituto de Información Estadística y Geográfica de Jalisco, con información de la SHCP.



Los productos jaliscienses ahora llegan a nuevos mercados, generando una mayor derrama económica para los productores.

ESTRATEGIA DE ACTUACIÓN GUBERNAMENTAL PARA EL IMPULSO DE LAS EXPORTACIONES

Dentro del *Plan Estatal de Desarrollo Jalisco 2013-2033* (PED) se estableció el objetivo de desarrollo número 8: *Mejorar la competitividad y el crecimiento inclusivo y sostenible de los sectores económicos*. Para su consecución, una de las estrategias planteadas es la *O8E1 Aumentar las exportaciones de las unidades productivas*, por lo que, de acuerdo con lo anterior, resulta primordial fomentar la internacionalización de los productos y servicios jaliscienses, así como consolidar su diversificación en los mercados internacionales. Para lograrlo se ha implementado una serie de programas y acciones, entre las que destacan las mencionadas a continuación.

El *Programa Jalisco Competitivo*, en su componente de *Internacionalización de Productos y Servicios*, da respuesta a uno de los problemas públicos planteados en el PED: *bajas capacidades para la exportación en las unidades productivas*. Dicho programa brinda apoyos económicos a las micro, pequeñas, medianas y grandes empresas asentadas en el estado, que cuenten con proyectos orientados a la internacionalización.

A través del Programa *Industria Manufacturera, Maquiladora y de Servicios de Exportación* (IMMEX), los productores de mercancías destinadas a la exportación o empresas que prestan servicios destinados a la exportación tienen la posibilidad de importar temporalmente diversos bienes (materias primas, insumos, componentes, entre otros), para ser utilizados en la elaboración de productos de exportación sin cubrir el pago del impuesto general de importación, del impuesto al valor agregado y de las cuotas compensatorias.

Una herramienta de gran utilidad para los exportadores, que proporciona información relevante sobre los procedimientos comerciales para aprender a exportar, es *Yo Exporto*, promovida por diversas instituciones como *Nacional Financiera*, *Banco Nacional de Comercio Exterior*, *el Instituto Nacional del Emprendedor*, así como la *Secretaría de Economía*. Por medio de un portal en internet se facilita a los empresarios el conocimiento necesario sobre los procesos de exportación. Con el otorgamiento de 3,100 becas de capacitación virtual, durante el periodo 2015-2017, se fortaleció a las empresas jaliscienses para iniciar o incrementar sus ventas al exterior (Gobierno de Jalisco, 2015, 2016b y 2017).

Por último, mediante el *Centro Regional para la Calidad* (espacio interdisciplinario creado en el seno del Centro Universitario de los Valles en el que participan académicos, autoridades gubernamentales, emprendedores y empresas constituidas), se brindan servicios



de asesoría en apoyo al sector exportador capacitación para producción, comercialización y exportación de productos, además de otros relacionados con la incubación de empresas y asesoría para la consolidación de negocios.

ADECUACIÓN DEL MARCO NORMATIVO PARA EL FORTALECIMIENTO DEL SECTOR EXPORTADOR

Principales reformas a la Ley Orgánica del Instituto de Fomento al Comercio Exterior

Durante 2016 se aprobó la reforma al artículo 4 de la *Ley Orgánica del Instituto de Fomento al Comercio Exterior*, en la cual se definen las funciones de dicho instituto, para darle la atribución de brindar apoyo, información y asesoría sobre acciones de defensa a los diversos sectores que en su caso sean afectados por alguna controversia en materia de comercio internacional y se adiciona la facultad de promover la investigación científica y el desarrollo de innovación tecnológica en materia de exportaciones (Gobierno de Jalisco).

Ley del Instituto Jalisciense del Emprendedor

En 2013 se expidió la *Ley del Instituto Jalisciense del Emprendedor*, con la cual se creó dicho instituto, mismo que tiene por objeto instrumentar, ejecutar y coordinar la política estatal de apoyo incluyente a emprendedores y a las micro, pequeñas y medianas empresas, impulsando su innovación, competitividad y proyección en los mercados estatales, nacionales e internacionales. A partir de las excelentes cifras alcanzadas en materia de exportación y emprendedurismo, no queda duda de que con el establecimiento de este nuevo organismo se contribuye al desarrollo económico y al beneficio del sector social (Gobierno de Jalisco, 2013).

Conclusiones

Así pues, ésta es la manera como Jalisco ha logrado insertarse de manera sobresaliente en los mercados internacionales, alcanzando altos montos de exportaciones. Durante el periodo 2013-2018 creció el monto de lo exportado y la participación porcentual de Jalisco en el total exportado. El crecimiento de las exportaciones estatales presentó un avance superior a la variación porcentual de las exportaciones nacionales (casi el doble del crecimiento porcentual registrado a nivel nacional). Es así como Jalisco destaca como una de las entidades del país con mejores resultados en su comercialización de productos con el exterior.



Para mantener el ritmo de crecimiento de las exportaciones jaliscienses, se deberán plantear políticas públicas que respondan a los principales retos que el sector afrontará en el mediano y largo plazo, mismos que a continuación se detallan.

Con la intención de hacer de Jalisco un territorio más atractivo para atraer y retener talento e inversiones, se deberá poner especial atención en mejorar el Índice de Competitividad Estatal, así como la posición en el ranking nacional del mismo. Para tal efecto, es de suma importancia redoblar esfuerzos en aquellos subíndices que presentan los resultados menos sobresalientes.

Se deberá mejorar e incrementar la infraestructura de transportación y logística, ya que como se mencionó anteriormente, ésta ha sido un factor importante para la competitividad y el desarrollo estatal; sin embargo, entre los principales proyectos pendientes se puede mencionar la construcción del tramo corto del ferrocarril Aguascalientes-Guadalajara y la construcción de la segunda pista del Aeropuerto Internacional de Guadalajara.

Como se explicó anteriormente, la inversión extranjera directa es un elemento que influye en el crecimiento de las exportaciones, por lo que la proximidad con los Estados Unidos es un factor que debe de aprovecharse para la atracción de inversiones. Desde la perspectiva de los requerimientos de proximidad con los principales insumos o materias primas requeridas para la producción y la existencia de proveedores y prestadores de servicios especializados, los centros industriales ya consolidados, como

es el caso de Jalisco, presentan ciertas ventajas para los inversionistas que buscan espacios para el asentamiento de sus empresas, esto derivado de los beneficios que brindan los procesos de concentración industrial o especialización productiva (existencia de clúster). En Jalisco los clústeres que destacan y que son potencialmente atractivos de inversiones son las industrias electrónica, farmacéutica, alimentaria, automotriz, de bebidas, de calzado, textil y de software.

Por tal motivo es importante mantener e incrementar los incentivos para la captación de inversión extranjera directa, así como la ampliación de apoyos de financiamiento y asesoría para que las empresas locales accedan de manera competitiva a los mercados internacionales, lo anterior dados los impactos que estos factores generan en el sector exportador.

Referencias

- De la Mora, L. (2015). El comercio exterior como palanca del crecimiento económico y crecimiento de México. En *Comercio exterior Bancomext* (4), págs. 10-19. Recuperado de <https://www.revistacomercioexterior.com/revistas/4/1504805666441.pdf>
- El Financiero. (22 de julio de 2018). Jalisco, entidad que más aportó al crecimiento económico en 2016.
- Figueroa Olvera, M. (2013). Inversión extranjera directa en México: un análisis de sus resultados en el periodo 1980-2010. En *XVIII Congreso internacional de contaduría, administración e informática*. Ciudad de México. Recuperado de <http://congreso.investiga.fca.unam.mx/docs/xviii/docs/9.13.pdf>
- Gobierno de Jalisco (19 de diciembre de 1998). Ley Organica del Instituto de Fomento al Comercio Exterior del Estado de Jalisco. En *Periódico Oficial "El Estado de Jalisco."* Guadalajara: Gobierno de Jalisco.
- Gobierno de Jalisco (12 de octubre de 2013). *Ley del Instituto Jalisciense del Emprendedor*. En *Periódico Oficial "El Estado de Jalisco."* Guadalajara: Gobierno de Jalisco.
- Gobierno de Jalisco. (2015). *Tercer Informe de Gobierno* (Tomo I). Guadalajara: Gobierno de Jalisco. Recuperado de <https://transparenciafiscal.jalisco.gob.mx/sites/default/files/tomo-i-informe-de-resultados.pdf>
- Gobierno de Jalisco. (2016a). *Plan Estatal de Desarrollo Jalisco 2013 - 2033. Actualización 2016*. Guadalajara: Gobierno de Jalisco. Recuperado de <https://seplan.app.jalisco.gob.mx/biblioteca/archivo/verDocumento/1049>
- Gobierno de Jalisco. (2016b). *Cuarto Informe de Gobierno* (Tomo I). Guadalajara: Gobierno de Jalisco. Recuperado de https://transparenciafiscal.jalisco.gob.mx/sites/default/files/tomo-i-informe-de-resultados_1.pdf
- Gobierno de Jalisco. (2017a). *Quinto Informe de Gobierno* (Tomo I). Guadalajara: Gobierno de Jalisco. Recuperado de https://transparenciafiscal.jalisco.gob.mx/sites/default/files/tomo_1_-_informe_de_resultados.pdf
- Gobierno de Jalisco (2017b). *Datos abiertos, Desarrollo Económico y Comercio*. Recuperado de <https://datos.jalisco.gob.mx/dataset/exportaciones-de-jalisco>
- Gollás, M. (2003). *México, crecimiento con desigualdad y pobreza*. Ciudad de México: Centro de Estudios Económicos del Colegio de México. Recuperado de <http://cee.colmex.mx/documentos/documentos-de-trabajo/2003/dt20033.pdf>
- IIEG (2017). *Comercio exterior, estadísticas*. Recuperado de <http://www.iieg.gob.mx/general.php?id=2&idg=172>
- Monitoreo de Indicadores del Desarrollo de Jalisco. (2017). *Monto de las exportaciones*. Recuperado de goo.gl/TVe75a
- IMCO. (2016). *Índice de Competitividad Estatal 2016. Un puente entre dos Méxicos*. Ciudad de México. Instituto Mexicano para Competitividad. Recuperado de <https://imco.org.mx/wp-content/uploads/2016/11/2016-ICE-Libro.pdf>
- Jaén Jiménez, B. y Moreno Pérez, A. R. (2011). Los sectores exportadores de Jalisco frente a la competencia internacional. En *XV Congreso Internacional de Investigación en Ciencias Administrativas*. Recuperado de http://acacia.org.mx/busqueda/pdf/09_04_Sectores_Exportadores.pdf
- Misión de México ante la Unión Europea. (2010). 200 Años de Comercio Exterior de México. En *Lazos Comerciales* (9), págs. 1-3. Recuperado de http://www.economia-snci.gob.mx/sic_php/pages/bruselas/trade_links/esp/sepesp2010.pdf
- Periódico Mural. (21 de julio de 2018). Aporta Jalisco al País un PIB histórico. Comunidad, págs. 6.
- Observatory of Economic Complexity. (2016). *Observatory of Economic Complexity*.

Recuperado de <https://atlas.media.mit.edu/en/profile/country/mex/>

- Ontiveros Ruiz, G. (2005). *Historia del comercio de México con los Estados Unidos durante los primeros 25 años de vida independiente (1821-1846) una interpretación*. Ciudad de México: Eumed.net. Recuperado de <http://www.eumed.net/libros-gratis/2005/gor-his/index.htm>
- Ríos Granados, G. y Santos Flores, I. (2013). *Breve historia hacendaria de México*. Ciudad de México: UNAM. Recuperado de <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3223/4.pdf>
- Secretaría de Economía. (10 de mayo de 2015). *Comercio Exterior / Países con Tratados y Acuerdos firmados con México*. Recuperado de <https://www.gob.mx/se/acciones-y-programas/comercio-exterior-paises-con-tratados-y-acuerdos-firmados-con-mexico>
- Secretaría de Educación Pública. (2017). *Sistema Nacional de Información Estadística Educativa (SNIEE)*. Recuperado de <https://googl/WN2TiL>

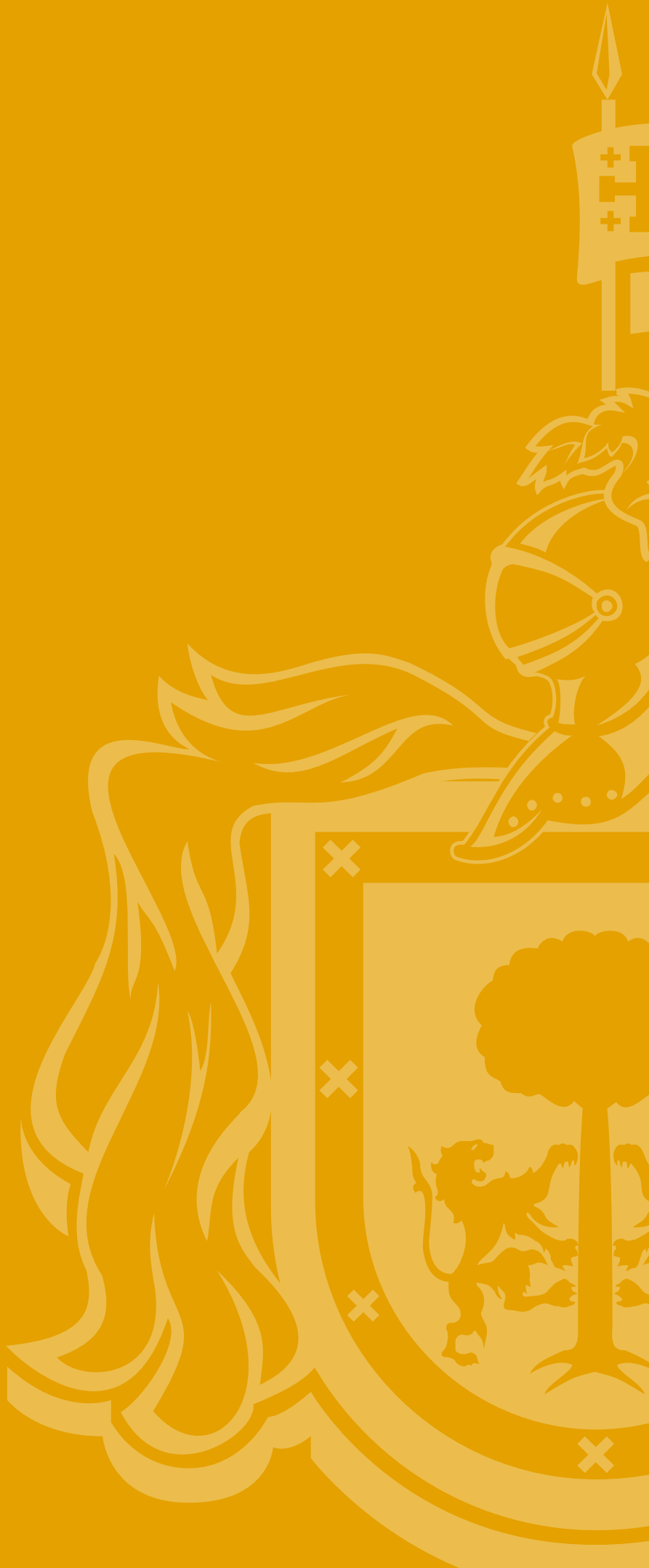
AUTOR

José Alberto Loza López

Licenciado en Economía por la Universidad de Guadalajara, con Especialidad en Mejoramiento de la Función Pública por el ITESO y Diplomado en Evaluación Social de Proyectos por la Universidad Autónoma de Guadalajara. Ha participado en la integración de diversos instrumentos de planeación del Ejecutivo estatal.



9. Mayor participación ciudadana en la toma de decisiones



9. Mayor participación ciudadana en la toma de decisiones

Sara Vera Gamboa

Actualmente, el término *participación ciudadana* ha adquirido nuevos significados en las administraciones de los gobiernos que se reconocen como democráticos. En ese entorno, la participación ciudadana se antoja como la forma de representación, legitimidad y gobernabilidad por excelencia.¹ No obstante, no siempre los gobiernos han encontrado los estímulos indicados para que las personas se interesen por intervenir en los asuntos de orden público. Según Merino (2013), conservar un cierto equilibrio entre la participación de los ciudadanos y la capacidad de decisión del gobierno es, quizás, el dilema más importante para la consolidación de la democracia. De ese equilibrio depende la gobernabilidad de un sistema político, la cual generalmente suele plantearse en términos de una alta carga de demandas y expectativas.

Puesto que los gobiernos locales son los principales actores que dan respuesta a las demandas de la ciudadanía, para hacerlo adecuadamente requieren de mecanismos flexibles, innovadores y oportunos que permitan una planificación eficiente sobre la distribución y uso de los recursos públicos (Cedrés, 2012). Para Brito (2002), un buen gobierno se caracteriza por aprovechar el aprendizaje social y estimular la eficiencia adaptativa en su comunidad, al vincularse con ella a través de dispositivos y herramientas que mejoran la democracia.

De ahí que el llamado “buen gobierno” busque enriquecer su quehacer incorporando, como prácticas regulares, rutinas gubernamentales y estilos de gestión que:

1) privilegian la transmisión y recepción de información entre gobierno y ciudadanos, 2) le permiten establecer una interacción permanente con las comunidades y sus organizaciones sociales, 3) abren cauces para la participación y la concertación entre los agentes locales públicos y privados, 4) favorecen el asociacionismo y el arraigo ciudadano a su territorio, fomentando la construcción de un tejido social y 5) encauzan los cambios institucionales propuestos por la misma sociedad.

En este contexto, de acuerdo con el *Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo* (2004), la evaluación social sobre el rendimiento institucional de nuestros gobiernos y el grado de desarrollo de nuestras democracias es crítica debido a que, en las dos últimas décadas, el Estado —en tanto institución en la que se reconoce la identidad colectiva— se ha debilitado en prácticamente todos los países latinoamericanos. Por esto, se vuelve urgente la participación ciudadana, elemento esencial de la democracia y forma privilegiada con la que se fortalece el papel del Estado; para esto deben existir diversos niveles de involucramiento que van desde los procesos electorales, en donde se delega la toma de decisiones en representantes populares, hasta la intervención de los ciudadanos en el diseño, implementación, seguimiento y evaluación de la acción gubernamental.

Desde el primer año de gobierno, la Administración Estatal 2013-2018 dirigió sus prioridades al desarrollo de agendas públicas compartidas, en donde la participación de las personas, organizaciones sociales y civiles, así como la sociedad en general, jugaron un papel clave para la consecución de los objetivos, bajo la premisa de que sociedad y gobierno son complementarios y no antagonistas. Con el *Decreto de la Política de Bienestar* (Poder Legislativo

1 Sin pretender hacer una disertación conceptual, a lo largo de este capítulo se hará una breve exposición de los principales resultados en este sexenio en materia de participación ciudadana y social, por considerar que ambos términos, lejos de ser reiterativos, se complementan y refuerzan, facilitando en su conjunto la promoción de una cultura democrática.

Tabla 9.1 Índice de Desarrollo Democrático de México. Jalisco, 2011-2015

Dimensión/Subdimensión	Posición nacional				
	2011	2012	2013	2014	2015
IDD-México	27	10	16	10	13
Respeto a los derechos políticos y libertades civiles	19	11	14	6	9
Calidad institucional y eficiencia política	22	9	13	15	11
Capacidad para generar políticas que aseguren bienestar	14	14	18	16	15
Capacidad para generar políticas que aseguren eficiencia económica	19	17	20	18	19

Elaboración propia con base en Konrad Adenauer Stiftung-INE-USEM-CEPOS-Polilat. IDD-MEX, 2016.

del Estado de Jalisco, 2013), que contiene el espíritu y la declaración de principios de la administración, se destacó la necesidad de crear mejores políticas para mejorar la calidad de vida de las personas. En mérito de esto, se instruyó a todas las dependencias del Poder Ejecutivo Estatal a poner a disposición de las personas mecanismos sencillos y efectivos para participar activamente en la discusión, análisis y toma de decisiones de los asuntos públicos, así como garantizar la libre expresión y manifestación de las ideas.

Con este fin y para operativizar la estrategia, se mandató también la implementación de acciones como: 1) el fortalecimiento de las unidades de transparencia, 2) la apertura de una ventanilla de atención ciudadana en todas las dependencias, 3) una mayor difusión de sus programas y acciones mediante medios electrónicos, 4) el involucramiento de las organizaciones civiles en la elaboración y ejecución de proyectos gubernamentales, 5) la integración de un componente de participación ciudadana en todas las reglas de operación que se emitan para el cumplimiento de las políticas de bienestar y 6) todas aquellas consideradas pertinentes para fortalecer el diálogo con el ciudadano y la toma de decisiones en un ejercicio de gobernanza.

PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y DESARROLLO DEMOCRÁTICO EN JALISCO

Con base en el Índice de Desarrollo Democrático de México (IDD-Mex), actualmente Jalisco es uno de los estados con mayor impulso democrático en el país. Mientras

que en 2011 se encontraba en el desafortunado sitio 27, para el año 2015 la entidad logró avanzar hasta alcanzar la posición 13. Este índice mide el desarrollo democrático por entidad, basado en cuatro planos o dimensiones de la democracia: 1) la democracia de los ciudadanos, 2) la democracia de las instituciones, 3) la democracia social y 4) la democracia económica.²

Como puede verse, el avance más significativo se generó en la democracia de los ciudadanos, a partir del respeto a los derechos políticos y libertades civiles, que en el 2011 lo mantenían en el lugar 19, exhibiendo como única fortaleza el voto de adhesión política, y una serie de debilidades como la mala percepción de respeto de los derechos políticos y de la libertad de prensa, el tipo de elección de autoridades, el género en el gobierno y la inseguridad. En cambio, para el 2015 se ubicó entre los estados con mayor desarrollo democrático, mejorando 10 posiciones y mostrando como fortalezas el respeto de las libertades civiles y los derechos políticos, la seguridad y la participación electoral, para mantener únicamente, como debilidad, la variable género en el gobierno.

En relación con la calidad institucional y la eficiencia política, es decir, la democracia de las instituciones, también hubo mejoras considerables, superando obstáculos como la alta percepción de corrupción, baja participación

2 Desde el año 2010 la Fundación *Konrad Adenauer Stiftung* y la consultora *Polilat* han diseñado y publicado el IDD-Mex, el cual tiene por objetivo identificar causas y consecuencias del desarrollo democrático desigual entre las entidades federativas que componen el país. La primera dimensión se refiere al ejercicio de los derechos ciudadanos y las situaciones que los violentan; la segunda, a la eficiencia del sistema político para lograr avances democráticos; la tercera mide la capacidad del gobierno para lograr condiciones de desarrollo social y humano, y la cuarta evalúa el desarrollo económico para lograr una mayor equidad.

de la ciudadanía en las decisiones públicas, bajas responsabilidades legales y sociales (*accountability*), desestabilización e intervención del gobierno federal, que lo ubicaban en los últimos lugares del país en 2011. Superado eso, tenemos un escenario presente con fortalezas como la participación del Poder Legislativo y altas responsabilidades sociales, convirtiendo a Jalisco en uno de los estados con mayor eficiencia en su sistema político. Muestra de ello es la participación de la sociedad civil organizada en la creación del *Sistema Estatal Anticorrupción*, y en la designación de otros cargos de relevancia pública como el Comisionado Estatal de Búsqueda de Personas, y el Fiscal Especializado en Personas Desaparecidas, entre otros.

Por su parte, a través del *Subíndice Sistema Político Estable y Funcional* del Índice de Competitividad Estatal, se miden aspectos como la legitimidad de los gobiernos y el potencial para que éstos sean más estables y efectivos.³ Dentro de la medición de este subíndice se incluyen indicadores relacionados con el tema de la participación ciudadana en la vida política del estado y de la estabilidad electoral. De acuerdo con la publicación del año 2016, la entidad se ubicó en la posición 18 a nivel nacional (periodo 2012-2014), con lo que mejoró considerablemente con relación a la clasificación de 2014, en donde se situaba dentro de los últimos puestos, ocupando la posición 28 (periodo 2010-2012).

Por otro lado, durante la última medición (2014) del nivel de participación de la población de 18 años y más, en al menos alguna modalidad de organización civil, Jalisco se ubicó en la tercera posición nacional con el mayor número de población participante, sólo por su gobierno.

Impulso a la gobernanza e instancias de participación

La gobernanza se entiende como la forma en que se conduce una sociedad y la manera que tiene de organizar la acción colectiva, en la que participan tanto actores públicos como actores privados, para el logro de objetivos comunes (Serna, 2010). En ese sentido, el gobierno es el actor al cual se le confiere la responsabilidad de llevar a

la práctica los principios básicos de la buena gobernanza, tales como la participación, la equidad, el pluralismo, la transparencia, la responsabilidad y el estado de derecho.

De este modo, en el año 2013, en cumplimiento a la normatividad vigente y de acuerdo con el *Sistema Estatal de Planeación Democrática* (SEPD), se integró el *Plan Estatal de Desarrollo Jalisco 2013-2033* (PED), un plan de sociedad y gobierno que, por haber sido integrado bajo el principio de gobernanza, en 2016 hizo merecedor al Gobierno del Estado del primer lugar en la categoría *Gobiernos Subnacionales Planificación Estratégica*, del *II premio Gestión para Resultados en el Desarrollo*, otorgado por el *Banco Interamericano de Desarrollo*.

De acuerdo con la metodología diseñada para la formulación del PED, durante la etapa de consulta se abrieron diversos canales para captar las inquietudes de los actores de la gobernanza, generando una alta participación de la sociedad civil, empresarios, académicos, órganos de gobierno y poderes del estado; se contabilizaron, aproximadamente, 15 mil interacciones.

Posteriormente, en el marco de la *Agenda Global del Desarrollo Sostenible 2015-2030* de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), durante 2015, el Gobierno de Jalisco participó en la aplicación de la encuesta *MyWorld*, con el propósito de conocer la opinión ciudadana en 16 diferentes temas para definir dicha agenda. Los resultados estatales se incorporaron más adelante a los trabajos para la actualización en 2016 del PED.

Por otra parte, dentro del SEPD existen tres estructuras formales a partir de las cuales se ejerce la participación ciudadana. En primer lugar está el *Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Jalisco* (COPLADE), que tiene entre sus funciones la tarea de participar en la elaboración y, en su caso, actualización o sustitución del PED, así como asesorar y coordinar la planeación regional y municipal. A su vez, el COPLADE integra los *Subcomités de Planeación Regional* para cada una de las 12 regiones de la entidad. Finalmente, a escala local existen los *Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal* (COPLADEMUN), que son los comités de desarrollo municipal que, en el ámbito de sus competencias, participan en la elaboración, actualización o sustitución de los planes municipales de desarrollo.

En concordancia con lo anterior, el gobierno estatal generó, además, canales de participación en relación con el seguimiento y evaluación de resultados de sus acciones.

3 El Índice de Competitividad Estatal (ICE) es diseñado por el *Instituto Mexicano para la Competitividad* (IMCO). Con base en este centro de investigación, dicho parámetro mide la capacidad de los Estados para atraer y retener talento e inversiones, en función de la construcción de diez subíndices, dentro de los cuales se encuentra el denominado *Sistema político, estable y funcional*.

Durante la presente administración se crearon las estrategias *Evalúa Jalisco* y la de Monitoreo de Indicadores del Desarrollo *Mide Jalisco*, ambas con altas dosis de componentes participativos. La primera impulsó el proceso integral y gradual de evaluación de las políticas públicas, articulando esquemas de colaboración interinstitucional y vinculando la participación de actores externos como representantes de instancias académicas locales, con el fin de brindar información objetiva para mejorar la calidad de los instrumentos gubernamentales.

