



Plan Estatal

DE GOBERNANZA Y DESARROLLO DE JALISCO
2018 - 2024 • V I S I Ó N 2030

DIAGNÓSTICO





Contenido

Presentación.....	7
1. Eje de Seguridad, Justicia y Estado de Derecho	9
Resultados de la Consulta Ciudadana #10MinParaJalisco	11
1.1 Gobernabilidad	14
1.2 Seguridad.....	23
1.3 Prevención social del delito.....	34
1.4 Procuración de justicia.....	46
1.5 Impartición de justicia.....	54
1.6 Reinserción social.....	65
1.7 Protección civil.....	76
Referencias bibliográficas.....	84
2. Eje de Desarrollo Social.....	89
Resultados de la Consulta Ciudadana #10MinParaJalisco	91
2.1 Pobreza y desigualdad.....	93
2.2 Educación.....	114
2.3 Protección a la salud.....	131
2.4 Grupos prioritarios.....	144
2.5 Cultura.....	161
2.6 Deporte y activación física	171
2.7 Acceso a la justicia para todas y todos	177
Referencias bibliográficas.....	183
3. Eje de Desarrollo Económico	187
Resultados de la Consulta Ciudadana #10MinParaJalisco	189
3.1 Desarrollo rural.....	191
3.2 Industria	204
3.3 Energía.....	213
3.4 Comercio y servicios.....	221
3.5 Turismo.....	232
3.6 Competencias y capacidades del capital humano	241
3.7 Ciencia y tecnología.....	251
3.8 Innovación.....	258



3.9 Financiamiento para el desarrollo	267
Referencias bibliográficas	274
4. Eje de Desarrollo Sostenible del Territorio	281
Resultados de la Consulta Ciudadana #10MinParaJalisco	283
4.1 Desarrollo metropolitano	285
4.2 Gestión integral del agua	297
4.3 Infraestructura para el desarrollo.....	304
4.4 Desarrollo integral de movilidad	327
4.5 Protección y gestión ambiental.....	336
4.6 Gestión de ecosistemas y biodiversidad.....	346
4.7 Gobernanza territorial y desarrollo regional.....	356
4.8 Procuración de la justicia ambiental.....	369
Referencias bibliográficas	378
5. Eje de Gobierno Efectivo e Integridad Pública.....	385
Resultados de la Consulta Ciudadana #10MinParaJalisco	387
5.1 Hacienda pública	389
5.2 Administración pública	406
5.3 Innovación gubernamental.....	419
5.4 Acceso a la información, transparencia y protección de datos personales.....	433
5.5 Política de integridad y control interno.....	444
Referencias bibliográficas	455
Temáticas Transversales	461
A. Derechos humanos	463
B. Igualdad de género	474
C. Gobernanza para el desarrollo.....	488
D. Cultura de paz.....	501
E. Cambio climático.....	511
F. Corrupción e impunidad.....	525
Referencias bibliográficas	536
Temáticas Especiales	545
G. Femicidio.....	547
H. Personas desaparecidas	562
I. Desarrollo integral de las niñas, los niños y adolescentes	583



J. Recuperación integral del Río Santiago	592
Referencias bibliográficas	604
Directorio	610



Presentación

El diagnóstico que aquí se presenta como documento de trabajo incluye las reflexiones de diversos actores sociales, empresariales y gubernamentales en el proceso de integración del Plan Estatal de Gobernanza y Desarrollo de Jalisco 2018-2024, con visión 2030. Las reflexiones y discusiones que nutren este documento diagnóstico fueron integradas, sistematizadas y documentadas por el funcionariado público del Gobierno del Estado de Jalisco, con el apoyo de los enlaces técnicos de los poderes Judicial y Legislativo, y de los organismos autónomos de Jalisco.

El Plan Estatal, al que acompaña este diagnóstico, está integrado en su parte estratégica por siete ejes y 46 temáticas, mismas que integran este documento.

El diagnóstico consideró cuatro fases en su elaboración, mismas que se esbozan en la figura siguiente y se detallan en el capítulo cinco del propio Plan Estatal.

Fases y momentos de construcción diagnóstica.

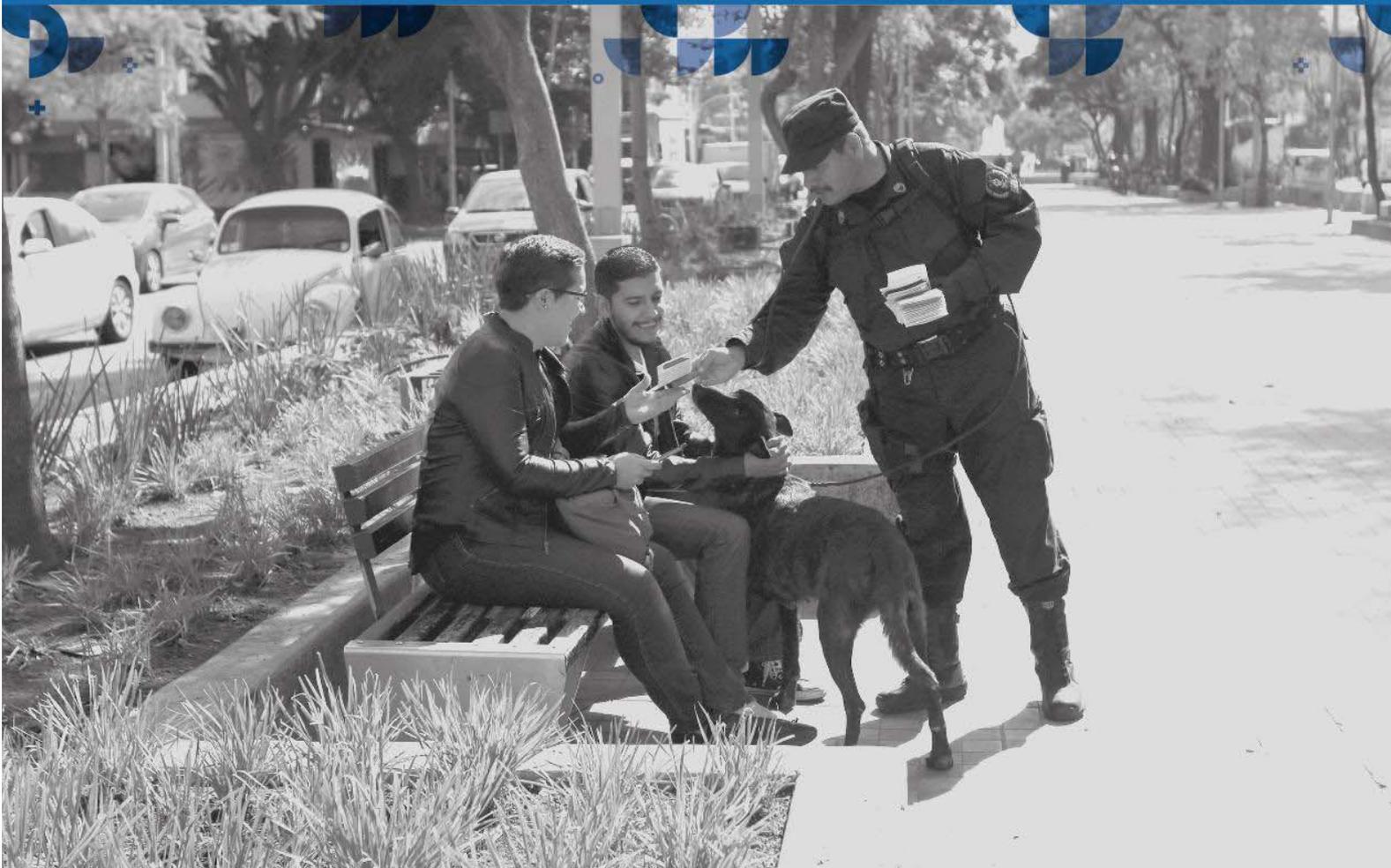
F1	F2	F3	F4
<p>Propuesta diagnóstica técnica de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, así como de los 5 Organismos Autónomos.</p>	<p>Enriquecimientos y observaciones:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Recomendaciones de los Consejos Sectoriales Ciudadanos 2. Talleres de planeación temática 3. Elementos y hallazgos de la consulta ciudadana y los Planes Municipales de Gobernanza y Desarrollo 	<p>Incorporación de recomendaciones de mejora Municipales de Gobernanza y Desarrollo</p>	<p>Integración de versión dinámica</p>

Fuente: elaboración propia, Dirección General de Planeación y Evaluación Participativa, Secretaría de Planeación y Participación Ciudadana (2019).



Asegurando un Estado de derecho y con acceso a la justicia para de esta forma contribuir a la **consolidación de la paz y la gobernanza.**

Seguridad, justicia y Estado de Derecho





1. Eje de Seguridad, Justicia y Estado de Derecho

Resultados de la Consulta Ciudadana #10MinParaJalisco

En este se integran temas de Fiscalía del Estado, Secretaría de Seguridad, Sistema Judicial y de Justicia.

A pesar de que este es un tema que preocupa y ocupa a la ciudadanía en la actualidad, no fue el eje más contestado. Esto puede ser dado que las prioridades a atender, como el Desarrollo social, Desarrollo sostenible del territorio y Desarrollo económico, son problemas raíz —como malas condiciones de trabajo, carencia de servicios de salud, educación, alimentación y vivienda— que acaban detonando situaciones de inseguridad. Al realizar el análisis de la priorización de acciones en este eje en cuanto a importancia y urgencia, sucede algo similar que en el anterior en el que, la única varianza, si se consideran las tres primeras, es solo la tercera prioridad. Se identifica que la prioridad número uno, tanto en importancia como urgencia, es “Que las acciones de justicia sean inmediatas y sin obstáculos”, y en segundo lugar “Capacitar al personal de Seguridad Pública para garantizar el respeto pleno a los derechos humanos sin discriminación alguna en procesos de justicia”. En cuanto al tercero en importancia se tiene “Tomar en cuenta la seguridad y las necesidades de mujeres, niños, niñas y personas mayores en la construcción y planeación de las ciudades, para prevenir la violencia y la delincuencia”, mientras que al priorizarse por urgencia, la tercera es “Facilitar el acceso a procesos de justicia aunque tengan dificultades económicas”.

Tabla de resultados por orden de prioridad del eje de seguridad, justicia y estado de derecho.

Orden de prioridad por importancia		Orden de prioridad por urgencia	
1.	Que las acciones de justicia sean inmediatas y sin obstáculos (1892)	1.	Que las acciones de justicia sean inmediatas y sin obstáculos (1115)
2.	Capacitar al personal de Seguridad Pública para garantizar el respeto pleno a los derechos humanos sin discriminación alguna en procesos de justicia (1839)	2.	Capacitar al personal de Seguridad Pública para garantizar el respeto pleno a los derechos humanos sin discriminación alguna en procesos de justicia (1071)



Orden de prioridad por importancia		Orden de prioridad por urgencia	
3.	Tomar en cuenta la seguridad y las necesidades de mujeres, niños, niñas y personas mayores en la construcción y planeación de las ciudades, para prevenir la violencia y la delincuencia (1795)	3.	Facilitar el acceso a procesos de justicia aunque tengan dificultades económicas (1049)
4.	Atender desde una visión de salud pública, la violencia y delincuencia relacionados con problemas de adicciones y salud mental (1717)	4.	Tomar en cuenta la seguridad y las necesidades de mujeres, niños, niñas y personas mayores en la construcción y planeación de las ciudades, para prevenir la violencia y la delincuencia (968)
5.	Facilitar el acceso a procesos de justicia aunque tengan dificultades económicas (1641)	5.	Atender desde una visión de salud pública, la violencia y delincuencia relacionados con problemas de adicciones y salud mental. (724)
6.	Mejorar las condiciones laborales de las y los trabajadores de seguridad (1592)	6.	Ampliar las acciones de protección civil en prevención y atención de riesgos (718)
7.	Ampliar las acciones de protección civil en prevención y atención de riesgos (1417)	7.	Fortalecer la integración familiar, así como la solidaridad y unión de las personas que viven en la misma comunidad, población o ciudad (673)
8.	Incluir formación en temas de cultura de paz en educación básica, media y superior (1412)	8.	Mejorar las condiciones laborales de las y los trabajadores de seguridad (571)
9.	Fortalecer la integración familiar, así como la solidaridad y unión de las personas que viven en la misma comunidad, población o ciudad (1377)	9.	Incluir formación en temas de cultura de paz en educación básica, media y superior (524)
10.	Llevar a cabo procesos amplios de acompañamiento y reintegración social para personas que salen de la prisión (1221)	10.	Llevar a cabo procesos amplios de acompañamiento y reintegración social para personas que salen de la prisión (382)

Fuente: elaboración propia con base en la Consulta Ciudadana #10MinParaJalisco, 2019.

Aquí también se puede encontrar una correlación en torno al ODS seleccionado como prioritario, que es el fin de la pobreza, ya que la tercera urgencia en tema de seguridad implica que, al no tener los suficientes recursos, se da una desigualdad y desventaja para acceder a procesos de



justicia. Las propuestas ciudadanas en cuanto a este tema van orientadas hacia generar seguridad, integridad pública y combate a la corrupción, educación, procuración e impartición de justicia, profesionalización, certificación y servicio civil de carrera, equipamiento, infraestructura y prevención social.



1.1 Gobernabilidad

El estado de Jalisco se encuentra en un proceso de refundación en el que la adaptación y el cambio necesarios se construyen a partir del reconocimiento de las diferencias y similitudes de la sociedad jalisciense. Procurar la gobernabilidad del estado es un objetivo a alcanzar si se quiere comprender y atender los problemas públicos que enfrenta Jalisco. Esto debido a que, a pesar de que el concepto de «gobernabilidad» es sujeto de discusiones y toca múltiples aristas, es posible definirlo como: los procesos y las relaciones entre gobierno y ciudadanía para que el poder y las decisiones públicas se utilicen para atender y articular intereses comunes, y así garantizar la estabilidad de un territorio Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2018).

Tomando esta definición como punto de partida, es posible señalar que la gobernabilidad tiene elementos identificables. Por un lado, está el papel de la ciudadanía como eje de articulación de demandas al enfrentar problemas públicos específicos. Y, por otro lado, el papel de las instituciones gubernamentales que tendrían que generar mecanismos para articular y dar respuesta a estos. Para ejemplificar esta relación sirve la metáfora de Aguilar F., (2016) en la que señala lo siguiente: «La probabilidad de una buena navegación [ejercida por el gobierno] o la deriva de la sociedad es finalmente el resultado de las relaciones que logran construir y establecer sus capitanes al timón y la tripulación» (p.33).

En este sentido, los procesos para garantizar la gobernabilidad en el estado deben partir de la definición y el diagnóstico de la situación de elementos en los que ocurre la relación entre estas partes. En específico, en temas como el desarrollo de una cultura cívica y de legalidad en la ciudadanía, la manera en que el Gobierno del Estado se articula ante diferentes entes y niveles de gobierno, así como la atención oportuna de problemas sociales.

Vinculación a la Agenda 2030: Objetivos de Desarrollo Sostenible
Objetivo 16. Paz, justicia e instituciones sólidas.

Cultura cívica

Los procesos democráticos de todas las sociedades están fundamentados en la cultura cívica, en la que, de acuerdo con Almond, G. y Verba, S. (2001):



«se espera que el ciudadano democrático sea parte activa de la política y se sienta implicado en ella, de manera racional e informada en la toma de sus decisiones» (p. 194). No solo por medio de los procesos electorales, sino también por medio de las asociaciones de la sociedad civil y los mecanismos de participación ciudadana que las leyes establecen¹, a lo que se suman sus relaciones interpersonales que forman el tejido social.

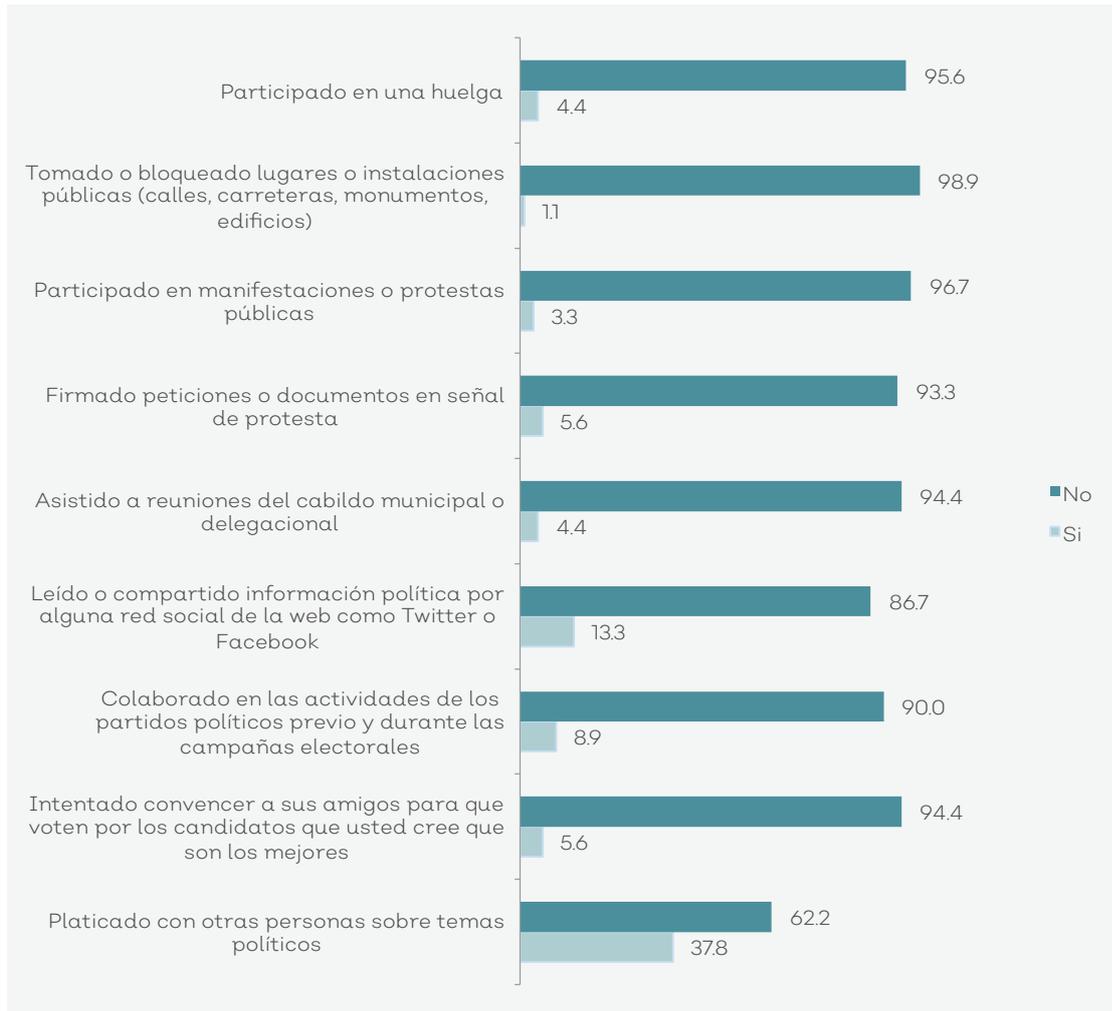
Sin embargo, en Jalisco estos procesos no se han consolidado. Según el Instituto Nacional Electoral y Colegio de México, (2018), nuestra entidad se ubica en la posición número 23, entre las 32 entidades a nivel nacional, descendiendo 4 posiciones en comparación con en la edición del ranking anterior. Este descenso implica pasar de una condición de entidad de desarrollo democrático medio a ser un estado con bajo desarrollo, lo cual refleja que existe un amplio margen de mejora en los procesos democráticos del estado.

Por otro lado, gran parte de población jalisciense tiene poco interés en participar en asuntos públicos, seguido de un número limitado de ciudadanos que participan en espacios de decisión gubernamental. Esto, se puede observar en la figura 1.1, en la que de acuerdo con la Encuesta Nacional sobre Calidad de la Ciudadanía Instituto Federal Electoral (IFE, 2013), la forma de participación política no electoral más común en el estado de Jalisco es mediante conversaciones con otras personas sobre temas políticos con un 37.8% y en segundo lugar se encuentra el haber leído o compartido información política en una red social de la web con 13.3%. Sin embargo, se puede apreciar una gran diferencia entre este y el primero, mientras que los otros tipos de participación se separan con un margen de entre 5 y 10 puntos porcentuales de forma aproximada.

¹En Jalisco, el Artículo 387 del Código Electoral y de Participación Social del Estado de Jalisco establece los siguientes instrumentos de participación Social: I. Gobierno abierto; II. Plebiscito; III. Referéndum; IV. Ratificación constitucional; V. Iniciativa popular; VI. Iniciativa popular municipal; VII. Presupuesto participativo; VIII. Revocación de mandato; IX. Consulta



Figura 1.1. Tipos de participación política NO electoral en la que se involucran los jaliscienses 2013.



Fuente: elaboración propia con base en la Encuesta Nacional sobre Calidad de la Ciudadanía 2013 del Instituto Federal Electoral (IFE)

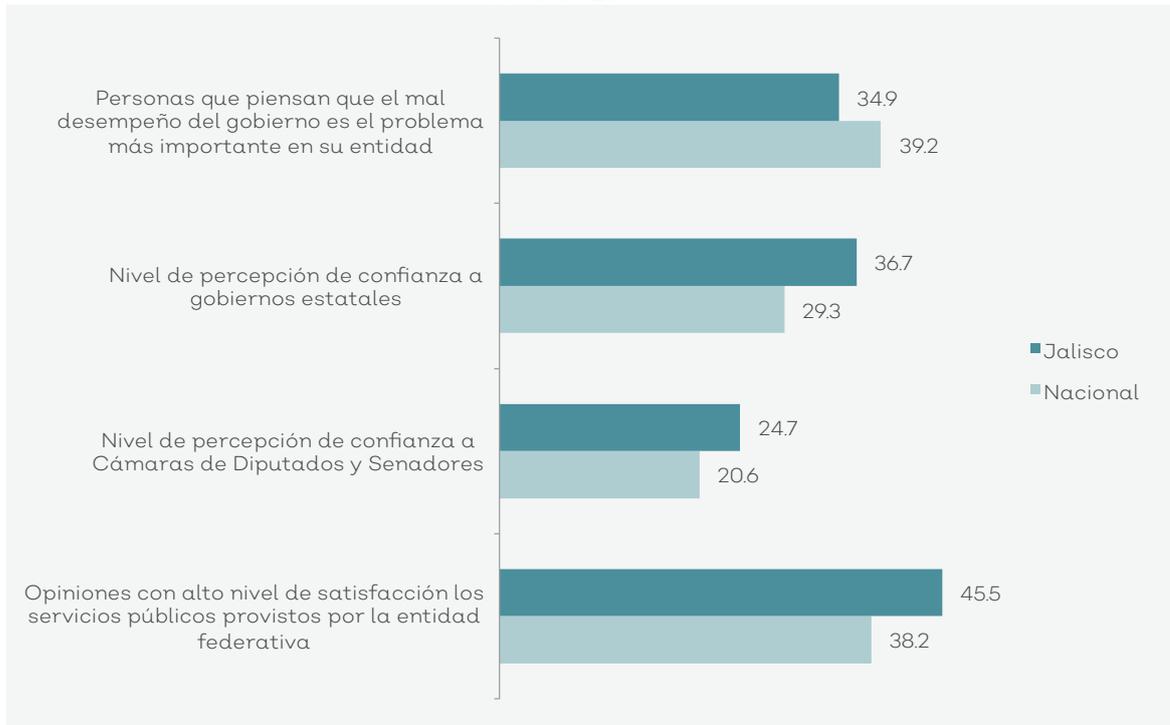
La cultura cívica se conforma por dos variables: a) que los ciudadanos tengan confianza en sus instituciones, y b) la satisfacción ciudadana en el desempeño de los actores políticos y en los servicios públicos provistos.

Siguiendo esta idea, en la siguiente figura se puede apreciar que en el estado de Jalisco, de acuerdo con la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (Encig), (Inegi, 2017), la percepción de confianza en el gobierno estatal alcanza apenas un 37%, en tanto la Cámara de Diputados y Senadores solo alcanza un 24.7%, mientras que el 45.5% tiene opiniones con alto nivel de satisfacción de los servicios públicos que provee



el Estado. Lo anterior deriva en percepciones negativas sobre el desempeño del gobierno, ya que 35% de los jaliscienses piensa que el mal desempeño del gobierno es uno de los principales problemas de la entidad.

Figura 1.2. Indicadores sobre Calidad e Impacto Gubernamental nacional y estatal 2017.



Fuente: elaboración propia con base en la Encig del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi, 2017).

Por eso, es necesario generar espacios y condiciones necesarias que atiendan aspectos inherentes a la gobernabilidad y aumentar la confianza e interacción entre gobierno y gobernados. Retos fundamentales a considerar son: promover la cercanía con la ciudadanía a través de canales de comunicación de manera horizontal, de los ciudadanos al gobierno y viceversa, para así, escuchar las demandas y definir en conjunto los problemas más importantes para que se atiendan de forma adecuada. Para de esta manera, contribuir a recuperar el tejido social a través de mecanismos democráticos.

Cultura de legalidad

La legalidad y el respeto al estado de derecho, son componentes fundamentales al hablar de gobernabilidad. La cultura de la legalidad, entendida como la dimensión de la vida social, que a partir de valores y



acciones promueven la defensa y respeto de normas institucionales México Unido contra la Delincuencia (MUCD), es un factor fundamental para procurar una sana convivencia entre ciudadanos. Este elemento se vuelve clave si se pretende dar estabilidad al proceso de interacción entre ciudadanos y gobierno: fomentar una cultura de legalidad para promover su cumplimiento, tanto por parte de funcionarios, como por los ciudadanos, así como proponer normas en sintonía con las necesidades ciudadanas.

En materia de cultura de legalidad, nuestro país y nuestra entidad tienen retrasos evidentes. Por ejemplo, según el Índice de Percepción al Respeto al Imperio de la Ley del Proyecto Mundial por la Justicia, México ocupa el lugar 99 de 129 a nivel mundial (WJP, 2019). Además, la región occidente del país, a la que pertenece el estado de Jalisco muestra una calificación de 4.4, de acuerdo con el Índice de Disposición Hacia una Cultura de Legalidad (ICDL), ubicándose por debajo de la media nacional de 5.1 (MUCD, 2015).

Por otro lado, la percepción de actos de corrupción en el estado es muy elevada, ya que de acuerdo con el Inegi, (2017a) el 91.7% de la población señaló que los actos de corrupción son frecuentes o muy frecuentes en Jalisco y 82.4% declaró que la corrupción es un acto frecuente en el gobierno estatal. Aunado a ello, la tasa donde la población tuvo contacto con algún servidor público y experimentó al menos un acto de corrupción² es de 25,129 por cada 100,000 habitantes (Inegi, 2017a).

Otro de los aspectos fundamentales a considerar para propiciar el fortalecimiento y estabilidad en materia de legalidad en nuestra entidad, implica fortalecer las herramientas que tiene el Congreso local, que propician la difusión de información de actividades y resultados para la ciudadanía. Ya que, en el último informe de Parlamento Abierto, el Congreso del Estado de Jalisco no cumplió con ninguno de los indicadores en la generación de datos abiertos y software libre, y solo cumplió con el 50% de indicadores que miden la difusión y accesibilidad de información (APA, 2017).

Es fundamental tener como objetivo consolidar una sociedad informada sobre las normas que la regulan como sociedad y con ello el respeto y promoción de las mismas, así como el fomento al rechazo y denuncia de actos ilegales en colaboración con las dependencias del sistema de seguridad y procuración de justicia (MUCD, 2018).

² Tasa de incidencia de corrupción.



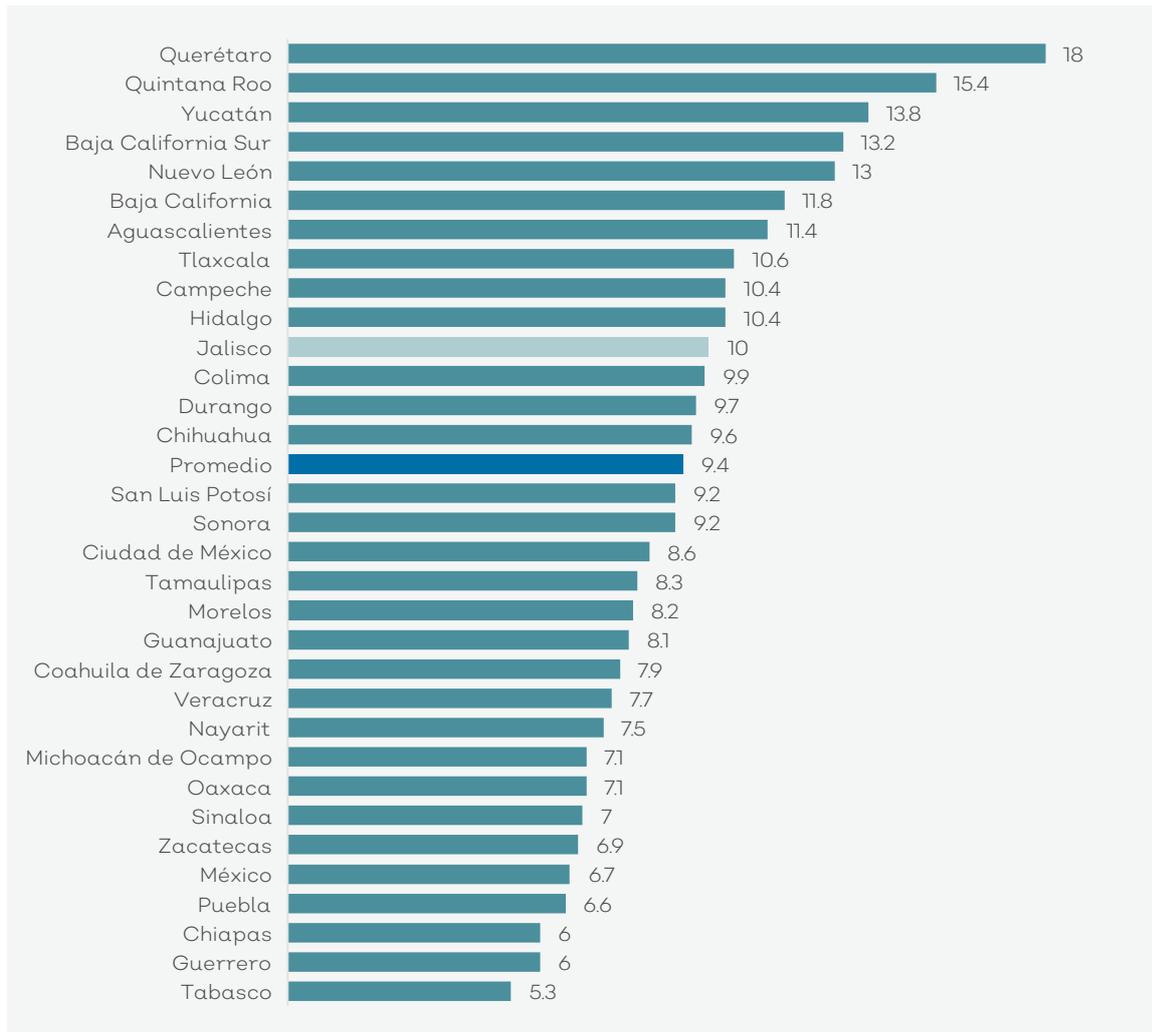
Relaciones intergubernamentales

Las relaciones intergubernamentales ocurren cuando más de un ente gubernamental tiene responsabilidades y facultades compartidas. Es decir, cuando distintos niveles de gobierno, comparten políticas, gastos, planes, acciones, entre otras actividades, que afectan e involucran a una población específica, por lo que tienen que relacionarse y coordinarse (Cejudo, G., 2011). El estado de Jalisco es un ente libre y soberano que pertenece a un sistema federal y democrático, por lo que las relaciones entre poderes son constantes. La división de poderes, los distintos niveles de gobierno y la organización administrativa del gobierno de Jalisco, exige que se planteen estrategias que fomenten la coordinación, el entendimiento, la asociación, la cooperación y la corresponsabilidad entre instancias gubernamentales.

En este sentido, en el estado de Jalisco los procesos y mecanismos para garantizar y fortalecer las relaciones intergubernamentales han sido descuidados. Muestra de ello, es que la percepción de los ciudadanos referente a los problemas de coordinación entre niveles de gobierno sigue en aumento, tal y como puede observarse en la figura 1.3, el 10% de los jaliscienses piensa que esta falta de coordinación es un problema para el estado, cifra que supera la media nacional que es de 9.4% (Gobierno de Jalisco, 2017).



Figura 1.3. Porcentaje de la población urbana que considera que la falta de coordinación entre diferentes niveles de gobierno es uno de los principales problemas 2017.



Fuente: elaboración propia con base en Gobierno de Jalisco (2017).

Además, procesos de coordinación intergubernamental en el Área Metropolitana de Guadalajara o la generación de capacidades municipales al interior del estado, son temas pendientes para dar solución a problemas complejos que existen en nuestra entidad.

Crear, diseñar y generar espacios y herramientas de coordinación entre los diferentes niveles de gobierno es un reto fundamental para enfrentar los problemas públicos en el estado que implica que los esfuerzos estén coordinados. Siempre, respetando las reglas de simetría y equidad en las relaciones intergubernamentales, con el fin de resolver y atender las



demandas ciudadanas en el estado y las bondades de nuestro sistema federal.

Atención incluyente a problemas sociales

En Jalisco existe una gran oportunidad para atender los problemas sociales a través del diálogo y una interlocución que involucre a todos los sectores de la sociedad. Así, será posible compartir distintas visiones, priorizar y proponer soluciones que atiendan de forma real las demandas y solicitudes ciudadanas. Por lo que es necesario involucrar y proponer la participación en las decisiones y generación de políticas públicas a los distintos grupos de la sociedad (organizaciones civiles, movimientos sociales, empresarios, colectivos, grupos estudiantiles, sindicatos, sector académico, entre otros).

La atención y solución de problemas sociales en la entidad aún tiene deudas con todos estos grupos. Como señala el Observatorio Ciudadano Jalisco *Cómo Vamos* (2018), los empresarios en Jalisco consideran que existe una gobernabilidad débil en el estado (a pesar de que existe apertura al diálogo) y las organizaciones civiles coinciden en que el gobierno «escucha», sin embargo, no se garantiza el «cumplimiento de los acuerdos que se establecen entre ambos» (2018). Además, como se ha mencionado con anterioridad, la distancia entre gobierno y sociedad es evidente. Por lo tanto, si bien Jalisco ha contado con un gobierno que está dispuesto a atender problemas sociales, las oportunidades de mejora son claras: no se ha consolidado una visión de gobierno que involucre, atienda y escuche a los ciudadanos e incorpore su participación a través de mecanismos puntuales.

La responsabilidad es compartida; siete de cada diez personas (68%) del Área Metropolitana de Guadalajara, considera que resolver los problemas es responsabilidad, tanto del gobierno como de los ciudadanos (*Jalisco cómo vamos*, 2016), por lo que, también, la generación y construcción de alternativas para atender estos problemas.

El reto consiste en propiciar que a través de un mejor vínculo entre ciudadanía y gobierno existan canales de comunicación efectivos para atender las diversas problemáticas. Para que, a partir de la disposición cívica, los vínculos sociales, su autorregulación y una mirada gubernamental que respete derechos humanos, libertades e imparcialidad, realice decisiones de política pública y se distribuyan de manera eficiente bienes y servicios públicos (Aguilar, F., 2016). Lo anterior en ánimo de reducir la brecha entre ciudadanía y gobierno, para hacer frente a los problemas de manera conjunta.



Relación de problemas y potencialidades

Problemas

- Los ciudadanos no se sienten parte de las decisiones gubernamentales ni participan de manera activa en los asuntos públicos.
- Los ciudadanos están poco satisfechos con la provisión de bienes y servicios públicos.
- En Jalisco, no existe una cultura consolidada de respeto a las normas institucionales ni del imperio de la ley.
- En Jalisco, es evidente la falta de coordinación entre poderes públicos.
- En Jalisco, la ciudadanía percibe que no se les da el debido seguimiento ni la atención debida a los problemas sociales.

Potencialidades

- Existe interés general, por parte de la ciudadanía en los asuntos públicos.
- Fortalecer la relación entre gobernantes y gobernados, a través de la mejora en la provisión de bienes y servicios públicos y la socialización de resultados.
- Propagar y fortalecer la cultura de la legalidad.
- Fortalecer la coordinación entre poderes públicos.
- Involucramiento de la sociedad civil en el seguimiento y solución de problemas públicos.



1.2 Seguridad

La seguridad pública implica que los ciudadanos de una misma región puedan convivir en armonía, cada uno respetando los derechos individuales del otro. El Estado es el garante de la seguridad pública y el máximo responsable a la hora de evitar las alteraciones del orden social.

En este sentido, la seguridad pública es un derecho universal, un bien común y se articula mediante la acción integrada del Estado, la ciudadanía, organizaciones públicas y uso de las tecnologías de información para proteger la integridad física de los ciudadanos y sus bienes.

Las fuerzas de la seguridad pública deben prevenir la comisión de delitos y actuar cuando se están ejecutando (supuestos de flagrancia). También es función de las fuerzas de seguridad perseguir a los delincuentes, detener y aportar las pruebas necesarias para procesarlos en conjunto con el Poder Judicial. Con ello se busca asegurar la convivencia pacífica, la erradicación de la violencia, la utilización ordenada de las vías, el buen uso de los espacios públicos y en general, evitar los delitos y faltas contra las personas.

Por último, la seguridad pública debe implementar políticas públicas, así como una estrategia exhaustiva y multifacética que permite mejorar la calidad de vida de la población, del adecuado y eficaz actuar de los cuerpos de seguridad, del acceso a un sistema de justicia eficaz, y de una educación que esté basada en los valores, el respeto por la ley y la tolerancia, así como una acción comunitaria para prevenir la criminalidad.

Vinculación a la Agenda 2030: Objetivos de Desarrollo Sostenible
Objetivo 16. Paz, justicia e instituciones sólidas.

Situación de la seguridad

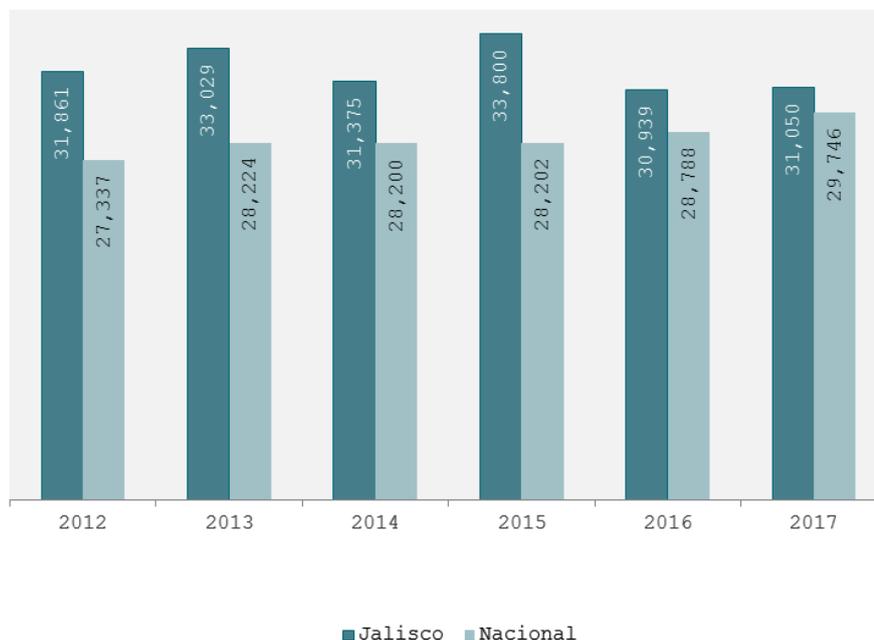
Se estima que 38.4% de los hogares jaliscienses tuvo, al menos, una víctima de delito durante 2017, de forma comparativa, en la República Mexicana, se registró que en promedio 35.6% de los hogares presentó una víctima de delito, cifras de acuerdo con la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción de la Seguridad Pública (Envipe) de Inegi, (2018).

En lo que respecta a Jalisco, de acuerdo con esta misma encuesta, en 2017 se registraron 31,050 víctimas por cada 100 mil habitantes. En términos



generales, esta tasa siempre se ha mantenido más elevada que el promedio nacional. De manera específica, en el año 2015 fue en el que Jalisco presentó la brecha más notable cuando en la República Mexicana se capturaron la mayor cantidad de delitos (ver figura 1.4).

Figura 1.4. Tasa de víctimas de delito por cada cien mil habitantes, Jalisco y República Mexicana, 2012-2017.



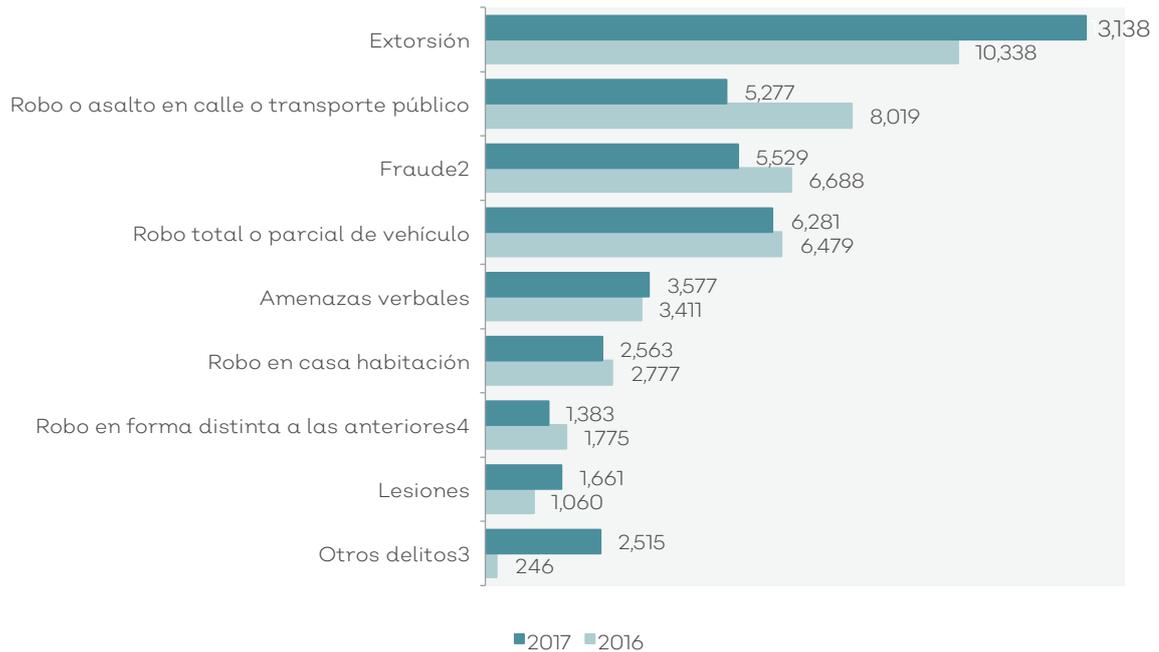
Fuente: elaboración propia con base en Inegi. Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública, 2018 (Envipe), (Inegi, 2018).³

La Envipe registra los delitos del fuero común porque es una encuesta de victimización y se muestran como tasa de delitos por cada 100 mil habitantes para la población de 18 años y más; en estos términos se puede apreciar en la figura 1.5 que entre los años de referencia de la información analizada se pueden observar variaciones significativas de la incidencia en ciertos tipos de delitos, por ejemplo, es importante que la extorsión aumentó la tasa al pasar de 10,338 casos a 13,138 por cada 100 mil habitantes, los otros delitos que también aumentaron aunque de manera más moderada fueron las lesiones y las amenazas verbales. Sin embargo, se puede destacar de la información que prácticamente en todos los delitos se observó una disminución en su incidencia (ver figura 1.5).

³ <https://www.inegi.org.mx/programas/envipe/2018/> Recuperado el 14 de marzo de 2019.



Figura 1.5. Tasa de delitos por tipo¹, Jalisco, 2016-2017.



¹La Envepe 2018 mide los delitos más representativos del fuero común. Delitos como delincuencia organizada, narcotráfico, portación de armas exclusivas del Ejército, tráfico de indocumentados, entre otros, no son susceptibles de captarse en una encuesta de victimización como esta.

²Incluye fraude bancario y fraude al consumidor.

³Incluye delitos como secuestro o secuestro exprés, delitos sexuales y otros delitos.

⁴Se refiere a robos distintos de robo o asalto en la calle o en el transporte, robo total o parcial de vehículo y robo en su casa habitación.

Fuente: elaboración propia con base en la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2018 (Envepe), (Inegi, 2018a).

En cuanto al costo total a consecuencia de la inseguridad y el delito en hogares, en el estado de Jalisco representó un gasto total de 19,911.8 millones de pesos. En un contexto general este costo ascendió a 299.6 millones de pesos, es decir, 1.7% del Producto Interno Bruto del País. Todo esto refiere a nivel nacional pérdidas económicas del 67.9% del impacto económico (Inegi, 2018a).

Otro aspecto importante que determina la seguridad pública es el porcentaje de denuncias presentadas, ya que según lo indica la Envepe (Inegi, 2018a), en el estado de Jalisco, solo el 10.4% de los delitos fueron denunciados. Entre los principales factores por los que una víctima en Jalisco no denuncia se encuentran la pérdida de tiempo (28.4%) y la desconfianza en la autoridad (16.6%).

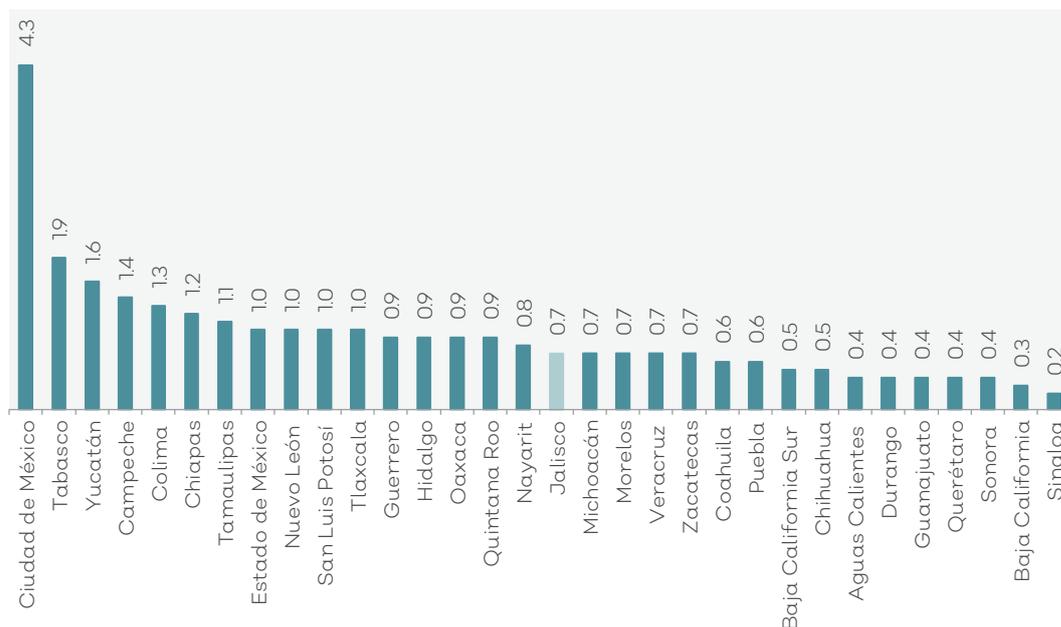


A pesar de ser el Estado el principal responsable de proveer la seguridad pública y proteger la integridad física de los jaliscienses, se debe trabajar en conjunto con todos los órdenes de gobierno para prevenir actos delictivos y fortalecer el cuerpo de seguridad pública.

Profesionalización, certificación y servicio civil de carrera

Es este contexto, es necesario contar con policías capacitados para lograr proteger la integridad física y económica de la ciudadanía, la cual se ha perdido por la comisión de delitos, lo cual incentiva la necesidad de profesionalizar los cuerpos policiales. En sesión más reciente del Consejo Nacional de Seguridad Pública (sesión XLII) se publicó el Modelo Óptimo de la Función Policial (Segob, 2018). Donde menciona que el estado de Jalisco cuenta con 0.7 (figura 1.6) policías por cada 1,000 habitantes, siendo el estándar nacional mínimo de 1.8 por cada 1,000.

Figura 1.6. Número de policías por cada 1,000 habitantes, República Mexicana, 2018.



Fuente: elaboración propia con base en el Diagnóstico Nacional sobre las Policías Preventivas de las entidades federativas del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, (Segob, 2018).⁴

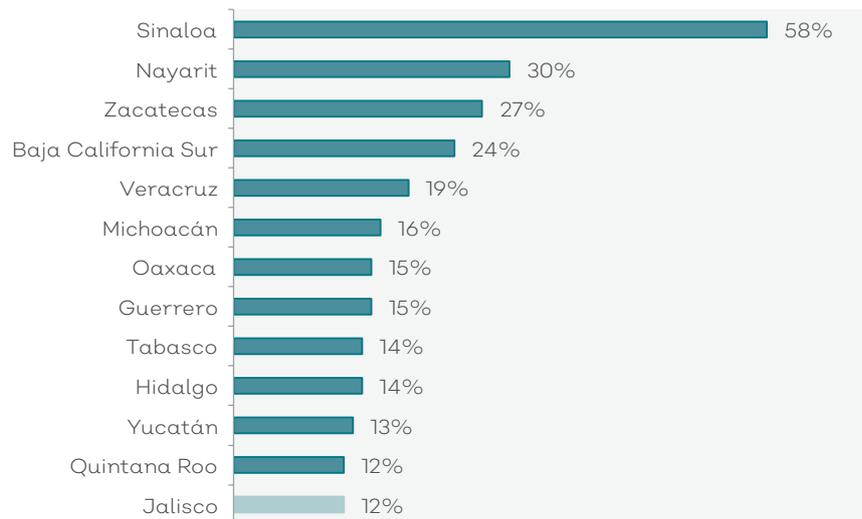
⁴<https://policiaactualizado.com/wp-content/uploads/2018/09/DiagNacdelModeloOptimodelaFunci%C3%B3nPolicial.al30.04.18.pdf>. Recuperado el 30 de abril de 2019.



De acuerdo con este mismo estudio (2018), a nivel nacional, el estado de fuerza de las policías preventivas estatales es de 127,689 policías (1.1 policías por cada mil habitantes), de los cuales el 98.7% fueron evaluados en control de confianza y 6.7% (8,556) obtuvieron resultado: NO aprobatorio, al restar estos elementos que no aprobaron, da como resultado un estado de fuerza real operativo de 0.8 policías por cada mil habitantes, por lo que las entidades requieren formar 96,022 nuevos elementos para alcanzar el estándar mínimo de 1.8 policías por cada mil habitantes.

En lo concerniente a Jalisco, los resultados de las evaluaciones en control de confianza, el 8% de los elementos han sido aprobados en sus evaluaciones, el 12% no aprobaron sus evaluaciones y el 7% se encuentra pendiente de evaluar o recibir resultados, ubicando a Jalisco en la décima posición con el mayor porcentaje de elementos reprobados en el país (ver figura 1.7).

Figura 1.7. Entidades con mayor porcentaje de reprobados en control de confianza, 2018.



Fuente: elaboración propia con base en el Diagnóstico Nacional sobre las Policías Preventivas de las entidades federativas del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, (Segob, 2018).

De acuerdo con el diagnóstico nacional sobre las policías preventivas de las entidades federativas, realizado el 31 de julio de 2018 (Segob, 2018) por la Secretaría de Gobernación, Jalisco obtuvo los siguientes resultados:

- 0% en evaluación del desempeño aprobada y vigente
- 60% en evaluaciones de control de confianza aprobados y vigentes

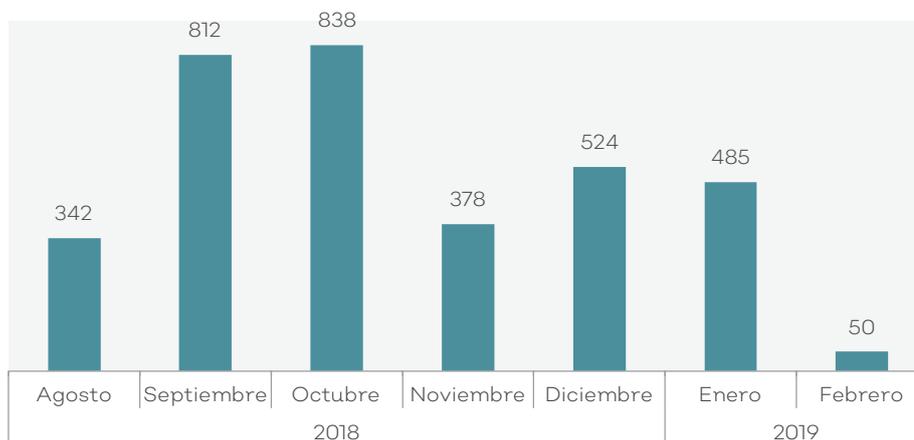


- 100% en formación inicial o equivalente
- 20% en evaluación de competencias básicas aprobadas y vigentes.

Así mismo, en septiembre de 2016, se publicaron en el Diario Oficial los Lineamientos para la Emisión del Certificado Único Policial (Segob, 2016) donde se establecen las directrices para la emisión de la certificación correspondiente, y en términos generales, su objetivo es garantizar que la población cuente con policías confiables, sin vicios y sin compromisos con otra causa que no sea la de velar por su seguridad certificando al personal del servicio profesional de carrera de las Instituciones de Seguridad Pública. Para el 2017 se dio la liberación de la plataforma del Registro Nacional de Personal de Seguridad, coordinada por el Centro Nacional de Información.

La primera emisión de un Certificado Único Policial en el estado se llevó a cabo en el mes de agosto de 2018, previa petición realizada por la Comisaría de Seguridad Pública del Municipio de Zapopan, cabe señalar que a ese mes, el estado de fuerza de la entidad se conformaba de 21,935 elementos (CSPZ, 2019). De manera paulatina fueron presentadas peticiones por diversas Instituciones de Seguridad Pública, en las que se requería la emisión del Certificado Único Policial, por lo que el personal del Consejo Estatal procedió a la tarea de analizar, validar y emitir las certificaciones procedentes (ver figura 1.8).

Figura 1.8. Número de Certificados Únicos Policiales emitidos, Jalisco, 2018-2019.



Fuente: elaboración propia con base en el Centro Nacional de Información, 2018-2019 (Segob, 2019).⁵

⁵<http://www.secretariadoejecutivo.gob.mx/unidades-secretariado/centro-nacional-informacion.php> Recuperado el 29 de marzo de 2019.



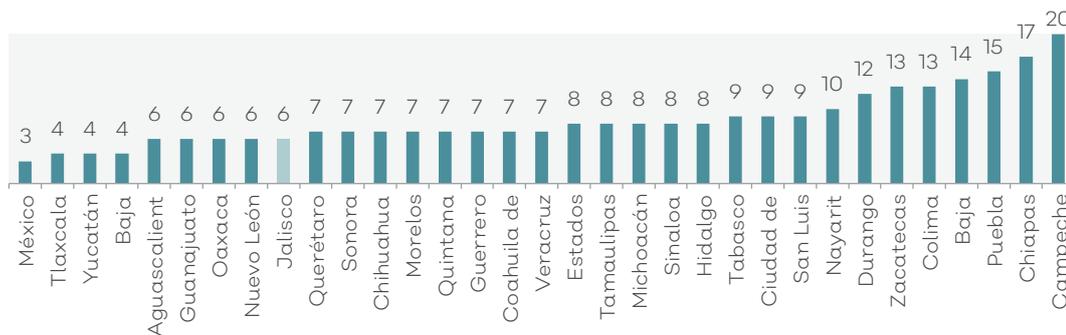
Por otro lado, el Gobierno de Jalisco ha invertido en cursos y talleres de especialización para las diferentes áreas que tiene que ver con la Seguridad, donde al cierre de 2018 se especializaron a 1,243 servidores públicos. Trabajar en la profesionalización, certificación y servicio civil de carrera de los cuerpos de seguridad pública resulta de suma importancia para garantizar elementos confiables, eficaces y comprometidos con la seguridad del o la jalisciense.

Equipamiento e infraestructura

Para un adecuado combate a la delincuencia, las fuerzas preventivas tienen que estar equipadas y coordinadas, por lo que al cierre de 2018 se tiene un total de 3,651 armas en estado deteriorado (73.7%) y 1,297 en buenas condiciones (26.3). Se han adquirido al mismo cierre de 2018 un total de 755 unidades vehiculares para el patrullaje en las calles.

De acuerdo con el Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales de 2016 de Inegi (2016) el estado de Jalisco cuenta con 6 órganos de seguridad y justicia estatales por cada cien mil habitantes, posicionándolo en el tercer estado con menos órganos de seguridad y justicia en el país.

Figura 1.9. Órganos de seguridad y justicia estatales por cada cien mil habitantes, República Mexicana, 2016.



Fuente: elaboración propia con base en Inegi. Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatal 2016. (CNGSPSP), (Inegi, 2016).⁶

Desarrollo y uso de tecnología de información

El uso de Tecnologías de Información refuerza el acceso y la distribución de los servicios del gobierno a los ciudadanos, de una manera más efectiva, eficiente, transparente y amigable con el ambiente. El gobierno electrónico

⁶ <https://www.inegi.org.mx/programas/cngspspe/2016/> Recuperado el 2 de abril de 2019.



implica la automatización o computarización de los procedimientos ya existentes en papel, lo que traerá innovación en los estilos de liderazgo, estrategias para la toma de decisiones, formas de transacciones en los negocios, interacción con los ciudadanos y las comunidades y formas de organizar y distribuir la información y los servicios. (Téllez. J, 2013).

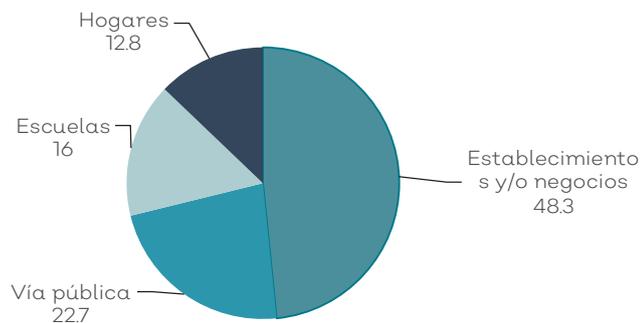
A través del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP) Jalisco ha invertido recursos en materia de desarrollo y uso de tecnología de información, impulsando el mejoramiento en la infraestructura y equipo de la red de radiocomunicación y videovigilancia instalada en la Zona Metropolitana de Guadalajara.

En relación con esto, al cierre de 2016 se reportó en el Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatal (Inegi, 2017a), la siguiente información con respecto a la infraestructura de apoyo a la función de seguridad pública en las administraciones públicas estatales:

- Un total de 36,194 cámaras de vigilancia (29.6 por cada 100 mil habitantes)
- Un total de 40,322 botones de pánico (33.0 por cada 100 mil habitantes)

Y 162 centros entre C3's y C4's en el país.

Figura 1.10. Porcentaje de cámaras de vigilancia por lugar de instalación, Jalisco, 2016.



Fuente: elaboración propia con base en el Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatal (2017a).⁷

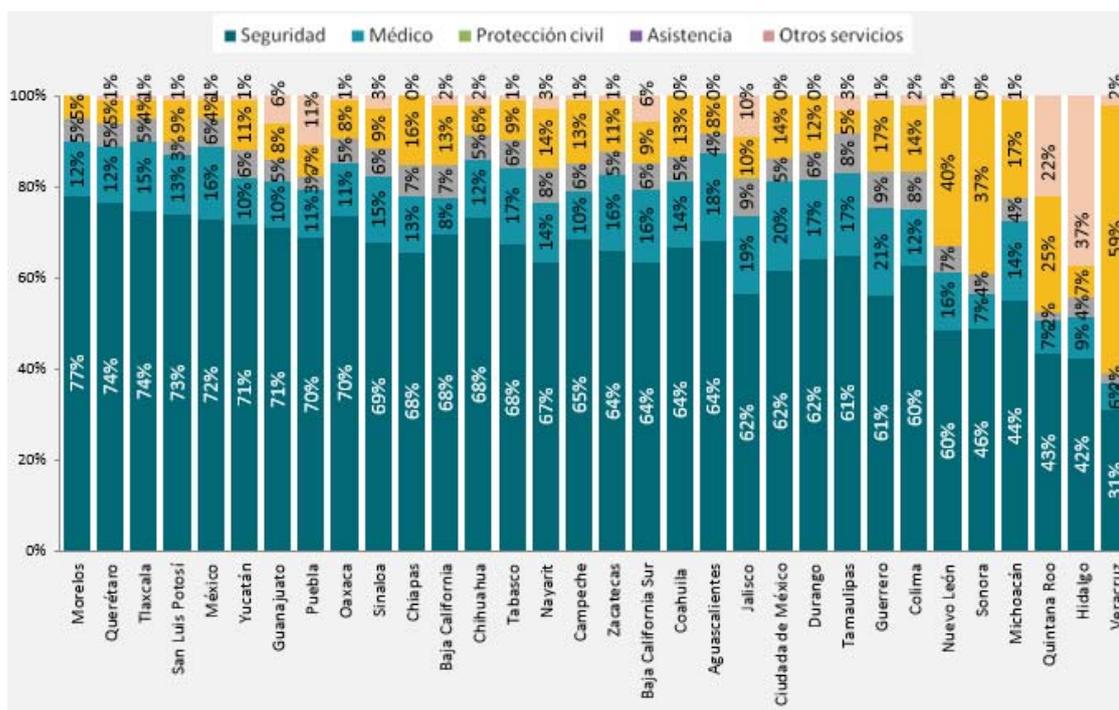
Según las estadísticas nacionales de llamadas de emergencia al número único 911 del Centro Nacional de Información (CNI) con corte al 31 de diciembre de 2018 presentadas por el Secretariado Ejecutivo del Sistema

⁷ <http://www.beta.inegi.org.mx/programas/cngspspe/2017/> Recuperado el 29 de marzo de 2019.



Nacional de Seguridad Pública (SNSP, 2019) se destaca que las llamadas de emergencia al número único 911 no son denuncias ante una autoridad, son reportes de incidentes de emergencia con base en la percepción que sobre el evento tiene la persona que realiza la llamada. Los incidentes de llamadas de emergencia al 911 se recaban y sistematizan por el CNI desde 2016 con base en el Catálogo Nacional de Incidentes de Emergencia, el cual fue actualizado y mejorado en 2018, incluye 7 tipos de incidentes, 24 subtipos y 282 incidentes específicos. A través del 911, se han recibido llamadas de emergencias de los 195 centros de atención de todo el país, la distribución se puede observar en la figura 1.11.

Figura 1.11. Distribución de llamadas a la línea de emergencias 911 por tipo de protocolo, República Mexicana de enero a diciembre de 2018.



Fuente: elaboración propia con base en la estadística nacional de llamadas de emergencia al número único 911 por el CNI. Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP, 2019).⁸

En Jalisco el 62% de las llamadas al 911 son en materia de seguridad, siendo este el principal motivo de petición de auxilio a nivel nacional, otro rubro importante es de las emergencias médicas, el cual en el estado representó el 19.0% de todas las llamadas recibidas por el CNI.

⁸http://secretariadoejecutivo.gob.mx/docs/pdfs/nueva-metodologia/Info_violencia_contra_mujeres_DIC2018.pdf. Recuperado el 3 de abril de 2019.

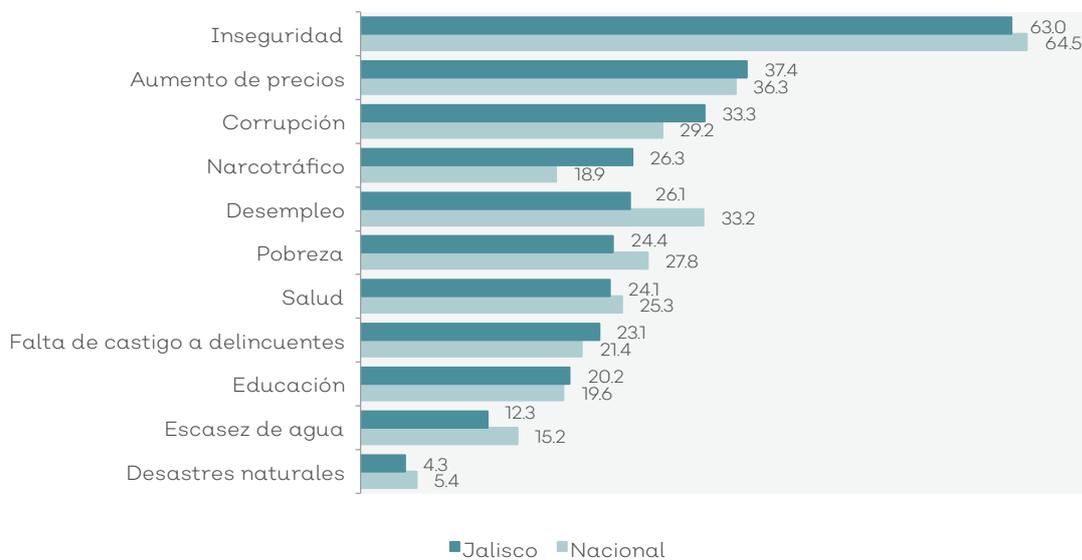


Prevención social

El Centro de Prevención Social del Estado de Jalisco contribuye a crear y fortalecer los vínculos entre la ciudadanía y sus autoridades mediante la instalación de los Gabinetes Municipales para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia con Participación Ciudadana.

Por otro lado, de la población de 18 años y más del país, el 63.0% considera la inseguridad y delincuencia como el problema más importante que aqueja hoy en día su entidad federativa, en el caso de Jalisco la percepción es del 63%, siendo este el principal problema identificado en materia de seguridad (Inegi, 2018a).

Figura 1.12. Distribución porcentual de los principales problemas, Jalisco y República Mexicana, 2017.



Fuente: elaboración propia con base en Inegi. Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (Envipe), (Inegi, 2018a).

El Centro de Prevención Social, impulsó el establecimiento de la política pública desde los gobiernos locales en materia de Prevención Social de la Violencia con Participación Ciudadana. El proceso se realizó mediante el establecimiento de un gabinete municipal de prevención social el cual, de manera conjunta con actores sociales claves y la asesoría técnica del funcionariado del Centro Prevención Social del Estado de Jalisco, realizaron un diagnóstico integral en el que mediante la teoría del marco lógico y la teoría del cambio se focaliza en por lo menos tres factores de riesgo para en consecuencia hacer un programa municipal de prevención,



la experiencia se considera acertada por lo que se retomará el proceso para en esta ocasión poder evaluar la participación ciudadana.

Como resultado de 80 diagnósticos integrales municipales en Jalisco, se tienen identificados 9 factores de riesgo prioritarios los cuales son:

- Ambientes familiares deteriorados o problemáticos;
- Consumo y abuso de sustancias legales e ilegales;
- Embarazo adolescente;
- Entornos de ilegalidad;
- Capital Social debilitado y participación ciudadana incipiente;
- Espacios públicos para la convivencia insuficientes o deteriorados;
- Falta de oportunidades laborales y desarrollo, así como
- Marginación y exclusión social.

Para el desarrollo de capacidades institucionales se realizaron: 104 cursos-talleres para la formación de capacidades básicas, se contó con una asistencia de 1,770 participantes de 97 municipios de 12 regiones del estado.

Relación de problemas y potencialidades

Problemas

- Bajo grado de desarrollo institucional.
- El personal no está capacitado para garantizar el respeto pleno de los derechos humanos sin discriminación alguna.
- No se toma en cuenta la seguridad y las necesidades de la niñez, de las mujeres y de las personas mayores en la construcción y planeación de las ciudades, para prevenir la violencia y delincuencia.
- Índices elevados de delincuencia e inseguridad dentro del estado de Jalisco.
- Bajo grado de certificación policial de los elementos activos.
- Bajo grado de aprovechamiento de la infraestructura tecnológica instalada.
- Baja participación ciudadana en políticas de prevención social.

Potencialidades

- Fortalecimiento y coordinación entre los diferentes cuerpos policiales del estado de Jalisco.
- Optimización de la infraestructura instalada dentro de la Dirección General de la Academia.
- Fortalecimiento del Centro de Comando y Control.
- Aprovechamiento de los vínculos interinstitucionales que se cuenta con los centros municipales de prevención social.



1.3 Prevención social del delito

La prevención social y del delito, es el conjunto de políticas públicas, programas y acciones orientadas a reducir conductas de riesgo y factores de riesgo que favorecen la generación de violencia y delincuencia, así como a combatir las distintas causas que la generan. La prevención en general es una política pública que articula las atribuciones y competencias del gobierno federal, estatal y municipal.

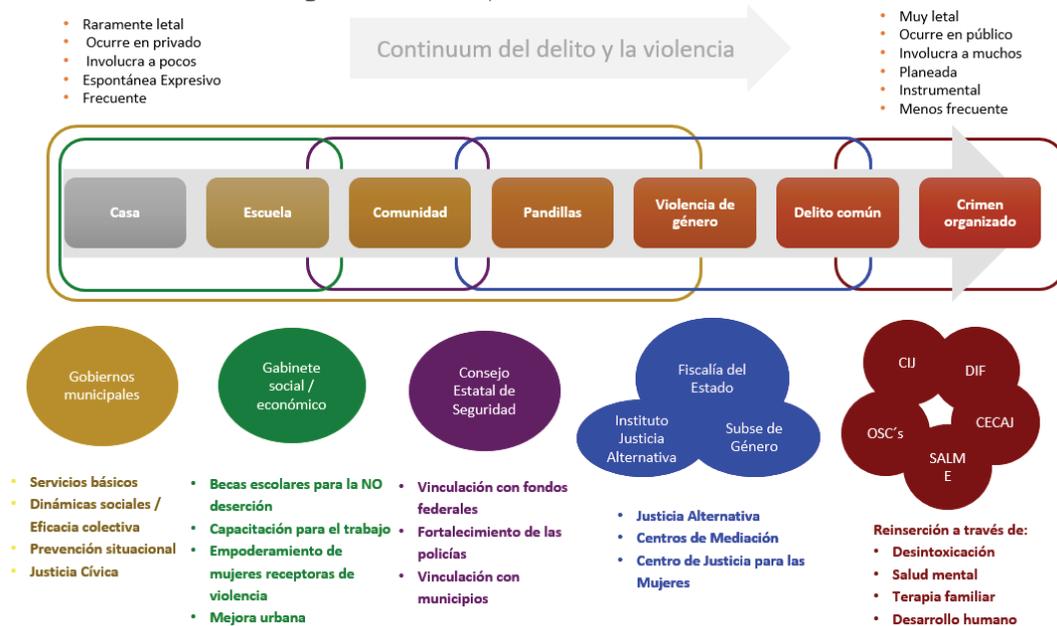
El nivel de desarrollo social, la disminución de las violencias y la delincuencia, se medirán con base en el éxito de una política pública integral, en la cual, se articulan los esfuerzos de los diferentes actores sociales y gubernamentales, en la búsqueda de alternativas e instrumentos que permitan atender de manera focalizada a los grupos de mayor vulnerabilidad social, fortaleciendo con ello, sus capacidades y habilidades como agentes de cambio y transformación en los diferentes ámbitos donde se desenvuelven. Para lograr el fortalecimiento de la política pública para la prevención social y del delito en el estado de Jalisco, es importante, lograr la coordinación interinstitucional entre los tres niveles de gobierno en conjunto con la participación activa de la ciudadanía, bajo el modelo de Seguridad Ciudadana, el cual, permitirá incidir en el fortalecimiento de la cohesión social y el desarrollo integral de Jalisco.

Vinculación a la Agenda 2030:
Objetivos de Desarrollo Sostenible

Objetivo 16. Paz, justicia e instituciones sólidas.



Figura 1.13. Esquema de coordinación.



Fuente: elaboración propia, con base en USAID.

Diversos estudios demuestran que resulta más costo-efectivo intervenir antes de que se infrinja la ley o se lastime a una persona. Es de importancia capital generar la capacidad institucional, los modelos de intervención y la evidencia empírica que permitirían materializar esta premisa.

Por ello, la coordinación institucional debe acompañarse del fortalecimiento de instituciones públicas y organizaciones sociales; el desarrollo y transferencia de modelos eficaces de prevención, y la generación de evidencia local para el aprendizaje.

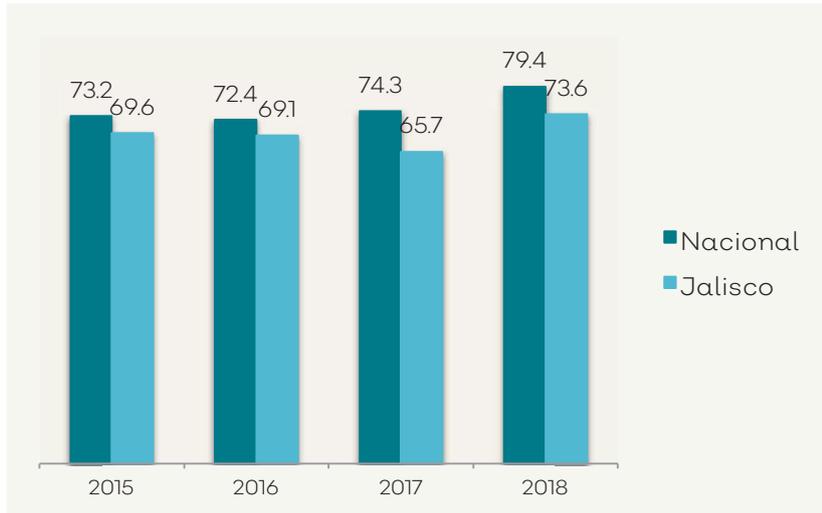
Con 7.3 millones de habitantes, Jalisco en 2015 era el cuarto estado más poblado de México. El 63% de la población del estado (4.6 millones) se concentraba en el Área Metropolitana de Guadalajara (AMG), el segundo núcleo urbano con más habitantes del país, compuesto por los municipios de: Guadalajara, Zapopan, Tlaquepaque, Tlajomulco, Tonalá, Zapotlanejo, El Salto, Ixtlahuacán y Juanacatlán. Jalisco es la cuarta economía a nivel nacional, aportando el 6.5% del PIB (Inegi, 2015).

A nivel nacional y estatal, tal vez el mayor problema que enfrenta la ciudadanía es la inseguridad, la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre la Seguridad Pública (Envipe) (Inegi, 2018a) muestra el estado de la violencia, inseguridad y la cifra negra de delito. Los resultados de la encuesta resaltan que 73.6% de la población de 18 años y más, considera que vivir en Jalisco es inseguro, aumentando de manera



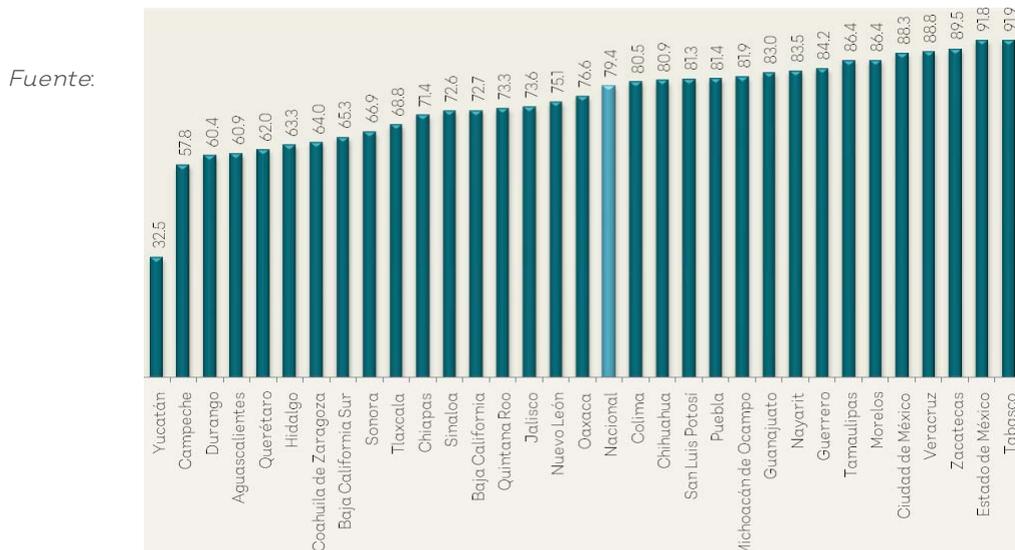
significativa de 2015 a 2018; en el mismo tenor, Jalisco se encuentra debajo de la media nacional. Es importante resaltar que la percepción de inseguridad es un indicador que va en aumento.

Figura 1.14. Comparativo de la Percepción de Inseguridad a nivel Nacional y en Jalisco 2015-2018.



Fuente: elaboración propia con base en la Envepe 2015-2018 (Inegi, 2018a) (Periodo marzo y abril de cada año).

Figura 1.15. Porcentaje de Incidencia Delictiva por Entidad Federativa.



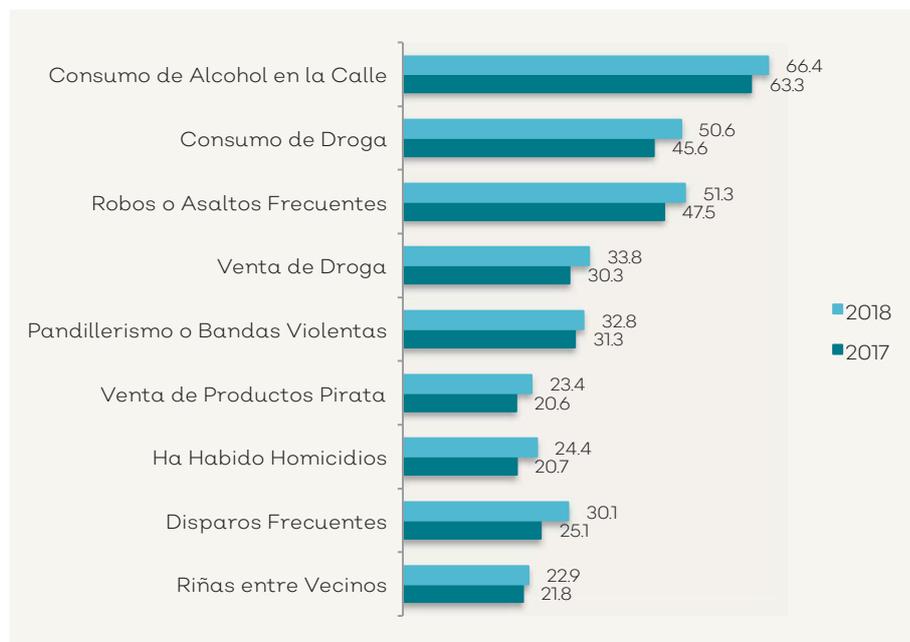
elaboración propia con base en la Envepe (Inegi, 2018a).



El mayor porcentaje de incidencia delictiva corresponde a los estados de México, y Tabasco, mientras que Jalisco se encuentra 3.8% por debajo de la media nacional.

Respecto a las conductas delictivas o antisociales de mayor frecuencia es importante señalar que, en el periodo 2017-2018 han ido en aumento de manera significativa, tanto a nivel nacional como estatal; la población de 18 años y más, identificó en los alrededores de su vivienda como las de mayor incidencia, las siguientes:

Figura 1.16. Conductas antisociales y delictivas
República Mexicana 2017-2018.



Fuente: elaboración propia con base en la Envipe 2015-2018 (Inegi, 2018a) (Periodo marzo y abril de cada año).



Gráfica 1.17. Conductas antisociales y delictivas en Jalisco.



Fuente: elaboración propia con base en la Envipe 2015-2018 (Inegi, 2018a) (Periodo marzo y abril de cada año).

Tabla 1.1. Conductas de riesgo nacional / Jalisco.

Entidad	1a. más frecuente	2a. Más frecuente	3a. Más frecuente	4a. Más frecuente	5a. Más frecuente
Nacional	Consumo de alcohol en la calle	Robos o asaltos frecuentes	Consumo de droga	Venta de droga	Pandillerismo o bandas violentas
Jalisco	Consumo de alcohol en la calle	Consumo de droga	Robos o asaltos frecuentes	Venta de droga	Pandillerismo o bandas violentas

Fuente: elaboración propia con base en la Envipe (Inegi, 2018a)

Factores de riesgo en Jalisco

Como resultado de 80 diagnósticos integrales municipales, realizados por el Centro Estatal de Prevención Social, en Jalisco se tienen identificados factores de riesgo prioritarios: ambientes familiares deteriorados o problemáticos; consumo y abuso de sustancias legales e ilegales; embarazo adolescente; entornos de ilegalidad; capital social debilitado y participación ciudadana incipiente; espacios públicos para la convivencia insuficientes o deteriorados; falta de oportunidades laborales y desarrollo, así como marginación y exclusión social.



Tabla 1.2. Principales factores de riesgo en Jalisco.

Ambientes familiares deteriorados y/o problemáticos	<ul style="list-style-type: none"> Estilos parentales debilitados y con escasos niveles de supervisión Participación de algún integrante en actividades delictivas Abuso y negligencia familiar Exposición a patrones violentos
Consumo y abuso de sustancias legales e ilegales	<ul style="list-style-type: none"> Educación y comunicación familiar inconsistente Presión de pares/Grupos Imitación de patrones de consumo familiar
Embarazo adolescente	<ul style="list-style-type: none"> Falta de atención familiar Prácticas sexuales de riesgo Presión de pares Reincidencia de embarazo
Deserción escolar	<ul style="list-style-type: none"> Insuficiencia económica familiar Acoso escolar/Bullying Falta de definición y apoyos a proyectos de vida
Entornos de ilegalidad	<ul style="list-style-type: none"> Naturalización del espacio público como entorno de ilegalidad Amplia oferta y demanda de productos ilegales Deficiente cultura de la legalidad Falta de respeto a leyes, reglas y normas
Espacios públicos para la convivencia insuficientes y/o deteriorados	<ul style="list-style-type: none"> Insuficiencia de espacios Creciente deterioro y subutilización Presencia de actividades delictivas Condiciones que favorecen la inseguridad
Capital social debilitado y participación ciudadana incipiente	<ul style="list-style-type: none"> Bajos niveles de solidaridad y confianza Escasa asociación formal y comunitaria Bajo nivel de cohesión y capital social Bajo nivel de confianza en las instituciones
Falta de oportunidades laborales y desarrollo	<ul style="list-style-type: none"> Discontinuidad de estudios por bajos ingresos Mayores ingresos por actividades informales Proporción importante de personas no calificadas para la oferta laboral
Marginación y exclusión social	<ul style="list-style-type: none"> Falta de políticas públicas incluyentes Bajo nivel de ingresos para proyectos Planeación deficiente para el desarrollo humano

Fuente: Centro Estatal de Prevención Social, 2018.



Tabla 1.3. Factores de Riesgo Prioritarios para su Atención a Nivel Regional.

Región del Estado		Factores de Riesgo de Violencia y Delincuencia prioritarios							
		Ambientes familiares deteriorados y/o problemáticos	Consumo y abuso de sustancias legales e ilegales	Embarazo adolescente	Deserción escolar	Entornos de ilegalidad	Espacios públicos para la convivencia insuficientes y/o deteriorados	Capital social debilitado y participación ciudadana incipiente	Falta de oportunidades laborales y desarrollo
1	Región Norte	I	II	III		IV			
2	Altos Norte	I		II			III	IV	
3	Altos Sur	I	III	IV			II		
4	Ciénega	I	II	III		IV			
5	Sureste	I	III	II		IV			
6	Sur	I	III	II			IV		
7	Sierra de Amula	I			II	IV	III		
8	Costa Sur	I		II		IV	III		
9	Costa Sierra Occidental	I	II			IV	III		
10	Lagunas	I	III	IV	II				
11	Valles	I			II	III	IV		
12	Centro	I	II			III	IV		

I.- Grupo Muy Alta relevancia	II.- Grupo Alta relevancia	III.- Grupo Relevancia intermedia	IV.- Relevancia ordinaria
-------------------------------	----------------------------	-----------------------------------	---------------------------

Fuente: Centro Estatal de Prevención Social, 2018

Ambientes familiares deteriorados o problemáticos

De acuerdo con la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (Endireh), (Inegi, 2016a) Jalisco es el estado con mayor prevalencia de la violencia en el ámbito familiar entre las mujeres de 15 años y más, superando en 2.5% la media nacional. La violencia emocional es la que más se presenta en los hogares jalisciense en un promedio de 10.3%, cifra que se encuentra por encima de la media nacional que se registró en un promedio de 8.1%.



Figura 1.18. Prevalencia de la violencia en los hogares
Entidades federativas seleccionadas, 2016



Fuente: Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (Inegi, 2016a).

De acuerdo con la plataforma electrónica para el Monitoreo de Indicadores del Desarrollo de Jalisco (MIDE) las denuncias por violencia intrafamiliar en el estado de 2014 a 2018 aumentaron en un 70.9, esto representa 3,201 casos más.

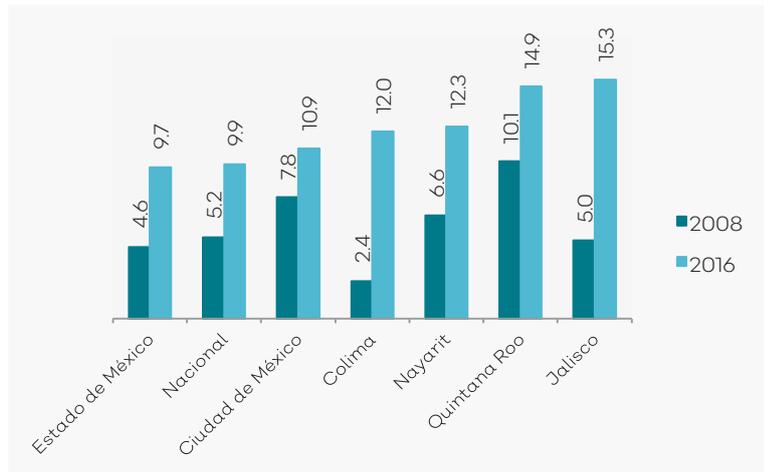
Con los resultados de la Endireh 2016, de la plataforma MIDE 2018 y el Diagnóstico Integral Municipal de Prevención Social de la Violencia confirma que el problema de la violencia en los hogares es el factor de riesgo prioritario a atender en nuestra entidad.

Consumo y abuso de sustancias legales e ilegales

En la Encuesta Nacional de Consumo de Drogas, Alcohol y Tabaco 2016-2017, se desprende que la incidencia del uso de drogas ilegales en la población de 12 a 65 años de edad se triplicó en los últimos ocho años. En el 2016 Jalisco es el estado que representa mayor crecimiento proporcional, pasando de 5.0% a 15.3%, muy por encima de la media nacional que registra un promedio de 9.9%. De la misma manera el consumo de Marihuana se triplicó al pasar del 4.1% a 12.2% en el periodo comprendido entre el 2008 y el 2016; sin embargo el dato más alarmante es el promedio de consumo de cocaína que del 1.9% se incrementó a un 6.9% en el mismo periodo.



Figura 1.19. Prevalencia de la violencia en los hogares.



Fuente: Encuesta Nacional de Consumo de Drogas, Alcohol y Tabaco 2016-2017

Embarazo adolescente

La prevención social focaliza problemas, factores de riesgo que aumentan la vulnerabilidad de poblaciones que tienen mayor riesgo y en ese sentido el embarazo en mujeres menores de 19 años es un factor de riesgo que exacerba las vulnerabilidades de las madres y sus hijos.

Entre otros, el embarazo adolescente genera:

- Riesgo de muerte materno-infantil.
- Afectación al desarrollo psicosocial.
- Rechazo familiar y social, bajo rendimiento.
- Se amplían las brechas de género y desigualdad.
- Reproducen los círculos intergeneracionales de la pobreza.

Resultado del análisis de nacimientos registrados en Jalisco del periodo comprendido del año 2013 al 2017, los primeros tres años en Jalisco el embarazo en adolescentes registró un promedio por debajo de la media nacional, tanto en menores de 15 años como en mujeres de 15 a 19 años, sin embargo los nacimientos de niños cuyas madres son menores de 15 años de edad durante el año 2017 registraron un aumento del 230% con respecto del año 2016, muy por encima de la media nacional que en 2017 presentó un promedio de 0.43% y en Jalisco representó un 0.63%.



Tabla 1.4. Nacimientos registrados por edad de la madre en Jalisco.

Edad de la madre	2013	2014	2015	2016	2017
Menor de 15 años	552	469	419	426	983
De 15 a 19 años	27,938	27,279	24,630	24,281	25,231
Total de nacimientos	160,213	158,831	151,920	148,980	154,772

Fuente: elaboración propia con registros del Inegi.

El significativo aumento de madres menores de 15 años es un foco rojo de alta trascendencia, garantizar los derechos de las madres, padres y sus hijos es tema vigilado por organismos internacionales y mecanismos nacionales como el Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes.

Tabla 1.5. Porcentaje de embarazo en adolescentes en Jalisco.

Año	%
2013	19.11
2014	18.35
2015	18.09
2016	17.09
2017	17.81
2018	17.18

Fuente: MIDE Jalisco, Inegi-Enadid.

De acuerdo con el Inegi, en 5 de cada 10 casos, el papá es entre 4 y 8 años mayor y en el 70% de los embarazos, los padres son adultos. Esto, sin duda, implica relaciones asimétricas de poder e incluso conductas delictivas.

Diversas expresiones de fenómenos delictivos en Jalisco:

- Para una población de 1,492,743 jóvenes de entre 12 y 29 años, en Jalisco ocurren 2.5 millones de delitos y actos de maltrato asociados a más de un millón de víctimas, lo cual arroja una tasa de 2.3 delitos por cada joven victimizado (Ecopred), (Inegi, 2014)
- Una de cada dos mujeres que dice haber sido violentada (Endireh), (Inegi, (2016a). Desde el 2016 está declarada una Alerta de Violencia de Género en el estado.
- De acuerdo con las cifras oficiales, Jalisco es la tercera entidad con más personas desaparecidas (SNSP, 2019). De forma reciente, los gobiernos federal y estatal anunciaron el registro de 7,117 personas desaparecidas reportadas en la entidad.



- En 2018 se tenía el registro de 374 investigaciones por trata de personas en México, según datos de fiscalías estatales y de Fevimtra. El fenómeno requiere una mejora tanto en la generación de datos como en la atención.

Estas y otras expresiones delictivas tienen en común la suma de conductas de riesgo, contextos de riesgo y momentos de oportunidad que pueden ser mitigados con la política criminal.

Articulación con la política criminal

Diversos estudios demuestran que el delito y la violencia están hiperfocalizados en lugares, personas y conductas. Por ejemplo:

- En la mayoría de las grandes ciudades, el 0.5% de la población es responsable del 75% de los homicidios.
- Los hurtos a vehículos, agresión personal y homicidios comunes NO ocurren en más del 5% de los tramos de calle en ciudades de A.L.
- Entre el 27 y el 47% de todos los homicidios y actos de lesión intencional son atribuibles al consumo de alcohol. Otras conductas de riesgo son portar armas de fuego, participar en mercados ilegales (venta de drogas) o pertenecer a una pandilla violenta.

Por lo anterior, las personas que genera gran parte del delito y la violencia suelen tocar, en algún momento, el sistema de salud o el sistema de justicia. La política de prevención puede articularse con la política criminal mediante el acompañamiento a personas liberadas o preliberadas, a las que cuentan con medidas cautelares o a las que han cometido faltas administrativas, para que se mantengan al margen de redes criminógenas y se inserten en procesos de desarrollo humano, reencuentro familiar e inserción académica y laboral.

Relación de problemas

- Aumento de la percepción de inseguridad de la población.
- Debilidad de la política pública para la prevención social y del delito en el estado de Jalisco.
- Ausencia de articulación de los esfuerzos de los diferentes actores sociales y gubernamentales, en la búsqueda de alternativas e instrumentos que permitan atender a los grupos de mayor vulnerabilidad social.
- Ineficacia del desarrollo y transferencia de modelos eficaces de prevención y generación de evidencia local para el aprendizaje.



- Aumento de los factores de riesgo de la vulnerabilidad de sectores poblaciones.



1.4 Procuración de justicia

Sin lugar a dudas luego de concluir en el 2016 la implementación del Nuevo Sistema de Justicia Penal (NSJP) en la totalidad del territorio de Jalisco, representó para el Gobierno del Estado y los operadores del sistema un reto para garantizar a la ciudadanía una eficaz impartición y procuración de justicia, que a la fecha continúa presentando áreas de oportunidad; es así que las condicionantes que suponen un déficit en la efectividad del NSJP responden a diversas variantes de las cuales se identificaron las de mayor incidencia, mismas que se puntualizan en lo precedente.

Vinculación a la Agenda 2030: Objetivos de Desarrollo Sostenible
Objetivo 16. Paz, justicia e instituciones sólidas.
Objetivo 17. Alianzas para lograr objetivos.

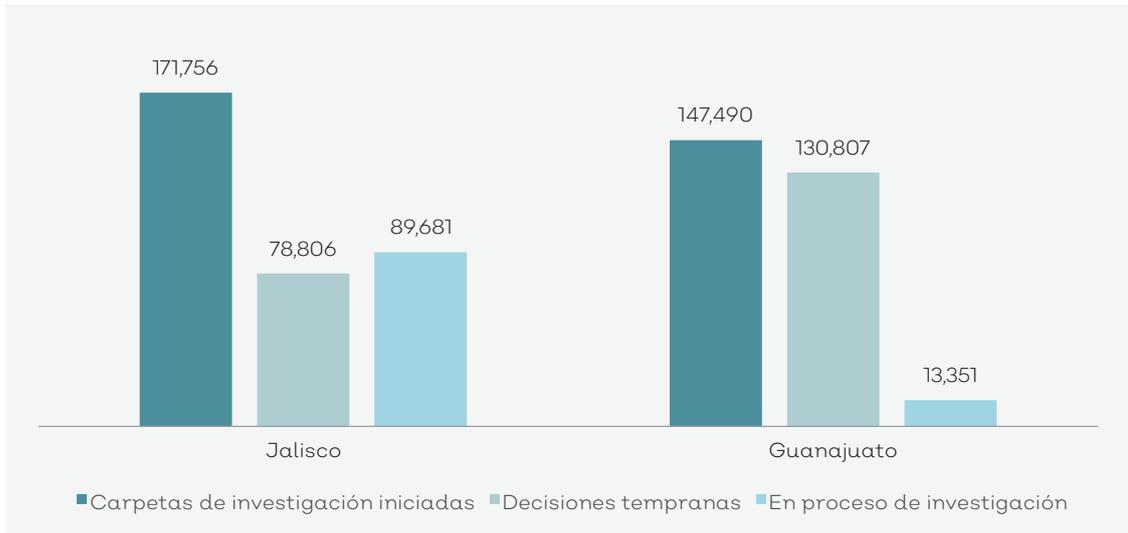
Procedimiento penal

Existe una carga laboral considerable, misma que se deriva del bajo aprovechamiento de las decisiones tempranas, salidas alternas y terminaciones anticipadas que pueden ser utilizadas como forma de concluir las investigaciones, más aún si la investigación no pudo ser nutrida de forma adecuada con datos y medios de prueba para un funcionamiento adecuado del proceso penal que deba continuarse en sede judicial, determinaciones con las que el ciudadano vería concluido sus asuntos en un menor tiempo, pero que en el caso de Jalisco la operación del sistema y el resultado ha sido distinto al esperado.

Así pues, considerando que Jalisco culminó con la implementación del modelo de justicia penal el 31 de mayo de 2016 en la totalidad de su territorio, encontrándose a la fecha en proceso de consolidación, presenta una congestión de asuntos en sede ministerial que supone mayor número de investigaciones pendientes por ser determinadas, la cual es elevada pues, de conformidad con las cifras que de manera oficial presenta el Secretariado Ejecutivo de Seguridad Pública, cerró el año 2018 con el 52.2% de procesos en etapa de investigación previo a la judicialización, porcentaje superior en comparación con el 9.1% con el que cerró Guanajuato, símil que se realiza atendiendo que el estado de Guanajuato culminó con la implementación del sistema de justicia en la totalidad de su territorio el 1º de junio de 2016 (Gobierno de Guanajuato, 2019).



Figura 1.20. Casos en etapa de investigación pendientes a ser determinadas en Jalisco y Guanajuato, periodo 1º de enero al 31 de diciembre 2018.



Fuente: elaboración propia con base en cifras del Secretariado Ejecutivo del Sistema de Seguridad Pública Segob, (2019).⁹

Luego entonces, las áreas encargadas de la investigación presentan una sobre carga de trabajo, que implica un volumen considerado de asuntos pendientes; debiendo de privilegiarse las decisiones tempranas en la etapa de investigación inicial, así como salidas alternas o terminaciones anticipadas en la investigación complementaria, cuya aplicación no solo depende de la acción por parte del servidor público sino de la concientización social de los beneficios que representa optar por una salida alterna para concluir un asunto, garantizando la salvaguarda del derecho a la reparación integral del daño causado a las víctimas del delito así como beneficio del agente activo del delito.

En ese sentido, las investigaciones que mediante oficio se solicitan al personal de la policía investigadora en atención a los hechos que tienen apariencia de delito confirman la saturación en la etapa aludida, misma que limita la continuación de la secuela legal o en caso de ser procedente una salida alterna que de por terminada la carpeta de investigación iniciada.

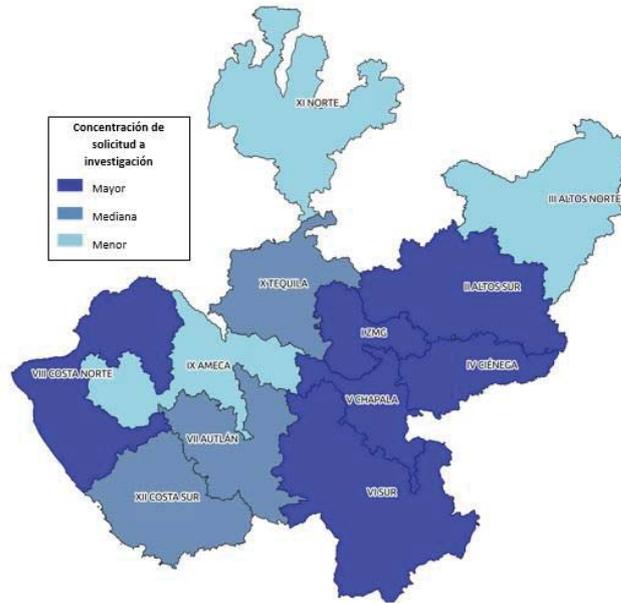
El Distrito I Zona Metropolitana es el que cuenta con el mayor número de solicitudes de investigación por lo que es el que se concentra la mayor parte de las carpetas de investigación pendientes por determinar en el estado, con un total de 33,782 oficios de investigación solicitados respecto

⁹Fecha de consulta 12 de febrero de 2019 en <http://www.mes-sjp.com.mx/>.



del periodo del 1º de enero al 31 de diciembre de 2018, seguido por los distritos VI Sur, V Chapala, VIII Costa Norte, II Altos Sur y IV Ciénega los que en conjunto solicitaron de 2,769 a 4,357 oficios, mientras que del Distrito X Tequila, VII Autlán, XII Costa Sur, III Altos Norte, IX Ameca y XI Norte solicitaron entre 112 a 1,684 oficios de investigación.

Figura 1.21. Resultado del trabajo de la policía investigadora en sede ministerial por Distrito Judicial, periodo 1º de enero al 31 de diciembre 2018.



Fuente: elaboración propia con base en las cifras proporcionadas por la Fiscalía General del Estado, (2019).

Profesionalización, certificación y servicio profesional de carrera

Es evidente que para que el Sistema de Justicia Penal genere resultados satisfactorios, es primordial la profesionalización y certificación de los servidores públicos pues se contribuye al mejoramiento de la administración pública, entendido como un proceso mediante el cual se toman mejores decisiones y se instrumentan mejores respuestas a las situaciones sociales.

Mención aparte merece el Servicio Profesional de Carrera, busca garantizar que el ingreso, desarrollo y permanencia de los servidores públicos de confianza en las instituciones de investigación y persecución de los delitos sea estable, este proyecto deberá de ser continuo y basado en un modelo de profesionalización que les permita la profesionalización y

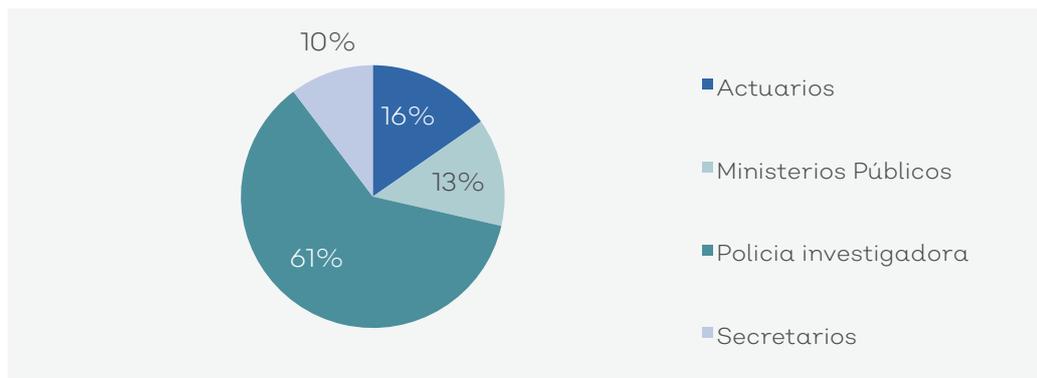


certificación. Es a partir de este trinomio que se da el éxito en los cambios normativos en virtud de que los operadores desarrollan nuevas y mejores habilidades.

De acuerdo con el reporte emitido por la Secretaría Técnica del Consejo de Implementación del Sistema de Justicia Penal (Segob, 2016a), entre 2013 y 2016 se aprobó a las entidades federativas un total de 1,500 proyectos, con lo que se capacitó a un total de 247 mil 403 operadores de los perfiles de jueces, agentes del ministerio público, defensores públicos, policías (en un solo perfil policías preventivos y de investigación), peritos, mediadores y conciliadores, personal del sistema penitenciario, administradores de salas, abogados particulares y asesor jurídico de víctimas.

La Dirección General del Instituto de Formación y Profesionalización informó que de 2011 a 2018, (Fiscalía del Estado, 2019) se impartieron cursos a 13,694 servidores públicos, entre agentes del ministerio público, secretarios, actuarios y policías investigadores.

Figura 1.22. Servidores públicos que estuvieron recibiendo una capacitación continua.



Fuente: elaboración propia con base en las cifras proporcionadas por la Dirección General del Instituto de Formación y Profesionalización (Fiscalía del Estado, 2019).

Como puede observarse en la figura 1.22, los policías investigadores y actuarios fueron los que mayor capacitación recibieron; capacitación que fue posible concretar con el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP), Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública en la vertiente Subsidio para la Policía Acreditada (SPA), Iniciativa Mérida, Fuerza Única (Funica) y el destinado por la Secretaría Técnica del Consejo de Implementación del Sistema de Justicia Penal (Setec), tal y como se observa en la tabla 1.6.



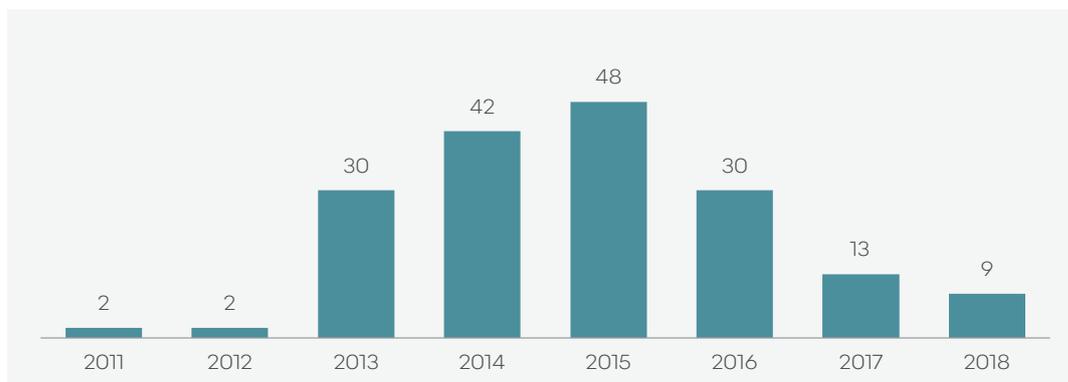
Tabla 1.6. Servidores públicos que fueron capacitados por año y el fondo con el cual se llevó a cabo.

Fondo	Servidores públicos capacitados
Recurso estatal 2013 - 2018	5,115
Setec 2013 - 2016	1,502
FASP 2011 - 2018	6,678
SPA 2015	161
Iniciativa Mérida 2016	5
Funica 2017	17
Otro 2017	206

Fuente: elaboración propia con base en las cifras proporcionadas por la Dirección General del Instituto de Formación y Profesionalización (Fiscalía del Estado, 2019).

La Dirección General del Instituto de Formación y Profesionalización del Estado de Jalisco, informó que con el presupuesto otorgado por el FASP de 2011 a 2018, se impartieron 176 cursos, tal y como se especifica en la figura 1.23

Figura 1.23. Número de cursos por año.

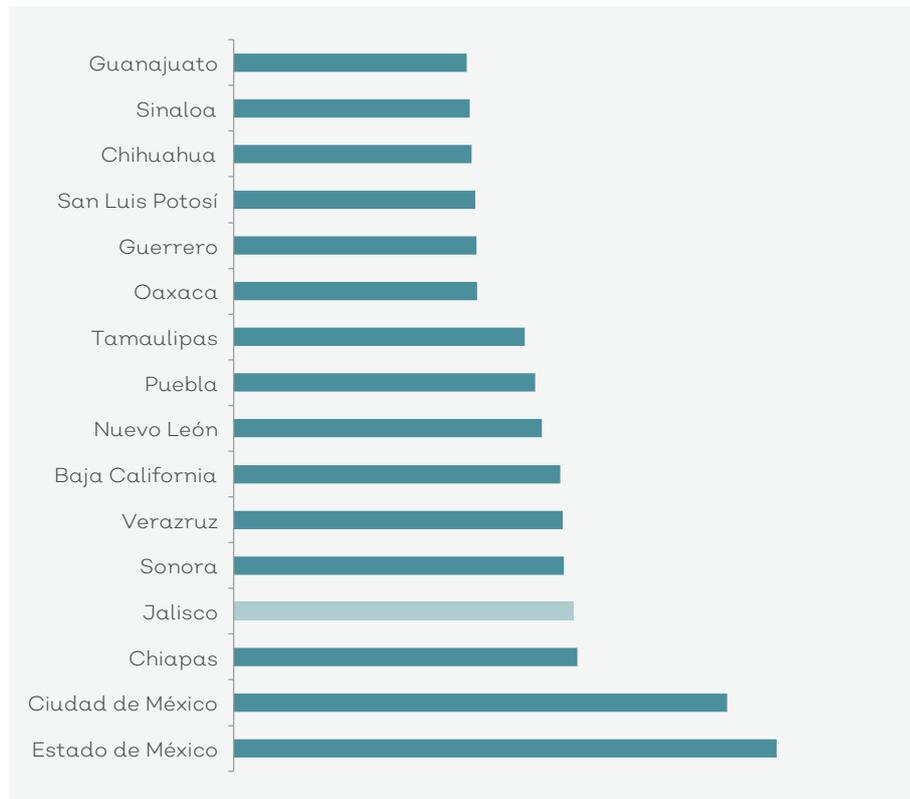


Fuente: elaboración propia con base en las cifras proporcionadas por la Dirección General del Instituto de Formación y Profesionalización de la (Fiscalía del Estado, 2019).

Para llevar a cabo estos proyectos en 2015 Jalisco recibió de la Secretaría Técnica del Consejo de Implementación del Sistema de Justicia Penal \$30,859,732.60, (Segob, 2016a) y en 2017 el Consejo Nacional de Seguridad Pública autorizó que los recursos del FASP se destinaran a la Implementación y Desarrollo del Sistema de Justicia Penal y Sistemas Complementarios, ocupando Jalisco el cuarto lugar de las entidades que recibió mayor presupuesto antecediéndolo el Estado de México, Ciudad de México y Chiapas (ver figura 1.24) (México Evalúa-Cidac, 2018).



Figura 1.24. Presupuesto de las Entidades en 2017 por el FASP.



Fuente: elaboración propia con base en las cifras publicadas por la revista Hallazgos 2017 (México Evalúa-Cidac, 2018).

El Instituto de Formación profesional de la Fiscalía General empleó \$9'977,769.81 del Fondo de Aportación a la Seguridad Pública de 2014 a 2018,¹⁰ tal y como se describe en la siguiente tabla.

Tabla 1.7. Presupuesto empleado del FASP 2014 – 2018.

2014	2015	2016	2017	2018
816,984	1'858,146	3' 319, 980	3' 330,589	652,069

Fuente: elaboración propia con base en las cifras proporcionadas por la Dirección General del Instituto de Formación y Profesionalización (Fiscalía del Estado, 2019).

Un tema pendiente ha sido el servicio profesional de carrera en el ámbito de la procuración de justicia, pues tal y como lo señala México Evalúa de la consulta que hicieran a las Fiscalías, de 25 entidades solo en 10 se ha puesto

¹⁰ Información proporcionada por la Dirección general del Instituto de Formación Profesional.



en marcha el servicio profesional de carrera, mientras que en el resto del país se encuentra reconocido en la ley y sin aplicación, como ocurrió en el caso de Jalisco en el 2017 (México Evalúa-Cidac, 2018).

Modernización y uso de las tecnologías

La Secretaría Técnica del Consejo de Implementación del Sistema de Justicia Penal de agosto de 2010 a marzo de 2011 los convenios de apoyo económico que se llevaron a cabo con la Procuraduría de Jalisco, se destinaron a la mejora de competencias y desarrollo de las habilidades de los ministerios públicos, secretarios, actuarios y policías investigadores.

En cuanto al empleo de tecnologías de la Información y la comunicación para la gestión institucional de la procuración de justicia en el estado, se utiliza el Sistema Informático de Gestión Integral (SIGI) a efecto de llevar un registro de las carpetas y la evolución procesal de las mismas, asimismo se cuenta con el Sistema Integral de Seguimiento de Expediente (SISE) en el que se realiza el registro nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias (MASC) con el que se da seguimiento al expediente que se apertura en razón a la solicitud de los involucrados a someterse a una salida alterna y que además tiene la finalidad de evitar que el señalado como responsable vuelva a hacer uso de esta salida alterna pues la propia Ley Nacional de Mecanismos Alternativos establece límites en el uso de salidas alternas, lo que fortalecerá de forma evidente la consolidación del NSJP de manera equilibrada.

Relación de problemas y potencialidades

Problemas

- Los delitos no son castigados (Impunidad).
- Alta percepción ciudadana sobre corrupción.
- Ineficientes acciones en materia de procuración de justicia.
- El personal no está capacitado para garantizar el respeto pleno de los derechos humanos en los procesos de justicia.
- Uso limitado de las salidas alternas y terminación anticipada en los procesos.
- Congestionamiento de casos pendientes de determinar en las áreas encargadas de la investigación.
- Desconocimiento general de la ciudadanía del uso de las salidas alternas y terminación anticipada de asuntos, lo que impide reconociendo los beneficios de esta herramienta en el NSJP.



- A pesar de existir con programas de capacitación no se ha concientizado sobre el análisis de los perfiles y habilidades del personal para efecto de fomentar un desarrollo constante y focalizarlos a un área determinada en la que se aprovechen al máximo.
- Se limita el uso de las herramientas informáticas a llenar registros y consultar datos.

Potencialidades

- Existencia de herramientas tecnológicas homologadas que permitan dar seguimiento a los asuntos.
- Existencia de áreas en las que se realizan actividades específicas.
- Programas específicos que procuran la profesionalización y capacitación del servidor público.
- Áreas determinadas que se encaminan a una actividad específica.
- Incremento del uso de las tecnologías para mayor control.



1.5 Impartición de justicia

Para las Naciones Unidas, el concepto de «estado de derecho» ocupa un lugar central para lograr una paz duradera, progreso y desarrollo económico sostenido. Lo refieren como el principio de que todos —desde el individuo hasta el propio Estado—deben ajustarse a leyes que se promulgan de forma pública.

La administración e impartición de justicia en el estado de Jalisco, tiene como objetivo prioritario el mantenimiento de la armonía y de la paz social. Las transformaciones tecnológicas que ocurren en la actualidad, tienen un impacto directo en las expectativas del sector social, empresarial y académico, con respecto a las instituciones de impartición de justicia y los servicios que brindan; por lo que se considera necesaria la transición digital del Sistema de Impartición de Justicia.

La función judicial en nuestra entidad se ejerce por instancias del Poder Judicial, aunque existen otros órganos con funciones jurisdiccionales que pertenecen al Poder Ejecutivo, como son la Junta Local de Conciliación y Arbitraje y el Tribunal de Arbitraje y Escalafón; además de los órganos constitucionales autónomos, que son el Tribunal de Justicia Administrativa y el Tribunal Electoral del Estado, que se rigen cada uno por sus propias bases constitucionales y Ley Orgánica.

El Poder Judicial en la entidad se conforma por el Supremo Tribunal de Justicia; los Juzgados de Primera Instancia, Especializados, Menores y de Paz, además de contar con el Consejo de la Judicatura (CJJ) y el Instituto de Justicia Alternativa del Estado, este último regulado por la Ley de Justicia Alternativa del Estado de Jalisco.

En el presente apartado se abordan los siguientes subtemas con el fin de explicar la situación que guarda la Impartición de Justicia en nuestro estado: Sistema de Justicia Penal; Coordinación de los operadores del Sistema de Justicia Penal; Justicia alternativa; Justicia laboral; Justicia familiar; Justicia integral para adolescentes y Justicia abierta.

Vinculación a la Agenda 2030: Objetivos de Desarrollo Sostenible
Objetivo 16. Paz, justicia e instituciones sólidas.
Objetivo 17. Alianzas para lograr objetivos.



Sistema de Justicia Penal

Con fecha 18 de junio de 2008, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF, 2016.) el decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mediante el cual se establecieron las bases del nuevo Sistema de Justicia Penal (SJP).

En el año 2016 entró en vigor en todo el país el SJP, y el 20 de junio de 2016 se publicó en el DOF, el Acuerdo entre los poderes de la unión para la consolidación del Sistema de Justicia Penal, mediante el cual se declaró concluida la fase de implementación del SJP y se determinaron las bases y criterios para apoyar financieramente a las entidades federativas en la etapa de «consolidación».

México Evalúa en su edición 2017 del estudio Hallazgos sobre el seguimiento y evaluación de la operación del SJP, considera que los esquemas institucionales de coordinación a nivel local son divergentes; ya que son pocos los estados que han instaurado un órgano de coordinación para la fase de consolidación, la mayoría, entre ellos Jalisco, conservan los esquemas de coordinación institucionales que se crearon para el proceso de implementación (órganos implementadores), y advierte que, el gran riesgo en esta etapa de consolidación del modelo acusatorio consiste en el «estancamiento» del SJP [...en otras palabras, en que se normalice una operación que aún es bastante inmadura...](México Evalúa-Cidac, 2018).

En dicho estudio, se presenta un ranking que permite realizar un análisis comparativo del avance de las entidades federativas desde tres perspectivas: a) el avance respecto a años anteriores; b) el avance respecto a las demás entidades federativas; y c) respecto a un estándar que se establece como una referencia realista acerca de un nivel de desarrollo ideal u óptimo que las entidades federativas deberían tener una vez que el Sistema de Justicia Penal Acusatorio ha sido implementado en su totalidad. Respecto a la medición de la tercera perspectiva, el estándar ideal u óptimo se estableció en 1,000 puntos; sin embargo, ni una sola entidad logró un puntaje mayor a 500, siendo Querétaro la mejor calificada, seguida de Guanajuato; mientras que Jalisco, ocupó la posición número 18 con 243 puntos, respecto de las 32 entidades evaluadas.

Coordinación de los operadores del Sistema de Justicia Penal

Los operadores principales son el Poder Judicial, Fiscalía, Procuraduría Social, Secretaría de Seguridad, Secretaría de Transporte, Instituto de



Justicia Alternativa, Instituto Jalisciense de Ciencias Forenses, policías municipales y Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas.

La coordinación y colaboración de los integrantes del Sistema Nacional de Seguridad Pública, con los poderes judiciales se encuentra reconocida en nuestro sistema legal como una de las atribuciones del Consejo Nacional de Seguridad Pública, o bien, en el ámbito local, del Consejo Estatal de Seguridad Pública; acciones que se identifican con el principio colaborador consistente en: «la obligatoria coordinación, cooperación, ayuda mutua y solidaridad de los poderes y órganos públicos independientes, en la concertación y ejecución de las políticas públicas y de estado, en la prevención y solución de sus conflictos, que involucren a la sociedad civil en su formulación, ejecución y fiscalización de sus estrategias, políticas, programas y proyectos; contributivo de un sub sistema político estadual unitario y a la vez descentralizado, de estructuras flexibles pero articuladas e incluso, más democrático y menos autoritario, propios de una sociedad abierta, horizontal y participativa» (Corrales R., 2012).

Lo anterior, con la finalidad de realizar estudios, formular lineamientos e implementar acciones que permitan alcanzar los fines de la seguridad pública; así como fortalecer las habilidades y experiencias de todos los operadores del Sistema de Justicia Penal Acusatorio, mediante las bases que se establezcan en el convenio de coordinación, cooperación o colaboración que al efecto se suscriba entre los operadores.

Justicia alternativa

El Nuevo Sistema de Justicia Penal contempla diversos mecanismos alternativos para la solución de conflictos sin necesidad de llevar a cabo un proceso judicial. Dada la carga de trabajo de los tribunales, los métodos alternos para la prevención y solución de conflictos representan una alternativa atractiva para que los involucrados alcancen, de forma voluntaria, acuerdos ahorrando esfuerzo, tiempo y recursos (Gobierno de Jalisco, 2016). Los mecanismos alternos contemplados son la negociación, la mediación, la conciliación y el arbitraje.

Durante 2017, se iniciaron 8,493 expedientes en los Centros de Justicia Alternativa, Mediación y Justicia Restaurativa del Estado de Jalisco, lo que representó una tasa de crecimiento anual del 27.4% entre el periodo 2014-2014. En el contexto nacional, en términos absolutos, en el 2017, Jalisco fue la octava entidad con mayor número de expedientes iniciados por justicia alternativa, muy por debajo de Guanajuato (37,703), entidad líder en este rubro (Inegi, 2017b).



Tabla 1.8. Expedientes iniciados por justicia alternativa, Jalisco 2014-2017.

Estado	2014	2015	2016	2017	Tasa de crecimiento (%)
Jalisco	4,105	2,963	5524	8,493	27.4

Fuente: elaboración propia con base en MIDE Jalisco: Expedientes iniciados por justicia alternativa.

A pesar de que a finales de 2018, en Jalisco se contaba con un total de 173 Centros públicos y privados (Gobierno de Jalisco, 2018) en los que operan los métodos alternos de solución de conflictos, uno de los principales problemas que afrontan, tanto los Métodos Alternativos de Solución de Conflictos (MASC), como el Instituto de Justicia Alternativa (IJA), es el desconocimiento general que los ciudadanos tienen sobre ellos. De acuerdo con el indicador Posicionamiento del IJA y conocimiento de los MASC en el estado, por cada mil habitantes, incluido en la Matriz de Indicadores de desempeño 2018 de IJA, solo 9.3 personas de cada mil tienen conocimiento de ellos (Instituto Jalisciense de Justicia Alternativa, 2018).

Justicia laboral

De forma histórica, México presenta un panorama problemático en el área de justicia laboral, misma que es la encargada de regular la convergencia de elementos indispensables para el desarrollo de condiciones de competitividad del país: el estado, el trabajo y el capital, (IMCO, 2015).

En el estado de Jalisco, entre el 2013 y 2017 se suscitaron de forma anual, en promedio, 23,850 conflictos de trabajo, de los cuales solo el 63.46% se resolvieron por año (Inegi, 2017c).

En cuanto a la incidencia al 2018 de los juicios laborales resueltos por cualquier vía, Jalisco sumó 11,745 juicios. Respecto a las huelgas estalladas en el estado en el periodo 2012-2017, el año 2015 muestra la menor incidencia con solo una huelga y la mayor incidencia se generó en el año 2016 con 10 huelgas estalladas, al 2017 el estado ocupa el segundo lugar a nivel nacional en este rubro con cuatro huelgas (Inegi, 2017c). En el mismo periodo el año en el que más huelgas se emplazaron fue el 2015 con 1,648 y el año que se registraron menos emplazamientos fue el 2016 con 1,155. Por último cabe señalar que durante 2018 se resolvieron 73,202 conflictos laborales fuera de juicio, es decir, se llegó a un acuerdo entre trabajador y patrón evitando llegar a una demanda (Gobierno de Jalisco, 2018).



Justicia familiar

El Derecho Familiar, es el conjunto de normas e instituciones jurídicas que regulan las relaciones personales y patrimoniales de los miembros que integran una familia, así como con terceros. Las resoluciones de controversias surgidas en el ámbito del Derecho de Familia son materia de la justicia familiar (Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Jalisco, 2019).

Uno de los principales problemas en la entidad es la excesiva carga laboral en los juzgados en materia familiar, generando rezago en el desahogo de los asuntos. En el Informe Anual de Labores 2018 del Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Jalisco, se reporta que en la entidad se cuenta con 16 jueces en materia familiar, mismos que en el año en mención dieron atención a 29,174 asuntos, es decir 1,824 casos por juez. En el mismo informe se señala que, de manera general a nivel nacional, el promedio es de 490 asuntos por juzgador (Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Jalisco, 2018).

En cuanto a violencia intrafamiliar, durante el año 2017 se registraron 9,524 denuncias por esta causa, lo que representa una disminución en términos absolutos de casi dos mil denuncias respecto al año previo. Sin embargo, durante el periodo 2012-2017, dichas denuncias presentaron una tasa de crecimiento anual cercana al 10%.

Tabla 1.9. Denuncias por violencia intrafamiliar, Jalisco 2012 – 2017.

Estado	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Tasa de crecimiento (%)
Jalisco	5,958	4,594	4,576	8,543	11,422	9,524	9.83

Fuente: elaboración propia con base en MIDE Jalisco: Expedientes iniciados por justicia alternativa.

Justicia integral para adolescentes

La justicia para menores debe tener un enfoque de derechos de la infancia, de reinserción social y de pleno desarrollo de su persona y capacidades (Unicef - México), es esta la premisa principal que orienta en Jalisco y a nivel nacional la justicia para los adolescentes a través de la Ley de Justicia Integral para Adolescentes del Estado de Jalisco y de la Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes.

A nivel nacional Jalisco ocupa el primer lugar en adolescentes en tratamiento externo con 2,075 adolescentes, de los cuales 193 son delitos del fuero federal y 1,882 del fuero común. Respecto a la población total



existente en 2018 en los centros para adolescentes, Jalisco se ubica en el sexto lugar con 128 adolescentes, todos por delitos del fuero común. El estado de Nuevo León presenta la mayor incidencia con 545 adolescentes. Jalisco al 2018 cuenta solo con dos centros de tratamiento para adolescentes. Lo anterior de acuerdo con cifras del Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales.

Según datos del mismo Censo, Jalisco es la quinta entidad en México con mayor proporción de adolescentes en reinserción social (313), de los cuales 168 se encuentran estudiando, 20 recibiendo capacitación y 115 ejerciendo alguna actividad ocupacional.

Respecto a los delitos registrados para los adolescentes, Jalisco es la octava entidad con mayor incidencia al 2018, contando con 1,236 delitos registrados (5 en el sistema escrito y 1,231 en el sistema oral); entre los delitos registrados destacan 288 lesiones, 247 abusos sexuales, 122 robos a vehículos, 71 amenazas, 67 robos a negocios, 66 robos simples y 66 posesión simple de narcóticos; la Ciudad de México se encuentra a la cabeza con 7,397 delitos registrados, esto conforme al Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal.

Por último, cabe destacar que Jalisco ha mantenido una constante y significativa disminución en cuanto a la población en los centros para adolescentes desde el año 2011 al pasar de 1,077 adolescentes en tratamiento a solo 128 en el año 2018, y un incremento respecto a los adolescentes en tratamiento externo al pasar de 308 en 2011 a poco más de dos mil adolescentes en tratamiento externo en 2018, situación que podría denotar un cambio en la forma de impartir justicia para los adolescentes.



Figura 1.25. Población en los centros para adolescentes y en tratamiento externo en Jalisco, 2011-2018.



Fuente: elaboración propia con base en el Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales, 2018

Justicia administrativa

La justicia administrativa, es el procedimiento que se sigue ante un Tribunal u Órgano Jurisdiccional, para resolver las controversias que puedan existir entre particulares y la administración, se origina de la administración pública, que al llevarse ante los órganos competentes le otorga la legitimación.

El Tribunal de Justicia Administrativa del Estado del Estado de Jalisco, dotado de plena autonomía para impartir justicia, es de observar que en sus seis Salas Unitarias y la Sala Superior, dirime las controversias suscitadas entre la administración y los particulares, sin embargo, se intenta contrarrestar la enorme demanda que existe en cada una de las Salas, viéndose en la imperiosa necesidad de que los servidores públicos que laboran en el referido Tribunal, tengan bajo su responsabilidad una demanda excesiva de juicios, por lo que se requiere contemplar un aumento de capital humano, material y financiero.

Conforme a información del Tribunal de Justicia Administrativo de Jalisco se tiene que en el año 2010 se ingresaron 2,158 asuntos y para el año 2018 fueron 16,195 demandas lo que representa un incremento en el trabajo jurisdiccional del 650%.

Por otra parte, a nivel nacional Jalisco se ubica en la tercer posición con el mayor número de demandas recibidas al año en materia administrativa con 15,299 solo por debajo del Estado de México y la Ciudad de México; de igual manera Jalisco ocupa el segundo lugar en el país respecto al número de demandas atendidas por servidor público 147, siendo el Estado de México el primer lugar con 148 demandas por servidor público; el tercero sitio lo ocupa Sinaloa con 89 asuntos por servidor (Infomex, 2016).



Tabla 1.10. Jueces y asuntos en los diferentes juzgados del estado de Jalisco, 2018.

Juzgado		Jueces	Asuntos
Civil		33	25,049
Mixto		24	15,394
Familiares		16	29,174
Mercantiles	Tradicional	11	43,604
	Oral	10	3,428
	Total	21	47,032
Penales	Penal	18	1,334
	Penal Mixto	24	100
	Adolescentes	6	41
	Total	48	1,475
Ejecución de penas		4	2,237
Total sin ejecución de penas		118	118,124

Fuente: Informe Anual de Labores 2018 Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Jalisco

Al respecto de los juzgados de control y juicio oral del estado de Jalisco cabe señalar, que tanto las carpetas de investigación judicializadas como las audiencias celebradas se han incrementado a más del doble sus cifras entre 2017 y 2018; por su parte las ordenes de aprehensión registraron una tasa de crecimiento del 241% y los detenidos, imputados y las medidas cautelares presentaron un crecimiento de más del 120% en los tres casos, todo lo anterior con el incremento de solo un juez más.

Tabla 1.11. Juzgados de control y juicio oral del estado de Jalisco, 2017-2018.

Concepto	2017	2018
Número de jueces	55	56
Número total de carpetas de investigación judicializadas	9,908	23,858
Número total de audiencias celebradas	15,068	41,591
Número total de carpetas recibidas por incompetencia	38	109
Número total de carpetas enviadas por incompetencia	39	73
Resoluciones		
Orden de aprehensión	822	2,808
Orden de cateo	61	504
Orden de comparecencia	187	291
Datos conservados	179	358
Toma de muestra	76	141
Orden de aprehensión solicitada en audiencia	15	73
Orden de comparecencia solicitada en audiencia	2	83
Ratificación de medida de protección urgente	166	554
Detenidos	3,291	8,535
Imputados	4,046	9,046
Medidas cautelares	3,383	7,582

Fuente: Informe Anual de Labores 2017 y 2018 Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Jalisco



En cuanto a la confianza ciudadana, según la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (Envipe), (Inegi, 2018a). Jalisco es la sexta entidad con mayor porcentaje de población que percibe a los jueces como corruptos con 70%, solo debajo de la Ciudad de México, quien ocupa el primer lugar con 78%, México, Tlaxcala, Michoacán y Puebla; situación que insta de manera urgente a plantear estrategias efectivas para mejorar la percepción ciudadana respecto de la principal autoridad en la impartición de justicia.

Al interior del estado la situación del porcentaje de población que percibe a los jueces como corruptos ha mantenido un comportamiento al alza, pasando de 67.4% en 2012 a 70.1% en 2018, cifras que revelan falta de confianza de los ciudadanos en sus autoridades de impartición de justicia.

A nivel nacional en la Envipe, Jalisco al 2018 ocupa el lugar 16 respecto al porcentaje de población que considera a los ministerios públicos y procuradurías como corruptas, a nivel estatal el mayor porcentaje (68.2%) se alcanzó en el año 2013 y el menor porcentaje (60.3%) se logró en 2016, el dato más reciente correspondiente al 2018(63.0%), sigue siendo un porcentaje considerable.

Por último, la posición de Jalisco en el Subíndice Sistema de Derecho Confiable y Objetivo del Índice de Competitividad, IMCO; el cual entre otras cosas considera la imparcialidad de jueces, la calidad institucional de la justicia, la duración de procedimientos mercantiles, la eficiencia en la ejecución de sentencias y la ejecución de contratos; mejoró al pasar de ocupar la posición veintiséis en 2012, a la veintitrés en el año 2016, lo que implica un avance, aunque no suficiente, en la eficiencia de impartición de justicia en Jalisco.

Justicia electoral

El Tribunal Electoral del Estado de Jalisco, como órgano garante de la democracia en el estado y cuya función principal es conocer y resolver los medios de impugnación previstos en la legislación aplicable a la materia electoral, tuvo en el proceso electoral 2017-2018, una gran carga de trabajo, y al ser los principios de certeza, imparcialidad, objetividad, legalidad y probidad, rectores de la función electoral, sabedores de la obligación y relevancia de la transparencia en la rendición de cuentas, lo que se ha cuidado de manera primordial.

En atención a lo anterior, en el pasado proceso electoral fueron interpuestos ante el Tribunal Electoral un total de 422 medios de impugnación, de los cuales corresponden 199 a juicios para la protección de



los derechos político-electorales del ciudadano (JDC), 43 a recursos de apelación (RAP); 102 a juicios de inconformidad (JIN), 8 a asuntos generales (AG), 5 a recursos de revisión (REV), 56 a procedimientos sancionadores especiales (PSE) y 9 a procedimientos especiales para dirimir los conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Electoral y sus servidores (PEIE).

Es importante resaltar la efectividad de las resoluciones emitidas por este órgano jurisdiccional, que fue de un 90% resultante de la suma de las sentencias no impugnadas a nivel federal, más las confirmadas o desechadas por las diversas Salas Regional Guadalajara y Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

A la Presidencia del Tribunal Electoral le corresponde la representación legal de la institución, así como la vigilancia, funcionamiento y en general la conducción de la administración, lo cual se ha llevado a cabo con estricto apego a las citadas obligaciones.

En la actualidad, se tienen signados una serie de convenios de colaboración interinstitucional a través de la representación del Magistrado Presidente y por medio del Instituto de Investigaciones y Capacitación Electoral del propio Tribunal Electoral, en materia académica.

Además, se encuentra publicada en sus versiones impresa y web vía internet la revista Justicia y sufragio, revista especializada en derecho electoral número 19, presentada ante las autoridades electorales de la Federación y la Entidad, académicos y los autores de los trabajos de investigación ahí compilados, así como a la ciudadanía en general.

Por último, para transparentar la labor jurisdiccional y administrativa se realizaron de manera constante diversas acciones, en el portal web de la institución (www.triejal.gob.mx) encaminadas a lograr un Tribunal Electoral abierto y cercano a la ciudadanía.

Relación de problemas y potencialidades

Problemas

- Ineficientes acciones de justicia en materia de impartición de justicia.
- Rezago en la fase de consolidación del modelo acusatorio.
- Rezago en la transición digital del SJP.
- Divergencia en la coordinación de los órganos operadores del SJP.
- Alta percepción de corrupción de la ciudadanía en las autoridades judiciales.
- Excesiva carga laboral por parte de los funcionarios del Poder Judicial.



- Excesiva carga laboral de asuntos en el Tribunal de Justicia Administrativa.
- Alta incidencia de delitos cometidos por adolescentes.
- Tendencia de crecimiento en denuncias por violencia intrafamiliar.
- Desconocimiento general de los ciudadanos sobre los Métodos Alternativos de Solución de Conflictos y de las funciones del Instituto de Justicia Alternativa.

Potencialidades

- Contar con un Plan de transición digital.
- Incremento en el uso de tratamientos externos para adolescentes imputados.
- Justicia integral para adolescentes con enfoque de reinserción social.
- Marco jurídico que enmarca los derechos y regula las relaciones familiares.
- Tendencia creciente de los Método Alternativos de Solución de Conflictos.
- Crecimiento de la infraestructura para operar los métodos alternos de solución de conflicto.



1.6 Reinserción social

De acuerdo con lo previsto en el artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, todas las personas gozan de los derechos humanos reconocidos en ella y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que la propia Constitución establece.

Lo anterior, incluye a las personas privadas de la libertad, procesadas o sentenciadas por la comisión de una conducta delictiva; en ese sentido, el artículo 18 Constitucional establece que el sistema penitenciario se organizará sobre la base del respeto a los derechos humanos, del trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte como medios para lograr la reinserción del sentenciado a la sociedad y procurar que no vuelva a delinquir.

De conformidad a tales obligaciones constitucionales que establece; el sistema penitenciario, se organizará sobre la base del respeto a los derechos humanos¹¹, de igual forma las facultades y atribuciones contenidas en la Ley Nacional de Ejecución Penal, en este sentido las principales obligaciones constitucionales para el sistema penitenciario son procurar la reinserción, de la persona sentenciada a la sociedad y procurar que no vuelva a delinquir¹².

La Ley Nacional de Ejecución Penal, define la Reinserción social, como la restitución del pleno ejercicio de las libertades tras el cumplimiento de una sanción o medida ejecutada con respeto a los derechos humanos.

De igual forma otro concepto de reinserción se encuentra en lo que establece Velázquez, J., (2012) el cual describe la reinserción social como: «Volver a encauzar al hombre delincuente dentro de la sociedad que lo vio cometer un delito. Siendo, en efecto, el comportamiento criminoso, la consecuencia de un desajuste social del individuo; una forma de reacción a los esquemas y valores de la sociedad, a la cual el delincuente pertenece, y que no logra aceptar o asimilar; la reinserción va dirigida a obtener que el reo se haga responsable de sí mismo y hacia la sociedad a través del logro, sea de un mayor conocimiento de sus deberes y una mayor capacidad de

¹¹ <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 18, párrafo segundo.

¹² <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>. Ley Nacional de Ejecución Penal, artículo 14.



resistencia a los estímulos criminosos, sea al reconocimiento de su culpabilidad o los errores cometidos en el pasado».

En tanto para la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en su Recomendación General no. 30/2017, Sobre condiciones de autogobierno o cogobierno en los centros penitenciarios de la república mexicana, establece en los puntos 30 y 31 de observaciones que el proceso de reinserción social puede darse solo cuando se cuenta con un marco normativo adecuado, una situación que atiende el tema de los recursos humanos en las prisiones a la altura de su misión y, por último, con las instalaciones que garanticen de forma permanente la seguridad de las personas, así como condiciones de vida digna al interior de los centros penitenciarios, sea cual fuere su situación jurídica. De ahí que el objetivo de la reinserción social no sea solo un concepto imaginario previsto en la Constitución Federal y en los tratados internacionales, El principio de reinserción social es un mandato, cuyo cumplimiento significa aprovechar el tiempo de las personas privadas de la libertad, para que puedan desarrollar capacidades y actitudes, aprender un oficio y trabajar desarrollándose en actividades educativas y deportivas CNDH, (2017), por lo anterior la reinserción social es un conjunto de actividades, a las cuales está obligada la autoridad penitenciaria.

Vinculación a la Agenda 2030: Objetivos de Desarrollo Sostenible
Objetivo 16. Paz, justicia e instituciones sólidas.

Preuención de la reincidencia

De igual forma la reincidencia es un problema social que aqueja a la población en general y vulnera la credibilidad de las instituciones que imparten la justicia. Algunos de los factores que influyen a esta reincidencia delictiva son los altos índices de impunidad que existen en el país, así como la ruptura de las relaciones familiares de los convictos debido a su situación delictiva.

La reincidencia significa cometer la misma acción dos o más veces teniendo la oportunidad de hacerlo. Desde el punto de vista de la ley penal, hay reincidencia siempre que el condenado por sentencia ejecutoria dictada por cualquier tribunal de la República o del extranjero, cometa un nuevo delito, si no ha transcurrido, desde el cumplimiento de la condena o desde el



perdón de la misma, un término igual al de la prescripción de la pena, salvo las excepciones que establezca la ley.

Situación actual del Sistema Penitenciario Nacional

El sistema penitenciario durante años estuvo enfocado en la privación de la libertad como castigo y fue hasta fechas recientes que el mandato constitucional lo encaminó a la reinserción social. Es un eslabón sustancial en el proceso de seguridad pública y uno de los más criticados por el rezago y estado de crisis que en él permanece. La evidencia muestra que elementos como la sobrepoblación penitenciaria y la reincidencia delictiva continúan siendo prevalentes en los centros penitenciarios del país.

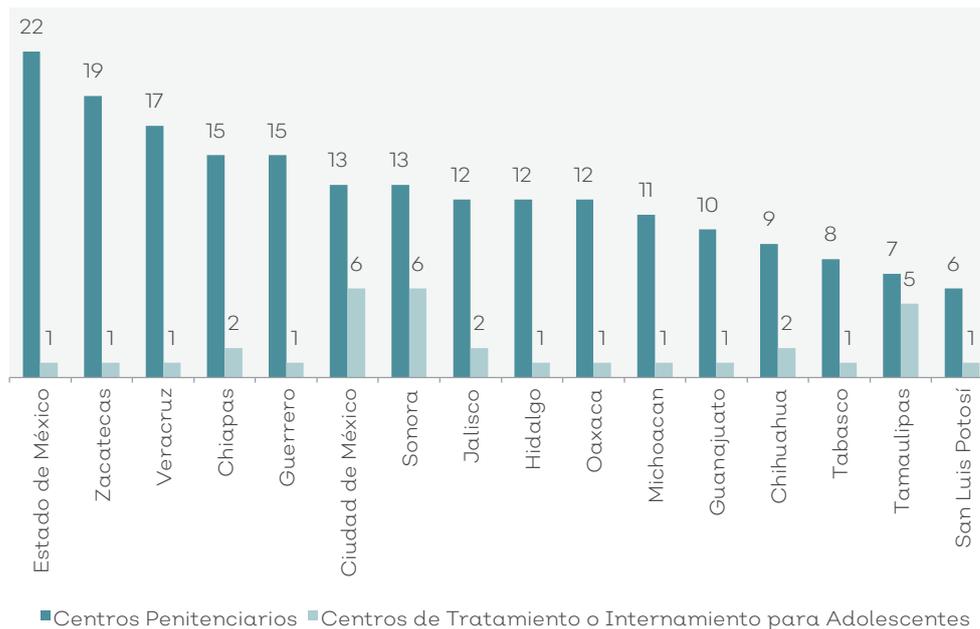
En el año 2016 se publicó la Ley Nacional de Ejecución Penal en el Diario Oficial de la Federación (DOF, 2016), la cual se encarga de vigilar y regular los centros penitenciarios instalados dentro del territorio nacional y tiene por objeto: establecer las normas que deben de observarse durante el internamiento por prisión preventiva, en la ejecución de penas y en las medidas de seguridad impuestas como consecuencia de una resolución judicial; así como, establecer los procedimientos para resolver las controversias que surjan con motivo de la ejecución penal, y regular los medios para lograr la reinserción social.

Respecto a su estructura, el sistema penitenciario mexicano está a cargo de dos ámbitos de gobierno: federal y estatal. A nivel federal, la institución competente de organizar y administrar los Centros Federales de Readaptación Social (Cefereso) es el Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención Social y Readaptación Social (OADPRS) que depende de forma directa de la Comisión Nacional de Seguridad y esta a su vez, forma parte de las unidades y órganos administrativos de la Secretaría de Gobernación. En tanto que en el ámbito estatal, los gobiernos de las entidades federativas también han designado a distintas autoridades penitenciarias para cumplir con esta función (Inegi, 2017).

Según el Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales (CNGSPSPE), (Inegi, 2018) reportó para 2017 que respecto a la infraestructura penitenciaria de las administraciones públicas estatales, el estado de Jalisco cuenta con 12 centros de reclusión para adultos y 2 centros de internamiento para adolescentes. Las entidades de Hidalgo y Oaxaca cuentan con la misma cantidad de centros penitenciarios pero cuentan con solo poseen un Centro de tratamiento o internamiento para adolescentes (ver figura 1.26).



Figura 1.26. Infraestructura penitenciaria de las administraciones públicas, entidades seleccionadas, 2017.



Fuente: elaboración propia con base en el Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2018 (CNGSPSPE), (Inegi, 2018).¹³

Para Jalisco la muestra de la población de 18 años y más privada de la libertad en Centros Penitenciarios, municipales, estatales y federales era de 16,014 personas de los cuales el 96.4% son hombres y el 3.6% son mujeres en el año 2016. Así también, el 37.1% tenía entre 30 y 39 años de edad, este valor era mayor al promedio nacional (35.3%) y un importante 33.0% eran jóvenes entre los 18 y 29 años según la Encuesta Nacional de Población Privada de su Libertad (Enpol) (Inegi, 2016b).

¹³https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/cngspspe/2018/doc/cngspspe_2018_resultados.pdf Recuperado el 2 de abril de 2019.



Figura 1.27. Distribución porcentual de la población privada de la libertad por rango de edad, Jalisco y República Mexicana, 2017.



Fuente: elaboración propia con base en la Encuesta Nacional de Población Privada de su Libertad (Enpol) (Inegi, 2016).¹⁴

Entre las características de la población privada de su libertad, se puede destacar que el 94.3% de la población sabía leer y escribir y 74.3% contó con estudios de educación básica, esto es, preescolar, primaria, secundaria o carrera técnica con secundaria terminada muy similar al promedio nacional de 72.1 puntos porcentuales.

Figura 1.28. Distribución porcentual de la población privada de la libertad por nivel educativo Jalisco y República Mexicana, 2017.



Fuente: elaboración propia con base en la Encuesta Nacional de Población Privada de su Libertad (Enpol) (Inegi, 2016).

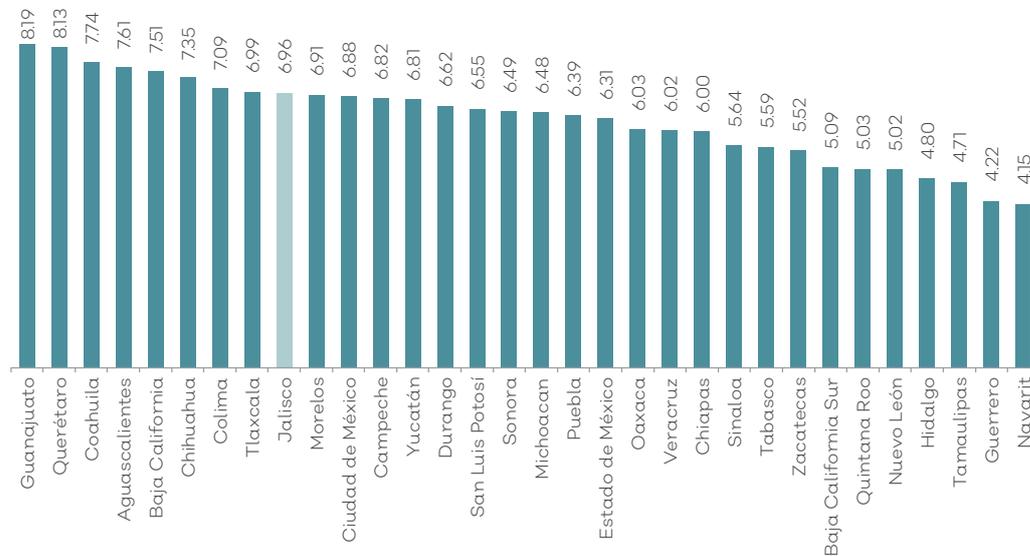
Además, según el Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, (CNDH), el cual tuvo por objetivo

¹⁴ <https://www.inegi.org.mx/programas/enpol/2016/> Recuperado el 4 de abril de 2019.



verificar el grado de cumplimiento de las condiciones de internamiento de las personas privadas de su libertad, en el marco de la protección y el respeto a los derechos humanos (CNDH, 2017). Como puede observarse en la figura 1.29, el estado de Jalisco obtuvo una calificación de 6.96 de una escala de 10, siendo los estados de Guanajuato y de Querétaro los mejor evaluados con una nota de 8.19 y 8.13 respectivamente, la calificación promedio nacional es de 6.30.

Figura 1.29. Calificación Centros Estatales (Cereso), entidad federativa, República Mexicana, 2017.



Fuente: elaboración propia con base en el Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, (CNDH, 2017).¹⁵

En dicha evaluación de la CNDH al estado de Jalisco, se detectó que es importante prestar atención a los siguientes aspectos:

- La integridad de personal del interno
 - Sobrepoblación.
 - Hacinamiento.
 - Insuficiencia de programas para la prevención y atención de incidentes violentos.
 - Falta de prevención de violaciones a derechos humanos y de atención en caso de detección.

¹⁵ http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/sistemas/DNSP/DNSP_2017.pdf Recuperado el 2 de abril de 2019.



- Estancias dignas
 - Inexistencia o deficientes condiciones materiales e higiene del área médica
- Condiciones de gobernabilidad
 - Insuficiencia de personal de seguridad y custodia.
 - Deficiencias en el procedimiento para la imposición de las sanciones disciplinarias.
 - Ejercicio de funciones de autoridad por parte de personas privadas de la libertad (autogobierno/cogobierno).
 - Presencia de actividades ilícitas.
 - Inexistencia de cobros (extorsión y sobornos).
- Reinserción social del interno
 - Deficiente separación entre procesados y sentenciados.
- Grupos de internos con requerimientos específicos
 - Insuficiencia en los programas para la prevención de adicciones y desintoxicación voluntaria.

En cuanto a la población privada de la libertad reincidente en Jalisco, se puede observar que según Inegi, (2016), el 64.2% con antecedentes penales fue sentenciada por el delito de robo la última vez que fue juzgada penalmente, mientras que el 13.2% fue procesada por posesión ilegal de drogas (un informante pudo haber sido sentenciado de forma previa por más de un delito) (ver figura 1.30).

Figura 1.30. Principales delitos por los que fue sentenciada la población privada de la libertad la ocasión inmediata anterior a su actual reclusión, Jalisco y República Mexicana, 2016.



Fuente: elaboración propia con base en la Encuesta Nacional de Población Privada de su Libertad (Enpol) (Inegi, 2016b). *Robos incluye: Robo de vehículo, Robo a casa habitación, Robo a negocio, Robo a transeúnte en la vía pública, Robo de autopartes y Otro tipo de robo.

Por ello, la Dirección General de Reinserción Social preocupada por los grupos vulnerables como lo es la población penitenciaria, ha tomado acciones y ha implementado políticas públicas que favorecen los

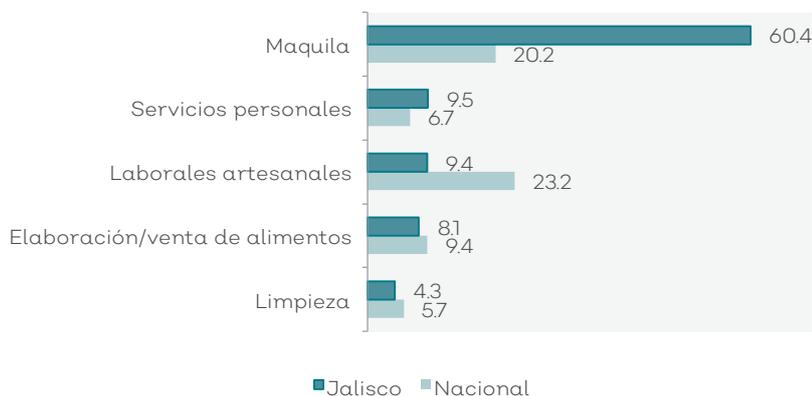


programas en pro de las personas que son dejadas en libertad, fortaleciendo su no reingreso a las penitenciarías del estado. Entre las más importantes se encuentran:

- Brigadas jurídicas para la propuesta de beneficios de pre libertad.
- Creación del programa de clasificación penitenciaria.
- Creación del programa de traslados por medidas especiales de seguridad:
 - Fortalecer las unidades de supervisión y medidas cautelares.
 - Implementar modelos de reinserción social en reclusión y en libertad.

En el estado, según (Inegi, 2016b) el 85.6% de la población que se encontró privada de la libertad en 2016 realizó alguna actividad laboral en el Centro Penitenciario muy superior al promedio nacional que registro el 71.1%. De ella, 50.4% llevó a cabo tareas de maquila; el 9.5% realizó actividades de servicios personales los cuales incluye labores de lavado y planchado, limpieza de zapatos, aseo de celdas, corte de pelo, entre otros, por último, el 9.4% hizo labores artesanales, esto es, quienes elaboraban objetos a mano o solo con la ayuda de herramientas manuales y comercian sus productos sin algún intermediario (ver figura 1.31).

Figura 1.31. Porcentaje de población privada de la libertad por principales actividades laborales Jalisco y República Mexicana, 2016.



Fuente: elaboración propia con base en la Encuesta Nacional de Población Privada de su Libertad (Enpol) (Inegi, 2016).

Para el sistema penitenciario, los procesos de reinserción social que se realizan al interior de los centros de reclusión son medulares para que las personas privadas de su libertad cuenten con un plan de actividades de acuerdo lo que establece la Ley Nacional de Ejecución Penal.



En este sentido, según la misma fuente, (Inegi, 2016b) apenas el 28.8% de la población reclusa en el estado durante 2016 se inscribió en programas educativos, poco menos del promedio nacional (31.3%). De aquellas personas que no se inscribieron, 39.6% no tuvo interés en seguir estudiando, y 22.3% declaró que no tenía tiempo. A nivel nacional destaca el motivo de que no se le permitió.

Figura 1.32. Porcentaje de población privada de la libertad por principales razones para no inscribirse a algún programa educativo, Jalisco y República Mexicana, 2016.



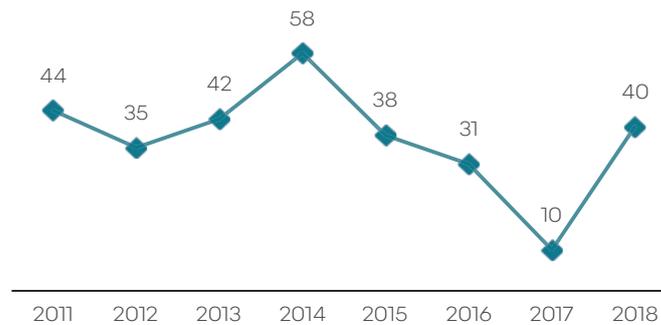
Fuente: elaboración propia con base en la Encuesta Nacional de Población Privada de su Libertad (Enpol) (Inegi, 2016).

Como parte la estructura de la Dirección General Reinserción Social en Jalisco cuenta con la Comisaria de Atención a Liberados y Preliberados, quienes dan seguimiento a las medidas cautelares que dictan los Jueces a personas sujetas a proceso penal en libertad, de igual forma la Comisaria brinda atención a los sujetos al acompañamiento en su proceso de reintegración a la sociedad.

Entre otros, se tiene el programa «Bolsa de trabajo formal», cuyo objetivo es atender las necesidades básicas de la reintegración al área laboral, por lo que se puede observar que en los últimos 8 años se han integrado al mencionado programa un promedio de 37 personas anualmente (ver figura 1.33).



Figura 1.33. Personas colocadas con trabajo, Jalisco 2011-2018.



Fuente: elaboración propia con base en datos de la Comisaría de Atención a Liberados y Preliberados, (CALP, 2019).

Por la parte de los apoyos que brinda la Comisaría, como seguimiento a las personas puestas en libertad al año 2018 se brindaron casi once mil servicios. Sobre todo, en materia educativa un total de 3,408; los servicios psicológicos ocuparon el segundo lugar con 3,162; en seguida se encuentran los de trabajo social que sumaron 2,728 y, por último, los servicios en materia de atención médica con un total de 1,468 canalizados hacia otras dependencias de apoyo como lo son el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF), instituciones educativas, médicas y de formación para el trabajo.

Relación de problemas y potencialidades

Problemas

- Baja coordinación entre dependencias de los distintos órdenes de gobierno, para fortalecer los programas de reinserción social.
- Falta de un diagnóstico Integral del Sistema Penitenciario Estatal.
- Una adecuada Armonización Normativa (reglamentos, manuales) que contenga una reestructuración organizacional.
- Fortalecimiento de la Comisión Intersecretarial del Sistema Penitenciario (Corresponsabilidad).
- Falta un programa integral para la generación de información estadística desde el eje de transparencia.
- Alto índice de sobrepoblación dentro de los centros de reclusión del estado de Jalisco.
- Bajo avance la implementación del nuevo Sistema Penitenciario.
- Bajo grado de certificación y profesionalización del personal penitenciario dependiente del sistema penitenciario estatal.



Potencialidades

- Elaboración de un diagnóstico Integral del Sistema Penitenciario Estatal.
- Propuesta de un marco normativo alineado a la Ley Nacional de Ejecución Penal (reglamentos, manuales) que contenga una reestructuración organizacional.
- Continuidad de la Comisión Intersecretarial del Sistema Penitenciario (Corresponsabilidad).
- Creación de un programa integral para la generación de información estadística, desde el eje de transparencia.
- Disminución de la sobrepoblación para fortalecer las condiciones de gobernabilidad en los centros de reclusión con la creación de módulos especiales, sistemas de clasificación y procedimientos disciplinarios.
- Poner en marcha el programa rector de profesionalización que incentiva el servicio civil de carrera, la certificación y profesionalización del personal penitenciario dependiente del sistema penitenciario estatal.



1.7 Protección civil

La protección civil representa la participación solidaria y participativa que prevé la coordinación de los sectores público, privado y social; y cuyo fin es el de crear un conjunto de disposiciones, planes, programas, estrategias, mecanismos y recursos para estar en posibilidad de aplicar las medidas necesarias para salvaguardar la vida e integridad de la población, sus bienes; la infraestructura, la planta productiva y el medio ambiente de los riesgos tanto de origen natural como de los originados por el hombre. (Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, 2014)

La actualización y modificación llevada a cabo en la DOF (2012) introdujo el concepto de la Gestión Integral de Riesgos, el cual es un conjunto de acciones encaminadas a la identificación, análisis, evaluación, control de riesgos, considerándolos por su origen multifactorial, y en un proceso permanente de construcción, que involucra a los tres niveles de gobierno, así como a los sectores de la sociedad, lo que facilita la realización de acciones dirigidas a la creación e implementación de políticas públicas, estrategias y procedimientos integrados al logro de pautas de desarrollo sostenible, que combatan las causas estructurales de los desastres y fortalezcan las capacidades de resiliencia de la sociedad.

Vinculación a la Agenda 2030: Objetivos de Desarrollo Sostenible
Objetivo 16. Paz, justicia e instituciones sólidas.
Objetivo 17. Alianzas para lograr objetivos.

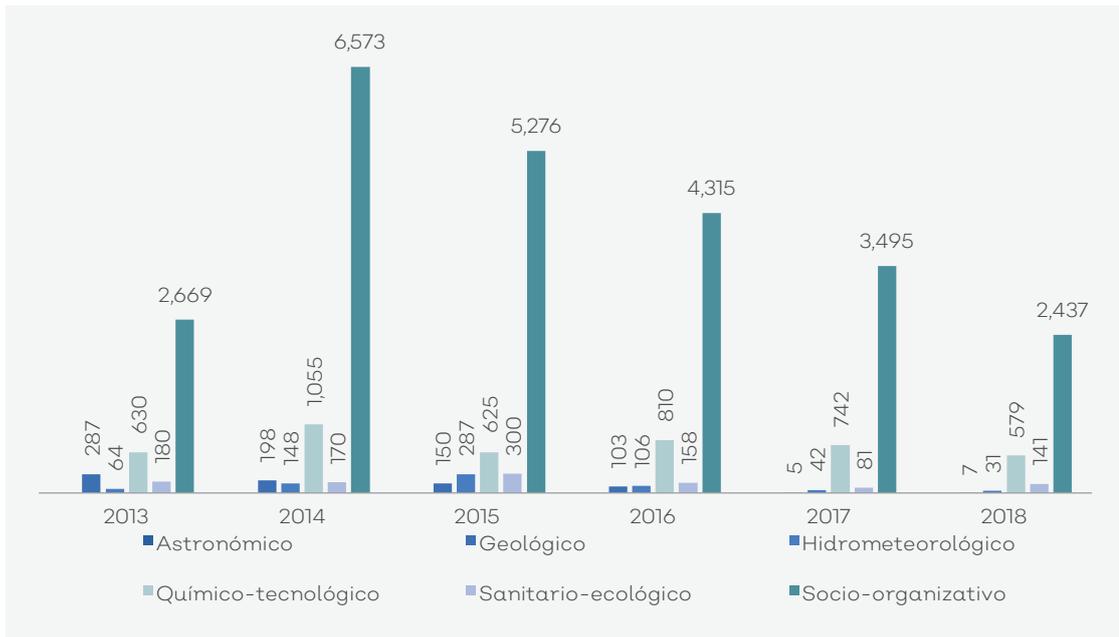
Análisis de la presencia de agentes perturbadores

El estado de Jalisco se encuentra expuesto a agentes perturbadores, algunos de ellos podrían causar daños considerables, tal es el caso de una erupción del volcán El Colima o la probabilidad de sismos en prácticamente todo el territorio e incluso la posibilidad de un tsunami en la costa.

En la figura 1.34 se puede observar el desglose de servicios atendidos por la Unidad Estatal de Protección Civil y Bomberos de Jalisco, en el periodo comprendido entre los años 2013 a 2018 (Unidad Estatal de Protección Civil, 2018), y del cual se observa, entre otras cosas, una tendencia reductiva, lo que refuerza el sentido de que las acciones llevadas a cabo, van por el camino adecuado; de igual manera se nota que los 2 fenómenos perturbadores con mayor incidencia son los socio-organizativos y químico-tecnológicos, ambos de origen antrópico.



Figura 1.34. Atención de emergencias por agentes perturbadores presentados de 2013 a 2018 en el estado de Jalisco.



Fuente: elaboración propia con base en las cifras de la Base de Datos de la Jefatura de Monitoreo y Alertamiento de Fenómenos Perturbadores de la Unidad Estatal de Protección Civil y Bomberos de Jalisco.

Por otro lado, debido a los cambios en las temperaturas, las precipitaciones y los niveles del mar, entre otros factores, el cambio climático global ya está modificando los niveles de amenaza y exacerbando el riesgo de desastres. Esta situación, genera los fenómenos que representan el mayor impacto anual en cuanto a daños y costos socioeconómicos, siendo aquellos que se presentan durante la temporada de lluvias, como lo son: los ciclones tropicales y sus subsecuentes inundaciones (fluviales y pluviales). En la figura 1.35 se puede apreciar que, en el año 2018, se emitieron 8 declaratorias de emergencia, siendo lo totalidad de estos eventos originados por agente perturbador del tipo hidrometeorológico (Gobierno del Estado de Jalisco, 2018a).¹⁶

¹⁶ <https://periodicooficial.jalisco.gob.mx/periodicos/periodico-oficial>.



Figura 1.35. Declaratorias de Emergencia en el estado de Jalisco 2016 – 2018.



Fuente: elaboración propia con base en archivo de la Unidad Estatal de Protección Civil

Zonas vulnerables

Los municipios sin ventajas comparativas en el desarrollo económico se enfrentan a un mayor número de riesgos debido a los bajos niveles de inversión en infraestructura para la reducción de riesgos, a modo de ejemplo hay que observar la tabla 1.12, en el cual se observa la cantidad de obras de infraestructura hidráulica y de saneamiento finalizadas tales como construcción de colectores, redes de alcantarillado, redes de agua potable, construcción y rehabilitación de plantas de tratamiento de aguas residuales (Monitoreo de Indicadores para el Desarrollo (MIDE), s.f.), las cuales representan una mínima parte de la necesidad para la reducción de riesgos.

Tabla 1.12. Cantidad de obras de Infraestructura Hidráulica y Saneamiento finalizadas en el estado de Jalisco.

2013	2014	2015	2016	2017	2018
4	69	64	45	80	33

Fuente: elaboración propia con base en MIDE Jalisco: Obras concluidas de infraestructura hidráulica y de saneamiento (2019).

De manera habitual, los planes de desarrollo urbano son concebidos con la mínima consideración hacia las amenazas presentes en el entorno, lo que genera nuevos patrones de riesgo. La continua valoración errónea de los riesgos genera que las consecuencias no se atribuyan a las decisiones que generan los riesgos. De este modo, cada día se generan y acumulan nuevos riesgos, de hecho, con mayor rapidez con la que se resuelven los riesgos existentes.

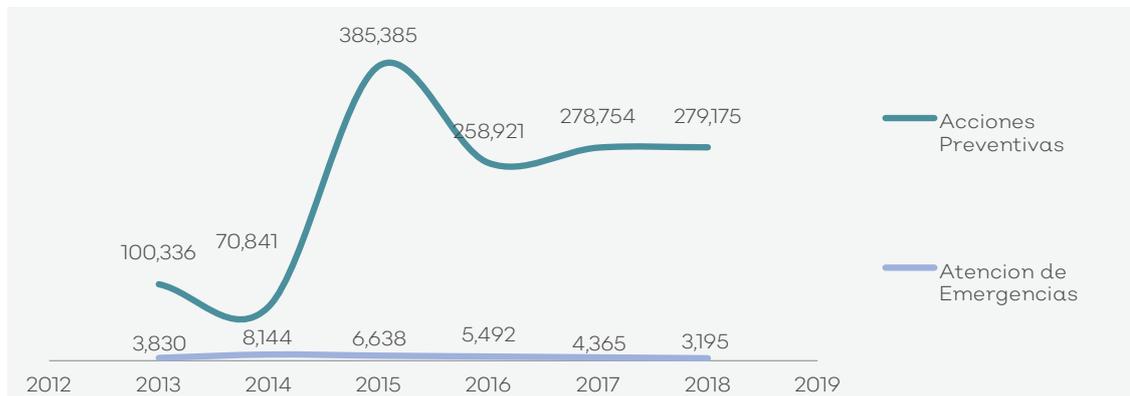
Gestionar el riesgo en lugar de gestionar las emergencias o desastres, debe convertirse en una parte inherente del desarrollo en cualquier nivel, con



una serie de prácticas integradas y permanentes que traten las amenazas desde los enfoques prospectivo, correctivo y compensatorio de una manera integral.

La Unidad Estatal de Protección Civil y Bomberos, ha trabajado los últimos años en acciones de prevención tendientes a disminuir la incidencia de las emergencias, como se observa en la figura 1.36 esta estrategia a resultado efectiva, sin embargo, aún existen áreas y oportunidades de mejora.

Figura 1.36. Acciones de prevención y atención de emergencias prestados por la Unidad Estatal de Protección Civil y Bomberos.

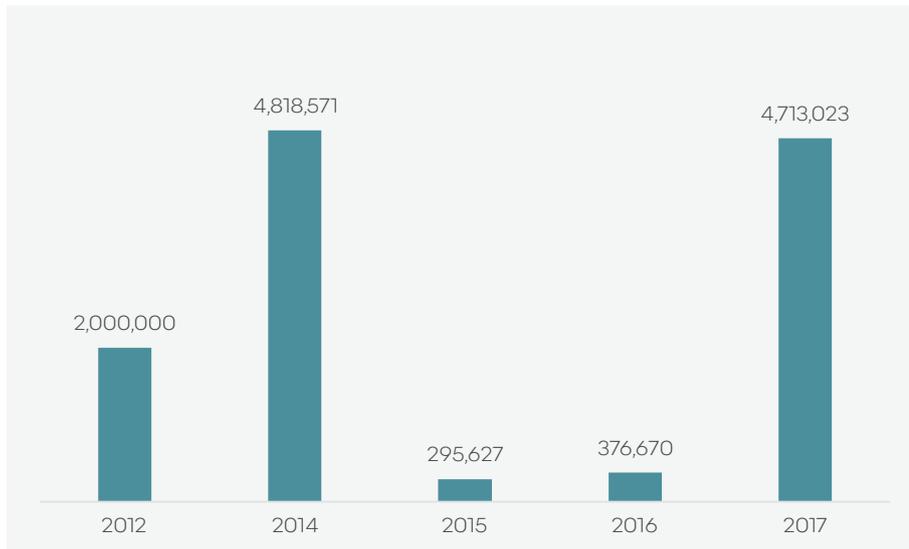


Fuente: elaboración propia con base en archivo de la Unidad Estatal de Protección Civil y Bomberos.

De la misma forma se ha buscado de manera permanente, la participación de los sectores público y privado en acciones de prevención, muestra de ello son los eventos denominados «Macrosimulacros de Evacuación» el cual se desarrolla desde el año 2004, y el cual busca como uno de sus objetivos principales, incentivar la participación de la población, tanto del sector público como privado, sin embargo a pesar de la continuidad de los eventos, su difusión permanente y exigencia a nivel normativo, se cuenta con una participación mínima en correlación al número de habitantes con que cuenta el estado.



Figura 1.37. Personas que participaron en los Macrosimulacros de evacuación organizados por la Unidad Estatal de Protección Civil y Bomberos.

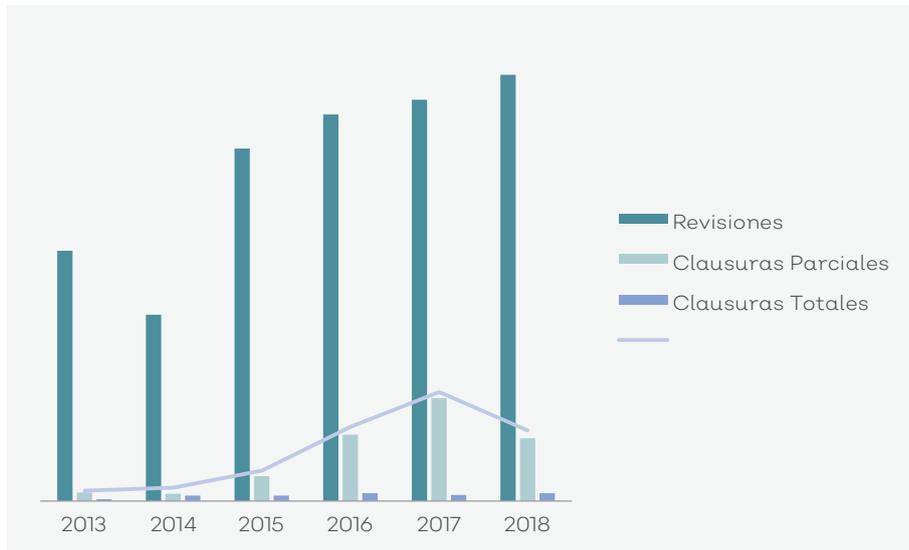


Fuente: elaboración propia con base en archivo de la Unidad Estatal de Protección Civil

Otra muestra de lo anterior son la cantidad de visitas de inspección domiciliarias llevadas a cabo por la Unidad Estatal de Protección Civil de manera permanente y en donde se observa de manera rutinaria, el incumplimiento de las medidas de seguridad en cuanto a la materia refiere, que refleja la baja percepción por la población referente a la generación de riesgos.



Figura 1.38. Visitas de inspección domiciliarias llevadas a cabo por la Unidad Estatal de Protección Civil.



Fuente: elaboración propia con base en archivo de la Unidad Estatal de Protección Civil y Bomberos de Jalisco.

En cuanto a la respuesta a la emergencia, la Unidad Estatal de Protección Civil ha realizado esfuerzos considerables en acrecentar sus capacidades de respuesta, cuenta con personal y equipos especializados para la atención de incidentes con materiales peligrosos, rescate acuático, incendios forestales, rescate vertical o su equipo especial USAR (Urban Search and Rescue por sus siglas en inglés) el primer equipo acreditado a nivel nacional por la Secretaría de Gobernación, con la capacidad de respuesta para atención de accidentes en estructuras colapsadas a nivel local, nacional o internacional, sin embargo estos recursos son insuficientes para cubrir la totalidad del estado de Jalisco, pues cuenta con 250 elementos operativos para la atención a emergencias ordinarias (Junta de Gobierno de la Unidad Estatal de Protección Civil, 2019), por lo que la participación de los municipios es fundamental.

A lo largo de los últimos años, se han conseguido avances significativos en el fortalecimiento de las capacidades de alerta temprana, Jalisco cuenta desde 2005 con un sistema de alerta volcánica y desde 2010 con el sistema de alerta por tsunamis, sin embargo, el reto actual es la actualización de estos sistemas, pues la mayoría de sus componentes están llegando al fin de su vida útil; en 2018, el Comité Técnico del Fondo Estatal de Desastres Naturales autorizó la cantidad de \$2,700,000 para comenzar con la renovación de ambos sistemas, (Comité Técnico del Fondo Estatal de

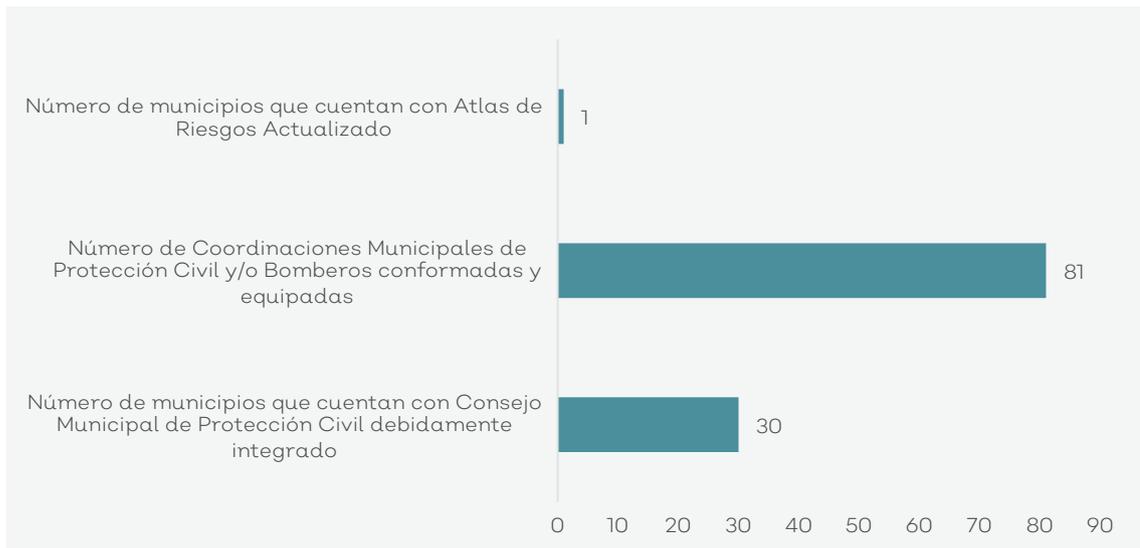


Desastres Naturales, 2018). La eficacia de estos sistemas se fundamenta, además de garantizar el funcionamiento en la parte de infraestructura tecnológica, en el compromiso que involucra la educación como factor indispensable para la toma de conciencia ciudadana y la diseminación eficiente de las alertas, además de garantizar una preparación constante para la respuesta por parte de la población con riesgo de ser afectada; es necesario, contar con la participación directa de las autoridades municipales así como de las comunidades, las cuales deben estar organizadas y preparadas con sus planes de respuesta para actuar en caso de emergencia, ya que juegan un papel fundamental, pues si no cuentan con el enfoque de prevención y coadyuvan en la implementación de los diferentes planes y programas no podrá reducirse la brecha entre las políticas públicas a nivel estatal y las prácticas municipales.

Una de las principales estrategias prospectivas son los atlas de riesgos municipales, herramienta de análisis que permite identificar tanto las amenazas como las vulnerabilidades, con el fin de determinar las medidas preventivas y priorizarlas según su importancia y factibilidad. Por desgracia son mínimos los municipios que cuentan con esta herramienta y más aún, aquellos que destinan dentro de su estructura organizacional recursos para su actualización permanente, en la figura 1.39 se puede apreciar que en la actualidad solo un municipio (El Grullo) envía de manera programática la información de su atlas de riesgo con el fin de alimentar el atlas estatal de riesgos, de igual manera en los primeros meses del año 2019 se tiene conocimiento de 81 de los 125 municipios del estado que cuentan con Coordinaciones Municipales de Protección Civil o Bomberos conformadas y equipadas de forma adecuada, de igual forma, solo 30 municipios cuentan con su Consejo Municipal de Protección Civil debidamente integrado.



Figura 1.39. Información municipal en materia de protección civil.



Fuente: elaboración propia con base en archivo de la Unidad Estatal de Protección Civil y Bomberos de Jalisco.

Relación de problemas y potencialidades

Problemas

- Desvinculación del marco normativo entre las distintas áreas involucradas en temas de Gestión Integral de Riesgos y su aplicación.
- Baja percepción del riesgo por la población.
- Limitadas políticas públicas en Gestión Integral de Riesgos.
- Desarrollo territorial como generador permanente de riesgos.
- Enfoque público de la protección civil como actividad reactiva.
- Mínima participación de los diferentes actores de la sociedad en la Gestión Integral de Riesgos.

Potencialidades

- Estructura de Gobierno que incentiva la participación ciudadana.
- Infraestructura tecnológica aplicada para la protección civil al alcance de la población.
- Tendencia de fortalecimiento incremental de los sistemas de protección civil a nivel estatal.



