

**Jalisco a futuro 2050**

# **Jalisco mañana**



**Conclusiones**



Ricardo Villanueva Lomeli  
**Rectoría General**

Héctor Raúl Solís Gadea  
**Vicerrectoría Ejecutiva**

Guillermo Arturo Gómez Mata  
**Secretaría General**

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

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

Sayri Karp Mitastein  
**Dirección de la Editorial**

**Primera edición, 2024**

**Coordinación general**  
César Omar Avilés González

**Coordinación académica y edición**  
Adrián Acosta Silva  
Sandra Judith Gómez González

© **Textos**

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

 **CENTRO DE ESTUDIOS  
ESTRATÉGICOS PARA EL DESARROLLO**

César Omar Avilés González  
**Dirección**

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

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

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

**D.R. © 2024, Universidad de Guadalajara**



Ingeniero Hugo Vázquez Reyes 39  
interior 32-33, Industrial los Belenes  
45150, Zapopan, Jalisco  
editorial.udg.mx  
publicaciones.udg.mx

ISBN Obra completa 978-607-581-189-5  
ISBN Vol. II. 978-607-581-191-8  
DOI de libro completo: <https://doi.org/10.32870/9786075811918>  
DOI conclusiones: [https://doi.org/10.32870/9786075811918\\_v02conclusiones](https://doi.org/10.32870/9786075811918_v02conclusiones)

Mayo de 2024

Hecho en México  
*Made in Mexico*



Este trabajo está autorizado bajo la licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivadas 4.0 Internacional (CC BY-NC-ND) lo que significa que el texto puede ser compartido y redistribuido, siempre que el crédito sea otorgado al autor, pero no puede ser mezclado, transformado, construir sobre él ni utilizado con propósitos comerciales. Para más detalles consúltese <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.es>

# Índice

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

- 243 La educación básica**  
Juan Carlos Silas Casillas
- 277 La relación entre educación y trabajo**  
Jordi Planas Coll  
José Navarro Cendejas  
María Isabel Enciso Ávila
- 315 Perspectivas de las políticas culturales**  
Dulce María Zúñiga  
Francisco Estrada
- 331 El orden de género del futuro**  
Cristina Palomar Vereá

**365 Eje 3. Prosperidad y bienestar**

- 369 El futuro económico de México**  
Enrique Provencio Durazo
- 393 Perspectiva de la economía**  
Antonio Sánchez Bernal  
Moisés Alarcón Osuna
- 423 El futuro de las desigualdades**  
Carlos Barba  
César Augusto Ricardi Morgavi
- 463 Futuros inciertos de la juventud de mediados del siglo XXI**  
Igor Israel González Aguirre
- 489 Tendencias en la evolución de la estructura urbana e implicaciones para la calidad de vida**  
David López-García
- 513 El sector rural. Consideraciones para su futuro**  
Luz Orieta Rodríguez González  
Francisco J. López Ballesteros
- 541 Desempeño económico 2023-2060. Una propuesta metodológica**  
Antonio Ruiz Porras  
Nancy García Vázquez  
Javier Emmanuel Anguiano Pita

## **581 Eje 4. Sustentabilidad, población y territorio**

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

## **735 Eje 5. Ciencia, tecnología e innovación**

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

## **823 Eje 6. Seguridad pública y justicia penal**

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

**923 Conclusiones**

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

Adrián Acosta Silva

**1051 Autores**

# Conclusiones





# ***Jalisco mañana.***

## **Consideraciones finales, escenarios y recomendaciones\***

— Adrián Acosta Silva

La construcción del futuro social es una decisión política y de políticas públicas, no el producto inesperado de la casualidad, la fortuna o el azar. No obstante, el principio de incertidumbre incluido en la racionalidad limitada de la política y las políticas, no elimina en ningún caso la probabilidad de ocurrencia de fenómenos o factores difícilmente predecibles en el contexto de las fuerzas de la globalización, las crecientes interdependencias entre lo local con lo nacional y lo internacional, o la emergencia de factores de causalidad ya presentes que tienen efectos destructivos en el corto y mediano plazo. La epidemia de la covid-19, los efectos devastadores del cambio climático y el deterioro ambiental, el ascenso de fuerzas políticas no democráticas, o las nuevas ideologías de la intolerancia, forman parte de los factores que conducen a ciclos cortos o largos de crisis económicas o sociopolíticas que alteran el futuro de sociedades y gobiernos.

Cada uno de los textos incluidos en esta obra ofrecen el panorama extraordinariamente complejo de los posibles escenarios futuros de Jalisco. En su conjunto, identifican factores críticos, tendencias preocupantes, causalidades complejas y posibles trayectorias socioinstitucionales que pueden marcar en los próximos años los rasgos principales de los distintos tipos de futuros para la economía, la política, la sociedad y el gobierno jalisciense. Con énfasis temáticos e intensidades reflexivas diferentes, los autores y autoras que participan en la hechura de esos escenarios imaginarios articulan un paquete de propuestas y recomenda-

\* *Nota del editor:* los distintos escenarios y las recomendaciones que se presentan en las Conclusiones de *Jalisco a futuro 2050. Jalisco mañana* pertenecen a cada uno de los artículos de la obra. Para facilitar su lectura se han editado elementos precisos de su redacción, así como eliminado las llamadas a gráficas y notas al pie que solo obedecen al contexto del artículo completo. Se invita al lector a remitirse a los trabajos del libro para atender cada una de sus referencias.

ciones de política pública que pueden contribuir a disminuir los riesgos de escenarios catastróficos, pero también al diseño e implementación de decisiones públicas estratégicas orientadas a la construcción de escenarios deseables para Jalisco hacia el año 2050.

En todos los casos se reconoce a la incertidumbre como un factor clave en la construcción de escenarios de futuros. La complejidad de las dimensiones, naturaleza y profundidad de los problemas públicos —siempre multifactoriales y multicausales— requiere de la definición de una agenda pública y gubernamental de carácter estratégico y sistémico, basada en los principios de gobernanza anticipatoria, que permita la utilización de información y conocimiento en la comprensión y resolución de los principales desafíos de Jalisco. Como se reconoce en varias de las colaboraciones contenidas en este libro, existen variables de contexto cuyas implicaciones resultan difíciles de predecir y controlar en el ámbito estatal, pero se identifican muchas otras áreas de acción pública en las cuales las oportunidades de intervenciones técnicas, racionales y organizadas de gobierno y sociedad pueden ser eficaces, deseables y factibles.

Las propuestas y recomendaciones formuladas a lo largo de los ejercicios de diagnóstico y prospectiva contenidos en *Jalisco mañana* obedecen a la intención de contribuir a la mejora de la calidad de la acción pública, la eficacia gubernativa y la intensidad de la participación de los actores económicos, políticos y sociales estratégicos de Jalisco, que incluyen el reconocimiento de su amplia red de liderazgos e instituciones públicas y privadas. La construcción del futuro es siempre una construcción colectiva y organizada, no exenta de conflictividades o riesgos, pero es también un campo de oportunidades para combatir rezagos acumulados y emergentes, fortalecer logros sociales o institucionales, y enfrentar con nuevas capacidades e instrumentos los desafíos futuros.

Ante estos supuestos generales, se enuncian a continuación los posibles escenarios futuros y recomendaciones de políticas propuestos en cada uno de los seis ejes de acción en que se organizó el ejercicio de prospectiva estratégica que representa *Jalisco mañana*. Son contribuciones para la construcción de una agenda de futuros para la acción pública organizada, que incluye la hechura de decisiones gubernativas que sean resultado de formas innovadoras de debate político y racionalidad pública, indispensables en tiempos donde las señales cruzadas del pesimismo, el escepticismo y la esperanza coexisten entre las múltiples visiones de futuros de Jalisco como escenarios deseables, indeseables o posibles de las relaciones entre sociedad, Gobierno y territorio.

## Jalisco a futuro, visión 2050. Escenarios (inercial, optimista y catastrófico)

### Eje 1. Gobierno eficiente y política democrática

#### Escenarios imaginarios sobre el futuro del gobierno y la democracia

Mauricio Merino Huerta

#### Escenario tendencial. El largo plazo: 2030/2050

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

En ese mismo sentido, el segundo desenlace sería la desaparición paulatina de los órganos autónomos de Estado, que surgieron durante la última década del siglo XX y los primeros tres lustros del XXI. Uno de los objetivos explícitos del Gobierno del presidente López Obrador ha sido profundizar en la, así llamada, austeridad republicana, eliminando los órganos que considera innecesarios y dirigiendo los recursos hacia los programas de transferencias monetarias directas hacia distintos grupos sociales. Si no se han eliminado o reducido hasta su mínima expresión, ha sido porque varios de esos órganos

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

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

López Obrador. En ausencia de esos elementos de juicio, lo que puede otearse para los siguientes lustros es una creciente militarización de las administraciones públicas.

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

En esas condiciones tendenciales, cabe suponer que, hacia el 2050, el país vivirá bajo un régimen presidencialista, respaldado por un partido hegemónico y una ideología de Estado dominante (estadocéntrica), con una administración pública centralizada, austera y controlada, en todas sus tareas fundamentales, por las fuerzas armadas. Dados esos rasgos de dominación política, además de las limitaciones fiscales y un modesto crecimiento económico, también habrían desaparecido los órganos autónomos de Estado y, aunque el federalismo seguiría vigente, los Gobiernos estatales y municipales operarían como extensiones de las políticas, las leyes generales y las oficinas centrales, dependientes de la Presidencia de la República. El Gobierno se habría convertido en un prestador de servicios públicos básicos, en constructor de obras públicas indispensables (a través del Ejército y de la Marina) y en gestor de programas sociales diseñados para transferir recursos directamente a las personas. La seguridad, amenazada por la desigualdad, las violencias sociales, los grupos criminales y la disidencia política sería una de las prioridades de las fuerzas armadas en un entorno hostil. Al mirar hacia el pasado, quizá veríamos que México no habría cambiado mucho respecto de la situación que vivimos ya, en el 2023.

### Escenario catastrófico. El largo plazo: 2030/2050

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

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

En el trayecto, algunos grupos disidentes —de derecha a izquierda del espectro político tradicional— intentarían enfrentar al gobierno autocrático en distintos momentos y con recursos diferentes. En el occidente y en el norte, algunos empresarios y una parte de la sociedad civil vinculada con ellos podrían promover movimientos de secesión para

declarar la independencia de sus entidades y fragmentar a México. En el sur y sureste, algunos grupos podrían buscar la ruptura de la autocracia por medios violentos y, eventualmente, volver a la guerra de guerrillas (la llamada “guerra sucia”) que marcó los años sesenta y setenta del siglo XX mexicano. Cada uno de esos movimientos, empero, sería sofocado por medios violentos: las personas disidentes que actuaran a la luz del día serían encarceladas y juzgadas por un Poder Judicial sometido por completo a las órdenes del jefe del Estado, mientras que los movimientos guerrilleros no solo enfrentarían al Ejército en el campo de batalla, sino que servirían como argumento de propaganda para refrendar la importancia de mantener un Gobierno capaz de mantener la unidad nacional. El peor escenario es que esa situación se vuelva estable, lo que llevaría a México a las calificaciones más bajas en casi todos los rubros comparados con el resto del mundo, sin solución de continuidad.

#### **Escenario deseable. El largo plazo: 2030/2050**

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

Los ciudadanos refrendan, en las elecciones de 2042, el mandato otorgado al nuevo partido mayoritario, que hace campaña con la intención de modificar el régimen presidencial para establecer el modelo parlamentario, tanto a nivel federal como estatal. Tras cuatro años de consultas ciudadanas y deliberaciones políticas, se acuerda mantener vigente la Constitución reformada en 2028 y el modelo económico que, en el resto del mundo, se conoce ya como el segundo milagro mexicano. Se establecen, empero, nuevos mecanismos de control constitucional y parlamentario, afincados en la garantía de los derechos fundamentales

y de los principios establecidos en la carta magna. Gracias a las políticas públicas continuadas durante casi cuatro lustros, la pobreza extrema se reduce al cinco por ciento de la población y las clases medias se expanden para formar la gran mayoría. La evolución mexicana en el uso de energías limpias y de tecnología para la calidad de vida permite que los costos de manutención familiar se reduzcan dramáticamente. Los problemas públicos del país cambian de naturaleza: el envejecimiento de la población, la vivienda digna, la desconcentración metropolitana y la producción de alimentos suficientes se convierten en los temas centrales de la agenda pública. Desde el mirador político, sin embargo, México se convierte en una democracia normalizada y estable.

## El expediente electoral de Jalisco

Paula Ramírez Hühne

### Un futuro incierto

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

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

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

De manera que no es descabellado pensar que en las próximas décadas ocurran nuevas reformas electorales que busquen dotar de mayores facultades a las autoridades electorales, mayor rigor en sus procedimien-



tos, mayor alcance de sus funciones. Por ejemplo, las políticas de inclusión (que han adquirido una relevancia destacada en últimos años) han llevado a extender las tareas de la autoridad electoral al extranjero, para garantizar que las y los jaliscienses residentes en el exterior puedan votar; a los centros penitenciarios, para recabar el voto de las personas en prisión preventiva y que no han sido condenadas; a los domicilios de las personas con discapacidad que no pueden acudir a su casilla a sufragar.

El impulso para la inclusión de los sectores históricamente discriminados de la sociedad en los asuntos públicos y en la vida política tendría que reflejarse en leyes sucesivas que vayan dando paso a una más justa, fiel y genuina representación política de la sociedad como ha ocurrido, de manera progresiva, en los últimos años. Ello supondrá ampliar facultades, especialización y alcances de las autoridades electorales, por lo que, junto con las reformas que puedan venir, llegarán cambios en las atribuciones, funciones y estructuras del INE, los OPLE y probablemente también los tribunales especializados.

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

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

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

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

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

## El futuro de la democracia no está escrito

Héctor Raúl Solís Gadea

En el momento en que esto se escribe (noviembre de 2023), Movimiento Ciudadano (MC) está bajo la amenaza de sufrir los efectos de la volatilidad electoral. En la elección de 2024 podría encontrar dificultades para mantenerse en el Gobierno del estado y sostener su hegemonía en los municipios de la Zona Metropolitana de Guadalajara (ZMG), y también para continuar obteniendo proporciones similares en lo que respecta a las curules del Congreso del Estado y el resto de ayuntamientos de Jalisco. En

cambio, Movimiento de Regeneración Nacional (Morena) mantiene sus posibilidades de seguir acumulando poder, tal y como lo demuestran las encuestas de preferencias entre la ciudadanía. Esto es así por lo menos en cuanto al prestigio creciente de su marca como partido nacional, situación que le favorece a nivel local, al margen de que, al parecer, tiene el reto de encontrar figuras personales que despierten suficiente entusiasmo entre el electorado jalisciense. Por su parte, los partidos políticos tradicionales no han dado señales de haberse recompuesto, de manera que sean capaces de revertir la tendencia a morir de inanición por falta de votos.

Una hipótesis que surge al pensar en el posible futuro que le espera a la democracia en Jalisco, empero, es que la crisis de desencanto y desafección por los partidos y los políticos —agudizada por la influencia del discurso del presidente López Obrador en contra de los partidos tradicionales— se está trasladando, de los partidos y sus figuras personales, al régimen propiamente dicho, es decir, a la democracia vigente. Un aspecto de esta tesis se sustancia empíricamente en el deterioro progresivo de los partidos históricos y el correspondiente crecimiento de los partidos emergentes medido a través del grado de identificación de los electores con los partidos.

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

## Los partidos políticos

Mónica Montaña Reyes

### Descripción de los futuros con visión al 2050

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

para generar algún tipo de lealtad o identificación hacia ciertos partidos políticos que los represente de manera masiva. Se debilitará la identificación o el sentido de pertenencia de grupo y se desarrollan como ciudadanos atomizados y desarticulados.

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

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

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

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

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

## El futuro del gobierno digital

Edgar A. Ruvalcaba-Gómez

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

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

El futuro de la participación ciudadana y toma de decisiones públicas será más colaborativa y digital. Se espera que los avances en tecnologías y democratización del internet faciliten una mayor participación pública en la toma de decisiones gubernamentales por medio de plataformas digitales en las que se planteen consultas populares, debates en línea, entre otros espacios de participación. Los ciudadanos podrían

tener la oportunidad de contribuir directamente en la formulación y evaluación de políticas públicas. Todo esto en un escenario donde se fortalezcan las democracias, de no ser así, como ya se ha visto en los últimos años, el futuro de la participación ciudadana podría reducirse a que los Gobiernos tomen la expresión de voluntad de los ciudadanos por medio de algoritmos que reflejen los intereses de una sociedad.

En Jalisco en el 2050 se automatizará la mayoría de los procesos de transparencia, las tecnologías de inteligencia artificial soportarán portales ágiles y efectivos en cuanto a las solicitudes de información y acceso a datos. Esto no significa que la corrupción se termine, incluso la rendición de cuentas tan solo se fortalecerá en parte, ya que los mecanismos de justificación y sanción seguirán siendo un anhelo social. Se espera que los Gobiernos sean cada vez más transparentes en la divulgación de información, utilizando tecnologías como el *blockchain* para garantizar la integridad y trazabilidad de los datos. Los ciudadanos podrían acceder de manera más fácil a la información del gobierno, aunque su confianza en la veracidad de la información será cuestionada.

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

### **Nuevas capacidades y perfil del funcionario público**

En el 2050 dominará el perfil del gestor de datos con habilidades en algoritmos y políticas públicas. La formación de científico de datos será altamente demandada en las administraciones públicas y Jalisco no será la excepción. Los científicos de datos en el gobierno deben tener un sólido conocimiento en estadísticas, aprendizaje automático, análisis de datos y programación. Deben ser capaces de trabajar con grandes volúmenes de datos y utilizar herramientas y lenguajes de programación como Python, R, SQL, y los que estarán disponibles en su momento.

El perfil de funcionario público también demandará un alto conocimiento de política pública. El gestor de datos en el gobierno debe comprender el contexto y los desafíos específicos del sector público. Los funcionarios necesitarán estar familiarizados con las políticas gubernamentales, los procesos legislativos y las regulaciones que puedan afectar su trabajo. También deben ser capaces de comunicarse efectivamente con los responsables de la toma de decisiones y traducir los hallazgos técnicos en recomendaciones políticas claras. Se demandará un perfil multidisciplinar con amplias capacidades informáticas, políticas y normativas.

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

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

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

Los empleados públicos del futuro en Jalisco deberán ser capaces de abordar desafíos complejos y adoptar un enfoque estratégico en la toma de decisiones. La capacidad de analizar problemas, buscar soluciones innovadoras y tomar decisiones basadas en evidencia será crucial. Asimismo, la capacidad para trabajar eficazmente con personas de diversos orígenes será cada vez más importante. Los empleados públicos en Jalisco deberán ser buenos comunicadores, tener habilidades de negociación y ser capaces de trabajar en equipos multidisciplinarios, internacionales y multiculturales.

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

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

## El futuro de la burocracia

David Gómez-Álvarez

Azucena Salcido

### Escenario 1. Tendencial

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



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

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

La debacle del régimen morenista se explica en gran medida por su modelo de gestión pública y visión de la burocracia, desde su primer sexenio la autoproclamada Cuarta Transformación (4T) dejó claro que estaba en contra de los llamados tecnócratas, es decir, aquellos servidores públicos que tuvieran una formación altamente técnica, principalmente en universidades extranjeras o con estudios de posgrado y asociados con el modelo económico neoliberal. Asimismo, se favorecían la lealtad y otras cualidades como ser leal u honesto antes que la preparación o capacidad para ejercer cualquier cargo en la administración pública. Este sesgo en la administración pública federal y en la mayoría de los estados provocó una erosión en las capacidades institucionales de los gobiernos del país.

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

Con el paso de los años, los burócratas pasaron a ser personas que eran caracterizadas por ser obedientes y leales al régimen, pero poco capaces para ejercer las funciones de los cargos que desempeñaban, esto se tradu-

jo en una crisis de gobernabilidad dado que el Gobierno federal fue cada vez más incapaz de realizar sus funciones y así cumplir con su mandato legal y con lo que la población esperaba como resultados. Esto significó un problema mayor en los Gobiernos estatales, pero aún más sobre aquellos que eran gobernados por la oposición al régimen, dado que se oponían a replicar esta visión clientelar y sumisa de la administración pública.

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

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

Estos incrementos poblacionales antes de la estabilización trajeron como resultado una burocracia más obesa para el Gobierno de Jalisco y a la vez más vieja, en el sentido de que dichos burócratas rebasaban los cincuenta años de edad, lo que condujo a un reto mayúsculo para el sistema de pensiones de Jalisco, ya que la capacidad de dicha institución para pagar las pensiones de los trabajadores se encontraba rebasada desde la segunda década del siglo XXI, lo cual puso a decenas de miles

de trabajadores del Gobierno en una posición de no jubilarse con tal de mantener sus puestos y sueldos. Esto supuso también un deterioro de las condiciones de trabajo de los funcionarios públicos.

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

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

## **Escenario 2. Deseable**

El proceso electoral de 2024 fue uno que pasó a la historia como altamente competitivo y de sorpresas. Durante los años anteriores a la elección se creía que Morena tenía todos los elementos para asegurar el triunfo en la presidencia y en los nueve estados que hubo elecciones para gobernadores. Sin embargo, desde las precampañas surgieron sorpresas y la oposición logró consolidar un candidato que logró aglutinar el descontento de millones de ciudadanos con los resultados del Gobierno de López Obrador, sobre todo en materia de inseguridad, salud y falta de oportunidades. Morena ganó la presidencia por un escaso margen, de apenas un punto porcentual, lo que llevó la contienda electoral a los tribunales, finalmente el fallo fue para el oficialismo, consolidando al obradorismo en el Gobierno federal. Sin embargo, la oposición ganó la mayoría en ambas cámaras, lo cual permitió que

se produjera un gobierno dividido donde el Poder Ejecutivo perdió el control en el Legislativo.

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

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

Además de estas reformas se dieron otros avances en lo que se conoció como el programa La Administración Pública del Siglo XXI. Se reevaluaron las funciones de los distintos órdenes de gobierno en el estado, las dependencias, organismos e instituciones de las administraciones públicas estatal y municipales. Se reorientaron las funciones de los distintos entes gubernamentales ante una lógica de transversalidad y horizontalidad de los problemas públicos y trabajo sistémico entre dichos entes, con tal de atender los problemas públicos desde una visión multidimensional. Esto provocó un rediseño de los presupuestos no por ente público, sino por problemas y programas, y de los mandatos legales de las instituciones gubernamentales.

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

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

### **Escenario 3. Catastrófico**

En los últimos treinta años México ha vivido uno de los gobiernos autoritarios, populistas y conservadores más eficaces en América Latina. La intromisión de López Obrador en la elección de 2024 marcó el inicio del gobierno de casi treinta años de Morena, donde el expresidente fue el hombre fuerte del país. López Obrador gobernó, por medio de varios presidentes que impuso, hasta su muerte en 2034. Para entonces y hasta ahora el poder de los militares se acrecentó a tal grado que tienen el control de la mayoría de las actividades estratégicas del Gobierno y mantiene un control político y social rígido. Esto comenzó desde el primer periodo de López Obrador en 2018, cuando se duplicó el presupuesto a las fuerzas armadas y se les encomendaron cientos de responsabilidades civiles. Los Poderes Legislativo y Judicial están totalmente supeditados al Ejecutivo y los organismos constitucionales autónomos fueron eliminados, de suerte que el control político del aparato burocrático es totalmente centralizado.

La burocracia, como se conoció hacia finales del siglo XX y principios del siglo XXI, dejó de existir cerca de 2030, después de despidos

masivos de funcionarios y la pauperización de la burocracia. El régimen fue sustituyendo a los servidores públicos por los servidores de la nación, reemplazando a los funcionarios técnicos por gestores leales. El gobierno está desde entonces en manos de personas cuyas principales cualidades son la obediencia y la austeridad. Los valores que rigen a la burocracia, así como sus objetivos, tienen que ver con mantener al partido hegemónico en el poder, esto se logró mediante estrategias de restricción de ingresos, prohibiciones laborales y presión política.

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

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

Jalisco es gobernado por Morena desde 2030, año en el que el partido en el poder consolidó la mayoría de estados bajo el mismo partido. La hegemonía se había logrado en 2027 con los estados de San Luis Potosí, Querétaro, Nuevo León, Chihuahua y Aguascalientes. Jalisco fue de los estados más afectados con la caída de la inversión extranjera directa, ya que se perdieron empleos y esto hizo dependientes a cientos de miles de personas de los programas sociales. La burocracia en Jalisco adoptó los valores y objetivos de la administración pública federal y desde entonces se opera en un sistema altamente centralista en el que los gobernadores y las administraciones públicas estatales, así como los municipios, siguen órdenes de manera estricta desde el poder central. Los estados

pasaron de ser relativamente autónomos a una suerte de dependencias federales encargados de la implementación de los programas sociales y de seguridad del gobierno de la república.

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

## Eje 2. Cohesión social para el desarrollo

### Educación y cohesión social

Gilberto Guevara Niebla

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

El primer escenario se basa en el supuesto de que Morena, el partido actualmente gobernante, conquiste el triunfo en las próximas elecciones presidenciales (2024) y que no solo gane la presidencia de la república, sino que también obtenga mayoría simple en el Congreso. Sería un triunfo que aseguraría la continuidad, al menos parcial, de las políticas populistas de López Obrador.

El segundo escenario se basa en la conjetura de que el Frente Opositor (PAN, PRI, PRD) conserve su unidad en torno de un candidato único y un proyecto común de desarrollo para el país y gane la presidencia y el Congreso con una mayoría de votos mínima. Este sería un triunfo completo para la oposición.

El tercer escenario se configura alrededor de la idea de que un candidato democrático independiente, salido de la sociedad civil o escindido de alguno de los partidos existentes, gane la presidencia y emprenda una transformación democrática de fondo.

### **Escenario de continuidad**

Supongamos primero que el presidente de la república, Andrés Manuel López Obrador, logra imponer el modelo comunitario en educación básica en el ciclo escolar 2023-2024. Lo hace en medio de protestas sociales que crecen continuamente y de intervenciones de tribunales y jueces que tratan, mediante edictos, de impedirlo, pero la Secretaría de Educación Pública (SEP) hace caso omiso de las determinaciones del Poder Judicial y distribuye los nuevos libros de texto en las escuelas. Los maestros, al inicio, se muestran dubitativos, pero poco a poco se va gestando entre sus filas una ola de malestar por las dificultades que encuentran al tratar de poner en práctica los nuevos materiales educativos: no entienden cabalmente la nueva jerga técnica, no aceptan el exceso de trabajo que se impone a los docentes; se trabaja, además, sin tener claros los objetivos de aprendizaje diarios o los que corresponden a cada etapa del proyecto, etcétera. El sistema educativo experimenta una auténtica parálisis, hay gran confusión, muchos docentes no saben qué hacer y se inclinan a volver a los contenidos anteriores y sus prácticas tradicionales. Se repite el pasado, pero con sentimientos de culpa y remordimiento porque estos maestros piensan que se están desobedeciendo las reglas oficiales. Mientras tanto, Marx Arriaga y secuaces viajan de estado en estado tratando de salvar la situación... con discursos. En ese lapso, la oposición convocó a un foro nacional para evaluar la situación y buscar salidas. Se creó el Frente Nacional en Defensa de la Educación Básica (FNDEB) con maestros y autoridades descontentos de veintiséis entidades federativas y una nueva Confederación de Padres de Familia (CPF). A pesar del escándalo, la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE) guarda una actitud timorata. La secretaria de Educación, Leticia Ramírez, desconcertada, se ve superada por las circunstancias y hace dos o tres intervenciones públicas torpes y confusas. Militantes de la CNTE hacen repetidas protestas frente a Palacio Nacional. La CPF y otras organizaciones de la sociedad civil lanzan una campaña contra el desastre que priva en el sector educativo. Una ola de indignación recorre el país, pero se ve neutralizada porque cada día se aproxima más la fecha de las elecciones presidenciales de 2024. Tras la votación, cuyo porcentaje de participación fue muy bajo (45 %), se proclama vencedora a la doctora Claudia Sheinbaum Pardo, de Morena, por cinco puntos de ventaja sobre su principal contendiente, Xóchitl Gálvez. El triunfalismo del partido oficial, sin embargo, no tiene gran eco; en realidad, después de los comicios continuó en México una atmósfera de inestabilidad política. Aparecen nuevas olas de violencia y el malestar



y la insatisfacción se extienden por todos los ámbitos. De hecho, el acto electoral no trajo consigo un alivio para la sociedad. El país se hunde en desasosiego y turbulencias. El presupuesto 2024 se concentra de nuevo en los “programas” sociales y, una vez más, se castiga financieramente al sector educativo. Pero se inicia el año escolar 2024-2025 sin cambio alguno en la política educativa. Tras su toma de posesión del cargo presidencial, la presidenta Sheinbaum muestra pronto sus limitaciones políticas: su discurso se centra en continuar la 4T, pero, aunque ella insiste en imitar a su predecesor y maestro, carece del carisma y del poder de atracción de este. Su retórica es torpe. No presenta nuevas ideas o nuevos proyectos, parece que el Ejecutivo anterior agotó la agenda del populismo. Al armar su gabinete, la presidenta —para mostrar su adhesión a la 4T— designa como titular de la SEP al doctor Marx Arriaga, “hombre fuerte” de López Obrador en la misma SEP y cabecilla del proyecto de “educación comunitaria”. El nombramiento provoca un mar de protestas, pero la presidenta le refrenda públicamente su apoyo al nuevo titular y, tras dos semanas de agitación, no pasa nada. El nuevo secretario no recibe instrucciones sobre educación básica —no las necesita—, aunque el subsistema está en permanente postración. Arriaga nombra como subsecretario de educación básica al doctor Ángel Barriga, investigador de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), y un grupo de pedagogos de esa institución se incorporan a su equipo. En mayo de 2025, se anuncia una estrategia de capacitación docente, pero no hay recursos para estímulos al desempeño profesoral. Las escuelas normales siguen en estado de postración y olvido. Termina el segundo ciclo escolar con gran malestar en el magisterio. Finalmente, en octubre de 2025 se produce un cambio en la SEP. Marx cae y ocupa el puesto una maestra gris —otra más— que no conoce la materia y que no muestra carácter para dirigir la educación nacional. En dos años, la educación básica se ha degradado a extremos nunca vistos; lenta y silenciosamente, esa degradación se prolonga durante todo el sexenio 2024-2030. Solo un gobierno democrático y fuerte tendrá capacidad para cambiar el pacto fiscal, fortalecer al Estado e imprimir un nuevo rumbo para el país. Pero la emergencia de un gobierno con esas características se considera improbable.

### **Escenario de cambio**

La noticia del triunfo del candidato de la oposición de PAN-PRI-PRD en las elecciones presidenciales de 2024 dejó estupefacta a gran parte de la opinión pública. ¿Qué había sucedido? Por lo visto, el gran poder acu-

mulado por el autócrata Andrés Manuel López Obrador no fue suficiente para imponer a su sucesor. El factor decisivo en este triunfo fue una alta participación de votantes (75 %). Pero a los pocos meses la nueva presidenta, Xóchitl Gálvez, lanza un Plan Democrático de Desarrollo (PDD), en el que se describen con objetividad las fortalezas y debilidades de México y se presenta ante la población un proyecto de reformas legales para, por un lado, limitar el poder presidencial y conjurar la posibilidad de un retorno populista y, por otro, para que el país evolucione con rapidez hacia un modelo mixto de gobierno presidencialista-parlamentario. Se ratifica la voluntad presidencial de dar continuidad a los programas sociales y se anuncian grandes cambios en la esfera de la economía para fortalecer al Estado, seguir pugnando por la justicia social, garantizar la seguridad de la población y lanzar una lucha multidisciplinaria y polifacética contra la violencia. Se aplicará una desmilitarización gradual de la seguridad. Se concebirá la lucha contra la violencia desde abajo, desde la economía de las periferias urbanas, desde el tejido de la economía informal, desde las culturas juveniles, desde los medios de comunicación, desde las redes, que busque fortalecer la cultura de los barrios y que haga de la educación de calidad un poder estratégico en ese combate. La presidenta Gálvez nombra como secretario de educación a la doctora Elisa Bonilla. Se realiza un Congreso Educativo Nacional (maestros, padres de familia, expertos nacionales e internacionales, ciudadanos y autoridades educativas) y en él se acuerda realizar un diagnóstico-evaluación nacional del sistema educativo que servirá de base para el diseño de políticas; enseguida se recomienda a los partidos políticos tener cuidado en asegurar que las secretarías (locales y nacional) y los puestos directivos de educación sean otorgados a personas con preparación intelectual y moral y con vocación si se quiere conjurar la incompetencia y la repetición de errores. Los nuevos líderes educativos reciben la instrucción de imprimir una nueva dirección a la política educativa: 1) Se aumentará significativamente el presupuesto del sector (5 % del producto interno bruto, PIB). 2) Se conservará la mayoría de las becas. 3) Se darán cambios legislativos con el fin de recuperar la filosofía nacionalista, liberal-humanista de Jaime Torres Bodet. 4) Se reinstalará el Instituto Nacional para la Evaluación Educativa con una función añadida: encargarse de la tarea técnica de elaborar proyectos de planes de estudio y programas que, para ponerse en práctica, deberán ser aprobados por el Congreso (Parlamento). 5) Se reinstalará el sistema de becas del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). 6) Se regresará a la educación

por asignaturas. 7) Se firmará un nuevo pacto educativo federación-estados con la intención de empoderar a las autoridades locales en sus funciones académicas. 8) Se creará un sistema moderno de información educativa. 9) Se reinstalan las Escuelas de Tiempo Completo y Comedores Asistenciales. 10) Se lanza un programa nacional para apoyar la alimentación de los alumnos en la escuela. 11) Se recrea el Instituto Nacional de la Infraestructura Física Educativa (Inifed) y se aplica una nueva política en materia de infraestructura y mantenimiento de los planteles. 12) Se darán pasos para renovar el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) y modernizar el régimen de relaciones laborales. 13) Se incrementarán significativamente los salarios docentes. 14) Se modernizará y fortalecerá el sistema de las escuelas normales y los programas de educación continua para maestros. 15) Se equipará a cada escuela con computadoras y el servicio de internet. 16) Se crearán programas amplios de estímulos económicos para el trabajo del magisterio. 17) La elaboración de libros de texto quedará en mano de cada entidad federativa. 18) Se acordará poner en práctica una política nacional de investigación educativa.