Esto contribuyó a que Jalisco alcanzara un máximo desempeño en 2015 al ocupar el primer lugar (el mismo que en 2017) en el diagnóstico de monitoreo y evaluación en entidades federativas que realiza el *Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social* (CONEVAL) cada año, remontando así del lugar 19 en el que se encontraba al inicio de la administración.

Simultáneamente, se crearon consejos consultivos auxiliares en materia de monitoreo y evaluación, los cuales tienen como una de sus principales características el componente participativo de la ciudadanía. El *Consejo Ciudadano de Monitoreo de Indicadores del Desarrollo de Jalisco* (Consejo Mide Jalisco) fortaleció las tareas en materia de seguimiento al cumplimiento de los objetivos y metas establecidos en el PED 2013-2033 y su actualización 2016; sus integrantes son, entre otros, los representantes de la sociedad en general, de instituciones nacionales y locales, así como los organismos de la sociedad civil organizada y profesionales con destacada

trayectoria, quienes en conjunto emitieron recomendaciones colegiadas e independientes.

Por otro lado, el *Consejo Técnico Independiente para la Evaluación de Políticas Públicas* (Consejo Evalúa Jalisco) es un órgano auxiliar, que presentó opiniones y recomendaciones relativas a asuntos de interés público en materia de evaluación de programas y políticas públicas (Gobierno del Estado de Jalisco).

PRACTICANDO LA PARTICIPACIÓN CON LA AYUDA DE NUEVOS MECANISMOS Y POLÍTICA PÚBLICA DE CALIDAD

Cuando las administraciones públicas crean mecanismos de participación en los cuales los ciudadanos son tomados en cuenta en las acciones que se realizan en su entorno inmediato, no sólo se estimula el sentido de pertenencia, empoderamiento de las personas y fomento a la vida comunitaria, sino que existen mayores posibilidades para llevar a cabo proyectos exitosos de desarrollo en el ámbito local. En este sentido, el Gobierno de Jalisco implementó



Son los propios ciudadanos quienes identifican los principales problemas que aquejan a su región, así como posibles soluciones para resolverlos.

canales de comunicación novedosos con la población, para entender y dar solución a sus distintas realidades y problemáticas sociales, revalorizando desde lo local la generación de procesos de aprendizaje que estimularon la construcción de ciudadanía.

Además de las instancias de participación ciudadana anteriormente mencionadas, existieron distintos proyectos e iniciativas que se convirtieron en referentes importantes del quehacer político actual en el territorio nacional, porque al mismo tiempo abonaron a la transparencia y rendición de cuentas con el uso de plataformas y tecnologías que promovieron la colaboración e interacción entre sociedad y gobierno. Es el caso de los ejercicios *Glosa y Pregunta Ciudadana*, *Gobierno Abierto* y, en el último año, *Participa Jalisco*.

Por ejemplo, *Participa Jalisco* es un ejercicio digital de participación ciudadana cuyo objetivo principal es abrir nuevos canales de comunicación y cocreación entre el gobierno y la ciudadanía. Gracias a la colaboración entre el Gobierno del Estado y el Ayuntamiento de Madrid, equipos técnicos desarrollaron una página web (*participa.jalisco.mx*) donde cualquier persona puede registrarse y participar en foros de debate relativos a temas de movilidad, sociales, económicos, medioambientales y urbanísticos, principalmente, además de realizar propuestas, responder sondeos y cocrear documentos. A ocho meses de su lanzamiento, esta plataforma ha tenido más de 26 mil visitas, cuenta con más de 4 mil usuarios y ha recibido 52 propuestas ciudadanas.

A comienzos del primer año de gobierno, existía la percepción ciudadana de que las autoridades eran distantes al momento de cumplir con las promesas realizadas en periodos electorales. A esta desconfianza se sumaba la poca o baja credibilidad en la representación del Estado que, como se indicó anteriormente, es una desafortunada característica en la mayoría de los gobiernos de América Latina.

Por ello, a partir de una serie de sucesos detonantes en el sur del Estado, a finales de la primera mitad del sexenio se diseñó y puso en operación la *Estrategia Vamos Juntos*, que posteriormente se implementó dentro de un esquema de presupuestos participativos. Esta estrategia de participación surgió como un proyecto piloto en el año 2015 en el municipio de Villa Purificación y, posteriormente, con el profesionalismo y la entrega de todos los actores, se replicó en nueve municipios más. Si bien en ese entonces no se contaba con un recurso específico para concretar los compromisos tomados, en el año 2016 se consolidó con la figura

del presupuesto participativo, mediante el cual se financiaron los proyectos, obras y acciones comprometidos.

Esta estrategia tuvo como objetivos: 1) crear un lazo directo con personas de todas las localidades para saber qué necesitan y cuáles son sus problemáticas, 2) utilizar nuevas estrategias para saber y entender lo que pasa en el territorio y en la realidad cotidiana, 3) dar respuesta a las personas de manera precisa y adecuada y 4) tener una actitud de servicio, escuchar atentamente las necesidades de las personas, identificarse con sus problemas y ayudar en la solución de sus necesidades.

En *Vamos Juntos* participaron dependencias, instancias y diversos organismos de los tres órdenes de gobierno en un esquema naturalmente complejo de coordinación interinstitucional, así como también la sociedad civil organizada y la población en general mediante talleres y consultas masivas. Además se integraron observatorios ciudadanos y los propios comités de vecinos (comités ciudadanos) que resultaron de los talleres de trabajo, estos últimos con el propósito de ser el puente entre la comunidad y las autoridades para supervisar las obras, acciones y proyectos elegidos en las jornadas de votación, los cuales funcionaron como un mecanismo de vigilancia y control.

Se partió de la realización de talleres masivos a los que se invitó a la población en general, para que en conjunto identificaran, seleccionaran y priorizaran los principales problemas de la comunidad y propusieran soluciones. Por su parte, los coordinadores, encargados y responsables de las dependencias y organismos realizaron un trabajo técnico para valorar las posibles soluciones y organizaron la información para presentarla a los comités correspondiente de cada región para, posteriormente, desarrollar un proceso de votación entre la comunidad. Finalmente, el Gobernador del Estado acudía a firmar los compromisos adquiridos en el marco de la estrategia y anunciaba las acciones y proyectos a emprender.

Al cierre de esta edición, se habían realizado 11 ejercicios de *Vamos Juntos* en 114 municipios del Estado, en los que participaron más de 500 mil personas mayores de 12 años que decidieron el rumbo de 1'039,770,563 pesos en obras y servicios (Secretaría de Desarrollo e Integración Social, 2017). Es importante destacar que, tanto en los talleres como en las jornadas de votación de proyectos, desde el comienzo la participación se extendió a los niños, niñas y adolescentes mayores de 12 años. Permitir que esta población, que en estricto sentido aún no adquiere el carácter de "ciudadano", participara en estos ejercicios.

Por otra parte, resultan de especial interés para los gobiernos aquellas organizaciones que contribuyen a mejorar la calidad de vida de las personas, principalmente de grupos sociales vulnerables, para lo que gestionan recursos humanos, físicos y financieros. Por ello, la administración estatal trabajó primero en la identificación de esos aliados estratégicos y después en su fortalecimiento. A través de la *Secretaría de Desarrollo e Integración Social* (SEDIS) se registró en el año 2013 la existencia de 1,843 organizaciones de la sociedad civil (OSC) y se integró el *Padrón Estatal de Organismos de la Sociedad Civil*. En el presente, este directorio cuenta con 1,851 organizaciones registradas, dentro de las cuales 34.8% son de vinculación, formación y capacitación, 15.4% de salud, 14.1% de educación y cultura, 8.6% de discapacidad, 8.5% casa hogar, 8% de adicciones, 6.1% asilos y 4.5% se dedican a la ecología y medio ambiente (Secretaría de Desarrollo e Integración Social, 2017).

Dado que, en la práctica, las OSC manifiestan diversas dificultades para alcanzar las metas trazadas en relación con su objeto social, frecuentemente asociadas con la profesionalización del personal y a la falta de recursos para su operación, la administración dio continuidad al *Programa Apoyo a las Organizaciones de la Sociedad Civil*, con el objetivo de fomentar las actividades que llevan a cabo las OSC en Jalisco, que están orientadas, en lo general, a mejorar la calidad de vida de la ciudadanía, el ejercicio pleno de los derechos humanos, la participación en políticas públicas y el acceso a bienes y servicios públicos, así como a incentivar el desarrollo y fortalecimiento institucional de estas organizaciones.

Con este propósito, de 2013 a 2017 se destinaron 184.652 mdp⁴ al programa para fomentar la coinversión social y el trabajo conjunto gobierno-sociedad, a fin de promover la participación de las OSC en todo el ciclo de las políticas públicas y de respaldar con aportaciones económicas los proyectos sociales y las necesidades urgentes de la sociedad civil, así como los proyectos de alto impacto social. Mediante esta cooperación, la cultura democrática se fortaleció, pasando de 61 organizaciones beneficiadas en 2013 a 756 en 2017, y los resultados se vieron reflejados en el aumento de personas que han sido atendidas por las OSC apoyadas, de 40,577 en 2013 a 86,521 en 2017 (Gobierno de Jalisco, 2018).

Este programa se evaluó en el tercer año de gobierno para determinar la pertinencia de su diseño y la lógica de intervención, así como de la ejecución operativa para cumplir con sus objetivos y atender el problema público que busca resolver. Los resultados obtenidos indicaron que existe claridad en las fases que comprende la intervención, en su estructura organizacional y en sus procesos de difusión, los cuales son considerados como oportunos y pertinentes, lo mismo que su colaboración y coordinación con las organizaciones beneficiadas (Idea Consultores, 2015).

Además, como producto de este ejercicio evaluativo, se generó una serie de recomendaciones encaminadas a mejorar esta intervención gubernamental, las cuales fueron atendidas en las siguientes emisiones de las reglas de operación del programa. Dentro de las principales recomendaciones, destacan la reformulación de su objetivo general para integrar el fortalecimiento de las capacidades de las OSC como un objetivo en sí mismo y de los objetivos específicos para incorporar el desarrollo institucional e intercambio de conocimiento entre las OSC, además de mejorar los criterios para evaluar la estructura de los proyectos presentados por las organizaciones participantes de la convocatoria, incorporando elementos más relevantes y de carácter técnico que dan mayor certeza al destino de estos recursos.

Paralelamente, en el año 2014, con el objetivo de fortalecer a las organizaciones de y para personas con discapacidad, por primera vez en el estado se destinó un presupuesto exclusivo para la implementación de una política pública que promoviera el desarrollo e inclusión de las personas con discapacidad (PCD). Con el nacimiento del *Programa Asociaciones para el Bienestar* se entregaron 20.58 mdp⁵ a través de esquemas de coinversión, entre 2014 y 2017, a las asociaciones destinadas a la atención de este grupo poblacional, brindándoles a las PCD, además, servicios de valoración y emisión de certificados de discapacidad para facilitar su inclusión laboral, entre otros.

Al respecto, y para continuar mejorando las políticas públicas en la entidad, en 2015 el programa fue evaluado para analizar su consistencia y la orientación de sus resultados y se encontró que su operación, los procedimientos de ingreso, selección y entrega de apoyo son los adecuados (Arias Marroquín y Asociados, 2015).

4 Esta cifra se construyó a partir de los datos presentados en las reglas de operación del programa para los años 2013, 2014, 2015, 2016 y 2017.

5 Esta cifra se construyó a partir de los datos presentados en las reglas de operación del programa para los años 2014, 2015, 2016 y 2017.



La estrategia Vamos Juntos incentiva la participación de las y los jóvenes en los asuntos públicos de sus comunidades.

RECONFIGURACIÓN DEL MARCO INSTITUCIONAL PARA ESTIMULAR LA PARTICIPACIÓN

A continuación, se enlistan las principales leyes y reformas que fueron aprobadas por el Congreso del Estado de Jalisco que han permitido mejorar el marco legal mediante el cual la Administración Estatal 2013-2018 propició una mayor participación ciudadana, a partir de la creación de mecanismos de participación social y la apertura de espacios para estimular la participación de las organizaciones de la sociedad civil, con el propósito de que las acciones colectivas tuvieran un mayor impacto en el desarrollo democrático de la entidad.

Principales reformas al Código Electoral y de Participación Social del Estado de Jalisco

A partir de la ratificación de su respectivo decreto, mediante el cual se expidió en 2008 el *Código Electoral y de Participación Social del Estado de Jalisco*, desde 2009 y hasta 2017 éste ha sido objeto de siete reformas y adiciones.

Existen distintos momentos importantes en cuanto a las modificaciones realizadas a la legislación local en materia electoral⁶ pero, sin duda, resultaron de gran trascendencia las relacionadas con la constitución e integración de nuevos mecanismos de participación ciudadana y social. Primero, al reconocer el derecho humano a la participación social como principio fundamental en la organización política, conceptualizándolo como el derecho de las personas habitantes y ciudadanos del Estado para intervenir en las decisiones públicas, deliberar, discutir y cooperar con las autoridades, así como para incidir en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas y actos de gobierno. Específicamente, con la reforma al artículo 387 realizada en el año 2016, se reestructuraron los tres elementos de participación ciudadana reconocidos hasta ese momento en la figura del referéndum, plebiscito e iniciativa popular, para dar paso a la incorporación del presupuesto participativo, gobierno abierto, ratificación constitucional, iniciativa popular municipal, revocación de mandato, consulta popular, contraloría social, cabildo abierto y juntas municipales, clasificados como instrumentos de participación social.

6 En el segundo año de gobierno de la Administración Estatal 2013-2018 se introdujo por primera vez al marco jurídico en la materia, el concepto de candidatura independiente para Gobernador del Estado, Diputados por el principio de mayoría relativa y Municipales, estableciendo además las bases para el funcionamiento de esta nueva figura, marcando así un antes y un después en la manera de hacer política en Jalisco, al institucionalizar el empoderamiento de la ciudadanía y las nuevas dinámicas para acceder a cargos de elección popular.

Por su parte, a través de los artículos 422, 423, 424, 425 y 426 se definió el presupuesto participativo como un instrumento de gestión y participación social, con el que, en Jalisco, la ciudadanía decide el destino de un porcentaje de los recursos públicos para: 1) la recuperación del espacio público, 2) el mejoramiento y rehabilitación de calles, 3) la rehabilitación o creación de áreas verdes, 4) el mejoramiento o construcción de infraestructura cultural, deportiva y recreativa, 5) acciones de desarrollo sustentable, 6) fortalecimiento de la seguridad pública y la cultura, entre otros (Poder Legislativo del Estado de Jalisco, 2017).

Además, se le confirió la responsabilidad al *Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco (IEPC)* de llevar a cabo el proceso de consulta y brindar asesoría y apoyo técnico a la autoridad estatal y/o municipal en la organización, desarrollo, cómputo y declaración de los resultados obtenidos, con lo cual se dio mayor certidumbre y confianza a estos ejercicios. Adicionalmente se establecieron sus alcances, la proyección anual del presupuesto (equivalente al menos al quince por ciento del presupuesto destinado para inversión pública), así como el contenido de la convocatoria emitida por la autoridad estatal y la obligación de ésta para ejecutar las obras con la mayor cantidad de votos en la consulta.

Finalmente, aunque no fue propiamente una reforma a la ley sino una acción ligada a este marco jurídico, en febrero de 2017 el Gobernador Constitucional del Estado emitió un acuerdo mediante el cual se expidieron los lineamientos generales para la operación de los presupuestos participativos.

Ley para el Fomento y la Participación de las Organizaciones de la Sociedad Civil en el Estado de Jalisco

En el segundo año de gobierno se expidió esta ley para fomentar las actividades que llevan a cabo las OSC, reconociendo las de interés público como aquellas orientadas a mejorar la calidad de vida de la ciudadanía, el ejercicio pleno de sus derechos humanos, la participación y el acceso a bienes y servicios públicos, así como la promoción e investigación del desarrollo democrático. Por medio de este invaluable instrumento jurídico se establecieron los derechos y obligaciones de estas organizaciones,

destacando el derecho de acceder en igualdad de circunstancias a los recursos, estímulos fiscales, exenciones, apoyos económicos y administrativos por parte de los tres poderes del Estado, los organismos públicos autónomos y sus municipios, lo mismo que participar en el diseño y aplicación de políticas y normas para el ejercicio de los recursos públicos destinados a su fortalecimiento (Poder Legislativo del Estado de Jalisco, 2014).

Al mismo tiempo, a través de esta ley se instruyó a las autoridades estatales y municipales a fomentar a las OSC a través de mecanismos como: 1) capacitación y asesoría para profesionalización e institucionalización, 2) apoyos y estímulos fiscales, 3) simplificación de trámites administrativos, 4) reducción de cobros por servicios públicos, 5) acciones de defensoría y representación, 6) designación de un enlace permanente para su atención y 7) el acceso mediante las modalidades disponibles a proyectos o fondos públicos.

Principales reformas a la Ley de Desarrollo Social para el Estado de Jalisco

Con el fin de garantizar la participación de los ciudadanos en la planeación, ejecución y evaluación de la Política Estatal de Desarrollo Social, mediante la reforma a su artículo 52 realizada en el año 2015 se estableció la obligación de conformar contralorías sociales en cada programa de desarrollo social, integradas por los ejecutores de los programas y los beneficiarios de los mismos, para recibir su retroalimentación y sugerencias sobre el diseño y las formas de ejecución de los programas. En la práctica, estas contralorías también funcionaron para inhibir actos de corrupción y malos manejos por parte de funcionarios públicos y particulares.

Conclusiones

Durante la Administración Estatal 2013-2018 se trabajó intensamente para impulsar la participación y el mayor involucramiento de la sociedad jalisciense en los asuntos de orden público. En primera instancia, acercando las autoridades políticas a los habitantes del estado en un contexto de horizontalidad, lo que permitió un mayor empoderamiento de éstos últimos en la toma de

decisiones, con lo que a su vez se promovieron procesos de aprendizaje colectivos, además de implementar un modelo de gobierno abierto con plataformas modernas, que ha ido de la mano con una mejor rendición de cuentas.

Es posible afirmar que, a partir de 2015 con la Estrategia *Vamos Juntos*, en Jalisco se promovió una nueva forma de participación ciudadana, social y comunitaria. Ciudadana porque, en un marco de derechos y responsabilidades, personas mayores de edad y niñas, niños y jóvenes tuvieron la oportunidad de formar parte de procesos deliberativos y consultas sobre problemas y asuntos de su interés, cuyas soluciones fueron propuestas por ellos mismos a través de jornadas de votación. Uno de los valores agregados de estos ejercicios fue que en el lenguaje primario se ha ido modificando paulatinamente el concepto tradicional y estático que asocia la participación ciudadana con “votación de/por personas” (elección de representantes políticos y cargos de elección popular) a “votación de las cosas” (selección de proyectos, obras y acciones para el bien común).

En segundo lugar, la participación vista desde su componente social ya que, a partir de la metodología establecida, tuvieron lugar confrontaciones de opiniones, de necesidades, de intereses y expectativas individuales que, sin embargo, alcanzaron consensos y acuerdos en lo colectivo. Y, finalmente, comunitaria en un sentido local, en la medida en que un conjunto de personas con elementos comunes como el lugar de residencia, las costumbres e incluso un sistema de valores compartido o no, se organizó para vigilar el cumplimiento de los resultados de esos procesos deliberativos, en espacios geográficos específicos de las regiones y municipios de Jalisco.

Pero esto no hubiera sido posible sin haber impulsado antes las reformas que permitieron formalizar los procesos y los nuevos mecanismos de participación, los cuales, incluso, tuvieron el doble papel de funcionar como herramientas de gestión. No obstante, queda mucho camino por recorrer. Participar por participar no puede ser el ideal de ningún gobierno, será necesario entonces seguir trabajando para construir ciudadanía y también para reconstituir el tejido social. Esto implica, invariablemente, gobiernos comprometidos con la rendición de cuentas y la transparencia, que brinden a los ciudadanos toda la capacitación e información necesaria, que de las agendas y los proyectos públicos se desprendan metas, calendarios, presupuestos, rutas críticas, catálogos de conceptos, listado de proveedores y contratistas, etc. También implica

terminar de entender de una vez por todas que en Jalisco la información es ahora un bien público, y que como tal, su uso genera beneficios y utilidad para las personas.

Así pues, continuar legislando a favor de los gobiernos abiertos, de los presupuestos participativos, consultas populares, contralorías sociales y demás, es una tarea inaplazable para el bien de las futuras administraciones, pero de poco servirá si estos mismos proyectos e iniciativas no son sometidos a sus propias consultas. El anhelo entonces cambia de lugar, pasando del ámbito de los números y las cifras que buscan “más participación” al espacio adjetivo de una “mejor participación”.

Referencias

- Arias Marroquín y Asociados. (2015). *Informe final de la evaluación interna de consistencia y resultados con asistencia técnica externa*. Guadalajara: Gobierno de Jalisco. Recuperado de http://seplan.app.jalisco.gob.mx/evalua/sites/default/files/201704/sedis_ecr_asociacionesparabienestar_resumen.pdf
- Brito, M. (2002). “Buen gobierno” local y calidad de la democracia. En *Revista Instituciones y Desarrollo* No. 12-13, págs. 249-275.
- Cedrés, L. (2012). La participación ciudadana en la construcción de hábitat incluyente y sostenible: hacia la materialización del derecho a la ciudad. En T. Bolívar y J. Erazo, *Dimensiones del hábitat popular latinoamericano* págs. 187-207. Quito: FLACSO Ecuador.
- Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social. (2017). *Informe final de la evaluación de resultados de la Estrategia Vamos Juntos*. Guadalajara: Gobierno de Jalisco. Recuperado de <http://seplan.app.jalisco.gob.mx/evalua/node/422>
- Gobierno de Jalisco. (2018). *¡Sí Pudimos! Quinto Informe de Gobierno* (Tomo I). Guadalajara: Gobierno de Jalisco.
- Gobierno del Estado de Jalisco. (s.f.). *EVALÚA Jalisco*. Recuperado de <http://seplan.app.jalisco.gob.mx/evalua/consejo-evalua/consejo-evalua>

- Idea Consultores. (2015). *Informe final de la evaluación específica (diseño, procesos y operación) del Programa Apoyo a las Organizaciones de la Sociedad Civil*. Guadalajara: Gobierno de Jalisco. Recuperado de http://seplan.app.jalisco.gob.mx/evalua/sites/default/files/2017-04/evaluacion_de_diseno_osc_2014.pdf
- Merino, M. (2013). *La Participación Ciudadana en la Democracia*. Ciudad de México: Instituto Federal Electoral.
- Poder Legislativo del Estado de Jalisco. (8 de julio de 2014). Decreto Número 24906/LX/14 se reforman, derogan y adicionan diversos artículos al Código Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco. En *Periódico Oficial "El Estado de Jalisco"*, págs. 71-93.
- Poder Legislativo del Estado de Jalisco. (16 de agosto de 2014). Decreto número 24950/LX/14 se expide la Ley para el Fomento y Participación de las Organizaciones de la Sociedad Civil en el Estado de Jalisco. En *Periódico Oficial "El Estado de Jalisco"*, págs. 3-5.
- Poder Legislativo del Estado de Jalisco. (2 de junio de 2017). Decreto número 26374/LXI/17 se reforman y adicionan artículos del Código Electoral y de Participación Social del Estado de Jalisco. En *Periódico Oficial "El Estado de Jalisco"*, págs. 82-91.
- Poder Legislativo del Estado de Jalisco. (6 de julio de 2013). Decreto por el que se establece la Política de Bienestar. En *Periódico Oficial "El Estado de Jalisco"*, págs. 11-12.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2004). *La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. Buenos Aires: PNUD.
- Secretaría de Desarrollo e Integración Social. (2017). *Foro Internacional Hablemos de Presupuestos Participativos Jalisco 2017. ¿Cómo hacemos el presupuesto participativo en 2017?* Guadalajara: Gobierno de Jalisco.
- Secretaría de Desarrollo e Integración Social. (25 de febrero de 2017). Reglas de Operación del Programa "Apoyo a las Organizaciones de la Sociedad Civil" Para el Ejercicio Fiscal 2017. En *Periódico Oficial "El Estado de Jalisco"*, pág. 7.
- Secretaría de Desarrollo e Integración Social. (s.f.). *Vamos Juntos*. Recuperado de <https://sedis.jalisco.gob.mx/vamos-juntos>
- Serna, J. M. (2010). *Globalización y gobernanza: las transformaciones del estado y sus implicaciones para el derecho público*. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México.

AUTORA

Sara Vera Gamboa

Directora General de Planeación de la Subsecretaría de Planeación y Evaluación del Gobierno del Estado de Jalisco. Maestra en Estudios Urbanos con especialización en Economía Regional por el Colegio de México, A.C. Obtuvo su Licenciatura en Economía por el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM CCM). Cuenta con más de 10 años de experiencia en el sector público de los ámbitos federal, estatal y municipal; y se especializa en temas de desarrollo y política social, pobreza, focalización, y planeación estratégica y territorial. Formó parte del equipo que diseñó e instrumentó la Estrategia Estatal de Combate a la Pobreza en la presente administración.



10. Crecimiento de la afluencia turística en el estado



10. Crecimiento de la afluencia turística en el estado

José Alberto Loza López

De acuerdo con la Organización *Mundial del Turismo* (OMT), durante las seis últimas décadas el turismo mundial ha experimentado una continua expansión y diversificación, convirtiéndose en uno de los sectores económicos de mayor envergadura y crecimiento a nivel global (OMT, 2017). Se ha demostrado y reconocido que las actividades turísticas contribuyen a la reducción de la pobreza en países en desarrollo debido a que los beneficios generados por este sector suelen tener un efecto multiplicador al detonar el consumo de bienes y servicios en otros sectores de la economía (Ruiz Chávez, 2008).

Utilizando información de la OMT, Ruiz Chávez (2008) explica las razones por las que este sector representa un factor para el desarrollo económico, entre las que destaca que el turismo se consume exactamente donde se produce, lo que permite diversas oportunidades de negocio, fomenta la creación de empleos, provee la generación y mantenimiento de infraestructura y servicios, además de fortalecer el orgullo cultural de las comunidades.

En Jalisco, el sector turístico es uno de los más dinámicos de la economía. Su crecimiento y consolidación han sido consecuencia de la combinación de factores diversos, entre ellos el potencial turístico existente, las políticas públicas gubernamentales implementadas y la inversión privada captada. El resultado es la consolidación de vocacionamientos territoriales, el aumento de la afluencia de visitantes y de la derrama económica,¹ con lo que nuestra entidad ha logrado situarse como la tercera potencia turística del país, superada sólo por Quintana Roo y la Ciudad de México.

1 De acuerdo con el portal *MIDE Jalisco*, la derrama económica del sector turismo es la totalidad del gasto generado por los turistas que visitan los destinos de la entidad.

El propósito del presente capítulo es mostrar las razones del desempeño sobresaliente del sector en la entidad; documentar las principales intervenciones gubernamentales a través de la aplicación de programas públicos, la ejecución de proyectos y las modificaciones realizadas a la legislación en materia turística; y delinear los principales retos que las siguientes administraciones gubernamentales deberán afrontar en el mediano y largo plazo.

CONTEXTO NACIONAL E INTERNACIONAL DEL SECTOR TURISMO

Como se mencionó anteriormente, el turismo es una actividad económica de gran crecimiento a nivel mundial. A partir de 1950 ha presentado un crecimiento casi ininterrumpido, que ha alcanzado tasas muy superiores a los de otros sectores económicos (Sancho, 1998). Para muchos territorios su importancia es tal, que han hecho de éste un vocacionamiento local. Según datos del *Foro Económico Mundial* (FEM), se estima que durante 2016 el turismo generó a nivel mundial 10.2% del *Producto Interno Bruto* (PIB) global, mientras que a nivel nacional aportó alrededor del 9% a la economía, además de generar 9 millones de empleos y captar anualmente alrededor de 35 millones de turistas internacionales (Rebolledo, 2017).

