

# Jalisco a medio camino



---

**BALANCE PARCIAL  
2018-2022**

---

**VOLUMEN I. POLÍTICAS  
PÚBLICAS LOCALES**

**David Gómez-Álvarez  
Carlos Iván Moreno  
Máximo Ernesto Jaramillo-Molina  
(coords.)**

**1. Política social**

Jalisco a medio camino. Balance parcial 2018-2022. Volumen I. Políticas públicas locales / Coordinación David Gómez Álvarez-Pérez, Carlos Iván Moreno Arellano, Máximo Ernesto Jaramillo-Molina; prefacio Mauricio Merino Huerta; textos Adrián Alfredo Fernández Bremauntz... [et al.] -- 1a. ed. -- Guadalajara, Jalisco: CUCEA : Editorial Universidad de Guadalajara, 2023.

960 páginas: ilustraciones ; 23 cm.

Contenido: V. I. Políticas públicas locales. -- Obra dividida en cinco apartados: Política social. -- Política urbana y medio-ambiental. -- Política económica. -- Política de gobierno y de seguridad. -- Finanzas públicas. Incluye referencias bibliográficas.

ISBN obra completa 978-607-571-852-1

ISBN volumen I 978-607-571-853-8

1. Administración pública-Jalisco 2. Jalisco-Política económica 3. Jalisco-Política y gobierno 4. Jalisco-Condiciones económicas 5. Jalisco-Condiciones sociales I. Gómez-Álvarez Pérez, David, coordinador II. Moreno Arellano, Carlos Iván, coordinador III. Jaramillo-Molina, Máximo Ernesto, coordinador IV. Merino Huerta, Mauricio, prefacio V. Fernández Bremauntz, Adrián Alfredo, autor

354.7235 .J21 CDD21

HC137 .J2 .J21 LC

KNV THEMA

# Jalisco a medio camino

---

**BALANCE PARCIAL  
2018-2022**

---

**VOLUMEN I. POLÍTICAS  
PÚBLICAS LOCALES**



Ricardo Villanueva Lomelí  
**Rectoría General**

Héctor Raúl Solís Gadea  
**Vicerrectoría Ejecutiva**

Guillermo Arturo Gómez Mata  
**Secretaría General**

Carlos Iván Moreno Arellano  
**Coordinación General Académica  
y de Innovación**

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**

D.R. © 2023, Universidad de Guadalajara

**20** EDITORIAL  
UNIVERSIDAD  
DE GUADALAJARA

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

**01 800 834 54276**  
**www.editorial.udg.mx**

**ISBN obra completa 978-607-571-852-1**  
**ISBN volumen I 978-607-571-853-8**

Febrero de 2023

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>

**TR/NSVERS/L**  
Incidencia estratégica en políticas públicas

David Gómez-Álvarez  
**Dirección Ejecutiva**

Paula Solange González Neri  
**Coordinación de Administración y Finanzas**

Mariana Peregrina Espinosa de los Monteros  
**Coordinación de Proyectos, Vinculación  
e Internacionalización**

Ariadna Leñero Gómez  
**Coordinación de Comunicación y Diseño**

Felipe Medel Terrones  
José Miguel Castro Camarena  
**Coordinación de Investigación**

David Ricardo González Ruiz  
**Coordinación de Análisis Estratégico**

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

**DOI capítulo "Política social": <https://doi.org/10.32870/9786075718538.v01.e01>**  
**DOI volumen I: <https://doi.org/10.32870/9786075718538>**

# Jalisco a medio camino

---

**BALANCE PARCIAL  
2018-2022**

---

**VOLUMEN I. POLÍTICAS  
PÚBLICAS LOCALES**



**CUCEA**  
*El mejor lugar para el talento*

**20** EDITORIAL  
UNIVERSIDAD  
DE GUADALAJARA

**TR/NSVERS/L**  
Incidencia estratégica en políticas públicas

## **Primera edición electrónica, 2023**

### **Coordinación**

David Gómez-Álvarez Pérez  
Carlos Iván Moreno Arellano  
Máximo Ernesto Jaramillo-Molina