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

### **Escenario de ruptura**

El candidato presidencial independiente, Lorenzo Córdova, triunfó en las elecciones de 2024; abanderó un programa de cambios democráticos y sociales, entre los cuales estaban los siguientes:

1. un Gobierno federal de consenso nacional;
2. una nueva constitución;
3. adopción del modelo parlamentario de gobierno;
4. Pacto Fiscal entre Estado, empresas, trabajadores y expertos junto con socios del T-MEC.

Tras el triunfo, el Gobierno federal llamó a la sociedad a elegir un Congreso Constituyente que trabajaría durante un periodo de seis meses. Desde un punto de vista estratégico se quería lograr que la elaboración de la nueva constitución se acompañara de un proceso cuidadoso de información al público para elevar los niveles de educación ciudadana del país e iniciar una “conversación nacional”. Se contó con la colaboración activa y comprometida de los medios de comunicación. La nueva carta magna sería “la madre de todas las reformas”; es decir, el fundamento jurídico de todas las reformas que se pretendían introducir. Se llevó a cabo la elección del Congreso Constituyente. No hubo mayores tropiezos, pero la transición al nuevo modelo de gobierno suscitó resistencias de diverso tipo. Al final se pudo convencer a la ciudadanía de que el sistema parlamentario de gobierno permitía un control más directo del electorado sobre sus representantes y que reduciría el fenómeno de la corrupción. Se hizo la primera elección de representantes parlamentarios e inmediatamente después se aprobó en ese órgano el nuevo Pacto Fiscal de la Federación. Se asignó a la educación un 6 % del PIB. Poco más tarde se abrió una intensa discusión nacional sobre los cambios en educación; el objetivo: construir un fuerte consenso —magisterial y social— sobre las reformas en el sector. Pronto se aprobó en el parlamento una estrategia educativa de largo plazo con metas para 2050 y, más tarde la mayoría parlamentaria aprobó el proyecto de reorganización del sistema educativo que dispuso fortalecer a las escuelas mediante la descentralización de la educación básica. El SNTE desaparece como entidad nacional y se reorganiza en secciones estatales. Comenzaron a funcionar las Unidades Estatales de Educación. La SEP se mantiene como un centro de dirección política y apoyo académico a los estados, pero pierde una parte de su poder normativo. Se crearon treinta y dos organismos autónomos con el nombre de Instituto de Evaluación y de Diseño Curricular. Cada Gobierno estatal aprobó las reglas de operación de sus escuelas y nombró a sus inspectores de educación por municipio en proporción de diez escuelas por inspector.

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

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

Eduardo Navarro Meza

### Escenario futuro

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

En el 2050, la educación media superior en Jalisco se vislumbra como un panorama de continuidad en su crecimiento, en su configuración y en sus resultados. La cobertura del nivel habrá crecido como resultado de las acciones gubernamentales orientadas a la consolidación de la obligatoriedad de la educación media superior, pero también como producto de las agendas institucionales orientadas a la búsqueda de la legitimidad, a la preservación del *statu quo* y al posicionamiento social y político. La distribución de los planteles habrá alcanzado el 100 % del territorio estatal y no habrá municipio sin acceso a este nivel educativo.

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

No obstante, los problemas del abandono escolar, de la reprobación y de la baja eficiencia terminal persistirán. Las estrategias para contrarrestarlos habrán seguido una lógica incremental, derivada de los pocos cambios en la manera de definir los problemas públicos relevantes, de establecer prioridades y de tomar decisiones. Las brechas de acceso que

se cerraron con la distribución generalizada de planteles educativos se verán eclipsadas por las pocas capacidades sistémicas e institucionales para retener a los estudiantes, para asegurarles un tránsito efectivo dentro de la escuela y para garantizar la culminación exitosa de sus estudios.

El escenario que se proyecta parte de que se visualiza estabilidad tanto en las *expectativas* que orientan el desarrollo y el desempeño de la educación media superior (estatal y nacional) como en la manera de materializarlas (*performatividad*). Se prevé, en primer lugar, que las autoridades educativas federales y estatales seguirán movilizandando sus decisiones a partir de las expectativas de obligatoriedad y de universalización, que se expresarán en objetivos de cobertura como se ha venido haciendo desde hace varias décadas. La Universidad de Guadalajara se alineará en cierta medida a esa orientación, aunque seguirá movilizandando una agenda institucional paralela más amplia, que también priorizará aspectos como la calidad, la internacionalización, el desarrollo cultural, la investigación y la innovación. La problematización de la cobertura abordará únicamente de manera discreta el abandono, la reprobación y la eficiencia terminal.

Esta visualización se fundamenta en el análisis tanto de los diagnósticos educativos como de los objetivos de política pública expuestos en los Programas Sectoriales de Educación (federales y estatales) y en los Planes de Desarrollo Institucional de la Universidad de Guadalajara, todos ellos de entre el año 2000 y el 2020. En dichos documentos, el futuro se revela a partir de objetivos de cobertura —muy generales en la mayoría de los casos—, que solo de manera esporádica hacen mención del abandono, la reprobación y la baja eficiencia terminal. Es decir, las problematizaciones sobre el desempeño de la educación media superior que han conducido a este nivel educativo aluden a dichas problemáticas solo como parte del contexto del problema de la cobertura, pero no las conciben como problemas en sí mismos, independientes. De esta manera, el escenario que se vislumbra para 2050 será inercial no solo porque la manera en que el futuro se revela en las arenas decisionales seguirá las mismas pautas que en el pasado y en el presente, sino porque el futuro que imaginamos es, en cierta medida, el resultado mismo de esas revelaciones (y expectativas) anteriores.

En segundo lugar, se imagina un escenario inercial en la medida que se prevé que las decisiones sobre el desempeño del nivel medio superior seguirán las mismas lógicas pasadas y presentes. Existe un desajuste entre los significados que la sociedad tiene sobre la educación

media superior — que se relacionan con ser un espacio de socialización y de desarrollo académico (Weiss, 2018) — y los que tienen las autoridades gubernamentales e institucionales. Se considera que el significado que tiene para estos últimos es el de un indicador de desempeño y de éxito, de legitimidad y de preservación del *statu quo*, y dicha lógica permanecerá en el largo plazo. Al preservarse dicha lógica, no solo se descarta un cambio significativo en la manera en la que se establecen las metas, sino también, como ya se mencionó, no se desestima una redefinición de los problemas del nivel medio superior que contemplen el abandono, la reprobación y la baja eficiencia terminal como problemáticas en sí mismas.

### **Educación superior**

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

En el 2050, las brechas de la calidad en la educación superior en Jalisco se agravarán. Aun cuando el aseguramiento de la calidad se mantendrá como asuntos inamovibles de las agendas de políticas, en la cotidianeidad se prevé una práctica fragmentada, basada en intereses institucionales individuales, que no logrará ni la consolidación como estrategia fundamental del desempeño general del sistema de educación superior estatal ni la conducción seria del desarrollo del sector privado en la entidad.

El sector privado crecerá de manera importante como lo ha hecho en las décadas pasadas; proliferarán cada vez más las ofertas educativas de baja calidad y el sector privado encontrará mejores estrategias no solo de mercantilización, sino también para sortear las prescripciones regulatorias básicas. Esto tendrá el efecto perverso inequívoco de que el

sector privado “capturará” ciertas esferas decisionales y las inclinará a favor de su desarrollo mercantil. El aseguramiento de la calidad no logrará establecerse como práctica obligatoria por excelencia, lo que, además de agravar los problemas de calidad en los sectores privados atomizados, será ventaja para que los sectores no elitistas de mayor tamaño desplieguen estrategias comerciales más feraces. Los fraudes relacionados con la operación del sector privado seguirán en aumento.

La regulación, entendida como los mecanismos de autorización, seguirá sin tener un efecto real sobre las características ni sobre el desempeño del sector privado. Los liderazgos gubernamentales e institucionales encargados de la autorización serán tibios al pensar en estrategias más contundentes que pongan al sector privado bajo esquemas de rendición de cuentas sofisticados. Los esquemas de régimen jurídico se mantendrán sin cambios, lo que permitirá más que nunca la operación disfrazada de instituciones con fines de lucro.

## La educación básica

Juan Carlos Silas Casillas

### **Problemas críticos sobre la educación básica en Jalisco hacia el año 2050**

El principal análisis que se puede desarrollar en el sistema educativo es uno de cobertura y expansión (o contracción) de la demanda e infraestructura escolar. La cobertura tiene que ver con el comportamiento de tres constitutivos clave: los estudiantes, los profesores y los centros escolares. Se escudriñan los datos oficiales de los últimos tres lustros aportados por la SEP (2023) como base para un ejercicio crítico-analítico. Al estudiar lo sucedido en términos de matrícula, la cantidad de escuelas y de docentes en los últimos quince años y en los tres niveles de la educación básica (prescolar, primaria y secundaria), es evidente el inicio del declive en el número de estudiantes.

Se pasó de prácticamente un millón de estudiantes en educación primaria a 915 000. Es un descenso suave y sostenido, promovido por la disminución de la natalidad, la baja en el ritmo de migración internacional definitiva, que es matizada por un ligero incremento en la inmigración interestatal. La cantidad de escuelas en el estado también disminuyó en 244, mientras que hubo un ligero incremento en la cantidad de docentes como parte de la política de asignación de plazas en centros escolares.



## La relación entre educación y trabajo

Jordi Planas Coll

José Navarro Cendejas

María Isabel Enciso Ávila

Podemos definir el escenario deseable como aquel en que la relación entre educación y trabajo sería tal que proporcionaría mayores rendimientos tanto para los jaliscienses como para los trabajadores, así como para el conjunto de la sociedad jalisciense y para sus organizaciones productivas de bienes y servicios (empresas y otras instituciones como las del sistema sanitario público o el escolar en todos sus niveles), por ello es el deseable. Mientras que el escenario inercial consiste en aquel que presenta la evolución previsible respecto de la situación actual sin cambios en las tendencias previas detectadas hasta ahora en la acción de la población e instituciones jaliscienses y consistiría en una evolución lineal de las tendencias registradas en el pasado reciente. Y para el escenario regresivo, más que concretar un escenario definido y único, se consideran aquellos aspectos que, fruto de los comportamientos de los jaliscienses o sus instituciones (estatales o federales), podrían constituir un retroceso respecto del escenario inercial, un paso atrás.

### Escenario de retroceso

1) Agudizar el proceso de envejecimiento de la población. Aunque no estamos en una situación dramática como en otros países desarrollados, un proceso acelerado de envejecimiento podría tener como consecuencia la disminución de la capacidad productiva de la población activa y de la calidad de vida de las personas de mayor edad. Si a esto se añaden otros escenarios catastróficos, como la disminución del nivel educativo de la población, el escenario podría tener consecuencias para la viabilidad social y económica de Jalisco en el marco de una economía globalizada.

2) Disminución del nivel educativo de hombres o mujeres. Si bien la tendencia observada corresponde más bien a un sistemático aumento del nivel educativo, un escenario en que este disminuya podría tener como consecuencia la imposibilidad para desarrollar ese proceso de aprendizaje a lo largo y ancho de la vida en cuya necesidad se ha insistido.

3) Disminuir la calidad de la enseñanza mediante la aplicación de currículums y libros derivados de las nuevas leyes de educación y de educación superior (Guevara *et al.*, 2023). El riesgo aquí está no solo en

la ruptura de la tendencia hacia un mayor logro educativo, señalada en el escenario anterior, sino también las consecuencias de un sistema educativo que no logre proporcionar a niños y jóvenes los conocimientos y las habilidades necesarias para “aprender a aprender, aprendiendo”.

4) Abandonar los mecanismos de evaluación de la calidad de la educación, como, a nivel internacional, no participar en el programa PISA y, a nivel mexicano, desaparecer el Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEE).

5) Agudizar la política de subsidios a las personas por sus características personales y no para superar las transiciones a cuyos riesgos tendrán que enfrentarse. El riesgo de la perpetuación de las políticas sociales actuales, basadas fundamentalmente en subsidios universales, está en la invisibilización de la diversidad de trayectorias que viven las personas a lo largo de su ciclo vital. Las políticas sociales entendemos que deberían considerar las distintas situaciones incluso al interior de los grupos etarios, para identificar aspectos que podrían reforzarse a partir de políticas focalizadas.

6) No afrontar de manera sistémica el problema de la actualización y recualificación de las competencias de las personas adultas. Sin duda, para efectos de este capítulo, este es uno de los principales riesgos. Más que un fenómeno nuevo, el riesgo consiste fundamentalmente en perpetuar políticas que no consideran la actualización y recualificación de los adultos en términos de su formación, de su inserción y, sobre todo, de su reinserción a un mercado laboral dinámico y plagado de incertidumbres con respecto al futuro.

## Prospectivas de las políticas culturales

Dulce María Zúñiga

Francisco Estrada

### Escenario deseable

Es el año 2050. La Secretaría de Cultura en conjunto con la SEP y la Universidad de Guadalajara introdujeron reformas educativas para establecer la educación estética como uno de sus pilares pedagógicos desde los niveles básicos hasta los medio superiores. Por medio de la Coordinación General de Educación Estética, ambas secretarías trabajan en consonancia tanto en el diseño como en la implementación de programas situados, diseñados mayoritariamente por instructores que comprenden los intereses y necesidades de su estudiantado.

El enfoque prescriptivo de las artes y su enseñanza, replicado durante siglos, ha quedado atrás: sin abandonar el rigor de la instrucción formal, los modelos educativos actuales buscan incentivar la creatividad en lugar de reprimirla. Más que la formación de artistas profesionales, el gran logro de la educación estética es haber posibilitado un terreno más fértil para la educación ética. Es decir, las artes no crean necesariamente mejores ciudadanos, pero sí los preparan para hacer una reflexión más sensible, más profunda, más consciente sobre el mundo que habitan.

El proceso de descentralización que se desarrolla en el país desde hace dos décadas, aunado al éxito y la influencia de los programas educativos situados, generó un efecto positivo en las instituciones culturales; además de la autonomía de la que gozan las oficinas de cultura en los municipios de Jalisco, el diseño de políticas culturales se volvió decididamente situado: cada institución cultural busca atender las particularidades y necesidades de su comunidad más cercana.

La Feria Internacional del Libro de Guadalajara (FIL) celebra actividades mensuales; además de la gran reunión de finales de noviembre (a la que asisten alrededor de dos millones de personas), ofrece residencias artísticas para autores literarios de todo el mundo, incluyendo a autores en lenguas originarias.

Se han multiplicado los museos y galerías públicos y privados. Además de exhibiciones de artistas locales e internacionales, los museos son escuelas de apreciación visual.

Las bibliotecas públicas, a pesar de la resistencia que opusieron los extintos grupos monopólicos del mercado editorial, tienen cuatro ejemplares de cada título para atender la demanda de los lectores. En ocasiones, debido a las estrictas medidas de protección ambiental que la industria del papel debe seguir, los editores no se dan abasto en reimprimir las obras de los clásicos del siglo XXI, novedades y de libros de divulgación científica. Desde la erradicación de los monopolios editoriales, el mercado mexicano del libro está animado por un gran número de editoriales independientes, que, favorecidas por las leyes de incentivos a la descentralización, operan lejos de las capitales del país.

El entusiasmo del público jalisciense de mitad de siglo no se limita a la lectura. Los cuarenta teatros —públicos y privados— venden sus asientos por suscripción anual, ya que de otra forma es muy difícil encontrar asientos. Los cines pasan ciclos de películas clásicas mundiales del siglo XX, pero sobre todo del XXI. El estado cuenta con doce festi-

vales de danza —uno mensual— que cada año rotan su sede entre los municipios de Jalisco. La industria musical, aunque ha perdido cierto terreno económico ante otros tipos de artes, cada año se refuerza como una de las disciplinas más relevantes. Impulsados a principios de siglo por las grandes productoras privadas, los festivales de música son organizados también por entidades públicas, además de los conciertos con recurrencia mensual que se organizan desde los municipios. La educación estética, desde luego, también se hace para y desde el mundo virtual. Gracias al incentivo de instituciones públicas y privadas, el centro creativo digital produce aplicaciones y videojuegos de éxito en el mundo.

Esta coexistencia entre bellas artes y artes populares ha permitido dejar atrás una idea restringida del arte como fin en sí mismo, para darle paso al arte como herramienta de conocimiento que propicia formas de vivir en armonía con la naturaleza, que concibe la identidad como diversidad y no como una forma unívoca de entender lo que somos, nuestra identidad. En general, se busca la coexistencia respetuosa e incluyente. Hay una distribución balanceada de la riqueza, con salarios dignos. La brecha entre ricos y pobres se ha estrechado. Las trabajadoras domésticas reciben sueldos y garantías sociales. Los ciudadanos cuidan los parques, los niños pueden ir solos en bicicleta a la escuela, jugar en la calle. En la escuela se enseña inglés como lengua extranjera, pero se enseñan como segundas lenguas también el náhuatl, el maya, el mixteco, el purhépecha y el tarahumara. Las políticas públicas se hacen en beneficio de los ciudadanos, que tienen la posibilidad de opinar en foros abiertos.

Todo esto es producto de una educación con un fuerte componente artístico desde la enseñanza básica y media superior, una educación donde se forman ciudadanos que saben discernir y elegir de manera consciente el bien común. El arte es una herramienta de conocimiento, es útil para completar las competencias personales, laborales, y tener una mejor comprensión del mundo.

### **Escenario tendencial**

Es el año 2050. En consonancia con las reformas educativas que, con la mejor de las intenciones, se introdujeron en el 2024, a la educación estética se le dedica una hora por semana durante la educación básica y media superior.

Aunque los cambios necesarios se hicieron en el papel, la manera en la que fueron ejecutados ha conducido a la perpetuación de un

entendimiento muy reducido de la educación estética; sin formación de personal, la enseñanza de las artes en la educación básica se sigue centrando en la elaboración de manualidades.

Los apoyos a la creación continúan —la inflación los ha vuelto todavía menos adecuados al costo de vida—, pero cada vez hay menos público interesado en consumir el arte que se genera desde estos espacios. Los ciudadanos están concentrados en la obtención de recursos para sobrevivir, la cultura se concibe como algo ajeno, como algo insustancial que compete solo a las clases sociales consideradas privilegiadas.

Las editoriales independientes nacen y mueren de manera constante, puesto que el impulso por editar sigue vivo, pero, ante los grandes grupos editoriales, es casi imposible que establezcan sus operaciones de forma duradera.

### **Escenario catastrófico**

Es el año 2050. No hay educación estética ni deportiva en las escuelas; la hora semanal que se les dedicaba a principios del siglo XXI terminó por ser erradicada.

No hay Secretaría de Cultura; en la reducción de los aparatos gubernamentales, la de Cultura fue una de las primeras secretarías en desaparecer por su poca relevancia.

Las tendencias artísticas son determinadas únicamente con criterios comerciales; a mayores ganancias, mayor prestigio y aceptación social.

El Grupo Editorial Penguin Random House (GPRH) ha acabado por absorber todos los sellos editoriales de cierta importancia en Latinoamérica. Ante el cierre de canales de distribución (monopolizados todos por GPRH), los proyectos editoriales independientes no tienen posibilidad de competir y subsistir en el mismo mercado. La Universidad de Guadalajara ha debido vender algunos de los inmuebles que se dedicaban a la promoción de las artes, como el Auditorio Telmex y el Conjunto Santander de Artes Escénicas; la infraestructura cultural se dedica únicamente a presentar actividades de valor comercial. La carrera de artes plásticas y la Escuela de Música han cerrado ante la poca demanda de inscripción. Los estudiantes de todos los niveles tienen maestros virtuales que los guían para hacer sus trabajos escolares mediante la IA; reciben sus notas por internet, no hay grupos presenciales. Los ciudadanos viven a un ritmo vertiginoso que no les permite apreciar las bondades del entorno, simplemente se dejan llevar por la obligación de la supervivencia.

No hay educación cívica ni conciencia de colectividad..., cada uno corre siguiendo el latido de su corazón... Reina el necropoder.

## El orden de género del futuro

Cristina Palomar Verea

Tomando en cuenta lo que hemos descrito del orden de género en Jalisco en el primer cuarto del siglo XXI, podemos imaginar que, para ese entonces, el estado contará con la presencia de más industrias electrónicas y empresas multinacionales, con la consiguiente introducción de más posibilidades de desarrollo tecnológico digital en todos los aspectos de la vida local. Será una sociedad más cosmopolita y heterogénea, al tiempo que se habrán reafirmado o resignificado algunas de las tradiciones locales. En ese contexto, veremos que hablar de género, concepto posmoderno coherente con la devaluación de “la verdad” y de las evidencias empíricas, habrá perdido sentido. Por lo tanto, el concepto se habrá dejado de lado en el discurso público y en su lugar se habrá regresado a hablar de sexos, lo que dará paso a una nueva afirmación de los datos biológicos y del dimorfismo sexual. En consonancia con lo anterior, se dará marcha atrás en las discusiones actuales en lo que respecta a si la identidad se vincula o no con la biología, reforzando lo segundo que, sin embargo, habrá dado paso a una convivencia naturalizada con la diversidad de identidades y con los avances en la legalización de sus derechos. De hecho, se habrán legitimado las identidades trans que en el pasado producían tan incendiados debates, ya que dicha legitimidad se derivará de la autoridad tecnológica que tendrá el lugar de la nueva verdad, a pesar de los sectores conservadores que todavía aspirarán a negar los cambios culturales producidos en las últimas décadas y que se resistirán al reinado de la tecnología.

La presencia de las mujeres en las diversas áreas de la vida social será uno de los indicadores que mostrará los cambios en el orden de género. Las leyes en contra de la discriminación se habrán consolidado y las mujeres denunciarán con éxito los atropellos a sus derechos, tanto en el trabajo como en la educación, el acceso a la salud, la participación política y otros ámbitos. El feminismo continuará vigilante y presente, pero será menos beligerante porque se habrá naturalizado la cultura matridominante larvada a lo largo del primer cuarto del siglo y consolidada a la mitad de este, y las viejas demandas —igualdad de derechos y de oportunidades en todos los campos— se darán por conquistadas.

Las jóvenes que tendrán veinticinco años serán las hijas de las feministas antagonistas de hoy y habrán criado a sus hijas en los valores igualitarios y en la renuncia a la victimización y la subordinación. En el 2050 se hablará mucho menos de la violencia de género y el avance de las mujeres será contundente en todos los campos. Como consecuencia, la violencia contra las mujeres ya no será la causa principal del feminismo. En este horizonte, si consideramos al feminismo como una suerte de acción afirmativa (es decir, temporal) para el logro de una verdadera vida democrática en términos de género, habrá cumplido su objetivo más amplio. No obstante, se mantendrán instancias de vigilancia para impedir el retroceso de lo logrado, ya que en los últimos veinticinco años se presenciaron diversos debates en los que se pusieron en riesgo algunos avances que parecían consolidados, tales como el aborto legal o la distribución equitativa de los trabajos de crianza y cuidado. En este último punto se habrá legitimado la visión naturalista de la maternidad, de manera coherente con la reivindicación de la dimensión biológica en los humanos y la importancia de la evidencia empírica.

Por otra parte, en el 2050 se habrán ya acumulado diversos referentes de mujeres que han alcanzado puestos importantes en todos los planos de la vida social en Jalisco y ya se tendrá la referencia de mujeres en la Presidencia de la República y en el Gobierno del estado, por lo que habrá mucho menos restricciones profesionales y ocupacionales para ellas. No obstante, también se habrán roto las barreras que mantenían bajos los índices de la participación de las mujeres en el ámbito delictivo y serán, igual que los varones, actores de violencia y víctimas de esta en mayor número que veinticinco años antes. Las mujeres habrán asumido por fin la fuerza y el poder conquistados luego de las largas luchas del siglo XX y de principios del XXI, y habrán dejado la posición de víctimas.

Es necesario considerar que el reacomodo del género implicará que también se habrá logrado una adecuación de las masculinidades al nuevo orden, de manera que los varones habrán logrado identidades más flexibles, por lo que su participación en áreas profesionales y familiares que antes se caracterizaban por ser “femeninas” se habrá también ampliado y naturalizado. Por ejemplo, las tareas vinculadas con la crianza y el cuidado de infantes, enfermos y personas mayores habrán dejado de ser responsabilidad solamente de las mujeres, por lo que las profesiones dejarán de tener la marca del viejo orden de género y su elección dependerá claramente de criterios económicos o de prestigio. Todo lo anterior implica que la cultura machista y homofóbica habrá perdido te-

rreno, aunque se mantendrá encapsulada en pequeños enclaves sociales retrógrados y conservadores que, eventualmente, buscarán promover las formas de vida anteriores y restablecer la dominación masculina, aunque sin mucho éxito.

Habrán, en el 2050, maneras inéditas de referirse a las nuevas realidades y se tornará plural lo que queda de la unicidad conceptual en torno de cuestiones como las figuras de parentesco. El matrimonio, los hijos, la paternidad y la maternidad diversificarán su significado y tendrán un nuevo nombre acorde con la reestructuración del orden de género y a la diferenciación de la vida amorosa. En este proceso intervendrán de manera definitiva el desarrollo de la realidad virtual y de la IA, que permitirán a quienes tengan el acceso ya no la elección, sino *la fabricación* de parejas sentimentales y sexuales al gusto, a partir de las propias preferencias y necesidades, lo cual, si bien producirá cierta satisfacción, también ahondará la soledad de sus usuarios y profundizará las dificultades para un encuentro humano verdadero, además de incrementar la ilusión de omnipotencia y control total sobre el/la otro/a. Las relaciones amorosas basadas en las posibilidades que ofrecen la proximidad física y los determinantes económicos o culturales se considerarán formas tradicionales primitivas por pretecnológicas, poco prestigiosas y en proceso de extinción, lo mismo que la maternidad biológica tradicional. Por supuesto, el cuerpo humano habrá sido resignificado de una manera más radical que la que anunciaba Haraway (1991), quien adelantó que, si las tecnologías cibernéticas de poder comenzaran a actuar sobre y a penetrar en los cuerpos de las personas, se producirían nuevos tipos de subjetividades y nuevos tipos de organismos cibernéticos a los que llamó *cyborgs*, como metáfora de lo que la interacción con la tecnología cibernética traería en el futuro y que ya se anunciaba a finales del siglo XX.

Sabemos que el significado de la sexualidad y la forma de las relaciones amorosas no caminan independientemente de los cambios en el trabajo, la educación y la economía. Para el 2050 es posible pensar que la desigualdad y las migraciones habrán crecido aún más debido al ensanchamiento de la brecha en el acceso a la tecnología y al aumento de la hiperconectividad global, y que las políticas sociales para atenderlas serán insuficientes, ya que arrastrarán aún los efectos de la crisis económica gestada en las primeras décadas del milenio y las consecuencias del muy anunciado y ya alcanzado desastre climático. A partir de todo esto será indispensable la resignificación de las relaciones amorosas des-



pués de su disolución en la liquidez posmoderna. En Jalisco, al igual que en todo el país, los hogares estarán conformados por grupos de personas que establecerán acuerdos informales de convivencia colectivos en los que la autoridad será compartida, pero con un regreso del sentido de compromiso perdido en la posmodernidad para garantizar formas de convivencia duraderas que aseguren más posibilidades de sobrevivencia con mejor calidad de vida, además de ser un dique para la incertidumbre producida por la conciencia cada vez mayor de la situación de fragilidad de la humanidad.

La misma conciencia de riesgo planetario hará que baje considerablemente el índice de natalidad en todo el mundo y Jalisco no será la excepción, lo cual se combinará con que las mujeres, en el 2050, ya no verán la maternidad como un destino ineludible. Crecerá el número de quienes elegirán no ser madres y el embarazo adolescente será casi inexistente, como resultado de las políticas poblacionales apoyadas por el desarrollo tecnológico, así como por la difusión de la idea de que tener hijos sin planeación y protección es algo grave. La mayoría de las mujeres retrasará la maternidad hasta después de los treinta y ocho o cuarenta años, con el apoyo de los avances tecnológicos que posibilitarán el monitoreo exhaustivo del embarazo y del sano desarrollo del feto. El número de matrimonios oficiales disminuirá y el estado civil no tendrá relación con la maternidad. A quienes decidan tener hijos biológicamente se les hará un examen tan exhaustivo como el que se les aplicaba en el 2025 a quienes buscaban la adopción y se extenderán permisos sujetos a los resultados de dicho examen.

La experiencia subjetiva de la maternidad estará muy influida por el uso de los dispositivos digitales y por la información que circula en las redes sociales en las que se transmiten las nuevas normas que regulen la salud materno-infantil y las reglas de una crianza correcta. Los debates en torno del derecho al aborto cobrarán nueva intensidad a partir de esto, ya que los avances permitirán a la madre o los padres decidir si continúan o no con el embarazo dependiendo de la información que la tecnología permita conocer sobre la criatura nonata, así como de los nuevos criterios pediátricos y psicológicos que definirán la atención infantil en ese momento. Esto tendrá un impacto en otros planos, como el político, ya que se hará materialmente posible usar la ingeniería biológica para aplicar creencias raciales. La regulación de los usos de la tecnología estará siempre por detrás de la velocidad de su desarrollo, al igual que los debates en torno de la bioética.

La tecnología se habrá desarrollado aún más a pesar de las advertencias de los científicos actuales y entrará en complicidad con los nuevos significados de las relaciones entre los sexos y la misma sexualidad. A pesar de los todavía intensos debates en torno de la bioética, las tecnologías reproductivas facilitarán que las mujeres prescindan cada vez más de los varones para tomar decisiones sobre la reproducción y la forma de vida familiar, de manera coherente con la matridominancia. Así, se materializarán las fantasías de autosuficiencia femenina producidas por el empoderamiento de las mujeres y el repliegue de los varones. No obstante, la tecnología reproductiva permitirá también que ellos puedan tener hijos a través de embarazos que transcurrirán en incubadoras después de realizar la fecundación *in vitro*. De esta manera, la tecnología habrá desplazado a los vientres subrogados por formas no biológicas de tener hijos, zanjando así algunas de las discusiones éticas en torno del alquiler de vientres y al tráfico de infantes. Además, la ingeniería genética habrá alcanzado un desarrollo tal que posibilitará diseñar genéticamente a los hijos conforme a los propios deseos y planes, eliminando el azar y lo que entonces se considere defecto o imperfección. Los varones estarán en proceso de empoderamiento, pero entonces ya con una masculinidad distinta y una nueva forma de ejercer la paternidad.

Evidentemente, la composición de los hogares será diversa y se habrán modificado los patrones de crianza poniendo el acento en una mayor atención a los infantes para convertirlos en ciudadanos según los parámetros que rijan a mitad del siglo y que se derivarán, sin duda, del contexto sociocultural. Los trabajos de cuidado ahora también serán realizados por varones que podrán tener o no un vínculo consanguíneo, o que se dediquen profesionalmente a ello. Como habrá menos infantes, serán más apreciados y cuidados que ahora, aunque la educación oficial seguirá siendo un campo muy problemático, ya que se estará intentando todavía enmendar los quebrantos de una larga crisis en la educación pública, agravada por los efectos de la negligencia de los gobiernos populistas y de la crisis general producida por las pandemias padecidas en los años precedentes, en todos los niveles educativos. Se habrán hecho, no obstante, más reformas a la educación intentando aprovechar las posibilidades digitales y los recursos que la expansión tecnológica pone a disposición de un mayor número de estudiantes, así como las enseñanzas que trajo la experiencia de la pandemia.

El *homeschooling* será una opción muy extendida para el 2050 como estrategia de muchas familias para subsanar los problemas del sistema

educativo y como consecuencia de la elevación progresiva del número de mujeres que habrán asistido a la escuela, quienes darán mayor valor a la educación, serán más exigentes con esta y, además, tendrán más recursos para colaborar en esta tarea. Estas mujeres tendrán niveles educativos más altos y habrán incursionado en mayor número en áreas de especialización que en el pasado eran consideradas masculinas y que, por el contexto de desarrollo económico, serán muy solicitadas, tales como las ingenierías vinculadas con la tecnología digital y la robótica. También tendrán más competencias útiles para integrarse al mercado laboral, siempre que las posibilidades de este lo permitan, dado que también para entonces la misma tecnología y los avances de la robótica habrán impactado en la reducción de empleos en algunas áreas de la economía. Por lo tanto, habrán mejorado sus oportunidades laborales, pero no habrá seguridad en el empleo ni para las mujeres ni para los varones.

La sensibilidad de los jóvenes en el 2023 se habrá concentrado en buscar soluciones a los problemas sociales y a volver a pensar en el futuro de manera optimista. Las universidades en el 2050 habrán dejado de ser ese campo minado en el que la sensibilidad exacerbada impedía el aprendizaje y habrán evolucionado hacia un modelo basado en el uso de las tecnologías, pero combinado con un nuevo pacto entre las generaciones apoyado en la fuerza de la palabra. Será fundamental el objetivo de restituir su valor a la diferencia generacional, así como a la función del docente como figura central en el proceso de “humanización de la vida”, y se tendrá al deseo en primer plano, con la intención de que cada uno encuentre su propia identidad (Recalcati, 2017) por medio de un verdadero proceso de subjetivación.

En el 2050, como reacción a la asepsia introducida en las prácticas sexuales por el miedo a los nuevos virus y a embarazos no planeados, y a su sustitución por avatares u hologramas logrados por la IA y la tecnología digital, habrá un regreso del amor romántico que operará como elemento revolucionario y cuya máxima expresión serán las relaciones sexuales tradicionales y clandestinas, ya que estarán prohibidas por los riesgos de concebir seres humanos sin programación alguna, los cuales irán en contra de los intentos tecnológicos por controlar las imperfecciones y limitaciones de la humanidad.