Referencias bibliográficas

- Aguilar, F., (2016). Democracia, Gobernabilidad y Gobernanza. México: INE. Recuperado de: http://biblio.ine.mx/janium/Documentos/CM_25-Aguilar.pdf.
- Almond, G. y Verba, S. (2001). La cultura política. En A. Batlle, Diez textos básicos de ciencia política (págs. 193-201). Barcelona: Ariel.
- APA, (2017). Diagnóstico de parlamento abierto en México, 2017. Alianza para el Parlamento Abierto. Recuperado de: https://www.congresogto.gob.mx/ckeditor_assets/attachments/1077/Diagn_stico_PARLAMENTO_ABIERTO_2.pdf.
- CALP, (2019). Comisaria de Atención a Liberados y Preliberados. Documentos A.C, Observatorio de Prisiones El uso de la prisión en México, de: <http://observatorio-de-prisiones.documenta.org.mx/archivos/69>.
- Cejudo, G. (2011). Rendición de cuentas intergubernamental en un sistema federal. México: Gobierno Federal.
- Cejudo, G. (2009). La construcción de un nuevo régimen de rendición de cuentas en las entidades federativas. Ciudad de México: Auditoría Superior de la Federación.
- CNDH, (2017). Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria. Comisión Nacional de Derechos Humanos, (CNDH). Recuperado el 2 de abril de 2019. http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/sistemas/DNSP/DNSP_2017.pdf.
- Comité Técnico del Fondo Estatal de Desastres Naturales. (09 de agosto de 2018). Acta de la 64a. Sesión Ordinaria del Comité Técnico del Foeden. Guadalajara, Jalisco, México.
- Corrales Melgarejo Ricardo. (2012). Principio de Colaboración de Poderes. Revista Jurídica del Perú No. 134.
- CSPZ, (2019). Comisión del servicio profesional de carrera policial. Comisaría de Seguridad Pública del Municipio de Zapopan. Secretaría de Seguridad Pública del Estado de Jalisco. Recuperado el 29 de marzo de 2019 de: <https://www.zapopan.gob.mx/tag/comisaria-general-de-seguridad-publica/>.
- DOF, (2016). Ley Nacional de Ejecución Penal. Diario Oficial de la Federación (DOF), 2016. Recuperado el 29 de marzo 2019 de: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LNEP_090518.pdf.
- DOF, (2012). Ley General de Protección Civil (Diario Oficial de la Federación 6 de junio de 2012).
- Fiscalía del Estado, (2019). Dirección de Estadística y Política Criminal. Recuperado el 29 de marzo 2019 de: <https://datos.jalisco.gob.mx/instituciones/fiscalia>.
- Fiscalía del Estado, (2019a). Dirección General del Instituto de Formación y Profesionalización de la. Recuperado el 27 de mayo de 2019, de: <https://info.jalisco.gob.mx/area/direccion-general-del-instituto-de-formacion-y-profesionalizacion>.
- Gobierno de Guanajuato (2019). Guanajuato al 100 por ciento en la implementación del Sistema Penal Acusatorio. Recuperado el 29 de marzo 2019 de: <https://noticias.guanajuato.gob.mx/2016/06/guanajuato-al-100-por-ciento-en-la-implementacion-del-sistema-penal-acusatorio/>.
- Gobierno de Jalisco, (2018). Monitoreo de Indicadores para el Desarrollo. (MIDE) (30 de noviembre de 2018). Recuperado el 20 de febrero de 2019, de <https://seplan.app.jalisco.gob.mx/mide/panelCiudadano/inicio>.
- Gobierno de Jalisco. (2018a). Periódico Oficial. Obtenido de <https://periodicooficial.jalisco.gob.mx/periodicos/periodico-oficial>.



- Gobierno de Jalisco. (s.f.). Monitoreo de Indicadores para el Desarrollo MIDE Obras concluidas de infraestructura hidráulica y de saneamiento. Obtenido de <https://seplan.app.jalisco.gob.mx/mide/panelCiudadano/detalleIndicador/855?temaElemental=6&format=&sortBusqueda=1&max=10&offset=0&vista=1&accionRegreso=busqueda>.
- Gobierno de Jalisco, (2017). Monitoreo de Indicadores para el Desarrollo (MIDE). Recuperado de: <https://seplan.app.jalisco.gob.mx/mide/panelCiudadano/inicio>.
- Gobierno de Jalisco. (2016). Plan Estatal de Desarrollo Jalisco 2013 - 2033 Actualización 2016. Guadalajara: Gobierno de Jalisco.
- IMCO, (2015). Reporte: Justicia laboral, justicia transparente. Análisis jurimétrico (Abril de 2015). Recuperado el 22 de febrero de 2019, de https://imco.org.mx/wp-content/uploads/2015/07/2015_Justicia_laboral_Libro_Completo.pdf.
- Inegi, (2018). Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales (CNGSPSPE). Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi), Aguascalientes, Ags. Recuperado el 22 de abril de 2019 de: https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/cngspspe/2018/doc/cngspspe_2018_resultados.pdf.
- Inegi, (2018a). Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (Envipe) generada por el Subsistema Nacional de Información de Gobierno, Seguridad Pública e Impartición de Justicia (SNIGSPIJ), coordinada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi), Aguascalientes, Ags. Recuperado el 14 de marzo de 2019, de: <https://www.inegi.org.mx/programas/envipe/2018/>.
- Inegi, (2018b). Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica 2018 (Enadid). Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi), Aguascalientes, Ags. Recuperado el 14 de marzo de 2019, de: <https://www.inegi.org.mx/programas/enadid/2018/>.
- Inegi, (2017). Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (Encig) 2017. Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi), Aguascalientes, Ags. Recuperado el 27 de mayo de 2019, de: <https://www.inegi.org.mx/programas/encig/2017/>.
- Inegi, (2017a). Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2017. Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi), Aguascalientes, Ags. Recuperado el 14 de marzo de 2019, de: <http://www.beta.inegi.org.mx/programas/cngspspe/2017/>.
- Inegi, (2017b). EN NÚMEROS. Estadísticas sobre el sistema penitenciario estatal en México. Documentos de análisis y estadísticas/JUSTICIA. Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi), Aguascalientes, Ags. Recuperado el 2 de abril de 2019 de: http://www.cdeunodc.inegi.org.mx/unodc/wp-content/uploads/2018/01/en_numeros2.pdf.
- Inegi. (2017c). Banco de Indicadores. Relaciones laborales de jurisdicción local. Recuperado el 20 de febrero de 2018, de <https://www.inegi.org.mx/app/indicadores/>.
- Inegi, (2016). Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2016. Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi), Aguascalientes, Ags. Recuperado el 14 de marzo de 2019, de: <http://www.beta.inegi.org.mx/programas/cngspspe/2016/>.
- Inegi, (2016a). Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (Endireh) 2016. Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi), Aguascalientes, Ags. Recuperado el 27 de mayo de 2019, de: <https://www.inegi.org.mx/programas/endireh/2016/default.htmlInegi>.



- Inegi, (2016b). Encuesta Nacional de Población Privada de su Libertad (Enpol) 2016. Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi), Aguascalientes, Ags. Recuperado el 4 de abril de 2019 de: <https://www.inegi.org.mx/programas/enpol/2016/>.
- Inegi, (2014) Encuesta de Cohesión Social para la Prevención de la Violencia y la Delincuencia. Instituto Nacional de Estadística y Geografía Ecopred (Inegi), Aguascalientes, Ags. Recuperado el 27 de mayo de 2019, de: <https://www.inegi.org.mx/programas/ecopred/2014/>.
- Infomex. (2016). Sistema de Solicitudes de Información del Estado de Jalisco. Recuperado el 20 de febrero de 2019, de <https://www.infomexjalisco.org.mx/InfomexJalisco/>.
- Instituto Nacional Electoral y Colegio de México, (2018). Fundación Konrad Adenauer, Polilat, Confederación USEM, Centro de Estudios Políticos y Sociales, Índice de Desarrollo Democrático en México (IDD-Mex). Obtenido de Perfil de las entidades federativas: Jalisco: http://idd-mex.org/2018/informes_x_pais/289/2018-jalisco.html.
- IFE, (2013). Informe país sobre la calidad de la ciudadanía en México. Instituto Federal Electoral. Obtenido de Base de datos: <https://portalanterior.ine.mx/archivos2/portal/DECEYEC/EducacionCivica/informePaiss/>.
- Instituto Jalisciense de Justicia Alternativa. (2018). Matriz de Indicadores de Desempeño por Proyectos, 2018. Guadalajara.
- Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal. (30 de septiembre de 2014). Boletín especial Protección Civil en los municipios. Obtenido de Documentos: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/138375/proteccion_civil_boletin.pdf
- Jalisco, Cómo Vamos (2018) ¿Qué has hecho Gobernador?, Balance Final, Noviembre 2018. Recuperado de <http://www.jaliscocomovamos.org/>.
- Jalisco cómo vamos (2016). ¿Cómo nos vemos los jaliscienses? Recuperado de: <http://www.jaliscocomovamos.org/encuesta2016>.
- Junta de Gobierno de la Unidad Estatal de Protección Civil. (2019). Acta de la Primera Sesión Ordinaria del año 2019 de la H. Junta de Gobierno de la Unidad Estatal de Protección Civil y Bomberos. Guadalajara.
- México Evalúa-Cidac. (2018). Hallazgos 2017: Seguimiento y evaluación de la operación del sistema de justicia penal en México. Recuperado el 20 de febrero de 2019, de <https://www.mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2018/08/Hallazgos2017.pdf>
- MUCD (2018). ¿Qué es cultura de legalidad? ¿Qué es cultura de derecho? México Unido Contra la Delincuencia Recuperado de: <https://www.mucd.org.mx/cultura-de-la-legalidad-en-mexico/>.
- MUCD (2015). Índice de disposición hacia una cultura de la legalidad (febrero 2015). México Unido Contra la Delincuencia. Recuperado de: <https://www.mucd.org.mx/wp-content/uploads/2017/09/I%cc%81ndice-de-Disposicio%cc%81n-hacia-una-Cultura-de-la-Legalidad-Febrero-2015.pdf>.
- Observatorio electoral 2.0 UNAM. (2018). Justicia abierta. Boletín Especial. Recuperado el 2019 de febrero de 21, de <https://electoral.juridicas.unam.mx/mexico-2018/files/boletines/boletin-50.pdf>.
- Ozlak, O. (2013). Gobierno abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública. Red de Gobierno Electrónico de América Latina y el Caribe, BID, OEA, 34.
- PNUD, (2018). Gobernabilidad democrática. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. Recuperado de: <http://www.mx.undp.org/content/mexico/es/home/ourwork/democraticgovernance/overview.html>.



- Segob, (2019). Modelo de Evaluación y Seguimiento de la Consolidación del SJP. Secretariado Ejecutivo del sistema Nacional de Seguridad Pública. Recuperado 12 de febrero de 2019 en <http://www.mes-sjp.com.mx/>.
- Segob, (2018). Modelo óptimo de la función Policial. Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Secretaría de Gobernación. Recuperado el 30 de abril de 2018, de: http://secretariadoejecutivo.gob.mx/doc/Modelo_Optimo_de_la_Funcion_Policial.pdf.
- Segob, (2016). Lineamientos para la Emisión del Certificado Único Policial. Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Modelo Diagnóstico Nacional sobre las Policías Preventivas de las Entidades Federativas. Secretariado.
- Segob, (2016a). Libro blanco de la Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del nuevo Sistema de Justicia Penal (Setec) de la gestión 2013-2016. Recuperado el 13 de febrero de 2019 de: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/415291/181031_Setec_LB_Gestio_n_2_013-2016.pdf.
- SNSP, (2019). Centro Nacional de Información (CNI) con corte al 31 de diciembre de 2018. Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP). Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas, (RNPD). Recuperado el 3 de abril de 2019 de http://secretariadoejecutivo.gob.mx/docs/pdfs/nueva-metodologia/Info_violencia_contra_mujeres_DIC2018.pdf.
- Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Jalisco. (2019). Desarrollo de las definiciones de los subtemas que integran el diagnóstico. Guadalajara.
- Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Jalisco. (2018). Informe Anual de Labores 2018 del Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Jalisco. Guadalajara.
- Téllez J., (2013). Marco Regulatorio en México. Capítulo Tercero. Lex Cloud Computing. Estudio Jurídico del cómputo en la nube en México. Universidad Nacional Autónoma de México. Recuperado el 29 de marzo de 2019 de: <https://www.microsoftmexicopoliticaspUBLICAS.com/docs/c-julio-tellez-lex-cloud-computing.pdf>.
- Unidad Estatal de Protección Civil. (2018). Base de Datos de la Jefatura de Monitoreo y Alertamiento de Fenómenos Perturbadores. Jalisco, Guadalajara.
- Velázquez, J., (2012). Reinserción Social y Función de la Pena. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Recuperado el 29 de marzo de 2019 de: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3169/7.pdf>
- WJP, (2019). Rule of Law Index. World Justice Project. Recuperado de: <https://worldjusticeproject.org/our-work/publications/rule-law-index-reports/wjp-rule-law-index-2019>.



Poniendo en primer lugar a las personas en los procesos de desarrollo, para así lograr un cambio positivo en la relaciones de la ciudadanía, grupos e instituciones en una sociedad.

Desarrollo social





2. Eje de Desarrollo Social

Resultados de la Consulta Ciudadana #10MinParaJalisco

Este eje fue el que mayor cantidad de respuestas obtuvo, y en él se integran temas de salud, cultura, educación, igualdad, asistencia social y procuraduría social.

De forma particular, este eje presentó una dinámica interesante y de gran importancia, dado que las tres acciones que se consideraron más importantes fueron las mismas que se consideraron urgentes, la única diferencia que se presentó es en el orden de prioridad. En importancia, la primera acción a atender es “Facilitar el acceso y mejorar la calidad de los servicios de salud”, mientras que en urgencia esta pasa a tercer lugar. La segunda que se menciona como importante a atender es “Aumentar la calidad y el acceso a una educación básica, media y superior incluyente” siendo que en urgencia esta queda como la número uno. La tercera acción en importancia es “Mejorar el acceso a la alimentación para la toda la población”, la cual queda en segundo lugar en urgencia. Las acciones que le siguen van en torno al acceso a una vivienda digna, así como a generar oportunidades de desarrollo para poblaciones en etapas de niñez, juventud, adultos mayores y mujeres.

Tabla de resultados por orden de prioridad del eje de desarrollo social.

	Orden de prioridad por importancia		Orden de prioridad por urgencia
1.	Facilitar el acceso y mejorar la calidad de los servicios de salud (2750)	1.	Aumentar la calidad y el acceso a una educación básica, media y superior incluyente (1874)
2.	Aumentar la calidad y el acceso a una educación básica, media y superior incluyente (2658)	2.	Mejorar el acceso a la alimentación para toda la población (1620)
3.	Mejorar el acceso a la alimentación para toda la población (2295)	3.	Facilitar el acceso y mejorar la calidad de los servicios de salud (1526)
4.	Generar oportunidades de desarrollo para niñez, juventud y adultos(as) mayores (2207)	4.	Ampliar el acceso a una vivienda digna para toda la población (1287)
5.	Generar oportunidades de desarrollo para mujeres (2142)	5.	Generar oportunidades de desarrollo para niñez, juventud y adultos(as) mayores (1004)



	Orden de prioridad por importancia		Orden de prioridad por urgencia
6.	Fomentar el respeto y sensibilizar a la sociedad para erradicar todo tipo de discriminación a comunidades y personas en situación de vulnerabilidad (2136)	6.	Generar oportunidades de desarrollo para mujeres (631)
7.	Ampliar el acceso a una vivienda digna para toda la población (2134)	7.	Crear más proyectos de participación para fortalecer a las comunidades y que sus habitantes colaboren en el cuidado y mantenimiento de su entorno. (581)
8.	Impulsar el deporte, la cultura física y la recreación (1789)	8.	Fomentar el respeto y sensibilizar a la sociedad para erradicar todo tipo de discriminación a comunidades y personas en situación de vulnerabilidad (567)
9.	Crear más proyectos de participación para fortalecer a las comunidades y que sus habitantes colaboren en el cuidado y mantenimiento de su entorno (1625)	9.	Impulsar el deporte, la cultura física y la recreación (497)
10.	Garantizar el acceso y la formación de la población en expresiones artísticas y culturales (1299)	10.	Garantizar el acceso y la formación de la población en expresiones artísticas y culturales (443)

Fuente: elaboración propia con base en la Consulta Ciudadana #10MinParaJalisco, 2019.

Al observar estos resultados y leer las propuestas que expresaron las personas para sus municipios, enfocadas de manera principal en torno a temas de educación, atención a grupos prioritarios, protección a la salud, acceso a la justicia para todas las personas, igualdad de género, educación cívica, así como capital cultural y creativo, y contrastarlas también con la priorización de los ODS, se puede concluir que la población identifica una gran brecha de desigualdad en cuanto a derechos básicos en el estado en torno a condiciones de pobreza, acceso a educación, salud, vivienda y alimentación, así como a trabajo digno.



2.1 Pobreza y desigualdad

El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), de acuerdo con el artículo 36 de la Ley General de Desarrollo Social, es el encargado formal de definir, identificar y medir la pobreza en México. Con base en ello, se establece la obligatoriedad de usar los criterios adoptados por el Coneval en materia de desarrollo social. Por su parte, el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (Inegi) es el generador de información oficial en las estimaciones de pobreza en particular e indicadores de desarrollo social en general (DOF, 2018).

Con base en los artículos 23, 58 y 60 de la Ley de Desarrollo Social para el Estado de Jalisco, se atienden los elementos que deben integrarse de manera obligatoria en los llamados programas sectoriales de desarrollo e integración social, sistema estatal de información para el desarrollo social y mediciones pertinentes al respecto. A pesar de que no existe una mención explícita a la desigualdad como indicador, es necesario tomarla en cuenta para evaluar la calidad de vida o el desarrollo social o, en su defecto, el rezago social en Jalisco. Los niveles de pobreza que padece el estado han afectado a todos sus habitantes, situación que conllevan a un aumento de la desigualdad, por lo tanto, la reconstrucción de un sentido de colectividad que incluya a todas las personas que habitan Jalisco necesita integrar a la pobreza y la desigualdad como parte de sus componentes y atenderlos desde un enfoque de derecho y desarrollo humanos (Gobierno de Jalisco, 2005).

El objetivo del presente diagnóstico es presentar, de manera general, el contexto actual de pobreza y desigualdad (vista esta última desde la perspectiva del rezago social), de acuerdo con la información brindada por fuentes oficiales. Con base en ello, el documento permitirá ampliar la perspectiva de este complejo fenómeno que afecta a Jalisco. Para lograr lo anterior, el documento se ha dividido en cinco secciones, las cuales se dividen como sigue:

1. Pobreza e ingresos en su contexto territorial en el occidente de México.
2. Atención a carencias sociales, cohesión social e infraestructura mínima para el desarrollo humano.
3. Atención a las desigualdades mediante el índice de rezago social.
4. Vulnerabilidad y reconstrucción del tejido social.
5. Relación de problemas y potencialidades.



Vinculación a la Agenda 2030: Objetivos de Desarrollo Sostenible
Objetivo 1. Fin de la pobreza.
Objetivo 2. Hambre cero.
Objetivo 10. Reducción de las desigualdades.

Pobreza e ingreso en el contexto territorial del occidente de México

Para el caso de México, el ingreso se asocia de forma múltiple como una variable clave con las carencias sociales y, por ende, con la pobreza. Lo anterior es reconocido por el Coneval y el Programa de Desarrollo de Naciones Unidas. Por lo que toca al Coneval, se entiende por ingresos inferiores a la línea de bienestar como aquellos ingresos que son insuficientes para adquirir la canasta alimentaria y no alimentaria por persona al mes. A continuación, ese expone de manera resumida el comportamiento de esta variable en Jalisco en el contexto territorial del Centro Occidente de México (COM).

El porcentaje promedio de personas con ingresos inferiores a la línea de bienestar en el COM presenta un descenso de 51.84% a 49.72% entre los años 2010 y 2015. El promedio calculado de las tasas de crecimiento para el COM es de -4%. Los estados que presentan mayores niveles de disminución son Zacatecas (-12%), Aguascalientes (-10%) y San Luis Potosí (-9%). Los estados con mayor aumento de personas con ingresos inferiores a la línea de bienestar son Michoacán (6%) y Colima (4%). Los estados de Jalisco y Nayarit coinciden en comportamiento casi constante. En términos generales, cerca de la mitad de la población en el COM padece pobreza, manifestada mediante ingresos inferiores a la línea de bienestar. En contraste con el análisis de las tasas de crecimiento, las cifras absolutas presentan un aumento de 335,040; pasó de 12'775,073 a 13'110,113 personas respectivamente entre 2010 y 2015. El origen del crecimiento se explica por las contribuciones de Michoacán, Jalisco, Nayarit y Colima; los dos primeros aportan juntos más de 500,000 personas (Tabla 2.1).



Tabla 2.1. Porcentaje de población con ingresos inferiores a la línea de bienestar, entidades seleccionadas, 2010-2015.

Estados/Año	Población Total		Porcentaje de la población total con ingresos inferiores a la línea de bienestar				Porcentaje de la población total con ingresos inferiores a la línea de bienestar mínimo			
	2010	2015	2010	2015	D		2010	2015	D	
Aguascalientes	1,198,083	1,292,901	46%	41%	-10%	▼	14.80%	12.40%	-16%	▼
Colima	663,719	727,540	40%	41%	4%	▲	8.60%	9.10%	6%	▲
Guanajuato	5,573,313	5,831,176	54%	50%	-7%	▼	16.50%	16.80%	2%	▲
Jalisco	7,467,401	7,954,903	43%	44%	1%	▲	14.70%	10.70%	-27%	▼
Michoacán	4,430,692	4,605,970	59%	62%	6%	▲	21.60%	23.10%	7%	▲
Nayarit	1,115,259	1,230,233	46%	46%	0%	▲	17.80%	16.90%	-5%	▼
San Luis Potosí	2,624,588	2,760,851	60%	54%	-9%	▼	26%	22.20%	-15%	▼
Zacatecas	1,512,919	1,580,020	67%	59%	-12%	▼	29.70%	24%	-19%	▼

Fuente: estimaciones propias derivadas de (Coneval, 2016) con base en el MCS-ENIGH 2010, la muestra del Censo de Población y Vivienda 2010, el Modelo Estadístico 2015 para la continuidad del MCS-ENIGH y la Encuesta Intercensal 2015.

Los ingresos inferiores a la línea de bienestar mínimo son aquellos que resultan insuficientes para adquirir el valor de la canasta alimentaria por persona al mes. La población total bajo estas circunstancias en el COM representa el 18.45% y 17.6% en 2010 y 2015 respectivamente. El estado con mayor porcentaje es Zacatecas (7); Jalisco contrasta como la segunda entidad con menor porcentaje de personas en dicha situación (10.70) después de Colima (9.10). A diferencia del análisis de los valores absolutos para la población con ingresos inferiores a la línea de bienestar y, desde el punto de vista global para el COM, el número de personas con ingresos inferiores a la línea de bienestar mínimo se redujo en 209,790 personas (tabla 2.1).

No obstante que el ingreso constituye una variable clave para la medición de la pobreza, es por sí misma incompleta para entender el fenómeno en su conjunto. Aun cuando este indicador mejore, la pobreza persiste, tanto en el COM como en Jalisco. Al ser el enfoque de ingreso (perspectiva material) limitado, se considera total incluir en el análisis de la pobreza el resto de carencias. Lo anterior sugiere que el problema se interconecta con otros



factores, por lo que además se propone el considerar en el análisis dos dimensiones esenciales: las capacidades y la vinculación ética que se desprende de esta manifestación social mediante los mecanismos de convivencia comunitaria. A ello se agregan aspectos tales como el género, los grupos poblacionales, así como el tipo de asentamientos humanos (rural o urbano, por ejemplo), que en su conjunto aumentan la complejidad.

Atención a carencias sociales, cohesión social e infraestructura mínima para el desarrollo humano

La población que se encuentra en situación de pobreza en Jalisco, independientemente de las categorías reconocidas por el Coneval (extrema o moderada), tiene al menos una de las seis carencias señaladas por este Consejo y sus ingresos son inferiores a la línea de bienestar. Dichas carencias son las siguientes: rezago educativo, por acceso a los servicios de salud, por acceso a la seguridad social, por calidad y espacio de las viviendas, por acceso a los servicios básicos de la vivienda y, por último, por acceso a la alimentación. Otras variables inherentes a este fenómeno, también reconocidas en la Ley General de Desarrollo Social en su artículo 36, son los grados de cohesión social y la accesibilidad a carretera pavimentada. En conjunto y desde esta aproximación, se tiene un enfoque multidimensional de la pobreza en México, el cual es compatible con las perspectivas globales impulsadas a través de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2030 (ONU, 2019).

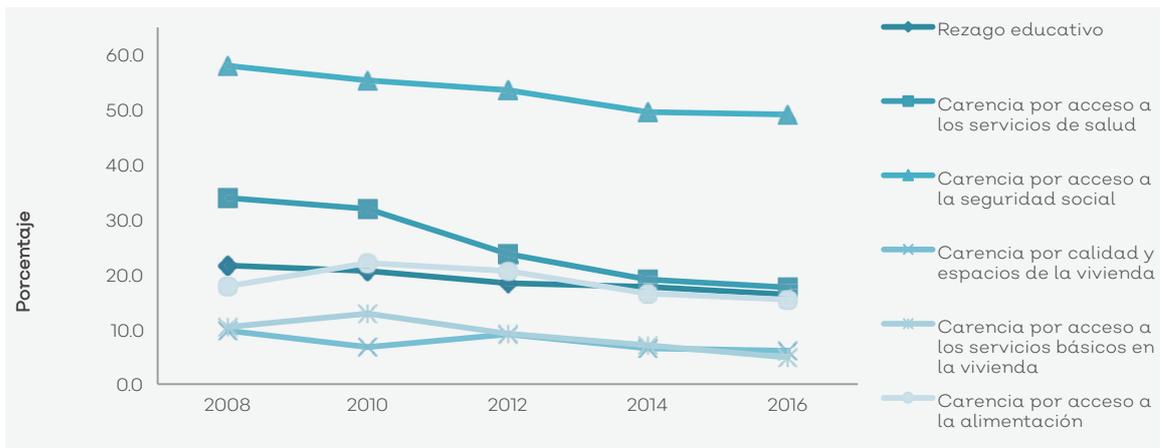
El análisis de la de la evolución del conjunto de carencias sociales medidas por Coneval en el periodo 2008 -2016 presenta a la carencia por acceso a la seguridad social como el factor de mayor incidencia. La evolución de los datos de dicho Consejo muestra una disminución que va de 58%, equivalente a 4.20 millones de personas, a 49.1%, equivalente a 3.95 millones de personas, entre los ocho años del periodo. A pesar del movimiento descendente, el porcentaje implica una disminución en la incidencia de 8.9% de la población jalisciense en ocho años. Al considerar el resultado anterior y bajo el supuesto de un crecimiento poblacional nulo, las cifras implican la necesidad de 15 años para solventar tal condición entre toda la población del estado (figura 2.1).¹⁷

¹⁷ El análisis estadístico de esta sección se basa en Riojas, Carlos, 2018. ¿Cómo inicia Jalisco en materia de pobreza en este nuevo sexenio?, Proyecto Diez. Periodismo con Memoria, 17 de diciembre de 2018 (<https://www.proyectodiez.mx/como-inicia-jalisco-en-materia-de-pobreza-en-este-nuevo-sexenio>).



La segunda carencia más frecuente entre los habitantes de Jalisco es el acceso a los servicios de salud. Aunque la reducción es notable en este rubro, aún representa el 17.6% de la población total en 2016. Una cifra similar de la población tiene la carencia por acceso a la alimentación (15.4) y el 16.3% de la población total padece el rezago educativo (1'310,000 personas). Las cifras de carencias por calidad y espacios de la vivienda (6.1% de la población total) y por acceso a los servicios básicos de la vivienda (4.9% de la población total) son menores, pero no por ello menos importantes porque para la primera representa una cifra de casi medio millón de personas, mientras que para la segunda serían 390 mil personas. Es decir, las personas que sufren la carencia por acceso a los servicios básicos de la vivienda en Jalisco (cuyos porcentajes son los menores en el estado) equivalen a casi el 80% de la población total de un municipio metropolitano como San Pedro Tlaquepaque (figura 2.2).

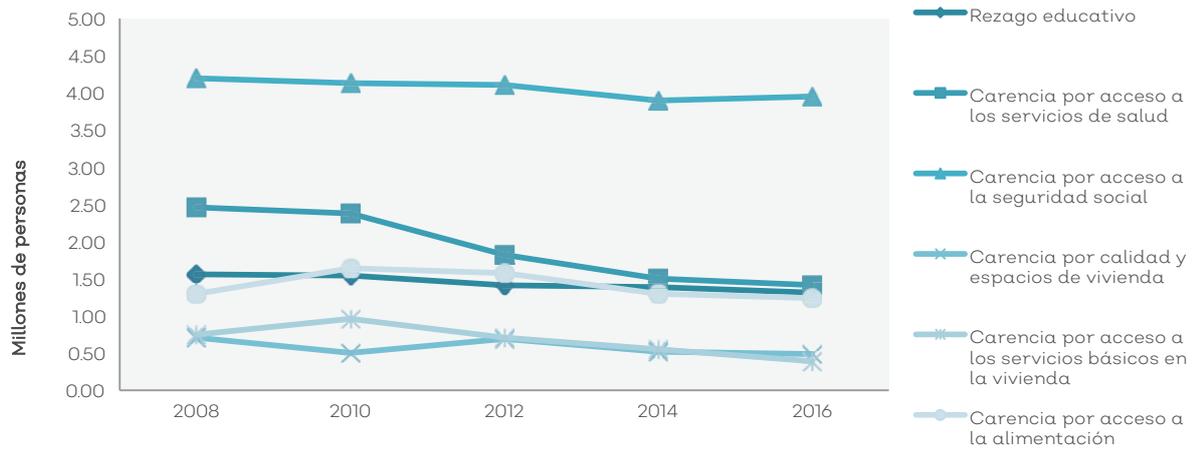
Figura 2.1. Porcentaje de la población total por tipo de carencia social, Jalisco, 2008-2016.



Fuente: estimaciones propias sustentadas en el Coneval, (2016) con base en el MCS-ENIGH 2008, 2010, 2012, 2014 y el MEC 2016 del MCS-ENIGH.



Figura 2.2. Medición de pobreza: Población por tipo de carencia social, Jalisco, 2008-2016.

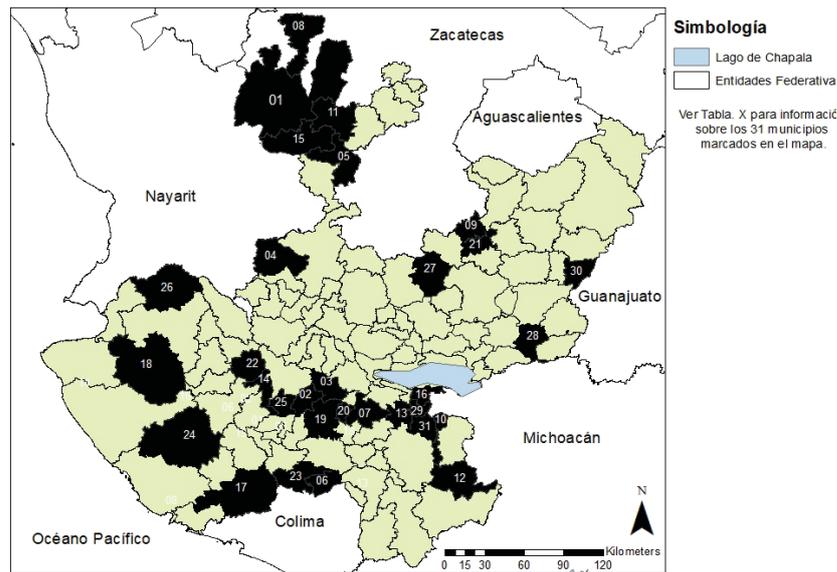


Fuente: estimaciones del Coneval, (2016) con base en el MCS-ENIGH 2008, 2010, 2012, 2014 y el MEC 2016 del MCS-ENIGH.

Por otra parte, la situación de pobreza que se manifiesta en Jalisco tiene una geografía relativamente clara. En principio se distingue una zona compacta con índices de pobreza similares en el norte del estado, más dos corredores de pobreza, uno discontinuo y otro continuo en cuanto a los valores relativos de población en situación de pobreza en 2015. En el norte de Jalisco sobresalen los municipios de Mezquitic, Huejuquilla el Alto, Villa Guerrero, Bolaños y Chimaltitán.



Figura 2.3. Ubicación geográfica de los 31 municipios con mayor porcentaje en situación de pobreza, Jalisco, 2016.

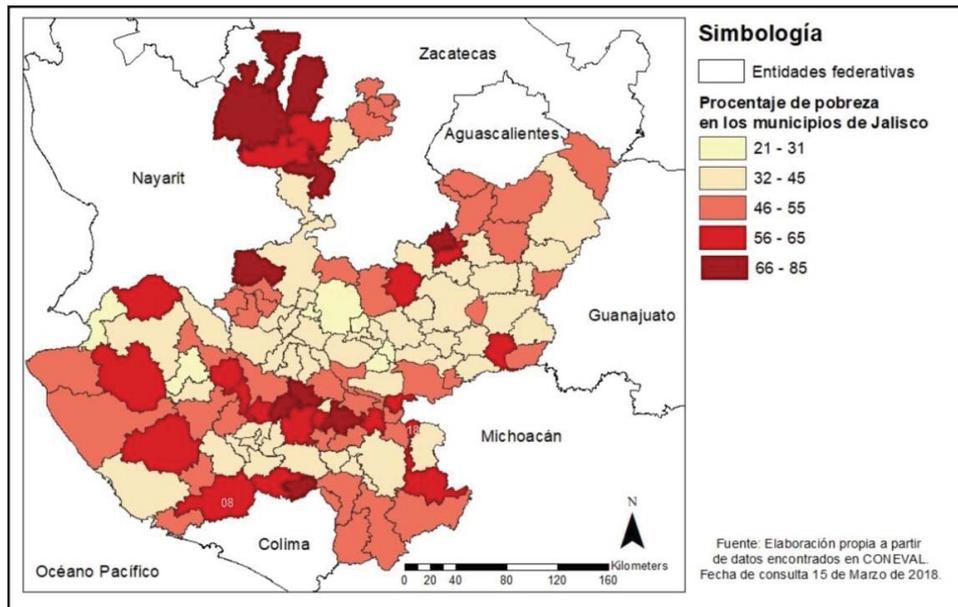


Fuente: elaboración propia a partir de datos de Coneval, (2016). Fecha de consulta 15 de marzo de 2016.

En lo que toca al corredor continuo de pobreza, este abarca en términos generales 13 municipios (Tabla 2.2 y Figura 2.3) de las zonas Sureste (Valle de Juárez, Santa María del Oro, Concepción de Buenos Aires, Tizapán el Alto, Manzanilla de la Paz y Mazamitla) Sierra de Amula (Chiquilistlán, Atengo y Juchitlán) y Lagunas (Atemajac de Brizuela, Atoyac, Tapalpa y Amacueca). Mientras que en el otro corredor discontinuo se tienen secciones de la zona Sur (Zapotitlán de Vadillo y Tolimán); Costa Sur (Cuautitlán de García Barragán y Villa Purificación), así como en Costa Sierra Occidental (Talpa de Allende y San Sebastián del Oeste).



Figura 2.4. Porcentaje de la población en situación de pobreza, Jalisco, 2015.



Fuente: elaboración propia a partir de datos de Coneval, (2016). Fecha de consulta 15 de marzo de 2016.

Cabe señalar que esto no significa que la pobreza tenga una geografía estática, sino más bien, la experiencia indica que ha sido una variable a través del tiempo con una clara tendencia hacia la expansión (Figura 2.4).

Tabla 2.2. Clasificación de los 30 municipios con el mayor porcentaje de personas pobres Jalisco, 2015.

Lugar	Clave Estatal	Número de Región	Nombre de Región	Clave Municipal	Municipio	Porcentaje de personas pobres, 2015
1	14	1	Norte	14061	Mezquitic	84.8
2	14	7	Sierra de Amula	14032	Chiquilistlán	78.4
3	14	11	Lagunas	14010	Atemajac de Brizuela	77.5
4	14	10	Valles	14040	Hostotipaquillo	74.0
5	14	1	Norte	14031	Chimaltitán	70.5
6	14	6	Sur	14122	Zapotitlán de Vadillo	68.4
7	14	11	Lagunas	14014	Atoyac	67.1
8	14	1	Norte	14042	Huejuquilla el Alto	65.8
9	14	3	Altos Sur	14060	Mexticacán	65.5
10	14	5	Sureste	14112	Valle de Juárez	64.6



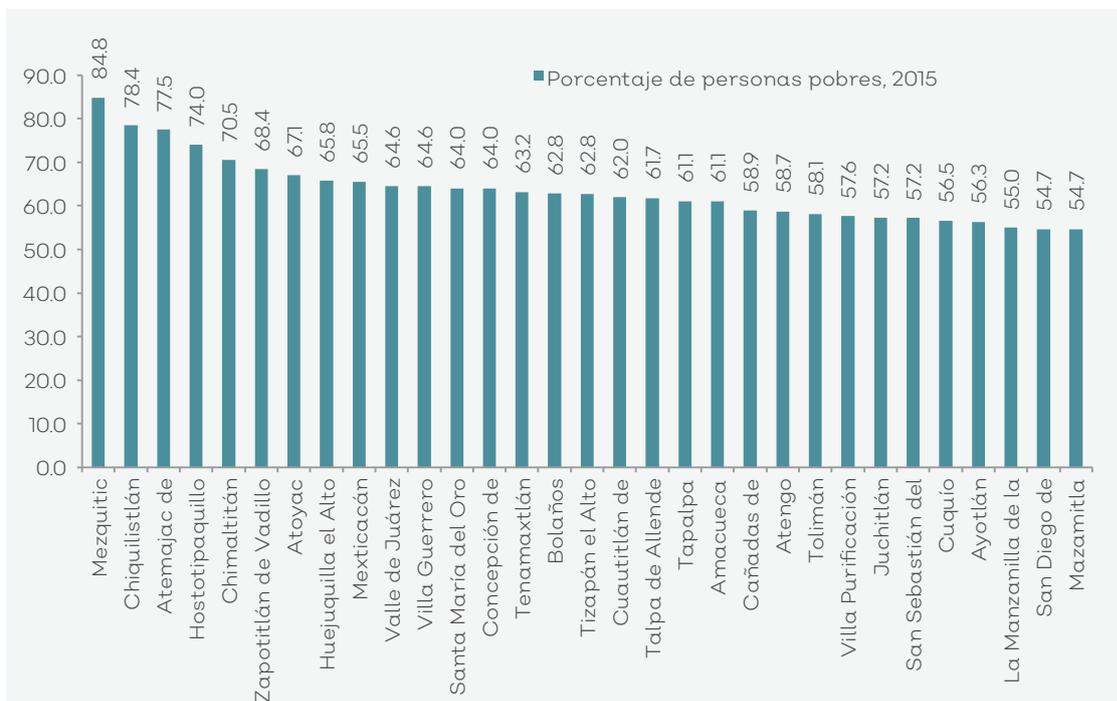
Lugar	Clave Estatal	Número de Región	Nombre de Región	Clave Municipal	Municipio	Porcentaje de personas pobres, 2015
11	14	1	Norte	14115	Villa Guerrero	64.6
12	14	5	Sureste	14056	Santa María del Oro	64.0
13	14	5	Sureste	14026	Concepción de Buenos Aires	64.0
14	14	7	Sierra de Amula	14090	Tenamaxtlán	63.2
15	14	1	Norte	14019	Bolaños	62.8
16	14	5	Sureste	14096	Tizapán el Alto	62.8
17	14	8	Costa Sur	14027	Cuautitlán de García Barragán	62.0
18	14	9	Costa Sierra Occidental	14084	Talpa de Allende	61.7
19	14	11	Lagunas	14086	Tapalpa	61.1
20	14	11	Lagunas	14004	Amacueca	61.1
21	14	3	Altos Sur	14117	Cañadas de Obregón	58.9
22	14	7	Sierra de Amula	14011	Atengo	58.7
23	14	6	Sur	14099	Tolimán	58.1
24	14	8	Costa Sur	14068	Villa Purificación	57.6
25	14	7	Sierra de Amula	14052	Juchitlán	57.2
26	14	9	Costa Sierra Occidental	14080	San Sebastián del Oeste	57.2
27	14	12	Centro	14029	Cuquío	56.5
28	14	4	Ciénega	14016	Ayotlán	56.3
29	14	5	Sureste	14057	La Manzanilla de la Paz	55.0
30	14	2	Altos Norte	14072	San Diego de Alejandría	54.7
31	14	5	Sureste	14059	Mazamitla	54.7

Fuente: elaboración propia con base en estimaciones del Coneval, (2016) con base en el MCS-ENIGH 2008, 2010, 2012, 2014 y el MEC 2016 del MCS-ENIGH.

Otra importante línea de acción recaería en el cumplimiento de los derechos sociales, lo que constituye uno de los instrumentos clave de política pública susceptibles de disminuir las principales carencias de la población en Jalisco que, a su vez, redunde en una disminución de la pobreza.



Figura 2.5. Clasificación de los 30 minutos con el mayor porcentaje de personas pobres, Jalisco, 2015.



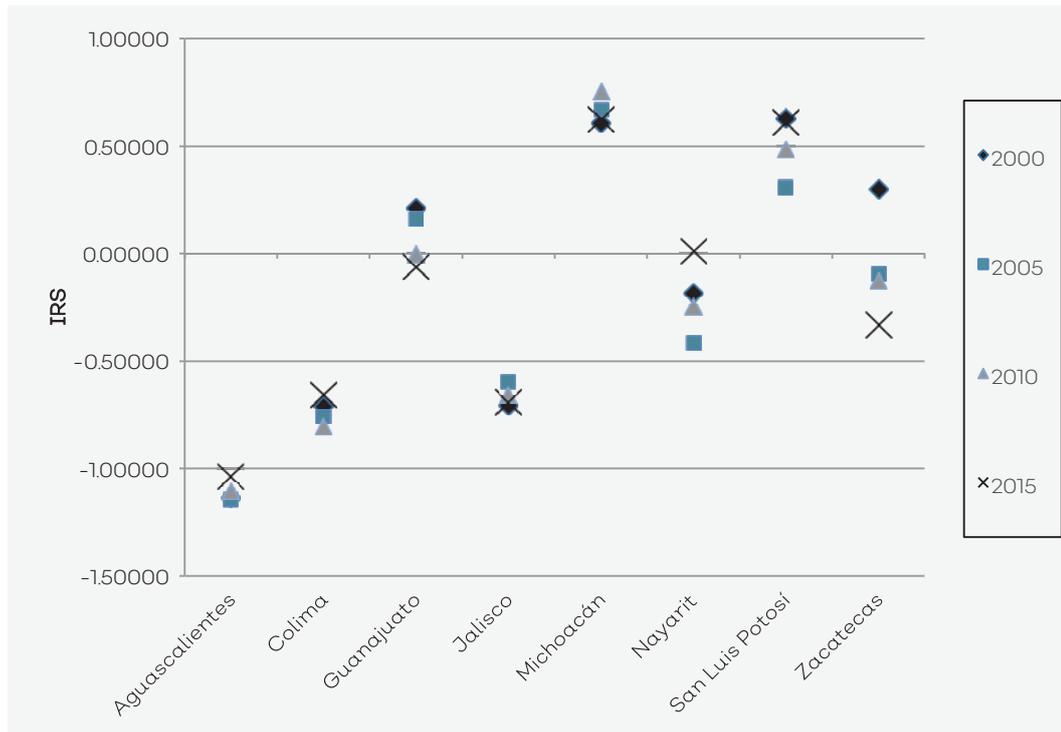
Fuente: elaboración propia con base en estimaciones del Coneval, (2016); y en el MCS-ENIGH 2008, 2010, 2012, 2014 y el MEC 2016 del MCS-ENIGH.

Atención a las desigualdades mediante el índice de rezago social

Si bien es cierto que el Índice de Rezago Social no es una medida de pobreza, tal como aquellas que concibe el Coneval, resulta un indicador apropiado para analizar la desigualdad, además, de enfatizar algunos factores generadores de la vulnerabilidad en lo que concierne a la cobertura social desde una perspectiva territorial. Dicho índice plantea un panorama ordinal que incluye variables de índole educativa, de salud, de servicios básicos en la vivienda, la calidad de la misma, así como, los diversos activos con los que cuentan los hogares. Situación que, en el límite, se aproxima a una mejor comprensión de la vulnerabilidad que afecta a algunos grupos poblaciones en rubros específicos.



Figura 2.6. Índice de Rezago Social (ISR), Centro Occidente de México, 2000-2015.



Fuente: elaboración propia de acuerdo con estimaciones del Coneval, (2016) con base en el XII Censo de Población y Vivienda 2000, II Conteo de Población y Vivienda 2005, Censo de Población y Vivienda 2010 y Encuesta Intercensal 2015.

En la figura 2.6 se expone el Índice de Rezago Social (ISR) para los estados que se encuentran en el Centro Occidente de México, donde Jalisco es una entidad importante que influye de manera clave en la dinámica territorial, por ser uno de los estados con el mayor número de habitantes y contar con la segunda área metropolitana más poblada de México. Entre más alejado se encuentra un estado del límite inferior (que en este caso es -1.5) mayor es su ISR. Desde una perspectiva global, que incluye los años de 2000 a 2015, Jalisco se ha mantenido en tercer lugar en cuanto a rezago social se refiere, por debajo de Aguascalientes y Colima. Destaca que sus vecinos como Michoacán y San Luis Potosí tienen los IRS más elevados de la zona, situación que en un momento determinado impacta en la evolución de la desigualdad no solo en la entidad, sino en todo el centro occidente del país.

En cuanto al Grado de Rezago Social, Jalisco entre 2000 y 2015 en general se ha mantenido clasificado como bajo o muy bajo. Lo que desde una perspectiva global indica que la vulnerabilidad agregada se mantiene en escalas menores comparado con lo que sucede con sus otros vecinos en el Centro Occidente de México.



Tabla 2.3. Grado de Rezago Social, Jalisco de 2000 a 2015.

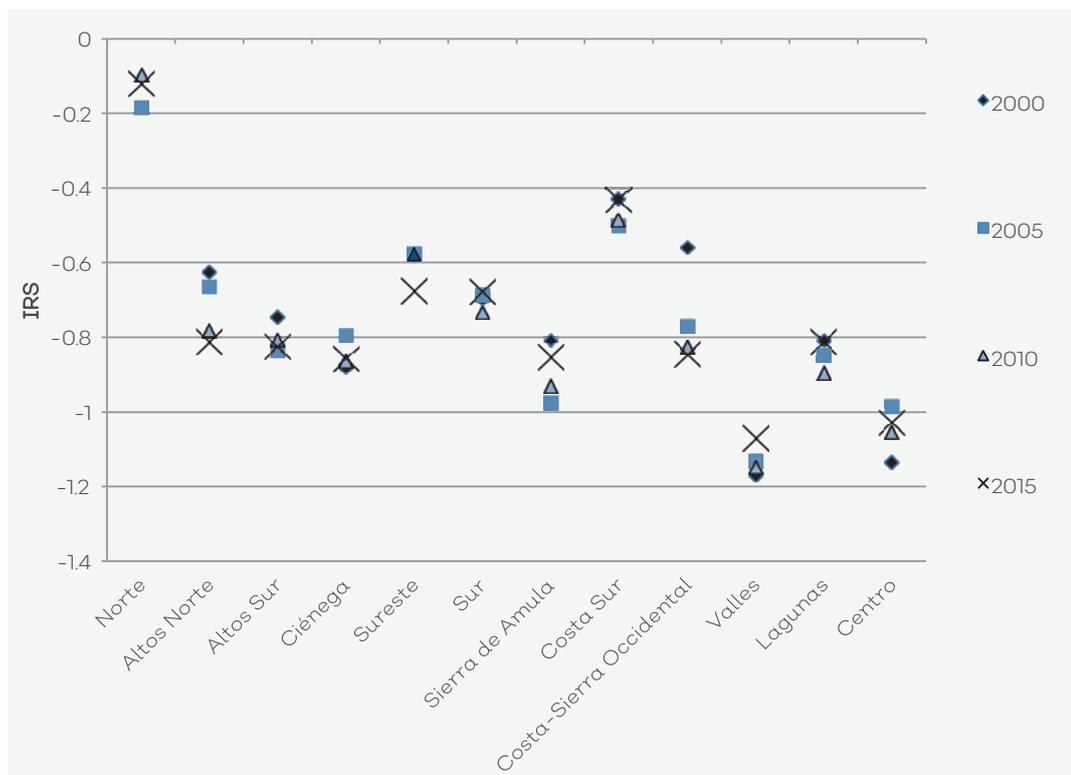
Jalisco	2000	2005	2010	2015
	Bajo	Bajo	Muy Bajo	Bajo

Fuente: elaboración propia de acuerdo con estimaciones del Coneval, (2016) con base en el XII Censo de Población y Vivienda 2000, II Conteo de Población y Vivienda 2005, Censo de Población y Vivienda 2010 y Encuesta Intercensal 2015.

En lo que concierne al interior de Jalisco existe una situación diversa en cuanto al rezago social y, por ende, la vulnerabilidad se refiere. Como ocurre de forma tradicional con otras variables asociadas a la pobreza, la región Norte (I) destaca por al alto índice, seguido de la región Costa Sur (VIII). Es decir, dos nichos ecológicos distintos con altos índices de rezago social, situación que amerita estudiarse con mayor profundidad con la finalidad de diseñar estrategias adecuadas, desde un punto de vista territorial, de política pública en la materia. Lo más destacado es que la región Valles (X) muestra una menor incidencia en esta variable, incluso inferior a la región Centro (XII), a pesar de que en los últimos años se han incrementado los factores que inciden en el IRS en la región Valles. Lo anterior alerta de que no necesariamente se alcanza un mayor nivel de vida en el Área Metropolitana de Guadalajara, sino más bien, es una compleja combinación de factores institucionales, entre los que destacan aquellos asociados a los servicios sociales en general y convivencia con los diferentes nichos ecológicos en cuestión.



Figura 2.7. Índice de Rezago Social (IRS) por región administrativa, Jalisco, 2000-2015.



Fuente: estimaciones del Coneval, (2016) con base en el XII Censo de Población y Vivienda 2000, II Censo de Población y Vivienda 2005, Censo de Población y Vivienda 2010 y Encuesta Intercensal 2015.

Tabla 2.4. Índice de Rezago Social, Regiones de Jalisco, 2005-2015.

Región	Año		
	2005	2010	2015
I Norte	-0.1842647	-0.0962886	-0.1195814
II Altos Norte	-0.664325	-0.7815553	-0.811829
III Altos Sur	-0.8361991	-0.8061197	-0.8236982
IV Ciénega	-0.7952655	-0.8644396	-0.8570167
V Sureste	-0.5771248	-0.5775507	-0.6757634
VI Sur	-0.6865226	-0.7332409	-0.6775019
VII Sierra de Amula	-0.9759568	-0.9297906	-0.8543581
VIII Costa Sur	-0.5009259	-0.4853121	-0.4310785
IX Costa-Sierra Occidental	-0.7712343	-0.8264299	-0.8450465
X Valles	-1.1321116	-1.1476645	-1.0686742
XI Lagunas	-0.846764	-0.8952759	-0.8116352
XII Centro	-0.9867876	-1.0540493	-1.0279541



Fuente: elaboración propia de acuerdo con estimaciones del Coneval, (2016) con base en el XII Censo de Población y Vivienda 2000, II Conteo de Población y Vivienda 2005, Censo de Población y Vivienda 2010 y Encuesta Intercensal 2015.

Vulnerabilidad y Reconstrucción del tejido social

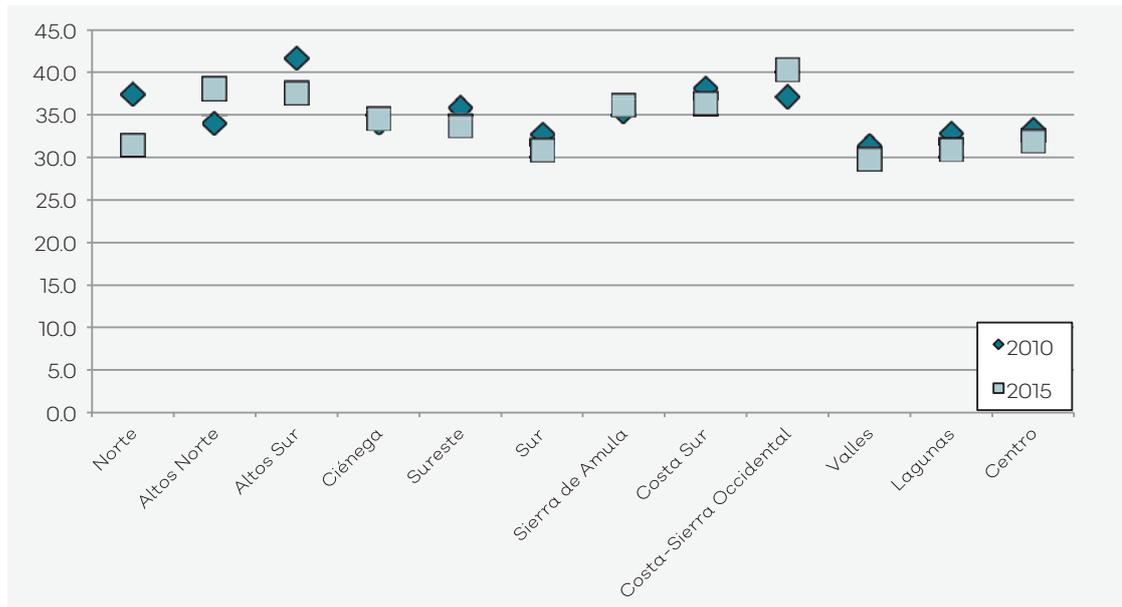
Ahora bien, no obstante que los Índices de Rezago Social en Jalisco no son altos, dentro del contexto del Centro Occidente de México como del país en general, existen algunos factores negativos que inciden en la convivencia comunitaria que se manifiestan a través de la violencia en sus múltiples formas, lo que pone en riesgo la cohesión social y la configuración pacífica de los tejidos comunitarios, que a su vez se articulan con elementos institucionales (formales e informales) que impactan el comportamiento de la sociedad en su conjunto, de manera particular la calidad de vida todos los habitantes de Jalisco.

Si bien es cierto que la pobreza y la desigualdad por sí mismas no son las causas de la violencia, su permanencia en nuestro contexto sí contribuye a deteriorar el tejido social, la cual se combina con factores políticos y económicos, situación que da como resultado un contexto de vulnerabilidad. Por lo tanto, es importante inmiscuir a diversos actores a contribuir para solventar tal situación mediante la cooperación entre la academia, la iniciativa privada, las organizaciones de la sociedad civil e integrantes en general de la comunidad.

De acuerdo con datos ofrecido por el Coneval se tiene un comportamiento diverso en cuanto a las diferentes categorías de vulnerabilidad en Jalisco entre los años 2010 y 2015. En lo que concierne a la vulnerabilidad por carencia social existía para todo el estado en 2010 2'516, 024 personas, cinco años después salieron de esa situación 235,887 personas. En promedio se pasó del 35.35 a 34.31%, aun así es una cifra considerable porque esto significa que más de un tercio de la población se encuentra en una situación de vulnerabilidad por carencia social. Sin embargo, como sucede de forma tradicional, el panorama al interior de Jalisco es variado, las dos zonas que incrementaron el porcentaje de personas en situación de vulnerabilidad por carencia social fueron Altos Norte (II) que paso de 34% en 2010 a 38.1% en 2015; y Costa Sierra Occidental de 37.1% a 40.3% respectivamente. La zona Norte (I) tuvo una disminución visible de 37.5% a 31.4% de 2010 a 2015, todas las demás regiones administrativas estuvieron estancadas (ver figura 2.8).



Figura 2.8. Porcentaje de personas vulnerables por carencia social, regiones administrativas, Jalisco, 2010 y 2015.

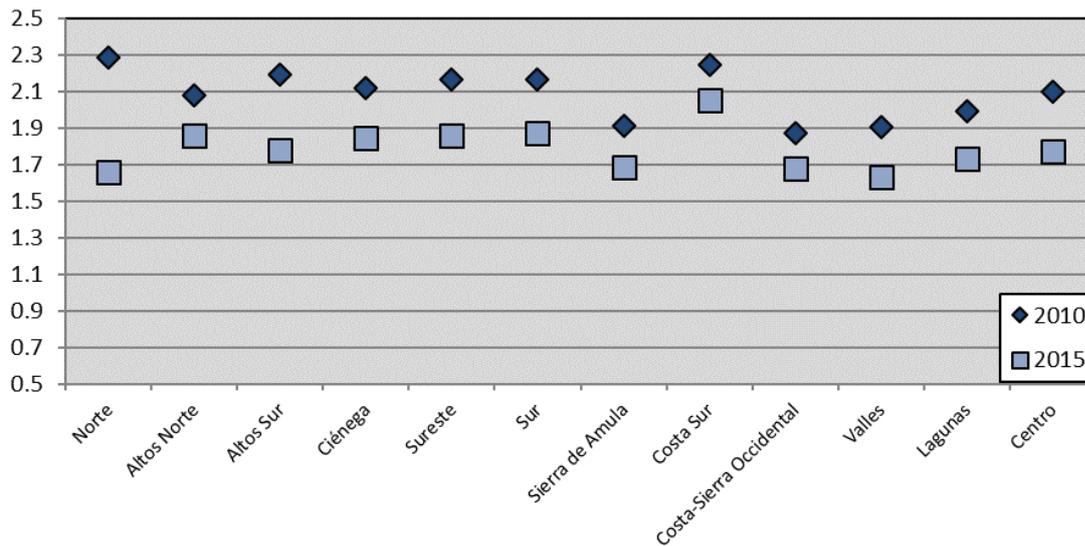


Fuente: elaboración propia de acuerdo con estimaciones del Coneval, (2016) con base en el MCS-ENIGH 2010, la muestra del Censo de Población y Vivienda 2010, el Modelo Estadístico 2015 para la continuidad del MCS-ENIGH y la Encuesta Intercensal 2015.

En términos de carencia promedio lo anterior se traduce que disminuyeron de 2.1 a 1.8 entre 2010 y 2015, todas las zonas del estado mostraron mejoras en este rubro (figura 2.9). La vulnerabilidad por ingreso es una de las variables que más impactó tuvo en generar mayores condiciones de vulnerabilidad, el número de personas vulnerables por ingreso se incrementó de 465,945 en 2010 a 718,130 en 2015, lo que en términos relativos significa un aumento de 3.8 a 5.55% en Jalisco; desde la perspectiva territorial esto significa que ninguna región administrativa mostró cifras positivas al respecto, incluso destaca la paradoja de Valles (II), que si bien es cierto ha mostrado un menor índice de pobreza, no menos cierto es que la vulnerabilidad por ingreso fue la que más aumentó en Jalisco al pasar de 6.4 a 8.5% en el último quinquenio en el que se tiene cifras (figura 2.9).



Figura. 2.9. Carencias promedio por región administrativa en Jalisco, 2010-2015.

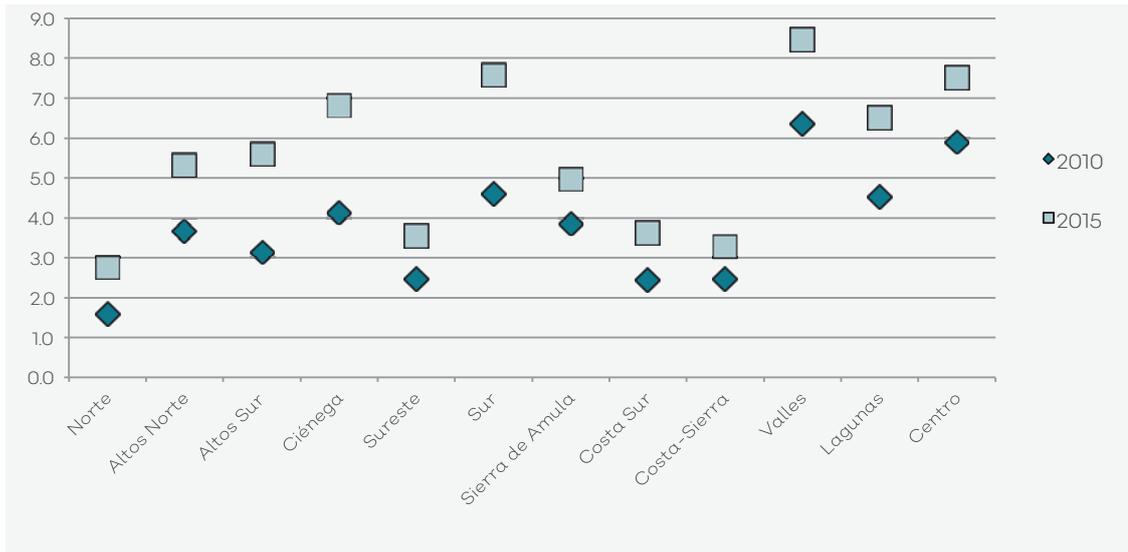


Fuente: estimaciones del Coneval, (2016) con base en el MCS-ENIGH 2010, la muestra del Censo de Población y Vivienda 2010, el Modelo Estadístico 2015 para la continuidad del MCS-ENIGH y la Encuesta Intercensal 2015.

Es decir, de 2010 a 2015 se incrementó en 13,052 personas en este rubro. Lo que contribuye a la hipótesis de que la pobreza no solo se ataca con la mejora del ingreso (medios económicos), sino más bien, existen otros factores sociales los cuales son clave, tales como las capacidades y la reconstrucción del sentido de colectividad. Para concluir, se tiene otro elemento más que contribuye a mostrar el panorama de polarización social y, por ende, deterioro del tejido comunitario, así como de la misma convivencia a nivel social. Resulta que, según el Coneval, en número de personas no vulnerables y no pobres aumentó de 1'718,780 en 2010 a 2'190,079, en términos porcentuales significa que este grupo de personas era 9.4 en 2010 y 12.4 en 2015, lo que bien puede interpretarse como una polarización la cual es más palpable en la zona Centro (XII), Altos Sur (III) y Ciénega (IV), estas dos últimas regiones administrativas con un fuerte potencial en cuanto a la agricultura comercial, mientras que en la zona Centro (XII) está por demás señalar la concentración e influencia que ejerce el área metropolitana de Guadalajara no solo en Jalisco sino más bien en todo el centro occidente de México, concentración urbana que impone una peculiar dinámica territorial (figura 2.10).

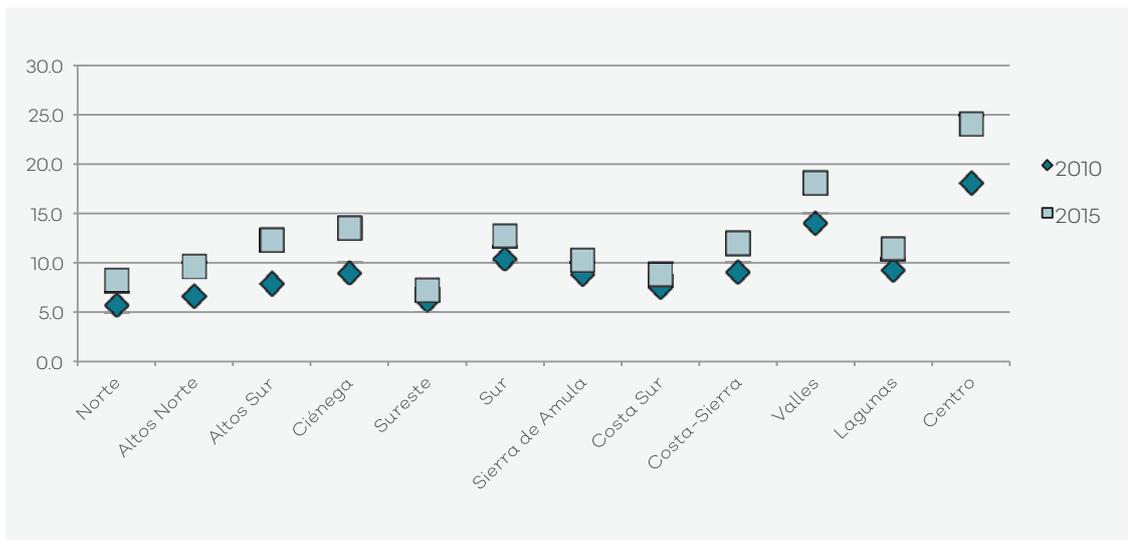


Figura 2.10. Porcentaje de personas vulnerables por ingreso, por región administrativa, Jalisco, 2010 y 2015.



Fuente: porcentaje de personas vulnerables por ingreso, por región administrativa en Jalisco, 2010 y 2015.

Figura 2.11. Porcentaje de personas no pobres y no vulnerables, por región administrativa, Jalisco, 2010 y 2015.



Fuente: estimaciones del Coneval, (2016) con base en el MCS-ENIGH 2010, la muestra del Censo de Población y Vivienda 2010, el Modelo Estadístico 2015 para la continuidad del MCS-ENIGH y la Encuesta Intercensal 2015.



Brechas de género en materia de pobreza y desigualdad

La Ley General de Desarrollo Social en México marca indicadores para la medición de la pobreza en el país. En 2014 el Inmujeres, el INEGI, la CEPAL y ONU Mujeres crearon el Atlas de Género, del cual se desprende que en Jalisco, el 35.31% de las mujeres se encuentra en situación de pobreza multidimensional y el 3.52% se encuentra en pobreza extrema, frente al 2.91% de los hombres. Aunado a esto, las mujeres se encuentran en condiciones de vulnerabilidad por carencias sociales y por sus ingresos, el 28.28% y el 8.44% respectivamente, en comparación con el 7.29% de los hombres, existiendo así una brecha del 1.16%. Así mismo, por cada 100 hombres jefes de hogar, 37.12 mujeres jefas de familia se encuentran en situación de pobreza, lo cual nos indica la necesidad de fortalecer sus capacidades.

Para medir las brechas de género, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, crea el índice de Desigualdad de Género (IDG), que muestra la pérdida en desarrollo humano debido a la desigualdad entre logros de mujeres y hombres. El estudio señala que “el Índice de Desigualdad de Género (idg) refleja la desventaja que pueden experimentar las mujeres respecto de los hombres en tres dimensiones: salud reproductiva, empoderamiento y mercado laboral. Así, el índice muestra la pérdida en desarrollo humano debido a la desigualdad entre logros de mujeres y hombres en dichas dimensiones. El idg posee un valor cercano a cero cuando el panorama de desarrollo es igualitario, y se aproxima a uno cuando las desventajas de las mujeres frente a los hombres son amplias. En perspectiva internacional, en 2012, el idg de Jalisco fue de 0.336. Esta desigualdad registrada entre mujeres y hombres es similar a la de países como Ucrania y Tayikistán. Las condiciones de desigualdad de género en la entidad son superiores a las de Europa y Asia Central (0.280), pero inferiores a las de América Latina y el Caribe (0.419), y a las de África Subsahariana (0.577).”

Además, el estudio destaca que, “con este desempeño, la desigualdad entre hombres y mujeres de Jalisco es menor al promedio nacional (0.393), lo que ubica al estado en la quinta posición del ordenamiento. Entre 2008 y 2012, el valor del idg pasó de 0.422 a 0.336. Esta disminución de 20.4% en el valor del indicador señala un avance en el logro de un desarrollo humano más igualitario. Para el año 2012, también se observan diferencias entre el desempeño estatal de la media de hombres y mujeres de cada componente del idg en cuanto al desempeño nacional. La dimensión de salud reproductiva en Jalisco tiene condiciones superiores a las del país; la medida de empoderamiento se encuentra por debajo del promedio



nacional; finalmente, la participación en el mercado laboral es mayor al logro alcanzado en México.”

Por otra parte, se apunta que los resultados del Índice de Desarrollo Humano Municipal en México: nueva metodología, indican que “existen contrastes importantes entre el nivel de desarrollo humano de los municipios del país (pnud 2014). Tales diferencias también son notorias cuando se analiza por separado el nivel de bienestar alcanzado por los hombres y las mujeres que habitan el mismo municipio.

En Jalisco, los tres municipios con el mayor nivel de desarrollo para las mujeres son Zapopan (0.825), Guadalajara (0.808) y Zapotlán el Grande (0.803). Las mejores condiciones de bienestar para los hombres también se encuentran en estos tres municipios, cuyos idh son de 0.824, 0.807 y 0.798, respectivamente.

En contraste, en Mezquitic (0.448), Bolaños (0.529) y Santa María del Oro (0.548), se registran los valores más bajos de idh para las mujeres. En cuanto a los hombres, los menores niveles de bienestar se registran en los municipios de Mezquitic, Santa María del Oro y Bolaños, cuyos idh son de 0.441, 0.515 y 0.537, respectivamente. Los logros alcanzados por mujeres y hombres en cada dimensión del idh a nivel municipal son dispares.

En la dimensión de salud, la brecha más amplia entre mujeres es de 60.1% y la experimentan los municipios de Juanacatlán, con 0.928, y Mezquitic, con 0.371. Para los hombres, la mayor brecha es de 69.4%. El máximo valor del is de los hombres corresponde al municipio de Juanacatlán (0.908), mientras que el mínimo es de 0.278 en Mezquitic. En el rubro de la educación, el valor más alto del ie de las mujeres es de 0.790, correspondiente al municipio de Zapopan, mientras que el menor es el del municipio de Mezquitic (0.425). La brecha entre ambos es de 46.1%.

En contraste, la mayor brecha en educación para hombres es de 50.5% y ocurre entre los municipios de Zapopan (0.811) y Santa María del Oro (0.401). Finalmente, los valores extremos en la dimensión de ingresos (ii) de las mujeres son 0.807 y 0.525 en los municipios de Zapopan y Santa María del Oro, respectivamente; en consecuencia, la brecha entre ambos es de 35%. Por su parte, la brecha más amplia para los hombres en esta dimensión es de 34.9% y sucede entre los municipios de Zapopan (0.805) y Santa María del Oro (0.524).”

En Jalisco, por cada 102 mujeres hay 100 hombres, la población femenina representa el 51% de la población total, 4,137,152 mujeres, dentro la educación básica las mujeres representan el 49% de los estudiantes. Respecto al acceso al nivel educativo superior, en el 70% de los municipios



la brecha no es tan grande; Zapopan es el municipio con la brecha más amplia en la que los hombres van arriba por un 4.29%. Dentro en las carreras profesionales técnicas la población femenina representa el 38%.

Según el último informe de ONU mujeres, la pobreza es mucho mayor en las mujeres por su condición de género que los hombres:

- Las mujeres tienen un 4% más de probabilidades que los hombres de caer en pobreza extrema, es decir vivir con menos de 1,90 dólares al día.
- Las mujeres sufren más que los hombres la inseguridad alimentaria, inclusive en los países industrializados.
- Las mujeres ganan menos que los hombres, dedican más tiempo a los cuidados domésticos sin recibir remuneración alguna, son más vulnerables a la pobreza extrema y tienen menos posibilidades de acceder al mercado laboral.
- El 60% de las personas que pasan hambre en el mundo de forma crónica son mujeres y niñas.

Ellas constituyen dos terceras partes de los casi 800 millones de analfabetos (cifra que no ha cambiado en las últimas dos décadas), ingresan de media un 60% menos que los hombres, poseen menos de un 20% de la tierra cultivable (a pesar de que más de 400 millones de agricultoras producen la mayoría de los alimentos que se consumen en el mundo) y sólo un 50% de las mujeres en edad de trabajar tienen un empleo, frente al 77% de los hombres.

Existen tres espacios analíticos en los que la pobreza y la desigualdad de género se potencian mutuamente en las prácticas alimentarias familiares:

- La división sexual del trabajo: La adjudicación de estas tareas a las mujeres, en particular a las madres, ha permanecido más o menos incuestionada a pesar de su creciente participación en el mercado de trabajo remunerado fuera del hogar.
- La distribución de recursos alimentarios al interior de las familias: mientras los hombres acceden a comidas completas, las madres comen con más frecuencia entre tiempos, pruebas y sobras.
- El desempeño en salud: naturaliza el papel de las funciones alimentarias de la mujer, asignándole la tarea de obtener alimentos en el mercado, transformarlos y disponerlos para el consumo familiar.

Según Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), en Jalisco, el 33% de las mujeres viven en situación de pobreza.



Relación de problemas y potencialidades

Problemas

- Desarticulación en el diseño de las políticas públicas de corte social entre gobierno y sociedad civil.
- Construcción de política y pública incluyente en materia social.
- Más de la tercera parte de la población en el estado, se encuentra en situación de pobreza.
- Más de la mitad de la población en Jalisco, presenta al menos una carencia social.
- Desvinculación de las políticas públicas y privadas con las causas que originan los problemas sociales.
- Un índice de rezago social disperso, dan un panorama de luces y sobras en Jalisco.
- Tejido Social debilitado debido a la desvinculación de los actores sociales.

Potencialidades

- Superar el enfoque exclusivo de pobreza para evolucionar hacia una perspectiva de desarrollo y derechos humanos.
- Estructura gubernamental adecuada para implementar estrategias transversales.
- Unidad de sociedad y gobierno para la atención de problemas sociales. Buscar su contención para después trabajar en su reducción en coordinación con la sociedad civil, las empresas, las universidades, organizaciones no gubernamentales y otros actores públicos de niveles diversos.
- Cartera de programas sociales enfocados a la atención de carencias sociales.
- La mayoría de los municipios del estado tienen un alto índice de cohesión social.



2.2 Educación

La educación es un derecho básico de los ciudadanos para el desarrollo de una sociedad sustentable, incluyente y justa (Unesco, 2017). Esta idea impulsa la calidad e inclusión a lo largo de la vida de los ciudadanos para que se empoderen como actores sociales en la transformación social. La calidad educativa mejora por sí misma la vida de la comunidad y supone que los saberes y las acciones de los actores educativos solo pueden ser evaluados en relación con su vinculación e impacto a una mejora situada y contextualizada.

Vinculación a la Agenda 2030: Objetivos de Desarrollo Sostenible
Objetivo 4. Educación de calidad.
Objetivo 10. Reducción de las desigualdades.

Calidad educativa

La agenda 2030 sobre el Desarrollo Sostenible de la Organización de las Naciones Unidas contempla en el cuarto, de sus diecisiete objetivos globales: «Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos» (Naciones Unidas, 2015). Esto implica que el aprendizaje de calidad no es solo esencial para satisfacer las necesidades básicas de la población, sino que también resulta indispensable para fomentar las condiciones que hacen posible la paz y el desarrollo sostenible en el mundo.

Por tendencia mundial, la calidad educativa ha sido concebida como el logro de indicadores de eficacia, eficiencia, pertinencia y relevancia, incidiendo en el diseño de las políticas educativas que se han centrado en este orden. Sin embargo, además de reconocer la necesidad de mejorar esos resultados, la concepción de la calidad debe de incluir también otros parámetros cualificables que respondan a referentes humanistas como la dignidad, la solidaridad y la justicia social.

Esta comprensión sobre la calidad de la educación implica, como parte fundamental, la formación integral de los alumnos, incluyendo sus diferentes dimensiones: física, emocional, cognitiva y de trascendencia. En la actualidad, los aspectos de desarrollo físico y emocional suelen ser poco atendidos a través de los procesos formativos que se realizan en la escuela.

La educación relacionada con la nutrición y la actividad física son una necesidad imperante para nuestro país y nuestro estado. La Encuesta



Nacional de Salud y Nutrición de Medio Camino 2016 señala que, a nivel nacional, 33.2% de los niños de 5 a 11 años y el 36.3% de los adolescentes desarrollan sobrepeso u obesidad, una cifra que en el caso de adultos de 20 o más años de edad alcanza un 71.2%. Por otra parte, el 17.2% de los niños de 10 a 14 años y el 60.5% de adolescentes de 15-19 años, realiza al menos una hora de actividad física moderada-vigorosa por día. (Instituto Nacional de Salud Pública, 2016).

En lo que respecta a la dimensión socioemocional, se ha demostrado en los últimos años que las habilidades sociales y emocionales tienen influencia sobre otros factores, como una mejor salud, un mayor grado de bienestar y menores probabilidades de presentar problemas de conducta (UIS, 2016).

Otro de los indicadores de una educación de calidad es que los infantes y adolescentes hayan alcanzado al menos un nivel mínimo de desarrollo de competencias en lectura y matemáticas. La Secretaría de Educación Pública y el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación han aplicado, desde 2015, en educación básica y media superior, la prueba del Plan Nacional para la Evaluación de los Aprendizajes (PLANEA), con el objetivo de medir el logro de los aprendizajes clave establecidos en el currículo.

En las pruebas del año 2018, los alumnos de Jalisco de todos los niveles educativos obtuvieron resultados superiores a los de la media nacional, tanto en Lenguaje y Comunicación como en Matemáticas; las dos asignaturas evaluadas en esta prueba. Mientras que en los resultados de los años 2017 y 2018 se observó un incremento respecto a la evaluación de 2015, a excepción de la evaluación de Matemáticas en educación media superior.

Sin embargo, estos resultados son insatisfactorios, ya que las cifras indican que en matemáticas de secundaria y media superior solo 2 de cada 10 alumnos obtienen los conocimientos deseables; en esta misma área la tercera parte de los estudiantes de primaria lograron los resultados esperados. En el caso de lenguaje y comunicación del nivel primaria y secundaria, la cuarta parte de los alumnos obtuvieron niveles de dominio III y IV. Por otro lado, en lenguaje y comunicación de media superior, que fue el área con el resultado más alto, solo la mitad de los alumnos mostraron un desempeño sobresaliente.



Tabla 2.5. Comparativo de resultados PLANEA educación básica. Porcentaje de alumnos con niveles de dominio III y IV, Jalisco y República Mexicana, 2015-2018.

Tipo de dominio	Primaria				Secundaria			
	Promedio Nacional		Jalisco		Promedio Nacional		Jalisco	
	2015	2018	2015	2018*	2015	2018	2015	2018*
Lenguaje y comunicación	17.2%	17.9%	15.3%	21.4%	24.6%	26.2%	24.4%	27.8%
Matemáticas	20.6%	23.0%	18.7%	33.2%	10.6%	13.7%	10.6%	14.7%

Fuente: PLANEA Secretaría de Educación Pública y *PLANEA Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. (INEE, 2015-2018) Consultado en febrero de 2019. En: <http://www.planea.sep.gob.mx/> y <https://www.inee.edu.mx/index.php/planea>.

Tabla 2.6. Comparativo de resultados PLANEA Educación media superior, Porcentaje de alumnos con niveles de dominio III y IV, Jalisco y República Mexicana, 2015-2018.

Tipo de dominio	Promedio Nacional			Jalisco		
	2015	2016	2017	2015	2016	2017
Lenguaje y comunicación	36.0%	28.9%	37.9%	42.9%	33.9%	48.2%
Matemáticas	18.8%	20.7%	10.5%	21.0%	23.0%	16.2%

Fuente: PLANEA Secretaría de Educación Pública y *PLANEA Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. (INEE, 2015-2018) Consultado en febrero de 2019. En: <http://www.planea.sep.gob.mx/> y <https://www.inee.edu.mx/index.php/p>.

Acceso y permanencia

En el ciclo escolar 2018-2019, el sistema educativo estatal atendió a 2'335,318 estudiantes, en 15,221 escuelas, con una plantilla de 128,673 docentes. Un 73.7% de esta población escolar corresponde a educación básica, 14.3% a media superior y 12% a educación superior (DESI, 2019). La distribución de la población en el estado presenta al sistema educativo enormes desafíos de atención, ya que el 87% se concentra en localidades urbanas y solo el 13% en localidades rurales (IIEG, 2018).

El 23.7% de los alumnos de media superior y 41.1% de los alumnos de educación superior estudia en escuelas privadas, lo que indica la magnitud del reto que supone ofrecer servicios educativos gratuitos en estos niveles (DESI, 2019).

A continuación, se presentan los porcentajes de eficiencia terminal para el ciclo escolar 2017-2018:



Tabla 2.7. Porcentajes de eficiencia terminal para el ciclo escolar, Jalisco, 2017-2018.

Eficiencia por nivel	Jalisco	Nacional
Eficiencia Terminal Primaria	96.2	96.9
Eficiencia Terminal Secundaria	84.6	85.8
Eficiencia Terminal Media Superior	90.3	66.6

Fuente: SNIE, reporte de indicadores actualizado septiembre 2018. Consultado enero 22 de 2019. Disponible en: <http://www.sniesep.gob.mx/indicadores.html>.

La tasa de absorción en educación superior para el ciclo escolar 2018-2019 es del 55.4% y la de abandono escolar es del 0.6% (SNIEE, 2018), estos indicadores incluyen: las licenciaturas en educación normal, universitaria y tecnológica, excluyendo posgrado.

De acuerdo con la Dirección de Estadística y Sistemas de Información, (2018) de la Secretaría de Educación del estado de Jalisco, para el ciclo escolar 2017-2018 el 61.7% de los egresados lograron su titulación. En lo que corresponde a la eficiencia terminal del ciclo escolar 2017-2018 en educación superior, el estado de Jalisco tiene 48,604 alumnos egresados, lo que representa el 6.19% de los egresados a nivel nacional (784,119).

Para el ciclo escolar 2017-2018 la población de Jalisco tenía un grado promedio de escolaridad de 9.5 años, un punto por arriba de la media nacional de 9.4 años (SNIEE, 2018).

De acuerdo con estimaciones realizadas por el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA, 2018) al 31 de diciembre de 2018, Jalisco tenía un 32.9% de población con rezago educativo; es decir, de población que no había concluido la educación básica. Este dato se ubica en 1.7 puntos porcentuales por arriba de la media nacional, que es de 31.2%.

Mientras que el porcentaje de analfabetismo a nivel nacional es de 4.4%, en el estado de Jalisco es de 3.1%.

Educación básica

La Ley de Educación del Estado de Jalisco señala que todos los habitantes de la entidad tienen derecho a recibir una educación con las mismas oportunidades de acceso, calidad, permanencia y pertinencia; sin embargo, existen regiones con mayor vulnerabilidad en donde los servicios educativos tienen deficientes condiciones materiales y de equipamiento, así como expectativas limitadas por parte de los profesores y directivos respecto de los resultados que puedan llegar a obtener sus estudiantes.



De acuerdo con los resultados de la Encuesta Intercensal (Inegi, 2015) en México residen 32.7 millones de infantes y adolescentes de 0 a 14 años, lo que en términos relativos representan 27.4% de la población total. En tanto que en Jalisco viven 2'184,321 infantes de 0 a 14 años, que representan el 27.8% de su población. A continuación, se presentan los datos estadísticos para la educación básica.

La mayor proporción de matrícula 86.4% se da en escuelas públicas con una participación de las privadas de 13.6%.

Tabla 2.8. Matrícula para educación básica, Jalisco, 2017-2018.

Tipo Educativo	Alumnos			Docentes			Escuelas		
	Público	Privado	Total	Público	Privado	Total	Público	Privado	Total
Básico	1,486,928	234,916	1,721,844	66,132	14,826	80,958	11,336	2,344	13,680

Fuente: Secretaría de Educación del Estado de Jalisco, estadística educativa 2018-2019 oficializado en marzo 2019.

De manera regional, los indicadores de primaria que presentan las cifras menos favorecedoras son reprobación (1.8%) y abandono escolar (1.76%) en la región Norte y eficiencia terminal (93.6%) en la región Sureste. Respecto al nivel secundaria la región Ciénega presenta el mayor porcentaje de reprobación (5.5%) y la menor eficiencia terminal (76.7%); mientras que el mayor abandono escolar (7.5%) en secundaria se presenta en la región Norte.

Tabla 2.9. Indicadores por región, Jalisco, 2017-2018.

Indicador	Regiones ¹⁸												
	R1	R2	R3	R4	R5	R6	R7	R8	R9	R10	R11	R12	
Primaria													
% de Reprobación	1.3	1.8	1.4	1.3	1.6	1.7	1.6	1.4	1.3	0.8	0.8	1.0	1.1
% de Abandono	0.9	1.8	0.4	0.6	0.9	1.2	0.1	0.0	0.6	0.0	0.2	0.0	0.6
% de Eficiencia Terminal	96.2	90.5	92.5	90.9	90.5	94.0	93.6	98.9	93.8	100	96.5	97.4	94.2
Secundaria													
% de Reprobación	3.8	3.6	3.6	2.5	5.5	3.4	2.7	1.1	2.7	4.0	1.0	2.0	3.8

¹⁸ R1: región Norte; R2: región Altos Norte; R3: región Altos Sur; R4: región Ciénega; R5: región Sureste; R6: región Sur; R7: región Sierra de Amula; R8: región Costa Sur; R9: región Costa Sierra Occidental; R10: región Valles; R11: región Lagunas; R12: región Centro.



Indicador		Regiones ¹⁸											
		R1	R2	R3	R4	R5	R6	R7	R8	R9	R10	R11	R12
% de Abandono	5.4	7.5	6.2	6.2	7.3	6.9	5.2	4.2	6.5	4.0	4.8	5.3	4.4
% de Eficiencia Terminal	84.6	78.8	75.8	74.5	74.2	75.8	79.4	80.1	80.4	78.9	81.0	79.4	76.0

Fuente: Secretaría de Educación del Estado de Jalisco. Estadística Educativa 2018-2019, Indicadores Educativos por Región.

De acuerdo con los resultados más recientes de PLANEA, en Jalisco el 66.8% de los estudiantes de primaria y el 85.3% de los estudiantes de secundaria no alcanzan un dominio satisfactorio en matemáticas. Esto indica que, en primaria, por ejemplo, los estudiantes no son capaces de resolver problemas aritméticos con números decimales; o que, en secundaria, los estudiantes no pueden resolver problemas con fracciones (INEE, 2015-2018).

Mediante PLANEA se detectó que en Jalisco el 78.6% de los estudiantes de primaria y el 72.2% de los estudiantes de secundaria no alcanzan un dominio satisfactorio en lenguaje y comunicación esto indica que en primaria, por ejemplo, los estudiantes no son capaces de comparar y evaluar información en textos narrativos, expositivos, argumentativos y dialógicos; mientras que en secundaria los estudiantes no son capaces de interpretar información explícita e implícita de textos literarios, informativos y argumentativos.

Con relación a la conectividad y la implementación del uso de la tecnología en cada una de las escuelas de México y de Jalisco a través de proyectos de gran formato como: Red escolar (1997 -2004), Enciclomedia (2004-2011), habilidades digitales para todos (2009-2012), mi Compu.mx (2013 -2014), México Digital (2013-2015), @prende.mx (2014-2016); no se ha logrado consolidar una infraestructura de comunicación tecnológica digital, eficiente y eficaz que provea a los docentes y estudiantes, y demás actores de la comunidad educativa, de una herramienta pertinente de construcción de conocimiento.

Como parte de la prevención del fracaso escolar se ha vislumbrado que el rol de los padres y madres es un elemento fundamental de corresponsabilidad para la formación del educando, por lo que se requiere generar estrategias que permitan brindar una oportuna asesoría y orientación a las madres, padres de familia o tutores que les posibilite fortalecer el desarrollo de sus hijos.



En lo que se refiere a la formación de padres de familia o tutores, no se ha presentado una constante al alza, sino que se han enfrentado retos de cobertura y atención al pasar de 23,304 padres de familia orientados en el año 2012 a 12,122 en el año 2018; es decir, casi un 50% de decremento.

Respecto a las funciones que ejercen el director o responsable de la dirección de un centro de trabajo, se ha detectado exceso en la carga administrativa que tienen que cumplir, lo cual determina y condiciona el ejercicio de sus funciones. Situación que se detona sobre todo en aquellos centros donde sus estructuras ocupacionales vigentes no se encuentran cubiertas al 100%, lo que origina que docentes, incluso frente a grupo, realicen funciones que no son congruentes a sus nombramientos.

Educación media superior

En Jalisco existen 1,159 centros educativos que atienden a 333,917 estudiantes de educación media superior (DESI, 2019). Los problemas en este nivel educativo, al igual que en Educación Básica y Superior, no responden de forma necesaria a lo técnico-pedagógico, sino a cuestiones de gestión y administración, por lo que las cargas administrativas excesivas, una planificación poco estratégica, una obsolescencia y conectividad de recursos tecnológicos, la necesidad de una profesionalización más académica que integral de los docentes y la falta de un trabajo colegiado, son situaciones problemáticas que se han venido identificando como de urgente y necesaria atención.

Aunado a lo anterior, la Educación Media Superior al ser el engranaje entre la Educación Básica y la Educación Superior, enfrenta también uno de los mayores problemas de nuestro Sistema Educativo, que es, el de la articulación académica y de gestión entre niveles. Esta desarticulación, vertical y transversal, entre los diferentes niveles educativos resulta en mayores complicaciones para la sociedad en su conjunto; esto es, para aquellos que no logran el acceso a la educación que imparte el estado o dejan inconclusos sus estudios; pero también para aquellos que logran concluirlos, pero no logran una calidad educativa deseable.

Educación superior

La educación es transformación, cambio, perfeccionamiento de comportamientos y actitudes. Si alguna esperanza pudiera haber para mejorar la condición humana, ésta se lograría sólo y de manera consistente si se educa a las personas. La educación es un derecho básico de los ciudadanos para el desarrollo de una sociedad sustentable, incluyente y



justa de acuerdo a la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). Entre los Objetivos para el Desarrollo Sostenible (ODS), el número 4 establece como compromiso: “Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad, y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos”. Esta idea impulsa al humano para que se empodere como actor en la transformación social.

En México, el derecho a recibir educación obligatoria, laica y gratuita está establecido en el artículo 3° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en la Ley General de Educación; ambos instrumentos rigen la equidad de acceso, permanencia y egreso en el sistema educativo nacional.

La problemática que el Estado de Jalisco enfrenta en Educación Superior se refleja en el aspecto de cobertura conforme a los resultados reportados según el formato 911. En el estado de Jalisco, la matrícula de educación superior al inicio del ciclo escolar 2018-2019 fue de 280,277 alumnos, integrado por 143,974 mujeres y 136,303 hombres, cursando en todas las modalidades, comprendiendo el sostenimiento público y privado, profesional (licenciatura, normal superior o equivalente), especialidad, maestría o doctorado.

En el ciclo escolar 2017-2018, la tasa bruta de cobertura de Educación Superior en México fue del 38.4%, ocupando el último lugar entre los países de la OCDE, en donde la tasa de cobertura en el mismo periodo ciclo fue del 72.8% y en los países de Latinoamérica y el Caribe fue de un 48.4%. El Estado de Jalisco reportó una tasa de cobertura de un 35.9%, situándose por debajo de la media nacional, y sólo por arriba de dos estados de la Región Centro Occidente¹.

Por otro lado, de la matrícula anterior, sólo un 6.62% (18,560 personas) estudiaban algún posgrado, sólo un 29.8% de la matrícula de Licenciatura y un 22.08% de la matrícula de posgrado estuvo inscrita en programas de Ingeniería, Ciencia y Tecnología y un 16.63% de la matrícula de licenciatura y un 24.71% de la licenciatura en maestría estuvieron inscritos en programas de Ciencia de la Salud. Lo anterior no alinea acertadamente la pertinencia de la oferta con las expectativas de desarrollo del Estado de Jalisco en sus sectores estratégicos de crecimiento.

Dado que la Educación Superior es el último eslabón en la cadena de valor educativa y el principal proveedor de talento para el desarrollo económico y social, esta situación pone en desventaja al Estado de Jalisco, cuyo enfoque es ir transitando aceleradamente hacia una economía 4.0.



En otro orden de ideas, según el Foro Económico Mundial, las habilidades y destrezas que en la actualidad demandan la ola de automatización en los sectores productivos y la transición de las economías hacia esta nueva revolución industrial, requiere que la educación superior desarrolle en los estudiantes las capacidades necesarias para adquirir y desplegar competencias y habilidades a lo largo de su vida laboral y con ello permitirles el desarrollo pleno de su talento (WEF, 2017b: v).

El informe del Foro Económico Mundial titulado *The Future of Jobs*, analiza la evolución del trabajo e identifica, entre otras, las siguientes capacidades relacionadas con el trabajo requeridas para prosperar en la Cuarta Revolución Industrial: flexibilidad cognitiva, creatividad, pensamiento crítico, razonamiento matemático, solución de problemas complejos, liderazgo y trabajo en equipo, inteligencia emocional, negociación, persuasión y análisis de sistemas (WEF, 2016: 52).

Acceso y cobertura en Jalisco

Una de las políticas y recomendaciones internacionales de los años noventa en adelante que orientaron el desarrollo de la educación en los países es mejorar la igualdad en el acceso al conocimiento, por lo que propone:

- 1) Incrementar la oferta educativa abriendo más escuelas, renovando y/o ampliando las instituciones disponibles, mayor efectividad en el reclutamiento y selección de maestros, también hacer dobles turnos y clases multigrado.
- 2) Aumentar la demanda reduciendo los costos directos e indirectos de la educación y hacer promoción al apoyo comunitario.
- 3) Igualar el trato de los estudiantes, identificando y apartando prácticas discriminatorias, en especial respecto al lenguaje de instrucción y al género. (Ibarrola, 2014: 22)

Aunque la Educación Superior en Jalisco está presente en las 12 regiones de Jalisco, ésta solamente tiene presencia, según datos del ciclo 2018-2019, en 208 Instituciones de Educación Superior (IES), con 283 planteles públicos y privados que ofrecen servicio de educación superior en 39 municipios. La inmensa mayoría de los programas educativos, tanto de las IES públicas como privadas, se ofrece en modalidades presenciales, siendo las mixtas y la educación a distancia poco utilizadas.



La tasa de absorción de Educación Media Superior a Educación Superior en el ciclo 2017-2018 fue de un 56.10%, mientras que en el ciclo 2000-2001 era de un 77.30%.

Por otro lado, según se muestra en la Tabla 3.45, la matrícula en Educación Superior sólo creció un 19.30%.

Tabla 2.10. Matrícula de educación superior por ciclo escolar en Jalisco, 2012-2013 2018-2019.

	2012-2013	2013-2014	2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019
Autónomo	103,180	109,375	116,424	118,665	120,298	123,932	127,330
Estatal	20,376	22,050	23,942	24,789	25,220	24,891	24,812
Federal	8,786	9,173	6,970	9,991	9,995	10,238	9,945
Federalizado	2,436	2,399	2,377	2,245	2,248	2,522	3,035
Particular	100,156	106,472	105,953	107,946	107,362	112,577	115,155
	234,934	249,469	255,666	263,636	265,123	274,160	280,277

Fuente: Secretaría de Innovación, Ciencia y Tecnología.

Con una tendencia a la baja de la capacidad de absorción de Educación Media Superior a Educación Superior y sólo creciendo la matrícula de manera tendencial, será imposible que Jalisco se acerque sustancialmente a la tasa de cobertura en Educación Superior propuesta por la Federación para el 2024, que es del 50%.

Eficiencia terminal

La principal función de una institución de educación superior es la docencia y, por tanto, su eficiencia depende principalmente de la proporción de alumnos que logran egresar o titularse, respecto a aquellos que ingresaron. A este indicador se le ha llamado eficiencia terminal.

La eficiencia terminal del tipo Educación Superior es muy variable entre las diversas Instituciones de Educación Superior (IES), siendo en términos generales las IES públicas quienes generalmente presentan menores índices. La Tabla 2.11 presenta el registro de egresados y titulados en Educación Superior en Jalisco en el año 2018.

La eficiencia terminal en México conforme a la elaboración propia con datos de los formatos 911, del ciclo escolar 2017-2018, inicio de cursos el número de egresados indica:



Tabla 2.11. Registro de egresados y titulados de Educación Superior en Jalisco, 2018.

Nivel Superior	Egresados			Titulados		
	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total
Licenciatura	19,308	21,036	40,344	12,814	16,229	29,043
Posgrados	4,006	4,254	8,260	2,565	2,333	4,898
			48,604			33,941

Fuente: Secretaría de Innovación, Ciencia y Tecnología.

En el año 2013, el primer ingreso a Educación Superior en Jalisco fue por un total de 93,686 personas y en el año 2014 fue de 93,449 personas. Comparando esta cantidad de ingreso, con la cantidad de alumnos egresados, resulta que la eficiencia terminal medida en titulación oscila en torno a un 36%.

La deserción y abandono escolar en Educación Superior es consecuencia de diversos aspectos. Uno de estos se debe a que el alumno no cuenta con la preparación necesaria y no logra cumplir con la demanda de trabajo que se le exige; otra causa es que la carrera no cumple con las expectativas del alumno o no era la primera opción de carrera de ese estudiante.

Sin embargo, las causas que más afectan son la falta de programas de becas, financiamiento y estímulos, normatividad académica centrada en el proceso y no en la trayectoria del alumno, falta de programas académicos compensatorios al inicio del programa, falta de instalaciones y equipamiento adecuados para atender al alumno, falta de personal entrenado en nuevas estrategias didácticas y técnicas de evaluación del aprendizaje, falta de programas tutoriales efectivos y otras más, cuya incidencia final impacta en una baja eficiencia terminal.

Por todo lo anterior, resulta apremiante necesario trabajar desde el tipo Medio Superior en programas adecuados de orientación vocacional combinados con programas efectivos de promoción de la oferta de Educación Superior, alineación de la oferta educativa en las Instituciones Educativas del tipo Medio Superior con las del tipo Superior y a su vez esta con las necesidades de los sectores sociales y sectores económicos motor del Estado. Asimismo, se requiere trabajar al interior de cada una de las IES para adaptar sus modelos educativos, planes de estudio, mejora de instalaciones, bibliotecas y equipamiento, programas remediales para la



recepción de alumnos de primer ingreso, normatividad, preparación de docentes en nuevos modelos didácticos y de evaluación y programas de becas y estímulo para los alumnos, a fin de que la eficiencia terminal aumente, con la calidad de preparación requerida por los empleadores.

Desarrollo y atracción del talento y capital humano

El talento en una sociedad es un factor diferenciador dentro del crecimiento de las economías actuales. Se parte del supuesto que si un país, o una región, cuentan con el capital humano alineado a sus sectores estratégicos, sus posibilidades de desarrollo serán mayores y estos beneficios se verán reflejados en la sociedad en general. Sin embargo, la formación de talento es una tarea que requiere de políticas concretas para la atracción y la formación de ese capital humano. Si bien es cierto que las empresas deben generar estrategias para desarrollar y comprometer talento que les permita responder con la velocidad apropiada a sus necesidades, también es cierto que se afrontan dificultades para conseguir talento especializado.

De acuerdo a datos del Observatorio Laboral, esta situación refleja que los jóvenes de 20 a 24 años de edad representan tan sólo el 7.0% de los profesionistas ocupados, los jóvenes de 25 a 34 años de edad representan el 36.0%, los de 35 a 44 años de edad representan el 26.5%, mientras que los de más de 45 años representan el 30.5% de profesionistas ocupados. Para revertir este escenario y atender el desempleo juvenil, es necesario identificar y definir las competencias claves que requieren los puestos de trabajo.

Educación cívica

Fortalecer la formación cívica de los educandos en general es determinante para la construcción de una ciudadanía responsable y comprometida con el bien común y con el desarrollo democrático de Jalisco, las estructuras familiares y sociales son la base para favorecer las relaciones armónicas y asertivas entre individuos, colectivos y su entorno.

En 2016, México participó en el Estudio Internacional de Educación Cívica y Ciudadana (ICCS), cuyo propósito fue establecer el nivel de preparación de los jóvenes para asumir su papel como ciudadanos en el siglo XXI. Nuestro país, se ubicó en el nivel de desempeño C, lo cual significó que «los estudiantes identifican los principios fundamentales y los conceptos gruesos relacionados al civismo y la ciudadanía»; sin embargo, también puso de manifiesto que los estudiantes dedicaban poco tiempo a informarse y formarse en temas políticos y sociales (IEA, 2017), así como las



violencias institucionalizadas que determinan una convivencia escolar poco favorable.

Según las investigaciones de (Perales, Bazdresch, Arias, 2013) identifican interacciones más tensas entre alumnos que con sus maestros y a pesar de no contar con datos precisos de los casos de acoso escolar porque no existe la cultura de la denuncia, se señala que un 40% de alumnos de educación básica reciben insultos, a un 34% les ocultan sus cosas, a un 33% se burlan y un 20% los golpean. Datos que pueden aumentar de forma considerable y que determinan el clima escolar y su aprendizaje.

En 2017, la formación cívica y ética se orientó a desarrollar en los estudiantes capacidades y habilidades que les permitieran tomar decisiones asertivas, elegir entre opciones de valor, encarar conflictos, participar en asuntos colectivos y actuar conforme a principios y valores para la mejora personal y el bien común, teniendo como marco de referencia los derechos humanos y los principios democráticos (Luna, 2016).

Formación continua y revaloración del docente

El docente es una figura fundamental en el proceso educativo, así como en la construcción de contextos favorables, ya que puede hacer la diferencia en el logro educativo de los alumnos. La formación inicial y continua de docentes en Jalisco se ha dado en un contexto de desvinculación académica y laboral.

La formación inicial se imparte en un total de 11 escuelas normales públicas, de las cuales 7 son de sostenimiento federal y 4 son de sostenimiento estatal, así como nueve particulares con reconocimiento oficial (DESI, 2019). De los 486 egresados de estas escuelas normales públicas que participaron en este último ciclo escolar 2017-2018 en el examen de oposición para ingreso al servicio, el 96% obtuvo un resultado idóneo, replicándose esto desde hace cuatro años.

Como parte de la formación continua a los docentes, se implementaron 23 cursos durante el ciclo escolar 2017-2018 para atender a docentes, directivos y asesores técnicos pedagógicos en servicio; lo anterior con la finalidad de prepararlos para los procesos de evaluación de promoción, permanencia, e inducción; esto, sin haberse presentado acciones significativas tendientes a la profesionalización docente.

Por último, en cuanto a la superación profesional, la oferta se hace por parte de las 5 unidades de la Universidad Pedagógica Nacional que atiende a 420 docentes en maestrías y doctorados; además de los que ofertan el Centro de Investigaciones Pedagógicas y Sociales (CIPS), el Instituto



Superior de Investigación y Docencia para el Magisterio (ISIDM) y la Maestría en Educación con Intervención en la Práctica Educativa (MEIPE) en materia de doctorados, maestrías, diplomados y especialidades; entre otras.

La incipiente vinculación entre estas instituciones, ha incidido en la exigua actualización de los docentes que pertenecen a ellas, además de carecer de programas institucionales que integren de forma estratégica la investigación educativa y los planes integrales de desarrollo, evaluación y seguimiento, entre otras problemáticas.

Infraestructura educativa

La infraestructura inmobiliaria educativa es la más grande del poder ejecutivo del estado, lo que supone la necesidad de una mayor asignación de recursos para su conservación o incremento, con el objetivo de ofrecer más y mejores servicios educativos. En la actualidad, existen 7,009 edificios escolares que atienden el nivel de educación básica; de los cuales, 3,377 (48.2%) tienen una antigüedad de más de 30 años, lo que implica focalizarse en su mantenimiento, conservación y rehabilitación, necesaria y urgente. A continuación, se detallan características del total de edificios escolares:

Tabla 2.12. Servicios e infraestructura en edificios escolares de educación básica, Jalisco, 2018.

Servicios básicos	%	Tecnología	%
Con agua entubada de la red pública	90.8	Con equipos de cómputo	73.8
Con agua de pozo, manantial o río, u otro	9.5	Con internet	47.9
Con drenaje conectado a la red pública	73.2	Accesibilidad	%
Con fosas sépticas	26.8	Con rampas de acceso	38.4
Con energía eléctrica de CFE	98.0	Con andadores	13.7
Con energía eléctrica con alternativas	2.0	Con pasamanos	8.6
		Con sanitarios	12.4

Fuente: Secretaría de Educación Jalisco (SEJ), Dirección de Estadística y Sistemas de Información Levantamiento de inmuebles escolares año 2018.

En el año 2013 había instaladas en Jalisco 2,037 aulas provisionales, de las cuales 642 estaban en un uso distinto al educativo (bodegas, direcciones, et. al), y las restantes 1,395 estaban destinadas al uso técnico-pedagógico; de estas, se han sustituido 1,025 por espacios ex profeso, restando aún 370 por sustituir (DESI, 2019).



Por su ubicación geográfica, Protección Civil del Estado señala que los municipios de Cihuatlán, Cabo Corrientes, Casimiro Castillo, Villa Purificación, La Huerta y Puerto Vallarta se encuentran en una situación de alta vulnerabilidad, esto provoca que cada temporada de huracanes resulten afectados diversos inmuebles escolares asentados en estas zonas de riesgo.

El problema de cobertura se agudiza por el crecimiento desordenado de la zona conurbada de Guadalajara; destacando las problemáticas de los municipios de El Salto, Tlajomulco de Zúñiga, Tlaquepaque, Tonalá y Zapopan, donde se ha generado una alta demanda de servicios educativos provocada por la mala planeación de los nuevos desarrollos de vivienda.

Dentro de la modernización de la infraestructura escolar, se equiparon espacios para el desarrollo de actividades académicas, que integran las tecnologías. En la entidad 1 de cada 2 escuelas cuentan con el servicio de internet (47.9%) y 7 de cada 10 escuelas cuentan con equipo de cómputo (73.8%); lo que supone un reto para la administración a fin de lograr la cobertura universal de internet y el equipamiento respectivo; el análisis anterior no asegura que las condiciones del equipo de cómputo sean óptimas.

México ha cerrado las brechas de género en la matrícula de la educación primaria, secundaria y terciaria. De acuerdo con el Instituto de Información Estadística y Geográfica (IEEG, 2018), al cuarto trimestre de 2017, la ENOE registró una tasa de alfabetización de la población femenina en Jalisco del 96.7%. Sin embargo, de la población de mujeres de 15 años y más, el 12.2% tenía primaria incompleta, el 19.9% contaba con primaria terminada y 34.8% secundaria completa. Por su parte, el 32.9% tenían al menos un grado aprobado en educación media superior y superior (IEEG, 2018).

Relación de problemas y potencialidades

Problemas

- Estudiantes de 3 a 24 años del estado de Jalisco, reciben baja calidad educativa en Educación Básica, Media y Superior.
- Inadecuada corresponsabilidad de los diferentes actores en la formación integral de los alumnos.
- Condiciones desfavorables para el ejercicio docente.
- Elevada diferenciación y rezagos en las remuneraciones al personal académico.
- Insuficiencia de recursos para sostener los programas de estímulos al desempeño.



- Escaso financiamiento para inversión en infraestructura, equipamiento e innovación educativa.
- Inmuebles poco adecuados con instalaciones que limitan el proceso de aprendizaje del alumno.
- Limitada vinculación entre niveles educativos, instancias gubernamentales y sociedad.
- Educación superior. Las instituciones de educación superior públicas no cubren la necesidad de solicitudes de ingreso de alumnos.
- Educación superior. Jalisco cuenta con una cobertura del 35.9% que está por debajo de la media nacional en 38.4%, datos 2018.
- Educación superior. En el Área Metropolitana de Guadalajara, y ciudades medias existe sobre demanda de algunas carreras, agravando la falta de cobertura.
- Educación superior. Saturación en carreras relacionadas con las ciencias sociales y administración provocando una sobre oferta de recursos humanos en esas áreas carreras.
- Educación superior. Bajo índice de eficiencia terminal en estudios de licenciatura.
- Educación superior. Baja proporción de programas y estudiantes matriculados en programas de ingeniería, ciencias y tecnología, que contribuyen a los sectores estratégicos de desarrollo económico.
- Educación superior. Limitada vinculación con los sectores productivos.
- Educación superior. Inestabilidad de las fuentes y montos del financiamiento público a la educación.
- Educación superior. Las instituciones de educación superior públicas no cubren la necesidad de solicitudes de ingreso de alumnos.

Potencialidades

- Altos porcentajes de eficiencia terminal.
- Resultados superiores a la media nacional en todos los niveles educativos en PLANEA.
- Servicios de educación superior en las 12 regiones del estado.
- Educación superior. Participación en el desarrollo sustentable, reforzando los programas de estudio, investigación de impactos regionales y servicio social, que mejoren las condiciones básicas en las comunidades más desfavorecidas.
- Educación superior. Implementación como obligatoria una evaluación de egresados de nivel licenciatura, para evaluar el nivel educativo de la institución educativa y el egresado.



- Educación superior. Impulso a instituciones de educación superior que ofrezcan educación de calidad para hacer de los egresados personas competitivas en el mercado laboral, y que lo acrediten mediante evaluaciones externas.
- Educación superior. Ampliación de la de educación superior con nuevas carreras vocacionadas a las necesidades vigentes de la industria.
- Educación superior. Establecimiento de nuevas IES públicas en la zona metropolitana de Guadalajara y las poblaciones con mayor crecimiento en los próximos diez años.
- Educación superior. Diseño y ampliación a todos los rincones del Estado, oferta educativa a distancia.
- Educación superior. Aumento de la cobertura al 45%, implica crear 71,000 espacios para estudiantes nuevos.
- Educación superior. Combinación de modalidades de estudio para mejorar la cobertura, calidad y eficiencia de los procesos.
- Educación superior. Continuar con el apoyo a los programas de becas para estudiantes de educación superior.



2.3 Protección a la salud

La salud, además de ser un derecho ciudadano determinado en buena medida por el acceso a los bienes materiales y no materiales que promueven el bienestar biopsicosocial de las personas, es un bien público indispensable para un desarrollo social y progreso económico sustentables y con sentido humano de las comunidades, municipios y del estado.

De acuerdo con las Encuestas de Salud y Nutrición (Ensanut) 2012 y 2016 (Instituto Nacional de Salud Pública, (2016), la salud de los jaliscienses ha venido cambiando en las últimas décadas, y hoy se presenta con nuevos patrones y desafíos de enorme magnitud, como son: el crecimiento y envejecimiento de la población con falta de acceso universal a servicios integrales de salud; las infecciones comunes y la desnutrición que se empalman con las crecientes y costosas enfermedades no transmisibles y lesiones accidentales; la degradación e insalubridad en el medio ambiente y espacios públicos; la falta de calidad en la atención, en el surtimiento de medicamentos y de protección financiera; y la limitada capacidad de rectoría en el Sistema de Salud e ineficacia para impulsar políticas públicas eficaces y la transversalidad de la salud.

Vinculación a la Agenda 2030: Objetivos de Desarrollo Sostenible
Objetivo 3. Salud y bienestar.
Objetivo 10. Reducción de desigualdades.

Acceso a los servicios de salud

Heterogeneidad en el acceso a la protección de la salud

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece el derecho a la Protección de la Salud. Con este propósito, en el año 2018, se estima que el 95.2% de la población total de Jalisco (8'197,483) (ver tabla 2.12), contó con un seguro público o un seguro privado de salud y, por ende, con acceso a servicios de atención: 4,195 millones en la seguridad social, 3,014 millones en el Sistema de Protección Social en Salud conocido como Seguro Popular, y a 594 mil personas con un seguro privado de gastos médicos mayores (7.2% de la población total). Un hallazgo relevante es que cerca del 6% de los jaliscienses presenta doble y hasta triple cotización.



Tabla 2.13. Cobertura de aseguramiento y acceso a servicios de salud, Jalisco, 2018.

Con seguridad social			Sin seguridad social				Población Total 2018
IMSS	Issste	Pemex, Defensa, Marina	Otras	Seguro Popular	Seguro gastos médicos	Sin cobertura	
3,808,594	268,633	26,002	92,141	3'014,388	594,250	399,140	8'197,483
46.46%	3.28%	0.32%	1.12%	36.77%	7.25%	4.87%	100%

Fuente: Secretaría de Salud del Estado de Jalisco/ Dirección General de Planeación y Evaluación Sectorial con base en los cubos dinámicos de información de la Dirección General de Información en Salud, la Asociación Mexicana de Instituciones de Seguros y el Régimen Estatal de Protección Social en Salud de Jalisco.

En contraste, poco más de 399 mil jaliscienses no tiene ningún tipo de aseguramiento médico, ya sea público o privado, lo que representa un 4.8% de la población total, cifra que está por debajo del 14% del promedio nacional (ver tabla 2.13). Las regiones sanitarias de Jalisco con los porcentajes más altos de población sin cobertura de un seguro de salud son: Tlaquepaque (9.9%), Lagos de Moreno (8.4%) y Puerto Vallarta (7.5%).

Disparidad en los paquetes de beneficios

Los paquetes de beneficios que se ofrecen a los distintos grupos de población siguen siendo dispares. En 2018, a los beneficiarios del Seguro Popular se les ofrece un paquete de beneficios (Catálogo Universal de Servicios Esenciales de Salud, CAUSES) que incluye 294 intervenciones médicas que corresponden a 1,807 padecimientos, 670 medicamentos e insumos y 65 enfermedades de mayor complejidad y costos de atención amparadas por el Fondo de Protección contra Gastos Catastróficos. En contraste, en el IMSS e Issste sus paquetes de beneficios para sus derechohabientes cubren todas las necesidades de atención, además de otorgar un subsidio en dinero cuando la enfermedad incapacite al asegurado para el trabajo o durante la maternidad. Sin embargo, aunque un elevado porcentaje de la población cuenta con acceso legal a un tipo de aseguramiento público, el Dr. Julio Frenk y colaboradores (Frenk J., *et. al.*, 2018), calculan que el 32% de los afiliados al Seguro Popular y a la Seguridad Social Federal terminan pagando de su bolsillo la atención a su salud en el sector privado de la medicina.

De esta manera, el Sistema de Salud no brinda cobertura y acceso efectivo a todos los ciudadanos, ni tampoco todos los ciudadanos gozan de manera igualitaria de los mismos beneficios, en especial quienes viven en condiciones de extrema pobreza.



Infraestructura y recursos sectoriales para la atención a la salud

Para atender a la población, en Jalisco existen 1,660 unidades médicas registradas de modo formal con clave única de establecimiento de salud CLUES. De ellas, el 86% son de consulta externa ambulatoria, y el 14% de hospitalización. El 56% pertenece a organismos del Gobierno del Estado – sobre todo a Servicios de Salud Jalisco y al Hospital Civil de Guadalajara-; el 16% a instituciones de la Seguridad Social Federal; y el 29% de las unidades al sector privado de la medicina. En los hospitales públicos existen 6,433 camas hospitalarias, siendo de los organismos del estado el 43%, y de las instituciones de la seguridad social el 57%. De igual forma, las instituciones de la Seguridad Social en Jalisco concentran el 57% de los médicos y el 53% de las enfermeras, mientras que los organismos de salud del Gobierno del Estado al 43% de los médicos y 47% de enfermeras.

Tabla 2.14. Recursos para la salud en el estado de Jalisco, unidades médicas, personal médico y camas censables por instituciones, Jalisco, 2018.

Conceptos	Total	Población no Asegurada	Población Asegurada			Privados
		Secretaría de Salud Jalisco ^{1/}	IMSS ^{2/}	Issste	Otros ^{3/}	
Unidades Médicas*	1,660	924	146	92	20	478
Consulta Externa **	1,427	877	126	89	16	319
Hospitalización	233	47	20	3	4	159
Médicos ^{4/ ***}	12,719	5,527	6,216	873	103	N.D
Enfermeras ^{5/ ***}	35,801	16,823	17,133	1,552	293	N.D
Camas Censables ^{6/ ***}	6,433	2,735	3,343	226	129	N.D

**Incluye centros de salud, unidades de medicina familiar.

***Información extraída del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (México) Anuario estadístico y geográfico por entidad federativa 2018.

^{1/}Incluye unidades fijas y móviles OPD Servicios de Salud Jalisco, OPD Hospital Civil de Guadalajara, Cruz Roja y Servicios Médicos Municipales de 6 Ayuntamientos.^{2/}Incluye unidades del IMSS y de IMSS-Prospera.^{3/}Incluye unidades de Pemex, SEDENA, MARINA y de Comunicaciones y Transportes.^{4/}Incluye médicos generales, especialistas y en formación.^{5/}Incluye enfermeras generales, especialistas, pasantes y Auxiliares.^{6/}Incluye camas generales y de especialidades.

Fuente: Secretaría de Salud del Estado de Jalisco/ Dirección General de Planeación y Evaluación Sectorial con base en la base de datos del Registro Nacional de Establecimientos de Salud CLUES. Dic. 2018.http://gobi.salud.gob.mx/Bases_Clues.html consultado 14/02/2019.



Se estima que en el sector salud de Jalisco hay 25 médicos y 62 enfermeras por cada 10,000 habitantes, aunque solo el 24% de las unidades de primer nivel y el 20% de los hospitales de Servicios de Salud Jalisco contaban con plantilla completa de personal, de acuerdo con el Modelo de Supervisión y Seguimiento Estatal de Servicios de Salud (MOSSESS año 2017) (ver tabla 2.13).

Enfermedades no transmisibles vinculadas al sobrepeso, obesidad y la vida sedentaria

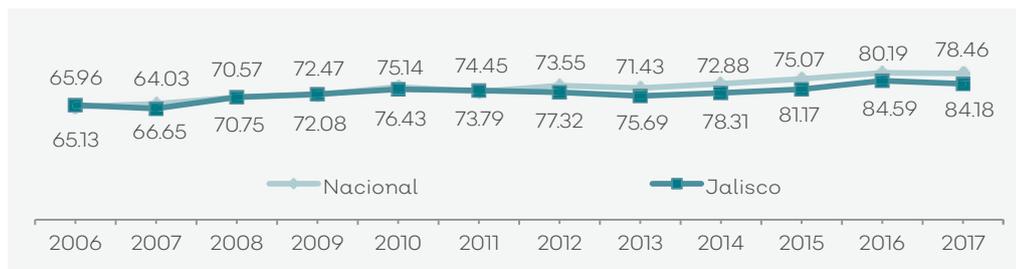
Según la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición de Medio Camino 2016 (Ensanut) (Instituto Nacional de Salud Pública, (2016).), la prevalencia combinada de sobrepeso y obesidad en población de 5 a 11 años de edad disminuyó de 34.4% en 2012 a 33.2% en 2016; mientras que para los adultos de 20 años y más creció de 71.2% en 2012 a 72.5% en 2016. Ello, debido al insuficiente tiempo de actividad física; al excesivo tiempo de exposición frente a la televisión, celular o computadora y, al elevado consumo de alimentos no recomendables cuya ingesta cotidiana aumenta los riesgos de obesidad o enfermedades crónicas (81.5% de la gente consume de forma regular bebidas azucaradas y 61.9% botanas, dulces y postres).

El sobrepeso y la obesidad junto con la vida sedentaria y el envejecimiento poblacional (el grupo de 65 años y más representa el 7.15% del total de la población de Jalisco con 586,226 personas, y que para el año 2030 será el 9.9% con 905,107 personas), se asocia a un incremento sostenido de las enfermedades crónicas no transmisibles ECNT, las que en 1950 significaban tan solo 35% de las muertes en el estado, pero que hoy concentran más de 80% de las defunciones (cerca de 40 mil muertes anuales). Se trata de enfermedades más difíciles y costosas de tratar. Este patrón de morbilidad y mortalidad de la población de Jalisco corresponde al observado en el resto de las entidades federativas.

Según la Ensanut MC 2016, la diabetes mellitus afecta a más de 9% de la población adulta del país y el costo de su atención asciende a casi cuatro mil millones de dólares anuales. En Jalisco es la principal causa de muerte con una tasa de 84.18 defunciones por 100,000 habitantes (ver figura 2.12). Su incremento ha sido sostenido en la última década, afectando en mayor o menor magnitud a la población de todos los municipios del estado.



Figura 2.12. Tasa de mortalidad por diabetes mellitus nacional y estatal, Jalisco y República Mexicana, 2006-2017.



1/Tasa por 100,000 habitantes /corte al 05/03/2018.

Fuente: Secretaría de Salud del Estado de Jalisco/ Dirección General de Planeación/ Dirección de Información Estadística y Cobertura de Aseguramiento con base en cubos dinámicos de información de la Dirección General de Información en Salud y las proyecciones de población de Conapo.

Al igual que en todo el país, en Jalisco el cáncer muestra una tendencia ascendente afectando por igual a ambos sexos. Según la base de datos del Sistema Epidemiológico Estadístico de las Defunciones (SEED), el total de tipos de cáncer son la tercera causa de muerte en el estado, sumando en 2017 un total 5,870 defunciones con una tasa de 71.60 muertes por 100,000 habitantes (ver tabla 2.15).

Tabla 2.15. Principales causas de mortalidad en por cáncer, por localización anatómica y sexo, Jalisco, 2017.

Hombres (n=2920)	Casos	Tasa ^{1/}		Tasa ^{1/}	Casos	Mujeres (n=2950)
Próstata	540	13.59		13.80	571	Mama
Tráquea, bronquios y pulmón	345	8.68		6.19	256	Colon y recto
Colon y recto	289	7.27		5.39	223	Tráquea, bronquios y pulmón
Páncreas	193	4.86		4.67	193	Cuello del útero
Leucemia	185	4.66		3.89	161	Linfomas y mieloma múltiple
Linfomas y mieloma múltiple	181	4.55		3.84	159	Ovario
Estómago	164	4.13		3.77	156	Páncreas
Hígado	137	3.45		3.67	152	Leucemia
Vejiga	73	1.84		3.58	148	Hígado
Melanoma y otros tumores de piel	72	1.81		3.19	132	Estómago
Otros tumores malignos	741	18.65		19.31	799	Otros tumores malignos

^{1/}Tasa por 100,000 Habitantes

Fuente: Secretaría de Salud del Estado de Jalisco/ Dirección General de Planeación/ Dirección de Información Estadística y Cobertura de Aseguramiento con base en (Población con base en la publicada de la Conapo con datos del Censo Inegi 2010 y por la DGIS) Fuente:



Dirección General de Información en Salud. (2019), SS/SINAIS/DGIS/CUBOS /SEED base de datos 2017 definitiva. (Consulta: 30/01/2019).

Años de vida potencial perdidos y edad promedio a la muerte

Según la base de datos de cubos dinámicos de la Secretaría de Salud Federal, en Jalisco, durante el 2017, se registró un total de 45,085 defunciones, siendo la edad promedio de la muerte los 64 años, estimándose una pérdida de 531,878 años potenciales de vida (APVP). Ello contrasta con las 39,310 muertes, los 488,150 APVP y la edad de 62.6 años promedio a la muerte registradas en el año 2010 (ver tabla 2.15).

Tabla 2.16. Defunciones Generales, Años de Vida Potencial Perdidos y Edad Promedio a la Muerte, Según Diez Principales Causas, Jalisco 2010 y 2017.

No.	Causa	Núm. Defunciones		Tasa ^{1/}		Edad promedio a la muerte		Años potenciales de vida perdidos	
		2010 ^{2/}	2017 ^{3/}	2010	2017	2010	2017	2010	2017
1	Diabetes mellitus	5,493	6,109	77.1	75.32	69.9	70.2	29,172	32,039
2	Enfermedades isquémicas del corazón	4,550	5,964	63.9	73.53	74.7	73.9	18,172	26,925
3	Infecciones respiratorias agudas bajas	1,684	2,271	23.6	28	70.7	72.1	14,285	15,646
4	Enfermedad pulmonar obstructiva crónica	2,026	2,220	28.4	27.37	79.1	79.8	3,126	2,730
5	Enfermedad cerebrovascular	1,845	2,151	25.9	26.52	73.9	72.9	8,274	11,126
6	Cirrosis y otras enfermedades crónicas del hígado	1,575	1,890	22.1	23.3	59.2	59.0	20,689	24,305
7	Enfermedades hipertensivas	1,125	1,420	15.8	17.51	73.9	73.7	5,902	7,455
8	Agresiones (homicidios)	1,312	1,234	18.4	15.21	34.0	34.9	47,440	43,555
9	Nefritis y nefrosis	1,090	1,094	15.3	13.49	61.9	64.9	14,745	11,717
10	Accidentes de tráfico en vehículo de motor	1,266	1,081	17.8	13.33	38.2	37.7	41,247	35,655
	Las demás causas	17,344	19,651	232.0	173.5	59.0	61.9	261,566	184,252
	Total	39,310	45,085	528.0	555.9	62.6	64.0	488,150	531,878

^{1/}Tasa por 100,000 habitantes; ^{2/}Corte al 29/04/2011; ^{3/}Corte al 30/05/2018.

Fuente: Dirección General de Información en Salud. (2019), Secretaría de Salud del Estado de Jalisco/ Dirección General de Planeación/ Dirección de Información Estadística y Cobertura de Aseguramiento con base en cubos dinámicos de información de la Dirección General de Información en Salud y las proyecciones de población de Conapo.

Las afecciones del periodo perinatal y las anomalías congénitas ocasionaron por sí solas 90,527 años potenciales de vida perdidos, y por muertes debido al suicidio fueron 16,633 APVP, con una edad promedio a la muerte los 35.41 años. Por defunciones a causa de los accidentes de tránsito se perdieron 35,655 años potenciales, siendo la edad promedio a la muerte los 37.7 años; por diabetes mellitus 32,039; y por enfermedad isquémica del corazón 26,925 años APVP (ver tabla 2.15). Al revisar la base de datos del



SEED, se proyecta que la mortalidad general en Jalisco continuará elevándose.

También es creciente el número de niños, jóvenes y adultos que por causas diversas sufren de alguna discapacidad, y a los que el sistema de salud deberá de brindarles atención integral y rehabilitación adecuada.

Riesgos sanitarios a la salud de las personas

Los establecimientos, actividades, productos, servicios y espacio públicos puedan representar un riesgo o daño a la salud e integridad física de la población, por lo que la autoridad sanitaria debe realizar acciones de vigilancia y regulación sanitarias.

Calidad sanitaria del agua

La Vigilancia de la Calidad Sanitaria del Agua para Uso y Consumo Humano se realiza en los sistemas de abastecimiento de agua formales. En el año 2018, se efectuaron 19,524 acciones de monitoreo de cloro residual en agua, hallándose dentro de la norma el 86.21%, y fuera de ella el 13.78%. Por cuanto a las acciones de muestreo bacteriológico del agua realizados en el 2018 (971), el 63.43% y el 36.56% se encontraron dentro y fuera de la norma, respectivamente (ver tabla 2.17).

Tabla 2.17. Verificaciones sanitarias a sistemas de abastecimiento de agua, Coprisjal Jalisco, 2015-2018.

Año	No. de sistemas	No. de verificaciones	Monitoreo de cloro residual libre			Muestreo bacteriológico		
			Dentro de norma	Fuera de norma	Totales	Dentro de norma	Fuera de norma	Totales
2015	590	1051	18094	4308	22402	1269	739	2008
2016	617	783	19244	3617	22861	1358	669	2027
2017	637	432	17761	3361	21122	648	256	904
2018	637	772	16832	2692	19524	616	355	971

Fuente: Secretaría de Salud del Estado de Jalisco/ Dirección General de Planeación/ Dirección de Información Estadística y Cobertura de Aseguramiento con base en la Comisión para la Protección contra Riesgos Sanitarios del Estado de Jalisco (Coprisjal).

Verificaciones sanitarias a establecimientos, productos, insumos y servicios

En el análisis del comportamiento del total de verificaciones sanitarias de los años 2013 al 2018, de acuerdo con la Comisión para la Protección contra Riesgos Sanitarios de Jalisco (Coprisjal), se observa un significativo descenso de 30.98% entre el 2013 (21,486) y el 2018 (14,829) (ver tabla 2.17). Seis de cada diez acciones de vigilancia y control sanitarios es a productos y servicios; poco más del 12% a rubros de salud ambiental, y 7.99% a



verificar la calidad sanitaria de insumos para la salud, lo que refleja una insuficiente vigilancia y control de riesgos que pueden afectar de forma distinta a la salud de la población.

Tabla 2.18. Verificaciones sanitarias a productos y servicios, salud ambiental, insumos y servicios de salud, Jalisco, 2013-2018.

Año	Productos y Servicios	Salud Ambiental	Insumos para la salud	Servicios de Salud	Total
2013	11,404	3,768	2,430	3,884	21,486
2014	10,959	3,594	2,593	3,983	21,120
2015	99,81	2,969	1,796	3,971	18,717
2016	9,113	2,453	1,554	3,591	16,711
2017	6,967	1,574	1,330	2,402	12,273
2018	8,924	1,824	1,185	2,896	14,829

Fuente: Secretaría de Salud del Estado de Jalisco/ Dirección General de Planeación/ Dirección de Información Estadística y Cobertura de Aseguramiento con base en la Comisión para la Protección contra Riesgos Sanitarios del Estado de Jalisco (Coprjsjal).

Entornos y comunidades saludables

Los espacios públicos de las comunidades y ciudades también suelen presentar diversos riesgos a la salud e integridad física de la población.

Con base en la información de la Dirección de Participación Social de la Secretaría de Salud de Jalisco, entre 2015 y 2018, en Jalisco solo fueron certificados un total de 421 entornos o espacios públicos como favorables a la salud, y 73 comunidades como saludables. Aunque se observa un incremento de 105.5% en la certificación de municipios como saludables, al pasar de 18 en el 2015 a 37 municipios en el 2018, estos solo representan el 29.6% del total de los municipios de Jalisco (ver figura 2.13).



Figura 2.13. Certificación de entornos, comunidades y municipios saludables, Jalisco, 2015-2018.



Fuente: Secretaría de Salud del Estado de Jalisco/ Dirección General de Planeación/ Dirección de Planeación Estratégica y Evaluación del Desempeño Sectorial con base en la Dirección de Participación Social, Secretaría de Salud del Estado de Jalisco.

Calidad y satisfacción de los servicios de salud

En Jalisco, y en el resto de las entidades, hay serios problemas de calidad manifestados en largos tiempos de espera, falta de medicamentos y efectividad de la atención.

De acuerdo con la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición de Medio Camino 2016 (Ensanut) del Instituto Nacional de Salud Pública, (2016), el Tiempo promedio de espera para recibir servicios ambulatorios es de 70.9 minutos; siendo en los Servicios Estatales de Salud (SESA) y el IMSS de 90 y 75 minutos, respectivamente; valores que son superiores a los del año 2012 y al señalado de 30 minutos en el programa «SiCalidad» de la Secretaría de Salud Federal. En los servicios privados y consultorios anexos a farmacias el tiempo de espera es menor de 30 minutos.

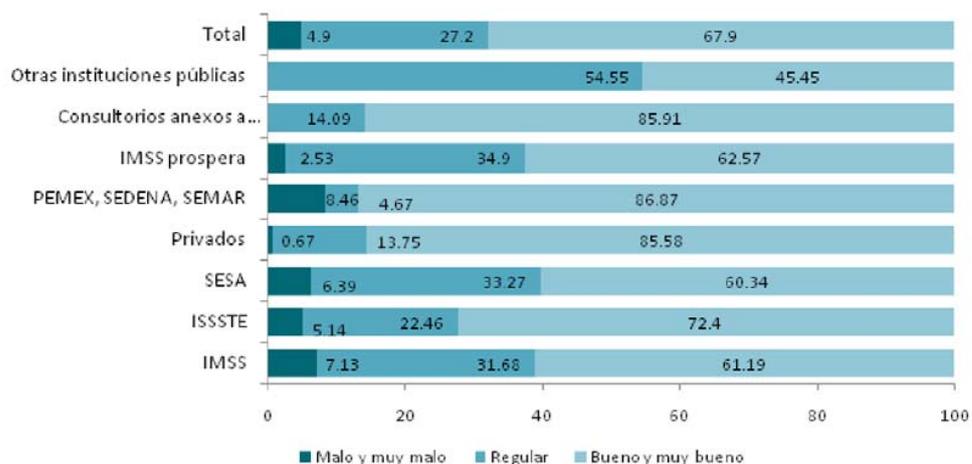
Asimismo, la falta de entrega del total de los medicamentos es también común. Según la misma encuesta, solo 77.1% de los usuarios de servicios públicos reporta haber recibido todos los medicamentos, porcentaje superior al del año 2012 de 65.2%. Por otro lado, la percepción de los usuarios sobre efectividad de la atención favorece a los servicios privados de salud, al considerar que sus procesos de atención son mejores que los de los servicios públicos, y que utilizarlos se traduce en mejoras en su estado de salud en comparación con los servicios públicos.

De esta forma, según la señalada Ensanut MC 2016, la calificación global que asignan los usuarios a los servicios a los que acudieron es de 8.1, siendo de 8.6 para los servicios privados, 7.9 para los SESA, y 7.8 y para los del IMSS, estando los servicios del Issste mejor calificados. Los consultorios anexos a farmacia (281 registrados con clave CLUES en todo el estado) reciben una calificación global más elevada (ver figura 2.14).



Con relación a la acreditación de unidades de atención de primer nivel de atención, en el año 2011 el 68% de las unidades médicas de los SESA Jalisco estuvieron acreditadas; en la actualidad solo el 13% cuentan con acreditación vigente. Ello exige de un enorme esfuerzo y recursos para ofertar servicios de calidad a los afiliados al Seguro Popular.

Figura 2.14. Percepción del usuario sobre la calidad de servicios por institución que proporciona la atención, Jalisco, 2016.



Fuente: Ensanut Medio camino 2016

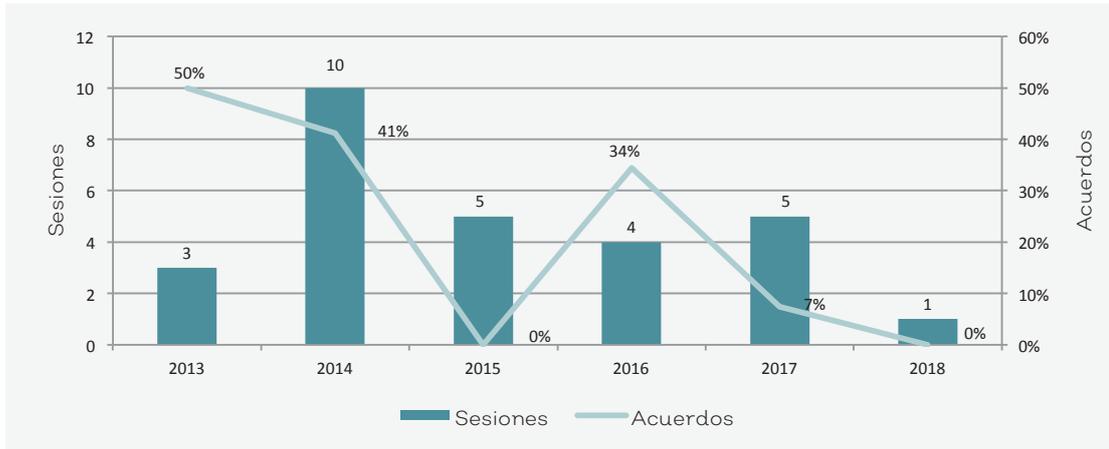
Rectoría del Sistema de Salud

Aunque la Ley General de Salud y la Ley de Salud del Estado de Jalisco reconocen al Gobierno de Jalisco y su Secretaría de Salud como autoridad sanitaria, y le asignan competencias para organizar y coordinar el Sistema de Salud, en la práctica la función de autoridad y rectoría del sistema no se ejerce con la eficiencia requerida. Ello se evidencia en la falta de implementación de mecanismos y de políticas públicas efectivas, que permitan hacer realidad el derecho a la protección de la salud de toda la población sin distinción de su condición de aseguramiento.

Un ejemplo es el Consejo Estatal de Salud que, aunque fue instalado en 2013, no logró consolidarse como el órgano colegiado para articular a las instituciones del sector que prestan servicios de salud en todo el estado. Al analizar el número de sesiones celebradas en el Consejo de Salud durante los años 2013–2018, se observa un comportamiento irregular, así como bajos porcentajes en el seguimiento de acuerdos (ver figura 2.15).



Figura 2.15. Relación de sesiones celebradas y porcentaje de acuerdos, Consejo Estatal de Salud, Jalisco, 2013–2018.



Fuente: Secretaría de Salud del Estado de Jalisco/ Dirección General de Planeación y Evaluación Sectorial/ Dirección de Planeación Estratégica y Evaluación con base en la carpeta de Actas del Consejo Estatal de Salud 2013 – 2018, ubicada en la Dirección General de Prevención y Promoción de la Salud.

Otro saldo negativo de la rectoría en salud es la escasa implementación de políticas públicas eficaces para atender una serie de temas prioritarios, como son: prevención de accidentes, control de las adicciones, atención del VIH Sida, promoción y atención de la salud mental y prevención del suicidio, salud renal, trasplantes de órganos y tejidos, cuidados paliativos y alivio al dolor, bancos de sangre, así como de arbitraje médico, entre otros.

Se observan además debilidades y bajo desempeño de la rectoría sectorial en diversas materias de la salud pública, como es en la vigilancia e inteligencia epidemiológica y en la conducción efectiva de programas prioritarios, como son: vacunación universal; salud de la infancia y la adolescencia—incluyendo el tamiz neonatal ampliado a bebés con riesgo—; salud reproductiva y planificación familiar –en especial para la prevención del embarazo en adolescentes y reducción de la mortalidad materna e infantil—; prevención del cáncer de mamá y cáncer cérvico uterino; maltrato infantil y violencia intrafamiliar; control de vectores y zoonosis; prevención y control de las enfermedades no transmisibles, salud del adulto y envejecimiento activo y saludable, así como debilidades en el sistema de cartillas de salud.

No menos importante es la ausencia de políticas efectivas en el sistema de salud para promover su mejor funcionamiento y desarrollo, como es en los casos de: formación de profesionales e investigación en salud, aplicación de



las tecnologías de la información, las telecomunicaciones, la innovación e inteligencia artificial en salud, entre otros.

El derecho a la salud es un derecho humano de las mujeres al que deben acceder sin restricciones o exclusiones de ningún tipo y a través de todo su ciclo de vida. La salud de la mujer y la niña es especialmente preocupante por encontrarse en situación de desventaja por discriminación condicionada por factores socioculturales que impiden que las mujeres y niñas se beneficien de servicios de salud de calidad y alcancen el máximo nivel posible de salud.

Uno de los temas prioritarios que se reconocen en Jalisco es la baja prevalencia de métodos anticonceptivos entre adolescentes pues a pesar del incremento que entre 2009 y 2014, se registró en Jalisco (2.0% entre las mujeres en edad fértil unidas y de 62.9% específicamente entre las adolescentes de 15 a 19 años unidas o en unión libre) de acuerdo con datos de la Secretaría de Salud, en 2017 ocurrieron 25 mil 336 nacimientos de madres de 10 a 19 años residentes en Jalisco; esto es, aproximadamente 700 más que en 2016, cuando se registraron 24 mil 636.

Entre los países miembros de la OCDE, México ocupa el primer lugar en embarazos en adolescentes de entre 15 y 19 años según la Estrategia Nacional para la Prevención del Embarazo en Adolescentes (ENAPEA) del Instituto Nacional de las Mujeres, (2019).

El derecho a la planificación familiar permite el disfrute de otros derechos, incluidos los derechos a la salud, la educación y el logro de una vida digna.

Relación de problemas y potencialidades

Problemas

- Bajo nivel de resolución en el 1er. Nivel de atención, con irregular calidad, falta de medicamentos e insatisfacción de la población.
- Baja participación de la población en el auto-cuidado de la salud.
- Incremento sostenido de las tasas de mortalidad de las enfermedades no transmisibles en la población general, en edades relativamente tempranas de la vida.
- Acceso insuficiente e inequitativo de la población a servicios integrales de salud, en particular de la población sin seguridad social.
- Alta degradación e insalubridad del medio ambiente y espacios públicos que afecta la salud e integridad física de la población en general.



- Baja coordinación y transversalidad de la salud dentro y fuera del sector para proteger y mejorar de manera efectiva la salud de toda la población.

Potencialidades

- Diversos y nuevos recursos políticos, legales y organizacionales para conducir y coordinar el Sistema Estatal de Salud.
- Decisión política para impulsar la prevención, promoción y protección de la salud, abordando los problemas de salud desde una visión multidisciplinaria.
- Considerable número de unidades y recursos sectoriales en los tres niveles de atención.
- Compromiso y capacidad legal para promover la mejora de la calidad y la acreditación, o certificación de establecimientos médicos del sector.
- Responsabilidad legal y compromiso político de incrementar el financiamiento, la eficiencia, transparencia, reingeniería y combate a la corrupción en el sector salud.
- Diversidad de instituciones públicas, privadas y sociales para la generación de recursos, innovación y desarrollo tecnológico en salud.



2.4 Grupos prioritarios

La atención a grupos prioritarios se refiere a brindar protección social a aquellas personas que por alguna situación cuentan con condiciones de vulnerabilidad. Los temas parciales asociados a esta temática examinan el estado de la protección social y acceso a derechos humanos de aquellas personas que, por alguna situación de desigualdad, riesgo o discriminación, como su edad, religión, género, origen étnico, condición física o mental, o de otra índole, se encuentran en condiciones de vulnerabilidad. Se busca el desarrollo integral de estos grupos, entre los que se incluyen las personas con discapacidad, los jóvenes, la población migrante, la población de la diversidad, las madres adolescentes, los pueblos originarios, etc.

Vinculación a la Agenda 2030: Objetivos de Desarrollo Sostenible
Objetivo 10. Reducción de desigualdades.

Personas con discapacidad

La discapacidad es un asunto público que tiene implicaciones socioculturales, políticas, económicas, morales y éticas; va más allá del tratamiento médico y terapéutico y, en la mayoría de los casos, la familia es un pilar importante en el acompañamiento de las personas que padecen algún tipo de discapacidad (psicológica, auditiva, visual, intelectual, psicológica, psiquiátrica, sensorial, motriz, etcétera).

La Organización Mundial de la Salud (OMS, 2019), define la discapacidad como: «Las deficiencias, las limitaciones de la actividad y las restricciones de la participación. Las deficiencias son problemas que afectan a una estructura o función corporal; las limitaciones de la actividad son dificultades para ejecutar acciones o tareas, y las restricciones de la participación son problemas para participar en situaciones vitales. Por consiguiente, la discapacidad es un fenómeno complejo que refleja una interacción entre las características del organismo humano y las características de la sociedad en la que vive».

La OMS (2019) indica que más de mil millones de personas tienen alguna discapacidad, de las cuales, 200 millones de personas tienen dificultades en su funcionamiento. En México, 7.1 millones habitantes del país (6% del total nacional) no pueden o tienen mucha dificultad para hacer alguna de las ocho actividades que evaluó el Instituto Nacional de Estadística y



Geografía (Inegi, 2019): caminar, subir o bajar usando sus piernas; ver (aunque use lentes); mover o usar sus brazos o manos; aprender, recordar o concentrarse; escuchar (aunque use aparato auditivo); bañarse, vestirse o comer; hablar o comunicarse; y problemas emocionales o mentales.

En 2014, casi la mitad de la población con discapacidad residente en el país (49.6%) se concentró en siete entidades federativas: México (14.6%), Jalisco (8.1%), Veracruz (7.5%), Ciudad de México (5.8%), Guanajuato (4.6%), Puebla (4.5%) y Michoacán (4.4%) (Inegi, 2019).

Por otro lado, Nayarit es el estado que tiene la tasa más elevada de personas con discapacidad (82) por cada mil habitantes. Les sigue el estado de Durango (75), Jalisco (74), Colima (74), Zacatecas (74), Michoacán (69) Baja California Sur (68), Veracruz (67), Chihuahua (66), San Luis Potosí (66) y Oaxaca (65). El estado de Jalisco es el cuarto estado con mayor tasa de población con discapacidad (Inegi, 2019).

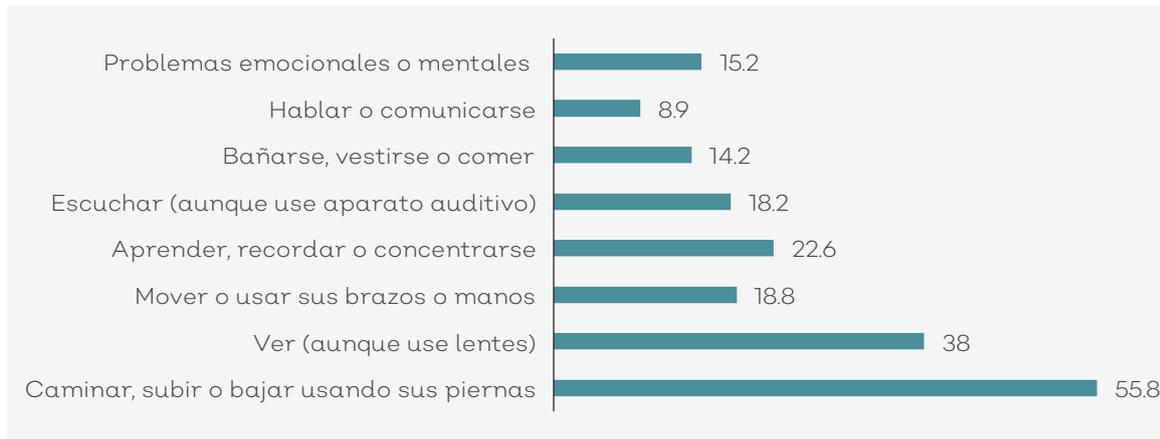
En el contexto estatal, según los resultados de la Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica (Enadid), en Jalisco habitaban cerca de 7 millones 857 mil 979 personas. De los anteriores, 584 mil 81 reportan tener mucha dificultad o no poder hacer alguna de las actividades básicas. (Inegi, 2014).

Lo anterior significa que la prevalencia de la discapacidad en Jalisco para el año 2014 era de 7.4%. Asimismo, las personas que se encontraban en mayor riesgo de experimentar limitaciones en sus actividades o restricciones representaban el 14.5% de la población, mientras que el 78% restante no viven con alguna discapacidad o limitación (Inegi, 2014).

Según la Enadid 2014, los tipos de discapacidad más frecuentes a nivel estatal son: caminar, subir o bajar usando sus piernas (55.8%) y ver, aunque use lentes (38.0%) y en el extremo opuesto se ubica la dificultad para hablar o comunicarse (8.9%) (Inegi, 2014).



Figura 2.16. Porcentaje de población con discapacidad por tipo de discapacidad en Jalisco, 2014.



Fuente: elaboración propia con base en la Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica, 2014 (Inegi, 2014).

La posibilidad de padecer alguna limitación física o mental aumenta con la edad. De los 584 mil 816 jaliscienses que tienen una discapacidad, el grupo de 60 años y más es el que más alto porcentaje concentra con el 46.4%.

Jóvenes en condición de desigualdad

De los casi 40 millones de jóvenes que habitan en México, casi la mitad de ellos vive en condiciones de pobreza, han sido víctimas de algún acto de discriminación o se les ha impedido el reconocimiento de sus derechos. Según el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (Conapred, 2017), el problema principal de los jóvenes en México es que casi la mitad de la población total vive en situación de pobreza, ya que en el año 2014 17.5 millones de personas jóvenes (47.1% del total) estaban en situación de pobreza, de las cuales 13.9 millones (36.6%) viven en pobreza moderada y 3.6 millones (9.7%) en pobreza extrema.

En el área laboral, los jóvenes se encuentran en una situación de alta desigualdad, tanto, que el 52% de los jóvenes sobrevive con un salario por debajo de la Línea de Bienestar (canasta de alimentos, bienes y servicios básicos). De acuerdo con el Informe del Observatorio de Salarios 2018, solo el 31.9% de los jóvenes (de entre 15 y 29 años), cuentan con las prestaciones mínimas de ley, mientras que el 50.6% no tiene prestación alguna.

Entre los jóvenes de 18 a 29 años que son económicamente activos existe una brecha de género pronunciada: mientras que ocho de cada diez



hombres jóvenes perciben ingresos (78%), poco menos de la mitad de las mujeres jóvenes (45.9%) lo hace.

De acuerdo con IIEG (2018), en Jalisco hay 2 millones 545 mil 310 de jóvenes, de edades entre 12 y 19 años de edad.

En cuanto a distribución porcentual por municipios, el Área Metropolitana de Guadalajara concentra a la mayor cantidad de jóvenes del estado. En contraste, los municipios con menor cantidad de jóvenes son Ejutla, Cuautla, Santa María del Oro, San Cristóbal de la Barranca y Mixtlán.

Violencia y justicia

Según cifras de la Encuesta Nacional de Adolescentes en el Sistema de Justicia Penal (ENASJUP) 2017, en el estado de Jalisco, la población de adolescentes en el Sistema de Justicia Penal era de 2 mil 102 personas, de las cuales, el 92% son hombres y el 8% son mujeres.

Dentro de las modalidades delictivas cometidas por los adolescentes jaliscienses, se encuentran el crimen organizado (22%), pandillas (31%) y actos individuales (47%).

Tabla 2.20. Modalidades de la actividad delictiva cometida por los adolescentes, Jalisco, 2016.

Entidad	Crimen organizado	Pandilla	Acto individual
Jalisco	22%	31%	47%

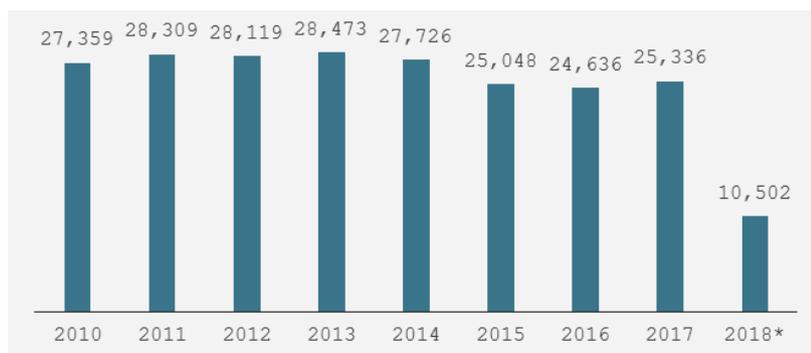
Fuente: Informe especial Adolescentes: Vulnerabilidad y Violencia, CNDH, (2018)

Embarazo adolescente

En Jalisco, la edad promedio de embarazo adolescente es de 15.5 años. El 70% de los adolescentes que están próximos a ser padres provienen de embarazos adolescentes, y todos afirman tener conocimiento de los métodos anticonceptivos (Universidad de Guadalajara, 2017).



Figura 2.17. Nacimientos registrados de madres de 10 a 19 años, Jalisco, 2010-2018.



Fuente: elaboración propia con base en el IIEG con información del Sistema Nacional de Información de Salud con corte a junio el 2018

En 2017 ocurrieron 25 mil 336 nacimientos de madres de 10 a 19 años residentes en Jalisco; esto es, aproximadamente 700 más que en 2016, cuando se registraron 24 mil 636. Por su parte, al corte de junio de 2018, se reportan 10 mil 502 nacimientos de madres adolescentes en la entidad.

Tabla 2.21. Municipios con mayor incidencia de embarazo adolescente, Municipios seleccionados, Jalisco, 2018.

Municipio	Incidencia	Grado de Marginación
Santa María de los Ángeles	40	Medio
Mezquitic	34	Muy alto
Concepción de Buenos Aires	32.1	Bajo
San Sebastián del Oeste	33	Muy bajo
Jilotlán de los Dolores	30.8	Medio
Bolaños	30.6	Muy alto
Tomatlán	28.8	Bajo
Zapotlán del Rey	27.9	Medio
Cihuatlán	27.6	Bajo
El Salto	26	Muy bajo

Fuente: elaboración propia con base en cifras proporcionadas por el IJM y el Inegi, 2018.

Cabe señalar que El Salto está dentro del Área Metropolitana de Guadalajara y presenta un grado de marginación muy bajo, igual que el municipio de San Sebastián del Oeste.

Según cifras proporcionadas por el Instituto Jalisciense de las Mujeres (IJM), los municipios con mayor incidencia de embarazo adolescente históricos (2008-2018) son:



Tabla 2.22. Municipios con mayor incidencia de embarazo adolescente, Municipios seleccionados, Jalisco, 2008-2018.

Municipio	Incidencia/absoluto	Grado de Marginación
Bolaños	321.0	Muy alto
Mezquitic	293.5	Muy alto
Cihuatlán	283.5	Bajo
El Salto	277.1	Muy bajo
Tomatlán	273.7	Bajo
Cabo Corrientes	265.8	Medio
Poncitlán	252.6	Bajo
Ixtlahuacán De Los Membrillos	250.2	Muy bajo
Ocotlán	245.9	Muy bajo
Atemajac De Brizuela	245.6	Bajo

Fuente: elaboración propia con base en cifras proporcionadas por el IJM, 2018.

A excepción de los municipios de Bolaños y Mezquitic, donde la población se autoadscribe de forma mayoritaria como indígena, la mayoría de los municipios donde existe mayor incidencia de embarazos en adolescentes son de marginación baja o muy baja.

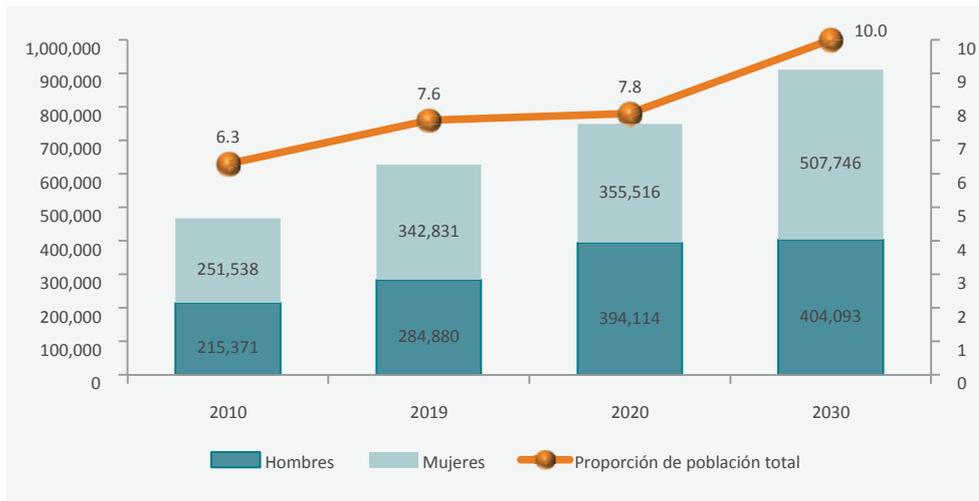
Adultos mayores

Uno de los fenómenos relacionados con la transición demográfica fenómeno que consiste en el cambio de la dinámica de la población, pasando de un escenario con tasas de natalidad y mortalidad altas a otro donde ambas son menores lo que implica un rápido incremento de la población de edades avanzadas, situación que traerá como consecuencia desafíos importantes ante las necesidades de este sector de la población.

Según las proyecciones de la población a mitad de año del Consejo Nacional de Población, (Conapo, 2013) para junio de 2019, la población de 65 años y más, representa el 7.6% de la población jalisciense y se espera su incremento paulatino hasta alcanzar el 10.0% para el año 2030. También existe una diferenciación en el volumen entre hombres y mujeres, para 2019, los primeros representan el 45.4% y las mujeres el 54.6%, para los próximos años, en 2030, se prevé que esta brecha se ensanche al concentrar el 54.4% los hombres contra el 55.7% las mujeres.



Tabla 2.20. Proyección de población de 65 años y más, Jalisco, 2010-2030.



Fuente: elaboración propia con base en CONAPO. Proyecciones de la Población para los municipios de México 2010-2030 (actualización correspondiente al mes de Abril de 2013).

Respecto a la tasa de alfabetización de la población de 65 años y más, la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), (INEGI, 2019) registró que al primer trimestre de este año, el 87.1% de los adultos mayores saben leer y escribir, lo que significa un 88.2% de los varones contra un 86.1% de las mujeres.

De acuerdo a la misma fuente en el estado para 2019, el 25.0% de la población adulta mayor era económicamente activa, es decir, prácticamente uno de cada cuatro. De esta proporción el 99.0% se encontraba ocupado y el 1.0% desocupado. Al analizar por sexo se aprecia una brecha importante en la participación económica, de tal manera que el 38.6% de los hombres trabajaban o buscaban trabajo, mientras que sólo el 13.4% de las mujeres se encontraban en las mismas condiciones.

Finalmente, al primer trimestre de 2019 en Jalisco el 75.0% de la población de 65 años y más eran económicamente inactivos, de los cuales, un 62.5% eran mujeres y el 37.5% eran varones. Prácticamente la mitad (50.2%), se dedicaban a los quehaceres domésticos, el 31.2% eran pensionados o jubilados y el 12% padecía algún impedimento físico que no les permitía trabajar.

Población migrante

México es uno de los países con más intensidad migratoria debido a su ubicación geográfica y condiciones socioeconómicas; recibe, expulsa y sirve de paso para una gran cantidad de migrantes que provienen de contextos



y orígenes diversos. México no es solo el país con más emigrantes fuera de su territorio, después de la India, sino que forma parte del corredor migratorio más transitado del mundo (Instituto para Migrantes Jalisco, 2018).

El fenómeno de la migración es complejo, multidimensional y multifacético. Jalisco es un estado de origen, tránsito, destino y retorno de la población migrante. El perfil de la población migratoria se ha transformado en las últimas décadas, pasó de ser de forma predominante masculina, a una población diversa, que incluye mujeres que emigran por su cuenta o como cabezas de familia, menores que viajan solos o acompañados.

En Jalisco se sigue presentando el flujo migratorio a los Estados Unidos. De acuerdo con el Índice de Intensidad Migratoria establecido por el Consejo Nacional de Población (Conapo), en 9 de los 125 municipios del estado de Jalisco se presenta muy alto grado de intensidad migratoria y en 55 se presenta alto grado de intensidad migratoria.

Tabla 2.23. Municipios de Jalisco con muy alto índice de intensidad migratoria, Municipios seleccionados, Jalisco, 2010.

Municipio	IAIM 2010	Grado absoluto de intensidad migratoria	Grado de marginación (2015)	Población
Cañadas de Obregón	13.762	Muy alto	Bajo	4,110
Cuautla	15.206	Muy alto	Bajo	2,120
Degollado	11.220	Muy alto	Bajo	21,479
Huejúcar	12.578	Muy alto	Bajo	5,633
Huejuquilla el Alto	9.956	Muy alto	Medio	8,787
Mexticacán	10.325	Muy alto	Bajo	5,088
Mixtlán	11.690	Muy alto	Bajo	3,526
Santa María de los Ángeles	10.409	Muy alto	Medio	5,643
Valle de Juárez	9.751	Muy alto	Bajo	5,389

Fuente: elaboración propia con base en Conapo (2010) y el Inegi, 2015.

Jalisco, refugio para migrantes centroamericanos

Jalisco forma parte de la ruta del occidente, la más larga en lo que a tránsito migratorio se refiere, y ha cobrado un auge considerable en los últimos años, en consecuencia se presenta un alto nivel de violencia en las rutas del sur y centro del país (González Arias y Aikin Araluce, 2017).

El Área Metropolitana de Guadalajara es considerada como un refugio de migrantes cuya intención es llegar a Estados Unidos de América. Uno de los



transportes más utilizados por migrantes centroamericanos es La Bestia, un tren que transporta mercancía y que sirve para transportar de entre 1,000 y 1,500 migrantes en aproximadamente 3 semanas. Además de la opción de La Bestia, existen otras, entre ellas, caminar, camión o incluso en camioneta, aunque, según el registro de información de *FM4 paso libre*¹⁹, la ruta occidente es la opción que ofrece mayores garantías para los migrantes, la mayoría la utilizan por mayor seguridad y más por las grandes tragedias ocurridas en los otros corredores ferroviarios, a pesar de que es más larga y en el tránsito cuentan con menores ayudas humanitarias, pero a cambio tienen mayores posibilidades de llegar a su destino con vida (Arreola D. *et. al*, 2017).

Población de la diversidad sexual

En la década de los años setenta, se inició en México la visibilización del movimiento de la diversidad sexual a nivel público. La primera manifestación pública en la Ciudad de México tuvo lugar en el año de 1979; donde los primeros activistas se identificaron como un grupo de gays y lesbianas. En la década de los ochenta tuvo lugar la pandemia de sida; en los años noventa se dio la conformación de nuevas organizaciones en torno a otras identidades como *trans* y bisexual y en últimas fechas, la posibilidad de que las parejas del mismo sexo puedan adoptar y casarse. Las personas lesbianas, gay, bisexuales, *trans* e intersexuales (LGBTI) han pasado por un proceso de lucha y obstáculos sustantivos en el ejercicio de todo tipo de derechos (Conapred, 2018). De acuerdo con la Encuesta Nacional sobre Discriminación (Enadis) 2017, casi 2 millones 700 mil personas en México declaran no ser heterosexuales, lo cual representa 3.2% de la población nacional (Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, 2018).

En la década de 1980, las primeras movilizaciones del orgullo de la diversidad sexual fueron convocadas en la ciudad de Guadalajara. Desde el año 2015, el *Guadalajara Pride* forma parte de la red internacional InterPride, la mayor asociación de organizadores de eventos del orgullo LGBTTI²⁰ en el mundo. El Guadalajara Pride es un evento de convocatoria masiva que celebra la diversidad en general, en el año 2018 reportó cifras de más de 90 mil participantes (Rizo Contreras, Torres Mora, y García Alcalá, 2018).

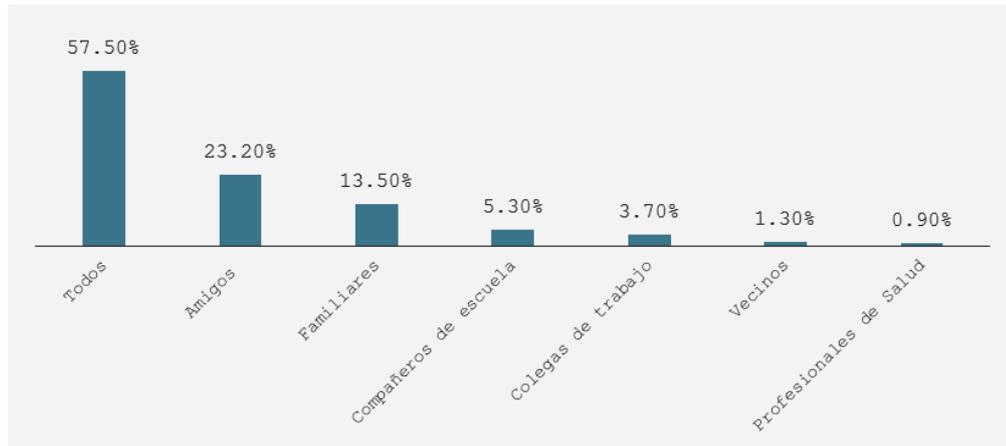
¹⁹FM4 es una organización sin fines de lucro dedicada a la defensa y promoción de derechos humanos de las personas migrantes y refugiadas mediante la atención humanitaria integral, la incidencia en políticas y la investigación desde el occidente de México.

²⁰ Población lésbica, gay, bisexual, transgénero, transexual, intersexual, *queer* y el amplio espectro de las preferencias sexuales.



Con base en la encuesta realizada durante el *Guadalajara Pride* 2018, el 57.5% de los asistentes a esta marcha manifestó sentirse libre de expresar su identidad u orientación sexual con todas las personas de su entorno, mientras que el 23% solo con amigos y el 13.5% solo con familiares.

Figura 2.18. Expresión de identidad u orientación sexual, Jalisco, 2018.

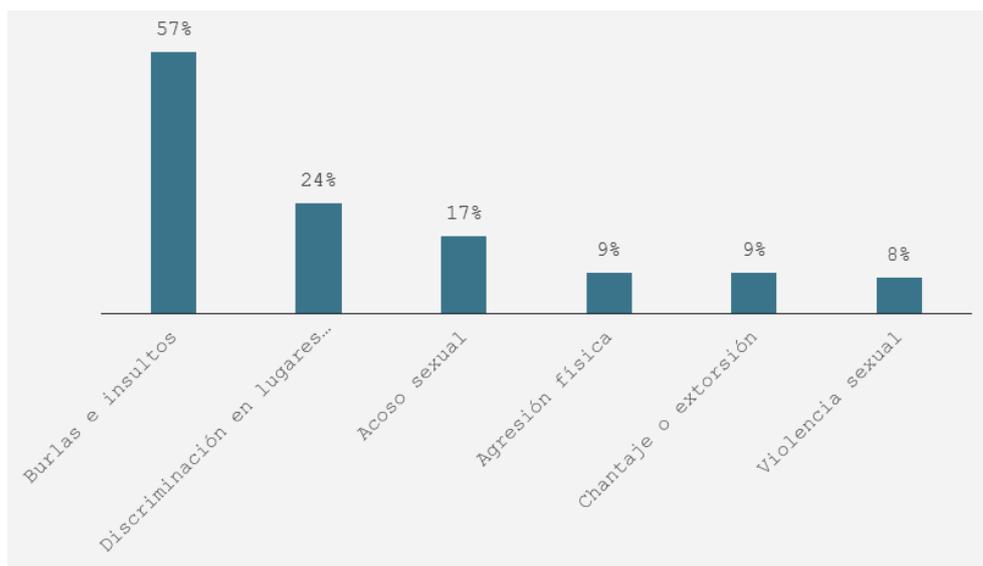


Fuente: elaboración propia con base en el Estudio Guadalajara LGBT+ 2018.

Dentro de los temas de discriminación y violencias, las personas encuestadas en el *Guadalajara Pride* 2018 expresaron que un sitio seguro para expresar su sexualidad es la escuela, con una calificación promedio de 8.61 sobre 10, cabe señalar que es el sitio con la calificación más alta. En contraste, las plazas o centros comerciales (7.8), las áreas públicas (7.6), el tren ligero (7.5), los taxis (7.4) y los camiones (7.16) tienen las calificaciones más bajas. El 77% de los encuestados menciona, además, que se han visto afectados por burlas e insultos, discriminación en lugares públicos, acoso sexual, agresión física, chantaje o extorsión y violencia sexual.



Figura 2.19. Tipos de agresiones en personas de la diversidad sexual, Jalisco, 2018.



Nota: Las personas encuestadas podían seleccionar más de una opción, en caso de haber experimentado varias agresiones, por lo que la suma de estos porcentajes es mayor al 100%.
Fuente: elaboración propia con base en el Estudio Guadalajara LGBT+ 2018.

De las personas que declararon sufrir algún tipo de agresión, el 3% acudió a alguna institución a denunciar después de haber sufrido burlas e insultos; en cuanto a discriminación en lugares públicos solo 22% denunció; de las víctimas de acoso sexual solo 6%; así como 5% de las de agresión física, 10% de chantaje o extorsión y 7% de violencia sexual.

Respecto a la discriminación, según el mismo estudio, la situación más mencionada con un 57.1% es de haber sido excluidos o marginados de algún ambiente religioso, seguido del ambiente familiar con 42.2%. En el ámbito de la seguridad pública la discriminación ocurre sobre todo por policías con 19.6%, seguido con 13.4% por guardias de seguridad y 1.8% por militares.

Población indígena y pueblos originarios

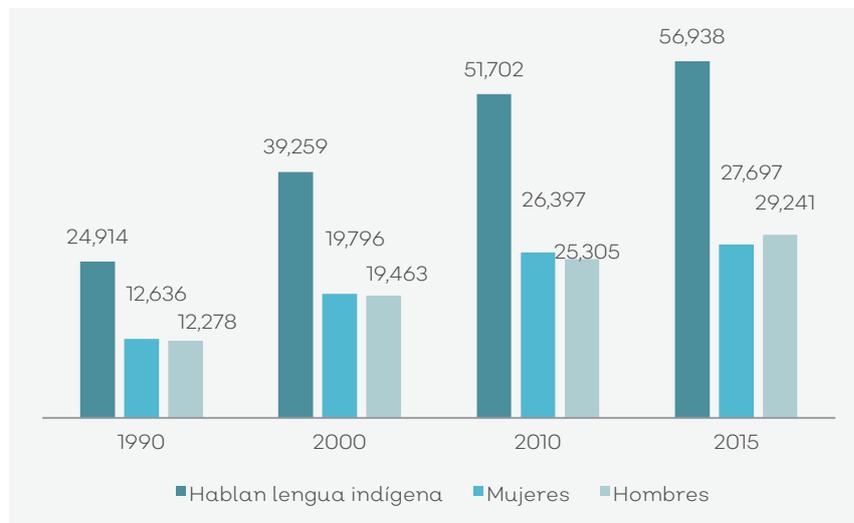
Los pueblos indígenas son considerados los primeros pobladores del país. Sus orígenes se remontan al poblamiento del continente americano y al nacimiento de la civilización mesoamericana. Tienen una relación intrínseca entre sus tierras, territorios y recursos naturales, donde se han desarrollado culturas, lenguas, artes, medicinas, cosmogonías y formas propias de organización política, económica y social (Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas, 2019).



A pesar de la gran riqueza sociocultural de los pueblos originarios y comunidades indígenas, esta población sigue padeciendo condiciones de pobreza, marginación y discriminación. Según el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), en el año 2014 siete de cada 10 indígenas se encontraban en pobreza extrema. En 2016, del 43.3% de población que se encontraba en condición de pobreza en el país, el 71.9% era población indígena.

El estado de Jalisco al 2015 registró 56, mil 938 personas mayores de 5 años que hablan alguna lengua indígena, lo que representa el 0.8% respecto al total estatal; de los cuales 5 mil 135 no hablan español. Esta población en el período de 1990-2015 se incrementó un 128.5%, ya que en 1990 se registraron solo 24 mil 914 personas con estas características y representaban solo el 0.47% de la población total del estado (IIEG, 2019).

Figura 2.20. Población mayor de 5 años que hablan alguna lengua indígena, Jalisco, 1990-2015.

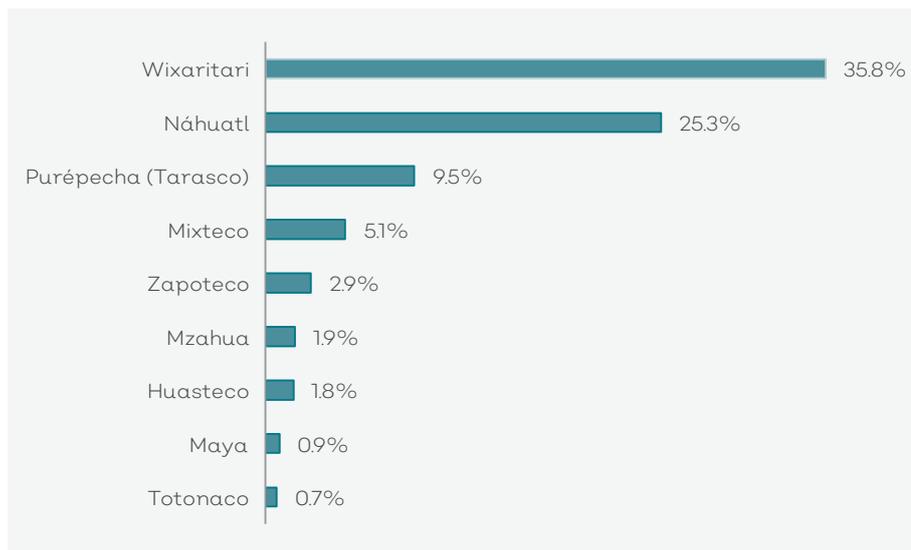


Fuente: elaboración propia con base en el IIEG, 2015.

Respecto a la población que se considera (auto-adscribe) indígena en Jalisco al 2015 la cifra ascendió a 872 mil 531 personas, y se encuentra constituida sobre todo, por las etnias Wixáritari (35.8%), Náhuatl (25.3%) y Purépecha (9.5%).



Figura 2.21. Principales lenguas indígenas, Jalisco, 2015.



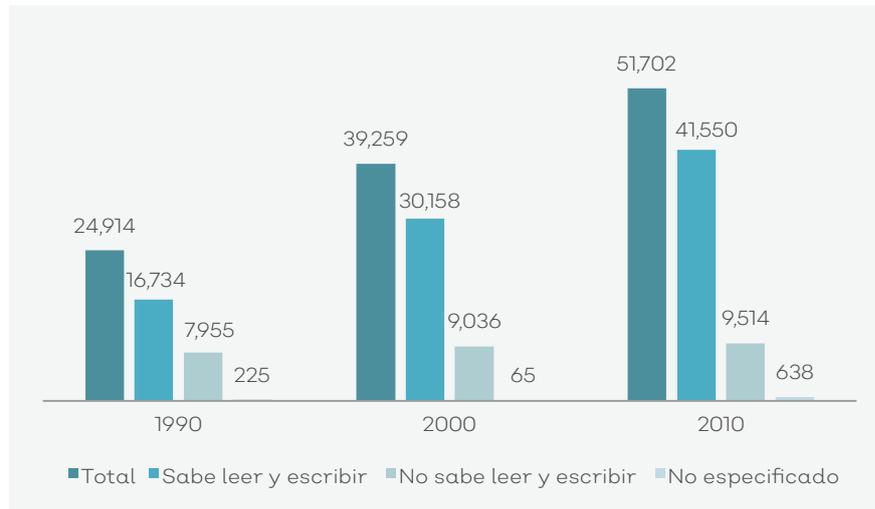
Fuente: elaboración propia con base en el IIEG, 2015

En Jalisco existen por lo menos 59 diferentes tipos de lenguas, entre las cinco principales se encuentran el wixárika (huichol) con 18 mil 409 hablantes, le sigue el Náhuatl con 11 mil 650 hablantes, el Purépecha (Tarasco) con 3 mil 960 hablantes, el Mixteco con 2 mil 001 hablantes y el Zapoteco con mil 637 hablantes (IIEG, 2019).

Se calcula que entre los años de 2005 al 2010 el analfabetismo pasó del 27% al 32%, cinco veces más que el porcentaje de analfabetismo entre la población no indígena. Esto significa que, a nivel nacional, dos de cada tres niños de entre 6 a 14 años de edad que no están en la escuela son indígenas y el 28% de la población hablante de lengua indígena de 15 años o más no ha concluido la educación. Lo anterior quiere decir que, mientras el promedio de los mexicanos mayores de 15 años logra estudiar hasta tercero de secundaria, los indígenas no terminan ni el quinto grado de la primaria, lo cual representa la mitad de la media nacional que es de nueve años. Solo 8.7% de los jóvenes indígenas de entre 20 a 24 años asiste a la escuela, ya sea primaria, secundaria, bachillerato o nivel profesional. Esto indica que el resto de los indígenas en ese rango de edad (91.3%) que están en tiempo de cursar una carrera, se encuentran fuera de las aulas debido a la pobreza y a la marginación.



Figura 2.22. Población mayor de 5 años que hablan alguna lengua indígena y sabe leer y escribir, Jalisco, 1990-2010.



Fuente: elaboración propia con base en el IIEG, 2010.