### **Gestión de contenidos**

Ariadna Leñero Gómez  
Calep Pimienta González  
Mariana Peregrina Espinosa de los Monteros  
Felipe de Jesús Medel Terrones

### **Prefacio**

Mauricio Merino Huerta

### **© Textos**

Adrián Alfredo Fernández Bremauntz  
Adriana Inés Olivares González  
Adriana Pantoja de Alba  
Agustín del Castillo Sandoval  
Agustín Escobar Latapí  
Aldo Adonais González Lee  
Alejandro Mendo Gutiérrez  
Alfonso Petersen Farah  
Alfredo Henry Hidalgo Rasmussen  
Álvaro Quintero Casillas  
Ana María Vázquez Rodríguez  
Andrés Barrios Arenas  
Andrés de la Peña Subacius  
Antonio Ruiz Porras  
Carlos Bauche Madero  
Carlos Eduardo Barba Solano  
Carlos González Figueredo  
Carlos Iván Moreno Arellano  
Carlos Luis Moreno Jaimes  
Cristhy Alejandra Alpuche Cabrera  
Daniela Herrera González  
David Gómez-Álvarez Pérez  
David López-García  
Diego Cedillo Morales  
Diego Escobar González  
Edgar Alejandro Ruvalcaba-Gómez  
Eduardo López-Moreno Romero  
Eduardo Santana Castellón  
Elton Joshua Azael Osorio Lara  
Emilia García-Arteaga Molinar  
Enrique José Jardel Peláez

Érika Adriana Loyo Beristain  
Felipe de Jesús Medel Terrones  
Gerardo Bernache Pérez  
Gloria Irais Bonilla Casillas  
Héctor Eduardo Castañón Reyes  
Javier Emmanuel Anguiano Pita  
Jesús Jaime Cervantes Cervantes  
José Arturo Gleason Espíndola  
José de Jesús Ayala Padilla  
José Medina Mora Icaza  
Jorge Ignacio Villaseñor Becerra  
Juan Carlos Silas Casillas  
Juan Diego Omar Martínez Delgado  
Juan Guillermo Márquez Gutiérrez  
Leonardo Adalberto Gatica Arreola  
Luis Ignacio Román Morales  
Luz Celina Camarena Romero  
Marcela Rubí Aguilar Arévalo  
Marcos Pablo Moloeznik  
María de Lourdes Morales Canales  
María Guadalupe Ramos Ponce  
Martha Patricia Pereira Moncayo  
Máximo Ernesto Jaramillo-Molina  
Moisés Alejandro Alarcón Osuna  
Nancy García Vázquez  
Nicolás José Alvarado Vale  
Paulina Hernández Morales  
Radamanto Portilla Tinajero  
Sonia Carolina Toro Morales  
Violeta Guadalupe Meléndez Carranza  
Yolanda Martínez Mancilla

### **Coordinación editorial**

Iliana Ávalos González

### **Jefatura de diseño**

Paola Vázquez Murillo

### **Cuidado de la edición, formación y diseño**

Iliana Ávalos, Martín Martínez, Nancy Santana,  
Mariana Hernández, Carlos Ocadiz,  
Sofía Rodríguez, Mario Díaz, Fernanda Hernández,  
Iordan Montes, Javier Salazar, Melissa Álvarez