Por último, el cuerpo humano será una materia sujeta también ya a la voluntad y tratada tecnológicamente para obtener la imagen deseada mediante modificaciones que eliminen aquello que se considera indeseable. La eterna dificultad para aceptar las cosas y prescindir de la

mercadotecnia para no correr detrás de aquello que se cree que garantizará la felicidad seguirá siendo la zanahoria que moverá a la humanidad.

### Eje 3. Prosperidad y bienestar

#### El futuro económico de México

Enrique Provencio Durazo

##### El escenario favorable

En su rasgo económico distintivo, la economía de México alcanzó en el periodo 2021-2050 un crecimiento promedio anual de 2 % en su producto por habitante, más del doble del que se registró en los treinta años previos a la crisis de la covid de 2020. La tendencia del indicador fue descendiendo desde un promedio de 2.7 % anual en los años veinte, a uno de 1.7 % promedio anual en los años cuarenta. Considerando que en la cuarta década del siglo la tasa de crecimiento demográfico ya se aproximaba al 1 % anual, el esfuerzo de expansión económica se basó progresivamente en un fortalecimiento de la formación de capital y la productividad del trabajo, e incluso empezó a comportarse positivamente la productividad total de los factores a la vuelta de los años treinta. Si bien una tasa de crecimiento de 2 % anual promedio fue inferior a la que se registró en la época del llamado milagro mexicano, permitió mejoras significativas en las condiciones sociales y ambientales, e incluso cierta convergencia con Estados Unidos, Canadá y los promedios de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), si bien no se alcanzaron los registros de 1981 en la relación con el PIB por habitante de México en comparación con Estados Unidos. Las mejoras avanzaron en buena medida porque se enfatizó la calidad social y ambiental del crecimiento, no solo por el efecto agregado de la mayor disponibilidad relativa de ingresos.

Un factor clave en este cambio de tendencia fue que la inversión total se ubicó cerca del 25 % del PIB y la mitad de la mejora se debió a la mayor inversión pública, que pasó de 3 a 5.5 puntos porcentuales del PIB, con un empuje definitivo en el segundo quinquenio de los años veinte. En la inversión privada, desempeñó un papel clave el incremento de los flujos de inversión extranjera, que se ubicó no solo en las entidades federativas más vinculadas con el comercio exterior, sino también en los estados del sur, este y sureste, ya que mejoraron las condiciones de infraestructura, la calificación del trabajo, el abasto de energías renova-

bles y otros aspectos que hicieron atractiva la inversión en los estados que tradicionalmente quedaban fuera de los flujos de inversión.

Gracias a esto, las regiones con más rezagos fueron mejorando los índices de complejidad y diversificación económica, y su dinámica dejó de depender de la actividad petrolera. Por su parte, el sistema financiero amplió sus canales de crédito y mejoró el financiamiento para los emprendimientos privados, lo que coadyuvó al incremento de la inversión. En general, las empresas encontraron condiciones más estables para el retorno de la inversión, aun cuando diferentes estrategias permitieron mejoras en las condiciones laborales, las remuneraciones y la seguridad social contributiva. Se registró una mejora en la relación vida-trabajo, que hasta los años veinte era uno de los elementos que más afectaba el bienestar de las personas trabajadoras y sus familias, gracias a nuevas regulaciones que acortaron las jornadas laborales de quienes trabajaban antes más de cincuenta horas a la semana. Uno de los efectos indirectos de este cambio fue la mejora de la productividad de estos trabajadores, lo que incentivó a las empresas a crear un ambiente laboral más seguro y comprometido con el bienestar. Las tasas de empleo se mantuvieron en ascenso y hacia 2050 alcanzaron cerca del 64 por ciento.

En las condiciones laborales, el cambio fundamental que se registró fue la universalización de la seguridad social con cobertura amplia de los servicios de salud para una proporción alta de los trabajadores informales, y con su acceso a fondos de retiro bajo modalidades diversas de cotización. Este y otros cambios hicieron que la ocupación considerada como informal bajara de alrededor del 50 % de la población económicamente activa a entre 25 % y 30 %. Aun así, los estados más rezagados siguen teniendo a mediados del siglo una proporción de informalidad cercana a la que treinta años atrás registraban las entidades de la región norte y centro, por lo que sigue requiriéndose un gran esfuerzo en esta materia.

Uno de los elementos que contribuyó a las mejoras laborales fue la mejor impartición de justicia laboral y de la conciliación, a lo cual contribuyeron las reglas que aplicaron como parte del Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC), y que propiciaron una mejor democracia sindical y mayor participación de los trabajadores en sus gremios. Como parte de este proceso se desplegaron políticas centradas en la mitigación y anticipación de los efectos del cambio tecnológico sobre el empleo y en la formación de capacidades para facilitar la movilidad desde sectores tradicionales a otros modernos, en los que se fueron adoptando tecnologías y formas de organización que demandan

más conocimiento y habilidades. De hecho, ya se observa que los efectos indirectos del cambio tecnológico se están traduciendo en una mayor demanda de trabajo en nuevas actividades económicas y los que se denominaron trabajadores de plataformas allá por los años cercanos a la crisis de la pandemia del coronavirus lograron protección y estabilidad laboral a principios de los años treinta.

Por efecto de mejoras en la inversión, el desarrollo de capacidades y de la innovación, la productividad fue mejorando progresivamente y compensó el descenso relativo de la población en edad de trabajar. La eficiencia laboral mejoró a tasas de entre 0.6 % y 1 % anual en los años treinta y cuarenta, e incluso las dotaciones de capital por trabajador mejoraron, aunque en menor cuantía. Como resultado, se revirtió el comportamiento negativo de la productividad que prevalecía hasta mediados de los años veinte, aunque la productividad en México sigue siendo notoriamente inferior a la de los principales países con los que se mantienen relaciones comerciales.

Tanto por efecto del crecimiento promedio del 2 % del PIB por habitante como del entorno laboral y el empoderamiento del trabajo y la aplicación de varias medidas de corte distributivo, las remuneraciones laborales en el ingreso nacional revirtieron su larga etapa de baja participación y rumbo a la mitad del siglo rebasaron la proporción del 36 %, cota claramente inferior a los países de la OCDE, pero, con todo, una mejora palpable que empujó al alza la disponibilidad de ingresos en los sectores de la población que dependen del trabajo subordinado. Esta mejora hizo bajar la pobreza laboral por abajo del 25 % y, junto con el apoyo fortalecido para los deciles de menos recursos, abatió los indicadores de pobreza por ingresos, que a mediados de los años veinte todavía afectaban a entre el 45 % y 47 % de los hogares.

Por su lado, y en este contexto distributivo, la pobreza extrema fue virtualmente erradicada, lo que se consiguió con un empeño nacional coordinado entre los tres órdenes de gobierno y con la participación muy activa de organizaciones sociales sin fines de lucro, cuyo trabajo fue por fin valorado por las autoridades. También fue muy relevante el cambio de enfoque que se registró en una nueva ronda de Naciones Unidas que entró al relevo de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) del periodo 2015-2030. El balance de estos fue desfavorable, puesto que muchas metas quedaron incumplidas. En la nueva ronda, los países, los organismos financieros internacionales y los multilaterales del sistema de la ONU acordaron enfocarse a factores más estructurales de la

reproducción de la pobreza, lo cual favoreció que los nuevos objetivos se centraran en el cumplimiento de los derechos a la educación, la salud, la seguridad social, el medio ambiente adecuado para el bienestar y, en general, los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales. La aprobación de la Convención del Derecho al Desarrollo, que culminó en 2035 luego de complejas y tensas negociaciones internacionales, incluyó medidas vinculantes y medios efectivos de ejecución, que han beneficiado a los países de menor desarrollo.

Junto con la mejora en la distribución funcional del ingreso, se redujeron los índices de concentración del ingreso y en ello jugó un papel clave el efecto redistributivo de las finanzas públicas. Hasta 2030 México era el caso en el que la distribución del ingreso antes y después de impuestos casi no cambiaba, pero la reforma fiscal que se logró acordar entre todas las fuerzas políticas iniciando la tercera década del siglo consiguió elevar en ocho puntos porcentuales los ingresos públicos de los tres órdenes de gobierno, pero principalmente del Gobierno federal. La sociedad percibió que con tal reforma mejorarían los servicios públicos y la infraestructura, que se implantaría un sistema de servicios de cuidado que favorecería el tiempo disponible sobre todo de las mujeres, que los recursos públicos se ejercerían con honestidad y también con criterios racionales de eficiencia y eficacia, y sobre todo que los bienes públicos aportarían mucho para el desarrollo humano y la movilidad social. Fue una reforma orientada por la progresividad, el fortalecimiento de estados y municipios, el control de la evasión, el establecimiento de impuestos verdes de alcance general, la eliminación de los subsidios regresivos y antiambientales, el aumento del predial y, fundamentalmente, las nuevas reglas para el pago de impuestos directos de los tres centiles de personas más ricas. Con tal reforma los ingresos tributarios como proporción del PIB se ubicaron por encima del promedio de América Latina, si bien lejos de los niveles equivalentes de la mayoría de los países de la OCDE.

Lo distintivo de la etapa abierta no fue tanto que el ingreso nacional creciera a tasas del 2 % anual, sino que se aplicaran políticas de renovación productiva orientadas por el fortalecimiento de las cadenas productivas nacionales, el empleo digno y una estrategia general orientada a la transición a una sociedad de emisiones netas cero entre 2050 y 2060. Ha sido una movilización muy compleja, que arrancó con la comprensión cabal de las autoridades de que el desarrollo suponía una integración de objetivos económicos, sociales, tecnológicos y ambientales, y que por

interés propio México debía insertarse en un proceso de transformación que ya llevaba lustros impulsándose en otros países. De forma agregada, el cambio se mostró en los indicadores de intensidad energética, que se orientaron en una ruta media entre el logro de una reducción casi suficiente de las emisiones por unidad de producto y la ruta necesaria para el logro de la meta global de que el incremento de la temperatura no pasara de 1.5 °C por encima de los registros preindustriales. En realidad, ese incremento fue visible desde principios de los años treinta, pero se mantuvo como una referencia para no ceder en los esfuerzos de mitigación de las emisiones de gases de efecto invernadero.

En el cambio de la postura mexicana frente a la transición climática fue clave la comprensión de que la mayor inversión ambiental, e incluso los impuestos a las emisiones, las estrategias de mitigación y adaptación, no amenazaba el desempeño productivo, sino que creaba nuevos impulsos que mejoraban la calidad productiva, abrían nuevas oportunidades de empleo, mejoraban la salud y creaban entornos más favorables para el bienestar. Todo esto ya estaba mostrado empíricamente desde la segunda década del siglo, pero no había sido registrado en la política pública. Para finales de los años veinte empezó a desplegarse un amplio programa de inversiones que implicaba alrededor del 1 % del PIB, pero que pronto empezó a dejar retornos y beneficios sociales que superaban con creces la inversión. Bajaron el número de horas de trabajo perdidas por enfermedades respiratorias, las muertes derivadas de la contaminación y muchos otros daños relacionados con el transporte contaminante.

Como resultado de tal transformación, los costos del agotamiento y la degradación ambiental cayeron por debajo del 3 % del PIB, y la inversión ambiental general, de los tres órdenes de gobierno y de las empresas y familias, se acercó al 2 % del PIB. Los costos ambientales se empezaron a medir no solo en el agregado nacional, como ocurría antes, sino que se desagregaron por estados, las zonas metropolitanas y las principales ciudades; la información empezó a ser tomada en cuenta en las decisiones públicas y la sociedad terminó apreciando que el deterioro del capital natural estaba jugando en contra del bienestar presente y futuro. En especial, se generó un acuerdo para proteger los servicios ambientales hídricos, puesto que la disponibilidad de agua siguió reduciéndose tanto por el incremento demográfico como por los impactos del cambio climático. El cumplimiento del derecho al agua se convirtió en la guía para reformular las políticas de agua y la asignación de su



presupuesto, centrándose ya no solo en la cobertura teórica, sino en el acceso efectivo al agua de calidad disponible diariamente dentro de las viviendas en todas zonas de las poblaciones. De hecho, y en el marco del nuevo acuerdo posterior a los ODS, las políticas públicas relacionadas cambiaron de enfoque en su planeación y presupuestación para apearse al enfoque de derechos.

No solo bajaron los índices de pobreza y de desigualdad en la distribución del ingreso, sino que los índices de desarrollo humano mejoraron su ritmo y desempeño, tanto como efecto del crecimiento del ingreso disponible como de los resultados en la escolaridad media, los indicadores de mortalidad y los de esperanza de vida. Esta dejó atrás un periodo largo de estancamiento y corrigió su tendencia, que fue tan afectada por la inseguridad y la violencia. Y, más allá de los índices de pobreza y desarrollo humano, se establecieron nuevos sistemas de información que dan cuenta de los aspectos cualitativos y cuantitativos del desarrollo, incluyendo los de bienestar personal y familiar, lo de bienestar subjetivo, los de calidad ambiental y otros que complementan los indicadores económicos clásicos, incluyendo el del PIB por habitante, que ahora se ajusta con diversos criterios para que refleje mejor su relación con el bienestar.

En el ámbito externo y de las relaciones económicas internacionales, México, Estados Unidos y Canadá pasaron del esquema del TLC, primero, y del T-MEC, después, a un nuevo tratado que ya no es solo comercial, sino que introdujo compromisos hacia la una movilidad laboral. No se trata todavía de un acuerdo de integración propiamente dicho, pero ya permite que el flujo de trabajadores se realice en condiciones de respeto a los derechos humanos. El cambio ocurrió después de tres de las evaluaciones pactadas en el T-MEC, y luego de que se profundizó la articulación de las cadenas productivas en América del Norte, y cuando ya se mostraba con claridad que las empresas favorecían el flujo de trabajadores de forma horizontal en dos o los tres países de la región.

## Prospectiva de la economía

Antonio Sánchez Bernal

Moisés Alarcón Osuna

### Variables clave

- ▶ Dinámica de la población
- ▶ Innovación y cambio tecnológico

- ▶ Oferta de energía
- ▶ Costo de corrupción
- ▶ Costo de crimen
- ▶ Disponibilidad de agua
- ▶ Infraestructura para la producción

### **Impactos cruzados**

1. El bono demográfico que se agotará en el 2035 se puede aprovechar potenciando a la población con educación básica, media y superior de calidad, trabajadores calificados y entrenados; esta política más la inversión estratégica en infraestructura para la producción impulsan la innovación y el cambio tecnológico.
2. El combate a la corrupción eficaz hace que los actores económicos sean más eficientes y mejora el desempeño del Gobierno.
3. Atender la inseguridad pública favorece la actividad económica al reducir los costos de seguridad de las empresas y trabajadores, y asegura que los jóvenes aprovechen todo su potencial productivo.
4. Un plan de inversión en infraestructura a futuro implica centrar recursos en generación de distintas fuentes de energía que permite mejorar la disposición de este importante elemento para la producción y el consumo.

### **Escenarios de referencia**

1. La inversión en infraestructura es tendencial; no se aprovecha el bono demográfico; el crimen y corrupción permanecen en los niveles actuales; el aparato productivo no alcanza a incorporar la innovación y cambio tecnológico de manera sustancial.
2. La inversión en infraestructura disminuye; la población no se califica y, además, envejece sin tener un sistema de pensiones viable; la corrupción crece y la inseguridad desborda al Gobierno estatal y municipal.
3. La inversión en infraestructura aumenta y se dirige a apoyar los objetivos de un plan de generación estatal de diversificación de fuentes de energía; la población está altamente calificada y el futuro de los trabajadores está sustentado en un plan de pensiones viable; el aparato productivo asimila la innovación y cambio tecnológico de manera adecuada; se combate la corrupción con eficiencia y se reduce la inseguridad sustancialmente.

### **Incertidumbres clave**

1. Oferta de energía limpia que depende del proceso de transición energética del país.
2. Disponibilidad de agua que depende de una estrategia adecuada para atender los efectos del cambio climático.
3. Acelerado proceso de innovación y cambio tecnológico que se vuelva inalcanzable para asimilar en la economía de Jalisco.

### **Escenarios exploratorios e impactos**

1. Crecimiento sin bienestar social. El PIB de Jalisco crece ligeramente arriba del promedio nacional, pero no alcanza el 3.5 % para generar todos los empleos demandados. El empleo se satisface con salarios medios, enfrentamos una crisis del sistema de pensiones, se incrementa la brecha de desigualdad social. El crecimiento tendencial es amenazado por una baja en la disponibilidad del agua, insuficiente oferta de energía limpia o por baja capacidad del aparato productivo a innovar. El *nearshore* se aprovecha; es un buen motor, pero sigue, sin darse efectos de derrame sobre las empresas jaliscienses.
2. Crecimiento con deterioro social. El PIB de Jalisco crece abajo del PIB nacional entre 1 % y 2 %; el empleo informal prevalece; hay crisis para la población envejecida; hay ingobernabilidad ante alta inseguridad y corrupción. Choques al crecimiento de Jalisco por falta de agua, energía y por atraso de innovación en el aparato productivo lanzan a la entidad a una crisis social. El *nearshore* se aprovecha, pero se vuelve un factor de desigualdad social abriendo una gran brecha sobre la economía tradicional y la tractorsa exportadora.
3. Crecimiento con bienestar social. El PIB de Jalisco crece a tasas muy por arriba del nacional y se alcanza un crecimiento alrededor de 4 %. Se generan empleos de calidad bien pagados; la vejez de la población está respaldada por un sistema de pensiones; se cierran las brechas de desigualdad. Choques al crecimiento por insuficiencia de agua, energía o una espiral de innovación son asimilados y compensados por inversiones productivas y fondos de compensación social. El *nearshore* se aprovecha; las empresas de Jalisco se vuelven globales; se cierran brechas sociales y contamos con un capital humano que puede desarrollarse en cualquier centro de desarrollo del mundo.

## El futuro de las desigualdades

Carlos Barba

César Augusto Ricardi Morgavi

### La desigualdad de género y la movilidad social de los jóvenes

#### Escenario inercial o agravado

En 2050 en Jalisco las mujeres enfrentan una aguda sobrecarga en el uso de su tiempo diario, que se distribuye entre responsabilidades domésticas y de cuidado al interior de la familia y su participación en el ámbito laboral que ha empatado las responsabilidades laborales de los hombres.

La larga inercia de desigualdad femenina como producto de su creciente participación económica sin que sus responsabilidades familiares se reduzcan no ha sido enfrentada, no se han desarrollado sistemas públicos de cuidado ni en el orden federal ni en el estatal y tampoco han prosperado las políticas de acceso preferente de las mujeres a la educación media superior y superior.

Las acciones públicas federales y estatales han seguido un paradigma residual que descansa en esquemas de transferencias monetarias mínimas y muy focalizadas, como ocurre en el caso del programa Becas Jalisco, que durante décadas ha buscado apoyar a alumnos y alumnas en condiciones de marginación y desamparo para que continúen la educación básica ofreciendo transferencias monetarias de carácter minimalista, pero que sistemáticamente se ha quedado corto en sus objetivos y alcances. Esta clase de programas en última instancia han responsabilizado de manera sistemática a los individuos de su propio bienestar y han transferido la demanda de servicios al mercado y a las acciones solidarias de la familia y la comunidad, sin que se considere necesario generar servicios públicos de alcance universal.

En Jalisco, en el 2050 las mujeres continúan obteniendo trabajos más precarios e informales que los hombres y esto afecta de manera particular a los hogares con jefatura femenina que ya son la mayoría en la entidad. Si en 2020 el porcentaje de estos hogares en Jalisco era del 34 %, en 2030 el porcentaje alcanzó a 4 de cada 10 hogares, en 2040 llegó al 48 % y en 2050 son el 55 % de los hogares.

Sin embargo, el número de horas dedicadas por las mujeres al cuidado de otras personas ha variado muy poco y los hombres no han incrementado su participación en este tipo de trabajo. Las mujeres continúan

dedicando casi el triple de horas que los hombres al trabajo doméstico no remunerado en sus hogares, pero ahora la situación ha empeorado porque su carga laboral no deja de crecer. En Jalisco la brecha en el trabajo remunerado en los hogares en la población económicamente activa (PEA) con cuarenta o más horas de trabajo continúa siendo desfavorable para las mujeres en casi trece horas semanales.

Esta situación se ha agudizado y complejizado debido a las epidemias globales que en reiteradas oportunidades han asolado al mundo, a México y a Jalisco. Estas crisis cuyas consecuencias han sido multidimensionales han obligado a un incremento intermitente del tiempo dedicado por las mujeres al cuidado y a las actividades reproductivas en el hogar. Esas actividades cada vez han sido más demandantes como producto de un modelo educativo que descansa crecientemente en actividades en el hogar, con el apoyo principal de las madres.

Poco a poco la vida de las familias jaliscienses se ha vuelto más compleja y la situación de las mujeres es ya crítica porque ahora tienen que combinar el trabajo a distancia, que se ha convertido en el paradigma dominante, con un papel activo en labores educativas de sus hijos y con las tradicionales labores reproductivas. Mientras esto sucede, los hombres no participan de manera equitativa en esas actividades, en gran medida porque la escuela no ha incidido en un cambio cultural profundo en contra de la cultura patriarcal y machista.

En este contexto no se han generado ni derechos ni instituciones que protejan a los cuidadores ni a quienes son cuidados, niños, adultos mayores, enfermos y personas con discapacidad, que son vulnerados por la desprotección pública. Adicionalmente, la incapacidad de los Gobiernos federal y estatal para impulsar una cultura de respeto a las diferencias y de reducción de las desigualdades de género ha propiciado que la violencia intrafamiliar alcance proporciones extremas y se naturalice de manera alarmante. Las víctimas de dicha violencia son habitualmente las mujeres, los niños y la población LGBTI, pero la perspectiva pública concibe este problema como un asunto de seguridad pública y no como un problema cultural de larga data, que revela un legado histórico de machismo y de discriminación de las mujeres, tolerado y reproducido por el Estado.

Lo que ocurre en 2050 en Jalisco tiene raíces históricas profundas, pero un aspecto central es que a lo largo de las últimas tres décadas el cuidado ha tendido a ser un tema menor en la agenda de política social de México y de Jalisco. De hecho podríamos afirmar que la política real

ha sido la inacción del Gobierno, en las dos escalas, porque el cuidado continúa considerándose una responsabilidad familiar, asumida como un deber femenino. Desafortunadamente, eso no ha cambiado y las posibilidades de revertir ese legado opresivo se han ido reduciendo porque las voces de las mujeres continúan sin ser escuchadas después de décadas de resistencia activa.

### **Escenario optimista**

En 2050 las mujeres de Jalisco ya no enfrentan una aguda sobrecarga en el uso de su tiempo diario porque ahora una parte significativa de las labores domésticas y de cuidado al interior de la familia que antes eran su responsabilidad casi exclusiva han sido redistribuidas por medio de políticas e instituciones públicas y de una notable transformación cultural que ha reducido el peso de la tradición patriarcal y los comportamientos machistas en Jalisco, lo que ha redundado en una redistribución equitativa de las tareas reproductivas al interior del hogar entre hombres y mujeres. En este contexto, la participación de las mujeres en el ámbito laboral ocurre en condiciones semejantes a las de los hombres.

Se ha superado la larga inercia de desigualdad femenina que era producto de una creciente participación económica de las mujeres sin que sus responsabilidades familiares se redujeran, gracias fundamentalmente al desarrollo de sistema público de cuidado de carácter universal tanto en el orden federal como en el estatal, y gracias también al creciente acceso de las mujeres a la educación media superior y superior, que ha generado una igualdad de oportunidades en relación con los hombres.

Las acciones públicas federales y estatales dejaron de seguir un paradigma residual y adoptaron un paradigma universalista, que busca reducir desigualdades, cerrar brechas de bienestar y generar derechos sociales equitativos entre hombres y mujeres, tanto en el ámbito del cuidado como en el laboral. Lo fundamental ya no son los esquemas de transferencias monetarias mínimas y focalizadas, sino una combinación de servicios y transferencias públicas de carácter universal, que en el caso de Jalisco ha cristalizado en el Sistema Jalisciense de Cuidados (SJC), cuya cobertura es progresivamente cada vez más universal. La creación del SJC ha sido acompañada e impulsada por una creciente participación de organizaciones civiles y movimientos sociales que se han convertido en actores en los procesos de diseño, seguimiento y evaluación de estas acciones públicas. Nada

de esto habría sido posible sin la reforma fiscal progresiva realizada por el Gobierno federal a inicios de la década de 2030 y sin el establecimiento de un esquema de financiamiento público de ese sistema en Jalisco en esa misma década.

Las mujeres y también los hombres obtienen empleos de buena calidad después de una reforma laboral que siguió los lineamientos de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) para generar empleos dignos y de las políticas del Gobierno de Jalisco para cerrar las brechas laborales entre hombres y mujeres que priorizaron la situación de los hogares con jefatura femenina, porque estos ya son la mayoría en Jalisco. Si en 2020 el porcentaje de estos hogares en Jalisco era del 34 %, en 2030 alcanzó a 4 de cada 10 hogares, en 2040 llegó a 48 % y en 2050 al 55 % de los hogares.

Ahora la brecha en el número de horas dedicadas por las mujeres y los hombres al cuidado de otras personas se ha reducido de manera gradual, cada vez más los hombres han incrementado su participación en este tipo de trabajo. Las mujeres ya no dedican casi el triple de horas al trabajo doméstico no remunerado en sus hogares que los hombres, como ocurría en 2020, la brecha se ha reducido poco a poco y en 2050 tiende a desaparecer.

La situación de desigualdad femenina que se agudizó y complejizó debido a la pandemia de covid-19 dejó una gran enseñanza para no repetir los mismos errores durante las epidemias globales que de manera repetida se generaron a escala global en las décadas siguientes, así como en México y en Jalisco. El papel de los Gobiernos federal y de Jalisco para hacer frente a esas crisis multidimensionales creció de manera notable y evitó un incremento intermitente del tiempo dedicado por las mujeres al cuidado y a las actividades reproductivas en el hogar, gracias a la acción de los sistemas de cuidado nacional y estatal en colaboración con los sistemas de salud y de educación.

Aunque la vida de las familias jaliscienses se ha vuelto más compleja, la situación de las mujeres ya no es crítica, porque la creación del Sistema Nacional de Cuidado y también del SJC permite ahora combinar el trabajo a distancia, que se ha convertido en el paradigma dominante, con un papel compartido dentro de la familia con los hombres y en la esfera pública con el Estado para hacer frente a las labores de cuidado y las labores reproductivas. Esto ha sido posible también porque la escuela pública y las regulaciones educativas públicas en el caso de las escuelas privadas han incidido para propiciar un cambio cultural profundo en

contra de la cultura patriarcal y machista que históricamente fue una limitación cultural para la democratización del país tanto en la esfera privada como en la pública.

En 2050 en Jalisco y en México se han generado derechos e instituciones que protegen a los cuidadores y a quienes son cuidados, niños, adultos mayores, enfermos, personas con discapacidad, que ya no son vulnerados por la desprotección pública. Adicionalmente, la capacidad mostrada por los Gobiernos federal y estatal para impulsar una cultura de respeto hacia las diferencias y de reducción de las desigualdades de género ha propiciado que la violencia intrafamiliar tienda a desaparecer. Las víctimas de dicha violencia eran habitualmente las mujeres, los niños y la población LGBTI, pero la perspectiva pública sobre este problema cambió desde mediados de los años veinte y ahora el Gobierno de Jalisco aborda ese problema como una cuestión cultural, como un legado histórico de machismo y de discriminación de las mujeres, que ya no es tolerado ni reproducido por el Estado.

La situación de Jalisco en 2050 no podría explicarse si a lo largo de las últimas tres décadas el cuidado no hubiera pasado de ser un asunto menor en la agenda de política social de México y de Jalisco a convertirse en un tema central de dicha agenda. El cuidado ya no se considera una responsabilidad exclusiva de la familia, asumido como un deber femenino. Este cambio permitió avanzar de manera notable en la superación de la desigualdad femenina, en gran medida porque las voces de las mujeres y su resistencia activa empezaron a ser escuchadas y tomadas en cuenta desde mediados de la década de 2020 y a lo largo de las dos décadas siguientes.

### **Movilidad social de las mujeres y jóvenes. Escenario pesimista**

En 2050, en Jalisco, la brecha entre las tasas de participación laboral de hombres y mujeres es menor, pero en un escenario de niveles elevados de informalidad laboral que afectan con mayor intensidad a la población ocupada femenina; el patrón se ha mantenido a través del tiempo y se ha alcanzado un rango de entre 40 % y 50 % de las mujeres ocupadas bajo esta condición. Los arreglos institucionales entre Estado y mercado y las viejas estructuras de poder no han podido vencer la inercia histórica de la participación de la mujer en el mercado laboral, reproduciendo el efecto de la inserción laboral de baja calidad y precariedad de las condiciones de empleabilidad bajo las que accede, lo que afecta con mayor intensidad sus oportunidades de ascenso social respecto de la población



ocupada de hombres, en un contexto donde los hogares con jefatura femenina única han llegado al 55 % del total de hogares y una proporción importante de estos cuenta con dependientes económicos a su cargo.

En México y Jalisco al 2050 no ha tenido lugar la transformación histórica de las estructuras anquilosadas de la distribución por sexo de las cargas del cuidado de los miembros dependientes económicos del hogar (menores de edad, adultos mayores, personas con discapacidad, etcétera) y de las responsabilidades de las labores no remuneradas del ámbito doméstico. El mayor peso de estas continúa recayendo sobre la figura de la mujer, que ahora combina con mayor fuerza que nunca los roles reproductivos y del cuidado con los de provisión de los bienes y servicios de bienestar económico al interior del hogar. Esta duplicidad de roles impacta directamente sobre el nivel socioeconómico del hogar y las oportunidades de partida de la generación más temprana que en estos se desarrolla. Las desventajas de la “cuna” se agudizan para los hijos y las hijas nacidos en estos hogares respecto de los que lo hacen en hogares de nivel socioeconómico medio alto y alto, y se intensifica progresivamente con la venida de los segundos y terceros hijos nacidos vivos en el núcleo del hogar. Cada vez es más probable que la llegada del primer hijo trunque la trayectoria educativa de la mujer y su transición de la escuela al trabajo, mientras que, en los hombres, la llegada de un hijo amplía cada vez más su probabilidad de inserción laboral bajo un modelo familiarista robustecido que continúa distribuyendo roles con base en una estructura de división sexual que asigna la provisión al hombre y la reproducción y cuidados a la mujer.

La persistencia de la “inconsistencia de estatus” se ha agravado en detrimento de la mujer en México y Jalisco, que a igual logro educativo que el varón, como cabeza de familia forma hogares de nivel socioeconómico por debajo del que lo hace el jefe de familia varón, bajo idénticas condiciones de partida en ambos. La llegada del primer hijo, y los subsiguientes que puedan llegar, así como otras transiciones familiares (la vida en pareja y la maternidad), siguen mediando el proceso hacia un mejor logro de estatus ocupacional en la mujer, dando por resultado en el estado de Jalisco la falta de equivalencia entre ingresos económicos y nivel educativo alcanzado.

En el estado se agudizan los cuellos de botella en las transiciones educativas, sobre todo dentro de la educación básica (en el salto de primaria a secundaria), pero más dramáticamente desde la básica a la media superior y de esta última a la superior de tipo universitaria, ex-

pulsando al 15 %, 45 % y 70 % de la población en edad escolar típica en cada transición. Crece la presión sobre las estructuras institucionales de asistencialismo social que genera un contingente cada vez mayor y cualitativamente más radicalizado por acceder a las metas culturalmente instituidas a través de medios socialmente no legítimos, constituido por jóvenes en edad escolar que no estudian ni trabajan ni buscan activamente hacerlo; hasta 2 de cada 10 jóvenes al 2050. En la periferia de este grupo están los que no asisten a la escuela, pero trabajan, en una situación de vulnerabilidad que podría empujarlos a optar por las metas culturalmente instituidas, pero alcanzables bajo medios socialmente no legítimos; al menos 2 de cada 10 jóvenes en esta situación al 2050 de mantenerse la tendencia en Jalisco. En el primer caso la situación es más dramática, pero en ambos se ha mostrado alta la predisposición a reproducir círculos viciosos de exclusión social y pobreza, ante lógicas de ingresos reiterados, de corta duración y baja calidad al mercado laboral y salidas desprotegidas y sin ninguna compensación del mismo.

#### **Movilidad social de los jóvenes en Jalisco. Escenario optimista**

Para 2050 el cierre de la brecha de participación laboral entre hombres y mujeres se acompaña de una reducción de la tasa de informalidad laboral en las segundas a la mitad del nivel registrado en 2020, en razón de políticas que han impulsado una ampliación significativa del sector formal de la economía en Jalisco y de programas de promoción de la inserción laboral de la mujer en este. El umbral de la calidad de las condiciones de empleabilidad se eleva para la población ocupada de mujeres y la de jóvenes en México y Jalisco, lo que contribuye a que puedan activar eficazmente mecanismos de prevención y pisos universales de protección ante los riesgos inherentes a cada etapa del curso de vida: pérdida del ingreso económico, desempleo por embarazo, maternidad, enfermedad o discapacidad, y carencias de acceso a la seguridad social, a los servicios de salud de calidad y una previsión social suficiente para la vejez.

Los hogares con solo jefatura de la mujer siguen creciendo, pero el nivel socioeconómico de estos es ahora de medio-alto a alto, en razón de que se redujo la “inconsistencia de estatus” que tres décadas atrás afectaba mayoritariamente a la población ocupada de mujeres, y se revirtió el efecto de la segregación ocupacional por género en el mercado laboral en Jalisco, aumentando los flujos de movilidad ascendente de la fuerza laboral femenina hacia clases ocupacionales de mayor jerarquía

e históricamente de bajas oportunidades de acceso para esta. Además, ha aumentado la oferta de cuidados y la proporción del territorio nacional y estatal con cobertura de servicios públicos de cuidados, estos se encuentran desconcentrados y mejor distribuidos espacialmente entre los diferentes entornos socioeconómicos, contribuyendo a impulsar la movilidad social ascendente de la mujer, en especial de la que ha alcanzado a constituir hogares de niveles socioeconómicos bajos, que es donde mayor impacto positivo ha tenido esta transformación.