En lo que respecta al acceso a los servicios de salud, del total de la población indígena del estado, 78% está inscrita en algún servicio de salud, ya sea del Estado o privado: 59.3% está afiliada al Seguro Popular; 34.6%, al IMSS; 1.9%, al Issste; 2.5%, a una institución privada y 3.6%, a otra institución.²¹

Infraestructura

Hablando en términos de indicadores de carencias sociales, las cifras de Coneval para el año 2016 revelan que 56.3% de la población indígena, en el país, presenta carencia por acceso a los servicios básicos de la vivienda. Por otro lado, el 30.2% de la población indígena, presenta la carencia por calidad y espacios en la vivienda. Para el caso de Jalisco, se tienen identificadas una serie de localidades donde habita un alto porcentaje de población indígena y que, a partir de indicadores del Consejo Nacional de Población, estas se definen en su mayoría, como de alta y muy alta marginación, de ahí la necesidad de crear mecanismos que contribuyan a mejorar la calidad de vida de este grupo poblacional.

²¹2015. Comisión Nacional para el Desarrollo de los pueblos Indígenas en México. Documento de Indicadores Socioeconómicos de los pueblos Indígenas de México.



Tabla 2.24. Municipios con mayor población que se auto-adscribe como indígena, Jalisco 2015.

Municipio	Población indígena
Zapopan	111,214
Guadalajara	98,035
San Pedro Tlaquepaque	60,298
Tonalá	54,472
Puerto Vallarta	53,346
Mezquitic	14,639
Cuautitlán de García Barragán	12,298
Autlán de Navarro	7,937
Bolaños	4,687
Chimaltitán	1,563
Huejuquilla el Alto	1,142
Villa Guerrero	568
Tuxcacuesco	166
Resto de los municipios	452,166
Total de Jalisco	872,531

Fuente: elaboración propia con base en el IIEG

El tema de conectividad territorial en Jalisco en las regiones identificadas como indígenas presenta niveles de conectividad vía terrestre bastante bajos. Un ejemplo de ello es la región Norte que presenta baja conectividad carretera entre los municipios de la región siendo esta la segunda del estado que tiene el menor índice de conectividad (0.29529) al registrar una menor cobertura en cuanto a caminos y carreteras por km² de superficie municipal, así como su condición de accesibilidad.

Jornaleros agrícolas migrantes

La migración nacional de los jornaleros indígenas migrantes agrícolas ha venido aparejada con el crecimiento demográfico, la carencia de la tierra, violencia social por narcotráfico y la pobreza de los suelos debido a su sobreexplotación. Así como a la imposibilidad de las economías locales y regionales para generar las condiciones de vida y de trabajo suficientes para arraigar y contener a las familias en sus localidades de origen. Además, se tiene que considerar al desarrollo agroindustrial exportador de ciertas regiones del país como Jalisco que demandan mano de obra barata y en cantidades considerables para el cultivo, cosecha y empaque de los productos hortofrutícolas y para el corte de la caña de azúcar, todo lo cual ha dado como resultado una alta demanda de trabajo, aun cuando básicamente han generado empleos precarios mal pagados e inestables.

No se tiene una cifra oficial que tenga exactitud, hay registros de investigaciones académicas que hablan de 20,000 jornaleros indígenas migrantes que llegan al estado de Jalisco a los diferentes mercados de



trabajo rural enfrentando condiciones de desigualdad en aspectos de salud, alimentación, vivienda, trabajo precario e infantil, derechos humanos y una alta feminización de la pobreza y otros de 306 mil.

En 2015 había 1 millón 111 mil 291 jóvenes económicamente activos, lo que representa el 44.4% de la población de 12 a 29 años. De los cuales el 63.4% (704,374) eran hombres y el 36.6% (406,917) mujeres. La tasa de participación económica es notablemente mayor en los hombres jóvenes que en las mujeres, entre la población de 25 a 29 años ya que sólo el 53.4% de las mujeres de esas edades son económicamente activas, en contraste con un 90.9% de los hombres en la misma situación. Por su parte, en el grupo de 20 a 24 años sólo un 44.7% y del grupo de 15 a 19 años sólo 19.8% de la población femenina tuvieron un vínculo con la actividad económica o buscaron tenerlo. Existen diferencias importantes en las actividades ligadas a las costumbres y los roles de género, mientras entre los hombres no económicamente activos, sólo el 1.5% (8,303) se dedicaba a los quehaceres del hogar y el 81.6% (439,746) eran estudiantes, entre las mujeres el 38.5% se dedicaba a estos quehaceres y el 53.8% estudiaba.

Según la Encuesta Nacional sobre Discriminación (Enadis) 2017 revela que las mujeres presentan en mayores proporciones problemáticas relacionadas con su discapacidad. 34.3% de las mujeres con discapacidad la viven en referencia con calles, instalaciones y transportes inadecuados a sus condiciones frente al 26.8% de los hombres; el 11.3% de las mujeres con discapacidad afirma haber sido discriminada por su apariencia, frente al 10.9% de los hombres. El 48.8% de las mujeres manifiesta que su derecho a la atención médica o medicamentos fue negado de manera injustificada, frente al 37.4% de los hombres; el 54.6% le fue negado recibir apoyos de programas sociales en comparación con el 40.6% de los hombres.

Relación de problemas y potencialidades

Problemas

- Discriminación estructural agravada por la combinación de identidades históricamente discriminadas.
- Falta de visibilidad positiva de los grupos prioritarios.
- Condición de desigualdad en el acceso a servicios médicos y educativos.
- Exclusión en actividades económicas que posibiliten acceder a una vida digna.
- Barreras de exclusión y desventajas que refuerzan las desigualdades.



- La discriminación estructural tiene consecuencias que afectan a la sociedad en su conjunto.
- Falta de justicia laboral para jornaleros agrícolas

Potencialidades

- Reducción en el índice de embarazos adolescentes.
- Tres cuartas partes de la población indígena tiene acceso a servicios de salud.
- Guadalajara miembro de la red internacional InterPride.
- Aumento en el porcentaje de población indígena que sabe leer y escribir.



2.5 Cultura

La cultura en Jalisco y la cultura de Jalisco ocupan a una gran cantidad de actores sociales que consciente o inconscientemente comunican, reproducen, fomentan, producen o distribuyen prácticas, productos y expresiones artísticas, identitarias y sociales a través de fenómenos tan cotidianos como la preparación de alimentos y tan extraordinarios como una producción cinematográfica. La cultura es supervivencia; es una relación en la que las personas conocen y modifican el mundo.

En este diagnóstico «lo cultural» es algo inherente a, y sustantivo en, la vida de millones de personas y por ello subyace a cada sección el imperativo de ir más allá de lo ornamental y accesorio.

Este documento está compuesto por tres subtemas: Inclusión cultural, Capital cultura y creativo e Industrias culturales y creativas, y en ellos se lleva a conocer lo siguiente:

- las oportunidades de la **población jalisciense** para la participación y el gozo de las artes y la cultura y la representación de la diversidad cultural de Jalisco.
- las oportunidades para el reconocimiento mundial del valor cultural en Jalisco.
- la medida en que Jalisco contribuye a la creación valor social y cultural a través de las actividades económicas culturales.

Vinculación a la Agenda 2030: Objetivos de Desarrollo Sostenible
Objetivo 4. Educación de calidad.

Inclusión cultural: diversidad y descentralización

Diversidad

Jalisco es un estado diverso y multicultural compuesto por 4'009,761 mujeres y 3'835,069 hombres (Inegi, 2015). El 11.7% de la población del estado proviene de otra entidad federativa, y el 0.8% viene de otro país. El 7.5% de la población de Jalisco vive con alguna discapacidad (Inegi, 2014) y 8% de su población no profesa la religión católica. Jalisco cuenta con 56,938 personas hablantes de alguna lengua indígena, 872,531 personas que se consideran indígenas y 61,140 personas que se asumen como afrodescendientes (Inegi, 2015).



En el estado hay 258 festividades, rituales y otros usos sociales tradicionales, 145 recetas características de alimentos y bebidas, 143 tipos de artesanías con sus formas particulares de elaboración, 20 peregrinaciones o visitas en espacios simbólicos, 28 tipos de danzas tradicionales, 28 leyendas, 103 canciones y 15 repertorios musicales tradicionales, así como 690 bienes muebles con valor patrimonial (sobre todo objetos de artes plásticas) y 26,972 inmuebles con valor artístico o histórico relevante (Secretaría de Cultura del Gobierno del Estado de Jalisco, 2018)

En Jalisco han percibido poco respeto hacia sus derechos el 51.9% de las personas indígenas, 49% de las personas con discapacidad, 49.8% de las personas con una orientación sexual distinta a la heterosexual, 48.5% de las personas adultas mayores, 40.1% de las mujeres, 41.1% de las personas afrodescendientes, 35.4% de los adolescentes y jóvenes, y 32.2% de niños de Jalisco (Inegi, 2017).

La diversidad demográfica, social y cultural en Jalisco es un factor de tensión y conflicto entre personas y grupos. El 51.6% de los jaliscienses considera injustificable o poco justificable que las personas practiquen tradiciones o costumbres distintas a las mexicanas, el 52.5% piensa que los conflictos de su colonia, vecindario o localidad se deben parcial o totalmente a diferencias en sus costumbres y tradiciones, mientras que el 46.6% atribuye lo anterior a sus creencias religiosas, el 53.5% a su clase social, el 66.7% a sus valores familiares, el 59.7% a su nivel educativo, el 52.9% a sus ideas políticas, mientras que el 36.6% a ser originario de otro lugar (Inegi, 2017).

Las pretensiones universalistas de la acción cultural asumen valores intrínsecos y estables a contenidos y públicos homogéneos y explican la sub-representación de ciertos sectores de la población en función de «intereses» o fallas de mercado. Por desgracia, esta inercia propicia la reproducción de círculos viciosos de exclusión cultural que deben modificarse.

Descentralización

En la entidad existen tres fuentes de eventos culturales:

- Individuos y grupos que organizan actividades culturales como una forma de reproducir su cultura y tradiciones.
- Sector privado que ofrece servicios culturales como una forma de producir riqueza.
- Sector público que ofrece a la población actividades y servicios con los que cumple con sus funciones y atribuciones legales.



La iniciativa privada cuenta con una significativa cobertura en algunos de los municipios que integran el estado, pero está ausente en otros tantos municipios.

Tabla 2.25. Alcance de la oferta cultural de la iniciativa privada en los municipios, Jalisco, 2018.

Concepto	Proporción de municipios que no cuentan con cobertura privada
Promotores de espectáculos con instalaciones propias para la realización de sus eventos	50%
Galerías o museos del sector privado	90%
Espacios para la exhibición de películas y otros materiales audiovisuales	86%

Fuente: elaboración propia con base en el Directorio de Unidades Económicas del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Actualización: noviembre de 2018).

La oferta de espectáculos artísticos del sector público es asimétrica. La oferta de eventos y espectáculos artísticos del poder ejecutivo estatal en el período 2014-2018 muestra un considerable número de municipios ampliamente desfavorecidos con relación a su dimensión poblacional (Secretaría de Cultura del Gobierno del Estado de Jalisco, 2018a).

Tabla 2.26. Distribución de la oferta anual del ejecutivo estatal, Jalisco, 2014-2018.

Clase	Municipios	Proporción
Más de 16 eventos por cada 10,000 habitantes	1	1%
Entre 11 y 15 eventos por cada 10,000 habitantes	3	2%
Entre 6 y 10 eventos por cada 10,000 habitantes	12	10%
Entre 1 y 5 eventos por cada 10,000 habitantes	77	62%
Menos de 1 evento por cada 10,000 habitantes	32	26%
Total	125	100%

Fuente: registros administrativos de la Secretaría de Cultura.

La centralización de la cultura está enmarcada en dinámicas demográficas y sociales amplias. Ello no justifica el que una parte importante de la población tenga un acceso limitado a actividades de recreación, formación y participación cultural por su lugar de residencia y condición económica.

Capital cultural y creativo

La riqueza gastronómica, artística y artesanal de Jalisco, sus municipios y regiones es desaprovechada como un recurso para el posicionamiento económico, social y político del estado en México y el mundo. No se ha

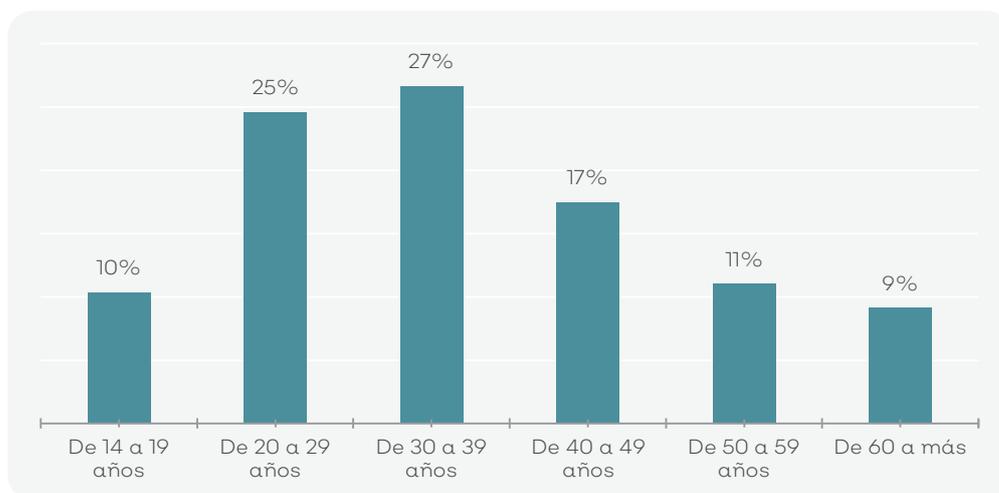


conciliado al Jalisco tradicional con el Jalisco cosmopolita y moderno. La presencia de cientos de artistas de Jalisco en más de 30 países desde 2015 no consolidó una reputación del estado en el exterior y no estuvo acompañada de una estrategia de relaciones internacionales.

Capital humano

Jalisco cuenta con un capital humano artístico compuesto por 50,399 artistas (Inegi, 2018). Esta población produce o debe producir los servicios que contribuyen al ejercicio de los derechos culturales de las personas que viven en Jalisco.

Figura 2.23. Distribución porcentual de los artistas por grupos de edad, Jalisco, 2018.



Fuente: elaboración propia a partir de datos de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (Inegi, 2018a)

En este sector productivo las personas cuentan con distintos niveles de preparación, el 54% no cuenta con estudios superiores a los de bachillerato, mientras que el 45% cuenta con carrera técnica o profesional, solo el 1% cuenta con título de maestría. El 80% vive sin acceso a la seguridad social y el 72% tiene ingresos inferiores a los \$6,000 (Inegi, 2018a).

Las posibilidades de especialización y formación empresarial para los artistas son limitadas por la fragilidad laboral del sector, la precariedad de las remuneraciones y la escasez de espacios que atiendan dicho concepto.

Jalisco ocupa el segundo lugar nacional en el número de artistas activos (37) en programas de retribución social del Fondo Nacional para la Cultura y las Artes (Fonca) con una proporción del 4.8%.

- La Ciudad de México concentra el 56.8% con 441 artistas



- Veracruz concentra el 3.4% con 26 artistas
- Morelos concentra el 3.2% con 25 artistas
- Estado de México concentra el 3.1% con 24 artistas
- Yucatán concentra el 2.8% con 22 artistas.²²

Infraestructura cultural y espacios para la participación cultural

Los espacios públicos (plazas públicas, plazas de toros, explanadas, iglesias o, en su defecto, espacios de particulares) juegan un papel clave en la cantidad y la calidad de la oferta cultural.

En Jalisco hay 283 bibliotecas, 136 casas de la cultura, 119 museos y 32 teatros (Secretaría de Cultura del Gobierno del Estado de Jalisco, 2018a). Sin embargo se observa una distribución inequitativa y centralizada de los espacios para realización de actividades culturales. También se observan pocos casos en los que la infraestructura está acompañada de una vocación pertinente y congruente con su equipamiento.

La administración y gestión de espacios culturales de la Secretaría de Cultura no ha estado vinculada con las necesidades del sector artístico y la inversión en adecuación y equipamiento de teatros, auditorios y museos del Gobierno de Jalisco es baja. En los últimos seis años, la Secretaría de Cultura ha invertido \$51'525,353.18 en la adecuación y equipamiento de los espacios escénicos y museísticos propios, mientras que la Universidad de Guadalajara ha invertido un monto superior a 30 millones de pesos²³ tan solo en el Museo de las Artes (MUSA). Esta última cifra representa al menos el 58% de la inversión realizada, en el total de los espacios atendidos por la Secretaría de Cultura. Un resultado de esto es que los artistas profesionales de Jalisco y los promotores artísticos nacionales buscan menos los espacios públicos gubernamentales que los espacios universitarios para la realización de sus eventos.

Industrias creativas

Las industrias culturales y creativas en Jalisco son pertinentes por su contribución a la oferta de alternativas de recreación (un mercado de bienes y servicios con mucho dinamismo) y su contribución a la creación de valor simbólico, identitario y patrimonial. Su importancia y potencialidades están limitadas por la vulnerabilidad de los derechos de autor y la propiedad intelectual en México y las reducidas posibilidades de los

²² Información de la Secretaría de Cultura del Gobierno Federal.

²³ Estimación realizada a partir de la información publicada en el portal de transparencia de la Universidad de Guadalajara.



hogares para el consumo de bienes y servicios adicionales a la canasta básica.

Oferta

En México el gasto en cultura en 10 años ha experimentado una tasa de crecimiento de un 2.6%. La participación del sector cultural en la producción del total de bienes y servicios en México ha tendido a representar en promedio el 3%, con una tasa de expansión no mayor al 1% (Inegi, 2017a).

Tabla 2.27. Valor del total de bienes y servicios producidos a precios constantes del año República Mexicana, 2013.

Año	Bienes y servicios del sector cultural	Total de los bienes y servicios	Proporción
2008	\$919,881.67	\$31,292,219.69	2.94%
2009	\$896,232.55	\$28,839,019.58	3.11%
2010	\$918,932.91	\$30,890,946.83	2.97%
2011	\$954,685.31	\$31,988,850.17	2.98%
2012	\$998,006.57	\$33,236,393.31	3%
2013	\$996,227.30	\$33,560,663.82	2.97%
2014	\$1,003,597.38	\$34,694,400.29	2.89%
2015	\$1,069,826.78	\$35,887,522.72	2.98%
2016<P>	\$1,145,016.23	\$36,713,199.71	3.12%
2017<P>	\$1,189,237.22	\$37,734,641.79	3.15%
Tasa de crecimiento	2.60%	1.89%	0.70%

Fuente: elaboración propia a partir de datos de la Cuenta Satélite de Cultura, Inegi (2017a).

No obstante lo anterior, el valor de la producción de los bienes y servicios del sector cultural ha experimentado una tasa de crecimiento superior a la del total de los bienes y servicios producidos en el país.

Las industrias creativas son generadoras de riqueza, según estimaciones alrededor del 7% del PIB del país ha provenido de estas en los últimos 10 años (IMCO, 2015). México es líder entre los países latinoamericanos en lo que concierne a la exportación de bienes creativos; cuenta con empresas competitivas en el ámbito de la animación, los efectos visuales y los videojuegos (después de Brasil, es el país con mayor número de empresas que se dedican al desarrollo de estos últimos).

Con relación al ecosistema en el que se desenvuelven las industrias creativas digitales en México se identifica una presencia sobresaliente del «andamiaje institucional público»; situación que contrasta con el bajo número de empresas que participan de forma desarticulada en el sector,



mismas que tienden a concentrarse en la Ciudad de México y Jalisco (Secretaría de Cultura del Gobierno Federal, 2018).

Jalisco juega un papel sobresaliente en el desarrollo de las industrias creativas a nivel nacional. Después de la Ciudad de México es la entidad con mayor número de unidades económicas dedicadas a la edición de periódicos, revistas, libros y similares, así como a la edición de estas publicaciones integrada con la impresión. Jalisco ocupa el tercer lugar en el número de unidades económicas dedicadas a la industria filmica y del vídeo; así como en aquellas que se dedican a la industria del sonido. El estado ocupa el décimo lugar en el número de unidades que se dedican a la transmisión de programas de radio y televisión, así como el tercer lugar en el comercio al por menor de libros. Del mismo modo mantiene el sexto lugar en el comercio al por menor de discos y casetes. En lo correspondiente al comercio por menor en tiendas de artesanías es el estado con mayor oferta, como también ocupa el segundo lugar en el comercio al por menor de antigüedades y obras de arte en los estados.²⁴

Demanda

En Jalisco el 72.2% de la población vive en condiciones de pobreza, marginación o con alguna clase de vulnerabilidad en Jalisco (Coneval, 2018). Este porcentaje de la población de Jalisco encuentra limitaciones para el consumo de bienes y servicios culturales.

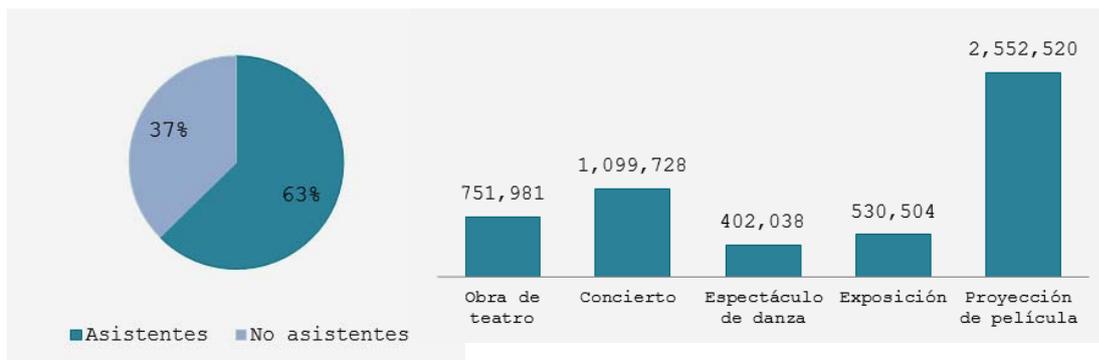
En Jalisco existen distintos niveles de acercamiento a la oferta cultural. A continuación se presenta un gráfico que contiene la distribución porcentual de la asistencia e inasistencia a eventos culturales seleccionados²⁵; y otro que contiene el volumen de la asistencia hacia los mismos, clasificada por tipo de evento.

²⁴ Estimaciones realizadas con base en datos del DENU, Inegi.

²⁵ Obras de teatro, conciertos, presentaciones de danza y exposiciones de pintura o fotografía, así como proyecciones de cine.



Figura 2.24. Jaliscienses que asisten a eventos culturales seleccionados, 2018.



Fuente: elaboración propia a partir de datos de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (Inegi, 2018a)

El perfil de las personas que asisten a los eventos culturales seleccionados²⁶ es diferenciado: 37% tiene entre 20 y 29 años, 20% tiene entre 30 y 39 años y 14% tiene entre 50 y 59 años. La población de entre 14 y 19 años y los adultos de 60 y más años representa en conjunto el 16% de los asistentes a eventos culturales seleccionados.

Por su parte el 39% de los jaliscienses lee al menos un libro al año, así como casi toda la población lectora lee por gusto o entretenimiento entre 1 y 3 libros al año (Inegi, 2018b).

En Jalisco las bibliotecas públicas recibieron en promedio 2 millones de visitas en el período 2015-2018. El perfil o motivo de estas visitas se está transformando, las bibliotecas no son espacios exclusivos para la lectura y la consulta de libros, sino que dan cobijo a la realización de actividades de muy diversa índole. Lo anterior puede encontrar explicación en el advenimiento y paulatino posicionamiento de las tecnologías de la información y comunicación como herramientas de consulta y difusión del conocimiento. Dicha condición afecta directa o indirectamente la medida en que se consumen bienes o servicios culturales y creativos.

La cultura forma parte de los derechos humanos a los que todas las personas son acreedoras ya que este ámbito resulta vital para garantizar la libertad de expresión, participación y acceso a la vida cultural de toda la ciudadanía, al ser el medio por el que consciente o inconscientemente los actores sociales comunican, reproducen, fomentan, producen o distribuyen

²⁶Conciertos, obras de teatro, espectáculos de danza, exposiciones y proyecciones de películas.



prácticas, productos y expresiones artísticas, identitarias y sociales a través de fenómenos tan cotidianos como la preparación de alimentos y tan extraordinarios como una producción cinematográfica. Según la UNESCO, garantizar que los intereses y la expresión espiritual, intelectual y creativa en la que todas las personas de la comunidad se vean reflejados, ha demostrado ser un factor trascendental del desarrollo inclusivo y del empoderamiento socioeconómico.

Sin embargo, “el acceso a la cultura se encuentra frecuentemente restringido a ciertos grupos sociales, entre los cuales particularmente las mujeres y las niñas. Estas deben hacer frente a grandes obstáculos que les imposibilitan participar en la vida cultural de sus comunidades. La desigualdad de oportunidades de la que son objeto las mujeres en su esfuerzo por compartir su creatividad con el público; el ‘techo de cristal’ que les impide optar a puestos de dirección y liderazgo, así como participar en la toma de decisiones; la persistencia de opiniones dominantes sobre los géneros, los estereotipos negativos y las limitaciones de la libertad de expresión; además de los retos específicos que cada sexo debe hacer frente a la hora de acceder a cursos de formación técnica y empresarial así como a recursos financieros, se encuentran entre los desafíos del trabajo de los gobiernos, comunidades y la sociedad civil que colaboran para garantizar que la función de las mujeres y los hombres en la vida cultural sea fomentada, valorada y visible con toda igualdad.” (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura [UNESCO], 2006)

En Jalisco, 40.1% de las mujeres han percibido poco respeto a sus derechos (INEGI, 2017) Las pretensiones universalistas de la acción cultural asumen valores intrínsecos y estables a contenidos y públicos homogéneos y explican la subrepresentación de ciertos sectores de la población en función de “intereses” o fallas de mercado. Lamentablemente esta inercia propicia la reproducción de círculos viciosos de exclusión cultural que deben modificarse.

Relación de problemas y potencialidades

Problemas

- Desarticulación institucional y comunitaria que no ha permitido dimensionar la sostenibilidad cultural como eje transversal de desarrollo.
- Falta el ejercicio de intercambio de visiones, definiciones y experiencias en la aplicación de las políticas públicas culturales.
- Acceso inequitativo al ejercicio de los derechos culturales.



- Bibliotecas públicas en rezago y obsolescencia.
- Desarticulación de los agentes públicos y privados relacionados con el sector cultural y creativo.
- La infraestructura cultural pública de Jalisco está desarticulada del desarrollo del estado.
- El gasto público en el sector cultural favorece la dependencia presupuestal.

Potencialidades

- Jalisco es rico en diversidad cultural y en la calidad y cantidad de expresiones artísticas.
- Jalisco cuenta con un amplio capital humano y artístico.
- Los 125 municipios de Jalisco cuentan con al menos un inmueble de vocación cultural.
- La participación del sector cultural en el mercado de bienes y servicios aumenta año con año.
- Las tecnologías de la información y comunicación son herramientas de vinculación y difusión de contenido que reduce costos.



2.6 Deporte y activación física

Partiendo de la premisa que define a la cultura física como el conjunto de prácticas, hábitos, experiencias y logros que se obtienen de la recreación y de la aplicación de fundamentos, principios y metodologías orientadas al entrenamiento y ejercitación del ser humano, es como se concreta la suma de esfuerzos que toda administración pública obtiene al implementar políticas públicas y programas destinados al deporte y la actividad física.

El deporte y la actividad física se perciben como un importante instrumento para el desarrollo, tiene importantes beneficios para la salud y contribuye a prevenir las enfermedades no transmisibles, según la Organización Mundial de la Salud (OMS, 2018). No obstante los múltiples beneficios que estos traen, en México «menos de la mitad de la población realiza en su tiempo libre la práctica de algún deporte o ejercicio físico» de acuerdo con datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi, 2018a).

De acuerdo con una publicación de la OMS realizar insuficiente actividad física es uno de los factores de peligro de mortalidad más importantes a escala mundial (OMS, 2019a), lo cual representa un riesgo entre el 20 y 30% superior al de las personas que son suficientemente activas²⁷. Otro dato importante es que además de promover la salud y el bienestar, el deporte juega un papel importante en toda sociedad para promover y restablecer la integración social, toda vez que quien lo practica entiende valores como el trabajo en equipo, equidad, disciplina y respeto, entre otros.

Siendo un derecho fundamental reconocido por la *United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization* (Unesco) desde 1978, el deporte es una fuerza impulsora del cambio social positivo en la población. Es por ello que según datos recientes el 56% de los estados miembros de la OMS ha puesto en marcha políticas para reducir la inactividad física.²⁸

En este mismo contexto la Organización de las Naciones Unidas (ONU) declaró el 6 de abril como el Día internacional del deporte para el desarrollo y la paz, a partir del año 2013.²⁹ Esta declaración trae consigo la

²⁷ Se considera que una persona activa, a partir de los 18 años de edad, realiza al menos 150 minutos semanales de actividad física moderada, o al menos 75 minutos semanales de actividad física intensa. Información en: <https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/physical-activity>

²⁸ Publicación el 23 de febrero de 2018. En <https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/physical-activity>

²⁹ Asamblea general de la Organización de las Naciones Unidas. En: <http://www.un.org/es/ga/67/resolutions.shtml>. <https://www.diainternacionalde.com/ficha/dia-internacional-deporte-desarrollo-paz>.



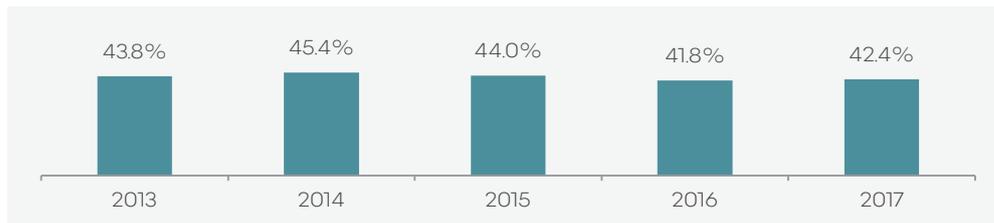
suma de voluntades y esfuerzos por fomentar una cultura de activación física y deporte cada vez más cercana a la población en general.

Vinculación a la Agenda 2030: Objetivos de Desarrollo Sostenible
Objetivo 3. Salud y bienestar.

Actividades físico-recreativas y deportivas

Se estima que el 42.4% de los mexicanos realiza la práctica de algún deporte o ejercicios físico en su tiempo libre, según datos publicados por el Módulo de Práctica Deportiva y Ejercicio Físico (MODAPREF) con relación al año 2017.

Figura 2.25. Porcentaje de la población de 18 y más años de edad, activa físicamente Jalisco, 2013-2017.



Fuente: Elaboración propia con base en cifras de Moprade³⁰.

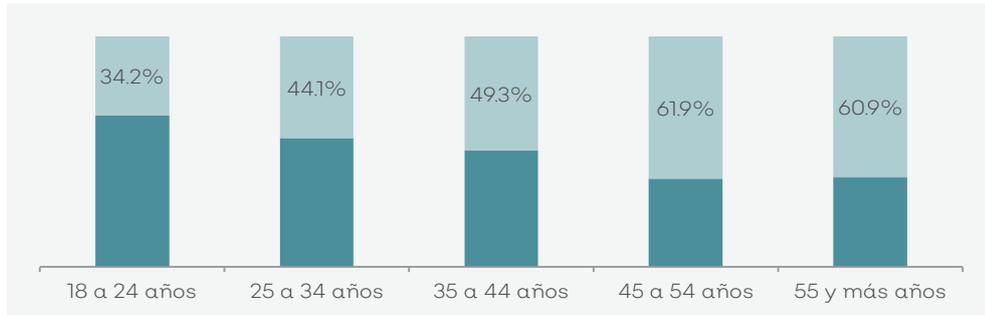
Por sexo, el 49.8% de los varones declararon hacer alguna actividad física en su tiempo libre mientras que de las mujeres representa el 36%, en ambos casos a medida que incrementa la edad, los porcentajes de población activa físicamente disminuyen³¹, según se muestra a continuación por grupo de edad y género.

³⁰ La información sobre el módulo se encuentra disponible en el sitio electrónico: <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/modulos/moprade/default.html>.

³¹ La información sobre el módulo se encuentra disponible en el sitio electrónico: <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/modulos/moprade/default.htm>.

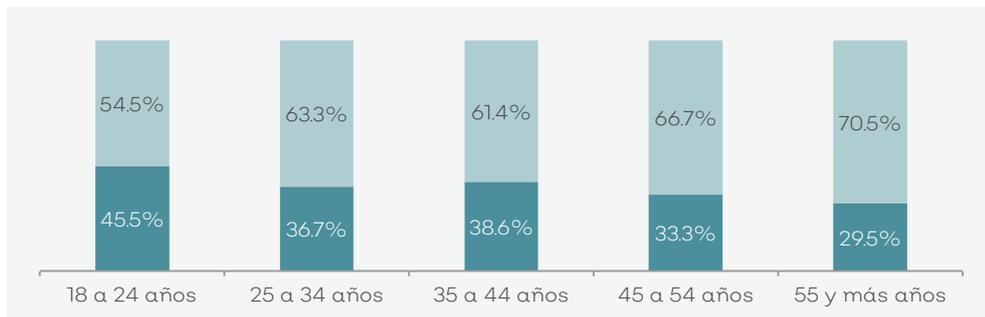


Figura 2.26. Distribución porcentual de la población masculina de 18 y más años de edad, por condición de práctica físico-deportiva según grupo de edad.



Fuente: elaboración propia con base en cifras de MopradeF.

Figura 2.27. Distribución porcentual de la población femenina de 18 y más años de edad, por condición de práctica físico-deportiva según grupo de edad.



Fuente: elaboración propia con base en cifras de MopradeF.

De acuerdo con la información, conforme incrementa la edad de la población en hombres y mujeres por igual disminuye la práctica de actividades físico deportivas, es por eso que la población requiere motivaciones cada vez más creativas y sagaces para incidir en el incremento de la práctica de actividades físicas y deportivas, tomando en cuenta que es un aliado natural que sirve como instrumento al servicio de la sociedad e instrumento universal para la paz, así mismo mejora la calidad de vida de quienes lo practican.

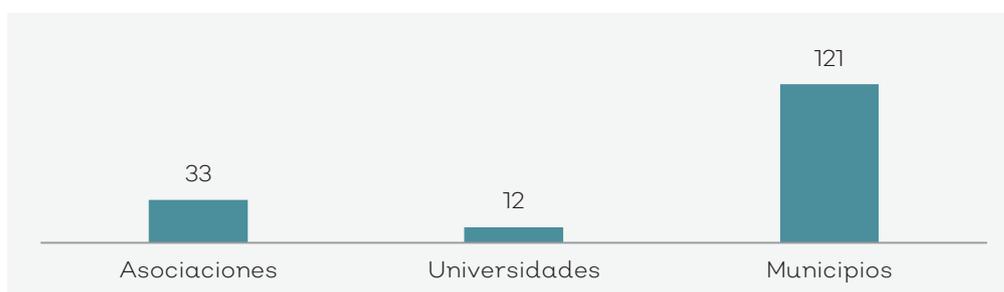
Por otra parte Jalisco cuenta con una estructura para favorecer la transversalidad y aplicación de políticas públicas en materia de cultura física y deporte que el gobierno del estado determine, esto es a través del Sistema Estatal de Cultura Física y Deporte. Este ente debe ser aprovechado para reflejar un impacto positivo a nivel estatal y así poder materializar los principios fundamentales del deporte. Es tan amplio el campo de aplicación del Sistema Estatal que permite la participación de municipios, asociaciones, universidades y entidades deportivas estatales.



En cuanto al deporte municipal los esfuerzos del Estado han sufrido altibajos en los últimos 5 años, debido a que los proyectos han tenido limitada influencia en la orientación, organización, operación y desarrollo, sin impactar socialmente en la cultura de la activación física y la práctica de deporte. Prueba de ello son los 121 convenios firmados en el año 2015 entre CODE Jalisco y municipios del interior del estado, mismos que no tuvieron continuidad al término de los periodos de gobierno correspondientes.

Al cierre del año 2018, el Sistema Estatal concluyó con los siguientes datos:

Figura 2.28. Convenios celebrados en el marco del Sistema Estatal de Cultura Física y Deporte.



Fuente: elaboración propia con base en cifras del CODE Jalisco.

En cuanto a la infraestructura deportiva del estado se precisa necesario realizar notables programas de conservación y mantenimiento, para aprovechar el legado que los Juegos Panamericanos 2011 heredaron al estado, como lo son 3 Complejos Multideportivos, 1 Complejo de Gimnasia, 1 Complejo de Voleibol, 1 Complejo de Ciclismo, 1 Complejo Acuático, 1 Complejo de Tenis, 1 Complejo de Remo y Canotaje, 1 Complejo de Atletismo, Complejo BMX y Complejo de Béisbol; ubicados en la Zona Metropolitana de Guadalajara excepción del Complejo de Remo y Canotaje en Ciudad Guzmán y el Complejo de Béisbol en Lagos de Moreno.

Desarrollo de talentos deportivos de alto rendimiento

Jalisco ha sido durante los últimos 19 años líder indiscutible del evento deportivo de competición más importante en el país, la Olimpiada Nacional. Sin embargo hoy en día es indispensable fortalecer el deporte escolar y universitario para poder mantener un nivel óptimo de competencia nacional e internacional.

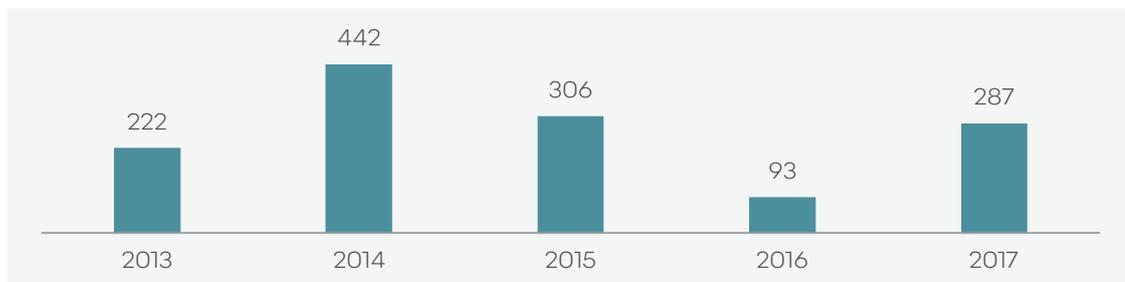
Sin embargo en la práctica se diluyen los esfuerzos que hay detrás de los 2,500 atletas que han conformado la delegación Jalisco, la cual participa en el Sistema Nacional de Competencias. El programa de talentos deportivos



se limita en gran medida a los polideportivos ubicados en la ZMG: Alcalde, Revolución, López Mateos, Ávila Camacho, Paradero, Metropolitano y Atletismo; los cuales conforman la estructura del Consejo Estatal para el Fomento Deportivo (CODE Jalisco), debiéndose involucrar en este proceso al deporte escolar, municipal y universitario.

En el ámbito internacional un dato reciente a destacar por el deporte competitivo en Jalisco es la participación 102 atletas jaliscienses los cuales fueron parte de la delegación mexicana en los Juegos Centroamericanos y del Caribe 2018. La justa concluyó con un resultado sin precedentes para la selección mexicana, obteniendo un total de 341 medallas, de las cuales 97 fueron ganadas por atletas jaliscienses, representando esto un 28.4%. Aun cuando los resultados son halagadores para Jalisco, debe fortalecerse el deporte competitivo en el contexto internacional, adecuándose a los diversos calendarios establecidos por federaciones, asociaciones y demás eventos contemplados en el ciclo olímpico.

Figura 2.29. Medallas obtenidas en justas internacionales por atletas que Jalisco incorpora a la selección nacional en el ciclo olímpico.



Fuente: elaboración propia con base en cifras de Gobierno de Jalisco, (2018) MIDE

Se requiere constancia y disciplina para que sean sólidos los resultados en deporte competitivo y los atletas jaliscienses puedan trascender a niveles internacionales, sin sacrificar otros ámbitos de su desarrollo integral.

Según la UNICEF, “el derecho al deporte, juego y recreación constituye un estímulo para el desarrollo afectivo, físico, intelectual y social de la niñez y la adolescencia, además de ser un factor de equilibrio y autorrealización.(...) El Estado debe tomar en cuenta que el juego, la recreación y el deporte, además de ser un derecho, son maneras eficaces de acercarse a los menores de edad marginados, discriminados, huérfanos, a los que tienen limitaciones mentales o físicas, a los que viven o trabajan en la calle, a los que son víctimas de explotación sexual.(...) El deporte, la recreación y el juego fortalecen el organismo y evitan las enfermedades, preparan a los niños y niñas desde temprana edad para su futuro aprendizaje, reducen los



síntomas del estrés y la depresión; además mejoran la autoestima, previenen el tabaquismo y el consumo de drogas ilícitas y reducen la delincuencia. Asimismo, en esa publicación se dice que la inactividad física ocasionó en el mundo alrededor de 1.9 millones de muertes en el 2000, y se estima que causó entre el 10 y el 16% de todos los casos de diabetes y de cáncer de mama y colon, y cerca del 22% de los casos de cardiopatías.” (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia [UNICEF], 2004).

Relación de problemas y potencialidades

Problemas

- Coyuntura insuficiente en el Sistema Estatal de Cultura Física y Deporte para la promoción y el fortalecimiento del deporte en el estado.
- Limitada influencia en la orientación, organización y desarrollo de proyectos de activación física en el estado.
- Bajo aprovechamiento de la infraestructura deportiva de herencia panamericana, por deficiente mantenimiento.
- Insuficiente apoyo a los atletas de proyección internacional para garantizar su preparación y participación en competencias nacionales e internacionales.
- Vinculación limitada con el sector escolar y el deporte municipal para abastecer el programa de talentos deportivos.

Potencialidades

- Jalisco es ejemplo de constancia a nivel nacional en el deporte competitivo.
- El deporte como medio transformador de la sociedad.
- El deporte recuperador y reactivador de espacios públicos.
- Reestructuración del modelo del deporte de alto rendimiento.
- Inclusión social a través del deporte.



2.7 Acceso a la justicia para todas y todos

La Organización de las Naciones Unidas (ONU) define el acceso a la justicia como un principio básico del estado de derecho. Es decir, es necesario para que las personas puedan hacer oír su voz, ejerzan sus derechos, hagan frente a la discriminación y exijan la rendición de cuentas de las personas tomadoras de decisiones. La propia ONU señaló en la Declaración de la Reunión de Alto nivel sobre el Estado de Derecho, que es necesario garantizar el derecho a la igualdad de acceso a la justicia para todos mediante servicios justos, transparentes, eficaces, no discriminatorios y responsables; con especial atención a grupos en situación de vulnerabilidad (ONU, 2018).

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo primero establece que «todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como la garantía de su protección».

Asimismo, la ONU señala que la atención a los grupos en situación de vulnerabilidad debe tener como prioridad la mejora de la protección jurídica, la sensibilización jurídica y la asistencia letrada, a través de la asesoría y patrocinio legal y, la defensoría pública y de oficio.

Vinculación a la Agenda 2030: Objetivos de Desarrollo Sostenible
Objetivo 10. Reducción de desigualdades.
Objetivo 16. Paz, justicia e instituciones sólidas.

Intereses y derechos de los grupos en situación de vulnerabilidad

La Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) menciona que la vulnerabilidad vista como un fenómeno social es una condición que sitúa en desventaja para ejercer sus derechos y libertades a las personas que la viven. Este fenómeno tiene características multifactoriales, que pueden ser por cuestiones idiosincráticas, por la edad o estado de salud, recursos, condición social o por cultura.

Existen grupos que históricamente se han encontrado en condiciones o situaciones de vulnerabilidad para acceder a servicios justos, transparentes, no discriminatorios y responsables, como son las personas



con discapacidad, los pueblos indígenas u originarios, las personas adultas mayores, la niñez, las personas migrantes, y las personas que integran la comunidad lésbico, gay, bisexual, transexual, transgénero, travesti, intersexual o *queer*. La pobreza, la discriminación o la desigualdad social y de género, son factores transversales que agravan la situación de vulnerabilidad de estos grupos.

La situación de vulnerabilidad de los infantes y adolescentes en México se ve agravada por la situación de violencia, pobreza y desigualdad. De acuerdo con *Save the Children*, el país se encuentra entre los primeros lugares a nivel mundial en abuso sexual, violencia física y homicidios de menores de 14 años. Asimismo, las muertes de adolescentes de entre 15 y 19 años de edad por homicidio representan más del 8% del total de muertes por homicidio. Mientras que, 3.6 millones de infantes trabajan, el 30% lo hace por más de 35 horas a la semana (2018). El interés superior de la niñez es vulnerado por estos factores.

Por otra parte, en Jalisco hay 584 mil 816 personas con alguna discapacidad, puede ser auditiva, visual, intelectual, psicológica, psiquiátrica, sensorial, motriz, etcétera. Estas personas son titulares de derechos, y por lo tanto, independientes en la toma de decisiones. (SCJN, 2015). La ausencia de autonomía y la falta de información en torno a sus derechos genera un alto grado de vulnerabilidad.

Además, la posibilidad de padecer alguna limitación física o mental aumenta con la edad. Es así que los adultos mayores, de forma conjunta por las condiciones físicas o mentales por discapacidad, también enfrentan vulnerabilidad por discriminación debido a la edad. La mitad de la población con discapacidad en México son adultos mayores. En el año 2015 el 10% de la población en Jalisco tenía más de 60 años.

Por otro lado, las personas migrantes de Jalisco en otras partes del mundo, así como la población migrante de otras partes de México y el mundo que llegan a Jalisco representan un reto para el acceso a la justicia. El ejercicio pleno de sus derechos se ve restringido por la violencia, inseguridad, falta de información y mecanismos eficientes de asistencia en la procuración de justicia. En el año 2017, Jalisco tuvo 8,221 personas repatriadas, de las cuales 214 eran menores de edad. Mientras que se emitieron 66 Tarjetas de Visitantes por Razones Humanitarias (TVRH), sobre todo a personas provenientes de Venezuela, Honduras y El Salvador. Asimismo, entre 2016 y 2017, se presentaron ante la autoridad migratoria un total de 1226 personas, detenidas en las estaciones del Instituto Nacional de Migración (INM), la mayoría proveniente de Guatemala y Honduras. Además, se presentaron



133 menores no acompañados, provenientes de El Salvador, Honduras y Guatemala (Instituto para Migrantes, Jalisco, 2018).

Por lo que se refiere a la población que se considera (auto-adscribe) indígena en Jalisco la cifra ascendió a 872 mil 531 personas, y se encuentra constituida sobre todo, por las etnias Wixáritari (35.8%), Náhuatl (25.3%) y Purépecha (9.5%). Cifras del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), en 2016, del 43.3% de población que se encontraba en condición de pobreza en el país, el 71.9% era población indígena. La diversidad cultural y el pluralismo jurídico deben garantizar el derecho a la libre determinación (2017).

Con respecto a las personas que integran la comunidad lésbico, gay, bisexual, transexual, transgénero, travesti, intersexual o *queer* (LGBTTTIQ); el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi, 2010), informó que para el año 2010 había alrededor de 229 mil hogares compuestos por parejas del mismo sexo. El derecho a la visibilización, a una justicia incluyente, igualitaria y eficaz disminuyen la vulnerabilidad por discriminación.

Son los ordenamientos jurídicos mexicanos los que consagran a la tutela jurisdiccional como el derecho público subjetivo que tiene toda persona, sin importar su condición social o de vulnerabilidad, para acceder a tribunales independientes e imparciales a plantear una pretensión o defenderse de ella.

Asesoría o patrocinio legal

Es la justicia civil la capacidad institucional de otorgar acceso efectivo a la justicia mediante el acompañamiento, tutela y asesoría jurídica a las personas en situación vulnerable, a través del patrocinio legal, además de ejercer funciones de representación social en procedimientos judiciales del orden familiar, civil y mercantil.

La asesoría legal y el patrocinio legal, son las herramientas que permiten hacer efectiva la tutela jurisdiccional consagrada en nuestra Carta Magna, pues para acceder a tribunales independientes e imparciales a plantear una pretensión o ejercitar una acción, es indispensable el conocimiento de la norma y el derecho que asiste al ciudadano para ejercerla, de ahí la importancia de que todas las personas cuenten con asesoría jurídica gratuita y de ser procedente, cuenten con patrocinio legal por parte del Estado, culminando en un acceso efectivo a la justicia sin discriminación.



En Jalisco, de los 8 componentes que integran el factor de justicia civil del Índice de Estado de Derecho en México³², el mejor evaluado fue el octavo, referente a si los mecanismos alternativos de solución de controversias son accesibles, imparciales y expeditos con una calificación de 0.45 y el peor evaluado fue sobre si el sistema de justicia civil es expedito con 0.25. Estas cifras reflejan que, en materia de justicia civil, ninguna de las percepciones de los jaliscienses sobrepasa el 0.50 del puntaje general, de hecho, el índice muestra que a nivel nacional que ninguna entidad cuenta con un desempeño sobresaliente con respecto al estado de derecho en general.

Defensoría de oficio

La defensa es un derecho fundamental que asiste a toda persona durante la tramitación de algún procedimiento judicial; a través del mecanismo de la defensoría se garantizan los principios de igualdad entre las partes e igualdad ante la ley, lo que impacta de forma positiva en la impartición de justicia.

De entre los juicios que requieren representación social en mayor proporción son: con un 28.07% en los divorcios contenciosos, con un 18.79% la sucesión intestamentaria y, con un 16.6% el divorcio por mutuo consentimiento.

Tabla 2.28. Tipo de juicio Subprocuraduría de Representación Social.

Tipo de juicio	2017		2018	
	Total	Porcentaje	Total	Porcentaje
Divorcio contencioso	7,178	25.04	9,048	28.07
Sucesión intestamentaria	5,132	17.90	6,057	18.79
Divorcio por mutuo consentimiento	4,430	15.45	5,350	16.60
Sucesión testamentaria	2,996	10.45	3,459	10.73
Alimentos	2,041	7.12	2,355	7.31
Custodia	1,046	3.65	1,238	3.84
Otras jurisdicciones voluntarias	Sin datos		1,067	3.31
Otros civiles sumarios	Sin datos		613	1.90

³² El Índice de Estado de Derecho en México 2018 es elaborado por *WorldJustice Project*. Sus puntajes oscilan entre 0 y 1, donde 1 indica la mayor adherencia al Estado de Derecho y 0 una adhesión más débil. El índice captura las experiencias y percepciones de más de 25,000 personas en los 32 estados del país y se conforma por 8 factores: Límites al poder gubernamental, ausencia de corrupción, gobierno abierto, derechos fundamentales, orden y seguridad, cumplimiento regulatorio, justicia civil y justicia penal.



Tipo de juicio	2017		2018	
	Total	Porcentaje	Total	Porcentaje
Patria potestad	Sin datos		584	1.81
Otros civiles ordinarios	Sin datos		525	1.63
Estado de interdicción	Sin datos		431	1.34
Paternidad y filiación	Sin datos		390	1.21
Modificaciones de actas del estado civil	Sin datos		387	1.20
Adopción	Sin datos		238	0.74
Providencias precautorias	Sin datos		126	0.39
Tutela	Sin datos		87	0.27
Venta de bienes de menores o incapaces	Sin datos		86	0.27
Ilegitimidad e ilicitud de matrimonio	Sin datos		59	0.18
Modificación del régimen económico matrimonial	Sin datos		59	0.18
Patrimonio de familia	Sin datos		44	0.14
Juicios derivados de autoridades judiciales	Sin datos		24	0.07
Interdictos	Sin datos		11	0.03

Fuente: elaboración propia con base en las estadísticas de la Procuraduría Social.

Relación de problemas y potencialidades

Problemas

- Desconocimiento de los derechos humanos y garantías para su protección.
- Bajo nivel de acceso al ejercicio efectivo de los derechos.
- Falta de solvencia económica de un alto sector de la población para costear un abogado particular.
- Difícil acceso a las instituciones en las zonas rurales.
- Alto porcentaje de la población desconfía en el sistema de justicia y en las instituciones públicas.
- Desconocimiento de mecanismos alternativos de solución de controversias.



- Desconocimiento de protocolos de atención en casos que involucren personas con discapacidad, sin revisar a profundidad los procedimientos que marca la ley hacia personas con discapacidad psicosocial.
- Omisión de información por motivos de edad, sobre la protección de los derechos de los infantes y adolescentes, así como de los Adultos Mayores, dificultando el trato digno e igualitario.
- Desconocimiento de la defensa adecuada y del debido proceso para las personas indígenas.
- Omisión de información a través de traductores e intérpretes para la orientación y apoyo jurídico a personas migrantes y personas indígenas.
- Desconocimientos de protocolos de actuación LGBTTTIQ para garantizar la orientación y apoyo jurídico incluyente.

Potencialidades

- Coordinación con diversas instituciones para la difusión sobre los derechos los derechos humanos y las garantías para su protección.
- Acompañamiento y patrocinio de los juicios a las personas de escasos recursos o en situación de vulnerabilidad por parte de las instituciones.
- Optimización de los procesos del sistema de justicia.
- Fomentar la cultura de paz a través de la implementación de manera adecuada de los mecanismos alternativos de solución de controversias.



Referencias bibliográficas

- Arreola Díaz, H. V., Hernández González, A., y Corona Flores, C. (2017). Guadalajara, refugio de migrantes centroamericanos. Obtenido de RICS y Centro de Estudios e Investigaciones para el Desarrollo Docente. Recuperado el 19 de febrero de 2019 de: <https://www.redalyc.org/jatsRepo/5039/503956204010/html/index.html#f3>.
- Asociación Mexicana de Instituciones de Seguros, (2019). *Número de Asegurados Servicios de Salud Gastos Médicos*. Recuperado el 19 de febrero de 2019, de (<http://www.amis.com.mx>).
- CNDH, (2018). Acerca de los Grupos de Atención Prioritaria y otros temas. Obtenido de Sitio web del Informe Anual de actividades 2018 de la CNDH Recuperado el 19 de febrero de 2019 de: <http://informe.cndh.org.mx/menu.aspx?id=10002>.
- Conapo, (2010). Índice de intensidad migratoria México-Estados Unidos. Obtenido de Consejo Nacional de Población. (Conapo). Recuperado el 19 de febrero de 2019 de: http://www.conapo.gob.mx/work/models/Conapo/intensidad_migratoria/pdf/IIM_Generales.pdf.
- Conapred, (2018). Orientación sexual, características sexuales e identidad y expresión de género. Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación Obtenido de Discriminación de la diversidad sexual Recuperado el 19 de febrero de 2019 de: https://www.conapred.org.mx/userfiles/files/FichaTematica_LGBTI.pdf.
- Conapred, (2017). Ficha temática: personas jóvenes. Obtenido de Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación. Recuperado el 19 de febrero de 2019 de: https://www.conapred.org.mx/userfiles/files/FichaTematica_Jovenes.pdf.
- Coneval, (2018). Pobreza. Recuperado el 19 de Febrero de 2019, de Instituto de Información Estadística y Geográfica. Recuperado el 19 de febrero de 2019 de: <https://www.iiég.gob.mx/destino.php?l=%22contenido%2FPoblacionVivienda%2FJalisco%202010-2016.xlsx%22&s=319&c=7497>.
- Coneval, (2016). Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. Recuperado el 1 de marzo de 2019 de: https://www.Coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza_2016.aspx.
- Coneval, (2016a). Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. Recuperado el 1 de marzo de 2019, de: <https://www.Coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Metodologia.aspx>.
- Consejo Económico y Social del Estado de Jalisco para el Desarrollo y la Competitividad, (2017). Memoria Documental del Primer Congreso para el Fortalecimiento de las Políticas Públicas para la inclusión y participación de las Personas con Discapacidad en el estado de Jalisco. Guadalajara: Cesjal.
- Conapo, 2013. Proyecciones de la Población para los municipios de México 2010-2030 (actualización correspondiente al mes de Abril de 2013). Consejo Nacional de Población (Conapo) Recuperado el 31 de julio de 2019 de: <https://www.gob.mx/conapo/acciones-y-programas/conciliacion-demografica-de-mexico-1950-2015-y-proyecciones-de-la-poblacion-de-mexico-y-de-las-entidades-federativas-2016-2050>.
- Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, (2017). Ficha temática: personas jóvenes. Obtenido de Conapred Recuperado el 19 de febrero de 2019 de: https://www.conapred.org.mx/userfiles/files/FichaTematica_Jovenes.pdf.
- DESI, (2019). Dirección de Estadística y Sistemas de Información, Secretaría de Educación del Estado de Jalisco. (Abril de 2019). Zapopan, Jalisco, México.
- Dirección de Estadística y Sistemas de Información, (2018). Levantamiento de Inmuebles Escolares 2018. Zapopan, Jalisco, México.



- Dirección General de Información en Salud, (2019). *Defunciones (Mortalidad) Cubos dinámicos*. Recuperado el 4 de enero de 2019 de: http://www.dgis.salud.gob.mx/contenidos/basesdedatos/bdc_defunciones_gobmx.html
- Dirección General de Información en Salud, (2018). *Población Cubos dinámicos*. Recuperado (04 de enero de 2019). Recuperado el 19 de febrero de 2019 de: (http://www.dgis.salud.gob.mx/contenidos/basesdedatos/bdc_poblacion_gobmx.html).
- DOF, (2018). Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de enero de 2004 TEXTO VIGENTE Últimas reformas publicadas DOF 25-06-2018. Recuperado el 4 de enero de 2019, de: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/264_250618.pdf.
- Gobierno de Jalisco, (2018). MIDE Jalisco. Recuperado el 22 de febrero de 2018, de <https://seplan.app.jalisco.gob.mx/mide/panelCiudadano>.
- Gobierno de Jalisco, (2005). Ley de Desarrollo Social para el Estado de Jalisco. Recuperado el 22 de febrero de 2018, de: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/despliegaedo2.php?ordenar=&edo=14&catTipo=4>.
- González Arias, A., y Aikin Araluze, O, (2017). Procesos migratorios en el Occidente de México. Tlaquepaque: Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente.
- IEA, (2017). Asociación Internacional para la Evaluación del Logro Educativo Estudio Internacional de Educación Cívica y Ciudadana. Obtenido de Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. Recuperado el 19 de febrero de 2019 de: <https://www.inee.edu.mx/images/stories/2017/civica/ResultadosCIVICA-3.pdf>.
- IIEG, (2019). 9 de agosto: Día Mundial de los Pueblos Indígenas. Obtenido de Instituto de Información Estadística y Geográfica Jalisco. Recuperado el 19 de febrero de 2019 de: www.iieg.gob.mx/contenido/PoblacionVivienda/DiaMundialPueblosIndigenas.pdf.
- IIEG, (2018). Jóvenes en Jalisco 2018. Obtenido de ESTRATEGOS. Instituto de Información Estadística y Geográfica de Jalisco. Revista Digital del IIEG Recuperado el 19 de febrero de 2019 de: <https://iieg.gob.mx/strategos/wp-content/uploads/2018/08/jovenes-jalisco-2018-02-sexo-edad.jpg>.
- IIEG, (2018a). Población en Jalisco 2018 Instituto de Información Estadística y Geográfica (IIEG). Obtenido de Strategos. Infografías. Recuperado el 19 de febrero de 2019 de: <https://iieg.gob.mx/strategos/portfolio/poblacion-en-jalisco-2018/>.
- IMCO, (2015). Industrias creativas y obra protegida: Informalidad, redes ilegales, crecimiento de la industria y competitividad en México. Recuperado el 4 de 3 de 2019, de Instituto Mexicano para la Competitividad: http://imco.org.mx/banner_es/industrias-creativas-y-obra-protegida-informalidad-redes-ilegales-crecimiento-de-la-industria-y-competitividad-en-mexico/.
- INEA, (2018). Rezago Educativo. Estimación del Rezago Educativo al 31 de diciembre de 2018. Instituto Nacional para la educación de los Adultos. Recuperado el 19 de febrero de 2019 de: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/435689/335_est_rez_ent_2018.pdf.
- INEE, (2015-2018). Planea. Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. Recuperado el 19 de febrero de 2019 de: <https://www.inee.edu.mx/index.php/planea>.
- Inegi, 2019. Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), población de 15 años y más de edad. ENOE. Población adulta mayor por condición de actividad. I Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi). Recuperado el 31 de julio de 2019 de: <https://www.inegi.org.mx/programas/enoe/15ymas/>
- Inegi, (2019). La discapacidad en México, datos al 2014: versión 2017. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Obtenido de Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Recuperado el 20 de febrero de 2019:



- http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/Productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/702825094409.pdf.
- Inegi, (2018). Módulo sobre Eventos Culturales Seleccionados (MODECULT). Instituto Nacional de Geografía y Estadística. Recuperado el 18 de febrero de 2019, de: <http://www.beta.inegi.org.mx/programas/modecult/default.html#Microdatos>.
 - Inegi, (2018a). Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE). Recuperado el 11 de Febrero de 2019, de Instituto Nacional de Geografía y Estadística. Recuperado el 19 de febrero de 2019 de: <https://www.inegi.org.mx/programas/enoe/15ymas/>.
 - Inegi, (2018b). Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Recuperado el 19 de febrero de 2019 de: <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/modulos/moprade/default.html>.
 - Inegi, (2018c). Anuario estadístico y geográfico por entidad federativa. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. México. Inegi.
 - Inegi, (2017). Encuesta Nacional sobre Discriminación (Enadis). Instituto Nacional de Geografía y Estadística Recuperado el 15 de febrero de 2019 de: <https://www.inegi.org.mx/programas/Enadis/2017/default.html>.
 - Inegi, (2017a). Cuenta Satélite de Cultura. Recuperado el 14 de noviembre de 2018, de Instituto Nacional de Geografía y Estadística Recuperado el 19 de febrero de 2019 de: <https://www.inegi.org.mx/temas/cultura/>.
 - Inegi, (2015). Encuesta Intercensal 2015. Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi), Aguascalientes, Ags. Recuperado el 27 de mayo de 2019. Recuperado el 19 de febrero de 2019 de: <https://www.inegi.org.mx/programas/intercensal/2015/>.
 - Inegi, (2014). Tabulados. Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica 2014 Recuperado el 15 de febrero de 2019: <https://www.inegi.org.mx/programas/enadid/2014/default.html#Tabulados>.
 - Inegi, (2010). Tabulados. Censo de Población y Vivienda 2010. Recuperado el 15 de febrero de 2019: <https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2010/default.html#Tabulados>.
 - Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas, (2019). Programa Nacional de los Pueblos Indígenas. Obtenido de Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas Recuperado el 19 de febrero de 2019 de: <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/423227/Programa-Nacional-de-los-Pueblos-Indigenas-2018-2024.pdf>.
 - Instituto Nacional de Salud Pública, (2016). *Encuesta Nacional de Salud y Nutrición de Medio Camino 2016. (Ensanut 2016). Informe Final de Resultados*. Recuperado el 11 de febrero de 2019 de: (http://transparencia.insp.mx/2017/auditoriasinsp/12701_Resultados_Encuesta_Ensanut_MC2016.pdf).
 - Instituto para Migrantes Jalisco, (2018). Jalisco un estado migrante. Anuario de migración de origen, destino, tránsito y retorno en Jalisco 2018. Guadalajara: Gobierno del Estado de Jalisco.
 - Julio Frenk, Marie, F., Gómez, O. y Arreola, H, (2018). *La brecha de la salud*. Recuperado (12 de febrero de 2019), de (<https://www.nexos.com.mx/?p=35971>).
 - Luna, M. E, (2016). Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. Obtenido de <https://www.inee.edu.mx/images/stories/2016/seminario->.
 - Naciones Unidas, (2015). Transformar nuestro mundo: Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible Resolución adoptada por la Asamblea General el 25 de septiembre de 2015. Obtenido de http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=E.



- OMS, (2019). Discapacidades. Organización Mundial de la Salud. 20 de febrero de 2019. Obtenido de Organización Mundial de la Salud: <https://www.who.int/topics/disabilities/es/>.
- OMS, (2019a). Discapacidades. Obtenido de Organización Mundial de la Salud 20 de febrero de 2019: <https://www.who.int/topics/disabilities/es/>.
- OMS, (2018). Organización Mundial de la Salud. Publicado el 23 de febrero 2018. <https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/physical-activity>.
- ONU, (2019). Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Organización de las Naciones Unidas. Recuperado el 26 de marzo de 2019 de: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/peace-justice/>.
- ONU, (2018). Acerca de la ONU y el Estado de Derecho. Obtenido de Sitio web de la Organización de las Naciones Unidas: <https://www.un.org/ruleoflaw/es/thematic-areas/access-to-justice-and-rule-of-law-institutions/access-to-justice/>.
- Perales, C. Bazdresch, M. Arias, E., (2013) La convivencia escolar desde la perspectiva de los estudiantes. Obtenido de https://repositorio.uam.es/bitstream/handle/10486/661806/RIEE_6_2_10.pdf?sequence=1&isAllowed=y.
- Riojas, Carlos, 2018. *¿Cómo inicia Jalisco en materia de pobreza en este nuevo sexenio?*, *Proyecto Diez. Periodismo con Memoria*, 17 de diciembre de 2018 (<https://www.proyectodiez.mx/como-inicia-jalisco-en-materia-de-pobreza-en-este-nuevo-sexenio>). Rizo Contreras, K. Z., Torres Mora, O. F., y García Alcalá, G. M., (2018). Estudio Guadalajara LGBT 2018. Guadalajara: Guadalajara Pride.
- SCJN, (2015). Acerca de la Dirección General de Estudios, Promoción y Desarrollo de los Derechos Humanos. Obtenido de Sitio web de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN): <https://www.sitios.scjn.gob.mx/codhap/sites/default/files/archivos/paginas/Protocolo%20DiscapacidadISBN.pdf>.
- Secretaría de Cultura del Gobierno del Estado de Jalisco, (2018). Inventario de Patrimonio Cultural del Gobierno del Estado de Jalisco.
- Secretaría de Cultura del Gobierno del Estado de Jalisco, (2018a). Registros Administrativos.
- Secretaría de Cultura del Gobierno del Estado de Jalisco, (2018b). Proyecto de Georreferenciación de Infraestructura Cultural.
- Secretaría de Educación Pública, (2015-2018). PLANEA. Obtenido de <http://www.planea.sep.gob.mx/>.
- Secretaría de Salud. Dirección General de Información en Salud, (2018). Catálogo de Clave Única de Establecimientos de Salud-CLUES. Base de datos del Registro Nacional de Establecimientos de Salud CLUES diciembre 2018. Recuperado (14 de febrero de 2019), de (http://gobi.salud.gob.mx/Bases_Clues.html).
- SNIEE, (2018). Sistema Nacional de Información Estadística Educativa Reporte de Indicadores Educativos. Obtenido de Secretaría de Educación Pública: <http://www.snie.sep.gob.mx/indicadores.html>.
- UIS, (2016). Instituto de la Estadística de la Unesco Habilidades para el progreso social: El poder de las habilidades sociales y emocionales. Traducción española del original OECD (2015). Skills for Social Progress: The Power of Social and Emotional Skill. Recuperado el 19 de febrero de 2019 de: https://www.oecd-ilibrary.org/education/habilidades-para-el-progreso-social_9789264253292-es.
- Unesco, (2017). Educación para los objetivos del Desarrollo Sostenible. Objetivos de Aprendizaje. Obtenido de <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000252423>.



Impulsando el desarrollo económico de Jalisco, con una **asignación eficiente de los recursos financieros**, y mejorando así la calidad de vida de la ciudadanía.

Desarrollo económico



3. Eje de Desarrollo Económico

Resultados de la Consulta Ciudadana #10MinParaJalisco

En este eje se integran temas de turismo, desarrollo económico, de innovación, ciencia y tecnología, de agricultura y desarrollo rural, así como de trabajo y previsión social.

Al revisar los resultados según importancia y urgencia, se identifica que la única variación es la tercera acción, ya que las dos primeras se encuentran en el mismo orden en ambos niveles. En primer lugar, tanto en importancia como urgencia, aparece el “Incrementar la cantidad y calidad de los empleos”, y en segundo lugar “Impulsar el crecimiento de la micro, pequeña y mediana empresa”. La diferencia, como se comentaba, es que la tercera más importante es “Mejorar y ampliar la infraestructura carretera”, mientras que en urgencia es “Fortalecer a Jalisco como un destino turístico nacional e internacional”. A pesar de que son distintas las terceras prioridades, hay una correlación importante entre ambas, ya que para lograr que Jalisco se posicione como un destino turístico es indispensable la mejora de la infraestructura carretera, pues de no ser así se fortalecerán espacios de forma particular sin tener una garantía de acceso a los mismos por parte de visitantes. Como prioridades intermedias se encuentra “Incrementar la industrialización, comercialización de la producción del campo”, “Mantener e incrementar la inversión productiva nacional y extranjera”, “Impulsar la innovación y calidad empresarial”, así como el “Acceso a las Tecnologías de la Información (TIC)”.

Tabla de Resultados por orden de prioridad del eje de desarrollo económico.

	Orden de prioridad por importancia		Orden de prioridad por urgencia
1.	Incrementar la cantidad y calidad de los empleos(2207)	1.	Incrementar la cantidad y calidad de los empleos (1767)
2.	Impulsar el crecimiento de la micro, pequeña y mediana empresa (1808)	2.	Impulsar el crecimiento de la micro, pequeña y mediana empresa (1322)
3.	Mejorar y ampliar la infraestructura (1774)	3.	Fortalecer a Jalisco como un destino turístico nacional e internacional (1004)



	Orden de prioridad por importancia		Orden de prioridad por urgencia
4.	Incrementar la industrialización y comercialización de la producción del campo (1724)	4.	Mejorar y ampliar la infraestructura (925)
5.	Mantener e incrementar la inversión productiva nacional y extranjera (1484)	5.	Incrementar la industrialización y comercialización de la producción del campo (770)
6.	Impulsar la innovación y la calidad empresarial (1467)	6.	Impulsar la innovación y la calidad empresarial (744)
7.	Incrementar el acceso a las tecnologías de la información (1451)	7.	Incrementar el acceso a las tecnologías de la información (588)
8.	Fortalecer a Jalisco como un destino turístico nacional e internacional (1431)	8.	Mantener e incrementar la inversión productiva nacional y extranjera (528)
9.	Ampliar la oferta de capacitación y formación en oficios tradicionales y no tradicionales (1409)	9.	Ampliar la oferta de capacitación y formación en oficios tradicionales y no tradicionales (484)
10.	Mejorar la vinculación entre los sectores social, productivo y académico (1372)	10.	Mejorar la vinculación entre los sectores social, productivo y académico (461)

Fuente: elaboración propia con base en la Consulta Ciudadana #10MinParaJalisco, 2019.

Cabe destacar una concordancia entre los resultados de este eje y la selección del ODS #8 de “Trabajo decente y crecimiento económico” dentro de los cuatro primeros ODS que la población solicita se atienda, lo cual orienta a que este debe ser un enfoque importante de inversión de recursos.

Las propuestas en este eje temático van orientadas hacia el desarrollo de competencias y capacidades del capital humano, generar infraestructura y financiamiento para el desarrollo en temas de industria y turismo, así como el fomento al empleo, y reafirman la solicitud de infraestructura carretera, competencias para el emprendimiento, generar infraestructura para la movilidad sustentable y mejorar la situación de seguridad.



3.1 Desarrollo rural

De acuerdo con la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO, por sus siglas en inglés) alcanzar una agricultura sustentable requiere un enfoque integrado (FAO, 2019). Los gobiernos, los investigadores, la sociedad civil y el sector privado necesitan una comprensión común de la importancia del sector rural en el desarrollo económico de las regiones y su aportación al mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural.

Vinculación a la Agenda 2030: Objetivos de Desarrollo Sostenible
Objetivo 8. Trabajo decente y crecimiento económico.
Objetivo 12. Producción y consumo responsables.
Objetivo 15. Vida de ecosistemas terrestres.

En la actualidad, no se puede entender el desarrollo rural sin su asociación con la sustentabilidad. Generar el mejoramiento de las actividades económicas del territorio asegurando la conservación permanente de los recursos naturales y la biodiversidad es el tema central de la política pública.

Esta visión del desarrollo rural reviste mayor interés cuando se analiza no solo como una actividad económica sino como la intervención en el territorio. Es ahí, donde tiene un papel fundamental para la conservación del patrimonio natural, considerar el medio ambiente y la cohesión territorial, social y económica. Los programas para las zonas rurales no deben limitarse a solo modernizar las estructuras agropecuarias, sino a impulsar planes que reconozcan la identidad local y el vocacionamiento como un elemento positivo (Olvera, 2009).

El desarrollo rural de Jalisco es un tema que tiene una enorme importancia no solo para el estado, sino a nivel nacional por los múltiples efectos que genera en la población: pone un freno a la migración, reduce las condiciones de pobreza, genera condiciones para la incorporación de la mujer en el desarrollo productivo rural, eleva la especialización de trabajadores y productores y garantiza la seguridad alimentaria.

En Jalisco, para el año 2017, el 12% de la población vivía en localidades rurales, lo que representa 974,319 personas y esta proporción ha ido disminuyendo a lo largo de los años, ya que en 1990 llegó a alcanzar el 18.1% (IEEG, 2017). Para estos habitantes, su principal ingreso y empleo se realiza en el medio rural.



El principio fundamental de la Refundación del Campo de Jalisco es generar y aplicar una política agroalimentaria de desarrollo productivo y agro-empresarial con el propósito de regresar la riqueza al campo, así como elevar la calidad de vida y bienestar de su gente. Esta innovación en la gestión pública, coloca al productor y ciudadano en el centro de todas las decisiones públicas sobre el campo de Jalisco.

La importancia del estado de Jalisco en la producción agropecuaria a nivel nacional es referente de las políticas de desarrollo rural. Tan solo para el año 2017, Jalisco aportó el mayor porcentaje al PIB nacional de las actividades primarias con 11.74%, por encima de los estados de Michoacán, Veracruz, Sinaloa y Sonora (Inegi, 2017). Jalisco alcanzó un PIB de 67 881 millones de pesos (valores constantes 2013) que lo posicionan con el valor más alto en el país (ver tabla 3.1).

Tabla 3.1. PIB de las actividades primarias de las principales entidades federativas, 2014 – 2017 (millones de pesos).

Concepto	2014	2015	2016 ^R	2017 ^P	2017 ^P %
Estados Unidos Mexicanos	530 221	541 189	560 248	577 999	100
Jalisco	61 029	62 317	63 571	67 881	11.74
Michoacán	43 874	42 829	49 949	53 281	9.22
Veracruz	39 487	41 603	40 504	42 824	7.41
Sinaloa	36 998	42 048	44 886	42 307	7.32
Sonora	30 504	33 471	34 998	37 561	6.50
Chihuahua	31 040	32 717	30 167	33 306	5.76

R Cifras revisadas

P Cifras preliminares

Fuente: Elaboración propia con base en Sistema de Cuentas Nacionales de México, Inegi.

Infraestructura rural

La infraestructura de un estado, es el conjunto de elementos que se requieren para su buen funcionamiento. Esto facilita y promueve su desarrollo a través de la producción sustentable, la educación y los servicios, elementos necesarios que proveen a la población de los servicios básicos.

Infraestructura rural se referirá a aquella que permita mejorar los accesos a las localidades, a caminos saca cosechas, a caminos y carreteras rurales y a aquella infraestructura para la captación de agua como la creación de bordos, abrevaderos y represas y en general a aquella que facilite las actividades de producción primaria. El mantenimiento y la mejora de las condiciones de la infraestructura rural permitirán a los habitantes de zonas rurales transitar durante todo el año, al facilitar el ingreso a las



localidades, la transportación de los productos y el incremento de la rentabilidad en la producción agropecuaria. Es fundamental la infraestructura de captación de agua para su mejor aprovechamiento a efecto de prevenir escasez de agua y de ampliar superficies de riego.

La capacidad de almacenamiento de agua en el estado se ha ido incrementando en los últimos años, al pasar de 5.1 millones de metros cúbicos en 2012 a 6.6 millones en 2017, lo que representa un aumento de 30% en la capacidad (Sader Jalisco). Sin embargo, es necesario seguir realizando inversiones para complementar el desarrollo productivo e incrementar la frontera agrícola con la construcción de obras que beneficien a los pequeños productores.

De acuerdo con el diagnóstico regional del Instituto de Información Estadística y Geográfica de Jalisco (IIEG, 2018), Jalisco cuenta con una infraestructura rural en lo que se refiere a caminos, carreteras rurales y caminos saca cosechas de 18,623 km. Del total de caminos, carreteras rurales y caminos saca cosechas, el 76.9% corresponde a terracería revestida, el 16.5% a brechas y el 5.3% es terracería empedrada (ver tabla 3.2). Cada año son intervenidos con rehabilitaciones inadecuadas solo un porcentaje de estas vías, aunado a que el temporal de lluvias deja de nuevo dañados los caminos.

Tabla 3.2. Infraestructura de caminos en Jalisco, 2018.

Región	Brecha	Fuera de uso y Veredas	Terracería Empedrada	Terracería Revestida	Total General
Norte	19%	0%	1%	80%	2,033 Km.
Altos Norte	24%	0%	1%	75%	1,927 Km.
Altos Sur	19%	1%	2%	78%	2,271 Km.
Ciénega	10%	0.3%	16.2%	73.5%	950 Km.
Sureste	8%	0%	4%	88%	893 Km.
Sur	19%	0%	3%	78%	2,389 Km.
Sierra de Amula	11%	8%	2%	79%	1,357 Km.
Costa Sur	27%	2%	1%	70%	1,617 Km.
Costa Sierra Occidental	19.1%	0.05%	2.2%	78.6%	1,445 Km.
Valles	24%	0%	8%	68%	1,255 Km.
Lagunas	5%	3%	6%	86%	920 Km.
Centro	13.6%	0.4%	17.5%	68.5%	1,566 Km.
Jalisco	17.8%	0.9%	4.7%	76.6%	18,623 Km.

Fuente: Cuadernillos regionales, IIEG, 2018.

De acuerdo con un sondeo realizado en febrero de 2019 con todos los Ayuntamientos del estado (Sader Jalisco, 2019), las autoridades



municipales cuentan con un total de 764 equipos o maquinaria para hacer frente a contingencias de tipo natural, dar mantenimiento a sus caminos, crear bordos para abrevadero, desazolve de arroyos, habilitar caminos saca cosechas, y un sin fin de acciones que beneficien a los habitantes y los productores del sector rural. De estos equipos, el 47.5% están en muy mal estado o total abandono, mientras que el 48% se encuentra en estado regular y solo el 4.5% se encuentra en buenas condiciones. Los 5 municipios con la mejor maquinaria son: Arandas, Colotlán, Zapotlanejo, Talpa de Allende y Cocula. Los 5 municipios con la maquinaria en peores condiciones son: La Huerta, Jesús María, Cuautitlán, Zapotlán el Grande y La Barca. Esta insuficiencia del equipo y maquinaria pesada, implica un esfuerzo financiero mayor para los municipios, que hace imposible su adquisición.

Desarrollo de capacidades productivas

El desarrollo rural con enfoque territorial implicaría la transformación dinámica y auto sostenida del medio rural, mediante la generación y el aumento de las capacidades productivas de los diversos agentes económicos presentes en el territorio, la distribución más equitativa de los frutos del progreso alcanzado y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población.

México se caracteriza por una importante presencia de actividades económicas en el sector primario con 5,325,223 Unidades Económicas Rurales (UER) que se distribuyen en poco más de 112 millones de hectáreas equivalentes al 57.2% de la superficie total del país. Estas UER poseen heterogeneidad en cuanto a tamaño y dinamismo económico. Entre las principales características socio-demográficas de los productores, destaca el predominio de los hombres con un 74% mientras que el 26% son mujeres; más del 77% presentan un bajo nivel de escolaridad, y casi el 58% tiene un nivel de marginación Alto y Muy Alto (SAGARPA, 2015). Jalisco representa el 5.1% del total de UER del país.

De forma adicional, de acuerdo con la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, en el 2018 el porcentaje de la población ocupada que labora en el sector primario que recibe más de tres salarios mínimos tuvo un registro de 12.3% para el estado, teniendo una recuperación respecto al 2017 donde se el porcentaje solo llegó al 7.2% (Inegi, 2018). Estas características al combinarse a través del tiempo con el entorno económico, social y ambiental, han configurado una problemática en el sector, que es esencial dimensionar y atender.



La capacitación es fundamental para detonar el cambio de paradigma del aprovechamiento de la infraestructura, el equipamiento y la autogestión del desarrollo.

La agricultura moderna incrustada en una economía global se integra cada vez más en las cadenas de valor. Las principales debilidades de los productores jaliscienses se encuentran en el cumplimiento de cada etapa a lo largo de la cadena, crear los vínculos y el intercambio de información los cuales son fundamentales para la competitividad del sector. Las posibilidades de integración, bien sea para el mercado interno o para el de exportación, también aumentarían al mejorar las Tecnologías de la Información y la Comunicación.

En el lado de la producción, se requieren mejores habilidades administrativas para una producción eficiente y sustentable. En el lado del consumo, deben acatarse normas de nutrición, seguridad alimentaria y de sanidad e inocuidad del producto (OCDE, 2011). Aunado a esto, se tiene que la cobertura del extensionismo en Jalisco es baja, en términos del número de beneficiarios agrícolas, llegando al 3%.

Tabla 3.3. Unidades de Producción con servicios de asistencia técnica, 2011.

Estado	% UP con Asistencia Técnica
1. Baja California	22%
2. Sonora	15%
3. Sinaloa	11%
4. Baja California Sur	10%
5. Coahuila	7%
9. Jalisco	3%
México	3%

Fuente: OCDE, 2011.

En la actualidad, la capacitación y el extensionismo no abordan temas que contribuyan a fomentar las prácticas productivas sustentables, el uso eficiente del agua, la prevención de la degradación del suelo y el cuidado del medio ambiente.

Competitividad agroalimentaria

Nuestro estado, en los últimos años se ha consolidado como el proveedor de alimentos de México, tanto de alimentos base en el consumo nacional como alimentos de gran demanda en mercados internacionales. La comercialización, el valor agregado y el financiamiento resultan ser



elementos fundamentales para incidir en la competitividad agroalimentaria.

La comercialización es uno de los principales problemas para los productores agroalimentarios de Jalisco. La principal causa de este problema es la falta de conocimiento de mercados, ya sea de oferta o de demanda. Productores que no cuentan con información estratégica sobre sus cultivos, la atención especializada que requieren y la falta de promoción de productos locales. Cabe destacar que existen deficiencias en nuestros canales de comercialización, bajos niveles de productividad y es insuficiente el financiamiento, además, de la poca capacitación técnica que se oferta a los productores agroalimentarios de Jalisco.

Durante 2017, la Inversión Extranjera Directa (IED) alcanzó 1,299.2 millones de dólares en el estado, lo que representó un 35.3% menos que lo registrado en 2016 (SE, 2017). Además, el estado pasó de representar el 6.7% del destino de la IED a nivel nacional en 2016 a 4.3% en 2017. Entre las principales actividades productivas del estado se encuentran, además del comercio y los servicios, la agricultura y cría de animales; el aprovechamiento forestal, la pesca y la caza; y la industria alimentaria.

En el caso de la exportación de productos primarios, Jalisco incrementó el valor de sus exportaciones de 2016-2017 en 11.32%, lo que representa el 5.14% del total de las exportaciones del estado. Entre los principales productos que se exportan son: las frambuesas y zarzamoras, el tomate fresco, el aguacate y los arándanos (JALTRADE, 2017).

Asimismo, dentro de las actividades económicas que se ejercen dentro del estado, destacan las actividades secundarias, en las que se transforman productos primarios, productos de valor agregado que son alternativa para promover el crecimiento de las Pymes de Jalisco en el sector agroalimentario, generando utilidades, mejoras de las condiciones laborales, que conllevan a nuevos empleos formales y el desarrollo de las regiones involucradas. En este sentido, Jalisco incrementó el valor de sus exportaciones de 2016-2017 en 4.94%, lo que representa el 5.86% del total de las exportaciones del estado. Entre los principales productos que se exportan son: aguardientes y licores, productos de panadería y salsas. (JALTRADE, 2017).

Aun así, en Jalisco hay grandes deficiencias en valor agregado, por lo que es importante activar este sector económico y potencializarlo. El centro de valor agregado ubicado en los altos de Jalisco dejó de funcionar, creando una deficiencia de apoyo a empresas de la región.



Por último, facilitar el financiamiento, las condiciones de los créditos y las garantías a los productores del campo son temas esenciales para el fortalecimiento productivo. Por tales razones, se requiere explorar todas las opciones financieras posibles que permitan implementar proyectos que incrementen de forma sostenible la productividad y rentabilidad de las actividades agropecuarias para consolidar los canales de comercialización existentes y lograr acceder a nuevos mercados.

Sanidad e inocuidad

Para la comercialización de diversos productos, invariablemente se debe de tomar en cuenta las demandas de los consumidores. Los mercados nacionales e internacionales exigen cada día más calidad, sanidad e inocuidad.

En el estado de Jalisco los productores que se dedican a la actividad agrícola de cultivos básicos, hortalizas y frutales, entre otros ven reducidas sus producciones por la presencia de plagas y enfermedades que disminuyen el rendimiento, la calidad, así como los altos costos en el control de las mismas que inciden en la economía del productor.

Con relación al tema de Sanidad vegetal, en el estado de Jalisco se tiene un padrón de 37,227 productores directos y unos 60,000 indirectos, que se dedican a la actividad agrícola de cultivos básicos, hortalizas y frutales, entre otros; los cuales se demeritan en su producción por la presencia de plagas y enfermedades que disminuyen el rendimiento, la calidad, así como los altos costos en el control de las mismas que inciden en la economía del productor.

En la actualidad, las plagas y enfermedades presentes en la agricultura se atienden por medio de campañas fitosanitarias que se encuentran, en el mayor de los casos, en un estatus de “Zona Bajo Control Fitosanitario” (Ley Federal de Sanidad Vegetal, art. 5, 2019). Sin embargo, la cobertura atendida no ha sido suficiente para el mejoramiento de sus productos, debido a la disponibilidad presupuestal para su operación en tiempo y forma, poca participación económica de los productores en las actividades de las campañas fitosanitarias, resistencia a adoptar nuevas tecnologías en el combate y control de plagas y enfermedades, organización de productores no consolidada, falta de investigación y transferencia de tecnología para el control y combate de las mismas.

En el caso de la actividad pecuaria, en Jalisco se aplican campañas y programas de Sanidad e Inocuidad Agroalimentaria que tiene como objetivo el mantener y mejorar el estatus zoonosanitario del estado, sin



embargo, no han sido suficientes. En la actualidad, 62 municipios están en el nivel más bajo del estatus, por lo que se debe dar el seguimiento epidemiológico que permita la eliminación de animales reaccionantes y positivos enfermos, así como el establecimiento y liberación de cuarentenas.

En el caso de la campaña epidemiológica de tuberculosis, de los 125 municipios del estado, 62 tienen el estatus de bajo control, lo que significa que casi el 50% del estado necesita atención continua para poder llegar a la siguiente etapa de “Zona de erradicación”.

En materia de acuacultura y pesca, el estado tiene contempladas en su padrón de productores, 334 Unidades de Producción Acuícola, las cuales comercializan la mayor parte de su producción de manera local y regional; el 70% de estas unidades realizan el cultivo de Tilapia, el 7% cultiva Bagre, 5% cultivan trucha y el 18% restante cultivan camarón, ostión, peces de ornato y carpa (Sader Jalisco, 2018). Además, se cuenta con 271 Sociedades Cooperativas Pesqueras dedicadas a la captura de organismos acuáticos, en donde la mayor pesquería que se comercializa es la mojarra-tilapia, siguiéndole la carpa y el charal en orden de volumen, y en dónde hay un escaso trabajo en temas de sanidad e inocuidad, que vengán a implementar medidas que minimicen y prevengan la presencia de contaminantes físicos, químicos y biológicos en los procesamientos primarios.

Las acciones en el tema de sanidad que se han implementado, no han sido suficientes para lograr llegar a contar con el mayor número de unidades productivas certificadas en buenas prácticas, lo que complica lograr el objetivo principal sobre la rentabilidad de las empresas.

En la actualidad, se ha trabajado en cuestiones preventivas y el adecuado manejo de los sistemas productivos, en tema como: calidad de agua, aclimatación, manejo de densidades adecuadas, aplicación de buenas prácticas sanitarias como alimenticias, existiendo la necesidad de implementar esquemas más eficientes para lograr la certificación.

Sustentabilidad y saneamiento de cuerpos de agua

La sustentabilidad requiere actividades directas para conservar, proteger y mejorar los recursos naturales. La producción agrícola y de alimentos depende de los recursos naturales y por ende, la sustentabilidad de la producción depende la sustentabilidad de los propios recursos naturales.

Los recursos más importantes para la producción del sector primario, son los recursos de agua y suelo. El recurso del agua cada día se ve amenazado



derivado de la presión que ejercen los sistemas de producción intensivos y viejas prácticas del sector agropecuario.

De acuerdo con el Consejo Consultivo del Agua A.C., en México la cobertura de agua potable es del 91.6%. En zonas urbanas la cobertura es de 95.4% y en zonas rurales, (localidades menores a 2,500 habitantes) la cobertura es del 78.8%, debido a la dispersión en la población, así como, la situación geográfica de las mismas; asimismo, el 78% del agua se utiliza con fines agropecuarios, en donde la eficiencia de la conducción y distribución es del 86% y 76% respectivamente. El sector agropecuario genera el 62% de las aguas residuales (cargas orgánicas, plaguicidas y fertilizantes, entre otros contaminantes). El agua para usos agropecuarios es virtualmente gratuita, la mayoría no paga derechos por el uso del recurso y recibe un alto subsidio en el costo de la energía para los casos en donde se utilizan aguas subterráneas, lo cual promueve ineficiencia y sobre-explotación.

En tal sentido, se deberá promover el uso de mejores prácticas de gestión del recurso agua: riego eficiente, prevención de la contaminación de agua por descargas o escorrentías agropecuarias, gestión de los desechos pecuarios por descargas en cuerpos de agua, entre otras; evitando la llegada de nutrientes a cuerpos receptores de aguas superficiales y subterráneas. Asimismo, el uso de sistemas integrados de acuacultura-agricultura aplicando un enfoque ecosistémico para la acuacultura.

Por otra parte, de acuerdo con el Programa de Ordenamiento Ecológico Territorial del Estado de Jalisco existe una superficie de 1,285,093 has. de áreas forestales perturbadas, que representa el 27% de la superficie total forestal del estado, (4,838,620 ha) mismas que han sido deforestadas con fines diversos como: agricultura, ganadería, infraestructura, centros de población, entre otros. Por lo que el principal reto está en lograr el fortalecimiento de capacidades tecnológicas de los productores agropecuarios y la integración de sistemas productivos eficientes con el uso y aprovechamiento de los recursos naturales (Semadet Jalisco, 2006).

La implementación de sistemas de producción agropecuario sustentable es de gran importancia para el estado, debido a que en los últimos 40 años, la producción en los sistemas ganaderos en México ha crecido de manera exponencial, gracias a la alta tecnificación y especialización promovida por el mejoramiento genético de las razas ganaderas, a las prácticas de manejo más eficiente y, de manera fundamental, gracias a los subsidios y apoyos gubernamentales (González y Brunett, 2009). En México estos sistemas se destinan sobre todo para la producción de aves de corral, cerdos y ganado bovino de leche y carne.



Los sistemas de producción actuales no cumplen con los objetivos de impulsar una producción sustentable que permitan asegurar un volumen suficiente de alimentos para las poblaciones crecientes. Estos sistemas no se basaron en un proceso de cambio cultural y tecnológico que, precisara instrumentos económicos para que los productores avanzaran de manera rápida, en su adaptación al cambiante entorno climático y económico.

Fomento a la producción agropecuaria y pesquera

El valor de la producción agropecuaria y pesquera de Jalisco en 2017 sumó más de 141 mil millones de pesos (15% mayor respecto al año anterior); por subsector el valor de la producción agrícola fue de 57,466 millones de pesos, el valor pecuario 83,274 millones de pesos y el acuícola 939 millones de pesos.

Entre los factores que han favorecido la producción se puede mencionar la infraestructura (vías de comunicación establecidas, infraestructura productiva, rastros TIF, unidades de producción acuícolas, centro de valor agregado, entre otros), así como la diversidad de climas. Sin embargo, a pesar de ello existen retos importantes en el sector como lo son: la baja innovación y tecnificación del campo, el bajo nivel de ingresos de quienes se dedican a las actividades primarias, los problemas respecto a los niveles de productividad y los deficientes canales de comercialización.

Agricultura

En 2017, Jalisco ocupó el primer lugar nacional en términos de volumen de producción y ocupó la segunda posición en términos del valor de la producción. La entidad contribuyó con el 9.8% del valor agrícola nacional. Sin embargo, a pesar de que Jalisco tiene la mayor superficie cosechada a nivel nacional, el estado de Michoacán lo superó en cuanto al valor de la producción, lo cual implica, que nuestra entidad tiene retos importantes en cuanto a temas como la productividad, la reconversión productiva, capacitación, asesoría, mecanización y tecnificación, entre otros.

Tabla 3.4. Producción agrícola por principales entidades federativas, 2017.*

Ubicación	Superficie sembrada(ha)	Superficie cosechada(ha)	Valor de la producción (miles de pesos)
Nacional	21,590,575	20,791,703	587,232,968
Michoacán	1,153,141	1,081,450	80,753,171
Jalisco	1,675,637	1,613,709	57,465,669
Sinaloa	1,149,320	1,142,800	48,447,719



Sonora	610,678	598,615	40,345,046
Veracruz	1,515,175	1,425,811	39,157,809

* Ciclo: Cíclicos y Perennes. Modalidad: Riego + Temporal

Fuente: Servicios de Información Agroalimentaria y Pesquera, SIAP.

Jalisco es líder nacional en la producción de tamarindo, chía, flores (manejo), agave, lima, maíz forrajero, frambuesa; segundo lugar en la producción de caña de azúcar, sandía, maíz grano, aguacate, elote; tercer lugar como productor de tomate; cuarto como productor de jitomate y quinto como productor de plátano.

Asimismo, los cultivos que aportan los mayores ingresos a la producción agrícola estatal son el maíz grano (25.9%), agave (20.4%), pastos (9.3%), caña de azúcar (9.0%), maíz forrajero (5.9%), y aguacate (4.9%). El valor de la producción de estos cultivos representa más del 75% del valor de la producción agrícola estatal.

Tabla 3.5. Cultivos sembrados en Jalisco que aportan mayor valor a la producción agrícola, 2017.*

Cultivo	Producción (Ton)	PMR (\$/Ton)	Valor Producción (Miles de pesos)
Maíz grano	4,024,863	3,697	14,880,144
Agave	1,132,611	10,330	11,700,236
Pastos	13,805,000	387	5,353,777
Caña de azúcar	7,439,307	695	5,168,796
Maíz forrajero	5,745,139	587	3,373,822
Aguacate	169,688	16,445	2,790,494

* Ciclo: Cíclicos y Perennes. Modalidad: Riego + Temporal

Fuente: Servicios de Información Agroalimentaria y Pesquera, SIAP.

Ganadería

Jalisco es un estado destacado en la producción pecuaria del país, durante 2017 fue líder nacional en la producción pecuaria de aves en pie (11.7% del total nacional) y en carne en canal (11.6%); porcino en pie (20.7%) y carne en canal (20.8%); leche de bovino (19.5%) y huevo para plato (54.2%) y mayor productor nacional en miel (11.4%); segundo lugar en bovinos en pie y carne en canal (ambos 11.6%), y cera en greña (11.8%).

La producción estatal pecuaria en 2017 ascendió a 4.6 millones de toneladas, cifra que represento 83,274 millones de pesos, y posicionó al estado como el principal productor pecuario del país en términos de volumen y valor.



Tabla 3.6. Producción de carne en canal de Jalisco a nivel nacional 2013-2017 (toneladas).

Especie	2013	2014	2015	2016	2017	Part. Tot. Nal 2017	TMCA 17/13	Var. (%) 2017/2016
Ave	322,239	327,635	348,868	364,539	373,607	11.6	3.8	15.9
Bovino	209,113	204,651	203,644	216,535	226,858	11.8	2.1	8.5
Caprino	1,516	1,433	1,497	1,597	1,734	4.4	3.4	14.4
Ovino	3,280	3,327	3,541	3,972	4,170	6.8	6.2	27.1
Porcino	247,018	245,099	257,596	285,093	301,148	20.9	5.1	21.9

Fuente: Servicios de Información Agroalimentaria y Pesquera, SIAP.

Respecto a otros productos pecuarios, en 2017 Jalisco se destacó por ocupar el primer lugar en la producción de huevo para plato con más de 1.2 millones de toneladas. De igual manera es el principal productor de leche de bovino pues en 2017 produjo más de 2 mil millones de litros. Por último, en el mismo año, Jalisco alcanzó una producción de miel de más de 5 mil toneladas lo que lo posicionó como el principal productor a nivel nacional.

Tabla 3.7. Producción de otros productos pecuarios de Jalisco 2013-2017 (ton. y litros).

Producto	2013	2014	2015	2016	2017	Part. Nal. 2017
Cera en greña (ton)	541	207	134	211	190	9.4
Huevo para plato (miles de ton)	1,312	1,363	1,414	1,505	1,503	54.2
Leche de bovino (Millones de lt)	2,078	2,086	2,157	2,228	2,306	20
Miel (ton)	6,635	7,076	5,047	4,590	5,815	11.3

Fuente: Servicios de Información Agroalimentaria y Pesquera (SIAP)

Pesca y Acuicultura

Durante 2017, Jalisco alcanzó una producción de más de 53 mil toneladas, de las cuales, 70% corresponde a actividades de acuicultura y el resto a actividades de captura. Esta producción alcanzó un valor de más de 900 millones de pesos.

La entidad ocupó el noveno lugar en la producción pesquera y acuícolas al contribuir con el 2.6% del total nacional. De 2013 a 2017, el valor de la producción pesquera pasó de 681 a 939 millones de pesos, lo que significa una variación del 37.7%. Mientras que la producción de 2017 se incrementó en un 40% respecto al 2013.

La especie de mayor producción en la entidad es la mojarra, pues representa el 63% del total estatal; las 34,011 toneladas producidas durante 2017 representaron poco más del 20% del total de la producción



nacional. En segundo lugar en la entidad se ubica la carpa, especie que representa 14.5% del volumen de la producción total estatal, y representa 15.5% de la producción nacional.

En Jalisco existen 15,310 pescadores dedicados a actividades pesqueras, concentra más de 4 mil embarcaciones ribereñas activas y existen 418 unidades de producción acuícola. La entidad cuenta con 6 plantas pesqueras.

Relación de problemas y potencialidades

Problemas

- Bajos niveles de productividad de las actividades primarias.
- La infraestructura rural en el estado se encuentra en mal estado.
- La mayoría de la maquinaria y equipos para realizar infraestructura rural en los municipios es obsoleta y su reparación es incosteable.
- Bajo porcentaje de mujeres y jóvenes del sector rural capacitados.
- Productores jaliscienses con bajo financiamiento y conocimiento de mercados.
- Bajo nivel de innovación y tecnificación de las actividades productivas primarias.
- Limitada cobertura para la atención de plagas y enfermedades en los cultivos.
- Los sistemas de producción no cumplen con criterios de sustentabilidad ya que los recursos naturales y fuentes hídricas están amenazados por los sistemas de producción intensivos y viejas prácticas del sector agropecuario.

Potencialidades

- Diversidad de suelos, climas, orografía y medio ambiente.
- Potencial de crecimiento de la Infraestructura rural y obras hidroagrícolas en todas las regiones del estado.
- Crecimiento agroalimentario, en su mayoría en productos de exportación.
- Importante presencia de Unidades Económicas Rurales (UER) que poseen mayor nivel de escolaridad que pueden implementar nuevas tecnologías y cultivos para el campo.
- El campo jalisciense está diversificado y con la mayor superficie cosechada a nivel nacional.



3.2 Industria

Las actividades económicas se clasifican dependiendo de las operaciones que realizan. El sector industrial se relaciona con las actividades secundarias, las cuales se dedican a la transformación de insumos que pueden provenir ya sea de las actividades primarias como del mismo grupo y los productos obtenidos se destinan a los demás sectores. De acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi), los sectores Minería, Generación, transmisión y distribución de energía eléctrica, agua y suministro de gas por ductos al consumidor final, Construcción e Industrias manufactureras se definen como “industria”. (Inegi, 2019)

La Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura señala que “la industria es un motor esencial del crecimiento económico y, por tanto, clave para el progreso económico y social” (Unesco, 2019), por lo que analizar la situación que guarda el estado de Jalisco en dicho sector es de suma importancia para poder potencializar la actividad industrial que se traduzca en desarrollo económico para la entidad.

Analizar el sector industrial de Jalisco con distintos indicadores permite focalizar esfuerzos para obtener mejores resultados; como lo menciona la Secretaría de Economía, la inversión extranjera directa permite crear un vínculo económico a largo plazo que permita aumentar la generación de empleos, estimular la competencia e incentivar las exportaciones y la captación de nuevas tecnologías. (SE, 2019) Medir el empleo del sector mediante los trabajadores del IMSS, es decir, empleo formal, ya que como hace referencia la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, el empleo formal es el que más impacto tiene en el crecimiento económico y en la reducción de la pobreza (OCDE, 2019). En cuanto a la productividad laboral, el Inegi señala que medirla permite conocer y evaluar la eficiencia del factor trabajo al proceso productivo y así lograr un uso más eficiente del capital humano. (Inegi, 2019)

Vinculación a la Agenda 2030: Objetivos de Desarrollo Sostenible
Objetivo 8. Trabajo decente y crecimiento económico.
Objetivo 12. Producción y consumo responsables.

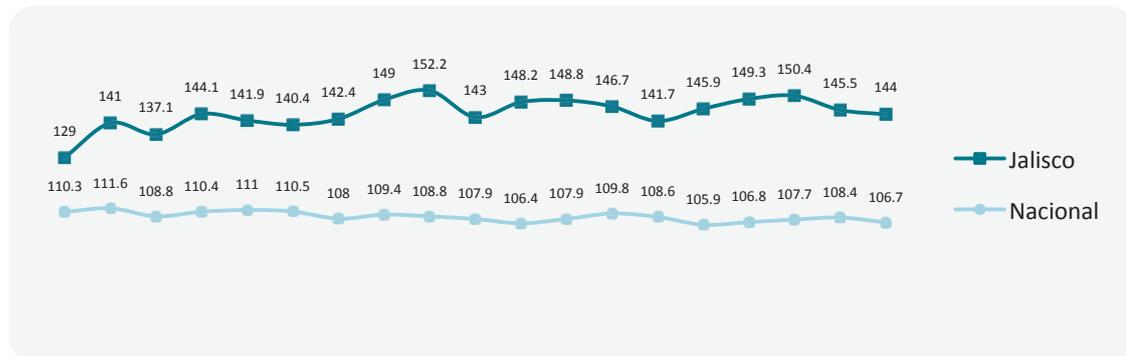
Productividad laboral

El sector industrial en Jalisco es el tercero más productivo a nivel nacional, esto de acuerdo con el Índice de productividad laboral con base en las



horas trabajadas que presenta el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi). Desde el año 2012 la entidad se ha posicionado dentro de los primeros cinco puestos a nivel nacional, manteniéndose alrededor de 40 puntos por encima del Índice nacional.

Figura 3.1. Productividad laboral de industrias manufactureras de Jalisco, 2014-2018.



Fuente: elaboración propia con base en información del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi), Índice con base en las horas trabajadas.

En los últimos cinco años, la entidad se ha mantenido sobre los 140 puntos, alcanzando al tercer trimestre de 2018 los 144 puntos, muy por encima de otras entidades competidoras como Ciudad de México, Nuevo León, Estado de México, Aguascalientes, Querétaro y Guanajuato.

Tabla 3.8. Productividad laboral de industrias manufactureras de entidades competidoras, 2014-2018.

Entidad	2014	2015	2016	2017	2018	Rank Nacional 2018
Jalisco	137.9	143.4	148	146	146.6	3
Aguascalientes	134.5	135.7	134.5	138.3	134.2	5
Guanajuato	119	124.9	125.3	121.8	118.1	8
México	114.7	113.3	107.7	113.6	115.2	10
Nuevo León	114.5	111.9	108.5	110.9	111.7	12
Ciudad de México	110.2	107.8	106.4	106	107.4	18
Querétaro	110	114.5	111.4	108.5	106.6	19

Fuente: elaboración propia con base en información del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi), Índice con base en las horas trabajadas. Dato 2018 corresponde al promedio del primer al tercer trimestre.



Empleo formal

Al cierre del año 2018, el estado de Jalisco registró 605,432 trabajadores asegurados dentro del sector industrial, dicha cifra posiciona a la entidad en el cuarto puesto a nivel nacional, aportando el 8.3% a nivel nacional para dicho sector; se coloca solo por debajo de Nuevo León, Ciudad de México y Estado de México.

A nivel estatal, los trabajadores asegurados del sector industrial representan el 34.4% de los empleos formales de la entidad. En los últimos cinco años el sector en la entidad ha crecido, en cuanto a empleos formales, un 25.3%, aunque en 2018 el sector presentó una desaceleración, ya que creció 2.2% con respecto al año 2017, por debajo del crecimiento promedio de los últimos años, el cual fue de 7%.

Tabla 3.9. Entidades federativas con mayor número de trabajadores asegurados en el sector industrial, 2018.

Entidad	Trabajadores asegurados 2018	Participación a nivel nacional
Nuevo León	680,785	9.3%
Ciudad de México	667,699	9.2%
Estado México	649,196	8.9%
Jalisco	605,432	8.3%
Chihuahua	511,237	7.0%
Guanajuato	507,660	7.0%
Coahuila de Zaragoza	451,861	6.2%
Baja California	444,186	6.1%
Tamaulipas	353,713	4.9%
Querétaro	266,702	3.7%

Fuente: elaboración propia con base en información del Instituto Mexicano del Seguro Social.

Tabla 3.10. Trabajadores asegurados del sector industrial por región, 2014-2018.

Región	2014	2015	2016	2017	2018	Var.% 2014-2018	Var. Absoluta 2014-2019
Centro	390,907	417,113	444,029	473,921	482,840	23.5%	91,933
Ciénega	19,423	21,187	22,730	27,385	27,404	41.1%	7,981
Altos Sur	23,856	25,548	26,068	26,024	27,229	14.1%	3,373
Altos Norte	17,308	19,302	21,601	25,251	27,015	56.1%	9,707
Sur	8,856	8,824	9,156	9,761	9,933	12.2%	1,077
Costa-Sierra Occidental	5,924	6,864	7,002	9,332	9,187	55.1%	3,263
Valles	6,347	6,460	7,191	7,069	7,484	17.9%	1,137
Lagunas	2,901	3,742	3,548	4,483	5,308	83.0%	2,407



Región	2014	2015	2016	2017	2018	Var.% 2014-2018	Var. Absoluta 2014-2019
Sierra de Amula	2,825	3,036	3,678	4,217	3,361	19.0%	536
Sureste	2,290	2,470	2,670	2,210	2,653	15.9%	363
Costa Sur	1,247	1,546	1,579	1,603	1,816	45.6%	569
Norte	1,116	1,156	1,277	1,338	1,202	7.7%	86
Total Jalisco	483,000	517,248	550,529	592,594	605,432	25.3%	122,432

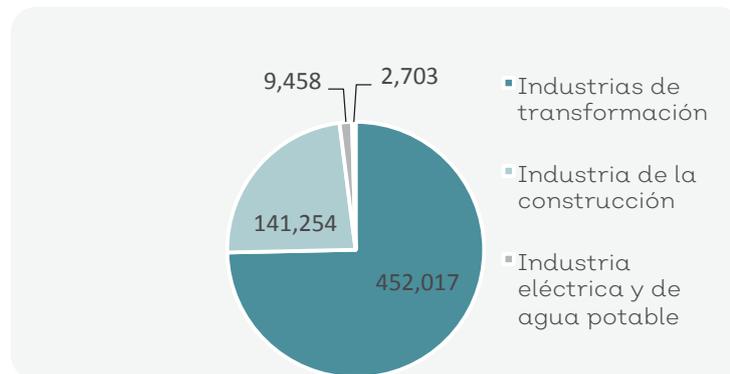
Fuente: elaboración propia con base en información del Instituto Mexicano del Seguro Social.

La región Centro concentra el 80% de los trabajadores asegurados del sector industrial del estado con 482,840 trabajadores asegurados, seguida de Ciénega, Altos Sur y Altos Norte con el 4.5% cada una.

El 74.7% de los trabajadores asegurados de Jalisco en el sector industrial se concentran en Industrias de la transformación, que registra 452,017 trabajadores asegurados, seguido de Industria de la construcción con el 23.3% (141,254 trabajadores asegurados); mientras que Industria eléctrica y de agua potable (9,548 trabajadores asegurados) e Industrias extractivas (2,703 trabajadores asegurados) concentran el 2% restante.

De los 2,716 trabajadores asegurados que registraron las industrias extractivas, el 99.7% se concentra en minería de los cuales extracción y beneficio del carbón mineral y grafito representan el 51.3% y extracción y beneficio de minerales metálicos el 48.4%.

Figura 3.2. Distribución de trabajadores asegurados por tipo de industria, 2018.



Fuente: elaboración propia con base en información del Instituto Mexicano del Seguro Social.

Inversión extranjera directa

La inversión extranjera directa en el sector industrial de Jalisco muestra una desaceleración en los últimos dos años, a tercer trimestre de 2018 se



han captado 348.8 millones de dólares, que representan el 52.4% de lo captado en el año 2017.

Figura 3.3. Inversión extranjera directa en el sector industrial de Jalisco, 2008-2018.



Fuente: elaboración propia con base en información de la Secretaría de Economía. Dato 2018 corresponde al acumulado al tercer trimestre. Valores en millones de dólares.

Con la cifra acumulada tercer trimestre de 2018, Jalisco se coloca en el puesto décimo cuarto a nivel nacional en captación de inversión extranjera directa para la industria, aportando el 2.2% del monto nacional.

Tabla 3.11. Principales entidades federativas en inversión extranjera directa en el sector industria, 2018.

Entidad	Monto (Mdd) 2018	Participación a nivel nacional
Nuevo León	\$2,702.6	17.3%
Ciudad de México	\$2,232.3	14.3%
Coahuila	\$1,908.1	12.2%
Guanajuato	\$1,611.6	10.3%
Estado de México	\$992.6	6.3%
Baja California	\$818.3	5.2%
Chihuahua	\$758.3	4.8%
San Luis Potosí	\$670.5	4.3%
Tamaulipas	\$655.4	4.2%
Aguascalientes	\$495.1	3.2%
Querétaro	\$460.5	2.9%
Puebla	\$420.2	2.7%
Guerrero	\$402.6	2.6%
Jalisco	\$348.8	2.2%

Fuente: elaboración propia con base en información de la Secretaría de Economía. Dato 2018 corresponde al acumulado al tercer trimestre.



Tabla 3.12. Principales subsectores del sector industrial en inversión extranjera directa de Jalisco, 2014-2018.

Subsector	2014	2015	2016	2017	2018
Fabricación de equipo de transporte	188.3	133.5	110.1	24.6	164.8
Fabricación de equipo de computación y accesorios electrónicos	35.4	135.2	172.4	38.8	156.7
Industria del plástico y del hule	253.2	338.6	369.5	187.1	58.0
Industria alimentaria	164.0	167.2	124.7	91.3	38.1
Fabricación de maquinaria y equipo	112.2	6.5	22.8	18.1	16.5
Otros	455.6	602.1	808.5	306.2	-85.3
Total Industria	1,208.7	1,383.1	1,608.1	666.1	348.8

Fuente: elaboración propia con base en información de la Secretaría de Economía. Dato 2018 corresponde al acumulado al tercer trimestre.

El subsector dedicado a la fabricación de equipo de transporte ha recibido el 47.2% de la inversión extranjera directa al tercer trimestre de 2018 del sector industrial, seguido de fabricación de equipo de computación y accesorios electrónicos con el 44.9%. Sin embargo, en los últimos cinco años, la Industria del plástico y del hule es la que mayor monto ha captado, acumulando 1,206.4 millones de dólares de 2014 al tercer trimestre de 2018.

Por su parte, el sector minería captó 8.4 millones de dólares al tercer trimestre de 2018 que representaron el 1.2% de la inversión extranjera directa de Jalisco para dicho periodo.

Encadenamiento productivo y sectores estratégicos

El encadenamiento productivo es la asociación que se genera en la cadena de valor de un producto, mediante la relación de insumos y productos finales en la cual se involucra la producción, comercialización, distribución, así como, la infraestructura y los recursos humanos y tecnológicos. Esta estrategia permite que las empresas de diferentes sectores se complementen y creen relaciones para lograr un desarrollo y producción sostenible identificando oportunidades en el mercado. (Basto, 2019)

El impulso a las cadenas productivas impacta en el comercio exterior, captación de inversión extranjera directa, así como la diversificación de mercados; lo cual se traduce en mayor generación de empleos, fortalecimiento de la industria, mejora, diversificación de productos, así como precios competitivos.



Considerando las actividades económicas que componen al sector industrial, se han detectado, mediante la metodología de *iCluster*³³ de Harvard, los sectores estratégicos para el estado de Jalisco, los cuales son: Agroindustria, Artesanías, Automotriz, Construcción, Electrónica y Tecnologías de la información, Energía eléctrica, Farmacéutico, Moda, Muebles y Productos. Tomando como referencia dichos sectores se calculó su índice de especialización³⁴, con el objetivo de medir su importancia económica:

Tabla 3.13. Especialización sectorial de Jalisco, 2017.

Sectores Estratégicos	Empleo (IMSS)	IED	DENUE	Exportaciones
Agroindustria	1.54	1.8	1.12	0.23
Automotriz	0.32	0.08	0.89	0.18
Farmacéutico	2.85	-	0.85	0.36
Construcción	1	0.58	0.72	1.27
Productos químicos	0.96	-	1.5	0.1
Energía eléctrica	0.63	-	0.52	-
Electrónica y TI	1.42	1.15	0.44	1.15
Artesanías	0.86	1.03	0.59	0.08
Moda	0.83	3.25	0.24	0.02
Muebles	2.1	-	0.82	0.01

Fuente: elaboración propia con base en información de IMSS, Secretaría de Economía, Inegi e IIEG.

Dichos sectores abonan al encadenamiento productivo de la entidad, siendo el sector estratégico más especializado en empleo el Farmacéutico, en cuanto a inversión extranjera directa es el sector Moda, en número de unidades económicas es Agroindustria y en exportaciones el sector Construcción.

Comercio exterior

Las exportaciones de productos del estado de Jalisco han mostrado un comportamiento variante a lo largo de los últimos años. De manera particular, en el año 2017 registraron un crecimiento de 2.21%, lo que significó un ritmo de crecimiento menor al reportado en 2016, cuando el

³³ Utiliza un algoritmo de agrupación tomando como referencia la investigación realizada por la *Harvard Business School*, que evalúa la calidad de los conjuntos alternativos de definiciones de clúster y captura múltiples tipos de enlaces inter-industriales.

³⁴ Permite caracterizar las economías de forma individual de acuerdo con su composición sectorial.
(>1 mayor especialización).



crecimiento fue de 5.78%. Mientras que las importaciones que se realizaron en Jalisco mostraron en 2017 su mayor ritmo de crecimiento en 6 años, al alcanzar una variación de 9.3%.

Figura 3.4. Tasa de variación de exportaciones e importaciones de Jalisco 2012-2017.



Fuente: elaboración propia con base en información de Datos Abiertos, SAT. Datos en valor porcentual.

Considerando el comportamiento creciente de las importaciones y decreciente de las exportaciones, se puede inferir que el déficit comercial de Jalisco tuvo un incremento y se sitúa en 6,322.53 millones de dólares, lo que representa un 133% más que el déficit comercial de 2016, el cual ascendía a 2,715.53 millones de dólares.

Figura 3.5. Déficit comercial de Jalisco 2012 – 2017.



Fuente: elaboración propia con base en información de Datos Abiertos, SAT. Datos en millones de dólares.

Relación de problemas y potencialidades

Problemas

- Bajos niveles de competitividad.
- Proveedurías sin certificación y estandarización adecuadas.
- Centralización del empleo formal en la región Centro.
- Desaceleración en la captación de inversión extranjera directa.
- Disminución en la aportación a la inversión extranjera nacional.
- Incremento en el déficit comercial en los últimos años en el estado.



- Falta de especialización del sector en las regiones del interior del estado.

Potencialidades

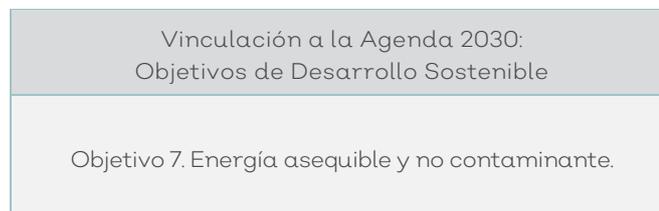
- Los sectores Agroindustria, Artesanías y Moda tienen fortaleza en captación de inversión extranjera directa.
- El sector Automotriz y Productos químicos tienen fortaleza en unidades económicas.
- El sector Farmacéutico, Muebles y Electrónica y TI tienen fortaleza en empleo formal.
- Especialización y concentración en el sector de alta tecnología.
- La productividad en las industrias manufactureras.



3.3 Energía

Es innegable el importante papel que juega la seguridad y la disponibilidad de los recursos energéticos en la estabilidad y resiliencia económica de un país. En México, existe un 0.55% de incremento en la demanda de energía por cada 1% del crecimiento del PIB³⁵, este porcentaje indica un alto índice de sensibilidad entre estas dos variables. En la actualidad, la industria energética nacional atraviesa por un profundo proceso de transformación a nivel regulatorio y tecnológico, transitando de un mercado energético regulado, operado por empresas paraestatales, a un nuevo esquema de mercado más abierto y competitivo, esta transformación trae consigo la oportunidad de impulsar la implementación de tecnologías más limpias, eficientes y seguras que permitan cumplir con el séptimo Objetivo de Desarrollo Sostenible número 7. Energía renovable: Garantizar el acceso a una energía asequible, segura y sostenible para todos. México firmó en 2015, como miembro de la Organización de las Naciones Unidas, la Agenda Global 2030.

En este sentido, es preciso implementar un plan estratégico de desarrollo energético estatal con miras al corto, mediano y largo plazo, que garantice a los sectores productivos de Jalisco contar con un abastecimiento económico y seguro de los hidrocarburos que sus cadenas de valor necesitan, y a su vez, impulse un paulatino proceso de descarbonización que permita transitar del uso de petrolíferos como la gasolina, el diesel y el combustóleo hacia el uso tecnologías limpias y renovables que garanticen las sustentabilidad y la salud de los jaliscienses.



Hidrocarburos líquidos y gaseosos

Líquidos

La sociedad actual sigue dependiendo en gran medida de los combustibles fósiles, por tanto, mientras no se avance de forma significativa en el

³⁵ James E. Payne. (Marzo 2010). *A survey of the electricity consumption-growth literature*. Sciencedirect, 83, 723-731.

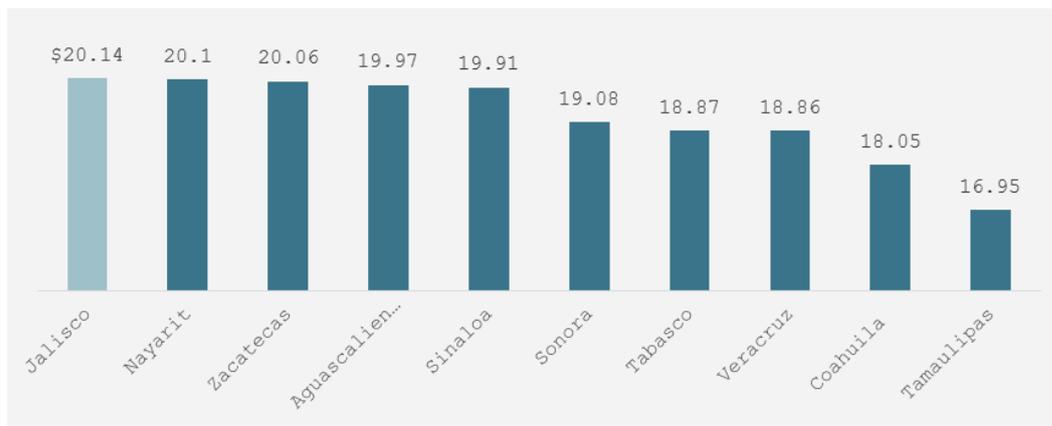


proceso de transición energética, su óptimo abastecimiento es un tema de vital importancia para el funcionamiento de la economía jalisciense.

Nuestro estado, al no contar con yacimientos de petróleo y refinerías, depende de modo total de la infraestructura (en gran medida propiedad del Gobierno Federal) logística de los hidrocarburos para satisfacer su demanda de 94,340 barriles por día (lo que equivale a 15 millones de litros), de los cuales 50,134 se consumen solo en la zona metropolitana de Guadalajara³⁶

En la actualidad, Jalisco cuenta con las terminales de El Castillo (con 220.6 mb de capacidad) y Zapopan (con 281.2 mb de capacidad), las cuales tienen la capacidad de almacenamiento suficiente para garantizar inventarios mínimos por encima de los estipulados por la Sener. Sin embargo, las redes de transporte y distribución deficientes provocan un cuello de botella en el abastecimiento, además, el alto costo de la logística hace de Jalisco uno de los estados con los combustibles más caros de México.

Figura 3.6. Costo promedio de la gasolina magna en diciembre de 2018.



Fuente: elaboración propia con datos de la Comisión Reguladora de Energía (diciembre de 2018).

Gaseosos

Promover el uso del gas, es sin lugar a dudas una de las acciones más viables para disminuir de forma significativa a mediano plazo las emisiones de NO_x y CO₂ generadas por el uso de gasolinas, diesel y combustóleo, además de ser un energético más económico.

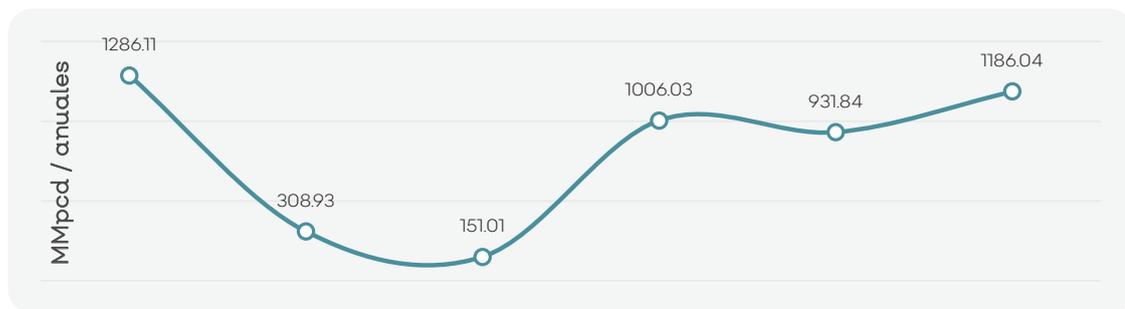
³⁶ Información proporcionada por Asociación Mexicana de Empresarios Gasolineros "AMEGAS" a la Agencia de Energía del Estado de Jalisco.



En la actualidad, la mayor parte de las redes de distribución de gas natural y licuado pertenecen a Petróleos Mexicanos (Pemex), con más de 18,190.09 km de cobertura, seguido por la iniciativa privada, la cual cuenta con una red 10,089.5 km de longitud y la Comisión Federal de Electricidad (CFE) con 6,244.54 km.

Jalisco cuenta con una red de gas natural de aproximadamente 750 km, de los cuales 419.03 kilómetros son propiedad de Pemex (atravesando las regiones de los Altos norte, Altos Sur, Sureste, Lagunas, Valles y Sur). La industria privada también cuenta con presencia en el transporte de gas natural en Jalisco, con una red 330 km perteneciente a la trasnacional TransCanada. A pesar de la importancia económica y productiva de Jalisco, la limitada infraestructura de transporte y distribución de gas natural reducen su competitividad, sobre todo en los sectores industrial y de transporte. El consumo de gas natural de Jalisco es incluso menor al de otras entidades federativas de menor o igual PIB, esto debido a su limitada infraestructura de transporte y distribución.

Figura 3.7. Consumo anual aproximado de gas natural en 2018.



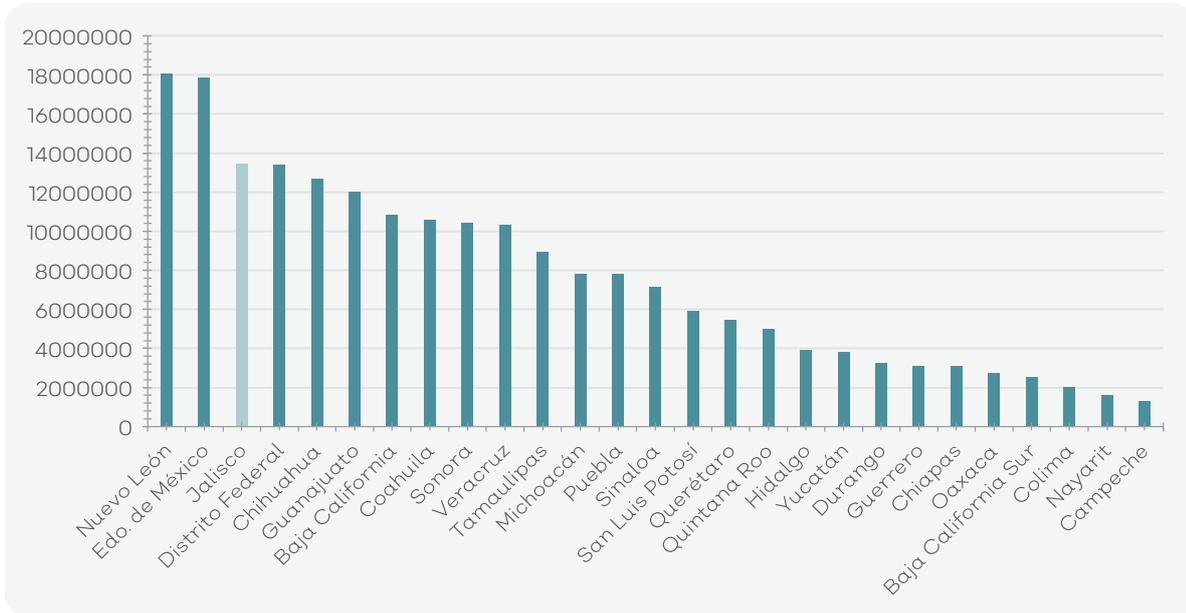
Fuente: elaboración propia con datos de la CRE.

Electricidad

De acuerdo con el Directorio Estadístico Nacional de Unidades Económicas, Jalisco cuenta con 369,093 Unidades Económicas, lo que representa el 7.3% del total en nuestro país. Sin embargo, en temas energéticos hay un contraste negativo en cuanto al posicionamiento de la generación y consumo dentro del estado. Según información de CFE, al cierre de 2018, el estado consume 13,476,201 MWh anuales. Esto lo coloca en el cuarto lugar como consumidor de energía a nivel nacional. El 13% del consumo de energía eléctrica se realiza en zonas rurales y el 87% en zonas urbanas; dentro de las zonas urbanas, se estima que un 60% del consumo se realiza dentro del Área Metropolitana de Guadalajara.



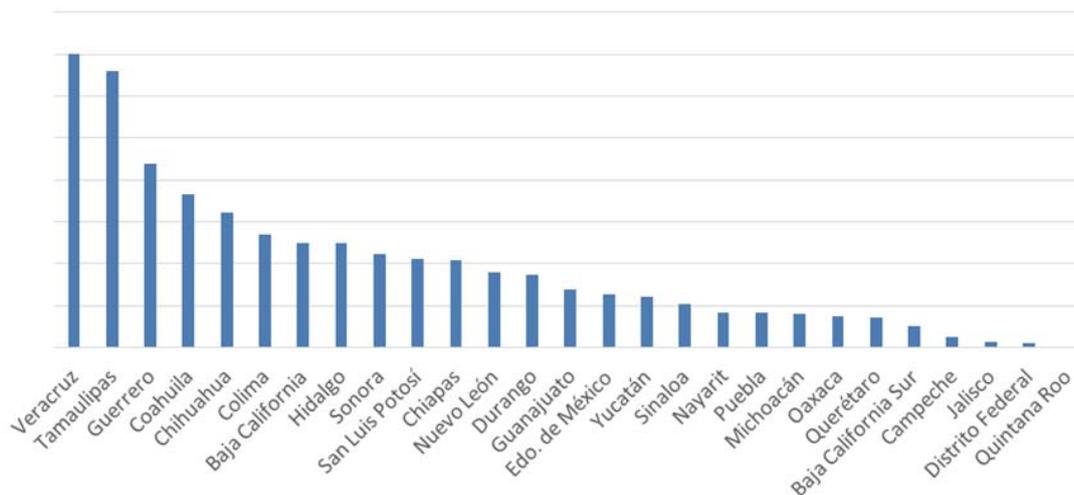
Figura 3.8. Consumo de energía eléctrica por entidad federativa.



Fuente: elaboración propia con datos de la Agenda de Innovación Energética Jalisco 2030 (AEEJ).

La relación entre generación de energía y consumo establece que, al cierre de 2016, el estado produjo solo el 4% de la energía que consume (sobre todo hidroeléctrica y biomasa).

Figura 3.9. Generación de energía eléctrica por entidad federativa.

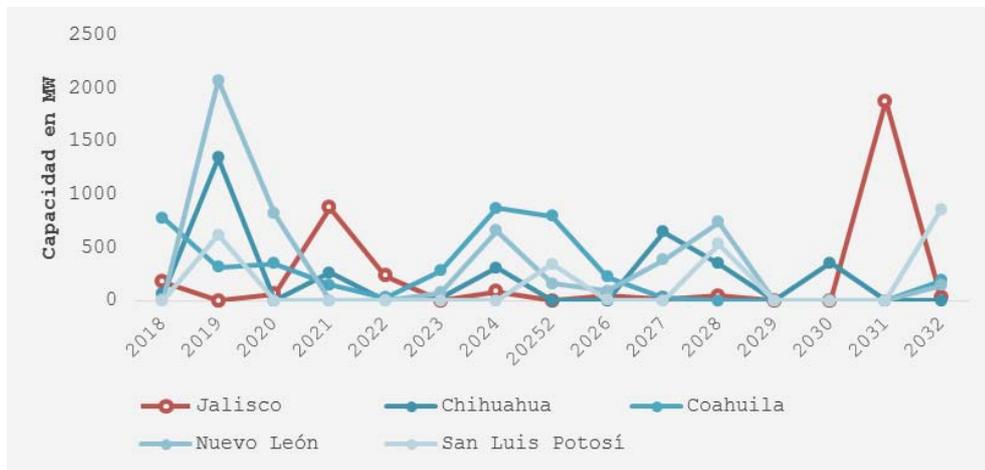


Fuente: elaboración propia con datos de la Agenda de Innovación Energética Jalisco 2030 (AEEJ).



En cuanto a las redes de transmisión en la entidad, Jalisco cuenta con 2869 km, divididos entre 1,803 km de líneas de 400 kV y 1,065 km de líneas de 230 kV. Según datos del Programa de Desarrollo del Sistema Eléctrico Nacional (PRODESEN), la capacidad instalada adicional proyectada para Jalisco en 2032 es de 3,450 MW, muy por debajo de otras entidades federativas como Nuevo León con 5136 MW o Coahuila con 4,004 MW. Acelerar el crecimiento de la capacidad instalada en la entidad, es de especial importancia para garantizar resiliencia y obtener Precios Marginales Locales (PML) más bajos.

Figura 3.10. Evolución de las adiciones de capacidad por entidad federativa.



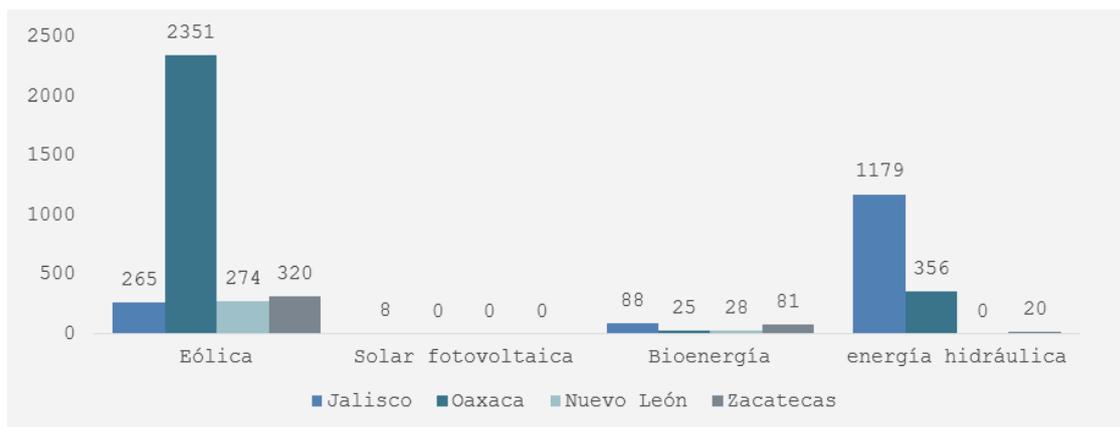
Fuente: elaboración propia con base en datos del PRODESEN 2018-2032.

Energías alternas

Jalisco es un estado que cuenta con un gran potencial para producir energía limpia, sobre todo energía solar y eólica. Sin embargo, hasta 2017 Jalisco solo cuenta con 1,540 MW de capacidad instalada (265 MW de energía eólica, 8 MW de energía solar fotovoltaica, 88 MW de bioenergía y 1,179 de energía hidráulica).



Figura 3.11. Capacidad instalada de energías limpias por entidad federativa en 2017.



Fuente: elaboración propia con base en datos del Programa de Desarrollo del Sistema Eléctrico Nacional (Prodesen) 2018-2032.

Sin embargo, los datos arrojados por el modelo de innovación energética municipal y regional para el estado de Jalisco indican un potencial probado y posible de 4320 GWh anuales, lo que se traduce en un 35% de la demanda total de Jalisco, esto solo considerando el potencial de algunas regiones del estado y unas cuantas tecnologías (biogás, fotovoltaica, hidráulica, eólica, solar, hidroeléctrica).

Tabla 3.14. Potencial Energético probado y posible por región.

Región	Tipo	Clasificación	Potencial (GWh/a)	Total (GWh/a)
Ciénega	Biogás	Probable	15.02	
	Fotovoltaica	Probado	627.37	642.39
Costa-Sierra Occidental	Biomasa	Probable	1.09	
	Hidráulica	Probado	14.7	
	Hidráulica	Probable	344.49	360.28
Sur	Hidráulica	Probable	7.76	7.76
Altos Sur	Biomasa	Probable	21.57	
	Eólica	Probado	116	
	Solar	Probado	99	236.56
Centro	Geotérmica	Probado	591.3	591.3
Altos Norte	Biomasa	Probable	16.61	
	Eólica	Probado	1220.91	
	Solar	Probado	1330.63	2568.15
Costa Sur	Biomasa	Probado	198.9	
	Hidráulica	Probado	82.6	
	Hidráulica	Probable	154.5	436.25
Norte	Hidroeléctrica	Probable	69.57	69.57
Total				4912.3 GWh/a

Fuente: elaboración propia con datos basados en el modelo de innovación energética Municipal y Regional para el estado de Jalisco.

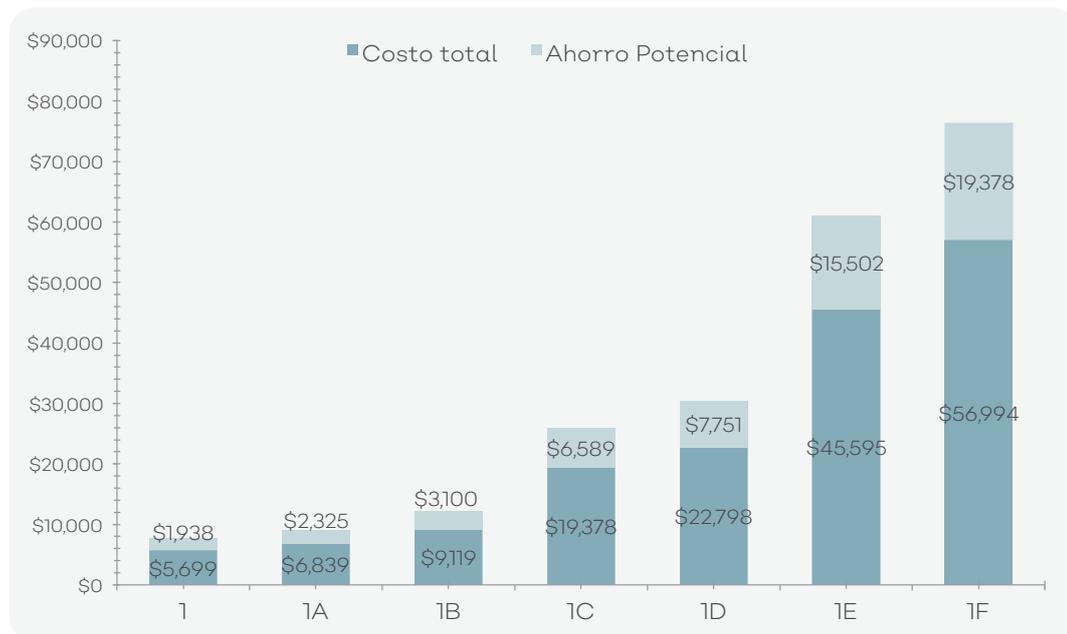


Eficiencia energética

La eficiencia energética es la base fundamental hacia una transición energética eficiente, ya que permite realizar un uso racional de la energía a un menor costo en comparación con la inversión que implica la realización proyectos de generación, además de contribuir a mitigar el cambio climático. Es un tema que precisa de una extensa agenda que integra los sectores: Industrial, servicios, comerciales, gubernamentales, residenciales, agropecuarios, etc.

En este sentido, considerando el sector residencial, solo por cambiar el tipo de electrodomésticos que se utilizan, se puede reducir el consumo eléctrico hasta un 34%, lo que implica un ahorro potencial por hogar de entre 1,938 y 19,378 pesos al año en función de los patrones de consumo.³⁷

Figura 3.12. Costo anual promedio de la electricidad por tipo de tarifa en el sector residencial y ahorro potencial mediante acciones de eficiencia energética.



Fuente: elaborado por el IMCO con base en los valores de la CFE para la tarifa doméstica en 2015.

³⁷ Jesús Alarcón, Ricardo Corona. (2018). Eficiencia energética y generación eléctrica limpia: la corresponsabilidad de los estados. 9 de marzo de 2019, de Instituto Mexicano para la Competitividad A.C. Sitio web: <https://imco.org.mx/wp-content/uploads/2018/11/03.-Eficiencia-energe%CC%81tica.pdf>.



Relación de problemas y potencialidades

Problemas

- Endeble y limitada infraestructura de transporte, distribución y almacenamiento de hidrocarburos.
- Excesiva normatividad asociada al desarrollo de proyectos de infraestructura de transporte y distribución de gas natural y L.P.
- Poca participación del Gobierno del Estado en las cadenas de valor de la industria energética.
- Costos de la electricidad poco competitivos debido a la saturación y pérdidas en las redes transmisión y distribución.
- Escasos programas y regulaciones estatales orientadas a promover la eficiencia energética.
- Potencial energético de Jalisco poco aprovechado.
- Poca generación eléctrica en el estado.
- Potencial para la generación de energías limpias poco aprovechado.
- No existe una regulación estatal en esta materia que fomente tanto en el sector privado como el público, la aplicación de tecnología e instalaciones eficientes.
- Existe poca o nula información sobre eficiencia energética en los diferentes niveles de gobierno, sobre todo a nivel estatal y municipal.

Potencialidades

- Numerosos inversionistas interesados en detonar proyectos estratégicos orientados al mejoramiento de la infraestructura logística de los hidrocarburos.
- Alto potencial para el desarrollo nuevas centrales de generación eléctrica basadas en fuentes limpias y renovables.
- Basta oferta de tecnologías y servicios orientados a mejorar la eficiencia energética en todas las cadenas de valor del sector energético.
- Marco regulativo energético abierto y competitivo que permite la participación del Gobierno del Estado en la cadena de valor de la industria Eléctrica.
- Gran potencial del sector industrial para el emplazamiento de sistemas de cogeneración.
- Numerosa oferta de centros de investigación y capital humano altamente.



3.4 Comercio y servicios

Para poder analizar la economía de un estado o región es necesario monitorear su actividad económica, es decir, las operaciones de una unidad económica que tienen como fin producir o proveer bienes y servicios a cambio de dinero u otros bienes o servicios. El Inegi señala que las actividades comprendidas dentro del comercio y los servicios son las que efectúan el intercambio y distribución de los bienes que se produjeron en los grupos de actividades primarias y secundarias, brindan servicio a personas o negocios y tienen un impacto económico en ellas. (Inegi, 2019)

De acuerdo con la Organización de las Naciones Unidas, “las empresas comerciales, grandes y pequeñas, proporcionan oportunidades de intercambio, empleo y subsistencia. Las oportunidades comerciales que se abren al desarrollo profesional, al fortalecimiento de su función económica y a la transformación de los sistemas sociales.” (ONU, 2019) Al igual que el sector industrial, al analizar el vínculo económico y empresarial con el sector externo, el estado del empleo formal y la productividad de los trabajadores de las empresas comerciales y de servicios de Jalisco, permite realizar diagnósticos para el diseño e instrumentación de políticas públicas.

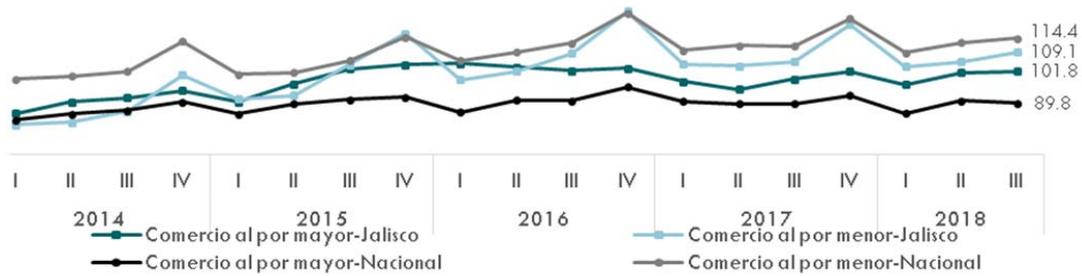
Vinculación a la Agenda 2030: Objetivos de Desarrollo Sostenible
Objetivo 8. Trabajo decente y crecimiento económico.
Objetivo 12. Producción y consumo responsables.

Productividad laboral

En el sector comercial, la productividad laboral de las empresas de Jalisco dedicadas al comercio al por mayor está por encima de la nacional por más de diez puntos, de acuerdo con el Índice de productividad laboral, caso contrario sucede con las empresas de comercio al por menor, en las cuales el índice de productividad laboral es menor al registrado a nivel nacional en cinco puntos.



Figura 3.13. Productividad laboral de las empresas comerciales de Jalisco, 2014-2018.



Fuente: elaboración propia con base en información del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi), Índice con base en las horas trabajadas.

Al tercer trimestre de 2018, Jalisco se colocó en el octavo puesto a nivel nacional en productividad laboral en empresas de comercio al por mayor, aunque comparado con las principales entidades competidoras se queda solo por debajo de Aguascalientes.

Tabla 3.15. Productividad laboral de empresas de comercio al por mayor de entidades competidoras, 2014-2018.

Entidad	2014	2015	2016	2017	2018	Rank nacional 2018
Aguascalientes	107.3	112.2	151.3	160.2	158.6	1
Jalisco	90.7	98.6	103.4	98.4	100	8
Guanajuato	80.1	86.7	89.6	94.2	98	10
México	95.3	97.8	106.1	98.1	91.8	17
Querétaro	94	107.1	101.5	91.4	89.4	21
Ciudad de México	74.3	73.1	76.4	77.5	74.4	30
Nuevo León	95.5	84.2	77.4	72.6	72.1	31

Fuente: elaboración propia con base en información del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi), Índice con base en las horas trabajadas. Dato 2018 corresponde al promedio del primer al tercer trimestre.

En cuanto a las empresas de comercio al por menor, el estado se coloca en el décimo cuarto puesto a nivel nacional, para el mismo periodo; y por debajo de entidades como Aguascalientes, Ciudad de México y Estado de México.



Tabla 3.16. Productividad laboral de empresas de comercio al por menor de entidades competidoras, 2014-2018.

Entidad	2014	2015	2016	2017	2018	Rank nacional 2018
Aguascalientes	102	102.2	111.4	111.5	115.7	8
Ciudad de México	108.6	109.4	113.6	113.5	111.9	11
México	106.3	113.1	112.3	111.4	108.1	12
Jalisco	87.7	101.2	108.5	108.4	106.1	14
Querétaro	105.3	115	117	102	94.2	22
Guanajuato	98.2	98.5	94.7	89.8	87.6	26
Nuevo León	82.8	84.1	95	92.3	87.6	25

Fuente: elaboración propia con base en información del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi), Índice con base en las horas trabajadas. Dato 2018 corresponde al promedio del primer al tercer trimestre.

Empleo formal

En el año 2018, el estado de Jalisco registró 921,413 trabajadores asegurados dentro de los sectores comercial y de servicios, de los cuales 354,114 trabajadores asegurados corresponden al sector comercio y 614,655 al sector dedicado a los servicios. En el sector comercial, Jalisco aporta el 8.8% de los empleos formales a nivel nacional, posicionándose en el tercer lugar a nivel nacional; en cuanto al sector servicios, el estado se coloca en el segundo puesto, portando el 9% de los trabajadores asegurados a nivel nacional.

Tabla 3.17. Entidades federativas con mayor número de trabajadores asegurados en el sector comercial, 2018.

Entidades	Trabajadores asegurados	Participación a nivel nacional
Ciudad de México	710,012	17.5%
Estado México	439,443	10.9%
Jalisco	354,114	8.8%
Nuevo León	306,758	7.6%
Veracruz de Ignacio de la Llave	180,586	4.5%
Guanajuato	162,133	4.0%
Baja California	143,252	3.5%
Sinaloa	136,840	3.4%
Puebla	136,288	3.4%
Chihuahua	131,831	3.3%

Fuente: elaboración propia con base en información del Instituto Mexicano del Seguro Social.



A nivel estatal, los trabajadores asegurados del sector comercial representan el 17.4% de los empleos formales de la entidad, mientras que los trabajadores asegurados en el sector servicios representan el 34.9%. En los últimos cinco años, el sector comercial en la entidad ha crecido, en cuanto a empleos formales, un 19.7%, mientras que el sector servicios un 13.7%, para el mismo periodo.

Tabla 3.18. Entidades federativas con mayor número de trabajadores asegurados en el sector servicios, 2018.

Entidades	Trabajadores asegurados	Participación a nivel nacional
Ciudad de México	1,826,761	26.6%
Jalisco	614,655	9.0%
Nuevo León	492,368	7.2%
Estado México	403,332	5.9%
Veracruz de Ignacio de la Llave	280,291	4.1%
Quintana Roo	274,759	4.0%
Guanajuato	232,600	3.4%
Baja California	222,558	3.2%
Puebla	183,925	2.7%
Sinaloa	181,390	2.6%

Fuente: elaboración propia con base en información del Instituto Mexicano del Seguro Social.

En el año 2018, la región Centro concentró el 81.3% de los trabajadores asegurados del sector comercial del estado, seguida de Costa-Sierra Occidental con 4.1%; y Altos Sur con el 3.1%. En los últimos cinco años, las regiones Lagunas y Ciénega son las que más han crecido porcentualmente con más del 29%, sin embargo, en términos absolutos la región Centro es la que acumula mayor número de empleos generados con 47,364, que representan un crecimiento del 19.7% para la región en dicho periodo.

Tabla 3.19. Trabajadores asegurados del sector comercial por región, 2014-2018.

Región	2014	2015	2016	2017	2018	Var.% 2014-2018	Var. Abs. 2014-2018
Centro	240,517	255,010	273,977	280,744	287,881	19.7%	47,364
Costa-Sierra Occidental	12,499	12,947	13,373	13,201	14,348	14.8%	1,849
Altos Sur	8,211	8,871	9,699	10,471	11,054	34.6%	2,843
Ciénega	7,343	7,638	7,932	8,416	9,487	29.2%	2,144
Sur	7,133	7,273	7,698	7,980	8,252	15.7%	1,119
Altos Norte	6,522	6,697	6,938	7,422	7,368	13.0%	846
Valles	4,241	4,136	4,237	4,410	4,543	7.1%	302
Sierra de Amula	3,232	3,699	3,802	3,953	4,070	25.9%	838



Región	2014	2015	2016	2017	2018	Var.% 2014- 2018	Var. Abs. 2014- 2018
Lagunas	2,244	2,284	2,528	2,770	2,896	29.1%	652
Sureste	2,128	2,209	2,242	2,198	2,198	3.3%	70
Costa Sur	1,401	1,489	1,496	1,548	1,625	16.0%	224
Norte	326	333	332	367	392	20.2%	66
Total general	295,797	312,586	334,254	343,480	354,114	19.7%	58,317

Fuente: elaboración propia con base en información del Instituto Mexicano del Seguro Social.

En el sector servicios, para el año 2018, la región Centro acumula el 85% de los trabajadores asegurados, seguida de Costa-Sierra Occidental con 6.8%; y Altos Sur y Sur, ambas aportando el 1.6%. En los últimos cinco años, la región Lagunas es la que más ha crecido porcentualmente con 41.2%, sin embargo, en términos absolutos la región Centro es la que acumula mayor número de empleos generados con 66,593, que representan un crecimiento del 14.6% para la región. Por su parte, las regiones Altos Norte y Norte presentaron una contracción en el empleo formal del sector servicios, con el -9.4 y -43.8%, respectivamente.

Tabla 3.20. Trabajadores asegurados del sector servicios por región, 2014-2018.

Región	2014	2015	2016	2017	2018	Var.% 2014- 2018	Var. Abs. 2014- 2018
Centro	455,635	465,014	484,315	510,499	522,228	14.6%	66,593
Costa-Sierra Occidental	38,488	39,809	40,351	42,208	41,932	8.9%	3,444
Altos Sur	8,830	8,923	9,166	9,568	9,922	12.4%	1,092
Sur	8,666	8,686	8,936	9,495	9,535	10.0%	869
Ciénega	7,318	8,078	10,860	10,478	7,490	2.4%	172
Altos Norte	7,749	6,809	6,721	7,176	7,020	-9.4%	-729
Sierra de Amula	3,511	3,761	4,043	4,160	4,495	28.0%	984
Valles	3,885	3,919	4,300	4,329	4,297	10.6%	412
Sureste	2,403	2,453	2,527	2,654	2,807	16.8%	404
Costa Sur	2,146	2,211	2,254	2,358	2,407	12.2%	261
Lagunas	1,636	1,818	1,815	1,806	2,310	41.2%	674
Norte	377	355	353	376	212	-43.8%	-165
Total Jalisco	540,644	551,836	575,641	605,107	614,655	13.7%	74,011

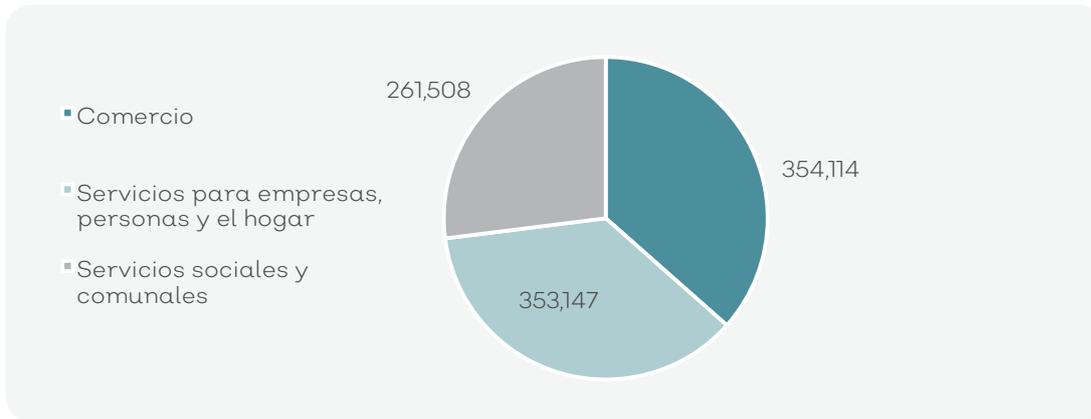
Fuente: elaboración propia con base en información del Instituto Mexicano del Seguro Social.

De los 921,413 trabajadores asegurados dentro del sector comercial y de servicios, 354,114 trabajadores asegurados corresponden al sector comercio, 353,147 trabajadores asegurados a los servicios para empresas,



personas y el hogar; y 261,508 trabajadores asegurados a los servicios sociales y comunales.

Figura 3.14. Distribución de trabajadores asegurados en comercio y servicios, 2018.

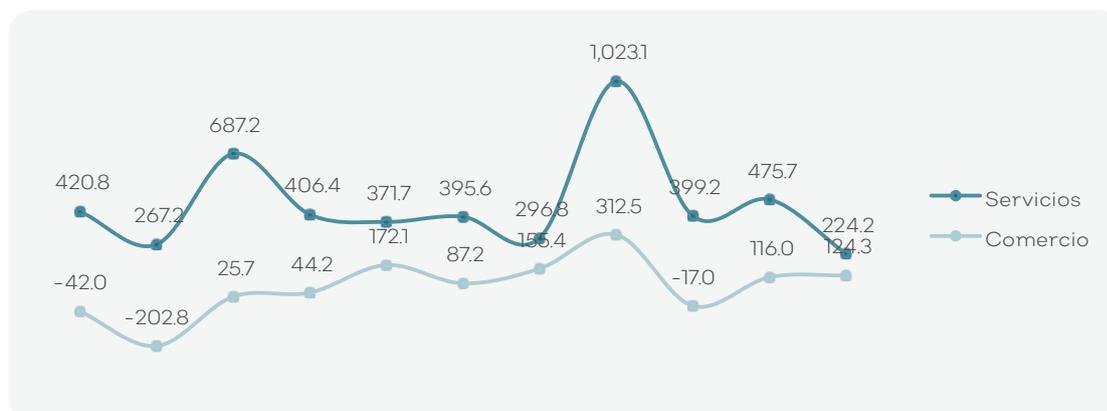


Fuente: elaboración propia con base en información del Instituto Mexicano del Seguro Social.

Inversión extranjera directa

Los sectores comercio y servicios muestran un comportamiento similar en los últimos diez años, pero el sector servicios ha recibido en promedio 72% más inversión extranjera directa que el sector comercial. Ambos muestran un incremento en la captación de inversión en el año 2015, mostrando una desaceleración en los últimos años.

Figura 3.15. Inversión extranjera directa en el comercio y servicios de Jalisco, 2008-2018.



Fuente: elaboración propia con base en información de la Secretaría de Economía. Dato 2018 corresponde al acumulado al tercer trimestre. Valores en millones de dólares.



A tercer trimestre de 2018, Jalisco se posicionó en el cuarto puesto a nivel nacional en captación de inversión extranjera directa en el sector comercial, aportando el 6.3% del total nacional. Por su parte, para el sector servicios se colocó en la octava posición, aportando el 3.5% del nacional.

Tabla 3.21. Principales entidades federativas en inversión extranjera directa en el sector comercial, 2018.

Entidad	Monto (Mdd) 2018	Participación a nivel nacional
Ciudad de México	499.4	25.1%
México	244.5	12.3%
Nuevo León	239.9	12.1%
Jalisco	124.3	6.3%
Coahuila	111.4	5.6%
Querétaro	81.3	4.1%
Veracruz	75.4	3.8%
Guanajuato	65.3	3.3%
Puebla	61.8	3.1%
Chiapas	60.3	3.0%

Fuente: elaboración propia con base en información de la Secretaría de Economía. Dato 2018 corresponde al acumulado al tercer trimestre.

Del mismo modo, al tercer trimestre de 2018, nuestra entidad se colocó en la octava posición a nivel nacional en captación de inversión extranjera directa en el sector servicios, aportando el 3.5% del total nacional.

Tabla 3.22. Principales entidades federativas en inversión extranjera directa en el sector servicios, 2018.

Entidad	Monto (Mdd) 2018	Participación a nivel nacional
Ciudad de México	1,779.4	27.7%
México	693.1	10.8%
Coahuila	431.0	6.7%
Aguascalientes	341.7	5.3%
Baja California Sur	304.4	4.7%
Nuevo León	271.8	4.2%
Guanajuato	228.2	3.6%
Jalisco	224.2	3.5%
San Luis Potosí	208.5	3.2%
Querétaro	202.6	3.2%

Fuente: elaboración propia con base en información de la Secretaría de Economía. Dato 2018 corresponde al acumulado al tercer trimestre.

El subsector dedicado al Comercio al por menor en tiendas de autoservicios y departamentales ha recibido el 35.6% de la inversión extranjera directa al tercer trimestre de 2018 del sector comercial.



Tabla 3.23. Principales subsectores comerciales Jalisco, 2014-2018.

Subsector	2014	2015	2016	2017	2018
Comercio al por menor en tiendas de autoservicio y departamentales	42.5	128.2	25.6	63.9	44.3
Comercio al por mayor de materias primas agropecuarias y forestales,	85.6	5.1	25.1	19.4	26.9
Comercio al por mayor de productos farmacéuticos, de perfumería y línea blanca	-12.1	2.5	4.9	1.7	19.1
Comercio al por mayor de abarrotes, alimentos, bebidas, hielo y tabaco	3.0	-0.5	5.5	1.0	14.2
Comercio al por mayor de maquinaria, equipo y mobiliario	-9.8	156.1	-98.1	16.3	14.1
Otros	46.2	21.0	19.9	13.8	5.7
Total Comercio	155.4	312.5	-17.0	116.0	124.3

Fuente: elaboración propia con base en información de la Secretaría de Economía. Dato 2018 corresponde al acumulado al tercer trimestre. Millones de dólares.

En el sector servicios el principal receptor de inversión extranjera directa, al tercer trimestre de 2018, fue Instituciones de intermediación crediticia y financiera no bursátil con el 39.8%.

Tabla 3.24. Principales subsectores del sector servicios de Jalisco, 2014-2018.

Subsector	2014	2015	2016	2017	2018
Instituciones de intermediación crediticia y financiera no bursátil	214.6	102.2	174.5	117.2	89.4
Servicios de alojamiento temporal	113.1	81.4	64.0	92.4	61.6
Transporte por ferrocarril	20.5	-6.7	18.8	16.5	26.0
Transporte por ductos	66.9	14.9	20.0	103.5	21.9
Servicios inmobiliarios	22.8	11.4	21.2	-2.4	19.4
Otros	-141.1	819.8	100.7	148.5	6.0
Total Servicios	296.8	1,023.1	399.2	475.7	224.2

Fuente: elaboración propia con base en información de la Secretaría de Economía. Dato 2018 corresponde al acumulado al tercer trimestre. Millones de dólares.

Comercio digital

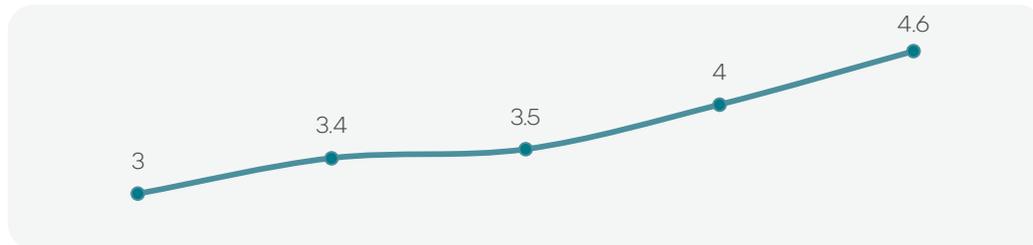
En la actualidad, el comercio digital funge un papel importante dentro de la economía. En los últimos años el comercio digital ha crecido de manera exponencial a nivel mundial, esto debido a la facilidad que otorga para realizar el proceso de compra, venta o intercambio de bienes servicios e información a través de las redes informáticas, mediante el pago ya sea en línea o no. (Inegi, Comercio electrónico, 2019)

El Inegi ha hecho un esfuerzo para poder cuantificar el peso que tienen las transacciones digitales en la economía mexicana, estimando que, en el año



2017, el valor agregado censal bruto del comercio electrónico representó un 4.6% del Producto Interno Bruto nacional.

Figura 3.16. Participación del valor agregado censal bruto del comercio electrónico en el PIB nacional, 2013-2017.



Fuente: elaboración propia con base en información del Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

Durante el año 2017, el 28.2% del comercio electrónico nacional se centró en el comercio al por mayor, el 25.3% en comercio al por menor y el 46.5% en actividades de servicios.

En el estado de Jalisco se cuentan con las condiciones para poder incentivar y potencializar el comercio digital, impulsando la competitividad y la innovación dentro de las empresas de la entidad para generar un impacto en la economía de Jalisco.

Sectores estratégicos

De acuerdo con las actividades económicas, mediante la metodología de iCluster³⁸ en la que trabajaron en conjunto el Instituto Nacional del Emprendedor (INADEM), el Consejo de México y Estados Unidos para el Emprendimiento y la Innovación (MUSEIC) y el Tecnológico de Monterrey, se definieron sectores estratégicos para Jalisco, para el sector comercial se definió como estratégico el Clúster médico, mientras que para el sector servicios fueron Servicios de apoyo a los negocios y Hotelería y turismo. Tomando dichos sectores se calcularon sus respectivos índices de especialización³⁹ con el objetivo de medir la importancia económica de los mismos:

³⁸ Utiliza un algoritmo de agrupación tomando como referencia la investigación realizada por la universidad de Harvard Business School, que evalúa la calidad de los conjuntos alternativos de definiciones de clúster y captura múltiples tipos de enlaces inter-industriales.

³⁹ Permite caracterizar las economías de forma individual de acuerdo con su composición sectorial.
(>1 mayor especialización)



Tabla 3.25. Especialización sectorial de Jalisco, 2017.

Sectores Estratégicos	Empleo (IMSS)	IED	DENUE	Exportaciones
Servicio de apoyo a los negocios	0.88	0.75	0.49	-
Hotelería y turismo	0.86	0.04	0.78	-
Clúster médico	1.16	0.09	0.82	0.32

Fuente: elaboración propia con base en información de IMSS, Secretaría de Economía, Inegi e IIEG.

El sector estratégico de Servicio de apoyo a los negocios es el de mayor especialización en inversión extranjera directa, mientras que el Clúster médico lo es en empleo formal, unidades económicas y exportaciones.

Mejora regulatoria

De acuerdo con el Instituto Mexicano para la Competitividad, Jalisco ocupa el cuarto puesto en el Índice subnacional de mejora regulatoria, en dicho índice, Jalisco está por debajo de entidades como Morelos, Nuevo León y Aguascalientes. (IMCO, 2019)

En lo que respecta a facilidad para hacer negocios, de acuerdo con el estudio presentado el Banco Mundial “Doing Business en México 2016”, que se encarga de medir la calidad y eficiencia de la regulación, Jalisco se posiciona en noveno lugar. Dicho estudio evalúa cuatro componentes: apertura de una empresa, manejo de permisos de construcción, registro de propiedades y cumplimiento de contratos. De los cuatro rubros, el menor avance se registra en lo correspondiente a la facilidad de apertura de empresas, esto se debe a que de acuerdo con la publicación se requieren de 8 trámites y 13.5 días para poder abrir una empresa en la entidad. En ambos casos se registra un retroceso respecto a la medición anterior, en la cual se registró que el requerimiento era de trámites y 12.5 días (Banco Mundial, 2019).

Tabla 3.26. Posición de Jalisco a nivel nacional por factor de *Doing Business* 2014-2016.

Rubro	Ranking 2014	Ranking 2016	Avance
Apertura de una empresa	16	15	1
Manejo de permisos de construcción	29	13	16
Registro de propiedades	27	13	14
Cumplimiento de contratos	15	11	4

Fuente: elaboración propia con base en información del Banco Mundial.



Relación de problemas y potencialidades

Problemáticas:

- Bajo nivel de especialización y estandarización competitiva.
- Centralización del empleo formal en la región Centro.
- Desaceleración en la captación de inversión extranjera directa en el sector servicios.
- Baja productividad en empresas de comercio al por menor.
- Falta de especialización del Sector en las Regiones del Interior del estado.
- Ineficiencia de la regulación de apertura de negocios.

Oportunidades:

- Los sectores Clúster médico, Servicio de apoyo a los negocios y Hotelería y turismo tienen fortaleza en empleo formal.
- Factibilidad de impulsar la actividad del sector terciario a través del comercio digital.
- Capital humano calificado.
- Existe coordinación entre la sociedad, el gobierno y la academia.
- Alto crecimiento del empleo formal del sector comercio.



3.5 Turismo

En México el sector turístico ha permitido desarrollar nuevos puntos geográficos a lo largo y ancho del territorio nacional, logrando que muchas de las regiones del país que tienen los recursos y atractivos turísticos necesarios comiencen a ampliar su infraestructura turística y urbana que les permita crear nuevos y mejores empleos derivados de la actividad turística, esto, con la intención de integrar estrategias de inclusión poblacional que permita contribuir al ingreso familiar.

México ha ido escalando en el ranking de los destinos preferidos de los visitantes internacionales con 41.5 millones de personas ubicándolo en el sitio No. 6 del ranking mundial, favoreciendo no solo a la creación de fuentes de empleo sino también al incremento del PIB nacional derivado de la derrama económica que dejan los visitantes tanto nacionales como internacionales.

Debido a su relevancia el turismo en México y en Jalisco se ha convertido en uno de los principales actores en el comercio tanto propio como extranjero, lo que hace que el crecimiento que se ha generado por ello vaya de la mano con un aumento en los diversos servicios y productos que los destinos tienen que ofrecer para garantizar el interés por visitarlos, motivando que nuestros destinos estén dentro de un mercado competitivo internacional, lo que obliga a buscar nuevas tendencias y mejoras para el sector turístico en general.

En el estado de Jalisco el turismo ha tomado impulso a través de la inversión pública y privada que se ha venido generando a lo largo de los últimos años, lo que exige a buscar nuevas herramientas desde el gobierno que permitan mejorar su crecimiento, detonando las zonas donde la diversidad de atractivos turísticos tanto naturales como culturales permitan la explotación de los mismo de manera sostenible, donde la Secretaría de Turismo del estado coadyuve en la realización de estrategias para su desarrollo integral.

Vinculación a la Agenda 2030: Objetivos de Desarrollo Sostenible
Objetivo 8. Trabajo decente y crecimiento económico.
Objetivo 12. Producción y consumo responsables.



Afluencia turística y derrama económica

El sector turístico en Jalisco está aumentando su relevancia económica y social, tanto de manera directa como indirecta, y esto gracias a que el estado de Jalisco cuenta con una diversidad turística de notable importancia en México, aunado también a que es en Jalisco donde nacen los principales íconos de la mexicanidad que se conoce a nivel mundial como lo son el tequila, el mariachi y la charrería. El turismo representa en la actualidad una importante fuente de generación de empleos en México, y al cuarto trimestre de 2017 representó una población ocupada en el sector turismo que rebasó los 4 millones 95 mil empleos (Datatur, 2018)², así también el incremento de número de visitantes a los diferentes destinos turísticos como Jalisco ha ido en aumento, obteniendo en el 2017 una afluencia turística de 26,623,014, la cual generó una derrama económica de 41,260,870,984 (Secretaría de Turismo, 2017)³ con incremento del 3.04% y 3.94% respectivamente con base en el año 2016, lo que significa que el turismo para el estado de Jalisco representa un sector primordial para el desarrollo económico.

Tabla 3.27. Afluencia Turística Total del estado de Jalisco 2012-2017.

Afluencia total							
Año	2012	2013	2014	2015	2016	2017	% Variación 2016/2017
Nacionales	19,663,839	20,048,516	20,491,064	21,067,703	21,921,250	22,594,697	3.07
Internacionales	3,446,478	3,491,980	3,623,335	3,797,741	3,916,860	4,028,318	2.85
Totales	23,110,317	23,540,496	24,114,399	24,865,444	25,838,110	26,623,014	3.04

Fuente: elaboración propia con base en la Estadísticas del Sector Turístico de la SecturJAL

Tabla 3.28. Derrama Turística Total del estado de Jalisco 2012-2017.

Derrama turística							
Año	2012	2013	2014	2015	2016	2017	% Variación 2016/2017
Nacionales	20,464,295,846	20,808,885,334	21,658,956,895	22,397,969,410	23,839,932,758	24,663,251,981	3.45
Internacionales	12,632,007,669	13,833,015,562	14,571,246,717	15,131,420,590	15,856,387,242	16,597,619,002	4.67
Totales	33,096,303,515	34,641,900,896	36,230,203,612	37,529,390,000	39,696,320,000	41,260,870,984	3.94

² Resultados de la actividad turística en México 2018, "<http://www.datatur.sectur.gob.mx>"

³ Anuario estadístico 2017, Secretaría de Turismo Jalisco.

Fuente: elaboración propia con base en la Estadísticas del Sector Turístico de la SecturJAL.



Resulta de suma importancia lograr comunicar de manera efectiva a nivel nacional e internacional las bondades y ventajas competitivas que ofrece el estado en materia de turismo. En los últimos años se ha acrecentado una percepción negativa sobre el estado la cual no representa la realidad que se vive en el sector pues los índices de ocupación hotelera muestran superávits de forma anual, así como la derrama económica derivada del turismo. Otro reto no menos importante a superar es la disminución de los recursos de promoción provenientes del extinto Consejo de Promoción Turística, además del programa «Pueblos Mágicos». Este reto conlleva desarrollar estrategias para un mejor aprovechamiento de los recursos en materia de promoción destinados a fortalecer el posicionamiento de la marca Jalisco, así como sus diferentes destinos. Desde la secretaría se plantea desarrollar alianzas con estados aledaños para generar un bloque de promoción que dé la cara por el turismo a nivel internacional. También resulta necesario aprovechar al máximo las nuevas posibilidades de la tecnología así como las nuevas estrategias de promoción para promocionar de manera más eficiente nuestros destinos y tesoros turísticos.

Por otro lado, el Área Metropolitana de Guadalajara cuenta con infraestructura y ventajas competitivas que la convierten en una de las mejores opciones a nivel nacional para la atracción de grandes eventos tanto de México como del resto del mundo, se requiere aprovechar nuestros recursos para impulsar el segmento de turismo de negocios, reuniones, eventos y maximizar la derrama económica que provoca el segmento médico en el AMG.

Oferta hotelera

El desarrollo turístico no puede quedar aparte de la oferta hotelera, ya que los hoteles en el estado de Jalisco proporcionan tanto el servicio necesario para los visitantes como una fuente importante de generación de empleos directos e indirectos que ayudan a la economía de cada una de las regiones donde el sector turístico está presente; aunado a ello, los hoteles a través del impuesto sobre hospedaje en el estado, ayuda a que Jalisco genere un presupuesto importante para la promoción turística de cada uno de los destinos turísticos que integran el estado.

El coadyuvar con la iniciativa privada a través de los diferentes apoyos que la propia Secretaría brinda, sobre todo en materia de asesoramiento, conduce a la instalación y desarrollo de nuevas marcas hoteleras que vienen a dar el prestigio y la seguridad de un destino turístico afable, es importante señalar que la oferta hotelera en el estado ha ido creciendo de



forma constante al contar en 2017 con 2,038 establecimientos de hospedaje con un incremento del 10.04% con respecto del año próximo anterior, llegando a ser uno de los estados con mayor número de establecimientos de hospedaje, mismo que disponen 75,422 unidades rentables en todas las categorías, con un porcentaje de ocupación hotelera de 57.96% en promedio anual (Sectorjal 2017).

Tabla 3.29. Establecimientos de hospedaje por estado 2012-2017.

Oferta hotelera / Establecimientos							
Año	2012	2013	2014	2015	2016	2017	% Variación 2016-2017
Jalisco	1618	1605	1617	1684	1852	2038	10.04
Veracruz	1384	1399	1414	1427	1932	1929	-0.16
Oaxaca	1258	1301	1313	1336	1356	1426	5.16
Ciudad de México	1285	1301	1315	1327	1370	1371	0.07
Quintana Roo	913	910	931	941	963	1067	10.8
Chiapas	843	863	869	966	983	1002	1.93
Puebla	552	582	652	745	822	970	18
Guanajuato	648	715	745	839	860	890	3.49
Nayarit	652	654	655	658	661	780	18
Michoacán	664	679	663	686	690	712	3.19

Fuente: elaboración propia con base en el Compendio Estadístico del Turismo en México 2017 DATATUR. www.datatur.sectur.gob.mx.

La selección de Entidades Federativas se hizo con base en los 10 primeros estados con mayor número de establecimientos de hospedaje.

Tabla 3.30. Cuartos de hospedaje disponibles por estado 2012-2017.

Oferta Hotelera / Cuartos disponibles							
Año	2012	2013	2014	2015	2016	2017	% variación 2016-2017
Quintana Roo	85,349	86,588	88,280	90,048	97,606	100,986	3.46
Ciudad de México	72,764	72,514	74,017	74,934	76,307	76,464	0.21
Jalisco	63,300	62,215	63,284	66,079	70,987	75,422	6.25
Veracruz	39,014	40,223	40,935	41,932	49,023	49,607	1.19
Nayarit	27,439	27,920	27,925	29,434	29,650	34,745	17.18
Guerrero	27,647	27,638	30,168	30,506	31,046	31,046	0
Guanajuato	21,185	22,591	23,685	26,409	27,687	29,904	8.01
Oaxaca	25,378	26,169	26,598	27,111	27,818	28,887	3.84
Baja California	20,644	20,133	22,674	28,043	28,043	28,043	0
Tamaulipas	20,176	20,891	20,891	26,818	26,818	26,818	0

La selección de entidades federativas se hizo con base en los 10 primeros estados con mayor número de cuartos de hospedaje.

Fuente: elaboración propia con base en el Compendio Estadístico del Turismo en México 2017 DATATUR. www.datatur.sectur.gob.mx.



Infraestructura de servicios turísticos.

Los recursos son limitados y las necesidades del sector turístico son muy diversas y de gran magnitud, ante esta realidad resulta necesario desarrollar una nueva visión del turismo como un sector estratégico para el desarrollo económico, social y cultural del estado, lograr esto requiere desarrollar proyectos estratégicos integrales para mejorar las condiciones de infraestructura y servicios en los distintos municipios clave.