# Índice

---

Prefacio 13

Mauricio Merino

---

Estudio introductorio: políticas públicas 20

David Gómez-Álvarez

Carlos Iván Moreno

Máximo Ernesto Jaramillo-Molina

---

## Política social

1. Pobreza y políticas públicas: 2010-2020 42

Agustín Escobar Latapí

---

2. Pobreza a la luz de la tendencia global,  
nacional y estatal 61

Carolina Toro

---

3. Análisis a profundidad de la evolución reciente  
de la inequidad de ingresos en el estado 82

Máximo Ernesto Jaramillo-Molina

---

4. Impacto de la política social frente a las  
desigualdades en Jalisco y el área metropolitana 100

Héctor E. Castañón Reyes

---

5. Bienestar, cuidados y seguridad social  
en salud durante el gobierno de Alfaro 119

Carlos Barba

---

6. Hacia mejores políticas de cuidado:  
situación actual y acciones potenciales 144

Carlos Bauche Madero

Cristhy Alejandra Alpuche Cabrera

Gloria Irais Bonilla Casillas

---

<b>7. Crónica de un desmantelamiento anunciado: la cancelación del Seguro Popular</b>	<b>164</b>
Carlos Moreno Jaimes	
<b>8. Diagnóstico y evaluación de políticas públicas en materia de salud</b>	<b>182</b>
Alfonso Petersen	
<b>9. Entre la pandemia y las nuevas normas</b>	<b>191</b>
Juan Carlos Silas Casillas	
<b>10. Educación en proceso</b>	<b>207</b>
Martha Pereira Paulina Hernández	
<b>11. Retos y oportunidades en el sistema de educación estatal</b>	<b>220</b>
Carlos Iván Moreno Diego Cedillo Morales	
<b>12. Programa Visión 2024: emergencia laboral durante la pandemia</b>	<b>243</b>
Adriana Pantoja de Alba	
<b>13. Cultura: demasiado/insuficiente</b>	<b>266</b>
Nicolás Alvarado	
<b>14. Prevención e igualdad de género: resistencias maternalistas, familiaristas y paternalizantes</b>	<b>279</b>
Érika Loyo Beristáin	
<b>15. Pedagogía feminista contra los mecanismos de socialización de la cultura patriarcal</b>	<b>295</b>
María Guadalupe Ramos Ponce	

## Política urbana y ambiental

<b>16. El transporte público masivo: accesibilidad y exclusión social</b>	<b>312</b>
David López-García	
<b>17. Política urbana y medioambiental</b>	<b>328</b>
Alfredo Hidalgo Rasmussen Andrés de la Peña Subacius	
<b>18. Derecho antes que mercancía</b>	<b>347</b>
Emilia Arteaga	
<b>19. La basura en Guadalajara: entre la concesión y la contaminación</b>	<b>359</b>
Alejandro Mendo G. Eduardo Santana C. Gerardo Bernache	
<b>20. La política urbana: en el tibio papel</b>	<b>387</b>
Violeta Meléndez	
<b>21. Esfuerzos estatales en la gestión de la calidad del aire</b>	<b>398</b>
Carlos González Figueredo	
<b>22. Programa de control de la contaminación atmosférica vehicular del AMG</b>	<b>416</b>
Adrián Fernández Bremauntz Eduardo Santana C.	
<b>23. Políticas públicas del agua: retos y oportunidades</b>	<b>431</b>
Daniela Herrera González José Arturo Gleason Espíndola	
<b>24. El agua: un modelo de simulación</b>	<b>457</b>
Juan Guillermo Márquez Gutiérrez	

<b>25. Gobernanza territorial y movilidad urbana: entre la retórica y los resultados</b>	<b>468</b>
Adriana I. Olivares González	
-----	
<b>26. ¿Estamos avanzando hacia una movilidad urbana sustentable e incluyente?</b>	<b>490</b>
Adonais Lee	
Elton Osorio	
-----	
<b>27. La estrategia de desarrollo forestal sustentable: remando a contracorriente</b>	<b>501</b>
Enrique J. Jardel Peláez	
-----	
<b>28. Bosques de Jalisco: un amor que no se paga</b>	<b>525</b>
Agustín del Castillo	
-----	
<b>29. Área metropolitana de Guadalajara, ¿modelo de metrópolis?</b>	<b>541</b>
David Gómez-Álvarez	
Eduardo López-Moreno	
Felipe Medel	
-----	