Esto ha contribuido a que se reduzca el porcentaje de la población de mujeres que nunca ha participado del mercado laboral y ha abierto oportunidades de inserción laboral digna y plena, con acceso a la seguridad social, la promoción ocupacional ascendente y la posibilidad de contar con un patrimonio activable en la vejez. En virtud de estas condiciones, se advierte el impacto favorable que tiene en las garantías al interés superior de la niñez, así como en los niveles de desarrollo y bienestar infantil, en razón de que las acciones del sistema nacional y estatal de cuidados, conjuntamente con las transformaciones logradas en el ámbito político, laboral, familiar y educativo, han conseguido reducir la carga de exposición infantil, de los jóvenes y la mujer a la violencia de género e intrafamiliar, a la par que lograron aumentar la corresponsabilidad dentro del sector del cuidado no remunerado del hogar. Esto no hubiese sido significativo sin la reforma de los mecanismos de recaudación impositiva y gasto social y el logro de la regulación de la economía de cuidados en el estado y a nivel nacional.

Deja de ser significativo el riesgo de abandono escolar y de salida temprana del mercado laboral que experimentaban las mujeres cuando enfrentaban la transición familiar que supone la unión conyugal o la llegada de un hijo, resultado de la puesta en operación del sistema nacional de cuidados y del SJC, así como del impacto derivado de la disipación del anterior efecto de segregador por género del mercado, que destrabó el cierre social que afectaba a los movimientos de larga distancia de las mujeres en la estructura de clase social. La fuerza laboral y población ocupada de mujeres experimenta ahora enclasmientos en igual magnitud que los hombres más allá de las clases de ocupaciones manuales de baja o nula calificación (servicios personales y domésticos, venta ambulante, ayudantía, entre otras) y no manuales de baja calificación (directivos de nivel medio, enseñanza no universitaria, trabajo de oficina), a las que tradicionalmente estuvo relegada su experiencia de la movilidad social (Solís y Cortés, 2009; Solís, 2012; Ricardi, 2022).

El régimen de historicidad ha conseguido revertir a nivel nacional y en el estado las añejas estructuras de distribución desigual de las cargas de los cuidados, estableciendo la corresponsabilidad obligada en las tareas no remuneradas del espacio privado del hogar, liberando a la mujer de su doble función de proveedoras y cuidadoras. El nivel socioeconómico de los hogares de menores ingresos económicos se eleva y reduce el peso de las desventajas de partida sobre la generación en camino, lo que acorta la brecha de la desigualdad de oportunidades entre los extremos de la estructura social. Se hace menos probable que la transición familiar hacia el primer hijo y subsiguientes tenga un efecto empobrecedor progresivo en las y los jóvenes que buscan constituir un hogar, gracias a los mecanismos estatales de redistribución y prevención de los nuevos riesgos sociales, pero también al haberse vuelto más permeables los saltos entre niveles educativos, reduciendo la probabilidad de ser joven y no estudiar ni trabajar o de haber abandonado el sistema educativo para iniciar inserciones laborales tempranas e inestables, lo que tres décadas atrás constituía la puerta de entrada más directa al bucle de inclusión-exclusión social de esta cohorte generacional más joven.

La división social del trabajo asigna roles no basados en la diferenciación por sexo y ya no se reproducen las lógicas familiaristas a través de la figura del varón proveedor del bienestar social y económico del hogar ni el de la mujer a cargo de las tareas no remuneradas del cuidado; se equilibra la otrora desigual asignación de funciones y distribución de tareas entre ámbitos público-privado, productivo-reproductivo y remunerado-no remunerado.

## Futuros inciertos de la juventud de mediados del siglo XXI

Igor Israel González Aguirre

### **Tensión. Desarticulación entre la información y la participación**

#### **Escenario sin acciones gubernamentales**

Aumenta la desafección política y la falta de confianza en las instituciones. Esto lleva a una disminución de la participación juvenil en los procesos de toma de decisiones formales y se estrechan los espacios de incidencia juvenil.

La falta de espacios para la participación activa limita la influencia de los jóvenes en la formulación de políticas.

Ampliación de la brecha generacional. Esto traería consigo políticas de juventud desactualizadas y desacopladas de las realidades juveniles.

### **Escenario con acciones gubernamentales**

Se promueven espacios de participación y representación juvenil, y se legitiman los procesos organizativos juveniles autónomos. Con ello es probable que se aumente el compromiso y la confianza en el sistema político en el largo plazo.

Se establecen mecanismos efectivos para canalizar las opiniones y propuestas de los jóvenes en políticas públicas.

Fomento al diálogo intergeneracional que incentive el involucramiento juvenil en la arquitectura de los asuntos públicos (*i. e.*, mediante el fortalecimiento de procesos organizativos autónomos).

### **Tendencias en la evolución de la estructura urbana e implicaciones para la calidad de vida**

David López-García

#### **Escenario tendencial**

La tendencia actual de las zonas metropolitanas en Jalisco es tender hacia el monocentrismo. Es decir, cada vez más el principal subcentro de empleo de las zonas metropolitanas tendrá más peso en la jerarquía urbana, concentrando cada vez más empleos y sitios de consumo. La tendencia actual en la ZMG es una paradoja: a pesar de haber visto el surgimiento de nuevos subcentros de empleo, la ZMG tiende hacia una estructura espacial urbana monocéntrica. Aunado a ello, la expansión de los subcentros de empleo se está dando sobre todo hacia el poniente de la metrópoli; el oriente de la zona metropolitana continúa sin poder producir subcentros de empleo de peso en la jerarquía de la región. Esto significa que la población de la zona oriente de la mancha urbana, que tradicionalmente ha mostrado los menores niveles de ingreso y los más altos grados de marginación urbana, continúa perdiendo accesibilidad potencial a las concentraciones de empleo en la ciudad.

Los escenarios tendenciales en la Zona Metropolitana de Puerto Vallarta (ZMPV) y la Zona Metropolitana de Ocotlán (ZMO) son hacia el mantenimiento del *statu quo* en cuanto a su estructura espacial urbana. Ninguna de estas dos zonas metropolitanas ha logrado la aparición de nuevos subcentros de empleo en el periodo estudiado. En el caso de la ZMPV el principal subcentro de empleo continúa fortaleciendo su

posición en la jerarquía urbana, concentrando cada vez más empleos y expandiendo su huella en el espacio urbano. En el caso de la ZMO, la zona metropolitana continúa teniendo una estructura espacial eminentemente monocéntrica, con un solo subcentro de empleo en el centro del municipio de Ocotlán.

En el escenario tendencial las zonas metropolitanas de Jalisco continúan expandiéndose y creciendo su mancha urbana, mientras que los empleos continúan concentrándose en un solo subcentro de empleo. Esto pondrá cada vez más presión sobre el valor del suelo en las áreas más próximas a las principales concentraciones de empleo, forzando a los trabajadores de más bajos ingresos a buscar vivienda en las periferias donde el suelo es más barato. También pondrá cada vez más presión en los patrones de movilidad de los trabajadores; la evolución de la estructura espacial urbana está aumentando cada vez más la distancia física entre los lugares de residencia de los trabajadores y los sitios que concentran los empleos.

### **Escenario deseable**

En el escenario deseable, los actores gubernamentales de los diversos niveles y órdenes de gobierno con incidencia sobre el futuro de las zonas metropolitanas de Jalisco han asumido que el escenario tendencial descrito en el punto anterior es catastrófico. En este escenario deseable, tales actores gubernamentales se han propuesto diseñar e implementar una combinación de políticas públicas (lo que en inglés se conoce como *policy mix*) capaces de incidir en la evolución de estructura espacial urbana para alcanzar mayor equidad en la distribución de la accesibilidad a los empleos. Esta combinación de políticas públicas incluiría, por lo menos, políticas de transporte, políticas de vivienda y políticas de desarrollo económico —todas ellas apoyadas en alguna medida con políticas de uso del suelo—.

En este escenario deseable, las políticas de transporte darían prioridad a conectar los lugares de residencia de los trabajadores con los subcentros de empleo en las zonas metropolitanas. En el caso de la ZMG el trazado actual de las líneas de transporte público masivo falla en conectar los sitios de residencia de los trabajadores con los subcentros de empleo de la zona metropolitana (López-García, 2023b). Lograr esta conexión entre lugares de residencia y subcentros de empleo no es una tarea fácil. El primer paso sería levantar una encuesta origen-destino de las zonas metropolitanas con el nivel de desagregación espacial más

pequeño posible. Esto daría un conocimiento de muy alta resolución de los patrones de movilidad de los trabajadores, identificando sus lugares de residencia (los orígenes de los viajes) y los sitios que concentran la mayor cantidad de empleos en las ciudades (los destinos de los viajes). La información generada por una encuesta origen-destino sería un insumo fundamental para comenzar a orientar la inversión en transporte público masivo hacia conectar las zonas que concentran los orígenes de los viajes con las zonas que concentran los empleos.

Las políticas de vivienda darían prioridad a producir unidades habitacionales de bajo costo, pero sobre todo dignas, al interior o en las cercanías de los subcentros de empleo existentes en las zonas metropolitanas. En este escenario deseable, las agencias gubernamentales con atribuciones para implementar política de vivienda tendrían a la mano una serie de herramientas de política que les permitiría fomentar la producción de vivienda desde diferentes trincheras. Ya sea fomentando la producción privada, la producción por encargo, la autoconstrucción, o produciendo vivienda de forma directa, las agencias gubernamentales tendrían herramientas de política para jugar un papel clave en:

- ▶ La adquisición de suelo que se pueda dedicar para vivienda de bajo costo al interior o en las cercanías de los subcentros de empleo, otorgando la propiedad del suelo ya sea al sector privado o directamente a la población que busca hacerse de una vivienda.
- ▶ Facilitar capital para la producción de vivienda de bajo costo ya sea a través del sector privado o directamente a la población que busca realizar construcción por encargo o autoconstrucción.
- ▶ Facilitar créditos para la adquisición de vivienda al interior o en las cercanías de los subcentros de empleo, no solo a los trabajadores formales, sino también a los trabajadores del sector informal.

Opciones de herramientas de política para la producción de vivienda hay muchas, y todas deben pasar por una discusión detallada de sus pros y contras y su viabilidad dado el entorno ideológico imperante en Jalisco, pero en el escenario deseable los actores gubernamentales desempeñan un papel más fundamental en la producción de vivienda que acerque a los trabajadores con los sitios que concentran los empleos.

Las políticas de desarrollo económico darían prioridad a propiciar la aparición de nuevos subcentros de empleo en las áreas de las zonas metropolitanas que carecen de concentraciones económicas. En el caso

de la ZMG, lo deseable sería tener nuevos subcentros de empleo en el oriente de la zona metropolitana. En el caso de la ZMPV, se necesitan nuevos subcentros de empleo hacia las zonas periféricas de la zona metropolitana. En el caso de la ZMO, lo ideal sería que los otros dos municipios de la zona metropolitana, Poncitlán y Jamay, logaran que sus centros fortalecieran su posición en la jerarquía urbana para comenzar a aparecer como subcentros de empleo en los análisis econométricos. Aquí también es necesario que las agencias gubernamentales con atribuciones para implementar política de desarrollo económico diseñen una mezcla de política (un *policy mix*) que les permita tener una incidencia sobre la economía urbana y sobre la distribución de la actividad económica en el territorio. Opciones de instrumentos de política hay muchas —abarcando desde los más liberales como los instrumentos regulatorios hasta los más intervencionistas como el desarrollo de industrias infantiles—, pero lo importante es comenzar una discusión urgente sobre cuáles son los instrumentos de política adecuados en Jalisco para fomentar el surgimiento de nuevos subcentros de empleo en las zonas metropolitanas.

### **Escenario catastrófico**

Existen dos escenarios catastróficos que se deben evitar a toda costa. La primera catástrofe sería continuar con el escenario tendencial descrito antes. Las zonas metropolitanas de Jalisco tienden hacia estructuras espaciales monocéntricas, lo que trae consigo aspectos negativos que afectarán la calidad de vida de los trabajadores en las zonas metropolitanas. Se debe evitar a toda costa continuar con el escenario tendencial. Hay que tomar acción con urgencia para frenar las inercias monocentristas en las estructuras urbanas de nuestras zonas metropolitanas.

El segundo escenario catastrófico es seguir ignorando la tendencia de las zonas metropolitanas hacia una estructura monocéntrica y sus efectos negativos en la calidad de vida de los trabajadores. Si se sigue ignorando este problema se perderá la oportunidad de diseñar intervenciones de política urbana para contrarrestar las inercias monocentristas. Se necesita visibilizar el problema del grave monocentrismo de nuestras zonas metropolitanas y ser más sensibles a los problemas en la calidad de vida de los trabajadores que se están produciendo por la estructura monocéntrica de las zonas metropolitanas de Jalisco. Seguir ignorando las tendencias monocentristas de Jalisco es una catástrofe en sí misma.



## El sector rural. Consideraciones para su futuro

Luz Orieta Rodríguez González

Francisco J. López Ballesteros

### **Primer escenario. El futuro tendencial del sector rural**

Después de tres décadas, el modelo económico y las políticas públicas son ineficientes, no se han podido resolver los problemas de desempleo, ingresos, hambre, salud, pobreza e inseguridad. El sector rural de Jalisco está más polarizado y en gran parte de él es notable el olvido. Las políticas públicas que se han llevado a cabo han favorecido a los grandes productores, a productos de mayor valoración en el mercado y a la agroindustria, impactando así solo a algunas regiones como Altos Sur y Norte, Lagunas, Sur y Sureste, Valles y Centro. El sector turístico ha prosperado en varios municipios a costa del consumo desmedido de los recursos naturales de la zona. Los Gobiernos, apenas hace una década, comenzaron a aplicar políticas restrictivas para la urbanización.

El Gobierno no aplicó estrategias que permitieran la sustitución de los productores, por lo cual el campo tiene problemas de regularización de la tierra y gran parte de él está en manos de medianas y grandes empresas. La innovación tecnológica aplicada al sector rural se ha incorporado; sin embargo, los precios de los alimentos continúan siendo elevados, primero por la escasez de los recursos como agua y suelo, y segundo porque deben comprar las semillas e insumos a empresas extranjeras.

La inversión en infraestructura no ha sido suficiente, lo cual ha acentuado la polarización económica y social en el sector rural.

### **Segundo escenario. El futuro pesimista del sector rural**

Después de tres décadas, el modelo económico y las políticas públicas son nulas para el sector rural; se agudizan los problemas de desempleo, ingresos, hambre, salud, pobreza e inseguridad. El sector rural de Jalisco está más polarizado y abandonado; no hubo inversión en infraestructura de caminos y carreteras, por lo cual acceder a muchas zonas es muy difícil, además, las condiciones de inseguridad y delincuencia en estas generaron un efecto expulsión de la población, la cual migró hacia centros de población mayor o hacia otro país.

Las grandes empresas son las que explotan el campo, pero solo producen productos más rentables, y la sobreexplotación de los suelos hizo que muchas zonas ya no fueran productivas. El sector turístico es el que

ha prosperado en algunos municipios, pero incluso esta actividad está en riesgo por la contaminación y destrucción de los recursos naturales.

Como las condiciones de producción agropecuaria son cada vez más complejas, los precios de los alimentos son más elevados y las condiciones de pobreza y hambre a nivel mundial se agudizan.

Tanto en el escenario pesimista como en el tendencial, la combinación de factores negativos podría generar un estancamiento y declive del sector rural del estado. La falta de apoyos gubernamentales, los impactos del cambio climático, la escasez de recursos hídricos, la desigualdad, hambre y pobreza, el abandono de campo y la inseguridad pueden resultar en una condición desfavorable para los productores agropecuarios e incluso para los otros sectores secundario y terciario, lo cual tendría graves consecuencias para la economía regional y la calidad de vida de la población en estas zonas.

### **Tercer escenario. El sector rural, un futuro utópico**

Los Gobiernos y organismos internacionales han regularizado procesos, y, además, se ha favorecido al sector rural, ya que las políticas protegen las zonas productoras y sus recursos naturales. Se ha priorizado el crecimiento sostenible, y las empresas y productores deben acatar las regulaciones ambientales establecidas. La protección de los recursos naturales no ha puesto en riesgo la actividad agropecuaria, de la que dependen muchas localidades rurales; además esto ha permitido asegurar la provisión de alimentos y ha controlado el incremento en el precio de estos y los temas legales al respecto de las patentes de semillas e insumos para la producción. El Gobierno planteó una estrategia para sustituir a los productores de mayor edad, por lo cual, la producción no estuvo en riesgo.

La inversión en infraestructura de caminos ha permitido que tanto la población como la producción sean más eficientes para trasladarse de un centro a otro.

Los problemas de inseguridad, que antes impactaban a la población en general, han sido controlados.

## Desempeño económico 2023-2060. Una propuesta metodológica

Antonio Ruiz Porras

Nancy García Vázquez

Javier Emmanuel Anguiano Pita

Los resultados del análisis de estadística descriptiva para el periodo 2023-2060 sugieren que:

1. Habrá mejoras en el desempeño de las economías nacional y jalisciense.
2. Las mejoras se verán reflejadas en el crecimiento de la producción, de la actividad económica, del empleo formal, y en reducciones en la inflación y en la pobreza estatales.
3. El crecimiento del PIB nacional y estatal, de la actividad económica estatal y, en particular, del empleo formal estatal tenderán a desacelerarse.
4. La tasa de crecimiento del PIB jalisciense será relativamente más volátil que la nacional.
5. El empleo formal será la variable relativamente más estable durante el periodo 2023-2060.

Los resultados del análisis de tendencias y predicciones individuales del periodo 2000-2060 sugieren que:

1. Las variables nacionales y estatales tendrán dinámicas heterogéneas.
2. Las dinámicas de la producción de Jalisco y del país tenderán a divergir gradualmente.
3. Jalisco manifestará cambios en la ocupación, el empleo y en la productividad.
4. La producción y la actividad económica crecerán en mayor medida que el empleo formal.
5. Las dinámicas entre la producción y el empleo formal estatales tenderán a converger gradualmente.
6. El declive de la pobreza estatal será mayor que el crecimiento del empleo formal.
7. La inflación en Guadalajara tenderá a reducirse ligeramente en el largo plazo.

Los resultados del análisis de los pronósticos de largo plazo para Jalisco sugieren que:

1. Todavía habrá ajustes y volatilidad en las dinámicas de crecimiento del PIB jalisciense y del país durante la tercera década del siglo.
2. Las tasas crecimiento de la producción estatales serán consistentemente mayores que las nacionales hasta después del 2030.
3. La producción, la actividad económica y el empleo jaliscienses crecerán consistentemente en el largo plazo.
4. Las variables no necesariamente crecerán de la misma manera.
5. La inflación en Guadalajara tenderá a reducirse pese a la existencia de una alta volatilidad.
6. La pobreza estatal disminuirá y se estabilizará gradualmente tras el impacto de la crisis de la covid-19.

Los pronósticos, por tanto, sugieren que en el largo plazo habrá mejoras en los indicadores de desempeño económico de Jalisco. Estas mejoras serán especialmente evidentes en los indicadores de producción, actividad económica y pobreza. Los incrementos en las tasas de producción y de actividad económica, aunadas al crecimiento del empleo, sugieren que podrían esperarse potenciales incrementos en la productividad de los trabajadores jaliscienses. Dado que las mejoras en la productividad suelen asociarse a incrementos en las retribuciones salariales, la pronosticada disminución de la pobreza por ingresos sería un resultado de las mejoras en la productividad.

## Eje 4. Sustentabilidad, población y territorio

### Retos hacia un futuro sustentable

Julia Carabias Lillo

En relación con el futuro de la salud del planeta y su impacto en el bienestar de las sociedades, la ciencia ha realizado aportaciones de extrema importancia durante las últimas décadas. Las evaluaciones realizadas por miles de científicos de todo el mundo sobre el cambio climático (como la del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático, IPCC, 2023), el estado de la biodiversidad (como la realizada por la Plataforma Intergubernamental Científico-Normativa sobre Diversidad Biológica y Servicios de los Ecosistemas, IPBES, 2019) y el entendimiento de las sinergias de los problemas globales (como la del

Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, PNUMA, 2021) ofrecen un acervo de información que permite elaborar proyecciones de lo que puede ocurrir ante diferentes escenarios.

Se estima que en 2050 la población de México será de aproximadamente ciento cuarenta y ocho millones de personas (de acuerdo con el Consejo Nacional de Población, Conapo, 2020), de las cuales ciento veinticinco millones vivirán en ciudades. Superar las condiciones de pobreza en las que vive actualmente una gran cantidad de personas (más de cincuenta millones, según el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, Coneval, 2020), atender la demanda de cerca de veinte millones de personas adicionales y de una clase media creciente va a generar una mayor presión sobre los ecosistemas naturales y el ciclo hidrológico. La población urbana, debido a su cantidad, a sus patrones de consumo y dependencia en los servicios ecosistémicos, es la que genera las mayores presiones sobre los ecosistemas.

Existen tres retos que debemos enfrentar de manera impostergable, relacionados con el funcionamiento de la naturaleza: mantener la integridad y funcionamiento de los ecosistemas naturales; preservar el ciclo hidrológico, y recuperar la estabilidad química de la atmósfera para detener el cambio climático.

Aunque se estima que para 2050 la población urbana mexicana representará más del 85 % del total, en números absolutos es probable que haya una cifra similar a la actual de población rural, alrededor de veinte millones de personas. Sin embargo, lo que será muy diferente si las tendencias continúan como están es la calidad de los ecosistemas naturales y la disponibilidad de recursos para atender el desarrollo y la composición de la población rural.

Cumplir con el compromiso del Acuerdo de París de no superar los 2 °C implica que la inflexión en las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) tendrán que ocurrir en 2030 para reducirse a la mitad en 2050 y a 70 % en 2100. Sin embargo, alcanzar la ambición de no rebasar los 1.5 °C implicaba que dicha inflexión ya hubiera ocurrido y que en 2070 se alcanzara una economía neutra en carbono, para lo cual, como señala la Iniciativa Climática Mexicana (ICM, 2021), llevamos un retraso muy importante en el mundo.

## El medioambiente. Acciones hoy por un mañana posible

Sergio Graf Montero

Eduardo Santana Castellón

Se estima que para 2050 posiblemente más de 200 millones de personas se verán obligadas a migrar por la degradación ambiental (Organización Internacional para las Migraciones, OIM, 2022). México es actualmente el corredor migratorio humano más grande del mundo (Gobierno de México, 2018).

El sistema de corrientes marítimas del Atlántico norte, que distribuye la humedad, la energía y el calor planetario entre el ártico y el trópico, pudiera colapsar en este siglo, acelerando las transformaciones ambientales climáticas (Ditlevsen, 2023).

Para 2050 pudiera haber más contaminantes plásticos que peces en los océanos, y recién se descubrieron microplásticos suspendidos en las nubes, lo que afectará los procesos de precipitación. Los microplásticos ya están presentes en nuestro sistema sanguíneo (Pauly y Zeller, 2016; Leslie *et al.*, 2022).

El crecimiento poblacional en los últimos años hacia Tlajomulco de Zúñiga y Zapopan ha implicado una fuerte expansión de la superficie urbanizada y en una disminución creciente de la densidad poblacional. De seguir esta tendencia de expansión, en 2050 la mayor parte de la población del AMG se concentrará en los municipios del sur y oriente de la ciudad (Tlajomulco de Zúñiga, Tlaquepaque, Tonalá, El Salto y Juanacatlán).

De continuar la tasa de motorización, en 2030 habrá alrededor de 4.42 millones de vehículos automotores y en 2050 el total podría ascender a más de 6.36 millones de vehículos.

## El futuro de la población: Hacia un nuevo ciclo demográfico

Patricia Noemí Vargas Becerra

Edith Y. Gutiérrez Vázquez

Alejandro I. Canales

El crecimiento natural pasó de casi 1.5 millones de personas entre 1990 y 2000, 1.1 millones en la década del 2010 al 2019, y se proyecta que se reduzca a ochocientos mil en la década actual y a seiscientos mil en la década de 2030, y a solo trescientos cincuenta y dos mil en la década de 2040 a 2050. Es decir que, en estas cinco décadas, el

crecimiento natural de la población se habría reducido en más de 75 por ciento.

El escenario futuro apunta a que la población jalisciense llegará a 9.26 millones (6.71 % de la poblacional mexicana) en 2030. A partir de este año se iniciará una etapa de transición hacia la estabilización del tamaño de la población, que se acompañará del descenso de las tasas de crecimiento, tanto en la república mexicana como en Jalisco. Ante este panorama prospectivo, la población jalisciense llegaría a los 10 millones de habitantes en el año 2050 con una tasa de crecimiento que se acerca al cero (0.15 % anual).

En el 2050, en el AMG residirán más de 6.5 millones de personas (65.1 %). Los municipios de Zapopan, Tlajomulco y Guadalajara concentrarán el 68.4 % de la población.

El despoblamiento continuará en los siguientes veinte años. Al respecto, en el periodo 2030-2050, el 50.4 % (63) de los municipios jaliscienses presentarán tasas de crecimiento negativas, es decir, tendrán descensos de su población. Además, se prevé que el 35.2 % (44) de los municipios presentarán crecimientos poblacionales bajos.

Según las proyecciones demográficas del Conapo, el escenario futuro de la estructura por edades hacia 2050 se caracterizará por la expansión y acumulación de una mayor proporción de población en edades adultas y avanzadas en la parte superior de la pirámide y una edad mediana de la población que alcanzará los 40 años, lo que es evidencia de los avances en la longevidad.

En cuanto a las personas de 18 a 24 años de edad que constituyen una de las poblaciones de interés para la educación superior, se observó que en Jalisco en un periodo de veintitrés años (1970-2003) duplicó su volumen pasando de 408 138 personas en 1970 a más de 816 000 en 1993, y alcanzó su máximo histórico en 2020 (1 058 346 jóvenes), para iniciar una tendencia decreciente. En el año 2024 se estima un monto de 1 049 384. Las proyecciones demográficas plantean un escenario futuro de continuo descenso en este grupo, que pasará a 1 047 521 jóvenes entre los 18 a 24 años en 2030, cifra que descenderá a 977 939 en 2040 y llegará a 891 586 en 2050.

En 2050 tendremos en Jalisco 2.37 millones de adultos de sesenta años y más (23.6%). Sin embargo, será en los albores de 2060 cuando los adultos mayores (sesenta y más) superen en volumen a todos los demás tramos etarios.

Para 2050 la tasa de dependencia de los niños será de 28.3 jóvenes por cada cien adultos entre los 20 a 64 años, en tanto que la dependen-

cia de personas de edad se estima que alcanzará las 29.8 personas de edad por cada cien adultos. En resumen, esta etapa se caracteriza por un marcado descenso de las tasas de dependencia total y un rápido incremento en la proporción de la población en edad laboral.

Para el año 2020 había en promedio 2.03 hijos por mujer y para México 1.99. Esta trayectoria descendente seguirá su curso en los siguientes treinta años, de acuerdo con las proyecciones de población vigentes del Conapo, Jalisco alcanzará para 2050 un promedio de 1.65 hijos por mujer, ligeramente por encima de la tasa del país que llegará a 1.57.

*Fecundidad.* La cúspide de la tasa de fecundidad de las mujeres de 20 a 24 años refleja que por cada mil mujeres de esa edad habrá 110.21 nacimientos en 2024 y 96.25 en 2050.

*Emigración.* Sin embargo, a partir de 2020, aun cuando se proyecta un volumen estable de emigrantes, en torno de los 27 000 emigrantes al año, el peso específico de ese flujo tenderá a aumentar sistemáticamente, pasando de representar un 30 % del crecimiento natural en el 2023, a un 40 % en el 2030, 60 % en el 2040, 93 % en el 2047, hasta llegar a superar en más de un 25 % el crecimiento natural en el 2050.

## La salud. Desafíos, tendencias y prospectiva

Patricia Noemí Vargas Becerra

Alfredo de Jesús Celis de la Rosa

### Prospectiva catastrófica

La tendencia enfrenta varios retos que pueden modificarla e impactarla negativamente, entre ellos hay que destacar los siguientes:

- ▶ Una nueva pandemia
- ▶ Las enfermedades emergentes y las reemergentes
- ▶ La resistencia a los antibióticos
- ▶ El calentamiento global
- ▶ Los cambios en las políticas de salud
- ▶ Crisis en la infraestructura de salud de Jalisco

### ¿Otra pandemia, para cuándo?

En lo que va del siglo XXI se han declarado dos pandemias: la primera por influenza AH1N1 con inicio probable en México en los meses de febrero a abril de 2009, concluyendo en 2010; y la segunda por la covid-19 cuyos primeros casos se identificaron en China a finales de 2019.



Sin lugar a dudas, en los próximos años o décadas tendremos una o varias pandemias más. Y eso será así porque las condiciones en las cuales surgieron las dos anteriores siguen vigentes: invasión de la población humana a los ecosistemas animales, contacto próximo entre especies animales y sacrificio de estas para consumo humano en condiciones inadecuadas, así como una gran facilidad de movilidad de la población humana que facilita la distribución de nuevos agentes patógenos en el planeta.

El impacto de una nueva pandemia podría describirse con claridad revisando el caso de la covid-19. Aunque ya se habían presentado dos condiciones de alarma producidas por el virus covid, el síndrome respiratorio agudo grave (SARS) y el síndrome respiratorio de Oriente Medio (MERS-CoV), ninguno de los dos llegó a ser considerado de gran riesgo. Por otra parte, la covid-19 es otra historia: a nivel mundial más de 750 millones de casos, muchos de ellos con secuelas multiorgánicas a largo plazo y más de 7 millones de fallecidos (cifra que bien puede ser cercana a los 15 millones). Pero la pandemia también presentó impactos colaterales a otras enfermedades, donde la covid-19 llegó a la primera posición entre las causas de muerte durante 2020 y 2021. Pero, si ponemos un poco de atención en el resto de las causas de muerte, notaremos que tomando en cuenta las estadísticas de los años previos, 2016-2019, las muertes por enfermedad isquémica del corazón, diabetes mellitus, neumonía y enfermedades hipertensivas presentaron incrementos del 32.1 %, 25.6 %, 19.0 % y 45.4 %, respectivamente entre 2019 y 2020, llegando a ser 47.8 % para la enfermedad isquémica, 36.0 % para la neumonía y 52.0 % para enfermedades hipertensivas entre 2019 y 2021. Considerando todas las causas de muerte, descontando las producidas por la covid-19, las defunciones se incrementaron 11.6 % entre 2019 y 2020, y 16.2 % entre 2019 y 2021. Estos excesos en la mortalidad pueden ser atribuidos, sin lugar a dudas, a la pandemia de covid-19. Muchas de estas muertes sin diagnóstico de covid-19 pudieron estar asociadas con la incapacidad de los sistemas de salud de brindar atención, cuando los hospitales generales y de especialidades se orientaron a atender, principalmente, enfermos de covid-19.

### ***Enfermedades emergentes y reemergentes***

Así como la influenza AH1N1 y la covid-19 hicieron su aparición imprevisible en este siglo, otras enfermedades, que no alcanzaron la distribución de las dos anteriores, llegaron a nuestro país. Entre ellas podemos

señalar a la viruela símica, la fiebre del Zika y la chikungunya. Estas tres con origen en África, pero que se distribuyeron ampliamente en nuestro continente. El dengue sigue siendo una infección con presencia en nuestro país, que regularmente tiene brotes importantes en Jalisco.

De la fiebre amarilla no se conocen casos en México, pero aún sigue presente en algunos países de Sudamérica y África. Esta enfermedad es sumamente grave, con una letalidad que alcanza el 50 %. La enfermedad se transmite al ser humano por la picadura del mismo mosquito que transmite el dengue (el cual se encuentra ampliamente distribuido en Jalisco). Para esta enfermedad existe una vacuna, que solo se aplica a los viajeros que visitan los países con reportes de casos en América del Sur y en África. El mayor riesgo con esta enfermedad es que en un planeta con gran y rápida movilidad en cualquier momento pudiera llegar un enfermo en estado inicial de la enfermedad que comience una cadena de transmisión.

### ***La resistencia a los antibióticos***

El uso inadecuado e indiscriminado de los antibióticos ha generado una gran cantidad de bacterias patógenas resistentes a ellos. Y cuando tratamos el tema de los antibióticos no solo nos referimos a los utilizados para el tratamiento de las enfermedades de los humanos. Muchos antibióticos también se utilizan en la cría de varias especies animales destinadas al consumo humano. Especies animales que comparten con nosotros varias bacterias que nos pudieran enfermar, como es el caso de los agentes de la tuberculosis.

La gran preocupación de la resistencia a los antibióticos surge cuando uno se da cuenta de que en los últimos años el número de bacterias con resistencia a los antibióticos más utilizados se está incrementando, pero que aún no se han desarrollado nuevos antibióticos que puedan suplir a los que han perdido su efectividad.

A diferencia de otras regiones, en México (en general) y en Jalisco (en particular) aún se consumen innecesariamente grandes cantidades de antibióticos que no ayudan a tratar las enfermedades, pero que sí incrementan el número de bacterias resistentes a esos antibióticos.

### ***El cambio climático***

El cambio climático se considera por la Organización Mundial de la Salud (OMS) y por la Organización Panamericana de la Salud (OPS/1) como el mayor riesgo para la salud mundial en este siglo. El cambio climático

impacta a la salud por diferentes mecanismos, entre los que se encuentran los siguientes:

- ▶ Incremento en la temperatura
- ▶ Sequías
- ▶ Tormentas anormalmente intensas
- ▶ Incremento en el nivel del mar
- ▶ Incremento en las enfermedades de las vías respiratorias
- ▶ Incremento en la frecuencia de las enfermedades transmitidas por vectores
- ▶ Inseguridad alimentaria y desnutrición
- ▶ Desplazamientos forzados de la población

### ***Los cambios en las políticas de salud***

Muchos cambios en las políticas de salud exponen a la población a diversos riesgos. Particularmente cuando los cambios cancelan estructuras e instituciones sanitarias sin que al mismo tiempo se establezcan aquellas que las sustituirán. De esta manera, siempre existe el riesgo de que la población quede sin cobertura cuando desde la política se cancela un programa que, en ese momento, pierde su afiliación a una institución de salud.