Para consolidar una visión integradora del turismo como un sector estratégico para el desarrollo económico, social y cultural de las regiones, se requiere involucrar a actores clave de la cuádruple hélice y consensar una agenda de desarrollo en común en destinos clave, diseñar proyectos integrales, hacer uso de esquemas de asociación público-privada, generar alianzas, así como tener una orientación atractiva hacia inversionistas privados con miras a mejorar la calidad de vida de los habitantes e incrementar la satisfacción de los turistas.

La infraestructura en general es la base para el éxito de un destino turístico, lo que permite que el propio destino cuente con las condiciones que permitan a la sociedad la facilidad de desarrollarse y generar una actividad económica importante como lo es el turismo. Uno de los aspectos dentro del sector turístico en el estado y que influye de manera directa en la aceptación de Jalisco como destino de talla nacional e internacional es la cantidad y calidad de los servicios turísticos en la zona, es decir, la infraestructura turística con la que cuenta y la cual incluye el transporte aéreo, marítimo y terrestre, servicios médicos y hospitalarios, red carretera, etc. por lo que se tiene que buscar la manera de interactuar con los sectores involucrados, así como también con la iniciativa privada para que dichos servicios se provean con calidad y calidez, la cual ayuda a que el o los destinos turísticos sean mejor aceptados, ayudándole de manera directa a la afluencia turística y la derrama económica. Jalisco contó en el 2017 con 5,267,484 pasajeros nacionales y 3,325,671 pasajeros internacionales atendidos en sus dos aeropuertos, posicionándolo en 2º lugar con 11.61% del total de pasajeros nacionales en el país y en 3er lugar con el 14.52% del total de pasajeros internacionales. Es importante mencionar que los servicios turísticos son en muchas ocasiones la cara importante de los destinos.

Tabla 3.31. Pasajeros Nacionales 2017 de principales aeropuertos de México.

Pasajeros nacionales 2017		
Estado	Absolutos	%
Ciudad de México	14,450,972	31.86



Pasajeros nacionales 2017		
Estado	Absolutos	%
Jalisco	5,267,484	11.61
Nuevo León	4,301,705	9.48
Quintana Roo	4,186,840	9.23
Total nacional	45,358,625	

Fuente: elaboración propia con base en el Compendio Estadístico del Turismo en México 2017 de DATATUR. Análisis y comparativo con los 4 principales destinos turísticos del país.

Tabla 3.32. Pasajeros Internacionales 2017 de principales aeropuertos de México.

Pasajeros internacionales 2017		
Estado	Absolutos	%
Quintana Roo	7,946,211	34.68
Ciudad de México	7,925,073	34.59
Jalisco	3,325,671	14.52
Nuevo León	593,026	2.59
Total nacional	22,910,928	

Fuente: elaboración propia con base en el Compendio Estadístico del Turismo en México 2017 de DATATUR. Análisis y comparativo con los 4 principales destinos turísticos del país.

Desarrollo turístico regional

El turismo es una actividad multisectorial que involucra a varios de los sectores de desarrollo económico y productivo del estado de Jalisco incluyendo a los sectores público y privado los cuales engloban los bienes y servicios que se ofertan en el estado, de ahí la importancia de desarrollar de manera coordinada y equilibrada a las regiones de Jalisco a que cuenten con los atractivos y actividades turísticas para que dentro del liderazgo de la Secretaría de Turismo de Jalisco se logre el posicionamiento de productos turísticos para ofertar al visitante y con ello garantizar un incremento en la derrama económica de las sociedades al interior del estado.

El turismo puede ser una herramienta que ayude a combatir la pobreza y desigualdad en las regiones del estado lo que permitirá ayudar a las comunidades a identificar y visualizar productos que permitan ofertar para el interés del visitante, logrando de esa manera que Jalisco desarrolle otras regiones potenciales para la explotación de la actividad turística. Tal es el caso de los ocho Pueblos Mágicos que se encuentran en el estado de Jalisco, quienes ofrecen productos turísticos diferenciadores y de calidad, así como las Rutas Turísticas que aparte de ser una opción de oferta y



productos turísticos, tienen el objetivo de coadyuvar con el desarrollo sostenible de cada una de las comunidades involucradas.

Tabla 3.33. Afluencia Turística al interior del estado 2017.

Destino	Afluencia total		
	Nacionales	Extranjeros	Total
Zona Metropolitana de Guadalajara	10,593,889.86	1,973,258.48	12,567,148.34
Puerto Vallarta	2,752,722.13	1,619,584.82	4,372,306.95
Sur de Costalegre	489,456.74	71,097.59	560,554.33
Ribera de Chapala	1,027,952.26	191,721	1,219,673.26
Tequila	235,734.35	34,739.29	270,473.64
Zona de Los Altos	5,480,762	101,795.21	5,582,557.21
Sur del estado	468,284.97	13,812.18	482,097.14
Resto del estado	1,545,894.22	22,309.39	1,568,203.61
Total	22,594,696.53	4,028,317.96	26,623,014.49

Fuente: Anuario Estadístico 2017, Dirección de Estadística, Secretaría de Turismo Jalisco.

Rumbo a un turismo más inteligente

El desarrollo sostenible no es un tema reciente, desde 1972, en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente Humano, celebrada en la ciudad de Estocolmo, Suecia, se manifestó la preocupación por la problemática ambiental global y se vislumbró la idea del desarrollo sostenible.

Con el transcurso de los años, el concepto de sostenibilidad se ha incorporado cada vez más al sector turístico. En 1995, en Lanzarote, España, durante la Conferencia Mundial de Turismo Sostenible, se aborda la necesidad de transitar hacia un modelo de desarrollo que integre factores económicos, sociales, culturales, ecológicos y políticos.

Este encuentro dio como resultado la creación de la Carta del Turismo Sostenible, la cual señala que: «El desarrollo turístico deberá fundamentarse sobre criterios de sostenibilidad, es decir, ha de ser soportable ecológicamente a largo plazo, viable económicamente y equitativo desde una perspectiva ética y social para las comunidades locales» (OMT, pág. 4).

La visión de desarrollo del sector turístico ha ido evolucionando a través de los años, hacia prácticas más equitativas y responsables; hoy en día está emergiendo el concepto de «Turismo Inteligente», el cual contempla al turismo con una visión más amplia e integral, es decir, aunado al modelo de sostenibilidad en el sector, se reúnen también los siguientes ejes: gobernanza, accesibilidad, tecnología e innovación, promoviendo de esta



forma, una visión integradora del destino. Cabe mencionar, que la Organización Mundial de Turismo (OMT) ha expresado en múltiples ocasiones la apuesta que se tiene por transitar hacia un turismo más inteligente, competitivo y responsable.

El estado de Jalisco busca sumarse a esos esfuerzos, al ser referente en la integración de nuevas políticas públicas que abonen a esa responsabilidad y a una mejor gestión dentro del sector, promoviendo a través de ellas, el desarrollar el compromiso de todos los actores del sector turístico con los factores medioambientales, culturales y socioeconómicos de los distintos destinos. La gestión eficiente de los recursos en los destinos turísticos, puede satisfacer de manera armoniosa las necesidades económicas, laborales, sociales y estéticas de sus residentes, así como respetar la integridad cultural, el medio ambiente y la diversidad biológica del territorio. Es prioritario generar políticas, regulaciones y mecanismos que promuevan e incentiven una actividad turística más justa, diversa y respetuosa con el territorio y sus habitantes.

De igual manera, la visión de un turismo más inteligente, está encaminada a aumentar la competitividad de los destinos turísticos, mediante la sinergia con los múltiples actores involucrados, y con un mejor aprovechamiento de los atractivos naturales, culturales, sin dejar de lado el factor social, y manteniendo la concordancia y el equilibrio con la calidad, las experiencias y la satisfacción que se busca brindar a los turistas.

Relación de problemas y potencialidades

Problemas:

- Deficiente proyección de los destinos turísticos de Jalisco al interior y exterior del país
- Deficiente proyección de los destinos turísticos de Jalisco al interior y exterior del país.
- Baja afluencia turística en potenciales destinos del interior del estado, por deficiencia en infraestructura de servicios.
- Disminución de la afluencia y derrama turística en los destinos a causa de la percepción negativa causada por la inseguridad e incremento de ilícitos en el estado.
- Tasas de empleo con bajo crecimiento en el sector turístico..
- Escaso aprovechamiento de recursos naturales y culturales en regiones del interior del Estado con potencial turístico..
- Escaso aprovechamiento de recursos naturales y culturales en regiones del interior del Estado con potencial turístico..



- Insuficientes esfuerzos para la profesionalización de los prestadores de servicios turísticos.
- Estrategias dentro del sector turismo impulsadas por el gobierno federal que han tenido en impacto negativo.

Potencialidades:

- Diversidad de recursos naturales y culturales para la práctica de actividades turísticas.
- Diversificación de servicios turísticos en el estado de Jalisco.
- Liderazgo nacional en infraestructura hotelera ofertada en el estado.
- Destacada conectividad aérea nacional e internacional de los dos principales destinos turísticos en el estado.
- Segmentación del mercado turístico en los diferentes destinos de Jalisco.
- Insuficientes esfuerzos para la profesionalización de los prestadores de servicios turísticos.
- Estrategias dentro del sector turismo impulsadas por el gobierno federal que han tenido en impacto negativo



3.6 Competencias y capacidades del capital humano

La Organización Internacional del Trabajo (OIT), a través de la Agenda Global 2030 para el Desarrollo Sostenible, plantea una serie de objetivos y metas que buscan materializar los derechos humanos en las dimensiones: económica, social y ambiental. De manera particular, dentro de la dimensión económica, se promueve, en el objetivo 8, el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, así como el empleo productivo y el trabajo decente, factores que resultan cruciales para el ejercicio efectivo de los derechos para todos.⁴⁰

En el artículo 123⁴¹ de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se reconoce el derecho humano al trabajo digno y socialmente útil, mismo que se concreta a través de la promoción de la creación de empleos y la organización social de trabajo. Entendiendo por trabajo digno aquel que respeta de forma plena la dignidad humana del trabajador; no existe discriminación por origen étnico o nacional, género, edad, discapacidad, condición social, condiciones de salud, religión, condición migratoria, opiniones, preferencias sexuales o del estado civil; se tiene acceso a la seguridad social y un salario remunerador.

De acuerdo con la OIT, se considera que al crear las condiciones necesarias para que la población que se encuentra en edad de trabajar pueda acceder a empleos de calidad, es decir, cuenten con un trabajo decente; así consigue estimular la economía local, toda vez que se incrementan los ingresos de los individuos y las familias, desarrollando empresas sostenibles que crecen, mejoran sus salarios y, a su vez, las condiciones de trabajo, garantizando los derechos en el trabajo.⁴² Considerando además que el estado en la Legislación reglamentaria del Apartado A del Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, considera al salario cantidad que deberá de recibir en efectivo el trabajador por los servicios prestados en una jornada de trabajo, suficiente para satisfacer las

⁴⁰ SIODS. Agenda 2030. Objetivos de Desarrollo Sostenible. Recuperado el 6 de febrero de 2019, de <http://agenda2030.mx>.

⁴¹ Congreso Constituyente, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917, última reforma de 27 de agosto de 2018, recuperado el 20 de febrero de 2019 de: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_270818.pdf.

⁴² OIT. (2017). El trabajo decente – Crucial para el desarrollo sostenible. Recuperado el 6 de febrero de 2019, de https://www.ilo.org/global/topics/sdg-2030/resources/WCMS_470340/lang--es/index.htm.



necesidades normales de un jefe de familia en el orden material, social, y cultural, y para proveer a la educación obligatoria de los hijos.

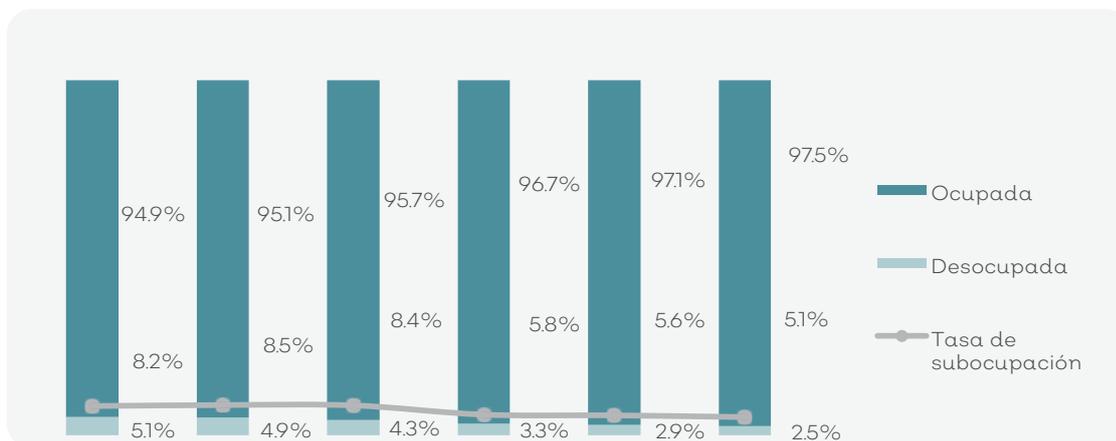
Bajo las anteriores premisas el ejercicio de gobierno, busca que exista una normalidad o congruencia entre lo sustentado por la Constitución, los Tratados Internacionales, Leyes y Reglamentos con la realidad del estado.

Vinculación a la Agenda 2030: Objetivos de Desarrollo Sostenible
Objetivo 8. Trabajo decente y crecimiento económico.
Objetivo 9. Industria, innovación e infraestructura.

Ocupación

Al cuarto trimestre de 2018 Jalisco registró 3,797,311 personas económicamente activas, presentando una tasa de desocupación de 2.5%. Esta tasa es inferior a la tasa de desocupación promedio de los últimos diez años en la entidad que es de 4.4% y a la media nacional la cual se ubicó en 3.3%. La tasa de subocupación, que mide a la población ocupada que tiene la necesidad y disponibilidad de ofertar más tiempo de trabajo de lo que su ocupación actual le permite, se ha disminuido en casi tres puntos porcentuales con respecto al año 2013, además es menor a la registrada a nivel nacional (6.8%).

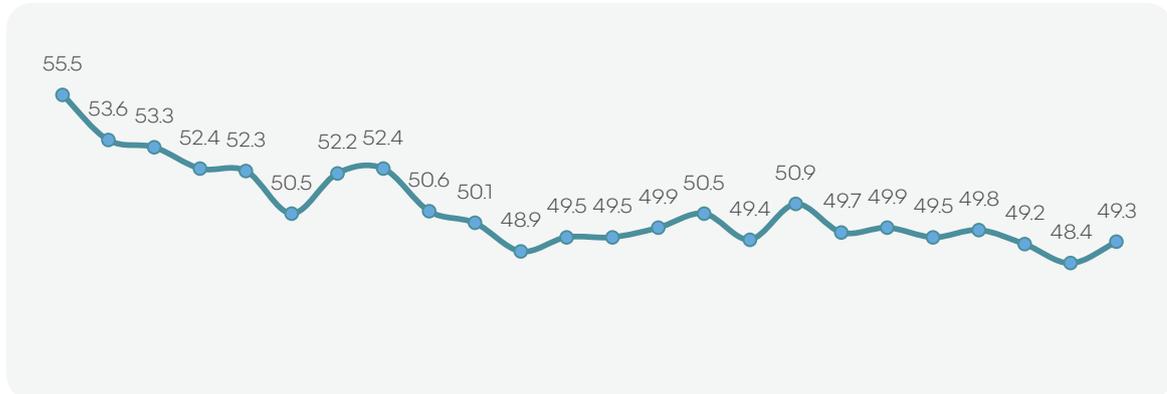
Figura 3.17. Distribución de la Población Económicamente Activa de Jalisco, 2013-2018.



Fuente: Sedeco, con base en información del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi), Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo. Los datos corresponden al cuarto trimestre de cada año.



Figura 3.18. Evolución de la tasa de informalidad de Jalisco, 2013-2018.



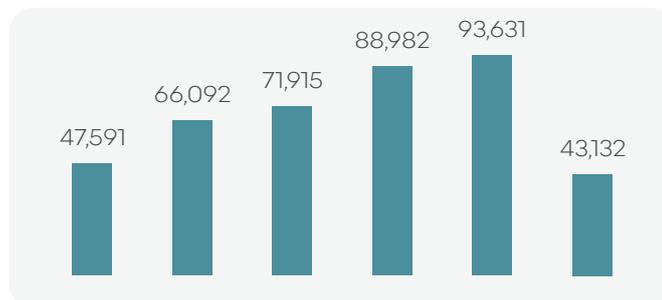
Fuente: Sedeco con base en información del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi), con datos proporcionados por la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo.

En lo que respecta a la Informalidad Laboral, Jalisco registra un nivel de 49.3%, la más baja históricamente para un cuarto trimestre. En este mismo indicador, la entidad presenta niveles de informalidad más bajos que la media nacional, la cual se ubica en 56.6%.

Empleo formal

Los 43,132 nuevos empleos formales generados durante 2018, representan 53.9% menos que los generados durante el año 2017; la generación de empleos anual más baja en los últimos seis años. Los 1,761,000 trabajadores asegurados registrados al mes de diciembre de 2018 representan el 8.8% del nacional, colocándose solo por debajo de la Ciudad de México (17%).

Figura 3.19. Empleos formales generados en Jalisco, 2013 – 2018.



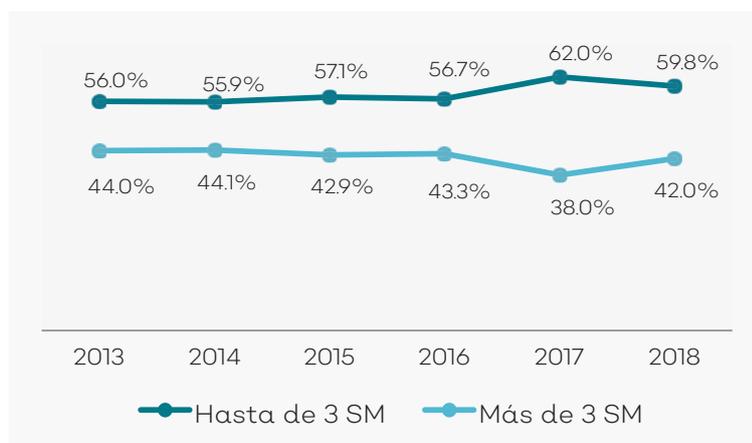
Fuente: Sedeco con base en información del Instituto de Información Estadística y Geográfica del Estado de Jalisco (IIEG), con datos proporcionados por el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS).



La proporción de los trabajadores asegurados permanentes de Jalisco ha ido en descenso, con una reducción de 2.58 puntos porcentuales al pasar de 87.9% durante 2013 a 85.3% en 2018. En los últimos seis años se ha logrado reducir la proporción del empleo formal concentrado en el Área Metropolitana de Guadalajara (AMG) en casi un punto porcentual, pasando de 78.3% en 2013 a 77.6% en 2018, alcanzando una proporción de empleo formal al interior del estado del 22.4%.

Desde el año 2013 la proporción de trabajadores asegurados que gana hasta 3 salarios mínimos ha sido mayor al 50%, siendo el año 2017 en el que rebasa el 60%. En 2018 se ha logrado reducir dicha proporción en más de dos puntos porcentuales, ubicándose en 59.8%.

Figura 3.20. Evolución de la proporción del empleo formal por salario, 2013-2018.



Fuente: Sedeco con base en información del Instituto de Información Estadística y Geográfica del Estado de Jalisco (IIEG), con datos proporcionados por el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS).

Asesoría empresarial

Conforme a los datos reportados por el Inegi⁴³, Jalisco al 2018 contaba con 369,177 unidades económicas, de ahí que es de suma importancia considerar que las relaciones laborales, se sustentan en una ley de carácter general y obligatoria, que obliga al cumplimiento irrestricto de la normatividad nacional e internacional.

Por lo anterior, la necesidad de capacitar a todos los empresarios o patrones a través de acciones afirmativas que tengan como finalidad

⁴³ Inegi. (2019). Directorio Estadístico Nacional de Unidades Económicas 2018, Información para la actualización e incorporación de unidades económicas al DENU. Datos a noviembre de 2018. Recuperado el 25 de febrero de 2019, de <https://www.inegi.org.mx/>.



cumplir con la normatividad nacional e internacional, a efecto de integrar de forma adecuada el expediente del trabajador que garanticen al trabajador la celebración de un contrato de trabajo⁴⁴, el respeto a sus jornadas laborales,⁴⁵ a los días de descanso⁴⁶, al pago de aguinaldo⁴⁷, al reparto de utilidades (cuando corresponda)⁴⁸, al pago de las vacaciones y prima vacacional respectiva⁴⁹.

Aunado a lo anterior, la ley reglamentaria en la materia tiene por objeto conseguir el equilibrio entre los factores de la producción y la justicia social, materializándose esta última en el derecho de los trabajadores a recibir capacitación y adiestramiento en su trabajo⁵⁰, a fin de lograr salud y seguridad⁵¹ en el mismo, sin dejar de mencionar la obligación de la fuente de trabajo de otorgar seguridad social⁵² a todos sus trabajadores.

Es necesario hacer del conocimiento a los empresarios o patrones sobre la prohibición de contrataciones de menores de 15 años⁵³, así como cumplir con la modalidad de contratación necesaria para los menores de edad⁵⁴ y fomentar el respeto a las condiciones y modalidades de la contratación de las mujeres, trabajadoras domésticas y jornaleros⁵⁵.

De lo anterior, en el estado de Jalisco solo algunas empresas o patrones cumplen con las obligaciones antes referidas, a guisa de ejemplo en lo que se refiere a la obligación de inscribir a los trabajadores a instituciones de seguridad social; del espectro total de la población ocupada, que son 2'241,104 trabajadores, tan solo, al mes de enero de 2019, se tiene el registro que 1'778,570 trabajadores están afiliados al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS).⁵⁶

Tabla 3.34. Trabajadores asegurados por regiones de Jalisco, 2013 – 2019.

⁴⁴ Ley Federal del Trabajo, artículos 21, 24, 25, 35, 153-M, 391 fracciones VII y VIII, 1002.

⁴⁵ Ley Federal del Trabajo, artículos 5o. fracción II y III, 58, 59, 60, 61, 62, 994 fracción I.

⁴⁶ Ley Federal del Trabajo, artículos 69 al 74, 994 fracción I.

⁴⁷ Ley Federal del Trabajo, artículos 87 y 1002.

⁴⁸ Ley Federal del Trabajo, artículos 117 al 131, 994 fracción II.

⁴⁹ Ley Federal del Trabajo, artículos 76 al 81.

⁵⁰ Ley Federal del Trabajo, artículos 132 fracción XV, 153-A al 153-E, 153-H al 153-J, 153-M, 153-S al 153-X, 994 fracción IV.

⁵¹ Ley Federal del Trabajo, artículos 137 fracción XVII, 475 bis, 504 fracción I, 994 fracción V.

⁵² Ley Federal del Trabajo, artículos 20, 21, 899-A; Ley del Seguro Social, artículos 11, 12, 15, 27, 28, 38.

⁵³ Ley Federal del Trabajo, artículos 5o. fracción I, 23 primer párrafo, 995 bis.

⁵⁴ Ley Federal del Trabajo, artículos 5o. fracciones IV y XII, 22, 23, 29, 173 al 180, 995 bis.

⁵⁵ Ley Federal del Trabajo, artículos 2o., 56, 132 fracción XXVII, 133 fracción XV, 164, 165, 170, 172.

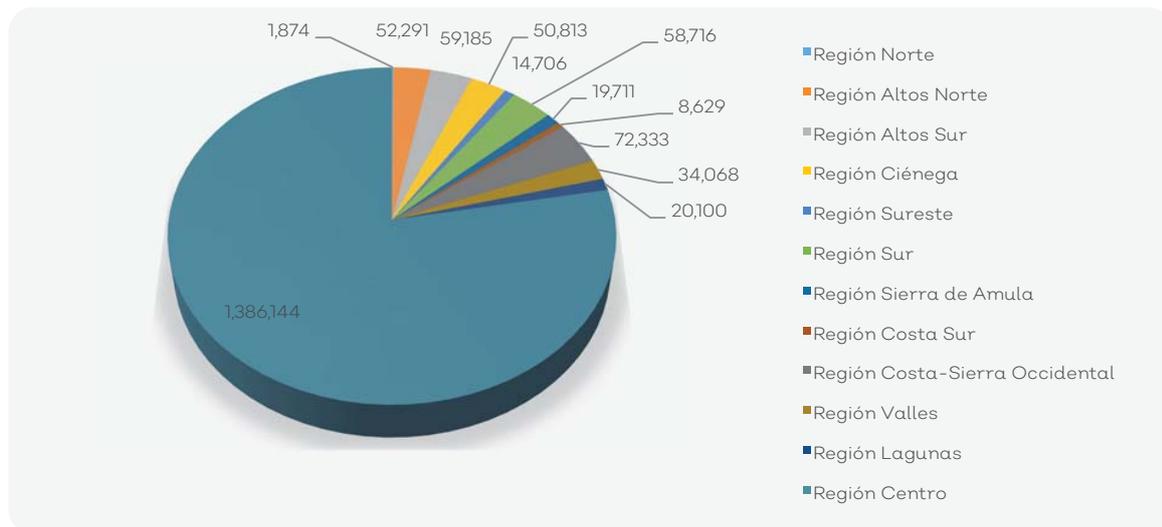
⁵⁶ Gobierno de Jalisco. (2019). Instituto de Información Estadística y Geográfica (IIEG), con base en datos proporcionados por el IMSS. Recuperado el 20 de febrero de 2019, de <https://www.iieg.gob.mx/>.



Región	Dic 2013	Dic 2014	Dic 2015	Dic 2016	Dic 2017	Dic 2018	Ene 2019
Norte	1,659	1,853	1,867	1,988	2,128	1,873	1,874
Altos Norte	38,574	40,357	42,647	44,854	49,975	51,955	52,291
Altos Sur	46,807	49,005	51,844	53,650	55,898	59,179	59,185
Ciénega	37,411	39,066	42,262	47,100	52,202	50,904	50,813
Sureste	9,016	9,628	11,375	12,709	13,007	14,692	14,706
Sur	42,218	45,934	47,097	50,437	53,698	57,586	58,716
Sierra de Amula	15,729	15,787	17,621	19,344	20,518	19,870	19,711
Costa Sur	7,479	7,161	7,604	7,601	7,996	8,452	8,629
Costa-Sierra Occidental	57,136	60,551	63,551	65,030	69,585	69,770	72,333
Valles	28,643	29,721	29,942	31,963	31,838	32,873	34,068
Lagunas	13,970	13,814	14,898	16,005	16,896	19,179	20,100
Centro	1'098,606	1'150,463	1'204,547	1'273,556	1'344,124	1'374,667	1'386,144
Total del estado	1'397,248	1'463,340	1'535,255	1'624,237	1'717,868	1'761,000	1'778,570

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

Figura 3.21. Trabajadores asegurados por regiones de Jalisco, a enero de 2019.



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

Fomento al empleo

El Estado Mexicano, a raíz de la adhesión al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales el 23 de marzo de 1981, tiene la obligación de velar por la realización progresiva del ejercicio del derecho al trabajo, tan rápido como le sea posible, generando políticas públicas,



dirigidas a generar empleo⁵⁷ tales como las acciones de gobierno consistentes en la promoción del empleo, la colocación de trabajadores, la capacitación y el adiestramiento de los mismos, así como el otorgamiento de constancias de habilidades, la vinculación laboral y certificación de competencias de los trabajadores.⁵⁸

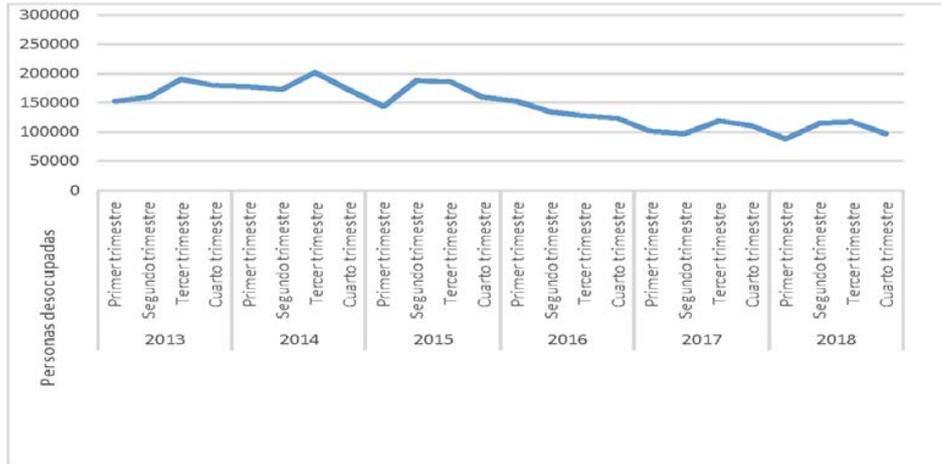
No obstante, pese a los grandes esfuerzos del Gobierno del Estado de Jalisco, relativas a colocar a la población desocupada dentro del mercado laboral, a través de la implementación de acciones de gobierno y de políticas públicas que tengan como finalidad la capacitación para el empleo, certificación de habilidades, así como la ocupación temporal con la intención de que las personas que buscan un empleo estén en condiciones de colocarse en uno, el espectro de desocupación sigue siendo muy elevado, aun cuando ha habido avances importantes; pues, según información proporcionada por el Instituto Nacional de Geografía y Estadística, en nuestra entidad para el primer trimestre de 2013 había 151,692 personas económicamente activas que se encontraban desocupadas, situación que ha venido decreciendo pues datos para el cuarto trimestre de 2018 arrojan una cifra de 96,824 personas desocupadas.

⁵⁷ Ley Federal del Trabajo, artículo 537 fracción I.

⁵⁸ Ley Federal del Trabajo, artículos 537 al 539.



Figura 3.22. Personas desocupadas en el estado de Jalisco 2013 – 2018.

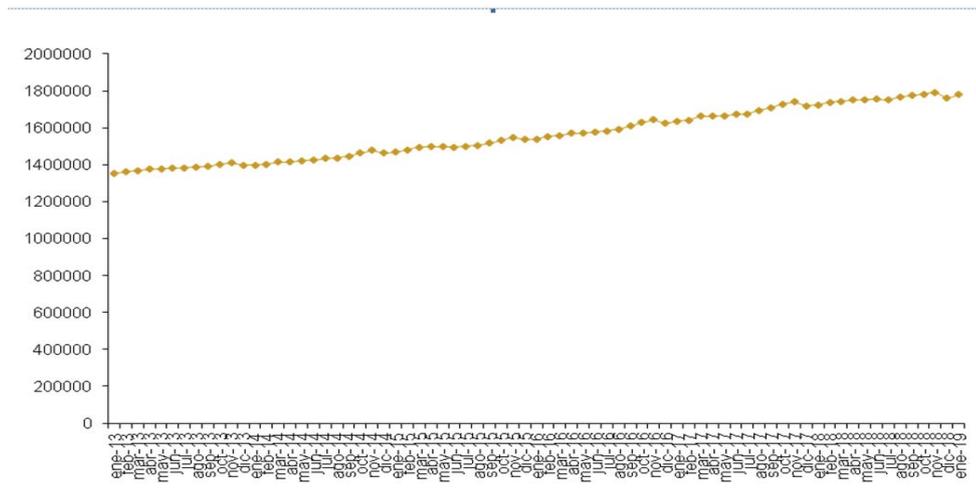


Fuente: STPS con base en información del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi), con datos proporcionados de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo para el cuarto trimestre de cada año de 2013 a 2018.

Así, se advierte la necesidad del Gobierno del Estado de Jalisco, de continuar generando políticas públicas y acciones gubernamentales que fomenten el empleo no solo a través de la inserción de personas desocupadas en el mercado laboral, sino también, estimulando la economía local, toda vez que de esa manera se incrementan los ingresos de los individuos y las familias, desarrollando empresas sostenibles que crecen, mejoran sus salarios y, a su vez, las condiciones de trabajo, garantizando los derechos laborales.



Figura 3.23. Crecimiento del empleo en Jalisco, trabajadores asegurados, 2013-2019.



Fuente: elaboración propia del Instituto de Información Estadística y Geográfica del Estado de Jalisco (IIEG), con datos proporcionados por el IMSS.⁵⁹

Por lo anterior, se advierte la necesidad del Gobierno del Estado de Jalisco, de continuar generando políticas públicas y acciones gubernamentales que fomenten el empleo no solo a través de la inserción de personas desocupadas en el mercado laboral, sino también, estimulando la economía local, toda vez que de esa manera se incrementan los ingresos de los individuos y las familias, desarrollando empresas sostenibles que crecen, mejoran sus salarios y, a su vez, las condiciones de trabajo, garantizando los derechos laborales.

Relación de problemas y potencialidades

Problemas

- Altas tasas de desocupación
- Disminución en la cantidad de nuevos empleos formales generados.
- Jalisco ocupa el cuarto lugar a nivel nacional con población desocupada mayor de 15 años.
- Incumplimiento por parte de los empleadores respecto de los derechos y obligaciones laborales, de salud, higiene y seguridad en el trabajo.
- La generación de empleos formales para el año 2018 decreció en un 53.9% con relación al año 2017.

⁵⁹ Gobierno de Jalisco. (2019). Crecimiento del empleo en Jalisco, 2011-2019 IIEG. Guadalajara: Gobierno de Jalisco. Recuperado el 25 de febrero de 2019, de: <https://www.iieg.gob.mx>.



- La proporción de los trabajadores asegurados permanentes de Jalisco ha ido en descenso, con una disminución de 2.58 puntos porcentuales al pasar de 87.9% durante 2013 a 85.3% en 2018.

Potencialidades

- Capacitación para el empleo a través de Programas Públicos que permitan la inserción de personas desocupadas en el mercado laboral.
- Jornadas de asesoría en materia de derechos y obligaciones laborales, de salud, de higiene y seguridad en el trabajo, orientadas a unidades económicas (Empresas).
- Implementación y puesta en marcha de Jornadas de Talleres de Capacitación orientada a las empresas para potenciar capacidades y habilidades de sus trabajadores.
- En el tema del decrecimiento de la proporcionalidad de trabajadores asegurados en el estado, su viabilidad de solución se vincula con la implementación y puesta en marcha de las Jornadas de Talleres de Capacitación dirigida a los empresarios.
- Lanzar una campaña “anti-coyotaje” para impartir justicia expedita, transparente y confiable.
- Generar un protocolo de inspección para generar certeza jurídica y evitar corrupción.
- Creación de plataforma de vinculación laboral entre empleadores y buscadores de empleo.
- Distintivo Responsabilidad Laboral a empresas que cuenten con buenas prácticas laborales.
- Generar un reconocimiento a centros de trabajo que implementen prácticas laborales que ayuden a la prevención y erradicación del trabajo infantil.



3.7 Ciencia y tecnología

Lograr una educación de calidad en Jalisco incluye la aspiración de contar con un capital humano más desarrollado, que sea la base de una sociedad del conocimiento respaldada en un quehacer científico y desarrollo tecnológico de vanguardia, sustentado en el modelo de la Triple Hélice en donde hay sinergias y estrecha cooperación entre los sectores académico, el productivo y el gobierno.

En este apartado se describe la situación general que guarda el Sistema Estatal de Ciencia y Tecnología en Jalisco, donde se detalla la inversión en ciencia, tecnología e innovación; la productividad científica y tecnológica; las empresas de base científica y tecnológica y la difusión y divulgación de la ciencia y tecnología.

Vinculación a la Agenda 2030: Objetivos de Desarrollo Sostenible
Objetivo 9. Industria, innovación e infraestructura.
Objetivo 17. Alianzas para lograr objetivos.

Inversión en ciencia, tecnología e innovación

La Ciencia, la Tecnología y la Innovación (CTI) son factores clave para acelerar el crecimiento económico, la competitividad internacional, la sustentabilidad y las mejoras en el bienestar de una nación. Existe una relación directa entre los resultados en innovación y desarrollo tecnológico de un país con la inversión y los insumos destinados a estos procesos (INCyTU, 2018).

Los países desarrollados dedican entre 1.5 y 3.8% de su Producto Interno Bruto (PIB) al Gasto en Investigación Científica y Desarrollo Experimental (GIDE). Para México el valor de este indicador ha sido constante durante años. En 2015 el GIDE de México fue de 0.55% del PIB (INCyTU, 2018).

Por otro lado, en México, la contribución del sector empresarial al GIDE en 2015 fue de 21%, mientras que del sector gubernamental fue del 71%. La inversión pública y privada en CTI en el estado de Jalisco ha incrementado en los últimos años. En 2015 Jalisco ocupaba el lugar número 20, mientras que en 2018 se posicionó en el lugar número 18 como se muestra en la Tabla 3.35 (Caiinno, 2019).



Tabla 3.35. Posicionamiento de Jalisco en inversión pública en CTI.

Inversión pública y privada en CTI		
Estado	Posición	
	2015	2018
Ciudad de México	2	1
Morelos	9	2
Querétaro	6	3
.....
Jalisco	20	18

Fuente: elaborado por SICYT con información del Índice Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación del Centro de Análisis para la Investigación en Innovación (Caiinno 2019).

En lo que respecta al gasto público estatal destinado a ciencia y tecnología como porcentaje del presupuesto estatal de Jalisco, en 2017 fue de 0.794%, el cual, se ha incrementado a lo largo de los últimos años, como se muestra en la tabla 3.36 (MIDE-Jalisco, 2019).

Tabla 3.36. Porcentaje del presupuesto estatal de Jalisco para ciencia y tecnología.

Porcentaje del presupuesto estatal de Jalisco para Ciencia y Tecnología	
Año	%
2017	0.79
2016	0.71
2015	0.65
2014	0.33

Fuente: elaborado por SICYT con información del MIDE-Jalisco 2019

Productividad científica y tecnológica

La productividad, es definida como el número de hombres de ciencia que una nación produce (Godin, 2010). En *The Global Innovation Index* (2018) se menciona que cada vez se incrementa el énfasis en la transferencia de los resultados científicos y las invenciones, así como sus aplicaciones a los retos sociales. En este índice de medición, México ocupa el lugar número 56 de un total de 126 países. Uno de los principales indicadores que reflejan la productividad en Ciencia, Tecnología e Innovación (CTI) de un país, son los artículos científicos publicados en revistas internacionales indexadas y las patentes (Ver subtema: Propiedad intelectual orientada a invenciones). De acuerdo con el *Global Innovation Index* 2018, México ocupa la posición 74 en la creación de conocimiento y la posición 86 en la producción de artículos científicos y técnicos a nivel mundial.



Ligado a esto, Conacyt (2019) dentro del Programa Estatal Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación (Peciti) tiene 2 indicadores relacionados con la productividad científica y tecnológica por número de habitantes entre 2014 y 2018 (Tabla 3.37).

Tabla 3.37. Indicadores para fortalecimiento y formación de capital humano de alto nivel en México.

Nombre	2013 (Línea base)	2014	2015	2018 (Meta)
Investigadores por cada 1,000 personas de la Población Económicamente Activa ocupada	0.94	0.94 p/	1.17 p/	1.2
Artículos científicos publicados por cada millón de habitantes	94.4	103 p/	142 p/	115

Fuente: elaborado por SICYT con información del Conacyt 2019

De acuerdo con el IMCO (2016) Jalisco tiene 27.61 investigadores por cada 100 mil habitantes de la población económicamente activa. Y en el periodo 2002-2011 el Foro Consultivo Científico y Tecnológico (2014), reportó que el número de artículos producidos por investigadores fue de 8,956, y el número de citas alcanzó un valor de 29,701.

Jalisco ocupa el segundo lugar a nivel nacional en número de investigadores SNI con 1,778 (5.82% del total nacional – Conacyt 2019) mientras que el primer lugar lo ocupa la Ciudad de México con 8,828 investigadores y el tercer lugar el Estado de México con 1, 654 (Conacyt, 2019).

Producción científica

La producción científica se considera un pilar en la productividad del Sistema Nacional de Investigadores, este apartado considera indicadores como investigadores del SNI, artículos publicados en el ISI (*Institute for Scientific Information*), patentes solicitadas y otorgadas. De acuerdo con el Índice Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación, Jalisco se posicionó en el lugar 12 en 2015, descendiendo al lugar 14 en 2018, como se muestra en la tabla 3.38 (Caiinno, 2019).

Tabla 3.38. Posicionamiento de los estados con mayor producción científica.

Producción científica		
Estado	Posición 2015	Posición 2018
Ciudad de México	1	1
Morelos	2	2
Querétaro	3	3



Producción científica		
Estado	Posición 2015	Posición 2018
.....
Jalisco	12	14

Fuente: elaborado por SICYT con información del Centro de Análisis para la Investigación en Innovación (Caiinno, 2019).

De acuerdo con el posicionamiento de estados con mayor incremento de empresas y producción científica del Índice Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación 2018 de Caiinno, Jalisco escaló de la posición número 13 en 2015, a la posición número 8 en 2018. Esto debido sobre todo a la creciente inversión y producción en CTI, como se muestra en la tabla 3.39.

Tabla 3.39. Posicionamiento de estados con mayor incremento de empresas y producción.

Entidad Federativa	Posición	
	2015	2018
Ciudad de México	1	1
Querétaro	3	2
Nuevo León	2	3
.....
Jalisco	13	8

Fuente: elaborado por SICYT con información del Centro de Análisis para la Investigación en Innovación (Caiinno, 2019).

Empresas científico-tecnológicas

En la actualidad, Jalisco ocupa la posición número 3 a nivel nacional en el desarrollo de empresas innovadoras con objetivos de desarrollo tecnológico; la posición número 18 en emprendimiento y negocio, el cual considera el ecosistema del emprendedor y su relación con CTI; la posición número 27 en infraestructura material e intelectual como clave para el desarrollo del ecosistema de CTI de acuerdo con el Índice Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación como se muestra en la Tabla 3.40 (Caiinno, 2019).



Tabla 3.40. Posicionamiento de Jalisco en empresas innovadoras, emprendimiento y negocios e infraestructura material e intelectual.

Indicadores	Posicionamiento Jalisco	
	2015	2018
Empresas innovadoras	4	3
Emprendimiento y negocios	23	18
Infraestructura material e intelectual	29	27

Fuente: elaborado por SICYT con información del Centro de Análisis para la Investigación en Innovación (Caiinno, 2019).

Según los reportes por Conacyt-Reniecyt en el listado de empresas de Ciencia y Tecnología vigentes hasta el 2017, en Jalisco se encontraban 288 empresas que cuentan con servicios profesionales científicos y técnicos, por lo que Jalisco representa una población empresarial con desarrollo científico tecnológico del 24.8% respecto de la CDMX, quien se posiciona en primer lugar

De las empresas y otras instituciones jaliscienses que están registradas en el Reniecyt, 246 pertenecen a la industria manufacturera, de las cuales hay 49 registros que cuentan con maquinaria y equipo. De la industria manufacturera de papel derivados del petróleo e industria química hay 26 registros y 30 registros de la industria manufacturera alimentaria, tabaco y fabricación de textiles.

Difusión y divulgación de la ciencia y tecnología

El Gobierno del Estado en los últimos dos años, ha tenido una inversión aproximada de 11 millones de pesos, para la atención de la difusión y divulgación de la ciencia y la tecnología, otorgados a través de los diferentes fondos de apoyos que brinda el Consejo Estatal de Ciencia y Tecnología de Jalisco (Coecytjal) y la propia Secretaría de Innovación, Ciencia y Tecnología de Jalisco (SICYT). En el Sistema de Monitoreo de Indicadores del Desarrollo (MIDE Jalisco) se expone el indicador de Proyectos de difusión y divulgación de la ciencia y tecnología, apoyados con una métrica mostrada en la Tabla 3.41.



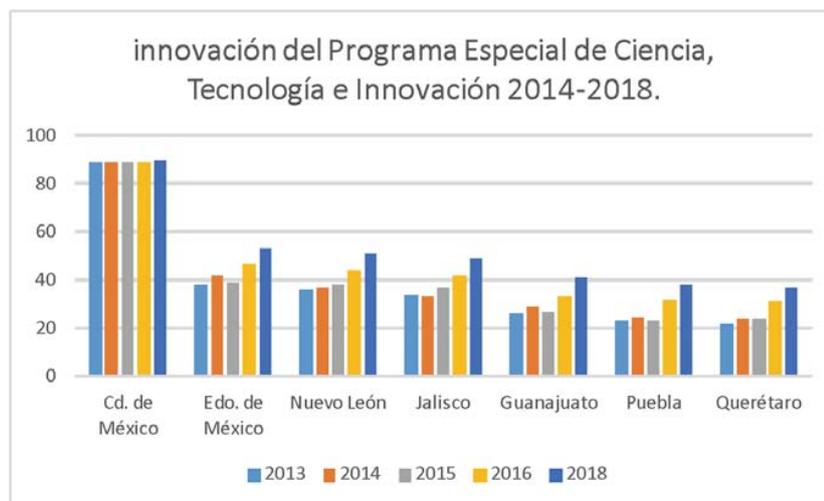
Tabla 3.41. Proyectos de difusión y divulgación de la ciencia y tecnología apoyados.

	2014	2015	2016	2017	2018
Número de proyectos de difusión y divulgación de la ciencia y tecnología apoyados	52	62	57	86	114

Fuente: elaborado por SICYT con datos MIDE Jalisco

En un contexto nacional, el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt) en pro de impulsar el desarrollo de las vocaciones y capacidades de CTI locales para fortalecer el desarrollo regional sustentable e incluyente, genera el índice de capacidades científicas y de innovación por estado, posicionando a Jalisco en el cuarto lugar.

Figura 3.24. Índice de capacidades científicas y de innovación del Programa Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación 2014-2018.



Fuente elaborada con información de Conacyt 2018

Relación de problemas y potencialidades

Problemas

- Insuficiencia de recursos humanos especializados en las áreas estratégicas y en las diferentes regiones del estado.
- Insuficiencia en contenidos de postgrado que aporten a temas de interés de Ciencia y Tecnología.
- Deficiencia de participación privada en ciencia aplicada para solución de problemas vigentes.



- Poca inversión de la industria y gobierno en I+D+i.
- Escaso emprendimiento para el desarrollo científico y tecnológico.
- Incipiente vinculación entre academia e industria.

Potencialidades

- Jalisco ocupa el segundo lugar a nivel nacional en número de investigadores SIN.
- Creciente inversión y producción en CTI.
- Jalisco mejoró su posición nacional respecto a los estados con mayor incremento de empresas y producción científica del Índice Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación 2018 de Caiinno.
- Jalisco ocupa la posición número 3 a nivel nacional en el desarrollo de empresas innovadoras con objetivos de desarrollo tecnológico.
- Campaña anti-coyotaje para impartir justicia expedita, transparente y confiable.
- Protocolo de inspección para generar certeza jurídica y evitar corrupción.
- Creación de plataforma de vinculación laboral entre empleadores y buscadores de empleo.
- Distintivo Responsabilidad Laboral a empresas que cuenten con buenas prácticas laborales.
- Generar un reconocimiento a centros de trabajo que implementen prácticas laborales que ayuden a la prevención y erradicación del trabajo infantil



3.8 Innovación

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) establece que el fomento a la innovación no es un lujo de las economías avanzadas, sino la explicación de por qué esos países son más prósperos. En los casos de los países emergentes, ha sido uno de los componentes esenciales de su desarrollo acelerado (Banco Interamericano de Desarrollo, 2018).

La innovación puede presentarse en múltiples formas y situaciones tales como hacer las cosas de manera más eficiente (un uso más eficaz de los recursos); un producto o proceso nuevo o significativamente mejorado; una nueva práctica de marketing; o un nuevo método organizativo en prácticas comerciales, organización en el lugar de trabajo o relaciones externas (Navarro, Benavente, y Crespi, 2016).

Se visualiza la innovación como un sistema en el que participan distintos agentes del ecosistema productivo del estado (universidades, *startups*, empresas, aceleradoras, entre otros), en el que estos contribuyen a generar, difundir, utilizar, explotar, adaptar e incorporar el conocimiento en los sistemas de producción y la sociedad (Freeman, 1987) (Metcalf, 1995).

En la actualidad, se está trabajando en la creación de un modelo de medición y monitoreo que permita conocer el avance en materia de innovación en las diferentes regiones del estado y que otorgue métricas comparativas en temas como cultura de innovación, innovación sectorial, innovación social, entre otros; tomando como base el estudio “Ecosistemas de Innovación y Emprendimiento en el Desarrollo Regional” (Arechavala, 2018) para conocer de manera cualitativa el panorama actual de Jalisco en dicha materia.

Vinculación a la Agenda 2030: Objetivos de Desarrollo Sostenible
Objetivo 4. Educación de calidad.
Objetivo 9. Industria, innovación e infraestructura.

Cultura de innovación

La innovación considerada como una nueva forma de entender la gestión del conocimiento, requiere el fomento de la capacidad creativa y del aprendizaje, (Nonaka & Taskeushi 1995:5). Si se parte de una concepción de la empresa como un sistema sociotécnico, que se caracteriza por un componente técnico y un factor humano, esta tesis se fundamenta en la fuerza de la cultura: quienes mejores predisposiciones y voluntades tienen,



mejores posibilidades reúnen para llevar a cabo proyectos de innovación. La clave está en cómo el capital humano de la empresa o los habitantes de un país utilicen los recursos que disponen.

Jalisco ha propiciado el desarrollo de innovación con base tecnológica que tenga un impacto positivo en la sociedad y la economía. Se inspira a más personas a crear innovación y emprendimiento tecnológico y social, para que sean capaces de crear nuevos productos y servicios de alto impacto.

En este tenor, es substancial vincular a los actores del ecosistema de innovación a través de programas, foros y espacios que promueven la cultura de innovación, el emprendimiento de alto impacto y el desarrollo tecnológico, empresarial y social. De 2013 a la fecha, el Estado se ha comprometido en crear las condiciones propicias para generar emprendimientos que aporten soluciones a las problemáticas en los sectores socioeconómicos del estado a través de:

- 12 eventos masivos los cuales fueron *Singularity México U Summit*, *Epicentro*, *Campus Party*, *Talent Land* y *Startup Weekend*, con la participación de 189,131 personas.
- 440 talleres y sesiones especializadas con más de 5,700 horas de contenido.
- 1,280 vinculaciones productivas.
- 5,670 proyectos postulados en más de 22 convocatorias, retos y hackatones.

Aún con todo lo anterior es necesario crear un modelo colaborativo academia - industria privada para crear programas de formación e investigación que puedan atender a las necesidades inmediatas de las empresas en temas muy particulares. Así mismo se deben reforzar los programas enfocados a la atracción de talento nacional y extranjero y más relevante que se enfoque en crear oportunidades reales a la diáspora mexicana que tiene conocimientos de otros ecosistemas. Analizar cambios en las regulaciones locales en temas como: cumplimiento de contratos, ley de bancarrota, apertura expedita de negocios y un sistema fiscal propenso a fomentar atracción de inversión y emprendimientos; así como realizar un análisis del rol, funcionamiento e impacto de la inversión pública en el mercado local de capital de riesgo.

Competencias y capacidades de innovación

Las actividades económicas del estado de Jalisco son muy diversas, destacando de manera regional la agricultura, la ganadería, los lácteos, las *berries* y bebidas derivadas, el tequila, entre otras. Mientras que en el área



metropolitana de Guadalajara sobresalen la electrónica, las TIC, la industria metalmecánica, la industria manufacturera y en general la ciencia y tecnología; lo que propicia que Jalisco sea una de las principales regiones innovadoras a nivel Latinoamérica.

Asimismo, las regiones del estado también cuentan con un alto potencial de innovación, aportando talento desde la academia, centros de investigación y la fuerza laboral, que a diario trabaja en la mejora de sus procesos y resolución de problemáticas para potencializar su productividad.

Existe una alta heterogeneidad y perfiles de los actores regionales que aunque se manifiesta voluntad por parte de los mismos, faltan acciones para detonar el desarrollo de capacidades específicas en innovación y tecnología de acuerdo con el vocacionamiento de cada sector.

El emprendimiento tradicional prevalece debido a la poca relación, visibilidad y centralización de los recursos, la falta de capacidades de innovación y tecnología, así como por la escasez de organizaciones de enlace (instituciones de educación superior, centros públicos de investigación, aceleradoras e incubadoras) que desarrollen las capacidades en los sectores productivos.

Por ello, el gobierno estatal busca favorecer la investigación científica, el desarrollo tecnológico y la innovación, y así escalar la posición de Jalisco dentro del Índice de Competitividad Estatal, mismo que en la actualidad se encuentra en el 6° lugar. Dentro de este estudio se encuentran diversos subíndices tal como el innovación de los sectores económicos donde se ocupaba la posición 12° y en el subíndice de economía estable se ocupaba la posición 10°(IMCO, 2018).

Innovación para retos sociales

La innovación social ofrece nuevas alternativas para atender problemas sociales persistentes y a menudo sistémicos en apoyo del progreso social.

El Centro de Innovación Social de la Escuela de Negocios de Stanford define a la innovación social como “una solución novedosa a un problema social, la cual es más efectiva, eficiente, sustentable o justa que las soluciones actuales y cuyo valor creado se acumula sobre todo en la sociedad en su conjunto más que en los particulares” (Phills, Deiglmeier y Miller, 2012).

Un factor importante para favorecer la innovación social es la colaboración de instituciones de diversos sectores socioeconómicos, trabajando y funcionando como un ecosistema de innovación, entendiendo



este término como “comunidades basadas en territorios conformadas por actores interactivos que participan en la producción de la innovación y apoyan los procesos de innovación, junto con la infraestructura y el entorno propicio que les permite crear, adoptar y difundir soluciones a los desafíos locales” (Hoffecker, E., 2018).

Con base en lo anterior, se ha identificado la importancia de generar un sistema de medición de impacto a partir de indicadores comunes que monitoreen y evalúen el avance del ecosistema de innovación de Jalisco, para diseñar mejores programas y políticas públicas, generar datos e información contundente y elaborar reportes colaborativos que propicien acciones de transformación digital económica y social.

Innovación empresarial y vinculación

La innovación empresarial en vinculación con las instituciones de educación superior y centros de investigación, es clave para el desarrollo de empresas competitivas, la eficiencia en los procesos de producción y comercialización necesaria para el desarrollo de las regiones, las cuales muestran rezago en investigación, desarrollo, innovación y en implementación de tecnologías que logre una mayor productividad y genere nuevos métodos para mejorar procesos productivos y administrativos.

Como se refiere (Arechavala, 2018), en el estudio de ecosistemas de innovación y emprendimiento el panorama actual en Jalisco es el siguiente: 1) Alta heterogeneidad en el perfil y nivel de desarrollo de las regiones y sectores; 2) Escasez de programas de acción claros para detonar el desarrollo en cada región o sector; 3) En las regiones, el desarrollo económico tiende a estar concentrado en una proporción pequeña de sus municipios; y 4) Papeles poco diferenciados de los actores (instituciones de educación superior y centros de investigación).

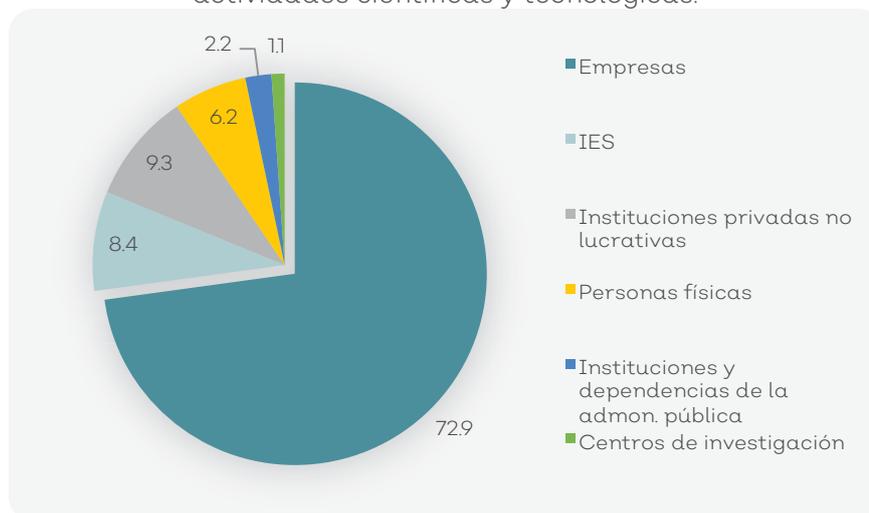
Según el análisis sobre la existencia de clústeres estatales de innovación tecnológica en México, elaborado por la Red Internacional de Investigadores 2014 en Competitividad, Jalisco se encuentra en un estado regular en capacidades de innovación y acervo de recursos humanos y con ligero déficit en capacidades tecnológicas de infraestructura, donde hasta el 2014 el PIB era de \$108.95 per cápita, ligeramente inferior a la media nacional (\$130.07).

Por otra parte, los fondos concurrentes a la inversión estatal en Ciencia, Tecnología e Innovación aplicados a los proyectos y actividades de



investigación, desarrollo tecnológico e innovación apoyados en Jalisco reportados hasta finales de 2018 fue de 545.42 MDP (MIDE, 2019).⁶⁰

Figura 3.25. Clasificación de personas de los diferentes sectores que realizan actividades científicas y tecnológicas.



Fuente: elaborado por SICyT con información de IIEGJ- Reniecyt- Conacyt 2018. Se presentan los datos a manera de porcentajes con una base de 6,889 registros en Jalisco⁶¹

Emprendimiento de alto contenido tecnológico.

Jalisco cuenta con los elementos principales necesarios para convertirse en el principal centro de emprendimiento de ciencia y tecnología de alto impacto en América Latina y en un referente internacional a la par de otros similares en el mercado de capital privado. En la entidad se han consolidado grupos de inversión como *Guadalajara Angel Investors Network* en alianza con el Fondo de capital semilla *Alta Ventures*, el Fondo de capital semilla *Angel Ventures*, entre otros fondos que han invertido cerca de 120 millones de dólares en alrededor de 300 startups en la región.

Sin embargo; el panorama actual del emprendimiento científico y tecnológico muestra carencia de programas regionales estratégicos de innovación y emprendimiento que propicien la formación de profesionistas, especialistas e investigadores capaces de crear, e innovar y aplicar nuevos conocimientos, de tal forma que se traduzcan en beneficio colectivo de la población. (Comisión Europea, 2013). Las principales barreras detectadas son:

⁶⁰ <https://seplan.app.jalisco.gob.mx/mide/panelCiudadano/detalleIndicador/1178>.

⁶¹ <https://www.conacyt.gob.mx/index.php/estadisticas>.



1. El 80% de los emprendimientos tienen una vida de 2.5 años, si bien estos emprendedores que fracasan se quedan con un conocimiento y experiencia previa, se necesita superar esa curva de aprendizaje para que las *startups* prevalezcan más años.
2. Generar mayor valor en productos y servicios; hoy en día, muchas *startups* compiten entre sí y están en sectores tradicionales.
3. Financiamiento: así como existe una industria 4.0, se necesitan instrumentos financieros dirigidos a nuevas tecnologías. (Xóchitl Austria, 2017).

Innovación enfocada en los sectores económicos estratégicos

De acuerdo con la Agenda de Innovación del estado de Jalisco los principales sectores económicos estratégicos son el ramo agropecuario e industria alimentaria; salud e industria farmacéutica; TIC e industria creativa y biotecnología. Estos sectores fueron seleccionados mediante una evaluación que considera 18 criterios de priorización entre los que se encuentran aspectos socioeconómicos, científico-tecnológicos y de mercado (SICyT, 2015).

Cabe mencionar que se han definido diferentes vertientes y posibles rutas de acción para cada uno de los sectores mencionados antes. Para el sector Agroalimenticio se han definido los siguientes nichos: alimentos orgánicos, productos tradicionales del estado, desarrollo de moras y bayas, diversificación de derivados de frutos tropicales, alimentos funcionales, tecnificación del campo e inocuidad y seguridad alimentaria. En el sector de las TIC e industrias creativas los nichos son: *Big Data*, *Cloud Computing*, *Internet of Things*, desarrollo de la industria local, animación digital y *gaming*. En el sector de Salud e industria farmacéutica los nichos seleccionados fueron: Oncología, farmacéutica, medicina regenerativa y enfermedades crónico degenerativas, *High Tech for Healthcare*, nutrigenómica y nutrigenética.

Entre los avances para estos sectores se encuentran:

Agroalimentos:

- Creación de la comunidad Inncampo.
- Crecimiento de la industria de las moras y bayas en la Ribera de Chapala.

TIC e Industria Creativa:

- Creación del Centro de Internet de las Cosas (CIIoT).



- Programas de formación otorgados por Laboratoria, Codellege, *Wizeline Academy*, *Generation*, *Codeando México*, entre otros.
- Creación de la ingeniería en videojuegos dentro de la Universidad de Guadalajara.

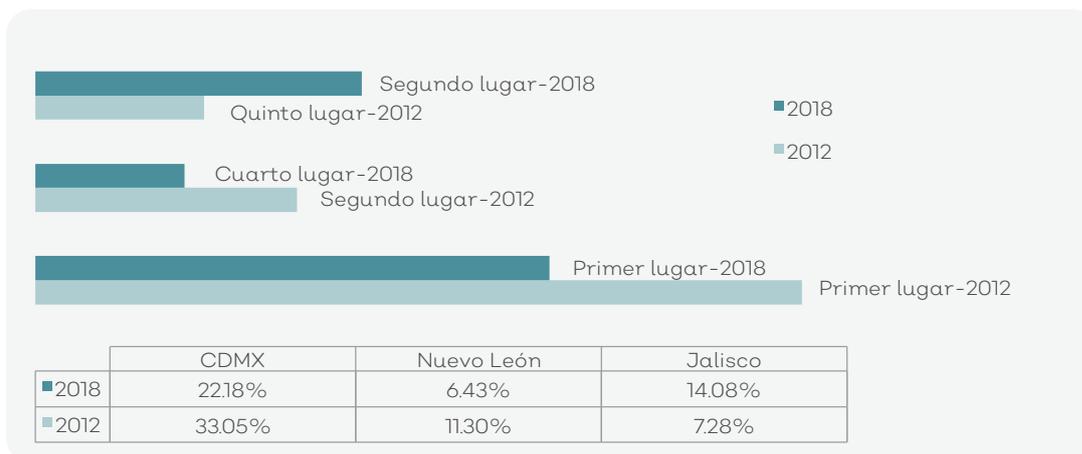
Salud e Industria Farmacéutica:

- Tejidos en impresión 3D en los laboratorios de la empresa *inMateriis*.
- Creación de la comunidad *Hacking Health* en Guadalajara.
- Adopción de la nutrición molecular en diversos centros universitarios.

Propiedad intelectual orientada a invenciones

Después de Ciudad de México, Jalisco aporta el mayor número de solicitudes nacionales de invenciones globales⁶² ingresadas al Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial. Asimismo el estado ocupa el segundo lugar nacional en solicitudes de patentes y modelos de utilidad, reflejando un crecimiento de alrededor de 25%, durante el periodo comprendido entre 2013 y 2018⁶³. Jalisco ha mantenido este segundo lugar⁶⁴ nacional durante tres años consecutivos con un incremento sostenido. Es decir, desde 2012 el estado ha subido tres sitios en el ranking, cambiando de manera eficaz los liderazgos a nivel nacional.

Figura 3.26. Cambio de posiciones en el ranking nacional periodo 2012-2017.



Fuente: elaborado por SICyT con base en información del IMPI⁶⁵.

⁶² El concepto invenciones incluye a las patentes, modelos de utilidad y diseños industriales.

⁶³ Información para este subtema se basa en los Documentos IMPI en Cifras 2018 por el Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial publicado el 18 de septiembre de 2018.

⁶⁴ Patentes y modelos de utilidad.

⁶⁵ <https://www.gob.mx/impi/documentos/instituto-mexicano-de-la-propiedad-industrial-en-cifras-impi-en-cifras>.



Jalisco alcanzó en 2018: 27 patentes por millón de habitantes. La aportación de Jalisco se duplicó en el periodo 2012 - 2018.⁶⁶

Tabla 3.42. Crecimiento solicitudes patentes nacionales de residentes jaliscienses 2012-2018.

Año	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Número absolutos	94	107	115	118	152	194	219

Fuente: elaborado por SICyT con base en información del IMPI.

De acuerdo con el índice de competitividad estatal del Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO), el subíndice de Innovación se conforma de 5 ejes⁶⁷ o indicadores donde uno de ellos es Patentes por cada 100 mil habitantes por población económicamente activa (PEA), donde Jalisco pasó de generar el valor de 2.69 a 6.20 (periodo 2012-2018)⁶⁸.

Tabla 3.43. Solicitudes de patentes nacionales de residentes jaliscienses por PEA.

Año	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Valor	2.69	3.06	3.29	3.40	4.14	5.4	6.20

Fuente: elaborado por SICyT con base en información del IMCO⁶⁹.

Durante el periodo de 2014 a 2018, Jalisco generó mayor número de invenciones en los sectores: a) salud, b) alimenticio, c) farmacéutico y transformación, d) construcción, e) mueblero y textil, f) agrícola y ambiental, g) manufactura y dispositivos, h) automotriz i) informática y sistemas virtuales (Coecytjal, 2018).⁷⁰

⁶⁶ Solo solicitudes nacionales de residentes Jaliscienses.

⁶⁷ Complejidad económica en sectores de innovación, Productividad total de los factores, Investigadores (Investigadores por cada 100 mil de la población económicamente activa), Patentes (Patentes solicitadas por cada 100 mil de la población económicamente activa) y Empresas e instituciones científicas y tecnológicas (Empresas e instituciones científicas y tecnológicas por cada 100 mil de la población económicamente activa) <http://imco.org.mx/indices/el-estado-los-estados-y-la-gente/resultados/entidad/14-jalisco>.

⁶⁸ Es importante señalar que el índice de competitividad estatal 2018 de IMCO, refiere hasta el valor de 2016 que es 4.14. <http://imco.org.mx/indices/el-estado-los-estados-y-la-gente/resultados/entidad/14-jalisco>.

⁶⁹ El cálculo de 2017 y 2018 se hizo con base en los resultados de Jalisco reportados por el IMPI en su documento IMPI en cifras. www.gob.mx/impi/documentos/instituto-mexicano-de-la-propiedad-industrial-en-cifras-imp-i-en-cifras.

⁷⁰ Información basada en solicitudes de apoyo a COECYTJAL del Programa de Fomento a la Propiedad Intelectual (orientado a invenciones PROPIN) periodo 2014 a 2018 hasta el primer corte PROPIN 2018.



Las políticas públicas traducidas en programas y estrategias son esenciales en la materia; que derivan en acompañamiento técnico – legal con personal altamente especializado, seguimiento de los proyectos hasta su ingreso para su protección, la capacitación y asesorías focalizada y la mejora regulatoria en materia en instituciones dedicadas a investigación y desarrollo son fundamentales para mantener el crecimiento. Sin embargo, además de lo anterior, se requiere para no reducirse por los recortes presupuestales nacionales impulsar más el vocacionamiento científico – tecnológico e incrementar la inversión en I+D+I para la generación de más invenciones y la diversificación de las mismas en áreas como Biotecnología, Farmacéutica y Agroindustria.

Relación de problemas y potencialidades

Problemas

- Entorno desfavorable para la creación de valor a partir de la experimentación.
- Deficiente marco regulatorio para fomentar la cultura de innovación.
- Deficiente vinculación entre agentes del ecosistema de innovación local.
- Falta de proyectos para el impulso económico y social.
- Falta de eslabones de las cadenas productivas para generación de valor.
- Desconocimiento de la comunidad estudiantil y académica para el desarrollo de proyectos.
- Desvinculación entre los actores del ecosistema de innovación y la industria.

Potencialidades

- Vinculación de los actores del ecosistema de innovación.
- Implementación de programas, foros y espacios que promueven la cultura de innovación, el emprendimiento de alto impacto y el desarrollo tecnológico, empresarial y social.
- Alta heterogeneidad y perfiles de los actores regionales, que se manifiesta en voluntad por parte de los mismos para detonar el desarrollo de capacidades en innovación y tecnología de acuerdo con su vocación.
- Después de Ciudad de México, Jalisco aporta el mayor número de solicitudes nacionales de invenciones globales.
- Creación del Centro de Internet de las Cosas (CIIoT).



3.9 Financiamiento para el desarrollo

El emprendimiento y el financiamiento son conceptos relacionados de forma directa con la actividad económica de una región o de un sector particular. Las empresas son el punto en el cual estos conceptos se relacionan para generar valor económico y distribuirlo. Con base en este razonamiento, son las empresas las que generan el crecimiento económico al convertir su ahorro (utilidades) y el financiamiento disponible, en inversión productiva.

Vinculación a la Agenda 2030: Objetivos de Desarrollo Sostenible
Objetivo 8. Trabajo decente y crecimiento económico.
Objetivo 9. Industria, innovación e infraestructura.

Las políticas públicas enfocadas en el desarrollo económico deben entonces dirigirse a resolver la problemática a la que se enfrentan los emprendedores de las micro, pequeñas y medianas empresas (Mipymes) para lograr que estas sean productivas, competitivas, para que tengan utilidades y sean rentables. Esta problemática tiene que ver con la capacidad de gestión del propio emprendedor y con la disponibilidad de financiamiento adecuado para cada tipo de empresa, en función de la etapa del ciclo de vida en la que se encuentre.

El desarrollo de competencias para el emprendimiento y el financiamiento son los detonantes para que existan mejores empresas y mejores empleos, generando con esto crecimiento y desarrollo económico.

Desde esta perspectiva es importante analizar los retos que implican la creación, desarrollo, permanencia y financiamiento de las empresas, sobre todo el caso de las Mipymes, pues estas constituyen el mayor porcentaje de las empresas existentes.

Tabla 3.44. Empresas en Jalisco, Ciudad de México y Estado de México por tamaño y posición nacional.

Tamaño de empresa	Empresas			Participación			Posición		
	Cd. México	Jal.	Edo. Mex.	Cd. México	Jal.	Edo. Mex.	Cd. México	Jal.	Edo. Mex.
Micro empresas	77,188	48,164	48,276	12.35%	7.70%	7.72%	1	5	4
Pequeñas empresas	8,807	6,167	3,169	19.10%	13.37%	6.87%	1	2	3
Medianas Empresas	1,281	1,128	786	13.34%	11.75%	8.19%	1	2	4



Tamaño de empresa	Empresas			Participación			Posición		
	Cd. México	Jal.	Edo. Mex.	Cd. México	Jal.	Edo. Mex.	Cd. México	Jal.	Edo. Mex.
Grandes Empresas	510	382	270	12.61%	9.44%	6.67%	1	3	4
Total de empresas	87,786	55,841	52,501	12.82%	8.15%	7.66%	1	2	5

Nota: Las cifras reportadas corresponden al día 10 de julio de 2018, según la fuente de información.

Fuente: elaboración propia con base en información del Instituto de Información Estadística y Geográfica del Estado de Jalisco (IIEG), con datos proporcionados por el Sistema de Información Empresarial Mexicano (SIEM). Julio 2018.

Los emprendedores y las Mipymes se agrupan y se vinculan de manera comunal, regional o sectorial en el estado, conformando ecosistemas económicos definidos con claridad; cada uno de estos ecosistemas presenta una problemática que tiene que ver con el perfil de estas Mipymes, con la capacidad de gestión del emprendedor y con la disponibilidad de financiamiento.

Competencias para el emprendimiento

En un ecosistema de emprendimiento confluyen actores de distintos tipos que tienen un objetivo común: emprender. Las relaciones que desarrollan entre ellos generan una serie de modelos que transforman los negocios tradicionales, la manera de invertir, obtener utilidades y formar patrimonio productivo, para con ello generar crecimiento económico.

El desarrollo de los recursos humanos de las Mipymes es indispensable para el fortalecimiento de su competitividad; en este sentido, es necesario acompañarlas con asesoría empresarial, asistencia técnica y mentoría, para lograr que estas sean productivas, competitivas, para que tengan utilidades y sean rentables.

La falta de una cultura financiera genera que los emprendedores realicen proyecciones equivocadas que pueden desencadenar una mala toma de decisiones, tendiendo como consecuencia desde el estancamiento del negocio hasta el cierre del mismo por la falta de una visión estratégica que asegure su predictibilidad y sustentabilidad en el tiempo. En Jalisco el 64% de las Mipymes muere durante los 5 primeros años de vida, y a los 20 años, solo sobreviven el 15% de estas (Inegi, 2016).

La capacitación, entonces es una herramienta esencial para que las Mipymes sean competitivas y cumplan con su función económica y social.



El reto es dar continuidad al crecimiento económico incentivando la creación de nuevas empresas; por lo tanto, es importante que los emprendedores y empresarios desarrollen las capacidades necesarias para gestionar proyectos de inversión y expansión, que aseguren la estabilidad, la sobrevivencia y el desarrollo de los negocios.

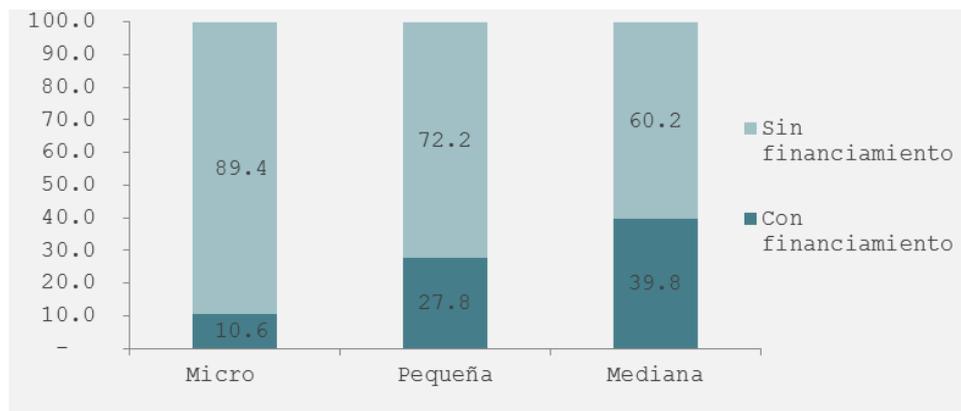
Financiamiento a micro, pequeñas y medianas empresas

Las micro, pequeñas y medianas empresas (Mipymes) son un componente fundamental del tejido empresarial del estado por su participación en el número total de empresas, por su capacidad de operación y creación de empleos.

Los principales problemas a los que se enfrentan las Mipymes en Jalisco son: el perfil del emprendedor, la capacidad de gestión y la disponibilidad de financiamiento.

El financiamiento disponible no es suficiente para lograr mantener a flote a una mayor proporción de Mipymes. La banca de desarrollo tiene una capacidad de participación baja en el financiamiento en el estado, y la banca comercial queda fuera del alcance de la mayor parte de las Mipymes por sus criterios de aceptación.

Figura 3.27. Distribución del número de empresas según acceso a financiamiento por tamaño de empresa, a nivel nacional, 2014.



Fuente: Inegi, Encuesta Nacional sobre Productividad y Competitividad de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (Enaproce) 2015.

Según la Encuesta Nacional de Financiamiento de las Empresas (Enafin, 2015), al menos el 80% de las razones por las que las empresas nunca han realizado una solicitud de crédito son comunes tanto en las empresas ubicadas en el rango de 50,000 a 499,999, y en el de 500,000 y más



habitantes, los principales motivos son que estas no lo necesitan ya que son autosuficientes, la falta de interés y consideran que los créditos son muy caros. En Jalisco los municipios que se encuentran en el rango de 50,000 a 499,999 habitantes según las proyecciones de población del (IEEG, Proyecciones de población en localidades seleccionadas, 2010-2030, 2015) son los siguientes municipios Puerto Vallarta, Lagos de Moreno, El Salto, Tepatitlán de Morelos, Zapotlán el Grande, Ocotlán, Arandas, Tala, San Juan de los Lagos, Zapotlanejo, La Barca, Atotonilco el Alto, Autlán de Navarro, Ameca, Encarnación de Díaz, Ixtlahuacán de los Membrillos, Chapala y Poncitlán. Y dentro del rango de 500,000 y más habitantes se encuentran Guadalajara, Zapopan, Tlaquepaque, Tlajomulco de Zúñiga y Tonalá, ambos rangos representan el 79% del total de la población del estado de Jalisco. Por lo cual es importante acercar y difundir las diferentes fuentes de financiamiento existentes.

En Jalisco los sectores que más acceso al financiamiento tuvieron, según la Encuesta Nacional sobre Productividad y Competitividad de las Micro, Pequeñas y Medianas empresas (Enaproce, Encuesta Nacional sobre Productividad y Competitividad de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas, 2015) con más del 70%, son alimentos, bebida, tabaco y confitería, productos de madera, equipo de transporte excepto ferroviario, industria textil y servicios turísticos, por lo tanto es importante incrementar el apoyo en materia de financiamiento a los demás sectores del estado.

Financiamiento microempresas

El 61.3% (IEEG, 2017) de la población en Jalisco es económicamente activa; sin embargo, una gran parte de la población vive en una situación de alta vulnerabilidad y exclusión económica, desarrollando actividades económicas informales que tienen que ver con el auto-empleo, sin acceso al financiamiento y con muy baja capacidad de ahorro, inversión y formación de patrimonio; esto genera un impacto negativo en la ocupación, en la integración familiar y en la cohesión social.

En Jalisco el 86% (IEEG, 2018) de las empresas son microempresas y son muchos los riesgos que estas enfrentan para sobrevivir, entre los más importantes se encuentran la falta de una gestión adecuada, la ausencia de programas de desarrollo empresarial y el limitado acceso al financiamiento. La falta de acceso al financiamiento constituye uno de los mayores obstáculos a los que se enfrenta un microempresario para financiar su actividad. Para el desarrollo de cualquier unidad productiva el financiamiento resulta indispensable; sin el mismo, todo intento de



crecimiento es imposible, esta falta de financiamiento afecta el crecimiento de las microempresas con el 22.7% (Enaproce, 2015).

Las razones principales por las que las microempresas no obtienen financiamiento son que el 25.2% no cuentan con colateral, garantía o aval; el 20.7% no pueden comprobar sus ingresos; el 13.9% cuenta con mal historial crediticio; y el 13.7% no cuenta con historial crediticio, entre otras (Enaproce, 2015).

La importancia de las microempresas radica en el hecho de que estas constituyen una fuente importante de alternativas de empleo y de autogestión, Jalisco ocupa el quinto lugar a nivel nacional en cuanto al número de microempresas registradas.

Financiamiento pequeñas y medianas empresas

La brecha de financiamiento es más grande si se comparan las pequeñas y medianas empresas (Pymes) con respecto a las grandes, ya que las Pymes deben enfrentar una serie de problemas que obstaculizan su crecimiento, desarrollo y consolidación, dentro de los cuales resalta la problemática de acceder al financiamiento adecuado; la banca prefiere invertir en empresas más grandes que presenten un riesgo menor a la hora de cumplir con los pagos.

Por su parte, las pequeñas empresas conforman un ecosistema cuyo perfil y estructura empresarial son muy débiles. Las pequeñas empresas aparecen en el mercado sin un proceso formal y desaparecen en un arco de tiempo que va entre los 18 y 24 meses (Molano, 2012), al ser altamente vulnerables por su falta de formalidad y organización, por no tener acceso al financiamiento en condiciones adecuadas y por la reducida capacidad de gestión de sus propietarios, que son pequeños emprendedores y pequeños empresarios de negocios tradicionales.

Las problemáticas a las que se enfrentan las pequeñas empresas para la obtención de un financiamiento radican sobre todo en lo siguiente el 22.7% tiene falta de colateral, garantía o aval respectivamente; el 16.5% de las empresas tienen muchas deudas; el 15.2% no cuentan con historial crediticio, entre sus razones principales (Enaproce, 2015).

En cuanto a las medianas empresas, la problemática se centra en su falta de competitividad, por la falta de una arquitectura empresarial adecuada, por la insuficiente capacidad del emprendedor para gestionar su crecimiento, consolidación y escalamiento, así como por la falta de financiamiento adecuado para invertir en investigación y desarrollo,



equipamiento, reconversión tecnológica y digitalización, lo cual incrementa el riesgo de estancamiento y desaparición.

Las razones principales de la falta de otorgamiento de financiamiento de las medianas empresas son que el 23.6% tienen muchas deudas; el 21.7% no cuenta con colateral, garantía o aval; y el 13.7% tiene mal historial crediticio, entre otras (Enaproce, 2015).

El principal reto de las Pymes es la falta de financiamiento y el desconocimiento sobre los productos, los servicios financieros y las instituciones que ofrecen financiamiento para ellas; por lo tanto, recurren a créditos con intereses muy elevados, lo que las lleva a destinar su flujo de efectivo y sus utilidades al pago de estos créditos, en vez de invertirlos en su crecimiento.

Financiamiento de garantías y capital

Los programas de garantías son el incentivo económico correcto para inducir la derrama de crédito en un sector o región en particular, ya que permiten ofrecer financiamiento con tasas más bajas y montos mayores a las Mipymes. El objetivo principal de este tipo de programas de financiamiento consiste en facilitar el acceso de crédito a las Mipymes y mejorar sus condiciones de financiamiento, permitiéndoles generar estrategias financieras para reducir los costos de su deuda, además de que permiten multiplicar los recursos escasos de los intermediarios financieros.

El financiamiento mediante programas de garantías apoya a las Mipymes y a los emprendedores que cuentan con proyectos viables, pero con dificultades de acceso al financiamiento. Estas dificultades suelen estar relacionadas con la falta de un colateral adecuado y por la insuficiencia de recursos propios.

A pesar de las grandes ventajas que conlleva el financiamiento vía garantías, en Jalisco no se cuenta con una amplia oferta de dicho financiamiento para Mipymes.

Iniciar un nuevo negocio o escalar uno existente, requiere de financiamiento vía Capital de Riesgo más que de deuda. Es necesario mencionar que en Jalisco no existe oferta de dicho financiamiento, el cual es importante que se otorgue, ya que en las etapas tempranas, los negocios necesitan de inversionistas más que de acreedores. El financiamiento de capital permite a los inversionistas invertir en el negocio a cambio de una participación en la empresa. Los inversionistas público-privados aportan dinero inteligente a la empresa, participando en su Consejo de Administración y en sus



Comités Estratégicos y Operativos de la misma, lo cual reduce en gran medida el riesgo de su fracaso.

Relación de problemas y potencialidades

Problemas

- Alta mortandad de las micro y pequeñas empresas.
- Baja competitividad de las Microempresas.
- Limitado acceso al financiamiento adecuado de las Mipymes.
- Baja cultura emprendedora de las Mipymes.
- Baja disponibilidad de colateral de las Mipymes.

Potencialidades

- Amplia oferta de programas de financiamiento dirigidos a las Mipymes, por sectores, regiones y en función de su ciclo de vida.
- Programas para desarrollar competencias para el emprendimiento que incluyen la capacitación y el acompañamiento de los emprendedores.
- Acceso al financiamiento para sectores vulnerables con enfoque de género.
- Consultoría y acompañamiento en la gestión del crédito.
- Seguimiento y monitoreo del crédito para mejorar la institucionalización y formalización de las empresas.



Referencias bibliográficas

- Acerenza, Miguel Ángel Conceptualización, origen y evolución del turismo. -- México: Trillas, 2006, página 67
- Agencia de Energía (2018), Agenda de innovación energética Jalisco 2030, Guadalajara, Jalisco: Equilátero.
- Banco Interamericano de Desarrollo. (2019). Banco Interamericano de Desarrollo. Recuperado el 12 de febrero de 2019 de: <https://www.iadb.org/es/temas/competitividad-tecnologia-e-innovacion>
- Banco Mundial. (2019). Doing Business. Recuperado el 8 de marzo de 2019 de: <http://espanol.doingbusiness.org/content/dam/doingBusiness/media/Subnational-Reports/DB16-Sub-Mexico.pdf>
- Basto, A. C. (01 de marzo de 2019). Encadenamientos Productivos: La Guía práctica. Colegio de Estudios Superiores de Administración: Recuperado el 8 de marzo de 2019 de: <https://repository.cesa.edu.co/bitstream/handle/10726/1357/TG01007.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Caiinno. (2015 Y 2018). Índice Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación. Recuperado el 18 de febrero de 2019 de <http://www.caiinno.org/wp-content/uploads/2018/12/INDICE-2018.pdf>
- Carla Carolina Pérez, Denise Gómez Hernández, Graciela Lara Gómez. (2014) Red Nacional de Investigadores. Memoria ISBN 978-607-96203-0-3. Clústers estatales de innovación tecnológica: Estudio empírico de la capacidad de innovación tecnológica en México.
- Coecytjal, (2018). Programa de Fomento a la Propiedad Intelectual. Consejo Estatal de Ciencia y Tecnología. (Estadísticas de los resultados de la convocatoria de 2014 a 2018 primera publicación). Recuperado el 11 de marzo de 2019 de: <http://www.coecytjal.org.mx/Plataforma/app/index.html#/convocatorias>
- Comisión Europea. (2013). Estrategias nacionales y regionales para la especialización inteligente (RIS3) Política de Cohesión 2014-2020. Recuperado el 11 de marzo de 2019 de: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/smart_specialisation_es.pdf
- Conacyt, (2019). Indicadores Peciti. Estimaciones de los indicadores Peciti: Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología. Recuperado el 20 de Marzo de 2019, de: <http://www.siiicyt.gob.mx/index.php/estadisticas/indicadores/category/indicadores-peciti>
- Conacyt. (2019). Sistema Nacional de Investigadores. Padrón de beneficiarios. Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología. Recuperado el 19 de Marzo de 2019, <https://www.conacyt.gob.mx/index.php/el-conacyt/sistema-nacional-de-investigadores>
- Conacyt (2019). Cuarto Informe de Gobierno México. Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología. Recuperado el 11 de marzo de 2019 de: <https://datos.gob.mx/busca/dataset/cuarto-informe-de-gobierno--mexico-con-educacion-de-calidad/resource/6ff49cd8-87c4-4268-8066-c7f82d1d5b97>
- Conferencia Mundial de Turismo Sostenible, (1995). Carta del Turismo Sostenible, pág. 4 OMT, Recuperado el 18 de febrero de 2019, de <https://www.biosphereturism.com/assets/arxius/cc909a3b8279ee1838274c43114f54a2.pdf>



- Congreso de la Unión, (2018). Ley Federal del Trabajo, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 1º de abril de 1970, última reforma de 22 de junio de 2018. Recuperado el 20 de febrero de 2019 de: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/125_220618.pdf
- Consejo Consultivo del Agua, A.C., (2016). Estadísticas del Agua en México. Recuperado el 20 de febrero de 2019 de: http://201.116.60.25/publicaciones/EAM_2016.pdf
- Cornell University, INSEAD, and the World Intellectual Property Organization, (2018). The Global Index 2018 Energizing the World with Innovation. 290. Recuperado el 11 de marzo de 2019 de: <https://www.globalinnovationindex.org/gii-2018-report#>
- CRE, (2018), Precios de gasolinas y diesel reportados por los permisionarios. 11 de diciembre de 2018, de Comisión Reguladora de Energía. Recuperado el 11 de marzo de 2019 de: <http://www.cre.gob.mx/ConsultaPrecios/GasolinasyDiesel/GasolinasyDiesel.html>
- Economía, S. d. (2019). Secretaría de Economía. Obtenido de Competitividad y Normatividad / Inversión Extranjera Directa. Recuperado el 11 de marzo de 2019 de: <https://www.gob.mx/se/acciones-y-programas/competitividad-y-normatividad-inversion-extranjera-directa?state=published>
- FAO, (2019). “Una alimentación y una agricultura sostenibles necesitan mecanismos de gobernanza responsables y eficaces”. Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura Recuperado el 9 de marzo de 2019 de: <http://www.fao.org/sustainability/background/principle-5/es/>
- FAO, (2019a). “Diagnóstico del sector rural y pesquero: Identificación de la problemática del sector agropecuario y pesquero de México, 2012”. Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura Recuperado el 9 de marzo de 2019 de: <http://www.fao.org/3/a-bc980s.pdf>
- FAO, (2019b). Academic Press Division. “Alcanzar una agricultura sostenible requiere un enfoque integrado”. Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura Recuperado el 9 de marzo de 2019 de: <http://www.fao.org/news/story/es/item/1179320/jicode/>
- Foro Consultivo Científico y Tecnológico. (2014). Diagnósticos Estatales de Ciencia, Tecnología e Innovación 2014-Jalisco. 44. Recuperado el 18 de Febrero de 2019, de: http://www.foroconsultivo.org.mx/libros_editados/diagnosticos_estatales_CTI_2014/jalisco.pdf
- Freeman, C. (1987). Technology Policy and Economic Performance: Lessons from Japan. London.
- Gauna, Ruíz de León, Carlos (2017) Percepción de la problemática asociada al turismo y el interés por participar de la población: caso Puerto Vallarta. Recuperado el 18 de Febrero de 2019, de: <http://www.scielo.org.mx/pdf/eps/n33/1870-9036-eps-33-251.pdf>
- Gobierno de Jalisco. (2019). Avance por Eje del Plan Estatal de Desarrollo de los Programas Presupuestarios. Guadalajara: Gobierno de Jalisco. Recuperado el 20 de febrero de 2019, de: <https://sefaf.jalisco.gob.mx/transparencia/seguimiento-programas-presupuestarios/>
- Gobierno de Jalisco, (2019a). Presupuesto Ciudadano Jalisco. Sistema de Información del Desempeño. Guadalajara: Gobierno de Jalisco. Recuperado el 20 de febrero de 2019, de: <http://presupuestociudadano.jalisco.gob.mx/sid/introduccion>
- Gobierno de Jalisco, (2019b). Sistema de Monitoreo de Indicadores del Desarrollo (MIDE) Jalisco 2018, indicador “Fondos concurrentes a la inversión estatal en Ciencia, Tecnología e Innovación” Recuperado el 11 de marzo de 2019 de: <https://seplan.app.jalisco.gob.mx/mide/panelCiudadano/detalleIndicador/1178>



- Gobierno de Jalisco. (2018) MIDE Jalisco del indicador “Proyectos de difusión y divulgación de ciencia y tecnología apoyados”: Recuperado el 18 de Febrero de 2019, "https://seplan.app.jalisco.gob.mx/mide/panelCiudadano/detalleIndicador/100?temaElemental=12&format=&sortBusqueda=1&max=10&offset=0&vista=1&subsistema=1&accionRegreso=busqueda"
- Gobierno de Jalisco. (2018a) MIDE Jalisco. Porcentaje de participación nacional de los miembros del S.N.I: Recuperado el 19 de Marzo de 2019, https://seplan.app.jalisco.gob.mx/mide/panelCiudadano/detalleIndicador/188?temaElemental=12&format=&sortBusqueda=1&max=10&offset=0&vista=1&subsistema=1&accionRegreso=busqueda
- Gobierno de Jalisco. (2018b). MIDE Jalisco. Recuperado el 18 de Febrero de 2019 de Recuperado el 19 de Marzo de 2019: https://seplan.app.jalisco.gob.mx/mide/panelCiudadano/inicio
- Gobierno de Jalisco, (2018c). Sistema de Monitoreo de Indicadores del Desarrollo (MIDE) Jalisco 2018, Recuperado el 11 de marzo de 2019 de: https://seplan.app.jalisco.gob.mx/mide/panelCiudadano/busqueda?temaElemental=12
- Gobierno de Jalisco, (2013). Plan Estatal de Desarrollo Jalisco 2013-2033. Recuperado el 18 de Febrero de 2019, de Gobierno de Jalisco: https://seplan.app.jalisco.gob.mx/biblioteca/archivo/verDocumento/701
- Godin, B. (2010). The Culture of Numbers: From Science to Innovation. US National Academy of Sciences, 4.
- González E.C., Brunett P.L. (2009). Metodologías e indicadores para la evaluación de sustentabilidad en sistemas lecheros. En García H.L.A., Brunett P.L. (Coords.). 2009. Producción Sustentable Calidad y Leche Orgánica. Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Xochimilco-Universidad Autónoma del Estado de México.
- Hoffecker, E. (2018). Why Cultivating Your Innovation Ecosystem Is Worth the Work. 2019, de Standford Social Innovation Review Recuperado el 11 de marzo de 2019 de: https://ssir.org/articles/entry/why_cultivating_your_innovation_ecosystem_is_worth_the_work#
- Jalisco, G. d. (2014). Desarrollo económico y competitividad. Programa Sectorial. Gobierno de Jalisco. Recuperado el 18 de Febrero de 2019,; https://transparencia.info.jalisco.gob.mx/sites/default/files/programa-sectorial-desarrollo-economico-y-competitividad.pdf
- JALTRADE, (2017). Gobierno de Jalisco. Exportaciones de Jalisco 2017. Instituto de Fomento al Comercio Exterior del Estado de Jalisco. Recuperado el 15 de marzo de 2019. https://jaltrade.jalisco.gob.mx/sites/jaltrade.jalisco.gob.mx/files/exportaciones_jalisco_2017.pdf
- James E. Payne. (marzo 2010). A survey of the electricity consumption-growth literature. Science direct, 83, 723-731.
- Jesús Alarcón, Ricardo Corona (2018). Eficiencia energética y generación eléctrica limpia: la corresponsabilidad de los estados de Instituto Mexicano para la Competitividad A.C. Recuperado el. 9 de marzo de 2019 de: https://imco.org.mx/wp-content/uploads/2018/11/03.-Eficiencia-energe%CC%81tica.pdf
- IIEG, (2019). Crecimiento del empleo en Jalisco, 2011-2019 Guadalajara: Instituto de Información Estadística y Geográfica (IIEG). Recuperado el 25 de febrero de 2019, de: https://www.iieg.gob.mx



- IIEG, (2019a). Base a datos proporcionados por el IMSS. Instituto de Información Estadística y Geográfica (IIEG). Recuperado el 20 de febrero de 2019, de <https://www.iieg.gob.mx/>
- IIEG, (2018). Instituto de Información Estadística y Geográfica del Estado de Jalisco. Gobierno de Jalisco. Cuadernillos regionales. Recuperado el 8 de febrero de 2019 de: <https://iieg.gob.mx/general.php?id=8&idg=822>
- IIEG, (2018a). Comparativo nacional y estatal. Empresas por sector y tamaño, comparativo entidad. Instituto de Información Estadística y Geográfica. Recuperado el 20 de febrero de 2019: https://www.iieg.gob.mx/destino.php?l=%22contenido%2FEconomia%2Fempresas_entidad.xls%22&s=185&c=7083
- IIEG, (2017). Población en Jalisco 2017. Instituto de Información Estadística y Geográfica del Estado de Jalisco Gobierno de Jalisco. Recuperado el 8 de febrero de 2019 de: <https://iieg.gob.mx/strategos/portfolio/poblacion-en-jalisco-2017/>
- IIEG, (2017a). Población en Jalisco, de STRATEGOS Revista Digital. de Instituto de Información Estadística y Geográfica del Estado de Jalisco. Recuperado el 1 de Marzo de 2019.; <https://iieg.gob.mx/strategos/portfolio/poblacion-en-jalisco-2017/>
- IIEG, (2015). Proyecciones de población en localidades seleccionadas, 2010-2030. Recuperado el, de Instituto de Información Estadística y Geográfica del Estado de Jalisco. Recuperado el 20 de Marzo de 2019 de: <https://www.iieg.gob.mx/destino.php?l=%22contenido%2FPoblacionVivienda%2Fproyeccioneslocalidades2010-2030.xls%22&s=297&c=6993>
- IMCO, (2019). Índice de competitividad estatal. Obtenido de Instituto Mexicano para la Competitividad. Recuperado el 8 de marzo de 2019: https://www.google.com/search?q=imco&rlz=1C1GCEU_esMX829MX829&oq=imco&aqs=chrome..69i57j69i60l2j69i59j69i60l2.1360j0j7&sourceid=chrome&ie=UTF-8
- IMCO, (2018). Índice de Competitividad Estatal 2018. 2019, de Instituto Mexicano para la Competitividad, A.C. Recuperado el 11 de marzo de 2019 de: <http://imco.org.mx/indices/el-estado-los-estados-y-la-gente/resultados/entidad/14-jalisco>
- IMPI (2016). Instituto mexicano de la propiedad industrial. Recuperado el 8 de marzo de 2019: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/60532/IMPI_en_CIFRAS_2015.pdf y (2018) Recuperado <https://www.gob.mx/impi/documentos/instituto-mexicano-de-la-propiedad-industrial-en-cifras-impi-en-cifras>
- IMSS, (2019). Consulta dinámica de información. Instituto Mexicano del Seguro Social. Recuperado el 8 de marzo de 2019 de <http://www.imss.gob.mx/conoce-al-imss/cubos>
- INCyTU. (2018). Inversión para Ciencia, Tecnología e Innovación en México. 11, 1-6.
- Índice de Competitividad Estatal (2018). Jalisco-Innovación de los sectores Económicos Datos a 2014. Recuperado el 29 de marzo de 2019, de: <http://imco.org.mx/indices/un-puente-entre-dos-mexicos/resultados/entidad/14-jalisco>
- Inegi. (2019). Comercio electrónico. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Recuperado el 8 de marzo de 2019 de: <http://www.beta.inegi.org.mx/temas/vabcoel/default.html#Tabulados>
- Inegi. (2019a). Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Índice de Productividad Laboral y Costo Unitario de la Mano de Obra. Recuperado el 8 de marzo de 2019 de: <http://www.beta.inegi.org.mx/programas/iplcumo/2008/>



- Inegi. (2019b). Índice de Productividad Laboral y Costo Unitario de la Mano de Obra. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Recuperado el 8 de marzo de 2019 de: <http://www.beta.inegi.org.mx/programas/iplcumo/2008/>
- Inegi. (2019c). Clasificación para actividades económicas. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Recuperado el 20 de febrero de: www3.inegi.org.mx/rnm/index.php/catalog/205/download/5998
- Inegi, (2018). Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE). Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Recuperado el 20 de febrero de 2019, de <https://www.inegi.org.mx/app/indicadores>
- Inegi. (2018a). Directorio Estadístico Nacional de Unidades Económicas 2018, Información para la actualización e incorporación de unidades económicas al DENEUE. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Recuperado el 25 de febrero de 2019, de <https://www.inegi.org.mx/>
- Inegi, (2018b). Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE). Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Recuperado el 15 de marzo de 2019 de: <https://www.inegi.org.mx/programas/enoe/15ymas/default.html#Tabulados>
- Inegi, (2018c). Sistema de Cuentas Nacionales. Instituto Nacional de Estadística y Geografía [Consulta el 5 de febrero de 2019. <https://www.inegi.org.mx/app/tmp/tabuladoscn/default.html?tema=PIBE>
- Inegi. (2016). Estudio: Esperanza de vida de los negocios a nivel nacional y por entidad federativa. Recuperado el 7 de marzo de 2019, de Instituto Nacional de Estadística y Geografía: https://www.inegi.org.mx/temas/evnm/doc/evn_ent_fed.pdf
- Inegi, (2015). Encuesta Nacional de Financiamiento de las Empresas. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Recuperado el 20 de Marzo de 2019, de: <https://www.inegi.org.mx/programas/enafin/2015/default.html>
- Inegi, (2015a). Encuesta Nacional sobre Competitividad de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas. (Enaproce) Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Recuperado el 18 de Febrero de 2019, de: https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/enaproce/2015/tabulados/pyme_sec_t_32s_xlsx.zip
- ISARE. (2018). Modelo de Innovación Energética Municipal Regional para el Estado de Jalisco. Guadalajara, Jalisco: Agencia de Energía.
- Martínez, Moreno Omaira, CUEVAS, Contreras Tomás, ESPINOZA, Sánchez Rodrigo, (2016) “Examen de Tendencias del Turismo en el Umbral del Siglo XXI”.
- Metcalfe, S. (1995). The Economic Foundations of Technology Policy: Equilibrium and Evolutionary Perspectives.” In P. Stoneman, editor, Handbook of the Economics of Innovation and Technological Change. Oxford: Blackwell.
- Molano, M. J. (2012). Propuestas para incrementar la productividad laboral en México. Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO): Recuperado el 5 de marzo de 2019, <https://imco.org.mx/wp-content/uploads/2014/11/Productividad-Laboral-Manuel-Molano-.pdf>
- Navarro, J. C., Benavente, J. M., & Crespi, G. (2016). The New Imperative of Innovation, Policy Perspectives for Latin America and the Caribbean. Washington, D.C.: IADB.
- Nonaka, I., & Takeuchi, H. (1995). The knowledge-creating company: How Japanese companies create the dynamics of innovation. Oxford university press.
- OCDE. (2019). Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. Recuperado el 21 de febrero de 2019 de Promoting Pro-Poor Growth. Employment.: <https://www.oecd.org/greengrowth/green-development/43514554.pdf>



- OCDE, (2019a). Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. Promoting Pro-Poor Growth. Employment. Recuperado el 21 de febrero de 2019 de: <https://www.oecd.org/greengrowth/green-development/43514554.pdf>
- OCDE, (2011). Análisis del Extensionismo Agrícola en México. Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico Recuperado el 9 de marzo de 2019 de: <http://www.sagarpa.mx/desarrolloRural/Documents/EXTENSIONISMO/ESTUDIO%20OCDE%20EXTENSIONISMO.pdf>
- OCDE, Eurostat. (2005). Oslo Manual 2018: Guidelines for Collecting, Reporting and Using Data on Innovation. Paris.: OECD and Eurostat.
- OIT. (2017). El trabajo decente – Crucial para el desarrollo sostenible. Recuperado el 6 de febrero de 2019, de: https://www.ilo.org/global/topics/sdg2030/resources/WCMS_470340/lang-es/index.htm
- Oliveira, O. (2006). Jóvenes y precariedad laboral en México. Papeles de Población, vol. 12, núm. 49, julio-septiembre, pág. 37-73.
- Olvera Hernández José Isabel, Cazorla Montero Adolfo y Ramírez Valverde Benito. “La política de desarrollo rural en la Unión Europea y la iniciativa LEADER, una experiencia de éxito”. Recuperado el 9 de marzo de 2019 de: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-39252009000300001
- ONU. (21 de febrero de 2019). Organización de las Naciones Unidas. Obtenido de Fortalecimiento del papel del comercio y la industria. Recuperado el 9 de marzo de 2019 de: <http://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/agenda21spchapter30.htm>
- ONU, (1981). Organización de las Naciones Unidas, Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General el 16 de diciembre de 1966, adoptado por el Estado Mexicano el 23 de marzo de 1981. Recuperado el 20 de febrero de 2019 de: https://www.colmex.mx/assets/pdfs/3-PIDESC_50.pdf?1493133895
- Pemex. (2015). Capacidad de Almacenamiento en barriles. Recuperado el 11 de diciembre de 2018: <http://www.pemex.com/nuestro-negocio/logistica/Documents/Capacidades%20TAD.pdf>
- Phills, Deiglmeier y Miller (2012). Social Innovations: rediscovering Social Innovation. Stanford Social Innovation Review. Recuperado el 9 de marzo de 2019 de: <https://bm4sd.files.wordpress.com/2017/11/rediscovering-social-innovation-stanford-social-innovation-review.pdf>.
- Ricardo Arechavala Vargas. (2018). Ecosistemas de Innovación y Emprendimiento en el Desarrollo Regional. Ciudad de México: Porrúa.
- Reniecyt. (2018). Registro Nacional de Instituciones y Empresas Científicas y Tecnológicas. Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología Conacyt con datos del Registros de datos 2017-2018. Recuperado el 15 de Febrero de 2019, de: <https://www.conacyt.gob.mx/index.php/estadisticas>
- Reniecyt, (2017) Registro Nacional de Instituciones y Empresas Científicas y Tecnológicas. Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología Conacyt, Recuperado el 11 de marzo de <https://www.conacyt.gob.mx/index.php/el-conacyt/registro-nacional-de-instituciones-y-empresas-cientificas-y-tecnologicas-reniecyt>
- SE (2019). Obtenido de ¿Qué es la inversión extranjera directa?: Secretaría de Economía. Recuperado el 21 de febrero de 2019 de: <https://www.gob.mx/se/articulos/que-es-la-inversion-extranjera-directa?tab=>
- SE, (2019).. Obtenido de Competitividad y Normatividad / Inversión Extranjera Directa Secretaría de Economía Recuperado el 15 de febrero de 2019 de:



<https://www.gob.mx/se/acciones-y-programas/competitividad-y-normatividad-inversion-extranjera-directa?state=published>

- SE, (2018). Inversión Extranjera Directa en México y en el Mundo. Carpeta de Información Estadística. Secretaría de Economía Recuperado el 15 de marzo de 2019 de: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/332558/Carpeta_IED.pdf
- http://siga.jalisco.gob.mx/moet/assets/pdf/Acuerdo_MOETJ_27-07-2006.pdf
- Secretaría de Turismo (2018) Resultados de la actividad turística en México 2018, Recuperado el 9 de marzo de 2019 de: <http://www.datatur.sectur.gob.mx>
- Secretaría de Turismo Jalisco (2018). Anuario estadístico 2017. Recuperado el 9 de marzo de 2019 de: <https://secturjal.jalisco.gob.mx/invierte-en-jalisco/estadisticas>
- Sectur, (2017). Compendio Estadístico del Turismo en México 2017 Recuperado el 11 de marzo de 2019 de: <https://www.datatur.sectur.gob.mx/SitePages/CompendioEstadistico.aspx>
- Semadet, (2006). Ordenamiento Ecológico Territorial del Estado de Jalisco. Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Territorial Jalisco Recuperado el 9 de marzo de 2019 de: SICYT (2015). Recuperado el 9 de marzo de 2019 de: https://sicyt.jalisco.gob.mx/sites/sicyt.jalisco.gob.mx/files/agenda_de_innovacion_de_jalisco.pdf
- Sener (2018), Consumo regional GN por estados. Recuperado el 21 de febrero de 2018 de Sener sitio web: <https://datos.gob.mx/busca/dataset/prospectivas>
- Sener (2018a), Programa de Desarrollo del Sistema Eléctrico Nacional 2018-2032. Recuperado el 21 de febrero de 2018 de: <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/331770/Prodesen-2018-2032-definitiva.pdf>
- Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera (SIAP, 2018). Termina el subsector pecuario con buenos resultados. Recuperado el 6 de febrero de 2019 de: <https://www.gob.mx/siap/es/articulos/avance-al-mes-de-diciembre-2018?idiom=es>
- SIODS. Agenda 2030. Objetivos de Desarrollo Sostenible. Recuperado el 6 de febrero de 2019, de <http://agenda2030.mx>
- Unesco. (21 de febrero de 2019). Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. Programa Mundial de Evaluación de los Recursos Hídricos. Industria Recuperado el 9 de marzo de 2019 de: https://scholar.harvard.edu/files/vrios/files/201508_mexicoemployment.pdf?m=1453
- Xóchitl Austria. (2017). Los retos de Jalisco como capital de la innovación. Recuperado el 11 de marzo de 2019 de: <https://www.entrepreneur.com/article/304171>



Promoviendo la prosperidad y las oportunidades económicas, un **mayor bienestar social y la protección del medio ambiente**, a través de una cultura de paz.

**Desarrollo sostenible
del territorio**



4. Eje de Desarrollo Sostenible del Territorio

Resultados de la Consulta Ciudadana #10MinParaJalisco

En este eje se integran temas de medio ambiente y desarrollo territorial, transporte, infraestructura y obra pública, así como gestión integral del agua.

Las acciones prioritarias a atender con importancia en este eje difieren un poco en cuanto a las que se identifican como con urgencia. Se tiene que la acción más importante a atender es “Reducir la contaminación del agua en ríos, playas y subsuelo en general”; sin embargo, esta ya no aparece como prioridad en tema de urgencia. Pese a ello, la acción de “Mejorar la disponibilidad y calidad del agua”, sí aparece como importante y urgente, ya que es la segunda en importancia y la primera en urgencia. Esto refleja que el recurso natural sobre el cual está más preocupada la población es el agua. La tercera acción en importancia es “Promover la educación de la población sobre la importancia de cuidar el medio ambiente”, aunque esta ya no aparece tampoco en urgencia; de esto se puede interpretar que la población reconoce que es algo que se tiene que hacer pero quizás sus resultados no se verán a corto ni mediano plazo, por lo cual no aparece como urgencia. Cabe mencionar que se debe tener cuidado cuando se presentan estos resultados, dado que en ocasiones las acciones importantes pero no urgentes son aquellas que ayudarán a que dejen de ser urgencia muchas acciones, viéndose como una forma de prevención para no tener que llegar a la atención.

La segunda acción que aparece como urgente es “Utilizar energías que no dañen el medio ambiente (en electricidad, combustibles, etc.)”, y la tercera urgencia es “Incrementar la cantidad y calidad de áreas verdes en las ciudades”. Resulta interesante que esta última acción aparezca como urgencia a atender aunque el 50% de las personas que respondieron esta encuesta viven en regiones y no en área metropolitana.

Tabla de Resultados por orden de prioridad del eje de desarrollo sostenible del territorio.

	Orden de prioridad por importancia		Orden de prioridad por urgencia
1.	Reducir la contaminación del agua en ríos, playas y subsuelo en general. (2,393)	1.	Mejorar la disponibilidad y calidad del agua (1,295)



	Orden de prioridad por importancia		Orden de prioridad por urgencia
2.	Mejorar la disponibilidad y calidad del agua. (2,372)	2.	Utilizar energías que no dañen el medio ambiente (en electricidad, combustibles, etc.) (1,065)
3.	Promover la educación de la población sobre la importancia de cuidar el medio ambiente (2,148)	3.	Incrementar la cantidad y calidad de áreas verdes en las ciudades (1,008)
4.	Mejorar y regular el tratamiento de la basura y residuos sólidos en hogares, empresas y espacios públicos (2,144)	4.	Detener la pérdida de la tierra útil para la siembra y para las áreas de bosques(961)
5.	Incrementar la cantidad y calidad de áreas verdes en las ciudades (2,136)	5.	Controlar y disminuir la contaminación del aire por emisiones de gases dañinos en la atmósfera (881)
6.	Controlar y disminuir la contaminación del aire por emisiones de gases dañinos en la atmósfera (2,119)	6.	Reducir la contaminación del agua en ríos, playas y subsuelo en general (868)
7.	Utilizar energías que no dañen el medio ambiente (en electricidad, combustibles, etc.) (2,093)	7.	Mejorar y regular el tratamiento de la basura y residuos sólidos en hogares, empresas y espacios públicos (836)
8.	Detener la pérdida de la tierra útil para la siembra y para las áreas de bosques (2,011)	8.	Promover la educación de la población sobre la importancia de cuidar el medio ambiente (801)
9.	Mejorar el sistema de transporte público (1,916)	9.	Mejorar el sistema de transporte público (786)
10.	Mejorar los reglamentos y su cumplimiento con relación al uso de suelo, diseño urbano y ordenamiento territorial (1,728)	10.	Mejorar los reglamentos y su cumplimiento con relación al uso de suelo, diseño urbano y ordenamiento territorial (426)

Fuente: elaboración propia con base en la Consulta Ciudadana #10MinParaJalisco, 2019.

Las propuestas que presenta la ciudadanía en torno a este tema son, en su mayoría, solicitando la gobernanza territorial y desarrollo regional, la procuración ambiental, la protección y gestión ambiental, la gestión de ecosistemas y biodiversidades así como la gestión integral del agua en donde se incluyen cuestiones de ordenamiento ecológico territorial y gestión urbana sustentable, inspección y vigilancia en materia ambiental, gestión integral de residuos, manejo de recursos naturales y saneamiento.

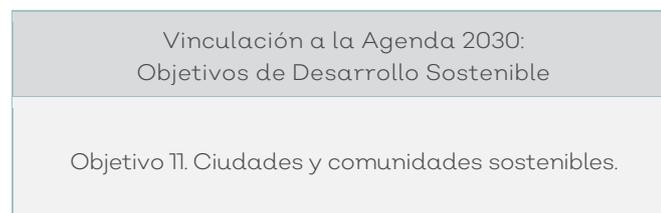


4.1 Desarrollo metropolitano

La Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (LGAHOTDU) establece que el Desarrollo Metropolitano implica la planeación, regulación, financiamiento y ejecución de acciones, obras y servicios en áreas metropolitanas. Debido a la extensión y complejidad de estas unidades territoriales, en este proceso es necesario que participen, de manera coordinada y siguiendo una lógica de concurrencia en las materias de interés metropolitano, los tres órdenes de gobierno de acuerdo con sus atribuciones.

En Jalisco, los antecedentes de los esfuerzos intermunicipales por abordar en conjunto los desafíos sociales y económicos se remontan a 1941, con la constitución de los Consejos de Colaboración Municipal (Estado de Jalisco, 2013). Con la publicación del Código Urbano para el Estado de Jalisco (CUEJ), en 2008 se incluye de modo formal la escala metropolitana en el Sistema Estatal de Planeación. En 2011, con la publicación de la Ley de Coordinación Metropolitana del Estado de Jalisco (LCMEJ), es definido el Régimen de Coordinación Metropolitana.

Alineándose a los cambios introducidos por la LGAHOTDU, en 2016 tanto el CUEJ como la LCMEJ conocieron modificaciones que permitieron definir el Sistema Integral de Desarrollo Metropolitano (SIDmetro) cuya cabeza de sector son los Institutos Metropolitanos de Planeación y Gestión del Desarrollo. Es en este marco legal, complementado por los esfuerzos de gobernanza realizados en el Área Metropolitana de Guadalajara por la creación de las instancias, convenio y estatuto, que se constata la existencia de un marco institucional completo, cerrando lo que se podría denominar como una primera etapa del Desarrollo Metropolitano.



Áreas metropolitanas en el estado de Jalisco

Régimen de coordinación metropolitano en el estado de Jalisco

El Régimen de Coordinación Metropolitano cuenta con cuatro instancias de coordinación con distintas funciones y dos órganos auxiliares. Primero, la Junta de Coordinación Metropolitana, compuesta por los nueve presidentes municipales, el Gobernador del Estado, por la Secretaría de



Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), y por el presidente en turno del Consejo Ciudadano Metropolitano, es el órgano político (Congreso del Estado de Jalisco, 2016).

Luego, el Consejo Ciudadano Metropolitano es el órgano consultivo intermunicipal que asegura la participación de la sociedad civil y se compone de 2 titulares y 2 suplentes por municipio (Congreso del Estado de Jalisco, 2016).

En tercer lugar, el Instituto de Planeación y Gestión del Desarrollo (Imeplan) es el órgano técnico, con la atribución, entre otras, de realizar los instrumentos de planeación, coordinar el Banco de Proyectos y emitir recomendaciones referentes a la congruencia que guardan los programas o planes de los municipios con los instrumentos de planeación metropolitana (Congreso del Estado de Jalisco, 2016).

Por último, las Agencias Metropolitanas son organismos de gestión enfocados en una de las materias de interés metropolitano. Se crean a partir de un trabajo en las Mesas de Gestión Metropolitana y, aunque gozan de autonomía técnica y de gestión para el ejercicio de sus atribuciones, responden a la jerarquía del Régimen de Coordinación Metropolitana a través del Secretario Técnico de la JCM (Director General del Imeplan del Área Metropolitana en cuestión). En aras de orientar los esfuerzos estratégicos en un mismo sentido, las acciones de las Agencias deberán guardar plena congruencia con los instrumentos de planeación y gestión del desarrollo metropolitano, que elabora el respectivo Instituto de Planeación y Gestión.

Las instancias de coordinación se apoyan en dos órganos auxiliares de gestión. Se tiene entonces, por un lado, un órgano eventual llamado Consejo Consultivo de Desarrollo Metropolitano – derivado de forma directa de la LGAHOTDU –, que se articula para desarrollar procesos de consulta pública de los instrumentos y programas (Congreso del Estado de Jalisco, 2016).

Por otra parte, existen las Mesas de Gestión Metropolitanas, que son el mecanismo más efectivo de la gobernanza ya que se conforman temáticamente por tomadores de decisiones (directores de área), representantes de sectores organizados y sociedad civil. En ellas se trabajan materias y temas para realizar propuestas a la Junta de Coordinación, que es la que tiene en última instancia la capacidad de aprobar e implementar los acuerdos y las resoluciones alcanzados.



Consolidación institucional

Existe una gran diferencia entre el nivel de consolidación de las áreas metropolitanas del estado y el Área Metropolitana de Guadalajara. Como se puede observar en la tabla 4.1, el AMG es la única área metropolitana en donde se han constituido las cuatro instancias de coordinación señaladas por el marco legal. Se puede observar Además, no es hasta 2019 que todas áreas metropolitanas cuentan con la declaratoria de área debidamente publicada por el Congreso del Estado, lo que podría haber influido en su consolidación institucional. Antes del decreto 27236/LXII/19, esta declaratoria era un paso fundamental para lograrlo.¹

Tabla 4.1. Consolidación institucional de las Áreas Metropolitanas en el estado de Jalisco.

Área metropolitana	Municipios	Fecha declaración Área Metropolitana ¹	Instancias de coordinación metropolitana conformadas
Guadalajara (AMG)	Guadalajara, Zapopan, Tlaquepaque, Tonalá, Tlajomulco de Zúñiga, El Salto, Juanacatlán, Ixtlahuacán de los Membrillos, Zapotlanejo y Acatlán de Juárez.	2009. En 2015 integración de Zapotlanejo. En 2019. Integración de Acatlán de Juárez.	Junta de Coordinación Metropolitana. Consejo Ciudadano Metropolitano. Instituto Metropolitano de Planeación y Gestión del Desarrollo. Agencia de Seguridad, de Bosques Urbanos y de Infraestructura para la movilidad.
Del Sur	Gómez Farías, Zapotiltic y Zapotlán el Grande.	2014	Sin instancias de coordinación metropolitana conformadas
Autlán	Autlán de Navarro, El Grullo y El Limón.	2014	
Ocotlán	Poncitlán, Ocotlán y Jamay.	2019	
Vallarta	Puerto Vallarta en Jalisco y Bahía de Banderas en Nayarit	Convenio de coordinación y convenio de asociación Municipal aprobados en 2010. Decreto publicado en 2019-	

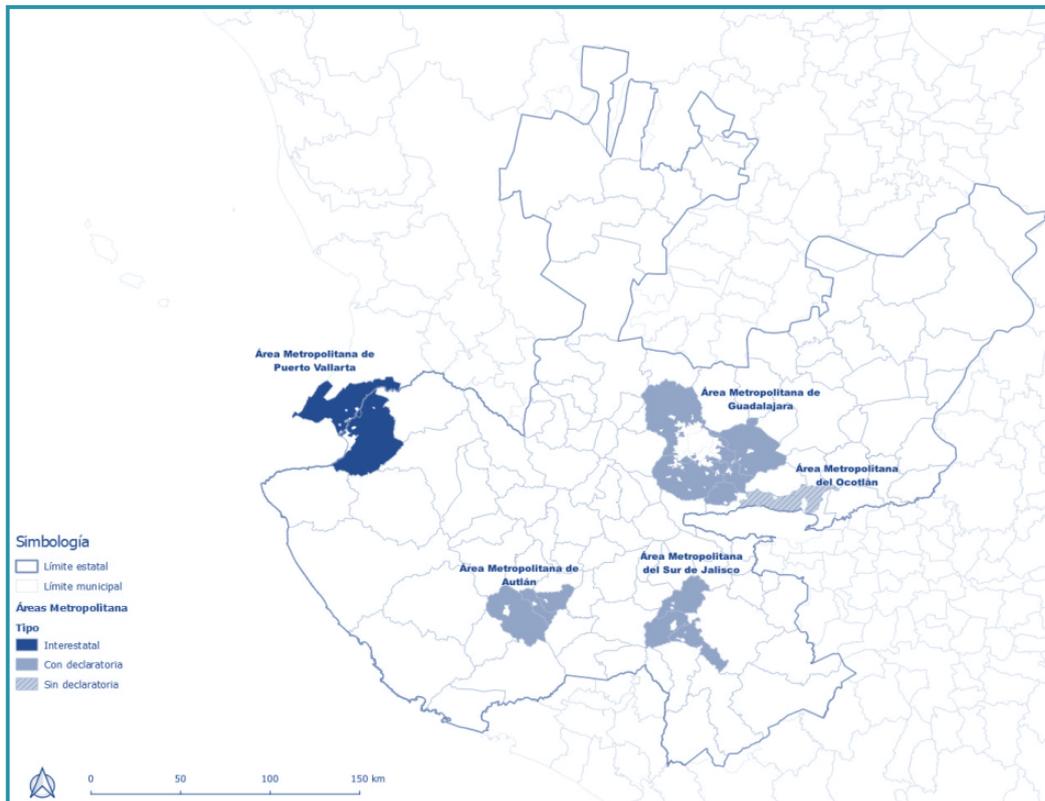


Nota 7: Mientras que la caracterización territorial como “Zona Metropolitana” es llevada a cabo por INEGI, CONAPO, SEDESOL; la declaratoria de un Área Metropolitana es, de acuerdo con el Código Urbano del Estado de Jalisco y con la Ley de Coordinación Metropolitana del Estado de Jalisco, una atribución del Congreso del Estado. Previo al decreto 27236/LXII/19 era un requisito de partida para conformar un Sistema de Desarrollo Metropolitano. Posterior al mismo decreto, basta la caracterización realizada por INEGI, CONAPO y SEDESOL para que se reconozca a un conjunto de municipios como Área Metropolitana. Fuente: Elaboración propia a partir de los decretos número 23, 21/LVIII/09, 25400/LX/15, 24982/LX/14, 24981/LX/14, 23136/LIX/10, 23135/LIX/10, 27236/LXII/19.

Evolución demográfica y territorial

El análisis de la información relativa a la superficie urbana y población da cuenta del mismo modo de una gran diferencia respecto a las dinámicas demográficas y urbanas existentes entre el AMG y el resto de las Áreas Metropolitanas en el estado de Jalisco.

Figura 4.1. Áreas y zonas metropolitanas en el estado de Jalisco.



Fuente: Mapa General de Jalisco 2012, publicado en el Periódico Oficial El Estado de Jalisco, el 27 de marzo de 2012 y modificado por Decreto 26837/LXI/18 Mezquitic publicado en el Periódico Oficial El Estado de Jalisco, el 3 de junio de 2018. Marco geostatístico 2010, Inegi.



Por una parte, la magnitud de las cifras revela escalas polarizadas, teniendo que el AMG tiene una población 11.4 veces mayor al Área Metropolitana de Vallarta y 54.9 veces mayor a la del Área Metropolitana de Autlán. Por otra parte, las tasas de crecimiento, obtenidas a partir de las tablas 4.2 y 4.3, siguen tendencias distintas. Primero, el promedio de la tasa de crecimiento interanual de la superficie urbana del AMG entre 1990 y 2015 se ubica en torno al 3%; mientras que la del Área Metropolitana de Ocotlán tiene un valor de 1.3%, Puerto Vallarta de 1.9%, Del Sur 0.9%, y Autlán 2%. Luego, respecto al crecimiento poblacional, el AMG se ha mantenido con un valor sustancialmente mayor al del resto de las áreas metropolitanas con un promedio de tasa interanual entre 1990 y 2015 de 1.94%, frente a valores de 1.48%, 1.08% y 0.87% de las áreas metropolitanas de Ocotlán, Del Sur y Autlán respectivamente. En este indicador, el Área Metropolitana de Puerto Vallarta es la excepción, ya que su promedio de tasas de crecimiento poblacional interanual entre 1990 y 2015 es de 4.61%. En todos los casos, las diferencias porcentuales cobran relevancia cuando se cotejan con las cifras absolutas.

Tabla 4.2. Evolución de la superficie urbana de las zonas y áreas metropolitanas de Jalisco.

Área metropolitana	Superficie urbana (Estimación ¹ , Hectáreas)				
	1990	2000	2005	2010	2015
AMG	31,071	40,677	44747 ²	54,853	61,820
Ocotlán	N/D	2,463	2,564	2,921	2,947
Vallarta	N/D	6,241	7,291	7,886	8,142
Del Sur	N/D	2,669	2,685	2,936	3,019
Autlán	N/D	2,443	2,469	2,489	2,517

Nota 1: Para el AMG, se utiliza información construida por el Imeplan. Para el resto de las áreas metropolitanas, se ha estimado el área urbana mostrada en esta tabla recurriendo a calcular la superficie de las AGEBS urbanas. *Nota 2:* para el AMG, el dato correspondiente se obtuvo mediante una regresión logarítmica.

Fuente: POTmet-AMG, Marco Geoestadístico de los años 2000, 2005, 2010 y Cartografía geoestadística urbana y rural amanzanada. Planeación de la Encuesta Intercensal 2015, Jalisco.

En el mismo sentido, el cociente de la población respecto a la superficie urbana indica la densidad urbana de las cinco áreas metropolitanas analizadas. Se observa en la tabla 4.4 como, mientras la densidad urbana del AMG disminuye de forma notable (lo que apunta a un desarrollo disperso y fragmentado), el del resto de las áreas metropolitanas se mantiene estable, o incluso aumenta; teniendo en todos los casos una densidad menor.



Tabla 4.3. Dinámica de población las zonas y áreas metropolitanas de Jalisco.

Área metropolitana	Población								
	1990		2000		2005		2010		2015
	Total	Urbana	Total	Urbana	Total	Urbana	Total	Urbana	Total
AMG	3'043,770	2'961,210	3'752,597	3'588,025	4'151,680	4'049,117	4'498,514	4'366,988	4'865,122
Ocotlán	121,050	83,622	146,184	101,648	154,380	124,022	164,256	135,915	176,158
Vallarta	151,288	133,717	244,536	223,563	304,107	277,708	379,886	349,200	425,890
Del Sur	113,748	106,040	128,429	109,925	136,060	126,249	143,737	135,515	148,891
Autlán	73,394	55,094	79,371	62,441	80,504	64,441	86,903	69,408	90,263

Nota: Para la población urbana se consideraron las localidades mayores a 2,500 habitantes.
Fuente: Inegi, Censos y conteos de población y vivienda 1990, 2000, 2005, 2010; y Encuesta Intercensal 2015.

Tabla 4.4. Evolución de la densidad de las zonas y áreas metropolitanas de Jalisco.

Área metropolitana	Densidad urbana (Habitantes / Hectáreas)				
	1990	2000	2005	2010	2015
AMG	95.3	88.2	9.0	79.6	75.7
Ocotlán	N/D	41.3	48.4	46.5	50.3
Vallarta	N/D	35.8	38.1	44.3	47.6
Del Sur	N/D	41.2	47.0	46.2	47.2
Autlán	N/D	25.6	26.1	27.9	28.9

Fuente: Inegi, Censos y conteos de población y vivienda 1990, 2000, 2005, 2010; y Encuesta Intercensal 2015 y Marco Geoestadístico de los años 2000, 2005, 2010 y Cartografía geoestadística urbana y rural amanzanada. Planeación de la Encuesta Intercensal 2015, Jalisco.

Es preciso mencionar que, si bien hay una polarización entre el AMG y el resto de las áreas metropolitanas de Jalisco, esto no implica que haya dos formas de abordar el Desarrollo Metropolitano. Sin embargo, es fundamental entender que cada área metropolitana tiene particularidades a las que se tiene que responder desde la especificidad.

Comparativa mediante indicadores clave

Con intenciones de utilizar indicadores clave para comparar la realidad de las zonas y áreas metropolitanas del estado de Jalisco, se recabaron los valores del índice de Rezago Social, actualizado por la Coneval en 2015 a partir de los resultados de la encuesta Intercensal, del índice de GINI, construido también por el Coneval, pero esta vez con datos del censo de 2010; y dos de las métricas de la Encuesta Intercensal que permiten realizar, con sus limitantes, ciertas deducciones. Se trata del porcentaje de estudiantes que toma más de 30 minutos en desplazarse⁷¹ y del porcentaje

⁷¹Al respecto, el Sistema Normativo de Equipamiento Urbano de SEDESOL, indica que, tanto en áreas rurales como urbanas, se recomienda que una secundaria tenga un radio de servicio menor a los 30 minutos. Asimismo, se recomienda que, en áreas urbanas, el radio de



de la población que se desplaza para trabajar y toma más de 60 minutos en hacerlo. Los resultados se pueden ver en la tabla 4.5.

En términos generales los dos indicadores realizados por Coneval arrojan resultados homogéneos para las 5 áreas y zonas metropolitanas analizadas. El índice de Rezago Social es una aproximación para medir la situación de pobreza pero que se limita a las dimensiones de educación, acceso a servicios de salud, los servicios básicos en la vivienda, la calidad de la vivienda y los activos del hogar (Coneval, 2016). Los únicos municipios que tuvieron un valor bajo, en lugar de muy bajo, fueron Zapotlanejo, en el AMG, Ocotlán, en la zona metropolitana de Ocotlán, y Gómez Farías, en el Área Metropolitana del Sur. Esto revela grandes déficits en las categorías analizadas por el Índice.

Se puede observar en la tabla 4.5 que, tanto en el AMG, como en el Área Metropolitana del Sur, el promedio del índice de Gini⁷² es menor al promedio en general. Una menor concentración del índice de GINI no implica una mejor condición de vida, sino una menor desigualdad (Imeplan, 2016). Aunque los valores generales reflejan una alta desigualdad, se constata que es en las Áreas Metropolitanas de Ocotlán y de Vallarta en donde se requieren mayores esfuerzos para enfrentar las causas estructurales de la desigualdad, tales como la baja eficacia distributiva, la priorización de las acciones gubernamentales en zonas ya de por sí favorecidas, el crecimiento informal de la ciudad o la orientación preponderante de la economía a los mercados internacionales (Imeplan, 2016).

servicio de una preparatoria sea menor a los 30 minutos. En el AMG, esta relación es especialmente relevante.

⁷²El índice de Gini muestra el promedio de diferencias entre los ingresos reales de los hogares y los que existiría si todos tuviesen el mismo ingreso. Si los hogares estuviesen en una igualdad total de ingresos, el índice sería cero. Si, por el contrario, todos los ingresos se concentran en un solo registro, el índice sería de uno. Los países más igualitarios del planeta, alcanzan valores inferiores a 0.3. Los países más industrializados rondan en valores de 0.3 a 0.4; aunque con algunas, la mayor parte del mundo se encuentra en niveles de 0.4 a 0.5, salvo aquellos con concentraciones extremas que superan el 0.5 México se encuentra en una situación de frontera, con un Índice de GINI que ronda el 0.5.



Tabla 4.5. Comparativa de indicadores clave.

Indicador	Prom. gral.	AMG			Ocotlán			Vallarta			Del Sur			Autlán		
		Pro m. Mu n.	Mi n. Mu n.	Má x. Mu n.	Pro m. Mun	Mi n. Mu n.	Má x. Mu n.	Pro m. Mun	Mi n. Mu n.	Má x. Mu n.	Pro m. Mun	Mi n. Mu n.	Má x. Mu n.	Pro m. Mun	Mi n. Mu n.	Má x. Mu n.
Índice de rezago social (IRS)	Muy Bajo	Muy y Bajo	Muy y Bajo	Bajo	Muy y Bajo	Muy y Bajo	Muy y Bajo	Muy y Bajo	Muy y Bajo	Muy y Bajo	Muy y Bajo	Muy y Bajo	Muy y Bajo	Muy y Bajo	Muy y Bajo	
Índice de GINI	0.41	0.41	0.39	0.44	0.42	0.37	0.45	0.42	0.40	0.45	0.38	0.42	0.41	0.39	0.44	
% de población que estudia y que toma más de 30 minutos en desplazarse a su centro de educación	10%	15%	9%	18%	7%	6%	7%	10%	9%	11%	8%	11%	7%	5%	9%	
% de población que se desplaza para trabajar y toma más de 60 minutos en hacerlo.	7%	15%	3%	26%	5%	1%	10%	5%	5%	5%	4%	11%	4%	3%	5%	

Fuente: elaboración propia a partir de información de Coneval 2015, Coneval 2010 y la Encuesta Intercensal de 2015 realizada por Inegi.



Contrario a lo observado en los indicadores de Coneval, los resultados de las dos métricas seleccionadas de la Encuesta Intercensal revelan una polarización entre el conjunto de áreas metropolitanas y el AMG. En esta última, en algunos municipios hasta el 18% de los estudiantes toma más de 30 minutos para llegar a la escuela, y hasta 26% de las personas que trabajan y se desplazan a su trabajo toman más de 60 minutos. En el resto de las áreas metropolitanas, los valores máximos corresponden al 11% de la población en ambos indicadores.

Planeación metropolitana

En el estado de Jalisco la coordinación metropolitana ha sido concebida para actuar en dos ámbitos de forma simultánea: la planeación y la gestión. Solo en el AMG se han desarrollado o comenzado a elaborar los instrumentos de planeación y los mecanismos de gestión marcados por la Ley de Coordinación y el Código Urbano; por lo que los dos últimos apartados se enfocan en las acciones realizadas en esta área metropolitana.

Planeación territorial

En junio de 2016 fue publicado el Plan de Ordenamiento Territorial Metropolitano del AMG, primer instrumento de esta naturaleza en una zona metropolitana, y que es un referente obligado para los que los municipios ajusten sus propios instrumentos buscando una ciudad C3E (Conectada, Cercana, Compacta y Equitativa). En octubre de 2016 se entregó a la JCM del AMG una versión preliminar del Programa de Desarrollo Metropolitano, ante un contexto de cambios en la legislación federal, se replanteó este instrumento y en la actualidad se encuentra en una etapa de coconstrucción del apartado estratégico llamada Ruta 2042. Por otra parte, se desarrolla la primera metodología nacional para la elaboración de Atlas Dinámicos de Riesgos a escala metropolitana en convenio con la UNAM, y se trabaja en la actualidad en la publicación del primer Inventario de Peligros metropolitano. Además de los tres instrumentos definidos por la legislación local, el Imeplan del AMG ha desarrollado el Sistema de Información y Gestión Metropolitana (SIGmetro) en donde se integra información de los nueve municipios del AMG, convirtiéndose así en una herramienta tanto para las instituciones, como para la ciudadanía.

Planeación de la movilidad

Gran parte de los esfuerzos metropolitanos se han concentrado en responder las condiciones inequitativas, insostenibles y disfuncionales que caracterizan hoy a la movilidad urbana. Desde el ordenamiento territorial,



se ha definido una estructura vial metropolitana e identificado corredores de transporte estratégicos. A partir de la extinción del Instituto de Movilidad y Transporte del Estado de Jalisco en 2018, el Imeplan del AMG ha adquirido mayores atribuciones, siendo ahora responsable de la planeación de la movilidad en el AMG. Así, desde una visión sistémica y tomando como base la estructura definida en el ordenamiento territorial, el Imeplan actualiza el Plan Integral de Movilidad Urbana Sustentable en colaboración con la agencia alemana GIZ, con el que se pretende fortalecer la vinculación entre movilidad y planeación territorial. De forma paralela, se tienen tres grandes objetivos: reorganizar el transporte público para maximizar la calidad en la prestación de su servicio; desarrollar proyectos para extender el servicio de transporte público masivo, tanto de la red de tren ligero, como aquella de BRT (*Bus Rapid Transit*), punto en el que se destaca el proyecto del *Peribús*; y desarrollar y aplicar una estrategia para disminuir el impacto que tiene el tránsito del transporte de carga.

Para el AMG, el gran desafío consiste en finalizar con estos instrumentos. Para el resto de las áreas metropolitanas, el gran desafío recae en conformar las instancias del régimen de coordinación.

Gestión metropolitana

En cuando a la gestión del desarrollo metropolitano, en el seno del Régimen de Coordinación Metropolitana del AMG se han alcanzado importantes avances que marcan la pauta para los ejercicios de coordinación de otras áreas metropolitanas del estado. Primero, el POTmet del AMG ha sido utilizado de manera sistemática para realizar un seguimiento cercano a la actualización de los instrumentos de planeación y ordenamiento territorial y ecológico municipales, alineándolos a los objetivos metropolitanos. No obstante, se reconoce que es necesario mejorar los vínculos tanto entre las instancias metropolitanas y las municipales, para que las estrategias sean aplicadas de forma adecuada.

Segundo, desde el 2015, se han abordado en el AMG ciertas materias en las Mesas de Gestión y en la actualidad se cuenta con nueve mesas activas. Luego, a raíz de las modificaciones del marco jurídico, el AMG tiene la atribución de otorgar el dictamen de impacto metropolitano, un documento técnico que avala el impacto positivo de un proyecto que pretende ser financiado con recursos del Fondo Metropolitano y que es gestionado por el Banco de Proyectos. Esta metodología basada en Hechos Metropolitanos se hizo en colaboración con el BID y la Universidad de Los Andes de Colombia, y en la actualidad se trabaja para llevar a cabo las reformas en la Ley de Coordinación para que pueda ponerse en marcha de manera completa. Y



por último, el mayor impacto de la gestión metropolitana puede observarse en la conformación de las Agencias metropolitanas.

Agencias metropolitanas

Como se mencionó en la primera parte de este capítulo, las Agencias Metropolitanas forman parte estratégica de la visión a mediano plazo para abordar la complejidad metropolitana. En la actualidad, se han constituido tres agencias metropolitanas. La primera fue la Agencia Metropolitana de Seguridad que se creó el 31 de octubre de 2016 en el marco de la gobernanza metropolitana, pero, debido a su naturaleza, en la actualidad responde al sistema de seguridad pública. Por otro lado, tanto para la Agencia de Bosques Urbanos y para la Agencia de Servicios de Infraestructura para la Movilidad, se acordó su creación el 12 de febrero de 2019. La primera administrará, vigilará y monitoreará los parques, bosques y áreas naturales protegidas en el AMG para preservar y restaurar el equilibrio ecológico y la protección al ambiente (Municipios del AMG y Gobierno del Estado de Jalisco, 2019). Mientras que la segunda, como se ha mencionado de forma previa, se enfocará a planear, dirigir, coordinar y supervisar los proyectos y programas de carácter metropolitano en materia de infraestructura vial (Municipios del AMG y Gobierno del Estado de Jalisco, 2019).

Relación de problemas y potencialidades

Problemas

- Desarrollo metropolitano desigual entre los municipios que conforman una misma área metropolitana.
- Bajo grado de consolidación institucional de la coordinación metropolitana.
- El marco legal del Desarrollo Metropolitano se ha realizado de forma parcial sin una visión integral.
- Los recursos para desarrollar la planeación y gestión metropolitana son insuficientes ante los constantes cambios en el diseño institucional.
- La vinculación entre instancias de planeación municipales, estatales y metropolitanas es limitada.
- Información desactualizada y no sistematizada.

Potencialidades

- A nivel estatal, se cuenta con un marco legal e institucional para la coordinación metropolitana completo, además de experiencia en su desarrollo.



- En el AMG los instrumentos de planeación aprobados han demostrado su utilidad en la gestión del Desarrollo Metropolitano.
- El Sistema Integral de Desarrollo Metropolitano (SIDmetro) que se sustenta en la Ley de Coordinación Metropolitana contempla generar las vinculaciones necesarias entre los diferentes sistemas que se involucran en el desarrollo.
- Existen mecanismos auxiliares de gestión sustentados en la Ley de Coordinación Metropolitana.
- En las áreas metropolitanas diferentes al AMG el crecimiento urbano no está desbordado.



4.2 Gestión integral del agua

El crecimiento acelerado de la población en las zonas urbanas, la inadecuada planeación de la infraestructura hidráulica, las grandes y costosas obras, así como la falta de modernización de algunos sistemas de distribución, el uso inadecuado del agua y la ineficiente regulación y responsabilidad social para el control de vertidos contaminantes hacia los cuerpos de agua superficiales y subterráneos, son las causas principales que impiden que se lleve a cabo el abasto suficiente, la distribución uniforme y se garantice la calidad y cantidad del agua para el estado de Jalisco.

Para enfrentar estos retos, es fundamental lograr que el manejo de los recursos hídricos se dé bajo claros criterios de sustentabilidad, sostenibilidad y con base en una gestión integral del agua, siempre en coordinación y corresponsabilidad con todos los órdenes de gobierno y de la sociedad organizada.

Vinculación a la Agenda 2030: Objetivos de Desarrollo Sostenible
Objetivo 6. Agua limpia y saneamiento.
Objetivo 12. Producción y consumo responsables.

Abastecimiento y cobertura

Hablando de cobertura de agua potable, a nivel Nacional los últimos datos disponibles son al año 2016⁷³, e indican que la cobertura de agua potable es de 94.4%.

Con datos al año 2018 y con relación a el Área Metropolitana de Guadalajara (AMG), está concentra de manera aproximada el 65% de tomas de agua potable respecto al total de la entidad, lo que permite que alcance una cobertura en la misma superior al 93%, e influye para que el estado alcance el 95.28% de cobertura de agua.⁷⁴

En el interior del estado, los municipios con menor cobertura en el servicio de agua potable son Villa Guerrero con 73.27%, Cuquío con 73.86%, Santa

⁷³Programa Nacional Hídrico, Logros 2016. Datos preliminares.

⁷⁴Dicho indicador, tiene sus bases en cálculos con cifras del Inegi, las cuales consideran el servicio de agua mediante: Red pública dentro de la vivienda, red pública fuera de la vivienda pero dentro del terreno, otra vivienda o llave pública o hidrante de uso colectivo.



María del Oro con 75.90% e Ixtlahuacán del Río con 76.39%, pertenecientes a las regiones Norte, Sureste, Centro y Costa Sierra Occidental.

Más del 50% del suministro de agua actual del área metropolitana de Guadalajara proviene del Lago de Chapala y el resto del sistema de pozos operados por el SIAPA, de otros pozos operados por los municipios u Organismos concesionados de carácter privado.⁷⁵

Desde hace 25 años que no se han incorporado nuevas fuentes importantes de abastecimiento de agua potable para la Ciudad, lo que ha generado déficit de 3 m³/s en el suministro para cubrir las necesidades de la población.

Existen decretos del ejecutivo federal que datan del año 1995 y reformados en 1997, que permiten utilizar agua del río Verde por un caudal máximo de 5.6 m³/s por lo que, en el año 2011 se propuso construir un sistema de abastecimiento para aprovechar las aguas del río Verde, consistente en una presa derivadora (Purgatorio), y un sistema con una infraestructura de bombeo, planta potabilizadora y conducción hacia la ciudad. En la actualidad, con una inversión Estatal-Federal de 520 millones de pesos se han logrado realizar las obras del túnel de desvío, un canal de llamada, ataguías e infraestructura auxiliar. En la actualidad, la obra se encuentra suspendida de forma temporal, en espera del recurso para el ejercicio 2019.

Potabilizadoras de agua

Las plantas potabilizadoras municipales purifican la calidad del agua de las fuentes superficiales y subterráneas para uso público urbano. Existen en Jalisco 74 sistemas de potabilización, de las cuales 37 operan de forma adecuada, una funciona solo de forma parcial en época de lluvias, una en construcción, 35 fuera de operación, debido a diversos motivos, relacionados sobre todo con la falta de mantenimiento y de recursos económicos que permitan su adecuada operación. Entre las causas principales se encuentra la no aplicación de productos químicos para tratamiento y desinfección, y la falta de personal capacitado o la alta rotación del mismo. Las 74 plantas potabilizadoras tienen una capacidad instalada de 22,521 l/s.

En el AMG se destacan cuatro plantas potabilizadoras que, en conjunto, disponen de una capacidad instalada superior a los 12,000 l/s, lo que asegura la calidad de agua que se suministra a los habitantes servidos a través del organismo operador Sistema Intermunicipal para los Servicios de Agua Potable y Alcantarillado del AMG (SIAPA).

⁷⁵Programa Sectorial Aguas y Reservas Hidrológicas.



Alcantarillado

Respecto a la cobertura de alcantarillado, a nivel Nacional los últimos datos disponibles son al año 2016 e indican que la cobertura es de 91.5%⁷⁶. En relación con el Área Metropolitana de Guadalajara y con datos al año 2018, está cuenta con la mayor cobertura de alcantarillado con más del 96%, las regiones con menor cobertura son la Norte y Costa Sur, a nivel municipal están San Cristóbal de la Barranca con 32.34%, La Huerta con 36.27%, Cabo Corrientes con 36.86% y Cuautitlán de García Barragán con 42.74%.⁷⁷

Cabe señalar que los datos de cobertura tanto de agua potable como de alcantarillado son los oficiales manejados por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi), pero es recomendable trabajar en la generación de información y datos propios, con un mayor grado de certeza, para contar con una base de datos real y actualizada que contenga no solo la cobertura del territorio; sino las necesidades de infraestructura de agua, alcantarillado y saneamiento de los municipios; es decir, la calidad de la cobertura.

Saneamiento

Una planta de tratamiento de agua residual es una instalación donde se remueven, parcial o totalmente, los contaminantes contenidos en el agua mediante procesos dispuestos en orden creciente de complejidad, costo y eficiencia, con los siguientes objetivos principales:

1. Evitar problemas de contaminación en el cuerpo receptor.
2. Producir un efluente tratado que permita su reutilización.
3. Cumplir las disposiciones legales en la descarga.
4. Proteger la salud pública.
5. Proteger la flora y fauna.
6. Lograr una economía circular.

A nivel nacional y con el propósito de sanear las aguas residuales con un enfoque integral de cuencas, a diciembre de 2017⁷⁸ se tenían 2,547 plantas de tratamiento en operación, las cuales permitían tratar el 63% de las aguas residuales colectadas en los sistemas formales de captación

⁷⁶Programa Nacional Hídrico, Logros 2016. Datos preliminares

⁷⁷Cabe mencionar que el servicio de alcantarillado tiene su origen con cifras del Inegi en las cuales se considera Servicio de drenaje conectado a la red pública, Fosa séptica, Barranca o grieta y Río o Lago.

⁷⁸ A nivel nacional son los últimos datos que se tienen publicados en el Programa Nacional Hídrico, avance y resultados 2017. No hicieron un corte al 2018.



Respecto al nivel de aguas residuales tratadas en el estado, el inventario actual al mes de diciembre de 2018⁷⁹, reporta la existencia de 219 plantas de tratamiento de aguas residuales (PTAR) desglosadas de la siguiente manera:

- 125 se encuentran en operación.
- 93 fuera de operación. Cuentan con infraestructura civil y de equipamiento electromecánico en condiciones regulares, y que a través de una inversión, en equipo electromecánico y tecnologías para generar energía, entre otros aspectos pueden volver a funcionar.
- Una en construcción en el municipio de Tlajomulco de Zúñiga.

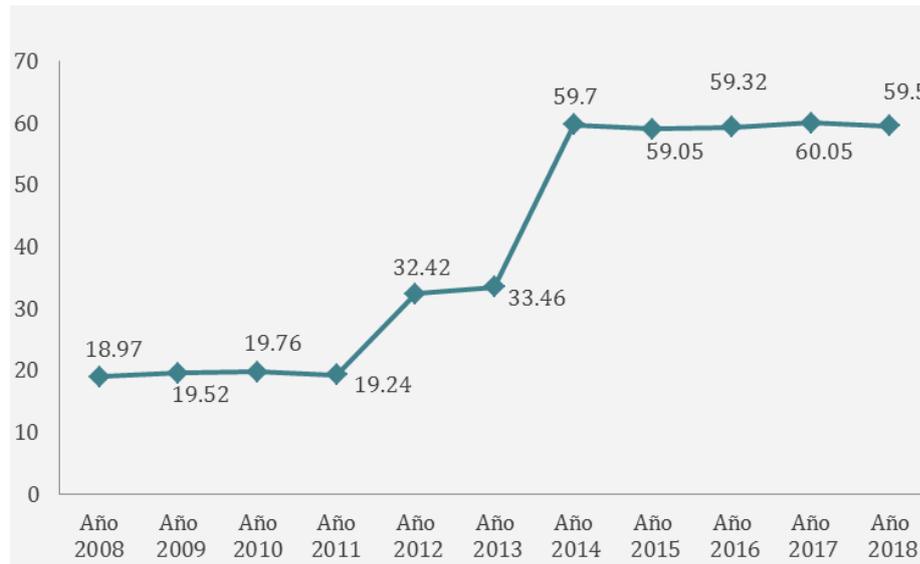
Es importante señalar que ya fueron dadas de baja 65 plantas de tratamiento debido a su antigüedad, porque son obsoletas o fueron abandonadas por los municipios. Su estado actual es de daño irreversible o sus caudales fueron absorbidos por otras plantas de mayor capacidad o conducidos a través del crecimiento del sistema de colectores a otros puntos.

Con la infraestructura en operación mencionada, el tratamiento de aguas residuales en el estado es de apenas 59.50% con respecto a la población total del Jalisco, lo que significa que solo recibe tratamiento el agua residual generada por seis de cada diez habitantes. En la siguiente figura se muestra el porcentaje de saneamiento en Jalisco del año 2008 al 2018.

⁷⁹Comisión Estatal del Agua, 2018



Figura 4.2. Histórico del porcentaje de saneamiento en Jalisco



Fuente: elaboración propia con base en la información de la Comisión Estatal del Agua.

De hecho, de los 125 municipios del estado, casi el 50% (62 mpios.) no cuenta con saneamiento de sus aguas por falta de infraestructura, o por alguna de las razones mencionadas con anterioridad. Muchos de ellos, como El Grullo, Tequila, El Arenal, Cocula, Lagos de Moreno, Tala y la Costa Alegre se encuentran en ubicaciones estratégicas, ya sea por ser sobre todo turísticas o de producción industrial importante.

Esto ha generado a través de los años, problemas de carácter ambiental y de salud para los habitantes, y la contaminación acelerada de ríos, lagos y de los mantos acuíferos subterráneos.

Bajo tal panorama, resulta prioritario también impulsar las acciones de saneamiento que permitan la restauración ambiental de la cuenca alta del río Santiago, donde se asienta la mayoría de la población del estado y se descargan las aguas residuales municipales e industriales generadas por la subcuenca del Río Zula, desde Arandas hasta Ocotlán y por el Área Metropolitana de Guadalajara, además de la población y zona agavera de Amatitán y Tequila.

El AMG ocupa sobre todo dos grandes cuencas: la de Atemajac, con una superficie de 417 km², y el Ahogado con una superficie de 520 km², así como otras cuencas menores como las de San Gaspar, Osorio y San Andrés, que circundan la porción oriente de su área urbana y una pequeña cuenca al norte-noroeste, que es la del río Blanco en el municipio de Zapopan. Estas cuencas son tributarias del río Santiago y en la actualidad algunas de ellas



no cuentan con infraestructura suficiente para el saneamiento de sus aguas residuales.

Para lograr el saneamiento de las aguas residuales del AMG se realizó la construcción de las macro plantas El Ahogado, con una capacidad de tratamiento de 2,250 litros por segundo (l/s), la cual se encuentra trabajando al 100% de su capacidad, por lo que se requerirá una ampliación, y Agua Prieta con capacidad de diseño de 8,500 l/s, la cual su gasto de operación promedio durante el año 2018 fue de 4,508 (l/s), por lo que es importante realizar una inversión adicional para terminar la construcción de una serie de importantes colectores y un túnel para aprovechar al máximo la capacidad de tratamiento de esta última. Cabe destacar que entre ambas plantas permiten el saneamiento de 63% de las aguas residuales que genera el AMG, con cerca de cinco millones de habitantes.

Figura 4.3. Plantas de tratamiento de aguas residuales El Ahogado y Agua Prieta.



Fuente: Comisión Estatal del Agua

Infraestructura hidroagrícola

El manejo cuidadoso de las aguas almacenadas en las presas del estado y en cuerpos de agua, ha permitido mantener la superficie regada en distritos y con ello, se ha mantenido la importante contribución de la agricultura de riego en la producción de alimentos y de otros productos agrícolas.

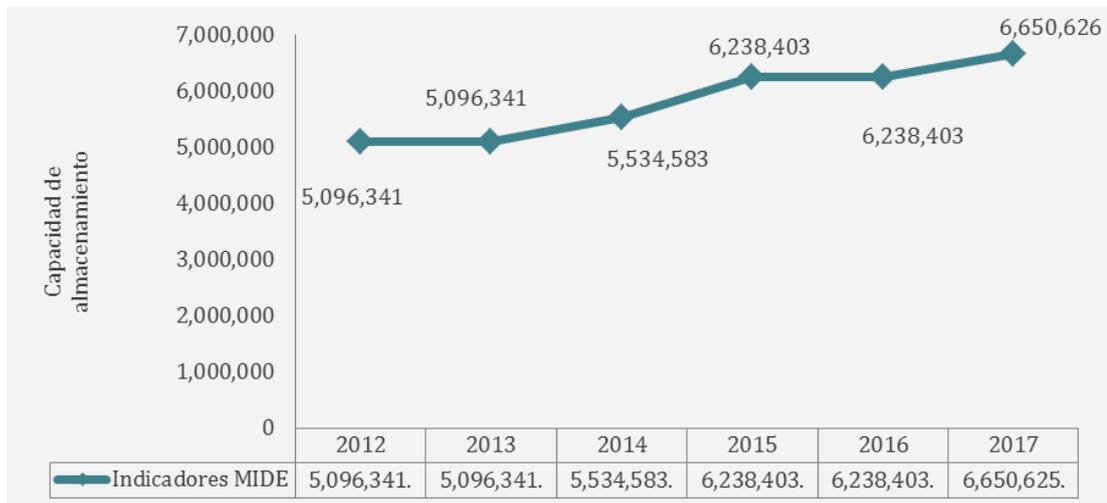
A través de la construcción de obras complementarias y menores hidroagrícolas (vados, piedra ahogada en concreto de puntos conflictivos, líneas de conducción y distribución, puentes menores a 6 metros, forjados de acero y losas de concreto) se pretende transformar la agricultura con sistemas de riego que aprovechen los manantiales y se pueda revertir la



baja productividad de los productores de las zonas áridas y semiáridas, donde se tiene una agricultura de subsistencia.

La capacidad de almacenamiento de agua en el estado se ha ido incrementando en los últimos años, al pasar de 5.1 millones de metros cúbicos en 2012 a 6.6 millones en 2017, lo que representa un aumento de 30% en la capacidad (Sader Jalisco).

Figura 4.4. Valores históricos de capacidad de almacenamiento de agua en el estado de Jalisco (metros cúbicos).



Fuente: Monitoreo de Indicadores del Desarrollo de Jalisco, MIDE.

La inversión en materia hidroagrícola es importante para complementar el desarrollo productivo e incrementar la frontera agrícola con la construcción de obras y atender las prioridades en la alimentación y sustento de la población.

Relación de problemas y potencialidades

Problemas

- Desabasto de agua en la población jalisciense.
- Contaminación de aguas superficiales y subterráneas.
- Distribución desigual del agua.

Potencialidades

- Reutilización del Agua Residual Tratada.
- Esquemas de financiamiento mediante las asociaciones público-privadas (APP).



4.3 Infraestructura para el desarrollo

El estudio de los factores fundamentales para el desarrollo ha llevado al crecimiento de publicaciones especializadas por organismos internacionales de cooperación y entes académicos donde se plasman los requerimientos para que un país pueda alcanzar un desarrollo sostenible. En materia de infraestructura, resulta claro que los esfuerzos de los entes gubernamentales, ante el escenario de escasez de recursos presupuestales, debe enfocarse en aquellos factores que resultan determinantes para asegurar un crecimiento armónico y equitativo para toda la población.

A los factores tradicionales de infraestructura como son: comunicaciones, carreteras, salud, educativa, espacios públicos, deportiva, cultural y vivienda digna, entre otros, se suman aspectos tales como la sustentabilidad en materia de movilidad así como la disponibilidad de conectividad y acceso a tecnologías de información, sin obviar que de manera transversal contemple las variables relacionadas con resiliencia y adaptación al cambio climático que minimicen los impactos al ambiente en cualquiera de sus formas, en referencia a este tema, será fundamental que en la ejecución de la infraestructura, las obras públicas nuevas consideren una revisión ambiental conforme al impacto que las acciones generen, así también deberá ser contemplado de manera formal las medidas de mitigación que deben acompañar al desarrollo de los Proyectos, a fin de asegurar el uso sostenible de los recursos naturales involucrados y la protección del medio ambiente. Esto permitirá el impulso a la competitividad económica, la sustentabilidad y las capacidades productivas del territorio y su población.

Del correcto diseño de políticas públicas depende en gran medida el bienestar de las personas al hacer uso de la infraestructura pública existente mediante servicios integrales, la cual debe conservarse en buen estado para que los ciudadanos puedan desempeñar sus actividades cotidianas y vivir de forma digna. Sin embargo, la insuficiencia de infraestructura y la falta de reposición o mantenimiento, provoca graves carencias en el entorno, lo que agudiza aún más las necesidades para los habitantes, pues trunca el desarrollo integral de las comunidades e imposibilita la creación de oportunidades desde los gobiernos locales.

Los entes gubernamentales son responsables de promover el desarrollo local, lo cual les representan un gran reto dado las dificultades para acceder a fuentes de financiamiento, que les permitan generar infraestructura para hacer frente a los problemas.



Por otro lado, la ausencia de una política nacional de desarrollo regional y la falta de un vínculo formal entre las estrategias y los programas territoriales con la programación de los recursos públicos, da como resultado que cada sector, entidad o programa aplique sus recursos en el territorio sin considerar sus vínculos de manera adecuada con los otros sectores, entidades o programas, ni los impactos en el desarrollo regional, ordenamiento territorial y medio ambiente. De forma tal que la falta de una visión integral del desarrollo ha contribuido a la agudización de los desequilibrios entre las regiones en Jalisco.

La construcción de infraestructura sin duda contribuye en gran medida a mejorar la calidad de vida de la población. En este sentido, las inversiones en infraestructura en el estado de Jalisco, ya sean de origen federal o estatal, enfocarán su esfuerzo no solo para lograr un impacto directo en la competitividad de una localidad o región, sino que contribuyan también a reducir la pobreza en virtud de que poblaciones con mejores servicios tienen mayores oportunidades para satisfacer sus necesidades y acceder a sus derechos sociales, en aras de lograr un desarrollo regional más equilibrado.

Vinculación a la Agenda 2030: Objetivos de Desarrollo Sostenible
Objetivo 9. Industria, innovación e infraestructura.

Infraestructura educativa

De acuerdo con las cifras del Inegi, en Jalisco existe una población en edad escolar de 3 a 17 años, de 2 millones 198 mil 156 niños y jóvenes, sin embargo, asisten a la escuela solo 1 millón 842 mil 157, lo que significa una cobertura escolar del 83.8% (Inegi, Tabulados de la Encuesta Intercensal 2015. Estimadores de la población de 15 años y más y su distribución porcentual según nivel de escolaridad, educación básica, secundaria incompleta y completa y promedio de escolaridad por municipio y sexo, 2015).

En Jalisco de acuerdo con el levantamiento de inmuebles del año 2018, se cuenta con 7,116 inmuebles escolares que albergan los servicios educativos conforme a los siguientes niveles: 7,009 nivel básico, 70 nivel medio superior y 37 nivel superior que ofrece el Gobierno del Estado, de estos se calcula que el 48% de la totalidad de los inmuebles presentan una antigüedad mayor a 30 años de uso, por lo que técnicamente cumplieron ya su vida útil, por tal motivo, en la actualidad presentan necesidades desde el incremento



de la cobertura de espacios educativos, así como la rehabilitación y conservación de los planteles existentes que se encuentran en uso.

Análisis cuantitativo y cualitativo

El total de inmuebles escolares con los que cuenta el Gobierno del Estado, considera los siguientes espacios educativos:

- 42,229 aulas.
- 1,285 laboratorios.
- 1,907 talleres.
- 54,683 anexos (direcciones, sanitarios, bodegas, intendencias, patios cívicos, entre otros).

En la actualidad, se tienen identificadas 22,687 solicitudes de atención de necesidades realizadas por los docentes, registradas en 12,568 centros escolares de nivel básico, correspondiendo 2,917 al rubro de construcción de espacios educativos nuevos, 13,905 de solicitudes de intervención de rehabilitación y mantenimiento en espacios educativos y 5,865 de equipamiento (SEJ, 2018) (Tabla 4.6).

Tabla 4.6. Solicitudes de intervención de construcción, rehabilitación y de equipamiento, nivel básico.

Construcción			Rehabilitación			Equipamiento	
Centros escolares	Espacios educativos		Centros escolares	Solicitudes de intervención		Centros escolares	Solicitudes de intervención
93	206	Aulas	5,543	2,894	Pintura	5,865	Equipamientos
600	1,199	Núcleos de servicios sanitarios		2,215	Hidráulicas y sanitarias		
25	27	Talleres		2,207	Electricidad		
442	1,485	Varios (suma de espacios educativos y anexos complementarios)		2,143	Herrería		
				4,446	Obra Civil		
1,160	2,917		5,543	13,905		5,865	

Fuente: Bancos de necesidades de Construcción, Rehabilitación y Equipamiento escolar y Sistema de levantamiento de información de inmuebles escolares 2018, Secretaría de Educación Jalisco.

Los centros de trabajo que han presentado solicitudes de intervención, se encuentran geográficamente en todas las regiones del estado (Tabla 4.7).



Tabla 4.7. Solicitudes de intervención, ubicadas geográficamente por regiones del estado.

Región	Centros escolares			
	Total por región	Construcción	Rehabilitación	Equipamiento
Norte	484	114	179	191
Altos Norte	939	96	395	448
Altos Sur	1,115	118	454	543
Ciénega	1,019	73	497	449
Sureste	471	42	222	207
Sur	876	61	387	428
Sierra De Amula	726	57	352	317
Costa Sur	732	86	348	298
Costa Sierra Occidental	708	77	301	330
Valles	810	61	393	356
Lagunas	784	52	345	387
Centro 1 Guadalajara	1,043	53	425	565
Centro 2 Zapopan	1,573	147	709	717
Centro 3 Tlaquepaque	1,288	123	536	629
Total	12,568	1,160	5,543	5,865

Nota: Las regiones Centro 1 Guadalajara, Centro 2 Zapopan y Centro 3 Tlaquepaque conforman la región Centro.

Fuente: Bancos de necesidades de Construcción, Rehabilitación y Equipamiento escolar y Sistema de levantamiento de información de inmuebles escolares 2018, Secretaría de Educación Jalisco.

A continuación se presenta la evolución del presupuesto destinado y contratado para infraestructura educativa básica, media superior y superior de Jalisco para el periodo 2007-2018, donde se puede observar que el mayor pico en inversión en el rubro de construcción se dio en el año 2018.



Figura 4.5. Evolución del Presupuesto destinado y contratado para infraestructura educativa básica, media superior y superior de Jalisco, 2007- 2018.



Fuente: elaborada con información propia del Instituto de la Infraestructura Física Educativa del Estado de Jalisco (Informes de Gobierno).

Para garantizar a los niños y jóvenes un mejor futuro se requiere que estos tengan las herramientas necesarias, cuenten con los espacios adecuados que les permita adquirir las capacidades para su desarrollo, en un ambiente óptimo propicio.

Infraestructura en salud

A pesar de que en todas las regiones de Jalisco se cuenta con un número importante de establecimientos para la atención de la salud de todo el sector, la infraestructura física suele ser obsoleta e insegura, poco funcional y estar en malas condiciones, en especial los espacios donde la población recibe los servicios y que resultan ser las áreas con mayor desgaste y necesidades de acciones de mantenimiento y fortalecimiento de infraestructura (ver tabla 4.8). Esta misma situación está presente en todas las entidades federativas del país, entre otras causas, debido al poco compromiso político y al insuficiente financiamiento destinado al fortalecimiento y ampliación de la infraestructura médica.



Tabla 4.8. Espacios de infraestructura física para la atención a la salud.

Región Sanitaria	Unidades Médicas		Total de Espacios para la Atención a la Salud por Región Sanitaria								Percepción de la población sobre las Condiciones Físicas de los inmuebles (Estimación) ^{1/}		
	No. de Centros de Salud	No. de Hospitales Regionales, Comunitarios y de Obstetricia	M ² Construidos	Edad Promedio de inmuebles	Salas de Espera	Consultorios	Áreas de Medicina Preventiva	Baños (públicos y personal)	Farmacias	Quirófanos y Salas de Explotación	Mala a muy mala	Regular	Buena a muy buena
I Colotlán	46	2	13,985	36.9	48	82	48	184	48	6	14%	28%	57%
II Lagos de Moreno	41	5	82,030	33.9	55	109	50	190	46	12	12%	27%	60%
III Tepatlán	38	3	33,994	31.8	44	138	41	159	41	8	19%	32%	50%
IV La Barca	68	4	36,105	35.6	78	157	73	288	73	14	10%	25%	65%
V Tamazula	26	1	8,680	41.8	28	61	27	117	27	2	17%	30%	52%
VI Ciudad Guzmán	47	2	23,450	32.6	51	131	49	216	49	5	9%	25%	67%
VII Autlán	69	4	29,428	40.1	77	142	73	298	73	13	16%	30%	54%
VIII Puerto Vallarta	33	3	25,294	33.0	39	84	36	127	36	10	12%	27%	61%
IX Ameca	63	4	34,379	35.1	71	138	67	280	67	10	13%	28%	59%
X Centro Zapopan	42	1	23,450	29.6	42	210	42	180	42	3	9%	25%	66%
XI Centro Tonalá	44	1	27,767	27.8	46	103	45	185	45	2	8%	24%	68%
XII Centro Tlaquepaque	42	0	26,954	28.1	46	138	43	209	43	0	9%	25%	66%
XIII Centro Guadalajara	24	0	32,748	36.6	24	325	24	206	24	0	14%	28%	58%
Totales	583	30	395,264	39.7	649	1,818	618	2,639	614	85	12.49%	27.19%	60.31%

Nota: La tabla no considera los hospitales públicos de mayor capacidad resolutive del Gobierno del Estado ubicados en la zona metropolitana de Guadalajara. ^{1/}La estimación de las condiciones físicas del inmueble por Región Sanitaria, se trabajó a partir de los resultados obtenidos de Ensanut MC 2016.

Fuente: Secretaría de Salud del Estado de Jalisco/ Dirección General de Planeación y Evaluación Sectorial con base en información obtenida de las bases de datos del Subsistema de información de equipamiento, recursos humanos e infraestructura para la salud (SINERHIAS) 2018 y del registro nacional de establecimientos de salud CLUES de febrero de 2019, Secretaría de Salud Federal.



De acuerdo con los datos de la tabla 4.8, en la suma total de los 613 centros de salud, hospitales regionales, comunitarios y de atención especializada en obstetricia y neonatal ubicados en todos los municipios de las 13 regiones sanitarias, se contabilizan 398,264 metros cuadrados de construcción, de los cuales el 27.85% de la superficie edificada corresponde a los 152 centros de salud y 2 hospitales comunitarios situados en 14 municipios del área metropolitana ampliada de Guadalajara, y el restante 72.14% del área construida, a 431 centros de salud y 28 hospitales de diversas tipologías que están dispersos en los 111 municipios del interior del estado.

La edad promedio de las unidades médicas se calcula en 39.7 años, lo que indica que su edad está cerca de las dos terceras partes de su vida útil, si se considera que esta se estima en 50 años; aunque existen algunos centros de salud de ciertas regiones sanitarias que registran una antigüedad mayor a los 41.8 años de construidos. Lo anterior señala las grandes necesidades, no solo de acciones ordinarias de mantenimiento y conservación de la infraestructura, sino de una cuantiosa inversión para sustituir los viejos y muchas veces inseguros y poco funcionales centros de salud u hospitales regionales y comunitarios.

De igual forma, en la misma tabla 4.8, se contabilizan 6,423 espacios donde se brindan la mayor cantidad de servicios de atención a la población, como son: las salas de espera, consultorios, áreas de medicina preventiva, baños, farmacias, quirófanos y salas de expulsión, entre otros.

Por cuanto a la percepción ciudadana sobre las condiciones de infraestructura de los establecimientos públicos de salud, de acuerdo con la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición de Medio Camino 2016 (Ensanut MC 2016), en promedio el 67.9% de la población entrevistada la considera como buena o muy buena, en tanto que 27.2% la valora como regular, y el resto como mala o muy mala. Las condiciones de los establecimientos privados son calificadas como buenas o muy buenas por 85.6% de los usuarios, lo que solo ocurre con 61.2% de quienes acudieron al IMSS y 60.3% de los entrevistados que acudieron a los SESA.

Otro estudio refiere que, el 78% de los ciudadanos califican como muy importante el que los establecimientos médicos estén cerca del lugar donde viven - utilizando los medios habituales de transporte -, y el 16% como regularmente importante.

En cuanto a los diez hospitales que se encuentran en el Área Metropolitana de Guadalajara (ver tabla 4.9), la superficie total construida es de cerca de 172,006 metros cuadrados, en donde se contabilizan 4,100 espacios de infraestructura donde tiene lugar buena parte de la estancia de los



pacientes y sus familiares, y donde se otorgan gran parte de los servicios de atención médico hospitalaria, como son: salas de espera, consultorios, camas hospitalarias, baños, quirófanos y salas de expulsión, entre otros.

Tabla 4.9. Espacios de infraestructura física para la atención médico hospitalaria, en el Área Metropolitana de Guadalajara.

Hospitales Metropolitanos	Total de Espacios						
	M ² Construidos	Edad del inmueble (años)	Salas de Espera	Consultorios	Camas Hospitalarias	Quirófanos y Salas de Expulsión	Baños
Instituto Jalisciense de Cancerología	4,962	33	3	20	52	3	34
Hospital Civil de Guadalajara Fray Antonio Alcalde	85,547	232	34	187	802	32	591
Hospital Civil de Guadalajara Juan I. Menchaca	33,808	35	25	94	527	22	191
Instituto Jalisciense de Cirugía Reconstructiva Dr. José Guerrero Santos	3,514	44	10	20	36	6	31
Hospital Materno Infantil Esperanza López Mateos	3,843	67	7	14	64	7	44
Centro de Atención Integral en Salud Mental Estancia Prolongada	13,303	62	5	26	313	0	54
Centro de Atención Integral en Salud Mental Estancia Breve	3,129	19	4	20	50	0	34
Hospital General de Zapopan (Civil Municipal) ^{1/}	7,026	5	9	46	72	6	30
Hospital General de Occidente	15,108	68	10	41	263	13	158
Unidad Especializada en Atención Obstétrica y Cuidados Neonatales GDL	1,766	15	2	2	30	4	20
Totales	172,006	65	151	470	2,209	93	1,187

^{1/}El original edificio del Hospital General de Zapopan (Civil Municipal) fue inaugurado hace 71 años.

Fuente: Secretaría de Salud del Estado de Jalisco/ Dirección General de Planeación y Evaluación Sectorial con base en datos del Subsistema de Información de Equipamiento, Recursos Humanos e Infraestructura para la Salud (SINERHIAS) 2018 y del Registro Nacional de Establecimientos de Salud CLUES de febrero de 2019, Secretaría de Salud Federal.



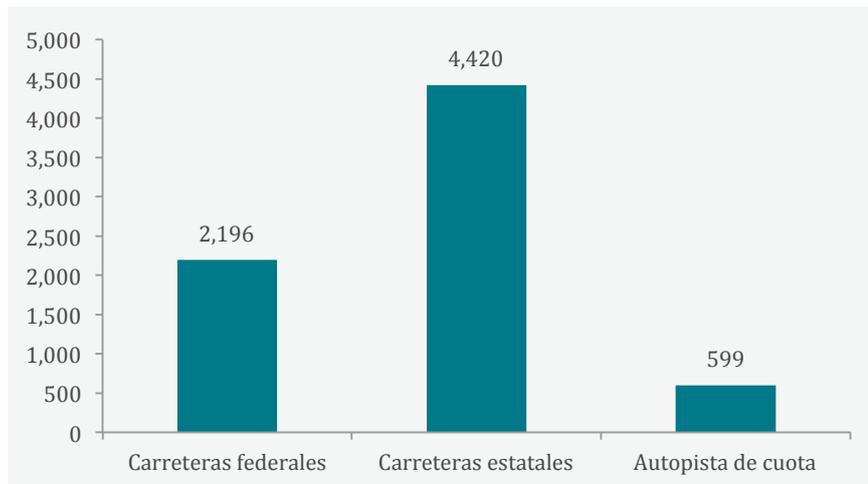
De igual forma, en la Secretaría de Salud se carece en la actualidad de un sistema confiable de registro sectorial de las condiciones de infraestructura de los establecimientos de atención de la salud, así como de un plan maestro sectorial de infraestructura en el estado, que permita priorizar y orientar de manera razonable la asignación del financiamiento público para su mejoramiento.

Infraestructura carretera para la conectividad

La red carretera en el estado de Jalisco tiene una longitud total de 6,616 km y de manera adicional cuenta con 599 km de autopista de cuota.

De acuerdo con su administración, se constituye en; Carreteras Federales, Carreteras Estatales y Autopista de Cuota, considerando cada una los siguientes kilómetros de longitud (ver figura 4.6).

Figura 4.6. Red Carretera Estatal de Jalisco (km).



Fuente: elaborada con información propia de la Dirección General de Infraestructura Carretera de la Secretaría de Infraestructura y Obra Pública.

De conformidad con el diagnóstico existente recibido el 6 de diciembre de 2018, la red estatal de carreteras en Jalisco, presenta las siguientes condiciones físicas en los tramos con los códigos que se detallan en la figura 4.7 del estado de Jalisco:

- Estado crítico: 1,547 Km **(35%).**
- Estado regular – malo: 1,989 Km **(45%).**
- Estado aceptable: 884 Km **(20%).**

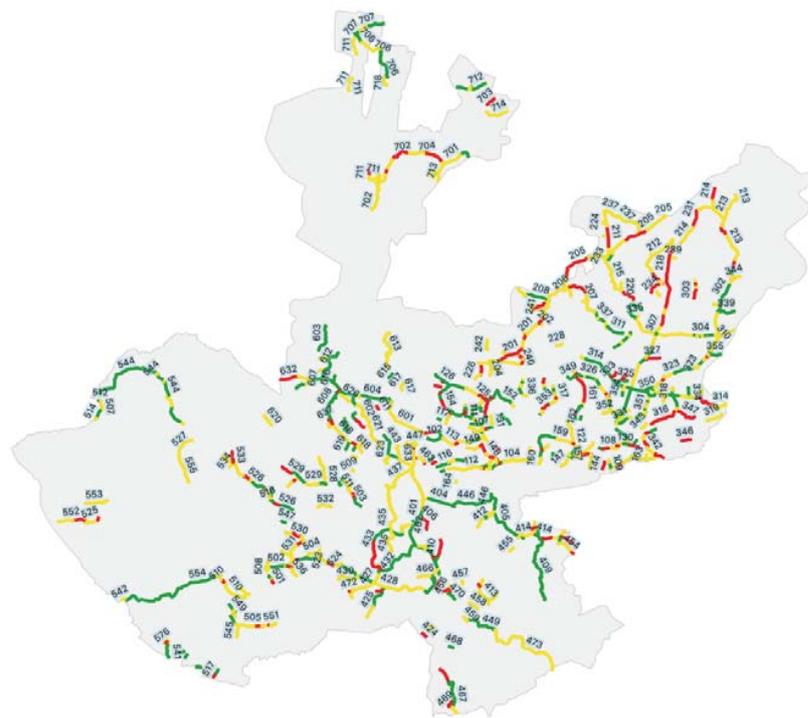
De acuerdo con los datos mencionados con anterioridad, la situación en la cual se encuentran las carreteras, en su mayor parte es de un estado regular -malo a crítico, esto es con problemas en su estructura, con



carpetas de rodamiento difícilmente transitables, ausencia de obras de protección y señalética que ponen en riesgo a los usuarios y dificulta la conectividad entre las localidades, municipios y por ende a nivel regional.