## **Política económica**

<b>30. Política económica: el empleo como una relación social y económica convulsa</b>	<b>564</b>
Luis Ignacio Román Morales	
-----	
<b>31. Una comparación entre el desarrollo económico nacional y el jalisciense</b>	<b>588</b>
Antonio Ruiz Porras	
Javier Emmanuel Anguiano Pita	
Nancy García Vázquez	
-----	
<b>32. Comportamiento de los principales indicadores económicos: una percepción ciudadana</b>	<b>614</b>
José Medina Mora Icaza	
-----	

<b>33. Desarrollo económico regional: una agenda incompleta</b>	<b>636</b>
Jorge Villaseñor	
<b>34. El campo y sus pobladores a la deriva: entre inercias, clientelismo y simulaciones</b>	<b>655</b>
José Ayala Padilla	
<b>35. El Plan Estatal de Desarrollo a largo plazo: resultados</b>	<b>670</b>
Moisés Alejandro Alarcón Osuna	

## **Política de gobierno y de seguridad pública**

<b>36. Percepción de los funcionarios públicos sobre el gobierno digital e IA en el sector público</b>	<b>688</b>
Edgar A. Ruvalcaba-Gómez	
<b>37. Innovación pública en conectividad, servicios y habilidades digitales</b>	<b>710</b>
Yolanda Martínez Mancilla	
<b>38. Política de evaluación: avances y desafíos para su institucionalización</b>	<b>725</b>
Radamanto Portilla Tinajero	
<b>39. Planeación, evaluación y monitoreo: herramientas no aprovechadas en la administración pública</b>	<b>742</b>
Diego Escobar González	
<b>40. Crisis endémica de violencia e inseguridad</b>	<b>763</b>
Marcos Pablo Moloeznik Luz Celina Camarena Romero	
<b>41. Seguridad: retos desde la mirada ciudadana</b>	<b>780</b>
Ana María Vázquez Rodríguez	

**42. Ciudadanía organizada: la política estatal  
contra la corrupción** 798

Lourdes Morales Canales

Marcela Rubí Aguilar Arévalo

---

**43. Política anticorrupción: entre la promesa  
y la realidad** 831

Álvaro Quintero Casillas

---

## **Finanzas públicas**

**44. Evaluación de los ingresos públicos** 844

Juan Diego Omar Martínez Delgado

---

**45. La recaudación: un instrumento sin fuerza  
para el cambio estructural** 870

Jaime Cervantes

---

**46. Entre la inercia y la urgencia** 882

Leonardo A. Gatica Arreola

---

**47. Del plan de gobierno a la realidad  
presupuestaria** 911

Andrés Barrios Arenas

---

**Semblanzas** 937

# Prefacio

---

Mauricio Merino

I

Tengo frente a mí casi un millar de páginas escritas por medio centenar de personas expertas, en las que se abordan temas directamente vinculados con la calidad de la vida en Jalisco, desde el mirador de la intervención del Estado en la solución de los problemas públicos que la desafían. Este volumen, coordinado por tres reconocidos académicos que acumulan una larga experiencia profesional dentro y fuera de las aulas universitarias, no titubea en su cometido: es una revisión, tan completa y crítica como ambiciosa, de los cursos de acción que han seguido y que —eventualmente— podrían seguir los gobiernos para hacer frente a esos problemas fundamentales.