### ***Crisis en la infraestructura de salud de Jalisco***

Una crisis de esta naturaleza podría incluir algunas, o todas, de las siguientes causas:

- ▶ Hospitales y clínicas con sobrecarga de trabajo y en condiciones de deterioro, lo que compromete la cobertura y la calidad del cuidado y la atención.
- ▶ Desigualdad en el acceso a la salud, donde el acceso a servicios de salud de calidad es limitado, especialmente para las comunidades marginadas. Esto amplifica las disparidades en salud entre diferentes grupos poblacionales.
- ▶ Política de salud reactiva, donde las políticas, los programas y las acciones específicas de salud serían reactivas en lugar de proactivas.
- ▶ Desconfianza pública. La falta de transparencia y de participación ciudadana en la toma de decisiones conduciría a una desconfianza generalizada en las instituciones de salud y el Gobierno.
- ▶ Contaminación y degradación ambiental. La carencia de políticas de sostenibilidad efectivas resultaría en altos niveles de conta-

minación y deterioro ambiental, lo que contribuiría a una serie de problemas de salud, incluyendo enfermedades respiratorias y cáncer.

- ▶ Desempleo y precariedad en el sector salud. La falta de oportunidades y la precariedad laboral en el sector salud pudieran desalentar a los profesionales y futuros estudiantes de entrar en campos relacionados con la salud, lo que agrava aún más la crisis de falta de recursos humanos para el cuidado y atención de la salud-enfermedad.
- ▶ Desintegración de la atención primaria. El enfoque en el tratamiento en lugar de la prevención llevaría a la desintegración de la atención primaria, haciendo que los servicios de salud sean caros y menos accesibles.
- ▶ Fuga de cerebros. Ante la falta de oportunidades y el deterioro del sistema, muchos profesionales de la salud altamente capacitados podrían emigrar a otros países o estados en busca de mejores condiciones laborales.
- ▶ Aumento del gasto en salud. El sistema de salud podría ser insosteniblemente caro debido al aumento de enfermedades crónicas y la falta de medidas preventivas. Esto llevaría a un ciclo de endeudamiento que perpetuaría la crisis.

### **Prospectiva optimista**

A pesar de todos los problemas que enfrenta la población para conservar su salud, de alguna manera siempre ha encontrado la manera de mejorar, aunque quizá no en la magnitud que se quisiera. Por ejemplo, la esperanza de vida se ha incrementado sustancialmente desde principios del siglo XX a la fecha (excepción hecha por estos años de pandemia por covid-19), y la mortalidad infantil también ha disminuido, aunque aún no se alcanzan los indicadores recomendados internacionalmente. Definitivamente, la resiliencia de la población es sorprendente, aunque todavía existen muchos espacios de oportunidad para mejorar la salud poblacional. Los siguientes se listan entre los determinantes sociales de la salud (OPS/2):

- ▶ Afiliación a un sistema de salud o seguridad social
- ▶ Recursos en instituciones públicas para la atención en salud
- ▶ Escolaridad
- ▶ Pobreza

### ***Afiliación a un sistema de atención de salud***

Para alcanzar un nivel de salud óptimo y uniforme de la población es necesario que esta tenga acceso a un sistema de atención de salud o seguridad social por derecho propio y que no dependa de instituciones asistenciales. En otras palabras, que la población tenga cobertura universal de los servicios de salud, ya sea que esté inscrita como asegurada o derechohabiente en una institución de seguridad social o que por sus propios medios económicos tenga acceso a atención médica privada de buen nivel.

### ***Recursos en instituciones públicas para la atención de la salud***

Si bien el incremento en la cobertura de los servicios de salud a la población es importante, no lo es menos la disponibilidad de recursos destinados para la atención de la población en esas instituciones públicas destinadas a la atención de salud. Estos recursos siempre se han reportado por debajo de las recomendaciones internacionales. Por ejemplo, el número de médicos en 2019 fue de 179.4 en 100 000 habitantes, por debajo de la recomendación de la OMS de 200 a 300 en 100 000 habitantes. El número de enfermeras también se encuentra por debajo de lo óptimo, ya que se considera que debería haber de 2 a 3 por cada médico, cuando en Jalisco solo se reportan 1.4 por cada médico. El número de odontólogos, que en Jalisco fue de 7.6 en 100 000 habitantes durante 2019, también se encuentra por debajo de lo recomendado de 20 en 100 000 habitantes. En cuanto a los recursos materiales, la OMS recomienda que existan entre 250 y 400 camas censables por cada 100 000 habitantes, cuando en Jalisco solo se reportaban 78.4 camas censables en 2019. El número de consultorios y quirófanos se ha mantenido más o menos constante, mientras que el número de salas de expulsión ha disminuido sustancialmente.

Definitivamente, para que un incremento en la cobertura de los servicios de salud en Jalisco tenga un impacto en la salud de la población, es necesario que se acompañe de un aumento en los recursos necesario, para brindar una atención de calidad.

### ***Escolaridad***

La escolaridad de la población en Jalisco aún tiene mucho espacio para mejorar. Según el Censo General de Población y Vivienda de 2020, solo el 70.4 % de los habitantes de 15 años o más de este estado cuentan con estudios de secundaria completa o superiores. En otras palabras, 3 de cada 10 habitantes de 15 años o más no cuentan con la educación básica.

### ***Pobreza***

Según datos del Coneval el nivel de pobreza en Jalisco se encuentra por arriba del 30 % entre 2010 y 2020 (37.05 % en 2010, 34.78 % en 2015 y 32.59 % en 2020). Si bien el nivel de pobreza disminuyó en esos años, la verdad es que ese porcentaje de la población es muy alto. De hecho, nadie debería estar en esa categoría.

### ***Impacto de mejorar el nivel de estos cuatro indicadores***

En los próximos veinticinco años será muy importante mejorar el nivel de estos cuatro indicadores, de tal manera que, cuando la población en 2050 disponga de una cobertura universal de seguridad social y tenga acceso a servicios de salud que cuenten con recursos suficientes para atender a sus derechohabientes, el total de su población mayor de 18 años cuente con educación media superior y formación para el trabajo y nadie se encuentre en el nivel de pobreza, la salud de la población recibirá el impacto positivo de estos beneficios. Seguramente teniendo un panorama de morbilidad y de mortalidad donde seguirán predominando las enfermedades crónico-degenerativas, la esperanza de vida superará los 80 años proyectados y la mortalidad infantil se reportará por debajo de 4.8 en 1 000 nacimientos.

### ***Un ecosistema de salud integral***

Es vital que Jalisco adopte un enfoque de “ecosistema de salud”, donde los problemas compartidos se resuelven en colaboración entre ciudadanos, instituciones académicas, organizaciones de salud y el Gobierno, destacando las siguientes cualidades del mismo:

- ▶ Participación ciudadana y transparencia. Los ciudadanos participen activamente en la toma de decisiones sobre políticas de salud y bienestar, a través de reuniones virtuales y presupuestos transparentes, que fomenten un ambiente de colaboración y confianza.
- ▶ Ciudades inteligentes y comunidades saludables. Donde la tecnología se utilice para monitorear y mejorar el entorno de salud, los espacios públicos estén diseñados para fomentar la actividad física y las áreas urbanas sean entornos ecológicamente sostenibles que promuevan la salud.
- ▶ Innovación y emprendimiento en salud. Las universidades y centros de investigación serían núcleos de innovación en salud, donde los estudiantes y profesionales de la salud sean incentivados para

crear soluciones empresariales que aborden desafíos locales y globales en salud.

- ▶ **Tecnología y humanización en la atención médica.** La tecnología se encargaría de las rutinas, liberando a los profesionales de la salud para que puedan ofrecer un cuidado más empático y centrado en el paciente. Los médicos actuarían como mentores más que como autoridades, trabajando en colaboración con los pacientes para encontrar las mejores estrategias de vida y tratamiento.
- ▶ **Economía compartida y bienestar.** Se promovería una economía compartida con un enfoque en la salud y el bienestar. Los ciudadanos participarían activamente en el voluntariado y las empresas recibirían incentivos para involucrarse en iniciativas de salud comunitaria.
- ▶ **Educación para la salud y el bienestar.** Las instituciones educativas integrarían la salud y el bienestar como parte central de su currícula. Los estudiantes serían formados no solo en materias académicas, sino también en cómo llevar un estilo de vida saludable y cómo contribuir al bienestar de sus comunidades.
- ▶ **Prevención y rehabilitación.** Las políticas de salud se enfocarían más en la prevención y rehabilitación que en el tratamiento de enfermedades. Esto reduciría significativamente la cantidad de días por enfermedad y aumenta la calidad de vida de la población.

Al incorporar estas dimensiones, Jalisco podría posicionarse como un líder en la implementación de un modelo de salud y bienestar integral, resiliente y centrado en el ser humano para el año 2050.

## Eje 5. Ciencia, tecnología e innovación

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

Enrique Cabrero Mendoza

#### **Escenario 1. Estancamiento e integración gradual de México al grupo de países de “bajo aprendizaje”**

La “inercia pasiva” se impone en este escenario. No se intenta o no se logra generar una acción pública articulada en pro del conocimiento y la innovación como elementos estratégicos del futuro nacional. Esta situación se caracteriza por la desconexión entre el sector académico,

empresarial, gubernamental y social; es decir, por la inexistencia de una triple o cuádruple hélice para la construcción de sistemas regionales y nacional de innovación. Esta desconexión entre actores clave del sector genera una ausencia de proyecto conjunto derivada de una acción pública de muy baja intensidad; es decir, de una ausencia de agenda de políticas públicas robustas en el sector. En dicho escenario el país continuaría con un crecimiento mediocre por unos años, para ser arrastrado paulatinamente y de manera definitiva al bloque de países dependientes en tecnología y conocimiento, y poco a poco —incluso en el marco del T-MEC— ir perdiendo el flujo de inversiones extranjeras ante la ausencia de una política pública claramente proactiva de ciencia, tecnología e innovación (CTI). Las inversiones extranjeras cada vez en más sectores requieren localizarse en países que propicien la innovación y el cambio tecnológico, dado que el atractivo por la mano de obra calificada y barata desaparece, los procesos automatizados se imponen. En este escenario México quedaría en el largo plazo claramente marginado de la sociedad y economía basadas en el conocimiento. Pasaría al bloque de países irrelevantes, en términos de Harari (2019).

### **Escenario 2. Capacidad reactiva e integración parcial de México al grupo de países emergentes de aprendizaje medio**

En este escenario surgen algunos grupos gubernamentales, empresariales, académicos y sociales que consideran muy importante el tránsito del país hacia una economía y sociedad basadas en el conocimiento. Algunos de estos liderazgos se convierten en promotores de políticas públicas impulsoras de CTI, se generan, además, algunas redes de cooperación, en algunos sectores de actividad o en algunas regiones del país. Esto lleva a detonar una acción pública de intensidad media, una agenda de políticas públicas en el sector que, si bien es fragmentada, al menos va construyendo una visión de futuro y algunas estrategias para la inserción en la nueva dinámica mundial. En un escenario de este tipo, pueden surgir proyectos regionales de innovación y gestión del conocimiento en algunas entidades federativas, y estas podrán ir encontrando una agenda de políticas a nivel estatal que induzcan acciones concertadas en materia de formación de capital humano, de fomento a la investigación, de innovación empresarial e incluso de vinculación con algunas regiones fuera del país y con estrecha colaboración en algunos sectores de actividad. Un escenario como este permitiría una incorporación lenta y posiblemente tardía en algunos sectores, pero al menos posicionaría



al país poco a poco —aunque de una manera frágil— en ciertos nichos del conocimiento y la innovación. La posibilidad es que las regiones y sectores que mostraran dinamismo y políticas públicas de promoción y cooperación entre actores e instituciones puedan convertirse en motores para la transición. En síntesis, se trata de un escenario de avance desarticulado, que genera más desequilibrios regionales en ciertos momentos, pero que permite una dinámica de *catching up* que en algunos sectores permita alcanzar o mantenerse en una dinámica sintonizada con los avances internacionales. Cabe pensar que el ritmo del T-MEC —particularmente el contexto de *nearshoring*— podría dar espacios de acomodo y oportunidades en un escenario como este, pero, sin duda, las iniciativas y revaloración de la CTI deberá ser un ingrediente activo y promovido por diversos grupos de interés en el tema y por algunos Gobiernos subnacionales.

### **Escenario 3. Visión de futuro y construcción de un proyecto nacional y de las regiones que permita a México la inserción en el grupo de países emergentes exitosos**

En este escenario México logra aprovechar las mayores ventajas que ofrece a los países emergentes el contexto mundial de la sociedad y economía basadas en el conocimiento. Una condición necesaria para esto es lograr un acuerdo nacional para avanzar los próximos veinte o treinta años hacia la construcción de un país plenamente inserto en la nueva dinámica mundial del conocimiento y la innovación. Un acuerdo nacional de esta naturaleza genera una acción pública de alta intensidad que permite institucionalizar y dar continuidad a una agenda de políticas públicas en CTI en las próximas décadas. Así sucedió en Corea del Sur, Finlandia y otros países emergentes. La innovación forma parte paulatinamente de la cultura empresarial, gubernamental y social. El sector académico entiende la importancia de la colaboración con el sector productivo y promueve sistemas renovados de enseñanza-aprendizaje introduciendo un cambio institucional importante en universidades, centros de investigación e institutos de capacitación. El sector empresarial entra de lleno a la investigación y desarrollo tecnológico y se vincula intensamente con el mundo científico y académico. El sector gubernamental preocupado por introducir innovación pública en la hechura de políticas públicas y posiciona a las políticas de CTI como prioridad nacional bajo un diseño institucional que permita la continuidad y estabilidad de las políticas. Por último, el sector social valora la innovación y el conocimiento como

parte sustancial del futuro inmediato que permitirá el progreso social y la mejora en los niveles de bienestar, incluso promueve el concepto de “ciencia ciudadana” que implica el involucramiento de la ciudadanía en la gestión colectiva del conocimiento.

Es evidente que lo anterior es solo un breve esbozo de los tres escenarios que se proponen para el análisis prospectivo del sector de CTI. Se omite la descripción de muchos procesos complejos asociados con cada uno de ellos, se trata de una sobresimplificación para fines de exposición; se busca generar un proceso heurístico más que una precisión prospectiva de carácter técnico. Se debe recordar que la utilidad de la prospectiva es la reflexión acerca del futuro, no la precisión de los escenarios imaginados. Se propone una representación visual de la posición que México ocuparía dependiendo de cada escenario. Las variables que se toman en cuenta son la inversión en CTI (gasto en investigación científica y desarrollo experimental, Gide, como proporción del PIB), el esfuerzo en formación de capital humano altamente calificado (gasto en educación terciaria) y el grado de inserción a la economía basada en el conocimiento (flujo neto de inversión extranjera directa). Como se puede ver en [el artículo completo, el rubro] “México 1” hay un claro estancamiento y alejamiento de la dinámica mundial, es incluso un retroceso de la situación actual debido a la inercia pasiva; en [el artículo completo, el rubro] “México 2” hay un avance que permite flotar marginalmente en el conjunto de países emergentes de aprendizaje medio, aunque con baja presencia; y en [el rubro] “México 3” se logra un posicionamiento interesante como país emergente en un proceso de integración paulatina, y es de pensarse acelerada, a la dinámica del conocimiento y la innovación.

## Desafíos, escenarios y trayectorias de la innovación

Claudia Díaz

### Escenario pesimista

El Gobierno federal ha estado dominado por el partido que llegó al poder desde el 2018, por lo que su visión de la economía y la CTI ha prevalecido ya por treinta y dos años. La innovación tecnológica ha dado paso a la innovación para el beneficio social y se ha priorizado, como mecanismo ideológico, la relevancia de los saberes ancestrales y la crítica al conocimiento experto. En el ámbito estatal Jalisco estuvo gobernado por este partido del 2024 al 2032, la alternancia siguió en los dos sexenios siguientes, del 2038 al 2050, pero las bases institucionales que se cons-

truyeron para la CTI se fragilizaron intensamente, por lo que hubo una enorme migración de las empresas de alta tecnología tanto mexicanas como transnacionales. Esto ocurrió a pesar de los efectos positivos del *nearshoring* que iniciaron a mediados del 2023, pero que se diluyeron por la creciente incertidumbre para la inversión extranjera directa (IED), la multiplicación de la extorsión, la inseguridad con la consecuente violencia rampante y el acoso gubernamental al sector privado.

A partir de mayo del 2023 entró en vigor una nueva ley para regular las actividades de la CTI, la Ley General de Humanidades, Ciencias, Tecnologías e Innovación, la cual ha regulado desde entonces estas actividades sin modificaciones. Esa ley excluyó a los académicos, científicos e investigadores del país de la participación para la toma de decisiones y la definición de la política en la materia. Por otro lado, incluyó a la Secretaría de Marina y a la Secretaría de la Defensa Nacional. Asimismo, desde la aprobación de esa ley, la innovación tecnológica y el emprendimiento desaparecieron como objeto de interés en los asuntos públicos.

Uno de los cambios que afectó la tendencia incremental de la capacidad de innovación en Jalisco, medida por el número de solicitudes de patentes, fue la determinación de que el nuevo Consejo Nacional de Humanidades, Ciencia y Tecnología (Conahcyt) sería copropietario de las patentes donde hubiera recursos públicos. Esta situación generó un enorme retraso administrativo y una declinación del 70 % en el número de solicitudes del estado, ya que la nueva ley estatal de CTI de Jalisco se hizo a imagen y semejanza de la federal, aun cuando hubo ajustes de los Gobiernos posteriores. Otro impacto relevante en Jalisco, a partir de los cambios a las leyes, fue el incremento de la migración de personal altamente calificado. Los investigadores del Centro de Investigación y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS) y el Centro de Investigación y Asistencia en Tecnología y Diseño del Estado de Jalisco (Ciatej), así como los del Centro de Investigación y Estudios Avanzados (Cinvestav) se convirtieron en servidores públicos por lo que, además de amplios recortes al personal, el trabajo de los pocos que quedaron se orientó a justificar la pertinencia de las decisiones gubernamentales en los dos ámbitos de gobierno. Adicionalmente, los ingenieros y científicos encontraron enormes oportunidades en el extranjero a través de las empresas multinacionales que estaban en Jalisco, y cuando la mayoría de estas decidió cambiar sus instalaciones, buena parte de ellos se fueron como personal de la empresa u obtuvieron otras oportunidades. Esta situación no se ha podido revertir y se calcula que llevará al menos

una década más volver a una situación similar a la que había en CTI en el 2024, cuando Jalisco encabezaba iniciativas como la Ciudad Creativa Digital (CCD).

En este contexto, las últimas iniciativas impulsadas se convirtieron en elefantes blancos o desaparecieron. La infraestructura creada para la CCD se convirtió en un espacio para el partido político dominante, y otra parte está orientado a hacer tianguis permanentes con muestras de artesanías del estado de Jalisco y de otros lugares representativos del país. La falta de mantenimiento ha llevado a que los edificios estén muy deteriorados, sin embargo, es un área visitada por turistas nacionales y extranjeros. Asimismo, desapareció el hub biotecnológico por falta de financiamiento e interés de los Gobiernos posteriores, y de los Centros Regionales de Innovación solo queda el que está en la ZMG auspiciado con recursos de la Universidad de Guadalajara. El único programa que permaneció fue la Plataforma de Innovación Abierta, que se transformó en la Plataforma de Innovación Social Abierta para la Pobreza, que se convirtió a su vez en un espacio de capacitación extracurricular, similar al programa Pilares del sexenio 2018-2024 en la Ciudad de México. Este programa se ha replicado a nivel nacional.

Otros organismos, que en su tiempo habían sido eje de la CTI en Jalisco, desaparecieron, ya que del 2024 al 2038 hubo una reducción de recursos en la administración pública federal y en la estatal para estas actividades, porque no se consideraron esenciales. Algunos de ellos fueron el Consejo Estatal de Ciencia y Tecnología (Coecytjal) y el Fondo Jalisco de Fomento Empresarial (Fojal), que habían sido claves para impulsar la innovación tecnológica y el emprendimiento innovador.

El Gobierno estatal consideró que sus actividades podrían ser asumidas por la Secretaría, ya que se duplicaban funciones, y el financiamiento a empresas privadas se consideró que estaba fuera del enfoque impulsado por las leyes de CTI, tanto federales como estatales. Los nuevos Gobiernos trataron de revertir esta situación, pero no lograron la mayoría en el Congreso, por lo que solo pudieron hacer algunas adhesiones a la ley estatal para empezar la reconstrucción del sistema de CTI en el estado.

El enfoque de la política para la CTI, en concordancia con el federal y en contraposición a la trayectoria de la política jalisciense para la innovación, se centralizó y, por lo tanto, concentró la toma de decisiones. Las regiones de Jalisco fuera de la ZMG quedaron desprotegidas nuevamente por la falta de recursos para actividades de investigación y

desarrollo tecnológico, la migración general (que incluía también a los recursos humanos altamente calificados) y la delincuencia organizada. Adicionalmente, los programas e instrumentos se centraron en fortalecer la oferta como ocurría en la década de los setenta y ochenta en el país, y en el mundo en los cincuenta y sesenta (Martin, 2012; Dutrénit y Natera, 2017), por lo que hubo un enorme retroceso, ya que, además, se estrecharon los programas federales y estatales de becas a estudiantes de posgrado y a investigadores de alto nivel. La Universidad de Guadalajara, que es la institución estatal más grande en capacidades de ciencia y desarrollo tecnológico, ha incrementado el número de profesores de asignatura hasta un 85 % de su plantilla por la migración y reducción sistemática de su presupuesto. Los investigadores, científicos y tecnólogos desatienden sus actividades docentes porque trabajan fuera de la institución para complementar sus ingresos, esta situación ha impactado también la solicitud de patentes por parte de la universidad.

Los resultados de la CTI, al concluir el periodo de gobierno al 2050, son muy pobres. La situación no se ha podido revertir. En el 2023 Jalisco tenía el quinto lugar en competitividad respecto de otros estados, en el 2050 cayó por abajo del nivel que tenía en el 2012, cuando estaba en la posición trece, llegando hasta el lugar quince. Esto ocurrió porque los recursos se redujeron todavía más cuando en el 2028 vuelve a ganar la oposición al partido en el gobierno y la fragilización de los programas, incentivos y condiciones para el desarrollo económico y la innovación. Como consecuencia de esto, el acceso de la población de Jalisco a instituciones de salud llegó a ser la más baja de la historia reciente, ya que solo un 25 % de los habitantes del estado tenía acceso, lo que afectó principalmente a las regiones más pobres del estado. A partir del 2050, el nuevo Gobierno está tratando de revertir en alguna medida este pobre desempeño que ha tenido consecuencias en el ámbito educativo, en la desigualdad, en el acceso a la salud, en la falta de cumplimiento de los acuerdos para la sustentabilidad ambiental, entre otros, pero no será una tarea fácil.

### **Escenario tendencial**

En el 2023 se aprobó una nueva ley de ciencia y tecnología que cambió el conjunto de regulaciones y actores que participaban en la CTI, la Ley General de Humanidades, Ciencias, Tecnologías e Innovación (LGHCTI). Este cambio llevó a una centralización y concentración en la toma de decisiones, así como a la desaparición de los programas e incentivos

orientados a impulsar la innovación tecnológica, y la vinculación entre universidad, empresa, sociedad y Gobierno. Sin embargo, Jalisco ha logrado mantener su propia ley, en donde la innovación tecnológica se ha venido impulsando desde el 2001 con un conjunto de organismos encabezados por la Secretaría de Innovación, Ciencia y Tecnología (SICyT), el Coecytjal, el Fojal, entre otros. La reducción de recursos económicos y programas de nivel federal (como el Programa de Estímulos a la Innovación y el Fondo Mixto Jalisco) tuvieron repercusiones importantes entre el 2024 y el 2030. Sin embargo, tanto los gobernadores que encabezaron el sector del 2024 al 2050 como los encargados de impulsar la CTI negociaron con las empresas del estado y buscaron fondos internacionales para mantener las metas y programas que impulsaban en Jalisco sectores como las industrias creativas digitales, las tecnologías de la información y la comunicación (TIC), la biotecnología, la salud y la industria agroalimentaria, entre las más importantes.

Los Centros Regionales de Innovación (CRI) han seguido operando con resultados contrastantes. En algunas regiones —como los Altos de Jalisco— los CRI han tenido una incidencia importante para promover innovaciones incrementales (de proceso y de producto), así como los apoyos para capacitar a las micro y pequeñas empresas en las funciones administrativas básicas. El hub biotecnológico ha llevado más tiempo en desarrollarse por la falta de recursos, ya que a diferencia de las TIC y las industrias creativas digitales se requiere mayor infraestructura y recursos económicos. Sin embargo, se cuenta con mayores capacidades e investigadores orientados hacia la biotecnología tanto de la salud como del sector agroalimentario, lo que ha permitido consolidar estas industrias.

La CCD requirió más tiempo e inversión que el planteado en el plan maestro inicial y en los ajustes posteriores, además de que el apoyo federal desapareció, lo que obligó también a buscar fondos alternativos. Su operación a máxima capacidad se logró hasta el 2030, pero la principal fortaleza del proceso fue que el Gobierno estatal persistió en el mismo, a pesar de los cambios en el partido gobernante. Las variaciones en las condiciones originales llevó a ajustar su visión al 2050; sin embargo, ha habido retrasos y aunque con toda claridad Jalisco es “líder en producción creativa y digital, audiovisual, multimedia, animación y otras tecnologías digitales, de software y servicios de comunicación”, los altibajos económicos del país han impedido que logre por completo su visión en donde se establece que será líder a nivel de América Latina “en la pro-

ducción de contenido audiovisual, desarrollo tecnológico e innovación”. El Gobierno estatal sigue haciendo una difusión intensa de la CCD a nivel internacional con misiones sistemáticas para atraer inversiones e incrementar las exportaciones sobre contenido digital. No obstante, y a pesar de los esfuerzos, el talento humano de alto nivel sigue siendo un cuello de botella y otra de las causas que explica los retrasos en el logro de las metas de largo plazo. Aun cuando se ha formado recurso de alto nivel, las empresas transnacionales se han convertido en una puerta de salida que se lleva a los más capaces a otros lados del mundo (Aboites y Díaz, 2018; Delgado Wise *et al.*, 2021).

El Gobierno estatal ha sido muy hábil para enfrentar el contexto adverso que se generó a nivel federal para la innovación tecnológica. A pesar de la supresión de programas como el Programa de Estimulos a la Innovación (PEI) y el Fondo Mixto (FOMIX), que tuvieron un fuerte impacto en el acceso a recursos económicos para la innovación y el desarrollo tecnológico del estado; y de la reducción de recursos para la CTI por la pandemia generada por la covid-19, a partir del 2030 se obtuvieron recursos internacionales y se incrementó la participación del sector privado en el financiamiento a la CTI. De esta manera, y a pesar de los embates económicos globales, Jalisco destina a partir del 2050 el 2 % del producto estatal a la CTI, cifra que hasta ahora no ha sido equiparada por otra entidad en el país. Esto es un gran logro, ya que en el 2001 Jalisco destinaba solamente el 0.07 % a la CTI, lo que implica un gran esfuerzo y enorme compromiso tanto del Gobierno como del sector empresarial que también ha incrementado su participación en el gasto. El estado continúa como líder nacional en solicitudes de patentes. El número de miembros del Sistema Nacional de Investigadoras e Investigadores (SNII) que tiene lo posicionan solo por detrás de la UNAM, lo que es un valioso resultado, aunque sigue persistiendo la desarticulación entre las vocaciones regionales y las especialidades de los investigadores. El principal problema con el sistemático incremento en el número de egresados de posgrado es la falta de espacios en el mercado de trabajo tanto en el sector público, en las universidades y centros de investigación como en las empresas, por lo que se ha generado un problema de precarización laboral relevante que todavía no tiene solución.

El habilitamiento, desarrollo y capacidades en la CCD y el hub biotecnológico han atraído un mayor número de empresas transnacionales al estado, lo que ha producido un fenómeno que se avizoraba ya en el 2023, pero que lentamente se ha profundizado en los últimos años: la

movilidad del personal altamente calificado acompañado de la alta demanda de talento especializado y, al mismo tiempo, la precarización en los empleos de los egresados de posgrado que permanecen en el estado, al no abrirse un mayor número de oportunidades y concentrarse principalmente en las áreas de sociales y humanidades como parte de los incentivos federales como el SNII y las becas del Conahcyt que siguen centralizados.

La falta de impacto de los resultados derivados de la CTI sigue siendo un problema que se origina desde los primeros programas que diseñó el gobierno estatal para alentar la innovación en la industria del software. Si bien la competitividad de Jalisco está desde hace cinco años en el tercer lugar nacional, no logra sobrepasar a Nuevo León y a la Ciudad de México, cuya dinámica económica y competitividad empresarial tiene más arraigo. Sin embargo, los efectos de las mayores capacidades en la educación y en la reducción de la desigualdad siguen prevaleciendo.

El enfoque de la política en las últimas tres décadas retoma planteamientos generales de los nuevos enfoques internacionales para el diseño de la política de CTI, aunque se integran principalmente las etiquetas, y recomendaciones generales de los organismos internacionales como la OCDE, el Banco Mundial (BM), la Unesco, entre otros. Esta situación ha persistido los últimos treinta años y ha sido un obstáculo para diseñar e implementar una política que emerja de una visión crítica del propio alcance de los programas que operan y sus debilidades, y menos preocupada por seguir los estándares internacionales.

La política de CTI parte de la innovación social, la sustentabilidad como bandera, la generación de beneficios sociales como dicta la norma internacional y lo políticamente correcto, pero en realidad se sigue orientando a la innovación tecnológica, lo que ha permitido un importante fortalecimiento de la economía. Además del incremento de la movilidad del talento jalisciense, y el impacto relativo en diversas áreas de la vida social, el principal problema que arrastra la política de CTI en el estado es que no ha transitado a un enfoque transicional (Grillitsch *et al.*, 2019). Un enfoque transicional requiere articular y alinear las capacidades del estado, y comprometer a las diversas secretarías a cambiar las condiciones institucionales para que la CTI pueda tener el impacto deseado en la salud, en la educación, en la sustentabilidad, la desigualdad y otras áreas. Sin embargo, una política de esta naturaleza requiere considerar a la CTI una actividad transversal a tales ámbitos, además de definir políticas, regulaciones y marcos institucionales que



permitan la articulación de capacidades para el logro de objetivos. Esta compleja tarea requiere también crear capacidades de diseño institucional que impulsen estas actividades más allá de la voluntad de los Gobiernos, secretarios, coordinadores y directores de cada periodo. Es un reto posible y deseable para los próximos años.

### **Escenario deseable**

En el 2024, después de que la Suprema Corte de Justicia declaró inconstitucional la Ley General de Humanidades, Ciencias, Tecnologías e Innovación, el Gobierno federal organizó una comisión del más alto nivel para realizar un diagnóstico de la CTI en México y su participación en el mundo. Se evaluaron las mejores prácticas, casos de éxito y fracaso, políticas, instrumentos y programas en el mundo. Adicionalmente se hizo un diagnóstico preciso y detallado del desempeño del país en la materia desde la creación del Conacyt en 1970, así como de los principales ámbitos de la vida pública en donde la CTI podía ser definitoria en su resolución. Bajo un esquema de amplia participación con expertos, así como la participación de la sociedad, el Gobierno y el sector privado, se definió una nueva ley de CTI en donde el Gobierno se comprometió a incrementar los recursos económicos, realizar un rediseño institucional, renovar los programas e incentivos para alentar la participación del sector privado y también resolver los acuciantes problemas públicos.

La reforma fiscal realizada por el Gobierno federal en el 2024 permitió orientar mayores recursos a la CTI de manera que se impulsara un verdadero federalismo que apoyara a los estados más débiles en el desarrollo de capacidades científicas y tecnológicas. El viejo SNII se reconfiguró para evitar las malas prácticas y el productivismo disociado de los temas de relevancia nacional, orientando mayores incentivos hacia los estados más pobres del país y en las áreas de conocimiento asociadas con las vocaciones regionales. Lo mismo sucedió con las becas de posgrado.

En los estados, alentados por este compromiso federal y las nuevas estructuras de participación, monitoreo y adaptación continua de los programas e incentivos para la CTI, se hicieron los cambios correspondientes. En Jalisco, desde el 2024 opera la Agencia para el Desarrollo Tecnológico y la Innovación. Es un organismo autónomo con profesionales de carrera que son especialistas de alto nivel, capacitados para acompañar a una variedad de empresas que van desde empresas informales, micro, pequeñas y medianas empresas hasta empresas de alta tecnología. Este organismo recupera experiencias exitosas de pasadas

administraciones, como el Programa de Vinculación Empresa-Universidad (Provemus) que permitió vincular academia, empresa y Gobierno, además de capacitar a empresas y entrenar estudiantes. La agencia cuenta con un presupuesto transexenal y, en los casos en que, además, puede tener ingresos propios por servicios, tiene libertad para su manejo bajo los parámetros de transparencia definidos por la ley. La consolidación de esta agencia, que forma parte del conjunto de organismos como el Coecytjal, asegura que más allá de los liderazgos personales, los cambios de gobierno, y sus equipos, estos no afectarán el desarrollo de la CTI y el apoyo a las organizaciones privadas y sociales que lo requieran. La capacitación que ofrece la agencia tiene diferentes niveles de especialización, desde industrias tradicionales, protección de propiedad intelectual hasta atención a sectores de alta tecnología. El proceso que sigue es de acompañamiento para la consecución de metas.