Entre las regiones que presentan dicha problemática de deterioro o en su caso de conectividad, se ubicaron tramos carreteros en las regiones; Ciénega, Altos Sur, Altos Norte, Sureste, Sur, Sierra de Amula, Costa Sur, Valles, Norte, Centro, en estas regiones se identificó un grado de afectación diverso, en algunos tramos el desgaste se muestra en tramos aislados, mientras que otros en una mayor longitud, a lo largo del tramo carretero.

Figura 4.7. Condición de la red carretera estatal en Jalisco, por código de carreteras, conforme diagnóstico actual.



Fuente: Dirección de Infraestructura Carretera de la Secretaría de Infraestructura y Obra Pública, con información del diagnóstico de la red estatal de carreteras recibido el 6 de diciembre de 2018.

La existencia de regiones del estado de Jalisco que no cuentan con una adecuada conectividad, reduce de forma sensible su potencial de desarrollo, prolongando el círculo vicioso de “deficiente infraestructura-reducción de potencial productivo-reducción de ingresos – pobreza”.

Con relación al turismo, el no contar con infraestructura carretera en buen estado, se refleja en una ausencia o disminución de la oportunidad de



atraer turismo nacional y extranjero, lo cual se manifiesta en una mínima captación de derrama económica derivada de este rubro que pueda contribuir a un crecimiento económico en los municipios del estado, conforme a estudio de la Secretaría de Turismo, la mayor derrama económica por turismo en el estado, se genera en la Zona Metropolitana de Guadalajara y Puerto Vallarta y en un menor grado en la zona de los Altos, Sur de Costalegre, Ribera de Chapala y resto del estado como se muestra en la siguiente tabla (Turismo, 2017).

Tabla 4.10. Derrama económica por turismo en el estado (pesos) 2017.

Destino	Derrama total		
	Nacional	Extranjera	Total
ZMG	14,843,991,303	6,105,974,455	20,949,965,758
Puerto Vallarta	6,734,585,717	9,161,062,182	15,895,647,899
Sur de Costalegre	677,678,979	279,216,045	956,895,024
Ribera de Chapala	417,031,603	788,617,806	1,205,649,409
Zona de los Altos	1,662,453,469	235,277,012	1,897,730,481
Sur del estado	239,950,607	20,747,179	260,697,786
Resto del estado	87,560,304	6,724,323	94,284,627
2016	23,839,932,758	15,856,387,242	39,696,320,000
Variación	3.34	4.47	3.79

Fuente: Anuario 2017, 2.2 Derrama, Secretaría de Turismo del Estado de Jalisco <https://secturjal.jalisco.gob.mx/invierte-en-jalisco/estadisticas>.

A esto debe sumarse un entorno complejo en materia de disponibilidad recursos financieros, pues el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) redujo la programación de recursos para Jalisco en el presente año, al tiempo que se vislumbra un panorama complejo en materia de retribución fiscal.

El diseño de la estrategia de intervención en materia de infraestructura carretera, permitirá optimizar los recursos disponibles en el presupuesto estatal combinándolos con una propuesta de alto impacto social, la cual resulta acorde a los principios de legalidad, honestidad, eficiencia, eficacia, economía, racionalidad, austeridad, transparencia, control, rendición de cuentas y perspectiva de género, cuyo fin último es el beneficio de la comunidad integrada por todos los jaliscienses.

El diseño del plan de infraestructura carretera permitirá que se restituya a las regiones más desfavorecidas del estado de Jalisco, su derecho a disponer de igualdad en la disponibilidad de servicios, elevar su nivel de vida y facilitar el potencial de desarrollo de las localidades.



Infraestructura para la movilidad sustentable

Infraestructura en Movilidad

Dentro de este primer capítulo se encuentra la información correspondiente a la movilidad en el AMG a partir de cuatro apartados principales: vialidades regionales y primarias, vías férreas y aeropuertos, terminales de autobús y transporte colectivo y masivo, esta información es retomada del Imeplan (2015).

Vialidades Regionales y Primarias

La red de vialidades regionales y primarias en el AMG comporta una extensión de 1,502.53 km de largo, cruza un total de 13 municipios por lo que se extiende más allá de los municipios que integran el Área Metropolitana de Guadalajara. La función del sistema vial primaria articula la movilidad de la población dentro de la metrópoli conectándose con el sistema regional que integra otras ciudades. La tabla 4.11 concentra los kilómetros de las vialidades según los municipios; destacando Guadalajara como la ciudad con mayor cantidad de kilómetros de vialidad principal y Zapotlanejo con más kilómetros de vialidad regional.

Tabla 4.11. Kilómetros de vialidades primarias y regionales en el AMG.

Municipio	Vialidad principal	Vialidad regional	Total general
Guadalajara	279.98	17.37	297.35
Zapopan	228.43	57.36	285.79
Zapotlanejo	166.22	253.99	420.21
Tlajomulco de Zúñiga	104.41	51.09	155.50
San Pedro Tlaquepaque	77.34	29.69	107.03
Tonalá	40.37	37.83	78.20
El Salto	32.36	6.15	38.51
Juanacatlán	13.79	7.44	21.23
Ixtlahuacán de los Membrillo	7	91.71	98.71
Total AMG	949.90	552.63	1,502.53

Fuente: POTMet (Imeplan, 2015).

Vías férreas y aeropuertos

Por su parte la red ferroviaria de cercanías son 1,472 km atravesando 6 de los 9 municipios. Según la tabla que se presenta a continuación,



entre los municipios con más kilómetros de vías férreas son Tlajomulco de Zúñiga y Zapopan con 38.8 km y 27.1 km, respectivamente.

Tabla 4.12. Longitud de la red de vías ferroviarias en el AMG.

Municipio	Longitud en km
Guadalajara	14.4
Tlajomulco de Zúñiga	38.8
Zapopan	27.1
San Pedro Tlaquepaque	14.8
Tonalá	0.0
Ixtlahuacán de los Membrillo	10.4
El Salto	11.4
Juanacatlán	0.0
Zapotlanejo	0.0
Total AMG	116.9

Fuente: POTMet (Imeplan, 2015).

Con relación al aeropuerto existente en el AMG, se encuentra el de Guadalajara (17 kilómetros al sur de la ciudad de Guadalajara y a 15 kilómetros al norte de Chapala). Este aeropuerto ofrece 836 frecuencias semanales a 48 destinos. Con relación al año 2015, durante el mes de diciembre se transportaron aproximadamente 616 mil de pasajeros.

Terminales de autobús

Dentro del AMG se encuentran 4 terminales de autobús; siendo la más importante con relación al movimiento y su extensión la Nueva Central Camionera, ubicada en San Pedro Tlaquepaque, en este municipio también está ubicada la central Tlaquepaque. En el municipio de Zapopan se encuentra la Central de Zapopan y en el centro de Guadalajara se encuentra la Centra Vieja con salidas a localidades cercanas al AMG.

Transporte masivo y colectivo

En el AMG la superficie cubierta por el transporte público masivo y colectivo asciende a 53,031 ha del territorio de la metrópoli. Para la definición de la cobertura en cada municipio se empleó el criterio de 400 metros para el transporte colectivo y 800 para el masivo (ITDP, 2015) alrededor de las líneas de transporte. La tabla siguiente, integra la información correspondiente a la cobertura del transporte público en el AMG en hectáreas, así como la atención a la población por rutas de camión.



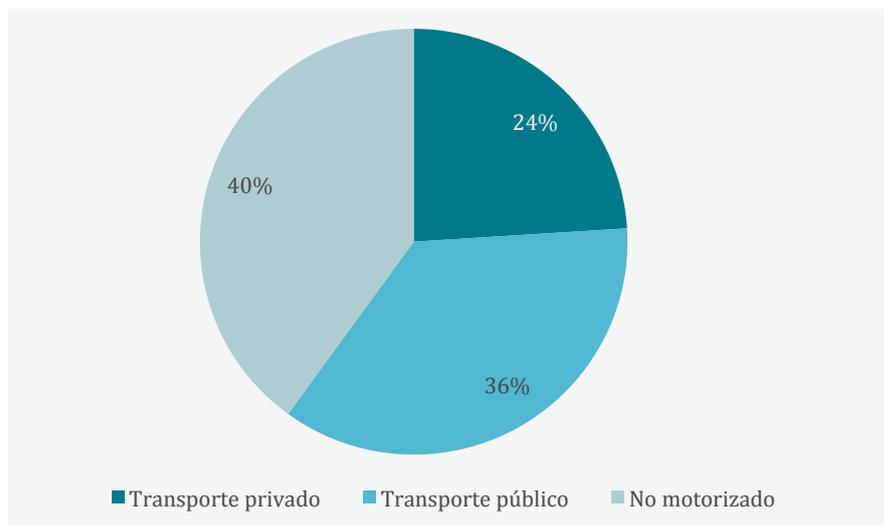
Tabla 4.13. Cobertura del transporte público en el AMG en hectáreas y la atención a la población por rutas de camión.

Municipio	Con cobertura	Sin cobertura	Porcentaje de cobertura	Población atendida por ruta de camión	Población atendida (%)	Población no atendida
Guadalajara	13,646	169	99	1,464,879	99	4,261
San Pedro Tlaquepaque	7,606	963	89	559,694	92	49,062
Tonalá	5,356	1,368	80	408,034	87	63,083
Zapopan	16,281	5,848	74	1,119,040	91	105,963
El Salto	2,948	1,456	67	119,806	87	17,823
Tlajomulco de Zúñiga	5,909	5,802	50	249,430	62	154,767
Zapotlanejo	1,004	1,279	44	29,519	46	34,030
Juanacatlán	108	324	25	6,224	47	6,991
Ixtlahuacán de los Membrillo	172	2,223	7	1,010	20	40,029

Fuente: POTMet (Imeplan, 2015).

Conforme a datos de la Secretaría del Transporte al día se realizan más de 12 millones de viajes en el Área Metropolitana de Guadalajara y de ellos el 36% (más de 4.4 millones) se realizan en transporte público (ver figura 4.8).

Figura 4.8. Porcentaje de viajes realizados en el Área Metropolitana de Guadalajara según tipo de transporte, 2018.



Fuente: estimaciones para actualizar el estudio Origen-Destino del Área Metropolitana de Guadalajara, Instituto de Movilidad y Transporte del Estado de Jalisco (2018)



El sistema de transporte en el Área Metropolitana de Guadalajara (AMG) presenta serias deficiencias no acordes al crecimiento de la mancha urbana y la moderna metrópoli en la que se ha convertido hoy en día la ciudad de Guadalajara y su área conurbada, se identifican los siguientes aspectos que ponen de manifiesto que nuestro sistema de transporte no se ha desarrollado en equilibrio con el crecimiento de las ciudades:

- Acelerado crecimiento de la mancha urbana en la AMG.
- Cobertura de transporte público insuficiente, sobre todo en las zonas habitacionales periféricas.
- Poca certeza en la frecuencia del paso de los vehículos del transporte.
- Conectividad limitada con el resto de las rutas del propio circuito del Periférico Manuel Gómez Morín y de las rutas que lo cruzan.
- Las condiciones físicas de los vehículos del transporte colectivo no son las óptimas.
- Viajes inseguros, lentos con elevados tiempos de traslado para llegar a sus destinos.
- Mayores emisiones contaminantes, la AMG ha registrado niveles superiores a la CDMX (Informador, 2019).
- Costo alto de recursos de la sociedad en viajes individuales, en pagos de combustibles y gastos para la operación de sus vehículos. En las décadas recientes, el desarrollo de la AMG se dispersó hacia Tlajomulco de Zúñiga. El crecimiento poblacional fue exponencial. En el año 2000 vivían 123 mil personas; en 2015, 549 mil y para 2020 serán 601 mil. Además, la zona sur de Guadalajara y Tlaquepaque suma una población de 400 mil. Ante este crecimiento no se adaptó el sistema de transporte público, que impactaría a un millón de personas. La ciudad sigue distante, dispersa y desconectada.

En este último problema detectado donde las periferias crecen, la oferta de transporte masivo es deficiente, por lo que ha aumentado la motorización de vehículos privados haciendo la infraestructura vial insuficiente y aumentando la congestión vial. Es importante hacer notar que el Periférico al ser una arteria que conecta al AMG se debe pensar en ofrecer transporte público más eficiente, ya que además por esta vialidad circulan vehículos de carga y no se cuenta tampoco con vialidades paralelas, aunado a lo anterior solo 17 rutas son las que circulan por ahí.

Según datos del análisis costo beneficio del proyecto de transporte masivo “Sistema Integrado Peribús Primera Etapa”, se tiene una demanda de 364 mil viajes al día y solo el 16% tiene su origen o destino final de viaje en un



derrotero (ruta) del periférico, mientras que el restante 84% se refiere a trasbordos.

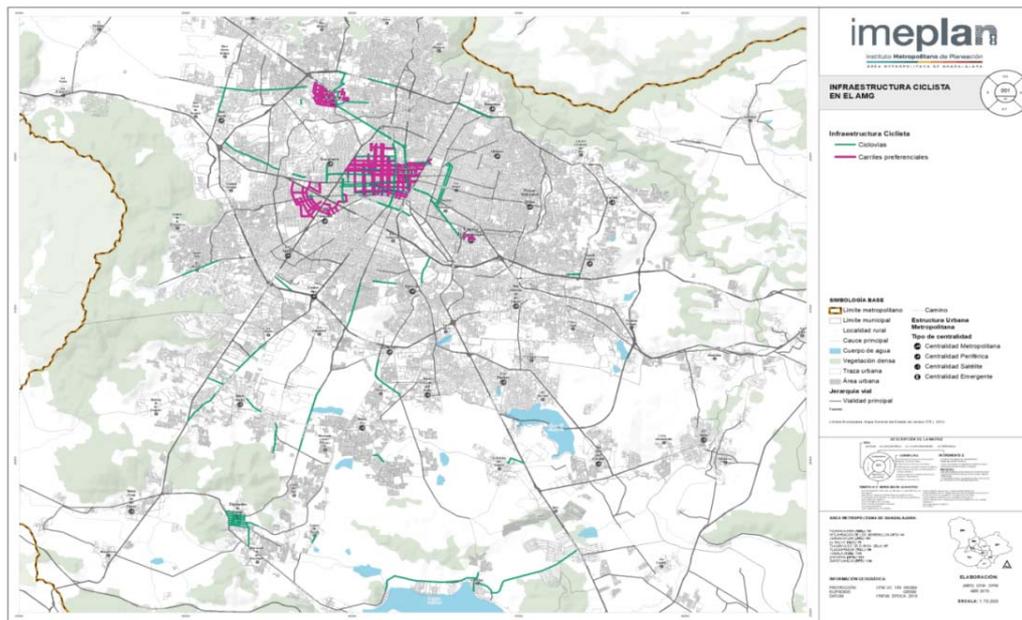
Infraestructura movilidad NO motorizada

Dentro de la infraestructura de movilidad no motorizada se integran tres rubros: la red de ciclovías construidas a la actualidad, las estaciones y número de bicicletas MiBici y los carriles de prioridad ciclista, para este apartado la información ha sido recuperada del archivo de Imeplan (ver figura 4.9 y 4.10) y de la información pública del programa «MiBici».

Red de ciclovías y carriles de prioridad ciclista

Con relación a la red de ciclovías y a la red de carriles preferenciales se señalan en el siguiente mapa las localizaciones:

Figura 4.9. Infraestructura ciclista en el Área Metropolitana de Guadalajara, 2019.



Fuente: Imeplan, 2019

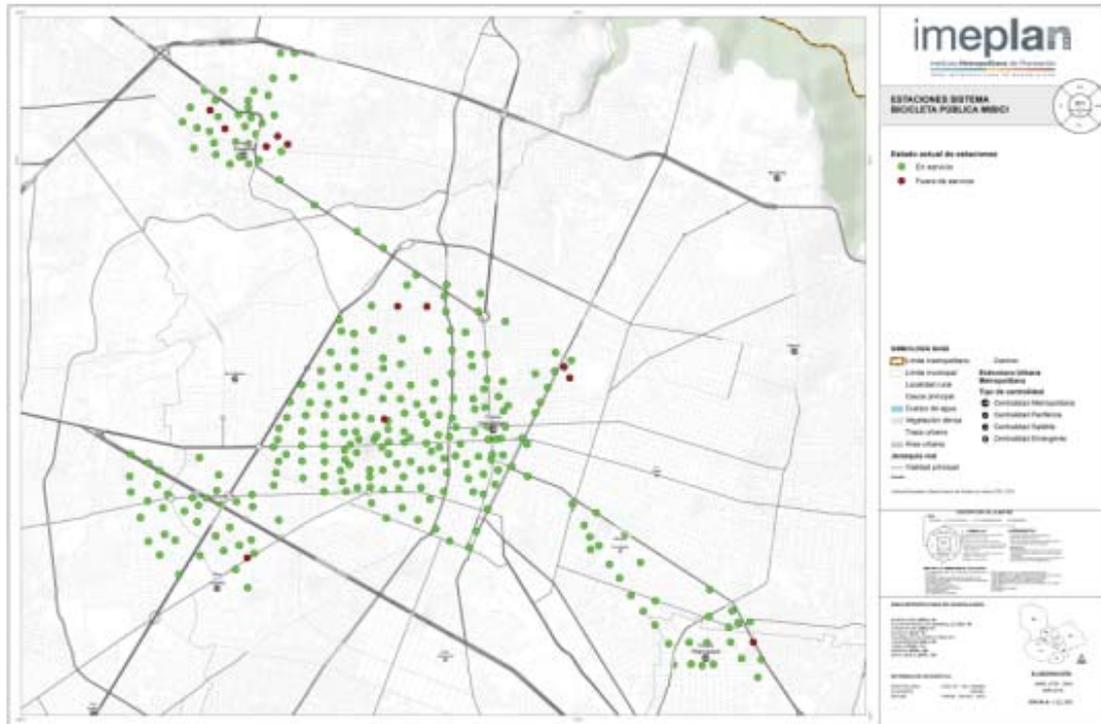
Estaciones y número de bicicletas MiBici

El sistema de bicicleta pública del AMG está basado en la renta de bicicletas disponibles en estaciones dispuestas a manera de red. En el año 2018 se realizaron un total de 3,409,984 viajes y en los meses de enero y febrero del año en curso van 794,170 viajes a través de una red de 286 estaciones en total. En la siguiente figura se señalan las



que se encuentran en servicio y las que se encuentran fuera de servicio:

Figura 4.10. Estaciones sistema bicicleta pública MiBici.



Fuente: elaboración propia con base en los datos abiertos de MIBICI

Se considera un buen momento de transformar la AMG en sustentable, equitativa e incluyente, a través de fortalecer los sistemas no motorizados de movilidad, ya que aun cuando esta última ocupa el 5% del espacio de un coche en movimiento, el 10% estacionado y su uso mejora la salud, elevando la esperanza de vida por la actividad que se realiza al utilizarla, en la actualidad no es vista aún por la sociedad tapatía, como una alternativa.

La situación actual de la Red Metropolitana de Infraestructura Ciclista, a pesar de que cuenta ya con un número considerable de kilómetros construidos, es un hecho que es necesario continuar incrementando la construcción de más tramos, los cuales en un futuro interconectarán los municipios de la AMG, como Tonalá, Tlaquepaque, Tlajomulco, Zapopan y Guadalajara, por lo que aún hace falta invertir en infraestructura y en mecanismos que incentiven el uso de estas vías.

Por cada persona que deje su coche y tome la bicicleta:

- Se usaría más equitativamente el espacio y se disfrutaría de la ciudad.
- Se reducirían los accidentes.



- Se reduciría la congestión vial.
- Se llegaría más rápido en viajes cortos.
- Se viviría más sano.
- Se reduciría las emisiones contaminantes y los gases de efecto invernadero.
- Se reduciría el presupuesto público en infraestructura para transporte privado motorizado y se aumentaría para servicios de movilidad pública.

Infraestructura para la vivienda

Entender el problema público del rezago habitacional que hay en el estado de Jalisco y poder contribuir de manera responsable a abatir el rezago habitacional, mediante la generación de acciones para que la población más vulnerable tenga acceso a esquemas de financiamiento para la adquisición o auto producción de una vivienda propia es una política fundamental que permita a las personas incentivar su desarrollo y a la postre el desarrollo de la comunidad.

El financiamiento para la adquisición de vivienda, ha sido a través de los créditos hipotecarios otorgados por los bancos y los fondos de trabajadores como el INFONAVIT y FOVIssste, es como se ha atendido las necesidades de vivienda, este tipo de créditos está enfocado en atender las necesidades de vivienda de la población afiliada a ellos y aquella población que tiene un empleo formal y que sus ingresos son comprobables.

De acuerdo con cifras del Inegi, existen 2 millones 58 mil 775 viviendas particulares habitadas, de las cuales resalta que tan solo el 57.13% quienes las habitan son propietarios, el 26.79% de las viviendas son alquiladas y el 14.33% prestadas, el resto se encuentra en alguna otra.

Las viviendas habitadas propias ascienden a 1 millón 176 mil 156 viviendas, el 38.98% de éstas se obtuvo mediante compra, el 20.92% mediante construcción particular, 28.51% (Inegi, 2015).

En este contexto con el fin de que se generen las condiciones propicias para que el sector de la vivienda consolide su reactivación y responda de manera ordenada y sustentable, a las necesidades de vivienda de la población, en especial, de la que se encuentra en situación de pobreza o vulnerabilidad es necesario definir ésta situación como un problema público del rezago habitacional y de acceso al financiamiento para la población No afiliada que es la que se encuentra en vulnerabilidad y pobreza patrimonial en nuestro estado.



Para contribuir al acceso para la adquisición más vulnerable es necesario llevar a cabo las siguientes acciones:

- Promover los esquemas de financiamiento para la población no afiliada.
- Gestionar los mecanismos de financiamiento que promueve el gobierno federal.
- Gestionar los subsidios del programa de vivienda Social del Gobierno Federal.

Tabla 4.14. Rezago por la calidad de la vivienda y los espacios con base en datos de Coepo (2011).

Municipio		Rezago por la calidad de la vivienda y los espacios		
Clave	Nombre	Total viviendas habitadas	Número de viviendas	Porcentaje
14	Jalisco	1,831,205	120,222	6.57
001	Acatic	5,256	244	4.65
002	Acatlán de Juárez	5,363	257	4.90
003	Ahualulco de Mercado	5,657	244	4.31
004	Amacueca	1,411	100	7.09
005	Amatitán	3,455	179	5.17
006	Ameca	15,559	619	3.98
007	San Juanito de Escobedo	2,333	81	3.47
008	Arandas	18,033	985	5.46
009	El Arenal	4,229	166	3.93
010	Atemajac de Brizuela	1,437	345	24.01
011	Atengo	1,388	239	17.18
012	Atenguillo	1,182	43	3.60
013	Atotonilco el Alto	14,182	641	4.52
014	Atoyac	2,255	233	10.31
015	Autlán de Navarro	15,077	1,133	7.51
016	Ayotlán	9,095	968	10.64
017	Ayutla	3,245	624	19.24
018	La Barca	15,557	1,390	8.93
019	Bolaños	1,441	448	31.07
020	Cabo Corrientes	2,615	359	13.74
021	Casimiro Castillo	5,772	363	6.29
022	Cihuatlán	10,306	167	1.62
023	Zapotlán el Grande	25,107	1,583	6.30
024	Cocula	6,819	454	6.65
025	Colotlán	4,708	144	3.07



Municipio		Rezago por la calidad de la vivienda y los espacios		
Clave	Nombre	Total viviendas habitadas	Número de viviendas	Porcentaje
026	Concepción de Buenos Aires	1,619	136	8.41
027	Cuautitlán de García Barragán	4,242	1,247	29.40
028	Cuautla	584	28	4.73
029	Cuquío	4,488	219	4.87
030	Chapala	12,681	1,088	8.58
031	Chimaltitán	913	167	18.26
032	Chiquilistlán	1,341	221	16.46
033	Degollado	5,262	340	6.47
034	Ejutla	611	19	3.18
035	Encarnación de Díaz	12,508	720	5.75
036	Etzatlán	4,698	231	4.93
037	El Grullo	6,321	252	3.98
038	Guachinango	1,218	86	7.03
039	Guadalajara	379,624	12,975	3.42
040	Hostotipaquillo	2,261	388	17.14
041	Huejúcar	1,746	76	4.33
042	Huejuquilla el Alto	2,143	182	8.48
043	La Huerta	6,360	728	11.44
044	Ixtlahuacán de los Membrillos	10,493	953	9.08
045	Ixtlahuacán del Río	4,786	246	5.14
046	Jalostotitlán	7,594	324	4.26
047	Jamay	5,515	430	7.79
048	Jesús María	4,634	274	5.91
049	Jilotlán de los Dolores	2,456	371	15.10
050	Jocotepec	9,375	1,499	15.99
051	Juanacatlán	3,232	223	6.91
052	Juchitlán	1,495	89	5.92
053	Lagos de Moreno	36,001	2,064	5.73
054	El Limón	1,740	56	3.23
055	Magdalena	5,055	339	6.71
056	Santa María del Oro	672	103	15.40
057	La Manzanilla de la Paz	1,059	30	2.79
058	Mascota	3,855	167	4.32
059	Mazamitla	3,284	267	8.12
060	Mexxicacán	1,722	67	3.88
061	Mezquitic	3,754	1,563	41.65
062	Mixtlán	946	79	8.30



Municipio		Rezago por la calidad de la vivienda y los espacios		
Clave	Nombre	Total viviendas habitadas	Número de viviendas	Porcentaje
063	Ocotlán	23,118	1,487	6.43
064	Ojuelos de Jalisco	6,718	691	10.29
065	Pihuamo	3,464	217	6.28
066	Poncitlán	10,714	2,413	22.52
067	Puerto Vallarta	68,710	7,664	11.15
068	Villa Purificación	3,108	540	17.38
069	Quitupan	2,396	327	13.64
070	El Salto	32,233	3,389	10.51
071	San Cristóbal de la Barranca	770	90	11.64
072	San Diego de Alejandría	1,534	89	5.80
073	San Juan de los Lagos	15,134	999	6.60
074	San Julián	3,916	41	1.05
075	San Marcos	949	64	6.73
076	San Martín de Bolaños	837	142	16.97
077	San Martín Hidalgo	7,263	199	2.74
078	San Miguel el Alto	7,541	369	4.89
079	Gómez Farías	3,250	546	16.79
080	San Sebastián del Oeste	1,574	147	9.34
081	Santa María de los Ángeles	1,030	71	6.89
082	Sayula	8,308	726	8.74
083	Tala	17,495	800	4.57
084	Talpa de Allende	3,669	504	13.73
085	Tamazula de Gordiano	10,522	519	4.93
086	Tapalpa	3,942	392	9.95
087	Tecalitlán	4,481	595	13.27
088	Tecolotlán	4,555	227	4.99
089	Techaluta de Montenegro	938	75	8.00
090	Tenamaxtlán	2,009	137	6.19
091	Teocaltiche	10,106	1,053	10.42
092	Teocuitatlán de Corona	3,069	193	6.30
093	Tepatitlán de Morelos	33,088	1,341	4.05
094	Tequila	9,225	970	10.51
095	Teuchitlán	2,429	77	3.17
096	Tizapán el Alto	5,460	412	7.54
097	Tlajomulco de Zúñiga	105,973	5,165	4.87
098	Tlaquepaque	143,359	12,664	8.83
099	Tolimán	2,353	399	16.96



Municipio		Rezago por la calidad de la vivienda y los espacios		
Clave	Nombre	Total viviendas habitadas	Número de viviendas	Porcentaje
100	Tomatlán	8,908	906	10.17
101	Tonalá	107,305	10,638	9.91
102	Tonaya	1,647	88	5.33
103	Tonila	1,976	165	8.33
104	Totatiche	1,334	66	4.97
105	Tototlán	5,530	212	3.83
106	Tuxcacuesco	1,104	151	13.70
107	Tuxcueca	1,571	155	9.85
108	Tuxpan	8,165	1,429	17.50
109	Unión de San Antonio	4,122	285	6.91
110	Unión de Tula	3,687	188	5.09
111	Valle de Guadalupe	1,693	24	1.41
112	Valle de Juárez	1,613	83	5.15
113	San Gabriel	3,931	392	9.98
114	Villa Corona	4,431	226	5.09
115	Villa Guerrero	1,542	267	17.29
116	Villa Hidalgo	4,604	128	2.79
117	Cañadas de Obregón	1,216	29	2.35
118	Yahualica de González Gallo	6,293	206	3.27
119	Zacoalco de Torres	6,779	514	7.59
120	Zapopan	317,419	15,928	5.02
121	Zapotiltic	7,527	308	4.10
122	Zapotitlán de Vadillo	1,642	407	24.81
123	Zapotlán del Rey	4,343	205	4.72
124	Zapotlanejo	15,642	1,088	6.95
125	San Ignacio Cerro Gordo	4,171	153	3.67

Fuente: elaboración propia, Elaborado por el Consejo Estatal de Población con base en Inegi, Censo de Población 2010. Publicada en el Programa de Vivienda del Estado de Jalisco (Instituto Jalisciense de la Vivienda).



Relación de problemas y potencialidades

Problemas

- Ciudadanos con servicios limitados y desiguales, derivados de la deficiente e insuficiente infraestructura en Jalisco.
- Insuficiente capacidad para cubrir las necesidades del crecimiento natural de la demanda escolar y el rezago acumulado de la infraestructura educativa en el estado.
- Unidades de salud en condiciones físicas deterioradas, obsoletas e inseguras.
- Carreteras existentes en condiciones de deterioro e inseguras, con necesidad de mantenimiento.
- Infraestructura insuficiente para la conectividad regional.
- Infraestructura vial para la movilidad sustentable limitada e insuficiente.
- Fuentes de financiamiento inexistentes para la población no afiliada, para el acceso a una vivienda.
- Subsidios del programa «Vivienda Social» del Gobierno Federal son escasos para la demanda de la población objetivo.

Potencialidades

- La participación social a través de los Consejos Escolares, Municipales y Estatal, así como de las asociaciones de padres de familia.
- El proceso de planeación y programación de atención de la necesidad de infraestructura escolar, con la participación de las Delegaciones Regionales de la Secretaría y de los organismos técnicos responsables de la infraestructura en el estado.
- Mayor participación del sector privado en programas y financiamiento de atención a la infraestructura escolar.
- Compromiso de gobierno para mejorar la infraestructura en salud.
- Coordinación para la gestión de mayores recursos para la inversión en infraestructura para la conectividad.
- Estrategias innovadoras que permitirán la construcción de infraestructura multianual.
- Conocimiento del mapa actual y la condición física de las carreteras competencia del Estado para una eficiente orientación de la inversión de los recursos.
- Amplia coordinación y comunicación interinstitucional para la definición de acciones con relación al tema de infraestructura para movilidad sustentable.
- Gestión de fuentes de financiamiento alternas con cajas solidarias y financieras sociales para la adquisición o autoproducción de vivienda.



4.4 Desarrollo integral de movilidad

La Movilidad se refiere a una necesidad común de desplazarse para acceder a bienes y servicios. En ese sentido, el transporte público es el modo a través del cual el Estado garantiza que sus habitantes puedan trasladarse, sobre todo en entornos dispersos.

El servicio de transporte es un componente que ayuda a reducir la desigualdad en su población y permite integrar a las personas a su comunidad. De manera necesaria está vinculado con la calidad de vida de los habitantes y a la competitividad del estado.

Vinculación a la Agenda 2030: Objetivos de Desarrollo Sostenible
Objetivo 11. Ciudades y comunidades sostenibles.

Redes de transporte

Según datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi) se registraron en 2017 en Jalisco 3'605,557 vehículos de motor incluyendo automóviles, motocicletas, camiones y transporte de carga y de pasajeros, de los cuales casi el 60% corresponden a automóviles.

En este segmento, del año de 1980 a 2017 se ha tenido un incremento importante, pasando de 202,910 automóviles a 2'115,230, un crecimiento del 942% que ha ocasionado un grave problema de congestión vial (existe un vehículo por cada dos habitantes), que a su vez, desencadena una situación de alta contaminación del aire, atentando contra el derecho humano fundamental a respirar aire puro. Según datos de la Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Territorial en el año 2015 en el Área Metropolitana de Guadalajara (AMG) se estimó que la emisión de CO₂ anual de vehículos particulares de gasolina y diesel es de 45'566,592 toneladas, mientras que en Jalisco es de 76'727,247, lo que a su vez provoca problemas de salud y pérdidas en la calidad de vida por el largo tiempo invertido en desplazamientos.

La suma de viajes en transporte público y privado es de 6'800,000 de acuerdo con la estimación a partir del Estudio de Demanda Multimodal de Desplazamientos de la Zona Metropolitana de Guadalajara 2007, lo que indica que el 51.47% de los viajes se realizan en transporte público de pasajeros y el 48.53% en vehículos particulares.



La oferta de transporte público masivo en el estado muestra una presencia importante como se detalla en la siguiente tabla; el tren ligero por ejemplo, es uno de los transportes preferidos de los ciudadanos, ya que ha demostrado ser un transporte de calidad. Estos medios de transporte no son suficientes para la demanda de usuarios existentes.

Tabla 4.15. Número de pasajeros trasladados en transporte público en el AMG, 2018.

Denominación	Total	Macrobús Troncal	Macrobús Alimentadores	Sitren	Tren ligero
Suma diaria	430,182	31,933	112,480	1,824	283,945
Suma anual	161,098,000	37,697,659	10,702,341	9,058,000	103,640,000

Fuente: elaboración propia con información de MIDE Jalisco, 2018 (<https://seplan.app.jalisco.gob.mx>) y datos de SITEUR.

En la actualidad, la red del sistema de transporte público en el Área Metropolitana de Guadalajara carece de una estrategia integral de mejora; proyectos como el modelo Ruta-Empresa y sistema de prepago, han quedado incompletos en su ejecución, prevaleciendo de manera generalizada la baja calidad del servicio e inseguridad para el usuario.

Esta falta de planeación estratégica y del diseño de operación del Sistema Integrado de Transporte Público, han provocado transbordos sin infraestructura especial, reducción de kilómetros pero no de tiempos, completa falta de consideración en las necesidades de los usuarios y negligencia en programas de supervisión, convirtiendo esta situación en un problema crónico.

Para el Gobierno del Estado, la situación actual en la que se brinda el servicio público de transporte representa incertidumbre jurídica, ya que se desconoce con exactitud el número real de unidades con las que se brinda el servicio público, así como el derrotero en donde se encuentran en la actualidad prestando servicio, siendo este un dato trascendental para determinar si es adecuado y cubre las necesidades de los usuarios.

La dependencia a cargo tiene un registro o documento de 5,007 unidades de transporte público que prestan servicio en el estado, por lo que se estima que de ese tamaño es el parque vehicular destinado a tal fin en Jalisco. Sin embargo, la existencia de permisos y concesiones para prestar el servicio público de transporte de pasajeros en la modalidad de colectivo no ha sido regularizada en su totalidad pues del universo estimado de unidades, el 49% no cuenta con concesión, contrato o permiso vigente. Solo



el 10% de la flota total participan en el esquema de Ruta-Empresa, el 51% pertenecen al extinto organismo público descentralizado “Sistema de Transporte Colectivo de la Zona Metropolitana” (Sistecozome, 2019).

Por otro lado, la aplicación de modelos financieros que soporten las condiciones solicitadas para la calidad del servicio, no han sido los adecuados. Si a esto se agrega que no se han implementado todas las rutas de las diferentes zonas de servicio, es previsible que el funcionamiento de las mismas se vea afectado en la frecuencia de paso y el tiempo de viaje.

En la última encuesta de satisfacción de los usuarios del transporte público en el Área Metropolitana de Guadalajara, (2018), la evaluación general de los autobuses convencionales es de 5.26 sobre 10 y el tiempo promedio por cada viaje en autobús es de 56 minutos, más tiempo que en la Ciudad de México, donde el promedio son 49 minutos y la Ciudad es cuatro veces más extensa. Es decir, cada tapatío en promedio gasta 2.4 horas al día de su tiempo en el transporte público.

Por otro lado, no existe aún una política pública que integre al reordenamiento de vehículos de alquiler (taxi con sitio o radio taxi), además de las unidades que brindan servicio mediante las empresas de redes de transporte o plataformas digitales (Uber, Didi, Cabify, Easy Taxi, etc.). A partir del año 2016, éstas últimas comenzaron a regularizarse ante las instancias correspondientes, sin embargo no se logró regularizar en su totalidad, ya que, en varios casos hubo negligencia por parte de las autoridades y por otro lado desinterés por parte de las empresas.

Un sistema integral de transporte debe permitir mover a los usuarios con calidad, accesibilidad, cobertura, seguridad y confiabilidad. Además, de acuerdo con el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO, 2019) “las opciones de transporte deben incluir la operación regulada de iniciativas de transporte individual y colectivo basadas en plataformas tecnológicas privadas”.

Los componentes esenciales para la modernización y reestructuración del transporte público urbano, sirven para seguir brindando un servicio de calidad, e involucran:

- Una política de movilidad urbana que considere todos los modos de transporte, esto incluye autobuses, tren ligero, taxi, radio taxi, el transporte que se solicita a través de las plataformas digitales, etc., limite el uso del auto y promueva el transporte público y los modos no motorizados y,



- La integración de todos los componentes del transporte público, desde la implantación de corredores de transporte masivo hasta la formación de personal y fortalecimiento institucional.

Un sistema de transporte eficiente es una de las grandes deudas con la ciudadana, por ello es muy importante que se rearticule, reordene y regule las redes de transporte disponibles en la ciudad.

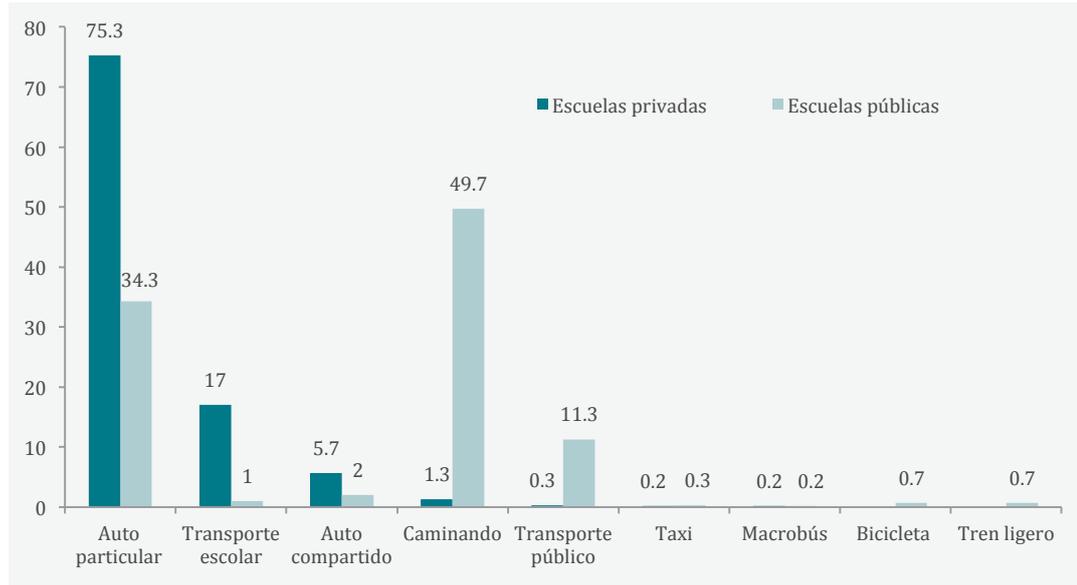
El transporte escolar

En el Área Metropolitana de Guadalajara (AMG) se calcula que se realizan 12.6 millones de viajes cada día (Incluye transporte no motorizado) y según el Centro Mario Molina (2017), el 20% corresponde a traslados hogar-escuela o viceversa, 17% se realiza en vehículo particular (promedio anual de 24 horas).

Según la “Encuesta de Movilidad” aplicada por el Centro Mario Molina (2015), el uso del auto particular es más intenso en las escuelas privadas (más del 75.3% de los viajes) (ver figura 411), por lo que en 5 de 6 escuelas se registran problemas de congestión vial en los horarios de entrada y salida, y más del 70% de los padres de familia estarían dispuestos a usar un transporte escolar. Asimismo, 57% de los padres de familia en escuelas privadas están dispuestos a pagar entre 500 y 1,000 pesos al mes por el servicio de transporte escolar y el 51% en escuelas públicas no están dispuestos a pagar.



Figura 4.11. Porcentaje de reparto modal a escuelas públicas y privadas, 2015.



Fuente: Centro Mario Molina. Encuesta de Movilidad 2015. Programa de Movilidad Escolar Sustentable en el AMG.

Para los estudiantes implica un reto mantenerse en el sistema educativo cuando se trata de distancias largas para trasladarse, por los bajos ingresos familiares y los costos del transporte.

El problema es mayor para estudiantes del interior del estado debido a las distancias y costos para trasladarse a sus escuelas, sobre todo los alumnos de educación media superior y superior que tienen que salir de su municipio o región.

En Jalisco en el año 2016, según datos de Coneval, (2016), 3 millones 187 mil 100 personas no eran capaces de costear los alimentos de una canasta alimentaria, el pago de su transporte, renta, vestido, calzado y gastos de recreación familiar. Mientras que en 2017 según datos de Coneval el valor mensual del transporte público por persona tasado en la canasta no alimentaria fue de 40.37 pesos mensuales para el medio urbano, y de 147.18 pesos en el ámbito rural, lo que representa 16.2% del valor de la canasta no alimentaria en el ámbito urbano y el 17.07% para el rural.

La matrícula total de alumnos en Jalisco, con datos del año 2016 de la Secretaría de Educación del Estado, es de 2 millones 383 mil 505, de los cuales solo el 0.5% tienen el beneficio de transporte escolar con vehículos en comodato por el Gobierno del Estado a los Ayuntamientos y escuelas.



Es así que es importante el trabajo conjunto y coordinado con instituciones educativas y gobiernos municipales para incentivar el uso del transporte escolar y con ello contribuir al combate de la deserción escolar y en el AMG a disminuir los problemas de movilidad.

Enfoque visión cero en la seguridad vial

La siniestralidad vial ha sido contemplada de forma tradicional como un problema derivado de comportamientos erróneos de los usuarios de la vía pública, en el que se buscaba con regularidad reducir el número de accidentes de tránsito, enfocándose en la disminución de riesgos atribuibles al comportamiento de los usuarios.

Las acciones y políticas públicas adoptadas con anterioridad, atendían algunos de los aspectos contemplados en la visión cero, sin embargo, el enfoque recaía sobre todo en la responsabilidad del usuario para evitar accidentes de tránsito.

Dos prácticas exitosas, respaldadas por la evidencia, es la implementación del programa de control de velocidad mediante sistemas electrónicos de detección de velocidad, y la implementación del programa «Salvando Vidas», enfocado en el consumo de alcohol y su mezcla con el volante. Ambos casos han contribuido a disminuir las muertes en hechos de tránsito en el AMG, con el operativo “Salvando Vidas” según datos de SEMEFO las muertes por alcohol pasaron de 175 en el año 2012 a 46 en 2018.

Si bien estas dos prácticas han tenido éxito, falta abordar la problemática de la seguridad vial con una política integral. Dicha política debe adoptar el enfoque del sistema seguro, que logre reducir el número de muertes por hechos de tránsito, así como lesiones graves (ver tabla 4.16) y sus múltiples consecuencias. Para ello, se requiere involucrar a las dependencias que inciden de manera directa o indirecta en la gestión del sistema de movilidad, adoptando medidas que apunten a disminuir los riesgos de muerte y lesión desde los procesos de planeación, diseño, construcción, mantenimiento, operación, regulación y control del sistema de movilidad.



Tabla 4.16. Morbilidad y mortalidad en hechos de tránsito en el estado de Jalisco, 2012-2018.

Concepto	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018**
Lesionados	6,648	5,634	5,628	4,682	3,911	3,642	4,370
Muertos *	1,351	1,278	1,251	1,218	1,300	1,294	1,124

Fuente: Actas de accidentes (SISCAV), extracto homologado general de novedades de relevancia del CE.CO.VI., Quejas administrativas por choque y reportes de accidentes del transporte público de la Dirección General Jurídica y Dirección General de Delegaciones Foráneas. *Muertos SEMEFO/IJCF. **Datos actualizados al cierre de 25 de marzo de 2019.

Por otro lado, para contar con usuarios seguros, además de incidir en un diseño de la infraestructura para el transporte que facilite los traslados en distintos modos, es importante fortalecer los mecanismos y procesos existentes que favorezcan la capacitación y preparación de los conductores en la vía, siendo los usuarios del sistema de movilidad, en sus distintas modalidades.

Un elemento también importante es el de la gestión de la velocidad en las vías, tomando en cuenta que, a mayor velocidad, menor es la probabilidad de supervivencia. Todos estos conceptos están mostrados en el esquema del sistema seguro, de acuerdo con la publicación de la Organización Mundial de la Salud de 2017, denominado “Control de velocidad”.



Figura 4.12. Elementos que conforman un sistema seguro, (Enfoque Visión Cero).



Fuente: "Control de velocidad". Organización Mundial de la Salud, 2017

Calidad en el transporte público

Dentro de la calidad del transporte se debe tomar en cuenta factores como la accesibilidad, disponibilidad y rapidez del servicio, conectividad, seguridad, infraestructura, costos, entre otros. Según los resultados de la encuesta de Usuarios del Transporte Público del Área Metropolitana de Guadalajara (2018) se otorgan en promedio las siguientes calificaciones del transporte colectivo actual sobre un valor máximo de diez; limpieza 4.63, conducción del chofer 5.27, estado de los paraderos 4.74, costo 6.13, entre estos y otros factores se obtuvo un promedio en calidad del servicio de 5.26. Lo que se traduce en que la supervisión en materia del transporte público debe estar enfocada a fortalecer la seguridad de los usuarios y en que el servicio que se oferta sea eficiente.

Durante el año 2018 hubo 26,432 sanciones al transporte público detectadas a través de la supervisión y se detuvo a 1,320 vehículos del mismo, sin embargo, se debe reforzar el monitoreo y supervisión, ya que, la corrupción se ha convertido en un hábito, además de operar las supervisiones de manera inadecuada, sobre todo por atender a intereses particulares. De ahí la importancia que la supervisión y monitoreo es



necesaria para mejorar las condiciones del transporte público, a partir de la aplicación de la normatividad y verificar su cumplimiento.

Relación de problemas y potencialidades

Problemas

- Modelo de transporte público hombre-camión y obsoleto.
- Estrategias de la red de transporte público desarticuladas.
- Servicio ineficiente del transporte público.
- Insuficiente cobertura del servicio en nuevas zonas urbanas.
- Deficiente regulación y control sobre vehículos de alquiler y redes de transporte.

Potencialidades

- Marco normativo actualizado que reestructura y redefine funciones.
- Definición de proyectos focalizados en zonas estratégicas.
- Creación de áreas especializadas en materia de transporte.
- Amplia coordinación y comunicación interinstitucional.



4.5 Protección y gestión ambiental

Jalisco presenta graves problemas de degradación por la sobreexplotación y contaminación de sus recursos naturales, por prácticas insostenibles que generan impacto ambiental y pérdida de capital natural. El suelo y el agua están vinculados todos los días con el crecimiento de la población y el desarrollo de actividades productivas. En materia de abastecimiento de los sistemas del agua, si bien los niveles de cobertura superan la media nacional, existen enormes desigualdades y grandes dificultades para su abastecimiento futuro sobre todo para el área metropolitana, dada la presión de la población y de las actividades económicas.

En la actualidad,, Jalisco demanda sistemas de gestión integral, sustentables y adaptados a los procesos productivos y sociales del estado; sistemas que solucionen y reviertan los problemas ambientales y generen una cultura de prevención de la contaminación para crear bienestar en las comunidades y evitar la degradación de los ecosistemas.

El crecimiento de la población y los modelos actuales de consumo han originado un incremento en la generación de residuos en las ciudades y comunidades rurales. De este modo, es necesaria la creación de infraestructura y equipamiento específico para su manejo adecuado. Esto se convierte en un reto para que los municipios puedan dar solución a un problema complejo que continúa en aumento.

Vinculación a la Agenda 2030: Objetivos de Desarrollo Sostenible
Objetivo 3. Salud y bienestar.
Objetivo 12. Producción y consumo responsables.
Objetivo 13. Acción por el clima.

Gestión integral de residuos

Uno de los principales desafíos que se tienen en Jalisco es fortalecer la gestión y manejo de los residuos sólidos urbanos (RSU) y de manejo especial (RME) producidos por las actividades cotidianas de la población y por los sectores comerciales, industriales y de servicios. A nivel nacional, Jalisco ocupa el tercer lugar en generación de residuos sólidos urbanos, y junto con la Ciudad de México y el Estado de México, generan 33% del total de desechos del país (Meléndez, 2013). Asimismo, la disposición final de estos residuos genera el 2.22% (3,615 Gg CO₂e) de las emisiones totales de gases de efecto invernadero estimadas en Jalisco en 2014 (Semadet, 2018).



Para mejorar la gestión en el marco de la gobernanza ambiental se han impulsado los Sistemas Intermunicipales de Manejo de Residuos (SIMAR), organismos públicos descentralizados de vocación única, cuyo objetivo es la gestión integral de los residuos sólidos. En la actualidad, hay siete de ellos: el SIMAR Sureste; el SIMAR Sur Sureste; el SIMAR Ayuquila Llanos; el SIMAR Ayuquila Valles; el SIMAR Lagunas y el SIMAR Sierra Sur (Gobierno de Jalisco, 2016).

El AMG es el principal generador de Residuos Sólidos Urbanos (RSU), con gran crecimiento durante las últimas décadas. De 1997 al 2013 la cifra per cápita aumentó 23.16%, de 0.911 a 1.122 kg/día/hab; lo que equivale a 5,856 ton/día (Santana et al., 2015). Los datos varían según la fuente, Imeplan indica que son 4,344.15 ton/día y 0.89 kg/día/hab, mientras que de acuerdo con el INECC son 1.3 kg/día/hab en el AMG. Conforme a los resultados obtenidos en el diagnóstico realizado para la elaboración del Programa Estatal para la Prevención y Gestión Integral de Residuos (PEPGIR), con datos actualizados al año 2017, indican que la generación per cápita en el AMG es de 1.098 kg/día/hab. En promedio, tomando como referencia el número de habitantes y las metodologías utilizadas en los diagnósticos, así como la fuente del censo de población utilizado, la generación de los residuos es de 4,759.921 toneladas diarias.

El 70% del total de los residuos generados en 2015 provinieron de Guadalajara y Zapopan (Imeplan, 2015). Esta cantidad de residuos es manejada por los municipios (bajo modelos público, privado o híbrido), en sus etapas de recolección, transporte, transferencia y disposición final (Imeplan, 2015). Se estima que alrededor del 54% son residuos orgánicos (posiblemente transformables en composta o utilizables para generación de biogás), el 24% son potencialmente reciclables (papel, plástico, metal, vidrio) y 16% no son valorizables (Imeplan, 2015); sin embargo, las políticas de reducción de la generación, separación y valorización son de nulas a muy limitadas.

En el caso del AMG y las ciudades medias del estado, la gestión de los residuos se ha enfocado sobre todo en la recolección y disposición final de los mismos, omitiendo que la generación de residuos es un problema de salud pública (Santana y Graf, 2019) que involucra al generador. Y partiendo de que una gestión integral consiste en un conjunto de acciones normativas, operativas, financieras, de planeación, educativas, de monitoreo, supervisión y evaluación, encaminadas a la minimización de la generación de residuos, al incremento de su valorización (material y energética) mediante la separación de los mismos desde la fuente, la reutilización y reciclado, por lo que la disposición final se debe considerar



como la última opción en las diferentes etapas de manejo de un residuo, incorporando esquemas de responsabilidad compartida y consumo responsable de los diferentes actores de la sociedad.

La falta de una visión integral ha resultado en un enfoque equivocado centrado en el servicio de recolecta, con base en la concesión del servicio a empresas privadas, aludiendo a la mayor eficiencia económica y administrativa del sector privado, sin el establecimiento de mecanismos efectivos de control y cumplimiento. De forma perversa, la mayor parte de los concesionarios de recolección de basura urbana cobran sus servicios por volumen de basura recolectada, lo que impide la aplicación de incentivos para reducir y racionalizar el consumo, reutilizar y reciclar los desechos, y hacer composta la materia orgánica (Santana y Graf, 2019).

De forma aproximada, el 70% de los RSU de la AMG están total o parcialmente gestionados por un operador privado, donde el esquema actual de pago de la prestación del servicio es por tonelada recolectada y llevada al relleno; así, se favorece la entrada de la mayor cantidad de residuos posible a los rellenos (Imeplan, 2015). Al respecto, es importante destacar que el servicio de recolección y manejo de los residuos es pagado por los diferentes ayuntamientos, como parte de los servicios públicos; sin embargo, no se sabe con exactitud qué se coloca en los sitios de disposición final, ni tampoco existe información que cuantifique el impacto económico y ambiental de depositar residuos que podrían ser peligrosos (Imeplan, 2015). Este enfoque de colecta privada es un gran desincentivo a la reducción de la generación de residuos.

Además, el que el servicio de recolección sea “aparentemente” gratuito para los usuarios, no incentiva la disminución de generación de residuos, y menos la separación. De este modo, la disposición a separar o la acción efectiva de hacerlo, es percibida como de escasa utilidad, ya que se sabe que los residuos son mezclados en el camión recolector, y no se responsabiliza de su separación al generador. Aun así, personas del 40.1% de las viviendas del AMG mencionan que practican algún tipo de separación de sus residuos (según la Encuesta Intercensal Inegi 2015, citada en el PDM de Imeplan). Aunado a lo anterior, estudios calculan que la separación de residuos en la fuente generadora es menor al 3% y que el mayor porcentaje de residuos separados (5%) está relacionado con las actividades de pepenadores en condiciones de un trabajo informal, estimando así que se separa un 8% de RSU en la metrópoli (Bernache, 2015).

Desde 2008, existe una Norma Ambiental Estatal NAE-Semades-007/2008 que establece la obligatoriedad de la separación primaria de residuos



desde la fuente generadora junto con su separada recolección y transporte; sin embargo, la norma no se cumple y ha sido olvidada (Santana *et al.*, 2015a). Los programas de separación y reciclaje de residuos han tenido un impacto muy limitado, por lo que aún se siguen recolectando los residuos mezclados (orgánicos e inorgánicos) (Bernache, 2015).

La gestión de los residuos de manejo especial (RME) también está en manos del sector privado. En el estado existen 56,139 empresas⁸⁰ (SIEM, 2016) de competencia estatal y generadoras de RME, mismas que deben estar registradas ante la Semadet. De éstas, 10,450 (18.61%) se han regularizado y reportan una generación promedio diaria de 10 mil toneladas de residuos de manejo especial, de las cuales solo 1,400 toneladas por día llegan a un sitio autorizado de disposición final. En la actualidad se está maximizando la valorización de los residuos, lo que significa que solo 14% de los RME llega a un sitio de disposición final. Los demás son valorizados o aprovechados en diferentes procesos o cadenas productivas (Gobierno de Jalisco, 2016). Al día de hoy, 9,605 establecimientos cuentan con Registro de Generador de Residuos de Manejo Especial (RGRME) otorgado por la Semadet, de los cuales 6,802 son grandes generadores y 2,803 son pequeños o microgeneradores. Una vez obtenido su registro, estos establecimientos reportan su actividad de generación de residuos anual a través de la Cédula de Operación Anual (COA) estatal (Gobierno de Jalisco, 2019).

En el AMG, después de su recolección los residuos sólidos urbanos, pasan por una de las cuatro estaciones de transferencia: Belenes (en Zapopan), Matatlán (en Tonalá), 18 de marzo (en Guadalajara) y Hasars (en San Pedro Tlaquepaque) (Imeplan, 2015); para ser conducidos con posterioridad a uno de los cinco sitios de disposición final que, según datos de 2011 recibían 4,627 toneladas por día, distribuyéndose de la siguiente manera: Picachos que recibe 1,300 toneladas por día, (presta el servicio a Zapopan); Laureles: 2,527 toneladas por día (presta el servicio a Guadalajara, Tonalá, Tlajomulco y El Salto); Hasars: 488 toneladas por día (presta el servicio a Tlaquepaque); PASA: 258 toneladas por día (presta el servicio a Ixtlahuacán de los Membrillos y Chapala); y Grupo Ener Waste S.A. de C.V: 54 toneladas por día (presta el servicio a Zapotlanejo).

En los rellenos sanitarios de Laureles y Picachos se dispone el 82.7% de los RSU generados en el AMG (Bernache, 2015); sin embargo, y además de estar al límite de su vida útil tienen un manejo deficiente y no cumplen con las normas ambientales (Imeplan, 2015). La generación de residuos afecta en materia de contaminación atmosférica y cambio climático. En el Programa

⁸⁰No obstante, la misma fuente indica que para Jalisco, existen 34,792 empresas (SIEM, 2019).



Estatal para la Acción ante el Cambio Climático (PEACC) se indica que de la categoría “Desechos”, la principal fuente de emisión en Jalisco en 2014 fue la disposición final de residuos, con el 88%, por la emisión de 3,615 Gg CO₂e derivados de la emisión de metano (Semadet, 2018).

Gestión integral de la calidad del aire

En materia de contaminación atmosférica, la gestión de la calidad del aire en las ciudades jaliscienses no ha contado con mecanismos eficaces de coordinación intersectorial e intergubernamental, lo cual ha obstaculizado la adecuada implementación de estrategias que contribuyan a mejorar la calidad del aire. Las emisiones de contaminantes a la atmósfera son la causa de varios problemas de salud muy graves, entre los que destacan las muertes prematuras por complicaciones respiratorias y cardiovasculares, y la agudización del cambio climático. La Organización Mundial de la Salud (OMS) estima que cada año unos 7 millones de personas mueren como consecuencia de la exposición a la contaminación atmosférica. Esta conclusión constituye en la actualidad, por sí sola, el riesgo ambiental para la salud más importante del mundo (OMS, 2014).

Un estudio del Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) en 2013, señala que la contaminación atmosférica se asocia con 5 de las 10 principales causas de muerte en México. Según estudios del INECC en 2014, en el Área Metropolitana de Guadalajara podrían evitarse cerca de 301 muertes prematuras por padecimientos asociados a la exposición de contaminantes atmosféricos. Estudios publicados en la revista *Nature Climate Change*, mencionan que la calidad del aire en el mundo está destinada a empeorar y puede causar cientos de miles de muertos más al año, debido a problemas de salud vinculados a la contaminación atmosférica.

Entre las fuentes de las emisiones identificadas se encuentran: incendios forestales, quemas agrícolas (de plantaciones de caña de azúcar) y de leña o carbón (como en la fabricación de ladrillo), la actividad industrial (como la azucarera, la química y la metalúrgica) y la movilidad motorizada (con un parque vehicular de más de 3.4 millones de vehículos de motor registrados en circulación en Jalisco), por mencionar algunas. Además, las fuentes fijas de competencia estatal que cuentan con Licencia Ambiental Única (LAU) en materia atmosférica son 2,537. Dichas fuentes fijas, como en el caso de los Generadores de Residuos de Manejo Especial, reportan sus emisiones de forma anual a través de la Cédula de Operación Anual (COA) estatal (Gobierno de Jalisco, 2019).



Es preocupante que el AMG sea la segunda ciudad con mayor contaminación atmosférica del país y una de las más contaminadas de América Latina (Santana *et al.*, 2017). Estos contaminantes traen como consecuencia impactos importantes en la salud de la población como el aumento de la mortalidad prematura causada por las enfermedades cardiovasculares y respiratorias. En el Área Metropolitana de Guadalajara, uno de cada tres días el aire no cumple con las normas de salud (Semadet, 2015). Se estima que cada año mueren 2,021 personas por causas ligadas a la contaminación atmosférica en el AMG (Semarnat- Semades, 2011).

Es notable observar que el 39% de las emisiones de gases de efecto invernadero estimadas en 2014 (10,950 Gg CO_{2e}) y el 1,040 toneladas emitidas de compuestos de efecto invernadero, es decir, carbono negro, fuesen generadas por el uso de combustibles fósiles en automóviles (Semadet, 2018a). A partir de 2014 se instauró un servicio de transporte público basado en una red de estaciones automáticas donde puedes tomar o dejar una bicicleta, a febrero de 2019, el programa «MiBici» contabiliza 7,953,307 viajes y con 55,678 personas usuarias (IMTJ, 2019).

En este contexto, el Área Metropolitana de Guadalajara (AMG) concentra de manera aproximada el 62% de la población estatal, el 70% de la industria, el 60% del comercio y el 62% del parque vehicular; en su periferia se aplica la quema de caña de azúcar y las masas forestales circundantes sufren de incendios frecuentes; en consecuencia, más de la mitad de los días del año la calidad del aire está fuera de los límites permitidos por la Norma promedio IMECA y más del 60% de los días no se cumple con la Norma respecto a la concentración de material particulado (PM₁₀), contaminante principal que causa enfermedades respiratorias.

Para dimensionar y conocer esta problemática se cuenta con el Sistema de Monitoreo Atmosférico de Jalisco, conformado por 10 estaciones fijas de monitoreo (4 ubicadas en el municipio de Guadalajara, 2 en Zapopan, 1 en Tonalá, 1 en Tlaquepaque, 1 en El Salto y 1 en Tlajomulco de Zúñiga), así como una estación móvil. A pesar de tratarse del 10% de las estaciones del Sistema Nacional de Información de Calidad del Aire (SINAICA), el sistema de monitoreo, pronóstico y diagnóstico atmosférico del AMG resulta deficiente y su cobertura limitada (Imeplan, 2015); por ejemplo, no todas las estaciones miden partículas menores a 2.5 micras (Imeplan, 2015).

El Sistema de Monitoreo Atmosférico de Jalisco provee información de la calidad del aire presente en el AMG, desde la incorporación de las primeras estaciones de monitoreo se observó una marcada tendencia de mala calidad del aire en la zona sur de la ciudad (Estación de Miravalle),



situación que se siguió observando con la incorporación de más estaciones de monitoreo en la zona (estaciones de Las Pintas y Santa Fe), siendo estas últimas las que han detectado el tipo y número de episodios críticos de mala calidad del aire sumados durante los inviernos de 2014 a 2018.

Considerando el comportamiento de los contaminantes por estacionalidad, se sabe que durante el invierno la contaminación atmosférica se concentra en la zona sur de la ciudad, sobre todo en la zona más baja correspondiente a la cuenca de El Ahogado, en donde se ubican también un importante número de industrias que generan emisiones a la atmósfera (zona industrial de Guadalajara y El Salto), predios rústicos en los que se practican quemas agrícolas, calles sin pavimentar y presencia de inversión térmica fuerte, entre otras. Es por esto que el mayor número de eventos de mala calidad del aire se presentan en dicho punto, afectando así la salud de las poblaciones de una forma grave, siendo este un factor importante de desigualdad social.

Uno de los aspectos más representativos de la zona, es la influencia del Cerro del Cuatro, el cual forma parte del eje volcánico del Sur, y que funciona como barrera física entre la Cuenca de El Ahogado y Valle de Atemajac, limitando la dispersión de la contaminación, y que junto con el cerro del tapatio convergen para facilitar la concentración de contaminantes.

Las herramientas para evaluar y diagnosticar la contaminación atmosférica son varias: Inventario de emisiones de contaminantes criterio del estado de Jalisco del año 2008, se tienen Informes de Calidad del Aire de 2013 hasta 2016. De acuerdo con los resultados del Sistema de Monitoreo Atmosférico antes descrito (Semadet, 2017), el reporte promedio de la calidad del aire en el AMG es “regular” y “mala” durante la mayor parte del año, conforme al Índice Metropolitano de Calidad del Aire (Imeca).

En el documento Programa para mejorar la calidad del aire: Jalisco 2011-2020, publicado por Semarnat y Semades en el año 2011, se presentaron datos de INEM-2005, que indican que las fuentes móviles son responsables del 97.4% de las emisiones de monóxido de carbono (CO), el 80.4% de las de óxidos de nitrógeno (NOX), y el 69.6% de los compuestos orgánicos volátiles (COV).

Las grandes tasas de motorización, como la del AMG, han generado grandes costos ambientales, sociales y económicos; los niveles de calidad del aire están vinculados de forma directa a la dimensión y características del parque vehicular motorizado (Santana *et al.*, 2015). El parque vehicular del AMG aporta el 85% de los contaminantes atmosféricos de la ciudad



(Semarnat-Semades, 2011); sin embargo, la manera en la que se ha expandido físicamente la ciudad y los modelos viales que han priorizado la infraestructura orientada hacia el uso del automóvil en detrimento de medios colectivos y masivos de transporte, así como de la movilidad no motorizada, dificultan la puesta en marcha de medidas que ataquen el problema. En 2016, en Jalisco se tenían 3'429,847 vehículos de motor registrados en circulación, mientras que en 1996 se tenían 1'016,481, lo que significa un aumento de 237% en los últimos 20 años (Inegi, 2016). El AMG ha seguido prácticamente la misma tendencia, ya que en 14 años (de 2000 a 2014) su parque vehicular aumentó un 236%. Mientras que el incremento de la población de Jalisco de 1995 a 2015 fue del 31.6% (Coepo, 2011).

En 2016, el IIEG afirmaba que el 75% de los vehículos en circulación en el estado de Jalisco pertenecían al parque vehicular de la metrópoli, cuando entonces sumaban 3'429,847 los vehículos de motor registrados en el AMG (IIEG, 2016). En la actualidad,, el AMG tiene un índice de motorización de 425 unidades por cada mil habitantes (y 402 en el caso de Jalisco), mismo que resulta superior al de la Zona Metropolitana de Monterrey e incluso al de la Zona Metropolitana del Valle de México (IIEG, 2016). Por su parte, los municipios de Guadalajara y Zapopan concentran cerca del 76% del parque vehicular de la AMG. Según el Imeplan la movilidad es uno de los principales problemas en la zona poniente del AMG (municipio de Zapopan) sobre todo porque presenta la mayor carencia de transporte masivo y la mayor suma de vehículos (Imeplan, 2015). Un agravante más es que el 48% del parque vehicular automotriz es mayor a 15 años y no cuentan con convertidor catalítico (Semades, 2011).

En este contexto, el incremento de emisiones de GEI por movilidad motorizada ha aumentado, así como las emisiones de contaminantes criterio, sobre todo hidrocarburos y óxidos de nitrógeno, principales precursores de ozono. Dicho incremento contribuye al deterioro de las condiciones de calidad del aire, lo cual se refleja en el incremento en el número de precontingencias y contingencias por ozono, las cuales han sido más intensas en los últimos años. Ante dicha situación se hace necesaria la implementación de políticas públicas que contribuyan al control y reducción de las emisiones contaminantes y de gases de efecto invernadero provenientes de las fuentes móviles en circulación.

Sustentabilidad del sector productivo

El impacto ambiental que provoca la sociedad, a través de la poca conciencia, hábitos de consumo y la forma en que se producen productos y servicios, que en muchas ocasiones se realizamn sin dimensionar la



afectación y valorizar la verdadera necesidad, ha llevado a una condición alarmante sobre la capacidad de recuperación de los recursos naturales de nuestro planeta. Una manera de medir este impacto a diferente escala son los indicadores de sustentabilidad: huella ecológica, huella hídrica y huella de carbono. Su objetivo específico consiste en evaluar el impacto sobre el planeta de un determinado modo de vida y compararlo con la biocapacidad del planeta (Graf y Santana, 2019).

La huella ecológica de los mexicanos se estima en 2.5 hectáreas globales, mientras que la biocapacidad per cápita de nuestro país es de 1.2 hectáreas globales (Footprint Network, 2017). La biocapacidad del planeta es de 1.7, por lo que en México se está consumiendo más recursos de los que nuestro territorio y que el planeta en promedio pueden producir y asimilar, 208% y 147% respectivamente. La huella ecológica per cápita de países como Estados Unidos, Australia y España son mayores (8.4, 6.9 y 3.8 hectáreas globales, respectivamente) y de países como Cuba, Colombia e India (1.9, 1.9 y 1.1 hectáreas globales respectivamente) que son menores que la de México. De los componentes de la huella ecológica nacional, la superficie que ha tenido el mayor incremento es la requerida para absorber el CO₂ producto de la quema de los combustibles fósiles, que representa más del 50% (Semarnat, 2012).

La huella de carbono mide el total de los gases de efecto invernadero (GEI) emitidos y las emitidas en Jalisco son 25,736.14 Gg de CO₂ equivalente, lo que se traduce en una emisión per cápita de 3.28 Toneladas de CO₂ equivalente. Con relación a la absorción de carbono, son los bosques los principales sumideros de carbono del estado, ya que capturan casi la décima parte (Semadet, 2018). A pesar de la puesta en marcha de programas de conservación de los ecosistemas naturales y reducción de emisiones, es preocupante su continuo deterioro. El incremento en los niveles de contaminación, los incendios forestales, la quema de combustible en el proceso agrícola (por ejemplo, para la producción de caña), la fragmentación y deterioro del suelo por acidificación por el uso de fertilizantes artificiales, también aumentan las emisiones de gases de efecto invernadero y la pérdida de hábitat para la biodiversidad.

De acuerdo con Mekonne y Hoekstra (2011), la huella hídrica promedio de los mexicanos es de 2,000 litros por persona por día. De manera aproximada, la mitad de la huella hídrica del consumo mexicano está vinculada al consumo de productos de origen animal, por lo que es prioritario evaluar la sostenibilidad de las dietas intensivas en carne (IMTA, 2017). Otro uso y en cantidad creciente de agua es en cultivos para producción de biocombustibles, destinados de forma parcial a la exportación. La



disminución del uso de combustibles fósiles por biocombustibles ayuda a reducir nuestra huella de carbono, pero genera un enorme aumento de la huella hídrica. Las políticas energéticas del estado deben reducir de forma simultánea la huella de carbono e hídrica, lo que requiere un enfoque integral con inversiones en energía limpia.

Por su parte, los procedimientos de evaluación de impacto ambiental no han sido suficientes, ya que su objetivo no se ha reflejado en acciones en el territorio, el rol del gobierno a través de estos instrumentos se ha minimizado, dejando de manera irresponsable en algunas ocasiones al sector privado el impulso del desarrollo, como lo es el caso del desarrollo de vivienda en las periferias de las ciudades con un gran sesgo a sus intereses inmobiliarios, más que el derecho a una vivienda digna y al desarrollo urbano sustentable (Santana y Graf, 2019).

De acuerdo con Inegi (2015), los sectores económicos que presentan mayor impacto ambiental en consumo de agua, energía eléctrica y combustible en Jalisco son: Sector Turismo (hoteles y restaurantes); Industria Alimentaria (industria de la bebida y el tabaco, producción de almidones, aceites y grasas vegetales y elaboración de leche y productos lácteos); Minería (minerales metálicos y no metálicos); suministro de agua y suministro de gas por ductos al consumidor final, Sector Educativo y Transporte (Foráneo de pasajeros, foráneo de carga general y foráneo de carga especializada). Dichos sectores requieren incentivos fiscales verdes donde el beneficio por reducción del impacto ambiental es mayor que la pérdida marginal de recaudación (Berger et al, 2017).

Relación de problemas y potencialidades

Problemas

- Mala calidad del aire.
- Deficiente gestión de los residuos.
- Deficiente marco regulatorio.
- Procesos de producción tradicionales en amplios sectores de la economía estatal (Business as Usual).
- Impactos ambientales negativos (por encima o fuera de niveles permisibles).
- Indicadores socio-ambientales incompletos o inexistentes.

Potencialidades

- Diseño e implementación de estrategias de mitigación.
- Manejo sustentable de residuos sólidos.
- Desarrollo de esquemas de responsabilidad social corporativa.
- Desarrollo de Instrumentos de regulación.
- Sistemas de comunicación y educación ambiental efectiva.



4.6 Gestión de ecosistemas y biodiversidad

Jalisco representa 4% de la superficie del territorio nacional, cuenta con una rica diversidad de recursos naturales, producto de su ubicación en una zona de transición biogeográfica, lo que se manifiesta con claridad en su diversidad climática, ecosistémica, biológica y geológica. En general, dicha diversidad permite la conjunción de una amplia gama de recursos naturales y de servicios ecosistémicos suficientes para detonar el desarrollo mediante un manejo adecuado (Bautista y Alcaraz, 2010).

Vinculación a la Agenda 2030: Objetivos de Desarrollo Sostenible
Objetivo 13. Acción por el clima.
Objetivo 14. Vida submarina.

En Jalisco, el manejo sustentable de los ecosistemas es un aspecto prioritario para la provisión de servicios ambientales, la conservación de la biodiversidad y en general para el desarrollo social y económico. Es primordial la vinculación entre el aprovechamiento sustentable, la recuperación y el mantenimiento de los ecosistemas y servicios ambientales con el desarrollo social y económico de las comunidades locales y sus regiones (Ceiba, 2012).

Jalisco tiene más de 5.4 millones de hectáreas de superficie forestal, lo que equivale al 68.7% del área total de la entidad, en la que destaca la superficie de bosques, con 2.4 millones de hectáreas, y la de selvas, con 1.8 millones de hectáreas. La vegetación hidrófila y halófila tiene una superficie muy limitada, apenas del 0.2% de la superficie total del estado (ver tabla 4.17).

Tabla 4.17. Superficies de cobertura forestal (IIEG, 2018).

Ecosistema	Superficie [ha]	Total en el estado [%]
Bosques	2,449,734.30	30.8%
Selvas	1,814,954.80	22.8%
Vegetación hidrófila y halófila	15,609.60	0.2%
Zonas áridas	457,314	5.7%
Otros tipos de vegetación	733,072.40	9.2%
Zonas agrícolas	2,198,147.60	27.6%
Cuerpos de agua	151,038.80	1.9%
Sin vegetación	4,572.10	0.1%
Zona urbana	133,187	1.7%
Total	7,957,630.60	

Fuente: IIEG, 2018



La deforestación y la degradación son de los principales fenómenos que generan la pérdida del capital natural en México y forman parte del 9% de las emisiones totales de gases de efecto invernadero en el año 2014 en Jalisco (Conafor, 2016; Semadet, 2018). En el periodo de 1993 a 2012, Jalisco perdió un total de 522,031 hectáreas de bosques y selvas, siendo el periodo 2002 a 2007 cuando se presentó la deforestación más elevada, con 48,618 ha/año, colocando al estado en ese periodo con una tasa de deforestación de 3.20% anual, mayor al promedio del resto del país (2.3% anual). En este mismo periodo la superficie de bosques y selvas que sufrieron algún nivel de degradación sumaron un total de 493,536 hectáreas, siendo el periodo 1993 a 2002 cuando se presentó la mayor tasa de degradación con 51,347 ha/año.

El cambio de uso de suelo ha predominado y por consecuencia propiciado la pérdida de selva caducifolia para fines agrícolas y de pastizales. Durante el periodo 1993-2002 el cambio de uso del suelo que se presentó estuvo dividido entre agrícola y pecuario, mientras que en el periodo 2002-2007 fue casi todo para uso agrícola, vinculada sobre todo a la accesibilidad de financiamiento e inversión para la siembra de agave para la producción de tequila en la región de Los Altos, debido a los altos precios del destilado (Skutsch, M. et. al., 2013); así como a las características casi perennes del cultivo, ese cambio en el uso del suelo podría considerarse permanente; sin embargo, en las regiones de costa del estado, donde se encuentra en la actualidad la mayor parte de la superficie de bosques, la deforestación ha sido sobre todo causada por la conversión a pastizales (73%) durante 1993-2002, mientras que en el periodo 2002-2007 el destino de las tierras deforestadas estuvo dividido entre agrícola y pecuario (Conafor, 2016).

Las causas directas de deforestación y degradación forestal se pueden agrupar en: cultivos ilegales, las prácticas agropecuarias y forestales no sustentables y el cambio de uso de suelo (Balderas *et al.*, 2015). Las causas subyacentes (o indirectas) se pueden clasificar en tres grandes grupos: económicas, institucionales y políticas sectoriales y sociales (Conafor, 2011).

Manejo de recursos naturales

La tenencia de la tierra tiene una relación directa en el manejo que se le pueda dar a los recursos naturales. De acuerdo con la base de datos sobre las superficies de las áreas parceladas y de uso común de los núcleos agrarios del país, el estado de Jalisco tiene un total de 1,460 núcleos agrarios. Estos núcleos cuentan con una superficie total de 2,705,750.67 ha; la cual se distribuye en 1,454,211.11 ha de uso común, 1,184,873.50 ha de superficie parcelada, 31,321.39 ha con asentamientos humanos y 35,345.15 ha



de “otras superficies”, con 122,497 ejidatarios y comuneros, 30,898 posesionarios y 101,653 avecindados (RAN, 2018); donde la mayoría de la población mencionada basa sus ingresos en la comercialización y consumo de plantas y animales que se desarrollan en los bosques, cauces y áreas agropecuarias.

El estado es un importante gestor de sus recursos forestales, la superficie arbolada en la entidad es de 4.2 millones de hectáreas, de las cuales el 57% es de bosques y el 43% restante es de selvas (IEEG, 2018); dentro se identifica el potencial natural de Jalisco que ofrece oportunidades para el desarrollo y generación de beneficios para la población, asociado al uso del suelo, la biodiversidad y los servicios ambientales tanto de provisión, regulación y culturales.

Las Unidades de manejo para la conservación de la vida silvestre (UMA) representan un potencial económico promisorio; siendo predios de cualquier extensión y régimen de propiedad que pueden funcionar como áreas de caza, centros de exhibición, productores de pies de cría, bancos de germoplasma o centros de investigación, que también son alternativas para conservar, reproducir y propagar especies silvestres, así como para elaborar productos, servicios y derivados. Hasta el 2012, en Jalisco se registraron 537 UMA, que ocuparon 657 mil hectáreas (Conabio y Semadet, 2017). La zonificación forestal indicativa realizada con fines de planeación y de apoyo para la formulación del Programa Estratégico Forestal del Estado de Jalisco 2007-2030, muestra las siguientes superficies por zonas: conservación forestal 629 mil hectáreas; terrenos arbolados con productividad alta y media 963 mil hectáreas; terrenos arbolados con productividad baja dos millones de hectáreas; potencial de plantaciones forestales comerciales 200 mil hectáreas; y terrenos forestales degradados 1.4 millones de hectáreas (Sosa V., 2006). De la superficie estatal ocupada por algún tipo de formación vegetal en el estado, el 30.8% (superficie) corresponde a bosques templados de pino, pino-encino, encino-pino. De estos, el 44.5% se encuentra en alguna fase de sucesión secundaria (arbórea, arbustiva o herbácea).

Jalisco tiene el sexto lugar en aprovechamientos maderables, con un promedio de producción de 335,705 m³ en rollo aprovechados, de 727,778 m³ en rollo autorizados de 2007 a 2016 (Semarnat, 2016). Con un valor estimado de 248'964,859 millones de pesos para 2016, y en promedio de 2008 a 2017 de 21,553 hectáreas, con 1,619 autorizaciones de aprovechamientos maderables de 2007 a 2016 (Semarnat, 2016).



Dentro de los 26 problemas identificados a nivel nacional para el Programa Nacional Forestal 2013-2018, y que de igual manera se presentan en el estado de Jalisco, se encuentran los siguientes más importantes: cambios de uso de suelo en forma clandestina, incremento en la presencia y afectación de incendios forestales de gran magnitud, problemas de sanidad forestal en bosques sin manejo forestal, pocas acciones de inspección y vigilancia, así como un complejo dictamen de programas, deficiente infraestructura de caminos forestales, baja capacidad para la transformación de madera en pie o en rollo, rezago tecnológico en la industria de la madera, bajo nivel de integración productiva en el sector forestal, dificultades para la comercialización de los productos forestales, incipiente aprovechamiento comercial de productos forestales no maderables, falta de acceso a mecanismos de capitalización (inversión y financiamiento) entre otros (Conafor, 2014).

En el sector forestal es donde se presentan los únicos sumideros de carbono del estado y representan una captura importante de casi la décima parte del inventario de emisiones (Semadet, 2018), por lo que los gobiernos estatal y federal han promovido proyectos y programas para su conservación y restauración. Aunado a los esfuerzos, se ha observado una tendencia de deterioro de los servicios ambientales de Jalisco, porque se priorizan los recursos que tienen un valor de uso mientras se clasifica la biodiversidad como un recurso sin valor, las áreas silvestres son consideradas espacios ociosos que no generan riqueza. Se otorgan autorizaciones para cambiar el uso de suelo sin una evaluación previa de la pérdida de biodiversidad y el impacto en los ecosistemas y sus servicios (Curiel et al, 2017).

Para lograr el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, es necesario diseñar e implementar un Programa Estatal de Desarrollo Forestal Sustentable; implementar la Estrategia de Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación de bosques (REDD+); diseñar e implementar el Programa Estatal de Ganadería Sustentable; identificar los problemas ambientales en escala regional, priorizar su atención y plantear las alternativas o soluciones de la misma forma; actualizar los instrumentos de Ordenamiento Ecológico Territorial integrados en todos los niveles y fortalecer su implementación (Graf y Santana, 2019).

Áreas Naturales Protegidas y especies prioritarias

Jalisco está situado en la transición de regiones de los hemisferios, el inicio de la Sierra Madre del Sur y el cruce del Eje Neovolcánico Transversal. Presenta una gran variedad de condiciones ambientales y, por ende, de



ecosistemas que van desde manglares en las zonas costeras hasta los que se encuentran en las altas montañas; selvas tropicales subhúmedas y secas (consideradas las de mayor biodiversidad a nivel mundial), y bosques de coníferas, lagos y lagunas.

Jalisco es el cuarto lugar en biodiversidad nacional (después de Oaxaca, Chiapas y Veracruz) y cuenta con el 80% de los tipos de vegetación existentes en el país, junto con aproximadamente el 30% de la flora mexicana registrada (Ramírez *et al.*, 2010). Se estima que en el estado hay 14,353 especies (6,023 plantas y 6,461 animales) (Valero-Padilla *et al.*, 2017). En Jalisco se encuentra más de 52% de la avifauna que habita en México; 40% de las especies de mamíferos y 18% de los reptiles presentes en el territorio nacional. Jalisco representa el sexto lugar dentro de la diversidad de plantas entre los estados del país, ya con 6,023 especies cuenta con 16 tipos de vegetación que conforman la fitosociología jalisciense, diversidad que sostiene la importancia que el estado tiene en esta materia (Conafor, 2012).

Jalisco es uno de los estados de mayor complejidad ecológica e importancia para la conservación de la biodiversidad nacional, se encuentra dentro de los seis estados más biodiversos en el país. Sus ecosistemas y biodiversidad se encuentran representados en 29 Áreas Naturales Protegidas (ANP) que en conjunto suman 876,179 hectáreas; sin embargo, la mayoría de ellas no cuentan con los medios para ser gestionadas de forma adecuada (Conabio y Semadet, 2017). Éstas representan más del 10% de todo el territorio legalmente protegido, por debajo de la media nacional (13%) (Conanp, 2014). Además de su relevancia por la conservación de la biodiversidad, las ANP con un manejo sustentable son excelentes reservorios de dióxido de carbono (CO₂) que en 2014, se contabilizaron en 188 Gg CO₂e capturados por los ecosistemas protegidos (Semadet, 2018).

Aunque la mayor parte de las áreas protegidas y modalidades de conservación cuentan con programas de manejo, en muchos carece o falta fortalecer la “transversalidad” en la aplicación de las políticas públicas y los programas oficiales de este esquema. Por ello, se han establecido polígonos prioritarios en materia de inspección y vigilancia en el ANP del bosque La Primavera, la zona de influencia de las lagunas de Cajititlán y Zapotlán, la cuenca de El Ahogado y la zona de influencia de la cuenca atmosférica de las estaciones de monitoreo Santa Fe, Miravalle y Las Pintas, así como las Zonas de recuperación ambiental Cerro El Tajo y Arroyo el Chochocate.



Con respecto a la Costa de Jalisco, y acorde con el Decreto Presidencial de 1986 a la fecha, se han establecido seis playas como Áreas Naturales Protegidas, importantes para la protección de diversas especies de tortugas marinas y otros animales y plantas, para la conservación y restauración de sus ecosistemas presentes, destacan playas de las Costas de Jalisco decretadas como Santuarios: El Tecuán, Cuitzmala, Teopa y el Playón de Mismaloya, Chamela-Cuixmala; así como las Islas de la Bahía de Chamela, cuya creación radica en la protección de diversas especies como la tortuga marina y otros animales y plantas.

Es misión del Sistema Estatal de Áreas Naturales Protegidas fortalecer su conservación y manejo sustentable, así como gestionar áreas voluntarias de conservación y corredores bioculturales regionales. Para el caso de protección de los humedales, se cuenta con el Comité Estatal para la Protección Ambiental de los Humedales de Jalisco (CEPAHJ), organismo que de manera coordinada con las diferentes instituciones y sectores, ejecuta acciones de conservación en los humedales teniendo especial interés en aquellos que tienen una Designación Internacional por la Convención Ramsar.

Cabe destacar que México cuenta con 142 humedales de importancia internacional adscritos a la Convención Ramsar, lo que sitúa a Jalisco como uno de los primeros estados que aporta la mayor cantidad, con 13 sitios Ramsar. De estos, ocho son humedales costeros: Chalacatepec, El Chorro, Majahuas, Barra de Navidad, Xola-Paramán, Chamela-Cuixmala y el Sistema Estuarino Lagunar Agua Dulce-El Ermitaño, La Manzanilla; y cinco humedales continentales: Lagunas de Sayula, Zapotlán, Atotonilco, Presa La Vega y el Lago de Chapala (Semadet, 2013).

Para lograr la efectiva protección de los ecosistemas, la provisión de los servicios ambientales y la conservación de la biodiversidad es necesario implementar la Estrategia estatal de biodiversidad y fortalecer el Sistema estatal de áreas naturales protegidas; desarrollar instrumentos financieros y proyectos estratégicos con un objetivo en común: desarrollar programas para que las comunidades que habitan en estas áreas prioritarias para la conservación de la biodiversidad puedan apropiarse de la importancia de su conservación, colaboren de forma activa en su gestión y obtengan beneficios de estos ecosistemas.

Manejo del fuego

De forma histórica, Jalisco es uno de los diez primeros estados a nivel nacional con mayor número de incendios forestales y superficie afectada,



alcanzando los primeros lugares en los últimos tres años (Conafor, 2016), aunado a la problemática y amplia variedad de ecosistemas, es tercer lugar a nivel nacional de incidencias, y cuarto en hectáreas de afectación anual por incendios. Los incendios tienen efectos negativos como la eliminación de la regeneración natural, causan el debilitamiento y la muerte del arbolado adulto, facilitan el aumento en la incidencia de plagas y enfermedades, destruyen el hábitat, ocasionan la presencia de especies invasoras, alteran el ciclo hidrológico al incrementar la erosión del suelo al desaparecer la cubierta vegetal, provocando deslizamientos de laderas e inundaciones, y aumentan la expulsión de diversos componentes a la atmósfera que afectan la salud de los humanos y ecosistemas.

El 99.05% de los incendios son causados en forma directa o indirecta, por el ser humano, entre las principales causas están las quemas agropecuarias con fines de preparación de áreas para la siembra de temporal o para la regeneración de pastizales para el ganado, así como las relacionadas con la visita a las zonas boscosas donde se hace uso del fuego para fogatas, quema de basura, cigarrillos mal apagados, entre otras, con lo cual esta clasificación reúne hasta el 88.97% de las causas de incendios. En 2016 se registraron 991 incendios forestales con una afectación de 68,264.57 hectáreas, lo que hace de este año uno de los de mayor número de siniestros menor incidencia, junto con el periodo 2010 (192 incendios). En Jalisco en el 2017 se presentaron 759 incendios forestales, afectando una superficie de 189,814.52 hectáreas, colocándose en los primeros lugares con la mayor superficie dañada a nivel nacional (Conafor, 2018).

Tabla 4.18. Número de incendios forestales y superficie afectada en Jalisco, 2016-2018.

Año	Número de incendios forestales	Superficie afectada (hectáreas)
2016	991	68,264.57
2017	759	189,814.52
2018	526	44,403.11

Fuente: Conafor.

Jalisco se mantiene como una entidad de gran importancia en el sector forestal, sin embargo y a pesar de estar en sexto lugar nacional en producción, aún le falta mucho para alcanzar un desarrollo forestal sustentable y un equilibrio en la conservación de la biodiversidad dentro del sector.

Los análisis del Programa Estatal para la Acción ante el Cambio Climático (PEACC), muestran que la categoría del sector de Agricultura, Forestal y



Otros Usos (Afolu) se encuentra en segundo lugar con 19% de las emisiones de GEI (Semadet, 2018). A pesar del establecimiento de programas de conservación de bosques y reducción de emisiones, es preocupante la continua tendencia de deterioro de estos componentes del ecosistema. El incremento en los niveles de contaminación, los incendios forestales, la quema de combustible en el proceso agrícola (por ejemplo, para la producción de caña), la fragmentación y deterioro del suelo por acidificación por el uso de fertilizantes artificiales, también aumentan las emisiones de gases de efecto invernadero y la pérdida de hábitat para la biodiversidad (Valero-Padilla et al., 2017).

Gestión de corredores biológicos y cuencas

El sistema hidrológico del estado de Jalisco tiene gran relevancia, ya que en su territorio se localizan cinco cuencas hidrológicas prioritarias a nivel nacional (Arriaga *et al.*, 2002). La precipitación pluvial en Jalisco es estacional, presentando la mayor cantidad de lluvia entre los meses de junio a octubre. El periodo de estiaje se presenta sobre todo entre marzo y mayo. Todos los caudales principales de las cuencas desembocan en el Pacífico, ya sea en el propio litoral jalisciense o en el de sus estados vecinos: Michoacán, Colima y Nayarit. Asimismo, Jalisco posee cuencas endorreicas como es el caso de la Laguna de Zapotlán y la Laguna de Sayula, ambos clasificados como sitios Ramsar y la última fue una importante fuente del comercio de la sal para las culturas indígenas en el periodo prehispánico.

La cuenca del Río Lerma que nace en el Estado de México desemboca en el Lago de Chapala, que es el ecosistema lacustre más extenso del país, cubriendo una superficie de alrededor de 114,659 hectáreas y con capacidad de almacenamiento de alrededor de 7,897 Mm³ (CEA, 2015). Además de poseer la designación de sitio Ramsar, como humedal de importancia internacional, abastece de agua a casi el 70% de la población del AMG y provee el riego agrícola de la zona. El caudal del lago continúa con el nombre “Río Santiago”, que recorre 475 km a través de los estados de Jalisco y Nayarit, y desemboca en el Océano Pacífico, en el humedal más grande del Pacífico Mexicano, Marismas Nacionales. La región Hidrológica Lerma - Santiago ocupa 51% de la superficie del estado (SIAP, 2017).

En Jalisco también se encuentran las regiones hidrológicas Armería - Coahuayana (16.3%), Balsas (4.9%), Río Ameca, (11.7%) Huicicila (1.9%), El Salado (0.4%) y la Costa de Jalisco (14.0%) (Cotler y Priego, 2007; Inegi, 2010). En estos sistemas dulceacuícolas, tanto en cuerpos naturales como embalses artificiales y granjas acuícolas, es relevante la producción de



mojarras, carpas, charales y truchas, entre otras especies, que ha ido en aumento y que en 2017 alcanzó las 52,662.98 toneladas (SIAP, 2017).

El estado presenta graves problemas de degradación por la sobreexplotación y contaminación de sus recursos naturales. El suelo y el agua están vinculados de modo directo con el crecimiento de la población y el desarrollo de actividades productivas no sustentables. En materia de abastecimiento de los sistemas del agua, si bien los niveles de cobertura superan la media nacional, existen enormes desigualdades y grandes dificultades para su abastecimiento futuro sobre todo para el AMG, dada la presión de la población y de las actividades económicas.

Jalisco cuenta con una precipitación media anual de 865 mm, superior en 12% a la media nacional, que es de 772 mm; 75% de la precipitación se registra en los cinco meses comprendidos de junio a octubre. Esta precipitación da origen a un volumen de lluvia de 69,319 Hm³, lo que a su vez genera un escurrimiento superficial de 15,376 Hm³, además de una recarga de aguas subterráneas de 2,170 Hm³ (Gobierno de Jalisco, 2016).

Las políticas públicas en torno a la sustentabilidad de Jalisco deben abordarse desde los enfoques del desarrollo rural sustentable –incluyendo la protección de los ecosistemas y la conservación de la biodiversidad, la provisión de los servicios ambientales y la sustentabilidad en las actividades productivas basadas en el aprovechamiento y conservación de los recursos naturales–; la gestión integral del agua –desde la gestión integral del territorio con visión de cuencas y el uso eficiente del recurso hídrico–; y la sustentabilidad urbana –en temas como: planeación y diseño urbano, control de la contaminación del aire, y gestión integral de residuos– (Graf y Santana, 2019).

Relación de problemas y potencialidades

Problemas

- Pérdida de biodiversidad y servicios ambientales.
- Pérdida de Capital Natural.
- Insuficiente e ineficiente educación ambiental en la población.
- Elevada tasa de Incendios y Manejo del Fuego.
- Deforestación, Degradación y Sobreexplotación Hídrica.
- Cambios de Uso de Suelo.

Potencialidades

- Instrumentos de Planeación Activos.
- Métodos de planeación y manejo sustentable.



- Instrumentos de Regulación.
- Políticas Integrales de Manejo de Fuego.
- Gestión sustentable de corredores biológicos y Áreas naturales Protegidas.



4.7 Gobernanza territorial y desarrollo regional

En el país y en el estado de Jalisco se han desarrollado iniciativas para integrar ordenamientos sobre el uso del territorio en instrumentos que armonicen el crecimiento ecológico inclusivo, sobre todo para lograr una sostenibilidad social, económica, ambiental y de los asentamientos humanos con el manejo de los recursos naturales y la mitigación de los efectos adversos que generan.

Se cuenta con una normatividad que pretende armonizar y superar los enfoques sectoriales, pero que aún no logra aterrizar en instrumentos de gestión integral del territorio. Por un lado, se busca contar con instrumentos de ordenación del equilibrio ecológico y la protección al ambiente y por el otro, aquellos para los asentamientos humanos el ordenamiento territorial y el desarrollo urbano.

En los últimos años las tendencias de crecimiento económico, poblacional, urbano y demográfico han ejercido una presión desmedida sobre los recursos naturales presentes en el estado. Debido a la insuficiente planeación con una gestión integral del desarrollo, se ha generado gran desigualdad regional, caracterizada por una economía centralizada, con limitadas oportunidades de empleo digno y servicios públicos de baja calidad, aunada a asentamientos humanos en las periferias de las zonas urbanas con un notable grado de marginación social. Esta condición ha sido, en parte, producto de la ausencia de una gestión integral y dinámica de interacciones que se dan entre la sociedad, economía, tecnología y los recursos naturales de una región, y que además ahora tienen que enfrentar el reto de adaptación y mitigación a los efectos del cambio climático.

A pesar de su importancia nacional para la producción rural, la mayoría de las 8'197,483 de personas de Jalisco (88%), es población urbana (IIEG, 2017b; IIEG 2018). En la entidad se han decretado dos áreas metropolitanas multi-municipales, en torno a Guadalajara y a El Grullo, y un área metropolitana interestatal en Puerto Vallarta (Inegi, 2018; Baños, 2013). El Área Metropolitana de Guadalajara (AMG) es el segundo sistema de ciudad más grande del país que alberga el 61.4% de la población del estado: más de 5 millones de personas (IIEG, 2017b). En la categoría de ciudades intermedias⁸¹ en el estado se clasifican seis, siendo: Puerto Vallarta, Lagos

⁸¹ Se refiere a las que albergan entre 50,000 y 500,000 pobladores, pero no se consideran las localidades que, aunque por sus características entrarían en categoría de ciudades intermedias, pertenecen a municipios del AMG.



de Moreno, Ciudad Guzmán, Tepatitlán de Morelos, Ocotlán y Arandas, que albergan el 8.5% de la población de la entidad (SEDESOL, 2015).

El crecimiento de la población más el del consumo per cápita, producto del mejoramiento de los niveles de vida y capacidad de adquisición, ha generado la expansión urbana sobre áreas agrícolas, así como la expansión de las áreas de producción agropecuarias y áreas urbanas sobre paisajes naturales. Estos procesos detonan el aprovechamiento –en ocasiones desmedido– de los recursos naturales, lo que genera deterioro del medio natural, pérdida del capital natural y detrimento de los servicios ambientales (Graf y Santana, 2019).

Vinculación a la Agenda 2030: Objetivos de Desarrollo Sostenible
Objetivo 13. Acción por el clima.
Objetivo 11. Ciudades y comunidades sostenibles.

Ordenamiento ecológico territorial y gestión urbana sustentable

En los procesos de Ordenamiento Ecológico del Territorio (OET) coordinados por el Gobierno del Estado de Jalisco, participan de forma activa, además de los tres órdenes de gobierno (federal, estatal y municipal), los sectores privado y social. Lo anterior tiene el objetivo de que en la resolución de los problemas ambientales y la promoción del desarrollo sostenible se reflejen las visiones, las necesidades y los intereses de los diferentes sectores de una región. Hasta junio de 2015, en el país se tenían registrados 71 ordenamientos locales expedidos y varios más en proceso de formulación a cargo de los gobiernos municipales; así como 45 regionales y otros cuantos estatales en proceso de formulación. Sin embargo, la mitad del territorio nacional aún no cuenta con planes de ordenamiento (Gobierno de Jalisco, 2016).

Jalisco tiene un gran potencial de desarrollo y a su vez un gran reto, ya que la entidad está dentro de las cinco más vulnerables ante los posibles efectos del cambio climático (INECC, 2006). Los diagnósticos, programas y planes de desarrollo y ordenamiento del Instituto Metropolitano de Planeación del Área Metropolitana de Guadalajara (Imeplan 2015; Imeplan 2015a; Imeplan 2016), las estrategias de conservación y estudios de estado sobre la biodiversidad de Jalisco (Conabio y Semadet, 2017) y el libro “Guadalajara Metropolitana. Prosperidad Urbana: oportunidades y propuestas” (ONU-Hábitat, 2017) son valiosos ejercicios recientes que



analizan el problema fundamental de la sustentabilidad y abordan su magnitud y complejidad.

Estos estudios, a través de sus análisis, proponen diversos cambios institucionales y de políticas públicas, cuya implementación se debe realizar de forma adaptativa, mediante evaluaciones y modificaciones continuas que aseguren y optimicen sus impactos. Estos ejercicios en su fase de aplicación, deben ser acompañados de mecanismos realistas y sinérgicos para aterrizar las iniciativas sectoriales de gobierno en el territorio, que contemplen acciones legislativas concretas que se complementen con una mayor apropiación ciudadana y procesos efectivos de rendición de cuentas (Graf et al., 2006; Santana y Graf, 2017). En este contexto, la educación, la responsabilidad y voluntad de los ciudadanos son tan importantes como la educación y la responsabilidad de los funcionarios públicos.

La actual Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano considera el diseño de esquemas simplificados para los municipios menores a cincuenta mil habitantes; también establece un marcado énfasis en la necesidad de contar con instrumentos a nivel metropolitano, por lo que la norma local se tendrá que actualizar y guardar coherencia con tales disposiciones para estructurar esquemas más apropiados a las diferentes realidades que se presentan en el estado de Jalisco.

El Programa Nacional de Desarrollo Urbano 2014-2018, contempla que el suelo es el recurso más valioso y escaso de la ciudad, por lo que es indispensable gestionarlo en beneficio de la sociedad. A su vez, el programa apunta que, “la política de vivienda aplicada en años recientes, así como la provisión de servicios de forma reactiva para conectar zonas periféricas con la mancha urbana tuvieron importantes consecuencias en el mercado de suelo, por un lado, el suelo intraurbano incrementó su precio, alejando para aquellos sectores de la población con menos recursos, la posibilidad de adquirir vivienda al interior de las ciudades; al mismo tiempo se promovió la especulación de suelo intraurbano debido a la carencia de instrumentos para aprovechar las plusvalía generada por las inversiones gubernamentales en favor de las ciudades” (Segob, 2014).

Para construir la gobernanza territorial, es necesario partir de una adecuada integración de los instrumentos de ordenación ecológica con los de ordenación territorial y desarrollo urbano. Lo anterior permitirá impulsar una adecuada política regional y de los centros de población con perspectiva de cuenca, de paisaje o de región metropolitana, poniendo en el centro componentes esenciales para la sustentabilidad: el manejo



sustentable del agua y de todos los componentes de los ecosistemas; una adecuada armonización entre los asentamientos humanos, las actividades económicas y el medio ambiente, que reduzca los efectos negativos que está provocando el modelo de desarrollo prevaleciente.

Lo anterior debe sentar bases sólidas que permita alinear Proyectos de Desarrollo para las diferentes regiones del estado con una perspectiva que involucre a los actores para garantizar una adecuada gobernanza en el desarrollo y la corresponsabilidad de los sectores involucrados.

Los esquemas intergubernamentales que se implementan deben continuar fortaleciendo la cooperación y la concurrencia de los actores gubernamentales, así en la construcción de instancias y régimen de coordinación metropolitana como en las experiencias de Juntas Intermunicipales, que son los espacios de colaboración y dirección estratégica del desarrollo que llevan a cabo los actores del gobierno del estado, de los gobiernos municipales, el gobierno federal, y demás entes sociales que están participando.

En Jalisco se requiere impulsar una política activa de conformación de reservas territoriales, así como mecanismos e incentivos económicos y de gestión ambiental para lograr una adecuada gestión territorial y orientar el desarrollo hacia la sustentabilidad. La gestión del suelo y los instrumentos para ampliar el financiamiento al desarrollo territorial deberán, entre otros aspectos, el combate a la especulación, la consolidación de las ciudades y la recuperación de plusvalías (Smolka, 2014). Lo anterior se construye a través de planes, programas, políticas y proyectos estratégicos así como de instrumentos normativos y de gestión territorial. Con todo lo anterior se requieren políticas más incluyentes y equitativas para dotar de oportunidades de vivienda, crecimiento armónico de las ciudades y una mejor vinculación entre los asentamientos y los entornos no urbanos.

ONU-Hábitat ha propuesto de forma reciente un enfoque integral del concepto de resiliente - prosperidad en las ciudades, el cual es esencial para la promoción del bienestar colectivo, el desarrollo sustentable de las ciudades y para aumentar la resiliencia urbana (ONU-Hábitat, 2016). Los ejes de este enfoque son: productividad, infraestructura, calidad de vida, equidad e inclusión social, sustentabilidad ambiental y gobernanza. Este último punto es esencial porque para lograr ese fin se requiere que los marcos legales, la planeación urbana y las políticas públicas se conviertan en instrumentos activos de la prosperidad en las ciudades (Gobierno de Jalisco, 2016).



La población en las zonas urbanas en Jalisco creció en poco menos de un millón de personas entre 2010 y el 2018 mientras que la población en las zonas rurales se incrementó poco más de seis mil personas en ese mismo periodo (Inegi, 2010; IIEG, 2017a). En la actualidad, el 87.9% de la población en el estado radica en ciudades, y 12.08% en localidades rurales (IIEG, 2018).

Por su parte, la tasa de fecundidad de la población rural es por lo general mayor que de la población urbana, y a su vez se mantiene dispersa en miles de localidades. Se prevé que esta proporción entre población urbana y rural se mantenga constante hasta 2030 (IIEG, 2017a).

En la actualidad, 6 de cada 10 jaliscienses radica en alguno de los 9 municipios del AMG y dentro de esta área, los habitantes no están distribuidos de forma proporcional a la extensión del territorio urbanizado de cada municipio: el 58.08% habitan en Guadalajara y Zapopan, 35.81% residen en Tlaquepaque, Tlajomulco y Tonalá; mientras que en el resto de los municipios habita solo el 6.11% de la población (IIEG, 2017b). En 22 años (de 1990 a 2012) el área urbanizada del AMG aumentó 155.15% su superficie: pasó de un área de 28,400 hectáreas en 1990 a 72,463 hectáreas en 2012 (Imeplan, 2015). Según el Plan de Ordenamiento Territorial Metropolitano, elaborado por el Instituto Metropolitano de Planeación del AMG (Imeplan), la densidad promedio poblacional del AMG ha disminuido, en 1990 era de 96.2 hab/ha y en 2015 marcó 70.3 hab/ha (Graf y Santana, 2019).

El caso del municipio de Guadalajara es particular, ya que ha perdido el 18% de su densidad poblacional en los últimos 25 años, debido sobre todo a la pérdida de población que, en términos absolutos, disminuyó el 11.5% (Imeplan, 2015). Lo anterior, se trata de una expansión horizontal de la ciudad sin densificarse, un fenómeno nombrado como: expansión urbana (*urban sprawl*), ciudad dispersa y ciudad extendida; que es equivalente a un crecimiento urbano excesivo, planificado de forma deficiente, caracterizado por bajas intensidades de aprovechamiento del suelo en las zonas de crecimiento, una pérdida paulatina de densidad poblacional y subutilización del centro urbano, y por una fragmentación o dispersión del espacio urbanizado. Según ONU- Hábitat no se trata de un caso aislado, las densidades urbanas están disminuyendo a nivel mundial (Graf y Santana, 2019).

La expansión del AMG se ha realizado a costa del deterioro de espacios naturales y agrícolas que habían constituido un valioso espacio periurbano (Santana et al., 2015a). Mientras tanto, la transformación del uso de suelo en el centro metropolitano se ha caracterizado por el cambio al uso habitacional, la concentración de usos comerciales y de servicios (Imeplan,



2015). Este fenómeno de expansión puede apreciarse sobre todo en distancias cada vez mayores: 1.6 horas diarias utiliza la población del AMG en transportarse en un día normal (Jalisco Cómo Vamos, 2017) y la distancia promedio diaria a recorrer es de quince kilómetros, mientras que hace 10 años esa distancia promedio era de cinco kilómetros (Curiel, 2013).

Por otro lado, esta dinámica poblacional y sociodemográfica provoca, entre otros, una demanda masiva y centralizada de recursos y servicios necesarios para las condiciones de vida, lo que significa una gran presión sobre los recursos naturales. La expansión urbana es un poderoso motor de degradación ambiental generando problemas crecientes de: contaminación atmosférica, generación de residuos sólidos, descargas de aguas residuales, contaminación de cuerpos de agua y la pérdida de superficies agrícolas y forestales, proveedoras de servicios ambientales.

El desequilibrio demográfico antes expuesto hace que el desarrollo de las poblaciones rurales se debilite y que en la actualidad la población estatal haya pasado a ser sobre todo urbana. Esta forma de crecimiento, provoca una diferenciación de condiciones dependiendo de la ubicación, ya que tanto las poblaciones circundantes a las zonas urbanas, como en las localidades pequeñas y dispersas, se enfrentan a diversos retos en materia de marginación y acceso a mejores condiciones de vida.

Con relación a la transición energética en las ciudades y en las regiones, una de las prioridades para Jalisco será generar la energía eléctrica que se requiere para atender la demanda estatal, mediante el principio de diversificación de fuentes y la preferencia de fuentes renovables, así como impulsar la eficiencia energética. Con esto, además de fortalecer la seguridad energética de la entidad y sus ciudades, se disminuirá la dependencia del volátil mercado de los hidrocarburos y se reducirán las emisiones de Gases de Efecto Invernadero, compuestos que representan un problema de calidad del aire y que agudizan el fenómeno del cambio climático.

Jalisco tiene una gran dependencia de abasto de energía de otros estados, solo el 3% de la energía que aquí se consume se produce en el interior del estado. Además, el 83% de la energía eléctrica que consume Jalisco se produce a partir de combustibles fósiles y solo el 17% se genera con fuentes renovables. Sin embargo, según datos del Inventario Nacional de Energías Renovables (INERE), Jalisco tiene un alto potencial en fuentes de generación de energía renovable que aún no ha sido explotado.



Gobernanza y coordinación intergubernamental

La gobernanza puede entenderse como una forma de gobernar, cuyo objetivo propone el desarrollo económico, social e institucional duradero, mediante la interacción y el equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el sector económico (Brenner y Vargas del Río, 2010). No obstante, es posible afirmar que, en distintas acepciones están referidas, ya sea al ejercicio del gobierno o bien a la forma de autogobierno de una comunidad determinada (Arriaga, L. et al, 2007). La gobernanza ambiental implica el diseño y la implementación de políticas públicas en favor del medio ambiente, esto se genera a partir de un complejo proceso de interacción entre intereses diversos, incluidos los de las poblaciones locales. Esto determina la forma y las modalidades concretas para tomar decisiones (Brenner y Vargas del Río, 2010), asignar recursos y ejercer control y coordinación en materia de política ambiental.

El mejor ejemplo de gobernanza territorial aplicado en Jalisco es el de las Juntas Intermunicipales para el Medio Ambiente (JIMA) que son organismos públicos descentralizados de carácter multivocacional, cuyas principales acciones son: el ordenamiento ecológico del territorio y urbano; identificar los impactos ambientales en su territorio; restauración ecológica; creación y manejo de Áreas Naturales Protegidas; manejo y protección de bosques; educación ambiental; cambio climático; apoyo técnico para la elaboración y ejecución de los planes y reglamentos municipales; gestión integral de cuencas; entre otros. En la actualidad, existen ocho JIMA: Río Ayuquila (JIRA); Sierra Occidental y Costa Jisoc); Río Coahuayana (Jirco); Costa Sur (Jicosur); Altos Sur (JIAS), y Lago de Chapala (Aipromades), Región Valles (Jimav) y Región Norte (Jinor); en las que en suma se cuenta con 88 municipios asociados. Las JIMA han representado una gran oportunidad de implementación de políticas públicas de gestión integral del territorio y sus recursos naturales, con exitosos resultados por la regionalización de sus iniciativas y el partir desde las problemáticas y fortalezas locales.

La inclusión y participación ciudadana para la política ambiental nacional es muy importante; en México existe el Consejo Consultivo para el Desarrollo Sustentable (CCDS), que busca promover la protección, conservación y restauración de los ecosistemas, los recursos naturales, así como los bienes y servicios ambientales, a fin de propiciar su manejo y desarrollo sustentable. Existen seis consejos consultivos regionales que facilitan la participación de la ciudadanía en la política ambiental, Jalisco forma parte del Consejo Consultivo de la Región Occidente (CCRO).



En México, se han iniciado y consolidado importantes cambios que permiten abrir espacios para la gestión del medio ambiente. En Jalisco se han identificado alternativas de solución a partir del diagnóstico realizado por el CCRO; algunas de esas alternativas aún presentan problemas importantes, tanto de impacto, como de proceso; tal es el caso de inobservancia del Programa de Ordenamiento Ecológico Territorial (POET) Jalisco en la zona costera, carencia de acciones en torno al Ordenamiento Ecológico Marino, existencia de problemas socio-ambientales en la Cuenca Lerma-Santiago, problemas derivados de la contaminación del Río Santiago, pérdida de superficie forestal en el Bosque de la Primavera y otras ANP, desabasto de agua en el AMG, entre otros (CCRO, 2007; en: Gobierno del Estado de Jalisco, 2016).

A nivel municipal, los gobiernos locales enfrentan limitaciones de carácter institucional para hacer frente a la gestión de los recursos naturales y el medio ambiente (Gobierno de Jalisco, 2013). Entre las restricciones más importantes se observan: la protección de los recursos naturales involucra territorios más amplios que los del municipio; sus recursos son limitados; su andamiaje institucional y jurídico es insuficiente; la información para la toma de decisiones es escasa y fraccionada, y los cambios trienales de administración que generan serias discontinuidades que impiden resolver problemas (Graf *et al.*, 2009; en: Gobierno del Estado de Jalisco, 2016). Existen otras restricciones significativas, como la excesiva dependencia de la ciudadanía jalisciense respecto de las iniciativas gubernamentales. Este fenómeno ocurre por diversas razones, como la fuerte desintegración social por la adopción de modelos sociales que privilegian el individualismo y el egoísmo social; inadecuados canales de diálogo e información entre gobierno y sociedad; limitada difusión de programas de participación ciudadana; legislación ambiental y desarticulación entre los diversos grupos sociales; entre otros (Semarnat, 2006; en: Gobierno del Estado de Jalisco, 2016).

A fin de incrementar la participación ciudadana, el Gobierno de Jalisco ha impulsado espacios como: el Consejo Estatal Forestal (Cofore); el Comité Técnico Consultivo para REDD+ (CTC REDD+); el Comité Estatal para la Protección Ambiental de los Humedales de Jalisco (CEPAHJ); el Consejo Estatal para el Desarrollo Rural Sustentable (CEDRS); el Comité Técnico Estatal de Manejo del Fuego de Jalisco; el Comité Técnico Estatal de Sanidad Forestal, el Consejo Consultivo y de Participación Social; y el Consejo de Administración del OPD Bosque La Primavera; que sirven para generar propuestas consensadas referentes a distintas temáticas y que



dependen de la institución coordinadora, este tipo de esquemas puede detonar el aumento de los ejercicios de gobernanza.

También se han impulsado los Sistemas Intermunicipales de Manejo de Residuos (Simar), organismos públicos descentralizados de carácter único, cuyo objetivo es la gestión integral de los residuos sólidos. En la actualidad, hay siete de ellos: el Simar Sureste; el Simar Sur Sureste; el Simar Ayuquila Llanos; el Simar Ayuquila Valles; el Simar Lagunas y el Simar Sierra.

Un aspecto fundamental de la gobernanza territorial es la gestión de los conflictos socio-ambientales, los cuales están relacionados con el daño a los recursos naturales y el equilibrio ambiental que “involucran a las comunidades directamente afectadas por los impactos de determinado proyecto” (Orellana, 1999, citada por Walter, 2009, p. 2). El factor determinante en la identificación de un conflicto socio-ambiental es el daño o invasión del espacio de vida de las personas, el lugar (espacial y simbólico) donde las personas desarrollan sus actividades, satisfacen sus necesidades, y se realizan como comunidad o grupo humano.

De acuerdo con Paz y Risdell (2014), un conflicto socio-ambiental implica una “relación de choque” que surge en comunidades, localidades y territorios por alguna de las siguientes razones: i) Por desacuerdo o disputa en el control de los recursos naturales, ii) Por el uso, gestión, distribución y aprovechamiento de los mismos y iii) Por afectación o riesgo de afectación ante los efectos de un daño ambiental provocado por actores externos.

En el estado de Jalisco se han hecho diversas aproximaciones al estudio y mapeo de la conflictividad socio-ambiental, con el objetivo de aumentar el conocimiento sobre sus impactos a nivel cuantitativo y cualitativo. De acuerdo con el Atlas de Justicia Ambiental (EJAtlas, por sus siglas en inglés), existen en México 95 conflictos sociales derivados de problemas ambientales, de los cuales cinco están localizados en Jalisco (dos relacionados con gestión del agua, y los restantes con construcción de infraestructuras, conflictos industriales y manejo de residuos) (EJAtlas, s.f.).

Por su parte, el Observatorio Socio-ambiental (OSA) de la Unión de Científicos Comprometidos con la Sociedad y del Centro de Ciencias de la Complejidad de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) identifica 352 conflictos socio-ambientales a lo largo del territorio nacional, de los cuales 16 se encuentran en nuestra entidad federativa, distribuidos en las regiones Norte (2 casos), Altos Sur (1), Ciénega (1), Sierra de Amula (1), Costa Sur (3), y el Área Metropolitana de Guadalajara (8), vinculados sobre todo a contaminación del agua, del suelo, proyectos de infraestructura y manejo de residuos.



Educación y cultura para la sustentabilidad

Los desafíos para alcanzar la sustentabilidad en el estado de Jalisco requieren de la ejecución de estrategias de planeación y acción que promuevan una educación y cultura ambiental que genere identidad hacia el territorio e involucramiento con las soluciones, para que así las personas contribuyan a enfrentar la degradación del sistema natural y social. Ante ello, se reconoce la importancia de contar con un instrumento estratégico que dé respuesta a la formación de una cultura relativa al medio ambiente, sustentada en procesos educativos, la cual recae en la educación ambiental.

La educación ambiental es el eje que permite impulsar procesos de prevención del deterioro ambiental, del manejo sustentable de los recursos y del reconocimiento del derecho ciudadano a contar con un ambiente de calidad. Es un proceso de formación dirigido a toda la sociedad, tanto en el ámbito escolar como en el extraescolar, que facilita la percepción racional en favor del desarrollo social y del ambiente: ésta comprende la asimilación de conocimientos, la formación de valores, el desarrollo de competencias y conductas con el propósito de garantizar la preservación de la vida.

Sin duda, la cultura y educación ambiental permiten adoptar de forma paulatina y creciente visiones, conocimientos, valores, sentires y saberes del mundo, para gestionar de manera corresponsable y con eficacia el manejo de los recursos naturales. No obstante y a pesar de sus beneficios y de los esfuerzos actuales en la materia, en el estado la cultura y educación ambiental son incipientes y se requiere que sean impulsadas, articuladas y fortalecidas.

En Jalisco existen algunos esfuerzos sobresalientes para impulsar la educación ambiental; hoy se reconoce que las universidades están siendo un pilar fundamental, un ejemplo de ello es la universidad pública de Jalisco, espacio en el que ya se realiza la formación sistemática de profesionales en el campo de estudios ambientales y ha cubierto la demanda no solo de los jaliscienses, sino de los habitantes de varias entidades en la profesionalización en educación ambiental. En 1992 fue creada la Red Jalisciense de Educadores Ambientales (Rejea) que buscó la profesionalización de educadores ambientales y derivó en la apertura de oficinas de Educación Ambiental en el Área Metropolitana de Guadalajara.

Como resultado de un gran esfuerzo multidisciplinario a finales del año 2018 se publicó el Plan de Educación y Cultura Ambiental del Estado de Jalisco, en el que se identifican los actores sociales e instituciones responsables de diseñar y conducir la política ambiental en el estado. En



este documento se busca orientar objetivos y proyectos en las regiones, municipios y comunidades con el fin de articular esfuerzos, promover el trabajo colectivo y la participación social en el cuidado y valorización del medio ambiente. Además, todas las acciones señaladas se enfocan en gran medida en impulsar valores que permitan prevenir, mitigar y revertir los graves procesos de degradación ambiental que se presentan en el estado de Jalisco.

Entre la problemática que se tiene identificada es la interrupción que han tenido los esfuerzos en educación ambiental, por lo que se propone trabajar muy de cerca con las diferentes regiones a través de las Juntas Intermunicipales que son espacios de gobernanza territorial que trascienden los cambios de gobierno, dando así una continuidad como lo requiere cualquier proceso educativo de largo plazo.

Transversalidad de la gestión territorial

La transversalización de la gestión territorial es a la vez un gran reto y una gran oportunidad. Si bien la coordinación intergubernamental está establecida desde la legislación federal y estatal, aún no se implementa en el alcance requerido para atender los problemas territoriales.

En la gestión territorial es primordial la coordinación interinstitucional, que integre a los tres órdenes de gobierno y los diferentes sectores de la sociedad, lo que resulta clave para su consecución, dado que genera acuerdos y acciones conjuntas que permiten avanzar en el consenso y propician la viabilidad de los instrumentos de planeación intersectoriales. Esta coordinación multinivel, en el ámbito de la gestión ambiental, está fortalecida por el asociacionismo intermunicipal que responde a problemáticas regionales con una visión más integral y con la capacidad de atender los problemas comunes desde capacidades y esfuerzos conjuntos.

En la actualidad, existen instancias necesarias para la coordinación entre los diferentes niveles de gobierno tanto federal, estatal, regional como local. A nivel federal, Jalisco participa en el Comité Técnico Consultivo Nacional REDD+, y el Comité de Bosques y Cambio Climático del Consejo Nacional Forestal, por mencionar algunos ejemplos.

A nivel estatal, se cuenta con la Comisión Interinstitucional para la Acción ante el Cambio Climático (CICC) integrado por dependencias estatales, instancias nacionales y las juntas intermunicipales de medio ambiente; estas últimas en su participación de los Grupos de Trabajo de la CICC. Por otra parte, existe un Comité Técnico Consultivo (CTC-REDD+) integrado por representantes de organizaciones de la sociedad civil, sector privado,



academia, asociaciones productivas, pueblos, comunidades indígenas y comunidades locales, para la opinión y consulta sobre el diseño y la operación de las acciones y políticas públicas encaminadas a la implementación de REDD+. Además, se tiene el Comité Estatal para la Protección Ambiental de los Humedales de Jalisco (CEPAHJ), con una participación de academia y sociedad civil muy destacada.

A nivel regional, la Semadet es parte de los Consejos de Administración de las Juntas Intermunicipales para la Gestión del Medio Ambiente (JIMA), las cuales, a su vez, incentivan la participación social para la toma de decisiones en sus llamados Consejos Ciudadanos en los que se cuenta con la participación de actores locales involucrados en el manejo integrado del territorio.

Ante las grandes crisis globales de cambio climático, pérdida del capital natural, pobreza e inequidad, así como su interrelación, resulta imperativo que todas las políticas públicas consideren los aspectos ambientales y que las políticas ambientales sean transversales a diversas instancias públicas y sectores; todo lo anterior debe ocurrir desde su conceptualización, hasta su implementación y evaluación posterior. El éxito de dichas políticas dependerá en gran medida del reconocimiento de nuestra interdependencia con los valores ambientales y recursos naturales; aunque también, de la capacidad de proponer, convenir y concertar las acciones concurrentes; así como de la gestión para contar con los instrumentos de planeación y normatividad que faciliten la coordinación, la colaboración y la construcción de una visión común.

Relación de problemas y potencialidades

Problemas

- Cambio de uso de suelo hacia una utilización no apta que deteriora el territorio.
- Desarticulación de la visión y gestión del territorio.
- Crecimiento demográfico y poblacional más acelerado que el crecimiento armónico de las ciudades.
- Degradación del territorio.
- Pobreza e inequidad social.
- Principios de sostenibilidad incipientes y poco presentes en el territorio.
- Subvaloración de los recursos naturales y servicios ambientales.

Potencialidades



- Mejorar los mecanismos de planeación y coordinación existentes entre gobierno y sociedad civil.
- Información actualizada y confiable.
- Impulso a la educación y cultura para la sustentabilidad.
- Fortalecimiento de los mecanismos de gobernanza ambiental y territorial.
- Manejo y Atención de Conflictos Ambientales.



4.8 Procuración de la justicia ambiental

La procuración de la justicia ambiental ha sido, en las últimas décadas, una preocupación constante a nivel internacional lo cual ha derivado en la elaboración de distintos instrumentos que contemplan compromisos adquiridos por los países firmantes. Por ejemplo, la Declaración de Río, en el año 1992, en su búsqueda por alcanzar acuerdos entre los países, estableció dentro del *Principio 11* la forma en que los estados deben promulgar sus leyes eficaces sobre el medio ambiente (Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (CNUMAD), 1992). Asimismo, de manera más reciente, el establecimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) refuerza la idea conjunta de buscar la protección ambiental a escala global al destacarse, sobre los demás, aquellos objetivos relacionados de forma directa con el uso adecuado y la conservación del medio ambiente (Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), 2016).

A ese respecto, las normas más eficaces en materia ambiental materializan sus fines cuando son acompañadas de un sistema de justicia ambiental, alcanzando así, de forma integral, los objetivos del Principio 10 de la citada declaración, mismo que busca el acceso de toda persona a la información, la participación y la justicia ambiental, (CNUMAD, 1992).

Por su parte en México, el artículo 4 constitucional (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1917) 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”. Lo anterior, demuestra la importancia del tema también en el ámbito nacional, al ser considerado como un derecho fundamental de todos los mexicanos.

A pesar de la importancia que tienen a dichas escalas, la procuración de la justicia ambiental, en el contexto de la planeación del estado de Jalisco, ha sido un concepto abordado de manera marginal en los últimos años, aun cuando deberían ser parte fundamental de cualquier diagnóstico integral de un territorio. En ese sentido, la política ambiental estatal presenta características que la vuelven débil en su objetivo de garantizar la protección al medio ambiente. Por un lado, es clara la desvinculación sectorial con su contraparte territorial para el establecimiento de objetivos y metas diferenciadas a nivel regional, que permita identificar necesidades particulares en materia de justicia ambiental.



De la misma manera, la legislación estatal solo contempla instrumentos disuasorios o persuasorios para el cumplimiento de obligaciones en materia ambiental, pero se ha dejado a un lado una política de justicia ambiental que haga efectivo el principio constitucional que se resume en que los daños ambientales son responsabilidad de quienes los provocan.

Por otro lado, la mayor parte de los instrumentos de política ambiental han obviado de forma sistemática la actuación de la instancia ejecutora encargada de la vigilancia y cumplimiento de la normatividad ambiental estatal, condición que ha favorecido la generación de diversos vacíos institucionales que han coartado la posibilidad de actuación del Gobierno del Estado en el tema.

Así, los instrumentos rectores de la planeación -regional y sectorial- en materia ambiental, han carecido de estrategias que aborden de manera explícita la implementación de un sistema de justicia ambiental y dentro de este como pieza clave, la contribución de la Procuraduría Estatal de Protección al Ambiente (PROEPA) en la consecución de los objetivos planteados en dichos instrumentos. Como se puede inferir, esta carencia ha tenido repercusiones negativas de gran importancia para la calidad de vida de los jaliscienses en cuanto al cumplimiento del derecho a un medio ambiente sano se refiere. Por lo anterior y en un esfuerzo por establecer las prioridades en el tema, a continuación se desarrollan dos elementos de análisis que se consideran esenciales: Por un lado, la legislación y procedimientos ambientales y, por el otro, la inspección y vigilancia en materia ambiental.

Vinculación a la Agenda 2030: Objetivos de Desarrollo Sostenible
Objetivo 13. Acción por el clima.
Objetivo 16. Paz, justicia e instituciones sólidas.

Legislación y procedimientos ambientales

Al hablar de justicia ambiental resulta fundamental partir del diagnóstico de la legislación existente. Al respecto, las últimas administraciones estatales modificaron diversas leyes y crearon algunas otras con la finalidad de alinear los esfuerzos locales con aquellos aspectos de carácter medioambiental planteados en las agendas a nivel internacional. Una revisión minuciosa de lo anterior, permite afirmar que una gran parte de la legislación ambiental estatal incorpora, en sus textos, conceptos y temas de relevancia global, como lo son el cambio climático y las energías renovables.



Sin embargo, los instrumentos normativos siguen careciendo, a pesar de haberse señalado de manera reiterativa en diversos momentos⁸², de elementos que permitan la procuración de la justicia ambiental de manera efectiva, y de manera específica, la reparación o en su caso compensación de los daños ambientales.

Por otro parte, la historia formal de la procuración de la justicia ambiental en el estado de Jalisco, al igual que en el resto del país, es bastante reciente, condición que mantiene diversos mecanismos de actuación incipientes o poco desarrollados. Baste decir que apenas el 13 de enero de 2007 se publicó el decreto por el que se creó la Proepa (Ley Estatal del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, 2007). A nivel nacional, de acuerdo con Guevara (2014) hasta el año 2014, solo existían 16 procuradurías estatales de protección al ambiente, siendo Guerrero el primer estado en conformar una procuraduría especializada en la materia, en el año de 1991. En cuanto a los programas o acciones ejercidas y el monto de los recursos aplicados por las entidades federativas en materia de procuración de justicia ambiental, el Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales (2018) muestra la magnitud de las brechas existentes en ese rubro a nivel nacional. El estado de Jalisco, durante el año 2017 reportó 4 programas relacionados al tema con un monto de 12'872,116 pesos (véase Tabla 4.19). En ese sentido, resulta importante destacar que, en el último año reportado, estados como Aguascalientes o Guanajuato, con una extensión territorial y complejidad ambiental mucho menor que la presente en Jalisco, destinaron mayores recursos a la procuración de justicia ambiental.

Tabla 4.19. Programas o acciones ejercidos y monto de recursos aplicados por las administraciones públicas estatales en materia de procuración de justicia ambiental por entidad federativa, 2017.⁸³

Entidad federativa	Total de programas (número)	Monto de recursos aplicados a programas (Pesos)
Estados Unidos Mexicanos	62	171 149 978.92
Aguascalientes	11	16 391 395.99
Baja California	3	803 283.30
Baja California Sur	0	NA
Campeche	3	2 608 702.34

⁸² Por ejemplo, el Plan Estatal de Desarrollo 2013-2033 planteaba la urgencia de reglamentar distintas leyes estatales.

⁸³ NA: no se aplicaron recursos porque no se ejecutaron programas o acciones. ND: no disponible



Entidad federativa	Total de	Monto de recursos aplicados a programas
Coahuila de Zaragoza	4	ND
Colima	1	13 000
Chiapas	0	NA
Chihuahua	1	1 634 950.06
Ciudad de México	7	48 138 326
Durango	0	NA
Guanajuato	2	19 980 724.79
Guerrero	1	1 650 000
Hidalgo	4	1 168 790.43
Jalisco	4	12 872 116
México	4	30 117 861
Michoacán de Ocampo	4	7 193 716.46
Morelos	1	ND
Nayarit	1	245 773
Nuevo León	1	ND
Oaxaca	1	241 644
Puebla	1	1 045 480
Querétaro	0	NA
Quintana Roo	1	4 116
San Luis Potosí	1	ND
Sinaloa	0	NA
Sonora	0	NA
Tabasco	1	26 163 436
Tamaulipas	2	149 999.99
Tlaxcala	1	500 110.53
Veracruz de Ignacio de la Llave	1	ND
Yucatán	1	226 553.03
Zacatecas	0	NA

Fuente: elaboración propia con base en Inegi. Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2018.

Con características distintas, todos los mecanismos de procuración de justicia ambiental en los estados poseen puntos en común, teniendo resultados diversos en sus actuaciones. Sin embargo, un hecho fundamental que afecta a todos ellos es que, a pesar de estar establecido dentro del artículo tercero transitorio de la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental (2013), aún no se cuenta a nivel nacional, con Juzgados de Distrito especializados en materia ambiental. De manera paralela, en el estado de Jalisco, no existe un cuerpo normativo que permita la reparación o compensación de los daños ambientales y que con ello se dé un acceso efectivo a la justicia ambiental.

A nivel estatal, Jalisco requiere destinar con urgencia mayores recursos a la tarea de procuración de justicia ambiental y a la par de esto, iniciar la



discusión que lleve a explorar nuevas formas de procuración de justicia que deriven en la posible formulación de un nuevo modelo en la materia. Sería necesario evaluar los resultados obtenidos por otras entidades que cuentan con procuradurías ambientales como organismos públicos descentralizados que dotan de cierta autonomía a sus actuaciones, así como las experiencias exitosas en gobiernos municipales que han apostado por la creación de fiscalías ambientales.

Además, la normatividad ambiental en general, debe de ser dinámica, acorde con los tiempos actuales y con visión de futuro, sobre todo tomando en cuenta la presión que ejercen las actividades económicas hacia los recursos naturales de los territorios. Dichas actividades hoy en día están caracterizadas, muchas veces, por una complejidad mucho mayor que cuando se crearon las distintas normas, lo cual hacen ver a los distintos ordenamientos y los supuestos en los que se basan, como obsoletos, si se contrastan con las problemáticas encontradas en la realidad.

Sobra decir que en la actualidad, la instancia ejecutora de la normatividad ambiental, Proepa, no es un actor relevante en las propuestas de creación o modificación de leyes y normas ambientales estatales a pesar de que el trabajo diario documentado por su personal técnico evidencia las discrepancias entre la normatividad ambiental y los hechos encontrados en campo, problema que dificulta el establecimiento de medidas técnicas en una visita de inspección. De esta manera, los procedimientos administrativos ejecutados en materia ambiental presentan debilidades técnicas propias de las contradicciones o vacíos legales existentes.

Por ese motivo, las experiencias obtenidas a través del trabajo realizado durante los procesos de inspección y vigilancia, deberían ser un insumo esencial para la formulación de reformas, así como la creación y, de ser necesario, derogación de la normativa ambiental aplicable.

Inspección y vigilancia en materia ambiental

Desde la creación de la Proepa, en un periodo de diez años (2008-2018), a nivel estatal se registraron un total de 16,220 solicitudes de inspección en materia ambiental a unidades económicas cuya actividad se relaciona con alguno de los giros de competencia estatal. De este universo, un gran número de inspecciones obtuvo un resultado no satisfactorio, indicativo de que la inspección no procedió por diferentes motivos de carácter técnico lo cual reduce ese universo a 10,808 registros de inspección válidos. Por otro lado, a partir de los registros administrativos de visitas de inspección estatal durante los últimos diez años, es posible elaborar un diagnóstico de



necesidades en las regiones, en cuanto al tipo de impacto ambiental que generan las actividades productivas. En ese orden de ideas, la región Norte, se caracteriza por no presentar actividades económicas de gran impacto, por el contrario, las actividades productivas en dicha región se presentan a pequeña escala; entre ellas son de especial relevancia la ganadería, la agricultura, la silvicultura, la explotación geológica y algunos rellenos sanitarios o vertederos de pequeña magnitud.

En el caso de las regiones Altos Norte, Altos Sur y Ciénega, todas ellas concentran importantes centros de producción pecuaria sobre todo de aves, cerdos y reses, criados intensiva y extensivamente. Relacionadas a estas actividades, se han observado forrajeras industriales, procesadoras de productos lácteos, así como importantes zonas de producción agrícola, industria del tequila y algunos rellenos sanitarios y vertederos importantes, ligados a ciudades con un tamaño poblacional de importancia. Las regiones Sur y Sierra de Amula presentan actividades agropecuarias similares de pequeña y gran escala, agricultura de invernaderos, silvicultura, industria de celulosa y papel, industria azucarera y de destilados de caña, así como actividades geológico-extractivas.

La región Costa Sur, representa una importante zona de agricultura de riego, turismo y actividades relacionadas, asimismo se identifican importantes servicios ambientales que prestan las reservas de la biósfera Chamela-Cuixmala y Sierra de Manantlán, dentro de cuyos polígonos se han detectado actividades ilegales de minería de hierro, explotación de maderas tropicales así como de fauna silvestre. En la región Costa-Sierra Occidental, se tiene presencia sobre todo de actividades turísticas de gran y pequeña escala, silvicultura, pastoreo extensivo y actividades geológico-extractivas. Por su parte, la región Valles cuenta con industria azucarera, industria tequilera, minería, producción agrícola y pecuaria de pequeña y gran escala, cultivos protegidos, actividades geológico-extractivas, turismo de bajo impacto así como algunos vertederos o rellenos sanitarios importantes con problemáticas recurrentes, como es el caso de Tala.

La región Lagunas es importante en cuanto a la industria azucarera así como otras actividades agrícolas de gran y pequeña escala incluyendo cultivos protegidos, silvicultura, industria de celulosa y papel e industria mueblera, actividades geológico-extractivas y algunos vertederos de importancia.

Por último, se encuentra la región Centro que concentra la mayor parte de las actividades económicas de la entidad y presenta un sinnúmero de problemáticas ambientales relacionadas con la industria metal-mecánica,



química, electrónica, textil y de alimentos. Así mismo presenta actividades agropecuarias de baja y gran escala, rellenos sanitarios y de escombros de relevancia, así como actividades geológico-extractivas.

De forma adicional a las distintas problemáticas ambientales, particulares de cada región en la entidad, otra problemática identificada tiene que ver con las deficiencias institucionales de la administración gubernamental estatal. Resulta evidente que, al igual que con otras temáticas, la procuración de la justicia ambiental ha perdido fuerza debido a la falta de continuidad de los proyectos exitosos producto de los cambios de administración. Como ejemplo de lo anterior, se observa que, durante la primera etapa de vida de la Proepa, se priorizó la problemática de la gestión integral de residuos sólidos urbanos, se ejercieron recursos para capacitación del personal, incluso se emitió, en ese mismo periodo, una Norma Ambiental Estatal relacionada al tema (NAE-007Semades/2008) y se destinaron recursos adicionales para la construcción de rellenos sanitarios regionales (intermunicipales) y locales. En un segundo momento, se descuidó el programa de inspección y vigilancia de sitios de disposición final de residuos, dando como resultado que muchos de los rellenos sanitarios construidos operen en la actualidad como vertederos, generando graves problemas de contaminación de distinta índole.

Mecanismos de coordinación interinstitucional en materia de inspección ambiental

De acuerdo con la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (Encig) (Inegi, 2017), en el año 2017, una parte importante de la población de Jalisco consideró, como uno de los problemas más importantes en la entidad, la falta de coordinación entre los distintos niveles de gobierno con un 14.6%. En ese sentido, la esfera ambiental no es la excepción.

Un hecho que limita la actuación de los distintos órdenes de gobierno son las atribuciones restringidas de cada uno en las distintas materias ambientales específicas (contaminación del agua, suelo, aire, etc.) Para tratar de contrarrestar esta situación, el gobierno estatal debe fomentar la continuidad de mecanismos de cooperación y gobernanza territorial que permitan volver más eficientes las tareas de inspección y vigilancia tanto del estado como en los municipios. En específico, es necesario buscar dicha coordinación a través de las Juntas Intermunicipales de Medio Ambiente en el caso del interior del estado, y con el Instituto Metropolitano de Planeación (Imeplan) para el caso de los municipios que conforman el Área Metropolitana de Guadalajara (AMG), como un camino que facilite tanto la



gestión de recursos como la coordinación de las acciones de fortalecimiento de las capacidades institucionales municipales así como el desarrollo de las actividades conjuntas de inspección y vigilancia.

Por otro lado, es necesaria también la vinculación con organismos e instancias fuera del ámbito gubernamental (cámaras empresariales) para el establecimiento de mecanismos de conmutación para que el recurso destinado al pago de sanciones, multas o recargos por motivos ambientales, pueda ser invertido en sus propias instalaciones con el fin último de corregir las anomalías que hayan sido detectadas en las inspecciones, esto además contribuiría o direccionar de forma más eficiente los recursos que de forma regular se recaudan en materia ambiental.

Además, resulta imprescindible la generación de información ambiental confiable a partir del establecimiento de convenios de intercambio de datos ambientales generados por dependencias de diferentes órdenes de gobierno como la PROFEPA, las direcciones de medio ambiente municipales, el Inegi, o el Instituto de Información Estadística y Geográfica del Estado de Jalisco (IIEG). Esta información puede resultar fundamental para la toma de decisiones pero a su vez, para el diseño y construcción de indicadores que permitan medir a mediano y largo plazo, de forma objetiva, el acceso al medio ambiente sano como parte fundamental de las acciones encaminadas a garantizar este derecho establecido en la Constitución. Al respecto, autores como Muñoz (2018), hacen hincapié en la necesidad como país de contar con un índice de la cobertura del derecho a un medio ambiente sano que, como cualquier indicador, sea publicado de forma periódica y cuente con una metodología comparable a lo largo del tiempo.

Un claro ejemplo de un problema ambiental complejo, dentro del contexto estatal, que requiere de manera prioritaria un proyecto estratégico para su atención, tanto para la creación de políticas transversales como la coordinación de distintos órdenes de gobierno así como del involucramiento de agentes económicos a distintas escalas geográficas, es la contaminación del Río Santiago. Los aportes de descargas de contaminantes hacia ese cuerpo de agua provienen de las más diferentes actividades económicas, desde aquellas de tipo agropecuario hasta las de tipo industrial o doméstico. Por otro lado, las causas directas y subyacentes del problema encuentran su explicación en un entretrejo complejo que abarca desde una infraestructura hidráulica ineficiente hasta debilidades institucionales, así como vacíos legales y de información que impiden atender la problemática de manera integral. En ese sentido, la resolución de conflictos socio-ambientales tan complejos como este, solo es posible



mediante la participación de todos los involucrados a través de esquemas de colaboración interinstitucional.

Relación de problemas y potencialidades

Problemas

- Acceso limitado a la justicia ambiental.
- La autoridad que regula los procedimientos administrativos a nivel estatal carece de especialización para la resolución de problemas de carácter ambiental.
- Insuficientes recursos financieros destinados a nivel estatal a la procuración de la justicia ambiental.
- Deficiente colaboración institucional entre dependencias y entidades de los tres órdenes de gobierno.
- Capacidades institucionales deficientes y limitadas tanto en inspección y vigilancia ambiental como en la aplicación de las normas ambientales.
- La legislación estatal actual no contempla una efectiva reparación o compensación de los daños ambientales.

Potencialidades

- Existe una experiencia formal de diez años a nivel estatal en temas de procuración de justicia ambiental que puede ser potencializada.
- Existen esquemas de gobernanza territorial que pueden fortalecer los mecanismos en materia de inspección y vigilancia para la solución de la problemáticas ambientales a nivel estatal.
- En la actualidad,, se cuenta con una disposición constitucional, así como con la experiencia en su aplicación, a nivel estatal, para dar paso a un sistema efectivo de reparación o compensación de daños ambientales.
- Jalisco es de las pocas entidades federativas del país que cuentan con un organismo dedicado sobre todo a la procuración de la justicia ambiental.



Referencias bibliográficas

- Arriaga, L.; Aguilar, V. y Alcocer, J., (2002). Aguas continentales y diversidad biológica de México. 1a ed., Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad, México.
- Balderas, A.; Skutsch, M. y de los Ríos, E., (2015). Pro-poor analysis of REDD+ activities designed to tackle drivers of deforestation and forest degradation in the Yucatan Peninsula. International Union for Conservation of Nature (IUCN), Regional Office for Mexico, Central America and the Caribbean (ORMACC), San José, Costa Rica.
- Baños, J. A., (2013). Consideraciones sobre la gestión metropolitana en México. Acercamiento al caso de la Bahía de Banderas. *Trace*, 64, pp. 69-87.
- Bautista, M. y Alcaraz, G., (2010). Cambio de uso del suelo y deforestación en el estado de Jalisco. Instituto de Información Estadística y Geográfica. Gobierno de Jalisco. México.
- Berger García, Marco Antonio; Becerra Peña, Diana; Gutiérrez Moreno, Patricia y Torres Hernández, Ana Marcela, (2015). Proyecto de Análisis, diagnóstico y propuesta de creación de incentivos económicos para empresas sustentables en el estado de Jalisco. Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Territorial.
- Bernache, G., (2015). La gestión de los residuos sólidos: un reto para los gobiernos locales. *Sociedad y Ambiente*, año 3, vol. 1, núm. 7, marzo-junio de 2015, ISBN: 2007-6576, pp. 72-101.
- Brenner, L. y Vargas del Río, D., (2010). Gobernabilidad y gobernanza ambiental en México. La experiencia de la Reserva de la Biosfera Sian Ka'an. *Polis: Investigación y Análisis Sociopolítico y Psicosocial*, 6 (2), pp. 115-154.
- Catálogo de Clave Única de Establecimientos de Salud-CLUES., (2018). S. d. (febrero de 2019). Base de datos del Registro Nacional de Establecimientos de Salud CLUES febrero 2019. Recuperado el 5 de abril de 2019, de Fundar Centro de Análisis e Investigación: (http://gobi.salud.gob.mx/Bases_Clues.html).
- CEA, (2015). Aves del Lago de Chapala. Comisión Estatal del Agua de Jalisco. Gobierno de Jalisco, México.
- CEIBA, (2012). Fortalecer el desarrollo sustentable: una prioridad nacional. Centro Interdisciplinario de Biodiversidad y Ambiente A.C. México.
- Centro Mario Molina., (2015). Encuesta de Movilidad. Programa de Movilidad Escolar Sustentable en el AMG. México. Recuperado el 5 de abril de 2019, de: <http://centromariomolina.org/wp-content/uploads/2016/10/4.-Resumen-Ejecutivo-PROME-AMG.pdf>.
- Coepo, (2011). Análisis de los Resultados del Censo de Población y Vivienda 2010. Consejo Estatal de Población Jalisco. Gobierno del Estado. Jalisco, México.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe, (Cepal). (1 de enero de 2016). Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Recuperado el 5 de abril de 2019 de <https://www.cepal.org/es/temas/agenda-2030-desarrollo-sostenible>.
- Comité Estatal de Incendios Forestales, (2018). Sesión de comité: Reporte de Incendios. Gobierno del Estado. Guadalajara, México.
- Conabio y Semadet, (2017). Estrategia para la Conservación y el Uso Sustentable de la Biodiversidad del Estado de Jalisco. Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Territorial. Guadalajara, México. p. 110.
- Conabio y Semadet, (2017). Estrategia para la Conservación y el Uso Sustentable de la Biodiversidad del Estado de Jalisco. Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Territorial. Guadalajara, México. p. 110.



- Conafor, (2016). Iniciativa de Reducción de Emisiones (IRE). Comisión Nacional Forestal. Gobierno de la República. México. p. 312.
- Conafor, (2014). Programa Nacional Forestal 2013-2018. Comisión Nacional Forestal. Gobierno de la República. México.
- Conafor, (2012). Estudios Regionales Forestales. Comisión Nacional Forestal. Gobierno de Jalisco. México.
- Conafor, (2011). Programa de Inversión Forestal. Comisión Nacional Forestal. Gobierno de la República. México.
- Conanp, (2014). Áreas Naturales Protegidas. Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas. Gobierno de la República. México.
- Coneval, (2016). Índice de Rezago Social 2015, Presentación de Resultados.
- Coneval, (2016a). Evaluaciones. México. Recuperado el 5 de abril de 2019 de: <https://www.Coneval.org.mx/Evaluacion/Paginas/Evaluacion.aspx>.
- Coneval, (2017). Evaluaciones. México. Disponible en Recuperado el 5 de abril de 2019 de: <https://www.Coneval.org.mx/Evaluacion/Paginas/Evaluacion.aspx>.
- CNUMAD, (1992). Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. Recuperado el 5 de abril de 2019, de <https://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/riodeclaration.htm>.
- Congreso del Estado de Jalisco, (2016). Ley de Coordinación Metropolitana del Estado de Jalisco. Periódico Oficial del Estado de Jalisco.
- Cotler, H. y Priego, A., (2007). El análisis del paisaje como base para el manejo integrado de cuencas: el caso de la cuenca Lerma-Chapala. En: Cotler, H. (comp.) El Manejo Integral de Cuencas en México (segunda edición). Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat). Pp: 63-74.
- Curiel, A. y Garibay-Chávez, M.G., (2017). Amenazas a la biodiversidad. En: La biodiversidad en Jalisco. Estudio de Estado. Vol. I. Conabio. México.
- Curiel, A., (2013). Jalisco a futuro2012-2032: Construyendo el porvenir. Universidad de Guadalajara. Jalisco, México.
- Curiel, A., (2015). El Clima cambiante. Conocimientos para la adaptación en Jalisco. Universidad de Guadalajara. Jalisco, México.
- Estado de Jalisco., (2013). Programa Estatal de Desarrollo 2013-2033.Imeplan. (2016). Programa de Desarrollo Metropolitano del AMG. Versión 2.0.
- Federal, S. H., (2017). Sistema Nacional de Información e Indicadores de Vivienda de la Comisión Nacional de Vivienda. Recuperado el 29 de marzo de 2019, de <http://sniiv.conavi.gob.mx/>.
- FIT, (1917). Cero muertes y lesiones de gravedad por accidentes de tránsito: Liderar un cambio de paradigma hacia un sistema seguro, Éditions OECD, París. <http://dx.doi.org/10.1787/9789282108253-es>.
- Footprint Network, (2017). Mapa mundial interactivo sobre huella ecológica y biocapacidad. Generado con datos de: National Footprint Accounts 2017 (Data Year 2013). World Development Indicators. The World Bank (2016). U.N. Food and Agriculture Organization.
- Gobierno de Jalisco, (2016). Actualización del Plan Estatal de Desarrollo (PED) Jalisco 2013-2033. Edición 2016. Gobierno de Jalisco. México.
- Gobierno de Jalisco, (2016a). Plan Estatal de Desarrollo Jalisco 2013 - 2033. Actualización 2016.
- Gobierno de la República, (2015). Compromisos de Mitigación y Adaptación ante el Cambio Climático para el Periodo 2020-2030. Gobierno de la República. México.



- Gobierno del Estado de Jalisco, (2016). Actualización del Plan Estatal de Desarrollo (PED) Jalisco 2013-2033. Gobierno del Estado. Guadalajara.
- Godínez García, Jorge Alberto, (2018). Encuesta de satisfacción de los usuarios del transporte público en el Área Metropolitana de Guadalajara. Guadalajara: Polymetrix.
- Graf, S. y Santana, E., (2019). Jalisco a Futuro 2018-2030: Construyendo el Porvenir. Sustentabilidad, Población y Territorio. Universidad de Guadalajara, Centro de Estudios Estratégicos para el Desarrollo.
- Graf, S.; Santana, E.; Martínez, L. M.; García, S. y Llamas, J.J., (2006). Collaborative governance for sustainable water resources management: the experience of the Inter-municipal Initiative for the Integrated Management of the Ayuquila River Basin, Mexico. *Environment and Urbanization*. 18 (2). Pp. 297-313.
- Guevara, E., (2014). Procuradurías Ambientales Estatales, desde 1991 a la actualidad. Obtenido de Hechos y derechos. Universidad Nacional Autónoma de México. Núm 23. ISSN versión electrónica 2448-4725. Recuperado el 5 de abril de 2019, de <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/hechos-yderechos/article/view/7126/9062>.
- IIEG, (2018). Análisis del cambio de uso de suelo y vegetación en Jalisco (2011-2014). Instituto de Información de Estadística y Geografía del Estado de Jalisco. México.
- IIEG, (2018a). Población en Jalisco 2018. Instituto de Información de Estadística y Geografía del Estado de Jalisco. Gobierno del Estado. Guadalajara, Jalisco. México.
- IIEG, (2018b). *Strategos*. Recuperado el 29 de marzo de 2019, de <https://iieg.gob.mx/strategos/portfolio/vehiculos-de-motor-en-jalisco-2017/>.
- IIEG, (2017). Población en Jalisco, 2017. Población al 1 de julio de 2017. Instituto de Información de Estadística y Geografía del Estado de Jalisco. Gobierno del Estado. Guadalajara, Jalisco. México.
- IIEG, (2017a). Nace el habitante 5 millones. Instituto de Información de Estadística y Geografía del Estado de Jalisco. Gobierno del Estado. Guadalajara, Jalisco. México.
- IMCO Staff., (2019). Índice de Movilidad Urbana 2018: Barrios mejor conectados para ciudades más equitativas. Ciudad de México, IMCO. Recuperado el 5 de abril de 2019, de: https://imco.org.mx/wp-content/uploads/2019/01/20190129_Fichas-IMU.pdf.
- IMCO, (2013). La contaminación del aire: un problema que daña la salud y la economía. Instituto Mexicano para la Competitividad A.C. México.
- Imeplan, (2016). Programa de Desarrollo Metropolitano del Área Metropolitana de Guadalajara, 2042. México. Instituto Metropolitano de Planeación Área Metropolitana de Guadalajara. Gobierno del Estado. Jalisco, México.
- Imeplan, (2015). Plan de Ordenamiento Territorial Metropolitano. Instituto Metropolitano de Planeación Área Metropolitana de Guadalajara. Gobierno del Estado. Jalisco, México.
- Imeplan, (2015a). Instituto Metropolitano de Planeación: Ciudad. Instituto Metropolitano de Planeación Área Metropolitana de Guadalajara. Gobierno del Estado. Jalisco, México.
- Imeplan, (2015b). POTMet. Recuperado el 5 abril de 2019, de http://imeplan.mx/sites/default/files/Imeplan/POTmet_IIIFB-BajaRes.pdf.
- IMT, SCT, (1916). Visión cero en seguridad vial: Algunas oportunidades de implementación en México, Publicación técnica No. 466, Querétaro, México, <http://www.imt.mx/>.



- IMTA, (2017). Huella hídrica en México: análisis y perspectivas. Editores: Vázquez del Mercado Arribas, Rita; Lambarri Beléndez, Javier. Instituto Mexicano de Tecnología del Agua. México.
- IMTJ, (2019). Sistema de Bicicleta Pública del para el Área Metropolitana de Guadalajara. Instituto de Movilidad y Transporte del Estado de Jalisco. Gobierno del Estado. Jalisco, México.
- INECC, (2006). La investigación ambiental para la toma de decisiones. Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático. Gobierno de la República. México.
- Inegi, (2018). Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2015. Secretaría de Desarrollo Agrario Territorial y Urbano, Consejo Nacional de Población e Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática. Gobierno de la República. México.
- Inegi, (2018a). Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales. Recuperado el 5 abril de 2019, de Tabulados predefinidos: <http://www.beta.inegi.org.mx/programas/cngspspe/2018/default.html#Tabulado>.
- Inegi, (2017). Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental. Recuperado el 5 abril de 2019, de Tabulados predefinidos: <http://www.beta.inegi.org.mx/programas/encig/2017/default.html#Tabulados>.
- Inegi, (2017a). Vehículos de motor registrados en circulación. Recuperado el 23 de Marzo de 2019, de https://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/consulta/general_ver4/MDXQueryDatos.asp?proy=.
- Inegi, (2016). Estadísticas de vehículos de motor registrados en circulación. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Gobierno de la República. México.
- Inegi, (2016a). Sistema de Cuentas Nacionales de México. Participación por actividad económica, en valores corrientes. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Gobierno de la República. México.
- Inegi, (2015). Encuesta Intercensal: Estimadores de las viviendas particulares habitadas y su distribución porcentual, según tenencia por municipio. Recuperado el 4 de marzo de 2019, de <https://www.inegi.org.mx/programas/intercensal/2015/default.html#Tabulados>
- Inegi, (2010). Censo Nacional de Población 2010. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Gobierno de la República. *-México.
- Jalisco Cómo Vamos, (2017). ¿Cómo nos vemos los tapatíos? Encuesta de percepción ciudadana sobre calidad de vida 2016. Observatorio Ciudadano de Calidad de Vida: Jalisco Cómo Vamos. Guadalajara, Jalisco. México.
- L., S. B. (s.f.). Desarrollo, Educación y Pobreza. Papeles de Población, número 55. Recuperado el 29 de marzo de 2019, de <http://www.scielo.org.mx/pdf/pp/v14n55/v14n55a10.pdf>.
- Ley Estatal del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (2007). Decreto 21696/LVII/06 que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, de la Ley Estatal del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, por el que se crea la Procuraduría Estatal de Protección al Ambiente (Periódico Oficial del Estado de Jalisco, 13 de Enero de 2007).
- M., O. J. (1998). Eficiencia del gasto educativo. Una evaluación utilizando la función de producción educativa (P. 535-557. El trimestre económico vol. LXV, AÑO 4.
- Mekonne, M.M. y Hoekstra, A.Y., (2011). National Water Footprint Accounts: the Green, blue and grey water footprint of production and consumption. Value of Water Research Report Series No. 50, Unesco-IHE, Delft the Netherlands.
- Meléndez, V., (2013). Guadalajara genera dos mil toneladas de basura diarias. El Informador. Guadalajara, Jalisco, México.



- Molina, M.; Sarukhán, J. y Carabias, J., (2017). El cambio climático. Causas, efectos y soluciones. Primera Edición, Fondo de Cultura Económica. México.
- Municipios del AMG y Gobierno del Estado de Jalisco, (2019). Convenio específico de coordinación y asociación metropolitana para la creación del organismo público descentralizado denominado “Agencia metropolitana de servicios de infraestructura para la movilidad del área metropolitana de Guadalajara”.
- Municipios del AMG y Gobierno del Estado de Jalisco, (2019). Convenio específico de coordinación y asociación metropolitana para la creación del organismo público descentralizado denominado agencia metropolitana de bosques urbanos del área metropolitana de Guadalajara.
- Muñoz, C., (2018). Derecho a un medio ambiente sano. En C. U. México, Pobreza y derechos sociales en México (págs. 553-610). México.
- Ochoa-García, H., (2012). Mapeo de conflictos ambientales y alternativas en Jalisco, aportes para una metodología, en Tetreault, D.; Ochoa-García, H. y Hernández-González E. Coords. (2012) Conflictos socio-ambientales y alternativas de la sociedad civil. ITESO.
- OMS, (2014). 7 millones de muertes cada año debidas a la contaminación atmosférica. Organización Mundial de la Salud.
- ONU-Hábitat, (2017). Guadalajara Metropolitana, prosperidad urbana: oportunidades y propuestas. ONU-Hábitat. ISBN 978-921-132726-7.
- ONU-Hábitat, (2016). Guía de resiliencia urbana. Gobierno de la República. México. p. 61.
- Paz, M. F., y Risdell, N., (2014). Conflictos, conflictividades y movilizaciones socio-ambientales en México: Problemas comunes, lecturas diversas. Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias.
- Polymetrix, Estudios Estratégicos, Encuesta de Satisfacción de los usuarios del transporte público en el Área Metropolitana de Guadalajara, (2018). Recuperado el 5 de marzo de 2019, de https://transparencia.info.jalisco.gob.mx/sites/default/files/IMTJ_Encuesta_2018_Completa.pdf.
- Pública, I. N., (2016). Encuesta Nacional de Salud y Nutrición de Medio Camino 2016 (Ensanut MC 2016) Informe Final de Resultados. Recuperado el 4 de abril de 2019 de (http://transparencia.insp.mx/2017/auditorias-insp/12701_Resultados_Encuesta_Ensanut_MC2016.pdf).
- Ramírez, D.R.; Vargas, O. y Arreola, H.J., (2010). Catálogo de plantas vasculares de Jalisco. Recuperado el 5 de abril de 2019, de Universidad de Guadalajara/ Sociedad Botánica de México/ Universidad Autónoma Metropolitana. México.
- Registro Agrario Nacional, (2018). Respuesta a solicitud de información sobre las superficies de las áreas parceladas y de uso común de los núcleos agrarios del país. Atendida por el Director de Informática del RAN, José Manuel Pérez Torres, en junio de 2018.
- Salud, S. d., (2018). Dirección General de Información en Salud. “Subsistema de Información de Equipamiento, Recursos Humanos e Infraestructura para la Salud”.
- Santana, E. y Graf, S., (2019). Sustentabilidad: el discurso vacío. En: ¿Y AHORA QUÉ? México ante el 2018. H. Aguilar Camín, et al. (Editores). Penguin Random House, Nexos, Fundación Universidad de Guadalajara. Pp. 343-353.
- Santana, E.; Alcocer, M.; Bernache, G.; Chávez, R.; Flores, R.; García, M.; Gómez, J.A.; Solís, A.; Ulloa, H.H. y Uriarte J., (2015). Componente de sustentabilidad ambiental. En: Guadalajara: Metrópolis Próspera.



- Santana, E.; Alcocer, M.; Bernache, G.; Chávez, R.; Flores, R.; García, M.; Gómez, J.A.; Solís, A.; Ulloa, H.H. y Uriarte, J., (2015a). Componente de sustentabilidad ambiental. En: Guadalajara: Metrópolis Próspera. Redefinición del Área Metropolitana de Guadalajara como ciudad próspera en el marco metodológico del Índice de Prosperidad Urbana de ONU-Hábitat. México.
- Secretaría de Educación Jalisco, (2016). Jalisco, México. Disponible en: <https://se.jalisco.gob.mx/>.
- SEDESOL, (2015). Catálogo de localidades: Sistema de Apoyo para la Planeación del PDZP. México. Secretaría de Desarrollo Social. Gobierno de la República. México.
- Segob, (2014). Programa Nacional de Protección Civil. Secretaría de Gobernación. México.
- SEJ, (2018). Bancos de necesidades de construcción, rehabilitación y equipamiento escolar y sistema de levantamiento de información de inmuebles escolares. Guadalajara, México.
- Semadet, (2018). Programa Estatal para la Acción ante el Cambio Climático (PEACC). Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Territorial. Gobierno del Estado. Jalisco, México.
- Semadet, (2018a). Programa Estatal para la Acción ante el Cambio Climático (PEACC). Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Territorial. Gobierno del Estado. Jalisco, México.
- Semadet, (2018b). Programa Estatal para la Acción ante el Cambio Climático (PEACC). Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Territorial. Jalisco, México.
- Semadet, (2018c). Numeralia IMECA. Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Territorial. Gobierno del Estado. Jalisco, México.
- Semadet, (2017). Numeralia IMECA y episodios de contingencia. Comparativa calidad del aire AMG: Período 2016 vs. 2017. Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Territorial. Gobierno del Estado. Jalisco, México.
- Semadet, (2015). Informe de Calidad del Aire 2015. Sistema de Monitoreo Atmosférico de Jalisco. Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Territorial. Gobierno del Estado. Jalisco, México.
- Semadet, (2013). Humedales y sitios RAMSAR. Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Territorial. Gobierno del Estado. Jalisco, México.
- Semarnat y Semades (2011). Programa para mejorar la calidad del aire Jalisco 2011-2020. Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Territorial. México.
- Semarnat, (2016). Anuario Estadístico de la Producción Forestal. Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. Gobierno de la República. México.
- Semarnat (2012). La huella ecológica de México. Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. Gobierno de la República. México.
- Sepaf, (15 de marzo de 2018). Reglas de Operación del Programa Fondo Complementario para el Desarrollo Regional (FONDEREG). Guadalajara, México: Periódico Oficial del Gobierno del Estado.
- SIAP, (2017). Producción pesquera por estado. Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera. Gobierno de la República. México.
- SIAP (2016). Población ganadera. Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera. Gobierno de la República. México.
- SIEM, (2019). Empresas por entidad federativa. Sistema de Información Empresarial Mexicano. Consultado el 21 de febrero de 2019. Recuperado el 5 abril de 2019, de: [https://siem.gob.mx/consulta/dashboard?EstablishmentsFilter=clave_entidad_federativa:"14"](https://siem.gob.mx/consulta/dashboard?EstablishmentsFilter=clave_entidad_federativa:).



- SIEM, (2016). Empresas por entidad federativa. Sistema de Información Empresarial Mexicano. Publicado el 24 de marzo de 2016. Recuperado el 5 abril de 2019, de <http://www.siem.gob.mx/siem/portal/consultas/consulta.asp?q=2>.
- SIOP, (2018). Reglas de Operación del programa Fondo Común Concursable para la Infraestructura (FOCOCI). Guadalajara, México: Periódico Oficial del Gobierno del Estado.
- Skutsch, M.; Bee, B. y Yan, G., (2013). La deforestación y la degradación en el contexto de REDD+: el caso de Jalisco. Informe preliminar para el Proyecto México-Noruega basado en la literatura disponible. Sin publicar.
- Sosa, V. E., (2006). Programa Estratégico Forestal del Estado de Jalisco 2007-2030. Comisión Nacional Forestal. Gobierno de la República. México.
- Swedish Transportation Administration, (2012). Towards Zero Together: Seguridad vial, La visión Cero en camino, 3rd edition, 78189 Borlänge www.trafikverket.se.
- Turismo, S. d., (2017). Estadística del Sector Turístico (anuario 2017). Recuperado el 5 abril de 2019, de <https://secturjal.jalisco.gob.mx/invierte-en-jalisco/estadisticas>
- Unión, G. F., (20 de enero de 2004). Ley General de Desarrollo Social. Ciudad de México, México.
- Valero-Padilla, J.; Rodríguez-Reynada, F.P. y Cruz-Angón, A., (2017). Protección jurídica de la biodiversidad. En: La biodiversidad en Jalisco. Resumen ejecutivo. Estudio de estado, Volumen I. Conabio. México.
- Vivienda, E. p., (s.f.). El estado actual de la vivienda en México (EAVM).
- Walter, M., (2009). Conflictos ambientales, socio-ambientales, ecológico distributivos, de contenido ambiental. Reflexionando sobre enfoques y definiciones. Centro De Investigación Para La Paz, Boletín ECOS 6.
- WRI/BANCO MUNDIAL, (2018). Sustentable y Seguro: visión y guía para alcanzar cero muertes en la vía. Washington D.C. Recuperado el 5 abril de 2019, de <http://pubdocs.worldbank.org/en/912871516999678053/Report-Safe-Systems-final.pdf>.



Desarrollando un cambio institucional en la administración pública que promueva la integridad y calidad en la acción gubernamental.

Gobierno efectivo e integridad pública





5. Eje de Gobierno Efectivo e Integridad Pública

Resultados de la Consulta Ciudadana #10MinParaJalisco

En este eje se integran temas de gobernanza, corrupción, transparencia, impunidad, participación ciudadana y fortalecimiento de instituciones públicas.

Al igual que en otros ejes, la única diferencia entre las tres primeras acciones de importancia y de urgencia fue la tercera. La acción considerada como más importante y urgente fue la de “Acabar con la corrupción”, en segunda instancia, tanto en importancia como urgencia, queda “Aplicar la ley sin distinciones”. En cambio, la tercera acción prioritaria en importancia es “Capacitar a funcionarios(as) públicos para mejorar la atención ciudadana con respecto a los derechos humanos y perspectiva de género”, mientras que en urgencia aparece “Facilitar los trámites que la ciudadanía tiene que hacer en las oficinas de gobierno”.

Tabla de Resultados por orden de prioridad del eje de Gobierno Efectivo e Integridad Pública

Orden de prioridad por importancia		Orden de prioridad por urgencia	
1.	Acabar con la corrupción en el gobierno (1772)	1.	Acabar con la corrupción en el gobierno (1348)
2.	Aplicar la ley sin distinciones (1641)	2.	Aplicar la ley sin distinciones (1186)
3.	Capacitar a funcionarias(os) públicos para mejorar la atención ciudadana con respecto a los derechos humanos y	3.	Facilitar los trámites que los ciudadanos tienen que hacer en las oficinas del Gobierno (885)
4.	Coordinar mejor el trabajo entre gobiernos municipales y el Gobierno estatal (1350)	4.	Capacitar a funcionarias(os) públicos para mejorar la atención ciudadana con respecto a los derechos humanos y perspectiva de género (657)
5.	Garantizar el acceso a la información de cómo se utilizan los recursos dentro del gobierno (1297)	5.	Facilitar y fomentar que la ciudadanía tome parte de las decisiones del gobierno (526)



	Orden de prioridad por importancia		Orden de prioridad por urgencia
6.	Facilitar y fomentar que la ciudadanía tome parte de las decisiones del gobierno (1290)	6.	Garantizar el acceso a la información de cómo se utilizan los recursos dentro del gobierno (442)
7.	Facilitar los trámites que los ciudadanos tienen que hacer en las oficinas del gobierno (1217)	7.	Crear políticas públicas en coordinación con los poderes Legislativo, Judicial y sociedad civil para la garantía de derechos humanos a la ciudadanía (367)
8.	Crear políticas públicas en coordinación con los poderes Legislativo, Judicial y sociedad civil para la garantía de	8.	Coordinar mejor el trabajo entre gobiernos municipales y el Gobierno estatal (358)
9.	Incorporar propuestas ciudadanas a los planes de desarrollo (1201)	9.	Incorporar propuestas ciudadanas a los planes de desarrollo (345)
10.	Mejorar el diálogo y el trabajo colaborativo con sociedad civil, empresas e instituciones académicas (1084)	10.	Mejorar el diálogo y el trabajo colaborativo con sociedad civil, empresas e instituciones académicas (264)

En este caso las propuestas que registran las personas participantes van en torno a generar procesos de gobernanza, mejorar la administración e integridad pública, combatir la corrupción, propiciar seguridad e innovación gubernamental, así como participación ciudadana, cultura de transparencia, rendición de cuentas y gobierno abierto. Se puede observar que en este eje dentro de las acciones prioritarias señaladas por la ciudadanía se encuentran la capacitación, formación y habilitación de servidores(as) públicos(as) en tema de derechos humanos y perspectiva de género. Aparece también el tema de combate a la corrupción en ambos ejes, siendo una de las acciones que la ciudadanía considera debe atenderse de forma prioritaria.

Al final de la encuesta se solicita que la ciudadanía escriba tres valores que consideran son los más importantes que debe tener un buen gobierno. Ahí aparecieron “honestidad” en primer lugar, con un estimado de 50% de menciones, seguido de “respeto” con 3,032 menciones y “responsabilidad” con 1,859 menciones. Aparece también “justicia”, “transparencia”, “igualdad”, “lealtad”, “compromiso”, “honradez” y “anticorrupción”.



5.1 Hacienda pública

El término de la hacienda pública abarca tanto los ingresos como los egresos públicos para cumplir y satisfacer las necesidades económicas y sociales de los habitantes del estado de Jalisco, cuya función gubernamental está orientada a obtener recursos monetarios de diversas fuentes, para financiar el desarrollo del estado y a la vez, para sufragar los gastos de su administración y demás obligaciones a su cargo, a través de su ciclo presupuestario, cuyo proceso es el de planeación, programación, presupuestación, ejercicio y control, seguimiento, evaluación y rendición de cuentas de conformidad con las leyes respectivas y los convenios de coordinación que se hayan suscrito o se suscriban para tales efectos.

En Jalisco, durante los últimos años se ha procurado que el presupuesto tenga un enfoque basado en resultados orientado hacia el bienestar de la ciudadanía y el desarrollo integral del Estado. Éste es quizá uno de los retos más ambiciosos, no solo para el estado sino, para todos los gobiernos de México. El tránsito hacia este nuevo esquema requiere de una hacienda pública balanceada. Para ello, es necesario fortalecer la capacidad fiscal, la transparencia presupuestaria, la evaluación del desempeño del gasto público, el control sobre la deuda pública y el ejercicio del gasto. Dicho cambio exige una diferente concepción de la organización, sus funciones, estructura y cultura, la dirección estratégica, los procesos de decisión, la obtención y el uso de los recursos públicos, la gestión del capital humano y del conocimiento, los procesos de prestación de servicios al ciudadano, las tecnologías y los sistemas, así como, la necesidad de promover la eficiencia, la eficacia, la gestión de los resultados, dentro de una cultura de evaluación, cumplimiento de la normatividad en la materia de lo general a lo particular, la mejora continua, la calidad, el respeto y garantía del cumplimiento de los derechos humanos y la igualdad de género, así mismo, garantizando y fortaleciendo la transparencia y la rendición de cuentas en la gestión pública mediante el control interno y externo por parte de los órganos correspondientes, con base en las metodologías, sistemas y áreas de evaluación, seguimiento, monitoreo y control en el presupuesto público.

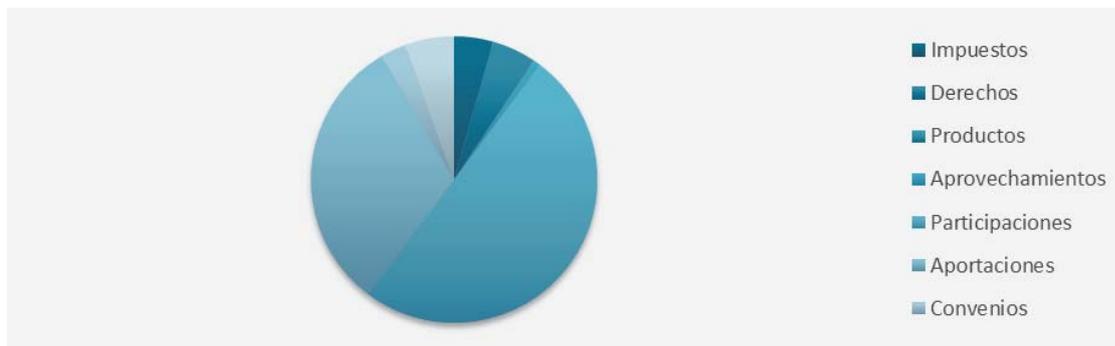
Vinculación a la Agenda 2030: Objetivos de Desarrollo Sostenible
Objetivo 16. Paz, justicia e instituciones sólidas.
Objetivo 11. Ciudades y comunidades sostenibles.



Ingresos

La Ley de Ingresos del Estado de Jalisco para el ejercicio fiscal 2019 estima ingresos por \$116,946'234,556 Jalisco se sitúa entre las entidades del país con mayor monto en ingresos.

Figura 5.1 Ingresos del Estado de Jalisco para el ejercicio fiscal 2019.



Fuente: elaboración propia con datos de la Ley de Ingresos del Estado de Jalisco para el ejercicio fiscal 2019.

Desde el año 2010, el promedio nacional respecto a los ingresos provenientes de captación directa fue de 6.9%. En ese mismo año los ingresos propios de Jalisco representaron alrededor de 6.7% del total. Desde entonces se observa un incremento firme que alcanzó su cima en 2017, con una recaudación propia de 16.0% del total de ingresos estatales. No obstante, la disponibilidad de recursos financieros en el Estado aún es insuficiente, pues para el 2018, presenta una disminución con una recaudación del 8.3% del total de los ingresos estatales.

Cabe señalar, que derivado de las modificaciones realizadas por el Consejo Nacional de Armonización Contable (Conac) mediante el Acuerdo por el que se Reforma y Adiciona el Manual de Contabilidad Gubernamental, publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 27 de diciembre de 2017, en los Capítulos III Plan de Cuentas, Capítulo IV Instructivo de Manejo de Cuentas, Capítulo VI Guías Contabilizadoras y Capítulo VII de los Estados e Informes Contables, Presupuestarios, Programáticos y de los Indicadores de Postura Fiscal, se informa que:

Aprovechamientos, se deroga la cuenta 4.1.6.1. Incentivos Derivados de la Colaboración Fiscal.

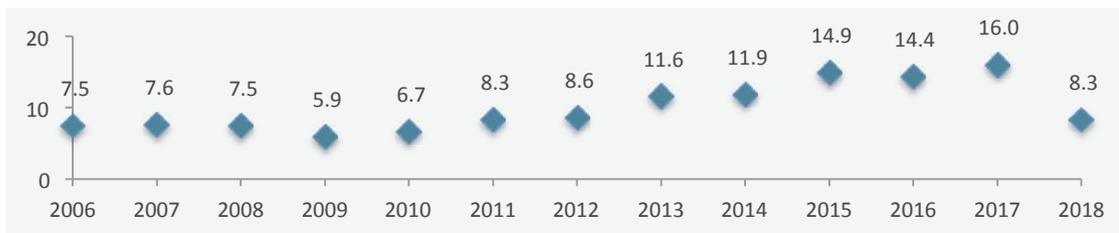
Participaciones, aportaciones, transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas se adiciona la cuenta 4.2.1.4. Incentivos Derivados de la Colaboración Fiscal.