Mentiría si escribiera que se trata de un libro típico de políticas públicas, aunque sus autores utilicen ese término para organizar sus contenidos: en realidad es mucho más (y responde a otra lógica). Me explico: cada uno de los temas seleccionados se aborda al menos desde dos miradas complementarias que combinan la investigación y las emociones, el diagnóstico y la interpretación crítica, los datos y la experiencia. En este sentido, en cada acápite hay mucho más de lo que suele encontrarse en los libros que discuten planes oficiales, programas públicos, presupuestos o la gestión de los gobiernos. Aquí hay diagnósticos robustos y evaluaciones puntuales, sustentadas en fuentes oficiales, que no solo retratan situaciones concretas, sino que relatan cómo han ido evolucionando y discuten sus causas y sus consecuencias. Hay mucho más que un análisis frío de datos y de propuestas: es un compendio de ensayos que va tejendo un panorama completo de la entidad, ilustrado con los testimonios de quienes han participado en la búsqueda de soluciones, tema por tema. Por lo demás, aunque ofrece información sumamente valiosa, no es un libro técnico ni un informe oficial, con un listado de recomendaciones en un apéndice. Sus coordinadores le han cedido la voz a las y los autores de cada capítulo y, si bien nos ofrecen un estudio preliminar que alumbr

y facilita el camino, los ensayos y los estudios originales hablan por sí mismos.

Estoy seguro de que el contenido es fiel a su título, pues veo un balance elaborado sobre la base de una metodología rígida y armonizada entre los diferentes capítulos, pero también percibo una mirada mucho más profunda y más ambiciosa: las y los autores abordan los temas de su especialidad con libertad y, por eso, cada texto puede leerse por separado sin perder un ápice en la calidad de la información. Así lo leí yo: saltando de un texto a otro, en función de mis preferencias, para descubrir —como en *Rayuela*, de Cortázar— que a pesar de todo había un hilo conductor: el rigor de los datos y de las fuentes y el compromiso con la versión humana de las políticas públicas: con la búsqueda de la huella de dolor que causan los problemas públicos vigentes en la entidad. Así que insisto en que no es un libro condenado al librero de especialistas. Cualquiera que tenga interés en Jalisco podrá leerlo sin desperdicio; necesitará tiempo, pero el esfuerzo habrá valido la pena.

## II

Los coordinadores de la obra decidieron agrupar los estudios y las aportaciones en cinco apartados: política social, política urbana y medioambiental, política económica, política de gobierno y de seguridad pública y finanzas públicas. Parece un índice canónico de un libro de texto. Pero, al entrar a cada uno de los trabajos, saltan dos evidencias: la primera es la calidad de las plumas convocadas, pues aquí se han dado cita especialistas conocidos y reconocidos en sus campos de estudio, que discuten los cursos de acción —o de inacción— por los que ha optado Jalisco para lidiar con los problemas públicos de la entidad, desde las teorías de entrada que defienden y dominan cada uno de ellos. No solo se ofrecen datos fríos sobre la pobreza, la desigualdad o sobre los principales derechos sociales —la salud y la educación—, sino que se ofrecen las claves para entenderlos.

Quienes escriben sobre la política urbana y sus múltiples aristas —infraestructura, vivienda, movilidad, calidad del aire, de la tierra y del agua, gestión metropolitana— o sobre los obstáculos que se oponen al desarrollo económico o la creación de empleos, o sobre las restricciones que se

anudan entre la gestión, las finanzas y el gasto público, lo hacen marcando su posición propia, sus fuentes y su experiencia. Así que quien recorra estas páginas tendrá, a un tiempo, información precisa sobre la situación social, económica, administrativa y financiera de Jalisco y un curso completo sobre los temas que aborda.

De otra parte, llama la atención que el acento común esté en las personas: en los seres humanos que habitan Jalisco y que sea desde ahí, desde ese mirador de carne y hueso, que se van eslabonando los diferentes ensayos de este volumen. Me gusta mucho que así sea, porque ese es el enfoque más apreciado y más útil de las políticas públicas: el que mira hacia la gente y quiere entender la huella de dolor que lastima su vida cotidiana. Pero no desde el discurso fácil o las promesas que intentan ganar votos, sino desde el reconocimiento de las causas que producen esos problemas y el estudio honesto de las soluciones factibles. No tengo duda de que esa es la aportación principal de este libro: no es un debate político ni ligero, sino un conjunto de estudios que plantea los problemas de Jalisco como aquellos que dañan la calidad de vida de quienes lo habitan, con evidencia y datos verificables, sin ocurrencias y sugiriendo cursos de acción viables.