Jalisco ha logrado invertir, a través de incrementos graduales sostenidos, el 3 % de su presupuesto estatal en CTI y la participación privada en el gasto en I+D es del 70 %, lo que posiciona al estado en el primer lugar nacional y como un modelo a seguir para otras entidades del país. Adicionalmente, el Gobierno federal a través de sus programas, las universidades, centros e institutos de investigación aporta fondos concurrentes, a partir de recursos propios, por lo que las bolsas para investigación y desarrollo tecnológico se han incrementado sustancialmente. Si bien la inversión en CTI es un insumo para el desarrollo del sistema estatal de CTI, también muestra el compromiso de las empresas, la sociedad, la academia y el gobierno en el desarrollo de estas actividades. Las políticas y programas transversales de CTI han sido un disparador importante en el financiamiento, ya que las diferentes áreas de Gobierno gozan de los beneficios generados por la articulación explícita e implícita de la CTI con áreas como salud y farmacéutica, desarrollo económico y política industrial, educación y cohesión social, entre las más importantes. Esta articulación y el impacto de la CTI en sectores específicos ha reforzado el convencimiento de la sociedad sobre la relevancia y los beneficios que la ciencia genera. Esta articulación ha consolidado la vinculación academia-industria y academia-sociedad en el marco de las estructuras de participación alentadas por el Gobierno.

El Gobierno estatal, en coordinación con el Gobierno federal, ha logrado también un rediseño institucional que facilita la apertura de empresas de alta tecnología, ya que ha conseguido que importantes empresas internacionales y nuevas empresas mexicanas apuesten a

financiar *start-ups* a través de capital ángel y capital de riesgo, resolviendo uno de los principales escollos para la salida al mercado de las innovaciones (Vance, 2013). Asimismo, el estado cuenta con un fondo específico orientado a emprendimientos innovadores adicional al Fondo Jalisco orientado a pymes tradicionales, lo cual le ha dado un mayor dinamismo a la economía. El rediseño institucional se ha logrado a través de acuerdos con el Gobierno federal, por lo que ahora se abren plazas en las universidades y centros de investigación para absorber a los egresados posgraduados. También hay programas específicos del Gobierno estatal para apoyar a las empresas interesadas en incorporar talento del más alto nivel. Las aportaciones de los diferentes niveles de gobierno y los fondos concurrentes han alentado vínculos de más largo plazo entre la academia, las empresas, el Gobierno y la sociedad en general. Esta dinámica ha tenido un impacto positivo en la cultura empresarial por lo que ahora el sector privado tiene más confianza en las instituciones académicas y, además, mayor disposición para arriesgarse en emprendimientos innovadores, ya que sabe que cuenta con el apoyo del sistema financiero y del Gobierno estatal.

El análisis amplio de los programas llevó a adoptar un enfoque transversal y complementario que se centrara en los impactos y no solo en la creación de capacidades. Uno de los programas que se reformuló, a pesar de que había llevado a Jalisco a posicionarse en el 2023 como el estado más innovador, fue el Programa de Fomento a la Propiedad Intelectual (Propin). Este programa había llegado a su límite porque las solicitudes de patentes no estaban asociadas con innovaciones en el ámbito empresarial y tampoco con la transferencia de la tecnología de la universidad a la empresa. En un análisis de largo plazo se observó que el Propin solo alentaba la creación de capacidades, que en su momento era pertinente, pero no eran inventos con éxito de mercado porque no se seguía todo el proceso. El programa actual incentiva la vinculación y transferencia en el largo plazo, y el patentamiento en caso de que el estudio de factibilidad salga positivo y se tenga una relación sistemática con alguna institución de educación superior (IES) de la entidad. Además, orienta los recursos a las vocaciones regionales y prioridades estatales, y no se asignan de manera abierta, sino a través de criterios detallados. Estos criterios lo han convertido en un programa más selectivo, pero con más recursos económicos, lo que ha generado el surgimiento de nuevas empresas a partir de portafolios de patentes.

La CCD ha logrado posicionarse como líder en la producción de contenidos audiovisuales, a partir del desarrollo tecnológico y la innovación en América Latina, y un fuerte competidor en Europa en el sector de industria digital. La Agencia para el Desarrollo de Industrias Creativas y Digitales del Estado de Jalisco ha logrado consolidarse y funcionar a través de la vinculación definiendo nuevos retos para el futuro y generando condiciones para la atracción permanente de negocios en el sector. En el caso de los Centros Regionales de Innovación son autosuficientes, aunque cuentan con una base de recursos federales y estatales, y hay uno en cada región de Jalisco. Estos apoyan indistintamente a sectores tradicionales como innovadores, y están bajo la coordinación de la Agencia Estatal para la Innovación. Es muy importante el trabajo de acompañamiento que han hecho con emprendedores y microempresas informales que ahora se encuentran bien establecidas y sus trabajadores tienen acceso a capacitaciones continuas y servicios públicos.

A pesar de que la primera mitad del siglo XXI estuvo dominada en buena medida por la prevalencia de lo que se conoció como noticias falsas (*fake news*) que difundían con rapidez las redes sociales, y un entorno de posverdad, esto es, donde la evidencia en sí misma no resulta relevante, sino la creencia en el mensajero, el trabajo de divulgación y difusión de la CTI ha llevado a la sociedad jalisciense a tener confianza en las instituciones académicas y a conocer con claridad el papel de la ciencia en la sociedad. No se cuestiona la relevancia de la innovación tecnológica porque es claro que ha generado un incuestionable crecimiento económico que ha permitido redistribuir los mayores ingresos en las regiones más vulnerables del estado. La desigualdad ha disminuido y se ha incrementado el acceso a medicina y educación de primer nivel. Los esfuerzos de innovación y desarrollo tecnológico se orientan prioritariamente a generar soluciones sustentables que permitan atender los problemas de escasez de agua y contaminación que, aunque se han reducido, siguen siendo un problema pendiente. La innovación y el desarrollo tecnológico se han convertido en un patrimonio social en Jalisco y el Gobierno en un catalizador del mismo. La inversión en CTI no se cuestiona y los resultados en el largo plazo se alientan como mecanismos para enfrentar la incertidumbre que representa el futuro.

## La estrategia digital

Yolanda Martínez Mancilla

Sandra Judith Gómez González

### Escenario pesimista

#### *Habilidades digitales*

Falta de implementación del marco de referencia para el desarrollo de habilidades digitales en todas las escuelas públicas de Jalisco aplicable a profesores y estudiantes. Existen escuelas en zonas de alta vulnerabilidad económica que no cuentan con internet.

Los programas de formación de empleo enfocado en desarrollo de habilidades digitales tienen poco alcance y visibilidad; están dentro de las necesidades del mercado laboral.

La difusión sobre el uso ético y responsable de las tecnologías digitales (IA, compras en línea, etcétera) es escasa y descontextualizada. No se fomenta el pensamiento crítico y proliferan las noticias falsas.

No existe normatividad sobre el uso de las TIC y la IA actualizada acorde con el contexto del país.

La infraestructura pública estatal habilitada para la inclusión digital es obsoleta y esto afecta especialmente a los grupos poblacionales más vulnerables.

#### *Economía digital*

El 20 % de las mipymes se promociona en redes sociales.

El 10 % de las mipymes vende por redes sociales y tiene acceso a una cadena de suministro confiable.

Abrir, operar y cerrar una empresa en Jalisco y sus municipios se realiza mediante procesos engorrosos y burocráticos, solamente el 30 % se hace en línea, bajo convenios de adopción estándares, requisitos y procesos en plataformas municipales que no unifican la experiencia del usuario.

No existen los fondos de innovación de participación estatal.

Se tiene conocimiento de los beneficios de la residencia digital para hacer negocios en Jalisco, sin embargo, no existen las condiciones de política ni infraestructura para facilitar la obtención de la residencia asociada con abrir y operar negocios de base tecnológica en el estado ni para residencias de trabajo remoto.

### ***Gobierno digital***

El 20 % de los servicios de Gobierno se pueden realizar en línea.

El 30 % de infraestructura pública digital está basada en código abierto y reutilizable apegado a estándares internacionales.

La plataforma de interoperabilidad estatal no habilita servicios públicos y privados basados en la interfaz de programación de aplicaciones (API); no hay conexión entre las plataformas municipales ni mejoras en la normatividad para la protección de datos.

El portal de datos abiertos presenta datos incompletos en formato cerrado, de difícil lectura y manejo.

Jalisco está por debajo del promedio nacional en las encuestas de uso y acceso a internet, gobierno digital y abierto. Las encuestas tienen varios años de retraso en su actualización.

Muy baja confianza en instituciones de gobierno, instituto electoral y partidos políticos.

### **Escenario inercial**

#### ***Habilidades digitales***

Se implementa con algunas deficiencias el marco de referencia para el desarrollo de habilidades digitales en el 50 % de las escuelas públicas de Jalisco aplicable a profesores y estudiantes.

Se ponen en marcha programas de formación para el empleo enfocados en el desarrollo de habilidades digitales en un formato tradicional que poco atiende las necesidades del mercado laboral.

Las campañas para fomentar el pensamiento crítico están focalizadas y centralizadas en solo un sector de la población, dejando vulnerables a las poblaciones de escasos recursos y poco acceso a la conectividad

Solo el 50 % de la infraestructura pública estatal está habilitada para la inclusión digital, especialmente de los grupos poblacionales más vulnerables.

#### ***Economía digital***

El 50 % de las mipymes se promociona en redes sociales.

El 40 % de las mipymes vende por redes sociales y tiene acceso a una cadena de suministro confiable.

Abrir, operar y cerrar una empresa en Jalisco y sus municipios se realiza mediante procesos burocráticos que aún requieren de la presencialidad; solamente el 50 % se realiza en línea, bajo convenios de

adopción estándares, requisitos y procesos en plataformas municipales que unifican la experiencia del usuario.

Los fondos de innovación de participación estatal son limitados y escasos en algunos años.

Se estudia la propuesta de residencia digital para hacer negocios en Jalisco, sin embargo, no existen las condiciones de infraestructura para facilitar la obtención de la residencia asociada con abrir y operar negocios de base tecnológica en el estado ni para residencias de trabajo remoto.

### ***Gobierno digital***

El 50 % de los servicios de Gobierno se pueden realizar en línea.

Tan solo el 50 % de la infraestructura pública digital está basada en código abierto y reutilizable apegado a estándares internacionales.

La plataforma de interoperabilidad estatal habilita muy pocos servicios públicos y privados basada en API, dejando a más de la mitad de los municipios desconectados, lo que vulnera su autonomía, el acceso a la información y la protección de datos.

El portal de datos abiertos presenta datos en formato abierto, sin embargo, la información es de difícil acceso, se requieren muchos procesos para obtenerla y está en formatos difícilmente manipulables.

Jalisco se encuentra cerca del promedio nacional en las encuestas de uso y acceso a internet, gobierno digital y abierto.

Mediana confianza institucional en instituciones de gobierno, instituto electoral y partidos políticos.

### **Escenario optimista**

#### ***Habilidades digitales***

Implementación del marco de referencia para el desarrollo de habilidades digitales en todas las escuelas públicas de Jalisco aplicable a profesores y estudiantes.

Reestructuración de programas de formación para el empleo enfocado en el desarrollo de habilidades digitales en programas de formación cortos tipo *bootcamp* enfocados en la reconversión profesional acorde con las necesidades del mercado laboral.

Lanzamiento de campañas masivas de comunicación digital orientadas a fomentar el pensamiento crítico y uso seguro de tecnologías di-

giales (IA, compras en línea, servicios de Gobierno en línea, banda en línea, entre otros).

Toda la infraestructura pública estatal está habilitada para la inclusión digital, especialmente de los grupos poblacionales más vulnerables.

### ***Economía digital***

El 100 % de las mipymes se promociona en redes sociales.

El 80 % de las mipymes vende por redes sociales y tiene acceso a una cadena de suministro confiable.

Abrir, operar y cerrar una empresa en Jalisco y sus municipios se realiza mediante procesos estandarizados y 100 % en línea, bajo convenios de adopción estándares, requisitos y procesos en plataformas municipales que unifican la experiencia del usuario.

Actualización constante de fondos de innovación de participación estatal.

Residencia digital para hacer negocios en Jalisco, facilitación para la obtención de residencia asociada con abrir y operar negocios de base tecnológica en el estado, así como residencias para trabajo remoto.

### ***Gobierno digital***

Los servicios de gobierno se pueden realizar en línea.

El 100 % de la infraestructura pública digital está basada en código abierto y reutilizable apegado a estándares internacionales.

La plataforma de interoperabilidad estatal habilita servicios públicos y privados basada en API conectado a todas las plataformas municipales bajo el principio de autonomía en el diseño de aplicaciones municipales y protección de datos.

El portal de datos abiertos presenta datos en formato abierto, API y visualizaciones de todas las instituciones públicas.

Jalisco lidera las encuestas de uso y acceso a internet, gobierno digital y abierto, y es referente internacional.

Alta confianza institucional en instituciones de gobierno, instituto electoral y partidos políticos.



## Eje 6. Seguridad pública y justicia penal

### El futuro de la seguridad y la justicia en México

Sergio López Ayllón

José Antonio Caballero Juárez

#### **El escenario inercial y sus consecuencias**

La situación actual en materia de inseguridad y violencia es tan grave que difícilmente podemos plantear un escenario peor. Dicho de otro modo, tenemos tal grado de deterioro institucional, agravado por la intervención de las fuerzas armadas en materia de seguridad pública, que el escenario inercial constituye un punto de no retorno que solo puede agravarse. En especial porque después del ejército no queda ningún otro recurso.

Este escenario puede caracterizarse por los siguientes elementos:

- ▶ La militarización de la seguridad pública se amplía y profundiza. La Guardia Nacional se convierte jurídicamente en un cuerpo militar (intención que ya fue anunciada por el presidente Andrés Manuel López Obrador) y la presencia de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública se incrementa. Los mandos en las instituciones de seguridad pública estatales y municipales también provienen del Ejército y la Marina. A pesar de ello, no se logra la coordinación entre los diferentes cuerpos de policía de los tres niveles de gobierno.
- ▶ Los cuerpos de policía estatal y municipal siguen su deterioro. No se invierte en formar y profesionalizar policías, priman condiciones precarias de trabajo y, en casos de intervención, quedan subordinados a la Guardia Nacional. La corrupción o la captura de las policías locales por grupos de delincuencia organizada se mantiene y amplía. Gobernadores y presidentes municipales pierden el control sobre sus cuerpos de policía.
- ▶ Las fiscalías autónomas mantienen su ruta de deterioro. Carecen de presupuestos suficientes, no hay mecanismos de profesionalización del personal, las condiciones laborales son precarias, no existen capacidades institucionales de investigación criminal, no existe tampoco política criminal explícita. La mayor parte de las carpetas de investigación abiertas acaban en archivo temporal y rara vez se hacen imputaciones, salvo cuando existen indicaciones para hacerlo. Los ministerios públicos estatales carecen de mando sobre las actuaciones de la Guardia Nacional y las fuerzas armadas.

Las prácticas de corrupción y extorsión crecen y la poca confianza ciudadana que existía se disuelve. No existe voluntad política para mejorar la operación de las fiscalías.

- ▶ Existe un deterioro creciente de la autonomía constitucional de los poderes judiciales y las fiscalías. Fiscales y jueces reciben y obedecen instrucciones de los poderes ejecutivos. Las presiones públicas erosionan la capacidad de los pocos juzgadores que están dispuestos a mantener su autonomía. Hay esfuerzos claros de los poderes ejecutivos por terminar de capturar a los poderes judiciales.
- ▶ La corrupción, las violaciones a derechos humanos y las intervenciones selectivas de las fuerzas armadas sin participación de las policías locales se generalizan, pero no logran mantener una presencia territorial permanente, por lo que una vez que concluye el periodo de intervención las condiciones iniciales regresan.
- ▶ Se rompen los equilibrios de colaboración federal (caso Morelos y los que vienen). Algunos estados empiezan a ensayar fórmulas que les permiten mantenerse aislados de las autoridades federales.
- ▶ La inseguridad aumenta considerablemente en el país. El número de homicidios dolosos y de personas desaparecidas tiene algunas reducciones marginales, pero no se logra contener y reducir el fenómeno. Los actos de violencia, crueldad y exhibición se mantienen.
- ▶ La tasa de impunidad sigue siendo escandalosamente alta.
- ▶ La acción de las fuerzas del Estado se empezará a confundir con las de la delincuencia.
- ▶ Hay un notorio deterioro en los, de por sí, deficientes métodos de rendición de cuentas.

### **El escenario intermedio. Desarrollo de capacidades diferenciadas y asimétricas**

En este escenario trabajamos sobre la hipótesis de que es posible un desarrollo positivo en algunas entidades federativas y municipios capaz de reducir parcialmente el deterioro de la seguridad y la violencia. Este escenario se construye con base en la evidencia de que, en efecto, algunos estados han logrado mejoras visibles y sustantivas en sus instituciones de seguridad pública y procuración de justicia (por ejemplo, Querétaro).

Este escenario presenta, sin embargo, varios problemas relevantes. En primer lugar, que genera una condición asimétrica en el país, en donde algunos estados (los menos) tendrían mejores condiciones

de seguridad frente a otros (los más). En segundo, el problema es la capacidad para que los cambios sean sostenibles en el tiempo y que no dependan de coyunturas o liderazgos efímeros. Se trata de institucionalizar las condiciones de operación en seguridad pública y procuración de justicia con presupuestos estables y suficientes, con carreras policiales y ministeriales bien diseñadas y estables, con procedimientos y protocolos generalizados, y con políticas criminales explícitas. El tercer problema es la coordinación con las autoridades federales y estatales, en particular la Guardia Nacional, que difícilmente aceptará un mecanismo horizontal con los cuerpos de policía local y las procuradurías locales.

Considerando estas limitaciones, el escenario implicaría lo siguiente:

- ▶ Una o varias entidades federativas deciden invertir, dentro de sus disponibilidades presupuestarias, en la mejora de sus cuerpos de seguridad, sus fiscalías, sus poderes judiciales o sus sistemas penitenciarios.
- ▶ Se establecen programas y políticas de mediano y largo plazo, que incluyan el desarrollo de capacidades institucionales y la creación de carreras policiales y ministeriales.
- ▶ Se genera una adecuada coordinación interinstitucional entre las policías (estatal y municipal) con la fiscalía, con base en una política criminal explícita y pública.
- ▶ Se crean mecanismos de evaluación, transparencia y rendición de cuentas públicos y, en la mayor medida de lo posible, con participación ciudadana.
- ▶ Se logran acuerdos a interior del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP) para articular la actuación de las instancias locales con las federales y de otras entidades federativas, en particular con aquellas colindantes con el estado.
- ▶ Los “éxitos locales” se ven obstruidos por presiones de la delincuencia organizada. Por esos casos se logra obtener un apoyo federal focalizado y eficaz.
- ▶ Se producen modelos de atención ciudadana y de atención a víctimas y grupos vulnerables. Se logra recuperar la confianza y la percepción sobre las instituciones estatales de seguridad pública y procuración de justicia mejoran.
- ▶ La inseguridad y la violencia se contienen (no necesariamente se acaban) y los índices de impunidad se reducen significativamente en algunos delitos.

### **El escenario optimista y de largo plazo**

Este escenario es poco probable, pero no imposible. Supone partir de algunos supuestos previos.

Los problemas de seguridad y violencia que tenemos solo se pueden resolver en un horizonte de largo plazo (ocho-diez años) y requieren de políticas sostenidas, bien financiadas y con objetivos definidos, plausibles y evaluables en los tres niveles de gobierno. Cualquier plan de corto plazo está condenado al fracaso y, muy probablemente, a incrementar considerablemente la violencia del estado.

El objetivo general, expresado de manera simplificada, es recuperar la confianza ciudadana en las policías, fiscalías y tribunales. Lograrlo toma tiempo. De igual manera, las organizaciones del sistema deben mejorar considerablemente la forma en la que tratan a su personal. Policías, fiscales y jueces deben trabajar con garantías de autonomía, profesionalización y respaldo a su labor. La hipótesis subyacente es que recuperar la confianza implica que el desempeño institucional cambia de tendencia y que eso necesariamente mejora la seguridad y reduce impunidad, violencia y corrupción.

Junto con lo anterior es indispensable asegurar la disponibilidad de recursos para financiar la transformación institucional en el largo plazo. De nada sirve un financiamiento contingente que no es sostenible. Por lo demás, el incremento presupuestal no debe ser inmediato, sino gradual conforme a un plan de inversión (en recursos humanos e infraestructura) con objetivos claros y mensurables.

Conforme a estos presupuestos, el escenario puede plantearse como sigue:

- ▶ Se logra mejorar y estabilizar las acciones de coordinación en materia de seguridad pública y procuración de justicia a través del SNSP. Este se convierte en una herramienta de Estado, aislada de los vaivenes partidistas, que genera confianza entre los actores del sistema, pero que también esté dispuesta a denunciar y perseguir las irregularidades e ineficiencias que identifique.
- ▶ Los funcionarios responsables de la operación del SNSP cuentan con el consenso de todos o de la mayor parte de los participantes.
- ▶ En el seno del SNSP se logran acuerdos para definir las funciones y modelos de las policías municipales, estatales y federal. Se establece como prioridad nacional la reducción de la violencia y las políticas resultantes se separan de las acciones clientelares de naturaleza electoral. El sistema da seguimiento puntual al funcionamiento de

todas las corporaciones involucradas y señala puntualmente éxitos, fracasos y responsabilidades.

- ▶ Se crea un mecanismo de financiamiento para fortalecer de manera sostenida a las policías, las fiscalías, los tribunales y las cárceles. Este mecanismo es administrado de manera clara, transparente y equitativa por el SNSP, a partir de criterios acordados entre los miembros.
- ▶ Se crean las bases nacionales de una carrera policial, así como de carreras ministeriales y periciales. Cada estado las adopta en sus instituciones.
- ▶ Se establece un programa para reducir gradualmente la presencia de las fuerzas armadas en labores de seguridad pública y se construye una Guardia Nacional civil claramente diferenciada del Ejército.
- ▶ A la par de las acciones de coordinación, se identifican las estrategias y prioridades de la acción del Estado en el área de la seguridad pública y la procuración de justicia. En particular se establece una política criminal nacional que después es adaptada a los contextos y prioridades locales. La política criminal nacional es el parámetro que orienta la acción de los tres niveles de gobierno. De igual manera, es el punto de partida para medir sus efectos, resultados y, en su caso, ajustes.
- ▶ La política criminal nacional incluye un plan para prevenir la violencia en el país. El reto está en la construcción de paz en las comunidades. Esto trasciende la acción de las policías, implica la orientación de una gran parte de los esfuerzos del Estado hacia este objetivo.
- ▶ En el seno del SNSP se acuerda un modelo nacional de procuración de justicia que oriente los cambios organizacionales, de recursos humanos, técnicos, informáticos y de operación de todas las fiscalías del país. Para hacer mejor uso de los recursos y generar sinergias se crean programas nacionales para facilitar la formación de ministerios públicos, policías y peritos. Se crean perfiles para fiscales generales y demás cuerpos de mando, que orientan las decisiones de cada entidad federativa. Se inicia un proceso de refundación de las fiscalías.
- ▶ Se atiende integralmente el sistema penitenciario nacional y se recuperan las cárceles de los procesos de auto o cogobierno.
- ▶ Todos los procesos se orientan por criterios basados en el respeto y garantía de los derechos humanos de todos los actores del sistema, de los ciudadanos, las víctimas y los inculpados.

La violencia y la inseguridad que vivimos representan el mayor reto que ha tenido nuestro país en muchas generaciones. Para salir adelante debemos empezar por reconocerlo y aceptar que tenemos frente a nosotros un enorme proyecto colectivo. Recordemos que una de las principales funciones del Estado es proporcionar seguridad a las personas que habitan en su territorio. Para ello, el Estado ejerce el monopolio de la fuerza pública. Así, la acción del Estado en ocasiones tiene que ser violenta y está bien. Lo que no puede ocurrir es que la violencia del Estado se torne en un foco generador de más violencia. Por ello, la violencia institucionalizada debe ser administrada bajo el amparo de la legalidad.

Además de la violencia institucionalizada, el Estado tiene muchas otras herramientas para enfrentar el problema. La guía para hacerlo es clara y pasa por respetar, proteger, garantizar y promover los derechos humanos de todas las personas y el Estado de derecho en general.

## El futuro de la violencia organizada

Jorge Ramírez Plascencia

### Escenario 1. El péndulo de la violencia organizada (futuro tendencial)

En el 2050, Jalisco, en consonancia con lo que sucede en buena parte del país, continúa sumido en la violencia. Prevalece la situación que ya se perfilaba al terminar el primer cuarto de siglo: se ha logrado apenas una contención inestable de la violencia organizada, la cual presenta fluctuaciones en sus principales indicadores. Estas fluctuaciones son ocasionadas por las disputas internas de las organizaciones criminales, por el rompimiento periódico de pactos con las autoridades y por los ciclos electorales que disparan la competencia criminal por la hegemonía política y gubernamental. Aunque se abandonó definitivamente la política de confrontación directa y relativamente generalizada que caracterizó al Gobierno de Felipe Calderón, la estrategia de reemplazo centrada en la moderación y contención de las acciones criminales violentas no ha logrado que retroceda al nivel que se tenía en los primeros años de este siglo. Los homicidios continúan siendo elevados. La tasa de asesinatos dolosos oscila entre 20 y 25 por cada 100 000 habitantes en los registros más positivos que se han alcanzado, hasta 30 y 35 en los momentos de crisis. No sorprende que los homicidios sigan siendo la principal causa de muerte entre personas con edades entre quince y

cuarenta y cuatro años, ni que las muertes por accidentes y suicidios continúen siendo elevadas también, por lo que la mortalidad por causas externas se mantiene entre el 10 y 12 % del total de defunciones anuales. Las denuncias y reportes de personas desaparecidas sin localizar cada año suman alrededor de dos mil denuncias promedio, cifra que se eleva en los años donde la contención fracasa y estallan de nuevo las hostilidades. El descubrimiento de fosas y la extracción de víctimas no ha cesado en ningún momento, aunque la inversión acumulada y los avances tecnológicos hacen ahora más expeditos los procesos de identificación y restitución de restos. Los cuerpos policíacos siguen siendo vulnerables y se mantiene relativamente constante el promedio de veinte asesinatos de elementos de seguridad que había en el primer cuarto de siglo. La inseguridad es patente en toda la entidad, pero en algunos municipios y zonas de Jalisco es aún más grave, razón por la cual persiste el desplazamiento de habitantes y el despoblamiento, especialmente en sitios intensivos de explotación de materias primas en donde se combinan altas expectativas de renta legal e ilegal con una crónica debilidad institucional.

*Secuencia probable.* El Gobierno mexicano, en sus distintos niveles y poderes, fue incapaz de romper las conexiones del crimen organizado no solo con las estructuras y funciones encargadas de brindar seguridad, procurar y administrar justicia, sino en otras áreas estratégicas de la gestión pública, la vida política, la economía y la sociedad. Creció la captura del estado, con la consecuente pérdida de control territorial y la consolidación de regímenes de gobernanza criminal que acumulan un gran poder político y económico. La militarización del gobierno, que al inicio parecía limitada a la seguridad pública, dependiente de la voluntad presidencial y reversible, se volvió estructural y permanente, lo que trasladó a las fuerzas armadas buen parte de la agencia del estado necesaria ya no para revertir la expansión de la violencia organizada, sino para contenerla y moderar sus manifestaciones más atroces. El control de la violencia organizada no discurre por los cauces legales e institucionales como debería ocurrir, sino que es resultado de acuerdos informales de una elite militar, política y económica a la que pertenecen también los principales líderes y jefes criminales. Estos acuerdos, si bien logran reducir en alguna medida la incidencia de la violencia y, sobre todo, ocultarla, son por naturaleza inestables y su rompimiento da lugar a estallidos de violencia que suceden periódicamente.

## **Escenario 2. La lenta construcción de una sociedad pacífica (futuro deseado)**

En 2050 se han hecho avances considerables en el camino hacia una paz positiva y generalizada, aunque se tiene conciencia de que el trayecto es largo y no exento de grandes dificultades. Sin embargo, existe confianza en que se ha elegido la mejor opción y hay optimismo en que los logros serán duraderos. La mortalidad por causas externas tiene una participación porcentual del 6 % debido, sobre todo, a muertes por accidentes y suicidios, pero el peso de los homicidios es cada vez menor. La tasa de homicidios dolosos es de 7 a 10 por 100 000 habitantes, la cual es todavía muy elevada y distante al promedio que tienen los países de la OCDE que es de 3 por la misma cantidad de personas, pero se trata de un indicador que ha venido disminuyendo sistemáticamente y hay expectativas de que se podrá alcanzar pronto ese valor. Las defunciones provocadas directamente por la violencia criminal ya no es la principal causa de muerte en personas jóvenes; ahora la preocupación se ha trasladado a los accidentes, pero las políticas públicas diseñadas para abatir su incidencia están dando resultados consistentes y progresivos. La desaparición de personas ha dejado de ser un delito activo y, aunque aún se localizan víctimas inhumadas ilegalmente, esto ocurre en el marco de políticas de verdad y justicia orientadas a la no repetición. Los policías han dejado de ser el blanco de ataques letales y la incidencia de casos se sitúa entre 1 y 3 víctimas al año en promedio, un valor que se considera alto todavía, pero que, sin duda, es indicativo de una menor participación de elementos de seguridad en redes criminales, mayor capacidad disuasiva de estos cuerpos y de un entorno de seguridad más robusto que ha sido construido gradualmente bajo condiciones de desmilitarización, justicia transicional, fortalecimiento del Estado de derecho y resolución civil de conflictos.

*Secuencia probable.* Aunque, sin duda, se habían dado avances institucionales hacia la paz a lo largo de varias décadas, fue hacia el comienzo de la década de los treinta de este siglo que inició un esfuerzo nacional masivo en esa dirección. El panorama de la violencia organizada no había cambiado sustancialmente y su impacto acumulado por más de un cuarto de siglo se volvió insostenible. Comenzó entonces a crecer un movimiento nacional por pacificar el país por encima de cualquier otro objetivo de desarrollo, el cual ganó impulso moral en las generaciones más jóvenes y se convirtió en una ambiciosa agenda de reformas gubernamentales, políticas, sociales y económicas. Se



adoptaron amplias medidas de justicia transicional que desmovilizaron a las principales redes criminales y sus numerosos vínculos de protección gubernamental, se cambió el enfoque militarizado sobre la seguridad pública y se apostó por modelos no punitivos para enfrentar diversas formas de violencia. Estas acciones en realidad fueron la punta del iceberg de una voluntad de cambio radical que ha ido modificando gradualmente no solo las instituciones encargadas de la prevención, la procuración y administración de la justicia, con una reducción significativa de la corrupción y la impunidad, sino también numerosos incentivos que favorecían la reproducción de la violencia, así como sus causas estructurales, como la desigualdad y la persistencia de zonas con altos niveles de marginación.

### **Escenario 3. Un protectorado estadounidense (futuro contrastado)**

En el 2050, el control de la violencia organizada en México está en manos del Gobierno de Estados Unidos, que dos décadas atrás decidió intervenir militarmente de forma directa y unilateral para abatir y capturar criminales de alto perfil, desarticular redes criminales e inhibir acciones que consideraron, y aún consideran, amenazas directas a su seguridad nacional; como la producción y tráfico de drogas, los delitos cometidos en contra de ciudadanos estadounidenses en y desde suelo mexicano, así como una lista amplia y variable de actos que catalogan como terroristas o que potencialmente lo son, en su perspectiva, como la migración masiva irregular y las protestas ciudadanas sobre la misma intervención militar, por ejemplo. El Gobierno estadounidense recibe el apoyo de las autoridades mexicanas, especialmente de sus fuerzas armadas, que colaboran de manera subordinada y procesan y dan cobertura logística a las incursiones y operativos militares estadounidenses, así como a sus medidas permanentes de vigilancia y control basadas en la instalación de una creciente infraestructura tecnológica de monitoreo en tiempo real del grueso de sus habitantes. Esto es posible por un acuerdo que nominalmente es de cooperación en materia de seguridad, pero en los hechos ha significado la inclusión de México entre los países que se consideran protectorados de Estados Unidos. La violencia vinculada al crimen organizado ha disminuido ostensiblemente, aunque la tasa de homicidios se mantiene elevada, asociada con la comisión de delitos patrimoniales que, entre tanto, han proliferado y se cometen con mayor violencia. La desaparición de personas ha decrecido, pero no deja de ser

un problema público en la medida en que no ha sido atendida realmente por las autoridades de ningún país y sigue siendo una práctica recurrente asociada con diversos delitos. También la letalidad de agentes del orden en funciones, sean militares o policías civiles, se mantiene elevada debido a la multiplicación de los crímenes violentos.

*Secuencia probable.* La intervención de Estados Unidos en México ha sido activa a lo largo de su historia. Su participación en temas de seguridad comenzó a crecer a partir de la década de los ochenta del siglo pasado en el marco del combate a la producción y tráfico de drogas en la frontera de ambos países y no ha dejado de hacerlo desde entonces. Son conocidos los casos de judicialización de mexicanos en cortes estadounidenses que son extraditados o detenidos en suelo estadounidense bajo cargos relacionados con estas actividades, además de la creciente intervención estadounidense en tareas de inteligencia y detención de grandes narcotraficantes. A estos antecedentes hay que añadir que la crisis de salud pública que ha ocasionado en Estados Unidos los opiáceos sintéticos, sobre todo el fentanilo, y la derechización de la política estadounidense que considera a México una fuente de amenazas a la seguridad nacional han impulsado un clima político y social favorable a la intervención militar en México. Se sabe que, en algún momento de su periodo como presidente, Donald Trump tomó la decisión de hacerlo, aunque fue disuadido por su gabinete de seguridad.

### **Violencias emergentes**

La violencia comenzó a recibir una atención creciente en todo el mundo a partir de los años sesenta. Se puede decir que estamos en medio de un interés de larga duración en el tema que, sin duda, continuará vigente en el año 2050. Esto no solo por el periodo de violencia extrema que viven algunas regiones y países, incluido México, sino porque es previsible que se intensifiquen violencias conocidas o surjan nuevas por cambios estructurales de la sociedad.