Actualmente, con base en los números del turismo internacional que arriba al país, México es considerado el octavo mayor destino del mundo (OMT, 2017). Sin embargo, de acuerdo con la *Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos* (OCDE), es muy

importante resaltar que el turismo interno en México también tiene gran relevancia, ya que aporta 88 de cada 100 pesos de consumo en el sector, impulsando así aquellas regiones que los extranjeros no visitan (OCDE, 2017). Con el fin de aumentar de forma significativa los beneficios de la actividad turística, el Gobierno de Jalisco ha buscado mantener y mejorar la competitividad en el sector, explotando las múltiples riquezas patrimoniales, naturales y culturales que se encuentran a lo largo del territorio.

De acuerdo con el *Reporte de Competitividad en Viajes y Turismo 2017* elaborado por el FEM, que mide el conjunto de factores y políticas relativas al sector turismo, México ocupó el lugar 22 a nivel internacional, mejorando ocho posiciones respecto a la medición anterior. Entre las recomendaciones que se emitieron a nuestro país para mejorar su posición en el ranking se sugiere mejorar la seguridad pública, la sostenibilidad del medio ambiente y la atención a las especies animales amenazadas (World Economic Forum, 2017).

Durante 2016, nuestro país registró un aumento del 9.3% en el número de turistas recibidos de otros países respecto al año anterior, mientras que a nivel global el incremento de turistas internacionales fue de 3.9% (Consejo de Promoción Turística de México, 2017), por lo que México creció muy por encima del indicador mundial. Para el año 2017, el turismo internacional siguió aumentando de manera significativa, registrándose un incremento en el número de turistas foráneos equivalente al 12% respecto al año inmediato anterior. La gran mayoría de los turistas internacionales de nuestro país llegan de Norteamérica (72%), principalmente de Estados Unidos (61% del total de turistas internacionales).

POTENCIAL TURÍSTICO JALISCIENSE

El Estado de Jalisco posee atractivos turísticos de gran envergadura. Es un ícono de la cultura mexicana: el mariachi, la charrería y el tequila son la mejor carta de presentación a nivel nacional e internacional. Además, Puerto Vallarta se ha consolidado como uno de los principales destinos de playa del país gozando de un destacado reconocimiento internacional, mientras que la *Costalegre*²

se posiciona cada vez más como una opción competitiva para vacacionar. La ciudad capital, destino con gran vocación comercial y de negocios, se ha afianzado como sede de grandes exposiciones, convenciones y eventos de diversa índole. El turismo de montaña se ha desarrollado principalmente en Mazamitla, Tapalpa y San Sebastián del Oeste, entre otros municipios. En materia de turismo religioso, existen centros con un gran potencial para la atracción de visitantes, principalmente en San Juan de los Lagos, Talpa de Allende y Jalostotitlán (Santa Ana de Guadalupe), entre otros.

Más allá de la promoción turística de sitios específicos, el Gobierno del Estado diseñó rutas para generar recorridos temáticos con alguna afinidad natural o cultural. Los principales atractivos de la entidad pueden resumirse en ocho Rutas y siete Pueblos Mágicos (dos de los cuales se sumaron durante la presente administración). Las rutas turísticas son: 1) Ruta del Tequila y el Paisaje Agavero, 2) Ruta Sierra del Tigre, 3) Ruta Cristera, 4) Ruta Puerto Vallarta- Costalegre, 5) Ruta Ribera de Chapala, 6) Ruta del Peregrino, 7) Ruta Rulfiana y 8) Ruta Wixárica. Por otro lado, los Pueblos Mágicos son: 1) San Sebastián del Oeste, 2) Mascota, 3) Talpa de Allende, 4) Tequila, 5) Tapalpa, 6) Mazamitla y 7) Lagos de Moreno.

Infraestructura turística en Jalisco

La optimización de la infraestructura es un elemento estratégico para el aprovechamiento del potencial existente y la mejora competitiva. Consciente de su relevancia por el impacto que genera, el Gobierno de Jalisco ha ejecutado diversos proyectos de inversión pública para impulsar el sector. En este apartado es necesario reconocer la sobresaliente labor que en materia de infraestructura se lleva a cabo más allá de la actividad gubernamental, ya que el sector empresarial contribuye de manera determinante en el incremento y mejora de la misma.

Una muestra de lo anterior es el aumento de la infraestructura de hospedaje, pues entre 2012 y 2016 la oferta creció de manera constante. Para el año 2012 Jalisco contaba con 1,618 establecimientos en todo el estado, mientras que al cierre de 2016 estos sumaron 1,909, es decir 18% más. Durante los primeros cuatro años de la presente administración estatal los establecimientos de hospedaje se incrementaron en 291 unidades. En la Zona

2 Corredor turístico de playa que incluye la Bahía de Navidad, la Bahía de Tenacatita, Costa Careyes, Bahía de Chamela, Costa Majahuas y Cabo Corrientes, a lo largo de los municipios de Cihuatlán, La Huerta, Tomatlán y Cabo Corrientes.

Tabla 10.1 Número de establecimientos de hospedaje. Jalisco, 2012-2016

Año	Total	Cinco estrellas*	Cuatro estrellas	Tres estrellas	Dos estrellas	Una estrella	Otras categorías**
2012	1,618	109	207	256	150	229	667
2013	1,647	106	204	273	148	230	685
2014	1,645	106	204	273	147	230	685
2015	1,645	106	204	273	147	230	685
2016	1,909	132	279	300	153	242	799

*Incluye establecimientos de categoría especial, gran turismo y clases similares.

**Comprende hoteles, moteles, casas de huéspedes, cabañas, suites, trailer parks, apartamentos, condominios, bungalows, hostales, haciendas, casas, casas rurales, albergues y campamentos.

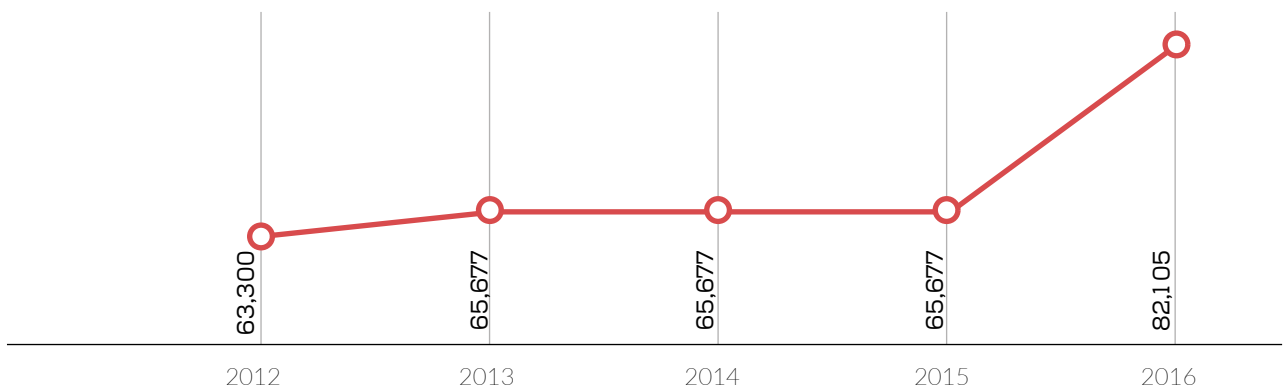
Elaboración propia con base en Anuarios Estadísticos de 2012 a 2016, con datos de la Secretaría de Turismo de Jalisco.

Metropolitana de Guadalajara (ZMG), el incremento fue de 31 unidades en dichos establecimientos (Secretaría de Turismo, 2012-2016). Por categorías, los establecimientos de cuatro y cinco estrellas son los que más han crecido en lo que va de la presente administración estatal (21% y 18% respectivamente), mientras que los establecimientos de dos y una estrella apenas presentaron variaciones (2% y 6% respectivamente). Lo anterior permite concluir que el incremento de la demanda se concentra principalmente en las categorías superiores de hospedaje (que corresponden a las de mayor calidad de servicios e instalaciones).

La infraestructura por cuartos y unidades de hospedaje se incrementó en un 29.71% durante los primeros cuatro años de la presente administración estatal, cifra muy superior al 17.3% lograda en todo el periodo gubernamental anterior. Al cierre de 2016, se alcanzó la cifra de 82,105 cuartos y unidades de hospedaje.

Respecto a la ocupación hotelera, para el año 2012 el porcentaje promedio alcanzado a nivel estatal fue de 45.92% de la oferta disponible, mientras que en la ZMG se situó en 49.11%. Para 2016 se presentaron avances significativos, ya que en ambos casos se registraron incrementos, al alcanzar 53.08% en la ocupación estatal y 52.8% en la ZMG.

La ampliación del activo fijo turístico no se remitió solo a la hotelería, la industria restaurantera alcanzó igualmente resultados alentadores. De acuerdo con el *Directorio Estadístico Nacional de Unidades Económicas* (DENUE), Jalisco cuenta con un total de 43,416 establecimientos económicos de servicios de alojamiento temporal y de preparación de alimentos y bebidas, de los cuales la gran mayoría (41,694) corresponden a la industria restaurantera.

Figura 10.1 Número de cuartos y unidades de hospedaje. Jalisco, 2012-2016

Elaboración propia con datos de los Anuarios Estadísticos de 2012 a 2016, con base en información de la Secretaría de Turismo de Jalisco.

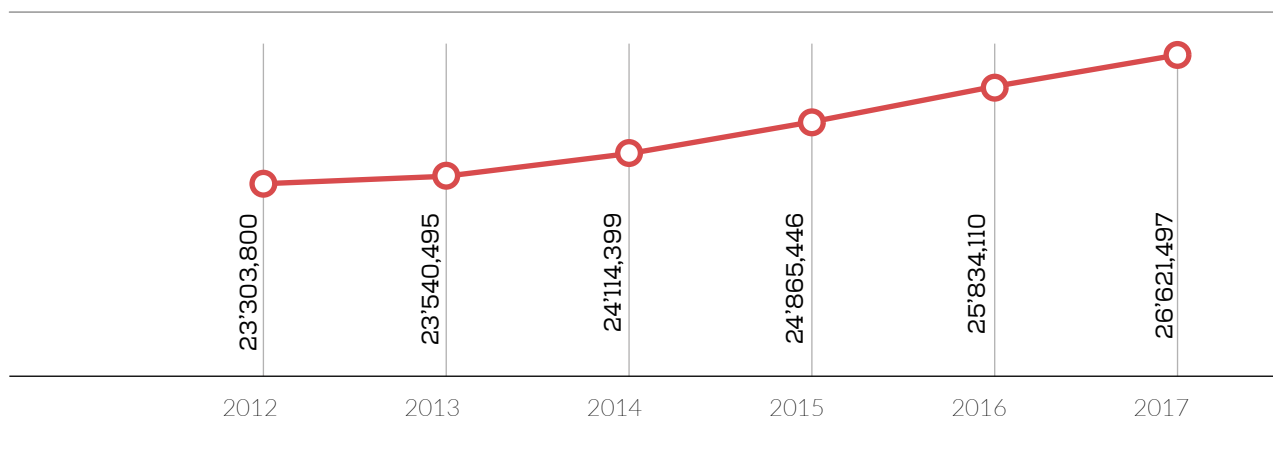
En el mismo sentido, el *Consejo Regional de la Industria Restaurantera y Gastronómica* estima que los establecimientos restauranteros de la entidad superan los 30 mil legalmente registrados, y que generan más de 178 mil empleos directos. De manera específica, en la Zona Metropolitana de Guadalajara los establecimientos superan los 17 mil, lo que sitúa a la metrópoli a la par de ciudades como Nueva York (18,951 establecimientos), París (17,734) y Madrid (15,000).

Dentro de los principales proyectos de inversión pública impulsados durante la presente administración, se destacan el equipamiento e imagen urbana de los centros históricos; las obras en calles perimetrales, ingresos y rehabilitación urbana de los Pueblos Mágicos; la construcción de módulos de servicios de accesos a las playas de Puerto Vallarta; la iluminación escénica del malecón de Puerto Vallarta; la adecuación y rehabilitación del centro

de visitantes y de cultura en Chapala; la construcción del camino ingreso sur al aeropuerto, en el municipio de Tomatlán (proyecto turístico de Chalacatepec); la modernización de la carretera 200; la construcción de la nueva autopista Jala-Puerto Vallarta, por parte del gobierno federal, y la reconstrucción del tramo carretero Mascota-Puerto Vallarta, que mejora la conectividad de los pueblos mágicos de Talpa, Mascota y San Sebastián del Oeste.

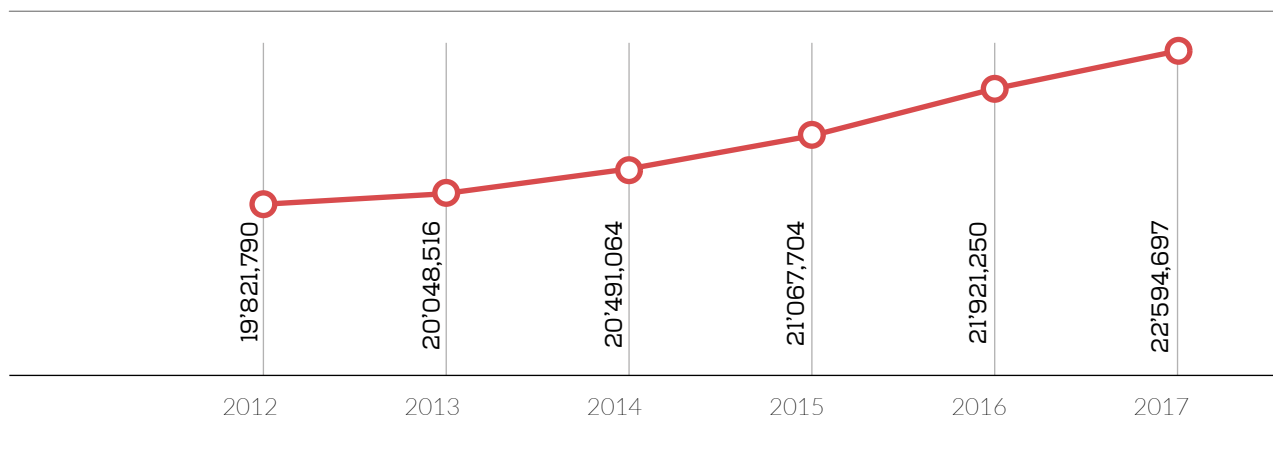
Mención aparte merece el impulso al desarrollo turístico de la Costalegre, en el que se desarrollaron proyectos de gran relevancia como la ejecución de obras de mejora a la imagen urbana del corredor turístico Melaque-Barra de Navidad y a los accesos a las playas, así como la realización de trabajos de reforzamiento para protección y estabilidad de la Bahía (recuperación del litoral costero y playa), el nuevo malecón de Barra de Navidad y la rehabilitación de los accesos a playa y equipamiento en la localidad de

Figura 10.2 Afluencia turística. Jalisco, 2012-2017



Elaboración propia con base en MIDE Jalisco, con datos de la Secretaría de Turismo del Gobierno del Estado de Jalisco.

Figura 10.3 Afluencia turística nacional. Jalisco, 2012-2017



Elaboración propia con base en MIDE Jalisco, con datos de la Secretaría de Turismo del Gobierno del Estado de Jalisco.

Cuastecomates, para convertirlos en la primer playa y pueblo incluyente en el país. De manera específica, en la ZMG se construyeron el Acuario Michin, el Palacio de la Cultura y los Congresos y el Conjunto de Artes Escénicas, además de las obras de ampliación y modernización en el Aeropuerto Internacional Miguel Hidalgo.

Afluencia turística y derrama económica

Uno de los principales indicadores que permiten evidenciar el avance o retroceso del sector es la afluencia turística, que básicamente se refiere a la contabilización del número de personas que se desplazan desde su lugar de origen hasta algún destino turístico. Durante 2017 se recibieron en Jalisco 26.6 millones de turistas, es decir, más de 3 millones adicionales a los recibidos al inicio de la presente administración estatal.

La afluencia turística jalisciense se compone mayoritariamente de visitantes de origen nacional (85% durante 2017). En 2012 la afluencia turística nacional fue de 19.8 millones de personas, mientras que para el año 2017 alcanzó los 22.59 millones. Durante los cinco años que han transcurrido de la presente administración gubernamental, la afluencia ha registrado un incremento del 14%.

De 2013 a 2017, el promedio anual de crecimiento de la afluencia turística nacional fue de 2.6%, lo que resulta superior al 1.9% de incremento promedio anual registrado durante la administración anterior. En cuanto a los visitantes extranjeros, se presenta un mayor promedio anual de crecimiento, en comparación con los visitantes

del país (15.6% en los últimos cinco años), entre lo que se destaca que en 2017 se registró el mayor número de visitantes de otros países, al superar por primera vez los 4 millones de turistas foráneos.

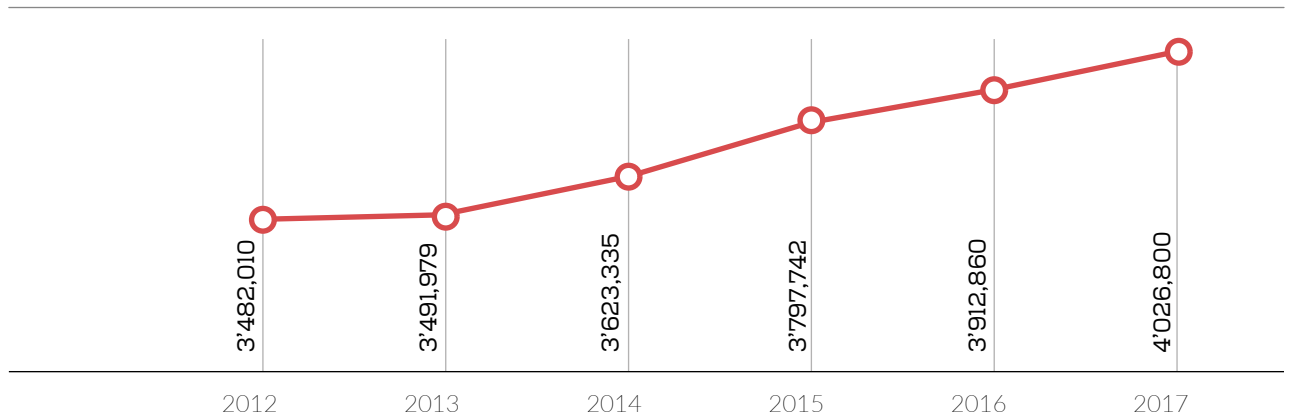
Para mantener y potenciar el crecimiento de la afluencia turística resulta relevante tomar en cuenta las principales áreas de mejora detectadas por los propios visitantes, que de acuerdo con los anuarios turísticos jaliscienses son la contaminación de los centros turísticos y la falta de actividades para complementar una mejor experiencia turística.

El gasto realizado por los turistas que visitan los destinos en la entidad se ha incrementado de manera constante durante los últimos años. Para el año 2012 la derrama económica del sector turismo fue de 33,295 millones de pesos, mientras que al cierre de 2017 se alcanzó la cifra récord de 41,260.87 millones de pesos, es decir un incremento de alrededor de 24% durante la presente administración.

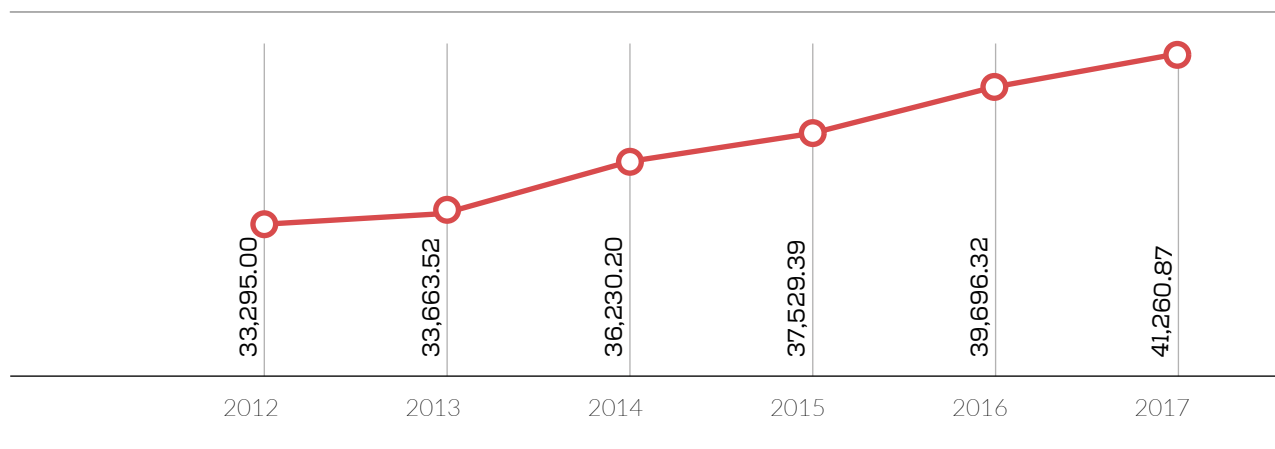
De manera específica, la ZMG presenta resultados alentadores respecto al comportamiento de la derrama económica, ya que en 2012 la derrama fue de 15,758 millones de pesos, mientras que para 2016 se alcanzaron los 20,212 millones, un incremento de alrededor del 28% en el periodo.

El desarrollo del turismo ha impactado de manera notable en el Producto Interno Bruto (PIB) jalisciense. Por su contribución al PIB, dicho sector se ubica en el tercer puesto a nivel estatal, solamente detrás de las manufacturas y el comercio. Durante 2016, de acuerdo con la *Cuenta Satélite de Turismo Nacional*, se alcanzó la cifra 1'646,554

Figura 10.4 Afluencia turística extranjera. Jalisco, 2012-2017



Elaboración propia con base en MIDE Jalisco, con datos de la Secretaría de Turismo del Gobierno del Estado de Jalisco.

Figura 10.5 Derrama económica del sector turismo. Jalisco, 2012-2017 (millones de pesos)

Elaboración propia con base en MIDE Jalisco, con datos de la Secretaría de Turismo del Gobierno del Estado de Jalisco.

millones de pesos (INEGI, 2017), lo que representa más del 9% del total del país. A nivel estatal, con base en la fuente mencionada anteriormente, se estima que el PIB estatal turístico alcanzó los 144,089 millones de pesos durante 2016.

EJECUCIÓN DE LA POLÍTICA DE FOMENTO AL TURISMO

El Plan Estatal de Desarrollo 2013-2033 (PED) establece como su objetivo de desarrollo número 10: Incrementar la afluencia y la derrama económica proveniente del turismo (Gobierno de Jalisco, 2013). Para lograr su cumplimiento, el Gobierno de Jalisco ha implementado una serie de programas y acciones, además de la gestión de otros tantos de orden federal, mismos que se abordan y detallan en los párrafos siguientes.

Con el fin de fomentar el desarrollo de los principales centros turísticos de la entidad, se ha promovido el desarrollo de estudios encaminados a tal fin. Durante 2014, con el apoyo del Fondo Nacional de Fomento al Turismo (FONATUR), se integró el Programa de Desarrollo Turístico Municipal de Lagos de Moreno, mismo que, además de documentar los principales atractivos locales y la infraestructura para la atención turística con la que se cuenta, arroja información cuantitativa y cualitativa sobre el perfil de los turistas y su percepción sobre la localidad, identificando las principales áreas de mejora y estableciendo propuestas puntuales para potenciar el desarrollo del sector (Secretaría de Turismo, 2015).

Con la intención de impulsar la innovación de la oferta turística y aumentar la competitividad de las localidades, desde el gobierno federal se impulsó la elaboración de *Agendas de Competitividad de Destinos Turísticos*, integrándose ocho de ellas en Jalisco: Zona Metropolitana de Guadalajara, San Juan de los Lagos, Tapalpa, Tequila, Mazamitla, San Sebastián del Oeste, Lagos de Moreno y Puerto Vallarta. En su elaboración colaboraron académicos y autoridades gubernamentales (Secretaría de Turismo, 2015).

A través del Programa Asistencia Técnica a Estados y Municipios, que ha funcionado como una herramienta transversal de trabajo entre el gobierno federal y los gobiernos estatales y municipales, se brinda acompañamiento y asesoría en temas de planeación turística de regiones, desarrollo de sitios con potencial e identificación de proyectos que requieran un nuevo impulso. Un ejemplo de acompañamiento técnico fue la *Evaluación de desempeño de los destinos turísticos* en el marco de los *Convenios de Coordinación en materia de Reasignación de Recursos (CCRR)*, en el que se realiza un estudio del desempeño turístico de acuerdo con la satisfacción de turistas a partir de un análisis FODA y se propone una serie de recomendaciones de mejora. En dicho estudio se incluyó por parte de Jalisco a Puerto Vallarta, Mazamitla, Tapalpa y Tequila (FONATUR, 2017).

Con el objetivo de conseguir la excelencia en la atención en hoteles y restaurantes, el gobierno federal puso en marcha el Programa *Tesoros de México*. Gracias al mismo, los establecimientos que se encuentran en ciudades de gran importancia histórica, rodeados de cultura y tradición y que cuentan con una singular arquitectura,



Mazamitla, uno de los siete Pueblos Mágicos con los que cuenta el estado de Jalisco.

obtienen el reconocimiento y la certificación en virtud de sus “altos estándares en calidad del servicio, gastronomía y características arquitectónicas.” En 2016, Jalisco alcanzó 20 establecimientos reconocidos con este distintivo; los municipios con mayor número de establecimientos distinguidos con esta certificación son Guadalajara, Lagos de Moreno, Mazamitla, Tapalpa, Tequila y Zapopan. Jalisco se ha posicionado así como uno de los cinco estados con mayor número de “Tesoros de México” (Gobierno de Jalisco, 2016).

Como reconocimiento a la calidad de las empresas turísticas, 68 de ellas fueron reconocidas durante 2017 a través del *Programa Calidad Moderniza*, con el *Distintivo M* (Empresa Turística Modelo). Este programa, implementado por la Secretaría de Turismo federal, va dirigido a propietarios y directivos de micro, pequeñas y medianas empresas turísticas, con la intención de incrementar sus índices de rentabilidad y competitividad (Secretaría de Turismo, 2017).

Con el *Programa Desarrollo Regional Turístico Sustentable y Pueblos Mágicos*, en el que participan los tres niveles de gobierno, se busca elevar el nivel de bienestar de la sociedad y crear las condiciones necesarias para el aprovechamiento turístico. Entre los proyectos impulsados por este programa se encuentran la construcción del mirador panorámico del centro histórico de Puerto Vallarta; la

iluminación escénica de distintos monumentos históricos de Guadalajara, como la Plaza Liberación, el Teatro y Paseo Degollado, la Plaza Fundadores, la Explanada Cabañas y la Glorieta de la Minerva y la rehabilitación de la escollera de Barra de Navidad, en el municipio de Cihuatlán (Gobierno de Jalisco, 2017).

Mediante la implementación del programa *Rutas Creativas* se ha impulsado el desarrollo local, con un modelo que parte del reconocimiento de las características propias de la región para potenciar su desarrollo. En este programa participan diversas dependencias y, además de los aspectos turísticos (atractivos, naturaleza, senderismo, ciclo-turismo y observación de flora y fauna), se da impulso a la conservación, mejora y aprovechamiento del patrimonio cultural y arqueológico, la preservación de tradiciones y la promoción de la artesanía y gastronomía local. Dentro de este programa se han llevado a cabo proyectos como la construcción de 5 kilómetros lineales de senderos utilizando el antiguo trazo del ferrocarril en Ocotlán, la construcción de 5.6 kilómetros lineales de senderos sobre el eje principal de las vías férreas en desuso de la población de Ciudad Guzmán, y la construcción del sendero de conexión entre el Centro Universitario Valles y la Vía verde entre los municipios de Tala y Ameca (Gobierno de Jalisco, 2017).