Se dice rápido, pero detrás de esa forma de plantear la intervención del Estado en los asuntos que nos importan hay mucha historia y muchos debates. Entre ellos hay al menos tres que siguen haciendo daño y que enunciaré aquí, por sus rasgos más visibles: el primero es el tecnocrático, que durante años aconsejó que los gobiernos se hicieran a un lado de los asuntos públicos, bajo el supuesto según el cual el mercado —el libre intercambio entre individuos igualmente libres— tendería a resolverlos con más eficiencia. Quienes defendían ese enfoque alegaban que el Estado debía desregular la convivencia y que solo debía intervenir para corregir las fallas del mercado: para ofrecer seguridad, para evitar monopolios, para conjurar asimetrías de información, para mitigar excesos o daños inesperados y, acaso, para establecer un piso común de negociación. Algunos preferirían llamarle: el enfoque neoliberal.

El segundo fue, literalmente, su opuesto: el burocrático, que veía a las políticas públicas como un asunto exclusivo de los gobiernos, que se expresaban a través de planes y programas diseñados, dirigidos e implementados por las mismas oficinas que los publicaban. Ese enfoque fue tan potente que, hasta la fecha, es muy frecuente que las políticas públicas se

confundan con los programas presupuestarios y que, para algunos, solo exista aquello que tiene una partida inscrita en el gasto público. En contrapartida, el tercero ha sido la negación de los dos anteriores: el que rechaza a la vez la evidencia empírica, la función del mercado y la presencia de la administración pública, para preferir la sustitución de las políticas públicas por la transferencia focalizada de rentas estatales y la inversión en obras de infraestructura administradas por el Estado: el populismo.

Ninguno de esos tres alegatos corresponde con la raíz primigenia de las políticas públicas, ni es fiel a su desarrollo disciplinario. Desde su origen, el enfoque se interesó por afrontar los grandes problemas de la civilización —así lo escribió Harold D. Lasswell desde mediados del siglo pasado— con el mismo interés y la misma coordinación que genera una amenaza o un conflicto bélico. Reconocer que hay situaciones que lastiman la vida y la convivencia es cosa muy diferente a decir que los intercambios de la economía pueden arreglar todo o que el Estado solo debe intervenir cuando la mano invisible fracasa. Por el contrario, el Estado debe afirmar la seguridad, garantizar derechos, defender la legalidad y combatir la desigualdad. Del otro lado, tampoco es cierto que las políticas públicas dependan única y exclusivamente de los recursos y de la voluntad de quienes encabezan temporalmente el gobierno ni que su propósito sea solamente paliar los efectos de los problemas más evidentes ni, mucho menos, que su misión sea repartir dinero y hacer obras públicas. Si algo demuestran los estudios reunidos en este volumen, es que los problemas públicos que no se afrontan desde sus causas, se perfeccionan y se agigantan. Los gobiernos pueden simular que cumplen con su deber y eventualmente pueden hacerlo por mucho tiempo, pero a la postre la realidad acabará desmintiéndolos, en ciclos que no solo resultan inexorables sino cada vez más profundos.

Las huellas de dolor que se describen en estos capítulos responden a esa dinámica: son problemas que pudieron evitarse, pero que se dejaron crecer y que, todavía hoy, siguen esperando soluciones causales definitivas: el crecimiento de la pobreza, la ausencia de derechos sociales garantizados, el caos metropolitano, el deterioro del medio ambiente, la inseguridad, la precariedad de los servicios públicos, la impericia administrativa son, todos, problemas derivados de la inacción, de la simulación o de la corrupción del Estado. Sería iluso pensar que algún día desaparecerán

las dificultades propias de la convivencia social: esa idea solo cabe en los programas totalitarios. Problemas públicos habrá siempre, pero no estos, ni con esta profundidad, ni expresados de la forma en que se describen en este libro. Las y los autores tienen razón: hay que mirar a los seres humanos y hay que volver a las causas que los lastiman.