Hay evidencia de que el calentamiento global incrementará los niveles de agresión, criminalidad y suicidio no solo porque se registrarán temperaturas más altas (Anderson, 2001; Mares y Moffett, 2016; Burke *et al.*, 2018), sino por la escasez de alimentos y el desplazamiento de poblaciones (Barnett y Adger, 2007; Crank y Jacoby, 2015; Miles-Novelo y Anderson, 2019), entre otras consecuencias que se pronostican.

El cambio tecnológico, por su parte, ha sido una fuente activa de conflictividad y violencia por la emergencia de tecnologías más letales, pero de

manera más general por su impacto en la sociedad, la política y la economía. El abuso y la violencia facilitada por la tecnología digital y de redes (Sugerman y Willoughby, 2013; Bailey *et al.* 2021), inexistente hasta hace unas décadas, es un buen ejemplo de este efecto estructural, pero no es el único.

## La seguridad pública. Futuro y escenarios

Marcos Pablo Moloeznik

- ▶ Un escenario tendencial o inercial en lo que a homicidios dolosos se refiere; es decir, no se prevén cambios significativos, con aumentos constantes y continuos en el número de asesinatos.
- ▶ Un escenario pesimista tratándose de lesiones dolosas, al configurar situaciones sociales catastróficas.
- ▶ Dado que el secuestro y la extorsión suelen ser delitos que no llegan a conocimiento de las autoridades, los resultados de las proyecciones realizadas no son confiables; sin embargo, se contempla un incremento de extorsiones utilizando el modelo cuadrático, en lo que configuraría un escenario tendencial.
- ▶ En los casos de feminicidio y robos con violencia, los resultados lejos están de ser confiables, puesto que tienden a cero o, lo que es lo mismo, a su extinción; esto porque probablemente hay un subregistro o, directamente, las estadísticas oficiales han sido alteradas.

En general se podría concluir que el escenario en materia de seguridad pública en Jalisco es tendencial o inercial, a excepción de que se presente una gestión pública disruptiva en los próximos años, que se haga sentir en el corto, pero sobre todo en el mediano y largo plazo.

A la luz de experiencias de países de similar grado de desarrollo relativo, el gradual envejecimiento de la población tendrá como efecto un aumento significativo de delitos en población de adultos mayores, que se convertirá así en el grupo más vulnerable.

De continuar la inacción del Gobierno federal, la delincuencia organizada (cárteles de la droga) profundizará y diversificará la comisión de actividades ilícitas, y extenderá su control sobre el territorio de Jalisco, con una mayor presencia en la ZMG, donde el “cobro de piso” y las extorsiones de actores no estatales se harán sentir como actualmente en el interior del estado.

En tanto que los efectos de las nuevas tecnologías serán cada vez de mayor calado, previéndose la comisión de ciberdelitos por parte de

*hackers*, como lo pone de manifiesto la reciente extracción de seis terabytes de información secreta y reservada de la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena) por parte de un grupo de *hackers* autodenominado Guacamaya; “se trata de **información militar recopilada a lo largo de la última década**, con un nivel de detalle de las actividades operativas y de inteligencia de la milicia que nunca antes se había hecho público en México” (BBC News Mundo, 2022; énfasis en el original).

## El futuro de la seguridad pública y la justicia penal

Arturo Villarreal Palos

### Escenario tendencial

De continuar las cosas como están, no puede apostarse sino a un deterioro en la calidad de la seguridad pública y la justicia penal que el Estado ofrece a sus ciudadanos, lo cual no conviene ni beneficia a nadie. Por lo tanto, es necesaria la reingeniería de dos instituciones en particular que permita aprovechar de mejor manera los recursos disponibles para prevenir, perseguir y sancionar la comisión de conductas delictivas. En este caso, las policías existentes en la entidad y el órgano que aglutina al Ministerio Público, que en esta instancia es la Fiscalía General del Estado.

La política de control de drogas y su combate —salvo el narcome-nudeo— es, en esencia, un asunto de competencia federal y en el futuro cercano será preciso que el Gobierno federal haga un replanteamiento de las políticas y legislación aplicables en la materia, armonizándose con las tendencias internacionales que buscan despresurizar el sistema, por ejemplo, a través de la regulación del mercado de la cannabis, cuestión en la que el actual Gobierno federal ha asumido una posición bastante conservadora, aun en contra de las directrices fijadas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En el mismo sentido se encamina la creciente militarización observada en la seguridad pública federal, en detrimento de la consolidación de la Guardia Nacional como una entidad policial de carácter civil, según lo mandata la Constitución mexicana.

Pero estas cuestiones escapan, desde luego, al control de las entidades federativas, que solo tienen un papel consultivo y deliberativo en el marco del SNSP y su Consejo nacional. Es indudable, empero, que el Estado debe tener una posición clara y propositiva ante dicho Consejo, en tanto las políticas públicas federales repercuten en la seguridad pública local.

Las deficiencias del sistema, tanto en la recepción de denuncias como en el procesamiento y manejo de los casos, auguran un panorama desalentador para el sistema de seguridad pública y justicia penal, que tenderá a agravarse conforme se avanza en el crecimiento de la población, generando un círculo vicioso entre crecimiento e impunidad, que tenderá a hacerse más acusado en el futuro cercano.

Aunque de acuerdo con el Índice de Paz México 2023 la paz en nuestro país mejoró un 0.9 % en 2022, no se debe perder de vista que dos indicadores de dicho índice se deterioraron en ese año: los delitos con violencia y los crímenes de la delincuencia organizada (Instituto para la Economía y la Paz, 2023, p. 2), por lo que en los próximos años será necesario no solo aumentar la inversión, sino también optimizar recursos y procedimientos, utilizando nuevos modelos de organización policial y ministerial.

Las bases de la organización policial se establecen en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, la cual indica, en el artículo 75, que las Instituciones Policiales, para el mejor cumplimiento de sus objetivos, desarrollarán, cuando menos, las funciones de investigación de delitos; prevención de delitos; proximidad social, como una actividad auxiliar a las funciones de prevención; y reacción, para garantizar, mantener y restablecer el orden y la paz pública.

Conforme al artículo 76 de la misma ley, las unidades de policía encargadas de la investigación de los delitos podrán ubicarse en la estructura orgánica de las instituciones de procuración de justicia o bien en las instituciones policiales, o en ambas. En cuanto a la escolaridad requerida para desarrollar las funciones policiales, el artículo 88 indica que, en el caso de integrantes de las áreas de investigación, se deberá acreditar enseñanza superior, equivalente u homologación por desempeño, a partir de bachillerato; tratándose de integrantes de las áreas de prevención, será suficiente con la enseñanza media superior o equivalente; y en el caso de integrantes de las áreas de reacción, bastarán los estudios correspondientes a la enseñanza media básica.

Ahora bien, en cuanto al número de elementos policiales existentes en el estado, los datos más actualizados indican que se cuenta con 12 826 policías preventivos municipales, concentrándose en la zona conurbada de Guadalajara el 60 % del personal. Respecto de su escolaridad, 6 486 cuentan con bachillerato concluido, 462 con bachillerato incompleto, 2 884 con secundaria, 1 401 con licenciatura, 534 con licenciatura in-

completa, 50 con grado superior y 34 con grado superior incompleto (Mercado, 2022, pp. 214, 216, 237).

Los agentes policiales de investigación con que cuenta la Fiscalía General del Estado son 1 284, mientras que los policías preventivos, viales y custodios adscritos a la Secretaría de Seguridad Pública del Estado suman 5 729 (México Evalúa, 2021).

Con todo esto vemos que en la entidad tenemos un estado de fuerza policial que ronda los veinte mil elementos. Este número no es el mejor de acuerdo con el Modelo Óptimo de la Función Policial establecido por el Consejo Nacional de Seguridad Pública, que ha fijado un estándar mínimo de 1.8 policías por cada 1 000 habitantes, teniendo Jalisco un promedio de 0.7 (Segob, 2018, p. 7), pero es indudable que el crear unidades de investigación de delitos y de recepción de denuncias en las policías preventivas podría ayudar a ampliar las capacidades de investigación en auxilio del Ministerio Público

En lo correspondiente al segundo eslabón de la cadena investigativa, que es el Ministerio Público y su ente organizativo, será necesario seguir profundizando en las reformas para lograr su autonomía del Poder Ejecutivo, según la tendencia observada a nivel mundial y en nuestra región. Lo que se pretende es convertir a la entidad persecutora de delitos en un órgano técnico de acusación, que evite la posibilidad de contaminar las decisiones jurídicas con las ponderaciones políticas.

En el ámbito regional dos son los modelos de autonomía del Ministerio Público que pueden encontrarse. El más numeroso es aquel que ubica al Ministerio Público como un órgano extrapoder —es decir, fuera de los poderes tradicionales del Estado—, como es el caso de Argentina, Bolivia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Perú, Venezuela y Chile. El segundo modelo ubica al Ministerio Público como organismo insertado dentro del Poder Judicial, pero con un estatuto de autonomía funcional (básicamente control presupuestario y potestad reglamentaria autónomos), como es el caso de Colombia (Duce, 2015, p. 2). En México se ha preferido el primer modelo, es decir, el de órgano constitucional autónomo.

A la fecha veinticinco estados del país han adoptado el modelo de Fiscalía Constitucional Autónoma y siete la siguen considerando como una dependencia del Poder Ejecutivo estatal. El caso de Jalisco es particular, ya que, si bien en julio de 2017 se modificó la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Jalisco a efecto de considerar a la Fiscalía General del Estado como un organismo público autónomo, con perso-

nalidad jurídica y patrimonio propios, ello quedó sujeto a la posterior reforma a la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y a la Ley Orgánica de la Fiscalía General, lo cual no ha ocurrido hasta el momento, por lo que la referida reforma constitucional no ha entrado en vigor, continuando la Fiscalía General como una dependencia del Ejecutivo estatal.

En lo interno la Fiscalía General del Estado ha tratado de adoptar modelos de gestión siguiendo las directrices que fijan los estudios especializados; por ejemplo, en 2019 la Fiscalía General aplicó el modelo de gestión de los tres pisos, estructurado por la Unidad de Atención Temprana, la Unidad de Tramitación Masiva de Casos y la Unidad de Investigación y Litigación. Hubo con posterioridad, empero, una reestructuración eliminando la Unidad de Tramitación Masiva de Casos y la Unidad de Investigación y Litigación para crear, en la ZMG, la Dirección General de Seguimiento a Procesos y en la zona Regional las Direcciones Regionales y de Litigación, que conocen de las salidas alternas y terminaciones anticipadas en la etapa complementaria y, en caso de que sea procedente, se lleva el asunto hasta la etapa de juicio oral (México Evalúa, 2021).

No obstante, los esfuerzos referidos no parecen conducir a la mejora de los servicios en la etapa de investigación inicial y en la etapa previa, que supone la facilidad para que los ciudadanos denuncien la comisión de delitos y luego estos sean investigados, siendo esta la esfera donde radica la impunidad. Igualmente la Fiscalía estatal necesita dirigir sus esfuerzos a la persecución de los delitos más graves, abriendo caminos para resolver por vías alternas los delitos menores. Ejemplo de esto es el análisis realizado por Zepeda y Jiménez, en donde se encontró que 43.34 % de las sentencias dictadas por los jueces penales estatales corresponden a penas de hasta tres años de prisión, lo que significa que se distraen los escasos recursos disponibles para perseguir delitos de poca monta, en lugar de aplicarlos para combatir la impunidad de los delitos de mayor impacto (2019, p. 43).

## Recomendaciones y propuestas de política pública

En las siguientes líneas se concentran por eje las recomendaciones y propuestas de política pública y acciones de gobierno que los autores y autoras proponen para el logro de mejores resultados en cada temática

específica y como ruta a seguir para llegar al escenario optimista hacia el año 2050.

## Eje 1. Gobierno eficiente y política democrática

### Escenarios imaginarios sobre el futuro del gobierno y la democracia

Mauricio Merino Huerta

- ▶ Instauración del Congreso como constituyente para aprobar una versión revisada y breve de la Constitución Política.
- ▶ Consolidación de los sistemas de transparencia, combate a la corrupción y rendición de cuentas.
- ▶ Reforma fiscal progresiva con gravamen a las herencias y acumulación de riqueza excesiva.
- ▶ Servicio profesional de carrera y nuevos mecanismos de control de ingresos y gastos gubernamentales.
- ▶ Establecimiento de nuevos mecanismos de control constitucional y parlamentario.

### El futuro de la democracia no está escrito

Héctor Raúl Solís Gadea

- ▶ Reconstrucción de una agenda pública en sintonía con las aspiraciones y demandas de la ciudadanía.
- ▶ Compromiso con la mejora en los desempeños de gobierno.
- ▶ Aplicar políticas públicas que contribuyan a generar mayor crecimiento económico y elevar el bienestar social.
- ▶ Compromiso con el combate institucional a la corrupción.
- ▶ Reforma política que incentive la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos a escala barrial, local y estatal.
- ▶ Formalización de acuerdo entre elites y actores importantes del sistema político para respetar la democracia, preservar el pluralismo y garantizar el imperio de la ley.



## Los partidos políticos

Mónica Montaña Reyes

- ▶ Mantener y fortalecer las acciones afirmativas y de paridad en lineamientos, reglamentos y leyes para los partidos políticos.
- ▶ Generar capacitación política homogénea y que siga los principios de pluralidad y paridad en todos los partidos políticos.
- ▶ Fomentar en asociaciones politizantes como grupos de interés, organizaciones civiles y universidades las acciones afirmativas y la paridad y la participación política.
- ▶ Fomentar la cultura política de la información a través de las redes sociales y otros canales.
- ▶ Seguir la fiscalización durante campañas electorales, sobre todo en redes sociales.
- ▶ Vigilar el uso de la inteligencia artificial durante campañas electorales.
- ▶ Mejorar y reforzar los mecanismos de rendición de cuentas de los Gobiernos y los partidos políticos en relación con la ciudadanía.
- ▶ Reforzar los requisitos para la creación de nuevos partidos y la transparencia de su organización y liderazgo previo.

## El futuro del gobierno digital

Edgar A. Ruvalcaba-Gómez

- ▶ Establecer una visión estratégica y clara, con miras a largo plazo para la implementación de las más vanguardistas tecnologías digitales.
- ▶ Promover la colaboración y la participación entre todos los sectores y actores sociales.
- ▶ Involucrar a los ciudadanos en el diseño y la implementación de iniciativas de gobierno digital.
- ▶ Contar con profesionales capacitados en gestión de datos, tecnología emergente y comprensión de inteligencia.
- ▶ Establecer programas de formación y colaboración con instituciones académicas y centros de investigación.
- ▶ Que en toda actuación pública se garantice la ética y la protección de datos personales: establecer marcos legales y éticos, así como políticas para guiar el uso de la inteligencia artificial en el gobierno.
- ▶ Impulsar la interoperabilidad y la estandarización de la información.

## Eje 2. Cohesión social para el desarrollo

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

Eduardo Navarro Meza

- ▶ Alentamos a los tomadores de decisiones a hacer un uso relevante de la información que proviene tanto de sus propias experiencias de éxito y fracaso como de las investigaciones elaboradas por distintos sectores.
- ▶ Es necesario un cambio de actitud; uno que movilice sus expectativas, que aliente una manera diferente de concebir y entender no solo los problemas públicos, sino el futuro mismo, y que signifique un “giro de tuerca” a su imaginación y su creatividad.
- ▶ Una estrategia para los Gobiernos sería adoptar una perspectiva anticipatoria, a ensayar ejercicios prospectivos serios y responsables que permitan prever el futuro.

### La educación básica

Juan Carlos Silas Casillas

- ▶ Centrar los esfuerzos en consolidar la infraestructura que ya se tiene y redoblar el ritmo en el equipamiento de obra civil y medidas de seguridad que beneficien a los niños.
- ▶ Desarrollar estrategias de incorporación de tecnologías educativas que puedan hacer frente a posibles, esperablemente lejanas, problemáticas de salud como la que se vivió con la covid-19.
- ▶ Fortalecer los aprendizajes de contenidos clave mandados en los planes y programas de estudio, así como el desarrollo de habilidades para el aprendizaje.

### La relación entre educación y trabajo

Jordi Planas Coll

José Navarro Cendejas

María Isabel Enciso Ávila

- ▶ Recuperar el rezago en el nivel de estudios de la población de Jalisco exigiría desarrollar ya y con contundencia dos tipos de acciones: mejorar la calidad de la educación básica, media y media superior;

y simultáneamente dar cabida en su enseñanza superior pública a un elevado porcentaje de jóvenes que año tras año quedan excluidos (aumentar la cobertura)

- ▶ El desarrollo del mercado de trabajo requiere de disponer de información sobre las transacciones que realizan las y los trabajadores; menor informalidad que permita el seguimiento institucional de las trayectorias; e instrumentos legales de flexibilización, educativos y financieros para reducir los riesgos de dichas transacciones.

## Prospectivas de las políticas culturales

Dulce María Zúñiga

Francisco Estrada

- ▶ La primera es favorecer no solamente la preservación de las bellas artes, sino la producción, difusión y apreciación de manifestaciones culturales tanto urbanas como rurales.
- ▶ La creación de nuevos mecanismos fiscales con dos propósitos muy claros: favorecer el mecenazgo (para la creación de becas más competitivas) y atraer industrias culturales potentes (para la generación de salarios dignos que frenen la fuga de talento).
- ▶ Articulación entre la educación estética y la educación básica y media superior. Por medio de proyectos de aprendizaje situado, promovemos la idea de “educación estética” como uno de los ejes centrales de los proyectos educativos.

## Eje 3. Prosperidad y bienestar

### El futuro económico de México

Enrique Provencio Durazo

- ▶ Generación de políticas centradas en la mitigación y anticipación de los efectos del cambio tecnológico sobre el empleo y en la formación de capacidades.
- ▶ Aprobar e incentivar las regulaciones que promuevan acortar las jornadas laborales de quienes trabajan más de cincuenta horas a la semana.
- ▶ Generar un acuerdo para proteger los servicios ambientales hídricos, reformulación de políticas de agua y asignación del presupuesto centrado en el acceso efectivo al agua.

## Prospectiva de la economía

Antonio Sánchez Bernal

Moisés Alarcón Osuna

- ▶ Diseño de políticas sólidas de seguridad, contra la corrupción, de pensiones, de inversión en infraestructura y de política científica.

## El futuro de las desigualdades

Carlos Barba

César Augusto Ricardi Morgavi

- ▶ Creación del Sistema Nacional de Cuidados desde una perspectiva universalista.
- ▶ Establecimiento de sistemas locales de cuidados y cuidadores.

## Futuros inciertos de la juventud de mediados del siglo XXI

Igor Israel González Aguirre

- ▶ Fortalecimiento de la educación técnica y profesional.
- ▶ Fomento de la colaboración entre el sector educativo y el sector empresarial.
- ▶ Inversión en infraestructura y tecnología educativa.
- ▶ Programas de transición educativo-laboral.
- ▶ Promoción de la formación continua y el aprendizaje a lo largo de la vida.
- ▶ Promoción de espacios de participación y representación juvenil; se legitiman los procesos organizativos y juveniles autónomos.
- ▶ Establecimiento de mecanismos efectivos para canalizar las opiniones y propuestas de los jóvenes en políticas públicas.
- ▶ Fomento al diálogo intergeneracional que incentive el involucramiento juvenil en la arquitectura de los asuntos públicos.

## Tendencias en la evolución de la estructura urbana e implicaciones para la calidad de vida

David López-García

- ▶ Políticas centradas en fomentar estructuras espaciales urbanas policéntricas.

- ▶ Política de transporte eficiente para que el transporte público masivo conecte de forma eficaz los lugares de residencia con los subcentros de empleo de las zonas metropolitanas.
- ▶ Reorientar la política de vivienda para que los actores gubernamentales con atribuciones fomenten la producción de vivienda digna de bajo costo en el interior de los subcentros de empleo.
- ▶ Reorientar la política de desarrollo económico para propiciar la generación de nuevos subcentros de empleo más cercanos a las zonas de residencia de los trabajadores.
- ▶ Reorientar la política de suelo para apoyar el diseño e implementación de las políticas de transporte, vivienda y desarrollo económico.

### El sector rural. Consideraciones para su futuro

Luz Orieta Rodríguez González

Francisco J. López Ballesteros

- ▶ Políticas y programas para la protección de recursos naturales y la adopción de prácticas sostenibles.
- ▶ Incremento de la inversión en infraestructura rural.
- ▶ Apertura de nuevos mercados.
- ▶ Política de equidad en el mercado de trabajo rural.

### Eje 4. Sustentabilidad, población y territorio

#### Retos hacia un futuro sustentable

Julia Carabias Lillo

- ▶ Garantizar el funcionamiento saludable del ciclo hidrológico y de los ecosistemas en cada cuenca, midiendo los caudales ecológicos y protegiéndolos mediante las reservas de agua.
- ▶ Reducir la extracción de agua de los acuíferos hasta alcanzar niveles compatibles con su recarga.
- ▶ Incrementar la construcción de pozos de absorción en las zonas altas y medias de las cuencas para mejorar la filtración del agua de lluvia.
- ▶ Promover sistemas de riego modernos para evitar desperdicios y ajustar el marco legal de las concesiones para prevenir el acaparamiento y derroche de agua. Eliminar los subsidios a la electricidad

para el bombeo de agua para riego y establecer cobros por el agua extraída para fomentar su uso eficiente.

- ▶ Separar el drenaje fluvial y el drenaje de aguas servidas para preservar la calidad del agua e incrementar la disponibilidad.
- ▶ Aumentar la infraestructura para el abastecimiento de agua potable, alcantarillado y tratamiento, buscando alcanzar una cobertura universal.
- ▶ Promover la reutilización del agua para diferentes actividades productivas, incluido el consumo humano.
- ▶ Propiciar el ordenamiento territorial, evitando asentamientos humanos en zonas inundables y estableciendo sistemas de alerta temprana ante fenómenos hidrometeorológicos extremos.
- ▶ Medir y evaluar de manera constante la calidad del agua y los flujos, para adaptar las políticas a las condiciones cambiantes debido al cambio climático y el crecimiento poblacional.
- ▶ Incentivar masivamente el ahorro de agua y prevenir fugas en sectores industriales, domésticos y agrícolas.
- ▶ Implementar una estrategia de adaptación al cambio climático para crear las capacidades ante la ocurrencia de fenómenos hidrometeorológicos extremos, involucrando a todos los actores y niveles de gobierno en esta corresponsabilidad.

## El medioambiente. Acciones hoy por un mañana posible

Sergio Graf Montero

Eduardo Santana Castellón

- ▶ Lograr el objetivo de deforestación neta cero al 2030, que ya es una premisa establecida en la Ley General de Cambio Climático. Para esto es necesario consolidar la estrategia transversal de cadenas productivas agropecuarias libres de deforestación.
- ▶ Disminuir los impactos negativos de los incendios forestales en la degradación de bosques y selvas, así como en la calidad del aire a través de la consolidación del programa estatal de manejo del fuego.
- ▶ Cumplir con la meta 30 x 30 establecida en la Convención de Biodiversidad (CBD) de las Naciones Unidas para lograr el 30 % de la superficie del estado con algún esquema de conservación con manejo efectivo, ya sea bajo la figura de áreas naturales protegidas (ANP) u otros instrumentos de conservación.

- ▶ Impulsar la ruta de descarbonización de Jalisco para reducir en 2030 el 35 % de las emisiones anuales y cumplir los compromisos establecidos en la Contribución Determinada a Nivel Nacional (NDC) de México.
- ▶ Reducir de manera significativa las emisiones de partículas finas PM2.5 y PM10 en la ZMG y los municipios con mayor carga contaminante.
- ▶ Consolidar el programa de verificación vehicular mediante medidas complementarias que aseguren el cumplimiento universal de los vehículos que circulan en la ZMG y las ciudades medias, y la reducción de emisiones contaminantes.
- ▶ Reducir los desechos urbanos y de los sistemas de producción a través de una estrategia de economía circular que permita el reciclaje de residuos mediante la revalorización de los residuos y la reducción de emisiones.
- ▶ Fortalecer el sistema de monitoreo de la calidad del aire del estado.
- ▶ Consolidar la estrategia de financiamiento verde del estado.
- ▶ Impulsar una estrategia de resiliencia hídrica a gran escala en el estado de Jalisco para asegurar el derecho humano al agua con una perspectiva de largo plazo.
- ▶ Asegurar el tratamiento de aguas residuales, urbanas, industriales y pecuarias.
- ▶ Continuar y mejorar el programa estratégico de saneamiento del río Santiago.
- ▶ Reducir de manera significativa el uso de agroquímicos en la agricultura.
- ▶ Publicar la actualización del Programa de Ordenamiento Territorial Metropolitano (Potmet).
- ▶ Elaborar y publicar los Ordenamientos Ecológicos y Territoriales de las regiones Norte, Cuenca Alta del Río Alquila y Sierra del Tigre, integrando los Programas Municipales de Desarrollo Urbano (PMDU) de los municipios involucrados.
- ▶ Consolidar las plataformas de información y participación pública para la instrumentación de la política ambiental.
- ▶ Consolidar los Arreglos Institucionales para la Gestión Ambiental y Territorial.
- ▶ Ordenar los usos del territorio en el estado de Jalisco.
- ▶ Crear un sistema de alerta temprana sobre deslaves e inundaciones.

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

Patricia Noemí Vargas Becerra

Edith Y. Gutiérrez Vázquez

Alejandro I. Canales

- ▶ La alternativa es una política de cambios estructurales, en particular, de transformación de la matriz productiva de la economía nacional y estatal. Un modo de resolver el dilema planteado es por medio de la promoción de una matriz económica que se sustente en el crecimiento y dinanismos de la economía, en los incrementos de la productividad del trabajo, y no tanto en los incrementos del volumen de trabajadores. Para esto, sin embargo, se requiere de un cambio estructural de la matriz productiva.
- ▶ En el 2050 tendremos en Jalisco 2.37 millones de adultos de sesenta años y más (23.6 %). Sin embargo, será en los albores del 2060 cuando los adultos mayores (sesenta y más) superen en volumen a todos los demás tramos etarios. Esto tiene enormes implicancias en términos de políticas públicas referidas al mercado de trabajo, a los programas y acciones en las áreas de salud y protección social, entre otros.
- ▶ Para aprovechar al máximo las transformaciones demográficas, es fundamental adoptar estrategias y políticas que promuevan la participación activa y el bienestar de todas las generaciones, contribuyendo así al desarrollo sostenible y la prosperidad de Jalisco en el siglo XXI.
- ▶ Pensar en la resiliencia regional y en las intervenciones de políticas de sostenibilidad que puedan ser específicas del contexto y adaptables, que permitan ensamblar simultáneamente relaciones sociales, económicas y políticas multinivel que posibiliten dar forma al futuro regional de Jalisco.
- ▶ El análisis de los puntos de corte muestra que Jalisco pasará de ser una sociedad juvenil a una sociedad adulta joven en 2026, esta etapa se extenderá veintitrés años y debería ser considerada por quienes elaboran y conducen las políticas estatales como una posibilidad demográfica ampliada, para construir las condiciones futuras para que esta población al llegar a su etapa adulta y longeva constituya una segunda oportunidad demográfica.
- ▶ Imaginar un escenario alternativo en el que se implementan políticas y programas orientados a promover los derechos sexuales y



reproductivos de las adolescencias y juventudes que impulsen la prevención de los embarazos en edades tempranas y por ende la transición hacia un calendario de fecundidad más tardío permitiría al estado generar un mayor aprovechamiento de los bonos demográficos, mejoraría las condiciones de vida de las generaciones de mujeres tanto en los próximos años como las siguientes décadas, reduciría las brechas de género en la educación y en la participación laboral, y disminuiría en términos generales el gasto público en diversos ámbitos de la política social.

- ▶ Una política que pudiera retener población y evitar su emigración hacia Estados Unidos contribuiría, sin duda, a solventar en parte los desequilibrios demográficos que generan el envejecimiento y descenso de la fecundidad y natalidad.

### La salud. Desafíos, tendencias y prospectiva

Patricia Noemí Vargas Becerra

Alfredo de Jesús Celis de la Rosa

- ▶ Creación de ecosistemas de salud integral para el estudio y abordaje de problemas compartidos: ciudadanos, instituciones académicas, organizaciones de salud y Gobierno.

## Eje 5. Ciencia, tecnología e innovación

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

Enrique Cabrero Mendoza

- ▶ Creación de un acuerdo nacional para avanzar los próximos veinte o treinta años hacia la construcción de un país plenamente inserto en la nueva dinámica mundial del conocimiento y la innovación.

### Desafíos, escenarios y trayectorias de la innovación

Claudia Díaz

- ▶ Organización de una comisión del más alto nivel para realizar un diagnóstico de la CTI en México y su participación en el mundo, se evaluaron las mejores prácticas, casos de éxito y fracaso, políticas, instrumentos y programas en el mundo.

- ▶ Creación de la Agencia para el Desarrollo Tecnológico y la Innovación.
- ▶ Impulsar la Agencia para el Desarrollo de Industrias Creativas y Digitales del Estado de Jalisco.

## La estrategia digital

Yolanda Martínez Mancilla

Sandra Judith Gómez González

- ▶ Implementar como parte de la estrategia digital un marco de referencia para el desarrollo de habilidades digitales en todas las escuelas públicas de Jalisco aplicable a profesores y estudiantes.
- ▶ Reestructurar los programas de formación para el empleo enfocándose en el desarrollo de habilidades digitales a través de credenciales que se obtengan en corto tiempo, similares a los *bootcamp*. El objetivo es que se otorguen los conocimientos y herramientas acordes con las necesidades del mercado laboral del futuro.
- ▶ Creación de campañas masivas de comunicación digital orientadas a fomentar el pensamiento crítico y uso seguro de tecnologías digitales (IA, compras en línea, servicios de gobierno en línea, banda en línea, entre otros).
- ▶ Invertir en la habilitación de la infraestructura tecnológica y de comunicaciones para la inclusión digital de grupos de población más vulnerables.

## Economía digital

- Promover estrategias de incentivos y capacitaciones dirigidas a mipymes enfocadas en el desarrollo de habilidades digitales para el mercadeo digital y el comercio en línea.
- Establecer mecanismos para solventar las barreras de suministro y los canales de logística que afectan el comercio electrónico.
- Integrar como parte de la política digital la infraestructura y los procesos técnicos y normativos necesarios para llevar a cabo de manera totalmente virtual la apertura, operación y cierre de una empresa; bajo convenios de adopción estándares, requisitos y procesos en plataformas municipales que unifican la experiencia del usuario.
- Actualizar los fondos de innovación de participación estatal.
- Implementar la residencia digital para hacer negocios en Jalisco: facilitación para la obtención de residencia asociada a abrir y ope-

rar negocios de base tecnológica en el estado, así como residencias para trabajo remoto.

### Gobierno digital

- Habilitar un marco normativo estatal en materia de interoperabilidad y uso común de servicios públicos digitales reutilizables que se apliquen a instituciones públicas y privadas.
- Habilitar un *stack* tecnológico de servicios reutilizables fundacionales que aceleren el desarrollo de servicios digitales públicos y privados. Se entiende por servicios reutilizables fundacionales a los asociados con la identidad digital de las personas, mecanismos de pagos digitales, firma electrónica, consentimiento de información, entre otros. En este sentido, el mecanismo de identificación y autenticación de un usuario de un servicio digital del Gobierno estatal podría ser el mismo que use una compañía para vender bienes y servicios en línea, o bien un Gobierno local para acceder a plataformas de servicios municipales. La estandarización de procesos comunes entre servicios incrementa exponencialmente el uso y adopción de estos, ya que las personas usuarias requieren menos elementos de memorización de usuarios y contraseñas para acceder a los mismos.
- La habilitación y mantenimiento de este *stack* deberá ser responsabilidad del Estado, pudiendo en determinado momento habilitar un fondo común de mantenimiento de este *stack* por parte de todos los usuarios del mismo.
- Lanzar una política de datos abiertos aplicable a todas las entidades públicas del estado y sus municipios para habilitar un formato abierto, elegible por máquinas y con su correspondiente API para toda la información de carácter público sin necesidad de requerir una solicitud de información.

## Eje 6. Seguridad pública y justicia penal

### El futuro de la seguridad y la justicia en México

Sergio López Ayllón

José Antonio Caballero Juárez

- ▶ Se logra mejorar y estabilizar las acciones de coordinación en materia de seguridad pública y procuración de justicia a través del

SNSP. Este se convierte en una herramienta de Estado, aislada de los vaivenes partidistas, que genera confianza entre los actores del sistema, pero que también esté dispuesta a denunciar y perseguir las irregularidades e ineficiencias que identifique.

- ▶ Los funcionarios responsables de la operación del SNSP cuentan con el consenso de todos o de la mayor parte de los participantes.
- ▶ En el seno del SNSP se logran acuerdos para definir las funciones y modelos de las policías municipales, estatales y federal. Se establece como prioridad nacional la reducción de la violencia y las políticas resultantes se separan de las acciones clientelares de naturaleza electoral. El sistema da seguimiento puntual al funcionamiento de todas las corporaciones involucradas y señala puntualmente éxitos, fracasos y responsabilidades.
- ▶ Se crea un mecanismo de financiamiento para fortalecer de manera sostenida a las policías, las fiscalías, los tribunales y las cárceles. Este mecanismo es administrado de manera clara, transparente y equitativa por el SNSP, a partir de criterios acordados entre los miembros.
- ▶ Se crean las bases nacionales de una carrera policial, así como de carreras ministeriales y periciales. Cada estado las adopta en sus instituciones.
- ▶ Se establece un programa para reducir gradualmente la presencia de las fuerzas armadas en labores de seguridad pública y se construye una Guardia Nacional civil claramente diferenciada del Ejército.
- ▶ A la par de las acciones de coordinación, se identifican las estrategias y prioridades de la acción del Estado en el área de la seguridad pública y la procuración de justicia. En particular, se establece una política criminal nacional que después es adaptada a los contextos y prioridades locales. La política criminal nacional es el parámetro que orienta la acción de los tres niveles de gobierno. De igual manera, es el punto de partida para medir sus efectos, resultados y, en su caso, ajustes.
- ▶ La política criminal nacional incluye un plan para prevenir la violencia en el país. El reto está en la construcción de paz en las comunidades. Esto trasciende la acción de las policías; implica la orientación de una gran parte de los esfuerzos del Estado hacia este objetivo.
- ▶ En el seno del SNSP se acuerda un modelo nacional de procuración de justicia que oriente los cambios organizacionales, de recursos

humanos, técnicos, informáticos y de operación de todas las fiscalías del país. Para hacer mejor uso de los recursos y generar sinergias se crean programas nacionales para facilitar la formación de ministerios públicos, policías y peritos. Se crean perfiles para fiscales generales y demás cuerpos de mando, que orientan las decisiones de cada entidad federativa. Se inicia un proceso de refundación de las fiscalías.