Las actividades turísticas no deberían ser excluyentes para la población, sin embargo la realidad es distinta.



En septiembre de 2014, el Gobierno de la República, en coordinación con el *Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE)*, presentó el documento *Turismo en México: situación actual, tendencias y áreas de oportunidad*. Entre los hallazgos encontrados en el documento se destaca que, tanto los jóvenes como las personas mayores viajan muy poco, y lo mismo ocurre con las personas de bajos recursos, quienes además, cuando viajan, lo hacen por pocos días y rara vez a destinos turísticos (Gobierno de Jalisco, 2017).

Pensando en estas familias que no cuentan con los recursos suficientes para realizar viajes, actividad que favorece el enriquecimiento cultural, la recreación y el sano esparcimiento, se diseñó el *Programa Recorridos Gratuitos al Interior del Estado*. Con la implementación de este programa se han dado facilidades a las familias de escasos recursos para que disfruten de los distintos atractivos turísticos que tiene el estado, apoyo que consiste en un recorrido gratuito guiado, con transporte, ingreso y hospedaje.

Durante 2016, se realizaron 121 viajes a 61 localidades de Jalisco, mientras que en 2017 se realizaron 125 viajes a 68 localidades. Entre los recorridos existe una gran variedad de destinos, tan diversos como Tequila, Talpa de

Allende, Bolaños, Chapala, Lagos de Moreno, San Juan de los Lagos, Colotlán y Valle de Juárez. El programa busca aumentar las oportunidades de negocio y la derrama económica de forma armónica con el medio ambiente, aprovechando el potencial turístico del estado. Por su parte, en 2015 se realizó una evaluación de consistencia y resultados a esta iniciativa; los principales resultados que arrojó la evaluación indicaron que este programa cuenta con personal comprometido para su mejora, que los costos de su operación son bajos y que esta intervención pública tiene los insumos internos necesarios para una adecuada ejecución, tales como reglas de operación, manual interno y matriz de indicadores para resultados; se implementa además una agenda de mejora que monitorea la satisfacción del usuario. Por último, se resalta la importancia del programa al promover la vinculación del Gobierno del Jalisco con los proveedores de servicios turísticos locales, lo que permite favorecer la economía del lugar, así como cumplir con los objetivos del programa (Arias Marroquín y Asociados, 2015).

El *Fondo Complementario para el Desarrollo Regional (FONDEREG)* ha sido empleado en varias ocasiones para fortalecer la infraestructura en puntos de interés turístico. A manera de ejemplo, se puede mencionar que para 2017



Costalegre, un destino de sol y playa ubicado en las costas del Pacífico mexicano.

se programaron 17 proyectos de infraestructura turística en diversos municipios.

Al igual que el FONDEREG, hay otros programas que no tienen el objetivo específico de mejorar la infraestructura turística, pero que también han contribuido a su desarrollo. En esta categoría se encuentra el *Fondo Común Concursable para la Infraestructura* (FOCOCI), con el que se han ejecutado proyectos de fomento al turismo.

La Secretaría de Turismo estatal ha implementado una serie de acciones para fomentar el turismo local, como el apoyo a municipios en la producción de material promocional, con el cual se busca difundir atractivos y servicios turísticos, manifestaciones culturales, así como eventos, ferias y festividades diversas. Asimismo, mediante la organización de la feria “Jalisco es Turismo Para Todos” se apoya a municipios y a agencias de viajes y otras empresas del sector turismo a promocionar sus productos y servicios. Por otra parte, con la organización y participación en las Ferias Turísticas “Paquetes Vacacionales,” además de apoyar la difusión de atractivos turísticos, se ofertan paquetes vacacionales a bajos costos en distintas zonas del estado para impulsar el turismo social.

UN MARCO NORMATIVO ACORDE A LAS NECESIDADES DEL SECTOR TURÍSTICO

Principales reformas a la Ley de Turismo del Estado y sus Municipios

Durante la presente administración se han realizado distintas reformas a la *Ley de Turismo del Estado de Jalisco* (Gobierno de Jalisco, 2012). Dichas reformas tuvieron la finalidad principal de potenciar el crecimiento del sector mediante el reconocimiento y formalización de las diferentes modalidades del turismo. En el año 2015 tuvieron lugar reformas al artículo 3 y 5 de la ley, permitiendo una ampliación tanto en los objetivos de este instrumento jurídico como en las atribuciones de la Secretaría de Turismo. Estas modificaciones están encaminadas a varias metas, como la protección a los visitantes, el fomento a la

inversión, garantizar la equidad de género y promover la accesibilidad de servicios a grupos vulnerables.

Del mismo modo se creó el concepto *Paraje de Identidad Jalisciense*, con la intención de impulsar la promoción turística local a través del incentivo a la conservación de rasgos peculiares de algunas localidades del estado, además de reconocer y formalizar nuevas modalidades de turismo. La denominación de *Paraje de Identidad Jalisciense* se adiciona como atribución de la Secretaría de Turismo desde 2015, y se establecen las bases en las que se podrá otorgar tal denominación, con el fin de potencializar el desarrollo de las localidades que posean atributos susceptibles de promoción, mantenimiento e inversión turística.

Otro de los conceptos que se amplió dentro del marco legal fue el de *Rutas Turísticas*, así como también se establecieron las bases y criterios para elegirlos. Para estas figuras (*Parajes de identidad y Rutas turísticas*) se crearon comités de desarrollo con el objetivo central de promover, mantener y mejorar continuamente los sitios declarados con tales denominaciones.

Entre otras reformas hechas a la presente ley, destaca lo referente al *Turismo Social* (capítulo IX), el cual describe que uno de sus objetivos será la promoción del turismo social como medio para que los ciudadanos jaliscienses, en especial de clases sociales vulnerables, puedan acceder al descanso y recreación mediante la actividad turística a través de instrumentos y medios enfocados a otorgar facilidades con equidad, además de contemplar una partida específica dentro del *Presupuesto de Egresos del Estado* para promover el turismo social en la entidad.

En el artículo 4 de la citada ley, la definición del término *patrimonio turístico*, entendido como el conjunto de bienes, servicios y recursos naturales, humanos culturales, sociales, artísticos e históricos que por su importancia e interés general tienen el potencial para ser aprovechados por el turismo, y del concepto *turismo sustentable*, como aquel que busca generar desarrollo sustentable y ecológico de la actividad turística para mejorar la calidad de vida de los pobladores y prestadores de servicios turísticos, abonar a la estrategia. Además, el ordenamiento contempla, en sus artículos 11 y 12, tanto las obligaciones que tienen los prestadores de servicios turísticos como los derechos que tienen los turistas. Uno de los cambios relevantes es la nueva atribución de la Secretaría de Turismo para la incorporación de prestadores de servicios turísticos al *Registro Nacional de Turismo*, lo cual permite una mejora regulatoria de la industria turística y un medio para asegurar la protección del turista.

Además de lo anterior, se establece en el artículo 28 el *Programa Sectorial de Turismo*, el cual se diseña como una estrategia de planeación que busca plantear objetivos, generar indicadores y alcanzar metas que fomenten el desarrollo del sector turístico en el estado.

La actividad turística es, pues, un sector fundamental para el crecimiento económico del estado, por lo que en la medida en que su marco normativo permita un funcionamiento sectorial armónico y su regulación e institucionalización se consolide, será posible instrumentar acciones efectivas para lograr su desarrollo.

Conclusiones

En concordancia con lo expuesto anteriormente, se puede concluir que Jalisco ha logrado capitalizar el potencial turístico local para su consolidación no solo en el ámbito nacional, sino también en el internacional, ya que algunos de los sitios turísticos han alcanzado reconocimiento más allá de nuestras fronteras, con lo que el estado goza de una gran afluencia de visitantes extranjeros. Como se mencionó anteriormente, para alcanzar dicha consolidación ha sido necesario combinar el potencial natural, histórico y cultural con la dotación de servicios públicos, la generación de infraestructura y la generación de condiciones favorables para atraer inversiones. Sin embargo, es importante reconocer también que el desarrollo se ha presentado de manera desigual, pues contamos con algunos sitios de gran potencial, pero que aún no han sido aprovechados a grandes escalas.

Es así que, para mantener la competitividad de los centros consolidados como para aprovechar aquellos que cuentan con potencial pero que no han alcanzado un grado de desarrollo suficiente, es necesario establecer de manera puntual los retos que se estarán enfrentando durante los próximos años para generar mejores condiciones de desarrollo turístico.

La innovación es, como eje transversal de desarrollo, un tema que debe ser prioritario en cualquier sector socioeconómico. En términos de promoción turística, el uso de las *tecnologías de la información y la comunicación* (TIC's) es fundamental para posicionar o mantener los puntos de interés en la mente de los potenciales visitantes. Además, pueden ser herramientas fundamentales para fortalecer aquellas áreas que brindan servicios complementarios a los turistas y para satisfacer los requerimientos de

diversificación de atractivos recordando que, desde el punto de vista de los turistas, es necesario diversificar las actividades que mejoren la experiencia del visitante.

Asimismo, entre las principales preocupaciones, sobre todo desde la perspectiva de los visitantes extranjeros, se encuentra el tema de la seguridad pública. Entre mayor certidumbre se pueda generar a los visitantes en este aspecto, mucho mayor será el crecimiento de la afluencia y derrama económica proveniente del exterior.

Una recomendación muy específica del *Foro Económico Mundial* tiene que ver con el fortalecimiento de la sostenibilidad del medio ambiente, por lo que se deberá trabajar de manera horizontal para conjuntar esfuerzos multisectoriales, además de involucrar a los diferentes niveles gubernamentales. Especial atención deberán tener las autoridades locales en la limpieza de los centros turísticos, que es una de las principales áreas de mejora planteadas por los visitantes.

Por último, y tomando en cuenta la perspectiva de los visitantes, entre las principales observaciones se encuentran las deficiencias en cuanto a infraestructura, específicamente en vías de acceso y vialidades, así como la insuficiencia de estacionamientos, por lo que habrá que poner especial atención y redoblar esfuerzos para ejecutar proyectos específicos en busca de la ampliación, modernización y rehabilitación de calles y carreteras de acceso a los centros turísticos.

Referencias

- Consejo de Promoción Turística de México. (2017). *Sistema Integral de Información de Mercados Turísticos (SIIMT)*. Recuperado de <http://www.siimt.com/es/basico/home>
- FONATUR. (2017). *Programa de Asistencia Técnica a Estados y Municipios*. Recuperado de http://www.fonatur.gob.mx/es/prod_serv/index.asp?modsec=01-PATEM&sec=1:
- Gobierno de Jalisco (18 de octubre de 2012). Ley de Turismo del Estado de Jalisco y sus Municipios. En *Periódico Oficial "El Estado de Jalisco"* sección VII págs. 3-24.
- Gobierno de Jalisco. (28 de marzo de 2017). *Sistema de Monitoreo de Acciones y Programas Públicos*. Recuperado de <https://programas.app.jalisco.gob.mx/programas/apoyo/Programa-de-recorridos-gratuitos-al-interior-del-Estado/119/2017>
- Gobierno de Jalisco. (7 de noviembre de 2017). Reporte trimestral de Avance del Fondereg. En *Periodico Oficial "El Estado de Jalisco"* Sección X.
- Gobierno del Estado de Jalisco. (agosto de 2016). *Secretaría de Turismo, Gobierno del Estado de Jalisco*. Recuperado de <https://sec-turjal.jalisco.gob.mx/nuestro-estado/distintivos-sellos-calidad/tesoros-de-mexico>
- Gobierno del Estado de Jalisco. (2018). MIDE Jalisco. Recuperado el 3 de mayo de 2018, de <https://seplan.app.jalisco.gob.mx/mide/panel-Ciudadano/inicio>
- INEGI. (2017). Sistema de Cuentas Nacionales. Cuenta Satélite de Turismo. Recuperado el 8 de julio de 2018, de <http://www.inegi.org.mx/sistemas/bie/?idserpa-dre=10200150#D10200150>
- INEGI. (2018). Directorio Estadístico Nacional de Unidades Económicas (DENUE). Recuperado el 13 de julio de 2018, de <http://www.beta.inegi.org.mx/app/mapa/denue/>
- OCDE. (2017). *Estudio de la política turística de México. Resumen ejecutivo, evaluación y recomendaciones*. Paris: OCDE. Recuperado de: <https://www.oecd.org/mexico/tourism-policy-review-of-mexico-9789264266575-en.htm>
- OMT. (2017). *Panorama OMT del turismo internacional, Edición 2017*. Madrid: Organización Mundial del Turismo. Recuperado de <https://www.e-unwto.org/doi/book/10.18111/9789284419043>
- Rebolledo, R. (10 de abril de 2017). Los diez países más competentes para el turismo. En *El Economista*. Recuperado de <https://www.economista.com.mx/empresas/Los-10-paises-mas-competentes-para-el-turismo--20170410-0061.html>
- Ruiz Chávez, O. (2008). *Turismo: factor de desarrollo y competitividad en México. Documento*

Preliminar. Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública. Recuperado de: <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CESOP>

- Sancho, A. (1998). *Introducción al Turismo*. OMT. Recuperado de <http://www.utn-tyh.com/wp-content/uploads/2011/09/INTRODUCCION-AL-TURISMO-OMT.pdf>
- Secretaría de Turismo. (25 de noviembre de 2015). *Estudios turísticos*. Recuperado de <https://secturjal.jalisco.gob.mx/desarrollo-turistico-regional/estudios-fonatur>
- Secretaría de Turismo. (2012-2016). *Estadísticas del Sector Turístico*. Recuperado de <https://secturjal.jalisco.gob.mx/invierte-en-jalisco/estadisticas>
- Secretaría de Turismo. (junio de 2017). *Directorio em presas "M" vigentes*. Recuperado de <http://www.sectur.gob.mx/wp-content/uploads/2017/08/DIRECTORIO-DISTINTIVO-M-JUN17.pdf>
- World Economic Forum. (2017). *The Travel & Tourism Competitiveness Report 2017. Paving the way for a more sustainable and inclusive future*. Ginebra: World Economic Forum. Recuperado de http://www3.weforum.org/docs/WEF_TTCR_2017_web_0401.pdf

AUTOR

José Alberto Loza López

Licenciado en Economía por la Universidad de Guadalajara, con Especialidad en Mejoramiento de la Función Pública por el ITESO y Diplomado en Evaluación Social de Proyectos por la Universidad Autónoma de Guadalajara. Ha participado en la integración de diversos instrumentos de planeación del Ejecutivo estatal.



11. Información estadística geográfica de calidad

11. Información estadística geográfica de calidad

David Rogelio Campos Cornejo

Dentro de cualquier organización, privada o pública, contar con información veraz, oportuna y de calidad es indispensable. En los últimos años se ha expandido a gran velocidad el uso de información georreferenciada, tanto entre la sociedad como entre los gobiernos, para realizar de manera más eficiente los procesos de formulación, implementación, monitoreo y evaluación de políticas públicas y programas encaminados hacia el desarrollo sustentable.

La incorporación de este tipo de información en la planeación permite identificar la aptitud y potencial de desarrollo de cada región, con base en datos como la ubicación y distribución en el espacio de los componentes físicos, bióticos¹ y sociales presentes en el territorio; esto permite realizar mejores diagnósticos y análisis de capacidades y limitantes, lo que facilita la toma de decisiones. Así, la sociedad puede conseguir ventajas ambientales,² económicas y de desarrollo, al contar con políticas públicas de acuerdo a sus necesidades.

Las necesidades de planeación estratégica requieren de información oportuna, lo que implica la creación de nuevos sistemas de información cada vez más estructurados, en los cuales el almacén de datos es el punto central (Ndie, Tangha, & Janwouo, 2012). Sin embargo, esta estructura tan compleja genera dificultades para ejecutar la gran cantidad de operaciones que implica, así como

para agregar y resumir información que permita realizar comparaciones en el tiempo y el espacio de forma rápida y sintetizar ocurrencias o descubrir tendencias que permitan la toma de decisiones estratégicas (Rivest et al., 2005).

En los últimos años, con el *Big Data*³ y las posturas sobre los *Datos Abiertos*⁴ adoptadas por instituciones públicas y privadas, se ha incrementado de manera importante la cantidad de datos a los que se puede tener acceso, ya sea a través de Internet o directamente con las organizaciones generadoras de información, provocando que se cuente con una gran cantidad de plataformas de consulta y descarga de datos duros o en crudo. Sin embargo, los datos en crudo no representan una ventaja para los actores de los diferentes sectores que los utilizan, por lo que surge el reto de convertir los datos en información de valor, transformarlos en conocimiento y, con ello, identificar relaciones causales, generar *analítica predictiva*⁵ y mejorar la infraestructura y calidad de los datos.

Desde 2014, a través del *Instituto de Información Estadística y Geográfica del Estado de Jalisco* (IIEG)⁶ se ha

-
- 1 Característicos de los organismos vivos, o referentes a la flora y fauna de una región.
 - 2 Por ejemplo, aprovechar el suelo urbano disponible, acuíferos no explotados, suelos agrícolas fértiles, buenas condiciones de humedad y temperatura para sacar adelante cultivos redituables, extensos periodos de luz solar para explotarla, belleza escénica aprovechable, entre otras.

-
- 3 Conjuntos de datos de gran volumen, datos masivos.
 - 4 También conocidas como *Open Data*, se refiere a la práctica que persigue que ciertos tipos de datos estén disponibles de forma libre, reutilizables y sin restricciones de derechos de autor o patentes.
 - 5 La *analítica predictiva* es un sistema de herramientas para estimar aquellos datos de negocio que son desconocidos o inciertos.
 - 6 La Ley del IIEG fue promulgada el 7 de diciembre de 2013 (Gobierno de Jalisco, 2013); en ésta se fusionaron los organismos de información con los que contaba el Estado de Jalisco (COEPO, SEIJAL e IITEJ) para captar, procesar y difundir la información demográfica, económica, geográfica y ambiental útil para la planeación del desarrollo.

trabajado con la finalidad de producir y difundir información estadística y geográfica de calidad, útil para la planeación del desarrollo, la evaluación de las políticas públicas y la toma de decisiones. En materia de información geoespacial y aplicaciones geomáticas,⁷ el IIEG ha trabajado en la generación de información a partir de levantamientos con equipos GPS/GNSS,⁸ así como en la conformación, integración, actualización y homologación de datos espaciales en bases de datos geográficas, esenciales para la realización de análisis espaciales en temas como riesgos naturales, desarrollo urbano, ordenamiento territorial, medio ambiente y seguridad, por mencionar algunos.

Por otro lado, se han propiciado avances importantes en la generación de nuevas herramientas de información con miras hacia el análisis cognitivo.⁹ Asimismo, el enfoque de análisis estadístico multidimensional ha sido una de las principales líneas de trabajo desarrolladas por el IIEG —articulada de manera integral con la *Unidad de Tecnologías de Información*— logrando consolidar grandes bases de datos interoperables, apegadas a estándares internacionales que posibilitan su explotación y análisis con fines de predictibilidad y prospectiva bajo la lógica de *Business Intelligence*.¹⁰ Las herramientas de inteligencia de negocios, analítica predictiva y sistemas de información geográfica han sido puestas a disposición de los usuarios internos y externos a través de diversos sitios web.

Estas herramientas de vanguardia, como *Análisis Estadístico Multidimensional*,¹¹ *Cognos Analytics*,¹² el *Sistema de Información Geográfica de Jalisco*¹³ y la propia página web del Instituto, por mencionar algunos,¹⁴ alcanzan su mayor utilidad cuando transforman los datos en información que a su vez se convierte en conocimiento. Muestra de ello son los más de seis reconocimientos nacionales en materia de innovación tecnológica a los que

ha sido acreedor el IIEG, así como la implementación de la *Herramienta para la Evaluación de Datos para su Apertura* (HEDA),¹⁵ datos abiertos¹⁶ y el servidor estatal de metadatos con el estándar internacional DDI.¹⁷ Actualmente, el volumen de información supera 1,011'400,000 registros en las diversas bases de datos que administra y actualiza el Instituto.

Índice de Gobierno Electrónico Estatal (IGEE)

Como resultado de un proyecto de investigación longitudinal iniciado en 2004 por la Universidad de las Américas Puebla (UDLA), el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) y la Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM), en 2017 se realizó la decimosegunda medición del *Índice de Gobierno Electrónico Estatal* (IGEE) mediante observaciones independientes de un panel de evaluadores, quienes analizaron de manera evolutiva la funcionalidad, disponibilidad de información y servicios gubernamentales brindados mediante los portales de los 32 gobiernos del ámbito estatal en cinco dimensiones: Información, Interacción, Transacción, Integración y Participación (Luna, Duarte et al., 2012).

El portal del Gobierno de Jalisco se ha mantenido dentro de las tres mejores posiciones desde 2014, colocando a Jalisco como la única entidad en lograrlo, lo que refleja el esfuerzo por contar con herramientas que pongan al alcance de los ciudadanos tanto la información como los servicios de gobierno; esfuerzo que nos colocó como el mejor portal a nivel nacional en 2016, con un puntaje de 53.53.

El índice muestra que la estrategia digital estatal ha rendido frutos al mejorar el acceso y la calidad de la información. Como parte de esta estrategia, destaca el portal de datos abiertos (datos.jalisco.gob.mx), presentado durante *Campus Party*¹⁸ 2015. En 2018, dicho portal

7 Herramientas para la obtención, almacenamiento, análisis y explotación de la información geográfica.

8 Por sus siglas en inglés, GPS es Sistema de Posicionamiento Global (*Global Positioning System*), mientras que GNSS es Sistema Global de Navegación por Satélite (*Global Navigation Satellite System*).

9 Análisis realizado mediante plataformas que permiten segmentar y procesar información estructurada y semiestructurada, para generar información que perfile conocimiento.

10 Procesamiento de datos mediante tecnologías para el análisis de información que apoyen la toma de decisiones en materia económica.

11 sin.jalisco.gob.mx

12 analitica.jalisco.gob.mx

13 sig.jalisco.gob.mx

14 iieg.gob.mx

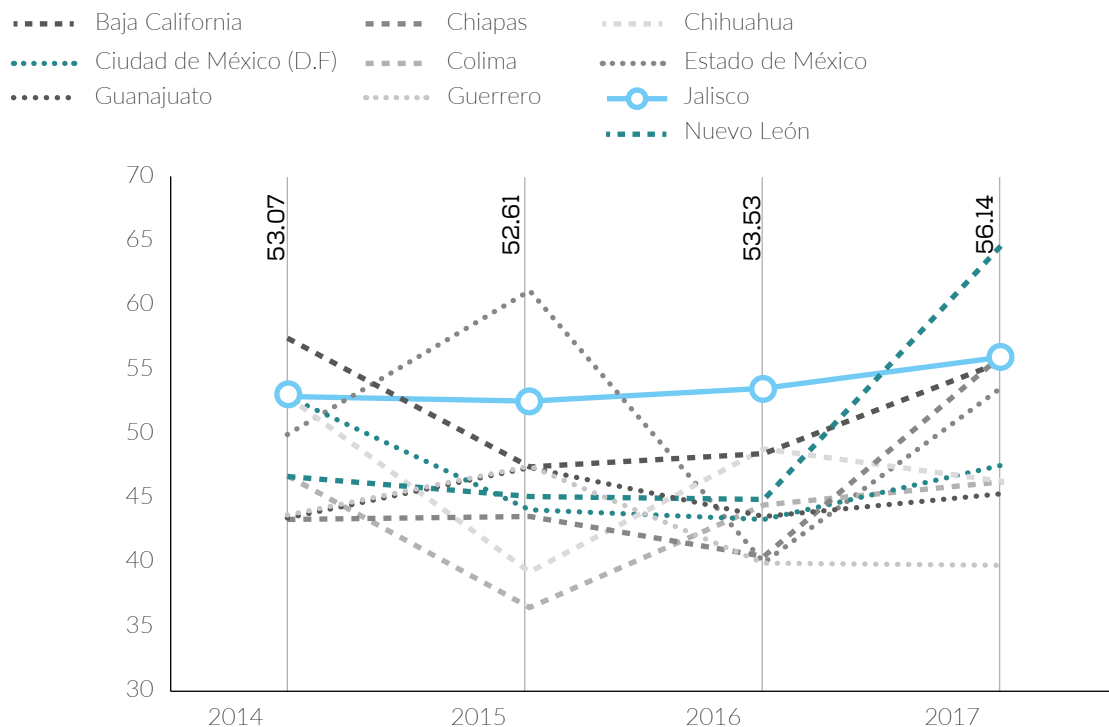
15 Herramienta desarrollada por el Banco Mundial a petición del IIEG, para evaluar la calidad, utilidad y relevancia de los datos abiertos. <http://iieg.gob.mx/heda/>

16 El IIEG es el mayor proveedor de datos abiertos en la plataforma estatal datos.jalisco.gob.mx, con 218 conjuntos de datos publicados (*Data sets*) a mayo de 2018.

17 Iniciativa de Documentación de Datos, por sus siglas en inglés (*Data Documentation Initiative*).

18 Este evento internacional que reúne anualmente a miles de jóvenes aficionados por las tecnologías de la información y las comunicaciones fue organizado del año 2014 al 2017 en Jalisco por la Secretaría de Innovación, Ciencia y Tecnología (SICYT).

Figura 11.1 Ranking de Portales de Gobierno Estatal 2014-2017. Índice de Gobierno Electrónico Estatal (IGEE) - Total



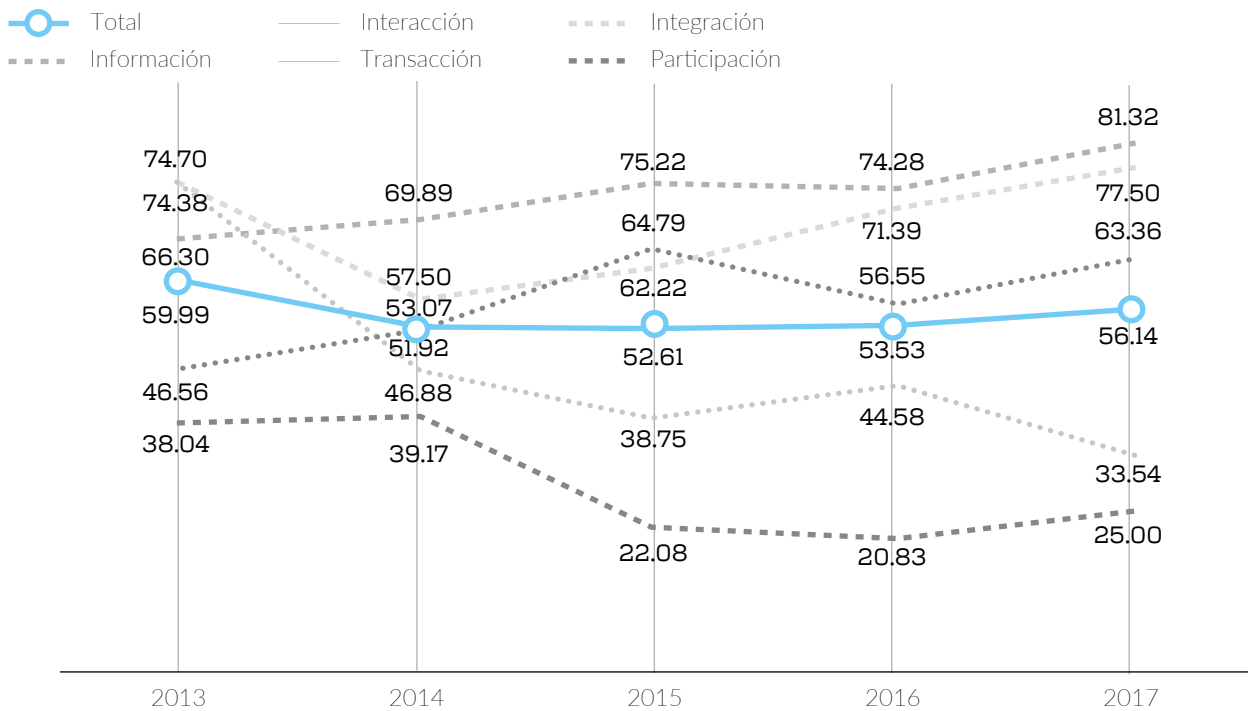
Elaboración propia con base en IGEE 2014-2017. CIDE, UAEM, UDLA.