### III

A lo largo de estos estudios hay otras tres coincidencias que no me pasan inadvertidas: la primera se refiere al reconocimiento explícito de las restricciones que, paradójicamente, plantea el régimen federal mexicano. Todos los problemas que aquí se revisan atraviesan por ese berenjenal de redes e intereses que, en vez de contribuir a diseñar y facilitar la implementación de políticas públicas exitosas, se levanta en contra de las soluciones y en algunos casos, parece bloquearlas. Los libros de texto nos dicen —siguiendo a Richard Rose— que las políticas públicas pueden unir lo que las constituciones dividen. Sí, pero eso sucede cuando a esas divisiones entre gobiernos no se añaden celos electorales y disputa política, ni cuando las fronteras entre las competencias otorgadas a cada nivel se van diluyendo entre un caudal impreciso de facultades concurrentes, leyes generales y programas que se sobreponen y contraponen sin coordinación ni concierto. Me preocupa mucho este hilo conductor del volumen: que el federalismo no sea una solución para ninguno de los problemas planteados, sino que sea, en el mejor de los casos, una restricción insalvable, como en el caso del federalismo fiscal o, en el peor, la causa eficiente de esos problemas, como el desorden y las carencias del crecimiento urbano en el área metropolitana.

La versión fiscal de esa misma red federal aparece a lo largo de este volumen, a veces de manera explícita y en otras, como escenografía. Ambas cosas están vinculadas: en la misma medida en que la distribución de funciones y competencias entre niveles de gobierno es incierta y confusa, la distribución y el uso de los recursos fiscales es más bien caprichosa y discrecional. Tema por tema, el lector de esta obra irá descubriendo que no hay conexión de sentido entre la gravedad de los asuntos planteados y la disposición de los recursos que les son asignados. Tampoco hay coherencia entre

las tareas que le corresponde asumir al gobierno nacional y las que toma, de modo errático y subsidiario, el gobierno de la entidad. Las competencias, los mandatos y los dineros forman una tercia que no se habla. Es obvio que urge modificar las reglas que determinan el ingreso y los gastos entre los tres actores de nuestro federalismo. Pero hay una tarea previa que, a la luz de estos estudios, me parece mucho más relevante: hay que aclarar los ámbitos de actuación y las obligaciones que le corresponden a cada uno de los gobiernos. El dinero nunca será suficiente, pero lo será mucho menos si nadie sabe a ciencia cierta dónde están las fronteras del federalismo disfuncional que vivimos.

La tercera coincidencia que entrelaza a estos textos es la debilidad de la sociedad civil. Antes escribí que me salta a la vista la huella de dolor expresada en el análisis de cada una de las políticas públicas examinadas en estos trabajos; me refiero ahora a la evidente ausencia de organizaciones capaces de exigir soluciones causales y de largo aliento y de oponerse a las disputas políticas que distraen la acción del Estado, en aras de la acumulación de poder (o de dinero) de quienes lo representan. Aunque texto tras texto la gente de Jalisco está siempre ahí, padeciendo la omisión, la incompetencia o la imprecisión de las decisiones tomadas por los gobiernos, ninguno de los hechos narrados en estas páginas —algunos de ellos de manera dramática— parece haber conmovido lo suficiente a la sociedad como para reaccionar colectivamente. Ni siquiera ante el agravante fenómeno de la corrupción o ante la amenaza de la inseguridad: en el escenario de la vida política mexicana, los actores son otros. El pueblo aparece siempre como telón de fondo, como justificación o como parte del argumento, pero no como protagonista.