- ▶ Se atiende integralmente el sistema penitenciario nacional y se recuperan las cárceles de los procesos de auto o cogobierno.
- ▶ Todos los procesos se orientan por criterios basados en el respeto y garantía de los derechos humanos de todos los actores del sistema, de los ciudadanos, las víctimas y los inculpados.

### El futuro de la violencia organizada

Jorge Ramírez Plascencia

- ▶ Agenda de reformas gubernamentales, políticas, sociales y económicas. Adopción de amplias medidas de justicia transicional que desmovilizaron a las principales redes criminales y sus numerosos vínculos de protección gubernamental; cambio en el enfoque militarizado sobre la seguridad pública; y la apuesta por modelos no punitivos para enfrentar diversas formas de violencia.

### La seguridad pública. Futuro y escenarios

Marcos Pablo Moloeznik

- ▶ Encabezar iniciativas de corto (de choque), mediano y largo plazo, y de canalizar las energías sociales, incentivando la participación ciudadana hacia un escenario de coproducción de seguridad Estado-sociedad.
- ▶ Fusión de las instituciones policiales de la ZMG en un solo cuerpo de seguridad pública, previo proceso de selección y depuración del personal encuadrado.

### El futuro de la seguridad pública y la justicia penal

Arturo Villarreal Palos

- ▶ Organización del aparato de policía, siguiendo las directrices ya establecidas por el Consejo Nacional de Seguridad Pública, que es-

tatuyen un Modelo Nacional de Policía y Justicia Cívica (SESNSP, 2021), bajo las siguientes directrices:

**1. Respecto a la Policía Municipal:**

**1.1** Una policía de proximidad orientada a la solución de problemas

**1.2** Una policía de investigación y análisis

**2. Respecto a la Policía Estatal:**

**2.1.** Una policía estatal de caminos

**2.2.** Una policía de investigación y análisis

**2.3.** Una policía de reacción

**2.4.** Una policía procesal

**2.5.** Una policía de seguridad y custodia penitenciaria

**2.6.** Una Policía Estatal en funciones de Policía Municipal

- ▶ Mejorar el modelo de recepción de denuncias e investigación de los ilícitos, aprovechando los recursos disponibles de manera más amplia, mediante la creación de unidades de investigación y análisis en todos los cuerpos policiales.
- ▶ Dotar de plena autonomía a la Fiscalía General del Estado para que pueda realizar una planeación de corto, mediano y largo plazo no sujeta a programas sexenales.
- ▶ Formular, en conjunto con la federación, el modelo de persecución del crimen organizado.

# Autores

## **Adrián Acosta Silva**

Sociólogo por la Universidad de Guadalajara. Maestro en Ciencias Sociales y doctor en Investigación en Ciencias Sociales con especialización en Ciencia Política por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede México. Profesor-investigador del Departamento de Políticas Públicas del Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas. Investigador Nacional nivel III del SNII. Es coordinador académico de los estudios de actualización del proyecto Jalisco a Futuro en el Centro de Estudios Estratégicos para el Desarrollo. Su libro más reciente es *El poder de la universidad en América Latina. Un ensayo de sociología histórica*.

## **Alejandro I. Canales**

Licenciado en economía por la Universidad Autónoma de Sinaloa. Maestro en Negocios y Estudios Económicos y doctor en Ciencias Económico Administrativas, ambos por la Universidad de Guadalajara. Profesor-investigador en el Departamento de Estudios Regionales-INESER del Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas. Miembro del SNII, sus líneas de investigación son sobre el cambio tecnológico y estudios sobre pequeñas y medianas empresas.

## **Alfredo de Jesús Celis de la Rosa**

Médico Cirujano y Partero, maestro en Salud Pública y doctor en Epidemiología por la Universidad de Guadalajara. Profesor de Bioestadística en la maestría en Salud Pública y profesor y coordinador del doctorado en Ciencias de la Salud Pública del Centro Universitario de Ciencias de la Salud. Miembro del SNII, nivel II. Jefe del Departamento de Salud Pública y director de la División de Disciplinas para el Desarrollo, Promoción y Preservación de la Salud. Autor del libro *Bioestadística*.

## **Antonio Ruiz Porras**

Licenciado en Economía por la Universidad Autónoma Metropolitana, maestro en Economía por la Universidad de Warwick y por El Colegio de México, y doctor en Economía por la Universidad de Nottingham. Profesor-investigador del Departamento de Métodos Cuantitativos de la Universidad de Guadalajara, donde también coordina el doctorado en Estudios Económicos y dirige el Centro de Investigación de Teoría Económica. Investigador nacional nivel II del SNII. Miembro de la Academia Mexicana de Ciencias y vicepresidente de la Federación de Colegios de Economistas de la República Mexicana.

## **Antonio Sánchez Bernal**

Doctor en Ciencias Sociales con especialidad en Desarrollo Regional. Investigador nacional nivel I del SNII. Expresidente de la Academia Jalisciense de Ciencias. Fue jefe del Departamento de Estudios Regionales de la Universidad de Guadalajara y coordinador del doctorado en Ciencias Económico Administrativas del Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas. Actualmente es director de la División de Economía y Sociedad del mismo centro y coordinador de la Plataforma de Economía Jalisco.

## **Arturo Villarreal Palos**

Doctor en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México. Investigador nacional nivel II del SNII. Coordinador del doctorado en Derecho y profesor-investigador en el Centro Universitario de Ciencias Sociales de la Universidad de Guadalajara. Especialista en temas de derecho penal y seguridad ciudadana. Dentro de su obra publicada se encuentran los libros de *Culpabilidad y pena* y *Conceptos básicos sobre el derecho internacional penal*.

## **Azucena Salcido**

Doctora en Políticas Públicas y Desarrollo, maestra en Políticas Públicas con especialidad en Gobiernos Locales y licenciada en Estudios Políticos y de Gobierno por la Universidad de Guadalajara. Es candidata al SNII. En el servicio público su experiencia se ha enfocado en áreas de diseño,



implementación y evaluación de políticas públicas, anticorrupción, información y estadística económica, relaciones internacionales, comunicación política y social, gobierno abierto, planeación, coordinación interinstitucional y participación social, trabajo legislativo y fiscalización. Ha colaborado en organizaciones de la sociedad civil y se ha desarrollado como coordinadora de proyectos de investigación en el sector social.

### **Carlos Barba**

Doctor en Ciencias Sociales por la Universidad de Guadalajara y el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social. Maestro en sociología por la Universidad de Wisconsin-Madison y licenciado en Relaciones Internacionales por El Colegio de México. Actualmente es profesor-investigador de la Universidad de Guadalajara, adscrito al Departamento de Estudios Socio-Urbanos. En esta misma universidad fue coordinador del Doctorado en Ciencias Sociales. Miembro del SNII, nivel III.

### **César Augusto Ricardi Morgavi**

Doctor en Sociología por la Universidad de Barcelona y doctor en Ciencias Sociales por la Universidad de Guadalajara en donde actualmente es profesor-investigador. Miembro del Grupo de Investigación en Estructura, Movilidad Social, Capital Social, y Desigualdades Educativas de la Universidad de la República, Uruguay. Ha colaborado en proyectos y publicaciones con el Centro de Estudios Sociales y Opinión Pública, el Centro de Estudios Estratégicos para el Desarrollo y en el Comparative Research Programme on Poverty. Sus principales líneas de investigación son estratificación social, movilidad de clase social, bienestar social, desigualdad educativa, procesos de inclusión social y desigualdad y la covid-19.

### **César Omar Avilés González**

Abogado y maestro en Derecho con especialidad en Derecho Penal por la Universidad de Guadalajara. Realizó estudios de máster en Cuestiones Contemporáneas sobre Derechos Humanos en la Universidad Pablo de Olavide, en Sevilla. Ha sido asesor jurídico de la Delegación Regional para México, América Central y Cuba del Comité Internacional de la Cruz Roja, así como coordinador de Transparencia y Archivo

General en la Universidad de Guadalajara. Actualmente es profesor de Filosofía del Derecho en el Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades y director del Centro de Estudios Estratégicos para el Desarrollo. Se desempeña como director ejecutivo de la Fundación Universidad de Guadalajara. Ha coordinado los libros *La administración pública del futuro, Jalisco después del covid-19* y *Jalisco a Futuro 2018-2030. Construyendo el porvenir*.

### **Claudia Díaz**

Doctora en Estudios Organizacionales por la Universidad Autónoma Metropolitana, unidad Iztapalapa. Maestra en Ciencias Sociales y licenciada en Filosofía por la Universidad de Guadalajara. Forma parte del SNII nivel II y perfil deseable del Programa para el Desarrollo Profesional Docente. Sus líneas de investigación son políticas de ciencia, tecnología e innovación, gestión del conocimiento, producción acumulación y transferencia y políticas de educación superior y cambio institucional. Docente de maestría y doctorado en la Universidad Autónoma Metropolitana unidad Xochimilco.

### **Cristina Palomar Vereá**

Doctora en Ciencias Sociales con especialidad en Antropología Social, con posgrado en Psicoanálisis y licenciatura en Psicología. Investigadora nacional del SNII. Fue fundadora y directora de la *Revista de Estudios de Género, La Ventana*. Fungió como directora del Centro de Estudios de Género de la Universidad de Guadalajara y como coordinadora del doctorado en Educación. Actualmente se desempeña como académica en el Departamento de Estudios en Educación del Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades.

### **David Gómez-Álvarez**

Licenciado en Política y Administración Pública por El Colegio de México y maestro en Políticas Públicas por la Escuela de Economía de Londres. Tiene el doctorado en Administración Pública por la Universidad de Nueva York y el posdoctorado en Planeación del Desarrollo por el Instituto Tecnológico de Massachusetts. Ha sido profesor-investigador universitario desde 1998. Actualmente está adscrito al Instituto de Investigación

en Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción de la Universidad de Guadalajara, y es investigador del SNII nivel I. Es director ejecutivo de Transversal Think-Tank e integrante del Comité de Participación Social del Sistema Estatal Anticorrupción del Estado de Jalisco.

### **David López-García**

Profesor asistente en el Departamento de Planeación y Política Urbana en la Universidad de Illinois, Chicago. Con base en análisis espacial y modelos econométricos, su agenda de investigación examina la evolución de la estructura espacial en las grandes regiones urbanas y sus implicaciones para la accesibilidad al empleo y la calidad de vida de los trabajadores. Estudia los procesos políticos para configurar los planes y políticas que tendrán efectos sobre la estructura espacial de las regiones urbanas. Ha realizado y publicado trabajo de investigación en ciudades de Estados Unidos, México, Bolivia, Brasil, China, Tanzania y Uganda.

### **Dulce María Zúñiga**

Ensayista y traductora. Estudió el doctorado en Estudios Romances, con especialidad en italiano, en la Universidad Paul Valéry de Montpellier, Francia. Ha sido profesora de Literatura del siglo XX, investigadora titular, directora del Centro de Estudios Literarios de la Universidad de Guadalajara y locutora en la estación radiofónica del Gobierno de Jalisco. Traductora de francés, italiano y portugués. Directora de la División de Estudios de la Cultura, coordinadora académica de la Cátedra Julio Cortázar y de la Cátedra Primo Levi. Directora de la asociación civil que entrega el Premio FIL de Literatura en Lenguas Romances. Miembro del SNII desde 1991.

### **Edith Y. Gutiérrez Velázquez**

Profesora-investigadora del Departamento de Estudios Regionales de la Universidad de Guadalajara. Es doctora en Demografía y en Sociología por la Universidad de Pennsylvania. Pertenece al SNII y fue Premio Nacional Gustavo Cabrera a la mejor tesis de maestría en demografía y población 2010. Su línea de investigación se centra en migración internacional e interna, hogares, género y familia, y cambios sociodemográficos y desigualdades.

## **Edgar A. Ruvalcaba-Gómez**

Doctor en Derecho, Gobierno y Políticas Públicas por la Universidad Autónoma de Madrid, España. Profesor-investigador asociado en la Universidad de Guadalajara, adscrito al Departamento de Políticas Públicas y miembro de investigación en el Instituto de Investigaciones en Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción del Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas. Realiza investigación sobre gobierno abierto, transparencia, participación ciudadana, datos abiertos, gobierno digital, políticas anticorrupción, e inteligencia artificial en el sector público. Ha sido investigador visitante en el Trinity College de Dublín, Irlanda, y en el Center for Technology in Government de la Universidad de Albany, Nueva York. Miembro del Madrid Institute for Advanced Study y del SNII nivel I. Actualmente es coordinador nacional de la Red Académica de Gobierno Abierto en México.

## **Eduardo Navarro Meza**

Candidato a doctor en Política Educativa por la Universidad Estatal de Nueva York en Albany. Maestro en Ciencias Sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, con una especialización en Sociología de la Educación Superior por la Universidad Autónoma Metropolitana. Sus líneas de investigación son educación y políticas públicas, configuraciones locales y análisis institucional de la educación superior, así como el desarrollo y la regulación de la educación superior privada en México. Jefe de análisis de políticas y programas en la Dirección General de Directrices para la Mejora de la Educación del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación en el periodo 2017-2018.

## **Eduardo Santana Castellón**

Director del Museo de Ciencias Ambientales y maestro emérito de la Universidad de Guadalajara. Doctor en Ciencias por la Universidad de Wisconsin-Madison. Ha participado en la creación y consolidación de dependencias o programas como la Reserva de la Biosfera Sierra de Manantlán, Junta Intermunicipal de Medio Ambiente para la Gestión Integral de la Cuenca Baja del Río Ayuquila, el Premio de Literatura Ciudad y Naturaleza José Emilio Pacheco, así como un departamento, una licenciatura y dos posgrados. Ha sido electo para formar parte de

las mesas directivas del Cornell Laboratory of Ornithology, Society for Conservation Biology, Association for Tropical Biology and Conservation, Aldo Leopold Foundation, la Fundación de Conservación del Noreste.

### **Enrique Cabrero Mendoza**

Doctor en Ciencias de Gestión por la Escuela HEC Paris, de Francia, maestro en Administración Pública por el Centro de Investigación y Docencia Económicas y licenciado en Administración por la Universidad Autónoma de San Luis Potosí. Sus líneas de investigación se centran en el federalismo y las políticas de descentralización; en el estudio de ciudades y los gobiernos locales; y en el tema de las políticas públicas de ciencia, tecnología e innovación. Ha sido director general del Centro de Investigación y Docencia Económicas y del Conahcyt. Es miembro del SNII nivel III y de la Academia Mexicana de Ciencias. Ha sido consultor de organismos internacionales diversos. Actualmente se desempeña como director del Instituto de Investigación en Políticas Públicas y Gobierno de la Universidad de Guadalajara.

### **Enrique Provencio Durazo**

Es director e investigador del Programa Universitario de Estudios del Desarrollo de la Universidad Nacional Autónoma de México, y profesor en la especialización de Economía Ambiental y Ecológica, así como en la de Desarrollo Social, del posgrado en Economía de esta universidad. Ha sido instructor y coordinador en programas de formación profesional relacionados con desarrollo sustentable y política económica y social. En el Programa Universitario de Estudios del Desarrollo participa en la coordinación del Informe del Desarrollo en México. Ha ocupado diversas responsabilidades en la gestión pública, incluyendo la presidencia del Instituto Nacional de Ecología, y la subsecretaría de planeación de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. Fue integrante de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México.

### **Francisco Estrada**

Doctor en Literatura en Español por la Universidad de Houston. Imparte clases en la licenciatura en Escritura Creativa de la Universidad de Guadalajara. Especializado en literatura mexicana contemporánea,

su trabajo académico explora las relaciones entre estética y política. Sus investigaciones más recientes se centran en el diálogo entre el arte y el activismo, específicamente en el arte de interacción social en México y las Américas durante el siglo XXI. Actualmente es candidato a investigador nacional del SNI y recibe la beca Jóvenes Creadores de la Secretaría de Cultura Nacional en la categoría de poesía. Como traductor, ha publicado cuatro libros traducidos del inglés y del francés en El Quinqué Cooperativa Editorial, de la que también fue socio fundador.

### **Francisco J. López Ballesteros**

Maestro en Economía por la Universidad de Guadalajara. Se ha desarrollado profesionalmente tanto en el sector público como en el privado en tareas ligadas a la evaluación de proyectos de infraestructura pública y del sector agroindustrial. Por más de una década se desempeñó como consultor de agronegocios, asesorándolos en el desarrollo de proyectos productivos. Actualmente tiene un cargo en el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, como analista económico, y se encuentra cursando una maestría en Análisis Estadístico y Computación en el Centro de Investigación en Matemáticas.

### **Gilberto Guevara Niebla**

Profesor, escritor y periodista mexicano. Maestro en Ciencias por la Universidad Nacional Autónoma de México. Fue subsecretario de educación básica en la Secretaría de Educación Pública en 1992-1993 y 2018-2019. Ha sido colaborador de periódicos y revistas nacionales como *La Crónica*, *El Nacional*, *La Jornada*, *Nexos*, *Proceso*, entre otras. Ha recibido distintas distinciones como el doctorado *honoris causa* por la Universidad Autónoma de Coahuila y por la Universidad Veracruzana, entre otros reconocimientos. Actualmente es director del Instituto de Investigación Educativa de la Universidad de Guadalajara.

### **Héctor Raúl Solís Gadea**

Vicerrector Ejecutivo de la Universidad de Guadalajara y presidente del Premio FIL de Literatura en Lenguas Romances. Egresado de la Facultad de Filosofía y Letras del Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades. Maestro y doctor en Sociología por la New School for

Social Research de Nueva York. Es profesor-investigador titular C, y miembro del SNII nivel II.

### **Javier Emmanuel Anguiano Pita**

Doctor en Estudios Económicos por la Universidad de Guadalajara. Maestro y licenciado en Economía por la misma institución. Economista en la Auditoría Superior del Estado de Jalisco e investigador del Centro de Investigación de Teoría Económica. Ha publicado trabajos de investigación en libros especializados y revistas académicas sobre temas de macroeconomía internacional y economía del desarrollo. Se ha desempeñado en la Comisión Nacional Forestal y en el Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas de México.

### **Igor Israel González Aguirre**

Doctor en Ciencias Sociales y maestro en Desarrollo Regional con especialidad en Políticas Públicas. Miembro del SNII nivel I, con perfil deseable del Programa para el Desarrollo Profesional Docente. Profesor-investigador en el Departamento de Estudios sobre Movimientos Sociales. Ha sido jefe del Departamento de Sociología y coordinador de la maestría en Gestión y Desarrollo social en la Universidad de Guadalajara. Es coordinador del libro *Los movimientos sociales en Jalisco. Entre la tradición y la posmodernidad* y autor de *Y sin embargo se mueve. Juventud y cultura política en Guadalajara*.

### **José Navarro Cendejas**

Doctor en Sociología por la Universidad Autónoma de Barcelona, maestro en Ciencias Sociales por la Universidad de Guadalajara y licenciado en Desarrollo Educativo Institucional por la Universidad La Salle Guadalajara. Con experiencia docente y de investigación en el Programa Interdisciplinario sobre Política y Prácticas Educativas del Centro de Investigación y Docencias Económicas, en el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente y en la Universidad Marista Guadalajara. Actualmente es profesor-investigador del Departamento de Políticas Públicas y colaborador en el Instituto de Investigación Educativa del Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas. Sus

líneas de investigación son educación y mercado de trabajo, transición escuela-trabajo, educación y competencias laborales.

### **Jordi Planas Coll**

Licenciado en Economía y doctor en Sociología. Profesor de la Universidad de Guadalajara y catedrático emérito en Sociología por la Universidad Autónoma de Barcelona donde es investigador del Grupo de investigación sobre educación y trabajo. Profesor invitado en las universidades de Toulouse y Le Conservatoire national des arts et métiers en Francia, La Sapienza en Roma; actualmente es profesor invitado en el Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas. Ha sido funcionario europeo en el Centro Europeo para el Desarrollo de la Formación Profesional, director de investigación del Conseil National de la Recherche Scientifique y consultor en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. Miembro del cuerpo académico políticas públicas y cambio institucional en educación superior.

### **Jorge Ramírez Plascencia**

Doctor en Ciencias Sociales, profesor-investigador y jefe en el Departamento de Sociología en la Universidad de Guadalajara. Integrante fundador del Comité Universitario de Análisis en Materia de Desaparición de Personas de esta misma universidad. Sus áreas de interés son la violencia, el crimen organizado y la desaparición forzada de personas.

### **José Antonio Caballero Juárez**

Doctor en Derecho por la Universidad de Navarra, España. Maestro en Derecho por la Universidad de Stanford y licenciado en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México. Investigador nacional nivel II en el SNII. Profesor-investigador en la División de Estudios Jurídicos del Centro de Investigación y Docencia Económica. Ha sido profesor en diversas universidades e institutos de capacitación judicial y ha colaborado como consultor en proyectos relacionados con la justicia con diversas organizaciones nacionales e internacionales. Trabaja temas relacionados con la función jurisdiccional, la procuración de justicia, el acceso a la justicia y la seguridad pública. Su libro más



reciente es *El debido proceso. Una aproximación desde la jurisprudencia latinoamericana*.

### **Juan Carlos Silas Casillas**

Tiene la licenciatura en Psicología Educativa, la maestría en Educación y obtuvo el doctorado en Educational Policy and Leadership por la Universidad de Kansas en Estados Unidos. Profesor-investigador del Departamento de Educación del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente. Sus líneas de investigación son la vinculación entre la comunidad y la institución educativa, la educación en entornos marginados, la educación superior privada y la gestión del aprendizaje a nivel superior.

### **Julia Carabias Lillo**

Dedicada a la conservación, manejo y restauración de ecosistemas tropicales y a las políticas públicas ambientales en la Facultad de Ciencias de la Universidad Nacional Autónoma de México. Fue secretaria de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca. Colabora con la Organización de las Naciones Unidas y diversas organizaciones sociales nacionales e internacionales. Es miembro de El Colegio Nacional.

### **Luz Orieta Rodríguez González**

Profesora-investigadora en el Departamento de Métodos Cuantitativos del Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas de la Universidad de Guadalajara. Investigadora nacional nivel I del SNI. Sus líneas de investigación son desarrollo rural, desarrollo rural sostenible, economía de los recursos naturales y estadística sobre agricultura.

### **Mauricio Merino Huerta**

Doctor en Ciencia Política por la Universidad Complutense de Madrid. Ha sido profesor-investigador de El Colegio de México y del Centro de Investigación y Docencia Económicas. Es miembro del SNI nivel III y de la Academia Mexicana de Ciencias. Fue consejero electoral del primer Instituto Federal Electoral autónomo. Director del Instituto de Investigación en Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción de la

Universidad de Guadalajara. Fundó la Red por la Rendición de Cuentas. Presidió el Consejo Consultivo del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación durante seis años y coordina el movimiento Nosotrxx. La mayor parte de su obra escrita ha estado dedicada a la crítica del autoritarismo mexicano.

### **Marcos Pablo Moloeznik**

Actualmente se desempeña como profesor-investigador en el Departamento de Estudios Políticos del Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad de Guadalajara. Cuenta con la distinción de investigador nacional nivel III del SNI y de ser el primer académico no estadounidense acreedor del Premio William J. Perry a la Excelencia en Educación en Seguridad y Defensa en categoría individual, William J. Perry Centro Hemisférico de Estudios de Defensa, dependiente de la National Defense University, Washington, D.C. Sus líneas de investigación y generación de conocimiento son derecho internacional humanitario; inteligencia estratégica; fuerzas armadas en América Latina; seguridad como política pública, política criminal y derechos humanos en México y el estado de Jalisco.

### **María Isabel Enciso Ávila**

Es doctora en Educación por la Universidad de Guadalajara, donde actualmente es profesora-investigadora. Imparte clases en la licenciatura en Educación, la maestría en Docencia de Educación Media superior, la maestría en Gestión y Políticas de la Educación Superior y en el doctorado en Gestión de la Educación Superior. Miembro del cuerpo académico CA-UDG 985, políticas públicas y cambio institucional en educación superior. Su línea de investigación es sobre la gestión y políticas de estudiantes universitarios. Actualmente funge como secretaria ejecutiva del Instituto de Investigación Educativa.

### **Moisés Alarcón Osuna**

Doctor en Ciencias Económico Administrativas, maestro en Negocios y Estudios Económicos, ambos por la Universidad de Guadalajara y licenciado en economía por la Universidad Autónoma de Sinaloa. Profesor-investigador en el Departamento de Estudios Regionales-INESER del Centro

Universitario de Ciencias Económico Administrativas. Miembro del SNII. Sus líneas de investigación son sobre el cambio tecnológico y estudios sobre pequeñas y medianas empresas.

### **Mónica Montaña Reyes**

Doctora en Ciencia Política por el Istituto Italiano di Scienze Umane. Actualmente es profesora-investigadora en el Departamento de Estudios Políticos y coordina el Observatorio Político Electoral de la Universidad de Guadalajara. Miembro del SNII. Sus principales líneas de investigación son el Poder Legislativo, las élites políticas y el comportamiento político.

### **Nancy García Vázquez**

Doctora en Investigación en Ciencias Sociales con especialidad en Ciencia Política por la Facultad Latinoamericana en Ciencias Sociales. Maestra en Sociología Política por el Instituto de Investigaciones José Luis María Mora y licenciada en Ciencia Política por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México. Profesora-investigadora del Departamento de Políticas Públicas y del Instituto de Investigación en Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción de la Universidad de Guadalajara. Galardonada con el Premio Ángel Ballesteros de Ensayos sobre la Administración y Gobierno Municipal de la Unión Iberoamericana de Municipalistas (2014) y el Premio Nacional de Administración Pública (2008). Investigadora nacional nivel I del SNII.

### **Patricia Noemí Vargas Becerra**

Profesora-investigadora y jefa del Departamento de Ciencias de la Salud del Centro Universitario de los Altos de la Universidad de Guadalajara. Egresada de la licenciatura en Medicina, la maestría en Demografía y el doctorado en Estudios de Población por El Colegio de México, y especialista en Geodemografía por la Universidad Charles de Praga. Con experiencia como presidenta de la Sociedad Mexicana de Demografía y como consultora nacional e internacional sobre temas de población, salud y migración del Consejo Nacional de Población, del Banco Mundial y del Fondo de Población de las Naciones Unidas. Sus líneas de investigación son población, desarrollo y salud.

## **Paula Ramírez Höhne**

Maestra en Sociología por la Facultad de Ciencias Sociales y Políticas de la New School University en Nueva York, licenciada en Ciencias de la Comunicación por el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores. En el sector público se ha desempeñado como funcionaria en organismos constitucionales autónomos nacionales y estatales como el Instituto de Transparencia de Información Pública de Jalisco e Instituto Federal Electoral, ahora Instituto Nacional Electoral. Docente de maestría y licenciatura en el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente. Ha impartido conferencias, cursos y talleres sobre la regulación de las encuestas electorales en México. Actualmente es consejera presidenta del Instituto Electoral de Participación Ciudadana de Jalisco.

## **Sandra Judith Gómez González**

Doctora en Gestión de la Educación Superior, con maestría en Políticas Públicas de Gobiernos Locales y licenciatura en Mercadotecnia por la Universidad de Guadalajara. De 2012 a 2017 se desempeñó en diversos puestos dentro de la propia institución, como asistente de investigación y gestión en las áreas de formación docente, diseño curricular y política educativa de la Coordinación de Innovación Educativa y Pregrado. Asimismo, fue coordinadora de la especialidad en Innovación Gubernamental en la Gestión para Resultados en la Plataforma Abierta de Innovación y Desarrollo de Jalisco y de la Vertical GovTech Lab en el Centro para la Sociedad Digital del Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas. Es candidata al SNII. Sus líneas de investigación son: gobiernos universitarios, gestión de la educación superior, liderazgo universitario, gobernanza y política educativa.

## **Sergio Graf Montero**

Egresado de la Facultad de Agronomía con especialidad en Bosques por la Universidad de Guadalajara, maestro en Desarrollo Rural por la Universidad de Montpellier, Francia y doctor en Ciudad, Territorio y Sustentabilidad por el Centro Universitario de Arte, Arquitectura y Diseño. Profesor-investigador y director del Instituto de Energías Renovables del Centro Universitario de Tonalá. Fungió como director de la Reserva de la Biósfera de la Sierra de Manantlán y como coordinador general de

producción y productividad de la Comisión Nacional Forestal. Titular en la Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Territorial en el periodo 2018-2022. Ganador del Premio Nacional al Mérito Ecológico (2018).

### **Sergio López Ayllón**

Es licenciado y doctor en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México. Maestro en Sociología del Derecho por la Universidad de París II. Fue profesor-investigador y director general del Centro de Investigación y Docencia Económicas. Sus áreas de especialidad incluyen la libertad de expresión, acceso a la información, transparencia y rendición de cuentas; regulación y políticas públicas; poder judicial y sociología del derecho. Formó parte del equipo negociador del Tratado de Libre Comercio de América del Norte y fue coordinador general en la Comisión Federal de Mejora Regulatoria. Es investigador de tiempo completo del Instituto de Investigaciones Jurídicas, miembro del SNI nivel III y secretario designado de la Academia Mexicana de Ciencias.

### **Yolanda Martínez Mancilla**

Doctora en Sociedad de la Información y del Conocimiento por la Universidad Oberta de Cataluña, maestra en Política Pública por la Universidad de Carnegie Mellon y licenciada en Sistemas de Información por la Universidad de Guadalajara. Lidera iniciativas de transformación digital en el sector público y privado a nivel nacional e internacional. Dirigió la oficina del Banco Interamericano de Desarrollo en Chile y ha colaborado con diversas agencias de la Organización de las Naciones Unidas. Ha participado como revisora de pares de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos para las estrategias de gobierno digital de diversos países de América Latina, y como consejera honoraria para la estrategia digital de El Salvador y árabe. Lideró la Estrategia Digital Nacional de México, la Unidad de Gobierno Digital a nivel federal y el Programa Zapopan Ciudad Digital a nivel local. Reconocida por Apolitical como una de las veinte personas más influyentes a nivel global en gobierno digital.

**Coordinación editorial**

Iliana Ávalos González

**Jefatura de diseño**

Paola Vázquez Murillo

**Cuidado editorial**

Iliana Ávalos González, Sofía Rodríguez Benítez,  
Luisa Isaura Chávez García, Fernanda H. Orozco,  
Angélica Maciel

**Diseño de portada**

Iordan Montes

**Diagramación**

Javier Salazar Acosta

**Jalisco a futuro 2050. Jalisco mañana**

se terminó de editar en mayo de 2024  
en las oficinas de la Editorial Universidad de Guadalajara,  
Ing. Hugo Vázquez Reyes 39, interior 32-33,  
C.P. 45150, Zapopan, Jalisco.

Avilés González, César Omar, autor, coordinador general.

Jalisco a futuro 2050 / textos César Omar Avilés González, Adrián Acosta Silva, Sandra Judith Gómez González... [et al.]; coordinación general César Omar Avilés González ; coordinación académica y edición Adrián Acosta Silva, Sandra Judith Gómez González. – 1a ed. – Guadalajara, Jalisco: Editorial Universidad de Guadalajara: Universidad de Guadalajara. Centro de Estudios Estratégicos para el Desarrollo (CEED), 2024.

3 v.: il. col.; 16.5 x 22.8 cm.

Contenido: v.1 Jalisco hoy. – v.2 Jalisco mañana. – v.3 El futuro de los jaliscienses: imágenes, percepciones, expectativas.

Incluye referencias bibliográficas

ISBN 978-607-581-185-7

1. Jalisco-Política y gobierno-Siglo XXI 2. Jalisco-Condiciones sociales-Siglo XXI 3. Jalisco-Condiciones económicas-Siglo XXI I. Acosta Silva, Adrián, autor, coordinador académico y edición. II. Gómez González, Sandra Judith, autor, coordinador académico y edición III. t. IV. Jalisco hoy (v.1) V. Jalisco mañana (v.2) VI. El futuro de los jaliscienses (V.3).

306.097 235 021 J21 2024 CDD21

HC137.J2 .J21 2024 LC

KNV Thema



Jalisco a Futuro es un proyecto emblemático centrado en la elaboración de estudios prospectivos, que diagnostican problemáticas sustantivas y sugieren posibles soluciones para impulsar el desarrollo del estado de Jalisco. Desde su origen, hace más de dos décadas, este proyecto tiene como propósito analizar los escenarios que a partir del presente vislumbran el futuro considerando distintos ejes estratégicos: prosperidad y bienestar; cohesión social para el desarrollo; seguridad pública y justicia penal; sustentabilidad, población y territorio; gobierno eficiente y política democrática; y ciencia, tecnología e innovación.

*Jalisco a futuro 2050* convoca a un conjunto de expertos, que utilizando herramientas de las ciencias sociales contemporáneas para obtener una perspectiva de análisis desde un enfoque de política pública, nos comparten sus puntos de vista y nos invitan a reflexionar sobre los principales problemas, logros y desafíos de Jalisco.

*Jalisco mañana* involucra a especialistas de distintas áreas, a ciudadanos y líderes gubernamentales en una reflexión profunda de los desafíos sociales actuales, desde una perspectiva de política y acción pública. Los autores exponen en esta obra distintos escenarios desde el estudio prospectivo y presentan sus respectivos resultados acerca del futuro de esta entidad.



CENTRO DE ESTUDIOS  
ESTRATÉGICOS PARA EL DESARROLLO



EDITORIAL  
UNIVERSIDAD  
DE GUADALAJARA