Tabla 11.1. Cartografía disponible en formatos abiertos

Bloque	Plataforma MX-SIG		Datos abiertos
	No. Capas	Capas para descarga	Capas para descarga
Carta Topográfica 1:20,000	87	87	0
Carta Topográfica 1:50,000	82	82	0
Cartografía base	21	13	10
Medio Ambiente	48	9	4
Desarrollo Regional	22	3	3
Socioeconómico	16	0	0
Turismo Cultura y Artesanía	9	7	7
Obras de FONDEREG	4	0	0
Proyecto Lagos de Moreno	1	0	0
SIPINNA	5	0	0
Cartografía Electoral	2	0	0
Incidencia Delictiva	6	0	0
Proyectos Tecolotlán	30	0	0
Proyectos Autlán de Navarro	27	0	0
Total	360	201	24

Fuente: IIEG, 2018.

Figura 11.2 Portal del Gobierno de Jalisco 2013 – 2017. Índice de Gobierno Electrónico Estatal (IGEE) – Por componentes



Elaboración propia con base en IGEE 2013-2017. CIDE, UAEM, UDLA.

cuenta con 268 conjuntos de datos generados por instituciones gubernamentales; asimismo, Jalisco ha sumado 215 de ellos a la plataforma federal (datos.gob.mx), con lo que se convierte en el estado con más datos liberados.

Por su parte, la información geográfica ha sido liberada mediante MxSIG.¹⁹ La cartografía en la plataforma cuenta con 201 capas descargables que podrán ser integradas a la plataforma de datos.jalisco.gob.mx, una vez que sean procesadas y evaluadas mediante HEDA, así se incrementaría la disponibilidad de 177 capas de cartografía que actualmente se publican en un visualizador de mapas que permite realizar algunos análisis espaciales. En la tabla 11.1 se presenta la relación de capas de información cartográfica disponibles en uno o ambos sistemas.

Volviendo al IGEE, si analizamos los resultados por componente, el de “Información” es el mejor calificado para Jalisco. El estado ha incrementado su puntaje dentro del IGEE pasando de 69.89 en 2014 a 81.32 en 2017, cuestión a la que ha abonado considerablemente la creación del IIEG, al proveer y facilitar el acceso a los servicios de información estadística y geográfica.

GENERACIÓN Y USO DE INFORMACIÓN ESTADÍSTICA Y GEOGRÁFICA DE CALIDAD

Conformación del Centro de Información Estadística y Geográfica del Estado de Jalisco

Tras la fusión del IIEG y la renovación del *Comité Estatal de Información Estadística y Geográfica* (CEIEG-Jalisco), en el marco del *Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica* (SNIEG), el 10 de septiembre de 2015 se firmó el acuerdo de colaboración con el INEGI para la creación y operación del *Centro de Información Estadística y Geográfica del Estado de Jalisco*, –el cual es instrumentado y operado por el IIEG– con el fin de brindar el servicio público de

¹⁹ Plataforma de código abierto para la web, desarrollada por INEGI para generar sistemas de información geográfica.



La capacitación de funcionarios públicos es fundamental para la generación y uso de datos estadísticos y geográficos de calidad.

información y coordinar los trabajos de participación y consulta con las unidades del estado que conforman el CEIEG, y de esta manera abonar al fortalecimiento y desarrollo del SNIEG en la entidad.

Este centro se ubica en las instalaciones del Instituto, que fueron construidas con el objetivo de concentrar en un solo sitio los recursos humanos dedicados a la producción y análisis de información sociodemográfica, económico-financiera y geográfico-ambiental de la entidad. Es un espacio amplio, digno, moderno, incluyente y sustentable que recibió el *Distintivo Ambiental UNAM 2016-2019 Nivel Oro* por contar con infraestructura y prácticas de consumo amigables con el medio ambiente. Desde este edificio, y de manera virtual a través de las plataformas desarrolladas, se brinda la información estratégica con mayor calidad tanto al sector público como privado.

Colaboración con el INEGI

Con el objetivo de fortalecer las acciones de producción de información a nivel subnacional, el INEGI documentó prácticas de alto impacto social y económico de uso de información en México, y seleccionó ocho *Proyectos de Uso de Información* para ser replicados a nivel subnacional a través de los Centros Estatales de Información Estadística y Geográfica. En 2015, Jalisco fue la primera entidad en realizar dichos proyectos y, hasta la fecha, es el único estado en haberlos implementado en su totalidad.

Los Proyectos de Uso de Información referidos son:²⁰

- **Centro de Información Estadística y Geográfica.** Con la creación del IIEG y la firma del Convenio de Colaboración con INEGI, se concentra en un solo lugar la información estratégica para el estado.
- **Sistema de Consulta para el Estado de Jalisco (SIMBAD).** El sistema muestra indicadores de medio ambiente, geografía, economía, población y seguridad a nivel municipal, para las tareas de planeación, investigación y desarrollo de políticas públicas.
- **Mapa Digital de Jalisco** (Servicio de Información Georreferenciada). Estandariza e integra en una sola plataforma más de 600 capas de información estadística y geográfica referenciadas espacialmente y agrupadas por categorías, en una interfaz amigable.
- **Proyectos de Uso de Información de Jalisco.** Además de implementar los ocho proyectos sugeridos por INEGI, se han compartido para su documentación y réplica en otras entidades diversos proyectos estatales desarrollados por el IIEG, detallados más adelante en los apartados de

²⁰ Para mayor información, se sugiere consultar los siguientes sitios web y plataformas tecnológicas: iieg.jalisco.gob.mx, www.consulta-jalisco.gob.mx, <http://mapajalisco.gob.mx>, indicadoresmunicipales.jalisco.gob.mx, www.inversionesjalisco.gob.mx y www.clustersjalisco.gob.mx.

Información Geográfica y de Medio Ambiente, Sociodemográfica, de Gobierno, Seguridad y Justicia y Económico-financiera.

- **Catálogo de Indicadores Estatales.** Jalisco presentó sus sugerencias para conformar el *Catálogo Nacional de Indicadores* (CNI) ante el Consejo Consultivo Nacional del SNIEG, como representante en 2015 del grupo Centro Norte, integrado por Aguascalientes, Colima, Durango, Guanajuato, Jalisco, Nayarit, San Luis Potosí y Zacatecas.
- **Centro de Información para Promoción de Inversiones.** Integra tres sistemas de consulta de información georreferenciada y de *business intelligence*, con el fin de facilitar la atracción, planificación y ejecución de las inversiones en los diversos sectores económicos.
- **Análisis de Clústeres Económicos.** Monitorea, a nivel nacional, trece sectores estratégicos para Jalisco, facilitando la detección de nuevas oportunidades de desarrollo y la identificación del tamaño de la actividad económica.
- **Cooperación Técnica del Banco Mundial.** El *Acuerdo de Cooperación Técnica para el Fortalecimiento de las Políticas Públicas Basadas en Evidencia* fue un medio para mejorar el sistema de información estadística de Jalisco, con el fin de facilitar la gestión basada en resultados.

5° Foro Mundial de la OCDE sobre Estadísticas, Conocimiento y Políticas

La *Política de Bienestar* establecida en julio de 2013 por el Gobierno de Jalisco, que aborda la temática de manera pluridimensional y ha puesto énfasis en la calidad de los satisfactores que permitan mejorar las condiciones de vida en los hogares jaliscienses, aunada a la apuesta decidida del Gobernador por generar información estadística de calidad, fueron factores determinantes para que la *Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos* (OCDE)²¹ realizara en Guadalajara el 5° Foro Mundial de

la OCDE “Transformando las Políticas, Cambiando vidas”, entre el 13 y el 15 de octubre de 2015. Participaron más de 800 expertos de al menos 60 países en este foro que fue organizado conjuntamente entre el INEGI, el IIEG y el Gobierno de Jalisco, durante el cual se analizaron casos internacionales de éxito en el uso de herramientas estadísticas para mejorar las políticas públicas y la calidad de vida de las personas.

El presidente del INEGI reconoció el trabajo realizado en el estado para la implementación de mejores prácticas en el manejo, uso y generación de información estadística y geográfica de calidad a nivel subnacional, reconociéndolo como un modelo a seguir para otras entidades. Asimismo, el IIEG aprovechó el evento para presentar los ocho *Proyectos de Uso de Información* a nivel subnacional, algunos de los cuales han sido replicados en otras entidades federativas.

Los resultados del foro mostraron que, a pesar del entorno de inestabilidad económica y de las amplias diferencias sociales, también existen múltiples oportunidades para mejorar el bienestar de las personas en el mundo, por lo que es necesario generar nuevas métricas para el diseño de políticas que contribuyan a mejorar la calidad de vida de la población. Aunque se han logrado avances importantes, las mediciones tienen que ir más allá del *Producto Interno Bruto* (PIB); es necesario pensar a futuro y generar indicadores que reflejen lo que sienten las personas, así como dar mayor importancia a una convivencia sana entre el ambiente y el ser humano para lograr un bienestar sustentable.

Estrategia Estatal de Desarrollo Estadístico de Jalisco

Como resultado del *Acuerdo de Cooperación Técnica para el Fortalecimiento de las Políticas Públicas basadas en Evidencia*, firmado en 2014 entre Jalisco, INEGI y el Banco Mundial y culminado en 2017, 105 funcionarias y funcionarios públicos fueron capacitados en el uso de la *Herramienta para la Evaluación de la Calidad de los Registros Administrativos* (HECRA), 38 en documentación de datos y microdatos bajo el estándar DDI, 56 en la *Herramienta de Evaluación de la Calidad de Indicadores* (HECI), 37 en el *Marco de Gasto de Mediano Plazo*, 36 en el *Cuadro de Mando Gubernamental* y 37 en la HEDA.

A través del *Diagnóstico de Oferta y Demanda del Sistema de Información Estratégica del Estado de Jalisco* y

21 Los documentos y materiales derivados de esta cooperación técnica, instrumentada en Jalisco por el IIEG, pueden ser consultados en el tercer inciso de la siguiente liga: <http://www.iieg.gob.mx/proyectosiiegeinegi/>

sus municipios, realizado por el Banco Mundial en 2015, se identificó un rezago en la generación de capas de información geográfica y en la explotación de registros administrativos que se encontraban en diversas bases de datos, los cuales carecían de integración y homologación (Banco Mundial, 2015). Lo anterior, aunado a la prioridad de contar con información oportuna, actualizada, coherente, georreferenciada e integrada para ser utilizada por los sectores público, privado, académico y social, suscitó una serie de actividades para el desarrollo estadístico y geográfico en la entidad, entre las que destacan la integración de las estrategias de desarrollo estadístico y de disseminación de datos.

La *Estrategia Estatal de Desarrollo Estadístico* (Banco Mundial, julio 2016) y el plan de acción a corto y mediano plazo que la acompañan, fueron resultado de un conjunto de diagnósticos realizados en materia de información estadística y geográfica, sus usos estratégicos, las tecnologías de información dedicadas a la producción o difusión de la misma, las capacidades para impulsar un sistema de datos abiertos y el Sistema estatal de Monitoreo y Evaluación, así como el marco normativo y el modelo institucional que lo sustentan, con el objetivo de fortalecer al *Sistema de Información Estratégica del Estado de Jalisco y sus Municipios*. Por su parte, la *Estrategia de Disseminación de Datos* (Banco Mundial, agosto 2016) se enfoca en determinar las condiciones y mecanismos para difundir la información estadística y geográfica de manera efectiva.

Por recomendación del Banco Mundial, el IIEG fue invitado a participar como representante de México en el "Foro de la Cruzada Regional: Formando sistemas estadísticos subnacionales para satisfacer las necesidades de los Objetivos de Desarrollo Sostenible" realizado en el Centro de Conferencias de la OCDE en París, Francia, los días 17 y 18 de mayo de 2016 y organizado por la *Alianza en Estadística para el Desarrollo en el Siglo XXI* (PARIS21 por sus siglas en inglés). El evento tiene como objetivo el desarrollo de una cultura de *Gestión para Resultados de Desarrollo* (GpRD) que alienta y ayuda a los países en vías de desarrollo a diseñar, implementar y controlar una *Estrategia Nacional para el Desarrollo Estadístico* (ENDE).²²

En este foro, Jalisco presentó la estrategia resaltando la colaboración con el INEGI, su alineación dentro del SNIEG, la implementación de los Proyectos de Uso de Información y los avances del *Acuerdo de Cooperación Técnica con el Banco Mundial para el Fortalecimiento de las Políticas Públicas basadas en Evidencia*; además, se revisaron algunos ejemplos de datos colectados, y herramientas de consulta y disseminación desarrolladas por el IIEG. Tras esta participación, PARIS21 incluyó esta estrategia de colaboración como una buena práctica a nivel subnacional para ser replicada por otros países.²³

Posteriormente, el IIEG recibió la invitación de la *Comisión Económica para América Latina y el Caribe* (CEPAL) para presentar la Estrategia de Jalisco ante los países miembros de la Comunidad Andina en Lima, Perú, y brindó asesoría a otras instituciones nacionales e internacionales, entre las que se destacan la (DANE) de Colombia, la Secretaría de Planeación y Evaluación de Campeche, la Secretaría de Economía de Zacatecas y el Gobierno del Estado de Michoacán.

Otros foros internacionales en los que se aportó desde la estrategia estatal de información fueron el Quinto Foro de Alto Nivel "Implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible: el papel de la tecnología e innovación geoespacial", realizado en coordinación con el INEGI y *Geospatial Media and Communications* del 28 al 30 de noviembre de 2017 en la Ciudad de México y el Foro Mundial Geoespacial (*Geospatial World Forum*) realizado del 15 al 19 de enero de 2018 en Hyderabad, India, donde el IIEG presentó la *Estrategia Estatal de Desarrollo para el Sistema Estadístico y Geográfico*.

En este foro, el IIEG recibió el reconocimiento *Geospatial World Award a la Excelencia*, otorgado al *Sistema Estadístico y Geográfico de Jalisco*, el cual permite referenciar la información estadística sobre el territorio y facilita la transformación de los datos en productos geoespaciales que son de libre acceso, gratuitos y que se encuentran disponibles para ser consultados o descargados a través de plataformas amigables, servicios web y datos abiertos.

Geografía y Medio Ambiente

Entre las contribuciones generales para poner a disposición de usuarios información geográfica y de indicadores, destacan el *Sistema de consulta web* de la Red Geodésica

22 En las *Directrices ENDE*, el término subnacional se relaciona con una región o territorio por debajo del nivel nacional y, de acuerdo a PARIS21, la importancia de las estadísticas subnacionales descansa sobre la existencia de subpoblaciones dentro de un país, las cuales comparten características distintivas y comunes como las circunstancias geográficas, económicas, sociales, administrativas y ambientales relacionadas al área local donde viven.

23 *Estrategias Sub-Nacionales para el Desarrollo de la Estadística* <http://nsdguidelines.paris21.org/es/node/290>



Los atlas de riesgos son una herramienta estratégica para la toma de decisiones a nivel territorial.

Pasiva del Estado de Jalisco y los datos de la estación geodésica IIEG,²⁴ que se suma a la *Red Geodésica Nacional Activa* a cargo del INEGI, mediante la cual se brinda un punto de referencia horizontal para determinar las posiciones de nuevos puntos con base en los datos que emiten los satélites y que registran los GPS.

En lo que respecta a proyectos y procesos con financiamiento externo, en el periodo 2014-2018 se ha implementado a nivel estatal el *Sistema Integral de Información Geográfica Municipal* (SIIGEM 2.0), la vectorización de cartas temáticas de edafología, ecología y uso potencial de suelo, escala 1:50,000 del estado de Jalisco; por su parte, en coordinación con la SEPAF, se creó el *Sistema de Información Geográfica Estratégica del Banco de Proyectos Jalisco*,²⁵ con el que, a nivel regional, se elaboraron proyectos focalizados principalmente en los territorios de las *Juntas Intermunicipales de Medio Ambiente*, así como la delimitación de la *Frontera forestal del Complejo Volcánico Nevado de Colima* y el *Análisis de cambio de uso de suelo forestal en la región Sureste*.

Destacan, a nivel municipal, los trabajos en Zapotlán El Grande y Tecolotlán, donde se implementaron sistemas de información geográfica municipal para la mejora regulatoria, con fondos de la *Secretaría de Desarrollo Económico*

(SEDECO) y del *Instituto Nacional del Emprendedor* (INADEM), con el fin de agilizar y dar seguimiento a trámites que se realizan en dependencias municipales encargadas de la planeación urbana, protección civil, ecología o medio ambiente y catastro. Desde esta perspectiva, el sistema integra la cartografía de instrumentos municipales como el atlas de riesgos, planes y programas de desarrollo urbano y el programa de ordenamiento ecológico, además de utilizar la cartografía catastral como cartografía base.

Por otro lado, se desarrolló también el *Programa Municipal de Desarrollo Urbano* (PMDU) de Lagos de Moreno y la elaboración de estudios de impacto ambiental y el proyecto ejecutivo para el relleno sanitario en El Arenal. Los trabajos locales incluyen, por mencionar algunos, el *Estudio oceanográfico para la prolongación de la toma marina del Centro de Desarrollo Tecnológico de Especies Marinas*, la *Caracterización socio ambiental y ecológica encaminada a la recuperación de la zona del Cerro el Tepopote y Colomos III* y el *Estudio para la Declaratoria de la Zona de Recuperación Ambiental del Cerro El Tajo*, ubicado en los municipios de Tlajomulco de Zúñiga y Zapopan, que es el primer decreto de protección en esa zona de vulnerabilidad ambiental, colindante con el Bosque La Primavera.

Un factor de éxito para que los usuarios del SIEEJ puedan hacer el mejor uso de la información ha sido la capacitación, pues de esta manera se han podido generar mejores indicadores y política pública. En colaboración

24 Disponibles en <http://sitel.jalisco.gob.mx/redgeodesica/> y en <http://iieg.gob.mx/antenas/>

25 <http://sig.jalisco.gob.mx/>

con el Nodo Regional en México de la *Red Internacional de Educación en Sistemas de Información Geográfica* UNIGIS, se capacitó a 26 profesionistas de Jalisco mediante el diplomado en SIG y geoprocesamiento de datos espaciales en código abierto.

Información Sociodemográfica

En un esfuerzo por presentar la información sociodemográfica de una manera más útil y comprensible, en el IIEG se ha trabajado utilizando las fuentes oficiales para que los ciudadanos, los municipios e incluso el Gobierno del Estado cuenten con datos sociodemográficos plasmados sobre el territorio, en una delimitación que reconozcan como propia, sin importar el nivel de especialización en la materia, por ejemplo, a nivel municipio, localidad o colonia.

Cada vez que el *Consejo Nacional para la Evaluación de la Política Social* (CONEVAL) ha calculado información sobre la pobreza nacional, estatal y municipal, el Instituto ha georreferenciado los resultados y puesto a disposición la información de manera oportuna, para ser descargada o consultada libremente. Hoy se cuenta con información bianual para el periodo 2010-2016 a nivel nacional y estatal, y a nivel municipal la información existe entre los años 2010 y 2015.

Un aporte a la información estadística que ha sido de utilidad para conocer las diferencias y oportunidades dentro del estado y los municipios ha sido el uso de la información sociodemográfica por colonia con más de 200 variables, así como el cálculo del grado de marginación por colonia, que replica la metodología del Consejo Nacional de Población (CONAPO) de forma rigurosa. Este nivel de desagregación permite comprender quiénes somos, cómo vivimos y lo que necesitamos de manera puntual. La información desagregada a nivel de colonia es utilizada por diferentes dependencias, la academia y la sociedad civil, y puede ser consultada de manera libre en tabulados, capas de información georreferenciada e incluso plataformas interactivas, como el *Sistema de Consulta Interactiva Sociodemográfica*.²⁶

Por otra parte, en conjunto con el *Sistema de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes Jalisco* (SIPINNA) y

el INEGI, el IIEG creó y puso a disposición en el sistema MxSIG las capas de información georreferenciada que permiten monitorear las acciones hacia el interior del estado, a partir de datos estadísticos con 107 variables de las dimensiones de *Contexto, Participación, Supervivencia, Desarrollo y Protección*, en apego a los estándares internacionales de la protección de los derechos de las niñas y niños.

Información de Seguridad

El tema de la seguridad pública se ha convertido desde hace tiempo en el centro de atención y de discusión en amplios sectores de la población. La inseguridad no sólo ataca al bienestar de las familias, también afecta al contexto económico de éstas, convirtiéndose en un grave problema social. Para lograr mayor difusión y hacer más transparentes los índices delictivos se comenzó un trabajo interinstitucional entre la *Fiscalía General del Estado* (FGE) y el IIEG.

Durante 2017 se fortalecieron los trabajos, y mediante los acuerdos entre la FGE —que coordinó el proyecto—, el IIEG consolidó a través de *Retos Jalisco* —programa que promueve el emprendimiento tecnológico— la idea de contar con una herramienta en línea que permitiera conocer, no solo la incidencia delictiva, sino también aspectos demográficos y de marginación, fue así como surgió *SeguridadMap*.²⁷

Ésta es una plataforma que permite visualizar, mediante mapas de calor, las cifras oficiales de 16 delitos de alto impacto e información de los eventos, los cuales contienen los datos suficientes para su georreferenciación. El mapa permite cruzar dos delitos entre sí, además de contar con diversos datos demográficos como marginación y pobreza, y permite compartir e intercambiar información en diferentes coberturas del estado.

Los delitos y datos demográficos se presentan a un nivel de desagregación por colonia, más de lo que habitualmente presentan las fuentes oficiales. Nuevamente, este nivel de desagregación favorece el acceso e interpretación de la estadística. Esta plataforma fue reconocida en 2017 por *Innovation Week Magazine de Netmedia*, como una de “las más Innovadoras del Sector Público.”

26 Este sistema de consulta permite obtener estadísticas sociodemográficas de Jalisco distribuidas por identidad geográfica —para localidades y colonias de todos los municipios—, por tema, en App para sistema operativo Android, y en mapa. Está disponible en <http://www.iieg.gob.mx/sicis/>

27 Esta herramienta fue desarrollada en código abierto y está disponible tanto en aplicación móvil como en la web www.seguridadmap.app.jalisco.gob.mx

Información Económica y Financiera

En el ámbito económico, el objetivo ha sido potenciar la generación de información con valor agregado para los tomadores de decisiones del ámbito público y privado, así como analistas, estudiantes e investigadores. Para ello, el IIEG ha trabajado en diferentes vertientes relacionadas con el análisis, generación y transformación de la información estadística y económica, buscando que ésta se convierta en conocimiento a partir del desarrollo de herramientas, metodologías y plataformas, aprovechando las tecnologías de información para el análisis multidimensional e inteligencia de negocios.

Tres herramientas relacionadas con la actividad comercial, *Plataforma de inteligencia comercial de empresas IMMEX*, *Balanza comercial de Jalisco* y *Comercio exterior logístico*, son muestra del compromiso que tiene Jalisco con la generación de nuevas formas y mecanismos de transparencia y de generación de conocimiento, ya que toda la información es presentada en un sistema abierto a cualquier usuario, está disponible en internet en todo momento y tiene una periodicidad de desagregación mensual.

Lo anterior, además de ser oportuno, hace más eficiente su contenido, permitiendo que los usuarios puedan analizar y crear distintos escenarios descriptivos en torno a la exportación e importación de bienes y servicios del sector maquilador y manufacturero de México y del total de bienes de Jalisco. Estas plataformas han sido reconocidas por diferentes publicaciones como las revistas *UGob* e *Innovation Week*.

El diseño, implementación y uso de las plataformas de análisis estadístico multidimensional relacionadas con el comercio exterior ha generado resultados importantes como la generación de información y conocimiento para sustentar las estrategias de diversificación de mercados de sectores económicos prioritarios. Como ejemplo de la diversificación, cabe destacar que algunos indicadores de impacto muestran cómo las empresas apegadas al programa IMMEX a nivel nacional y las empresas de Jalisco han reducido sus exportaciones a Estados Unidos y en consecuencia han ampliado mercados: en 2016 las exportaciones IMMEX a EE.UU. representaron el 81% del total de exportaciones nacionales IMMEX, y lograron reducirse a 76% en 2017, mientras que las exportaciones de Jalisco dirigidas a Estados Unidos pasaron de representar en 2016 el 75% del total estatal a 68% en 2017.

Otras plataformas de análisis cognitivo se desarrollaron a partir de información estadística del mercado laboral y fueron diseñadas con el objetivo de facilitar el estudio y toma de decisiones en torno a la ocupación y empleo, lo cual se vuelve relevante en un contexto donde la necesidad de crear más empleos y de mejor calidad es una constante a nivel nacional. Como es sabido, Jalisco ha alcanzado récords históricos en materia de generación de empleo formal y las herramientas del IIEG —con datos mensuales desde 1997 de variables con desglose sectorial y municipal que son factibles de interrelacionar— permitieron monitorear la dinámica laboral del estado y direccionar esfuerzos hacia los sectores estratégicos, para alcanzar dichos resultados.

Una apuesta más del IIEG fue llevar a cabo el *Sistema de Análisis Estadístico con Enfoque de Sectores Estratégicos* para clasificar la información de diferentes variables económicas —como inversión extranjera, empleo, unidades económicas y comercio exterior— en relación con los sectores estratégicos, mediante la adopción y adaptación de la *Estrategia nacional de impulso a sectores productivos estratégicos*, que tiene fundamento técnico en la metodología *i-cluster*, en la que participan instancias como el INADEM, el *Consejo México-Estados Unidos para el Emprendimiento y la Innovación* (MUSEIC) y el Tecnológico de Monterrey; de esta forma, la información presentada en los tableros cumple con criterios internacionales y facilita la comparación en un contexto externo.

El IIEG decidió conjuntar esfuerzos con *Coparmex Jalisco* y la *EGADE Business School* del Tecnológico de Monterrey para crear el *Estudio de expectativas económicas del sector privado jalisciense* bajo la óptica de incertidumbre de la economía internacional, de la economía nacional y un contexto cambiante. Este estudio muestra la visión que tienen las empresas de Jalisco en torno a su propia dinámica, así como a la coyuntura económica del estado y del país.

Mediante este proyecto de triple hélice se presenta la expectativa futura del sector empresarial en torno a la economía, que a su vez permite obtener una radiografía anticipada de la percepción empresarial. Esta metodología ha sido presentada en el *Congreso Nacional de Investigación del Instituto Mexicano de Ejecutivos en Finanzas*, donde se reconoce que dicho estudio puede ser considerado como un elemento pionero y útil en la predicción de la actividad económica estatal.

MARCO JURÍDICO COMO BASE PARA EL FOMENTO DE LA GENERACIÓN Y USO DE INFORMACIÓN DE CALIDAD

En Jalisco, la experiencia desarrollada por el funcionariado estatal dedicado a la generación, análisis y difusión de información estadística y geográfica ha permitido lograr altos estándares de calidad. Para la consecución de este logro ha sido fundamental contar con un marco legal que lo sustente. A continuación se enuncian las principales leyes y reformas realizadas durante los últimos años en la materia.