Lo anterior, derivado de las disposiciones contenidas en la Ley de Disciplina Financiera de las entidades Federativas y los Municipios (LDF), la cual establece en su artículo 4 que corresponde al Conac en los términos de la Ley General de Contabilidad Gubernamental, emitir las normas contables necesarias para asegurar su congruencia con la LDF, incluyendo los criterios a seguir para la elaboración y presentación homogénea de la información financiera referida en dicha LDF, habiéndose publicado los mencionados criterios en el DOF y diversos formatos entre los que se encuentra el Formato 5 Estado Analítico de Ingresos Detallado, en el que se establece una nueva clasificación de los ingresos por Incentivos Derivados de la Colaboración Fiscal, (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2016).

Por lo que el indicador Porcentaje de ingresos estatales que provienen de captación directa que contiene los ingresos provenientes de los incentivos económicos derivados de la colaboración fiscal a partir de enero 2018 dejaron de formar parte de la composición del rubro de aprovechamientos, dando como resultado el 8.32% para este indicador. Por lo que las metas establecidas habrán de modificarse y adecuarse a la nueva estructura del plan de cuentas.

Figura 5.2 Porcentaje de Ingresos Estatales provenientes de captación directa con respecto del total 2006-2018-



Fuente. Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas (Sepaf), Gobierno de Jalisco.

Al mismo tiempo, las participaciones y aportaciones federales representaron en promedio para el año 2010, 81.2% de los ingresos de las entidades de la república. Para Jalisco, 85.1% del total de los ingresos correspondió a estos dos conceptos. En 2018, este porcentaje ha disminuido representando el 78.11% del total de ingresos del estado mostrando decremento en la dependencia de las transferencias federales, la mayor parte provino sobre todo de las participaciones federales, las cuales representaron 48.49% de los ingresos estatales, seguida por las aportaciones que representaron 29.62%. En 2010, 6.7% de los ingresos del conjunto de las entidades del país correspondió a financiamientos,



mientras que en Jalisco el porcentaje de ingresos a través de dicho concepto representó 2.5% del total, por debajo de la media nacional.

Egresos

La Deuda Pública Directa de largo plazo del Gobierno del Estado de Jalisco se compone de 32 financiamientos, de los cuales 17 se encuentran contratados con la Banca Comercial, 8 con la Banca de Desarrollo y 7 con la Banca de Desarrollo bajo la figura de Bonos Cupón Cero. El saldo insoluto de estas obligaciones al 31 de Enero de 2019 asciende a \$17'340, 623,059 sin incluir los saldos de los financiamientos Bonos Cupón Cero.

Jalisco se ubica en la actualidad en el octavo lugar entre las Entidades con mayor monto de Deuda Pública en el País, con \$26,967.54, los cuales representa el 4.68% de la deuda total de las entidades y municipios del país (SHCP, 2019).

Tabla 5.1 Monto de deuda pública por entidad federativa 2017 – 2018.

Entidad Federativa	2017	2018	2017%	2018%
Ciudad de México	74,454.63	74,969.59	13.29%	13.02%
Nuevo León	66,531.39	74,688.37	11.88%	12.97%
Chihuahua	47,729.07	48,841.10	8.52%	8.48%
México	45,590.20	46,815.43	8.14%	8.13%
Veracruz	44,912.21	44,816.71	8.02%	7.78%
Coahuila	36,740.15	36,642.43	6.56%	6.36%
Sonora	27,826.81	28,705.86	4.97%	4.99%
Jalisco	27,389.60	26,967.54	4.89%	4.68%
Quintana Roo	22,295.69	22,091.31	3.98%	3.84%
Michoacán	21,083.53	20,974.94	3.76%	3.64%
Baja California	20,455.07	20,752.13	3.65%	3.60%
Chiapas	19,477.67	20,468.89	3.48%	3.55%
Tamaulipas	12,922.37	12,874.66	2.31%	2.24%
Oaxaca	11,483.92	12,822.35	2.05%	2.23%
Zacatecas	7,770.43	7,892.27	1.39%	1.37%
Guanajuato	7,442.30	7,675.44	1.33%	1.33%
Puebla	7,950.72	7,419.67	1.42%	1.29%
Durango	7,109.82	7,327.57	1.27%	1.27%
Sinaloa	7,085.85	7,275.55	1.27%	1.26%
Morelos	5,480.15	6,320.78	0.98%	1.10%
Nayarit	5,217.13	5,778.45	0.93%	1%
Hidalgo	5,433.12	5,178.64	0.97%	0.90%
Tabasco	5,272.11	5,071.37	0.94%	0.88%
San Luis Potosí	4,154.65	4,081.39	0.74%	0.71%
Guerrero	2,640.41	3,861.94	0.47%	0.67%
Yucatán	3,994.26	3,695.60	0.71%	0.64%
Colima	3,257.57	3,552.30	0.58%	0.62%
Aguascalientes	2,770.93	2,674.63	0.49%	0.46%



Entidad Federativa	2017	2018	2017%	2018%
Campeche	1,537.71	2,451.60	0.27%	0.43%
Baja California Sur	2,704.30	2,377.23	0.48%	0.41%
Querétaro	1,378.54	722.75	0.25%	0.13%
Tlaxcala	-	39.20	0%	0.01%
Total entidades federativas	560,092.31	575,827.7	100%	100%

Fuente: elaboración propia con datos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Para el ejercicio fiscal 2019 el Presupuesto de Egresos para el Gobierno del Estado de Jalisco es de \$116,946'234,556 de los cuales \$2,701'606,970 son para el rubro destinado al pago del servicio de la deuda pública, estos representan el 2.31% del Presupuesto total aprobado y se desglosa como lo muestra la figura 7.3; la amortización de la deuda pública representa el 0.5663%, los intereses el 1.5028%, las comisiones el 0.0021% y los gastos de la deuda el 0.0588%.

Figura 5.3 Servicio y Segregación del pago del servicio de la deuda pública del Gobierno del Estado de Jalisco.



Fuente: elaboración de la Dirección de Deuda Pública y Control de Obligaciones Institucionales, de la Secretaría de la Hacienda Pública, con datos del Presupuesto aprobado para el ejercicio fiscal 2019.

En la actualidad,, la Deuda Pública del Gobierno del Estado de Jalisco se encuentra en niveles sostenibles, esto puede confirmarse con las calificaciones otorgadas por el Sistema de Alertas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y las calificaciones crediticias otorgadas por calificadoras acreditadas por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.



Tabla 5.2 Resultado del Sistema de Alertas de las Entidades Federativas medición del cuarto trimestre 2018.

Entidad Federativa	Resultado del Sistema de Alerta	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
Aguascalientes	●	24.4%	3.0%	-8.4%
Baja California	●	71.3%	14.6%	9.7%
Baja California Sur	●	30.5%	3.5%	-1.6%
Campeche	●	33.9%	3.0%	-3.1%
Coahuila	●	169.6%	17.9%	3.1%
Colima	●	61.1%	6.7%	9.4%
Chiapas	●	69.0%	6.1%	2.4%
Chihuahua	●	158.8%	17.6%	8.0%
Ciudad de México	●	49.5%	6.2%	-5.9%
Durango	●	85.4%	10.2%	5.6%
Guanajuato	●	24.4%	4.0%	-8.4%
Guerrero	●	30.2%	3.4%	7.1%
Hidalgo	●	33.4%	4.9%	-4.1%
Jalisco	●	45.5%	5.0%	-1.9%
Michoacán	●	76.1%	11.1%	6.6%
Nayarit	●	79.8%	8.3%	8.1%
Nuevo León	●	117.8%	11.5%	1.9%
Oaxaca	●	81.2%	13.0%	10.9%
Puebla	●	39.9%	6.3%	-2.5%
Querétaro	●	12.0%	1.9%	-16.4%
Quintana Roo	●	137.8%	15.6%	2.4%
San Luis Potosí	●	30.2%	4.9%	6.9%
Sinaloa	●	28.0%	3.2%	-1.6%
Sonora	●	113.9%	11.5%	9.5%
Tabasco	●	27.4%	3.7%	5.6%
Tamaulipas	●	54.6%	7.4%	0.6%
Veracruz	●	92.7%	9.7%	-1.3%
Yucatán	●	28.9%	3.8%	0.0%
Zacatecas	●	77.6%	7.0%	4.6%

Fuente: elaboración propia con datos del Módulo de Sistema de Alertas del portal Disciplina Financiera de Entidades Federativas y Municipios de la SHCP (https://www.disciplinafinanciera.hacienda.gob.mx/es/DISCIPLINA_FINANCIERA/Entidades_Federativas_2018). (SHCP, 2018)

1. Tlaxcala no es objeto de la medición del Sistema de Alertas, toda vez que no cuenta con Financiamientos y Obligaciones inscritos en el Registro Público Único.

Los incrementos en la recaudación, el manejo sostenible de la deuda pública así como la transparencia y rendición de cuentas que ha tenido el Gobierno del Estado de Jalisco han impactado de manera positiva en su calidad crediticia y cuenta con las siguientes calificaciones quirografarias.

Tabla 5.3. Calificaciones quirografarias para el Estado de Jalisco.

Calificadora	Calificación
HR	AA+ Perspectiva Estable
FITCH	A+ (mex). Perspectiva: Positiva
Moody's	A1.mx. Perspectiva: estable

Fuente: elaboración propia con base en las publicaciones por parte de las calificadoras, 2018.

Para seguir con esta tendencia al alza en la calidad crediticia, es importante implementar una estrategia de ahorro interno en la operación del Gobierno del Estado de Jalisco, así como de austeridad en el uso de recursos materiales y el impulso de los medios electrónicos como primera herramienta de comunicación.



Armonización contable y contabilidad gubernamental

Con la finalidad de promover el cumplimiento y avances en la implementación de la contabilidad gubernamental que establece la Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG) y las normas y lineamientos emitidos por el Consejo Nacional de Armonización Contable (Conac); con el propósito de transparentar y armonizar la información financiera pública de todos los niveles de gobierno a nivel nacional se coadyuva a la capacitación y profesionalización en materia de armonización contable a los entes públicos de los distintos órdenes de gobierno, mediante el otorgamiento de asesorías, gestión de capacitación especializada en la materia de Armonización Contable, PBR, SED, disciplina financiera y transparencia. Así como la difusión de las normas y lineamientos emitidos por el Conac, con el objetivo de contribuir en los procesos de instrucción y profesionalización en materia de armonización contable de los servidores públicos adscritos a las unidades administrativas del estado de Jalisco, de sus municipios y entes públicos.

Es importante mencionar los retos y las problemáticas que enfrenta la armonización contable en el Estado que es sobre todo en la diversidad de sistemas contables entre la entidad y los municipios. Otro aspecto a destacar es que no existe una adecuada contabilidad patrimonial aspecto que debe ser fortalecido. Lo anterior puede ocasionar que la información financiera emanada de cada uno de los órdenes de gobierno sea difícil de comparar, ya que existe una heterogeneidad de criterios para el registro de operaciones y falta de adopción de elementos básicos de contabilidad gubernamental. Otro de los retos es uniformar los criterios de actualización de activos fijos y definir políticas de depreciación de los mismos.

El Sistema de Evaluaciones de la Armonización Contable (SEvAC) se implementa, a fin de contar con un seguimiento de los avances en materia de armonización contables, es decir, registros contables, presupuestales, administrativos, así como en temas de transparencia y formulación de cuenta pública y así revelar el grado de cumplimiento en materia de armonización contable.

De acuerdo con los informes sobre los avances de 2018, publicados por parte del Consejo de Armonización Contable del Estado de Jalisco (CACEJ), Jalisco consta de un grado de cumplimiento bajo, con una calificación general promedio por tipo de ente público, como se muestra:



Figura 5.4. Calificación general promedio por tipo de ente público.



Fuente: elaboración propia con base en datos del Sistema de Evaluaciones de Armonización Contable (SEvAC) 2018.

Propiciando sea indispensable se sienten las bases para implementar aquellos medios, instrumentos, herramientas o indicadores necesarios para evaluar hasta qué punto o en qué medida se está logrando el cumplimiento de los objetivos y la normatividad en materia de armonización contable, con la finalidad de contribuir a favorecer y garantizar la correcta aplicación presupuestal, contable y facilitar los procesos de registro en los sistemas.

Catastro

Catastro es el inventario y la valuación, precisos y detallados, de los bienes inmuebles públicos y privados ubicados en la municipalidad, a su vez, catastro tiene por objeto la determinación de las características cualitativas y cuantitativas de los predios y construcciones ubicados dentro del Municipio, mediante la formación y conservación de los registros y bases de datos que permitan su uso múltiple, como medio para obtener los elementos técnicos, estadísticos y fiscales que lo constituyen.

Es necesario apoyar a los municipios en la modernización y fortalecimiento de sus catastros, mediante la instrumentación de acciones que permitan el desarrollo de la información geográfica y catastral, así como el incremento de sus ingresos propios, dado que se han detectado problemáticas, tales como, falta de certeza y seguridad jurídico-tributaria, inadecuada o nula capacitación de los servidores públicos, equipamiento insuficiente y obsoleto, falta de elaboración y aplicación de tablas catastrales, así como una recaudación escasa, por ello el proyecto de modernización que ha impulsado el Estado de Jalisco mediante la Dirección de Catastro, ha sentado las bases para el fortalecimiento de las haciendas públicas municipales, mediante la definición de acciones concretas, que se seguirán impulsando y complementando en un marco de esfuerzo conjunto entre las



autoridades estatales y municipales, con miras a llegar a un catastro ideal, que contribuya a dar certeza jurídica a la propiedad inmueble y a los derechos que se ejercen sobre ésta, elevar niveles máximos de calidad en los trámites y servicios catastrales, incrementando de forma sustancial la recaudación de las contribuciones, sobre todo del impuesto predial, en términos de una mayor equidad y justicia tributaria.

Tabla 5.4 Valores históricos de recaudación del impuesto predial 2006–2017.

Año	Total de recaudación	Total de municipios donde disminuyó la recaudación
2006	1'347,942,247	40
2007	1'492,428,189	11
2008	1'751,783,811	31
2009	1'876,095,049	22
2010	2'034,090,016	26
2011	2'016,309,665	45
2012	2'264,456,856	12
2013	2'543,753,967	16
2014	2'807,994,622	21
2015	2'949,676,390	30
2016	3'125,567,619	17
2017	3'454,149,302	34

Fuente: elaboración propia con datos de la Dirección de Catastro, de la Secretaría de la Hacienda Pública, (SHCP, 2018).

Presupuesto basado en Resultados - Sistema de Evaluación de Desempeño (PbR – SED)

Es necesario y trascendente que todos los actores que participan e intervienen en la implementación del PbR-SED lleven a cabo todas las áreas de oportunidad que la metodología, diversas herramientas y la normatividad establece de una manera coordinada institucionalmente con el propósito de contribuir a garantizar una gestión pública orientada a resultados para el bienestar de los ciudadanos y el desarrollo del estado.

Tabla 5.5 Avance General de Implementación del PbR – SED por entidad federativa 2018.

Entidad Federativa	Avance
México	98.3
Guanajuato	98.1
Baja California	96.9
Puebla	95.8
Yucatán	93.8
Sonora	93.2
Jalisco	92.6



Entidad Federativa	Avance
Morelos	91.3
Oaxaca	89.9
Chihuahua	89.1
Campeche	84.0
Hidalgo	83.7
Sinaloa	82.5
Aguascalientes	81.9
San Luis Potosí	80.9
Querétaro	80.7
Ciudad de México	80.1
Chiapas	78.8
Tlaxcala	78.4
Nuevo León	77.3
Veracruz	74.6
Tabasco	72.7
Durango	72.5
Nayarit	71.4
Michoacán	70.9
Zacatecas	67.7
Tamaulipas	67.2
Colima	62.9
Quintana Roo	54.3
Coahuila	50.5
Guerrero	40.2
Baja California Sur	33.0

Fuente: elaboración propia con datos del Diagnóstico sobre el avance en la Implementación del PbR-SED de las Entidades Federativas, 2018.
<https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/EntidadesFederativas#DiagnosticoPbR-SED>.

Evaluación del gasto público

La evaluación del gasto público es la revisión detallada y sistemática de aquellas erogaciones realizadas por las instituciones, entidades y organismos integrantes del sector público, a través de criterios, normas o directrices específicas obteniendo resultados de conformidad con metas o planes establecidos con el fin de evaluar de forma objetiva los resultados obtenidos respecto a los previstos, determinando las posibles desviaciones para la adopción de medidas correctivas que garanticen el cumplimiento adecuado de las metas programadas y a su vez otorgando respuesta a las necesidades de carácter público y otros que contribuyen a alcanzar un mayor grado de desarrollo y crecimiento económico, persiguiendo a su vez niveles de eficacia, eficiencia, productividad, calidad y congruencia.



Tabla 5.6. Resultados generales Índice de Información del Ejercicio del Gasto (IIEG) 2018.

Entidad Federativa	Resultado IIEG
Puebla	95.8
Campeche	88.2
Querétaro	86.8
Baja California	76.4
Veracruz	76.4
Tamaulipas	70.8
Nuevo León	69.8
Quintana Roo	67.0
Coahuila	66.0
Sonora	65.6
Tabasco	64.6
Baja California Sur	64.2
Aguascalientes	62.8
Chihuahua	62.2
Oaxaca	61.1
Zacatecas	60.1
Tlaxcala	53.8
Chiapas	53.8
Guanajuato	52.8
San Luis Potosí	52.1
Yucatán	51.7
Colima	51.7
Sinaloa	51.7
Jalisco	51.0
Guerrero	50.3
Hidalgo	49.3
Morelos	49.3
Durango	49.0
Estado de México	35.8
Michoacán	32.3
Ciudad de México	31.3
Nayarit	14.9

Fuente: elaboración propia de acuerdo con información publicada por el Instituto Mexicano para la Competitividad, 2018 (<https://imco.org.mx/uncategorized/indice-informacion-del-ejercicio-del-gasto-2018/>).

Es necesario, establecer controles a las modificaciones presupuestales que limiten el aumento desproporcionado del gasto administrativo y que exista mayor participación del congreso del estado para su aprobación y supervisión sobre en qué y cómo se gasta. Pues es importante tener en cuenta que por más que se incrementen los recursos, nunca serán suficientes cuando no exista un eficiente ejercicio y control de los recursos



públicos, cuidando el uso y la forma en cómo se ejercen los mismos o en su caso, exista corrupción o impunidad.

Así mismo y conforme a lo establecido en los 15 pilares para la refundación de Jalisco, se establece como compromiso público el administrar los recursos con eficiencia y apego a la normatividad aplicable e impulsar la transparencia, información pública y rendición de cuentas a los ciudadanos, así como adelgazar la burocracia y gasto administrativo en las instituciones públicas y un mejor funcionamiento, rendición de cuentas y transparencia desde los recursos públicos, los fondos, organismos públicos descentralizados, desconcentrados y hasta los fideicomisos públicos.

Las evaluaciones sobre el desempeño gubernamental deberán ser técnicamente sólidas e independientes, a cargo de investigadores y centros académicos de alto prestigio y probada autonomía, con la finalidad de no ser juez y parte en estos procesos y así la evaluación y la medición sean de carácter público y se conviertan a la vez, en un ejercicio de rendición de cuentas.

Gasto social

En cumplimiento a lo establecido en la Ley General de Contabilidad Gubernamental, y de acuerdo con la Clasificación Funcional del Gasto, la Finalidad de Desarrollo Social incluye los programas, actividades y proyectos del Gobierno, relacionados con la prestación de servicios en beneficio y desarrollo de la población con el fin de favorecer el acceso a mejores niveles de bienestar, tales como: servicios educativos, recreación, cultura y otras manifestaciones sociales, salud, protección social, vivienda, servicios urbanos y rurales básicos, así como protección ambiental.

El indicador que mide el presupuesto destinado a gasto social en el estado de Jalisco es el “Porcentaje del presupuesto destinado a Gasto Social”, como se puede ver en la tabla 7.7:

Tabla 5.7. Valores históricos del porcentaje del presupuesto destinado a gasto social.

Porcentaje del Presupuesto destinado a Gasto Social								
2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
55.58%	55.49%	56.81%	61.06%	59.39%	64.48%	62.47%	60.16%	59.93 %

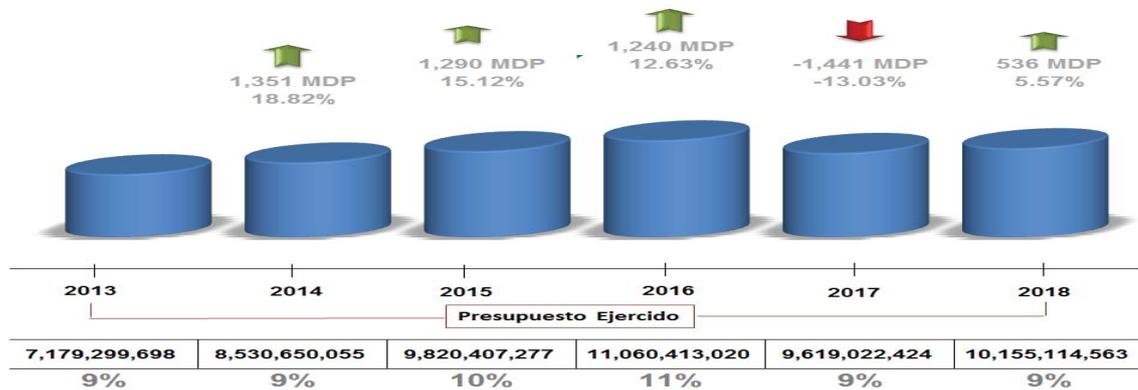
Fuente: elaboración propia con datos de la Secretaría de la Hacienda Pública, 2018. (https://transparenciafiscal.jalisco.gob.mx/transparencia-fiscal/rendicion_de_cuentas/cuenta-publica).



Inversión pública

El presupuesto destinado a inversión pública son todas aquellas erogaciones de las dependencias gubernamentales, organismos descentralizados y empresas de participación estatal, orientado a la construcción, ampliación, mantenimiento y conservación de obras públicas y en general de todos aquellos gastos destinados a aumentar, conservar y mejorar el patrimonio estatal.

Figura 5.5. Total del Presupuesto Ejercido en Inversión Pública.



Fuente: elaboración propia con datos obtenidos al cierre de la Cuenta Pública, del Sistema de Monitoreo de Indicadores del Desarrollo de Jalisco MIDE Jalisco. (<https://seplan.app.jalisco.gob.mx/mide/panelCiudadano/detalleIndicador/428?>).

Por lo cual, el reto consistirá en al menos considerar un 9% del total del presupuesto ejercido en inversión pública, con recursos que no provengan de la contratación de financiamientos (deuda pública), así mismo, se propone destinar al menos el 1% de los recursos asignados para la obra pública de infraestructura que ejerza de forma directa el Gobierno del Estado en el Presupuesto de Egresos de cada año, para que sea aplicado solo a obras de conservación. Los primeros años irá de manera directa a propiedades públicas determinadas por un consejo de asesores especialistas, pero una vez cubiertas éstas, el recurso puede ser ejercido mediante concurso entre asociaciones civiles sin fines de lucro, comunidades en sitios de interés público. Destinar recursos para la mejora, mantenimiento y aprovechamiento de la infraestructura ya existente, el cual durante la etapa del ejercicio se deberán de administrar los recursos con eficiencia, implementando controles que permitan cumplir con la normatividad aplicable a cada proyecto e impulsar la transparencia presupuestal, la georreferenciación de las obras públicas, la información pública y rendición de cuentas a los ciudadanos, así como adelgazar la



burocracia y gasto administrativo en las instituciones públicas y un mejor funcionamiento, rendición de cuentas y transparencia desde los recursos públicos, los fondos, organismos públicos descentralizados, desconcentrados y hasta los fideicomisos públicos. Así mismo, es necesario se contribuya a mejorar los procesos de planeación por parte de las dependencias, entidades públicas y gobiernos municipales, con la finalidad de que se realicen diagnósticos de necesidades en materia de inversión pública por sector que deriven en un programa de trabajo con las acciones en materia de inversión pública ya que en la actualidad existen obras o acciones que se definen de forma anual sin proyectos previos.

Fiscalización, política fiscal y mejora hacendaria

La fiscalización es el acto de verificar que los recursos públicos se apliquen a los fines que la ley establece, implica la vigilancia, control, revisión y evaluación de la aplicación de los recursos públicos, a su vez, es la facultad que tienen los órganos de fiscalización para revisar y evaluar el contenido de la Cuenta Pública.

A pesar de que no ha sido constante la utilización de la política fiscal de una manera integral, ya que se ha desarrollado, es su caso, desde cada una de las diferentes áreas de la hacienda pública, con una perspectiva orientada al logro de resultados en cada ámbito en particular, utilizando herramientas y estrategias que han contribuido a generar resultados en el ámbito hacendario, se considera necesaria una visión integradora que contribuya de manera más eficiente a logro de los objetivos de desarrollo.

Por tal motivo, la política fiscal integral de la hacienda pública se orientará a detonar y aprovechar el potencial económico de las regiones del Estado de Jalisco, con los instrumentos fiscales idóneos para aumentar la capacidad y beneficios del desarrollo que propicie una mayor calidad de vida de todos los jaliscienses en un entorno competitivo y próspero.

La tabla 5.8 muestra el lugar que ocupan las entidades federativas de acuerdo con el monitoreo, evaluación y seguimiento de sus planes estratégicos establecidos de forma previa, orientados a conseguir objetivos relevantes que debe alcanzar las entidades federativas.



Tabla 5.8 Tablero global por entidad federativa por cumplimiento de sus planes estratégicos

Núm.	Entidad federativa	Puntos					e. Puntaje final (a+b+c+d+e)
		a. Eficacia recaudatoria (30%)	b. Eficiencia (20%)	c. Eficiencia operativa (20%)	d. Ejemplaridad (10%)	e. Cumplimiento normativo (20%)	
1	México	30.0	17.7	20.0	10.0	19.9	97.6
2	Guanajuato	30.0	18.7	20.0	9.2	19.5	97.4
3	Chihuahua	30.0	18.4	20.0	8.2	19.9	96.5
4	Sonora	30.0	18.6	20.0	8.0	19.8	96.4
5	San Luis Potosí	29.7	18.5	19.7	8.0	19.9	95.8
6	Querétaro	30.0	18.7	20.0	7.2	19.8	95.7
7	Zacatecas	30.0	17.7	20.0	8.0	20.0	95.7
8	Puebla	30.0	18.3	20.0	7.4	19.5	95.3
9	Quintana Roo	30.0	18.5	18.0	8.7	20.0	95.1
10	Baja California Sur	28.7	17.9	19.6	8.0	20.0	94.1
11	Aguascalientes	29.1	19.0	19.6	8.2	18.1	93.9
12	Tamaulipas	30.0	17.2	19.1	7.0	20.0	93.3
13	Tlaxcala	30.0	18.1	17.2	7.5	20.0	92.8
14	Coahuila	30.0	18.4	19.7	4.3	20.0	92.4
15	Cd. De México	26.5	17.4	20.0	8.7	19.9	92.4
16	Durango	25.2	19.0	18.9	9.0	19.5	91.9
17	Veracruz	29.8	15.7	18.7	8.5	18.3	91.0
18	Nuevo León	26.6	18.2	19.7	5.2	20.0	89.7
19	Baja California	30.0	17.2	19.8	2.6	18.8	88.4
20	Michoacán	25.2	18.5	18.7	6.0	19.9	88.3
21	Chiapas	30.0	18.0	20.0	0.0	19.6	87.5
22	Sinaloa	30.0	18.1	16.9	2.0	18.9	85.9
23	Yucatán	26.8	18.2	17.8	1.0	20.0	83.8
24	Oaxaca	19.7	17.7	16.8	8.0	20.0	82.2
25	Hidalgo	27.3	16.4	12.2	3.2	20.0	79.1
26	Morelos	22.3	17.5	18.0	0.0	19.9	77.7
27	Colima	22.0	19.3	16.4	0.0	20.0	77.6
28	Jalisco	17.2	15.6	15.8	7.0	19.1	74.7
29	Campeche	17.8	14.7	10.7	8.0	20.0	71.3
30	Tabasco	21.4	16.0	13.6	0.0	20.0	71.1
31	Nayarit	18.5	16.2	14.0	0.0	20.0	68.6
32	Guerrero	8.7	12.4	11.6	6.0	20.0	58.7

Fuente: elaboración propia con base en datos de la Dirección General de Auditoría Fiscal de la Secretaría de Hacienda Pública, 2018.

Consideraciones generales

La Hacienda Pública se constituye en el instrumento fundamental para dar cumplimiento a las prioridades y metas estratégicas de los programas presupuestarios y del gobierno, es importante que la política pública fiscal y



hacendaria se encuentre orientada a contribuir al mantenimiento de la estabilidad económica, priorizando el gasto social y la infraestructura necesaria para estar en posibilidad de superar rezagos sociales, situaciones de desigualdad o vulnerabilidad y desequilibrios regionales, una política pública con visión a futuro. No hay que perder de vista que el gasto público es un recurso limitado el cual debe de mantener siempre congruencia con la capacidad de ingresos por lo que es un deber de todo funcionaria(o) y servidor público ejercer los recursos en todo momento y en cualquier situación, con honestidad, responsabilidad, justicia, integridad, transparencia y rendición de cuentas, teniendo en cuenta el realizar siempre el “deber ser” aplicando sin distinciones las leyes, reglamentos, lineamientos, normas, metodologías o la normatividad vigente correspondiente; innove nuevas opciones para hacer siempre más con menos, creando nuevas formas de participación, coordinación, colaboración y vinculación con los distintos niveles de gobierno y con los diversos sectores de la sociedad para conjuntar esfuerzos en la realización de acciones, obras o la solución de los problemas de mayor interés; implementando mecanismos de cualquier tipo para la participación de la ciudadanía para que sea parte de la toma de decisiones del gobierno y facilitando los trámites, productos, bienes, servicios o programas que se brindan a la población, así como es necesario formar, capacitar y profesionalizar tanto en lo teórico cómo en lo práctico (técnicas y metodologías) a todas las funcionarias(os) y sobre todo a los servidores públicos a través del Servicio Civil de Carrera para crear integral e institucionalmente en todas las dependencias y entidades públicas la cultura y el hábito de la gestión pública orientada a resultados, mejorar la atención y el servicio a la ciudadanía con un enfoque en derechos humanos, con perspectiva de género y que garantice en todo momento el acceso a la información de cómo se utilizan los recursos dentro del gobierno.

Relación de problemas y potencialidades

Problemas:

- Alta dependencia financiera de las transferencias federales.
- Incorrecta integración de los expedientes de pago derivado del desconocimiento de la norma del gasto.
- No existe una armonización contable integral entre el estado y municipios.
- Asignación del gasto estatal no cumple con totalidad con el enfoque a resultados.
- Ineficiente articulación de la política fiscal y hacendaria.



Potencialidades:

- Se cuenta con una estructura a nivel estatal bien establecida con los recursos necesarios en las Oficinas Recaudadoras y convenios con diversos establecimientos bancarios y comerciales con múltiples esquemas de pago electrónico.
- Se cuenta con la Ley de Austeridad y Ahorro del Estado de Jalisco y sus Municipios y su respectivo Reglamento para el Poder Ejecutivo, así como con el Decreto de la Política de Bienestar para el Estado de Jalisco, documentos normativos de referencia para regular el gasto público orientado a contribuir a los principios de eficiencia, eficacia, economía y calidad y coadyuvar al desarrollo del Estado y el bienestar de sus habitantes.
- Se cuenta con un marco institucional para la implementación, seguimiento y consolidación del proceso de armonización contable gubernamental y uno normativo a fin de lograr una adecuada armonización con el propósito de generar información veraz y oportuna para la toma de decisiones y la formulación de estados financieros institucionales y consolidados. Así mismo, se cuenta con una Dirección de Armonización Contable y una Dirección de Contabilidad creadas dentro de la estructura de la Secretaría de la Hacienda Pública para lograr la consolidación de la Armonización Contable en la Administración Pública Estatal y los Gobiernos Municipales, así mismo, existe voluntad política para la formación y capacitación técnica de los servidores públicos y la implementación del Servicio Civil de Carrera, evitando la rotación de personal por cambios de administración y se cuenta en la Ciudad de Guadalajara el INDETEC para la asesoría permanente en sistemas informáticos para la contabilidad gubernamental.
- La Dirección General de Programación, Presupuesto y Evaluación del Gasto Público cuenta con la facultad establecida en el Reglamento Interno de la Secretaría de la Hacienda Pública para dar el seguimiento a la correcta aplicación del Presupuesto Basado en Resultados, de acuerdo con la legislación aplicable, así mismo, la Secretaría de la Hacienda Pública tiene la facultad de establecer el Sistema de Evaluación del Desempeño de la Administración Pública Estatal.
- Se cuenta con la creación, operación y funcionamiento de un área dentro de la Secretaría de la Hacienda Pública enfocada a la Política Fiscal y Mejora Hacendaria. Así mismo, con las áreas de Auditoría Fiscal y Auditoría Interna.



5.2 Administración pública

La Secretaría de Administración es la encargada de garantizar que se destinen los bienes y recursos estatales a las acciones que son prioridades en la planeación del desarrollo estatal. En lo que respecta al presente diagnóstico hay que denotar:

- La Ley de Compras Gubernamentales, Enajenaciones y Contratación de Servicios del Estado de Jalisco y sus Municipios tiene por objeto regular los procedimientos de compras realizadas a través del Comité de Adquisiciones, el cual es un órgano colegiado de consulta, asesoría, análisis, opinión, orientación y resolución, su función es intervenir como instancia administrativa en el procedimiento de las adquisiciones y enajenaciones de bienes y servicios que requieren los objetos obligados por la ley en comento.
- La Secretaría de Administración cuenta entre sus atribuciones con las de organizar y administrar la capacitación y el servicio profesional civil de carrera de los servidores públicos de las Dependencias Estatales, de conformidad con el artículo 19, apartado 1, fracciones IV y X de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del estado de Jalisco y el artículo 14, fracción XVII del Reglamento Interno de la Secretaría de Administración del estado de Jalisco.
- Al arrancar con esta administración se pudo encontrar con varios obstáculos que muestran la problemática del estado y de lo mucho que hay que hacer para mejorar el desempeño de la administración.
- La revolución de la tecnología irrumpió en las oficinas y despachos gubernamentales, a través del uso de sus recursos y el desarrollo de aplicaciones y soluciones puntuales a procesos, servicios y trámites gubernamentales, cada vez con mayor sofisticación y de mayores alcances. Como parte fundamental de estos cambios al interior del Poder Ejecutivo estatal, en materia de tecnologías de la información y comunicación se conformó la Red Estatal, infraestructura tecnológica que, hasta el día de hoy sustenta la gestión digital del Gobierno de Jalisco.
- La Dirección General Jurídica de la Secretaría de Administración del Estado de Jalisco, dentro de las facultades que le confiere el Reglamento Interno de la Secretaría en comento, es competente, entre otras cosas, para representar y asesorar legalmente a la Secretaría en los casos en que se requiera su intervención, así como el revisar el cumplimiento de los requisitos legales para la elaboración y firma de los convenios, contratos, acuerdos o cualquier otro



documento que deba ser suscrito por el Secretario o por los funcionarios de la facultados para ello.

Vinculación a la Agenda 2030: Objetivos de Desarrollo Sostenible
Objetivo 16. Paz, justicia e instituciones sólidas.

Compras a través del Comité de Adquisiciones

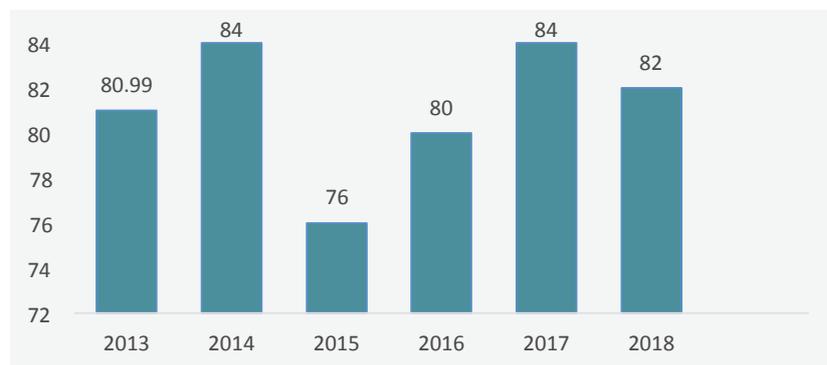
A través del Presupuesto Basado en Resultados y el Sistema de Evaluación del Desempeño (PbR-SED) instrumentos utilizados en la Gestión para resultados (GpR) se estructuraron indicadores para mostrar cambios y progresos en esta administración, mismos que se podrán medir mes a mes.

Uno de los indicadores de mayor importancia es: «Importe total de las compras realizadas en la Dirección General de Abastecimientos ÷ Las realizadas a través del Comité de Adquisiciones x (100)».

El cual tiene como meta que un 80% anual sea procesado por este órgano colegiado, para el ejercicio fiscal 2019. Ya que al consolidarse las compras se asegura un mejor precio y calidad de los bienes y servicios requeridos por las áreas.

Enseguida se muestra el comportamiento del porcentaje que se ha tenido en los últimos seis años respecto a las compras realizadas por el Comité de Adquisiciones:

Figura 5.6. Porcentaje de compras realizadas por el Comité de adquisiciones.



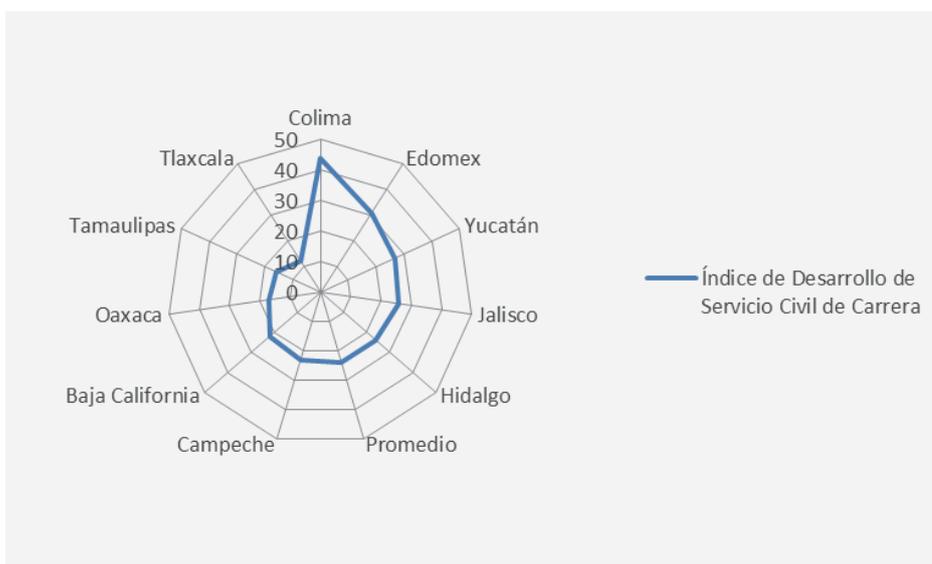
Fuente: elaboración propia con base en información arrojada por el Sistema Estatal de Abastecimientos (SEA).



Profesionalización y capacitación de los servidores públicos

De acuerdo con el estudio del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), denominado: “Profesionalización de la función pública en los estados de México”, elaborado mediante una investigación de campo en 2014 por Mario Sangines y Luciano Strazza (2016) que contempló a 10 estados de la República mexicana, a saber: Baja California, Campeche, Colima, Estado de México, Hidalgo, Jalisco, Oaxaca, Tamaulipas, Tlaxcala y Yucatán, incluidos en el marco del Foro Nacional de Profesionalización. El estado de Jalisco se ubicó en cuarto sitio del Índice de Desarrollo del Servicio Civil, pero con una calificación reprobatoria de 26 puntos en una escala de 100, por debajo de Colima (44 puntos), Estado de México (31 puntos), y Yucatán (27 puntos).

Figura 5.7: Índice de Desarrollo de Servicio Civil de Carrera.



Fuente: Ilustración 1: Fuente: Sangines y Strazza (2016, p. VIII).

De esta manera Jalisco aparece en cuarto lugar, pero reprobado con 26 puntos de 100 posibles. Los indicadores específicos del Índice son cinco, es decir: capacidad integradora, consistencia estructural, capacidad funcional, eficiencia y mérito. A decir de los autores la gestión del empleo en la función pública se caracteriza por una reducida implantación de la selección de personal abierta, competitiva y por mérito y a su vez, por la alta rigidez en los puestos de base y alta rotación en los puestos de confianza (*op. cit.*).

La profesionalización del servicio público en Jalisco implica desarrollar estrategias adecuadas de selección de los perfiles acordes a los



requerimientos específicos del puesto, conlleva un sistema de ingreso y ascenso basado en el mérito académico y profesional, implica también un adecuado sistema de formación y capacitación orientado a evaluar y generar esquemas de profesionalización basados en la certificación de competencias laborales.

Los principios rectores de un sistema de profesionalización, son legalidad, honradez, igualdad, respeto a los derechos humanos, eficacia y eficiencia, profesionalismo, innovación, probidad, transparencia y búsqueda del bien público. Especial lugar deben tener el mérito como criterio de ingreso y ascenso, la estabilidad en el empleo y un gobierno de resultados, pues todo lo anterior conlleva a elevar la capacidad y el impacto social del gobierno.

El esquema de profesionalización debe incentivar la capacitación y evaluación constante. Los mecanismos no deben ser rígidos y herméticos, sino que deben permitir la innovación y la mejora continua.

Orientar la capacitación a las competencias laborales implica dejar de saturar el calendario o plan de cursos de charlas “motivacionales” o de superación personal, así como de talleres de oficios o cursos improvisados para alcanzar la meta o cifra establecida, en su lugar se deben impartir talleres y diplomados orientados a los perfiles y funciones específicas de cada puesto.

Optimización del uso de vehículos de Gobierno del Estado

El parque vehicular del gobierno del estado se compone de 5,097 vehículos, de los cuales el 58% corresponden a Vehículos denominados “Camionetas” el 26% corresponde a unidades tipo “Automóviles” y el 16% “Otros”; este último tipo conjunta unidades como barredoras, camiones, helicópteros, motocicletas, plataformas y remolques entre otros.

La diversidad del tipo de vehículos conlleva sus propios retos, por la parte administrativa que todos los documentos de los vehículos se encuentren debidamente resguardados y actualizados, como por la parte operativa, tanto del buen uso, del mantenimiento correctivo y preventivo, así como de los combustibles necesarios para su funcionamiento.

Los procesos para llevar a cabo las tareas antes mencionados, deben de ser adecuados para evitar el desaprovechamiento de los recursos económicos destinados para ello.

La operatividad encomendada a las diversas dependencias, requieren una inversión considerable en el parque vehicular, siendo para algunas áreas

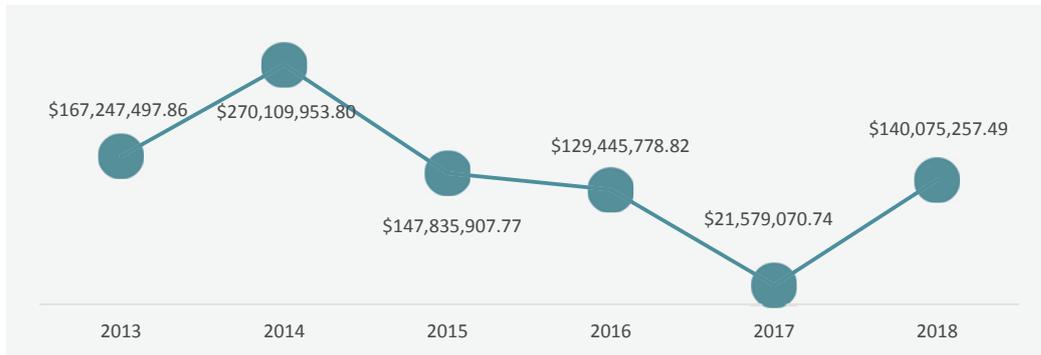


piezas medulares del servicio y actividades que se brinda a la ciudadanía, por lo que el gasto en este rubro es significativo.

A continuación, se describen las inversiones en combustibles, reparaciones/mantenimiento y la compra de unidades ejercido durante el periodo comprendido entre los años 2013 al 2018.

El gasto ejercido en el mantenimiento del parque vehicular, fue de \$876,293,446.48, el gasto promedio fue de \$146,048,911.08.

Figura 5.8: Relación de consumos de mantenimiento en talleres, 2013–2018.



Durante el periodo 2013-2018, el promedio del total de vehículos disponibles por el Poder Ejecutivo fue de 5,245 unidades.

Figura 5.9: Total de vehículos del Poder Ejecutivo, 2013 – 2018.



El consumo de combustibles en el periodo 2013-2018, fue de \$1,649,082,881.84 pesos, promediando por año un total de \$1,649,082,881.84.



Figura 5.10: Relación de consumos de combustible, 2013–2018.



En el periodo 2013 - 2018 se adquirieron en total 1,694 vehículos. Teniendo en promedio 282 unidades por año en el periodo mencionado.

Figura 5.11: Compras de vehículos, 2013–2018.



Se han reparado 280 vehículos por parte de la Dirección de Bienes Muebles, Vehículos y Combustibles, para estos trabajos, solo se han comprado los insumos necesarios, permitiendo además asegurarnos de la calidad de las refacciones y la mano de obra.

Con la centralización de la Partida 3551 dará la oportunidad de mejorar los procesos para la reparación del parque vehicular, aprovechando lo mejor posible los recursos económicos disponibles para tal fin.

El contar con los programas informáticos adecuados, ahorrará tiempo y permitirá mantener una base de datos confiable y actualizada para la toma de decisiones y realizar las evaluaciones y seguimientos necesarios.

Además, se han creado los lineamientos para el mantenimiento preventivo y correctivo de todo el parque vehicular de Gobierno del Estado con estrategias que permiten la optimización del recurso erogado, así como la



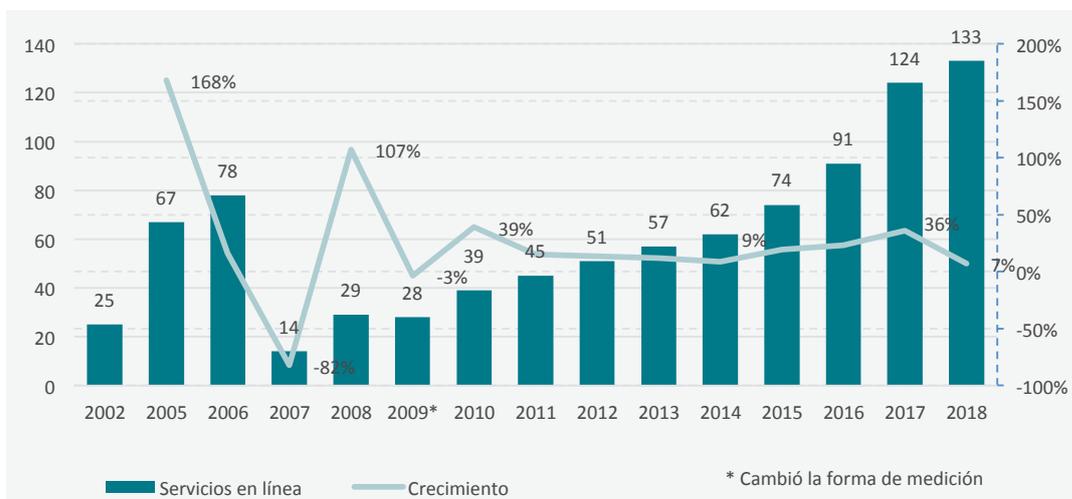
garantía de servicio con estrategias como licitación pública para la prestación de servicio, centralización del trámite administrativa de pago.

Servicios en línea

Fue en la administración de 1995 -2001 cuando se implementó, la Red Estatal de Gobierno, la adquisición, instalación e implementación de toda la tecnología al servicio del procesamiento y transferencia de los datos, ahora conocida como TIC.

Hoy el quehacer gubernamental no se explica sin el uso de la tecnología en todos los frentes, presentando soluciones que amplían y potencian el alcance, velocidad y economía de los trámites para el ciudadano y los usuarios del gobierno en materias de salud, educación, seguridad, recaudación de impuestos, protección civil, entre otros.

Figura 5.12: Servicios del Poder Ejecutivo en línea y crecimiento de esta modalidad, 2013–2018.



En lo que toca al servicio de red a la ciudadanía, la Red Estatal fue la primera iniciativa nacional en torno a la implementación de redes estatales de conectividad para educación, salud y gobierno en el año 2010.

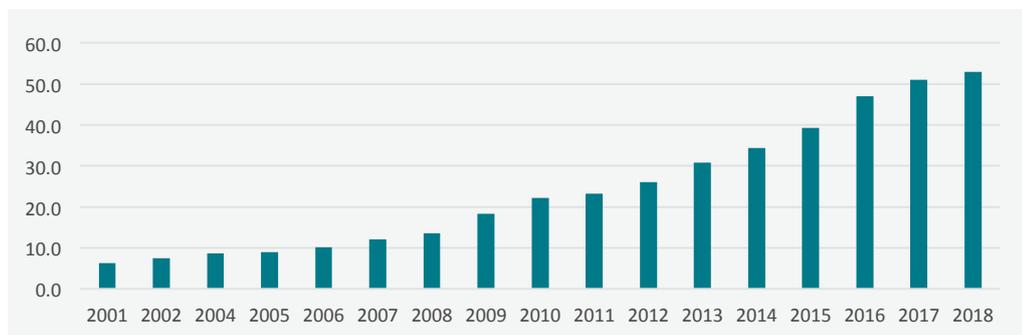
En 2013 llegó a ser la principal red de conectividad de cobertura social de su tipo en México, y una de las principales redes de América Latina superando los 3,500 puntos de conexión en el 100% del territorio estatal; con 125 municipios conectados a través de escuelas, oficinas de gobierno, centros de salud y espacios públicos.

Aunado a lo anterior, existen algunos puntos clave que son referentes para la elaboración de las políticas de gobierno en esta materia.



- En México el acceso a internet es un derecho constitucional. A partir de la Reforma en Telecomunicaciones promulgada en 2013, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (artículo 6to.) reconoce este derecho para todos.
- De acuerdo con datos publicados por el INEGI, en 2018 el porcentaje de hogares con acceso a Internet en México era de 52.9% y en Jalisco, el 33.3% de los habitantes mayores de 18 años tuvieron interacción con el Gobierno a través de medios electrónicos, el 15% consultó páginas de gobierno electrónicas, el 20% llenó formularios para recibir un servicio por medios electrónicos, 8.7% realizó algún pago por trámite o servicio, 7.9% presentó quejas o denuncias por este medio.

Figura 5.13: Porcentaje de hogares con internet en México, 2013 – 2018.



Además, el gasto público destinado a ciencia y tecnología Respecto al gasto público estatal destinado a ciencia y tecnología como porcentaje del presupuesto del Gobierno del Estado, ha presentado un comportamiento irregular; sin embargo, para el año 2015 se presentó el valor más alto a 2015.

Tabla 5.9. Gasto público destinado a ciencia y tecnología Respecto al gasto público estatal.

2010	2011	2012	2013	2014	2015
0.048	0.055	0.0395	0.0249	0.0321	0.65

Fuente: elaborado por la SUBSEPLAN, con datos del Sistema mide Jalisco.

Convenios y contratos para la enajenación y adquisición de bienes y servicios

Se puede advertir que la Dirección General en comento, resulta prioritaria para el buen desarrollo de las funciones y atribuciones conferidas a la Secretaría de Administración del Estado de Jalisco, al ser la dependencia facultada para registrar y procesar las solicitudes y requisiciones de

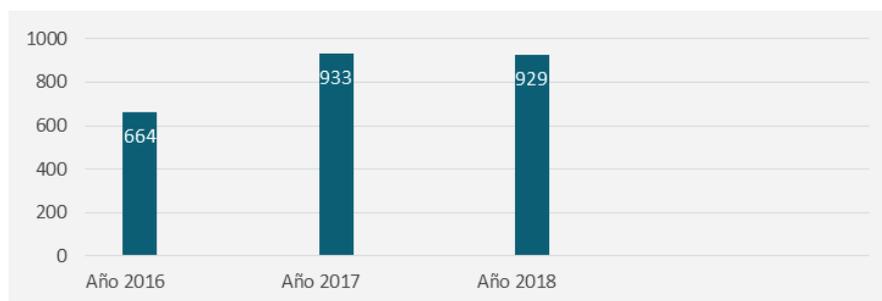


compras que formulen todas las dependencias del Gobierno del Estado de Jalisco, aprobando las cotizaciones respectivas, y en general para realizar las operaciones de compra requeridas por el Estado.

Por ende, mediante la elaboración de contratos, se perfeccionan los actos y procedimientos realizados por otras direcciones integrantes de esta Secretaría, como es el caso de los procedimientos de adquisición de bienes y servicios realizados por la diversa Dirección General de Adquisiciones, los cuales traen beneficios a todo el Gobierno del Estado, lo que deriva en un establecimiento claro de términos y condiciones de las obligaciones pactadas entre las partes, respecto al objeto del contrato, las especificaciones del mismo, la posibilidad de imponer sanciones, el otorgamiento de fianzas por parte del proveedor, y la no responsabilidad del Gobierno del Estado en el caso de terminación anticipada del contrato.

Ahora bien, se destaca la importancia de la elaboración de los contratos desde el punto de vista presupuestal, toda vez que, al establecerse el límite del precio de la adquisición en el instrumento, así como los mecanismos para hacer efectivas las garantías del proveedor, y la posibilidad de que el Gobierno del Estado pueda imponer sanciones en caso de incumplimiento, se traduce en una protección directa al erario público del Gobierno del Estado.

Figura 5.14: Elaboración de contratos de adquisiciones en la Dirección General Jurídica de 2016 a 2018.



Seguridad social para servidores públicos

Según la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 en su artículo 25 se señala que “Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su



voluntad”; así mismo la Organización Internacional del Trabajo (OIT) reconoce la obligación entre todas las naciones del mundo de fomentar “las medidas de seguridad social para garantizar ingresos básicos a quienes los necesiten y prestar asistencia médica completa”. En virtud de lo anterior, la seguridad social responde a las expectativas que todo trabajador tiene al derecho de vivir libre de preocupaciones por su futuro y el de su familia, teniendo siempre la seguridad de estar protegido contra las contingencias de invalidez, vejez, cesantía y muerte.

Pensiones en México y el Estado de Jalisco

Conforme a un estudio de la OCDE sobre el Sistema de Pensiones, México tenía un sistema de pensiones tradicional de reparto (PAYG) de beneficio definido (BD) administrado por el gobierno hasta mediados de la década de 1990. No obstante, el sistema comenzó su transformación en 1992 con la creación del Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR). El nuevo sistema, introducido en 1997 (trabajadores sector privado) y 2007 (trabajadores sector público), de cuentas individuales de contribución definida (CD), ha sido un éxito al aumentar la capacidad de la economía mexicana para financiar las pensiones.

No obstante lo anterior, es hasta el año 2009 cuando en el Estado de Jalisco se realiza una reforma al esquema de Pensiones de los trabajadores del Estado, dando origen al Instituto de Pensiones del Estado de Jalisco (Ipejal), con anterioridad Dirección de Pensiones del Estado de Jalisco (DIPE), con la finalidad de incrementar las cuotas y aportaciones (Ver tabla 5.10. Cuotas obligatorias al fondo de pensiones), así como los requisitos para tener derecho a una pensión, lo que permitiría al final, mantener una estabilidad y equilibrio financiero para hacer frente a las contingencias futuras.

Tabla 5.10. Cuotas obligatorias al fondo de pensiones.

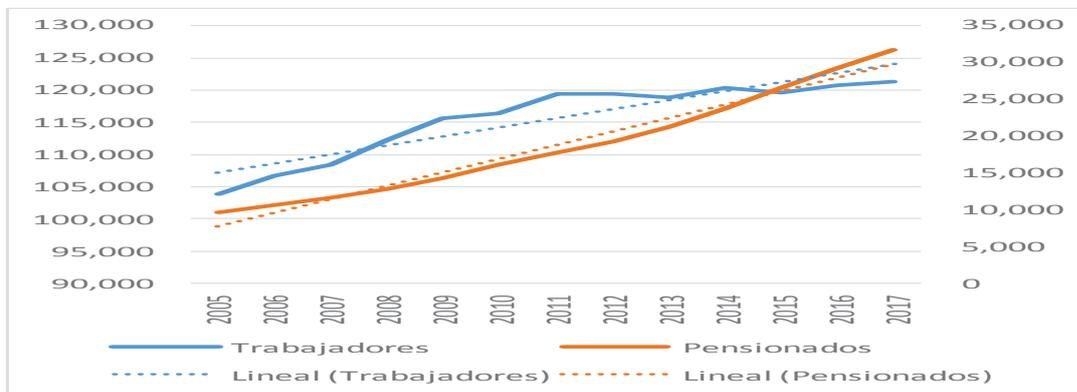
Año	Trabajador %	Entidad pública patronal			Total
		Regular	Vivienda	Adicional	
2009	5.0%	5.0%	3.0%	0.0%	13.0%
2010	5.5%	5.5%	3.0%	0.5%	14.5%
2011	6.5%	6.5%	3.0%	1.0%	17.0%
2012	7.5%	7.5%	3.0%	1.5%	19.5%
2013	8.5%	8.5%	3.0%	2.0%	22.0%
2014	9.5%	9.5%	3.0%	2.5%	24.5%
2015	10.5%	10.5%	3.0%	3.0%	27.0%
2016	11.5%	11.5%	3.0%	3.5%	29.5%
2017	11.5%	11.5%	3.0%	6.0%	32.0%

Fuente: Artículo 39 de la Ley del Instituto de Pensiones del Estado de Jalisco.



Al cierre de 2017, el número de trabajadores activos incorporados al IPEJAL correspondía a 121,399; así mismo se contaba con una población de 31,764 pensionados dando como resultado un índice de 3.82 trabajadores por cada pensionado. Ahora bien desde el año 2005 al 2017, el número de pensionados ha incrementado en más del 226%, lo que equivale a una tasa de incremento promedio anual del 10.4%, esto es 7.9 veces la tasa de incremento anual del número de trabajadores activos incorporados al IPEJAL en el mismo período (Ver Figura 7.15. Relación de trabajadores activos vs pensionados, lo que señala que, mientras el número de pensionados incrementa de manera exponencial, el número de trabajadores activos es estable.

Figura 5.15. Relación de trabajadores activos vs pensionados.



Fuente: Instituto de Pensiones del Estado de Jalisco.

Aunado a lo anterior, es importante señalar que el 68% de los trabajadores activos se incorporó al Ipejal antes del 20 de noviembre de 2009, previo a la reforma de Ley, y en la actualidad cuentan con un promedio de poco más de 18 años de servicio; mientras el 32% restante se incorporó a partir del 20 de noviembre de 2009, y cuenta con una antigüedad promedio de poco más de 3 años de servicio.

Conforme al estudio actuarial realizado al Ipejal al cierre de 2017, el número de trabajadores con derecho a pensión por jubilación o edad avanzada es de 6,113 casos, lo cual representa un 19% del total de pensionados existentes al 31 de diciembre de 2017. Además, en el período 2018 – 2022 (cinco años), se espera que el 13% de los trabajadores activos cumplan con los requisitos para optar por una pensión, por lo que se espera una fuerte presión financiera.

Tabla 5.11. Trabajadores activos por años faltantes para cumplir con requisitos de jubilación.



Años faltantes	Casos	% de los trabajadores actuales	% de los pensionados actuales
0	6,113	5%	19%
1	2,899	2%	9%
2	2,696	2%	8%
3	3,651	3%	11%
4	3,821	3%	12%
5	3,727	3%	12%
6	3,541	3%	11%
7	4,568	4%	14%
8	3,672	3%	12%
9	3,108	3%	10%
10	3,935	3%	12%
Más de 10	79,668	66%	251%
Total	121,399	100%	382%

Fuente: Instituto de Pensiones del Estado de Jalisco.

En razón de lo anterior, se estima que en los próximos 10 años existan 41,731 pensionados más, dando una población de 73,495; lo que representa un incremento en un 131%, que en caso de mantener la misma población de trabajadores activos, existiría una relación de 1.65 trabajadores activos por cada pensionado.

En conclusión, los resultados obtenidos permiten confirmar que se espera una acumulación importante de pensiones a corto y mediano plazo, presionando de forma considerable las finanzas del IPEJAL a partir del mediano plazo.

Relación de problemas y potencialidades

Problemas

- Desconocimiento de la ley por parte de dependencias del gobierno y proveedores.
- Los servidores públicos no reciben una capacitación de acuerdo con el puesto que desempeñan.
- Alto porcentaje de vehículos que presentan problemas de funcionamiento.
- Administración deficiente de los ingresos y medios con los que cuenta el Estado.
- El menoscabo al erario público del Gobierno del Estado de Jalisco, derivado de la celebración de contratos de adquisiciones y enajenaciones.



- Se prevé un aumento importante de pensionados a corto y mediano plazo, presionando de forma considerable las finanzas del Ipejal a partir del mediano plazo.

Potencialidades

- Promover la eficacia y transparencia en los procesos de compra a través de mecanismos tecnológicos.
- Profesionalizar y capacitar a los servidores públicos de acuerdo con las competencias que requieren sus perfiles de puesto.
- Centralización de partida presupuestal para mantenimiento vehicular.
- Optimización de recursos.
- El incremento en la elaboración de contratos de adquisiciones y enajenaciones.



5.3 Innovación gubernamental

El factor clave del progreso a nivel mundial está marcado por la Sociedad de la Información, en la cual Internet tiene el papel más importante al constituirse “tanto como una herramienta de comunicación como una fuente de información en sí misma, todo depende de con qué interés se acerque el hombre a la red” (Morales, 2004) debido a ello en el año 2016 la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) señaló que el “no acoplarse a una revolución digital conduce a un rezago en el crecimiento” dado que “la economía mundial está cada vez más conectada y el avance de la digitalización es tal que hoy la economía global es una economía digital” cuya información debe estar disponible “de manera libre para todos en términos de poder acceder, utilizar y volver a publicar dichos datos, sin restricciones de copyright, patentes u otros mecanismos de control o propiedad” (CEPAL, 2019).

Dentro de ese marco, la Organización de las Naciones Unidas mediante la resolución 66/184 de la Asamblea General llevada a cabo el 22 de diciembre de 2011, declaró el acceso a Internet como un derecho humano fundamental al favorecer el crecimiento y el progreso de la sociedad y exhortó “a los Estados a que promuevan y faciliten el acceso a Internet y la cooperación internacional encaminada al desarrollo de los medios de comunicación y los servicios de información y comunicación en todos los países” (Naciones Unidas, 2012) y solicitó hacer “lo posible por cerrar las múltiples formas de la brecha digital” (idem).

De igual manera, el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas en sus período de sesiones 20° y 32° celebradas en junio de 2012 y 2016, respectivamente, reconoció “la naturaleza mundial y abierta de Internet como fuerza impulsora de la aceleración de los progresos hacia el desarrollo en sus distintas formas, incluido el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible”, condenando “las medidas cuyo objetivo deliberado es impedir u obstaculizar el acceso o la divulgación de información en línea”.

Vinculación a la Agenda 2030: Objetivos de Desarrollo Sostenible
Objetivo 9. Industria, innovación e infraestructura.



Transformación digital

Según el “Informe sobre la Economía de la Información 2017” de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD, por sus siglas en inglés) los vertiginosos cambios derivados de la revolución digital plantean “un desafío polifacético en materia de políticas que abarca muchos ámbitos” en donde “los encargados de la formulación de políticas se enfrentan a una intensa tarea para seguir el rápido ritmo del cambio tecnológico en medio de una gran incertidumbre sobre la configuración del futuro”, por lo que “a fin de evitar que la evolución de la economía digital conduzca a un aumento de la brecha digital y de la desigualdad de los ingresos, y para que más personas y empresas de los países en desarrollo puedan participar con efectividad en esa economía, la comunidad internacional tendrá que incrementar su apoyo a una gran escala” (ibídem, XVII) y “los países deben tratar de colaborar e intercambiar experiencias sobre las ventajas obtenidas con la digitalización y los costos y problemas que han surgido” (ídem).

De acuerdo con datos de la UNCTAD (2017) en el año 2015 “las economías en desarrollo y en transición reunían el 70% de los usuarios de Internet del mundo” mientras que el 90% de los “que se conectaron por primera vez a Internet entre 2012 y 2015 vivían en las economías en desarrollo” (ídem). En virtud de lo cual, “transformar “ciudades tradicionales” en Smart Cities, o Ciudades Inteligentes, es una demanda cada vez más importante y también una oportunidad para gobiernos y ciudadanos de América Latina y el Caribe (ALC). Con el surgimiento de la tecnología digital, de Internet y de las tecnologías móviles, esa transformación es cada vez más viable. Una Ciudad Inteligente y sostenible es una ciudad innovadora que utiliza las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC) y otros medios para mejorar la toma de decisiones, la eficiencia de las operaciones, la prestación de los servicios urbanos y su competitividad. Al mismo tiempo, procura satisfacer las necesidades de las generaciones actuales y futuras en relación con los aspectos económicos, sociales y medioambientales” (Unión Internacional de Telecomunicaciones, 2014 citado por Bouskela, M. et. al., 2016).

En este sentido, la “Encuesta sobre E-Gobierno 2018: Impulsar E-Gobierno para apoyar la Transformación hacia Sociedades Sostenibles y Resilientes” publicada por Naciones Unidas, señala que 5 países de América Latina y el Caribe (ALC) están entre los 50 más digitalizados en el mundo, destacando



Uruguay dentro de los 40 gobiernos más avanzados y México en el lugar 64, quienes forman parte del grupo Digital 9 (D9).⁸⁴

Según Sarmiento L., (2018) “México se coloca como el país de la región latinoamericana con más ciudades con características de ciudades inteligentes, seguido por Argentina, Brasil y Colombia. En total solo 14 ciudades en América Latina se pueden considerar Smart Cities”. En nuestro país “hay cuatro ciudades inteligentes en proceso: Ciudad Creativa Digital y Tequila, en Jalisco; Maderas, en Querétaro; y Smart, en Puebla” (Consejo Nacional de Clústeres de Software y Tecnología, 2018 citado por Sarmiento L., 2018).

Tabla 5.12. Ciudades inteligentes en México.

Urbe	Estado	Descripción
Santiago, Maderas	Querétaro	Fundada en el año 2013, se considera la primera ciudad inteligente fue la primer ciudad inteligente y se proyecta concluir en 2020 “sus principales ejes son la urbanización y el desarrollo inmobiliario inteligente, así como la interacción con empresas tecnológica” (Forbes, 2018). Asimismo, “La vida en esta ciudad se moverá a ritmo del Internet, por medios de herramientas móviles y el uso de energías sustentables, como la eólica y la solar” (Página de la ciudad, citado por Sarmiento, 2018).
Guadalajara	Jalisco	Inicia si desarrollo desde el año 2014 dentro de la capital del estado, Guadalajara, enfocado en la industria digital y creativa (Forbes, 2018). Sin embargo, “aún no tiene fecha proyectada de término. De acuerdo con ProMéxico, contará con 380 hectáreas y albergará a 50,000 personas” (Sarmiento, 2018).
Tequila	Jalisco	Se encuentra en la categoría de ciudad inteligente desde el año 2014, y se planea concluir en el 2049, es “considerada la primera ciudad turística inteligente, las autoridades locales buscan impulsar la movilidad, la conectividad y los datos abiertos, y así poder replicar este modelo en otros pueblos mágicos del país” (Forbes, 2018). Según Sarmiento (2018) “Las principales actividades de Tequila son la innovación en los procesos de producción del destilado del agave, la instauración de proyectos y planes de desarrollo sustentable, así como la fuerte actividad turística de la zona, de acuerdo con el Consejo de Desarrollo Integral de Tequila”.
Smart Puebla	Puebla	De acuerdo con información de Forbes (2018) el proyecto Smart, Puebla se localiza dentro de la capital de Puebla y su objetivo que el desarrollo económico se centre en la innovación tecnológica. En donde, su eje principal “será la creación de políticas públicas que ayuden a disminuir la brecha de desigualdad social” (Sarmiento, 2018).

Fuente: elaboración propia con base en datos de Forbes. (2018, 5 junio). Ciudades inteligentes en México, ¿cuánto cuesta vivir en ellas? Forbes México. Recuperado de <https://www.forbes.com.mx/forbes-life/ciudades-inteligentes-en-mexico-cuanto-cuesta-vivir-en-ellas/> y de Sarmiento, Laura. (2018, 28 febrero). Smart Cities: el futuro está aquí.

⁸⁴ “El Digital 9, o D9, es una red de las naciones digitales más avanzadas del mundo con un objetivo compartido de aprovechar la tecnología digital y nuevas formas de trabajar para mejorar la vida de los ciudadanos” (Digital.govt.nz, 2018) cuyos “miembros originales de la red son Estonia, Israel, Nueva Zelanda, Corea del Sur y el Reino Unido. Canadá y Uruguay se unieron al grupo en febrero de 2018, y México y Portugal se unieron en noviembre de 2018” (idem).



Mundo Contact. Recuperado marzo de 2019, de <https://mundocontact.com/smart-cities-futuro-esta-aqui/>.

Sin embargo, a pesar de que la entidad se encuentra catalogada como una de las principales ciudades inteligentes en el país, no cuenta con sistemas modernos de gestión administrativa que garanticen entre otras cosas sustentabilidad y beneficios a la población en temas tan importantes como lo es salud, educación, seguridad, entre muchos otros.

Inclusión digital universal

En el año 2013 en nuestro país se reformaron y adicionaron diversas disposiciones de los artículos 6, 7, 27, 28, 73, 78, 94 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos con el objetivo de impulsar un cambio estructural en los sectores de telecomunicaciones y de radiodifusión, estableciendo dos nuevos derechos humanos fundamentales, el acceso a banda ancha e Internet y la inclusión digital universal. Así pues, el primer derecho se encuentra en el párrafo tercero del artículo 6 de la Carta Magna, mientras que el segundo se establece tanto en la fracción I, apartado B del citado artículo, así como del artículo décimo cuarto⁸⁵ de la reforma en comento.

Bajo este contexto, en nuestra entidad mediante el Decreto 25911/LXI/16 se reformó la Constitución Política del Estado de Jalisco estableciendo en el párrafo noveno del artículo 4 que “el Estado garantizará y promoverá el acceso a la sociedad de la información y economía del conocimiento,

⁸⁵ “El Ejecutivo Federal tendrá a su cargo la política de inclusión digital universal, en la que se incluirán los objetivos y metas en materia de infraestructura, accesibilidad y conectividad, tecnologías de la información y comunicación, y habilidades digitales, así como los programas de gobierno digital, gobierno y datos abiertos, fomento a la inversión pública y privada en aplicaciones de telesalud, telemedicina y Expediente Clínico Electrónico y desarrollo de aplicaciones, sistemas y contenidos digitales, entre otros aspectos.

Dicha política tendrá, entre otras metas, que por lo menos 70 por ciento de todos los hogares y 85 por ciento de todas las micros, pequeñas y medianas empresas a nivel nacional, cuenten con accesos con una velocidad real para descarga de información de conformidad con el promedio registrado en los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. Esta característica deberá ser ofrecida a precios competitivos internacionalmente.

El Instituto Federal de Telecomunicaciones deberá realizar las acciones necesarias para contribuir con los objetivos de la política de inclusión digital universal.

Asimismo, el Ejecutivo Federal elaborará las políticas de radiodifusión y telecomunicaciones del Gobierno Federal y realizará las acciones tendientes a garantizar el acceso a Internet de banda ancha en edificios e instalaciones de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. Las entidades federativas harán lo propio en el ámbito de su competencia.”



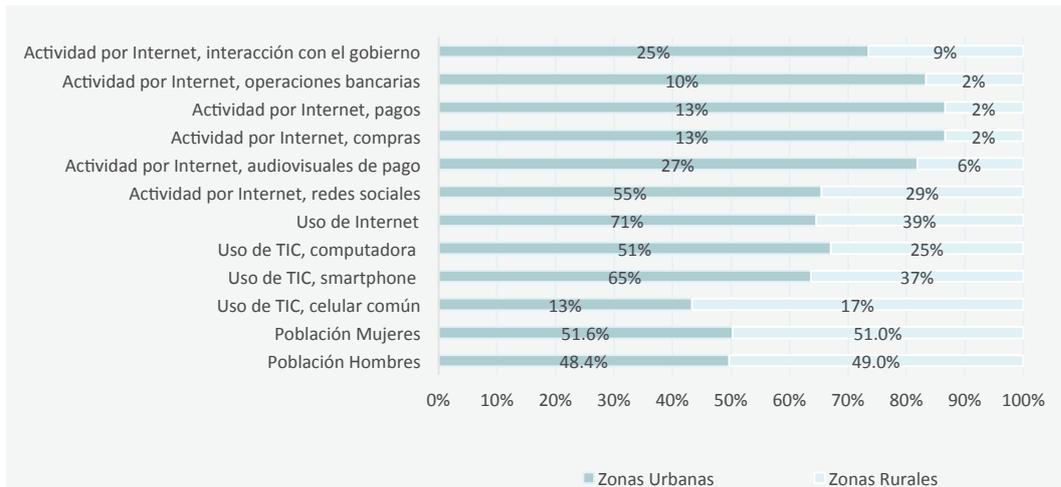
mediante el uso y aprovechamiento de las tecnologías de comunicación y de la información en los términos de la legislación correspondiente; asimismo, reconoce el derecho de acceso a la ciencia, tecnología e innovación, para lo cual promoverá su desarrollo, con el objetivo de elevar el nivel de vida de los habitantes del Estado” sentando así el derecho de los Jaliscienses a la sociedad de la información y del conocimiento; y con el Decreto 25833/LXI/16 se reformó la fracción X del artículo 15 de la Constitución Política del Estado de Jalisco para con ello establecer esquemas de participación ciudadana mediante el gobierno digital señalando que “el Estado y los municipios planearán, regularán y fomentarán la actividad económica mediante la competitividad, mejora regulatoria y el gobierno digital”. (Periódico Oficial El Estado de Jalisco, 2017).

En el año 2017, de acuerdo con un estudio de la International Telecommunication Union (ITU) México ocupa la posición 87 entre 176 economías analizadas en el Índice de Desarrollo TIC (IDT) con una puntuación equivalente a 5.16, ligeramente por arriba del promedio internacional equivalente a 5.11 puntos (UIT, 2017). Según el estudio de la ITU, en comparación con la región de las Américas, integrada por 35 países, México se ubica en la posición número 18 y registra una tasa de crecimiento de 5.95% entre 2016 y 2017. A pesar de la reforma en materia de adopción y uso de las TIC, de acuerdo con datos de la “Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de Tecnologías de la Información en los Hogares (INEGI) 2017” realizada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) solo el 50.9% de los hogares en todo el país cuenta con conexión a Internet y se debe considerar que, aunque “la población tenga acceso a una computadora, un teléfono móvil o al Internet” (Instituto Federal de Telecomunicaciones, 2018a: 73) ello “resulta insuficiente para consolidar algún esquema de negocio digital sostenible a largo plazo” (ídem) ya que las características sociodemográficas de la población son determinantes sobre el uso de las TIC y actividades en Internet (Instituto Federal de Telecomunicaciones, 2018b: 122).

Como prueba de dicha situación, en las zonas rurales de México la probabilidad de hacer uso de TIC y realizar actividades por Internet se encuentra muy por debajo de las zonas urbanas e indican el rezago en el desarrollo de habilidades para realizarlas (Instituto Federal de Telecomunicaciones, 2018b).



Figura 5.16. Uso de las TIC y actividades en Internet en las zonas urbanas y rurales de México.



Fuente: elaboración propia con base en información del Instituto Federal de Telecomunicaciones. (2018b). Uso de las TIC y actividades por Internet en México: Impacto de las características sociodemográficas de los usuarios. Recuperado abril de 2019, de <http://www.ift.org.mx/sites/default/files/contenidogeneral/estadisticas/endutih2018.pdf>.

Tabla 5.13. Porcentaje de la entidad federativa con mayor y menor usos de TIC y actividades por Internet respecto a Jalisco.

Uso de TIC y actividad por Internet	Entidad con Mayor	Menor	Promedio	Jalisco		Lugar que ocupa Jalisco
Celular común	18% Sinaloa y Puebla	10% Quintana Roo	14%	13%	-	25
Smartphone	79% Sonora	36% Chiapas	58%	67%	+	8
Computadora	63% Ciudad de México	23% Chiapas	45%	47%	+	15
Uso de Internet	80% Baja California	37% Chiapas	64%	70%	+	8
Redes sociales	66% Baja California	25% Chiapas	49%	54%	+	14
Audiovisuales de pago	38% Baja California	6% Chiapas	22%	27%	+	12
Compras	21% Baja California	3% Chiapas	11%	13%	+	12



Uso de TIC y actividad por Internet	Entidad con Mayor	Menor	Promedio	Jalisco		Lugar que ocupa Jalisco
Pagos	19% Baja California Sur	2% Chiapas	11%	13%	+	10
Operaciones bancarias	17% Ciudad de México	2% Chiapas	8%	9%	+	11
Interacción con el gobierno	34% Ciudad de México	10% Chiapas	22%	23%	+	12

Fuente: elaboración propia con base en información del Instituto Federal de Telecomunicaciones. (2018b). Uso de las TIC y actividades por Internet en México: Impacto de las características sociodemográficas de los usuarios. Recuperado en abril de 2019, de <http://www.ift.org.mx/sites/default/files/contenidogeneral/estadisticas/endutih2018.pdf>.

Bajo este contexto, se destaca el hecho de que a pesar de los trabajos realizados en Jalisco este oscila entre la posición 8 y 15 entre el uso y actividades en Internet, dada la distribución que existe en la actualidad entre los grupos sociales en cuanto a la adopción de las TIC, por lo que se requiere consolidar esfuerzos para eliminar las brechas y rezagos.

Datos abiertos

En el año de 1992 “aprendimos que los datos le dan identidad a los problemas complejos” (Cuesy, E., 2015) debido a que Organización de las Naciones Unidas (ONU) declaró a la Ciudad de México como la más contaminada del mundo, y bastó con ese pronunciamiento “para que la información sobre calidad del aire, que tenía una década midiéndose, pasara a formar parte del diálogo cotidiano de los habitantes de la megalópolis. Ya no se trataba de una capa de esmog incomprendida, sino de una historia con personajes y comportamientos: niveles de zinc, plomo, tal modelo de auto; refinerías, delegaciones, tal decisión de movilidad, escuelas sin actividad en el patio, tantas hospitalizaciones, tanto dinero” (ídem). Nos hicimos conscientes de “la capacidad de generar y procesar información de calidad para aproximarnos a la complejidad de estos problemas” (ídem) y con ello realizar análisis objetivos que permitieran trazar rutas de acción para la solución o mejora de los resultados obtenidos.

Ramos, J., (2016: 2) señala que “la evolución del contexto económico, político y social de los últimos cuarenta y cinco años, ha complejizado de forma significativa el ámbito de actuación de los gobiernos y de sus administraciones públicas, ya que han generado nuevas demandas”



derivadas de los “magros desempeños de sus gobernantes; bajos niveles de profesionalización de la Administración Pública; problemas para el diseño, implementación, evaluación y continuidad de las políticas públicas; ineficiencias y corrupción en el ejercicio y control del gasto público; así como falta de eficiencia en procesos de gestión, atención y solución de las demandas de la sociedad, entre otros” (ibídem, 4). En virtud de lo cual, en el año 2015, “durante la cumbre de la Alianza para el Gobierno abierto (AGA) que se realizó en México, fue estrenada de forma oficial la “Carta Internacional de Datos abiertos”. Esta carta es una iniciativa multilateral y colaborativa, que ha sido apoyada por gobiernos, organizaciones de la sociedad civil, sector privado y expertos en la materia. El objetivo principal de la carta es: fomentar una mayor coherencia, adoptar e implementar los principios de datos abiertos; y establecer estándares y buenas prácticas en distintas instituciones, gobiernos nacionales y locales alrededor del mundo” (Naser, A., y D Rosales, 2016: 15). Dicha Carta establece 6 principios básicos: (i) abiertos por defecto; (ii) oportunos y exhaustivos; (iii) accesibles y utilizables; (iv) comparables e interoperables; (v) para mejorar la gobernanza y la participación ciudadana; y (vi) para el desarrollo incluyente y la innovación (Open Data Charter, s.f.).

De acuerdo con el último informe de The World Wide Web Foundation (2017a: 12) titulado Open Data Barometer se señala que 9 de cada 10 conjuntos de datos del gobierno no están abiertos, y “solo el 7% de los datos está completamente abierto, solo uno de cada dos conjuntos de datos es legible por máquina y solo uno de cada cuatro conjuntos de datos tiene una licencia abierta” (ídem).

Tabla 5.14. Evolución de los indicadores clave de datos abiertos a lo largo de las cuatro ediciones del Barómetro.

Disponibilidad de datos	Cuarta Edición	Tercera Edición	Segunda Edición	Primera Edición
Información abierta	7%	10%	10%	7%
Legible por máquina	53%	55%	41%	37%
Con licencia abierta	26%	24%	14%	12%

Fuente: The World Wide Web Foundation. (2017a). *Open Data Barometer: Global Report, Fourth Edition*. Recuperado marzo de 2019, de <https://opendatabarometer.org/doc/4thEdition/ODB-4thEdition-GlobalReport.pdf>.

Observando que los países en su mayoría “no están cumpliendo con los principios básicos de la Carta de datos abiertos. En la mayoría de los casos, las políticas correctas no están en su lugar, ni la amplitud y la calidad de



los conjuntos de datos son suficientes. Esto significa que no se puedan utilizar colectivamente datos abiertos para cambiar verdaderamente la vida de las personas para mejor” (ídem).

Tabla 5.15. Cumplimiento de los principios de la Carta de datos abiertos.

Principio	Conjunto de Datos Analizado	
1: Abiertos por defecto	97%	De los 115 países objeto de estudio presentan la información de registros de tierras o presupuestos gubernamentales.
	29%	De esos conjuntos de datos aún ni siquiera se publican en línea.
	7%	Son datos abiertos.
2: Oportunos y exhaustivos	74%	De los datos analizados se encuentran actualizados.
3: Accesibles y utilizables	73%	Fueron datos aparentemente fáciles de encontrar.
	10%	No estaban disponibles de forma gratuita.
	¼ Parte	Disponibles bajo una licencia abierta.
4: Comparables e interoperables	53%	Formato legible y reutilizable por la máquina.
	24%	Disponible para descarga masiva.
5: Para mejorar la gobernanza y la participación ciudadana	1.20 sobre 10	Puntuación promedio respecto al impacto de los datos abiertos en el aumento de la eficiencia y la eficacia del gobierno.
	4.23	Puntuación promedio en que el gobierno se compromete con la sociedad civil con respecto a los datos.
6: Para el desarrollo incluyente y la innovación	6%	De los gobiernos presentan un impacto relevante en la formulación de políticas para la inclusión de grupos marginados.
	8%	De los conjuntos de datos esenciales para la innovación se encuentran disponibles.

Fuente: elaboración propia con base en datos del Informe *Open Data Barometer: Global Report, Fourth Edition* realizado por *The World Wide Web Foundation*. (2017a).

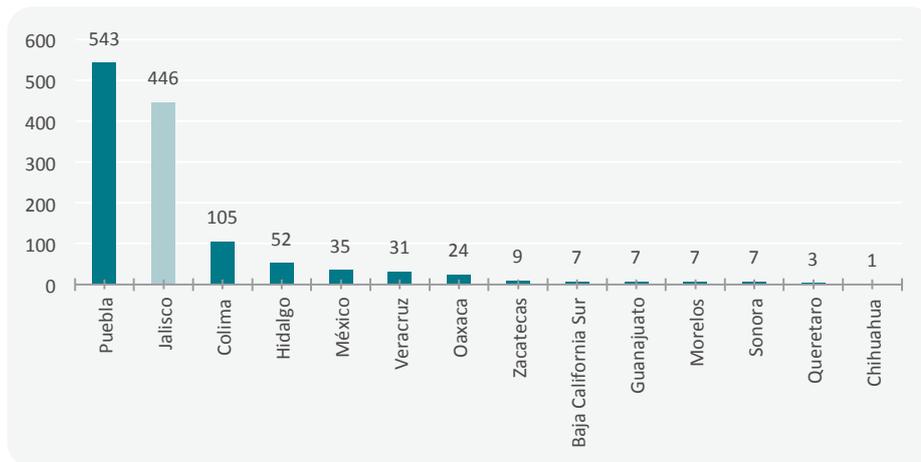
Ello refleja que, a pesar de que los datos abiertos tienen como espíritu que la información que el gobierno produce, gestiona, archiva y distribuye sea publicada tanto para estudios, como la toma de decisiones (Naser et.al., 2016:21) esto no ha sido así ya que “los gobiernos no están liberando los



datos necesarios para restaurar o generar la confianza de los ciudadanos” (The World Wide Web Foundation, 2017a: 24).

En el año “2016 nos convertimos en el país con más adopciones a nivel local de la Carta Internacional de Datos Abiertos” (México Digital, 2017) siendo que en un inicio la implementación de la estrategia se encontraba enfocada en publicar todo lo que estuviera disponible (Calderón, s.f., citado por Naser et.al., 2016: 69). Como parte de ello, en el año 2015 se suscribió un convenio de colaboración entre el Gobierno Federal y el Gobierno del Estado de Jalisco, en el cual uno de los compromisos es la procuración de “la calidad y veracidad de los datos abiertos”. Sin embargo, de los 428 dataset que se encontraron publicados al mes de febrero de 2019 por Jalisco, el 55% se encuentra en formato georeferenciados, 40% en tabulares y el 5% restante en API.

Figura 5.17. Datos abiertos a marzo de 2019 de los Estados de la República Mexicana publicados en la página de Datos Abiertos de Gobierno Federal.

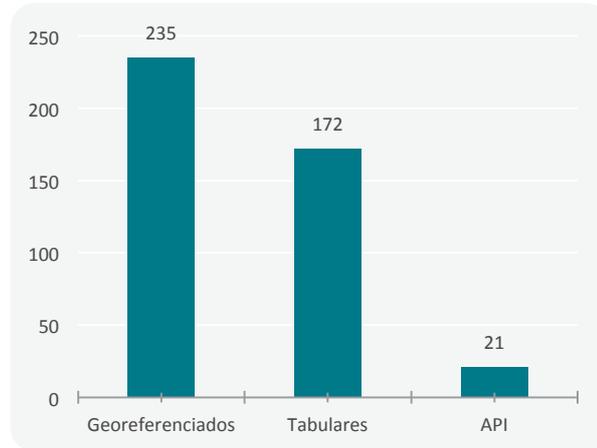


Nota: es importante señalar que existe una diferencia 18 conjuntos de datos duplicados en la Plataforma gov.mx dado que al cierre de la anterior administración no se eliminaron.

Fuente: Coordinación de Datos Abiertos de la Secretaría de Administración con base en información de la Plataforma gov.mx. (s.f.). Datos Abiertos [Datos Abiertos (Organizaciones)]. Recuperado marzo de 2019, de https://datos.gob.mx/busca/dataset?vocab_gov_types=State&organization_limit=0.



Figura 5.18. Tipo de formato de los *dataset* publicados.



Nota: De los 428 *dataset* publicados en la plataforma de datos.jalisco.gob.mx se dividieron en tres tipos de formatos considerando los georeferenciados como archivos: shp, cpq, dbf, prj, shx, sbn, sbx, xml; Los formatos tabulares se: csv y xls; Y los formatos considerados como API json, geojson y API Rest.

Fuente: Coordinación de Datos Abiertos de la Secretaría de Administración con base en información del Gobierno de Jalisco. (2019). Datos abiertos [Datos abiertos]. Recuperado marzo de 2019, de <https://datos.jalisco.gob.mx/>.

Mientras que del periodo que comprende del 1º de junio del año 2015 al 28 de febrero de 2019 en la Plataforma de Datos Abiertos se registraron 112 mil 709 usuarios, 153 mil 12 sesiones realizadas y 498 mil 789 visitas a la página⁸⁶.

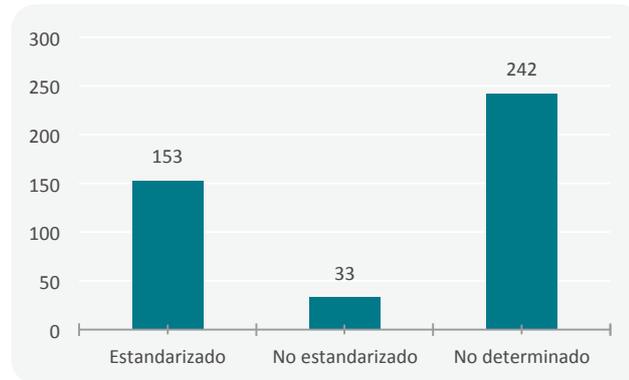
La estrategia principal en la entidad se encontraba enfocada en publicar todo lo que estuviera disponible, al igual que la realizada al principio a nivel federal; con un portal de datos abiertos con una gran cantidad de *datasets*, sin embargo, aún son de baja calidad, lo que obstaculiza su uso, donde “Los datos simplemente no están abiertos en la práctica. En demasiados casos, los datos abiertos se ven como una responsabilidad adicional, en lugar de una responsabilidad de todo el gobierno” (The World Wide Web Foundation, 2017b).

Hasta ahora, el 36 por ciento del contenido de los *dataset* tienen un formato estandarizado, el 8 por ciento no se encuentra estandarizado y el 57 por ciento restante no está determinado, esto refleja que el 64 por ciento de los datos, no están en formatos con características básicas para bases de datos realmente útiles. Aunado a lo anterior, el 10% de los metadatos publicados se encuentra incompleto.

⁸⁶ Monitoreo *Google Analytics*.



Figura 5.19. Formato del contenido de los dataset.



Nota: se revisaron el total de los *dataset* donde solo se pudieron revisar los formatos tabulares csv y xls. Los formatos estandarizados cumplen con las características básicas de una base de datos. Los formatos no estandarizados no cumplen con las características básicas para el diseño eficaz de una base de datos. Los formatos no determinados no fueron posibles revisar, por no contar con los recursos adecuados para su visualización.

Fuente: Coordinación de Datos Abiertos de la Secretaría de Administración con base en información del Gobierno de Jalisco. (2019). Datos abiertos [Datos abiertos]. Recuperado marzo de 2019, de <https://datos.jalisco.gob.mx/>.

Figura 5.20. Metadatos completos e incompletos publicados.



Nota: del análisis elaborado se identificaron 42 metadatos completos, mismos que cuentan con el método para la calidad del dato establecida por Gobierno Federal, por mencionar algunos: tamaño de letra homologada, sin acentos, cuantificable y separado por comas.

Fuente: Coordinación de Datos Abiertos de la Secretaría de Administración con base en información del Gobierno de Jalisco. (2019). Datos abiertos [Datos abiertos]. Recuperado marzo de 2019, de <https://datos.jalisco.gob.mx/>.



Relación problemas y potencialidades

Problemas

- Carencia de programas transexenales de infraestructura de TI y telecomunicaciones que garanticen la continuidad, seguridad y confiabilidad en: (i) entrega de servicios de gobierno; (ii) acceso y adopción poblacional de las TIC; (iii) tenencia de infraestructura compartida, resiliente, sostenible y de alta disponibilidad; (iv) ampliación de la cobertura actual con un modelo innovador, incluyente y transversal; y (v) modelo de generación y transferencia de beneficios económicos y sociales al Estado.
- Demora en la instrumentación de medidas de conectividad, que priorice el criterio de rapidez en la instalación y operación.
- Inadecuada capacitación y profesionalización del personal en el manejo de las herramientas técnicas para auditar los conjuntos de datos y la administración de las plataformas internas que no permite un adecuado análisis de información y desarrollo especializado para el tratamiento de información, y así facilitar la detección de oportunidades y el óptimo desarrollo del proyecto.
- Escasa socialización y sensibilización en la política de innovación gubernamental tanto en la estructura interna como a la población en general, ya que la información se encuentra dispersa, al estar publicada en portales diferentes.
- Los conjuntos de datos no están disponibles en formato legibles ni manipulables, las dependencias y entidades concentran su información en bases de datos diferentes, lo que vuelve incompatibles sus estructuras y dificulta el análisis a través de máquinas; asimismo, la información publicada en formatos propietarios o imágenes, dificulta el procesamiento de los datos, afectando a su vez, la calidad de los datos.

Potencialidades

- Desarrollo e implementación de la estrategia de conectividad a través del despliegue de infraestructuras que permitan ampliar la cobertura de internet en la entidad y disminuir la brecha digital, basadas en tecnologías de fibra óptica y microondas, asimismo del aprovechamiento de infraestructura y recursos existentes, tales como, torres, derechos de uso, equipos y espectro radioeléctrico.
- Desarrollo e implementación de proyectos estratégicos de adopción tecnológica para la formación de ciudadanía digital mediante una red regional de Centros de Innovación Digital, para que a través de



los ellos se oferte una gama de programas de formación, capacitación y especialización, en conocimientos, habilidades y competencias en el uso de internet y de las TICs, en donde los jaliscienses obtengan beneficios de las aplicaciones digitales del gobierno y para que puedan incorporarse a la economía digital de forma segura.

- Impulso para el desarrollo de la Sociedad de la Información y el Conocimiento, a través del diseño para la implementación de estrategias para la coordinación de bases de colaboración enfocados en sumar esfuerzos para brindar acceso a Internet y la Inclusión Digital Universal.
- Impulso a políticas que garanticen que los datos gubernamentales que no contengan información clasificada como personales, se encuentren abiertos en formatos legibles por máquina, y publicados bajo licencias abiertas; lo que a su vez requiere la promoción para la adopción de nuevas tecnologías para mejorar la calidad de la información.
- Implementación de proyectos de transformación digital, que coadyuven con la transparencia, la rendición de cuentas, reducción del costo de atención de solicitudes de acceso a información pública, y eliminación de errores de la información al evitar el procesamiento manual.
- Incidir en la generación de un marco que brinde certeza jurídica para garantizar el éxito y la continuidad del proyecto de la innovación gubernamental, fortaleciendo las normativas adoptadas.
- Profesionalización del personal de las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo del Gobierno del Estado de Jalisco, para que generen información de interés para los diversos sectores de la sociedad que permitan resolver inquietudes y aporten valor para la ciudadanía.



5.4 Acceso a la información, transparencia y protección de datos personales

La Declaración Universal de los Derechos Humanos aprobada el 10 de diciembre de 1948 por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, establece un arquetipo de derechos y garantías base que los gobiernos debieran seguir y encauzar en beneficio de toda persona. La libertad de investigar, recibir informaciones y opiniones, aunado a su difusión, se contemplan anexas a la libertad de opinión y de expresión establecidas en el artículo 19 de dicha declaración, mismos que dan origen y fundamento al derecho de acceso a la información y a la obligación de divulgar información pública como principio de la rendición de cuentas. Ello apremia el involucramiento gubernamental que accione en concordancia y adquiera el compromiso de su consecución.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos adopta dicho pacto en su artículo 6 párrafo segundo y cuarto, mientras que la Constitución Política del Estado de Jalisco hace lo propio en su artículo 9, reconociendo el derecho y asumiendo la responsabilidad que conlleva su ejercicio en el gobierno. Dicha responsabilidad no solo recae en permitir el acceso a la información pública y en transparentar actos administrativos, sino que trasciende en la divulgación del derecho para su correcto ejercicio, en la difusión de la obligación para fortalecer los ojos ciudadanos y en la concientización de la protección de los datos personales para prevenir las posibles transgresiones; fomentar y educar como agenda en la materia.

Vinculación a la Agenda 2030: Objetivos de Desarrollo Sostenible
Objetivo 16. Paz, justicia e instituciones sólidas.

Cultura de la transparencia

La cooperación entre los organismos garantes y las autoridades, en aras de promover el conocimiento de los derechos de acceso a la información y la protección de datos personales, fortalece la cultura de la transparencia de forma tal, que el resultado final fomente el ejercicio de ambos derechos.

De acuerdo con información de la Encuesta Nacional de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (INEGI) 2016, del 100% de los encuestados en el país, el 59.9% utiliza el portal de transparencia y la página de internet de las instituciones públicas como un

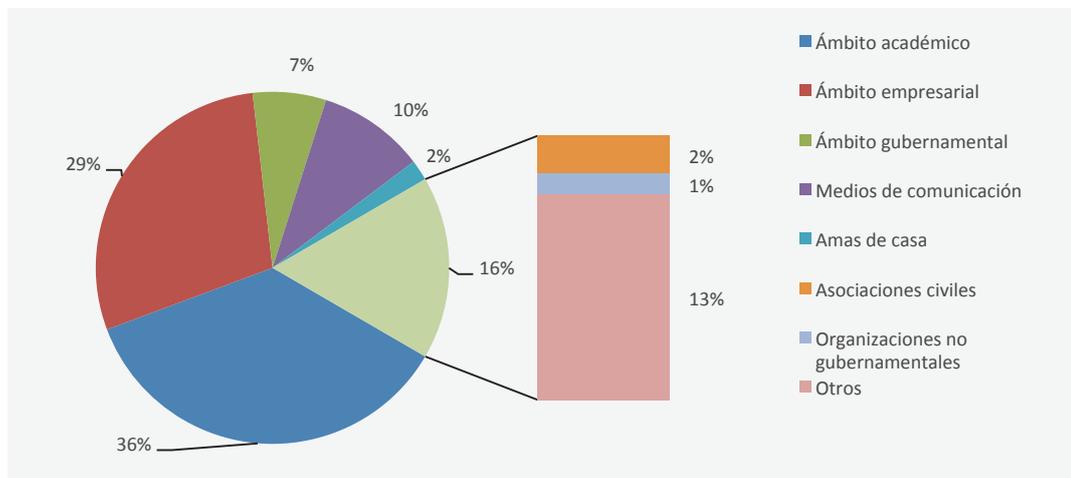


medio de consulta de la información del gobierno; el análisis de los datos permite identificar que si la ciudadanía ve satisfecha su necesidad de información, los índices de desconfianza pueden disminuir.

El XIII Informe Anual de Actividades y de Evaluación General en Materia de Acceso a la Información Pública en el Estado 2018 del Instituto de Transparencia, Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Jalisco ITEI (Informe de actividades ITEI) manifiesta haber capacitado a 9,203 alumnos de nivel preescolar, primaria, secundaria y media superior en los temas de información pública y protección de datos personales. Por su parte, la Secretaría de Educación Pública en el documento Sistema Educativo de los Estados Unidos Mexicanos Principales Cifras 2017-2018, reporta un total de 1'674,807 alumnos de educación básica registrados en Jalisco. Si se equipara las cifras de la capacitación impartida por el Instituto de Transparencia, Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Jalisco (ITEI) frente al total estudiantes registrados a nivel básico en Jalisco, es posible identificar que la difusión de los derechos alcanzó solo al 0.54% de estudiantes.

Pese a que el porcentaje de capacitación dirigido a la ciudadanía y servidores públicos ha incrementado el 4% de 2017 a 2018; ambos derechos continúan en etapas iniciales de implementación y desarrollo, puesto que su alcance se ha limitado a grupos específicos de la población, realidad que se manifiesta en los datos del Informe de Actividades del Instituto Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública (2018), donde se reconoce que la los solicitantes de información pública pertenecen en su mayoría a los ámbitos académico 35.9% y empresarial 28.9%.

Figura 5.21. Porcentaje de solicitantes de información pública del ámbito federal según ocupación, con mayor participación, ámbito federal, octubre 2017-septiembre 2018.



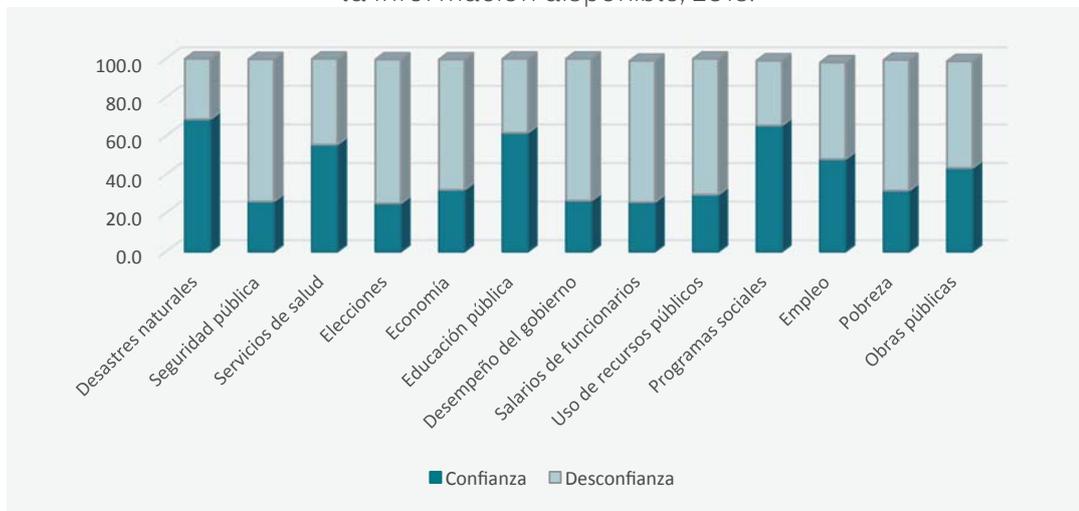


Fuente: elaboración propia con información del INAI con datos proporcionados por los sujetos obligados del ámbito federal.

Nota: No se reporta el porcentaje de quienes no señalaron ocupación.

Datos del INEGI (2016), revelan que el 97.9% de los encuestados en Jalisco considera que la información del gobierno debería ser de conocimiento de toda la sociedad, sin embargo, solo el 43.7% manifiesta estar al tanto de la existencia de una ley que garantiza los derechos de acceso a la información y de la protección de datos personales, de manera respectiva. La opinión ciudadana deja clara la necesidad de impulsar la planeación de nuevas estrategias enfocadas en promover un conocimiento profundo y más accesible de ambos temas.

Figura 5.22. Nivel de confianza de la población jalisciense de 18 años y más hacia la información disponible, 2016.



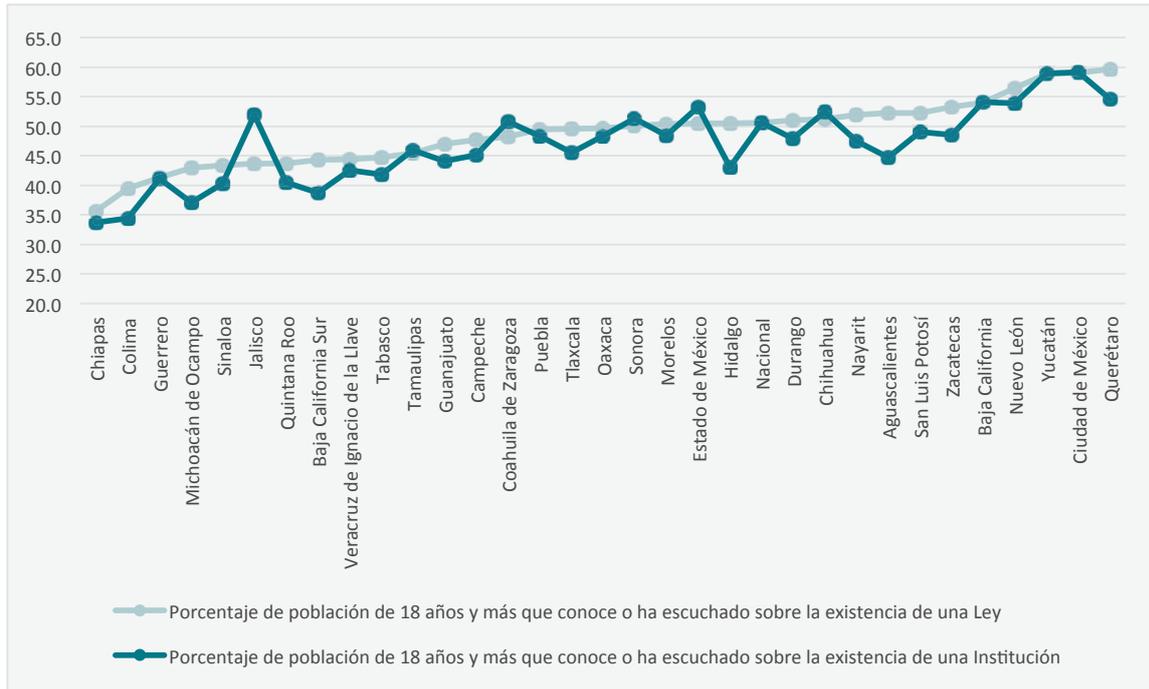
Fuente: elaboración propia con base en Inegi. Encuesta Nacional de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (ENAIID), 2016.

Disponibilidad de la información pública y garantía de acceso

La garantía del acceso a la información pública es uno de los ejes transversales para el desarrollo democrático del Estado; no obstante, tal y como se explicó en el párrafo anterior, existe poco conocimiento a nivel nacional respecto a la existencia de las normas; a ello se suma el desconocimiento de la existencia del Órgano Garante, es decir, la institución pública que protege ese derecho.



Figura 5.23. Porcentaje de población con conocimiento de la ley u órgano garante, por entidad federativa, 2016.

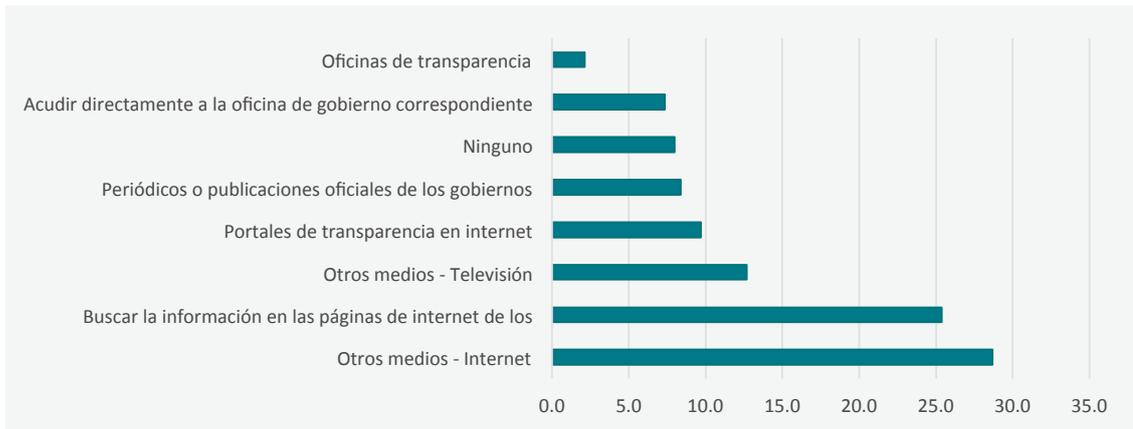


Fuente: elaboración propia con información de la Encuesta Nacional de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (INEGI, 2016).

A pesar de esta situación, ello no significa que las personas no accedan o reconozcan los medios para conocer de la información pública; de acuerdo con los resultados del INEGI (2016), en Jalisco tres de los cuatro medios más utilizados para acceder a la información están vinculados a páginas de internet y portales de transparencia institucionales, mismas que representan el 63.8% de la totalidad de los medios identificados en el Estado.



Figura 5.24. Medios que identifica para conocer información de gobierno en el Estado de Jalisco.



Fuente: elaboración propia con base en la Encuesta Nacional de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (INEGI, 2016).

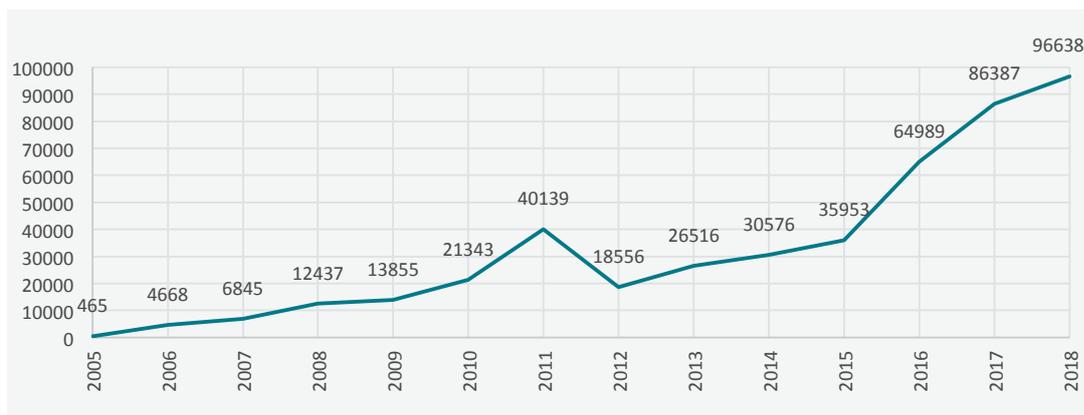
En 2018 el ITEI realizó 198 verificaciones virtuales derivado de su Plan de Verificación Diagnóstica del año 2018, dicho plan consistió en evaluar dos obligaciones fundamentales de las autoridades. La primera, respecto de la publicación de información en los portales de internet oficiales de 100 dependencias. La segunda, correspondiente a la publicación de información de 98 entes públicos, contenida en los Portales de Obligaciones de Transparencia (Sipot) de la Plataforma Nacional de Transparencia (PNT). El cumplimiento global de dichas obligaciones fue del 69.29% y 54.41% respectivamente.

Desde la creación del Órgano Garante en Jalisco (2005) la presentación de solicitudes de información ha incrementado de forma constante⁸⁷, según datos del Sistema de Consulta y Captura en Línea de Reportes de Solicitudes de Información (Sires). Ejemplo de ello, es el aumento del 216% de las solicitudes en los últimos cinco años, que pasó de 30,576 en 2014, hasta 96,638 en el año 2018.

⁸⁷ El año 2012 registra una excepción al incremento anual constante en la presentación de solicitudes de información



Figura: 5.25. Número de solicitudes de información, Jalisco 2005 – 2018.



Fuente: elaboración propia con base en el XIII Informe Anual de Actividades y de Evaluación General en Materia de Acceso a la Información Pública en el Estado 2018 del Instituto de Transparencia, Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Jalisco (ITEI, 2018).

Nota: los datos de solicitudes de acceso a la información puede variar debido a que los sujetos obligados están actualizando de forma constante la información estadística de meses atrasados.

Protección de datos personales

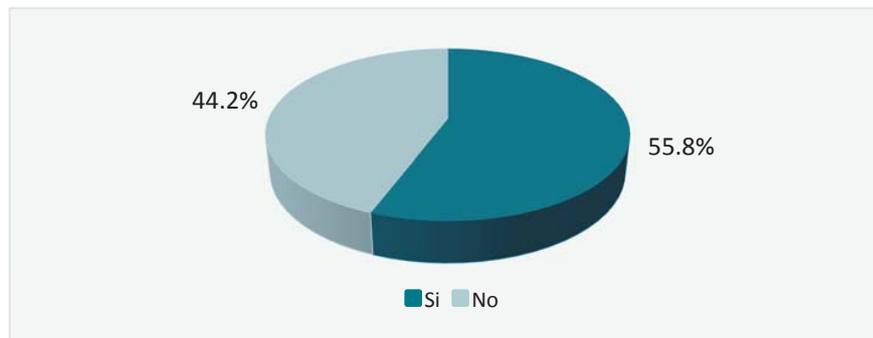
Derivado de la reciente aprobación de su normativa a nivel nacional⁸⁸ y estatal⁸⁹ (2017), el derecho a la protección de los datos personales continúa consolidándose en Jalisco y en términos generales en México. Esta situación se plantea en el diagnóstico 2018 del Programa Nacional de Protección de Datos Personales (Pronadatos) del Sistema Nacional de Transparencia (2018) y la INEGI (2016), cuyos resultados evidencian el desconocimiento de la población respecto a las instituciones estatales encargadas de proteger sus datos personales, hecho que contrasta con la preocupación de los encuestados respecto al tratamiento que pueda darse a sus datos personales (tanto en el sector público como privado).

⁸⁸ Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, 26 de enero de 2017.

⁸⁹ Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Jalisco y sus Municipios, 26 de julio 2017

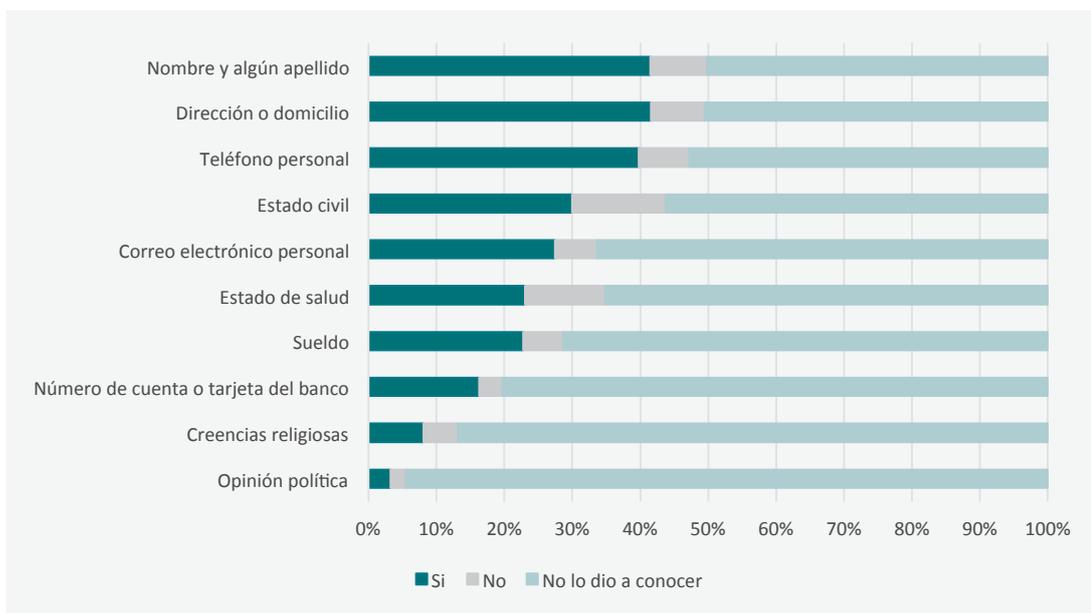


Figura 5.26. Población nacional de 18 años y más que conoce o ha escuchado sobre la existencia de una ley encargada de garantizar la protección de datos personales, 2016.



Fuente: elaboración propia con base en la Encuesta Nacional de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (INEGI, 2016).

Figura 5.27. Preocupación de la población nacional de 18 años y más por el mal uso de sus datos personales que ha proporcionado a alguna institución pública o empresa.



Fuente: elaboración propia con base en la Encuesta Nacional de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (INEGI, 2016).

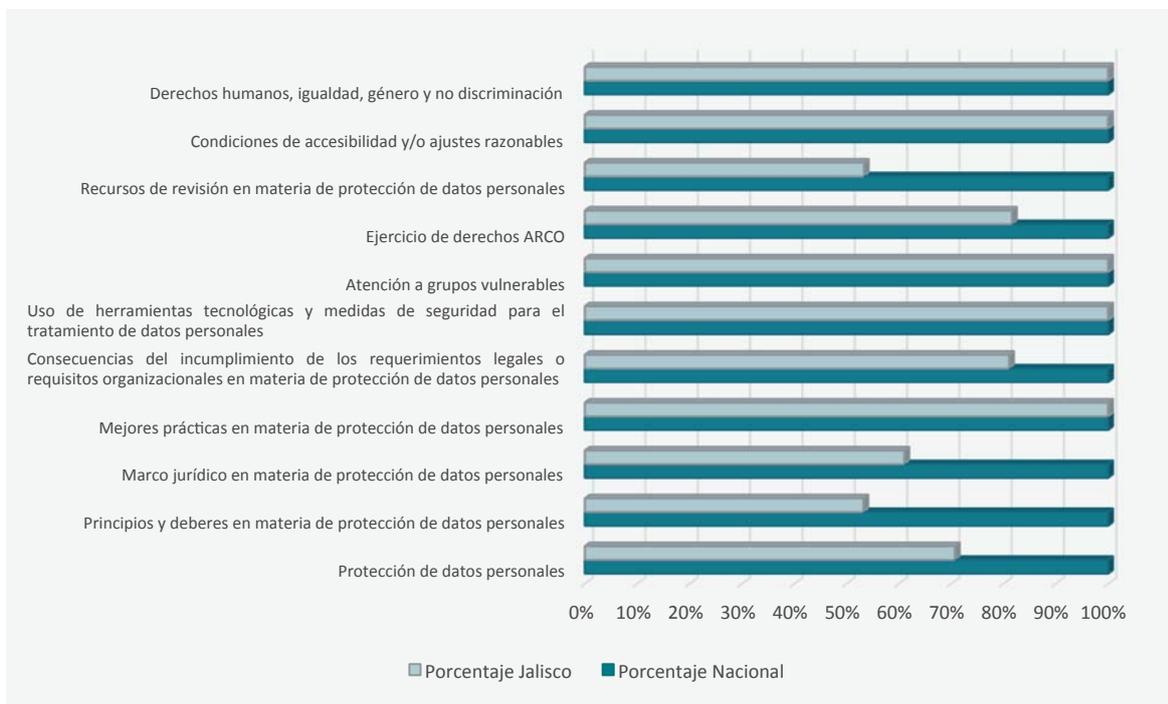
La responsabilidad en materia de datos personales no corresponde solo a los Órganos Garantes, sino que también es obligación de todos los que recaben y traten dicha información. El propio Pronadatos revela que para lograr una efectiva protección de la información confidencial es importante



que el sector público se profesionalice y cuente con las capacidades adecuadas y suficientes.

Los datos del Censo Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales Federal (INEGI (2016a), revelan que de los diez temas en los que se capacitó a servidores públicos, Jalisco destacó al incluir nuevas asignaturas en la formación de sus funcionarios, un ejemplo de ello, es el tema de mejores prácticas.

Figura 5.28. Temas de capacitación PDP a nivel nacional y estatal, 2016.



Fuente: elaboración propia con base en el Censo Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales Federal (INEGI, 2016a).

En 2018 el ITEI, (2018a) realizó la primer Verificación a diversos sujetos obligados en materia de protección de datos personales a 37 entes públicos, dicha revisión evidenció el estado que guarda la protección de los datos en Jalisco así como las áreas de oportunidad para la ejecución de la norma; el cumplimiento global de los principios y deberes que marca la ley fue del 66%. El contexto actual de la materia, apremia hacia la creación de mecanismos que no se limiten solo al cumplimiento de la Ley, sino también, a impulsar la implementación de buenas prácticas, evaluaciones y auditorías constantes, que permitan detectar acciones preventivas mediante las cuales se consolidará la protección de los datos.



Capacidades institucionales del órgano garante estatal y unidades de transparencia

De conformidad con el Índice de Percepción de la Corrupción 2018 de la organización Transparencia Internacional (TI), México se ubica en la posición 138 de 180 países evaluados, este resultado, ubica a nuestro país entre las peores posiciones de América solo delante de países como Nicaragua y Venezuela (IT, 2018). TI emitió una serie de recomendaciones que incluyen, entre otros, el fortalecimiento de las instituciones responsables en combatir la corrupción, para garantizar que puedan actuar sin restricciones.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 6º establece que el derecho de acceso a la información y el de la protección de datos personales serán garantizados por el Estado. La reforma constitucional aprobada el año 2014, prevé la existencia de organismos autónomos, especializados, imparciales y colegiados, responsables de garantizar el derecho de acceso a la información y de protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados.

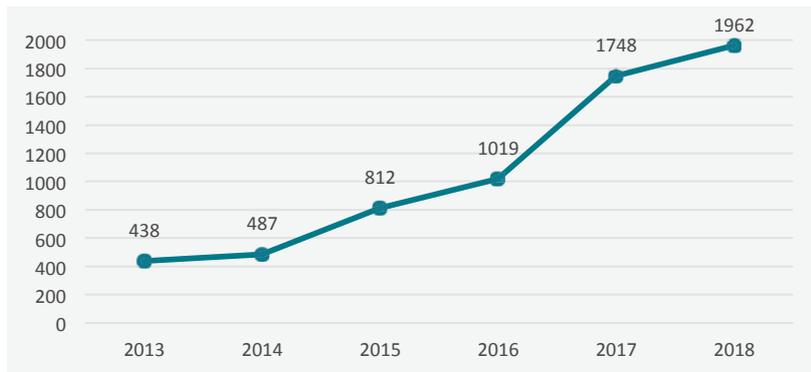
De acuerdo a cifras del Instituto Nacional de Estadística y Geografía en INEGI (2016a), el Órgano Garante de Jalisco se encuentra entre los primeros cinco con mayor número de autoridades (494) que deben proporcionar información a la sociedad (INEGI, 2016a).

La demanda ciudadana para acceder a la información pública se incrementa año con año, una muestra de esto es el incremento constante de solicitudes de información tramitadas ante diversas autoridades de nuestro Estado. Desde la creación del Órgano Garante en el año 2005, se han tramitado en Jalisco más 430,953 solicitudes de información (figura 5.25).

Ello implica una labor significativa del ITEI, pues al igual que el número de las solicitudes, las impugnaciones incrementan año con año, lo anterior, sin incluir el resto de obligaciones del Órgano Garante derivado de su participación en el Sistema Nacional de Transparencia (2018a), todas ellas, a cargo de 113 servidores públicos quienes garantizan el derecho de acceso a la información pública y protección de datos personales de los jaliscienses.



Figura 5.31.: Datos históricos de las resoluciones del Órgano Garante en Jalisco, 2013-2018.



Fuente: elaboración propia con base en el XIII Informe Anual de Actividades del ITEI.

Además, las condiciones socioeconómicas, geográficas y tecnológicas que existen en nuestra entidad, generan una brecha tecnológica que dificulta el cumplimiento de las obligaciones de las unidades de transparencia. En el año 2015, el Órgano Garante en colaboración con el Gobierno del Estado de Jalisco, estableció una estrategia de fortalecimiento del ejercicio del derecho de acceso a la información, en el marco del Programa Jalisco Transparente a través del cual, se otorgó a las unidades de transparencia municipales condiciones mínimas de equipamiento (computadora, escáner y cámara fotográfica). No obstante, el reto continúa y los esfuerzos deben incrementarse, no solo en lo relativo a la infraestructura tecnológica, sino reforzando las capacidades operativas de las unidades de transparencia y el Órgano Garante.

Relación de problemas y potencialidades

Problemas

- Incumplimiento de las obligaciones de transparencia y protección de datos personales.
- Bajo grado de capacitación de los servidores públicos y ciudadanía en general.
- Ausencia de criterios para la homologación de la publicación de la información fundamental.
- Bajo cumplimiento en la información cargada a Sipot.
- Alto grado de preocupación por el posible mal uso de datos personales.
- Limitadas capacidades técnicas, físicas y administrativas de las autoridades en el tratamiento y recolección de los datos personales.



- Deficiencias en la infraestructura tecnológica utilizada para atender las obligaciones de Transparencia.

Potencialidades

- Disponibilidad de medios electrónicos para difundir información.
- Identificación de temas solicitados con regularidad en las solicitudes de información.
- La obligación de las autoridades de profesionalizarse.
- Implementación de herramientas, no previstas en la ley, y que permitan determinar acciones preventivas hacia la garantía de derechos.



5.5 Política de integridad y control interno

La Integridad Pública (IP) ha sido una estrategia a nivel internacional para lograr instituciones eficientes y confiables. Según la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) ésta puede entenderse como “la alineación consistente con, y el cumplimiento de, los valores, principios y normas éticos compartidos, para mantener y dar prioridad a los intereses públicos, por encima de los intereses privados, en el sector público.” (OCDE, 2017)



El concepto de integridad es complejo, y se puede relacionar con múltiples acepciones. En la función pública la idea de integridad está estrechamente relacionada con la ausencia de fraude y corrupción. En ese sentido, es un concepto positivo y amplio que está relacionado con la ética y la cultura⁹⁰. Por otro lado, como criterio jurídico, se entiende como un principio rector del servicio público (artículo 5º de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción LGSNA). A raíz de esto, la integridad pública debe de jugar un papel preponderante en la conducta y comportamiento del servidor público para desempeñar sus funciones con responsabilidad, disciplina, respeto, honestidad, rectitud y honradez (Conacyt, 2016).

Es por ello que la ausencia de una visión estratégica de la Integridad Pública dentro de cualquier gobierno, puede facilitar la posibilidad de que los servidores públicos incurran en actos considerados deshonestos y puedan generar espacios poco confiables dentro de las instituciones, lo que imposibilita el óptimo desempeño de las mismas. Por tal motivo, el contar con una Política de Integridad para el sector público permitirá tener sistemas de control eficaces, vigilancia y auditoría que examinen de manera constante y periódica el cumplimiento de normas y estándares de integridad en las organizaciones. Así mismo, se podría monitorear los sistemas de denuncia, con el objetivo de establecer sanciones derivadas de actos de corrupción en el servicio público.

⁹⁰ Para mayor información sobre el concepto y la metodología IntoSaint consultar: <http://www.olacefs.com/wp-content/uploads/2014/08/01Concepto-y-Metodolog%C3%ADa-14jul14.pdf> [Consulta: 17 de mayo de 2019].



En la Ley General de Responsabilidades Administrativas (LGRA, artículo 25) se considera que una persona moral posee una Política de Integridad si cuenta con al menos los siguientes elementos : un manual de organización y procedimientos claro y completo en donde se delimiten funciones y responsabilidades de cada una de sus áreas y que especifique con claridad las distintas cadenas de mando y de liderazgo en toda la estructura; un código de conducta publicado y socializado que cuente con sistemas y mecanismos de aplicación real; sistemas adecuados y eficientes de control, vigilancia y auditoría para examinar el cumplimiento de estándares de integridad en la organización; sistemas adecuados de denuncia, entrenamiento y capacitación en materia de integridad; políticas de recursos humanos tendientes a evitar la incorporación de personas que puedan generar un riesgo a la integridad de la corporación; así como mecanismos que aseguren en todo momento la transparencia y publicidad de sus intereses (Gobierno Federal, 2016).

Con la finalidad de dimensionar los componentes relacionados con la IP, el Centro Europeo de Investigación sobre Combate a la Corrupción y Construcción del Estado (ERCAS, por sus siglas en inglés), desarrolló el Índice de Integridad Pública (IPI), que ha formulado métricas para los años 2015 y 2017. El IPI consta de seis componentes: independencia judicial, carga administrativa, apertura comercial, transparencia presupuestaria, ciudadanía electrónica y libertad de prensa. El objetivo de esta medición es proporcionar una imagen objetiva y completa sobre los factores que impiden la corrupción en 109 países. En 2017 México se ubicó en el lugar 59 del IPI, y los factores en los que se obtuvo el puntaje más bajo fueron los componentes de independencia judicial y libertad de prensa, con un 4.18 y 3.81 respectivamente de 10 puntos posibles.⁹¹

Por otro lado, en 2017 la Escuela Blavatnik de Gobierno de la Universidad de Oxford, construyó el Índice Internacional de Efectividad en el Servicio Civil (Incise), y que fue mejorado en 2019. En este índice se definen 12 funciones y atributos que contribuyen a la eficacia de la administración pública en 38 países, incluyendo países que no son miembros de la OCDE y países en desarrollo. Estos han sido denominados, de forma colectiva, indicadores, y se desagregan en métricas individuales: Regulación, Administración tributaria, Capacidades, Gestión de riesgos y de crisis, Servicios digitales, Gestión de recursos humanos, Inclusión, Integridad, apertura, hechura de políticas y procuración (Blavatnik School of Government, 2019).

⁹¹ Para mayor información sobre la construcción del índice consultar la siguiente liga: <https://integrity-index.org> [Consulta: 16 de mayo de 2019].



En la medición 2019 de este índice, México se encuentra por debajo del promedio entre los 38 países que participan en el estudio, donde resaltan los indicadores de gestión de recursos humanos e integridad por sus bajos puntajes (0.13) y (0.0), respectivamente; donde la mayor calificación posible es 1. En el indicador de recursos humanos, se tomaron en cuenta variables relacionadas con las habilidades del solicitante, el reclutamiento a través de un sistema de examen formal, sesgos en el reclutamiento y sueldos comparables. Por otro lado, en el indicador de integridad se tomaron en cuenta variables relacionadas con la existencia de actos de corrupción, el favoritismo gubernamental y los actos de imparcialidad en funcionarios públicos, entre otros.⁹²

Con relación a la integridad en el servicio público, el Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2017 del INEGI, ofrece datos relevantes para Jalisco. Respecto de la profesionalización se encontró que el 64% de los titulares de instituciones de la administración pública municipal o delegacional cuentan al menos con grado de licenciatura, por encima de la media nacional que representa el 52% de estos. Sin embargo, también se detectó que, tanto en el estado como a nivel nacional, casi la mitad de los servidores públicos que tienen un cargo directivo no son reclutados conforme al perfil requerido, ni son evaluados mediante exámenes formales de ingreso.

En el caso de la antigüedad laboral, de los funcionarios mencionados, el 70% dura menos de 3 años en el cargo, dicha situación coincide con los periodos electorales, es decir, los puestos de los titulares de instituciones de la administración pública municipal o delegacional en su mayoría son cargos que tendrán que dejar al final de cada administración, es por ello que, ante esta falta de continuidad puede haber un riesgo a que estos no se conduzcan con integridad.

Con base en la Ley General de Responsabilidades Administrativas (LGRA) las funciones y atribuciones de los órganos e instituciones facultados para la consolidación de una Política de Integridad dentro del servicio público responden sobre todo a tres tareas específicas: la creación de instrumentos para una adecuada rendición de cuentas, el desarrollo de mecanismos de prevención de faltas administrativas y la consolidación del Sistema de Control Interno a través de los órganos Internos de Control de las dependencias y entidades de la Administración Pública. Por la

⁹² Para mayor información sobre la construcción del índice consultar la siguiente liga: <https://www.bsg.ox.ac.uk/about/partnerships/international-civil-service-effectiveness-index-2017> [Consulta: 16 de mayo de 2019].



importancia del tema, será en este apartado en donde se hablará del estado actual que guarda Jalisco al respecto (Gobierno Federal, 2016).

Instrumentos de rendición de cuentas

El concepto de la rendición de cuentas, expresa una preocupación continua por controles y contrapesos, cuyos tres pilares son: información, justificación y castigo. Los dos primeros pilares se refieren al derecho a recibir información y la obligación correspondiente de divulgar todos los datos necesarios. El tercer aspecto se refiere a que, adicionalmente al cuestionamiento sobre la actuación de los servidores públicos, se asegure el cumplimiento de las normas por medio de la imposición de sanciones a los servidores públicos que incumplan con el mandato de proporcionar información pública (Schedler, A., 2004).

Transparencia Internacional (2009) define la rendición de cuentas como el ejercicio adecuado de la responsabilidad en el cumplimiento de sus funciones, que tienen las personas, los organismos y las organizaciones (de carácter público, privado y de la sociedad civil).⁹³ Además, señala tres formas de rendición de cuentas: diagonal, horizontal y vertical. La primera es cuando los ciudadanos utilizan las instituciones gubernamentales para mejorar su supervisión de las acciones del estado, y en el proceso involucrarse en la formulación de políticas, presupuestos, seguimiento de gastos y otras actividades. La responsabilidad horizontal somete a los funcionarios públicos a restricciones y supervisión de tribunales, ombudsman, agencias de auditoría, bancos centrales, que pueden poner en tela de juicio, y con el tiempo castigar a un funcionario por conducta inapropiada. La responsabilidad vertical hace que un funcionario público rinda cuentas ante el electorado o la ciudadanía a través de elecciones, una prensa libre, una sociedad civil activa y otros canales similares.

Con el fin de ayudar a tejer una cultura de rendición de cuentas que genere confianza y un adecuado sistema de control, se han desarrollado distintos instrumentos a nivel nacional y local como medios para el adecuado, eficiente y articulado flujo de información entre ciudadanos y gobierno derivados de un Sistema Nacional de Fiscalización (SNF) el cual “tiene por objeto establecer acciones y mecanismos de coordinación entre los integrantes del mismo que, en el ámbito de sus respectivas competencias, promueven el intercambio de información, ideas y experiencias

⁹³ Transparencia Internacional. *The Anti-corruption plain language guide*. Julio de 2009. https://www.transparency.org/whatwedo/publication/the_anti_corruption_plain_language_guide [Consulta: 17 de mayo de 2019].



encaminadas a avanzar en el desarrollo de la fiscalización de los recursos públicos.” (ASF, 2019). En Jalisco, son integrantes del Sistema Estatal de Fiscalización:

- La Auditoría Superior del Estado, a la cual le corresponde la revisión de las cuentas públicas y estados financieros de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial; los organismos públicos autónomos; la Universidad de Guadalajara y los demás organismos públicos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria y fideicomisos públicos del Poder Ejecutivo (ASEJ, 2019).
- La Contraloría del Estado, que es la Dependencia responsable de ejecutar la auditoría de la Administración Pública Central y Paraestatal y de aplicar el derecho disciplinario a los Servidores Públicos. (Contraloría del Estado de Jalisco, 2015)
- Los Órganos Internos de Control, los cuales son definidos como las unidades administrativas a cargo de promover, evaluar y fortalecer el buen funcionamiento del control interno de los Entes Públicos, mismos que tendrán a su cargo, en el ámbito de su respectiva competencia, la investigación, substanciación y calificación de faltas administrativas, entre otras atribuciones (Gobierno Federal, 2016).
- El Órgano Interno de Control del Poder Legislativo
- El Órgano Interno de Control del Poder Judicial.

Uno de los grandes avances del SNF son los Acuerdos de Coordinación para la Creación o Fortalecimiento de los Subsistemas Municipales de Control y Evaluación de la Gestión Pública y de Sistema de Control y Evaluación Gubernamental, ya que hasta el momento se cuenta con más de 103 acuerdos (82.4% de los municipios del Estado) en la Comisión Permanente de Contralores Municipios – Estados, los cuales tienen como objetivo establecer acciones conjuntas entre la Contraloría del Estado y los 125 municipios de la Entidad con el fin de fomentar el intercambio de experiencias como la innovación y homologación de procesos en la fiscalización de los recursos públicos y supervisión de actividades administrativas (CCME, 2016).

Estos avances son fundamentales para el desarrollo de instrumentos de rendición de cuentas que permitan dar continuidad a las encomiendas nacionales para el combate a la corrupción en la Administración Pública, ya que sirven para reducir la asimetría de información entre sociedad – gobierno y promover la confianza en las instituciones permitiendo monitorear las acciones de gobierno. Además, estas acciones contribuyen al mejoramiento de la coordinación interinstitucional entre las entidades que tienen objetivos en común.



Dentro de la Ley General de Responsabilidades Administrativas (LGRA) se establecen principios que rigen el servicio público y las directrices para su aplicación las cuales son: disciplina, legalidad, objetividad, profesionalismo, honradez, lealtad, imparcialidad, integridad, rendición de cuentas, eficacia y eficiencia. Con base en estos principios, en nuestra Entidad se han consolidado distintos instrumentos de rendición de cuentas, de los cuales se ha tenido un avance considerable en cuanto a su implementación y uso. Un ejemplo, es el Registro Único de Servidores Públicos para el Estado de Jalisco (RUSPEJ) el cual interviene en los procedimientos de contrataciones públicas, licencias, concesiones, y permisos. Su objetivo general es contar con un registro único, actualizado de forma permanente que contenga los datos básicos de identificación de todo el personal que participe en los procedimientos mencionados, en la actualidad se tienen 1192 servidores público registrados (RUSPEF, 2018). Otro instrumento importante para la rendición de cuentas es el número de Auditorías efectuadas, en el año 2018 se realizaron 225 auditorías a la Administración Pública por parte de la Contraloría del Estado (Gobierno del Estado de Jalisco, 2018) y 314 por parte de la Auditoría Superior del Estado de Jalisco. (Auditoría Superior del Estado de Jalisco, (2018).

Con relación a la situación de la rendición de cuentas, durante el ejercicio anual 2018 se registraron rezagos en la presentación de cuentas públicas por parte de las entidades fiscalizables ante la Auditoría Superior del Estado de Jalisco (ASEJ). En el ámbito estatal 44% de las entidades fiscalizables omitieron la presentación de cuenta pública anual correspondiente al ejercicio 2017. Mientras que en el ámbito municipal, de los 125 gobiernos municipales, el 72% (es decir 90 de ellos) presentó durante el 2018 su cuenta pública anual con retraso, y 4% (es decir, 5 de ellos) omitió su presentación.⁹⁴

La Contraloría es el Órgano Interno de Control del Gobierno del Estado de Jalisco, y como parte de la Comisión Permanente de Contralores Estado-Federación⁹⁵ (consolidada por el Acuerdo de Coordinación en materia de Control Interno, Fiscalización, Prevención, Detección, Disuasión de hechos de corrupción y mejora de la Gestión Gubernamental con la Secretaría de la Función Pública y el Ejecutivo) se vincula con los Órganos de Control y Evaluación de la Gestión Pública del Gobierno Federal para la

⁹⁴ Subsistema de Consulta Cuentas Públicas 2017, ASEJ (fecha de consulta: 17 de mayo de 2019).

⁹⁵ Para mayor información sobre la conformación, avances y resultados de la Comisión Permanente de Contralores Estado-Federación, consultar la liga: <http://comisioncontralores.gob.mx/2017/>.



implementación de modernos esquemas, instrumentos, mecanismos de control, verificación y evaluación de la Gestión Pública.

A continuación, se expone un cuadro comparativo de algunos instrumentos utilizados por los estados de Colima, Jalisco, Zacatecas, Guanajuato y Aguascalientes que forman parte de la Comisión de Contralores Estados-Federación (Tabla 5.16).

Tabla 5.16. Cuadro comparativo de Instrumentos de Rendición de Cuentas de la Región Centro-Occidente de la Comisión Permanente de Estados-Federación.

Estados	Instrumentos					
	Declaración Patrimonial		Registro de Servidores Públicos que participan en contrataciones			Auditorías
Zacatecas	Si		Si			Si
Guanajuato	Si		Si			Si
Jalisco	Si		Si			Si
Colima	Si		Si			Si
Aguascalientes	Si		Sin información			Sin información
Nayarit	Sin información		Sin información			Sin información

Fuente: elaboración propia con información de las Contralorías Estatales, 2019.

Debido a que la aprobación de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción es relativamente nueva, los Estados han comenzado a implementar los Instrumentos de Rendición de Cuentas que se pueden considerar como básicos, mientras que los demás (Sistema de Evolución Patrimonial de declaración de intereses y constancia de presentación de declaración fiscal, Sistema Nacional de Servidores Públicos y Particulares Sancionados, Protocolo de Actuación en Contrataciones Públicas, Manifiesto de particulares sobre vínculos o relaciones de negocios, personales o familiares, así como de posibles conflictos de interés) se encuentran en etapa de desarrollo para ser aplicados con posterioridad.

Mecanismos de prevención de faltas administrativas

Un mecanismo de prevención en la administración pública es el conjunto de componentes, elementos, principios y objetivos que funcionan de manera articulada para avanzar hacia una adecuada administración y desarrollo de políticas anticorrupción en un marco de ética, integridad y cumplimiento



de leyes que regulen los servicios del buen gobierno para el beneficio de todas las personas.⁹⁶

Conforme a la Ley General de Responsabilidades Administrativas (LGRA) las autoridades competentes para implementar los mecanismos de prevención son los Comités de Ética, Conducta y Prevención de Conflictos de Interés, los Órganos Internos de Control, la Contraloría del Estado de Jalisco y los Entes Públicos.

De forma reciente, en Jalisco se han desarrollado herramientas para optimizar el quehacer gubernamental impulsando acciones en un marco preventivo que permita ofrecer resultados cada día más visibles en el campo institucional, entre los cuales destacan los Códigos de Ética, las Unidades Especializadas en Ética, Conducta y Prevención de Conflictos de Interés, los Comités de Ética, Conducta y Prevención de Conflictos de Interés de cada una de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública del Estado, los Testigos Sociales, las Declaraciones de Integridad y No Colusión los Convenios de colaboración.

Durante 2018, se conformaron de 68 comités de Ética, Conducta y Prevención de Conflictos de Interés en las dependencias y entidades de la administración pública del Estado, dichos Comités lograron difundir el Código de Ética a más de 25 mil servidores públicos. Este Código es el principal mecanismo de prevención conforme al SNA ya que tiene como objetivo establecer las bases y políticas para la promoción, fomento y difusión de la cultura de integridad en el servicio público. Otra figura, es el Testigo Social, el cual es un mecanismo de participación ciudadana en las acciones de gobierno para prevenir actos de corrupción, se encarga de vigilar la eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez en la aplicación de los recursos públicos ejercidos en los procedimientos de adquisiciones y contratación de servicios. En la actualidad, se cuenta con la participación de 7 Testigos Sociales en el Padrón Público de Testigos Sociales de Jalisco. (SECG, 2019)

A continuación, se muestra una tabla comparativa donde se observan los mecanismos de prevención más relevantes implementados en las entidades federativas que componen la región Centro-Occidente conforme

⁹⁶ La Comisión de Contabilidad y Auditoría Gubernamental del Colegio de Contadores Públicos de México desarrolló una serie de argumentos orientados a sustentar que el Control Interno en el sector público es fundamental para comprobar la eficiencia de la gestión toda la información puede ser consultada en la siguiente liga: <https://www.ccpm.org.mx/avisos/2018-2020/control.interno.cofi.pdf>.



a la Primera Asamblea Ordinaria de la Comisión Permanente de Estados - Federación 2018.

Tabla 5.17. Cuadro comparativo de Mecanismos de Prevención de la Región Centro-Occidente de la Comisión Permanente de Estados-Federación.

Estados	Mecanismos de prevención			
	Código de ética		Testigo Social	
Zacatecas	Si		Si	
Guanajuato	Si		Si	
Jalisco	Si		Si	
Colima	Si			No
Aguascalientes	Si			No
Nayarit	Si			No

Fuente: elaboración propia con información de las Contralorías Estatales, 2019.

Mecanismos de control interno

La Auditoría Superior de la Federación en coordinación con la Secretaría de la Función Pública definen el Control Interno (CI) como “un proceso efectuado por el Órgano de Gobierno, el Titular, la Administración y los demás servidores públicos de una institución, con objeto de proporcionar una seguridad razonable sobre la consecución de los objetivos institucionales y la salvaguarda de los recursos públicos, así como prevenir la corrupción” (ASF, 2014). En otras palabras, el CI es un mecanismo que tiene como objetivo proteger los recursos públicos mediante la supervisión de la veracidad de la información financiera y presupuestal.

La implementación del Sistema de Control Interno representa una gran oportunidad para promover el cumplimiento de los objetivos de las instituciones, coadyuvar a minimizar riesgos y probabilidades de actos de corrupción, así como sustentar la integridad y ética de los servidores públicos. Su objetivo principal consiste en evaluar el diseño, implementación y eficacia del control interno de las instituciones, basándose en los siguientes criterios: operación, información, cumplimiento, protección de la integridad y la prevención de actos corruptos en los procesos realizados por la institución. La responsabilidad de establecer los objetivos de control interno le corresponde a El Titular, con el apoyo de la Administración y con la vigilancia del Órgano de Gobierno de ser el caso. Estos objetivos deben de establecerse a nivel institución, unidad, función y actividades específicas (Gobierno de Jalisco, 2016).

Aunque existen diferentes maneras de representar al control interno, la Auditoría Superior de la Federación en coordinación con la Secretaría de la



Función Pública han desarrollado un Marco Integrado de Control Interno en el cual definen una estructura jerárquica de 5 componentes, los cuales se dividen en:

Ambiente de Control.- Es la base del control interno. Proporciona disciplina y estructura para apoyar al personal en la consecución de los objetivos institucionales.

Administración de Riesgos.- Es el proceso que evalúa los riesgos a los que se enfrenta la institución en la procuración del cumplimiento de sus objetivos

Actividades de Control.- Son aquellas acciones establecidas, a través de políticas y procedimientos, por los responsables de las unidades administrativas para alcanzar los objetivos institucionales y responder a sus riesgos asociados, incluidos los de corrupción y los de sistemas de información.

Información y Comunicación.- Es la información de calidad que la Administración y los demás servidores públicos generan, obtienen, utilizan y comunican para respaldar el sistema de control interno y dar cumplimiento a su mandato legal.

Supervisión.- Son las actividades establecidas y operadas por las unidades específicas que el Titular ha designado, con la finalidad de mejorar de manera continua al control interno mediante una vigilancia y evaluación periódicas a su eficacia, eficiencia y economía (ASF, 2014).

Debido a que la LGRA no especifica los mecanismos de control que deben de usar las dependencias estatales, cada entidad federativa tiene libertad de criterio para implementar los que considere pertinentes y dentro de sus capacidades, por lo tanto, estos mecanismos varían en cada estado por lo que resultan incomparables.

En Jalisco, se cuenta con 107 oficinas de control interno en el ámbito municipal, que disponen en promedio de un personal de 4 personas adscritas, casi el mismo número que el observado a nivel nacional (Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales, INEGI). En materia de auditorías aplicadas por las contralorías municipales en Jalisco se realizaron 424, en tanto que en el nivel nacional fueron solo 237 en promedio.



Relación de problemas y potencialidades

Problemas

- Ineficacia en la administración pública de las instituciones para lograr el cumplimiento de sus objetivos.
- Procesos ineficientes en la administración interna de las dependencias u organismos.
- Débil coordinación interinstitucional en acciones conjuntas para el alcance de objetivos comunes.
- Baja profesionalización de los titulares de instituciones de la administración pública municipal y estatal.
- Ineficacia en las funciones de los Sistemas de Control Interno.
- Ineficacia en la designación de los Recursos humanos y económicos.
- Ausencia de un Servicio Civil de Carrera en la administración pública.

Potencialidades

- Existe la posibilidad de establecer una consolidación entre los Contralores municipales, estatales y nacionales que permita la armonización en leyes en el tema de Integridad Pública.
- De acuerdo con el Sistema Nacional de Fiscalización, se ha comenzado a implementar la homologación de criterios de auditoría y a realizar capacitaciones constantes para profesionalizar a las personas responsables de estas.
- Sería recomendable adaptar las Tecnologías de la Información a la mayor cantidad de procesos posibles de la Administración Pública.
- Se podría buscar la manera de implementar sistemas efectivos de evaluación de desempeño y resultados de los funcionarios.
- A través de la promoción de los mecanismos de participación ciudadana disponibles, como el Testigo Social y la Contraloría Social, se podría fortalecer la cultura de la rendición de cuentas en el Estado.



Referencias bibliográficas

- ASF, (2019). Sistema Nacional de Fiscalización. Auditoría Superior de la Federación Recuperado el 25 de febrero de 2019 de https://www.asf.gob.mx/Section/117_Sistema_Nacional_de_Fiscalizacion
- ASF, (2018). Informe Anual de Actividades 2018. Auditoría Superior del Estado de Jalisco. Recuperado el 25 de febrero de 2019 de https://www.asej.gob.mx/Modulos/Transparencia/INFORMACION/Informe%20de%20Actividades/Informe_anual_actividades_2018.pdf
- ASF, (2014). Marco Integrado de Control Interno. Auditoría Superior de la Federación Recuperado el 25 de febrero de 2019 de https://www.asf.gob.mx/uploads/176_Marco_Integrado_de_Control/Marco_Integrado_de_Cont_Int_leyen.pdf
- Blavatnik School of Government, (2019). International Civil Service Effectiveness (INCISE) Index 2019. Recuperado el 25 de febrero de 2019 de <https://www.bsg.ox.ac.uk/about/partnerships/international-civil-service-effectiveness-index-2019>
- Bouskela, Mauricio, Casseb, Marcia, Bassi, Silvia, De Luca, Cristina, y Facchina, Marcelo, (2016). La ruta hacia las smart cities: Migrando de una gestión tradicional a la ciudad inteligente. Recuperado el 25 de febrero de 2019 de, <https://publications.iadb.org/es/la-ruta-hacia-las-smart-cities-migrando-de-una-gestion-tradicional-la-ciudad-inteligente>
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, (2016). Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios. Recuperado 11 de febrero de 2019, de <http://www.diputados.gob.mx>
- CEPAL, (2019). De Gobierno Abierto a Estado Abierto [Biblioguías]. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Recuperado el 25 de febrero de 2019 de <https://biblioguías.cepal.org/EstadoAbierto/datospublicos>
- Comisión Nacional de Bancaria y de Valores, (2018). Calificadoras quirografarias. Recuperado 11 de febrero de 2019, de <https://www.gob.mx/cnbv>
- Comisión Permanente de Contralores Estados Federación, (2019). Conoce la Comisión. Recuperado el 22 de mayo de 2019 de <https://contraloriavirtual.jalisco.gob.mx/ccme/index.php/conocenos/73-conoce-la-comision>
- Conacyt, (2016). Integridad Pública. Recuperado el 20 de febrero de 2019 de <https://www.conacyt.gob.mx/index.php/el-conacyt/2014-02-20-19-51-00>
- Congreso del Estado de Aguascalientes, (2019). Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Estado de Aguascalientes Y Sus Municipios. Recuperado el 19 de febrero de <http://www.congresoags.gob.mx/Transparency/getlaws>
- Congreso del Estado de Nayarit, (2019). Obra Pública del Estado de Nayarit. Recuperado el 19 de febrero de 2019, de http://www.congresonayarit.mx/media/1208/obra_publica_del_estado_de_nayarit_ley_de.pdf
- Contraloría del Estado de Aguascalientes, (2019). Contraloría del Estado. Recuperado el 22 de febrero de 2019 de <http://www.aguascalientes.gob.mx/CONTRALORIA>
- Contraloría del Estado de Jalisco, (2019). Información Fundamental. Recuperado el 19 de febrero de 2019 de <https://transparencia.info.jalisco.gob.mx/transparencia/dependencia/13>
- Contraloría del Estado de Jalisco, (2015). ¿Qué hacemos?, Recuperado el 22 de mayo de 2019 de <https://ce.jalisco.gob.mx/acerca/que-hacemos>



- Contraloría General del Gobierno del Estado de Colima, (2019). Normateca Digital de la Contraloría General. Recuperado el 19 de febrero de 2019 de www.col.gob.mx/contraloria/contenido/MTEzMzc=
- Cuesy Edgar, Diego, (2015, 3 noviembre). Datos Abiertos ¿para qué? [Publicación en un blog]. Recuperado el 25 de febrero de 2019 de <https://www.excelsior.com.mx/blog/apuntes-desde-la-megalopolis/datos-abiertos-para-que/1054855>
- DOF, (2013). Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de los artículos 6o., 7o., 27, 28, 73, 78, 94 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de telecomunicaciones. Diario Oficial de la Federación, 11 de junio de 2013. Recuperado el 25 de febrero de 2019 de http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5301941&fecha=11/06/2013
- European Research Centre for Anti-Corruption and State-Building, (2017). Index of Public Integrity. Recuperado el 16 de mayo de 2019 de <https://integrity-index.org/>
- Forbes, (2018). Ciudades inteligentes en México, ¿cuánto cuesta vivir en ellas? Forbes México. Recuperado el 25 de febrero de 2019 de <https://www.forbes.com.mx/forbes-life/ciudades-inteligentes-en-mexico-cuanto-cuesta-vivir-en-ellas/>
- Gobierno de Jalisco, (2019). Datos abiertos [Datos abiertos]. Recuperado el 25 de febrero de 2019 de <https://datos.jalisco.gob.mx/>
- Gobierno de Jalisco, (2019a). Ley de Ingresos del Estado de Jalisco para el Ejercicio Fiscal 2019. En Periódico Oficial El Estado de Jalisco. Guadalajara: Gobierno de Jalisco.
- Gobierno de Jalisco, (2018). Plan Estatal de Desarrollo, Jalisco 2030: Gobierno del Estado de Jalisco. Recuperado 11 de Febrero de 2019, de <https://sepaf.jalisco.gob.mx/gestion-estrategica/planeacion/ped-2013-2033>
- Gobierno de Jalisco, (2018a). Presupuesto de Egresos para el Estado de Jalisco: Gobierno del Estado de Jalisco. Recuperado 11 de febrero de 2019, de https://transparenciafiscal.jalisco.gob.mx/transparencia-fiscal/programatico_presupuestal/presupuesto-de-egresos
- Gobierno de Jalisco, (2018b). Programas Sectoriales y Especiales - Fortalecimiento Institucional: Gobierno del Estado de Jalisco. Recuperado 11 de febrero de 2019, de <https://sepaf.jalisco.gob.mx/gestion-estrategica/planeacion/programas-sectoriales-especiales>
- Gobierno de Jalisco, (2018c). Sexto Informe de Gobierno 2018 - Tomo 1: Gobierno del Estado de Jalisco. Recuperado 11 de febrero de 2019, de https://transparenciafiscal.jalisco.gob.mx/transparenciafiscal/rendicion_de_cuentas/informes-de-gobierno
- Gobierno de Jalisco, (2018d). Informe de Gobierno 2018. Recuperado el 22 de mayo de 2019 de <https://transparenciafiscal.jalisco.gob.mx/sites/default/files/tomo-ii-anexo-informe-de-indicadores-de-desarrollo-vi-informe-de-gobierno.pdf>
- Gobierno de Jalisco, (2016). Acuerdo del ciudadano gobernador del estado de Jalisco por el que se emiten las normas generales de control interno para la administración pública del estado de Jalisco, 13 septiembre 2016, Guadalajara, Jalisco, México. Recuperado el 25 de febrero de 2019 de: <https://info.jalisco.gob.mx/gobierno/documentos/16538>.
- Gobierno Federal, (2016). Ley General de Responsabilidades Administrativas, Diario Oficial de la Federación, México, 18 de julio de 2016
- Gobierno federal, (2016a). Ley General Del Sistema Nacional Anticorrupción, Diario Oficial de la Federación, México, 18 de julio de 2016.



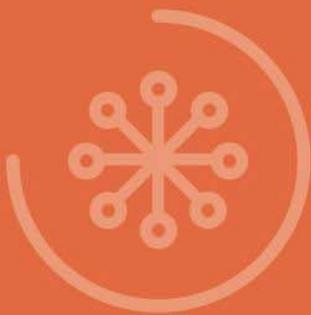
- HR Ratings, Credit Rating Agency, (2018). Calificación Estado de Jalisco. Recuperado 11 de febrero de 2019, de https://www.bmv.com.mx/docs_pub/eventoca/eventoca_856945_2.pdf
- INAI, (2018). Informe de Labores INAI. Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales. Recuperado el 28 de febrero de 2019, de <http://inicio.ifai.org.mx/Informes%202018/Informedelabores2018.pdf>
- INEGI, (2017). Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de Tecnologías de la Información en los Hogares (ENDUTIH) 2017. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Recuperado el 25 de febrero de 2019 de <https://datos.gob.mx/busca/dataset/encuesta-nacional-sobre-disponibilidad-y-uso-de-tic-en-hogares-endutih>
- INEGI, (2016). Encuesta Nacional de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, ENAID 2016. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Recuperado el 27 de febrero de 2019, de <http://www.beta.inegi.org.mx/programas/enaid/2016/>
- INEGI, (2016a). Censo Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales Federal (CNTAID). Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Recuperado el 25 de febrero de 2019, de <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/censosgobierno/federal/cntaippdpf/default.html?init=2>
- Instituto Federal de Telecomunicaciones, (2018). Adopción de las TIC y usos de Internet en México: Impacto de las características sociodemográficas de los usuarios. Recuperado el 4 de abril de 2019, de <http://www.ift.org.mx/sites/default/files/contenidogeneral/estadisticas/adopciondelasticyusosdeinternetenmexico.pdf>
- Instituto Federal de Telecomunicaciones, (2018a). Uso de las TIC y actividades por Internet en México: Impacto de las características sociodemográficas de los usuarios. (IFT). Recuperado el 4 de abril de 2019, de <http://www.ift.org.mx/sites/default/files/contenidogeneral/estadisticas/endutih2018.pdf>
- Instituto Mexicano para la Competitividad, (2018). Índice de Información del Ejercicio del Gasto. Recuperado el 11 de febrero de 2019, de <https://imco.org.mx/uncategorized/indice-informacion-del-ejercicio-del-gasto-2018/>
- ITEI, (2018). XIII Informe Anual de Actividades y de Evaluación General en Materia de Acceso a la Información Pública en el Estado. Instituto de Transparencia, Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Jalisco. Recuperado el 28 de febrero de 2019, de https://www.itei.org.mx/v3/documentos/art8-6l/XIII_informe_2018 ITEI.pdf
- ITEI, (2018a). Presentan verificaciones diagnósticas a 37 Sujetos Obligados de la entidad en materia de protección de datos personales. Instituto de Transparencia, Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Jalisco. Recuperado el 25 de febrero de 2019, de <https://www.itei.org.mx/v4/index.php/prensa/noticias/1343>
- México Digital, (2017). Día Internacional de los Datos Abiertos (Plataforma gob.mx). [Publicación en un blog]. Recuperado marzo de 25 de 2019, de <https://www.gob.mx/mexicodigital/articulos/dia-internacional-de-los-datos-abiertos>
- Moody's Investors Service, (2018). Calificación Jalisco. Recuperado 11 de febrero de 2019, de https://bmv.com.mx/docs_pub/eventoca_847002_2.pdf



- Morales, Estela. (2004). Internet y Sociedad: relación y compromiso de beneficios colectivos e individuales. Revista Digital Universitaria, 5(8), 1. Recuperado el 4 de febrero de 2019, de <http://www.revista.unam.mx/vol.5/num8/art49/art49.htm>
- Naciones Unidas, (2012). Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo [Asamblea General A/HRC/32/L.20]. Recuperado el 3 de febrero de 2019, de http://ap.ohchr.org/documents/S/HRC/d_res_dec/A_HRC_32_L20.pdf
- Naser, Alejandra, y Rosales, Daniela, (2016). Panorama regional de los datos abiertos: avances y desafíos en América Latina y el Caribe. LC/L.4250 | LC/IP/L.349 [Serie Gestión Pública].
- OCDE, (2017). Integridad Pública: una estrategia contra la corrupción. Recuperado el 25 febrero 2019 de <https://www.oecd.org/gov/ethics>
- Open Data Charter, (s.f.). Carta Internacional de Datos Abiertos [Principios Recuperado el 25 de febrero de 2019 de <https://opendatacharter.net/principles-es/>
- Periódico Oficial El Estado de Jalisco, (2017). Decreto Número 25911/LXI/16 mediante el cual se reforma la fracción X del artículo 15 de la Constitución Política del Estado de Jalisco. Periódico Oficial El Estado de Jalisco, Número 45, Sección V, 21 de febrero de 2017. Recuperado el 4 de febrero 2019, de https://transparencia.info.jalisco.gob.mx/sites/default/files/u20/reforma_constituci%C3%B3n_de_Jalisco_21_02_17.pdf
- Periódico Oficial El Estado de Jalisco, (2016). Decreto Número 25833/LXI/16 mediante el cual se reforman los artículos 2, 4, 6, 9, 11, 12, 28, 34, 47, 70, 78, 84 y se modifica el nombre del Capítulo I del Título Segundo de la Constitución Política del Estado de Jalisco. Periódico Oficial El Estado de Jalisco, Número 38, Sección V, 16 de junio de 2016. Recuperado el 25 de febrero de 2019 de <https://periodicooficial.jalisco.gob.mx/content/jueves-16-de-junio-de-2016-1>
- Plataforma gov.mx., (s.f.). Datos Abiertos [Datos Abiertos (Organizaciones)]. Recuperado el 25 de marzo de 2019, de https://datos.gob.mx/busca/dataset?vocab_gov_types=State&_organization_limit=0
- Ramos Alderete, José Luis, (2016). Gobierno Abierto: una visión de sus antecedentes, surgimiento y conceptualización. Encrucijada, Revista Electrónica del Centro de Estudios en Administración Pública de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, Año 7(24). Recuperado el 5 de marzo de 2019, de <file:///C:/Users/DGIG/Downloads/57767-166303-1-PB.pdf>
- RUSPEF, (2019). 2018. Catalogo. Recuperado el 22 de mayo de 2019 de <https://ce.jalisco.gob.mx/servidores-publicos/catalogo-ruspef>
- Sanginés, M. y Strazza, L., (2016). La Profesionalización de la función pública en los estados de México. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Sarmiento, Laura., (2018). Smart Cities: el futuro está aquí. Mundo Contact. Recuperado el 25 de marzo de 2019, de <https://mundocontact.com/smart-cities-futuro-esta-aqui/>
- Schedler, Andreas, (2004). ¿Qué es la rendición de cuentas? Recuperado el 25 de febrero de 2019 de <http://www.infodf.org.mx/capacitacion/documentos/JURIDICO08/LECTURAS/MODULO%202/RENDICIONDECUENTAS.pdf>
- Secretaría de Educación Pública, (2018). Principales Cifras del Sistema Educativo de los Estados Unidos Mexicanos Ciclo escolar 2017-2018 SEP. Recuperado el 27 de febrero de 2019, de https://www.planeacion.sep.gob.mx/Doc/estadistica_e_indicadores/principales_cifras/principales_cifras_2017_2018.pdf



- Secretaría de la Función Pública del Gobierno del Estado de Zacatecas, (2019). Recuperado el 19 de febrero de 2019 de <http://funcionpublica.zacatecas.gob.mx/contraloriasocial.php>
- Secretaría de Transparencia y Rendición de Cuentas de Guanajuato, (2019). Recuperado el 19 de febrero de 2019 de <http://strc.guanajuato.gob.mx/wp-content/uploads/2016/10/acuerdo-lineamientos-testigos-sociales-04-oct-2016.pdf>
- SECG, (2019). Testigos Sociales. Sistema Electrónico de Compras Gubernamentales Recuperado el 22 de mayo de 2019 de <https://encompras.jalisco.gob.mx/SJ3Kweb/secure/>
- SEVAC, (2018). Sistema de Evaluación de Armonización Contable. Consejo de Armonización Contable del Estado de Jalisco Recuperado 11 de febrero de 2019, de <https://cacej.jalisco.gob.mx/sevac>
- SHCP, (2018). Módulo de Sistema de Alertas del portal Disciplina Financiera de Entidades Federativas. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Recuperado el 11 de febrero de 2019, de https://www.disciplinafinanciera.hacienda.gob.mx/es/DISCIPLINA_FINANCIERA/Entidades_Federativas_2018
- Sistema Nacional de Transparencia, (2018). Documento Diagnóstico del Programa Nacional de Protección de Datos Personales, SNT PRONADATOS 2018-2022. Recuperado el 25 de febrero de 2019, de http://proyectos.inai.org.mx/pronadatos/images/Doctos/Documento_Diagnostico_PRONADATOS_2018-2022.pdf
- Sistema Nacional de Transparencia, (2018a). Programa Nacional de Protección de Datos Personales. SNT Recuperado el 25 de febrero de 2019, de <http://snt.org.mx/images/Doctos/CONAIP/SNT/ACUERDO/EXT01-23/01/2018-04.pdf>
- TI, (2018). Índice de Percepción de la Corrupción, IPC. Transparencia Internacional, TI. Recuperado el 20 de febrero de 2019, de <https://www.transparency.org/cpi2018>
- The World Wide Web Foundation, (2017). Open Data Barometer: Global Report, Fourth Edition. Recuperado el 5 de marzo de 2019, de <https://opendatabarometer.org/doc/4thEdition/ODB-4thEdition-GlobalReport.pdf>
- The World Wide Web Foundation, (2017). Open Data Barometer: Global Report, Fourth Edition [Reporte]. Recuperado el 4 de marzo de 2019, de <https://opendatabarometer.org/4thedition/report/#table1>
- Transparencia Internacional, (2009). The Anti-corruption plain language guide. Recuperado el 17 de mayo de https://www.transparency.org/whatwedo/publication/the_anti_corruption_plain_language_guide
- UIT, (2017). Measuring the Information Society Report 2017 (Volume 1). International Telecommunication Union. Recuperado el 25 de febrero de 2019 de file:///C:/Users/DGIG/Documents/MISR2017_Volume1.pdf
- UNCTAD, (2017). Informe sobre la Economía de la Información 2017: Digitalización, comercio y desarrollo. Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (por sus siglas en inglés). Recuperado el 25 de febrero de 2019 de https://unctad.org/es/PublicationsLibrary/ier2017_es.pdf.



Que las problemáticas y soluciones **requieren la participación de varios o a todos los sectores sociales**, así como a varios o a todos los poderes públicos.

Eje Transversal



Temáticas Transversales

A. Derechos humanos

A nivel internacional los derechos humanos se encuentran enmarcados y reconocidos en distintos instrumentos creados y socializados por la Organización de las Naciones Unidas (ONU), en ellos se dictan directrices de las obligaciones que adquieren los estados para su protección y garantía (CNDH, 2019). La Declaración Universal de Derechos Humanos es un documento que marca un hito en la historia de los derechos humanos, fue proclamada el 10 de diciembre de 1948 y establece por primera vez, los derechos humanos fundamentales que tienen que protegerse en todo el mundo, según la ONU este instrumento es considerado de forma general, el fundamento de las normas internacionales sobre derechos humanos (UN, 2019).

A decir de Hernández, A., (2013) los derechos humanos son el conjunto de derechos mínimos e indispensables para tutelar la dignidad de la vida humana, que surgen del ámbito internacional y que los estados deben respetar y proteger.

En México a partir de la reforma de 2011 a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), se reconocen los tratados internacionales de los que el Estado es parte y se establece en su artículo 1º la obligación de todas las autoridades de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, así como el deber de prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

Relativo a los deberes que tiene el Estado de «respetar y proteger» parten del reconocimiento de los derechos humanos y la disposición de normas de carácter interno que armonicen con los compromisos internacionales. De manera específica, en cuanto al deber «garantizar» pretende que las normas de reconocimiento y protección se cumplan, considerando que las garantías son acciones específicas para afianzar lo estipulado y, en cuanto al deber de «prevenir», pretende evitar cualquier violación de derechos humanos y constituye el fundamento para demandar no solo a nivel interno, sino también internacional, la adecuada organización de los gobiernos.

Así también, una violación de derechos humanos tiene lugar cuando el Estado incumple sus obligaciones de garantizar que tales derechos se



disfruten sin discriminación o su obligación de respetarlos, protegerlos y realizarlos.

En Jalisco, la entidad defensora del pueblo frente a los actos administrativos o las omisiones de las autoridades que no respetan la dignidad elemental de todas las mujeres y los hombres que viven en Jalisco es la Comisión Estatal de Derechos Humanos Jalisco (CEDHJ).

Por lo anterior expuesto, es pertinente que los derechos humanos construyan la hoja de ruta del Plan Estatal de Desarrollo y Gobernanza de Jalisco como un eje transversal involucrando a todos los poderes públicos y sociales.

El documento contempla un examen de las recomendaciones emitidas por la CEDHJ en el periodo 2016 a 2018, por tipo, grupo de atención prioritaria, incidencia de violación de derechos humanos y señala a las autoridades con mayor incidencia de denuncias, así también se analiza el grado de armonización de las leyes en Jalisco en materia de derechos humanos respecto a las otras entidades de la República Mexicana. También se aborda el tema del presupuesto con enfoque de derechos humanos y la atención a víctimas de violación de derechos. Por último, se da cuenta del nivel de desarrollo humano y presenta el reto de asumir compromisos para elevar el nivel del índice como necesidad prioritaria para este sexenio.

Vinculación a la Agenda 2030: Objetivos de Desarrollo Sostenible
Objetivo 3. Salud y bienestar.
Objetivo 4. Educación de calidad.
Objetivo 5. Igualdad de género.
Objetivo 8. Trabajo decente y crecimiento económico.
Objetivo 10. Reducción de las desigualdades.
Objetivo 16. Paz, justicia e instituciones sólidas.

Recomendaciones en materia de derechos humanos por la CEDHJ

La CEDHJ ha investigado y documentado diversas vulneraciones a los derechos humanos conforme a las atribuciones que le otorga la ley, los referentes más claros de este ejercicio son sus resoluciones, en particular las recomendaciones. A partir del análisis e investigación, la CEDHJ emitió



desde 2016 a 2018 un total de 143 recomendaciones particulares y tres generales como se muestra en la siguiente tabla:

Tabla A.1. Total de recomendaciones emitidas, Jalisco, 2016-2018.

Año	Recomendaciones particulares	Recomendaciones generales
2016	53	Ninguna
2017	40	Ninguna
2018	50	3

Fuente: elaboración propia con base en los informes de actividades de la Comisión Estatal de Derechos Humanos Jalisco (CEDHJ, 2016, 2017 y 2018).⁹⁷

Del total de recomendaciones emitidas por la CEDHJ en el periodo analizado, el grupo de atención prioritaria que concentra la mayor proporción es el de las mujeres, con el 66.4% y en segundo lugar, se encuentran la infancia con el 22.7% (ver tabla A.2).

Tabla A.2. Recomendaciones emitidas por grupo de atención prioritaria, Jalisco, 2016-2018.

Grupo	2016	2017	2018	Total	%
Mujeres	32	21	26	79	66.4
Infancia	16	6	5	27	22.7
Personas adultas mayores	6	-	-	6	5.0
Personas indígenas	2	1	1	4	3.4
Personas que integran la población de la diversidad sexual	-	-	2	2	1.7
Personas con discapacidad	-	-	1	1	0.8
Total*	56	28	35	119	100.0

Fuente: elaboración propia con base en los informes de actividades de la Comisión Estatal de Derechos Humanos Jalisco (CEDHJ, 2016, 2017 y 2018). *Una recomendación puede ser emitida a favor de dos o más grupos de población prioritaria.

De estas recomendaciones emitidas, se puede identificar que las que presentan las mayores incidencias son las que se refieren a los siguientes conceptos: desaparición de personas, educación, tortura, seguridad pública, salud, procuración de justicia, medio ambiente y desarrollo urbano y derechos laborales. Los conceptos de violación que destacan en el periodo 2016 al 2018 son en materia de seguridad pública y procuración de justicia

⁹⁷<http://cedhj.org.mx/informes/CEDHJ-ANUAL-2018.pdf>; <http://cedhj.org.mx/informes/CEDHJ-ANUAL-2017.pdf>; <http://cedhj.org.mx/informes/INFORME-2016.pdf>. Fecha de consulta 20 de febrero 2019.



con el 20.0% cada uno, y educación y salud, ambos con el 15.5% (ver tabla A.3).

Tabla A.3. Conceptos de violación de derechos humanos con mayor incidencia, Jalisco, 2016-2018.

Concepto de violación	2016	2017	2018	Total	%
Seguridad pública	7	8	7	22	15.0
Procuración de justicia	10	9	3	22	15.0
Educación	5	9	3	17	11.6
Salud	8	3	6	17	11.6
Tortura	5	3	6	14	9.5
Medio ambiente y desarrollo urbano	-	-	8	8	5.4
Desaparición de personas	3	1	3	7	4.7
Derechos laborales	-	-	3	3	2.0
Otros	15	7	14	36	24.6
Total*	53	40	53	146	100.0

Fuente: elaboración propia con base en los Informe s de actividades de la Comisión Estatal de Derechos Humanos Jalisco (CEDHJ, 2016, 2017 y 2018). *Una recomendación puede acreditar dos o más conceptos de violación de derechos humanos.

Con relación al seguimiento de las recomendaciones particulares y generales emitidas, es importante señalar que todas han sido aceptadas por las instituciones correspondientes.

A continuación, la tabla A.4 muestra a las autoridades estatales y municipales que han sido señaladas por presuntas violaciones a derechos humanos. Destacan el H. Ayuntamiento de Guadalajara con un total de 4,366 quejas en el periodo de 2016 a 2018 que representan un porcentaje de 19.4% y la Secretaría de Medio ambiente (3,453) con 15.4%, en tercer lugar se encuentra la Secretaría de Educación (3,316) con el 14.7%.

Tabla A.4. Autoridades más señaladas por presuntas violaciones a derechos humanos, Jalisco, 2016-2018.

Autoridad	2016	2017	2018	Total	%
Ayuntamiento de Guadalajara	1,732	697	1,937	4,366	19.4
Secretaría del Medio Ambiente y Desarrollo Territorial (Semadet)	2,999	449	5	3,453	15.4
Secretaría de Educación	585	1 570	1 161	3,316	14.7
Fiscalía General del Estado	350	812	1 418	2 580	11.5
Ayuntamiento de Zapotlán el Grande	1,057	1,361	77	2,495	11.1



Autoridad	2016	2017	2018	Total	%
Ayuntamiento de Zapopan	118	1,296	506	1,920	8.5
Ayuntamiento de Tlajomulco de Zúñiga	1,178	106	292	1,576	7.0
Sistema Intermunicipal de Agua Potable y Alcantarillado (SIAPA)	251	1,122	128	1,501	6.7
Secretaría de Salud	69	246	379	694	3.1
Instituto Jalisciense de Ciencias Forenses	568	15	9	592	2.6
Total*	8,907	6,104	4,751	22,493	100.0

Fuente: elaboración propia con base en los Informes de actividades de la Comisión Estatal de Derechos Humanos Jalisco (CEDHJ, 2016, 2017 y 2018). *En una queja pueden estar involucradas dos o más autoridades.

Armonización legislativa en materia de derechos humanos

El Estado mexicano ha sido un ente activo en la ratificación de tratados internacionales en materia de derechos humanos lo que ha significado una serie de compromisos de carácter jurídico que comprenden acciones específicas, destacando la armonización legislativa. En este sentido, México ha firmado más de doscientos tratados en materia de derechos humanos, lo que significa una amplia responsabilidad en la materia, esto significa que el Estado es pieza fundamental para su plena realización y dependerá en gran medida si se lleva a cabo un ejercicio de armonización de las leyes estatales con respecto a los tratados internacionales que México ha ratificado. Sin duda alguna, lo anterior catapultará a Jalisco como una entidad federativa pionera y comprometida con la adecuación legislativa necesaria para que los derechos humanos en Jalisco tengan el suficiente respaldo normativo para su mayor eficacia.

Tabla A.5. Las 10 entidades federativas con mayor avance en armonización legislativa en materia de derechos humanos, República Mexicana, 2011.