Reforma a la Ley de Planeación para el Estado de Jalisco y sus Municipios

Una vez promulgada la Ley Orgánica del IIEG, la *Ley Estatal de Planeación* también fue reformada en sus *Disposiciones Generales* (Artículo 2° Bis), para incluir al Instituto entre los Enunciados Orgánicos; también se reformó el Artículo 13° para estipular el uso de la información generada por el IIEG en los planes de desarrollo y programas de gobierno, así como la administración de la información por parte del Instituto para el Sistema Estatal de Planeación Democrática (Gobierno de Jalisco, 2013).

Reforma a la Ley para el Desarrollo Económico del Estado de Jalisco

Por su parte, la *Ley para el Desarrollo Económico* fue reformada en sus artículos 2, 3, 4, 13, 26, 27, 29 y 64, y se derogaron los artículos 67, 68, 69, 70, 71, 72 y 73, para integrar al *Instituto de Información Estadística y Geográfica del Estado de Jalisco* con las funciones que en su momento realizaba SEIJAL, también conocido como *Sistema de Información y Análisis de Coyuntura del Gobierno del Estado de Jalisco*,

principalmente para asegurar que el Instituto coadyuvara con la *Secretaría* y con el *Consejo Estatal de Promoción Económica* (CEPE) en la realización de los estudios necesarios para determinar la clasificación de los sectores y actividades económicas estratégicas, con base en las prioridades de la entidad; y que brindase apoyo estadístico, informático e informativo al Consejo, que le permitiera dar seguimiento a indicadores de productividad de Jalisco (Gobierno de Jalisco, 2013).

Nuevas leyes

La *Ley de Ciencia, Desarrollo Tecnológico e Innovación del Estado de Jalisco* (Gobierno de Jalisco, 2014), aprobada y publicada en 2014, considera la coordinación de la SICYT y de *Consejo Estatal de Ciencia y Tecnología* (COECYTJAL) con el IIEG para avanzar en el desarrollo del servicio estatal de información y documentación científica y tecnológica. Por su parte, la *Ley de Vivienda del Estado de Jalisco* (Gobierno de Jalisco, 2014) indica que el IIEG y el *Instituto Jalisciense de la Vivienda* deberán establecer el *Sistema Estatal de Información e Indicadores de Vivienda*. Estos dos sistemas se encuentran en proceso de integración.

Conclusiones

La dispersión e incompatibilidad de la información estadística y geográfica que existía en Jalisco antes de la fusión del IIEG en 2014 evidenciaba la necesidad de que hubiera interoperabilidad de información entre las dependencias. Ahora, con los elementos y herramientas que el IIEG facilita para estructurar de manera sistemática la información, para sustentar los datos e institucionalizar los mecanismos de coordinación, esta interoperabilidad se logra de manera progresiva y le permite a Jalisco ser un referente nacional e internacional por sus buenas prácticas en materia de información estadística y geográfica.

Durante esta administración aumentó de manera exponencial la disponibilidad de información georreferenciada para los ciudadanos, representada a través de mapas temáticos, como medida eficaz para transmitir información y generar evidencia sobre los procesos que ocurren en el territorio. Dicha información georreferenciada aumentó la efectividad de la gestión de los gobiernos locales, al posicionar en el espacio los problemas y necesidades sociales y ambientales por atender.

La generación de estadísticas subnacionales ha permitido conocer las características distintivas y comunes de las sub-poblaciones en áreas locales determinadas de Jalisco, como las circunstancias geográficas, económicas, sociales, administrativas y ambientales en las que se desenvuelven, lo cual ha ayudado a sustentar decisiones públicas y privadas en la información y análisis realizados por el IIEG para solucionar problemas específicos de manera más efectiva.

El trabajo en materia de análisis, estudios y desarrollo de instrumentos de política pública —como los atlas de riesgo y los programas de desarrollo urbano, entre otros—, denota la utilidad de la información. Se reconoce que aún queda trabajo por hacer en el marco de la transversalidad de los datos georreferenciados y su utilidad para la generación de indicadores del desarrollo, así como de su uso en la generación de política pública, sin embargo, el avance es significativo.

Las acciones realizadas con el Banco Mundial permitieron establecer procesos y utilizar herramientas y registros administrativos para mejorar la estadística, y dieron formalidad para aprovechar de mejor manera los datos. Mediante el acuerdo de cooperación se sentaron las bases para hablar un mismo lenguaje entre distintas dependencias, crear ambientes propicios para el levantamiento y recolección de datos documentando las evidencias, y formar una amplia red de relación profesional productiva entre dependencias estatales, a partir de los proyectos, objetivos y talleres compartidos.

El compromiso que tiene Jalisco con la generación de nuevas formas y mecanismos de transparencia y de generación de conocimiento se torna evidente mediante las plataformas tecnológicas puestas a disposición de los usuarios, que les permiten analizar y crear distintos escenarios descriptivos, puesto que la información está disponible en Internet en sistemas abiertos para cualquier usuario, incluso con periodicidad de desagregación mensual. Así, el uso de las herramientas, insumos estratégicos, análisis e información estadística y geográfica de calidad proporcionadas por el IIEG a los actores clave y tomadores de decisiones, ha impulsado el desarrollo sustentable en la entidad facilitando el conocimiento necesario en los sectores público, privado, académico y social.

Ahora, el reto principal es incrementar los temas, la periodicidad y la actualización de diversas fuentes de información, así como consolidar los procesos de estandarización y homologación de información que generan

las instituciones, para su publicación y visualización en las plataformas en línea del IIEG y del propio Gobierno del Estado. Es necesidad del Estado de Jalisco contar con información de valor agregado en aspectos como el socioeconómico, de seguridad, ambiental, tecnológico y de negocios, analizados y proyectados hacia un proceso de ciencia de datos, que permitan fortalecer los procesos de planeación y toma de decisiones de los distintos sectores estratégicos de la entidad.

Asimismo, es necesario consolidar la *Infraestructura de Datos Espaciales* (IDE) del Estado de Jalisco y promover el uso cotidiano de tecnologías de información y comunicaciones para estar en condiciones de seguir respondiendo a las demandas de datos y análisis de información georreferenciada, es decir, para dar respuesta a la nueva economía basada en la información digital y al nuevo paradigma de la Sociedad de la Información y el Conocimiento.

Referencias

- Banco Mundial. (2015). *Diagnóstico de Oferta y Demanda del Sistema de Información Estratégica del Estado de Jalisco y sus municipios*. Washington: Banco Mundial.
- Banco Mundial. (julio de 2016). *Fortalecimiento del Sistema de Información Estratégica del Estado de Jalisco y sus Municipios*. Washington, D.C.: Grupo Banco Mundial.
- Banco Mundial. (agosto de 2016). *Difusión de datos e información estratégica del Estado de Jalisco y sus Municipios*. Washington: Banco Mundial.
- Gobierno de Jalisco. (7 de diciembre de 2013). Decreto mediante el cual se expide la Ley Orgánica del Instituto de Información Estadística y Geográfica del Estado de Jalisco y que reforma la Ley para el Desarrollo Económico del Estado de Jalisco y la Ley de Planeación para el Estado de Jalisco y sus Municipios. En *Periódico Oficial "El Estado de Jalisco"*, págs. 3-17.
- Gobierno de Jalisco. (7 de diciembre de 2013). Decreto número 24550/LX/13. En *Periódico Oficial "El Estado de Jalisco"*, pág. Sección III.
- Gobierno de Jalisco. (7 de diciembre de 2013). Decreto número 24550/LX/13. En *Periódico Oficial "El Estado de Jalisco."*

- Gobierno de Jalisco. (03 de marzo de 2014). Acuerdo del Ciudadano Gobernador Constitucional del Estado de Jalisco, mediante el cual se expide el Reglamento del Instituto de Información Estadística y Geográfica del Estado de Jalisco. En *Periódico Oficial "El Estado de Jalisco"*, págs. 3-14.
- Gobierno de Jalisco. (9 de mayo de 2014). Ley de Vivienda del Estado de Jalisco. En *Periódico Oficial "El Estado de Jalisco,"* pág. 8 Bis, Edición Especial.
- Gobierno de Jalisco. (9 de octubre de 2014). Ley de Ciencia, Desarrollo Tecnológico e Innovación del Estado de Jalisco. En *Periódico Oficial "El Estado de Jalisco,"* Sección V.
- Gobierno de Jalisco. (28 de marzo de 2015). Decreto 25326. Se reforman los artículos 3 y 10 de la Ley Orgánica del Instituto de Información Estadística y Geográfica del Estado de Jalisco. En *Periódico Oficial "El Estado de Jalisco,"* págs. 3-6.
- Gobierno de Jalisco. (4 de mayo de 2015). Acuerdo del Ciudadano Gobernador Constitucional del Estado de Jalisco, mediante el cual se reforma el Artículo 31 del Reglamento de la Ley Orgánica del Instituto de Información Estadística y Geográfica del Estado de Jalisco. En *Periódico Oficial "El Estado de Jalisco,"* págs. 3-7.
- Luna, D. E.; Duarte, A.; Gil-García, J. R.; Luna-Reyes, L. F. y Sandoval-Almazán, R. (2012). *Índice de gobierno electrónico estatal: Comparativo de las mediciones 2011 y 2012*. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Ndie, T., Tangha, C., & Janwou, B. (2012). A Geo-Intelligence Application Based on Semantic Cartography. En *6th International Conference on Sciences of Electronics, Technologies of Information and Telecommunications (SETIT)*. <http://doi.org/10.1109/SETIT.2012.6481898> (pp. 106-113).
- PARIS21-OECD. (2016). *Estrategia de colaboración Jalisco-INEGI*. Recuperado de <http://nsdguidelines.paris21.org/es/node/736>
- PARIS21-OECD. (s.f.). *Estrategias Sub-Nacionales para el Desarrollo de la Estadística*. Recuperado de <http://nsdguidelines.paris21.org/es/node/290>
- Rivest, S.; Bédard, Y.; Proulx, M.; Nadeau, M.; Hubert, F. & Pastor, J. (2005). SOLAP technology: Merging business intelligence with geospatial technology for interactive spatio-temporal exploration and analysis of data. En *Journal of Photogrammetry & Remote Sensing*, 60, págs.17-33.
- Wickramasuriya, R.; Ma, J. B. & Perez, P. (2013). Using geospatial business intelligence to support regional infrastructure governance. En *Knowledge-Based Systems*, 53, págs. 80-89.

Agradecimientos

Para la integración de este capítulo fue determinante la colaboración de directivos y especialistas de las distintas áreas del IIEG, entre quienes se destacan los directores de las unidades de información Geográfica y de Medio Ambiente, Maximiano Bautista Andalón; Sociodemográfica, Santiago Ruiz Bastida; de Gobierno, Seguridad y Justicia, Alejandro S. Sánchez Torres; y Económico Financiera, Néstor Eduardo García Romero. Asimismo, fue invaluable la contribución del Director de Tecnologías de Información, Dante Delgadillo Rojas, y del responsable de Imagen y Difusión en el IIEG, José Ramón Campos Gutiérrez.

AUTOR

David Rogelio Campos Cornejo
 Director General y fundador del Instituto de Información Estadística y Geográfica del Estado de Jalisco, Presidente del Comité Estatal de Información Estadística y Geográfica (CEIEG). Es abogado, licenciado en Estudios Políticos y Gobierno y Maestro en Gestión Pública con especialidad en Rendición de Cuentas por la Universidad de Guadalajara, donde es catedrático desde hace 25 años. Cuenta con experiencia en medios de comunicación y 16 años en la administración pública estatal y federal.



12. Finanzas sanas



12. Finanzas Sanas

Héctor Rafael Pérez Partida

El Gobierno del Estado de Jalisco, a lo largo de la actual administración, ha logrado mantener un crecimiento económico sostenido a pesar del complicado contexto por el que atraviesa el país, donde existe una alta volatilidad de mercados financieros, alza de los combustibles, incremento inflacionario, aumento del dólar, bajos precios del petróleo y demás factores que han afectado a la economía de México, lo que ha representado un reto importante para el crecimiento económico y financiero de Jalisco.

A pesar de este complejo escenario, el Gobierno del Estado logró fortalecer la autonomía financiera de Jalisco a través de una política fiscal exitosa y sostenible que a lo largo del sexenio ha traído consigo beneficios para la calidad de vida de las familias jaliscienses, evitando que éstas destinaran más recursos al pago de impuestos, con lo que se ha logrado mejorar las finanzas de los hogares.

La implementación de esta política fiscal permitió, por una parte, un incremento significativo de la recaudación y los ingresos del estado y, por otra, ejercer un gasto público responsable y con enfoque de resultados, lo que trajo consigo una reducción muy importante de los niveles de endeudamiento del estado, a través de casos de éxito que serán detallados puntualmente en los próximos apartados del presente capítulo.

Política tributaria y eficiente recaudación

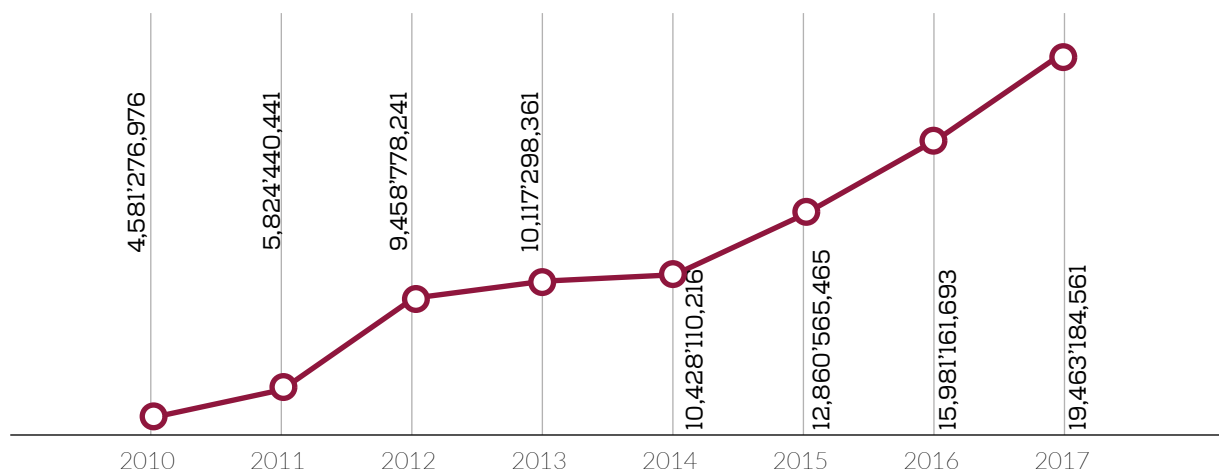
Desde el inicio de la actual administración, el Gobierno de Jalisco adoptó como política fiscal invariable la de no crear nuevas contribuciones a cargo de los jaliscienses,

de manera que para alcanzar buenos resultados recaudatorios se instrumentó una serie de acciones técnicas con dos ejes primordiales: 1) diseño de medidas legales que implicaron reformas a las leyes de Hacienda, Ingresos y Código Fiscal del Estado y 2) implementación de estrategias administrativas que incluyen una serie de instrucciones directivas que buscan la realización de acciones para mejorar el cumplimiento voluntario de los contribuyentes en los rubros más importantes de los impuestos locales.

Durante los ejercicios 2013 a 2018, se consolidó la política de no aumentar gravámenes mediante reformas legales a los ordenamientos tributarios, entre las que destacan una fiscalización oportuna de las contribuciones estatales, a través de la colaboración administrativa entre los diferentes órdenes de gobierno; la revisión del sistema de sanciones para inhibir el incumplimiento de las obligaciones por parte de los contribuyentes; los procedimientos administrativos de cobranza y otras medidas que han permitido mejorar el sistema de administración tributaria estatal, sin crear nuevas cargas impositivas a los jaliscienses.

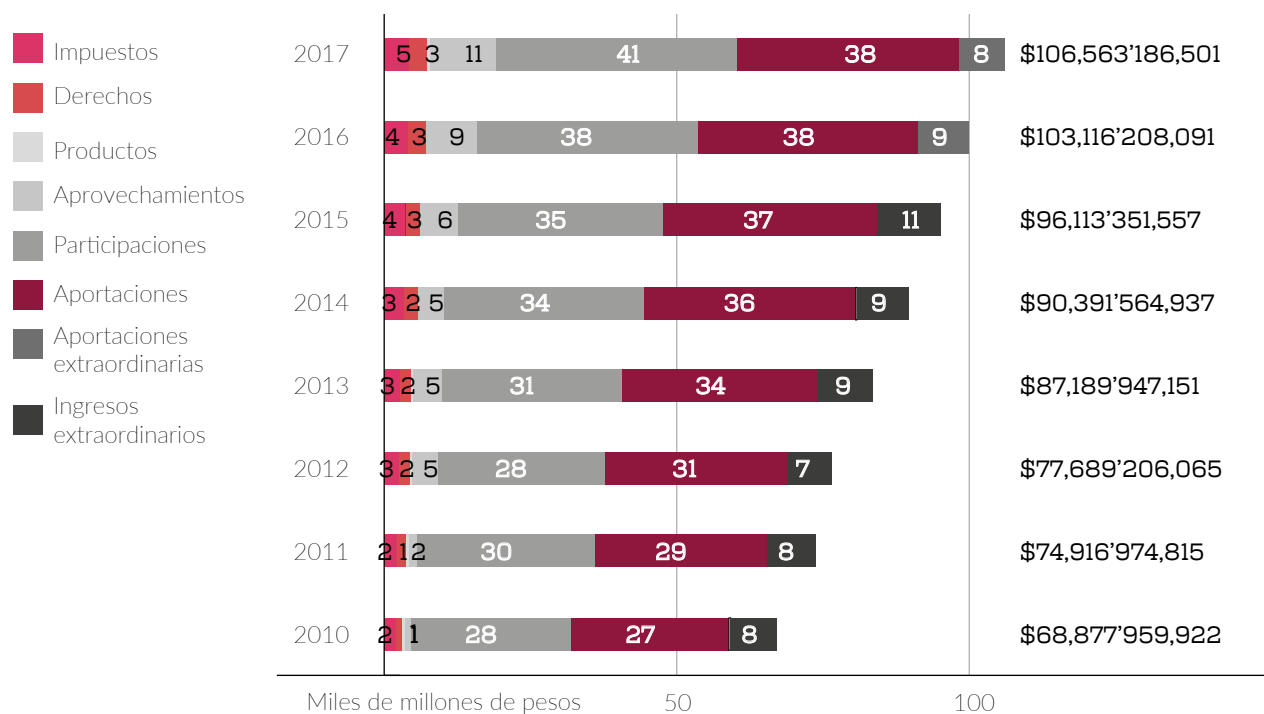
Asimismo, con motivo de las reformas aprobadas por el H. Congreso del Estado de Jalisco en la *Ley de Hacienda del Estado de Jalisco*, en materia de los impuestos sobre nóminas y remuneraciones al trabajo personal no subordinado se impuso la obligación de retener y recaudar estos impuestos, respectivamente, en los casos de subcontratación de personal y prestación de servicios médicos en instalaciones clínicas y hospitalarias, con lo que se impulsó la recaudación al empadronar a contribuyentes que no venían tributando.

Figura 12.1 Ingresos propios



Elaboración propia con datos de la Cuenta Pública 2010-2017.

Figura 12.2 Histórico por tipo de ingreso



Elaboración propia con datos de la Cuenta Pública 2010-2017.

Las medidas tomadas para incrementar el ingreso fueron diversas, complementarias y perfiladas hacia un objetivo común: lograr que el contribuyente realice sus pagos de manera oportuna y ágil, lo que se traduce en una mejor recaudación. Por la naturaleza de su diseño, los efectos de estas medidas no se agotan en un periodo determinado, sino que perduran y propician un círculo virtuoso de mejora en el cumplimiento voluntario de los contribuyentes.

A través de las estrategias de recaudación implementadas a lo largo de la administración, el Gobierno de Jalisco, ha logrado un aumento sostenido de la recaudación, sin aumentar las tasas de los gravámenes ya existentes ni establecer nuevas contribuciones, tal como se advierte en las figuras 12.1 y 12.2.

De conformidad con el *Monitoreo de Indicadores del Desarrollo de Jalisco* (MIDE), el porcentaje de ingresos

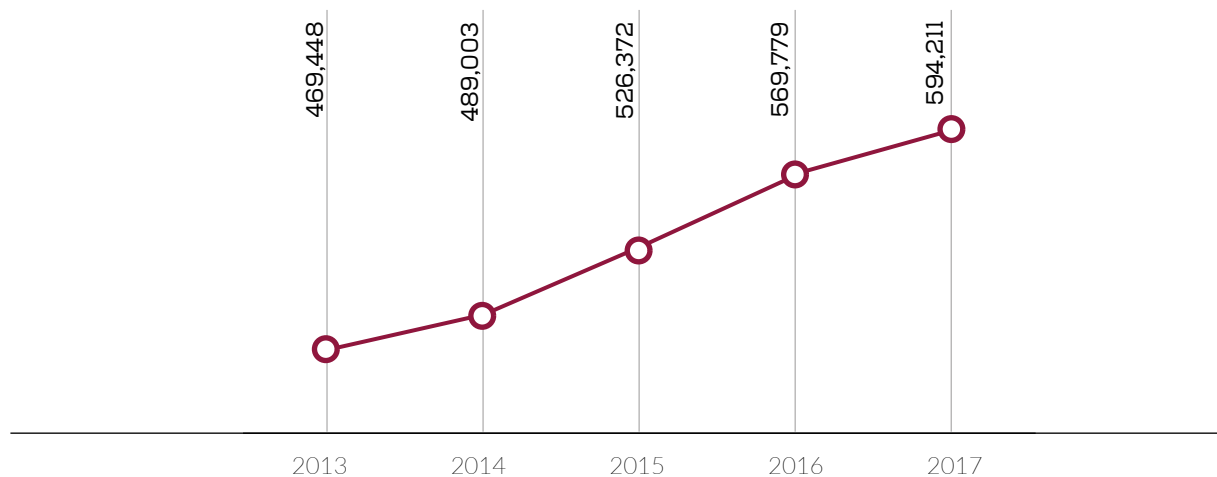
estales que provienen de captación directa estatal, en lo que va de la administración (periodo de 2013 a 2017), ha tenido un crecimiento promedio del 18.11%, mientras que, en un comparativo histórico de 2010-2017, el promedio de crecimiento es del 24.14%.

Otro aspecto destacable se refiere a la mejora sustancial lograda en el cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias por los contribuyentes en el estado de Jalisco, como resultado positivo del conjunto de medidas para eficientar la recaudación. En la figura 12.3 se ilustra la forma en la cual, progresivamente, se incorporó al segmento de contribuyentes cumplidos un número importante y creciente, que en el pasado no cumplían sus obligaciones fiscales.

Al cierre de 2017, se advierte que en el Impuesto Sobre Nóminas, se incrementó en un 27% el segmento de cumplidos en forma espontánea; por su parte, el Impuesto Sobre Remuneraciones al Trabajo Personal no Subordinado también muestra un aumento del 11.29%, lo que revela un importante crecimiento en el cumplimiento de las obligaciones de éstos gravámenes.

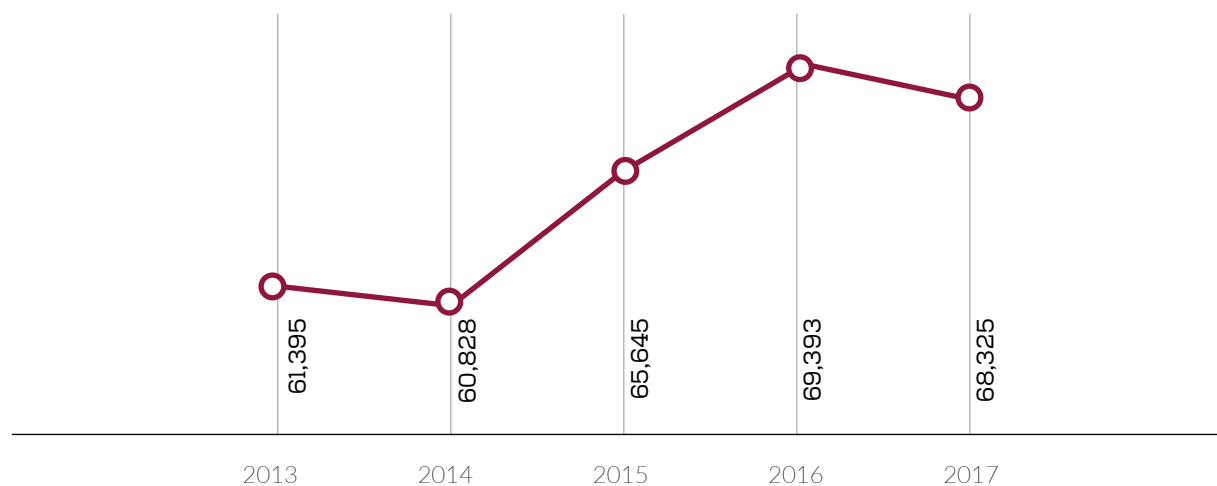
Es también relevante mencionar que, dentro de las medidas para mejorar el cumplimiento voluntario, se fijó la atención en acciones tendientes a conminar a todas las instituciones de seguros, para que, al pago de honorarios por servicios médicos prestados a sus clientes, se retuviera el Impuesto Sobre Remuneraciones al Trabajo Personal no Subordinado establecido en la Ley de

Figura 12.3 Cumplimiento voluntario en el pago de impuesto sobre nóminas (número de contribuyentes)



Elaboración propia con base en datos del Sistema Integral de Información Financiera (SIIF) de la Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas (SEPAF).

Figura 12.4 Cumplimiento voluntario impuesto sobre remuneraciones al trabajo personal no subordinado (número de contribuyentes)



Elaboración propia con base en datos del SIIF de la SEPAF.

Hacienda del Estado de Jalisco, debido a que históricamente se venía omitiendo el cumplimiento de dicha obligación. El resultado fue extraordinario, en razón de que se logró inscribir a las compañías aseguradoras como retenedoras del impuesto y a todos los agentes de seguros que se encontraban también omisos, con lo que se inició la tributación de este gran segmento profesional, mediante la aplicación efectiva y extensiva de la propia legislación. Hoy, cuando las compañías aseguradoras pagan honorarios médicos retienen y entregan el 3% al Gobierno del Estado.

De acuerdo con el objetivo establecido en el *Plan Estatal de Desarrollo Jalisco 2013-2033* (PED), la eficiente recaudación, cuyo propósito transversal se traduce en lograr que el estado disponga de recursos necesarios para generación de obra pública, aumento y mejora de los servicios públicos a los jaliscienses, entre otras necesidades imperantes, se ha hecho posible gracias a las acciones y estrategias que se implementaron a lo largo de la presente administración.

La recaudación de contribuciones tiene su justificación en la medida que hace posible que el gobierno preste servicios oportunos y de calidad a la sociedad, permitiendo alcanzar así, el bienestar de los jaliscienses. De ahí deriva la enorme trascendencia de que en esta función del ingreso se apliquen estrategias adecuadas y se obtengan buenos resultados, ya que de ello depende la obra social de todo el Gobierno de Jalisco.

El esfuerzo por mejorar la recaudación y sostener un permanente crecimiento no admite intermitencias sino que, por el contrario, demanda un esfuerzo permanente de toda la estructura que tiene bajo su responsabilidad esta importante función. En la coyuntura especial que presenta la conclusión de una administración como la nuestra, el esfuerzo debe de ser aún mayor para propiciar una entrega hacendaria ordenada y sostenible, que permita a la nueva administración iniciar sus trabajos con el financiamiento que requiere para funcionar con normalidad.

Presupuesto transparente, responsable y con enfoque a resultados

La presente administración se ha caracterizado por su acercamiento con la ciudadanía, con el impulso de mecanismos de Gobierno Abierto, a través de una relación de

confianza bilateral basada en la rendición de cuentas y transparencia que propician la participación directa de los ciudadanos con el sector público.

En un mundo en el que los recursos son limitados y las demandas crecientes, los jaliscienses merecen un ejercicio del gasto público eficiente y de calidad a través del uso eficaz de sus recursos, factores indispensables para promover el desarrollo y bienestar de todos los habitantes.

En ese sentido, Jalisco realizó en 2014 una transformación en el proceso de planeación, programación, presupuestación, evaluación y rendición de cuentas a través de la implementación del *Presupuesto basado en Resultados* (PbR),¹ que significó el incremento gradual de las estructuras programáticas para brindar a la población mayor información sobre las diferentes acciones que realizan las dependencias y entes de la administración pública estatal, cuyo elemento complementario es la *Metodología de Marco Lógico* (MML)² para la elaboración de las *Matrices de Indicadores para Resultados* (MIR), la cual fue desarrollada para la Agencia del Desarrollo Internacional de los Estados Unidos (USAID) en el año de 1969 y que, a nivel federal, comenzó a implementarse en México desde 2008.

Desde el comienzo de este Gobierno, bajo una política de ahorro y eficiencia en el uso de los recursos públicos, se implementaron medidas de austeridad y de control administrativo que prevalecen actualmente y que han permitido tanto la sostenibilidad de las finanzas públicas, como el fomento al desarrollo económico; esto ha abonado a la política de bienestar. En el siguiente cuadro se presentan las principales Líneas de Acción en Austeridad y Ahorro Gubernamental, con base en el *Acuerdo Gubernamental del 12 de marzo de 2013*, que establece las Medidas Inmediatas de Austeridad Gubernamental del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco, lo cual es posible identificar a través de los Informes de Resultados expedidos por el Poder Ejecutivo Federal y del Gobierno de Jalisco, así como de los resultados emitidos en el Sistema de Monitoreo de Indicadores del Desarrollo (MIDE).

- 1 Es el proceso que integra de forma sistemática a los programas presupuestarios. En este proceso se vinculan los resultados esperados y el impacto de la ejecución de los programas presupuestarios con la asignación y aplicación de los recursos asignados a éstos para la priorización de los mismos, lo anterior con el objeto de entregar mejores bienes y servicios públicos a la población, elevar la calidad del gasto público y promover una más adecuada rendición de cuentas y transparencia.
- 2 Es una herramienta que facilita el proceso de conceptualización, diseño, ejecución, monitoreo y evaluación de programas presupuestarios y proyectos en todas sus etapas.

Tabla 12.1 Acuerdos con especificaciones de las Medidas del Estado de Jalisco y los Lineamientos propuestos por el titular electo del Ejecutivo Federal**Acuerdo Gubernamental del 12 de marzo de 2013****Tercero**

2. Los vehículos oficiales sólo tendrán un uso utilitario, por lo que cada dependencia y entidad del Gobierno de Jalisco contará con el parque vehicular necesario para la prestación de los servicios y cumplimientos de su responsabilidad.

3. Se ordena llevar a cabo, de conformidad a la normatividad en la materia, la enajenación de los vehículos de lujo propiedad del Gobierno del Estado y de sus entidades, así como de aquellos que por sus características no puedan ser reasignados para su uso como vehículos utilitarios.

4. Se suprime la prestación de equipos de telefonía celular y de radio comunicación para uso de funcionarios públicos de todos los niveles que no llevan a cabo labores de carácter operativo o que no forman parte de los cuerpos estatales de seguridad pública.

5. Se suspende y, en su caso, se cancelará la contratación de seguros de gastos médicos mayores privados para funcionarios públicos de todos los niveles.

Cuarto

Es obligación de todas las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal, reducir de inmediato y de manera sensible los viajes con cargo al Erario Público de sus servidores en general. En consecuencia, sólo podrán ser autorizados por el titular de la dependencia o entidad respectiva, en forma mancomunada con el Contralor del Estado y la Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas, por conducto de la Subsecretaría de Finanzas.

Elaboración propia con base en las Medidas Inmediatas de Austeridad Gubernamental del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco, publicado en el periódico oficial "El Estado de Jalisco" el 12 de marzo de 2013.

Tabla 12.2 Artículos con especificaciones de la Ley de Austeridad y Ahorro del Estado de Jalisco y sus Municipios**Ley de Austeridad y Ahorro del Estado de Jalisco y sus Municipios**

Capítulo II. De los servicios personales

Artículo 10. Por ningún motivo se autorizarán bonos o percepciones extraordinarias, como lo señala el segundo párrafo del artículo 111 de la Constitución del Estado. No se autorizará la contratación de seguros de gastos médicos privados para ningún servidor público.

Artículo 11. Queda prohibida la contratación de secretarios privados. Sólo podrán contar con estos servicios los titulares de los poderes y quienes encabezan las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo, los presidentes municipales y los titulares de los organismos autónomos.

Artículo 12. (...) se restringirán los servicios de consultoría y asesoría, y la contratación de personal por honorarios.

Capítulo III. De los gastos en servicios generales, en materiales y suministros y de las adquisiciones

Artículo 13. Los gastos en publicidad y comunicación de los sujetos obligados, por concepto de tiempos en radio y televisión, pautas en Internet y redes sociales, así como los espacios en prensa escrita y cualquier otra erogación equivalente de acuerdo al Clasificador por Objeto del Gasto, no podrán rebasar el cero punto tres por ciento de su presupuesto autorizado para el ejercicio fiscal correspondiente, con excepción de la difusión en materia de programas de protección civil, salud y seguridad pública.

Artículo 14. Los gastos en servicios profesionales, científicos, técnicos, de asesoría y otros equivalentes de acuerdo al Clasificador por Objeto del Gasto, no podrán rebasar el cero punto uno por ciento del presupuesto total del sujeto obligado. Quedan exceptuados de lo señalado en el párrafo anterior, los gastos en servicios relativos a labores educativas y de salud, investigación académica y para la realización de proyectos de inversión y estratégicos.

Artículo 20. Las erogaciones por conceptos de materiales y suministros deberán reducirse al mínimo indispensable en el caso de papelería, útiles de escritorio, fotocopiado, consumibles de equipo de cómputo, telefonía, combustibles y utensilios en general.

Artículo 21. Queda prohibida la compra de vestuario y uniformes para personal administrativo, con excepción del personal de los cuerpos de seguridad, salud, ciencias forenses y protección civil en todos sus niveles, así como los que se requieran por medidas de seguridad e higiene.

Artículo 23. El uso de los servicios de telefonía, tanto fija como móvil, se regulará mediante el establecimiento de un tabulador de cuotas que fije topes en función de las atribuciones, necesidades y responsabilidades de los servidores públicos, o elementos operativos.

Artículo 26. El uso de vehículos se orientará exclusivamente a tareas oficiales y de servicio público, y por ningún motivo para el uso privado de ningún servidor público.

Indicadores

Desde el inicio de esta administración se han obtenido grandes logros en los distintos ámbitos que le competen, específicamente en programación, presupuestación y evaluación del gasto público se han consolidado diversas prácticas internacionales para que el ejercicio de los recursos se potencialice de manera congruente con los objetivos y metas establecidas en el PED. Esto se ve reflejado en los resultados obtenidos por Jalisco en los siguientes indicadores.

Desde 2014, el Estado ha obtenido el lugar número uno en el Índice de Información Presupuestal Estatal (IIPE) que realiza el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) desde 2008, el cual contempla un catálogo de rubros de información presupuestal que se aplica anualmente sobre la información contenida en el *Decreto del Presupuesto de Egresos* y la *Ley de Ingresos Estatal*.

De acuerdo con el documento relativo al cumplimiento de las disposiciones contenidas en el párrafo tercero del artículo 80 de la *Ley General de Contabilidad Gubernamental* y los resultados obtenidos en el Índice General de Avance en la implementación del *Presupuesto basado en Resultados* y del *Sistema de Evaluación del Desempeño* (PbR-SED) en el

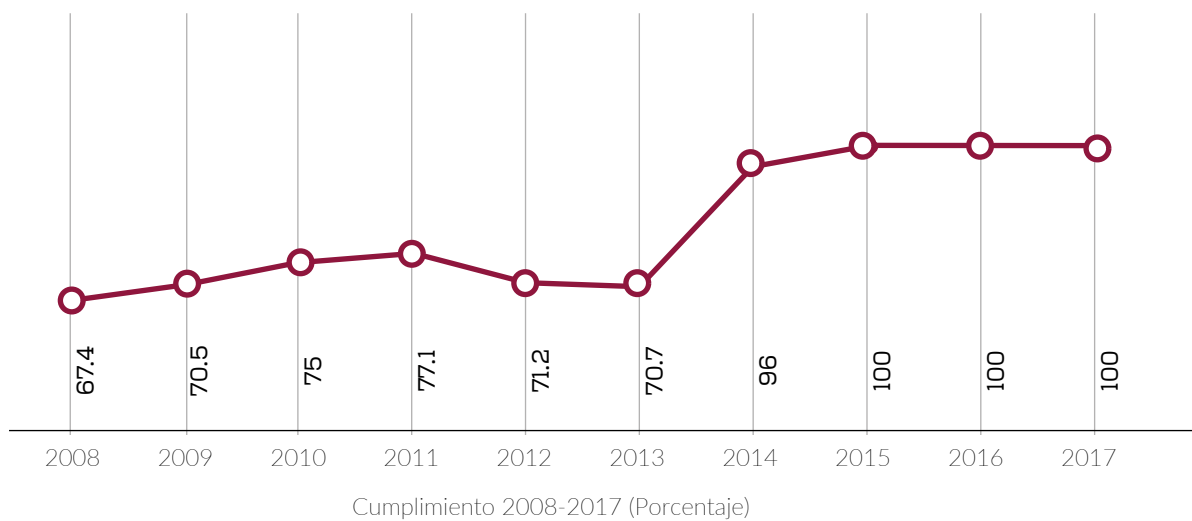
ámbito estatal, Jalisco ha sido consistente y progresivo en la implementación del PBR-SED, obteniendo en 2018 una valoración de 92.6 por ciento de 100 puntos posibles.

En retrospectiva, los parámetros de medición del indicador han evolucionado: se presentaron las evaluaciones de 2010 a 2014 de manera bienal y se modificó la metodología de evaluación desde 2016 manteniendo una consistencia evaluativa hasta 2018.

En este sentido, en 2016 la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) modificó el cuestionario con la adición de 60 preguntas más en comparación con 2015, y se añadió la sección *Buenas Prácticas* con la finalidad de contribuir a la transmisión de experiencias y conocimientos adquiridos en cuanto a la planeación estratégica y presupuestaria basada en resultados. Por lo tanto en la figura 12.6 se muestra la estimación del promedio obtenido en 2016 conforme a la metodología anterior y el obtenido realmente con los nuevos elementos considerados.

A continuación, se presenta una tabla que permite comprender la evolución metodológica del índice conforme a la estructura de los reactivos de los cuestionarios para entidades federativas.

Figura 12.5 Índice de Información Presupuestal Estatal (Jalisco)



Elaboración propia con base en el IIPE 2017 del IMCO.

Tabla 12.3 Estructura de los reactivos de los cuestionarios para entidades federativas

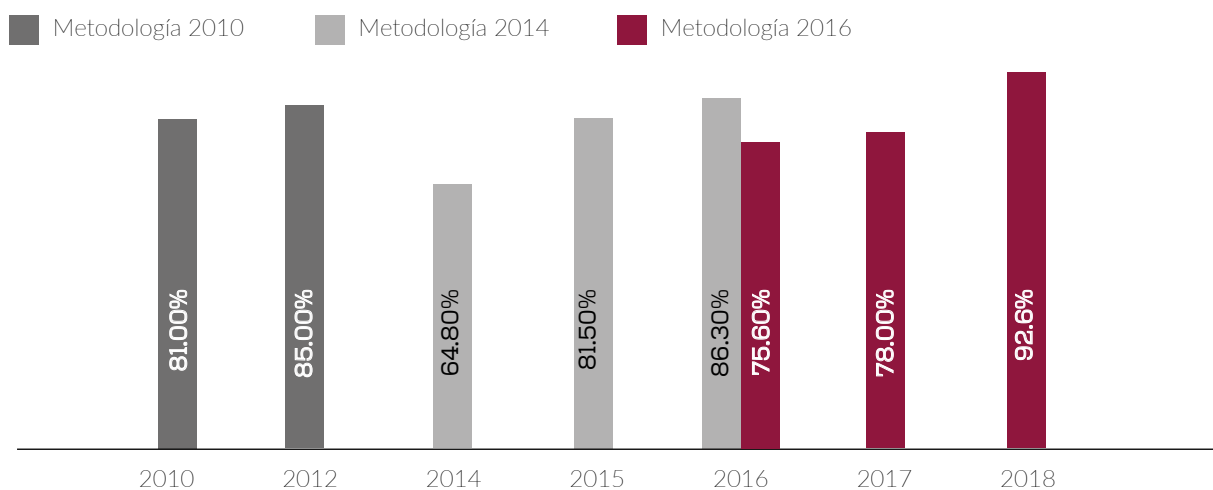
Sección	Categoría	2012	2014	2015	2016	2017	2018
PbR-SED	Marco Jurídico	4	9	9	16	15	15
	Planeación	13	31	25	28	27	38
	Programación	6	9	8	11	11	11
	Presupuestación	7	25	11	22	25	25
	Ejercicio y control	11	12	12	12	12	12
	Seguimiento	11	12	12	18	22	22
	Evaluación	22	22	24	30	29	35
	Indicadores de Resultados	4	2	2	6	-	-
Transparencia	Transparencia y Lenguaje ciudadano	33	15	15	25	25	25
Capacitación	Capacitación	10	16	10	6	6	6
Adquisiciones	Adquisiciones	-	7	7	7	7	7
Recursos Humanos	Recursos Humanos	-	6	6	6	6	6
Buenas prácticas	Buenas prácticas	-	-	-	4	5	5
TOTAL		121	166	141	191	190	207

Elaboración propia con base en el documento relativo al cumplimiento de las disposiciones contenidas en el párrafo tercero del artículo 80 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2014 y 2016.

Así, en 2018, este indicador muestra el índice de logro alcanzado por el Estado de Jalisco respecto a la implementación del PbR-SED y se clasifica en cinco secciones: Transparencia, Capacitación, Adquisiciones, Recursos Humanos, y PbR-SED. La última sección está conformada

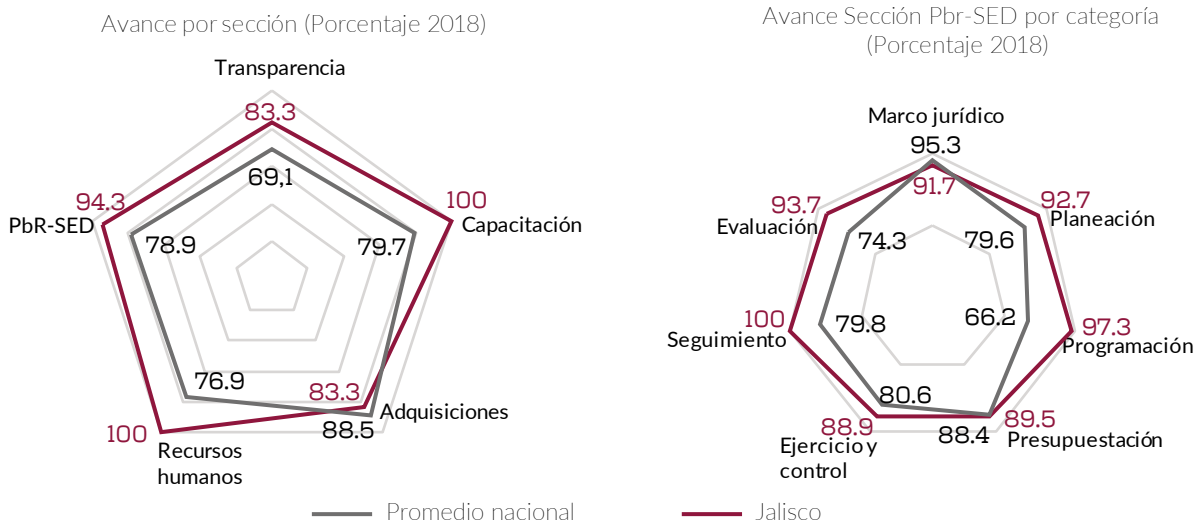
por las siguientes ocho categorías: Marco Jurídico, Planeación, Programación, Presupuestación, Ejercicio y Control, Seguimiento, Evaluación, e Indicadores de Resultados.

Figura 12.6 Diagnóstico sobre el Avance en la Implementación del PbR-SED de las entidades federativas 2010-2018



Elaboración propia con base en el IIPE 2017 del IMCO.

Figura 12.7 Índice general de Avance en Pbr-SED por Sección y Categoría



Elaboración propia con base en datos del Diagnóstico sobre el Avance en la Implementación del Pbr-SED de las entidades federativas 2010-2018 de la SHCP.

Como resultado del cumplimiento del objetivo OD32 del PED, centrado en asegurar una hacienda pública balanceada, fortaleciendo la capacidad fiscal del gobierno y la transparencia presupuestaria (Gobierno de Jalisco, 2013) y el O25, que busca mejorar la efectividad de las instituciones públicas y gubernamentales de la versión actualizada de éste (Gobierno de Jalisco, 2016), se han llevado a cabo grandes estrategias y proyectos en pro de la gestión pública, el desarrollo institucional y la efectividad gubernamental.

Anteriormente (durante el periodo 2004-2013) la planeación del presupuesto se centraba en los procesos y acciones internas que realizaban los entes públicos y no en los bienes y servicios ofertados a los ciudadanos o a su población objetivo, debido a que no se realizaban *Matrices de Indicadores para Resultados (MIR)*. En 2014 se puso en marcha el modelo de planeación presupuestal basada en resultados, de acuerdo con cuatro políticas: 1) la recaudación responsable y efectiva, 2) el orden de la administración paraestatal, 3) la distribución priorizada del recurso y 4) el gasto eficiente. Con respecto a la priorización en la distribución de los recursos, ese mismo año se operó por primera vez la elaboración de las MIR que se sustentan en la MML, como ya se había referido. Uno de los impactos que se ha conseguido con esto es la reducción de programas presupuestarios en 44.8%, contando actualmente con 303, contra 549 que existían en 2014.

En el tiempo transcurrido de este sexenio, la clave presupuestal también ha evolucionado. En 2013 estaba conformada por 20 dígitos; la última modificación se realizó en 2015 cuando la estructura de la clave aumentó de 40 a 46 dígitos, facilitando así la transparencia presupuestal, el control, el seguimiento y la evaluación del gasto público, lo que ha permitido a la ciudadanía identificar la naturaleza de los bienes y servicios gubernamentales brindados, de acuerdo con el objetivo que persiguen, mediante el ordenamiento, clasificación y sistematización del presupuesto.

La clave presupuestaria, de acuerdo con el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, es un código mediante el cual se identifica la naturaleza, el orden y tipo de clasificación de una asignación en el Presupuesto de Egresos, formado por diferentes elementos identificados con diversos dígitos —46 en el caso de Jalisco—, los cuales corresponden a diversas clasificaciones presupuestarias (CEFP, 2018). Éstas últimas se encuentran plasmadas en el artículo 2 de la *Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Estado de Jalisco* y son la Administrativa, Funcional y Programática, Económica y Geográfica.

La primera nos permite conocer quién gasta, ya que muestra el sector administrativo (poderes, órganos autónomos), la Unidad Presupuestal (ramos administrativos generales), Unidades Responsables y Unidades Ejecutoras de Gasto. Posteriormente, la Funcional-Programática identifica para qué se gasta, pues señala

las actividades que se realizan para cumplir los fines, los recursos para el cumplimiento de metas y objetivos y las asignaciones presupuestales específicas, esto mediante la Finalidad, Función, Subfunción, Eje, Tema, Programa Presupuestario y Componente de la Matriz de Indicadores para Resultados. Por su parte, la Clasificación Económica describe en qué se gasta conforme a la naturaleza de las asignaciones, a través del Objeto de gasto, Destino, Fuente y Subfuente de financiamiento, y Tipo de gasto. Finalmente, la Geográfica nos permite conocer en dónde se gasta, pues delimita por región y municipio del estado.

Lo anterior hace posible que se vinculen las asignaciones durante la programación, integración y aprobación del Presupuesto de Egresos, conforme su aplicación y cumplimiento en las etapas de ejecución, control y seguimiento.

A partir 2016 se realizó una reingeniería en el gasto público, mediante la implementación del modelo de *Presupuesto Base Cero* (PBC)³ y del PbR, lo que ha robustecido la información sobre el diseño y justificación de los programas presupuestarios. Actualmente, en 2018, se cuenta con el *Sistema Estatal de Presupuesto Basado en Resultados* (SEPBR), el cual fue creado con el propósito de brindar facilidades al personal encargado del proceso presupuestal para realizar consultas y generar reportes que mejoren el control sobre el destino y el objeto del gasto público, así los ciudadanos pueden evaluar su impacto; esto con base en el modelo del PbR, gracias al cual se incorporan fichas técnicas de indicadores para resultados como instrumento de planeación del *Presupuesto de Egresos del estado*.

Con la finalidad de crear un medio digital que promueva la consulta de información sobre el *Presupuesto de Egresos del Estado de Jalisco*, la valoración del avance de metas y objetivos de los programas, y que permita al gobierno conocer las prioridades de la población en cuanto a los recursos públicos, se desarrolló un mecanismo de *Gobierno Abierto* del Ejecutivo del Estado denominado *Presupuesto ciudadano* para dependencias y ciudadanos, cuya plataforma se puso en marcha el pasado 9 de mayo de 2018.

En síntesis, derivado del trabajo conjunto entre la administración estatal y la ciudadanía, se han alcanzado grandes logros a los que es deseable continuar dándoles seguimiento en años futuros, pues gracias a éstos se ha afianzado un presupuesto transparente, consolidado, responsable y sostenible que ha impactado positivamente en la vida de los ciudadanos a través del desarrollo económico, cultural y social.

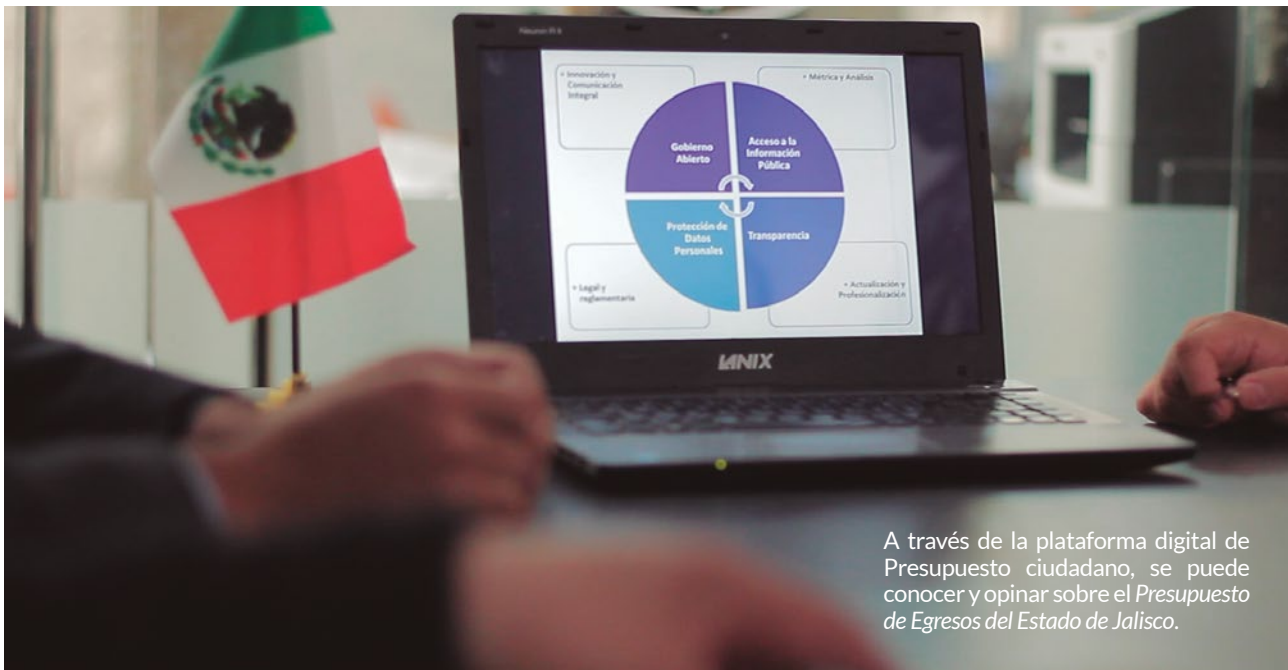
Así, es necesaria también la participación ciudadana, por lo que ha sido fundamental incentivar a los jaliscienses para que se involucren en los procesos presupuestarios, así como en la toma de decisiones mediante las herramientas de *Gobierno Abierto* que quedan asentadas por esta administración para que los futuros tomadores de decisiones sean los ciudadanos, a través del conducto de sus representantes, y que éstos últimos conozcan y consideren sus propuestas.

Reducción del endeudamiento

A finales del 2012, el endeudamiento del Estado de Jalisco alcanzó niveles elevados que representaban un desafío para la estabilidad financiera de la entidad. En tal circunstancia, al inicio de la presente administración se diseñó una serie de medidas estratégicas para mejorar las condiciones financieras de nuestro estado y con ello evitar que una parte significativa de los recursos se invirtieran únicamente en el pago de la deuda pública. En este mismo año la situación económica de Jalisco se encontraba bajo un panorama complejo, pues la deuda ascendía a 24 mil 709 millones de pesos, conformada de la siguiente manera:

- \$14,061'953,000 como deuda directa, que corresponde al Gobierno del Estado.
- \$2,753'305,000 como deuda indirecta o avalada, es decir, la que contraen los organismos y municipios.
- \$7,882'515,000 como deuda de municipios sin aval del Gobierno del Estado.
- \$11'227,000 como deuda contraída por organismos municipales sin aval del Gobierno estatal.

3 "Es el proceso de realizar un presupuesto basado únicamente en las expectativas para el año siguiente, sin referencias a los años anteriores, sin base de datos históricos; también en nuevas operaciones que sean diferentes a las habituales de la empresa. Cuando las empresas están gastando más de lo necesario o desmesuradamente, se elabora el presupuesto base cero, para reorientar los recursos con mayor efectividad" (Cámara de Diputados, 2005).



A través de la plataforma digital de Presupuesto ciudadano, se puede conocer y opinar sobre el *Presupuesto de Egresos del Estado de Jalisco*.

- *Bonos cupón cero* que ascendían a un total de \$1,300'000,000.⁴
- Un crédito quirografario por \$1,400'000,000.

Con el propósito de resolver el problema del impago del crédito quirografario, y evitar que el gobierno del estado cayera en una situación más grave se solicitó a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público un anticipo de participaciones que se liquidó durante el 2013. Adicionalmente, para atender las consecuencias del incumplimiento del pago, se sostuvieron reuniones con bancos y calificadoras para analizar la situación y plantear la estrategia que implementaría el gobierno del estado a fin de atenuar los impactos de la degradación en la calidad crediticia.