Lugar a nivel nacional	Entidades Federativas	Reformas CPEUM	DD. HH. de las mujeres a una vida libre de violencia	DD. HH. de las personas con discapacidad	DD. HH. de las personas, pueblos y comunidades indígenas	Derecho a la educación	Derechos de la comunidad LGTTTIQ+	Derechos de las personas mayores	DD. HH. de las personas a la protección contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes	Total
1	Colima	100.0	83.3	65.6	60.0	88.0	72.7	57.9	60.0	73.4
2	Campeche	100.0	80.0	53.6	60.0	88.0	85.5	64.2	50.5	72.7
3	Coahuila	100.0	83.3	66.4	55.7	88.0	65.5	53.7	61.0	71.7
4	Jalisco	100.0	80.0	60.0	68.6	84.0	61.8	68.4	47.6	71.3



Lugar a nivel nacional	Entidades Federativas	Reformas CPEUM	DD. HH. de las mujeres a una vida libre de violencia	DD. HH. de las personas con discapacidad	DD. HH. de las personas, pueblos y comunidades indígenas	Derecho a la educación	Derechos de la comunidad LGTTTIQ+	Derechos de las personas mayores	DD. HH. de las personas a la protección contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes	Total
5	Guerrero	100.0	80.0	50.4	62.9	84.0	60.0	71.6	61.0	71.2
6	Ciudad de México	100.0	83.3	57.6	55.7	88.0	85.5	57.9	40.0	71.0
7	Durango	100.0	83.3	60.0	68.6	88.0	56.4	68.4	42.9	70.9
8	Oaxaca	100.0	73.3	54.4	68.6	78.0	54.6	67.4	69.5	70.7
9	Querétaro	100.0	80.0	63.2	65.7	92.0	60.0	60.0	42.9	70.5
10	Quintana Roo	100.0	83.3	61.6	62.9	88.0	65.5	63.2	37.1	70.2

Fuente: elaboración propia con base en la Comisión Nacional de Derechos Humanos con datos de la (CNDH, 2019a).⁹⁸

En cuanto a la armonización legislativa en materia de derechos humanos, Jalisco se encuentra en el 4° lugar a nivel nacional, superando a la Ciudad de México (71.0%) con un avance del 71.3% (ver tabla A.5).

En Jalisco los avances en la armonización de sus leyes en concordancia con las reformas a la CPEUM sobre derechos humanos llevadas a cabo en junio de 2011 se encuentra al 100%; le siguen los avances en materia del Derecho a la educación con un 84.0%; el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia con 80.0%; los derechos de las personas, pueblos y comunidades indígenas con 68.6%; los derechos de las personas mayores con un 68.4%; los derechos de la comunidad LGTTTIQ+ con un 61.8%; en penúltimo lugar se encuentran los derechos de las personas con discapacidad con 60.0%; y aunque con avances pero con mayor rezago, se encuentra el derecho de las personas a la protección contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes que se encuentra al 47.6%.

Presupuestos transversales con enfoque de derechos humanos

Poner en el centro de atención a los derechos humanos y por ende a las personas, ha permitido plantear objetivos de desarrollo que involucran responsabilidades del Estado con el bienestar de la población.

La reforma a la CPEUM de 2011 impuso nuevos paradigmas para el desarrollo y ha generado la fuerte necesidad de generar nuevos procesos

⁹⁸ <https://armonizacion.cndh.org.mx/> Fecha de consulta 18 de febrero de 2019.



sociales y la modificación de programas, políticas públicas y procesos administrativos que se llevan a cabo dentro de las instituciones públicas. En ese tenor, el Gobierno del Estado de Jalisco ha determinado y designado presupuestos etiquetados para los ejes transversales para la igualdad de género, infancia y adolescencia, medio ambiente, acción climática y personas con discapacidad, de manera general, visibilizar y generar este tipo de acciones presupone un avance importante para abatir la desigualdad.

Tabla A.6. Presupuestos transversales, Gobierno del Estado de Jalisco, 2015-2019.

Año	Igualdad de género	Infancia y adolescencia	Medio ambiente y acción climática	Personas con discapacidad
2019	524,049,688	38,669,808,378	1,759,402,195	655,286,979
2018	588,096,884	36,130,500,699	4,337,377,641	*
2017	429,556,205	34,584,250,781	472,902,133	*
2016	*	32,274,233,520	*	*
2015	*	26,701,146,125	*	*

Fuente: elaboración propia con base en el Presupuesto de egresos. Secretaría de Hacienda y Crédito Público (Gobierno de Jalisco, 2019).⁹⁹ * No se tiene información de presupuesto etiquetado de forma específica para temas transversales de DD. HH..

Con base en la información de la tabla anterior, se advierte que hay temas transversales que han tenido un avance importante en la designación de presupuesto público y el monto destinado, tal es el caso de la infancia y adolescencia; además, se comienza a manejar una constante a partir de 2017 en los temas de igualdad de género, medio ambiente y acción climática.

Es importante señalar que en el año 2019 se incorpora al proyecto de presupuesto para el ejercicio fiscal como anexo transversal de personas con discapacidad, lo anterior, a partir de la recomendación general 1/2018 que emitió el órgano defensor de derechos humanos en el estado de Jalisco; también es evidente que a partir de 2015 se enmarca la importancia de visibilizar ciertos temas como ejes rectores para eliminar las brechas de desigualdad que existen en el país y hacer frente a problemáticas específicas que enfrentan algunos grupos de la sociedad.

La Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH, 2017) plantea que: articular la política en torno al logro del acceso pleno a los derechos humanos y el derecho al desarrollo, convierte a los derechos humanos en un

⁹⁹https://transparenciafiscal.jalisco.gob.mx/transparencia-fiscal/programatico_presupuestal/presupuesto-de-egresos. Fecha de consulta 20 de febrero de 2019.



componente indisoluble y central de las políticas públicas y en el basamento de una política de Estado que, por incluyente, pueda demostrarse democrática con efectividad.

Atención a víctimas de violación a los derechos humanos

El día 18 de junio de 2016 entra en vigor la reforma en materia penal, para modificar el sistema de justicia penal y con ello, un mayor respeto de los derechos humanos incluyendo los de las víctimas; el día 10 de junio de 2011 es publicada en el diario oficial de la federación la reforma constitucional en materia de derechos humanos, misma que implicó un fortalecimiento en la salvaguarda de los derechos fundamentales de las víctimas del delito y de violaciones a derechos humanos del país.

Este cúmulo de reformas otorga como principales resultados dos legislaciones inéditas, el Código Nacional de Procedimientos Penales (DOF, 2016) y la Ley General de Víctimas (DOF, 2013). Se prevé la creación y puesta en marcha de una nueva institución denominada asesoría jurídica de víctimas, siendo el asesor jurídico el encargado de acompañar y representar a las víctimas dentro del proceso penal.

La Comisión Ejecutiva Estatal de Atención a Víctimas Jalisco es creada con el objetivo de brindar a las víctimas del delito y de violaciones a derechos humanos atención y reparación integral mediante los servicios: asesoría jurídica, atención médica, psicológica, trabajo social y según sea el caso, ofrecer a la víctima directa, indirecta, potencial y colectiva la reparación integral del daño.

Según el informe de actividades que rinde la Comisión Ejecutiva relativo al periodo del mes de mayo 2015 al mes de septiembre de 2018 (CEDHJ, 2018), se han brindado un total de 37,143 atenciones jurídicas, psicológicas, médicas y de trabajo social; durante el periodo de enero a noviembre de 2018 se brindaron 7,425 atenciones jurídicas, 2,565 atenciones psicológicas, 890 atenciones médicas, 1,075 atenciones de trabajo social y 3,528 participaciones de asesores jurídicos en audiencias del nuevo sistema de justicia penal. Por otra parte, el Gobierno de Jalisco a través de la Comisión Ejecutiva entregó 71 compensaciones económicas de 2016 a 2018.

A partir de la entrada en vigor de la reforma a la CPEUM en el 2011, se incorporó al ordenamiento jurídico mexicano el derecho a una reparación integral contemplado en los casos de violación de derechos fundamentales, mismo que fue establecido en la Ley General de Víctimas, (DOF, 2013) y después en la Ley de Atención a Víctimas del Estado de Jalisco. Es entonces, a través de la Comisión Ejecutiva Estatal de Atención a Víctimas



que se brindan los recursos necesarios para la ayuda, asistencia y reparación integral de las víctimas del delito o de violaciones a los derechos humanos.

En este proceso de reparación integral del daño, la CEDHJ a través de sus resoluciones ha incidido en la emisión y cumplimiento de diferentes medidas de reparación integral muestra de ello se refleja en la siguiente tabla:

Tabla A.7. Total de medidas de reparación integral del daño, Jalisco, 2016-2018.

Tipos de medidas	2016	2017	2018	Total
Compensación subsidiaria (monto)	\$3,623,562.92	\$18,954,357.12	\$8,078,860.55	\$30,656,780.59
Satisfacción (sanciones logradas)	302	177	236	715
Rehabilitación (médicas y psicológicas)	87	15	24	126
De no repetición (capacitaciones)	14,988	770	10,453	26,211

Fuente: elaboración propia con base en el Informe de actividades de la Comisión Estatal de Derechos Humanos Jalisco (CEDHJ, 2016, 2017 y 2018).

Índice de Desarrollo Humano en México

Al atender e implementar políticas de desarrollo como un derecho humano los estados tienen la oportunidad de comprometerse a reducir las carencias en algunas dimensiones y contextos. Según el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2016) para que el desarrollo humano llegue a todos, el crecimiento debe ser inclusivo y sustentarse en cuatro pilares que se apoyan de forma mutua: formulación de una estrategia de crecimiento impulsado por el empleo, fomento de la inclusión financiera inversión en las prioridades de desarrollo humano e intervenciones multidimensionales de amplia repercusión.

El Índice de Desarrollo Humano (IDH) de la República Mexicana ha presentado variaciones en rango y posicionamiento en relación con otros países, según datos de la plataforma Mide Jalisco (Gobierno de Jalisco, 2019a), en 2002 ocupó el lugar 54 de una lista 173 países con un valor de (0.799) -el valor 1 representa total desarrollo humano- posicionado con un nivel medio. En 2003 el país ocupó el lugar 55 de 175 países, representando un valor (0.800) de nivel alto. En los años 2004, 2005 y 2006 dentro de una lista de 177 países, el país estaba en el lugar 53 con un nivel alto.



Por entidad federativa, en 2015 Jalisco se encontraba en un índice alto de desarrollo humano (0.751) y en relación con los demás estados de la República, ocupa el número trece.

Figura A.1. Índice de Desarrollo Humano, República mexicana por entidad federativa, 2015.



Fuente: elaboración propia con base en cifras del IDH del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2015).¹⁰⁰

Los estados que se encontraban en el mismo rango de índice de desarrollo que Jalisco eran: Aguascalientes, Tamaulipas, Sinaloa, Quintana Roo, Morelos, Campeche y Estado de México; los estados que se encuentran en rangos (0.759-0.830, Muy alto) por encima de Jalisco estaban: Ciudad de México, Nuevo León, Sonora, Baja California Sur, Coahuila, Colima, Querétaro y Baja California.

Relación de problemas y potencialidades

Problemas

- Incumplimiento de recomendaciones emitidas por la CEDHJ.
- Rezago en la armonización legislativa en materia de derechos humanos.
- Asignación escasa de presupuesto de egresos con enfoque de derechos humanos y perspectiva de género.

¹⁰⁰ <https://bit.ly/1RynNhV> Recuperado el 21 de febrero de 2019.



- Recursos humanos, materiales, físicos y económicos insuficientes para brindar la atención integral a las víctimas del delito y de violaciones de derechos humanos.
- Rezago en el Índice de Desarrollo Humano.

Potencialidades

- Incorporación de los derechos humanos como eje transversal de la política pública estatal.
- Eficacia en la elaboración y aprobación de todas aquellas propuestas de reforma, adaptación e integración normativa que contribuya a la armonización legislativa a favor de los derechos humanos.
- Desarrollo de los parámetros de planeación, programación, presupuestación y ejercicio de la política pública conforme al principio de presupuesto basado en resultados clave en derechos humanos y con perspectiva de género.
- Fortalecimiento con recursos humanos, materiales, físicos y económicos suficientes y que garanticen el funcionamiento operativo del sistema estatal de atención a víctimas en Jalisco en las regiones del interior del estado.
- Incremento de las acciones gubernamentales en materia de derechos humanos para avanzar en el posicionamiento del Índice de Jalisco a nivel nacional.



B. Igualdad de género

La igualdad de género es un término que se refiere a que todas las personas sin distinción alguna, son iguales y tienen los mismos derechos y deberes frente al Estado y la sociedad en su conjunto. A partir de la aprobación de la Convención para la Eliminación de todas las formas de discriminación (CEDAW por sus siglas en inglés) (CEDAW, 1979), en donde se sintetizan el conjunto de derechos que los Estados deben garantizar a las mujeres en materia civil, política, económica y social, entre otras. A pesar de que el Estado Mexicano ratificó la CEDAW en 1981, suscribiendo el compromiso mundial para combatir las desigualdades existentes entre mujeres y hombres, las construcciones socioculturales que permean todos los ámbitos de la vida cotidiana en nuestra sociedad, siguen sustentando la desigualdad de género. En 1994 se llevó a cabo la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer «Convención de Belém do Pará»; (OEA, 1995) y su ratificación en 1998 (OEA, 1998), y en 1995 la Plataforma de Acción de Beijing, ONU Mujeres (1995) con el propósito de proteger los derechos humanos de las mujeres y eliminar las situaciones de violencia que puedan afectarlas, ya que toda mujer tiene derecho a una vida libre de violencia, tanto en el ámbito público como en el privado. Ambas también ratificadas por México.

A pesar de que estas desigualdades se han hecho evidentes por movimientos feministas, e investigaciones académicas, y aunque se han generado algunos indicadores que dan cuenta de estas diferencias, no existe información suficiente que dimensione la magnitud de tales diferencias. De acuerdo con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), si bien entre 2000 y 2015 se produjeron avances a nivel mundial con relación a la igualdad entre los géneros gracias a los Objetivos de Desarrollo del Milenio, las mujeres y las niñas siguen sufriendo la discriminación en el acceso a la salud, la educación, la representación política y el mercado de trabajo, entre otros ámbitos, lo que tiene repercusiones negativas para el desarrollo de sus capacidades y su libertad de elección. Esto constituye un grave obstáculo para el desarrollo humano.

El PNUD prioriza la comprensión de las características específicas de los retos que enfrenta la población femenina, puesto que un mayor entendimiento de estos permite la planeación de soluciones con mayor potencial transformador. Como organización basada en el conocimiento experto, ofrece un diagnóstico de las condiciones de desarrollo humano mediante dos indicadores cuantitativos, objetivos y oportunos: el Índice de



Desarrollo Humano (IDH) desagregado para mujeres y hombres, y el Índice de Desigualdad de Género (IDG). Otro indicador relevante es el referente a los presupuestos públicos con perspectiva de género, que dan cuenta del compromiso del gobierno con los derechos de las mujeres y la igualdad de género en los tres órdenes de gobierno (federal, estatal y municipal) y una de las maneras más eficaces para acelerar el paso y transitar hacia sociedades más igualitarias, con mayores niveles de bienestar. Para el caso de Jalisco, en el año 2018 el ahora extinto Instituto Jalisciense para las Mujeres contó con un presupuesto de \$36'992,902, de los cuales \$16'000 se destinaron a la Alerta DE Violencia Contra las Mujeres (AVCM); en comparación, para el ejercicio fiscal 2019, la Secretaría de Igualdad Sustantiva entre Mujeres y Hombres cuenta con un presupuesto autorizado de \$282'805,550 destinados a políticas, programas y acciones en pro de la igualdad de género.

De acuerdo con el Objetivo 5 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) (PNUD, 2016a): «Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y niñas», en el que se afirma que la igualdad entre los géneros no es solo un derecho humano fundamental, sino la base necesaria para conseguir un mundo pacífico, próspero y sostenible, con el presente diagnóstico, se pretende dar cuenta de las desigualdades de género que existen en Jalisco, con el fin de proporcionar información pertinente para la planeación de políticas públicas que contribuyan a reducir las brechas de desigualdad entre mujeres y hombres, y garantizar el acceso de las mujeres al ejercicio pleno de sus derechos, El documento hace un recuento de la situación actual de las mujeres en Jalisco, de acuerdo con las Metas del Objetivo 5 de los ODS, y otros temas como es el derecho a la ciudad y a la movilidad, con el fin de proporcionar información relevante que contribuya a definir las acciones gubernamentales que coadyuven a lograr que todas las mujeres jaliscienses gocen de los derechos que les corresponden.

Vinculación a la Agenda 2030: Objetivos de Desarrollo Sostenible
Objetivo 5. Igualdad de género.
Objetivo 10. Reducción de desigualdades.

Género y discriminación

La discriminación por motivos de género es estructural y se acentúa si se le añaden factores como etnia, discapacidad, afectaciones a la salud como VIH/SIDA, orientación sexual, que en su conjunto provocan que las mujeres



sean las más vulnerables a las dificultades económicas, a la exclusión y la violencia.

La Encuesta Nacional sobre Discriminación (Enadis) del año 2017, menciona que una de cada cinco mujeres mexicanas de 18 años o más (20%) declaró haber vivido discriminación por al menos un motivo en los últimos 12 meses. La proporción aumenta cuando se trata de una mujer indígena (24%), y más aún si se trata de una mujer indígena trabajadora del hogar (31%) (Conapred, 2018).

Género y violencia

La violencia contra las mujeres no es, bajo ningún concepto, una cuestión biológica. Este fenómeno no se debe a que los hombres sean físicamente «más fuertes» o «más grandes»; la explicación es cultural: los roles que se han asignado por la sociedad a hombres y mujeres han definido la relación de poder entre ellos y ellas, y es una práctica social extendida. 63 de cada 100 mujeres de 15 años y más han experimentado al menos un acto de violencia de cualquier tipo, ya sea violencia emocional, física, sexual, económica, patrimonial, o discriminación laboral (Inegi 2017). Dicha violencia ha sido ejercida por gran variedad de agresores: la pareja, el esposo o novio, algún familiar, compañero de escuela o del trabajo, las autoridades escolares o laborales, o incluso personas extrañas (Inegi 2017).

La expresión más brutal de la violencia es aquella que pone en riesgo la vida de las personas. En promedio, se estima que entre 2013 y 2014 siete mujeres fueron asesinadas a diario en el país (Inegi 2017). Los asesinatos de mujeres derivan de un patrón cultural más que de los aumentos en la violencia derivados del crimen organizado, siendo crímenes en los que las mujeres son asesinadas por el hecho de ser mujeres. Jalisco es el tercer estado con mayor incidencia de violencia contra las mujeres (Inegi, 2016). Del 1º de enero al 31 de marzo de 2019, se han registrado 11 presuntos feminicidios, lo que representa el 27.5% del total de feminicidios en los últimos 15 meses (IEEG 2019), y se encuentra entre los 17 estados de la República en donde se declaró la AVCM.

En Jalisco se busca el acceso a una vida libre de violencia contra las mujeres, para lo cual es necesario desarrollar una estrategia de atención integral para las víctimas de feminicidios; así como diseñar una política pública para la prevención de las violencias en edades tempranas, los esfuerzos se desarrollan desde ciertos ámbitos institucionales por lo que se requiere de un eje transversal que pueda permear la política pública con perspectiva de género.



Género y trabajo

Según el Inegi, (2015) en Jalisco vivían un total de 7'844,830 personas, de las cuales 4'009,761 eran mujeres (51.1%), esto representa 174,692 más mujeres que hombres. Del total de las mujeres jaliscienses: 1'081,700 (27.0%) eran menores de 15 años; 2'126,173 (53.0%) tenían entre los 15 y 49 años; 12.5% eran mujeres de 50 años a 64 años (438,152) y un importante 7.5% representaban a adultas mayores de 65 y más años (255,867).

A nivel nacional, la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) (Inegi, 2019), señala que de 80.3 millones de personas que participan en la producción de bienes y servicios, 42.9 millones eran mujeres (53.5%) y 37.3 millones eran hombres (46.5%). Dos de cada tres mujeres desempeñaban un trabajo no remunerado, frente a uno de cada cuatro hombres; mientras que la participación de las mujeres en el trabajo remunerado fue inferior a la de los hombres: 36 de cada 100 mujeres contribuyeron a la producción de bienes y servicios de manera remunerada; en cambio, 67 de cada 100 hombres percibieron una remuneración por su trabajo. En Jalisco, más de 151 mil personas se dedicaban al trabajo del hogar, de las cuales 93% eran mujeres.

Por lo que respecta a la discriminación laboral, de acuerdo con los datos de la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (Endireh) en (Inegi, 2016), en México 3.5 millones de mujeres asalariadas de 15 años y más habían sufrido discriminación laboral solo por ser mujeres.

La brecha salarial en el estado de Jalisco, es un tema de suma relevancia, pues la diferencia entre salarios de mujeres y hombres es parte de una problemática del empleo femenino que escala tanto al orden nacional como mundial. De acuerdo con el Diagnóstico de la Brecha Salarial en Jalisco 2016 de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS, 2016) Jalisco ocupa el lugar número 12 a nivel nacional, con un 31.1% de brecha, entre mujeres y hombres. Este impacto, varía entre estados, regiones y países. Se identifican al menos dos factores principales que explican la desigualdad salarial, por un lado, la segmentación del mercado laboral y por el otro, las prácticas de discriminación por razón del género. A nivel mundial, la brecha salarial es en promedio del 15.6%, y oscilaría entre el 10 y 30% de acuerdo con datos de la Organización Internacional del Trabajo (OIT, 2016).

Las mujeres no solo tienen una menor participación en el trabajo remunerado, sino que cuando lo hacen deben cumplir de forma simultánea tareas domésticas no remuneradas que se consideran fuera del ámbito de responsabilidad de los varones, duplicando así su carga de trabajo y de responsabilidades. Estas desigualdades según registros en la Encuesta



Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) se reflejan en un alto índice de disimilitud: 38% de las mujeres deberían cambiar de forma de participación para alcanzar una distribución similar a la de los varones (Inegi, 2014).

La segregación ocupacional por sexo no solo se da a través de los trabajos denominados, típicamente, «femeninos» o «masculinos», también se expresa en la jerarquía ocupacional. Al interior de un mismo estrato ocupacional, los hombres obtienen los empleos de mayor jerarquía mientras que las mujeres se ubican en las categorías más bajas. En este sentido es necesario seguir promoviendo la Norma Mexicana NMX-R-025-SCFI-2015 en Igualdad Laboral y No Discriminación, sustentada en la normatividad vigente en materia de igualdad y no discriminación a nivel nacional e internacional. La norma implica incorporar y luchar por acciones de igualdad y no discriminación, así como eliminar las brechas de género en los centros de trabajo.

Sistema de cuidados

De forma tradicional, las tareas de cuidado y vida familiar han sido relegadas a las mujeres. Permanecer en este «espacio natural» que, supuestamente, les corresponde puede ser un obstáculo para su desarrollo profesional e individual (Andión 2015 en Conapred 2018). Esta forma de desigualdad estructural dificulta su participación en el empleo, por lo que pone en riesgo su autonomía económica; en otras palabras, impide que las mujeres cuenten con suficientes ingresos propios para satisfacer sus necesidades básicas de manera independiente (Cepal 2011 en Conapred). Lagarde (IJM, 2016) argumenta que al ser cuidadoras «el uso del tiempo principal de las mujeres, de sus mejores energías vitales, sean afectivas, eróticas, intelectuales o espirituales e incluso la inversión de sus bienes y recursos... tienen como principales destinatarios a otros».

Las mujeres invierten en el cuidado de menores un promedio de 57.29 horas a la semana, cuando los hombres invierten a la misma causa menos de la mitad del tiempo, 26.85 horas. El valor del trabajo no remunerado (del hogar y los cuidados) representaría el 23% del Producto Interno Bruto (PIB). Según datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), en la región, «sin importar el porcentaje de los ingresos que aporten a sus hogares, las mujeres realizan un mínimo del 60.0% de la carga total de trabajo no remunerado de la pareja» (IJM, 2017).

De acuerdo con la Encuesta Laboral y de Corresponsabilidad Social 2012 (ELCOS) (Inegi, 2012) en el área metropolitana de la ciudad de Guadalajara



había 87,077 personas que se dedicaban al cuidado de personas y 14,672 lo hacían sin ninguna remuneración. Siendo 744,985 las personas que se dedicaban al cuidado de menores de 15 años de las cuales el 74.5% eran mujeres y solo 25.5% eran hombres.

Por desgracia no se cuenta con un estudio sobre sistema de cuidados en el estado de Jalisco, sin embargo, los datos con los que se dispone en la Zona Metropolitana de Guadalajara a través del multicitado estudio del IJM (2018) señalan que el 97%, de las mujeres que se dedican al cuidado de otra persona o personas, no ha recibido algún tipo de capacitación o curso para ser cuidadora. Con frecuencia se naturalizan las habilidades y cualidades que poseen las mujeres como si fueran innatas, en vez de verlas fruto de la socialización y del peso del mandato cultural que asigna tareas diferenciadas a mujeres y a hombres.

En el caso específico de las mujeres que cuidan a sus nietos, existen otras implicaciones a tener en cuenta, las opciones de cuidados para los infantes cuyos padres y madres trabajan en ocasiones son reducidas y las abuelas representan en este sentido una opción cómoda y barata. Según Juan Lozano Tovar, director estatal de Prestaciones Económicas y Sociales del IMSS, en el estado hay 93 guarderías del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), las cuales brindan atención a cerca de 16 mil niños. Sin embargo, existen poco más de dos mil solicitudes de ingreso pendientes, lo que hace muy necesaria la ampliación de este servicio.

Jalisco requiere cambiar el paradigma con respecto al tema de cuidados, temas relacionados con nuevas masculinidades que permitan procesos de igualdad en el sistema de cuidado en el estado.

Género y gestión del territorio

El territorio, junto con ser el soporte físico de actividades y procesos económicos, es un medio de transformación social. Tiene un carácter multidimensional: contiene un espacio económico y de empleo, un hábitat de la vida cotidiana, un sistema de relaciones sociales de género, un espacio geográfico y diversas identidades sociales, históricas y culturales (PNUD/GTZ/FISDL, 2006)¹⁰¹. La división y desigualdad entre los géneros se expresan en el territorio, a consecuencia de la división sexual del trabajo, y de los papeles diferentes que ambos grupos desempeñan en la esfera

¹⁰¹ CEPAL Territorio e Igualdad. Planeación del Desarrollo con Perspectiva de Género. Manuales de la CEPAL N°4, 2016. P. 2.

3. Recuperado de: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/40665-territorio-igualdad-planificacion-desarrollo-perspectiva-genero>.



privada y en la esfera pública, en el ámbito del trabajo reproductivo no remunerado, y en el ámbito del trabajo productivo por cuya realización se percibe una compensación económica¹⁰².

Género y el derecho a la ciudad y a la movilidad

De forma regular, los espacios se han diseñado enfocados en los roles de género; por ello se relaciona a los hombres con el espacio público, es decir actividades públicas como el trabajo remunerado o la vida política; y, por otro lado, a las mujeres se les identifica con el espacio privado como el hogar, en donde se realizan tareas domésticas y de cuidado a las personas, dicha división de espacios también conlleva una valoración diferente de las personas y actividades que llevan a cabo.

La violencia urbana se presenta como un tema central de la agenda de gobiernos y sociedad civil. Pareciera que un factor que dificulta la «irrupción» plena de las mujeres como ciudadanas en lo público, son las crecientes violencias y las que contra estas se ejercen, y que operan como una restricción de los derechos de las mujeres a la ciudad. Los aportes teóricos feministas contribuyeron a comprender cómo las relaciones de desigualdad entre hombres y mujeres se expresan en las diferentes escalas de territorio, la vivienda, el barrio, las ciudades según Falú, A., (2014).

Las investigaciones sobre el problema de la violencia contra las mujeres en el uso del transporte público, revelan que la violencia de género tiene mayor impacto sobre mujeres que sobre hombres, tanto en el ámbito público como en el privado. En este espacio las mujeres enfrentan mayor violencia, y ocurren delitos sexuales que no se denuncian y que son normalizados por la sociedad. Ello representa un problema grave de discriminación que limita la seguridad, libertad de tránsito y movilidad de las mujeres en el espacio urbano, lo que afecta sus capacidades y oportunidades de desarrollo (IJM, 2016).

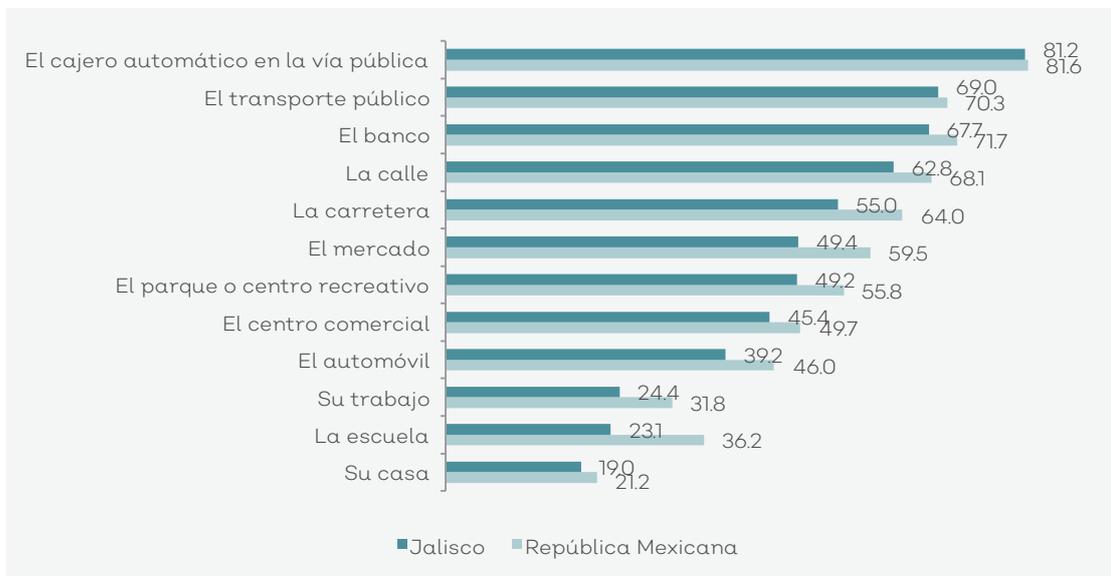
A pesar de los avances conquistados, los espacios públicos de las ciudades, siguen siendo sobre todo masculinos (Falú, A., 2014), y se requiere avanzar hacia la relación entre el derecho de las mujeres a la ciudad, a una vida libre de violencias, y al reforzamiento de las políticas de los gobiernos locales en este campo porque hay impactos diferenciales de estas violencias en la vida de las mujeres y los obstáculos que estas suponen en el ejercicio de su derecho a la ciudad.

¹⁰² Ibidem. P. 24.



De acuerdo con la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (Envipe) generada por el Subsistema Nacional de Información de Gobierno, Seguridad Pública e Impartición de Justicia (SNIGSPIJ), coordinada por el Inegi (2017), en Jalisco el 60.0% de la población de 18 años y más consideraba en 2017 que la entidad es insegura, y es que en términos objetivos Jalisco ocupó en 2011 y 2016 el tercer lugar en lo referente al porcentaje de mujeres violentadas en espacios públicos, solo después de la Ciudad de México y el Estado de México, donde la violencia comunitaria de índole sexual superó a la media nacional. En este sentido, algunos de los espacios donde la población se siente más insegura, con el 69.0% es el transporte público y la calle con el 62.8% (ver figura B.2).

Figura B.1. Distribución porcentual de la población que manifiesta sentirse insegura en algunos espacios públicos o privados, Jalisco y República Mexicana, 2017.



Fuente: elaboración propia con base en la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (Envipe), (Inegi, 2017).¹⁰³

Mujeres rurales

En el ámbito rural hay dos temas de gran relevancia: el acceso a la tierra, y al agua. En Jalisco hay 4.2 millones de ejidatarios(as) y comuneros(as), de los cuales 19.8% son mujeres. «Al no ser propietarias de la tierra, no pueden acceder a programas de equipamiento, infraestructura, créditos,

¹⁰³<https://www.inegi.org.mx/programas/envipe/2017/default.html> Recuperado el 14 de marzo de 2019.



arrendamiento, apoyos económicos por pago de servicios ambientales, etc., y no son representadas en la toma de decisiones para organizar las actividades agropecuarias».

De las 1,429 comunidades y ejidos que hay en el estado de Jalisco, con 137,503 personas poseedoras de título, 113,179 son hombres y solo 24,324 mujeres; solo este número de mujeres, podría acceder a los apoyos y subvenciones gubernamentales estatales, federales y municipales tomando en cuenta que se requiere la titularidad de derechos para ello. Las necesidades prácticas de las mujeres como la producción de alimentos, fuentes de empleo a través del desarrollo de proyectos agropecuarios y forestales o silvícolas, por mencionar algunos ejemplos inmediatos, queda fuera de las posibilidades de desarrollo para la mayoría de mujeres rurales del estado en edad productiva.

Respecto al acceso al agua, la cobertura de agua potable en el estado es segura para 1'679,229 viviendas particulares habitadas con agua entubada, mientras que 96,246 quedan sin acceso a este recurso natural mediante infraestructura dentro de la vivienda¹⁰⁴. Estos datos muestran que el abastecimiento de agua sigue siendo una asignatura pendiente en la agenda de la calidad de vida de las mujeres si se toma en cuenta que, por asignación de roles, son las mujeres las encargadas de la gestión y manejo del agua en los hogares tanto urbanos como rurales. «Se estima que las horas que dedican las mujeres a los quehaceres domésticos se incrementan en un 15%; cuando tienen que acarrear el agua el incremento llega a ser del 40%».¹⁰⁵

Género y salud

Las asignaciones de género y la manera como hombres y mujeres se relacionan a partir de ellas, están vinculadas de forma íntima con las diferentes situaciones de salud en las que se encuentran, considerando sus condiciones étnicas, socioeconómicas y la etapa del ciclo de vida en la que se encuentran. A partir de las diferencias de género se puede dimensionar diversas problemáticas de salud y su forma de atención, con una óptica que distingue las inequidades y su repercusión en los procesos de salud-enfermedad de hombres y mujeres (Centro Nacional de Equidad de Género y Salud Reproductiva, 2005).

Los servicios de salud para las mujeres han estado centrados en los aspectos relacionados con el embarazo, el parto y el período de postparto.

¹⁰⁴Inegi, Censo de Población y Vivienda 2010.

¹⁰⁵Gestión Integrada de los Recursos Hídricos (GIRH) PNUD AGENDA 21 Cap.18-19.



De ahí la denominación generalizada de «atención materno-infantil» que ha guiado la prestación de servicios de salud dirigidos a los sectores femeninos, sin embargo hay problemas de salud relacionados a los roles de género como son: la malnutrición; riesgos relacionados con el trabajo doméstico; la fatiga, el estrés y otras somatizaciones causadas por la doble jornada desempeñada por las mujeres que trabajan dentro y fuera del hogar; los problemas de salud sexual y salud reproductiva, donde destacan las consecuencias del uso de anticonceptivos y una creciente difusión de las enfermedades de transmisión sexual y VIH/SIDA; los problemas de salud mental, sobre todo la depresión, que se presenta de dos a tres veces más en las mujeres que en los hombres, la población femenina realiza tentativas de suicidio en mayor número que los hombres, aunque consigue su objetivo en menor proporción que estos; las consecuencias de la violencia, en forma de daños físicos, lesiones o discapacidades permanentes, embarazos no deseados, así como miedo, ansiedad, depresión, problemas alimentarios y disfunciones sexuales, entre otros problemas de salud mental.

Según el IIEG, (2019a), en 2017 las principales causas de muerte en Jalisco, entre la población femenina, fueron la diabetes mellitus (15.5%), enfermedades isquémicas del corazón (13.5%), enfermedad pulmonar obstructiva crónica (5.7%), enfermedades cerebrovasculares (5.5%) y las infecciones respiratorias agudas bajas (5.3%). Estas 5 causas representan el 45.5%. Asimismo, se encuentran en séptimo lugar los tumores malignos de la mama (2.8%), en el décimo los tumores malignos del colon y recto (1.3%), y en el doceavo los tumores malignos de tráquea, bronquios y pulmón (1.1%).

Un tema de gran importancia es el de los embarazos en adolescentes. Según los resultados del Seguimiento a la Estrategia Nacional para la Prevención del Embarazo en Adolescentes (Enapea), en Jalisco, la edad promedio de embarazo adolescente es de 15.5 años, y el 70% de los adolescentes que están próximos a ser padres proceden también de embarazos adolescentes (Anzar N. J., 2017). De acuerdo con los registros de nacimientos ocurridos de Secretaría de Salud, al corte de diciembre de 2018, el 16.5% (19,896) fueron de niñas y adolescentes de entre 10 y 19 años. De los 19 mil 896 nacimientos de niñas y adolescentes jaliscienses, 461 fueron de madres menores de 15 años, mientras que 19 mil 435 (97.7%) tenían entre 15 y 19 años. En 2018, Jalisco (19,896) ocupa el quinto lugar entre las entidades federativas con mayor número de nacimientos de madres menores de 20 años; solo por debajo del Estado de México, Puebla, Veracruz de Ignacio de la Llave y Guanajuato. En lo que respecta a los municipios del



estado, Guadalajara presentó el mayor número de nacimientos de madres de 10 a 19 años durante 2018, con un total de 2 mil 894, seguido de Zapopan y Tlajomulco de Zúñiga. Estos tres municipios reúnen el 37.1% de los nacimientos de niñas y adolescentes de esas edades en Jalisco. (IEEG, 2019b).

Género y educación

El informe de la OCDE, Construir un México inclusivo: políticas y buena gobernanza para la igualdad de género, hace un llamado para que el sistema educativo evite los estereotipos de género en escuelas y libros de texto; fortalezca las medidas para capacitar al personal docente (maestros y maestras) en el reconocimiento y eliminación de los sesgos de género, y ayude a conectar a las mujeres jóvenes con otros modelos de comportamiento.

El Diagnóstico de violencia con perspectiva de género en instituciones de educación media superior del Gobierno del Estado publicado en 2017 por el Instituto Jalisciense de las Mujeres (IJM, 2017) demuestra que los estereotipos y roles de género limitan el acceso de las mujeres a áreas del conocimiento que de forma tradicional han sido definidas como masculinas y que refuerzan las violencias que se viven tanto al interior como al exterior de los centros de estudio.

De acuerdo con datos de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi, 2016a), al cuarto trimestre había en el estado 3 millones 109 mil 906 mujeres de 15 años y más, de las cuales el 96.8% (3,010,635) sabían leer y escribir; así como el 97.4% (2,791,660) de los hombres. No obstante, 3.2% de las mujeres no sabían leer y escribir en comparación con el 2.6% de la población masculina de 15 años y más. En cuanto al promedio de escolaridad, en 2015, los años de educación formal para las mujeres es de 9.17 años y 9.33 años para los hombres.

Según las encuestas generadas por Jalisco Cómo Vamos (2018), los hombres promediaron 9.8 años de escolaridad mientras que las mujeres promediaron medio año menos, ambos equivalentes a estudios de secundaria completos con el primer año de preparatoria incompleto. Sin embargo, el 24% de los hombres había logrado algún grado de estudios universitarios, y solo el 19% de las mujeres lo habían alcanzado. El porcentaje de mujeres que no lograron acceder a un nivel de Educación Media superior es de 59%, 7 puntos porcentuales por encima de los hombres. Sin embargo, se estima que el 49.6% de los estudiantes del



sistema de educación superior en Jalisco son mujeres. Otro de los aspectos sustanciales a considerar es la violencia dentro de los planteles educativos, y es importante resaltar que la sexualidad sigue siendo uno de los aspectos por el cual se agrede a una mujer (Jalisco Cómo Vamos, 2018).

De acuerdo con el estudio elaborado por Molina y Vedia, (1998) se destaca que uno de los principales retos de la igualdad y equidad de género es acabar con los estereotipos socioculturales que dividen y clasifican ciertas habilidades y aptitudes dependiendo del género. Algunos de los datos más relevantes del estudio son: a) 9 de cada 10 niñas (entre seis y ocho años) asocian a la Ingeniería con las afinidades y destrezas masculinas; b) 95% de los padres/madres le diría a su hija que siga adelante con su elección si es su vocación; c) 38% cree que hay diferencias de desempeño entre niñas y niños en al menos una materia relacionada con ciencia y tecnología; d) 1 de cada dos padres opina que la baja participación de las mujeres en las disciplinas de ciencia y tecnología se debe al gusto personal de las niñas.

Mujeres en la ciencia y la tecnología

El ámbito científico ha sido uno de los más relegados en cuanto a la igualdad de género. En México solo 8% de las mujeres elige estudiar una profesión relacionada con las Ciencias, Tecnología, Ingeniería y Matemáticas (STEM), en contraste con el 27% de los hombres.

De acuerdo con los ODS la innovación es fundamental para poder superar la situación habitual, y la innovación y la tecnología ofrecen oportunidades sin precedentes para romper tendencias y llegar a quienes corren mayor riesgo de quedarse atrás. Por tal, la agenda de género de ONU Mujeres se centra en desarrollar mercados para innovaciones que fomenten la igualdad de género, mediante las siguientes estrategias: a) Concienciar al mercado; b) Invertir y llevar a cabo acciones a nivel de la industria en su conjunto dirigidas a impulsar un mercado de la innovación que promueva la igualdad de género; c) Empoderamiento de las mujeres y las niñas.

En el país hay temas y áreas de conocimiento que están más «femenizados» que otros. Dentro de salud, ciencias sociales, humanidades, y biología, las mujeres representan entre el 36 y el 50% del total de investigadores. En contraparte, las ingenierías y ciencias exactas (astronomía, ciencias de la tierra y matemáticas), ostentan un promedio de mujeres no mayor al 22% del total de investigadores del SNI. Estas áreas siguen siendo territorios casi exclusivamente masculinos. Otro obstáculo al que se enfrentan las mujeres que apuestan por una carrera académica es que las posiciones jerárquicas suelen ser ocupadas por varones. En el caso de México, hay una



fuerte representación masculina en las categorías más altas del SNI: la participación de las mujeres en los niveles II y III es de 32% y 21.7%, respectivamente (Rosen, C., 2019).

Se están construyendo procesos de inclusión en ciencia y tecnología abriendo nuevos espacios de educación media superior y superior en el estado de Jalisco que aún no son suficientes (Tecnológicos y Universidades Públicas). A nivel estatal, Jalisco y, en particular el Área Metropolitana de Guadalajara (AMG), es el destino favorito de las empresas y los grupos de inversión de *Silicon Valley* para desarrollar sus capacidades tecnológicas, sus empresas, invertir en nuevas y crear nuevos proyectos en las empresas ya establecidas. Los huecos de la política pública en temas de inclusión deberán ser pensados desde otros enfoques como la interseccionalidad que contribuyan a la igualdad sustantiva en los temas de tecnología e innovación.

Género y participación política

En México, en el año 2014 se efectuó una profunda reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) en materia política-electoral que incluyó cambios sustantivos en lo concerniente a los derechos político-electorales de las mujeres: el principio de igualdad sustantiva y efectiva se tradujo en mandato de paridad en la postulación de candidaturas a cargos de elección popular en los ámbitos federal y congresos locales, sin excepción (UN, 2017). En consecuencia, se derivó también la exigencia de transitar a un proceso de armonización constitucional y legislativa en materia electoral en las treinta y dos entidades federativas, a fin de que se incluyeran criterios explícitos para que los partidos cumplieran con el mandato de postular candidaturas paritarias a cargos de elección popular para renovar los congresos locales y ayuntamientos.

Los resultados de estos mandatos se ven reflejados en Jalisco, en donde 84,851 mujeres laboran en la Administración Pública del estado, lo que representa el 56.5% del total. En la administración actual 29 mujeres ocupan el cargo de presidente municipal, mientras que en la administración pasada fueron 5, lo que representa un incremento del 480%. Aun así, las mujeres que ocupan el cargo de presidente municipal en Jalisco en la administración actual representan el 23.0% mientras que los hombres el 77.0%. Además, en la LXII Legislatura del Congreso del Estado de Jalisco, 16 mujeres ocupan una diputación local, lo que representa el 42% del total de las diputaciones locales del estado, mientras que el 58% es ocupado por hombres (IEEG 2019c). A pesar de estos importantes logros, la violencia



política continúa siendo uno de los principales obstáculos para el ejercicio de los derechos políticos de las mujeres. El aumento de su participación y representación política ha estado acompañado por un incremento de la violencia en su contra. Una tarea pendiente es que la Ley General en Materia de Delitos Electorales tipifique la violencia política de género para que sea posible perseguirla y sancionarla (Conavim, 2017).

Relación de problemas y potenciales

Problemas

- Desigualdad en el acceso al poder y la toma de decisiones.
- Amplia brecha salarial entre hombres y mujeres en el mercado laboral.
- Rezago en el Índice de Desigualdad de Género.
- Baja tasa de participación en la fuerza de trabajo formal de mujeres de 15 años o más.
- Baja visibilización del trabajo no remunerado y apoyo al sistema de cuidados, así como insuficiente participación de los varones en el cuidado de menores.
- Rezago en la proporción de mujeres adultas de 25 años o más que han cursado como mínimo la enseñanza secundaria y prevalencia de analfabetismo en las mujeres.
- Alta tasa de mortalidad materna y tasa de fecundidad entre adolescentes.
- Baja proporción de escaños parlamentarios ocupados por mujeres.
- Incorporación de la igualdad de género como eje transversal de la política estatal.

Potencialidades

- Mecanismos normativos y programáticos para trabajar en sistema de cuidados, ajustes razonables y políticas de igualdad.
- Notable compromiso de instituciones y empresas para capacitación laboral y programas de inserción laboral.
- Visibilización del trabajo no remunerado y apoyo al sistema de cuidados.
- Coordinación interinstitucional para implementar acciones encaminadas a reducir el analfabetismo.
- Múltiples acciones propuestas para promoción de campañas de derechos sexuales y reproductivos de niñez y mujeres.



C. Gobernanza para el desarrollo

En el contexto actual de la globalización, aunado a la diversidad, complejidad y dinamismo de los asuntos públicos que se experimentan en distintas latitudes, las capacidades y poderes de los gobiernos democráticos han quedado rebasados. Ello ha obligado a los países a reaccionar con nuevos instrumentos y enfoques, siendo necesario el consenso, la colaboración y corresponsabilidad tanto del sector privado como de la sociedad civil.

La gobernanza representa un enfoque apropiado para dar respuesta a esta insuficiencia de los gobiernos, dado que constituye un nuevo ámbito conceptual y práctico que va más allá del rol directivo, unilateral, vertical y jerárquico del gobierno, a través de nuevas relaciones con la sociedad y abierto a la participación de la ciudadanía en los procesos de planeación, diseño, implementación y evaluación de políticas públicas (Aguilar L., 2016).

En ese sentido, la gobernanza se convierte en impronta ineludible para todo ejercicio de gobierno, con lo cual, en México se busca garantizar su aplicación con fundamentos jurídicos (Senado de la República, 2018). Por su parte, en Jalisco este modelo busca ser transversal a todos los niveles y dimensiones; es decir, el objetivo es integrar a todas las autoridades del Estado en un esquema de corresponsabilidad con la ciudadanía, que legitime la toma de decisiones conjuntas y que derive en un ejercicio de gobierno más efectivo y directo.

Por lo anterior, dado que es en la participación ciudadana donde se desarrolla y consolida el modelo de la gobernanza, se hará una revisión del estado que guarda en Jalisco. Asimismo, se incluirá en este diagnóstico el análisis de las políticas gubernamentales dirigidas a propiciar el trabajo colaborativo que impulsa la participación ciudadana, y por ende, la gobernanza: planeación y evaluación para resultados del desarrollo; participación ciudadana; gobierno abierto; parlamento abierto y justicia abierta.

Vinculación a la Agenda 2030: Objetivos de Desarrollo Sostenible
Objetivo 16. Paz, justicia e instituciones sólidas.
Objetivo 17. Alianza para lograr los objetivos.

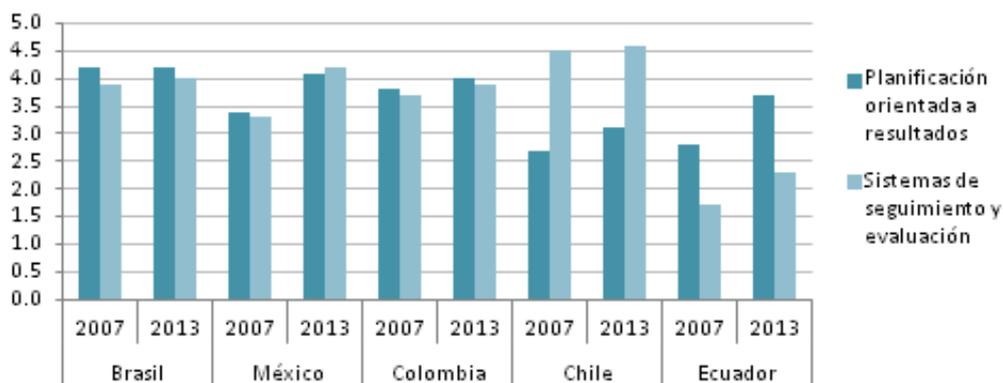


Planeación y evaluación para resultados del desarrollo

Según el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el generar una planificación que esté articulada de manera eficaz a un seguimiento y evaluación, hace posible determinar si la gestión de un gobierno va en la dirección correcta, si existen evidencias suficientes para demostrar avances y éxitos, y ayuda a definir cómo se podrían mejorar esfuerzos futuros (PNUD, 2009). De forma específica, la planeación para resultados de desarrollo es una estrategia de gestión centrada en el desempeño del desarrollo y en las mejoras sostenibles en los resultados del estado.

Bajo este contexto, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) diseñó el Sistema de Evaluación PRODEV (SEP) (Cuesta, Kaufmann, Pallavicini, y Sanginés, 2015), que analiza las capacidades institucionales que los países tienen para implementar una Gestión para Resultados en el Desarrollo (GpRD) a través de cinco pilares, entre los que se encuentran la planificación orientada a resultados y los sistemas de seguimiento y evaluación. De los países de América Latina y el Caribe con más alto nivel de desarrollo en estos dos pilares, México se ha ubicado desde el 2007 entre los primeros cuatro lugares (ver figura C.1).

Figura C.1. Puntaje de los países de América Latina y el Caribe con mejor desempeño en cada uno de los dos pilares de la GpRD, 2007 y 2013.



Fuente: elaboración propia con base en Cuesta J., Kaufmann, J., Sanginés, M., y García Moreno, M. (2015). Construyendo gobiernos efectivos: Logros y retos de la gestión pública para resultados en América Latina y el Caribe. Nueva York: BID.

En el pilar de la planificación orientada a resultados, en México se observa un avance en el puntaje, al pasar de 3.4 en el año 2007 a 4.1 puntos en el año 2013. Esto como resultado de integrar el progreso de cada uno de sus componentes: la planificación estratégica, la operatividad y el carácter



participativo de la planificación. En el primer componente se obtuvo un avance al fortalecer sus capacidades estratégicas, aunque carece de metas nacionales e indicadores para verificar su cumplimiento. Por su parte, la planificación operativa se ha consolidado al mejorar la vinculación entre objetivos, estrategias y metas con visión a largo plazo. En cuanto al tercer componente, se ha promovido una amplia participación ciudadana y legislativa para la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo.

Los componentes que integran el pilar de los sistemas de seguimiento y evaluación son el seguimiento de la gestión gubernamental, su evaluación y los sistemas de información estadística. En México los tres componentes han presentado gran avance, sobre todo se observan mejoras en el primero y segundo, lo que deriva en un incremento de 0.9 puntos en los resultados de este pilar, al pasar de 3.3 en el año 2007 a 4.2 en el año 2013.

Por su parte, Jalisco se ha caracterizado en los últimos años por llevar a cabo instrumentos de planeación, gestión y evaluación por y para resultados de desarrollo. Ejemplo de ello son los Planes Estatales de Desarrollo (PED) 2001-2007, PED 2030 y PED 2013-2033.

En este último, además de incorporar un mecanismo novedoso de seguimiento, monitoreo y evaluación, denominado Monitoreo de Indicadores del Desarrollo de Jalisco (MIDE), se instrumentaron estrategias de participación y colaboración ciudadana en el seguimiento a las metas e indicadores del desarrollo vinculados al PED: por un lado, de manera anual se daba cuenta de los avances en una glosa ciudadana con un formato de rendición de cuentas ante un conjunto de ciudadanos; y por el otro, a través de MIDE Lab se involucraron actores no gubernamentales y ciudadanía en dos ediciones de mesas de diálogo técnico (años 2015 y 2017), tanto para el uso y potenciación de la información, como para crear de manera conjunta los elementos técnicos que fortalezcan el monitoreo del desarrollo de Jalisco.

La implementación de estas estrategias van marcando una pauta importante en la GpRD, pues tal como lo refiere el Consejo Económico y Social del Estado de Jalisco para el Desarrollo y la Competitividad (Cesjal) en su Proyecto de evaluación sobre la incidencia del PED del estado de Jalisco, si bien los sistemas de monitoreo y evaluación son necesarios para la apropiación de un plan, funcionan siempre y cuando exista una participación ciudadana activa (Cesjal, 2014).

Así, para evitar discontinuidad en los diferentes ejercicios de participación en los procesos de planeación, monitoreo y evaluación, se empezaron a



generar normas y principios básicos como la Ley de Planeación Participativa para el Estado de Jalisco y sus Municipios.

Dicha ley incentiva la planeación participativa de las actividades de la administración pública a todos sus niveles en Jalisco para coadyuvar en el desarrollo integral y sustentable del estado y sus ciudadanos a partir de la promoción y el fomento de la participación ciudadana activa y responsable de la sociedad, en la formulación, ejecución, así como monitoreo y evaluación de los planes y programas de desarrollo –iniciando con la construcción del Plan Estatal de Desarrollo y Gobernanza 2018–2024,– mediante el acceso a información transparente, completa y oportuna (Gobierno del Estado, 2018).

Participación ciudadana

De acuerdo con la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), un gobierno abierto se postula con un enfoque articulado en las iniciativas de transparencia, rendición de cuentas, participación ciudadana y colaboración de diversos actores para la coproducción de valor público (Cepal, 2019). No obstante, la iniciativa que constituye la base de los temas vinculados a las políticas de gobierno abierto es la participación ciudadana, debido a que es un elemento de redistribución de fuerzas entre actores de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, junto con la condición de que sea la ciudadanía comienzo y final de los procesos políticos.

En este sentido, el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) ha llevado a cabo mediciones donde aplican escalas que reflejan niveles de participación. Un claro ejemplo es el Índice de Gobierno Abierto, que mide qué tanto puede conocer un ciudadano lo que hacen sus gobiernos y la incidencia de sus decisiones. Este índice se compone del promedio de dos subíndices: Transparencia y Participación Ciudadana, observadas desde la perspectiva gubernamental y de la ciudadanía (Cejudo, G., 2017).

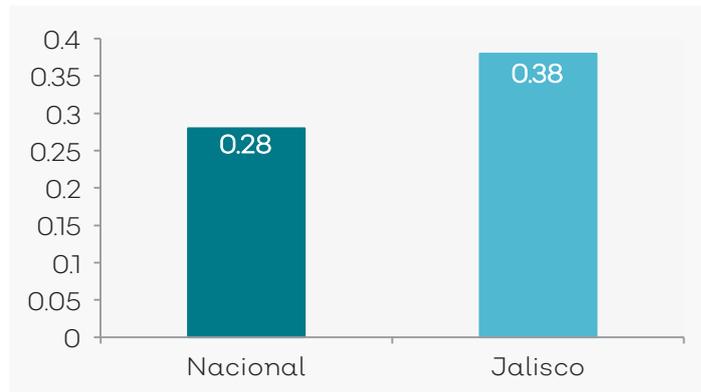
En el año 2017, la dimensión de participación alcanzó en México un valor de 0.28, considerado bajo debido sobre todo a la ausencia de un marco normativo e institucional equivalente en materia de participación ciudadana, aunado a que los mecanismos existentes no están formalizados de modo pleno.

Para el mismo año, Jalisco alcanzó un promedio de 0.38 puntos en el subíndice de participación ciudadana. Si bien este supera al valor obtenido a nivel nacional, se vuelve evidente que de cualquier manera existen rezagos en la materia, ya que los ciudadanos enfrentan dificultades para



activar los mecanismos de participación existentes, además de que no se asegura la vinculación de sus propuestas sobre un tema sustantivo de política pública y la toma de decisiones de los entes públicos.

Figura C.2. Subíndice de Participación, México y Jalisco, 2017.



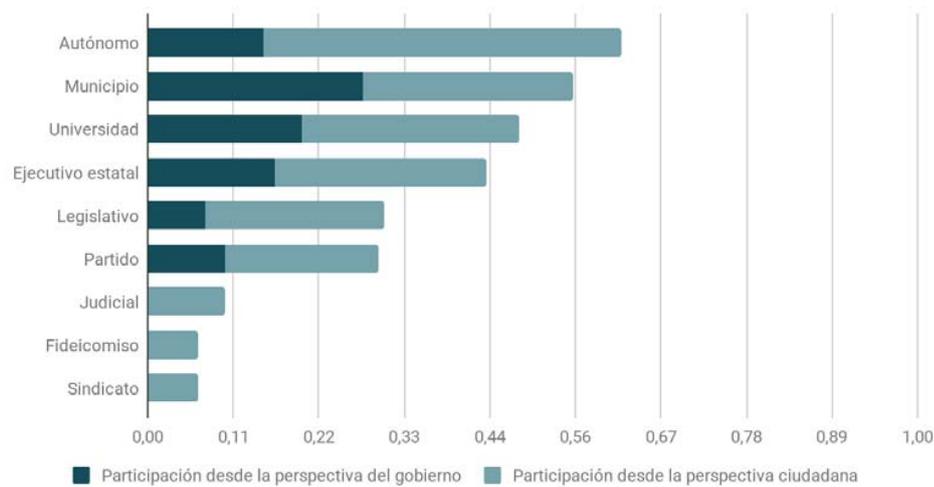
Fuente: elaboración propia con base en Cejudo, G. (2017). Métrica de Gobierno Abierto. Ciudad de México: CIDE/INAI.

De esta manera, en términos de la dimensión de participación ciudadana se puede observar el siguiente balance para Jalisco: aun cuando hay un mejor desempeño al analizarlo desde la perspectiva ciudadana (0.47) que desde la gubernamental (0.29), ambos se consideran bajos. Esto refleja que no es común que el gobierno cuente con mecanismos formales para la participación y que de los que hay, solo en muy pocas ocasiones la ciudadanía logra activar un mecanismo para incidir en la toma de decisiones.

En otras palabras, en la figura C.3 se observa que estos valores son resultado de que la ciudadanía ha generado métodos de contacto para el envío de propuestas de política sobre todo hacia los sujetos autónomos – sobre todo por el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Jalisco (IEPC)–, aunque se adolece sobre la claridad de los procesos de activación de un mecanismo de participación en los tipos de sujetos judicial, fideicomiso y sindicato. Por ello es que desde la perspectiva del gobierno los resultados arrojan que no se da seguimiento a acuerdos, opiniones o decisiones sobre todo en los tipos de sujetos judicial, fideicomiso y sindicato, además se observa que en los tipos de sujetos municipales sí hay existencia de mecanismos de participación y tienen evidencias de que al menos uno de los mecanismos está en funcionamiento.



Figura C.3. Subíndices de participación desde la perspectiva ciudadana y de gobierno por tipos de sujetos obligados, Jalisco, 2017.



Fuente: elaboración propia con base en las fichas estatales de Cejudo, G. (2017). Métrica de Gobierno Abierto. Ciudad de México: CIDE/INAI.

Cabe destacar que la Ley de Planeación Participativa para el Estado de Jalisco y sus Municipios define a la participación ciudadana como el modelo de gobernanza, en el cual la ciudadanía participa en los procesos de planeación en todos los niveles. Asimismo, determina que se instalará un continuo y constante ejercicio de diálogo colaborativo en las etapas del proceso integral de planeación, a través de consultas públicas, mesas de trabajo, foros participativos, entre otros (Gobierno del Estado, 2018).

Por último, este proceder se refuerza con la Ley de Participación Ciudadana y Popular para la Gobernanza del Estado de Jalisco, la primera iniciativa presentada en carácter de preferente en la historia del estado de Jalisco, puesto que entre sus objetivos tiene el establecer las bases para la gobernanza, como principio rector que garantiza las relaciones entre la administración pública estatal y municipal y la ciudadanía, para la toma de las decisiones de interés público de los gobiernos (Gobierno del Estado, 2019a).

Gobierno abierto

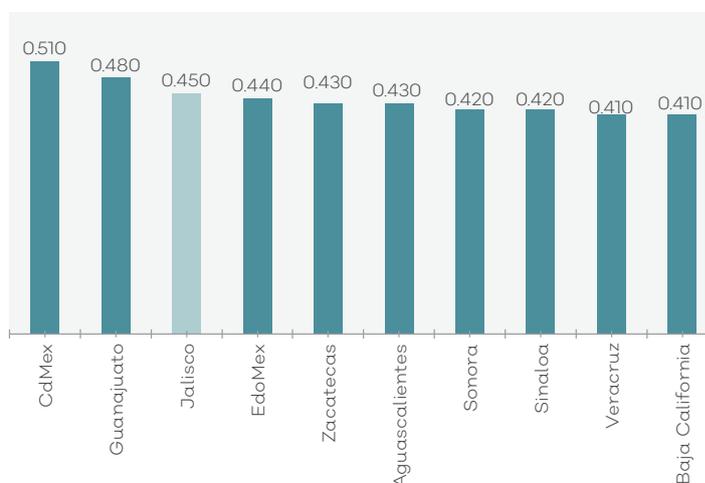
De acuerdo con la Cepal (2019), son cuatro los principios fundamentales del gobierno abierto: la transparencia, la participación, la colaboración y la innovación tecnológica a través de los datos abiertos. Por lo tanto, para que en México se impulse la gobernanza, es necesario impulsar al gobierno abierto.



En México, el INAI ha utilizado los cuatro principios que refiere Cepal para elaborar estudios sobre gobierno abierto. Entre estos estudios se encuentra el ejercicio de Métrica de Gobierno Abierto (MGA) (Cejudo, G., 2017), realizado con el fin de medir qué tanto conoce un ciudadano lo que hace su gobierno, así como la incidencia de sus decisiones. En él, se utilizaron los principios de transparencia y participación ciudadana para crear el Índice de Gobierno Abierto (GA), el cual es resultado del promedio de los subíndices de gobierno abierto desde la perspectiva gubernamental y desde la perspectiva ciudadana.

Al respecto del índice GA, Jalisco obtuvo la calificación de 0.45 (calificación máxima: 1.0), posicionándolo en tercer lugar, solo por debajo de la Ciudad de México (0.51) y de Guanajuato (0.48) (ver figura C.4).

Figura C.4. Calificación del Índice de Gobierno Abierto, entidades federativas seleccionadas, 2017.



Fuente: elaboración propia con base en Cejudo, G. (2017). Métrica de Gobierno Abierto. Ciudad de México: CIDE/INAI.

En cuanto a los subíndices que conforman el índice GA, el primero es el de la «participación desde la perspectiva de gobierno» y mide la existencia de mecanismos formales e informales de participación en los sujetos obligados, así como su funcionamiento. Se conforma de las siguientes variables: mecanismo de participación, actores involucrados, funcionamiento del mecanismo, formato de la participación y seguimiento de los acuerdos. En él, Jalisco se ubica en cuarto lugar a nivel nacional, con 0.290 de calificación (ver figura C.5).

El segundo subíndice, el de la «participación desde la perspectiva del ciudadano», evalúa las posibilidades de activación de un mecanismo de

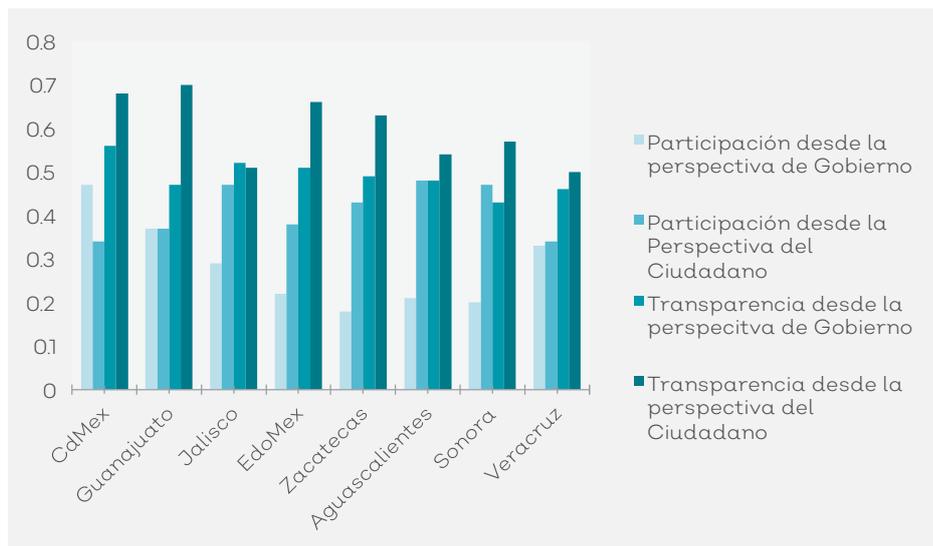


participación con que cuentan los ciudadanos, y se mide con cuatro variables: métodos de contacto, recepción, activación de un mecanismo y celeridad. En él, Jalisco se encuentra, con 0.470, en el tercer lugar.

El tercer subíndice, el de la «transparencia desde la perspectiva gubernamental», evalúa el grado en el que el sujeto obligado proporciona a los ciudadanos información de la que dispone, y parte de la medición de cuatro variables: acceso a la información, transparencia reactiva, transparencia proactiva y datos abiertos. En él, Jalisco obtuvo una calificación de 0.520, posicionándose en el segundo lugar, solo por debajo de la Ciudad de México (0.560).

El cuarto subíndice, el de la «transparencia desde la perspectiva ciudadana», evalúa la facilidad con la que los ciudadanos pueden conocer información relevante para su vida cotidiana. Se conforma de las siguientes variables: información disponible, información clara, información completa y celeridad. Jalisco se posicionó con 0.510, en el lugar diecinueve.

Figura C.5. Calificación de los cuatro subíndices de la MGA, entidades federativas seleccionadas, 2017.



Fuente: elaboración propia con base en Cejudo, G. (2017). Métrica de Gobierno Abierto. Ciudad de México: CIDE/INAI.

De esta manera, al revisar las calificaciones de Jalisco a partir de los principios de transparencia y participación ciudadana desde la perspectiva gubernamental y de la ciudadanía, se concluye que, aunque Jalisco se encuentra posicionado en tres de los cuatro subíndices en los primeros cinco lugares a nivel nacional, la calificación del índice GA refleja, en Jalisco y en el resto de las entidades, un desempeño promedio deficiente



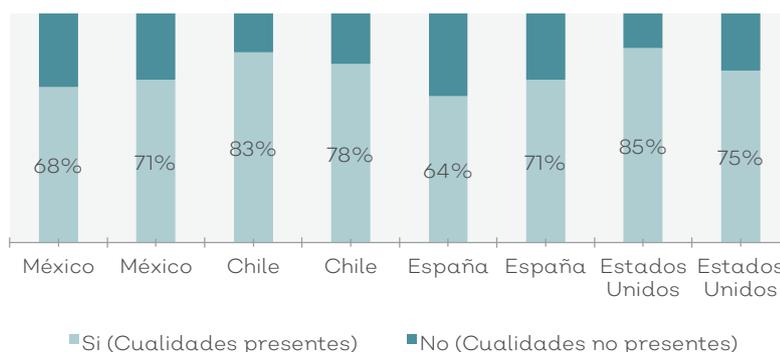
sobre qué tanto conoce un ciudadano lo que hace su gobierno y la incidencia de sus decisiones.

Parlamento abierto

Según la Cepal (2019), el parlamento abierto es un concepto derivado de gobierno abierto y está constituido por los principios más básicos de la gobernanza: transparencia, participación y colaboración. En este sentido, el parlamento abierto tiene la funcionalidad de incentivar la colaboración entre la ciudadanía y el cuerpo legislativo, rendir cuentas, propiciar el acceso a la información, y esta información presentarla de forma transparente y sencilla.

A partir de esto, se han generado estudios para analizar y comparar Congresos de diferentes países, con el fin de decir qué tan abierto es un parlamento. Entre ellos se encuentra el documento Parlamento abierto: un análisis comparado de los Congresos de Chile, España, Estados Unidos y México del Senado de la República (Lendo, T., y Resina de la Fuente, J., 2016). En él se puede observar un marco de evaluación sobre un conjunto de 100 indicadores agrupados en seis categorías.

Figura C.6. Distribución porcentual de cualidades, Cámaras de Diputados y Senado según País, 2016.



Fuente: elaboración propia con base en Lendo, T., y Resina de la Fuente, J. (2016).¹⁰⁶

Para el caso de México, la Cámara de Diputados obtuvo 68% y el Senado de la República 71%; es decir, 7 de 10 cualidades para ser un parlamento abierto están presentes en ambos órganos legislativos. En comparativa, ambos órganos están por debajo de las cualidades presentes en los órganos de Chile y Estados Unidos (ver figura C.6).

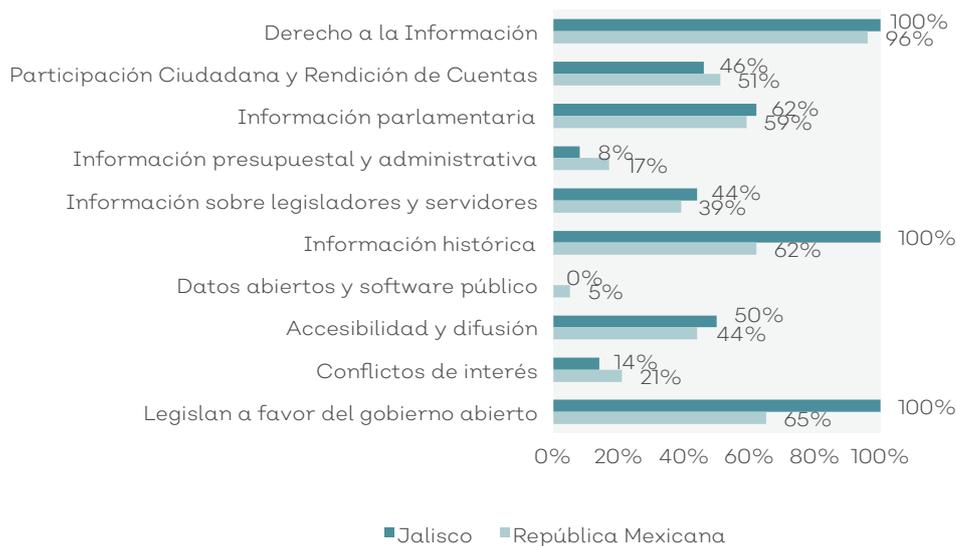
¹⁰⁶<http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/handle/123456789/3342> Recuperado el 13 de marzo de 2019.



Además de los estudios comparativos de México con otros países, existen instrumentos técnicos que analizan los parlamentos de las 32 entidades federativas, entre los que se encuentra la segunda edición del Diagnóstico sobre el Parlamento Abierto en México 2017, realizado por nueve organizaciones de la sociedad civil que impulsan la Alianza para el Parlamento Abierto (APA, 2018). En dicho diagnóstico se examinan 97 variables agrupadas en 10 principios que evalúan a las 32 legislaturas y al Congreso de la Unión.

Con respecto a Jalisco, en el diagnóstico se puede observar que el Congreso garantiza el acceso a la información que se produce, se dispone de información de legislaturas anteriores y cuenta con la aprobación de leyes que impulsan el gobierno abierto junto con la promoción de una agenda en el ámbito local. En contraste, no se publica la información en formatos abiertos y se dificulta su descarga masiva, la información no muestra de manera desagregada el presupuesto aprobado y ejercido -solo lo hace en las contrataciones-, y por último, aun cuando se encontró la obligación de excusarse en conflictos de interés, no se encontró la evidencia de disposiciones que regulen el resto.

Figura C.7. Resultados* por principio para Congreso, Jalisco y República Mexicana, 2017.



Fuente: Elaboración propia con base en Alianza para el Parlamento Abierto (2018). Resultados: *: Muy satisfactorio (81 a 100%), satisfactorio (61 a 80%), insatisfactorio (41 a 60%), muy insatisfactorio (21 a 40%) y no cumple (0 a 20%).



En conclusión, al comparar los 10 principios para determinar bajo qué condiciones se encuentra el parlamento abierto en Jalisco, se observa que de su legislatura, seis tienen porcentajes más altos que los resultados promedio a nivel nacional; y de ellos, destacan: con resultados muy satisfactorios el derecho de información, información histórica y legislación a favor del parlamento abierto, y con resultado satisfactorio el principio de información parlamentaria. Sin embargo, el resto de los principios tienen resultados insatisfactorios, muy insatisfactorios o simplemente no se cumplen (ver figura C.7).

Justicia abierta

Para el Observatorio Electoral 2.0 de la Universidad Autónoma de México (UNAM, 2018), varios órganos jurisdiccionales de las entidades federativas de México padecen de una crisis de confianza y carecen de legitimidad respecto a la forma en que se imparte justicia en el país, debido sobre todo al secretismo y la opacidad como se administra la justicia.

Aunado a lo anterior, la Iniciativa Latinoamericana por los Datos Abiertos (ILDA), en su investigación Datos abiertos para una justicia abierta: un análisis de caso de los Poderes Judiciales de Brasil, Costa Rica, México y Perú, argumenta que no existen ni estrategias sistemáticas de rendición de cuentas para los jueces y funcionarios judiciales, ni tampoco una reflexión comprensiva sobre la calidad del servicio de justicia (Sanz, S.E. 2015).

Es importante señalar que en México la ciudadanía puede acceder –a través del Sistema Infomex y del sitio web del Poder Judicial– a información del funcionamiento, organigrama y de los integrantes de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, el Consejo de la Judicatura y los Tribunales Superiores, así como a enlaces que hacen referencia a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, junto con los detalles sobre su implementación. No obstante, no hay datos estadísticos; los pocos datos de este tipo que se pueden observar en el sitio web de la Corte Suprema de Justicia de la Nación son indicadores de gestión jurisdiccionales y estadística mensual de asuntos de la Suprema Corte.

Por ello, la Cepal (2019) señala que la justicia abierta debe ser algo que vaya más allá de solo ofrecer servicios en línea. En este sentido, para impulsarla Cepal propone los principios de transparencia, participación y colaboración, propios del gobierno abierto, aplicados a la justicia, de tal forma que se generen cambios estructurales con sentido de valor público y se invite a la ciudadanía y a los administradores de justicia a la cooperación. Es decir, el poder judicial debe incentivar cambios para



transitar de la opacidad a la transparencia, del secretismo a la participación y de un sistema hermético a la colaboración dialogante con la ciudadanía.

La Red por la Rendición de Cuentas (RRC), señala que, dado que en México existe un rezago en la procuración e impartición de justicia desde los sistemas de justicia de las entidades federativas, se requiere trabajar mediante la colaboración entre la sociedad civil y el Poder Judicial para dar paso a una política pública de justicia abierta (CIDE, 2019).

En este sentido, diferentes actores en Jalisco han presentado acciones para atender el tema. De entre estos actores se encuentra el Comité de Participación Social Jalisco (CPS) del Sistema Estatal Anticorrupción (SEA Jalisco), quienes en su plan de trabajo incluyen 14 acciones estratégicas. Asimismo, ante la crisis de confianza y legitimidad proponen la implementación de un modelo de justicia abierta en el Tribunal de Justicia Administrativa y el Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Jalisco, que las resoluciones sean el 10% de sentencias ciudadanas, que se lleve a cabo la difusión de *Amicuscuriae*¹⁰⁷ como una forma de participación social directa y de cocreación de argumentos que, de forma eventual, se incorporen a las sentencias, así como la inclusión del lenguaje inclusivo y ciudadano bajo la perspectiva de género en la emisión de sentencias, entre otras (CPS Jalisco, 2019).

Relación de problemas y potencialidades

Problemas

- Alto desfase entre la cultura organizacional de las dependencias públicas.
- Bajo desempeño en el ejercicio pleno de gobierno abierto.
- Pocas iniciativas y reformas de ley propuestas a partir de mecanismos de participación ciudadana.
- Exclusión de la ciudadanía en los procesos de procuración e impartición de justicia.
- Pocos procesos constantes de participación ciudadana en las etapas de planeación, monitoreo y evaluación.
- Baja incidencia en los mecanismos de participación ciudadana utilizados.

¹⁰⁷El *amicuscuriae* es una expresión latina utilizada para referirse a presentaciones realizadas por terceros ajenos a un litigio, que ofrecen su opinión de manera voluntaria frente a algún punto de derecho u otro aspecto relacionado, para colaborar con el tribunal en la resolución de la materia objeto del proceso.



Potencialidades

- Sistema eficiente de evaluación de acciones gubernamentales.
- Participación ciudadana en los procesos de planeación en todos los niveles.
- Implementación de mecanismos de participación ciudadana, transparencia y colaboración para Gobierno abierto.
- Se cumplen algunos elementos de parlamento abierto, como el derecho de información, información histórica y legislación a favor al gobierno abierto.



D. Cultura de paz

La violencia es una condición que amenaza el desarrollo de las naciones y el futuro de la humanidad; se manifiesta de manera evidente en acciones directas de violencia y es sostenida por la violencia de las estructuras culturales e institucionales, por lo cual está arraigada en todos los niveles y espacios de la sociedad. La cultura de la paz ofrece una perspectiva integral y transdisciplinaria para abordar los conflictos, asumiendo que son parte de la vida misma y consecuencia natural de la diversidad, favoreciendo que estos se gestionen con alternativas no violentas que inciten la reflexión, promuevan la creatividad y detonen innovación para su resolución.

La Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco, 1995) establece como principios básicos de la cultura de paz; valores actitudes, comportamientos y estilos de vida que refuerzan la no violencia y el respeto de los derechos y libertades fundamentales de cada persona, este organismo ha impulsado desde 1994 el programa «Cultura de paz» como un proyecto transdisciplinario que incorpora los distintos ámbitos que le competen (educación, ciencia, cultura y comunicación) buscando impulsar un movimiento mundial por la paz. Otra precisión importante es la que hace Galtung, J., (1964) entre la Paz Negativa, centrada en la ausencia de violencia directa, y la Paz Positiva, enfocada en un sistema que integre a la cultura y a las estructuras institucionales para la resolución constructiva de los conflictos.

Así también, ya la Organización de las Naciones Unidas ONU (2012) se pronuncia en este tema desde la perspectiva de Seguridad Humana, la cual se explica en la resolución 66/290 de la Asamblea General y se enfoca en respuestas centradas en las personas, que se adapten a su contexto y se orienten a la prevención. Generar condiciones de paz positiva y seguridad humana resulta estratégico para la consecución de los objetivos del Plan Estatal de Desarrollo y requiere de esfuerzos coordinados entre ciudadanía y servidores públicos para hacerlo posible.

En el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, la ONU (2019) establece en el objetivo 16: Promover sociedades, justas, pacíficas e inclusivas y propone que para hacer frente a estos desafíos y construir sociedades más pacíficas e inclusivas, es necesario que se establezcan reglamentaciones más eficientes y transparentes, y presupuestos gubernamentales integrales y realistas. Uno de los primeros pasos a la protección de los derechos individuales es la creación de instituciones nacionales de derechos humanos más independientes en todo el mundo.



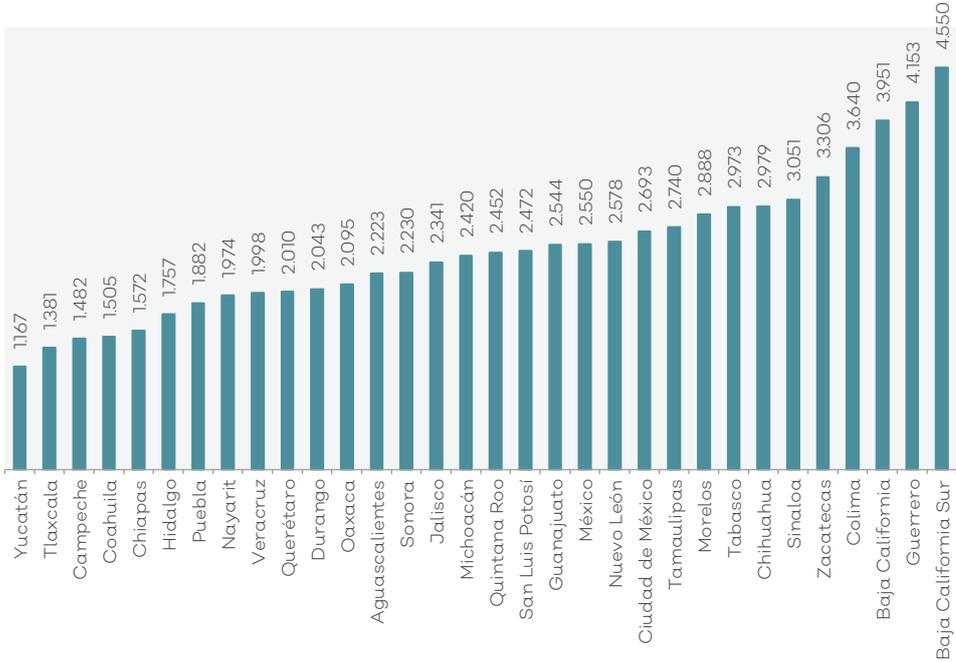
Vinculación a la Agenda 2030:
Objetivos de Desarrollo Sostenible

Objetivo 16. Paz, justicia e instituciones sólidas.

Cultura de la paz

El *Institute for Economics and Peace* (IEP, 2018), genera anualmente reportes del Índice Global de Paz, incluyendo a México entre ellos. En sus indicadores se encuentra información sobre las condiciones de violencia y de paz que existen en el país, ubicando a Jalisco en el lugar quinceavo respecto al panorama de paz de México, siendo Yucatán el estado más pacífico y Baja California Sur el menos pacífico.

Figura D.1. Índice de Paz, entidades federativas, República Mexicana, 2018.



Fuente: elaboración propia con base en *Institute for Economics and Peace* (2018).¹⁰⁸

Paz positiva

Se entiende por paz positiva al proceso de creación de un ambiente en el que los conflictos puedan resolverse de manera pacífica y con métodos

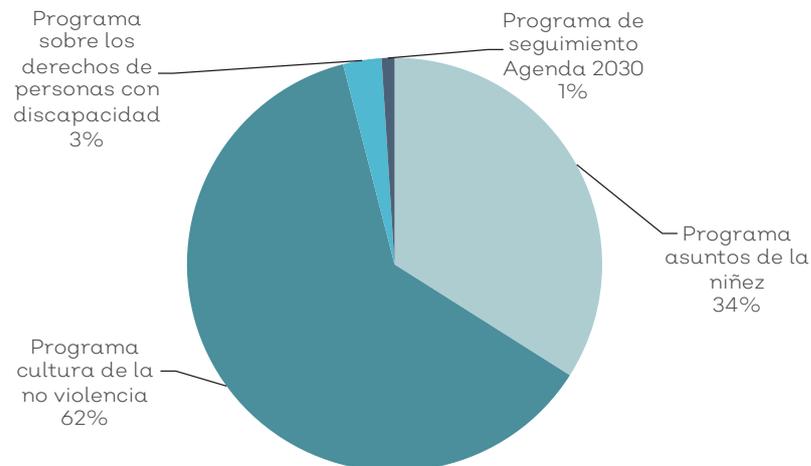
¹⁰⁸<http://visionofhumanity.org/app/uploads/2018/04/Mexico-Peace-Index-2018-Spanish.pdf>
Recuperado el 21 de marzo de 2019



alternativos. En dicho proceso participan tanto personas como instituciones públicas y privadas. La Paz Positiva no es una reacción a un evento, sino un sistema constante que genera plataformas sin violencia. Entendiendo que los conflictos son inevitables en la convivencia humana, no busca anticiparse a ellos, sino capacitar a individuos y colectividades en la resolución de los mismos mediante la búsqueda civilizada de acuerdos (IEP, 2018).

En Jalisco, la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Jalisco (CEDHJ) realiza actividades que construyen paz positiva, a través de talleres y capacitaciones. En 2018, se capacitó a un total de 137,496 personas. Las siguientes figuras muestran tal panorama de manera más amplia.

Figura D.2. Programas de capacitación de la CEDHJ, Jalisco, 2018.

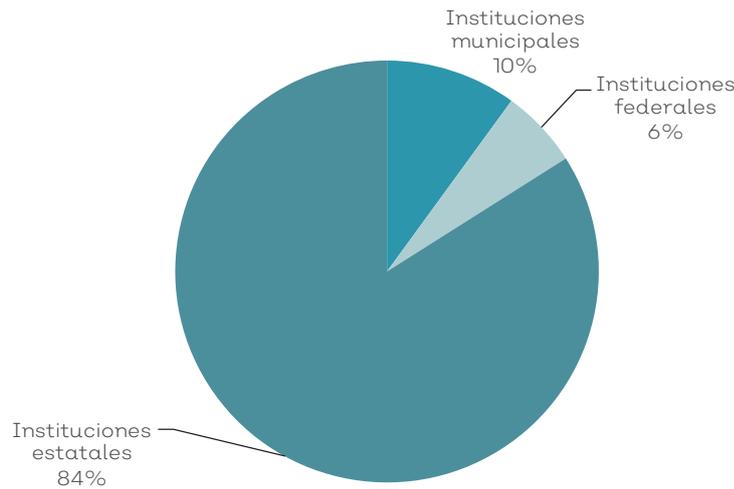


Fuente: elaboración propia con base en los informes de actividades de la Comisión Estatal de Derechos Humanos Jalisco (CEDHJ, 2018).¹⁰⁹

¹⁰⁹<http://cedhj.org.mx/informes/CEDHJ-ANUAL-2018.pdf> Recuperado el 21 de marzo de 2019.

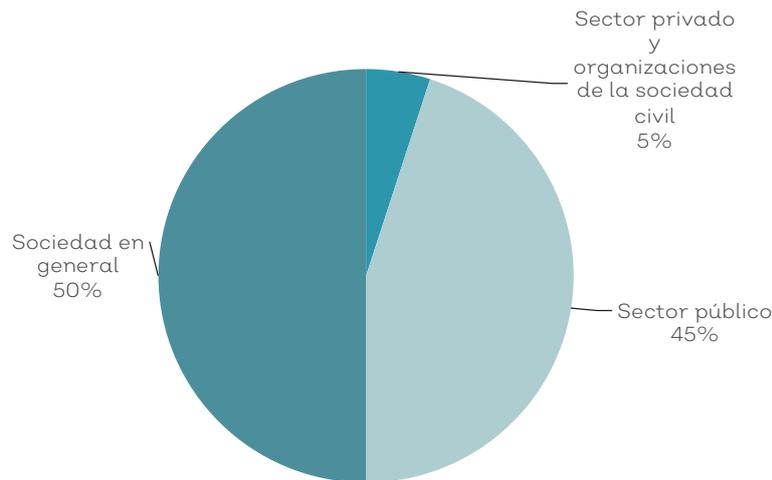


Figura D.3. Personas capacitadas por nivel de gobierno por la CEDHJ, Jalisco, 2018.



Fuente: elaboración propia con base en los informes de actividades de la Comisión Estatal de Derechos Humanos Jalisco (CEDHJ, 2018).

Figura D.4. Personas atendidas por sector por la CEDHJ, Jalisco, 2018.



Fuente: elaboración propia con base en los informes de actividades de la Comisión Estatal de Derechos Humanos Jalisco (CEDHJ, 2018).

Un componente muy importante en la construcción de paz es la igualdad entre géneros. En Jalisco, además de los colectivos que existen, el Gobierno de Jalisco tiene como su Mecanismo de Adelanto para la Mujer (MAM) más

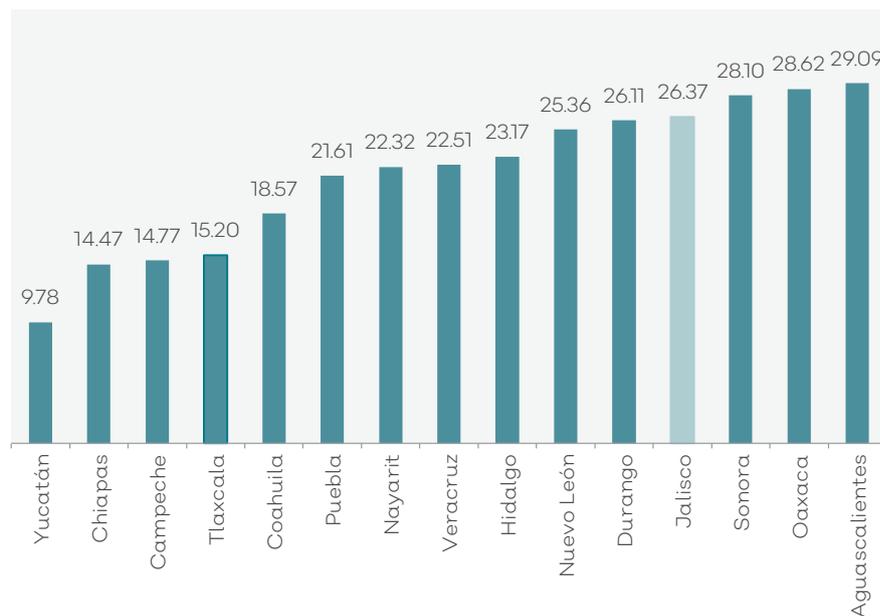


importante a la Secretaría de Igualdad Sustantiva entre Mujeres y Hombres (SISEMH), que coordina políticas públicas para promover el desarrollo integral de las niñas y las mujeres del estado, así como el plan rector de la política estatal de igualdad entre las mujeres y los hombres.

En cuanto a los indicadores de paz positiva, el Índice Global de Paz del IEP considera los siguientes aspectos: buen funcionamiento del gobierno, distribución equitativa de los recursos, libre flujo de la información, entorno empresarial sólido, altos niveles de capital humano, aceptación de los derechos de los demás, bajos niveles de corrupción y por último, buenas relaciones con los vecinos. Con este enfoque, el Índice de Paz México 2018 registra a Jalisco en el sexto lugar, siendo Yucatán el estado con mayor paz positiva y Guerrero en el número 32, el estado que tiene menor presencia de paz positiva.

Respecto al impacto económico de la violencia, en el reporte del Índice de Paz México, Jalisco ocupa el lugar número 12, con un impacto per cápita de \$26,37; a nivel nacional el 87% de este impacto se debe a los homicidios y robos con violencia.

Figura D.5. Impacto económico de la violencia, entidades seleccionadas, República Mexicana, 2017.



Fuente: elaboración propia con base en Institute for Economics and Peace (IEP, 2018).

El Índice de Paz México como puede observarse en la tabla, entre los indicadores más consolidados en Jalisco está el libre flujo de la



información, mientras que el indicador que se encuentra con menor valoración en paz positiva es el de buen funcionamiento de gobierno y le sigue, la distribución equitativa de los recursos. El indicador con mejor aceptación es el libre flujo de información.

Tabla D.1. Índice por estados de Paz Positiva en México, 2018.

Clasificación IPPM	Estado	Calificación general IPPM	Buen funcionamiento del gobierno	Entorno empresarial sólido	Bajos niveles de corrupción	Altos niveles de capital humano	Buenas relaciones con los vecinos	Libre flujo de información	Distribución equitativa de los recursos	Aceptación de los derechos de los demás
1	Yucatán	2.339	2.107	2.682	1.591	3.189	2.284	1.809	2.848	2.774
2	Nuevo León	2.341	2.763	2.303	1.827	1.783	2.596	1.891	2.279	3.485
3	Aguascalientes	2.439	3.014	2.246	1.732	2.036	2.626	2.106	2.780	3.253
4	Querétaro	2.544	2.896	2.632	1.940	2.683	2.777	1.933	3.113	2.659
5	Campeche	2.583	1.817	2.090	2.357	3.184	2.987	2.388	3.144	3.107
6	Jalisco	2.591	3.019	2.650	2.311	2.817	2.830	1.589	2.925	2.630
7	Durango	2.593	2.355	2.940	2.351	3.198	2.962	2.166	2.707	2.307
8	Coahuila	2.633	2.481	2.875	3.374	2.388	2.240	2.131	1.767	3.368
9	Sonora	2.651	2.492	2.970	2.935	2.678	2.693	1.515	2.445	3.347
10	Baja California Sur	2.660	2.902	3.555	3.291	2.128	2.075	1.959	2.275	2.590
11	Colima	2.699	3.439	2.499	2.634	2.767	3.098	1.454	2.201	3.294
12	Tamaulipas	2.709	3.377	3.171	2.649	2.696	3.016	2.266	2.090	2.225
13	San Luis Potosí	2.812	2.665	2.357	2.731	3.413	3.266	2.127	2.908	3.112
14	Sinaloa	2.857	3.060	2.607	2.633	3.444	2.907	2.064	2.770	3.452
15	Ciudad de México	2.879	2.802	3.159	4.200	1	4.544	2.235	2.020	2.216
16	Baja California	2.900	3.737	3.178	2.770	2.503	2.474	1.223	2.503	4.120

Fuente: elaboración propia con base en Institute for Economics and Peace (IEP, 2018).

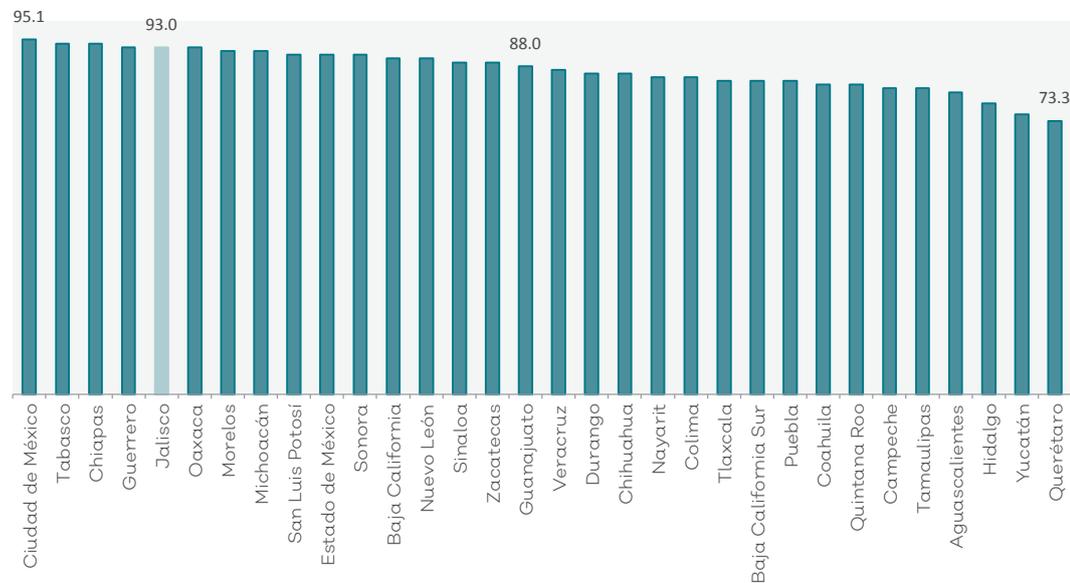
Respecto al buen funcionamiento de gobierno afirma Zepeda G., (2018), que resulta relevante mencionar la efectividad de las fiscalías, ya que en temas de efectividad tanto con el sistema penal tradicional, como con el nuevo sistema penal, con base en el índice de efectividad, Jalisco registró un 5.4% con mucha distancia de Guanajuato, que tiene un 51.3% de efectividad. El mismo autor indica respecto a la probabilidad de esclarecimiento de los delitos que Jalisco tiene un 0.37% respecto a la media nacional que se encuentra en 1.14%. Por otro lado, respecto a la efectividad en el



cumplimiento de las órdenes de aprehensión, Jalisco tiene un 40.6%, cercano al 49.7% de la media nacional.

En cuanto al indicador de corrupción, Casar M., (2016) con datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Inegi, (2015a), presenta un análisis en el que posiciona a Jalisco entre los estados en los cuales los habitantes tienen una mayor percepción de prácticas de corrupción en su entidad con una incidencia de muy frecuentes o frecuentes, solo debajo de la Ciudad de México, Tabasco, Chiapas y Guerrero (ver figura D.5).

Figura D.6. Percepción de corrupción, entidades federativas, República Mexicana, 2015.



Fuente: elaboración propia con base en Instituto Mexicano para la Competitividad, A.C. (IMCO) México: Anatomía de la Corrupción 2016¹¹⁰

De forma específica, el acceso a una educación de calidad incide en los indicadores de distribución equitativa de los recursos y en el de altos niveles de capital humano. En este aspecto, la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental de Inegi (2017a) refiere que en Jalisco, el porcentaje de la población mayor de 18 años usuaria del servicio de educación pública en niveles de primaria, secundaria o bachillerato que indica que en sus escuelas se cumplió con los días de clase programados en el calendario es de 81.3 siendo el promedio nacional 83.6, sin embargo, solo el 73.2% refirió contar con personal docente suficiente, mientras que la

¹¹⁰https://imco.org.mx/politica_buen_gobierno/anatomia-de-la-corrupcion-2a-edicion-corregida-y-aumentada/ fecha de consulta 21 de marzo de 2019.



media nacional es de 79.9 puntos porcentuales y el indicador más alto se registró en el estado de Yucatán con 92.5%. En este mismo rubro, esta encuesta indica que respecto al cumplimiento de los temarios de los cursos, en nuestro estado solo el 78.5% indica que se cubrió el programa, siendo la media nacional 79.7 y el indicador más alto lo comparten Baja California Sur y Yucatán con 90.4.

También resulta relevante el tema de salud como otro de los indicadores de la equilibrada distribución de los recursos. En el estado de Jalisco, se cuenta con 1,598 instalaciones públicas destinadas a la salud, 194 de ellos son hospitales, 1,380 son centros de salud y los 24 restantes son centros de rehabilitación; la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental de Inegi (2017a) indica el porcentaje de la población mayor de 18 años que fue atendida en Instalaciones de salud del IMSS que considera estuvieran limpias y ordenadas en Jalisco alcanza el 75%, superando la media nacional de 72.1. También supera la media de 68.1% al tener un 74.5% de población que indica que el servicio de salud del IMSS cuenta con médicos capacitados en la entidad.

Paz negativa

Los indicadores de Paz Negativa que considera el reporte del IEP son: homicidio y número de víctimas de homicidio doloso por cada 100,000 habitantes, delitos con violencia y número de delitos con violencia por cada 100,000 habitantes, ajustado por la falta de denuncia (cifra negra). Los delitos con violencias incluyen robo, asalto y violación. Delitos cometidos con armas de fuego, número de víctimas de homicidio deliberado e imprudencial o de asaltos cometidos con armas de fuego por cada 100,000 habitantes, cárcel sin sentencia, número de personas privadas de la libertad sin una sentencia condenatoria en proporción con el nivel de delitos con violencia (incluso el homicidio) y crímenes de la delincuencia organizada, número de extorsiones, delitos relacionados con el tráfico de drogas y secuestros por cada 100,000 habitantes. Las tasas de extorsión y secuestro se ajustan por la cifra negra. Los delitos relacionados con el tráfico de drogas incluyen los delitos federales de producción, transporte, tráfico, comercio, suministro o posesión de drogas u otros «delitos contra la salud pública», como se denominan en el código penal de México, así como el narcomenudeo.

En la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental de Inegi (2017a) se indica la sensación de seguridad que perciben los habitantes en relación con la policía de su ciudad, el porcentaje de la población de Jalisco

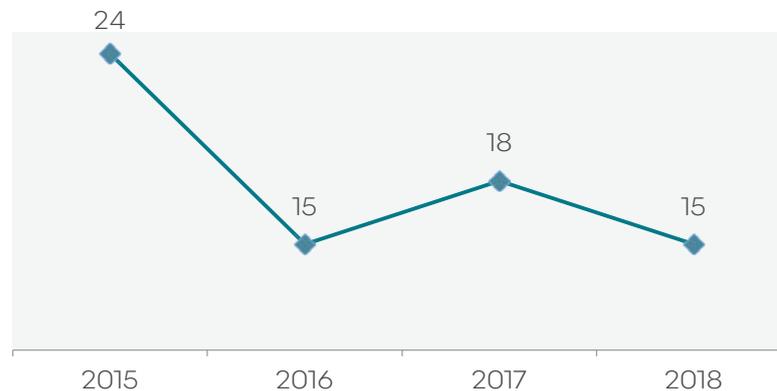


que indica que esta contribuye a su sensación de seguridad es de 27.2%, mientras que la media nacional se ubica en 27.7%.

La construcción de paz

Considerando los reportes del Índice Global de Paz México de 2015 a la fecha, se observa que la evolución en la materia en el estado de Jalisco a nivel nacional ha sido favorable (ver figura D.7).

Figura D.7. Ubicación de Jalisco respecto al Panorama de Paz, República Mexicana, 2015-2018.



Fuente: elaboración propia con base en reportes del IEP 2015, 2016, 2017 y 2018.

Si bien la tendencia de Jalisco respecto al Índice Global de Paz es favorable respecto a 2015, queda mucho por hacer para generar condiciones que disminuyan las violencias y brinden condiciones para gestionar los conflictos desde una perspectiva de Paz.

Como aspectos favorables se identifica el libre flujo de información; el impulso que se ha dado al estado para fortalecer los sectores empresariales, sobre todo aquellos orientados a la innovación; de igual forma la presencia de instituciones académicas que favorecen la investigación y desarrollo en las diversas ciencias. Otro aspecto que se considera alentador es la incorporación transversal en las políticas públicas de Estado de los temas de Participación Ciudadana e Igualdad Sustantiva, ya que estos inciden de forma directa en los cuatro principios fundamentales determinados por la Unesco para la construcción de cultura de paz: no violencia y respeto de los derechos humanos; comprensión intercultural, tolerancia y solidaridad; coparticipación y libre circulación de la información y, por último, la plena participación y fortalecimiento de las mujeres.



Sin embargo el reto sigue siendo mayúsculo; requiere abordar de manera eficiente y eficaz las situaciones de violencia directa, pero sobre todo resulta imprescindible asumir la relación compleja y sistémica que existe entre la presencia de la cultura de paz para la disminución de las violencias; impulsar este enfoque favorece la resiliencia social, incentiva la innovación resultante la resolución pacífica de los conflictos y contribuye de manera orgánica para el desarrollo del estado. En este sentido, uno de los retos que debe asumirse es garantizar el buen funcionamiento del gobierno y disminuir los niveles de corrupción, dos pilares de la paz positiva cuya atención va también en congruencia con la propuesta de Refundación impulsada por el Gobierno del Estado. Por otro lado habrá que impulsar la formación en cultura de paz en todos los ámbitos, sobre todo en los espacios educativos y culturales; fortalecer las redes familiares y comunitarias dotándoles de herramientas que les permitan hacer frente a los conflictos cotidianos y participar en la prevención y resolución de los grandes desafíos que trae consigo la cultura de la violencia.

Relación de problemas y potencialidades

Problemas

- Desconocimiento, invisibilización y normalización de las violencias.
- Percepción negativa sobre el funcionamiento del gobierno.
- Altos niveles de corrupción.
- Altas cifras de desapariciones forzadas.
- Bajos niveles de organización comunitaria.
- No existe una distribución equitativa de los recursos.

Potencialidades

- Mesas de Gobernanza con enfoque de paz.
- Lugares y Mapas de Paz.
- Transversalidad y cooperación institucional de dependencias de gobierno y otros entes.
- Observatorio de Seguridad Humana.
- Diversidad/ riqueza cultural.



E. Cambio climático

En la actualidad, el cambio climático es el problema global más importante y complejo que enfrenta la humanidad, pues trastoca países, regiones y generaciones actuales y futuras (Sachs J., 2015; Gore A., 2017). Ya el 9 de mayo de 1992 cuando se llevó a cabo la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio climático (CMNUCC) definió en su artículo I al cambio climático como: «un cambio de clima atribuido directa o indirectamente a la actividad humana que altera la composición de la atmósfera mundial y que se suma a la variabilidad natural del clima observada durante períodos de tiempo comparables» (ONU, 1992).

Casi un cuarto de siglo después, en la Conferencia de París sobre el Clima (COP 21) celebrada en diciembre de 2015, un total de 195 países acordaron que el cambio climático es un problema común de la humanidad que representa una amenaza apremiante y con efectos potencialmente irreversibles para las sociedades humanas y el planeta (ONU, 2015).

Se ha documentado que el problema asociado a la emisión y mitigación de Gases de Efecto Invernadero (GEI) (principal causa del cambio climático) se ubica en el centro de los sistemas de producción de las economías modernas y son varios los estudios que demuestran que el deterioro y degradación de los ecosistemas a nivel global se encuentran cerca de ser rebasados en sus umbrales sostenibles.

Vinculación a la Agenda 2030: Objetivos de Desarrollo Sostenible
Objetivo 13. Acción por el clima.
Objetivo 7. Energía asequible y no contaminante.
Objetivo 15. Vida de ecosistemas terrestres.

La transversalidad del cambio climático

Uno de los problemas más complejos para la implementación de acciones climáticas a nivel internacional, nacional, estatal y regional radica en la dificultad de lograr arreglos institucionales transversales e integrales que generen los incentivos y las responsabilidades de las organizaciones públicas y el involucramiento de todos los sectores. Ello implica la colaboración transversal en políticas públicas ambientales, proyectos y acciones coordinadas, lo cual a su vez requiere del fortalecimiento de la gobernanza multinivel, las capacidades institucionales y los instrumentos de política pública (IPCC, 2018). La identificación de los rubros donde existen



mayores áreas de oportunidad para lograr cambios cualitativamente significativos es crucial para priorizar y transversalizar las medidas de mitigación y adaptación al cambio climático de acuerdo con las características de la economía de Jalisco.

Así, todas las dependencias gubernamentales a nivel estatal juegan un rol fundamental desde el diseño y, por supuesto, a través de la implementación y evaluación de políticas, programas, proyectos y acciones tendientes a la mitigación, adaptación y resiliencia ante el cambio climático. A nivel nacional, el artículo octavo la Ley General de Cambio Climático, publicada en 2012, (DOF, 2012) establece las atribuciones de las Entidades Federativas.

Jalisco tiene el mandato de elaborar sus propios programas e instrumentos en materia de cambio climático acompañados de criterios de mitigación y adaptación. Ello con el objetivo de establecer las estrategias, políticas, directrices, objetivos, acciones, metas e indicadores que se implementarán y cumplirán durante el periodo de gobierno correspondiente de conformidad con la Estrategia Nacional de Cambio Climático (DOF, 2013a), y el Programa Especial de Cambio Climático (DOF, 2014).

Desde el año 2015, Jalisco publicó la Ley para la Acción ante el Cambio Climático (LACCEJ) (Gobierno de Jalisco, 2017) que mandata la integración de la Comisión Interinstitucional para la Acción ante el Cambio Climático (CICC) en la que desde ese año participan las dependencias del gobierno estatal y representaciones de las dependencias a nivel federal. La CICC es la instancia responsable de coordinar la transversalidad de las acciones climáticas en la entidad. Además, se elaboró el Programa Estatal para la Acción ante el Cambio Climático (PEACC) como el instrumento programático rector y orientador de la política estatal en materia de cambio climático (Gobierno de Jalisco, 2018a)).

A partir de las complejas problemáticas asociadas al cambio climático, la efectividad de la estrategia transversal de acción climática de Jalisco depende de dos dinámicas que son complementarias entre sí; por un lado, la tendencia horizontal marca las pautas hacia las relaciones inter e intragubernamentales por medio de acuerdos entre las agencias gubernamentales donde se ubican las áreas concurrentes de acción climática; por otro lado, a nivel vertical, el Gobierno del Estado de Jalisco debe proponer, alinear y retroalimentar las políticas, programas y acciones en materia de cambio climático a nivel municipal y regional; así como contribuir a los compromisos internacionales que México ha adquirido.



Jalisco ha signado convenios trascendentes a nivel internacional en materia de acción climática, lo cual posiciona a la entidad federativa en el ámbito nacional y global, preparada para transferir, adoptar y adaptar buenas prácticas y acciones que han probado su eficacia a nivel internacional en materia de mitigación, adaptación y resiliencia ante el cambio climático. Respecto a la transversalidad a nivel local, las Juntas Intermunicipales de Medio Ambiente y el Instituto Metropolitano de Planeación del AMG (Imeplan), coadyuvan junto con el Gobierno del Estado y los municipios a desarrollar sus Programas Municipales de Cambio Climático (PMCC), así como los Programas Regionales de Cambio Climático, que incorporan aspectos de cuenca y paisaje¹¹¹.

Por otra parte, los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), planteados a nivel internacional en 2015, proveen marcos de referencia establecidos para evaluar los escenarios ante calentamiento global (ya sea a 1.5°C o 2°C) a 2030, 2050 y más, así como el planteamiento de metas compuestas que incluyan de manera simultánea la erradicación de la pobreza, reducción de desigualdades y la acción climática (IPCC, 2018). La pobreza en Jalisco afecta al 32% de los municipios jaliscienses, que albergan a más de la mitad de su población municipal en condiciones de pobreza (Coneval, 2015). La población de estos municipios son dependientes de la producción primaria y de los alimentos que se generan para autoconsumo, por lo que son muy vulnerables ante los problemas de sequía y fenómenos hidrometeorológicos extremos asociados al cambio climático (Graf y Santana, 2019).

Por lo anterior, el enfoque estratégico se tendría que concentrar en promover la transversalización de la política pública a corto, mediano y largo plazo, en materia de mitigación y adaptación al cambio climático en el Gobierno de Estado y otros sectores. La transversalidad de las acciones climáticas busca transitar de una planeación sectorizada a otra coordinada, integral, coherente y sistematizada, que atienda a la realidad ambiental y climática, y haga de esta un eje vertebral del desarrollo, que orienta y rige la toma de decisiones. Ello se logra al integrar y adoptar un enfoque de coordinación y cooperación entre órdenes de gobierno, así como de colaboración y concertación con los sectores social y privado, para asegurar la eficaz planeación, presupuestación e instrumentación de la política estatal en materia de cambio climático.

¹¹¹ Para mayor detalle revisar <https://semadet.jalisco.gob.mx/gobernanza-ambiental/cambio-climatico>.



Mitigación del cambio climático

Se habla de mitigación del cambio climático cuando se realizan acciones para reducir las emisiones de gases y compuestos de efecto invernadero, así como para aumentar las absorciones y el almacenamiento de carbono en sumideros (bosques, selvas y océanos).

De acuerdo con el Programa Estatal para la Acción ante el Cambio Climático (PEACC), en el año 2014 en Jalisco las emisiones de Gases de Efecto Invernadero (GEI) fueron de 28.4 millones de toneladas de CO₂ equivalente, incluyendo permanencias. La distribución porcentual de dichas emisiones se encuentra en cuatro sectores: energía 60% (donde el 39% del total estatal se debe a emisiones por subsector transporte); agrícola, forestal y otros usos del suelo (Afolu) 19%, desechos 14%, y procesos industriales 7%. Esto se refleja en emisiones per cápita de 3.63 tCO₂e (Gobierno del Estado, 2018a).

En materia de acción climática, es importante identificar en primera instancia cuáles son las principales fuentes de emisiones GEI para, a partir de ellas, identificar nexos causales, escalas y posibles estrategias de intervención asociadas con dinámicas económicas y comportamientos humanos. Así, primero se identifican las emisiones del sector energía, sobre todo las asociadas a la quema de combustibles fósiles, son causadas en su mayoría por el uso de gasolina y diesel, el uso de estos combustibles se atribuye al subsector transporte tanto particular como de carga, que aporta el 65% de las emisiones del sector. La industria, el sector comercial y el sector residencial aportan el 33% en conjunto, mientras que el resto de las emisiones se consideran fugitivas (Gobierno del Estado, 2018a).

A nivel internacional, si bien las principales fuentes y problemáticas de contaminación por energía y transporte e incluso de emisiones de Gases de Efecto Invernadero (GEI) se asocian sobre todo a grandes ciudades como el Área Metropolitana de Guadalajara, también es importante señalar que en otros ámbitos como el rural también se presentan contribuciones significativas de GEI. En particular, el concepto asociado a actividades agropecuarias, forestales y otros usos de suelo se ha denominado a nivel internacional con el acrónimo Afolu. En Jalisco, las emisiones de CO₂ equivalente asociado a actividades agropecuarias, forestales y otros usos de suelo (Afolu), casi dos terceras partes (65%) son atribuibles a la ganadería de las cadenas bovinas y porcícolas; el 26.3% tiene que ver con las denominadas fuentes agregadas compuestas por nitrógeno en suelos (asociado a uso de fertilizantes y herbicidas, y a emisiones por quema de biomasa) y, por último, un 8.36% vinculado al cambio de uso de la tierra, es



decir, a la deforestación y degradación de bosques y selvas. El único sector, que puede generar emisiones negativas (sumideros) es este, Afolu, a través de la permanencia y conservación de tierras forestales, la reforestación y la recuperación (Gobierno del Estado, 2018a), por lo cual resulta un sector estratégico.

Si bien la generación de residuos y desechos generados por hogares e industrias son una problemática ambiental por sí misma, también lo es en cuanto a la contribución de este subsector a la generación de emisiones de GEI; la cual se agudiza por las complejas problemáticas asociadas a su manejo y disposición, las cuales incluyen los vertederos al aire libre y los mecanismos en el tratamiento de aguas residuales. Así, las emisiones de CO₂ equivalente por disposición final de residuos se concentran en un 88% por la emisión de metano en rellenos sanitarios y vertederos al aire libre, mientras que el 11.5% se deriva tanto del tratamiento de aguas residuales a nivel doméstico (8.5%) como del industrial (3%) (Gobierno del Estado, 2018a).

Por último, el sector más visible a la contaminación y a la generación de GEI a nivel internacional es el sector industrial de Jalisco. En Jalisco, la generación de CO₂ equivalente se concentra sobre todo en procesos industriales asociados a la producción de cemento con un 60% y cal con un 25%. El resto de las emisiones de CO₂ equivalente se concentran en la industria de los metales, producción de vidrio, uso de productos no energéticos y otros usos (PEACC, 2018).

El PEACC contempla tres estrategias mitigación, asociadas a los cuatro sectores, relacionadas en su mayoría con la eficiencia energética y el uso de las energías renovables, así como la conservación y reforestación de tierras forestales. En este último ámbito, la Estrategia Estatal para la Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación (REDD+) que se lleva a cabo a nivel nacional y estatal distingue que las selvas caducifolias y los bosques de encino son los tipos de vegetación que mayor deforestación y degradación sufrieron de 1993 a 2012.

Compromisos de Jalisco ante el Acuerdo de París

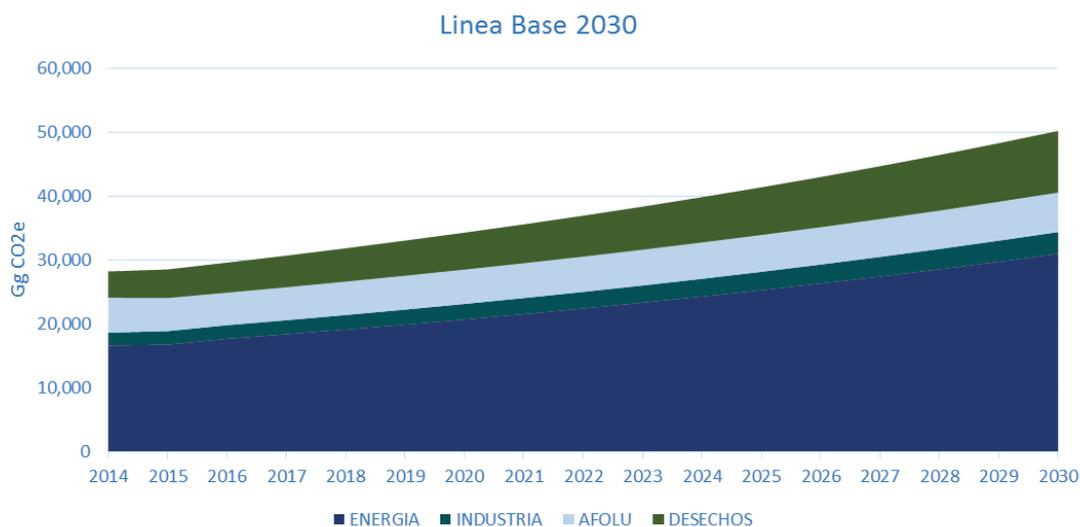
En atención al Acuerdo de París de 2015, los gobiernos nacionales y subnacionales de 195 países han iniciado la implementación de estrategias de mitigación, adaptación, transversalidad y resiliencia para contribuir a la mitigación de Gases de Efecto Invernadero (GEI), así como a la adaptación de los efectos que se viven ya como consecuencia del cambio climático, ya que se espera que dicha tendencia se agudice en el futuro (IPCC, 2018).



El Acuerdo de París establece el objetivo de lograr que el aumento de la temperatura promedio global no rebase los dos grados centígrados con respecto a la era preindustrial, a través del establecimiento de las Contribuciones Nacionalmente Determinadas (CND) que cada país proponga, para limitar la cantidad de emisiones de gases y compuestos de efecto invernadero y lograr una tasa regulada; además de revisar la reducción de los países cada cinco años y la existencia de financiación climática.

El principal compromiso de México, para 2030, en materia de cambio climático es la reducción del 22% de sus emisiones de Gases de Efecto Invernadero (GEI), así como de sus contaminantes climáticos de vida corta, sobre todo el carbono negro (en un 51%). Los escenarios para Jalisco a 2030 establecen las tendencias inerciales conocidas como *Business as Usual* para los cuatro sectores principales: Energía, Afolu, Residuos y Procesos Industriales. De seguir dichas tendencias, la Figura E.1 muestra los ritmos de crecimiento proyectados de las emisiones de CO_{2e} para Jalisco a 2030. En función de la efectividad de las medidas de mitigación, la mayoría de las cuales son transversales, el potencial de abatimiento será mayor.

Figura E.1. Línea Base y tendencia de emisiones de CO₂, Jalisco, 2030.



Fuente: Gobierno del Estado (2018a).

La línea base permite conocer la magnitud de las emisiones futuras del estado, a partir de un ejercicio de modelación basado en los datos actuales. Al ser contrastada con el potencial de mitigación de las medidas contenidas en el PEACC, ayuda a establecer el impacto o alcance de las



políticas implementadas. Esta línea base se calculó con cortes al 2018, cuando el PEACC deberá presentar sus resultados; al 2030, cuando concluye el primer período de obligaciones derivadas de los compromisos nacionales bajo el Acuerdo de París y; al 2050, que es el plazo determinado por la LGCC y la ENCC, para presentar los resultados más ambiciosos comprometidos hasta el momento en el país.

Adaptación ante los posibles efectos del cambio climático

A pesar de los esfuerzos globales para mitigar el cambio climático, los resultados no han sido suficientes y las tendencias de emisiones de GEI no son favorables para mantener la temperatura por debajo de las metas fijadas a nivel internacional, por lo que resulta de mucha importancia poner atención a las medidas de adaptación, que tienen por objeto reducir la vulnerabilidad ante este fenómeno, aumentando la capacidad adaptativa de su población, de sus sistemas naturales, de la infraestructura y nuestros sistemas productivos (ONU, 2015).

Los humanos tienen una gran dependencia de los sistemas naturales debido al amplio rango de bienes y servicios que estos presentan (Balvanera and Ávalos 2007, Halpern *et al.*, 2008; citados por Mata-Lara, *et al.*, 2016).

Sin embargo, el creciente impacto que las actividades antropogénicas han tenido sobre los ecosistemas no solo ha ocasionado que estos servicios se degraden, sino también han amenazado la condición ecológica de comunidades bióticas, la distribución espacial de especies, y han afectado la capacidad de absorción y reposición de los sistemas sociales, económicos y ecológicos ante perturbaciones que se presenten (Fox *et al.*, 2006, Levin and Lubchenco 2008, Srinivasan *et al.* 2008; citados por Mata-Lara, *et al.*, 2016).

Jalisco juega un papel significativo en la capacidad de adaptación ante el cambio climático, dado su valor ecosistémico en términos de su capital natural y biodiversidad, sus condiciones sociales y el peso específico y cambios en las dinámicas económicas que se han dado en muchos de sus sectores en los últimos años (Graf y Santana, 2019). Los tres ejes donde se identifican mayores áreas de oportunidad en materia de adaptación al cambio climático en Jalisco, alineadas con la Estrategia Nacional de Adaptación son: adaptación del sector social ante el cambio climático, adaptación basada en ecosistemas y adaptación de la infraestructura estratégica y de los sistemas productivos (INECC, 2018). Dicha clasificación es consistente con los procesos de acción adaptativa en los ámbitos



económico, social y ecosistémico que dominan la mayor parte de iniciativas nacionales e internacionales en la materia.

Adaptación con base en ecosistemas

De acuerdo con Lhumeau y Cordero (2012), la adaptación basada en ecosistemas (ABE) se apoya en el uso de la biodiversidad y los servicios ambientales como una estrategia para ayudar a las personas a adaptarse, desde su territorio, a los efectos adversos del cambio climático, a diferentes escalas geográficas y de una manera costo-efectiva. En principio, los niveles de biodiversidad y recursos naturales en Jalisco poseen un elevado valor en términos de capital natural. No obstante, dichos niveles se ven cada vez más comprometidos por los grandes motores de la pérdida y degradación de los recursos naturales asociados al crecimiento de la población, producción y consumo; la creciente tendencia en la huella ecológica del estado y la expansión urbana y agropecuaria (Graf y Santana, 2019).

Por otra parte, a nivel jurisdiccional se cuenta con el monitoreo de Indicadores de Biodiversidad y Cambio Climático, con los cuales se pretende llevar un control de las emisiones de GEI de manera periódica anual y local, es decir, por municipio.

Jalisco se encuentra en el en la Sierra Madre Occidental, el eje Neovolcánico Transnacional y el Océano Pacífico, posicionándolo en una compleja gama de transición ecosistémica y expuesto a los embates de eventos hidrometeorológicos. Asimismo, Jalisco destaca del resto del país por la riqueza de la biodiversidad. Está representada más del 52% de la avifauna que habita en México; el 40% de las especies de mamíferos y el 18% de los reptiles presentes en el territorio nacional.

Aunado a lo anterior, se cuenta también con 16 tipos de vegetación, con lo que se demuestra la importancia que Jalisco tiene en esta materia, ya que ocupa el sexto lugar entre los estados mexicanos con mayor biodiversidad, con 7500 especies de plantas vasculares, 173 mamíferos y 525 de aves. Por lo anterior, Jalisco posee, en principio, un alto potencial natural para el desarrollo y generación de beneficios para la población. Así, con base en su capital natural biodiversidad, Jalisco tiene buenas condiciones para adaptación ante el cambio climático con base en ecosistemas.

La Estrategia para la Conservación y uso Sustentable de la Biodiversidad permite conocer la vinculación entre la biodiversidad y el cambio climático, interface en la cual Jalisco cuenta con información para el cálculo de indicadores en esa área (Conabio-Semadet, 2017). La diversidad biocultural



en Jalisco está representada por dos pueblos indígenas principales: al norte los huicholes o wixárikas y nahuas otomíes, localizados sobre todo en el sur del estado. Las comunidades indígenas en Jalisco muestran un alto nivel de conocimiento etnobotánico y un respeto elevado por la naturaleza, lo cual contribuye a la preservación de áreas naturales protegidas, regiones terrestres prioritarias, áreas de protección de recursos naturales y reservas de la biósfera (Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad, (2017).

Adaptación de la infraestructura estratégica y de los sistemas productivos

Los efectos del cambio climático afectan la salud de los sistemas productivos y de la gente, por ello es importante identificar y tener las instalaciones de salud necesarias para la atención de la población, así como las medidas de prevención para el cuidado de los sistemas productivos. Por ejemplo, considerando los escenarios climáticos y a partir de ello establecer nuevos usos del suelo, ligados al vocacionamiento y a la disponibilidad actual y futura de recursos. En este sentido, el desarrollo económico tiene que tomar en cuenta los escenarios de cambio climático para persistir. Como es el caso del sector turístico, que requiere de los valores paisajísticos y escénicos, por lo que debe promover su conservación.

Además, la infraestructura también debe considerar los escenarios de cambio climático para asegurar su resiliencia. Las proyecciones del INECC y del PEACC muestran la vulnerabilidad futura, implicando una disminución en la humedad de los suelos y aumento en la evaporación del agua, lo que, a su vez, conducirá a una intensificación de los procesos de desertificación y degradación de los mismos, con el consecuente descenso en la productividad agrícola y la expansión de la frontera agrícola. Lo anterior pone aún en mayor riesgo la pérdida y degradación del capital natural.

Adaptación del sector social ante el cambio climático

Dentro de la capacidad adaptativa social, es importante generar capacidades en los sistemas sociales lo cual depende de los niveles de educación y cultura ambiental, así como incorporar las perspectivas científicas y ciudadanas en la toma de decisiones, para incentivar la participación ciudadana activa e informada, la rendición de cuentas, la transparencia y con ello la eficacia en la aplicación de las políticas climáticas estatales.



El desarrollo de la ciencia, la innovación y la tecnología deben entablar un diálogo de saberes con los conocimientos tradicionales y de los pueblos y comunidades indígenas para el reconocimiento y rescate de los esquemas bioculturales y de buenas prácticas que fortalezcan las capacidades de las personas para la toma de decisión en la conservación y uso del capital natural del estado de Jalisco. En materia de prevención, el contar con sistemas de alerta temprana, para que las sociedades estén informadas y protegidas ante cualquier eventualidad climática será cada vez más importante.

Resiliencia y vulnerabilidad ante el cambio climático

Nuestro país tiene un alto grado de vulnerabilidad ante el cambio climático, sobre todo debido a los contrastes geográficos y climatológicos que se distribuyen a lo largo de su territorio (Cavazos, 2015; citado por INECC 2018). Jalisco no es la excepción, ya que cuenta con una gran diversidad de ecosistemas asociados a distintos climas a lo largo de su geografía (Curiel Ballesteros; citado por Graf y Santana, 2019).

La resiliencia se entiende como la capacidad de un sistema de resistir, funcionar, proveer servicios y volver a un equilibrio tras un disturbio, y es de gran importancia para el nivel de vulnerabilidad de un sistema, su sustentabilidad, el bienestar socioeconómico y desarrollo de las comunidades humanas y de la biosfera (Gallopín 2006, Levin and Lubchenco 2008; citados por Mata-Lara, *et al.*, 2016).

En el contexto de cambio climático, resultan relevantes aquellas problemáticas que aportan a la resiliencia de ciudades y territorios. La lucha contra la pérdida de biodiversidad, la conservación de bosques y sus servicios ecosistémicos, así como el manejo integrado del territorio, donde resulta relevante el nexo agua-energía-alimentos, permitirá mejorar la capacidad de los territorios ante los embates del cambio climático, mientras que abona a mejorar las condiciones para la sustentabilidad, la contingencia ante el estrés hídrico y la seguridad alimentaria de esos mismos espacios territoriales (FAO, 2014).

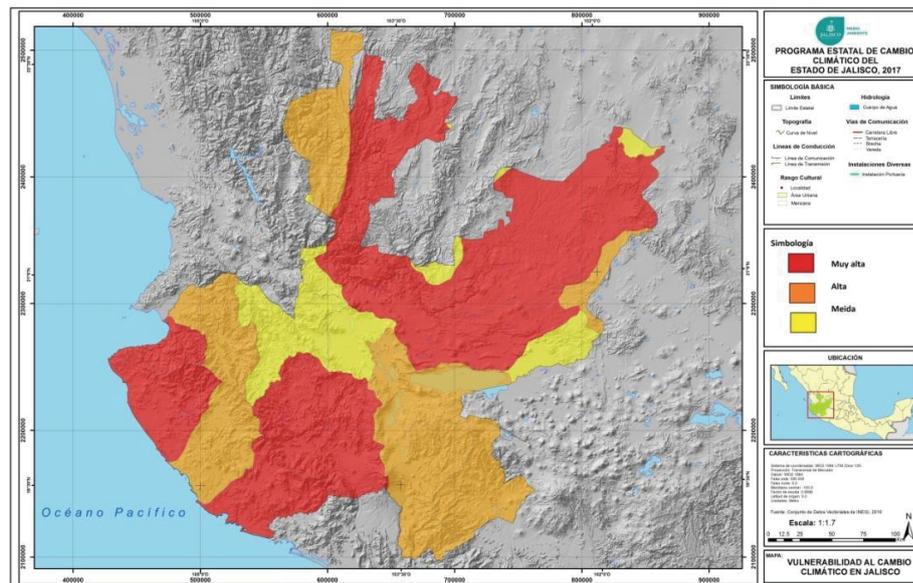
De acuerdo con el índice de capacidad institucional en respuesta a los embates negativos del cambio climático desarrollado por el INECC (2018), Jalisco cuenta con un nivel relativamente alto de capacidades institucionales, aunque aún con mucha variabilidad entre regiones, municipios y cuencas. Las capacidades institucionales son determinantes para los eventuales procesos de resiliencia rural y urbana.



En materia de riesgos y vulnerabilidad climática, Jalisco requiere de una perspectiva sistémica que inicie con la identificación de las problemáticas asociadas al clima y vinculadas a la gobernanza territorial. El enfoque dual que marca las pautas en materia de adaptación al cambio climático está dirigido a la reducción de la vulnerabilidad mediante el incremento de capacidades adaptativas y la reducción del riesgo de desastres asociados al clima (INECC, 2018).

Se considera que la entidad tiene una alta exposición a eventos de tipo climático, no obstante, existen diversos esfuerzos tanto a nivel estatal, intermunicipal y municipal, por ejemplo: más del 60% de los municipios del estado ha desarrollado su programa municipal de cambio climático, también se implementan esfuerzos en el marco de las acciones tempranas REDD+ (ATREDD+), etc. que logran posicionar al estado en un nivel de buena capacidad adaptativa. Por otro lado, Jalisco es muy sensible por diversos factores a nivel regional y local como el aprovechamiento de los recursos naturales, el cambio de uso de suelo, los incendios y el estrés hídrico.

Figura E.2. Mapa de Vulnerabilidad al Cambio Climático por Cuenca, Jalisco.



Fuente: elaboración propia con base en Gobierno del Estado (2018a).

A nivel estatal, existen herramientas, programas e instrumentos que aportan a la capacidad adaptativa. Entre estos se encuentra el Fondo Estatal de Desastres Naturales (Foeden); la Comisión Interinstitucional para la acción ante el Cambio Climático (CICC) de Jalisco; los Programas de Cambio Climático Municipales y los Programas Regionales; así como el



Atlas de Riesgos del Estado de Jalisco; la Ley de Protección Civil del Estado de Jalisco; el Diagnóstico y Evaluación de la Vulnerabilidad en Salud frente al Cambio Climático en el Estado de Jalisco; el Sistema Único de Información para Vigilancia Epidemiológica; el proyecto Conservación de Cuencas Costeras en el Contexto de Cambio Climático (C6); los Pagos Por Servicios Ambientales (PSA); la Estrategia Estatal REDD+, la Estrategia para la Conservación y el Uso Sustentable de la Biodiversidad del Estado de Jalisco y el Programa Estatal y Regional de Ordenamiento Territorial.

Resiliencia urbana y costera

Las megaciudades y ciudades son vulnerables ante los efectos del cambio climático. Distintas investigaciones así lo demuestran debido a que en ellas convergen distintos problemas ambientales cuyos efectos conjuntos podrían ser más que proporcionales (Estrada, Tol y Botzen, 2017; Graizbord, 2014). Fenómenos como la isla urbana de calor (IUC) e inundaciones se proyecta que pueden acentuarse en el futuro por el cambio climático (INECC, 2016; Pp. 477).

Las ciudades más resilientes son aquellas que son más compactas, mejor conectadas, incluyentes e integradas ante lo cual se requiere abordar los problemas bajo un enfoque holístico que incluya vivienda sustentable, movilidad y medio ambiente (Graf y Santana, 2019).

En Jalisco, la zona costera padece un 38 por ciento de la deforestación de las cuencas alimentadoras de siete cuerpos de agua estuarinos que sirven de refugio a la mayor cantidad de especies comerciales, como el camarón, el ostión, el langostino. A su vez, ha provocado que toneladas de azolve bajen de las montañas y rellenen los cuerpos de agua, por lo que 15 años de fenómenos extremos de temperatura se han percibido en el mar costero de Jalisco, como posible consecuencia de cambio climático.

Respecto al mar, se han abatido en 80% las pesquerías comerciales, debido a la sobreexplotación, el cambio climático y el pésimo manejo de las cuencas terrestres, y marinas, según cifras de las principales cooperativas: Barra de Navidad y La Manzanilla (Del Castillo, 2017). La expansión del turismo y la ganadería en la zona, potencia una amenaza en los elementos naturales y por ellos es necesario operar esquemas de ordenamiento territorial y urbano, con una perspectiva de resiliencia.

En materia de vulnerabilidad hídrica, la disponibilidad per cápita de agua en Jalisco es poco menos de 50% de la media del país, lo que representa un reto ante la priorización del derecho humano al agua. Por otro lado, 41 de los 59 acuíferos en Jalisco se encuentran sobreexplotados y las zonas de



recarga han disminuido; la principal demanda de agua en el estado está asociada con actividades agropecuarias con un 77% del total del agua utilizada para riego agrícola y actividades pecuarias, seguida del sector público-urbano con 14% del agua disponible y 9% para la industria autoabastecida. (Graf y Santana, 2019). Casos como el del Río Santiago y otros cuerpos de agua a lo largo del estado tienen muy pobres niveles de calidad del agua, lo cual limita su capacidad de resiliencia y hace más vulnerable a las poblaciones aledañas.

Relación de problemas y potencialidades

Problemas

- Degradación del capital natural, pérdida de ecosistemas y servicios ambientales.
- El balance neto entre emisiones y absorciones de carbono en Jalisco se ha desequilibrado por la generación de emisiones de GEI en los sectores Energía, Transporte, Residuos, Afolu (Agrícola, forestal y otros usos de suelo) y procesos industriales y, por la pérdida de sumideros de carbono a causa de la deforestación y degradación.
- Pérdida de ecosistemas y servicios ambientales, que restan capacidades de adaptación al Cambio Climático.
- Cadenas de retroalimentación inconexas entre la comunidad científica, la participación ciudadana y el gobierno y a su vez con los gobiernos e iniciativas locales y comunitarias en la materia.
- El nexo entre seguridad alimentaria-energía y agua no se ha logrado transversalizar e integrar entre agencias gubernamentales estatales.
- Alta vulnerabilidad ante efectos del cambio climático, como los fenómenos hidrometeorológicos extremos, sequías, disponibilidad de agua, etc.

Potencialidades

- Balance y tendencia negativa entre emisiones y absorciones de carbono.
- Degradación del capital natural, pérdida de ecosistemas y servicios ambientales.
- Adaptación ecosistémica y social al cambio climático con base en la participación ciudadana, educación ambiental, el empoderamiento de grupos vulnerables y pueblos y comunidades indígenas.
- Sectores y subsectores económicos identificados con mayor capacidad de mitigación ante el cambio climático, distribuidos a lo



largo del estado y con potencial de mitigación: Por ejemplo: Transporte, Ganadería, Construcción, Turismo, Agrícola.

- Consolidación de alianzas estratégicas a nivel local, nacional e internacional para el acompañamiento de la Política de Acción Climática y los ODS relacionados, así como la existencia de estrategias para la reducción de emisiones por deforestación y degradación y uso sustentable de la biodiversidad con arreglos institucionales y capacidades instaladas a nivel intermunicipal y regional con diagnósticos y estrategias de acción climática.
- Alto potencial en el uso de tecnologías de la información y la comunicación (TIC) en el contexto de ecosistemas de innovación y emprendimiento para incentivar la resolución de problemas asociados al cambio climático, así como contenidos de comunicación y difusión.
- Robustecer los mecanismos a través de políticas que minimicen la vulnerabilidad y que abonen a la resiliencia ante los efectos del cambio climático en todas las regiones del estado.



F. Corrupción e impunidad

La corrupción, en palabras de Merino (2018: 14), «ha sido concebida como un problema sistémico y estructural», lo cual pone de manifiesto la multiplicidad de causas que explican su presencia, así como las numerosas conductas y consecuencias que genera. De modo adicional, por su naturaleza clandestina, implica el doble reto de hacerle visible y medible (Reyes Heróles, 2008).

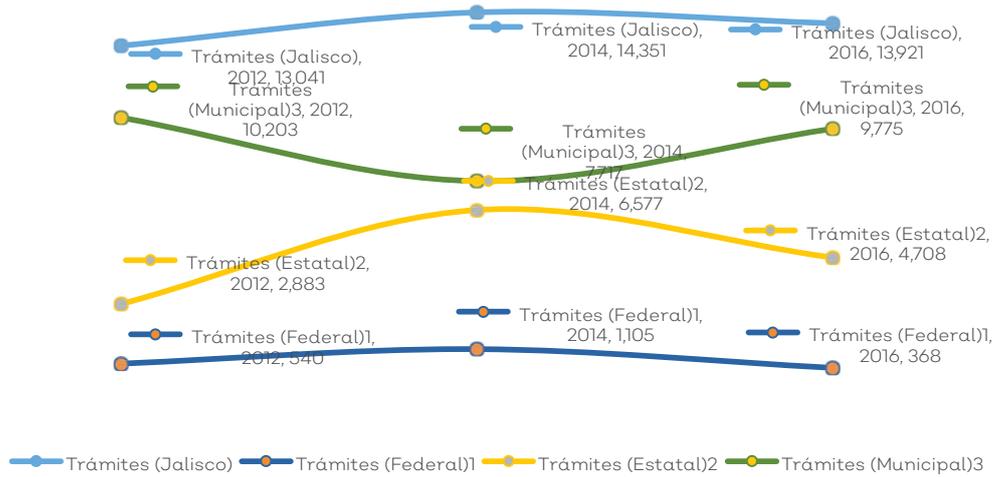
Vinculación a la Agenda 2030: Objetivos de Desarrollo Sostenible
Objetivo 16. Paz, justicia e instituciones sólidas.

Este fenómeno se ha posicionado en la agenda pública como uno de los problemas más importantes en México. Si bien, tanto la percepción de corrupción como la prevalencia de personas que han vivido algún acto de ese tipo, ha aumentado, la diferencia que existe es alta. Solo para el año 2017, con base en la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (Encig) del Inegi (2017a), el número de personas que consideran que la presencia de corrupción en su entidad es muy frecuente fue de 25.6 millones, mientras que el número de personas que vivieron algún acto de corrupción fue de 5.2 millones; es decir, que la percepción representa 4.9 veces a la incidencia de actos de corrupción.

La ocurrencia de hechos de corrupción en la interacción con servidores públicos se ha vuelto una experiencia frecuente para la población (Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción, 2018). En Jalisco, con cifras de la Encig 2013, 2015 y 2017, para los años de 2012, 2014 y 2016, se observa una concentración significativa de las experiencias de corrupción por parte de los jaliscienses para realizar un trámite por cada 100 mil habitantes, tanto en el ámbito estatal como municipal, con un acumulado de 14,168 y 27,695 habitantes, respectivamente.



Figura F.1. Tasa de prevalencia de corrupción por orden de gobierno, según trámites realizados¹¹², 2012, 2014 y 2016.



Fuente: Inegi. Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental, 2013, 2015 y 2017.

De forma independiente, sea la presencia o solo la percepción, las consecuencias son graves debido a que deteriora la confianza en las instituciones y entre las personas, genera un patrón regular de acceso a bienes y servicios públicos que favorece a algunos y discrimina a otros, así como impide el ejercicio de derechos fundamentales (Mungiu-Pippidi, 2015; Red por la Rendición de Cuentas, 2018).

Con la finalidad de asegurar un control efectivo de las distintas manifestaciones de la corrupción (como el soborno, el peculado, el enriquecimiento ilícito, el favoritismo, el nepotismo, el tráfico de influencia, la

¹¹²Es importante considerar que las personas encuestadas pudieron experimentar un acto de corrupción en cada ámbito de gobierno (federal, estatal y municipal). Los trámites realizados ante alguna instancia del gobierno federal son: pago ordinario del servicio de luz, trámites fiscales, créditos de vivienda o programas sociales, servicio de energía eléctrica, trámite de pasaporte y otros trámites pagos o solicitudes. Los trámites realizados ante alguna instancia de los gobiernos estatales son: pago de tenencia o impuesto vehicular, trámites vehiculares, atención médica programada, atención médica de urgencia, trámites en el Registro Civil, permisos relacionados con la propiedad, trámites ante el Ministerio Público, trámites ante juzgados o tribunales, llamadas de emergencia a la policía, contacto con autoridades de seguridad pública, trámites para abrir una empresa, otros trámites pagos o solicitudes y trámites de educación pública básica. Los trámites realizados ante alguna instancia de los gobiernos municipales son: pago ordinario del servicio de agua potable, pago de predial, servicios municipales, trámites locales, permisos relacionados a la propiedad, llamadas de emergencia a la policía y contacto con autoridades de seguridad pública, y otros trámites pagos o solicitudes.



colusión, entre otros), la corrupción se concibe como un conjunto de instituciones formales e informales¹¹³ en el que existen intercambios basados en las relaciones particulares y en el favoritismo, en lugar de concretarse en relaciones bajo modos impersonales e imparciales de autoridad (Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción, 2018).

La corrupción, no solo como un problema entre particulares, sino como un fenómeno que involucra a múltiples factores y actores, constituye un replanteamiento de los mecanismos que cuenta el Estado Mexicano para superar los efectos nocivos que genera en México (Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción, 2018). En este sentido, la reforma al artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del 27 mayo de 2015, que crea el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA), tiene por objetivo construir una instancia de coordinación de las acciones de control de las diversas manifestaciones de la corrupción, que requiere de la colaboración de autoridades federales, estatales y municipales, el sector privado y la ciudadanía en materia de prevención, investigación y sanción de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como de la fiscalización y control de los recursos públicos (Congreso de la Unión, 1917; Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción, 2018).

Asimismo, a nivel estatal, conforme lo dispuesto en el artículo 107 Ter de la Constitución Política del Estado de Jalisco, el Sistema Estatal Anticorrupción (SEA) se enfoca en fortalecer el estado de derecho, la rendición de cuentas y la gobernanza, mediante la articulación de acciones de un conjunto de instituciones formales e integradas en un Comité Coordinador¹¹⁴ que permitan establecer, coordinar y evaluar la política en la materia (Congreso del Estado de Jalisco, 1917).

Derivado de lo anterior, así como de las funciones, responsabilidades y relaciones interinstitucionales de los órganos creados o redirigidos para el

¹¹³ Se insiste que el fenómeno de la corrupción está más allá de un problema de individuos y su comportamiento para obtener un beneficio privado, sino como un problema estructural «sustentado en la interacción de múltiples actores tanto públicos como privados, en un ambiente institucional y organizacional que genera las condiciones para la ocurrencia sistemática de actos de corrupción» (Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción, 2018).

¹¹⁴ Con fundamento en el Artículo 107 Ter constitucional, el Sistema Anticorrupción del Estado de Jalisco contará con un Comité Coordinador que estará integrado por las siguientes instituciones: el Comité de Participación Social, el Instituto de Transparencia, Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Jalisco, la Auditoría Superior del Estado de Jalisco, la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, la Contraloría del Estado, el Consejo de la Judicatura y el Tribunal de Justicia Administrativa.



control de la corrupción como fenómeno sistémico, se racionaliza¹¹⁵ la corrupción a partir de un proceso, que considera los siguientes subtemas: 1) Detección y disuasión de faltas administrativas y hechos de corrupción; 2) Fiscalización y corrección de la gestión de recursos públicos; y 3) Sanción de faltas administrativas y hechos de corrupción.

Detección y disuasión de faltas administrativas y hechos de corrupción

Detección

La detección tiene por objetivo identificar los patrones de conducta con mayor incidencia en la ocurrencia de faltas administrativas y hechos de corrupción. En específico, se busca fortalecer las políticas de suministro, intercambio, sistematización y actualización de la evidencia sobre los procesos administrativos, niveles de responsabilidad, nodos decisionales y espacios de discrecionalidad y opacidad en materia de investigación y denuncia de faltas administrativas y hechos de corrupción (Red por la Rendición de Cuentas, 2018).

En 2018 se llevó a cabo una Consulta Pública organizada por el SNA y el Comité de Participación Ciudadana¹¹⁶, en la cual participaron 14,079 personas, y Jalisco (después de la Ciudad de México) fue la segunda entidad federativa con mayor participación, y cuyos resultados formaron parte de los insumos para la elaboración de la Política Nacional Anticorrupción, que se encuentra en proceso de aprobación por su Comité Coordinador.

Los resultados arrojados representan un diagnóstico general sobre las principales causas y obstáculos asociados al control de la corrupción, que servirán para la generación de mapas de riesgos y prioridades, así como diagnósticos especializados y medidas de prevención y control diversos, que impulsen un modelo de política anticorrupción en Jalisco.

La efectividad en la prevención y detección de la corrupción requiere de la apertura de la información sobre la profesionalización e institucionalización de las organizaciones, procesos y servidores públicos, que permita la inclusión de esquemas de vigilancia, de participación y de disuasión en el uso indebido de los recursos públicos, tanto del sector social como público (Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción, 2018). Entre los

¹¹⁵Brint, citado por Dull(2006), define el término «racionalizar» como «la aplicación del análisis dentro de sistemas estandarizados de reglas impersonales».

¹¹⁶ Para mayor información véase: <https://cpc.org.mx/> [Consulta: 21 de mayo de 2019].



temas prioritarios de prevención y detección destacan: la designación de puestos públicos, el presupuesto público, las contrataciones públicas, la obra pública, servicio profesional de carrera, entre otros.

Por otro lado, los sistemas de procuración e impartición de justicia en delitos en materia de corrupción son instrumentos fundamentales para garantizar el estado de derecho y el ejercicio de los derechos fundamentales (Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción, 2018). Con base en información del Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal (CNPJE) del Inegi, a nivel nacional entre los años 2016 y 2017, se incrementó de 9 a 13 los delitos por hechos de corrupción por cada 100 mil habitantes. En 2016, los delitos por abuso de autoridad, por cohecho, por ejercicio indebido del servicio público y por peculado representan el 75, 12, 8 y 2% respectivamente, mientras que el enriquecimiento ilícito, el ejercicio abusivo de funciones y el tráfico de influencias acumulan en su conjunto solo el 0.95% del total.

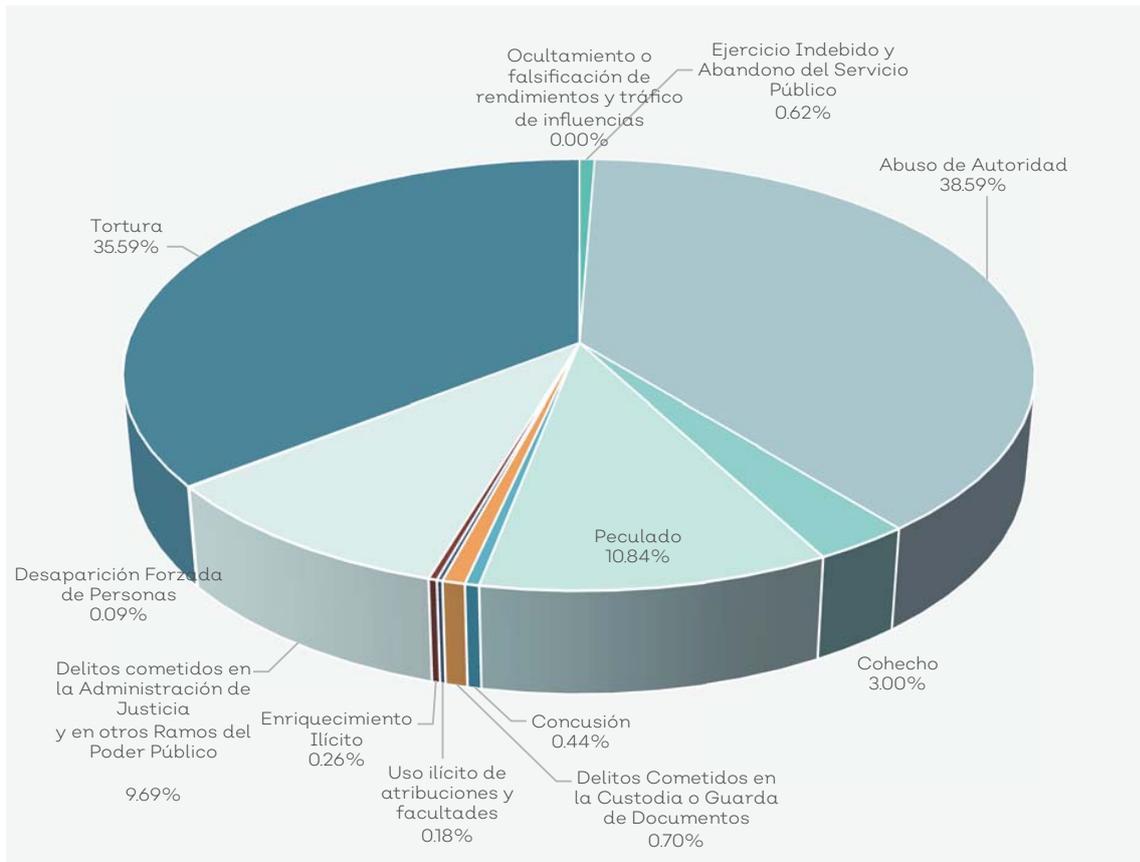
En Jalisco, se alcanzó una tasa de 15 delitos por actos de corrupción por cada 100 mil habitantes, superior en 2 y 6 puntos a lo observado en 2016 en Jalisco y en la media nacional, respectivamente.

En el ámbito de los sistemas de procuración e impartición de justicia en delitos en materia de corrupción, se carece de información a detalle que permitan analizar los problemas concretos en los trabajos de «integración, substanciación y conclusión de carpetas de investigación, así como en la resolución de procesos judiciales relacionados con la comisión de presuntos delitos por hechos de corrupción» (Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción, 2018).

De acuerdo con el CNPJE, en 2016 y 2017, así como con los registros 2018 de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción de Jalisco (FECC), las carpetas de investigación sobre delitos por hechos de corrupción en Jalisco presentan una tendencia ascendente con 701 carpetas en 2016, 1,249 en 2017 y 1,451 en 2018, que representan un incremento del 52% en el periodo observado. En este sentido, en 2018, se observó que 39% de las carpetas de investigación abiertas se asocian con el delito de abuso de autoridad; 36% con el de tortura y 11% con el peculado (ver figura F.2).



Figura F.2. Distribución porcentual de delitos por hechos de corrupción registrados en las carpetas de investigación, Jalisco, 2018.



Fuente: elaboración propia con datos la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción del estado de Jalisco.

Disuasión

Entendiendo a la corrupción como problema sistémico, que se afianza como un mecanismo cotidiano entre sociedad y gobierno para resolver problemas recurrentes, como por ejemplo evadir una multa de tránsito, o ganar un contrato de gobierno o simplificar un trámite gubernamental, requiere del establecimiento de prácticas disuasorias¹¹⁷ que aumenten los costos de ser corrupto, incentiven la denuncia, y permitan la recuperación de mediano a largo plazo de la confianza de la ciudadanía en las instituciones públicas y privadas. Lo anterior, a través de la generación de capacidades en materia de protección denunciantes, testigos, peritos y

¹¹⁷ Se define disuadir como «Inducir o mover a alguien a cambiar de opinión o a desistir de un propósito». Para mayor información véase <http://www.rae.es/> [Consulta: 21 de mayo de 2019].

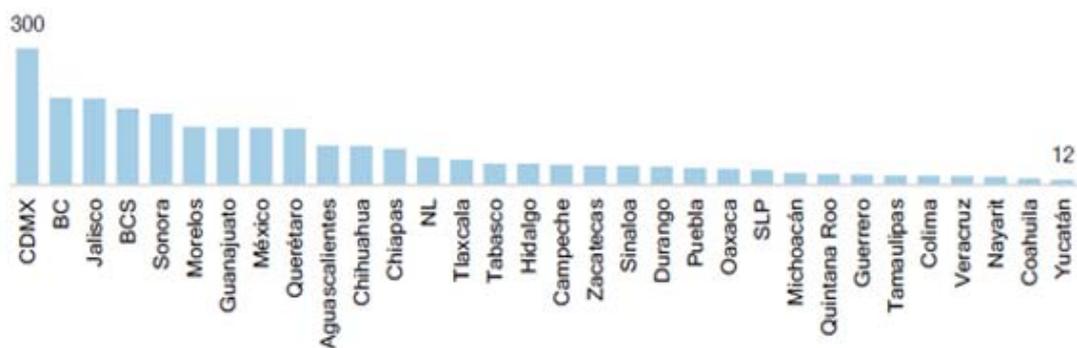


víctimas de hechos de corrupción, profesionalización e integridad en el servicio público, promoción de esquemas de autorregulación y corresponsabilidad, y de estrategias de educación cívica y de comunicación de los costos de la corrupción (Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción, 2018).

La denuncia entendida como «el acto que devela un acto corrupto y que puede dar atisbos de la existencia de una red de sujetos coludidos» que deriven en el inicio de investigaciones y sanciones (Arellano G. y Hernández G., 2016); observa en México, conforme los datos presentados en la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2017, un bajo nivel de presentación de quejas y denuncias relacionadas con la ocurrencia de actos de corrupción en 2016, derivado de que el 22.85% de los encuestados consideran que es inútil dar seguimiento a una denuncia y el 22.34% refieren que es una pérdida de tiempo.

Con base en estimaciones del Inegi, en el año 2016, en promedio se realizaron 120 denuncias de corrupción por cada 100 mil habitantes, mientras que en Jalisco se observaron 190 denuncias (ver figura F.3).

Figura F.3. Quejas o denuncias presentadas por hechos de corrupción por cada 100 mil habitantes Entidad federativa, México, 2016.



Fuente: Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2017; Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2017; Estimaciones de población de acuerdo con la Encuesta Intercensal 2015. Para cada entidad federativa se incluye la suma de quejas y denuncias tanto a nivel estatal como municipal.

Los esfuerzos poco exitosos por profesionalizar a las instituciones encargadas de prevenir, investigar y castigar con eficacia las faltas constitutivas de responsabilidad administrativa, así como los delitos vinculados con actos de corrupción se deriva de las escasas capacidades institucionales y el limitado acceso a la información y la transparencia de las acciones del Gobierno (Ángeles G, 2018; Simon y Caro John, 2012). Por ende, se aborda la necesidad de contar en el SNA y en los Sistemas Locales



Anticorrupción, de recursos humanos especializados y de un marco normativo que brinde certeza jurídica sobre las atribuciones para la profesionalización del desempeño y la mejora de los resultados (México Evalúa, 2018).

Por otro lado, el Estudio Internacional de Educación Cívica y Ciudadana 2016, elaborado en México por el INEE¹¹⁸ ofrece un análisis sobre la preparación de los jóvenes a nivel educativo de secundaria para asumir su papel de ciudadanos en temas cívicos y sociales. Los resultados observan un rezago de los estudiantes mexicanos en materia de Formación Cívica y Ética que se refleja en una puntuación 467 puntos, mientras que la media de desempeño de conocimiento cívico de la muestra de países evaluados es de 517 puntos; donde Dinamarca es el mejor evaluado con media de 586 puntos y República Dominicana como el peor evaluado con 381 puntos (Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, 2016). Por ende, se reconoce la importancia de los procesos formales de educación cívica y ética, las influencias directas de su contexto familiar y de su comunidad, así como de la socialización tanto en el sector público, privado y ciudadanía en general sobre las repercusiones que tiene la corrupción en el desarrollo del país (Schulz, Ainley, Fraillon, Kerr, y Losito, 2010; Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción, 2018).

Desde la óptica del sector privado, con base en el estudio 500 Integridad Corporativa 2018 que evalúa con criterios de transparencia, publicidad, precisión y alcance, los mecanismos de integridad publicados en las empresas, se subraya una tendencia positiva en la publicación en página web del código de ética o conducta y de un programa anticorrupción de las 500 mayores empresas en México. Sin embargo, solo el 12.2% de las empresas hacen pública una política de hospitalidad y viáticos, y la publicidad de la política de donaciones o contribuciones sociales prevalece en el 20.4% de las empresas (Mexicanos contra la Corrupción y la Impunidad y Transparencia Mexicana, 2018).

Fiscalización y corrección de la gestión de recursos públicos

Fiscalización

La fiscalización comprende el conjunto de acciones que tienen como objetivo comprobar que las actividades económico-financieras de los entes del sector público, así como de entes privados que ejercen recursos

¹¹⁸ Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.



públicos se apeguen a principios de legalidad, eficacia, eficiencia y economía (Ríos-Cázares y Pardinas, 2008). En el ámbito de la corrupción, la fiscalización¹¹⁹ de la gestión de los recursos públicos tiene como finalidad fortalecer los mecanismos de suministro, intercambio, sistematización y actualización de la información (Red por la Rendición de Cuentas, 2018).

La revisión de las cuentas públicas, principal instrumento de fiscalización, hasta antes del diseño del SEA, era concebida como un proceso desarticulado en el que las atribuciones de los actores no estaban acotadas con claridad y, en algunos casos, se abría la posibilidad de que el poder político influyera sobre el sentido de los dictámenes técnicos.

Para corregir ese problema, la facultad fiscalizadora se replanteó en el contexto del SEA y se articuló a través de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas del Estado de Jalisco y sus Municipios, así como dentro las demás leyes que surgieron a partir de la reforma que creó el SEA. En este nuevo contexto, las consecuencias que pudiesen derivarse del ejercicio de las atribuciones de la Auditoría Superior del Estado de Jalisco (ASEJ) se coordinan con los Órganos Internos de Control (OIC) de las entidades fiscalizables, las haciendas municipales, la dependencia del ejecutivo encargada de las finanzas, la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, el Tribunal de Justicia Administrativa y el Congreso del Estado de Jalisco.

Corrección

Por otro lado, la corrección se basa en información generada e integrada por la Secretaría Ejecutiva, la Comisión Ejecutiva y las instituciones integrantes del SEA con el objetivo de informar, evaluar y dar seguimiento a la concreción de las recomendaciones de políticas públicas implementadas en materia anticorrupción (Red por la Rendición de Cuentas, 2018).

Al respecto, conviene destacar que, en el contexto jalisciense, la Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Jalisco publicada en julio de 2017 establece en sus artículos 8, 31, 35, 44, 45, 46 y 47 las atribuciones tanto de la Comisión Ejecutiva como de la Secretaría Ejecutiva para generar insumos técnicos para que el Comité Coordinador emita recomendaciones enfocadas al fortalecimiento de los procesos, mecanismos, organización, normas, así como acciones u omisiones de los entes públicos integrados en

¹¹⁹ En Jalisco, son integrantes del Sistema Estatal de Fiscalización: la Auditoría Superior del Estado, la Contraloría del Estado, los Órganos Internos de Control de los organismos con autonomía reconocida por la Constitución, el Órgano Interno de Control del Poder Legislativo y el Órgano Interno de Control del Poder Judicial.



el Sistema Estatal y el seguimiento de las mismas (Congreso del Estado de Jalisco, 2017).

Sanción de faltas administrativas y hechos de corrupción

La Consulta Nacional sobre el Modelo de Procuración de Justicia, desarrollada en 2017, materializó un conjunto de propuestas y planteamientos para mejorar la calidad de la información y capacidades necesarias para articular la investigación y la sanción en la incidencia de actos de corrupción y faltas administrativas. Entre sus hallazgos destacan: la falta de autonomía en las acciones de investigación y persecución de delitos, la ausencia de profesionalización e imparcialidad, las violaciones de derechos humanos y las enormes deficiencias en las capacidades institucionales tanto de servicio profesional de carrera, de organización y de metodología de trabajo (CIDE, 2017).

Según la Propuesta de Política Nacional Anticorrupción de 2018 uno de los principales factores que incide en el control efectivo de la corrupción es la impunidad, que se asocia a la ineffectividad de los sistemas procuración e impartición de justicia, así como en la inactividad de los sistemas disciplinarios por faltas administrativas. En este sentido, la impunidad puede entenderse como la inexistencia de sanción o de responsabilidad penal o administrativa ante las faltas o delitos cometidos en materia de corrupción (Red por la Rendición de Cuentas, 2018).

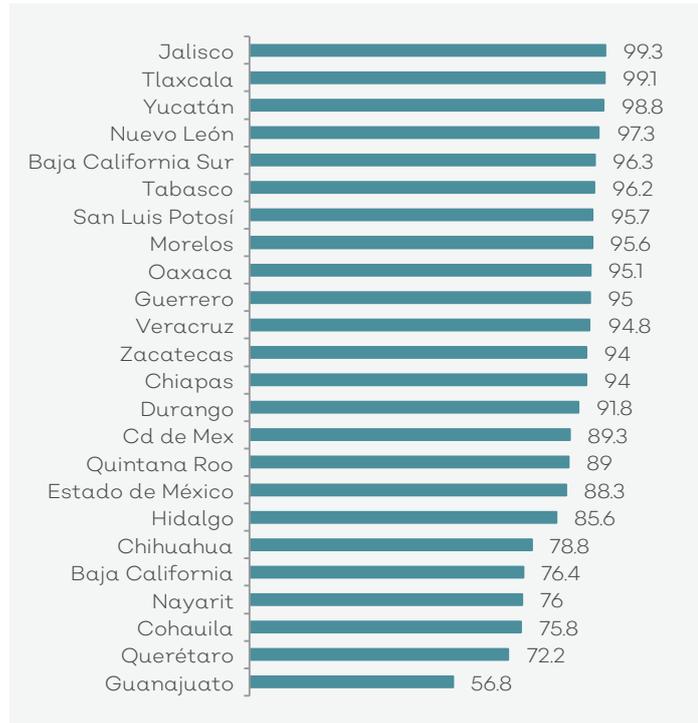
En la figura F.4 se muestra el índice de Impunidad del Sistema de Justicia Penal Acusatorio¹²⁰ 2017, generado por la asociación civil México Evalúa, Centro de Análisis de Políticas Públicas, observa que Jalisco presenta el mayor nivel de impunidad en el sistema acusatorio con un porcentaje del 99.3%; número superior al promedio nacional del 87.3%. Esto refleja que Jalisco reporta niveles inferiores al 1% en el uso de salidas positivas¹²¹ respecto al ingreso de casos (México Evalúa, 2018a).

¹²⁰ El indicador aporta una visión completa del fenómeno de la impunidad, debido a que no solo se busca «la imposición de sanciones y de sentencias condenatorias sino el agotamiento de los procesos que deriven en responsabilidades y soluciones».

¹²¹ «Se consideran los casos en los que se llega a alguna solución: cuando se dicta sentencia, se logra un acuerdo, se atiende la reparación del daño o se otorga el perdón del ofendido, logrando la solución del conflicto».



Figura F.4. Porcentaje de impunidad Nacional para delitos del fuero común, entidad federativa, México, 2016.



Fuente: Impunidad en el Sistema de Justicia Penal Acusatorio, México Evalúa ,2017

Relación de problemas

- Incapacidad para prevenir y controlar la corrupción entre el gobierno, la ciudadanía, la sociedad civil y la iniciativa privada.
- Las acciones de justicia no son inmediatas y presentan obstáculos.
- Personal no capacitado para garantizar el respeto pleno a los derechos humanos sin discriminación alguna en procesos.
- Poca integración familiar, así como la seguridad y unión de las personas que viven en la misma comunidad, población y ciudad.
- Bajo acceso a procesos de justicia aunque se tengan dificultades económicas.



Referencias bibliográficas

- Aguilar Villanueva, L. F., (2016). Democracia, Gobernabilidad y Gobernanza. Conferencias Magistrales. Temas de la Democracia 25 (págs. 4-115). Ciudad de México: Instituto Nacional Electoral.
- Ángeles González, L. D., (2018). Las Responsabilidades Administrativas en el Sistema Nacional Anticorrupción. Impunidad Cero, 29.
- Anzar N. J., (2017). En Jalisco la edad promedio de embarazo en adolescentes es de 15.5 años. Centro Universitario de Ciencias de la Salud. 16 de noviembre de 2017. Recuperado el 27 de mayo de 2019, de: <http://www.cucs.udg.mx/noticias/archivos-de-noticias/en-jalisco-la-edad-promedio-de-embarazo-en-adolescentes-es-de-155-anos>.
- APA, (2018). Diagnóstico sobre el Parlamento Abierto en México 2017. Alianza para el Parlamento Abierto Ciudad de México.
- Arellano Gault, D., y Hernández Galicia, J. F., (2016). Corrupción y denuncia. La denuncia como instrumento social: sus retos. Recuperado de https://www.asf.gob.mx/uploads/63_Serie_de_Rendicion_de_Cuentas/Rc_14.pdf.
- Casar, M., (2016). México: Anatomía de la Corrupción, Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad (MCCI).
- CEDAW (1979): Convención sobre la Eliminación de todas formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW). ONU Mujeres México. Recuperado el 27 de mayo de 2019 de: <http://mexico.unwomen.org/es/digiteca/publicaciones/2011/12/cedaw>.
- CEDHJ, (2018). Informe de actividades de la Comisión Ejecutiva Estatal de Derechos Humanos Jalisco. Comisión Estatal de Derechos Humanos Jalisco (CEDHJ). Noviembre 2018. Recuperado el 20 de febrero 2019, de https://ceeavj.jalisco.gob.mx/sites/ceeavj.jalisco.gob.mx/files/atenciones_ceeavj_2017.pdf.
- CEDHJ, (2016, 2017, 2018). Informes de actividades de la Comisión Ejecutiva Estatal de Derechos Humanos Jalisco, 2016, 2017 y 2018. Comisión Estatal de Derechos Humanos Jalisco (CEDHJ). Recuperado el 20 de febrero 2019 <http://cedhj.org.mx/informes/CEDHJ-ANUAL-2018.pdf>; <http://cedhj.org.mx/informes/CEDHJ-ANUAL-2017.pdf>; <http://cedhj.org.mx/informes/INFORME-2016.pdf>. Fecha de consulta 20 de febrero 2019.
- Cejudo, G., (2017). Métrica de Gobierno Abierto. Ciudad de México: CIDE / INAI.
- Centro Nacional de Equidad de Género y Salud Reproductiva, (2005). Género y Salud Centro Nacional de Equidad de Género y Salud Reproductiva Una introducción para www.generoy saludreproductiva.gob.mx tomadores de decisiones. Guadalajara, Jal.
- Cepal, (2019). Biblioguías. Biblioteca Comisión. Económica para América Latina y el Caribe Obtenido de Biblioguías Cepal (12 de Febrero de 2019) Recuperado el 12 de marzo de 2019 de <https://biblioguias.cepal.org/EstadoAbierto/ConceptoEstadoAbierto>.
- Cesjal, (2014). Proyecto de evaluación sobre la incidencia del PED del Estado de Jalisco. Zapopan: Indexa de México S.C. Recuperado el 30 de marzo de 2019 de <http://www.cesjal.org/estudios>.
- CIDE, (2019). Red de Rendición de Cuentas. Centro de Investigación y Docencia Económicas, S.A. Recuperado el 12 de marzo de 2019 de: <http://rendiciondecuentas.org.mx/hacia-una-politica-nacional-anticorrupcion-2/>.
- CIDE, (2017). Informe General sobre la Consulta Nacional sobre el Modelo de Procuración de Justicia Centro de Investigación y Docencia Económicas, (2017). (p.



135). Recuperado de http://construyamosjusticia.mx/wp/assets/uploads/2018/01/Informe_General_2017.pdf.

- CNDH, (2019). ¿Qué son los derechos Humanos? Comisión Nacional de Derechos Humanos Recuperado el 20 de febrero 2019, de www.cndh.org.mx/Que_son_Derechos_Humanos.
- CNDH, (2019a) Plataforma de seguimiento a la Armonización Normativa de los Derechos. Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH). Recuperado el 18 de febrero 2019, de <https://armonizacion.cndh.org.mx/>.
- CNDH, (2017). Presupuesto público y derechos humanos: por una agenda para el rediseño del gasto público en México. Comisión Nacional de Derechos Humanos CNDH y Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). México.
- Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad, (2017). Estrategia para la Conservación y uso sustentable de la biodiversidad del Estado de Jalisco. Conabio-Semadet. México, D.F.
- Conapred, (2018) Ficha Temática Mujeres. Consejo Nacional Para Prevenir la Discriminación. Recuperado el 27 de mayo de 2019 de: <https://www.conapred.org.mx/userfiles/files/FichaT> Recuperado el 27 de mayo de 2019.
- Conavim, (2017) Protocolo para la atención de la violencia contra las mujeres <https://www.gob.mx/conavim/documentos/protocolo-para-la-atencion-de-la-violencia-contra-las-mujeres-en-razon-de-genero-2017>.
- Coneval, (2015). Pobreza a nivel municipio 2010 y 2015. Medición de la Pobreza. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. Recuperado el 8 de abril de 2019 de: <https://www.Coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Pobreza-municipal.aspx>.
- Congreso del Estado de Jalisco, (2017). Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Jalisco. Pub. L. No. 26409/LXI/17.
- Congreso de la Unión, (1917). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- CPS Jalisco, (2019). Plan de trabajo, 2019 del Sistema Estatal Anticorrupción. Comité de Participación Social, Jalisco. Recuperado el 12 de marzo de 2019 de: <http://www.cpsjalisco.org/plan2019.php>.
- Cuesta, J. P., Kaufmann, J., Pallavicini, V., y Sanginés, M. (2015). México: Construyendo gobiernos efectivos: Resúmenes ejecutivos de los informes nacionales. Nueva York: Banco Interamericano de Desarrollo. Recuperado el 30 de marzo de 2019 de <https://publications.iadb.org/es/publicacion/13903/mexico-construyendo-gobiernos-efectivos-resumenes-ejecutivos-de-los-informes>.
- Del Castillo, A., (2017). Mares, suelo, bosque, cuantiosas pérdidas que afectan a Jalisco. Diario Milenio Jalisco, 1 de abril de 2017, Guadalajara, Disponible en: <https://www.milenio.com/estados/mares-suelo-bosque-cuantiosas-perdidas-afectan-jalisco>.
- DOF, (2016). Código Nacional de Procedimientos Penales. Diario Oficial de la Federación (DOF), junio de 2016. Recuperado el 20 de febrero 2019 de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CNPP_250618.pdf.
- DOF, (2014). Programa Especial de Cambio Climático. Diario Oficial de la Federación (DOF), 2014. México, D.F. Recuperado el 8 de abril 2019 de https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5342492yfecha=28/04/2014.
- DOF, (2013). Ley General de Víctimas. Diario Oficial de la Federación (DOF), febrero 8 de 2013. Recuperado el 20 de febrero 2019 de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGV_030117.pdf.



- DOF, (2013a). Estrategia Nacional de Cambio Climático. Diario Oficial de la Federación (DOF), 2013. México, D.F. Recuperado el 8 de abril 2019 de http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5301093yfecha=03/06/2013.
- DOF, (2012). Ley General de Cambio Climático. Diario Oficial de la Federación (DOF), 2012. México, D.F. Recuperado el 8 de abril 2019 de http://www.dof.gob.mx/nota_detalle_popup.php?codigo=5301093.
- Dull, M., (2006). *Why PART?* The institutional politics of presidential budget reform. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16(2), 187-215.
- Estrada, F., Botzen, W. J. W., y Tol, R. S. J., (2017). A global economic assessment of city policies to reduce climate change impacts. *Nature Climate Change*, 7(6), 403-406. <https://doi.org/10.1038/nclimate3301>.
- Falú, A., (2014). El derecho de las mujeres a la ciudad. Espacios públicos sin discriminaciones y violencias. *Vivienda y ciudad*. Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño, U.N.C., Córdoba, Argentina. Recuperado el 27 de mayo de 2019, de: <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/ReViyCi/issue/view/901>.
- FAO, (2014). *Walking the Nexus Talk: Assessing the Water-Energy-Food Nexus in the context of the Sustainable Energy for All Initiative* Organización de las Naciones Unidas para la Pesca y la Alimentación.
- Galtung J., (1964). «An editorial» en *Journal of Peace Research*, nº 1 (1), págs. 1-4.
- Gobierno de Jalisco, (2019). Presupuesto de egresos. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Recuperado el 20 Febrero de 2019, de https://transparenciafiscal.jalisco.gob.mx/transparencia-fiscal/programatico_presupuestal/presupuesto-de-egresos.
- Gobierno de Jalisco, (2019a). Mide Jalisco: posición en el índice de desarrollo humano. Secretaría de Planeación y Participación Ciudadana (SPPC). Recuperado el 21 Febrero de 2019, de <https://bit.ly/2ToJcqZ>.
- Gobierno del Estado, (2019b). Iniciativa de la Ley del Sistema de Participación Ciudadana y Gobernanza del Estado de Jalisco. En *Jalisco la gente manda*. Enrique Alfaro 15 Febrero 2019. Recuperado el 22 de marzo de 2019 de: <https://enriquealfaro.mx/blog/iniciativa-de-la-ley-del-sistema-de-participacion-ciudadana-y-gobernanza-del-estado-de-jalisco>.
- Gobierno del Estado, (2018). Ley de Planeación Participativa para el Estado de Jalisco y sus Municipios. Periódico Oficial «El Estado de Jalisco» del 20 de diciembre de 2018. Decreto No. 18674. Recuperado el 12 de marzo de 2019 de: <https://bit.ly/2VWzngR>.
- Gobierno del Estado, (2018a). Programa Estatal para la Acción ante el Cambio Climático. Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Territorial. Guadalajara, Jalisco. Recuperado el 8 de abril de 2019 de: https://semadet.jalisco.gob.mx/sites/semadet.jalisco.gob.mx/files/programa_estatal_para_la_accion_ante_el_cambio_climatico_peacc_1.pdf.
- Gobierno de Jalisco, (2017). Ley Estatal de Acción ante el Cambio Climático. Periódico Oficial «El Estado de Jalisco» del 27 de agosto de 2015 y última reforma publicada en el Periódico Oficial el 3 de agosto de 2017. Recuperado el 8 de abril de: http://legismex.mty.itesm.mx/estados/ley-jal/JAL-L-AccionCambioClimatico2017_08.pdf.
- Gore, Al., (2018). *An Inconvenient Sequel. Truth to Power*. Rodale Books. Nueva York.
- Graf, S y E. Santana, (2019). Eje 4. Sustentabilidad, población y territorio. En *Jalisco a Futuro 2018-2030, Construyendo el porvenir*. Vol. I Diagnósticos. Universidad de Guadalajara, Centro de Estudios Estratégicos para el Desarrollo. Primera edición, marzo de 2019.



- Graizbord, Boris; Monteiro, Fernando, (2014). Megaciudades y Cambio Climático: Ciudades sostenibles en un mundo cambiante. El Colegio de México.
- Hernández Barrón, A., (2013). Los derechos humanos en el sistema jurídico mexicano: nuevas realidades y consideraciones prácticas para su ejercicio. Zahorí Editores, México.
- IEP, (2018). Índice de Paz México 2018. Evolución y perspectiva de los factores que hacen posible la paz. Institute for Economics and Peace. Recuperado el 20 de marzo de 2019 <http://visionofhumanity.org/app/uploads/2018/04/Mexico-Peace-Index-2018-Spanish.pdf>.
- IEP, (2017). Índice de Paz México 2017. Mapa de evolución y factores que impulsan la paz. Institute for Economics and Peace. Recuperado el 20 de marzo de 2019 http://visionofhumanity.org/app/uploads/2017/04/MPI17_Spanish_Report_WEB_28.03.pdf.
- IEP, (2016). Índice de Paz México 2016. Mapa de la evolución de la paz y sus conductores. Institute for Economics and Peace. Recuperado el 20 de marzo de 2019 http://visionofhumanity.org/app/uploads/2017/04/Mexico-Peace-Index-2016_English.pdf.
- IEP, (2015). Índice de Paz México 2015. Analizando el cambio en la dinámica de la paz en México. Institute for Economics and Peace. Recuperado el 20 de marzo de 2019 http://visionofhumanity.org/app/uploads/2017/04/Mexico-Peace-Index-Report-2015_1.pdf.
- IIEG, (2019) Víctimas de feminicidios, homicidios dolosos y parricidios en contra de mujeres, Jalisco 2017 y 2018 (1 de enero–31 de octubre). Instituto de Información Estadística y Geográfica (IIEG Jalisco). Zapopan, Jalisco a 23 de noviembre de 2018. Recuperado el 27 de mayo de 2019, de: https://iieg.gob.mx/contenido/SociedadGobierno/Ficha_Homicidios%20Mujeres%2031octubre18.pdf.
- IIEG, (2019a). Principales causas de muerte en Jalisco 2017. Instituto de Información Estadística y Geográfica (IIEG Jalisco). Zapopan, Jalisco a 4 de febrero de 2019. Recuperado el 27 de mayo de 2019, de: <https://iieg.gob.mx/contenido/PoblacionVivienda/DiaMundialContraCancer.pdf>.
- IIEG, (2019b) En Jalisco se presentan 65.92 nacimientos por cada mil mujeres de 15 a 19 años en 2018, de acuerdo con datos de Conapo. STRATEGOS. Revista Digital de Información Estadística y Geográfica. Instituto de Información Estadística y Geográfica (IIEG Jalisco). 26 de septiembre de 2018. Recuperado el 27 de mayo de 2019, de: <https://iieg.gob.mx/strategos/en-jalisco-se-presentan-65-92-nacimientos-por-cada-mil-mujeres-de-15-a-19-anos-en-2018-de-acuerdo-con-datos-de-conapo/>.
- IIEG, (2019c) Día Internacional de la mujer. Ficha Informativa. 8 de marzo de 2019. Instituto de Información Estadística y Geográfica (IIEG Jalisco). 26 de septiembre de 2018. Recuperado el 26 de junio de 2019, de: https://iieg.gob.mx/contenido/SociedadGobierno/Ficha_Dia_Mujer_2019_Administracion_Publica.pdf.
- IJM, (2018). Diagnóstico sobre la política social y de cuidados en el estado de Jalisco. Instituto Jalisciense de las Mujeres del Estado de Jalisco. Recuperado el 26 de marzo de 2019 de https://juntxs.jalisco.mx/sites/default/files/paginas/archivos/diagnostico_cuidados_jalisco.pdf.
- IJM, (2017). Diagnóstico de Violencia con perspectiva de género en instituciones de Educación Media Superior del Gobierno del Estado. Meta 3. MI Diagnóstico de



violencia con perspectiva de género en Instituciones de Educación Media Superior del Gobierno del Estado de Jalisco. Instituto Jalisciense de las Mujeres. Recuperado el 27 de mayo de 2019, de: https://juntxs.jalisco.mx/sites/default/files/paginas/archivos/diagnostico_de_violencia_con_peg_ems.pdf.

- IJM, (2016). Diagnóstico situacional en la zona metropolitana de Guadalajara, sobre las mujeres adultas mayores cuidadoras de familias dentro del hogar, sus implicaciones en el respeto de los Derechos Humanos y su salud física y mental. Instituto Jalisciense de las Mujeres del Estado de Jalisco. Recuperado el 27 de mayo de 2019, de https://juntxs.jalisco.mx/sites/default/files/paginas/archivos/dx_situacional_cuidadoras_ijm.pdf.
- Inegi, (2019). Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) 2019. Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi), Aguascalientes, Ags. Recuperado el 27 de mayo de 2019, de: <https://www.inegi.org.mx/programas/enoe/15ymas/>.
- Inegi, (2017). Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (Envipe) generada por el Subsistema Nacional de Información de Gobierno, Seguridad Pública e Impartición de Justicia (SNIGSPIJ), coordinada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi), Aguascalientes, Ags. Recuperado 27 de mayo de 2019, de: <https://www.inegi.org.mx/programas/envipe/2017/default.html>.
- Inegi, (2017a). Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (Encig). Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi), Aguascalientes, Ags. Recuperado el 21 de marzo de 2019, de: <http://www.beta.inegi.org.mx/programas/encig/2017/>.
- Inegi, (2016). Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (Endireh) 2016. Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi), Aguascalientes, Ags. Recuperado el 27 de mayo de 2019, de: <https://www.inegi.org.mx/programas/endireh/2016/default.html>Inegi. (2015).
- Inegi, (2016a). Empleo y ocupación. Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi), Aguascalientes, Ags. Recuperado el 27 de mayo de 2019, de: <https://www.inegi.org.mx/temas/empleo/>.
- Inegi, (2015). Encuesta Intercensal 2015. Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi), Aguascalientes, Ags. Recuperado el 27 de mayo de 2019, de: <https://www.inegi.org.mx/programas/intercensal/2015/>.
- Inegi, (2015a). Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública. 2015. Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi), Aguascalientes, Ags. Recuperado el 21 de marzo de 2019, de: <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/encuestas/hogares/regulares/envipe/envipe2015/default.aspx>.
- Inegi, (2014). Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH), 2014. Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi), Aguascalientes, Ags. Recuperado el 27 de mayo de 2019, de: <https://www.inegi.org.mx/programas/enigh/nc/2014/default.html>.
- Inegi, (2012). Encuesta Laboral y de Corresponsabilidad Social (ELCOS). 2012. Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi), Aguascalientes, Ags. Recuperado el 27 de mayo de 2019, de: <http://www.beta.inegi.org.mx/programas/elcos/2012/default.html>.
- Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, (2016). Estudio Internacional de Educación Cívica y Ciudadana. Recuperado el de <http://publicaciones.inee.edu.mx/buscadorPub/P1/D/318/P1D318.pdf>.



- IMCO, (2019). Anatomía de la Corrupción 2a. edición, corregida y aumentada. Instituto Mexicano para la Competitividad. Fecha de consulta 21 de marzo de 2019 https://imco.org.mx/politica_buen_gobierno/anatomia-de-la-corrupcion-2a-edicion-corregida-y-aumentada/.
- IPCC, (2018). Global warming of 1.5°C, Summary for Policymakers. Intergovernmental Panel on Climate Change. Printed October 2018 by the IPCC, Switzerland. Available from the IPCC website: www.ipcc.ch.
- Jalisco Cómo Vamos, (2018). 6ta Encuesta de Percepción Ciudadana 2018. Observatorio Ciudadano de Calidad de Vida Jalisco Cómo Vamos. Guadalajara Jal., marzo 2019. Recuperado el 27 de mayo de 2019, de: <https://drive.google.com/file/d/1MOChrisac4jzw97tzK44ZIFrEWLCl-6R/view>.
- Lendo, T., y Resina de la Fuente, J., (2016). Parlamento abierto: un análisis comparado de los Congresos de Chile, España, Estados Unidos y México. Instituto Belisario Domínguez, Dirección General de Análisis Legislativo. Ciudad de México: Senado de la República, LXIII Legislatura. Recuperado el 13 de marzo de 2019 de: <http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/handle/123456789/3342>.
- Lhumeau, A. y D. Cordero, (2012). Adaptación basada en Ecosistemas: una respuesta al cambio climático. UICN, Quito, Ecuador. 17 pp.
- Mata-Lara M., J.R. Garza-Pérez y P. Salles Afonso de Almeida. (2016). Camino a la Resiliencia: Monitoreo Socioeconómico de Akumal, Q. Roo. LANRESC, Yucatán, México.
- Merino, M., (2018). Opacidad y corrupción: las huellas de la captura. Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.
- Mexicanos contra la Corrupción y la Impunidad y Transparencia Mexicana, (2018). 500 Integridad Corporativa. Recuperado de <https://www.integridadcorporativa500.mx/>.
- México Evalúa, (2018). Léase si quiere: Hacer efectivo el aparato institucional de combate a la corrupción. Recuperado de <https://www.mexicoevalua.org/2018/04/16/hacer-efectivo-aparato-institucional-combate-a-la-corrupcion/>.
- México Evalúa, (2018a). Hallazgos 2017: Seguimiento y evaluación de la operación del sistema de justicia penal en México (p. 171). Recuperado de <https://www.mexicoevalua.org/hallazgos2017/>.
- Molina y Vedia, (1998). Disney América Latina, y la Universidad Nacional Autónoma de México. Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales. Universidad Autónoma de México UNAM. Vol 43, No 171. Cd. de México. Recuperado el 27 de mayo de 2019, de: <http://www.revistas.unam.mx/index.php/rmcpys/article/view/49266>.
- Mungiu-Pippidi, A., (2015). The quest for good governance: How societies develop control of corruption. Cambridge University Press.
- OEA, (1998). Ratificación de Convenio de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer Convención de Belem Do Para. Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos (Instrumento original y ratificaciones). Recuperado el 22 de mayo de 2019 de: <https://www.oas.org/juridico/spanish/firmas/a-61.html>.
- OEA, (1995). Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer Convención de Belem Do Para. Organización de los Estados Americanos. Recuperado el 22 de mayo de 2019 de: <https://www.oas.org/es/mesecvi/convencion.asp>.
- OIT, (2016). Informe Mundial Sobre Salarios. Investigación Informes emblemáticos. Organización Internacional del Trabajo OIT. Recuperado el 27 de mayo de 2019:



<https://www.ilo.org/global/research/global-reports/global-wage-report/lang-es/index.htm>.

- ONU, (2019). Objetivo 16: Promover sociedades, justas, pacíficas e inclusivas: Paz, justicia e instituciones sólidas. Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Organización de las Naciones Unidas. Recuperado el 26 de marzo de 2019 de: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/peace-justice/>.
- ONU, (2015). Conferencia de las Partes. 21 Período de Sesiones. Organización de las Naciones Unidas (ONU). Nueva York. París, Francia. 11 de diciembre de 2015.
- ONU, (2012). Resolución aprobada por la Asamblea General el 10 de septiembre de 2012. Organización de las Naciones Unidas. Recuperado el 20 de marzo de 2019 <https://undocs.org/es/A/RES/66/290>.
- ONU, (1992). Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. Organización de las Naciones Unidas (ONU). Nueva York.
- ONU Mujeres, (1995). La Plataforma de Acción de Beijing: inspiración entonces y ahora. Organización de las Naciones Unidas por las Mujeres. Recuperado el 22 de mayo de 2019 <http://beijing20.unwomen.org/es/about>.
- PNUD, (2016). Informe Sobre Desarrollo Humano 2015. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Canadá. Recuperado el 21 de febrero de 2019, de http://hdr.undp.org/sites/default/files/HDR2016_SP_Overview_Web.pdf.
- PNUD, (2016a) Objetivos de Desarrollo Sostenible. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Recuperado el 27 de mayo de 2019 de: https://www.undp.org/content/undp/es/home/sdgooverview/mdg_goals.html.
- PNUD, (2015). Índice de desarrollo Humano para las entidades federativas, México 2015. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Recuperado el 21 de febrero de 2019, de <https://bit.ly/1RynNhV>.
- PNUD, (2009). Manual de planificación, seguimiento y evaluación de resultados de desarrollo. Recuperado el 30 de marzo de 2019 de: http://procurement-notices.undp.org/view_file.cfm?doc_id=134774.
- PNUD/GTZ/FISDL, (2006) Cepal Territorio e Igualdad. Planeación del Desarrollo con Perspectiva de Género. Manuales de la Cepal N°4, 2016. P. 23. Recuperado el 27 de mayo de 2019 de: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/40665-territorio-igualdad-planificacion-desarrollo-perspectiva-genero>.
- Red por la Rendición de Cuentas, (2018). Hacia una política nacional anticorrupción. Bases para una discusión pública. Recuperado de http://cpc.org.mx/wp-content/uploads/2018/06/PNA-17062018_Versi%C3%B3n-Final-1.pdf.
- Reyes Heróles, F., (2008). Corrupción: de los ángeles a los índices. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.
- Ríos-Cázares, A., y Pardini, J., (2008). Hacia la reforma constitucional: Las entidades de fiscalización superior en México. La rendición de cuentas gubernamental en México: Evaluación de la fiscalización superior en los estados.
- Rosen, C., (2019). Para las científicas en México hay buenas y malas noticias. Obtenido de Letras Libres. 22 de mayo. Recuperado el 27 de mayo de 2019, de: <https://www.letraslibres.com/mexico/ciencia-y-tecnologia/las-cientificas-en-mexico-hay-buenas-y-malas-noticias>.
- Sachs, J., (2015). The Age of Sustainable Development. Columbia University Press. New York.
- Sanz, S. E. (2015). Datos abiertos para una justicia abierta: un análisis de caso de los Poderes Judiciales de Brasil, Costa Rica, México y Perú. Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC). Iniciativa Latinoamericana por los Datos Abiertos.



- Schulz, W., Ainley, J., Fraillon, J., Kerr, D., y Losito, B. (2010). International Report: Civic knowledge, attitudes, and engagement among lower-secondary school students in 38 countries. Amsterdam: International Association for the Evaluation of Educational Achievement.
- Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción, (2018). Propuesta de la Política Nacional Anticorrupción. Recuperado de https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/421406/Propuesta_Pol_tica_Nacion_al_Anticorrupti_n.pdf.
- Senado de la República, (2018). Boletín. Comunicación Social.08 de Julio de 2018. Recuperado el 12 de marzo de 2019 de Comunicación Social del Senado de la República: <http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/informacion/boletines/41268-garantizada-la-gobernabilidad-y-gobernanza-en-mexico-para-los-proximos-anos.html>.
- Simon, J.-M., y Caro John, J. A., (2012). Procuraduría Anticorrupción: Diagnóstico actual y propuestas de optimización de su funcionamiento. En La lucha contra la corrupción en el Perú. El Modelo Peruano: La Experiencia de las Procuradurías Anticorrupción (pp. 253-283). Lima, Perú: GRIJLEY.
- STPS, (2016). Diagnóstico de la Brecha Salarial en Jalisco 2016. Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS). Guadalajara, Jal. Recuperado el 27 de mayo de 2019, de: https://stps.jalisco.gob.mx/sites/stps.jalisco.gob.mx/files/brechas_salarial_mujeres_y_hombres_en_jalisco.pdf.
- UN, (2017). Informe de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2017. Naciones Unidas. Recuperado el 14 de marzo de 2019, de: https://unstats.un.org/sdgs/files/report/2017/thesustainabledevelopmentgoalsreport2017_spanish.pdf.
- UN, (2019). Fundamentos de las Normas Internacionales de Derechos Humanos. La Declaración Universal de Derechos Humanos. Naciones Unidas. Recuperado el 20 de Febrero de 2019, de www.un.org/es/sections/universal-declaration/foundation-international-human-rights-law/index.html.
- UNAM, (2018). Justicia abierta. Boletín Especial 50. Observatorio Electoral 2.0 Universidad Nacional Autónoma de México; Recuperado el 28 de febrero de 2019 de: <https://electoral.juridicas.unam.mx/mexico-2018/files/boletines/boletin-50.pdf>.
- Unesco, (1995). Segundo Foro Internacional sobre la Cultura de Paz Manila, Las Filipinas. Noviembre de 1995. Hacia una cultura global de paz: documento de trabajo preparado por el Programa Cultura de Paz (CPP) La Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco) Recuperado el 20 de marzo de 2019 https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000152204_spa.
- Zepeda G., (2018), Índice estatal de desempeño de las procuradurías y fiscalías 2018, Impunidad Cero, 13-24.



Prioridades específicas, derivadas de algún eje para el desarrollo, que requieren un trato preferencial por parte de la administración pública estatal.

Eje Especial





Temáticas Especiales

G. Femicidio

Resultado de los trabajos del Estado Mexicano en el marco internacional para erradicar la violencia por razón de género sin lugar a dudas fue la suscripción en 1995 (OEA, 1995) de la Convención Belém Do Para y su ratificación en 1998 (OEA, 1998), siendo las bases para luchar por la erradicación de la violencia de género en contra de las mujeres y garantizar la salvaguarda de sus derechos humanos.

Consecuencia inmediata de esos trabajos resultó la elaboración de diversos instrumentos a nivel nacional, como lo es: Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (DOF, 2007) que en el artículo 21 establece que la violencia feminicida es: «la forma más extrema de violencia de género contra las mujeres, producto de la violación a sus derechos humanos, en los ámbitos público y privado, conformado por el conjunto de conductas misóginas que pueden conllevar impunidad social y del Estado y puede culminar en homicidio y otras formas de muerte violenta de las mujeres»; asimismo prevé la Alerta de violencia de género contra las mujeres en el artículo 22.

Reforma del artículo primero de la Constitución en 2011 que incorpora y eleva a rango constitucional los derechos humanos derivados de los tratados internacionales firmados y ratificados por México, reforma del Código Penal Federal (CPF) en 2012 en el que se tipifica el feminicidio como delito autónomo (DOF, 2012).

Jalisco, consciente de la violencia en contra de mujeres y niñas que incrementaba a nivel nacional, en agosto de 2012 aprueba el dictamen que adiciona y reforma el código penal y de procedimientos penales la figura jurídica del delito de feminicidio, con una penalidad de 25 a 40 años, reformas que fueron publicadas mediante DECRETO 24064/LIX/12 el día 22 de septiembre del mismo año (Gobierno de Jalisco, 2012).

Desde aquella fecha, en Jalisco se han procurado acciones y estrategias gubernamentales en los ejes estratégicos de: urgencia, prevención, protección, seguridad y acceso a la justicia, para hacer frente a la violencia contra las mujeres en todos sus tipos y modalidades; resultado de ello se cuenta con dos documentos de consulta cuyo proceso fue el siguiente:

- El 12 de enero de 2018, la Fiscalía General del Estado instala la Mesa de Trabajo para la Revisión de Casos de Muertes Violentas de Mujeres en Jalisco con la finalidad de crear y alimentar la base de datos que



concentraría datos de indagatorias iniciadas en el periodo 2012 al 2017 por los delitos de homicidio doloso, parricidio, feminicidio y suicidio y se encontrarán en etapa de investigación. La información se recabó por medio de las 12 delegaciones regionales que integran la Fiscalía Estatal las cuales agrupan los 125 municipios del estado de Jalisco. Los datos ingresados fueron obtenidos de 341 casos, el llenado de la base concluyó a finales de abril 2018 y seguido; la Dirección General de Análisis y Contexto¹²² inició el análisis de la información recabada que culminó durante el mes de junio 2018 con un Informe del análisis estadístico de la base de datos de muertes violentas de mujeres en Jalisco 2012 – 2017.

- En el periodo mayo-diciembre 2018; en colaboración con el Instituto Jalisciense de las Mujeres y Fiscalía General del Estado; se elaboró el Diagnóstico sobre deficiencias y omisiones en las diligencias de los casos de muertes violentas de las mujeres en Jalisco 2012 -2017 que tuvo como base la revisión de 184 investigaciones sobre muertes violentas de 195 mujeres (11 expedientes con doble feminicidio), contenidas en carpetas de investigación y averiguaciones previas de los 12 distritos correspondientes al estado, así como entrevistas a agentes de ministerios públicos.

Mientras que para conocer el estado de la cuestión en otras entidades se ha consultado el informe La violencia feminicida en México, aproximaciones y tendencias 1985-2016 publicado durante el 2017 por la Secretaría de Gobernación, el Instituto Nacional de las Mujeres y la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (Segob, Inmujeres, ONU Mujeres, 2017). Por lo anterior, conscientes de que siguen existiendo áreas de oportunidad desde el ámbito de competencia de la Fiscalía del Estado (FE) se elabora el presente diagnóstico.

Vinculación a la Agenda 2030: Objetivos de Desarrollo Sostenible
Objetivo 5. Igualdad de género.
Objetivo 16. Paz, justicia e instituciones sólidas.

¹²² Dirección integrante de la Fiscalía Especializada en Personas Desaparecidas (FEPD) creada en septiembre de 2017.



Antecedentes del feminicidio y violencia de género contra las mujeres

Al feminicidio se le reconoce como la forma más extrema de la violencia de género contra las mujeres, por lo que resulta trascendente entender que la violencia contra las mujeres a diferencia de la violencia sistémica responde a un componente estructural construido a partir de una matriz de poder, donde el ser hombre implica *per se* una posición de poder y privilegio frente a la subordinación del ser mujer. Es por ello que dentro del universo de relaciones sociales que se suceden de manera cotidiana entre mujeres y hombres, la violencia contra las mujeres se convierte en un elemento latente y con comportamiento incremental, a menos que se generen las condiciones necesarias y suficientes, tanto en mujeres como en hombres para desactivar el componente de violencia en estas relaciones.

Aunado al componente estructural de la violencia contra las mujeres, se encuentra el elemento coyuntural de la violencia sistémica. Académicas que estudian el fenómeno han identificado que en momentos específicos donde se recrudece la violencia en general, por guerras o guerrillas, militarización o conflictos armados «informarles», la violencia contra las mujeres y grupos poblaciones en situación de vulnerabilidad, se intensifica. Rita Segato de manera particular señala que las formas de guerra han transitado en los últimos tiempos a la «informalidad» porque en gran parte son desplegadas por corporaciones armadas desvinculadas con el aparato coercitivo del Estado o enfrentadas con él, y que ello ha implicado un nuevo *modus operandi* frente al cuerpo de las mujeres. Establece que las violencias contra las mujeres ya no son daños colaterales como se presentaban antes en otros conflictos, «sino que han adquirido centralidad en la estrategia bélica» (Segato, R., 2016), Lo que explica en alguna medida el incremento en la incidencia de violencia contra las mujeres y el recrudecimiento de las manifestaciones de esta.

La violencia contra las mujeres en las últimas cuatro décadas se asumió como un tema en la agenda pública internacional y mexicana. Es en 1981 que en la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW por sus siglas en inglés) que garantizan los derechos humanos de las mujeres y en 1992 emite la Recomendación General 19 que señala: «la discriminación contra la mujer incluye la violencia basada en el sexo, es decir, la violencia dirigida contra la mujer porque es mujer o porque la afecta en forma desproporcionada. Incluye actos que infligen daños o sufrimientos de índole física, mental o sexual, amenazas de cometer esos actos, coacción y otras formas de



privación de la libertad; es en 1995 que en la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Belem Do Pará) se avanza sobre el tema de violencia firmando los estados participantes entre los cuales se encuentra México y determinando lo siguiente: cualquier acción o conducta, basada en su género que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado» (CEDAW, 1979).

Ahora bien, en relación con el feminicidio, a nivel internacional la historia del término se traslada en un primer momento al Tribunal de Crímenes contra la Mujer en 1976 donde Diane Rusell denomina el asesinato de mujeres como femicidio, y en la década de los ochenta junto con Jane Caputti, se define dicho concepto como: «la muerte de mujeres realizada por hombres, motivada por odio, desprecio, placer o un sentido de propiedad de las mujeres».

El feminicidio en México

En México, en 2007 Marcela Lagarde en el marco de la discusión de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (LGAMVLV), destaca la distinción entre los términos feminicidio y femicidio, y puntualiza la responsabilidad del Estado en los casos impunes (Comisión Especial para el Seguimiento de Feminicidios, 2011), definiendo al primero de los conceptos como: «la culminación de las violencias contra las mujeres, variadas formas de violencia de género, clase, etnia, etaria, ideológica y política contra las mujeres se concatenan y potencian en un tiempo y en un territorio determinados y culminan con muertes violentas: homicidios, accidentes mortales e incluso suicidios y no son detenidos ni prevenidos por el Estado». (Comisión Especial para el Seguimiento de Feminicidios, 2011), Identifica elementos que se presentan en un evento criminal como el actual aseverando que con ello se daña la integridad de la mujer, se ocasiona homicidio de mujeres por razón de género y misoginia.

En 2009, la Corte Interamericana de Derechos Humanos sanciona al Estado Mexicano en el Caso González y Otras vs. México, donde se establece responsabilidad del Estado por no garantizar la vida, la integridad y la libertad de las víctimas directas e indirectas, resolución de la cual se desprenden 16 Disposiciones que habrán de atenderse de manera permanente y en todos los niveles de gobierno. Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2009).

En 2015 y a raíz del caso de Mariana Lima Buendía, se detectaron una serie de fallas institucionales en los procesos de investigación de conductas de



feminicidio y muertes violentas de mujeres, por lo que la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) emitió una sentencia en la que declara que toda muerte violenta de mujeres debe ser investigada y juzgada con perspectiva de género, basándose, entre otros dispositivos, en el Modelo de protocolo latinoamericano de investigación de las muertes violentas de mujeres por razones de género (SCJN, 2014); lo que implica que los sujetos encargados de la procuración e impartición de justicia y sus auxiliares, apliquen la perspectiva de género.

Con relación a este fenómeno delictivo es conveniente señalar la información publicada en el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, correspondiente al periodo comprendido del año 2015 al 2018, relativo a las carpetas de investigación iniciadas con relación al feminicidio por entidad federativa.

Tabla G.1. Averiguaciones previas y Carpetas de investigación iniciadas con relación al delito de feminicidio, Entidad Federativa, 2015-2018.

Entidad federativa	2015	2016	2017	2018
Aguascalientes	0	0	0	4
Baja California	10	11	11	23
Baja California Sur	0	0	0	0
Campeche	4	3	1	5
Chiapas	36	32	29	21
Chihuahua	0	0	11	51
Ciudad de México	56	46	37	40
Coahuila de Zaragoza	16	14	9	12
Colima	5	22	4	13
Durango	2	2	9	4
Guanajuato	16	14	12	21
Guerrero	1	21	21	31
Hidalgo	0	20	22	20
Jalisco	62	48	27	32
México	59	56	64	106
Michoacán de Ocampo	8	10	29	21
Morelos	15	30	27	28
Nayarit	0	0	5	4
Nuevo León	1	3	43	79
Oaxaca	8	67	57	29
Puebla	6	12	27	32
Querétaro	8	0	1	7
Quintana Roo	0	0	4	8
San Luis Potosí	7	8	18	26
Sinaloa	14	39	82	48
Sonora	24	30	32	31
Tabasco	8	27	28	29
Tamaulipas	0	0	4	12



Entidad federativa	2015	2016	2017	2018
Tlaxcala	0	0	2	3
Veracruz de Ignacio de la Llave	40	58	100	103
Yucatán	1	1	9	7
Zacatecas	0	11	11	20

Fuente: elaboración propia con base en cifras publicadas en el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Advirtiéndose de la tabla que, el estado de Veracruz es la entidad con la mayor cantidad de feminicidios registrados en el periodo del año 2015 al 2018 con 301 eventos, seguido del Estado de México con 285 y en tercer lugar Sinaloa con 183 casos, Jalisco se sitúa como la entidad número 5 con 169 casos.

Tabla G.2. Cantidad de víctimas en relación con el delito de feminicidio, Entidad Federativa, 2015-2018.

Entidad federativa	2015	2016	2017	2018
Aguascalientes	0	0	0	4
Baja California	10	11	11	23
Baja California Sur	0	0	0	0
Campeche	4	3	1	5
Chiapas	36	32	31	23
Chihuahua	0	0	12	54
Ciudad de México	59	47	39	41
Coahuila de Zaragoza	16	14	9	12
Colima	5	23	4	13
Durango	2	2	9	4
Guanajuato	21	14	12	21
Guerrero	1	21	21	33
Hidalgo	0	20	22	20
Jalisco	65	49	28	32
México	59	59	74	112
Michoacán de Ocampo	12	26	30	22
Morelos	15	30	30	28
Nayarit	0	0	5	5
Nuevo León	1	3	43	79
Oaxaca	8	88	62	30
Puebla	9	12	27	32
Querétaro	8	0	1	7
Quintana Roo	0	0	4	8
San Luis Potosí	7	8	19	27
Sinaloa	14	45	84	49
Sonora	24	30	32	32
Tabasco	8	29	28	40
Tamaulipas	0	0	4	12
Tlaxcala	0	0	2	3



Entidad federativa	2015	2016	2017	2018
Veracruz de Ignacio de la Llave	41	61	100	121
Yucatán	1	1	9	7
Zacatecas	0	11	13	21

Fuente: elaboración propia con base en cifras publicadas en el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Jalisco y la violencia feminicida a lo largo del tiempo

La concentración de este delito en los últimos 4 años (2015-2018), se presenta en 9 municipios de la entidad, en donde se registraron el 63.8% de las víctimas de feminicidio, estos municipios son: Guadalajara (23 víctimas), Tlajomulco de Zúñiga (20 víctimas), El Salto (16 víctimas), Zapopan (11 víctimas), Tonalá (10 víctimas), San Pedro Tlaquepaque (9 víctimas), Ixtlahuacán de los Membrillos (6 víctimas), Ocotlán (5 víctimas) y Tequila (5 víctimas). La mayor parte de los municipios se encuentran ubicados en el Área Metropolitana de Guadalajara (42.0% de las víctimas).

Es importante destacar que, en este periodo observado, 51 municipios han registrado al menos una víctima de feminicidio, lo que significa que en el 40.8% de los municipios de Jalisco han tenido al menos un evento de feminicidio en los últimos 4 años.

De acuerdo con esta situación, en 25 municipios se ha tenido un feminicidio en los últimos 4 años, en 10 municipios se han presentado dos eventos, en 8 municipios se han registrado 3 feminicidios, en 4 municipios se han tenido de 5 a 9 víctimas y en 5 municipios se registraron más de 10 víctimas de feminicidio, por lo que se refleja en este sentido el grado de concentración de dicha problemática.

Tabla G.3. Averiguaciones previas y Carpetas de investigación iniciadas con relación al delito de feminicidio, por municipio con mayor cantidad de víctimas, Jalisco, 2015-2018.

Municipio	2015	2016	2017	2018	Total
Guadalajara	14	2	1	6	23
Tlajomulco De Zúñiga	7	6	4	3	20
El Salto	4	4	6	2	16
Zapopan	6	1	1	3	11
Tonalá	7	0	1	2	10
Tlaquepaque	1	5	0	3	9
Ixtlahuacán De Los Membrillos	1	3	1	1	6
Ocotlán	1	2	2	0	5
Tequila	3	2	0	0	5
Cihuatlán	0	0	2	1	3



Municipio	2015	2016	2017	2018	Total
Chapala	1	1	1	0	3
El Grullo	1	1	0	1	3
Jocotepec	1	1	1	0	3
La Barca	1	2	0	0	3
Lagos De Moreno	0	2	1	0	3
Puerto Vallarta	1	0	0	2	3
Tizapán El Alto	1	2	0	0	3
Acatlán De Juárez	0	2	0	0	2
Ameca	1	0	0	1	2
Encarnación De Díaz	2	0	0	0	2
Jesús María	0	1	1	0	2
Mezquitic	1	1	0	0	2
Sayula	1	0	1	0	2
Tala	0	1	1	0	2
Tepatitlán De Morelos	2	0	0	0	2
Villa Purificación	0	1	0	1	2
Zapotlán Del Rey	0	2	0	0	2
Acatitlán	0	0	0	1	1
Autlán De Navarro	0	0	0	1	1
Ayotlán	0	0	0	1	1
Casimiro Castillo	0	1	0	0	1
Cocula	0	1	0	0	1
Degollado	0	1	0	0	1
El Arenal	0	1	0	0	1
Ejutla	0	0	1	0	1
Huejuquilla El Alto	0	0	0	1	1
Jamay	1	0	0	0	1
Jalostotitlán	0	1	0	0	1
Jilotlán De Los Dolores	0	1	0	0	1
Juanacatlán	0	0	1	0	1
Magdalena	0	0	1	0	1
Mazamitla	0	0	0	1	1
San Diego De Alejandría	0	1	0	0	1
San Martín De Hidalgo	1	0	0	0	1
San Miguel El Alto	0	0	1	0	1
Tapalpa	1	0	0	0	1
Totatiche	1	0	0	0	1
Tuxpan	1	0	0	0	1
Unión De San Antonio	0	0	0	1	1
Villa Corona	1	0	0	0	1
Zapotlán El Grande	1	0	0	0	1
Zapotlanejo	1	0	0	0	1

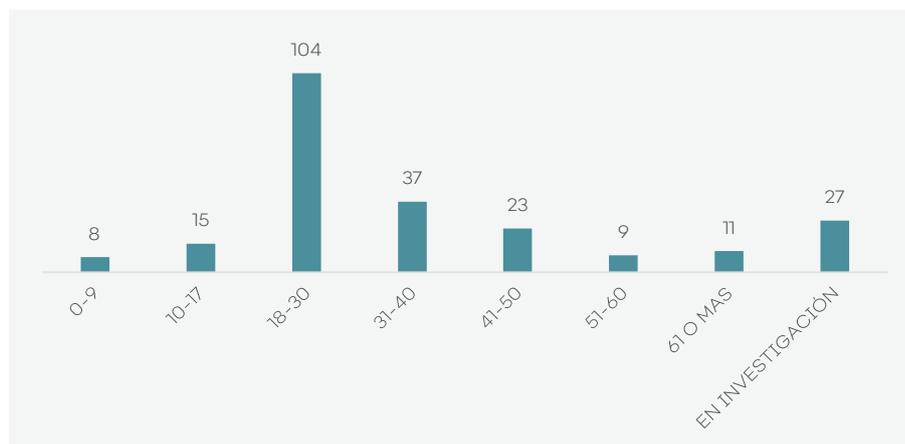
Fuente: elaboración propia con base en cifras publicadas en el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.



La encuesta Intercensal realizada por el Inegi, (2015), revela que Jalisco ocupa el cuarto lugar a nivel nacional como estado con mayor estimación de población al tener siete millones 844 mil 830 habitantes, de los cuales 4 millones 9 mil 761 son mujeres, siendo Guadalajara y Zapopan los municipios más poblados, acorde a las víctimas de feminicidio registradas en la entidad correspondientes al periodo de 2012 a 2018 (234 víctimas), estas representan el 0.003% de la población total del estado. No obstante, lo anterior, de acuerdo con la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (Inegi, 2016) Jalisco se encuentra en el tercer lugar a nivel nacional en incidencia de violencia contra las mujeres, donde 7 de cada 10 mujeres mayores de 15 años han sufrido algún tipo/modalidad de violencia, una mujer más que el promedio nacional. De acuerdo con la misma encuesta, la violencia de pareja junto con la comunitaria siguen siendo las más recurrentes cuando 47% y 48% respectivamente, de las mujeres mayores de 15 años las han sufrido.¹²³ Le sigue la violencia escolar (32%) y la laboral (30%) y en esta última el tipo de violencia que mayor prevalencia tiene, es el sexual (Inegi, 2016).

Es importante destacar que a partir de que se tipifica el delito de feminicidio en la entidad (año 2012) y hasta el 31 de diciembre del año 2018, se han registrado en Jalisco un total de 229 eventos de feminicidios, de ellos las principales variables son:

Figura G.1. Feminicidios por grupo de edad, Jalisco, 2016.

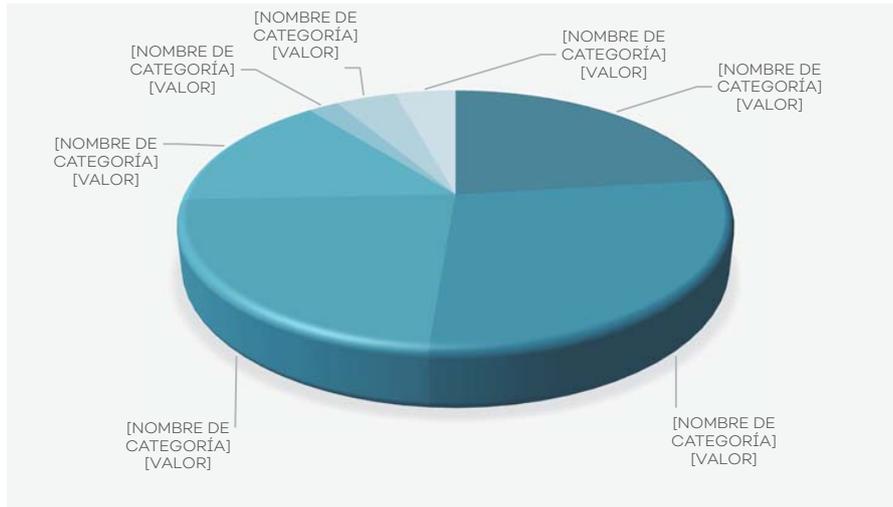


¹²³Es importante mencionar que una mujer puede estar viviendo diferentes tipos/modalidades de violencia en un mismo periodo de tiempo y que la situación puede agravarse cuando además de la violencia, vive diferentes y múltiples discriminaciones derivadas de su origen étnico, identidad de género, situación de discapacidad, condición migratoria u otros elementos identitarios. ZZ1



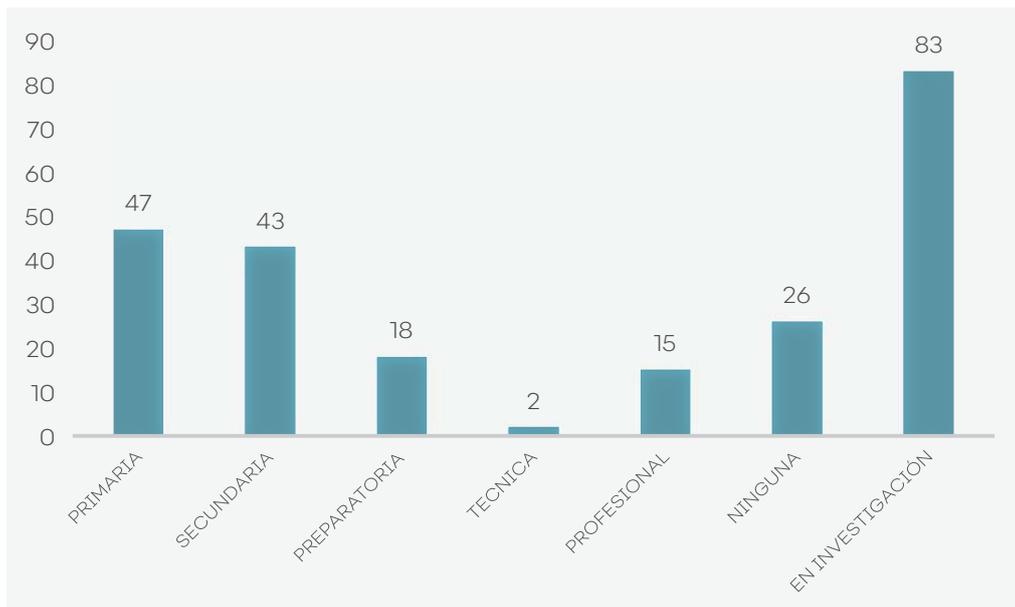
Fuente: elaboración propia con datos de la Dirección de Planeación y Estadística. Fiscalía del Estado de Jalisco.

Figura G.2. Femicidios por tipo de comisión, Jalisco, 2016.



Fuente: elaboración propia con datos de la Dirección de Planeación y Estadística. Fiscalía del Estado de Jalisco.

Figura G.3. Femicidios por nivel de escolaridad, Jalisco, 2016.



Fuente: elaboración propia con datos de la Dirección de Planeación y Estadística. Fiscalía del Estado de Jalisco.

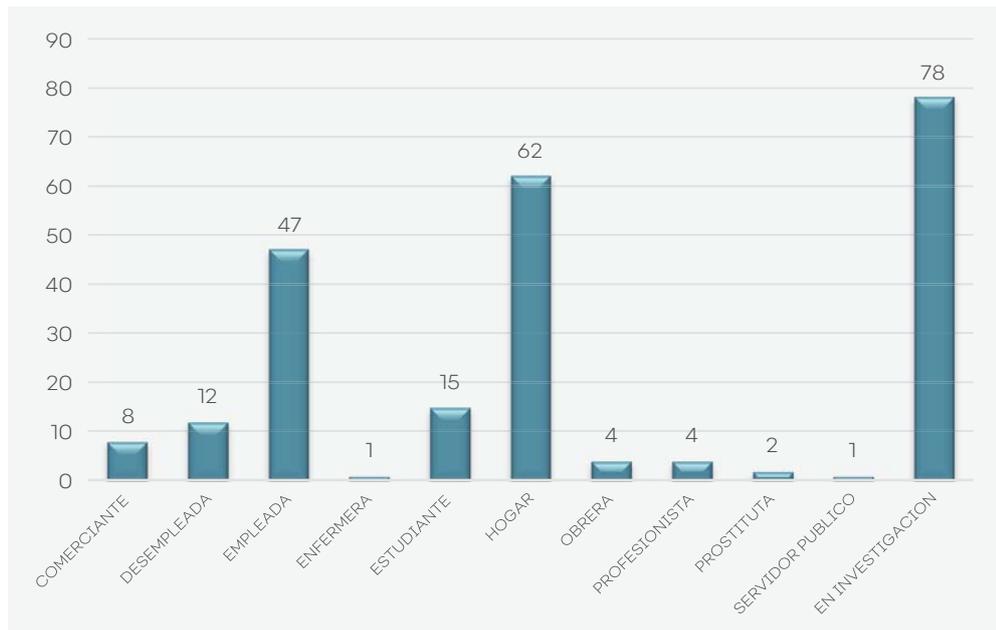


Tabla G.4. Femicidios por relación víctima victimario, Jalisco, 2016.

Relación victimario	Cantidad	Porcentaje
Amigo(a)	4	1.7%
Concubino(a)	20	8.5%
Conocido(a)	4	1.7%
Cónyuge	22	9.4%
Desconocido	35	14.9%
Familiar	3	1.2%
Novio(a)	3	1.2%
Tío(a)	2	0.8%
Vecino(a)	4	1.7%
En investigación	137	58.5%

Fuente: elaboración propia con datos de la Dirección de Planeación y Estadística. Fiscalía del Estado de Jalisco.

Figura G.4. Femicidios por ocupación de la víctima, Jalisco, 2016.



Fuente: elaboración propia con datos de la Dirección de Planeación y Estadística. Fiscalía del Estado de Jalisco.



Desde que en Jalisco se tipificó el feminicidio como delito autónomo se ha registrado una incidencia delictiva variable que han desencadenado la necesidad de implementar de forma constante mejoras a las políticas públicas para combatirlo.

Figura G.5. Valores históricos del feminicidio, Jalisco, 2012-2018.



Fuente: elaboración propia con base en cifras publicadas por El Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (valor actualizado al 20 de mayo del año 2019).¹²⁴

Atendiendo la cifra histórica obtenida en 2015, el 8 de febrero de 2016 el Consejo Estatal para Prevenir, Atender y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, integrado por diversas autoridades estatales y municipales, así como por organismos de las sociedad civil y representantes de instituciones académicas, de conformidad con el artículo 18 de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Estado de Jalisco, acordó por unanimidad la procedencia de la Declaratoria de Alerta de Violencia contra las Mujeres en los Municipios de Guadalajara, Zapopan, Tonalá, San Pedro Tlaquepaque, Tlajomulco de Zúñiga, El Salto, Ameca y Puerto Vallarta, estableciendo además una estrategia integral que se denominó Junt@s por Ellas, siendo evidencia de que el Estado consciente de la problemática buscó acciones efectivas para garantizar los derechos de las mujeres (Gobierno de Jalisco, 2016).

Asimismo, se emitió el Protocolo de Actuación con Perspectiva de Género para la Investigación del Delito de Femicidio para el Estado de Jalisco, publicado en el periódico oficial el 28 de junio de 2018, mismo que se realizó en conjunto por la FE y el Instituto Jalisciense de Ciencias Forenses (IJCF), herramienta que tiene como finalidad garantizar, en el ámbito de competencia de la FE, el acceso a las mujeres a una justicia eficaz, que permita al órgano ministerial y sus auxiliares una investigación con mira a un contexto más amplio procurando la protección más amplia a los derechos de las víctimas de feminicidio.

Se suma a las acciones la creación de la Unidad de Análisis y Contexto para coadyuvar en el proceso de investigación de los probables

¹²⁴Las cifras pueden ser consultadas en la página: <https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/incidencia-delictiva-del-fuero-comun-nueva-metodologia?state=published>.



feminicidios y otro de los productos derivados del proceso de solicitud de la AVGM fue el Diagnóstico sobre Deficiencias y Omisiones en las diligencias de los casos de Muertes Violentas de Mujeres en Jalisco 2012-2017.

En este último se señala que las deficiencias que se han encontrado con mayor regularidad dentro de las averiguaciones previas o carpetas de investigación son las ausencias en actuaciones del asesor o asesora jurídico de las víctimas muchas veces por la falta de este; el abandono en la recolección de pruebas y de la investigación, la inactividad del expediente, la extravió de pruebas; la tardía entrevistas de personas claves (esposos o parejas); se suma a los anterior que el primer respondiente no realiza de forma adecuada el llenado de los formatos, no se toma fotografía ni video del lugar; la falta de coordinación con los peritos del Instituto Jalisciense de Ciencias Forenses, la tardanza en la práctica de necropsias y de dictámenes psicológicos de la dinámica familiar.

También en 2017 se crea el programa «Apoyo a hijas e hijos víctimas de feminicidio y parricidio» que ha tenido por objetivo restaurar los derechos de las víctimas indirectas a través de atención integral (psicológica y jurídica), la entrega de un apoyo económico que no ha logrado consolidarse dentro de los programas.

En noviembre de 2018, el Grupo de Trabajo de la AVGM recomendó:

- Fortalecer el Instituto Jalisciense de Ciencias Forenses y capacitar al mayor número de funcionarios forenses.
- Brindar competencias claras al área de Análisis y Contexto de la Fiscalía del Estado.
- Crear un área especializada para atender casos de muertes violentas con perspectiva de género dentro de la Fiscalía del Estado.¹²⁵

A partir de este proceso, el 1 de enero de 2019 se creó dentro de la Fiscalía, la Dirección General de Delitos contra las Mujeres, Trata y Feminicidios, en la que se encuentra el área especializada de Feminicidios. El 23 de enero de 2019, el Gobernador del Estado de Jalisco emite una Estrategia Estatal para combatir la violencia contra las mujeres donde se señala de manera tajante que a partir del 1º de enero de 2019 y cumpliendo con la sentencia de la SCJN, toda muerte violenta de mujer se investigará como feminicidio.

Como bien lo han dicho los organismos internacionales y las asociaciones civiles expertas, la violencia contra las mujeres y por añadidura el

¹²⁵ Resolución de la Secretaría de Gobernación respecto a la Solicitud de Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres para el Estado de Jalisco. Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres. 20 de noviembre de 2018.



feminicidio es un problema de carácter estructural y sistémico, por lo que las soluciones institucionales deben ser en la misma medida estructurales y sistémicas con una política pública consolidada a corto, mediano y largo plazo.

Relación de problemas y potencialidades

Problemas

- Impunidad en violencia contra las mujeres y feminicidio.
- Poca capacitación al personal en perspectiva de género, derechos humanos y aplicación de los protocolos de feminicidio.
- Omisión en la aplicación de políticas de prevención de violencia contra las mujeres.
- Desarticulación de las instancias que atienden este tipo de violencia.
- Falta de apoyo a las víctimas.
- Impunidad en los casos de violencia contra las mujeres y el feminicidio.
- Ausencia de consistencia en los datos estadísticos.
- Abandono de los procedimientos por parte de las víctimas.
- Baja confianza de la ciudadanía en los resultados de los programas que existen para combatir la incidencia delictiva con relación al feminicidio.
- Desconocimiento generalizado de la ciudadanía sobre los programas, herramientas y políticas públicas para el combate a la violencia de género y el feminicidio.
- Falta de coordinación interinstitucional (policías municipales, fiscalías, peritos, jueces, etc.).
- Falta de desarrollo institucional para los procesos de reparación integral de las víctimas.

Potencialidades

- Concientización del problema público que representa el feminicidio.
- Existencia de programas enfocados de forma específica al combate de la violencia en contra de las mujeres.
- Acciones preventivas.
- Protocolos que buscan el acceso a la justicia de manera integral.
- Colaboración entre instituciones enfocadas al mismo fin, erradicar el problema público que representa el feminicidio.
- Visibilidad del feminicidio y la violencia feminicida a través de casos paradigmáticos.
- Programa «Apoyo a hijos e hijas víctimas de feminicidio».



- Concientización del problema público que representa el feminicidio.
- Existencia de programas enfocados de manera específica al combate de la violencia en contra de las mujeres.
- Acciones preventivas en sus niveles primario, secundario y terciario, dirigido a mujeres y hombres.
- Existencia de protocolos especializados realizados por sociedad civil y academia experta.
- Activación de la Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres.
- Seguimiento puntual del Grupo Interinstitucional y Multidisciplinario de la AVGM, de asociaciones expertas y de familias víctimas de feminicidio.



H. Personas desaparecidas

El contexto en México, respecto a la desaparición de personas, constituye el punto medular en cuanto a la creación del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas (SNBP) (Secretaría de Gobernación, 2018), y la publicación de la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas y Desaparición Cometida por Particulares, misma que fortalece el marco jurídico existente en materia de desaparición, buscando prevenir violaciones a los Derechos Humanos (Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, 2017).

Conforme a lo anterior, uno de los principios rectores de la ley y el SNBP es la «no re victimización», entendida como la obligación de aplicar las medidas necesarias y justificadas, para evitar que la persona desaparecida o no localizada y las víctimas indirectas sean criminalizadas en cualquier forma, agravando su condición, obstaculizando o impidiendo el ejercicio de sus derechos o exponiéndoles a sufrir un nuevo daño (Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, 2017).

La desaparición de personas, ya sea forzada o por particulares, mantiene un impacto en el tejido social, lo cual implica un contexto de inseguridad y omisión grave por parte del Estado Mexicano, siendo una de las más graves violaciones de Derechos Humanos, afectando y atentando no solo contra la persona desaparecida, sino contra sus seres queridos.

Vinculación a la Agenda 2030: Objetivos de Desarrollo Sostenible
Objetivo 16. Paz, justicia e instituciones sólidas.

Desaparición

La desaparición forzada, puede ser entendida como «la privación de la libertad a una o más personas (...) seguida de la falta de información o de la negativa a reconocer dicha privación de libertad o de informar sobre el paradero de la persona» (OEA, 1994); y puede ser cometida por agentes del Estado o por personas o grupos de personas que actúen con la autorización, el apoyo o la aquiescencia del Estado.

Por su parte, en lo que respecta a la legislación nacional, la ley establece como «persona desaparecida» aquella de la que se desconoce su paradero y se presume que su ausencia se relaciona con la comisión de un delito; y «persona no localizada», aquella cuya ubicación es desconocida y que su



ausencia no se relaciona con la probable comisión de algún delito (Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, 2017). En la ley también se distingue el término «desaparición forzada» que se entiende como el arresto, detención, secuestro o cualquier otra forma de privación de libertad sean obra de agentes del Estado, personas o grupos que actúan con la autorización, el apoyo o la aquiescencia del Estado (Instituto Belisario Domínguez, 2017).

En la legislación nacional, se distinguen dos tipos de desaparición según los actores que la perpetúen, mientras que la Corte Interamericana, solo enuncia un tipo de desaparición en la cual los estados que forman parte de, al no prevenir que las desapariciones se lleven a cabo.

Cifras de Personas Desaparecidas

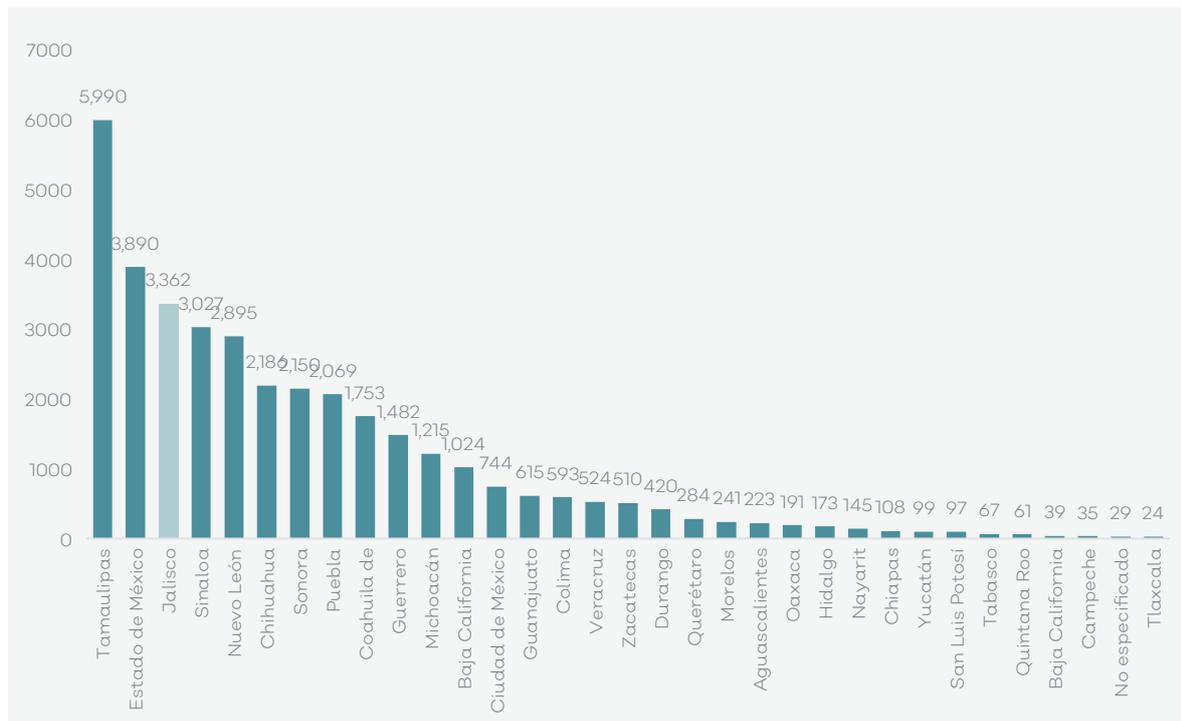
La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, ha expresado su preocupación ante la falta de cifras «confiables» sobre el número de personas pendientes de localizar en el territorio nacional, por lo que realizó un informe en el cual recopiló información de los años 1995 al 2015, con información de órganos de Procuración de justicia locales, encontrando 32,236 registros de personas reportadas como desaparecidas o no localizadas (CNDH, 2017).

En ese sentido, el Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas (RNPED)¹²⁶, y para el fin que ocupa el presente documento, de los expedientes activos reportados en su plataforma, con corte al mes de abril de 2018, se encontró que el estado de Jalisco ocupa el tercer lugar, de los estados que más casos de personas desaparecidas presenta y reporta, con un total de 3,362 casos, como se puede observar en la figura H.1.

¹²⁶ «El RNPED integra datos de personas no localizadas obtenidos a partir de las denuncias presentadas ante la autoridad ministerial correspondiente. Este registro incluye solo a las personas que, a la fecha de corte, permanecen sin localizar» (Gobierno Federal, 2018).



Figura H.1. Cifras del Registro Nacional de Personas Desaparecidas con corte a abril 2018, República Mexicana.



Fuente: elaboración propia, realizada con base en la información del Registro Nacional de Personas Desaparecidas (RNPED) con corte en abril de 2018.

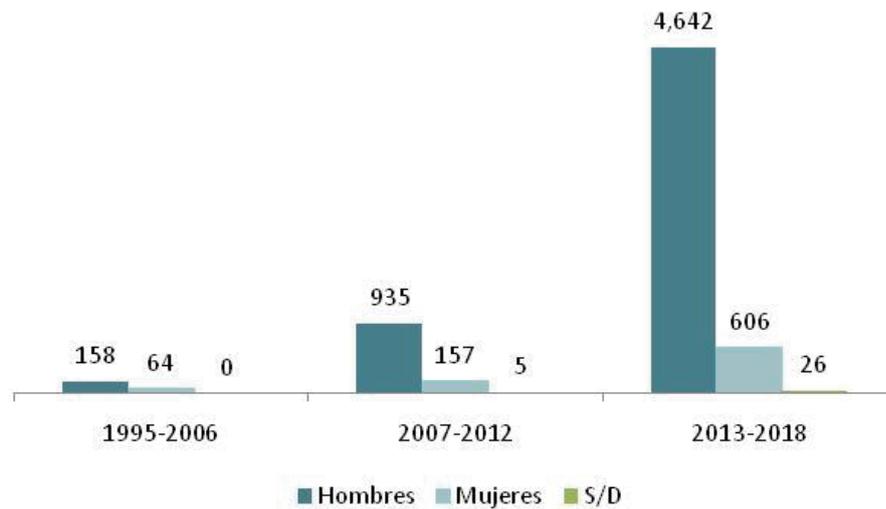
Los factores que propician la falta de uniformidad en los registros son: a) la variabilidad de cifras en los diferentes registros; y, b) la ausencia de homologación de los términos de persona desaparecida, no localizada, extraviada y ausente. Lo anterior, se traduce en la dificultad para hacer cruces de información con cifras válidas y confiables.

Perfil victimológico/Enfoque diferenciado de las desapariciones

De la información obtenida del RNPED, se realizó una distinción por sexo, encontrándose que la cantidad de hombres reportados como desaparecidos es mayor con relación a las mujeres como se presenta en la figura H.2; presentándose esa misma diferencia en los periodos de 1995-2006 y 2007-2012.



Figura H.2. Personas desaparecidas con expedientes activos por sexo, Jalisco, 1995-2018.



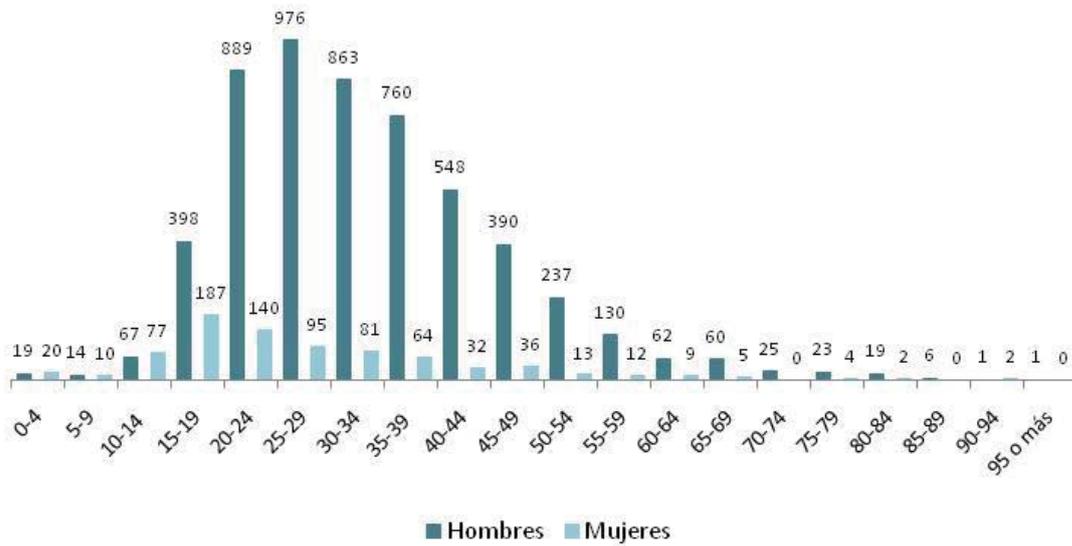
Fuente: elaboración propia con base en información obtenida de los expedientes activos de la Fiscalía Especial en Personas Desaparecidas.

De los expedientes activos¹²⁷ de personas desaparecidas de la Fiscalía Especial, se realizó un análisis que comprende un periodo de tiempo entre los años 2013 y 2018; encontrando los datos que se muestran a continuación, y representándose en la figura H.2 la distribución de dicha información:

- Hay un mayor número de niñas de 0 a 14 años reportadas como desaparecidas y pendientes de localizar;
- en el grupo de 15 a 19 años, la mayoría de casos de reportes activos de desaparición sucedió en hombres;
- el grupo de mujeres de 15 a 19 años, es el grupo en que más reportes activos de mujeres desaparecidas se contabilizan, más que cualquier otro grupo de edad;
- el grupo de hombres de 25 a 29 años de edad, es en el que se identifican más casos de reportes pendientes de localización en cuanto a grupos de edad;
- el grupo de mujeres de 20 a 24 años de edad, es el grupo del que más casos de desaparición de mujeres adultas se tienen expedientes activos por localizar.

Figura H.3. Personas desaparecidas con expedientes vigentes por sexo y edad, Jalisco, 1995-2018.

¹²⁷ Expedientes activos, entendidos como todas aquellas denuncias que se tienen de personas pendientes por localizar.



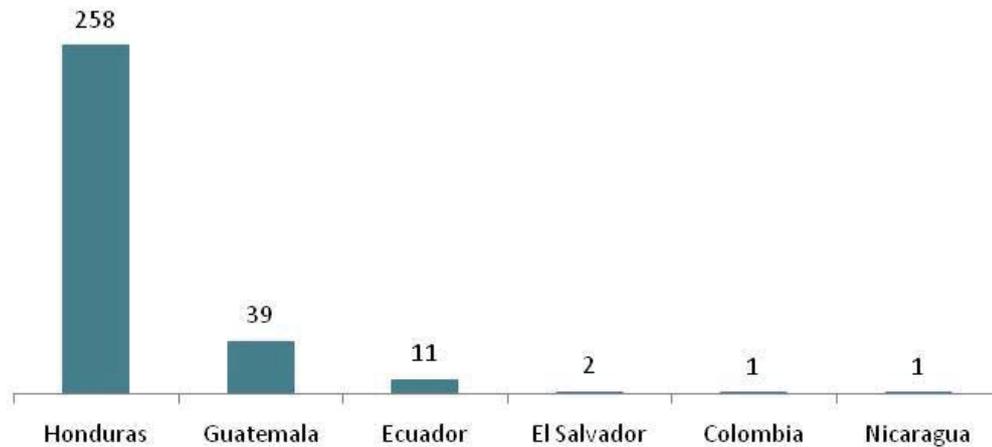
Fuente: elaboración propia con base en información obtenida de los expedientes activos de la Fiscalía Especial en Personas Desaparecidas.

Desaparición de personas migrantes

Según cifras de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, para el año 2016, 321 personas migrantes fueron reportadas como desaparecidas ante dicho organismo, de las cuales 232 eran hombres, 80 eran mujeres y 8 niñas, niños y adolescentes; respecto al país de procedencia de dichas personas se muestra en la figura H.4. (Instituto Belisario Domínguez, 2017).



Figura H.4. Personas migrantes reportadas como desaparecidas ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos, 2016.



Fuente: elaboración propia con base en información de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), en el año 2016.

De la gráfica anterior se advierte, que dentro del análisis concerniente a la desaparición de personas, la aplicación del enfoque diferenciado es necesaria, en cuanto a la creación de registros sobre este ilícito; esto debido a que resulta de suma importancia reconocer el grado de vulnerabilidad que tienen ciertos grupos de población.

Análisis Territorial

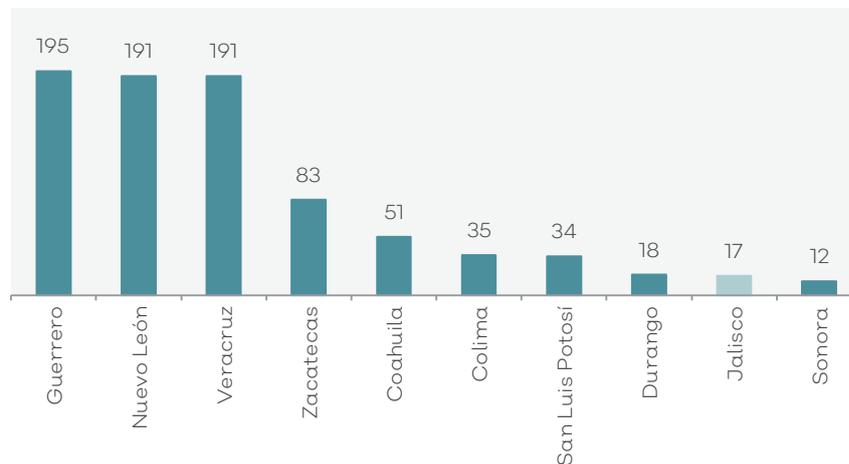
En lo que respecta a las desapariciones por municipio en el estado, se utilizó una muestra de 3,876 personas pendientes de localizar, en el periodo de tiempo del año 1995 al 2018; mediante dicha muestra se visibiliza que los once municipios con mayor número de personas pendientes por localizar son Guadalajara, Zapopan, San Pedro Tlaquepaque, Tlajomulco de Zúñiga, Tonalá, Puerto Vallarta, Tala, El Salto, Lagos de Moreno, La Barca y Autlán de Navarro, como se muestra en la figura H.5¹²⁸.

¹²⁸ Se hace mención que los lugares arriba señalados son descritos en los expedientes como el último lugar en que fueron vistas las personas desaparecidas; sin especificar si la desaparición ocurrió en el lugar de residencia o si se encontraba desplazándose a otro sitio, por lo que las desapariciones no ocurrieron de modo necesario en los domicilios particulares.



cadáveres (CNDH, 2017). El estado de Jalisco, en comparación con otras entidades, ocupó el lugar número 9 a nivel nacional respecto a los estados con más número de fosas clandestinas localizadas y reportadas, como se muestra en la figura H.6 (CNDH, 2017).

Figura H.6. Número de fosas clandestinas localizadas por entidad, República Mexicana, enero de 2007 a septiembre de 2016.



Fuente: elaboración propia con base en la información del Informe especial sobre desaparición de personas y fosas clandestinas en México realizado por la CNDH.

Los registros de fosas y cadáveres o restos humanos con los que cuenta el estado de Jalisco, de conformidad con la ley, es un derecho de las familias conocer el paradero de su familiar no localizado. Mientras que una fosa común, según el Reglamento de Panteones para el Municipio de Guadalajara, capítulo I Disposiciones Generales, artículo 11, fracción II, establece que «los cadáveres de personas desconocidas o no reclamadas deben ser cremados (...) se considera como persona desconocida aquella cuyo cuerpo no fue reclamado dentro de las 72 setenta y dos horas posteriores a su fallecimiento o bien cuando se ignora su identidad», agregando que «se debe conservar todos los datos que puedan servir para su identificación» (H. Ayuntamiento de Guadalajara, 2018).

Por parte de la Dirección General de Análisis y Contexto, se realizó una solicitud de información mediante Infomex Jalisco, con el objetivo de conocer cuántos de los panteones de los 125 municipios del estado de Jalisco cuentan con fosa común y cuántas personas se encuentran inhumadas en las mismas, a partir del año 2006 al mes de noviembre de 2017 (Dirección General de Análisis y Contexto, 2017).



Se encontraron registros de un total de 606 fosas en el estado, de las cuales no todos los municipios determinaron el número de cadáveres con los que cuenta cada una de ellas, tomando como referencia de aquellos municipios que no especificaron la cifra, mínimo un cadáver por fosa. En la estadística generada sobre desaparición de personas, los datos referentes a fosas clandestinas y municipales, constituyen variables relevantes; siendo trascendental conocer el número de personas que yacen en las mismas y la identificación de restos y cadáveres contenidos.

Perpetradores

En el estado de Jalisco se encontraron elementos que determinan la presencia de diversos grupos delictivos vinculados al tráfico de drogas, lavado de dinero y otros ilícitos¹²⁹; a partir del año 2010 se detecta la presencia del cartel del Golfo o Zetas, mientras que en el 2011 empieza a figurar el cartel de Sinaloa y el cartel Jalisco Nueva Generación (Dirección General de Análisis y Contexto, 2018)¹³⁰.

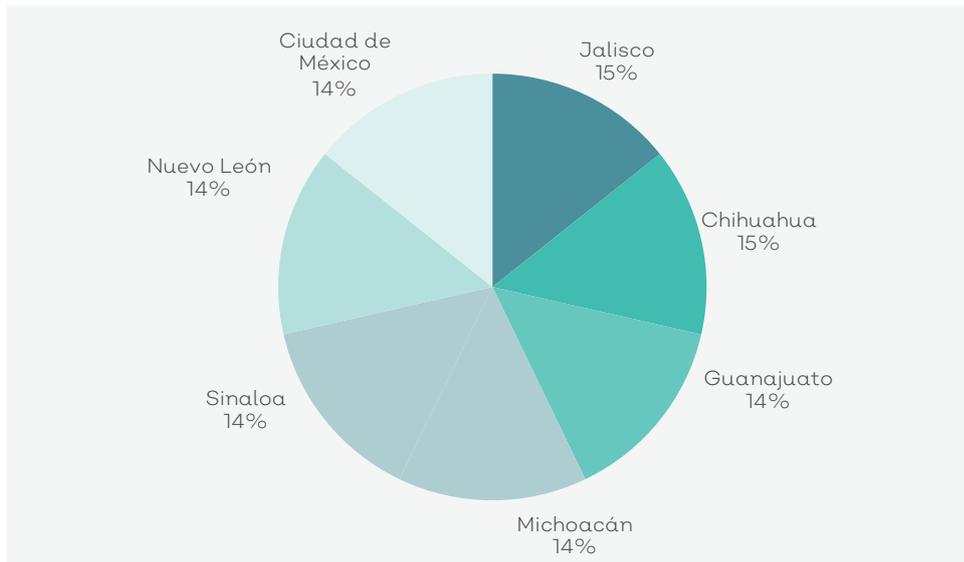
El constatar con información oficial, la presencia de dichos grupos delictivos se considera relevante debido a que en el marco de actuaciones de dichas células delictivas, hay presencia de actos de corrupción con autoridades que facilitan el desarrollo de dichas organizaciones. Según un informe realizado por la Procuraduría General de la República, respecto a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), en el periodo de enero de 2014 a diciembre de 2015, se habían iniciado un total de 127 averiguaciones previas por el delito de desaparición forzada; siendo Jalisco uno de los estados en los que se ha emitido alguna sentencia condenatoria por caso de desaparición por participación de agentes del Estado, como se muestra en la figura H.7. (CNDH, 2017).

¹²⁹ Según el documento: Fosas clandestinas en el estado de Jalisco. Primera etapa: Contexto municipal de Lagos de Moreno, Ocotlán, Puerto Vallarta y Tlajomulco de Zúñiga, realizado por la Dirección General de Análisis y Contexto.

¹³⁰ Información tomada del Departamento del tesoro de EE.UU., a través de la OFAC (*Office of Foreign Assets Control*), en su informe *National Drug Threat Assessment*.



Figura H.7. Entidades federativas en las que se ha emitido sentencias condenatorias por Desaparición forzada, CNDH, 2017.



Fuente: elaboración propia con base en la información de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) (2017).

La desaparición forzada se ha presentado en México en los últimos 50 años, cambiando a lo largo de dichas décadas en función del fin que persigue, y de los perpetradores de dicha desaparición. En este sentido, la desaparición es uno de los múltiples ilícitos que cometen los grupos de delincuencia organizada relacionados con el tráfico de drogas¹³¹.

Búsqueda

Hasta antes de la entrada en vigor de la ley, la búsqueda de personas desaparecidas o no localizadas estaba a cargo de las Procuradurías y Fiscalías del país; los agentes del Ministerio Público - apoyados con personal policial y pericial -, además de la labor de investigación que constitucionalmente aún monopolizan, también eran únicos responsables de buscar a las personas desaparecidas o no localizadas.

En Jalisco, el Reglamento Interno de la Fiscalía Especializada -ahora Fiscalía Especial- en Personas Desaparecidas dispone que esta sea

¹³¹ «El departamento del tesoro de EE. UU, a través de la OFAC (*Office of Foreign Assets Control*), publica de manera anual el informe *National Drug Threat Assessment* el cual es el resultado de las investigaciones realizadas por la DEA (*Drug Enforcement Administration*) encaminadas a identificar empresas o personas vinculadas al tráfico de drogas, grupos y estructuras criminales que realizan esta actividad, lavado de dinero, entre otras» (Dirección General de Análisis y Contexto, 2018a).



competente para dirigir, coordinar y supervisar acciones de búsqueda y localización de personas desaparecidas (Gobierno de Jalisco, 2017). En el citado Reglamento se prevé que corresponde a la Coordinación de Protocolo Alba implementar acciones ágiles y eficientes para la pronta búsqueda y localización de mujeres, infantes y adolescentes que se encuentren en inminente peligro por desaparición o no localización en el territorio del estado (Gobierno de Jalisco, 2018).

Complementan las labores de búsqueda aludidas, la intervención del Instituto Jalisciense de Ciencias Forenses (IJCF) el cual, según su Ley Orgánica y Reglamento Interno, es responsable a través de la Dirección del Servicio Médico Forense, de supervisar la operación de estudios necrológicos, llevar control de admisión, custodia y entrega de cadáveres y operar un mecanismo de atención a la ciudadanía para la identificación de cadáveres.¹³²

La labor del IJCF no es propiamente de búsqueda, su labor de identificación humana, intervención en exhumaciones y administración de herramientas forenses de consulta, resultan indispensables para la búsqueda sustantiva; el Banco Nacional de Datos Forenses, que concentrará las bases de datos de la Entidades Federativas y de la Federación, así como otras bases de datos con información forense relevante para la búsqueda e identificación de Personas Desaparecidas y No Localizadas, será alimentado desde Jalisco por dicho organismo.

Comisión de Búsqueda de Personas del Estado de Jalisco (COBUPEJ)

Con la entrada en vigor de la ley se crea el Sistema Nacional de Búsqueda de Personas bajo un enfoque de acción de búsqueda interinstitucional colaborativa a cargo, a nivel Nacional, de la Comisión Nacional de Búsqueda de Personas y, en cada entidad federativa, a través de las Comisiones Locales quienes, en apoyo al Sistema Nacional de Seguridad Pública, asumen las funciones de búsqueda en auxilio de las autoridades de investigación penal.

En Jalisco, por decreto del Gobernador el día 16 de abril de 2018, se creó la Comisión de Búsqueda del Estado como un órgano administrativo desconcentrado, sin personalidad jurídica ni patrimonio propio, adscrito a la Secretaría General de Gobierno; a la fecha, se contrata de forma

¹³² Gobierno del Estado (2017). Acuerdo del Ciudadano Gobernador Constitucional del Estado de Jalisco mediante el cual se Expide el Reglamento Interno del Instituto Jalisciense de Ciencias Forenses.



mensual a tres personas que auxilian al Comisionado atendiendo los 1,752 casos de búsqueda hasta hoy registrados¹³³.

Procesos y principios de búsqueda

Una vez que la Comisión tiene conocimiento de una solicitud de búsqueda, se inicia la apertura de un Expediente de Búsqueda, cuya primera acción consiste en solicitar a la Fiscalía insumos útiles para una búsqueda dirigida.

Esta primera fase del proceso permite dar cumplimiento, desde el inicio de la búsqueda, a los principios de búsqueda bajo «Presunción de vida», «Dignidad humana», «Búsqueda Coordinada» e «Interrelación con la investigación penal», consignados internacionalmente como rectores de las acciones de búsqueda institucional.¹³⁴

Recibida de la Fiscalía la información, los operadores de la Comisión de Búsqueda podrán explotarla y sistematizarla tanto para dirigir su búsqueda como para devolver a la trilogía investigadora proveedora. Por último, y atendiendo al principio de actuación protocolaria en fases 0/24 horas y 0/72 horas, la Comisión de Búsqueda solicita en la fase inicial la información resultante de las diligencias ministeriales y policiales realizadas, sobre todo la que deriva de fichas AM, de actividad y localización telemática e informática y de imágenes de fuentes vivas y tecnológicas, entre otras.

Análisis de los casos de búsqueda registrados en la COBUPEJ

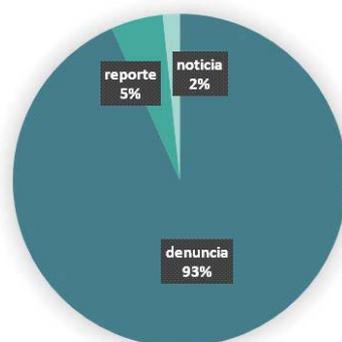
De los casos registrados en la COBUPEJ, el 93% le fueron comunicados por la Fiscalía en virtud de denuncias ante ella presentadas, el 5% se conocieron por reportes de particulares o de autoridades distintas a la Fiscalía, y el 2% obedecen a noticias conocidas de forma directa por la Comisión, como se manifiesta en la figura H.8.

¹³³ Consulta al 17 de abril de 2019. Base de datos de la Comisión de Búsqueda de Personas del Estado de Jalisco.

¹³⁴ Naciones Unidas (s.f) Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas.



Figura H.8. Origen de casos en la COBUPEJ.



Fuente: elaboración propia con base en cifras del registro de la base de datos interna de la COBUPEJ.

Asimismo, de los 1,752 casos registrados, el 77% corresponden a hombres, el 21% a mujeres y del 2% no se cuenta con dato. Por su parte, el 92.65% corresponden a hombres mayores de edad y el 7.35% a menores de edad; en el caso de las mujeres 50% son mayores de edad, y el 50% menores de edad. La búsqueda de personas en Jalisco se desempeña en un contexto de alta incidencia de desaparición, ocupando Jalisco los primeros lugares a nivel nacional de los estados con más casos de desaparición y no localización, registrados y reportados.

Problematización de la búsqueda

Dos categorías de problemas se advierten tras los meses de funcionamiento de la Comisión, una relacionada con los recursos a ella asignados y otra vinculada con la falta de acción colaborativa interinstitucional e intercambio de información.

Ilustra la primera categoría la proporción de 584 casos asignados para cada buscador, con una tasa mensual promedio de incremento de 509 casos, cuya proyección asciende a 2,372 casos por buscador, atendiendo el universo de 7,117 carpetas de investigación en poder de la Fiscalía Especial.¹³⁵

El segundo tipo de problemas impacta en el éxito del macroproceso de búsqueda de esta Comisión, ya que este se basa en la obtención, procesamiento, explotación y distribución de la información la cual rara vez es compartida y, cuando esto ocurre la información no es la necesaria y tampoco es proporcionada en tiempo.

¹³⁵ Sisovid, (2019). Sistema de Información sobre Víctimas de Desaparición.



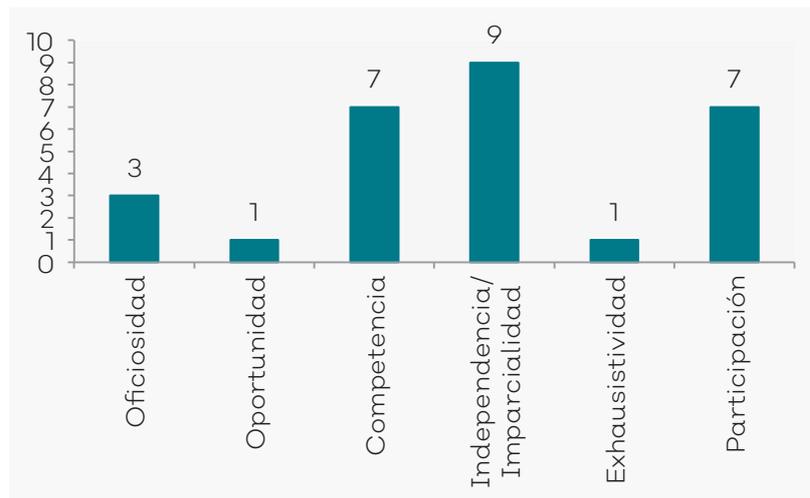
Investigación

Debida diligencia en la investigación de Violaciones a los Derechos Humanos

La investigación de las violaciones de Derechos Humanos es una obligación por parte de los estados, como ha expresado la Convención Americana y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que están obligados a suministrar recursos judiciales efectivos, y deben ser sustanciados de conformidad con las reglas del debido proceso legal, siendo la obligación general a cargo de los estados, de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos reconocidos por la Convención (Centro por la Justicia y el Derecho Internacional, 2010).

La Dirección General de Análisis y Contexto, a través de diez informes de contexto realizados por dicha Dirección, emitió su informe Propuestas para el fortalecimiento de la debida diligencia, en el cual analizaron las actuaciones que integran los diferentes expedientes de personas desaparecidas de la Fiscalía (Dirección General de Análisis y Contexto, 2018), como se presenta en la figura H.9.

Figura H.9. Principios generales de la Debida Diligencia, en expedientes de la Fiscalía Especial en Personas Desaparecidas, 2018.



Fuente: elaboración propia con información del análisis realizado por la Dirección General de Análisis y Contexto (diciembre 2018).

Teniendo en cuenta lo anterior y de conformidad con el informe en mención, se desprende que dentro de los expedientes analizados, los principios de Competencia, Independencia/Imparcialidad y Participación de las víctimas y familiares, constituyen los principios generales que en mayor medida se



encuentran presentes en las actuaciones que integran las investigaciones; y los principios de Oficiosidad, Oportunidad y Exhaustividad, son los que en menor medida figuran en las actuaciones.

Dirección de Investigación

La Dirección General de Investigación de Personas Desaparecidas de la Fiscalía Especial, está conformada por una Coordinación de investigación central, una regional y una coordinación policial de investigación especializada; asimismo, es la responsable de investigar las causas inherentes a la desaparición de las personas y en consecuencia determinar con fundamento los supuestos jurídicos sobre la desaparición forzada en la que haya intervenido alguna autoridad, la desaparición relacionada con otra clase de delitos y la desaparición por cualquier otra causa (Gobierno del Estado de Jalisco, 2017).

En la Zona metropolitana de Guadalajara, la Dirección General de Investigación de Personas Desaparecidas, para el mes de diciembre de 2018, contaba con el siguiente personal en sus diferentes áreas:

- Una Dirección, integrada por la persona titular y 2 auxiliares.
- Agencia Temprana, integrada por 3 agencias las cuales cuentan con 1 Ministerio Público, 1 secretario y 1 actuario, quienes realizan guardias de 24x48; y están encargados de recibir denuncias, mando y conducción, y servicios.
- Agencia de investigación, integrada por 6 agencias; que a su vez, cada una está conformada por 1 Ministerio Público, 3 de ellas cuentan con 1 secretario, y las demás solo con actuario.
- Agencia Sistema Tradicional, integrada por 2 agencias, conformadas por 1 Agente Ministerial, 1 secretario y 1 actuario.

En el interior del estado, las agencias regionales con las que se cuenta, son las siguientes:

- La coordinación integrada por 2 auxiliares.
- Las Agencias del interior del estado son 11, una por distrito, y están integradas de la siguiente manera:
 - Distrito II, Tepatitlán, integrado por 1 Agente Ministerial y 1 secretario.
 - Distrito III, Lagos, integrado por 1 Agente Ministerial y 1 actuario.
 - Distrito IV, Ocotlán, conformado por 1 Agente Ministerial y 1 secretario.
 - Distrito V, Chápala, conformada por 1 Agente Ministerial.



- Distrito VI, Ciudad Guzmán, integrada por 1 Agente Ministerial y 1 Actuario.
- Distrito VII, Autlán, integrado por 1 Agente Ministerial y 1 Actuario.
- Distrito VII, Puerto Vallarta, conformada por 1 Agente Ministerial, 1 secretario y 1 Auxiliar.
- Distrito IX, Ameca, conformado por 1 Agente Ministerial.
- Distrito X, Tequila, conformado por 1 Agente Ministerial y 1 Actuario.
- Distrito XI, Colotlán, integrado por 1 Agente Ministerial y 1 Actuario.
- Distrito XII, Cihuatlán, conformado por 1 Agente Ministerial y 1 Actuario.

Para ese mismo periodo, dentro de la Dirección de Investigación se detectaron las siguientes necesidades:

- En Agencias de Atención Temprana, la Autoridad Ministerial de guardia no cuenta con personal que brinde atención inmediata, y agote en Coordinación con la Dirección de Búsqueda, cruces de información al momento que es solicitada.
- En las Agencias de la Zona Metropolitana, ante la falta de Auxiliares, se contaba con el apoyo de «meritorios».
- No se cuenta con agencias de litigación y seguimiento.
- Agencias que no tienen auxiliar de Agente del Ministerio Público, como son el caso de El Salto y Ameca.
- Las agencias regionales no son suficientes, debido a que hay municipios que atienden asuntos de otros municipios debido a la falta de Agencias.
- En las Agencias de Ministerio Público Regionales no se cuenta con plantilla de auxiliares que brindaran contención emocional a personas víctimas de desaparición, ni a familiares.

Identificación forense de Personas Fallecidas Sin Identificar (PFSI)

El Instituto Jalisciense de Ciencias Forenses (IJCF) fue creado el 8 de junio de 1998,¹³⁶ encargado de aportar metodología y tecnología al combate frontal contra la delincuencia, utilizando herramientas modernas por peritos capacitados y actualizados de forma continua en sus disciplinas (Gobierno del Estado de Jalisco, 1998). El tipo de investigación que realiza el

¹³⁶ Según la página web del instituto, consultada el día 18 de abril de 2019.



IJCF, es por medio de las bases de datos a las que se tiene acceso, que a su vez dependen del tipo de característica identificativa que se obtuvo de la Persona Fallecida Sin Identificar (PFSI); la característica identificativa que se obtiene, está relacionado con el estado de conservación en que ingresa la PFSI a las instalaciones del servicio médico forense¹³⁷, las pruebas con el fin de identificación que se practican en el IJCF son:

1. Fotografías de la PFSI, se comparten con el área de búsquedas del IJCF, con la Fiscalía Especial.
2. Huellas dactilares, las cuales se ingresan al sistema AFIS, si arroja una confronta positiva se da parte al agente del ministerio público.
3. Particularidades identificativas (tatuajes, cicatrices, lunares) se comparten a la base de datos del IJCF (búsquedas), con la Fiscalía Especial y con la base de datos de Post mortem (PM).
4. Identostomatograma se realiza la búsqueda en la base de datos de PM.
5. El perfil genético se almacena en base de datos interna del laboratorio de genética, si se obtiene una concordancia se avisa a la fiscalía. También se comparte de manera mensual a la PGR tanto los perfiles genéticos de la PFSI así como los perfiles de las familias que buscan personas desaparecidas.

En lo que respecta a la cuestión de identificación de personas fallecidas y a las actividades que se realizan dentro del Instituto Jalisciense de Ciencias Forenses, la Comisión Estatal de Derechos Humanos Jalisco, emitió una serie de recomendación generales, tanto al Instituto como a otros órganos de gobierno «Sobre el derecho a la protección de todas las personas contra la desaparición forzada y desaparición cometida por particulares, en el estado de Jalisco».¹³⁸

Atención y seguimiento a víctimas

En la Fiscalía Especial en Personas Desaparecidas se cuenta con un área de psicología, responsable de garantizar la atención, acompañamiento psicosocial y participación de los familiares de víctimas de desaparición, en la búsqueda e investigación que se lleve a cabo, todo esto en coordinación con la Comisión Ejecutiva Estatal de Atención a Víctimas (Gobierno del Estado de Jalisco, 2017). Dentro de dicha área, se hizo un reporte en el cual

¹³⁷ Información proporcionada por el enlace del Instituto Jalisciense de Ciencias Forenses, de la mesa de trabajo realizada el día 11 de abril de 2019.

¹³⁸ Recomendación general 3/2018, realizada el 21 de marzo de 2018.



se valoran las actividades y personal que conforman dicha área hasta diciembre de 2018, resaltando los siguientes datos:

- El área de psicología está conformada por 2 psicólogos.
- El universo de atención son los familiares de las personas víctimas de desaparición, en el año 2018, fue de 4,642 casos de personas pendientes de localizar en el estado.
- No se cuenta con un Modelo de atención psicosocial a Víctimas; basando la intervención en el Manual del comité internacional de la Cruz Roja para personas desaparecidas, así como en el Protocolo homologado para la búsqueda de personas desaparecidas y la investigación del delito de desaparición forzada.
- Se brinda asesoramiento psicológico, debido a que no se cuentan con los recursos para realizar Psicoterapia Breve, Intensiva y de Urgencias.
- La contención que se brinda es al momento de presentar la denuncia por desaparición y en momentos de pre identificación.
- El acompañamiento se lleva a cabo con aquellos familiares que se identifican con mayor vulnerabilidad emocional.
- Se canaliza a los familiares a la Fiscalía de Derechos Humanos, en la cual reciben asesoramiento psicológico, médico, psiquiátrico y jurídico.
- No se cuenta con el personal suficiente para realizar los cuestionarios «AM» (Ante mortem).
- La infraestructura es inadecuada, sin poder ofrecer privacidad a los familiares de las personas desaparecidas.
- Ausencia de vinculación entre la Coordinación y la Comisión Ejecutiva Estatal de Atención a Víctimas.

La entidad cuenta con la Comisión Ejecutiva Estatal de Atención a Víctimas del Estado de Jalisco (CEEAVJ), que es el órgano operativo encargado de brindar la atención y registro de las víctimas y ofendidos/as del delito, a través del área de psicología, trabajo social y asesoría jurídica (Gobierno del Estado de Jalisco).

Dentro de la CEEAVJ se brinda atención a cualquier víctima indirecta que cuente con carpeta de investigación por el delito de desaparición o que tenga relación con dicho delito; actuando a petición de parte interesada¹³⁹. La CEEVJ establece que los servicios multidisciplinarios que se proporcionan de manera directa a las víctimas consisten en la asesoría

¹³⁹ Información proporcionada por el enlace de la Comisión Ejecutiva Estatal de Atención a Víctimas Jalisco, de la mesa de trabajo realizada el día 11 de abril de 2019.



jurídica que involucra la atención y seguimiento, la atención psicológica en general, atenciones de trabajo social y medica mediante la vinculación con instituciones integrantes del Sistema Estatal de Atención a Víctimas.

En la información brindada por la Comisión de Atención a Víctimas, se incluye que entre los recursos de los que se tiene disponibilidad son:

- 7 asesores jurídicos para cubrir el Distrito Judicial I.
- Se cuentan con dos domicilios físicos, uno en la calle Madero No. 110 Tercer Piso, en la Zona Centro de Guadalajara; un segundo en el complejo penitenciario de la penal en Puente Grande, Tonalá para el seguimiento de carpetas de investigación judicializadas.
- Se tiene una oficina en los municipios de Tepatitlán, Lagos de Moreno, Ocotlán, Chápala, Zapotlán El Grande, Autlán de Navarro, Puerto Vallarta, Ameca, Tequila, Colotlán y Cihuatlán.
- La atención que se brinda es con base en el Modelo Integral de Atención a Víctimas establecido por la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas Federal.
 - Primero, se realiza una entrevista multidisciplinaria, con un asesor jurídico, psicológico, médico y de trabajo social.
 - El objetivo es dar atención y seguimiento a las necesidades de las víctimas, ya sea por parte del personal de esta Comisión, o por otra dependencia dentro del Sistema Estatal de Atención a Víctimas.
 - En materia psicológica, esta Comisión está en posibilidades de brindar psicoterapia breve, intensiva y de urgencias.

Según la página web de la Comisión de Atención a Víctimas, en el año 2017, se brindaron 13,840 atenciones, que consistieron en:

- 5,886 atenciones jurídicas.
- 2,996 atenciones psicológicas.
- 1,299 atenciones médicas.
- 666 atenciones de trabajo social.
- 2,993 participaciones de asesores jurídicos en audiencia del NSJP.
- 45 compensaciones económicas; de las cuales:
 - 33 fueron entregadas a mujeres.
 - 15 fueron mujeres víctimas directas.
 - 18 fueron mujeres víctimas indirectas.

Las 45 compensaciones entregadas en el año 2017, fueron por los siguientes delitos y violaciones:

- 20 por violaciones de Derechos Humanos cometidas por autoridades de seguridad pública, estatales y municipales.



- 13 por negligencias médicas atribuidas a hospitales de la secretaría de salud y servicios médicos municipales.
- 4 por omisiones en la procuración de justicia.
- 2 para autoridades estatales administrativas.
- 5 por omisiones en el sistema penitenciario.
- 1 por el delito de homicidio.

Del informe del año 2017 de la Comisión de Atención a Víctimas, del Estado de Jalisco, en el cual se refiere que durante ese año se entregaron 45 compensaciones a personas que fueron víctimas de violaciones a sus Derechos Humanos, no se encuentra que se haya entregado alguna compensación a víctimas, directas o indirectas, por el delito de desaparición durante ese año.

Como se manifestó a lo largo del documento, la desaparición de personas es considerada como una grave violación a los Derechos Humanos, debido a que en ella se presenta una transgresión múltiple y compleja de los Derechos de las personas; dedicando organismos internacionales, nacionales y locales, sus esfuerzos en visibilizar dicha situación.

En lo que respecta a la comisión de dicho delito en el estado de Jalisco, se han creado diversas instituciones de procuración de justicia y de búsqueda e investigación del delito de desaparición; instituciones como la Comisión de Búsqueda de Búsqueda de Personas del Estado de Jalisco, el Instituto Jalisciense de Ciencias Forenses, la Comisión Ejecutiva Estatal de Jalisco de Atención a Víctimas y la Fiscalía Especial en Personas Desaparecidas; de igual forma se cuenta con Colectivos Civiles de Víctimas de Personas Desaparecidas, quienes a través de su exigencia de justicia, han ayudado a que dicho marco normativo se establezca y se lleve a la práctica.

Como se manifestó en el presente documento, en el estado de Jalisco se cuenta con avances en la legislación sobre desaparición de personas; sin embargo se considera que los recursos personales y de infraestructura, con los que cuentan las instituciones antes mencionadas, son insuficientes comparadas con las cifras de comisión del ilícito, presentando en la entidad un número de cifras de personas desaparecidas más altas en el país.

Por último, con la creación de la primera Fiscalía Especial en Personas Desaparecidas, Jalisco se posicionó como el primer estado de la República Mexicana en contar con una fiscalía de su tipo; sembrando un precedente en la procuración de justicia y la reparación del daño en las víctimas y familias de la entidad.



Relación de problemas

- No hay atención integral a los hijos y familiares de personas desaparecidas.
- Necesidad de integración de las dependencias implicadas en el tema de desaparición de personas.
- Necesidad de atención, en tiempo y forma, de sugerencias realizadas por la Dirección General de Análisis y Contexto.
- Falta de seguimiento a las investigaciones.
- Mala coordinación de los responsables de búsqueda e investigación.
- El delito de desaparición de personas mantiene una tendencia ascendente en el estado de Jalisco.



I. Desarrollo integral de las niñas, los niños y adolescentes

El presente diagnóstico está basado de forma principal en el documento de la Unicef México: La situación de los derechos de la infancia y la adolescencia en Jalisco (SITAN) de 2016, que recoge el análisis de la garantía y ejercicio de los derechos a partir de información disponible más reciente.

Este análisis se realiza con un enfoque de derechos, apegándose a la Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes en el Estado de Jalisco (Gobierno de Jalisco, 2016a), la Ley General (DOF, 2014), así como la Convención de los Derechos del Niño (UN, 1990). Además, se encuentra alineado al instrumento de política pública nacional 25 al 25. 25 objetivos nacionales de derechos de niñas, niños y adolescentes de la Agenda de infancia al año 2025 (Sipinna, 2017), el cual utiliza cuatro dimensiones que engloban objetivos para la garantía de derechos de este grupo de la población: supervivencia, desarrollo, protección y participación, cuyas definiciones son utilizadas en este documento.

Vinculación a la Agenda 2030: Objetivos de Desarrollo Sostenible
Objetivo 1. Fin de la pobreza.
Objetivo 2. Hambre cero.
Objetivo 3. Salud y bienestar
Objetivo 4. Educación de calidad.
Objetivo 5. Igualdad de género.
Objetivo 10. Reducción de las desigualdades.
Objetivo 16. Paz, justicia e instituciones sólidas.

Contexto sociodemográfico

La población de Jalisco hasta el año 2015 asciende a 7'844,830 habitantes, de los cuales el 33.30% (2'612,241) son niñas, niños y adolescentes. Esto ubica al estado de Jalisco en la cuarta entidad federativa más poblada del país y la segunda con mayor población de personas entre los 0 y los 17 años de edad, esto representa el 6.7% del total de infantes y adolescentes en el país.

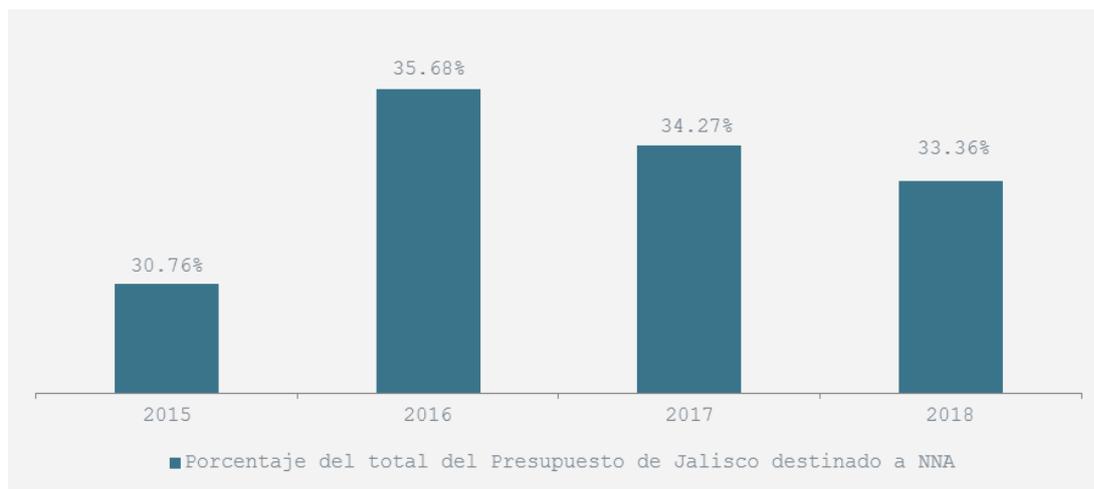


Así mismo, para ese mismo año Jalisco contó con 1'233,587 hogares en donde viven niñas, niños y adolescentes (Inegi, 2015).

La mayor concentración de la población de infantes y adolescentes en el estado se encuentra en el Área Metropolitana de Guadalajara (AMG) con el 60.1% del total. No obstante, seis de cada diez personas indígenas de entre 3 y 17 años de edad viven en localidades rurales (64.4%), y el porcentaje restante habita en localidades urbanas (35.6%) (Inegi, 2015).

En cuanto al presupuesto asignado a la infancia, desde el año 2015 se incluye de forma anual en el presupuesto de egresos un anexo transversal para la infancia y adolescencia. El anexo financiero es un instrumento para conocer el abanico de programas presupuestarios focalizados a la infancia y adolescencia. Jalisco es uno de los estados que destaca por generar dicho anexo financiero, que permite ir desarrollando un mejor mapeo de los recursos que se invierten a este grupo poblacional (Presupuesto de Egresos, 2015, 2016, 2017, 2018).

Figura I.1. Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado ejercido en programas que impactan a la niñez, Jalisco, 2017.



Fuente: Gobierno de Jalisco. Presupuesto de egresos (2017).

Para el año 2017 el 34% del total del presupuesto de Egresos 2017 del Gobierno del Estado, se ejerció en programas que impactan a la niñez, es decir \$34,584'250,782 (Treinta y cuatro mil quinientos ochenta y cuatro millones doscientos cincuenta mil setecientos ochenta y dos pesos).

Supervivencia

El dominio de supervivencia, es decir, aquellas temáticas que guardan una estrecha relación con el derecho a la vida, implican la obligación de las



autoridades a garantizar el acceso, atención y servicios que permitan conservarla y promoverla durante las distintas etapas de desarrollo de la infancia y la adolescencia (Unicef México, 2016).

Garantizar el dominio de supervivencia tiene implicaciones en prevenir enfermedades y muertes infantiles así como mortalidad materna, atención oportuna en servicios de salud, involucra promover una nutrición adecuada, realizar ejercicio y actividad física que preserve la salud, así como la prevención y atención de adicciones, la prevención del embarazo adolescente y su acompañamiento, el diseño de políticas públicas que eviten accidentes (sobre todo vehiculares), la atención y promoción de la salud mental y la prevención del suicidio.

En el grupo de los infantes hablantes de lenguas indígenas de 3 a 5 años en la entidad, el 48.4% no tenía derechohabencia a servicios de salud (1,408), superior al promedio nacional (44.2%) y mayor a la de la niñez no indígena del estado (32.5%). La diferencia en derechohabencia entre la población indígena y no indígena de 3 a 5 años es de casi 16 puntos porcentuales, lo que evidencia grandes disparidades de acceso a servicios de salud para este grupo de población (Unicef México, 2016).

En cuanto a las enfermedades más frecuentes en México para el año 2017, las Infecciones Respiratorias Agudas son la principal causa de morbilidad entre los infantes y adolescentes, ya que alcanzan en los tres grupos de edad (0 a 5, 6 a 11 y 12 a 17 años) rangos entre el 70 y 77% sobre el total de ingresos hospitalarios.

Respecto a la morbilidad en los menores de 1 año, las principales enfermedades reportadas en 2017, las principales enfermedades entre la población menor de 5 años de Jalisco fueron: Infecciones respiratorias agudas (73.31%), infecciones intestinales (14.58%), conjuntivitis (2.34%) e infecciones en la vía urinaria (2.08%) (Unicef México, 2016).

En ese año la incidencia del SIDA entre menores de un año fue en Jalisco de 0.68 y de 0 en los infantes de 1 a 4 años, en tanto las incidencias nacionales fueron de 0.45 y 0.16, respectivamente.

Cabe resaltar que en Jalisco la prevalencia de enfermedad diarreica aguda en menores de 5 años se redujo, de 15.4% en 2006 a 14.64% en el año 2015, sin embargo se mantiene por arriba del promedio nacional de 11.0%; presentándose sobre todo entre los niños de un año, con 19.7% (23.4% en niños y 16.4% en niñas) (Unicef México, 2016).

Los datos de la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición (Ensanut) muestran que Jalisco en el año 2012 fue uno de los tres estados que lograron la meta



de 90% de bebés que recibieron lactancia materna hasta los 4 meses de nacidos. Sin embargo, se ubica por debajo de la media nacional respecto del inicio temprano de la lactancia materna (niños menores de 24 meses amamantados dentro de la primera hora de nacidos) con 34.4% (promedio nacional, 38.3%) y, del mismo modo, se ubica por debajo de la media nacional en el consumo de alimentos ricos en hierro entre los niños de 6 a 11 meses de edad con 53.5% (nacional 55.9%) (Inegi, 2016a).

Asimismo, la Ensanut 2012 muestra que 1.6% de los infantes menores de 5 años en Jalisco presentaron bajo peso tanto en localidades rurales (1,900) como urbanas (9,900), encontrándose por debajo del promedio nacional (2.8%). Respecto a anemia, para 2012, el 21.2% de los infantes de 1 a 4 años (123,450, 99,605 en zonas urbanas y 23,845 en zonas rurales) la presentaron.

En contraste con lo anterior, según esta misma encuesta, el 11.3% de la población menor de 5 años presentaba sobrepeso y obesidad en 2012 en Jalisco, por encima de la prevalencia promedio nacional de 9.7% para este grupo de edad (Inegi, 2016a).

Uno de los señalamientos que realiza el diagnóstico La situación de los derechos de la infancia y la adolescencia en el estado de Jalisco, es que en el año 2010, 11,339 mujeres adolescentes de 15 a 17 años tenían al menos un hijo y el 40.4% de las adolescentes, en 2012, habían iniciado su vida sexual ya habían experimentado al menos un embarazo (Unicef México, 2016).

En cuanto a eventos obstétricos, que incluyen los partos, abortos y cesáreas, en menores de 20 años dividido por el total de usuarias, se ha mantenido entre el 26% y 27% de 2013, dato que se mantiene en la Encuesta Intercensal de Inegi 2015. Jalisco es el cuarto estado donde más partos entre adolescentes de 12 a 19 años fueron atendidos mediante cesárea (57.3% frente a 37.0% nacional). En 2016 en la entidad, se practicaron 221 partos vaginales y 120 cesáreas a niñas de entre 10-14 años de edad. En las mujeres de 15-19 años se practicaron 9,395 partos vía vaginal y 4,331 cesáreas

Con respecto a la tasa de mortalidad materna en el grupo de 15 a 19 años, se registraron 4 defunciones en 2013, 9 en 2014 y 7 en 2015, en el caso de las mujeres menores de 15 años no se han presentado defunciones. La Razón de Mortalidad Materna disminuyó de 2014 (34.38) a 25.58 en 2018. Por su parte, de acuerdo con MIDE para el año 2018 la tasa de mortalidad infantil por mil recién nacidos fue de 10.66 (Unicef México, 2016).

De acuerdo con el Consejo Nacional de Población (Conapo) para evaluar la prevención de embarazos en adolescentes se miden dos indicadores: la



demanda insatisfecha de anticonceptivos, y el uso de anticonceptivos en la primera relación sexual.

En cuanto a la demanda insatisfecha de anticonceptivos, Jalisco en el año 2014, alcanzó el 19.3%, permaneciendo por encima del nivel nacional (13.53%), siendo la tercera entidad federativa con mayor demanda insatisfecha de anticonceptivos entre adolescentes. De acuerdo con MIDE Jalisco en el año 2018 se registró un porcentaje de embarazos adolescentes del 17.9% (Gobierno de Jalisco, 2018).

Desarrollo

En cuanto al desarrollo de las potencialidades de la infancia y la adolescencia, la educación destaca como derecho que permite su desarrollo cognitivo, y que debe ir acompañado además de la recreación y acceso a actividades culturales que promuevan el bienestar subjetivo y la prevención de conductas de riesgo.

Para asegurar dichos derechos, es necesario que existan tanto los medios para lograr su cumplimiento, como accesibilidad y disponibilidad. La igualdad sustantiva y no discriminación se vuelven fundamentales para la correcta aplicación de esta dimensión de derechos, sobre todo en el caso de los infantes y adolescentes con discapacidad e indígenas.

Con base en datos del Inegi, (2015), en Jalisco 277.695 infantes y adolescentes se consideran indígenas, lo cual representa el 10.63% de este grupo etario. Las principales lenguas indígenas habladas son wixárika, náhuatl y purépecha, que en conjunto representan el 63.4% del total estatal. Para 2015 en el estado cuatro municipios de la zona norte, tuvieron el porcentaje de población de infantes y adolescentes indígenas, más elevado: Mezquitic (86.8%), Bolaños (72.3%), Villa Guerrero (13.3%) y Huejuquilla el Alto (10.5%). Cabe resaltar que el 10.63% de la población de 0 a 17 años se consideró indígena, y el 0.67% afrodescendiente.

De acuerdo con el Gobierno de Jalisco (2018), el promedio de escolaridad en la población jalisciense es de 9.5 años. Así mismo, la tasa de población con rezago educativo mejoró, ya que la meta propuesta para el año 2016 fue de 36.7% y Jalisco presentó una tasa del 35%, superando también la meta para el año 2018 de 33%.

Uno de los desafíos en Jalisco es la extra edad, así como, el rezago educativo dada su posición relativa en el contexto nacional. Es la 11ª entidad con mayor proporción de abandono en primaria y la novena en abandono en el periodo de transición de primaria a secundaria.



Durante el año 2018, Jalisco alcanzó una cobertura de educación secundaria de 12 a 14 años del 94.37%. Para el mismo año, se alcanzó una cobertura de 74.39 para el nivel de educación media superior de 15 a 17 años, y 74.2% para el grupo de 3 a 5 años (MIDE, 2018).

En el ciclo 2015-2016 se contabilizaron 15,349 escuelas, de las cuales 12,150 son públicas y las otras 3,283 pertenecen al sector privado. El total de alumnas y alumnos fue de 2'373,766, un 6.5% del total de la población nacional que asiste a la escuela. De los cuales el 83.51% asistieron a las escuelas públicas y el otro 16.48% asistió a escuelas privadas. En cuanto al número de docentes la cifra fue de 138,488, de los cuales, más de la mitad (74.55%) impartieron clases en escuelas públicas. En el mismo ciclo escolar, el 45.89% de los docentes de educación básica se ubicaron en los niveles «bueno» o «destacado» de la evaluación de desempeño, mientras que a nivel media superior alcanza el 49.4%.

Según la encuesta intercensal Inegi (2015) de los adolescentes en el rango de edad de 15 a 17 años, el 98.75% de los adolescentes son alfabetos y el 70.09% asisten a la escuela. Así mismo, la eficiencia terminal pasó en 2014-2015 de 68.1% a 73.0% en 2015-2016. En esos ciclos disminuyó la absorción de 80.9% a 72.9%, respectivamente. En cuanto al porcentaje de reprobados, en el ciclo 2015-2016 fue de 14.5%.

Protección

El dominio de Protección se refiere al derecho de la infancia y adolescencia a garantizar recursos y condiciones, vinculados a asegurar que vivan en entornos libres de todo tipo de violencias, discriminaciones, del abandono, explotación, crueldad y tortura.

En materia de identidad, para 2015, de acuerdo con datos de la Encuesta Intercensal (Inegi, 2015), se alcanzó un 86.6% el registro oportuno del nacimiento en el estado, además el 99.23% de la población en Jalisco de todas las edades se encuentra registrada.

Respecto a la incidencia de violencia intrafamiliar, reportada en 2014 hacia la niñez de 5 a 9 años fue de 10.8 en Jalisco, por debajo de la tasa de 16.4 que se registra en el país. Aunque esta tasa tuvo un decremento de un 19% entre 2008 y 2014 en el estado, al pasar de 13.4 a 10.8. Mientras que en el ámbito nacional la tasa pasó de una tasa de 11.4 pasó a 16.4.

En 2014 había en la entidad la incidencia de violencia intrafamiliar hacia os infantes y adolescentes de 10 a 14 años fue de 27.6 casos por cada 100 mil habitantes, superior a la tasa registrada en 2012, de 20.0. En el caso de adolescentes dentro del grupo de 15 a 19 años es mucho mayor; ya que en



2014 Jalisco presenta un alza de 72.4, superior a la tasa de 57.8 casos por cada 100 mil habitantes. Esto representa un incremento del 25.2%, de incidencia de violencia intrafamiliar, en este periodo.

En México, según la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (Endireh), (Inegi, 2016b), el 12.81% de las mujeres de 15 años o más reportó violencia en el ámbito familiar en los últimos 12 meses. De los tipos de violencia considerados, la emocional es la más común. En el caso de las mujeres jaliscienses el 26.47% de más de 15 años tuvo incidentes de violencia en la pareja en ese año.

Por su parte, el 26% de las mujeres reportan ejercer violencia hacia sus hijos. De ellas, que reportan este maltrato a sus hijas e hijos, el 41.7% vive condiciones de violencia de pareja.

Con respecto a la violencia entre iguales en el ámbito escolar, en el año 2015 hubo 165 casos registrados y hasta diciembre de 2016 se registraron 84 casos, disminuyendo a la mitad. Cabe destacar que solo se contabilizan los casos ocurridos en las escuelas de educación básica que son denunciados.

Por otro lado en 2014, el 43.1% de los jaliscienses de 12 a 29 años víctimas de algún delito o maltrato refieren que su agresor fue un compañero de la escuela. En la Zona Metropolitana de Guadalajara, se estima que el 29.9% de los jóvenes fueron víctimas de acoso por sus atributos, incluyendo burlas, apodos, rumores o mentiras, exclusión por sus gustos, físico o ropa, y donde alrededor del 9% de ellos menciona haber sido víctima de manera reiterada (más de 10 ocasiones).

El 18.6% de los jóvenes entre 12 y 29 años se reportan como víctimas a través de sus pertenencias, con acciones para molestarlos como dañar o esconder su mochila, ropa, artículos, bicicleta, etc. En población adolescente, el porcentaje es más alto, con 37.2% de los encuestados refiriendo haber sido víctimas de bullying en la Ciudad de Guadalajara.

Así pues, según la Encuesta de Cohesión Social para la Prevención de la Violencia y la Delincuencia, Ecopred, en 2014, (Inegi, 2014) en México más de 27 mil jóvenes de 12 a 29 años mencionaron las agresiones dentro de la escuela como la causa por la cual abandonaron sus estudios.

En el Módulo de Trabajo Infantil 2017, se menciona que en Jalisco existen 123,299 infantes y adolescentes de 5 a 17 años en el estado en ocupación no permitida. De ellos 43,830 se encuentran debajo de la edad mínima y 79,469 se encuentran en ocupación peligrosa. De acuerdo con MIDE, el porcentaje de infantes ocupados disminuyó de un 8.33% en el año 2017, a un 8.3% en el año 2018 (Gobierno de Jalisco, 2018a).



Participación

Existe poca información disponible que permita monitorear la participación de la niñez y la adolescencia. Al ser un tema poco visible, se queda en manifiesto la necesidad de que, a través de sensibilización cultural, inclusión de la participación infantil y adolescente en los programas públicos, así como en las instituciones se avance en dicha dimensión (Dirección General de Tecnologías de la Información, 2019). A nivel nacional, los datos disponibles se refieren al apartado de acceso a tecnologías de la información y comunicación, y dentro de los datos recuperados, se destaca que al año 2012, el 67% de los infantes y adolescentes tenían acceso a radio, y el 97% tenían acceso a televisión

Según la Dirección General de Tecnologías de la Información (2019), a nivel nacional, casi el 75% de los usuarios de Internet o computadora es menor de 35 años, en la infancia de 6 a 11 años el 14.0% del total usa computadora, en el uso de Internet su participación disminuye al 11.7%. En el caso de adolescentes de 12 a 17 años, el 23% usa la computadora e internet. El hogar es el sitio de acceso para internet y computadora más común entre las personas encuestadas, con más de la mitad del porcentaje.

En el caso de Jalisco, el 39.15% de los hogares manifiesta contar con internet, un poco por encima del promedio nacional, según Inegi (2015).

Relación de problemas y potencialidades

Problemas

- Limitado ejercicio de los derechos de NNA por parte del entorno.
- Baja cobertura de derechohabencia de la niñez y la adolescencia (0 a 17 años).
- Alto grado de embarazos infantiles y adolescentes en la entidad federativa.
- Aumento de deserción y abandono escolar, sobre todo en nivel medio superior.
- Bajo grado de registro oportuno de nacimiento, sobre todo en la zona norte.
- Alto nivel de violencias en todos sus tipos, entendiéndose como fenómeno multidimensional.
- Poca información disponible que permita evaluar la participación infantil en la entidad.



Potencialidades

- El estado de Jalisco cuenta con un bono demográfico al tener un alto número de NNA, el cual representa, de manera aproximada, un tercio de la población.
- Jalisco es de las pocas entidades federativas que cuenta con 125 sistemas municipales de protección instalados, cubriendo así la totalidad municipios que lo integran.
- Destacada participación de la niñez y la adolescencia a través de los mecanismos de participación, garantizando su derecho de prioridad y a la participación.
- Importantes avances en el tema de educación, lo cual se ve reflejado en incremento de matrícula escolar, así como incremento de años de escolaridad.
- Avances importantes en el tema de salud, lo cual se ve reflejado en el decremento en las tasas de mortalidad de los infantes y adolescentes, sobre todo los menores de un año.



J. Recuperación integral del Río Santiago

El Río Santiago forma parte de la cuenca hidrológica Lerma-Chapala-Santiago, es el segundo afluente más largo de México y uno de los más importantes del occidente del país. El Río Lerma se origina en el Estado de México, continúa sobre Querétaro, Guanajuato y Michoacán, para desembocar en el Lago de Chapala, Jalisco. Es ahí en donde nace el Río Santiago, que recorre 475 kilómetros hasta desembocar en el Océano Pacífico por el estado de Nayarit. En Jalisco atraviesa los municipios de Ocotlán, Poncitlán, Juanacatlán, El Salto, Tonalá, entre otros, pasando a un costado del Área Metropolitana de Guadalajara.

El Río alberga grandes sistemas de presas como Santa Rosa, La Yesca, El Cajón y Aguamilpa, así como la cascada El Salto de Juanacatlán de 15 m de alto y 130 m de ancho. Entre sus afluentes destacan los ríos Verde, Juchipila, Huaynamota y Bolaños; así como el Zula, que de forma administrativa forma parte de la cuenca del Río Lerma, pero confluye con el Río Santiago (Martínez P., y Hernández, E., 2010).

Desde 1956, el Río Santiago abastece la mayor parte de las necesidades hídricas para la población de la Ciudad de Guadalajara (Martínez P., y Hernández, E., 2010), y fue en los años noventa que entra en operación el Acueducto Chapala-Guadalajara, que se suma el lago de Chapala como fuente principal a la cobertura del AMG. Asimismo, tanto el sector industrial como los diversos usuarios de pequeña irrigación y distritos formales de riego aprovechan el recurso hídrico de la cuenca alta del Río Santiago en sus respectivos procesos productivos (COCCURS, 2017).

Esta diversidad de usuarios del Río Santiago resulta en una desigual disponibilidad del agua en la cuenca que aunada a la dinámica poblacional, el desarrollo de las actividades económicas, asentamientos urbanos desordenados, degradación de las cuencas, contaminación de los recursos hídricos, pérdida del capital natural, sobreexplotación de los acuíferos y los efectos del cambio climático que se reflejan en sequías e inundaciones más intensas en ciertas regiones de la cuenca, entre otros aspectos, constituyen uno de los problemas principales que enfrenta el sector hídrico en México (Bollo M., et al., 2017).

Vinculación a la Agenda 2030: Objetivos de Desarrollo Sostenible
Objetivo 6. Agua limpia y saneamiento.
Objetivo 3. Salud y bienestar.



Desarrollo territorial y recursos naturales

El Río Santiago ha sido fuente de desarrollo económico en la región; sin embargo, estas actividades han traído consigo también consecuencias. La contaminación del agua en la cuenca del Río Santiago es diversa y compleja, incluye carga orgánica, metales pesados –algunos carcinogénicos–, y otros contaminantes. Ante la vasta polución, la capacidad natural de depuración está rebasada.

De acuerdo con diversos estudios consultados, los cambios de uso del suelo, los asentamientos humanos y la actividad industrial son las fuentes principales de contaminación del agua del Río Santiago. Adicional a lo anterior, las actividades agropecuarias y la disposición de residuos tienen aportes importantes a la contaminación del Río que aún no han sido estudiados.

Impacto de actividades agropecuarias

La actividad agrícola en la cuenca del Río Santiago es sobre todo de temporal, aunque existen grandes extensiones donde se utiliza riego y algunos municipios en los que se concentra la agricultura protegida. El cultivo del agave tequilero ocupa importantes extensiones; además, existe una fuerte actividad de ganado bovino lechero, porcino, avicultura, y en menor proporción equinos y apicultura. La ganadería tiende a ser, en su gran mayoría, extensiva y de doble propósito (Bollo M., et al., 2017).

La industria tequilera y la presencia de numerosas granjas porcinas producen una fuerte contaminación a causa de la descarga directa de sus residuos en el cauce del Río. Asimismo, el uso de fertilizantes y plaguicidas contamina el agua en la cuenca del Río Santiago (Bollo M., et al. 2017), donde se registran rastros de dicloro difenil tricloroetano (DDT) y otros agroquímicos desde la década de los setenta (McCulligh, C., et al. 2007). En 2012, Tlajomulco de Zúñiga registró un alto uso de plaguicidas y fertilizantes, representando más de la mitad del consumo total de los municipios que forman parte del Polígono de Fragilidad Ambiental (POFA)¹⁴⁰, seguido de Zapopan y Zapotlanejo, para ambos tipos de químicos (Ciatej, 2012).

¹⁴⁰En septiembre de 2010, el gobierno estatal publicó un decreto por el cual se estableció el Polígono de Fragilidad Ambiental (POFA) de la Cuenca de El Ahogado, que comprende una superficie aproximada de 745.77 km² que abarca los municipios de Tlaquepaque, Tonalá, El Salto, Zapopan, Tlajomulco de Zúñiga, Juanacatlán, Zapotlanejo, Guadalajara, Ixtlahuacán del Río y Tala.



El uso de sustancias químicas ha degradado los suelos de la región que presentan una alta tasa de erosión. Además, se reporta que el bajo rendimiento de algunos cultivos, sobre todo los de ciclo temporal, desalienta a los agricultores a seguir con esta importante actividad económica (Ciatej, 2012).

Otra consecuencia del uso de fertilizantes, es el ingreso de nutrientes (nitrógeno y fósforo) debido a los escurrimientos agrícolas, generando un grave problema de eutrofización (Bollo M., et al., 2016). Además, estas aguas enriquecidas propician la proliferación sin control de especies invasivas, tales como el lirio acuático (*Eichhornia Crassipes*) y el carrizo (*Arundo donax*) detectadas en el Río Santiago (Semarnat, 2005). Dichas especies provocan asolvamiento dentro del cuerpo de agua, mayores pérdidas de agua por evapotranspiración y decremento del oxígeno disuelto, el cual impacta de forma directa en la salud del ecosistema acuático (Gopal, B., 1987; Barret, S. C. H. y Forno, I. W., 1982).

Impacto de las actividades industriales

La industrialización de la cuenca alta del Río Santiago es producto de una serie de políticas regionales implementadas a principios del siglo XIX que resultaron en la conformación de un eje industrial a la par del de la Ciudad de México (Durán J. M., et al. 1999). Así, se logra el cambio industrial cuando en 1866 se instalan las fábricas de hilados Río Blanco y textil Río Grande a orillas del Río Santiago e inicia el funcionamiento de la primera planta hidroeléctrica, a nivel nacional, en la cascada El Salto de Juanacatlán (Durán J. M., et al. 1999).

En la década de los setenta se sumaron más de nueve grandes plantas (Ciba-Geigy Mexicana y Celulosa y Derivados –Crysel-, entre otras) al corredor industrial asociado al Alto Santiago (Durán J. M., et al. 1999). Lo anterior, coincidió con la detección inicial de niveles peligrosos de contaminación y el cambio de color del agua del Río Santiago (McCulligh C., et al. 2007).

Impacto de la expansión urbana

De acuerdo con estimaciones del Instituto Metropolitano de Planeación del Área Metropolitana de Guadalajara (Imeplan), la superficie urbanizada del AMG aumentó de 22,329 hectáreas en 1980 a 69,250 hectáreas en 2015 (3.1 veces más). En las últimas décadas, la expansión urbana ocurrió sobre todo en zonas ejidales próximas al bosque La Primavera y a lo largo de la carretera a Colima, dentro de los municipios de Tlajomulco de Zúñiga y



Zapopan; así como, en el Valle de Toluquilla donde se construyeron mega desarrollos (Ciatej, 2012).

Esta dinámica sobrepasó las expectativas en términos de la planeación urbana que quedó rezagada respecto a los servicios públicos y la infraestructura necesaria de vivienda para la población. Lo anterior, generó impactos al ecosistema local, a través de los cambios de usos del suelo, los patrones de urbanización, la contaminación de los cuerpos de agua, la desecación de humedales y la contaminación por residuos sólidos (Lezama, E., 2016).

En 2012, se pone en marcha la planta de tratamiento de aguas residuales El Ahogado y en 2014 la de Agua Prieta, para tratar las aguas residuales municipales del Área Metropolitana de Guadalajara y otros municipios conurbados, como Tlajomulco de Zúñiga. Estas plantas tratan sobre todo aguas municipales; sin embargo, falta infraestructura de conducción para hacer llegar la totalidad de la que se genera, pues falta incorporar una parte de Tlajomulco y varias descargas ubicadas al norte del Área Metropolitana que descargan sin tratamiento al Río Santiago y sus afluentes; estas últimas ante la carencia del túnel interceptor que las debe conducir a la planta de Agua Prieta.

Además, se requiere incrementar la cobertura de colectores en la cuenca de El Ahogado para lograr captar y sanear el agua residual que se genera en la zona y a su vez, ampliar la planta de tratamiento de aguas residuales El Ahogado.

Por otro lado, las comunidades en la periferia de Guadalajara también se ven afectadas por los vertederos de residuos, que vierten sus lixiviados en el Río Santiago y sus afluentes (Gran Castro, J., 2016). Esto daña la economía local debido a la baja de la producción agropecuaria, eliminación de la pesca y de la actividad turística (Ciatej, 2012; Gran Castro, J., 2016); además de contaminar el aire con bacterias que pueden provocar afectaciones a la salud de la población (Ciatej, 2012).

Impacto de otras actividades

Las descargas al Río Santiago, tanto de aguas residuales como industriales, dan lugar a un proceso de descomposición que genera variedades de gases y vapores (ácido sulfhídrico, metano, compuestos de nitrógeno, monóxido y dióxido de carbono) (Santana, L., 2015). La falta de regulación de actividades como las ladrilleras y los bancos de material, sumados a la emisión de gases del Río, generan un impacto sinérgico en la disminución de la calidad del aire.



En 2012, se registraron 556 ladrilleras en el área del POFA, de las cuales cerca del 80% se ubican en El Salto, Zapopan, Tala y Tonalá (Ciatej, 2012). La fabricación de ladrillos genera miles de empleos directos e indirectos para las distintas comunidades. Por desgracia, por la escasa tecnificación es una fuente importante de contaminantes que pueden afectar la salud de la población (Ciatej, 2012).

Asimismo, se identificó la presencia de alrededor de 73 bancos de materiales en esta área, ubicados sobre todo al poniente, sur y oriente del POFA. Dichos sitios en operación o en abandono son considerados como fuentes de re-suspensión de partículas en especial por acción de los vientos (Ciatej, 2012) y, además, aportan sedimentos sólidos que degradan las corrientes naturales y asolvamiento de las presas (Ciatej, 2012; Bollo M., et al., 2017).

Gestión de los recursos hídricos

Por décadas, el Río Santiago ha sido modificado en su flujo hidrológico natural. Por una parte, se encuentran los grandes sistemas de presas aguas abajo del AMG, como Santa Rosa, La Yesca, El Cajón y Aguamilpa. Pero esto no se limita a la zona con potencial de generación de hidroelectricidad, en la cuenca alta del Río Santiago también existen varios puntos de retención hidráulica que limitan los procesos de depuración natural y provocan fragmentación y pérdida de hábitat, lo que a su vez genera afectaciones a la biodiversidad; así como la generación de malezas acuáticas y azolve, debido a la poca velocidad del agua.

En la cuenca alta estos puntos de retención son: sistema de bombeo del Sistema Intermunicipal de los Servicios de Agua Potable y Alcantarillado (SIAPA) en Ocotlán (con compuertas que permiten o limitan la salida de agua del lago de Chapala hacia del Río Santiago, y del Río Zula hacia el lago de Chapala), Presa Poncitlán, Presa Corona y Presa Derivadora de El Salto, estas últimas creadas para abastecer de agua a distritos de riego y localidades.

En 2017, el volumen total de agua superficial consumida por el Área Prioritaria de Intervención Santiago-Guadalajara constituyéndose de la cuenca alto Santiago y la subcuenca del Río Zula (la cual tiene confluencia con el Río Santiago) se usó sobre todo para la generación de energía eléctrica (1,328.18 mm³/año), seguido del agrícola (15.12 mm³/año), público urbano (4.25 mm³/año), servicios (1.49 mm³/año), múltiple (0.50 mm³/año), industrial y pecuario (0.64 mm³/año) (Conagua, 2017).



Mientras que el uso predominante del agua subterránea consumida fue el agrícola (26.82 mm³/año), es decir, 1.8 veces más que el volumen de agua superficial utilizado para este caso y que representa el 57.3% del uso de agua subterránea. El otro uso predominante es el industrial con el 15.4% de la extracción, con un volumen de 7.21 mm³/año, 19 veces más que el de agua superficial dedicado a este uso (Conagua, 2017). El volumen para público urbano es de 6.68 mm³/año, 1.6 veces más que el correspondiente al agua superficial; y por último para el uso pecuario con 0.2 mm³/año (Conagua, 2017).

Estos volúmenes de agua y diversidad de usos consuntivos reflejan la importancia de la cuenca del Río Santiago como eje de desarrollo económico que ocasiona la importante contaminación de sus aguas; cuya calidad ha sido catalogada como pobre e incompatible con el uso humano (Contreras C. A., et al., 2013). Lo anterior, con base en los datos de monitoreo de la calidad del agua que realiza la Comisión Estatal del Agua (CEA) desde el año 2009; los cuales evidencian que el promedio histórico de oxígeno disuelto se presenta muy bajo a lo largo del Río, mientras que algunos de los niveles de: nitrógeno amoniacal, sustancias activas de azul de metileno, demanda bioquímica de oxígeno (DBO), fósforo, sólidos suspendidos totales (SST), coliformes fecales, metales pesados –algunos carcinogénicos– como aluminio, cadmio, fierro, bario, mercurio y zinc; se presentan por arriba de la norma¹⁴¹ (Bollo, M., et al. 2017). Además, de químicos como: nonifenol, ftalatos, octifenol y bisfenol, productos químicos utilizados en industrias como detergentes, retardantes de flama y elaboración de plásticos, entre otros. Dichos contaminantes son vertidos en las aguas residuales de origen municipal, y los efluentes de granjas porcícolas, la agroindustria e industria pecuaria, como destilerías y lecherías, lixiviados de vertederos e industria en general (CEAS, 2006; CEA, 2012; Greenpeace, 2016; COCURS, 2017; Bollo M., et al. 2017).

Con todo lo anterior, el Río Santiago recibe una gran carga de contaminantes que no tiene capacidad de asimilar; la eutrofización es muy alta (Bollo M., et al., 2016).

Contexto socioambiental

En la década de los setenta, el Río Santiago era considerado como un atractivo turístico y natural, contaba con un caudaloso afluente con agua

¹⁴¹Límite según los Indicadores de Calidad del Agua (ICA) de la CONAGUA para calidad aceptable, con indicios de contaminación, aguas superficiales con capacidad de autodepuración o con descargas de aguas residuales tratadas biológicamente.



limpia, que alimentaba e inundaba de vida una amplia y próspera zona turística, frutícola, agrícola y ganadera (McCulligh C., et al., 2007; CEDHJ, 2018).

La cascada El Salto de Juanacatlán, otrora conocida como el «Niágara mexicano», representó un recurso natural muy importante para la población local y para el turismo (Ciatej, 2012). Ahora es un foco de contaminación, no solo para la población local, sino de quienes la visitan y aquella que vive en las proximidades, ya que el agua de la cascada está contaminada, transfiriéndose al aire por los aerosoles que de esta se desprenden, así como la emisión de olores desagradables (Ciatej, 2012).

Dicha contaminación se asocia a problemas de salud pública de diversos tipos (McCulligh C., et al., 2007). Organismos encargados de la protección y defensa de los derechos humanos, como la Comisión Estatal de Derechos Humanos y el Tribunal Latinoamericano del Agua han registrado el reporte de malestares y padecimientos por parte de los habitantes de los municipios de El Salto y Juanacatlán (Arellano, O., et al., 2012).

En el contexto mundial, de acuerdo con los modelos de Lalonde¹⁴² y Dever¹⁴³, se estima que el 19% de la carga de enfermedad de una población se encuentra asociada al medio ambiente, los estilos de vida un 43%, la biología humana un 27% y la provisión de servicios de salud un 11% (Dever, A., 1991). Según lo explicado en el modelo de Laframboise-Lalonde, el medio ambiente como determinante de la salud, es entendido como todos aquellos factores externos al cuerpo humano y sobre los cuales la persona tiene poco o ningún control, tales como contaminación química de las aguas y del aire, ruido, campos electromagnéticos, contaminantes biológicos, así como factores psicosociales y socioculturales nocivos (Laframboise, H. L., 1973).

Si bien a nivel global, según datos de la OMS, se calcula que un 24% de la carga mundial de morbilidad y un 23% de la mortalidad general son atribuibles a factores medioambientales (OMS, 2017); en Jalisco no se cuenta con datos suficientes para un análisis de estas relaciones. Como un primer esfuerzo, la vigilancia de las enfermedades en el estado se basa en

¹⁴² Modelo de Marc Lalonde que se establece sobre los factores determinantes de la salud, y surge al ver la importancia que juegan los estilos de vida en el determinismo de la mayoría de los procesos mórbidos, que producen mortalidad versus los otros factores determinantes de la salud como la biología, el entorno y el sistema de asistencia sanitaria.

¹⁴³ *Early Start Denver Model* es un programa de atención temprana para los más pequeños (de 1 a 5 años) con trastorno del espectro autista. Este programa pretende desarrollar y mejorar la comunicación, la imitación, el lenguaje (verbal y no verbal), la atención, las ganas de juntarse los unos con los otros y, sobre todo, jugar. Este modelo fue desarrollado en los años 80 en Estados Unidos de la mano de Sally Rogers y Géraldine Dawson.



el Sistema Único para la Vigilancia Epidemiológica (Suive), el cual, en su operación se puede identificar de manera temprana la presencia de un aumento inusual de casos específicos de enfermedades y apoya la toma de decisiones oportunas.

Sin embargo, en lo que se refiere a los 27 municipios de la cuenca, el análisis realizado de los últimos 7 años indica que el comportamiento de los principales padecimientos registrados, se presentan dentro de parámetros similares a lo reportado en la media estatal, siendo los principales: Infecciones respiratorias agudas, Infecciones intestinales por otros organismos y las mal definidas, Infección de vías urinarias, úlceras, gastritis y duodenitis, gingivitis y enfermedad periodontal, intoxicación por picadura de alacrán, otitis media aguda, conjuntivitis, hipertensión arterial y obesidad. Con lo anterior, el objetivo del sistema es una limitante para el diagnóstico situacional con enfoque causa efecto, ya que se enfoca en identificar los padecimientos observados en las localidades; más no en la asociación entre padecimientos específicos y la exposición a contaminantes.

Por otro lado, se ha presentado demanda social sobre la relación de la enfermedad renal y la contaminación; sin embargo, en nuestro país no existe un sistema de información centralizado que registre la totalidad de pacientes con diagnóstico de enfermedad renal crónica (ERC) en sus distintas etapas; lo anterior a pesar del valor que puede tener esa información para su caracterización, determinación de incidencias y prevalencias, análisis de costos y planeación de acciones y recursos (Tamayo, J., 2016). A pesar de ello, es innegable la trascendencia de la enfermedad, ya que, a pesar del subregistro mencionado, los sistemas de información oficiales disponibles, citan la ERC dentro de las principales causas de mortalidad general en el último decenio.

Por todo lo anterior, es importante fortalecer los sistemas de vigilancia ambiental encaminados a identificar de forma oportuna las concentraciones de los contaminantes en la zona y se establezcan medidas preventivas y correctivas a la generación de contaminantes, a fin de evitar riesgos a la población.

Por último, parte importante del contexto es la falta de información ambiental oportuna, integral y actualizada. Si bien se cuenta con decenas de estudios, diagnósticos e instrumentos de planeación vinculados al Río Santiago, que son de conocimiento y consideración de la presente administración pública, y que tratan temas tan diversos como: identificación y caracterización de contaminantes, causas socioeconómicas



de la contaminación, afectaciones a los derechos humanos y movimientos sociales en torno a la problemática; faltan estudios enfocados a temas como el impacto de las actividades agropecuarias o las afectaciones a la biodiversidad en la región; es necesario también contar con sistemas de información estandarizados que permitan identificar y caracterizar de manera adecuada los padecimientos asociados con la contaminación ambiental y actualizar los estudios integrales de calidad del agua que incluya cobertura de contaminantes no normados, por mencionar algunos ejemplos.

Con el propósito de proponer soluciones a los daños que la problemática del Río Santiago genera en la salud humana, en los municipios de Juanacatlán y El Salto, han surgido diversos movimientos sociales por la justicia ambiental. Estos movimientos van más allá de los problemas ambientales, en su discurso articulan y cuestionan la vigencia de los derechos sociales en Jalisco, pues por lo general están conformados por habitantes de zonas afectadas de forma directa (Martínez P., y Hernández, E., 2010).

Tras los sucesos vinculados a afectaciones a la salud de la población, la muerte del niño Miguel Ángel López Rocha y las demandas sociales en torno a ello, tanto la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Jalisco (CEDHJ), como la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), emitieron en 2009 una serie de recomendaciones por la violación de los derechos humanos a gozar de un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, a la salud, al agua, a la alimentación, al patrimonio, a la legalidad, a la seguridad social y al desarrollo sustentable, como consecuencia de la contaminación del Río Santiago (CEDHJ, 2009).

Hasta la fecha, el cumplimiento de las recomendaciones por parte de las autoridades locales y estatales está casi solventado. Ejemplo de ello, es la puesta en operación de las PTAR El Ahogado y Agua Prieta, con lo cual la remoción de contaminantes de origen doméstico ha sido notoria; sin embargo, los aportes contaminantes de otras fuentes, aguas residuales urbanas, como los efluentes industriales y lixiviados de vertederos se siguen manifestando, reduciendo el esfuerzo realizado por la CEA (Ciatej, 2012; COCURS, 2017).

Contexto ejecutivo, legal y político

El desarrollo de la industria en la cuenca del Río Santiago no reparó en los efectos contaminantes de sus procesos de producción que se perciben como males necesarios o como efectos colaterales de la actividad



industrial (Lezama, E., 2016). Por un lado, la normatividad ambiental para descargas directas a las aguas nacionales presenta sesgos, dado que se tienen criterios costo-beneficio, asegurando con ello la predominancia del interés de los sectores privados (McCulligh, C., 2016). Por otro lado, los reportes gubernamentales, como el Registro Estatal de Transferencia de Contaminantes, se basan en la información auto-reportada y la auto-regulación como tal de la industria; mientras que rara vez se lleva a cabo la verificación y, en su caso, sanción por parte de la autoridad (McCulligh, C., 2016).

Los grandes factores que intervienen en el proceso de degradación del Río pueden agruparse en las siguientes causas directas y subyacentes:

Tabla I.1. Causas directas e indirectas subyacentes que intervienen en la degradación del Río Santiago, Jalisco, 2016

Causas directas	Causas subyacentes
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Descargas de aguas residuales urbanas por saneamiento incompleto¹⁴⁴ (infraestructura insuficiente, obsoleta o fuera de operación). ▪ Descargas industriales¹⁴⁵ diversas. ▪ Arrastre de agroquímicos.¹⁴⁶ ▪ Desechos de la actividad pecuaria. ▪ Arrastre de residuos y aporte por lixiviados.¹⁴⁷ 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Vacíos legales. ▪ Ineficiente normatividad. ▪ Presupuestos públicos limitados. ▪ Capacidades institucionales insuficientes.¹⁴⁸ ▪ Falta de coordinación interinstitucional. ▪ Regulación basada en criterios costo-beneficio y no en la sustentabilidad. ▪ Dependencia del auto-reporte por parte de usuarios. ▪ Falta de información oportuna para la toma de decisiones. ▪ Falta de inspecciones y sanciones al incumplimiento de la normatividad. ▪ Corrupción e impunidad. ▪ Cambio de uso de suelo por expansión agropecuaria, industrial y urbana.

Fuente: elaboración propia.

¹⁴⁴Si bien con las PTAR El Ahogado y Agua Prieta se incrementó de forma considerable la cobertura de saneamiento, aún persiste gran parte de la contaminación que se genera en la cuenca alta del Río Santiago (Cocurs, 2017).

¹⁴⁵Los desechos de tipo industrial son uno de los principales contaminadores en la cuenca del Río Santiago (Cocurs, 2017).

¹⁴⁶El empleo de agroquímicos impacta la calidad del agua (Cocurs, 2017).

¹⁴⁷La disposición de los residuos sólidos urbanos en vertederos, genera lixiviados con alto poder contaminante, provocando severos impactos ambientales sobre las fuentes de abasto de aguas superficiales y subterráneas. En la cuenca son contados los que cuentan con sistemas de recolección y tratamiento de estos lixiviados (Cocurs, 2017).

¹⁴⁸Dentro del rubro de la problemática de contaminación del agua se requiere promover un cambio en la voluntad política de los tres niveles de gobierno, resaltando que a los municipios se le han conferido un sinnúmero de responsabilidades para las que por lo general carecen de recursos económicos y personal técnico para enfrentarlos (Cocurs, 2017).



Un problema importante alrededor de este tema es que las atribuciones preponderantes en materia del control de la contaminación de cuerpos de agua nacionales –como lo es el Río Santiago– caen en la esfera federal. Sin embargo, existen también importantes áreas de oportunidad en la regulación estatal y municipal que tienen que ser atendidas si se busca incidir con contundencia en el estado de las cosas.

En este sentido, la atención para resolver la contaminación del Río Santiago por parte del gobierno estatal reside en el interés de cumplir y hacer cumplir con lo estipulado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en sus artículos 4º y 133º: «Toda persona tiene derecho a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar [...]». Este derecho se encuentra tutelado, a su vez, en el ámbito nacional, en los artículos 1º y 15º de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA) del 28 de enero de 1988, reformada el 7 de septiembre de 2005; y, en el ámbito estatal, en la Constitución Política del Estado de Jalisco, en su artículo 4º; y en la Ley Estatal del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LEEEPA), artículo 9º, fracción X, que establece que: «Toda persona tiene derecho a disfrutar de un ambiente sano, así como el deber de protegerlo y conservarlo. Las autoridades, en los términos de esta y otras leyes, tomarán las medidas para preservar ese derecho».

Cabe señalar que la prevención y control de la contaminación del agua, en su artículo 117º, fracción II, la LGEEPA señala que: «Corresponde al Estado y la sociedad prevenir la contaminación de ríos, cuencas, vasos, aguas marinas y demás depósitos y corrientes de agua, incluyendo las aguas del subsuelo».

Además, dentro de la Ley de Aguas Nacionales y su Reglamento, se estipula en el Capítulo Séptimo: La Prevención y Control de la Contaminación de las Aguas y Responsabilidad por Daño Ambiental donde se indica que «En concordancia con las Fracciones VI y VII del Artículo 7 de la presente Ley, es fundamental que la Federación, los estados y los municipios, a través de las instancias correspondientes, los usuarios del agua y las organizaciones de la sociedad, preserven las condiciones ecológicas del régimen hidrológico, a través de la promoción y ejecución de las medidas y acciones necesarias para proteger y conservar la calidad del agua, en los términos de Ley».

Por último, parte importante del contexto es la falta de información ambiental oportuna, integral y actualizada. Si bien se cuenta con decenas de estudios, diagnósticos e instrumentos de planeación vinculados al Río



Santiago, que son de conocimiento y consideración de la presente administración pública, y que tratan temas tan diversos como: identificación y caracterización de contaminantes, causas socioeconómicas de la contaminación, afectaciones a los derechos humanos y movimientos sociales en torno a la problemática; faltan estudios enfocados a temas como el impacto de las actividades agropecuarias o las afectaciones a la biodiversidad en la región, y fortalecer el monitoreo epidemiológico de enfermedades; asimismo, se requiere la actualización de los estudios integrales de calidad del agua que incluyan cobertura de contaminantes no normados, por mencionar algunos ejemplos.

Relación de problemas y potencialidades

Problemas

- Deficiente disponibilidad y calidad del agua.
- Muy elevados niveles de contaminación y daño ambiental.
- Disminución de la calidad de vida de la población colindante.
- Pérdida y degradación del capital natural y de los servicios ecosistémicos.
- Marco legal e institucional deficiente.
- Descoordinación Institucional.

Potencialidades

- Agenda del Derecho Humano al Agua.
- Red de capacidades científicas, humanas y sociales para atender el problema.
- Evidencia empírica suficiente sobre el problema.
- Condiciones para el diseño e implementación de instrumentos de mitigación.
- Coyuntura para trascender de política sectorial a una política transversal e integral.



Referencias bibliográficas

- Arellano Aguilar O., Ortega Elorza L., Gesundheit Montero P., (2012). Estudio de la contaminación en la cuenca del Río Santiago y la salud pública en la región. Un Salto de Vida A.C., Greenpeace, UCCS.
- Barret, S. C. H. y Forno, I. W. (1982). Style morph distribution in new world populations of Eichhornia Crassipes (Mart.) Solms-Laubach (water hyacinth). Aquatic Botany. 13: 299-306
- Bollo M., Montaña R., Hernández J., (2017). Situación ambiental de la cuenca del Río Santiago – Guadalajara. Universidad Nacional Autónoma de México, Centro de Investigaciones en Geografía Ambiental (CIGA-UNAM). Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat) y Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Territorial (Semadet). Disponible en: <https://bit.ly/2UnI9YO>.
- Bollo M., Montaña R., Hernández J., (2016). Resumen Ejecutivo. Programa de Manejo Integral de la Cuenca Santiago – Guadalajara. Universidad Nacional Autónoma de México, Centro de Investigaciones en Geografía Ambiental (CIGA-UNAM). Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat) y Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Territorial (Semadet). Disponible en: https://semadet.jalisco.gob.mx/sites/semadet.jalisco.gob.mx/files/resumen_ejecutivo_vfoola2.pdf
- CEA, (2012). Resultados del monitoreo del Río Santiago, Río Zula y Arroyo el Ahogado de Mayo de 2012. Comisión Estatal del Agua del Estado de Jalisco. Dirección de Cuencas y Sustentabilidad, pp. 1-110.
- CEAS, (2006). Identificación y caracterización de fuentes de contaminación de la cuenca directa del Río Santiago, entre los municipios de Ocotlán y Tonalá, y directa del Río Zula. Guadalajara. Comisión Estatal del Agua y Saneamiento del Estado de Jalisco (CEAS). COMISIÓN ESTATAL DEL AGUA DE JALISCO.
- CEDAW (1979): Convención sobre la Eliminación de todas formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW). ONU Mujeres México. Recuperado el 27 de mayo de 2019 de: <http://mexico.unwomen.org/es/digiteca/publicaciones/2011/12/cedaw>.
- CEDHJ, (2018). Recomendación general 3/2018. Comisión Estatal de Derechos Humanos Jalisco Guadalajara.
- CEDHJ, (2018b). Antecedentes de la Macro Recomendación. Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Jalisco Disponible en: http://cedhj.org.mx/macrorecomendacion_antecedentes.asp.
- CEDHJ, (2009). Recomendación 001/2009. Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Jalisco Recuperado el 9 de abril de 2019 de: <http://cedhj.org.mx/recomendaciones/emitidas/2009/rec0901.pdf>
- Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (2010). Debida diligencia en la investigación de graves violaciones a Derechos Humanos. Recuperado el 15 de abril de 2019, de <http://www.corteidh.or.cr/tablas/r25129.pdf>.
- Ciatej, (2012). Diagnóstico Integral del Polígono de Fragilidad Ambiental (POFA) y su entorno 2012. Centro de Investigación y Asistencia en Tecnología y Diseño del Estado de Jalisco, A.C. Gobierno del Estado de Jalisco. Pp. 66.
- CNDH, (2017). Informe especial sobre desaparición de personas y fosas clandestinas en México. México: Comisión Nacional de los Derechos Humanos CNDH. Recuperado de: http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/informes/especiales/informe especial_20170406_resumen.pdf.



- COCURS, (2017). Programa «Gestión de la Cuenca del Río Santiago». Consejo de Cuenca del Río Santiago. Comisión Nacional del Agua (Conagua). Disponible en: http://www.cocurs.mx/info/programas-gestion/pg_cuenca-rio-santiago_marzo2017.pdf.
- Comisión Especial para el Seguimiento de Femicidios, (2011). Femicidio en México. Aproximación, tendencia y cambios 1985-2009, ONU Mujeres, Inmujeres, Cámara Diputados, México, pp. 24-26. Disponible en línea en: http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/00_femicidMx1985-2009.pdf.
- Conagua, (2017). Registro Público de Derechos de Agua (REPDa). Comisión Nacional del Agua Recuperado el 9 de abril de 2019 de: <https://app.conagua.gob.mx/consultarepda.aspx>.
- Congreso de los Estados Unidos Mexicanos (2017). Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas. Diario Oficial de la Federación 17 de noviembre de 2017. Recuperado de: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGMDFP_171117.pdf.
- Contreras, C. A., Juárez Alcaraz, A., Contreras Ramos, S. M., Dávila Vázquez, G., Del Real Olvera, J., Díaz Torres, J. J. y Esquivel Solís, H., (2013). Análisis de la calidad del agua del Río Santiago dentro del Polígono de Fragilidad Ambiental en la cuenca El Ahogado. Young Water Professionals, pp. 1-5. Recuperado el 9 de abril de 2019 de: <https://www.researchgate.net/publication/322641500>.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos, (2009). Información sobre la Sentencia Campo Algodonero disponible en línea en: <http://www.campoalgodonero.org.mx/>.
- Dever, A., (1991). Epidemiología y Administración de Servicios de salud. Rockville Maryland: Aspen Publishers.
- Dirección General de Análisis y Contexto, (2018). Plan Estatal de búsqueda para personas desaparecidas. Fosas clandestinas en el Estado de Jalisco. Guadalajara.
- Dirección General de Análisis y Contexto (2018a). Propuestas para el fortalecimiento de la debida diligencia. Guadalajara.
- Dirección General de Análisis y Contexto, (2017). Lugares de inhumación de personas no identificadas. Guadalajara.
- Dirección General de Tecnologías de la Información (2019). Gobierno del Estado de Jalisco. Recuperado el 22 de abril de 2019, de <https://www.jalisco.gob.mx/es/jalisco/Guadalajara>.
- DOF, (2014). Ley General de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Programas/Ninez_familia/Material/ley-guarderias-ninos.pdf.
- DOF, (2007), Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia. Diario Oficial de la Federación (DOF), 2017. México, D.F. Recuperado el 22 de mayo 2019 de <http://www.cofemer.gob.mx/LGAMVLV.pdf>.
- DOF, (2012). Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos; y abroga la Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas; y reforma diversas disposiciones de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada; del Código Federal de Procedimientos Penales; del Código Penal Federal; de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; de la Ley de la Policía Federal y de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Diario Oficial de la Federación (DOF), Jueves 14 de junio de 2012. (Primera Sección). México, D.F. Recuperado el 22 de mayo 2019 de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpf/CPF_ref112_14jun12.pdf.



- Duran, J. M., Partida, R. E. y Torres, A., (1999). Departamento de Estudios Socio Urbanos. UDG. Cuencas Hidrológicas y Ejes Industriales: El caso de la Cuenca Lerma, Chapala, Santiago, pp. 101-129. Disponible en: <https://www.colmich.edu.mx/relaciones25/index.php/numeros-antteriores/10-articulos/876-articulo-80-cuencas-hidrologicas-y-ejes-industriales-el-caso-de-la-cuenca-lerma-chapala-santiago>.
- Gobierno Federal (2018). Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas RNPED 31 de mayo de 2018. Recuperado el 12 de abril de 2019, de <https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/registro-nacional-de-datos-de-personas-extraviadas-o-desaparecidas-rnped>.
- Gobierno de Jalisco, (2019). Acuerdo mediante el cual se expide el Reglamento Interno del Instituto Jalisciense de Ciencias Forenses. Recuperado el 16 de abril de 2019, de https://info.jalisco.gob.mx/sites/default/files/leyes/Reglamento_Instituto_Jalisciense_Ciencias_Forenses.pdf. Gobierno de Jalisco, (2018). Periódico oficial El estado de Jalisco. Jueves 28 de junio de 2018. Guadalajara, Jal. Recuperado el 22 de mayo 2019 de <https://bit.ly/2WVh2Sk>
- Gobierno de Jalisco (2018). Protocolo Alba para el Estado de Jalisco. Recuperado el 29 de Marzo de 2019, de <https://transparencia.info.jalisco.gob.mx/sites/default/files/u37/PROTOCOLO%20ALBA%2028-06-18-viii.pdf>.
- Gobierno de Jalisco. (2018a) MIDE. Monitoreo de Indicadores del Desarrollo de Jalisco. <https://seplan.app.jalisco.gob.mx/mide/panelCiudadano/busqueda?temaElemental=3>.
- Gobierno de Jalisco (2017). Reglamento Interno de la Fiscalía Especializada en Personas Desaparecidas 9 de noviembre de 2017. El Estado de Jalisco. Periódico Oficial. Guadalajara, Jalisco, México.
- Gobierno de Jalisco, (2016). DECRETO 25921/LX/16. Periódico oficial El Estado de Jalisco. Viernes 25 de noviembre de 2016. Guadalajara, Jal. Recuperado el 22 de mayo 2019 de <https://transparencia.info.jalisco.gob.mx/sites/default/files/ACUERDO%20ALERTA%20VIOLENCIA%20CONTRA%20LAS%20MUJERES.pdf> FEMINICIDIOS
- Gobierno de Jalisco, (2016a). Ley de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Jalisco https://transparencia.info.jalisco.gob.mx/sites/default/files/Ley%20de%20los%20Derechos%20de%20Ni%C3%B1as%20Ni%C3%B1os%20y%20Adolescentes%20en%20el%20Estado%20de%20Jalisco_3.pdf.
- Gobierno de Jalisco, (2012). DECRETO 24064/LIX/12. Periódico oficial El Estado de Jalisco. Sábado 22 de septiembre de 2012. Guadalajara, Jal. Recuperado el 22 de mayo 2019 de <https://periodicooficial.jalisco.gob.mx/sites/periodicooficial.jalisco.gob.mx/files/09-22-12-iv.pdf>.
- Gobierno de Jalisco, (1998). Instituto Jalisciense de Ciencias Forenses. Recuperado el 18 de abril de 2019, de <http://cienciasforenses.jalisco.gob.mx/introduccion.php>.
- Gopal B., (1987). Water Hyacinth: Aquatic Plant. Elsevier Science Publishers, B. V. Amsterdam, The Netherlands. 471p. ISBN: 978-970-9000-46-7 RIO SANTIAGO
- Gran Castro, J. (2016). Los desechos de la urbanización: violación a los derechos humanos y ambientales en la barranca del Río Santiago, México. Urban Water Cycle and Essential Public Services, 3, 115-143.
- Greenpeace (2016). Alto a la catástrofe ecológica del Río Santiago, Reporte Técnico México 2016. pp. 1-22. Recuperado el 9 de abril de 2019 de:



- <https://docplayer.es/54288741-Alto-a-la-catastrofe-ecologica-del-rio-santiago-foto-greenpeace-diego-uriarte-reporte-tecnico-mexico-2016.html>.
- <https://redtdt.org.mx/wp-content/uploads/2015/04/SCJN.IrineaBuend%C3%ADa.pdf>
 - <https://seplan.app.jalisco.gob.mx/mide/panelCiudadano/detalleIndicador/1671?dimension=&tema=&dependencia=&nivel=&periodo=&sentido=&sortBusqueda=1&vista=1&palabraClave=feminicidio&format=&max=10&offset=0&subsistema=1&accionRegreso=busqueda>.
 - H. Ayuntamiento de Guadalajara (2018). Reglamento de Panteones para el Municipio de Guadalajara. Gaceta Municipal de Guadalajara. Guadalajara, Jalisco, México.
 - Inegi, (2016), Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (Endireh) 2016. Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi), Aguascalientes, Ags. Recuperado el 27 de mayo de 2019, de: <https://www.inegi.org.mx/programas/endireh/2016/default.htmlInegi>.
 - Inegi, (2016a) Encuesta Nacional de Salud y Nutrición. Ensanut. <https://ensanut.insp.mx/>.
 - Inegi, (2016b) Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares 2016, Tabulados Básicos. [https://www.inegi.org.mx/programas/endireh/2016/ NIÑOS](https://www.inegi.org.mx/programas/endireh/2016/Niños)
 - Inegi, (2015). Encuesta Intercensal 2015. Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi), Aguascalientes, Ags. Recuperado el 27 de mayo de 2019, de: <https://www.inegi.org.mx/programas/intercensal/2015/>.
 - Inegi, (2015a) Módulo de Trabajo Infantil ENOE. Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), población de 15 años y más de edad. <https://www.inegi.org.mx/programas/enoe/15ymas/>.
 - Inegi, (2014) Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica Enadid, (2014). CUBOS Sistema Inegi, (2014), Encuesta de Cohesión Social para la Prevención de la Violencia y la Delincuencia Ecopred. <http://www.beta.inegi.org.mx/programas/ecopred/2014/>.
 - Inegi, (2012) Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares ENIGH. <https://www.inegi.org.mx/programas/enigh/tradicional/2012/>.
 - Instituto Belisario Domínguez (2017). Al día: las cifras hablan 72. Ciudad de México, Estado de México, México. Recuperado de: <http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/3661/AD-72.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.
 - Laframboise, H. L., (1973). Health policy: breaking the problem down into more manageable segments. Canadian Medical Association journal, 108(3), 388.
 - Lezama, E. (2016). Construcción social de ciudades no sustentables: el caso de El Salto, Jalisco. Urban Water Cycle and Essential Public Services, 3, 17-36.
 - Martínez González, P., y Hernández, E. (2010). *La lucha por la justicia ambiental en Jalisco: Un Salto de Vida, por la defensa del Santiago*. En Abordajes regionales: formas de concebir, maneras de interpretar (439-452). Guadalajara: Universidad de Guadalajara. Recuperado el 9 de abril de 2019 de: <file:///C:/Users/ServicioDGM/E/Downloads/Laluchaporlajusticiaambiental.pdf>.
 - Mc Culligh, C. (2016). *Poder y contaminación: Corrupción institucionalizada y la contaminación industrial del Río Santiago en Jalisco, México*. Urban Water Cycle and Essential Public Services, 3, 17-36.
 - McCulligh, C.; Páez, J. y Moya, G., (2007). *Mártires del Río Santiago: informe sobre las violaciones al derecho a la salud y a un medio ambiente sano en Juanacatlán y El Salto, Jalisco*, México. Jalisco: Instituto Mexicano para el Desarrollo Comunitario, A.C./Instituto de Valores Integrales y Desarrollo Ambiental, A. C. <https://rei.iteso.mx/handle/11117/5338>.



- OEA, (1998). Ratificación de Convenio de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer Convención de Belem Do Para. Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos (Instrumento original y ratificaciones). Recuperado el 22 de mayo de 2019 de: <https://www.oas.org/juridico/spanish/firmas/a-61.html>.
- OEA, (1995). Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer Convención de Belem Do Para. Organización de los Estados Americanos. Recuperado el 22 de mayo de 2019 de: <https://www.oas.org/es/mesecvi/convencion.asp>.
- OEA, (1994). Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas. Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). Documentos Básicos. Recuperado el 28 de junio de 2019 de: <http://www.oas.org/es/cidh/mandato/Basicos/desaparicion.asp>.
- OMS, (2017). ¡No contamines mi futuro! El impacto de los factores medioambientales en la salud infantil. Organización Mundial de la Salud Ginebra: Creative Commons Attribution.
- Presupuesto de Egresos (2015, 2016, 2017, 2018). Anexo Transversal de Infancia y Adolescencia (Comparativo elaborado por la Secretaría Ejecutiva de Sipinna). <http://sepbr.jalisco.gob.mx/files/Preciudadano/Proyecto2019/ANEXO%20III/c.%20Anexo%20Transversal%20para%20la%20Infancia%20y%20Adolescencia.pdf>.
- Santana, L., (2015). Representación social del daño a la salud en el conflicto socioambiental de El Salto, Jalisco (Tesis de doctorado). Universidad Nacional Autónoma de México, México.
- SCJN, (2014). Sentencia en la que declara que toda muerte violenta de mujeres debe ser investigada y juzgada con perspectiva de género, basándose, entre otros dispositivos *Modelo de protocolo latinoamericano de investigación de las muertes violentas de mujeres por razones de género* liga: <https://redtdt.org.mx/wp-content/uploads/2015/04/SCJN.IrineaBuend%C3%ADa.pdf>.
- Secretaría de Gobernación (2018). [gob.mx](https://www.gob.mx/segob/videos/instalacion-del-sistema-nacional-de-busqueda-de-personas-178182). Recuperado el 3 de abril de 2019, de <https://www.gob.mx/segob/videos/instalacion-del-sistema-nacional-de-busqueda-de-personas-178182>.
- Segob, Inmujeres, ONU Mujeres. (2017). *La violencia feminicida en México, aproximaciones y tendencias 1985-2016* publicado durante el 2017 por la Secretaría de Gobernación, el Instituto Nacional de las Mujeres y la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres Recuperado el 22 de mayo de 2019 de: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/293666/violenciaFeminicidaMx_07dic_web.pdf.
- Segato, R., (2016), *La guerra contra las mujeres*, Ed. Traficantes de Sueños, Madrid, pp. 58-60. Recuperado el 22 de mayo de 2019 de: https://www.traficantes.net/sites/default/files/pdfs/map45_segato_web.pdf.
- Semarnat, (2005). *Programa Hídrico Estatal Visión 2030 del Estado de Jalisco*. Serie Planeación hidráulica en México. Componente Planeación Regional y Estatal. Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat). Recuperado el 9 de abril de 2019 de: https://www.ceajalisco.gob.mx/doc/phej_2030.pdf.
- Sipinna, (2017). Objetivos Nacionales de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes. Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes. Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes Sipinna. Recuperado el 9 de abril de 2019 de: <https://www.gob.mx/sipinna/videos/25-al-25-objetivos-nacionales-de-derechos-de-ninas-ninos-y-adolescentes>.



- Sisovid, (2019). Sistema de Información sobre Víctimas de Desaparición. Recuperado el 26 de junio de 2019 de: <https://sisovid.jalisco.gob.mx/>.
- Tamayo, J. (2016). La enfermedad renal crónica en México. México: Conacyt Inter-Sistemas.
- Unicef México, (2016). Los Derechos de la Infancia y la Adolescencia en Jalisco, 2016. https://www.Unicef.org/mexico/spanish/MX_Unicef_SITAN_Jalisco.pdf.
- UN (s.f) Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas. Recuperado el 16 de abril de 2019, de www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/conventionced.aspx.
- UN, (1990). Convención sobre los Derechos del Niño. Naciones Unidas. Recuperado el 9 de abril de 2019 de: <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/crc.aspx>.



Directorio

Mtro. Enrique Alfaro Ramírez

Gobernador Constitucional del Estado de Jalisco

**Dip. José Hernán Cortés
Berumen**

Presidente de la LXII Legislatura
del Congreso del Estado de
Jalisco

Mtro. Ricardo Suro Esteves

Magistrado Presidente del Poder
Judicial del Estado de Jalisco

**Mtra. Cynthia Patricia
Cantero Pacheco**

Comisionada Presidenta del
Instituto de Transparencia,
Información Pública y Protección
de Datos Personales

**Magistrado José Ramón
Jiménez Gutiérrez**

Presidente del Tribunal de Justicia
Administrativa

Dr. Alfonso Hernández Barrón

Presidente de la Comisión Estatal
de Derechos Humanos

Mtro. Tomás Vargas Suárez

Magistrado Presidente del
Tribunal Electoral del Estado

**Mtro. Guillermo Amado
Alcaraz Cross**

Consejero Presidente del Instituto
Electoral y de Participación
Ciudadana

Mtro. Enrique Ibarra Pedroza

Secretario General de Gobierno

Mtro. Hugo Luna Vázquez

Jefe de Gabinete

**Mtra. Margarita Cristina
Sierra Díaz de Rivera**

Secretaria de Planeación y
Participación Ciudadana



Coordinaciones Estratégicas

**Lic. Nora Alejandra Martín
Galindo**

Directora de Planeación y Proyectos
Estratégicos

Coordinación General Estratégica de
Crecimiento y Desarrollo Económico

Mtro. Marco Ocegueda Sánchez

Director de Proyectos Transversales y
Estratégicos

Coordinación General Estratégica de
Desarrollo Social

**Mtra. María Guadalupe Macías
Calleja**

Directora de Planeación

Coordinación General Estratégica de
Gestión Integral del Territorio

Lic. Octavio López Ortega Larios

Director General de Gestión Pública

Coordinación General Estratégica de
Seguridad

Directorio de Titulares de la Unidades Internas de Planeación, Monitoreo y Evaluación

Gobierno Efectivo e Integridad Pública

**Lic. Martha Verónica Quirarte
Briseño**

Secretaria Particular
Contraloría del Estado

**Mtra. Mayra Elizabeth Fernández
Narváez**

Directora de Análisis Jurídico
Coordinación de Innovación
Gubernamental

Dra. Tanya Almanzar Murguía

Directora de Cultura de la
Transparencia

Coordinación General de
Transparencia

Lic. Luis Felipe Carrillo Díaz

Titular de Desarrollo Institucional y
Procesos Normativos

Instituto de Pensiones del Estado de
Jalisco (IPEJAL)

**Mtra. Claudia Vanessa Pérez
Lamas**

Directora General de Evaluación y
Seguimiento

Jefatura de Gabinete

Lic. Josué Navarro Romero

Director de Auditoría Interna



Secretaría de Administración

**Mtra. Gabriela Hernández
González**

Directora de Programación

Secretaría de la Hacienda Pública

Lic. Gloria Judith Ley Angulo

Directora General de Programación,
Presupuesto y Evaluación del Gasto

Desarrollo Económico

Mtro. Víctor Cervantes Verdín

Técnico en Eficiencia Energética

Agencia Estatal de Energía

Consejo Estatal de Promoción
Económica

Mtro. Jacobo González Torres

Director General del Fideicomiso

Ciudad Creativa Digital

Lic. Ana Lucía Camacho Sevilla

Directora General de Proyectos
Estratégicos

Secretaría de Agricultura y
Desarrollo Rural

**Lic. Paola Alejandra Gómez
Chávez**

Coordinadora de la Unidad de
Transparencia y Protección de Datos
Personales

Consejo Estatal de Ciencia y
Tecnología

**Mtro. Néstor Eduardo García
Romero**

Director General de Planeación y
Vocacionamiento Económico

Secretaría de Desarrollo Económico

Mtro. Marcos Becerra González

Órgano de Control Interno

Consejo Estatal de Promoción
Económica

**Lic. Carlos Armando Velázquez
Santillanes**

Coordinador General

Secretaría de Innovación, Ciencia y
Tecnología

**Mtra. Sugei Mizoki Alejandro
Palma**

Directora de Gestión Gubernamental

**Mtra. Lucía del Carmen
Hernández Méndez**



Directora General de Planeación y
Desarrollo de Productos Turísticos

Secretaría de Turismo

Mtro. Enrique Flores Domínguez

Director General del Trabajo

Secretaría del Trabajo y Previsión
Social

Lic. Michelle Esmenjaud Paredes

Coordinador de Planeación y Control
de Gestión

Sistema Estatal de Financiamiento
(Fojal)

Desarrollo Social

Lic. Sara Dafne Paredes Cerda

Titular de la Unidad de Mejora
Continua

Procuraduría Social

Secretaría de Educación Jalisco

Mtro. Diego Escobar González

Director de Desarrollo Institucional
Secretaría de Cultura

Mtra. Anahí Lilian Mateos López

Jefa del Área de Análisis
Secretaría de Igualdad Sustantiva

Lic. Alfonso Enrique Oliva Mojica

Coordinador de Planeación y
Evaluación Educativa
Secretaría de Educación

Mtro. Arturo Múzquiz Peña

Director General de Planeación y
Evaluación Sectorial
Secretaría de Salud

Lic. Mónica Gaspar Flores

Directora de Planeación,
Programación y Presupuesto
Secretaría de Educación

Lic. Enoch Cruz López

Jefe de Evaluación y Seguimiento
Consejo Estatal para el Fomento
Deportivo (CODE)

**Mtra. Carmen Yolanda Quintero
Reyes**

Directora de Desarrollo Educativo

Mtro. José Luis López Maldonado

Director de Planeación Institucional
OPD Servicios de Salud



**Mtro. Afif Salvador Sánchez
Morán**

Director de Área de Planeación
Programática

Secretaría del Sistema de Asistencia
Social

Director de Diversidad Sexual
Subsecretaría de Derechos Humanos

Arq. Rosaura Bojorquez Aguirre

Directora de Planeación
Instituto de Infraestructura Física
Educativa del Estado de Jalisco

Lic. Ernesto Jesús Ivon Pliego

Director de Planeación
Sistema DIF Jalisco

**Abogado Edgar Josué Ayón
González**

Coordinador Especializado
Subsecretaría de Derechos Humanos

Lic. Andrés Treviño Luna

Desarrollo Sostenible del Territorio

**Mtro. Miguel Ángel Rodríguez
Urrego**

Director de Planeación Metropolitana
Instituto Metropolitano de Planeación

Director de Gestión y Fomento a la
Infraestructura

Secretaría de Infraestructura y Obra
Pública

**Lic. Beatriz Eugenia Maldonado
Guizar**

Jefa de Desarrollo de Proyectos
Estratégicos
Instituto Jalisciense de la Vivienda

Mtra. Sofía Hernández Morales

Directora General de Transversalidad
y Gobernanza Territorial
Secretaría de Medio Ambiente y
Desarrollo Territorial

Ing. Jorge Hugo Vázquez Valls

Director de Planeación Estratégica
Secretaría de Gestión Integral del
Agua

Lic. Alejandra Rico Ortiz

Coordinadora de Vinculación
Multisectorial
Secretaría de Transporte

**Mtro. Mario Alberto Guizar
Bernal**

Lic. Carolina González Angulo



Coordinadora de Proyectos
Estratégicos

Secretaría de Transporte

Lic. Ana Olivia Plascencia Medina

Gerente de Calidad

Sistema de Tren Eléctrico Urbano
(SITEUR)

**Mtro. Carlos Ernesto Vázquez
Arias**

Director de Planeación

Procuraduría Estatal de Protección al
Ambiente

Mtro. Sergio Zavala Mercado

Coordinador General de
Organización y Planeación

Instituto de Información Estadística y
Geografía (IIEG)

Seguridad, Justicia y Estado de Derecho

Lic. Valeria Gutiérrez Ramos

Agente del Ministerio Público

Fiscalía del Estado de Jalisco

**Lic. Marco Antonio Barrera
González**

Director de Planeación y Estadísticas

Fiscalía del Estado de Jalisco

**Dr. Martín Daniel Domínguez
Cruz**

Coordinador General de la
Integración del Archivo Básico de
Última Identificación Forense

Instituto Jalisciense de Ciencias
Forenses

Lic. Rafael Solís Pérez

Comisario Jefe de la Coordinación
General de Planeación Operativa

Secretaría de Seguridad del Estado
de Jalisco

LSP. Osvaldo Martínez Zavala

Director de Operaciones

Unidad Estatal de Protección Civil y
Bomberos (UEPCyB)

**C.C. Tzontémoc Eloy Ruiz
Anguiano**

Director General de Gobierno

Secretaría General de Gobierno

**Lic. Humberto Gabriel Trujillo
Jiménez**

Director de Proyectos Estratégicos

Secretaría General de Gobierno

Cmte. Alaín León Cervantes

Director de Evaluación y Seguimiento

Unidad Estatal de Protección Civil y
Bomberos (UEPCyB)



Especiales y Transversales

**Lic. Eduardo Espericueta
Espinosa**

Responsable del Área de
Investigación y Sistema de
Información

Sistema de Protección Integral de
Niños, Niñas y Adolescentes

Dra. Celia Ramírez Aréchiga

Directora General de Vinculación

Secretaría de Planeación y
Participación Ciudadana

Mtro. José Manuel Medrano

Director de Proyectos Especiales

Secretaría de Planeación y
Participación Ciudadana

Mtra. Anahí Lilian Mateos López

Jefa del Área de Análisis

Secretaría de Igualdad Sustantiva

Dr. Marco Antonio Berger García

Director de Planeación de la Unidad
Ejecutiva de Transversalidad y
Gobernanza Territorial Secretaría de
Medio Ambiente y Desarrollo
Territorial

Lic. Valeria Gutiérrez Ramos

Agente del Ministerio Público

Fiscalía del Estado de Jalisco

**Lic. María Mercedes Pascual
Guzmán**

Encargada de la Dirección de Análisis
y Contexto

Fiscalía Especializada en Personas
Desaparecidas

Mtro. Óscar González Ruiz

Subdirector de Diseño, Seguimiento y
Evaluación de Políticas Públicas

Sistema Estatal Anticorrupción
Jalisco



Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Jalisco

**Mtro. Javier Netzahualcóyotl
Galindo Barragán**

Secretario Relator de Presidencia del
Consejo de la Judicatura

Mtro. Óscar Padilla Orozco

Secretario Relator de Presidencia del
Consejo de la Judicatura

Congreso del Estado de Jalisco

Lic. Jorge Mestas Ibarra

Coordinador de Administración y
Finanzas

**Abogado Salvador De la Cruz
Rodríguez Reyes**

Secretario General

Organismos Autónomos

**Dr. José de Jesús Chávez
Cervantes**

Encargado de la Coordinación de
Planeación y Evaluación Estratégica

Comisión Estatal de Derechos
Humanos de Jalisco (CEDHJ)

**Mtra. Teresa Jimena Solinís
Casparius**

Directora de Educación Cívica
Instituto Electoral y de Participación
Ciudadana (IEPC)

**Mtra. Claudia Patricia Arteaga
Arróniz**

Coordinadora General de Planeación
y Proyectos Estratégicos

Instituto de Transparencia,
Información Pública y Protección de
Datos Personales del Estado de
Jalisco (ITEI)

**Lic. Daniel Demetrio García
Toledo**

Director de Visitaduría y Estadística
Tribunal de Justicia Administrativa
del Estado de Jalisco (TJAJAL)

Mtra. Sonia Gómez Silva

Secretaria relatora
Tribunal Electoral del Estado de
Jalisco (TEEJ)



Secretaría de Planeación y Participación Ciudadana

Dirección General de Planeación y Evaluación Participativa

Dra. Mónica T. Ballescá Ramírez

Mtro. José Martínez Graciliano

Mtro. Mauro Jesús Aguilar Quezada

Mtra. María Guadalupe Pichardo Goby

Mtro. Radamanto Portilla Tinajero

Lic. José Alberto Loza López

Lic. Diana Esmeralda Ortega Ruelas

Mtra. Selene Liliana Michi Toscano

Dra. Mónica Mariscal González

Lic. Juan Miguel Martín del Campo Verdín

Lic. Saida Magaly Barragán Ocampo

Lic. Mauricio Gerardo Delezé Santa Cruz

Mtro. Gerardo López Rodríguez

Lic. Maritza Bercellay Enríquez Aguilar

Lic. Gilberto Ortega Valdés

Mtra. Laura del Sagrario Mosqueda Castro

Lic. Isela Judith Padilla Ortíz

Lic. Roberto Arana Fierros

Lic. Gamaliel Cortés Lozano

Lic. Yosemite Santiago Franco

Lic. Cesar Omar López Torres

Francisco Xavier Segura Domínguez (editor)