La situación del impago del crédito quirografario provocó que las instituciones bancarias pusieran en default financiero al estado de Jalisco determinando elevar las tasas de interés y presionando por el pago total anticipado o la aceleración de los compromisos de deuda contratada con cada uno de ellos. Por ello, se solicitaron prórrogas a las instituciones de crédito acreedoras y se les explicó la estrategia que implementaría el *Gobierno del Estado* para reordenar las finanzas y recuperar la calidad crediticia.

La estrategia que se implementó se basó en 4 compromisos fundamentales en la política fiscal de Jalisco que se han mantenido durante toda la administración:

4 *Bono cupón cero* es una deuda emitida que no genera interés hasta la fecha de vencimiento del plazo del bono, que es cuando se paga el principal más el interés.

1. Mejorar la recaudación sin incrementar ni establecer nuevos impuestos, mediante una actualización de la legislación fiscal y un mejor control de las obligaciones fiscales.
2. Mejorar la administración y el ejercicio del gasto público con un Presupuesto Basado en Resultados con la metodología del marco lógico y matrices de indicadores de resultados. También, implementar de inmediato (marzo 2013) un programa de austeridad para disminuir el gasto corriente y operativo del gobierno.
3. Administración profesional de la deuda pública sin poner en riesgo la sustentabilidad de las finanzas estatales, sin recurrir a créditos quirografarios ni cadenas productivas, y contratación de un solo crédito para destinarse a inversión pública productiva, una vez que el estado recuperara su calidad crediticia. Adicionalmente, reestructurar la deuda pública contratada para mejorar su perfil y disminuir las tasas de interés.
4. Transparencia y rendición de cuentas. Alcanzar el primer lugar en transparencia financiera y presupuestal.

De esta manera, se logró en un tiempo récord de 18 meses que la entidad pasara de un nivel de default a un nivel de calidad crediticia. El proceso de reestructuración de la deuda se llevó a cabo a detalle de la siguiente forma:

Tabla 12.4 Reestructura deuda directa

Crédito original	Crédito reestructurado	Condiciones originales	Nuevas condiciones
Scotiabank \$650 mdp	Banamex \$490 mdp	TIIIE+1.40%	TIIIE+0.90%
Banamex \$2,750 mdp	Banamex \$2,191 mdp	TIIIE+1.45%	TIIIE+1.00%
Banobras \$1,700 mdp	Santander \$1,355 mdp	TIIIE+1.26%	TIIIE+0.89%
BanBajío \$1,100 mdp	Banorte \$957 mdp	TIIIE+1.75%	TIIIE+0.90%
Bansi \$325 mdp	Banorte \$249 mdp	TIIIE+2.60%	TIIIE+0.90%
Scotiabank \$185 mdp	Banorte \$153 mdp	TIIIE+0.29%	TIIIE+0.90%
Banobras \$1,039 mdp y	Banobras \$1,928 mdp	TIIIE+1.29%	TIIIE+0.76%
Banobras \$1,000 mdp		TIIIE+1.66%	
Banobras \$1,000 mdp y	Banobras \$1,444 mdp	TIIIE+1.55%	TIIIE+0.70%
Banobras \$1,000 mdp		TIIIE+1.50%	

Elaboración propia con datos de la Dirección de Deuda Pública y Control de Obligaciones Financieras Institucionales.

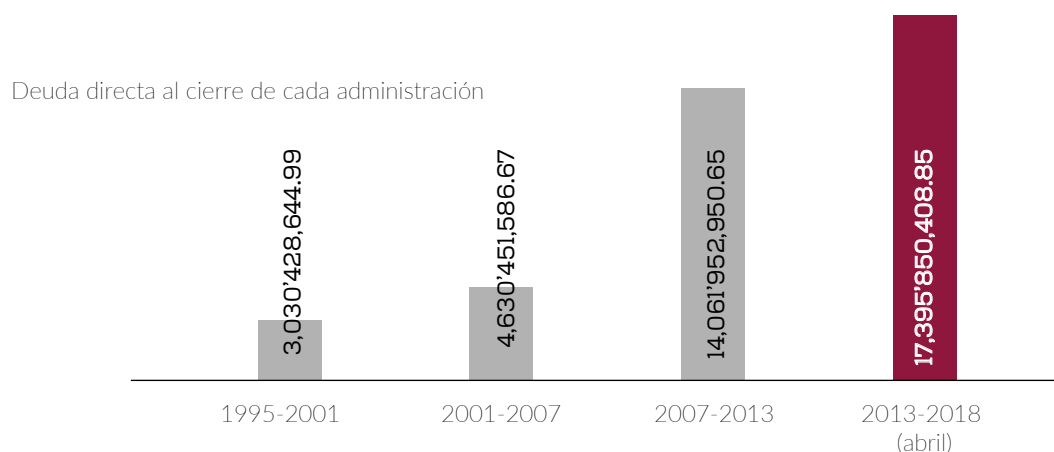
Tabla 12.5 Reestructura deuda avalada o indirecta

Crédito original	Crédito reestructurado	Condiciones originales	Nuevas condiciones
(Siapa) Interacciones \$1,465 mdp	(Siapa) Banorte \$1,074 mdp	TIIIE+1.10%	TIIIE+0.85%

Elaboración propia con datos de la Dirección de Deuda Pública y Control de Obligaciones Financieras Institucionales.

Con esta medida se planteó el objetivo de reasignar recursos que originalmente serían destinados al pago de la deuda hacia inversión pública productiva (carreteras, hospitales, escuelas, entre otros destinos de inversión pública).

Figura 12.8 Evolución de la deuda en pesos



Elaboración propia con datos de la Dirección de Deuda Pública y Control de Obligaciones Financieras Institucionales.

Tabla 12.6 Inversión de la deuda pública contratada

Destino	Monto
Adquisición de 12 vagones para Línea 1.	\$1,000'000,000
Infraestructura pública Línea 1.	\$198'000,000
Concurrencia convenios con el Gobierno Federal de infraestructura educativa.	\$200'000,000
Fortalecimiento de la infraestructura carretera y de caminos en el interior del Estado.	\$500'000,000
Construcción de Base Militar en el municipio de Tecalitlán.	\$212'000,000
Plataforma Integral Inteligente para la administración y operación de seguridad pública, denominada <i>Escudo Urbano C5</i> .	\$695'000,000
Construcción de tres bases regionales de la Fuerza Única en el interior del Estado.	\$200'000,000
Rehabilitación, mantenimiento, fortalecimiento y modernización de penales en Puente Grande y CEINJURES en el interior del Estado.	\$220'000,000
Continuación de la construcción del Conjunto de Artes Escénicas del Centro Cultural Universitario.	\$135'000,000
Continuación de la construcción del Centro Universitario de Tonalá.	\$40,000,000
Obras en los municipios de Guadalajara, Zapopan, Tlajomulco y San Pedro Tlaquepaque.	\$400'000,000
Total	\$3,800'000,000

Elaboración propia con datos de la Dirección de Deuda Pública y Control de Obligaciones Financieras Institucionales.

Gestión de la deuda en la Administración 2013-2018

Durante la administración encabezada por el Mtro. Jorge Aristóteles Sandoval Díaz, el Gobierno de Jalisco contrató mediante el *Decreto No. 25528/LX/15*, expedido por el Poder Legislativo del Estado de Jalisco, deuda pública por la cantidad de 3,800 mdp, destinados a inversión pública productiva en diferentes rubros, a saber:

Calificadoras Crediticias

Aun ante la situación financiera del estado por la baja calidad crediticia, así como por las condiciones adversas que ya mostraban las economías mundial y nacional, la actual administración estatal logró revertir el denominado "error de diciembre 2012"⁵ al obtener la nota de *Alta Calidad*

5 Crédito quirografario de 1,400 mdp con interacciones que no se liquidó a finales de la administración anterior (2006-2012) y que trajo como consecuencia la calificación D de la calificadoras *Fitch Ratings*.

Crediticia otorgada por las Agencias Financieras *Fitch Ratings*, *HR Ratings* y *Moody's*.

Esta nota otorgada por las calificadoras se compone de indicadores que reflejan estabilidad en el contexto económico y social del estado, así como de indicadores financieros internos que reflejan solvencia financiera para la adquisición de créditos.

Algunos de los indicadores que las calificadoras tomaron en cuenta para otorgar dicha calificación fueron: que el estado ocupa el segundo lugar en trabajadores asegurados por el IMSS a nivel nacional, que el estado se encuentra en el segundo lugar en ingresos por remesas familiares y que el estado ocupa el tercer lugar en el indicador de población económicamente activa.

Vale la pena destacar que el crecimiento del PIB del estado de Jalisco ha estado consistentemente por arriba del crecimiento nacional. En el periodo 2011-2015 ha crecido en promedio 3.8%, mientras que el nacional ha sido del 2.8%. Así mismo, el crecimiento acumulado de Jalisco en dicho periodo es del 20.6%, mientras que el nacional ha sido del 14.9%.

En el año 2017, las empresas calificadoras le dieron mejor posicionamiento al Estado de Jalisco, al tiempo que le otorgaron mejoras en las perspectivas como en la

Tabla 12.7 Historial de calificaciones crediticias otorgadas al estado de Jalisco 2012-2017

Calificadora	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	
Moody's		Aa3 (Escala México) y Baa3 (Escala global, moneda local) Perspectiva: estable	A2.mx (Escala Nacional de México) y Ba2 (Escala global, moneda local) Perspectiva: estable	A2.mx (Escala Nacional de México) y Ba2 (Escala global, moneda local) Perspectiva: estable	A2.mx (Escala Nacional de México) y Ba2 (Escala global, moneda local) Perspectiva: estable	A2.mx (Escala Nacional de México) y Ba2 (Escala global, moneda local) Perspectiva: estable	A1.mx (Escala Nacional de México). y Ba1 (Escala global, moneda local) Perspectiva: estable	
HR Ratings	A+ Perspectiva: estable	D Revisión especial	C Revisión especial	BB+ Revisión especial	BBB+ Perspectiva: estable	A Perspectiva: estable	A Perspectiva: estable	A+ Perspectiva: positiva
Fitch Ratings	D (mex) Baja calificación	BB+ (mex) Aumento calificación	BBB (mex) Aumento calificación	A-(mex)	A (mex) Perspectiva: estable	A Perspectiva: estable	A+(mex) Perspectiva: positiva	A+(mex) Perspectiva: positiva

Elaboración propia con datos de la Dirección de Deuda Pública y Control de Obligaciones Financieras Institucionales.

Tabla 12.8 Resultado del Sistema de Alertas al cuarto trimestre 2017

Entidad federativa	Resultado global	Indicador 1: Deuda pública y obligaciones sobre ingresos de libre disposición	Indicador 2: Servicio de la deuda y de obligaciones sobre ingresos de libre disposición	Indicador 3: Obligaciones a corto plazo y proveedores y contratistas sobre ingresos totales
JALISCO		 47.9%	 4.9%	 -1.2%

Elaboración propia con datos de la Dirección de Deuda Pública y Control de Obligaciones Financieras Institucionales, con información obtenida del Sistema de Alertas del portal de la SHCP.

calificación; por ejemplo, *Fitch Ratings* ratificó la calificación A con una mejora en la perspectiva, que pasó de ser *Estable a Positiva*, lo que quiere decir que en el corto- mediano plazo se puede dar un alza de calificación. Por su lado, *HR Ratings* revisó a la alza la calificación de *HR A* a *HR A+*, además de modificar la perspectiva de *Estable a Positiva*. De igual manera, en 2018 *Fitch Ratings* y *Moody's* mejoraron la calificación de Jalisco pasando de A a A+, y de A2.MX a A1.MX, respectivamente; estas calificaciones indican que Jalisco está llevando a cabo un manejo óptimo de la deuda.

Sistema de Alertas

El 27 de abril de 2016 se publicó la *Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios*, la cual establece, en su Capítulo V, la creación de un *Sistema de Alertas* que mida los niveles de endeudamiento de los entes públicos para con ello determinar la sostenibilidad de sus finanzas. En consecuencia, el 31 de marzo de 2017 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el *Reglamento del Sistema de Alertas*, conforme al cual el estado de Jalisco ha sido evaluado en el nivel de endeudamiento sostenible, como lo muestra la tabla 12.8.

En la actualidad, la deuda del Estado de Jalisco cuenta con una estructura mucho más sólida y sustentable. Los indicadores que utilizan las agencias calificadoras, las instituciones bancarias y la propia SHCP, señalan que Jalisco cuenta con capacidad de endeudamiento sostenible por el orden de los \$8,000 mdp aproximadamente, que quedarán disponibles y darán margen a la siguiente administración para nuevos proyectos de inversión pública para el estado de Jalisco.

Durante la administración anterior (2007-2012), la deuda pública directa del estado de Jalisco creció 203%, mientras que en la presente administración sólo ha crecido 23%, lo cual refleja un manejo óptimo y responsable de las finanzas públicas del estado, con una perspectiva que brinda mayor sustentabilidad y ordenamiento a las finanzas de Jalisco en los próximos años.

Leyes y reformas que han incidido en la política fiscal del estado de Jalisco

Al realizar un análisis histórico, se pueden destacar diversas reformas realizadas a lo largo de esta administración. Al inicio, en el año 2013, se envió una iniciativa al H. Congreso del Estado para reformar la *Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado*, la cual fue aprobada y logró favorecer el diseño de adecuaciones organizacionales en la administración pública, permitiendo reducir 891 plazas y, con ello, disminuir el gasto en nómina. La reforma propició la modificación, fusión y creación de distintas secretarías, siendo éstas últimas la *Secretaría de Innovación, Ciencia y Tecnología* (SICYT), con la función orgánica para crear el *Instituto Tecnológico José Mario Molina Pasquel y Henríquez*, y la *Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas* (SEPAF), de la cual deriva, con base en la actualización de su reglamento interno, la *Dirección General de Programación, Presupuesto y Evaluación del Gasto Público*, lo cual no sólo permitió la vinculación de los procesos de planeación y presupuestación, sino también el nexo entre el ejercicio del gasto con la evaluación del desempeño y la participación ciudadana.

El 12 de marzo de 2013, a pocos meses de haber iniciado la Administración, el Poder Ejecutivo publicó en el *Periódico Oficial "El Estado de Jalisco"* en su número 27,

sección III, el acuerdo que estableció medidas inmediatas de austeridad, con ajustes al gasto corriente de operación en las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal de Jalisco y que fungió como base para la creación en 2014 de la *Ley de Austeridad y Ahorro del Estado de Jalisco y sus Municipios*, la cual establece las reglas para –como su nombre señala– el ahorro, gasto eficiente, racional y honesto en el manejo de los recursos públicos. Además, se estableció en el *Decreto de Presupuesto de Egresos desde el 2016*, un artículo transitorio que establece que los anexos del *Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Jalisco*, así como la plantilla de personal, deben formularse dentro de los 10 días hábiles posteriores a la aprobación del presupuesto, con base en los criterios de medición del IMCO.

Las reformas legales que se realizaron en adhesión a lo estipulado en la *Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios*, que son el sustento legal de la política fiscal implementada en el estado de Jalisco, son: reforma a la *Constitución Política del Estado de Jalisco*, creación de la *Ley de Deuda Pública y Disciplina Financiera del Estado de Jalisco y sus Municipios*, reforma a la *Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Estado de Jalisco*, reforma a la *Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios*, reforma a la *Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco*, creación de la *Ley de Compras Gubernamentales, Enajenaciones y Contratación de Servicios del Estado de Jalisco y sus Municipios* y reformas a la *Ley de Obra Pública del Estado de Jalisco y la Ley de Coordinación Fiscal*.

Ley General de Contabilidad Gubernamental y su implementación en el Estado de Jalisco

Derivado de la reforma constitucional publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 7 de mayo de 2008, fue publicada en el *Diario Oficial del Estado de Jalisco* la *Ley General de Contabilidad Gubernamental*, la cual tiene por objeto establecer los criterios generales que regirán la contabilidad gubernamental y la emisión de información financiera de los entes públicos, con el fin de lograr su adecuada armonización.

Con la entrada en vigor de la *Ley General de Contabilidad Gubernamental*, se creó el *Consejo Nacional de Armonización*

Contable (CONAC) como el órgano de coordinación para la armonización de la contabilidad gubernamental, que tiene por objeto la emisión de las normas contables y lineamientos para la generación de información financiera que aplicarán los entes públicos.

Para lograr la implementación del nuevo modelo de contabilidad gubernamental y lograr su debida armonización, mediante una reforma al Reglamento Interno de la Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas publicada en el Periódico Oficial "El Estado de Jalisco", el 5 de junio de 2014 se creó en el estado de Jalisco la Dirección de Armonización Contable, encargada de difundir las normas y lineamientos publicados por el Consejo Nacional de Armonización Contable entre las dependencias y entidades, brindar asesoría a los entes públicos del estado de Jalisco y lograr la armonización de la contabilidad gubernamental entre dichos entes públicos.

A lo largo de los ejercicios 2014, 2015, 2016 y al cierre del ejercicio 2017, la Dirección de Armonización Contable logró brindar un total de 535 asesorías sobre contabilidad gubernamental a los entes públicos del estado de Jalisco, y fueron enviados 1,868 comunicados para la difusión de normas y lineamientos emitidos por el CONAC.

De igual manera, durante los ejercicios 2014, 2015, 2016 y 2017, con recursos del Presupuesto de Egresos de la Federación, la Dirección de Armonización Contable ha venido organizado talleres de capacitación en materia de contabilidad gubernamental entre los entes públicos de los distintos órdenes de gobierno, logrando la capacitación de un total de 3,198 personas a lo largo de esta administración.

Con la finalidad de dotar a los municipios de la entidad de las herramientas para lograr una debida armonización de la contabilidad, la Dirección de Armonización Contable de la Subsecretaría de Finanzas realizó las gestiones necesarias ante *Instituto para el Desarrollo de las Haciendas Públicas* (INDETEC) para que los 125 municipios contaran con una licencia de software gratuita del Sistema Contable denominado SAC.NET., la cual les fue entregada en el año 2015.

Durante el ejercicio 2016 se logró la capacitación de 1,400 servidores públicos de los distintos ámbitos de gobierno en el tema de contabilidad gubernamental y de 864 servidores públicos en el tema de Disciplina Financiera, ambos diplomados organizados por las Asociación Nacional de Organismos de Fiscalización Superior y Control Gubernamental A. C. (ASOFIS).

La Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas se encuentra ante el reto de lograr la armonización de la contabilidad gubernamental de todos los entes públicos del estado de Jalisco, sobre todo trabajando constantemente con los funcionarios municipales debido al cambio de administración cada tres años, para continuar capacitando a los funcionarios encargados del manejo de las finanzas públicas y así lograr una mejor calificación como entidad federativa a nivel nacional en las evaluaciones que lleva a cabo el CONAC para medir los avances en la implementación de la armonización contable.

Conclusiones

La presente administración ha logrado mantener un esquema de finanzas sanas en el estado al contar con un balance presupuestario sostenible, ya que año con año se ha generado un superávit, es decir que los ingresos han sido superiores a los gastos, mejorando considerablemente la situación financiera inestable en la que se recibió la administración en 2013.

La implementación de la política fiscal del Gobierno del Estado permitió llevar a cabo una importante mejora recaudatoria y, a su vez, un ejercicio de gasto público responsable y con enfoque de resultados, lo que trajo consigo una reducción muy importante de los niveles de endeudamiento de Jalisco.

Cabe señalar que en 2013 se tenía un resultado fiscal deficitario acumulado de 4,523 millones de pesos, lo que para 2017 se redujo a 42 millones de pesos. Es decir, se redujo el déficit que se tenía en el estado de Jalisco en 4,481 millones de pesos, lo que representa un logro muy importante para las finanzas estatales. Se espera que en el cierre del presente ejercicio fiscal, a través de la política fiscal instrumentada en la presente administración, se siga reduciendo el saldo del déficit acumulado, a fin de alcanzar el punto de equilibrio en el resultado fiscal del estado.

Aún falta hacer del conocimiento de los ciudadanos los beneficios generados por el modelo de presupuesto basado en resultados; asimismo, se requiere que conozcan los medios tecnológicos que les permitirán acercarse a las entidades gubernamentales, así como implicarse en el presupuesto abierto y desarrollar la interacción gobierno-sociedad, en la que ésta continúe informando de los bienes y servicios a ofertar y de los que se encuentran a su disposición.

Es necesario resaltar, que también existen retos de vinculación entre las áreas de planeación y finanzas de las dependencias y entidades paraestatales, así como en la sistematización entre plataformas para la mejor interconexión de la información, como en el caso del *Sistema de Padrón Único de Beneficiarios*.

Finalmente, a pesar de que el *Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo* nombró a Jalisco como la tercera entidad federativa del país con mejores resultados en el cumplimiento de los *Objetivos de Desarrollo del Milenio*, de acuerdo con el *Informe de Avance de 2015* es necesario seguir trabajando en las metas, objetivos, estrategias y programas que planteó la administración actual en la reestructura del PED de 2016, para que se vinculen con el gasto público y tengan continuidad en periodos futuros por las nuevas autoridades para seguir haciendo de Jalisco un estado de progreso, desarrollo y bienestar.

Referencias

- Aldunate, E. y Córdoba, J. (2011). *Formulación de programas con la metodología de marco lógico*. CEPAL. Recuperado de <https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5507/S1100211.pdf?sequence=1>
- Cámara de Diputados de Congreso de la Unión. (2005). *Presupuesto base Cero. Centro de Estudios de las Finanzas Públicas*. Recuperado de <http://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/cefp0232005.pdf>
- Filc, G. y Scartascini, C. (2012). *El presupuesto por resultados en América Latina: Condiciones para su implantación y desarrollo*. Banco Interamericano de Desarrollo. Recuperado de http://www.iadb.org/es/investigacion-y-datos/detalles-depublicacion,3169.html?pub_id=I-DB-PB-160
- Instituto Mexicano para la Competitividad. (2017). Índice Estatal de Información Presupuestal. Recuperado de <http://imco.org.mx/finanzaspublicas/indice-de-informacion-presupuestal-estatal>
- Pérez-Jácome, D. (2012). *Presupuesto Basado en Resultados: Origen y Aplicación en México*. SHCP. Recuperado de www.hacienda.gob.mx/EGRESOS/sitio_pbr/documents/Pbr_Mex_02072012.pdf
- Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas. (2010-2017). *Cuenta Pública*. Obtenido de <https://sepaf.jalisco.gob.mx/transparencia/gestion-financiera/lgcg/de-la-informacion-financiera-gubernamental-y-la-cuenta-publica/cuenta-publica-anual>
- Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas. *Sistema Integral de Información Financiera*. SEPAF.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (2017). *Sistema de Alertas*. Recuperado de http://disciplinafinanciera.hacienda.gob.mx/es/DISCIPLINA_FINANCIERA/Entidades_Federativas_2017
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (2018). *Diagnóstico sobre el Avance en la Implementación del PbR-SED de las entidades federativas*. Recuperado de <http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/EntidadesFederativas>
- World Bank. (2015). *The logframe handbook. A logical framework approach to Project cycle management*. Recuperado de <https://www.coneval.org.mx/rw/resource/coneval/EVALUACIONES/Bibliograf%C3%ADa%20sobre%20la%20Metodolog%C3%ADa%20de%20Marco%20L%C3%B3gico/1324.pdf>

AUTOR**Héctor Rafael Pérez Partida**

*Secretario de Planeación,
Administración y Finanzas del Gobierno
del Estado de Jalisco. Es Licenciado en
Economía por la Facultad de Economía
de la Universidad de Guadalajara
(UdeG), y Maestro en Economía, por
el Colegio de México, también cuenta
con el grado de Master of Arts In
Economics, por la University of Essex,
Inglaterra, y Diploma en Planificación y
Desarrollo Regional, por la University of
Alabama, Estados Unidos de América.*

Directorio

Jorge Aristóteles Sandoval Díaz
Gobernador Constitucional del Estado de Jalisco

Héctor Rafael Pérez Partida
Secretario de Planeación, Administración y Finanzas

Carolina Toro Morales
Subsecretaria de Planeación y Evaluación

Hugo Alberto Michel Uribe
Subsecretario de Finanzas

Mauricio Gudiño Coronado
Subsecretario de Administración

Roberto López Lara
Secretario General de Gobierno

Jose Luis Leal Campos
Subsecretario de Enlace Legislativo y Concertación Social

Martha Gloria Gómez Hernández
Subsecretario de Asuntos Jurídicos

Alfonso Gómez Godínez
Subsecretario de Asuntos del Interior

Francisco de Jesús Ayón López
Secretario de Educación

Netzahualcóyotl Ornelas Plascencia
Secretario de Infraestructura y Obra Pública

Jesús Enrique Ramos Flores
Secretario de Turismo

María Magdalena Ruíz Mejía
Secretaria de Medio Ambiente y Desarrollo Territorial

Jaime Reyes Robles
Secretario de Innovación, Ciencia y Tecnología

Elke Tepper García
Secretaria de Trabajo y Previsión Social

Marisela Gómez Cobos
Fiscal General del Estado de Jalisco

María Teresa Brito Serrano
Contralora del Estado

Alfonso Petersen Farah
Secretario de Salud

José Palacios Jiménez
Secretario de Desarrollo Económico

Héctor Padilla Gutiérrez
Secretario de Desarrollo Rural

Daviel Trujillo Cuevas
Secretario de Desarrollo e Integración Social

Jesús Salvador Ríos Martínez
Subsecretario de Participación Social y Ciudadana

Myriam Vachez Plagnol
Secretaria de Cultura

Servando Sepúlveda Enríquez
Secretario de Movilidad

Consuelo del Rosario González Jiménez
Procuradora Social

Enrique Dau Flores
Consejero del Ejecutivo

Rafael González Pimienta
Jefatura de Gabinete del Poder Ejecutivo



La impresión de *La Ruta de la Innovación, Recuento de un sexenio* estuvo a cargo de los talleres de impresión graficosymas.com, en noviembre de 2018. El tiraje consistió de 250 ejemplares impresos en papel bond de 120grs. Portada impresa en selección de color en cartulina sulfatada de 14pts.

El cuidado de la edición corrió a cargo de Fernando Cornejo Hernández.

Guadalajara, Jalisco, México.

La
de la RUTA
INNOVA
CIÓN

Recuento de un sexenio





La de la RUTA de la INNOVA CIÓN

Recuento de un sexenio

Administración
2013-2018

Mtro. Jorge Aristóteles
Sandoval Díaz

Combate a la pobreza
Liderazgo en Empleo
Jalisco, el Gigante Agroalimentario
Política ambiental de largo plazo
Ampliación de la cobertura en educación media superior
Mayor transparencia y rendición de cuentas
Jalisco, capital de la innovación
Crecimiento de las exportaciones
Mayor participación ciudadana en la toma de decisiones
Crecimiento de la afluencia turística en el estado
Información estadística y geográfica de calidad
Finanzas sanas

La Ruta de la Innovación es el recuento y la evaluación crítica, de las acciones que se llevaron a cabo en el estado de Jalisco de 2013 a 2018 en el gobierno de Jorge Aristóteles Sandoval Díaz; es una valoración vista a través del lente de la innovación como mecanismo para atender los problemas de manera diferente y generar soluciones novedosas, algunas veces con apoyo de la tecnología, otras veces con el emprendimiento del sector productivo, y siempre con la creatividad de la sociedad.

Con base en la evidencia obtenida a partir del análisis de datos duros, de una visión comparativa con los resultados obtenidos en otras gestiones, y de las modificaciones realizadas a las leyes como marco normativo para el ejercicio de la administración pública, se hace un balance de 12 temas relevantes para el desarrollo del estado; detallando en cada uno de los capítulos las políticas, acciones y resultados aplicados y obtenidos. Esto permite afirmar que el poder ejecutivo estatal inició en esta administración una ruta de la innovación que ha contribuido a sentar las bases para un Jalisco más próspero para todos.

Administración
2013-2018



Mtro. Jorge Aristóteles
Sandoval Díaz