Esa ausencia me lleva a una última reflexión: la diferencia entre el pueblo y los ciudadanos no solo es simbólica o narrativa, sino política. Cuando los gobiernos se disputan la simpatía popular con palabras en vez de conquistarla con hechos, suelen hablar del pueblo que los respalda y a quien dicen representar e incluso encarnar. Pero el pueblo no puede fragmentarse, a riesgo de perder su identidad colectiva, entre individuos de carne y hueso, con nombres y vidas propias: singulares. Las y los ciudadanos son titulares de derechos y obligaciones: cada una y cada uno es un voto que puede hacer la diferencia en una elección cerrada; una contribución que incrementa o lastima el erario; una paciente en un centro de

salud o en una farmacia pública que reclama su tratamiento; un pupitre y un lugar en la escuela pública; una pensión, un crédito individualizado, un lugar en el autobús, en el tren ligero, una persona que debe cuidarse. He ahí la diferencia de fondo: las y los ciudadanos existen en la medida en que el Estado cumple con su misión y, a la vez, hacen posible que eso suceda: son el motor y el motivo de la democracia.

Me gustaría creer que esta brillante contribución al estudio de las políticas públicas de Jalisco abonará al propósito de crear conciencia sobre la importancia de poner a los ciudadanos al centro de las políticas públicas. No como testigos pasivos o víctimas de los yerros, las desviaciones o las omisiones de los gobiernos, sino como titulares de derechos y obligaciones puntuales, que no pueden ser ignorados por el Estado, ni entregados a los mercados, ni suplidos por un caudal de palabras vacías.

# Estudio introductorio: políticas públicas

---

David Gómez-Álvarez

Carlos Iván Moreno

Máximo Ernesto Jaramillo-Molina

La evaluación de las políticas públicas es fundamental para realizar balances de los resultados objetivos de los gobiernos. La evidencia sobre el éxito o fracaso de ciertas políticas, así como las recomendaciones de *policy* para cambios o modificaciones específicas sobre las estrategias de política pública, son fundamentales para que los gobiernos puedan mejorar su actuar y sus acciones. En ese sentido, el ejercicio de diagnóstico y evaluación que proviene desde fuera del gobierno, provee una visión importante para que el gobierno pueda tomar decisiones basadas en evidencia y tomando en cuenta los intereses de la ciudadanía, la academia y la sociedad civil.

Es ampliamente reconocido que dichas políticas públicas y los gobiernos que las diseñan y ejecutan no nacen de un día para otro ni flotan en el aire, sino que son el resultado de una trayectoria histórica o dependencia del camino (*path dependency*) (Burstein, 1998; Jenkins y Milkis, 2014; Pierson y Skocpol, 2008). Incluso las creencias y percepciones sobre dichas políticas públicas dependen de esa trayectoria histórica (Alesina y Glaeser, 2004; Benabou y Tirole, 2006; Brooks y Manza, 2007). Así pues, las políticas públicas parten de una inercia histórica que refuerza y retroalimenta “la repetición de patrones particulares” (Barba, 2016), que tienen como consecuencia el reforzamiento de caminos y rutas elegidas con anterioridad. Dicho de otro modo, la trayectoria histórica de los Estados condiciona la amplitud de opciones y alternativas que tienen los gobiernos tras una transición.

A pesar de lo anterior, es claro también que un cambio de gobierno genera expectativas (e incluso) esperanzas de cambio, razones por las cuales se supone que la ciudadanía ha dado su voto a la alternancia. Tales condiciones generan una mayor expectativa por la evaluación y los balances de las políticas públicas luego de efectuada la alternancia. En el caso del estado de Jalisco, con el triunfo electoral de Enrique Alfaro (del partido

Movimiento Ciudadano) como gobernador del estado, partido que nunca había gobernado anteriormente este territorio.

Dentro de un federalismo como el de México, las políticas públicas locales son de gran importancia. En el país, el orden estatal de gobierno se encuentra justo entre los órdenes federal y municipal, con relativa mayor cercanía con la ciudadanía y con los problemas públicos locales (comparado con el orden federal) pero al mismo tiempo con mayor poder presupuestal en términos relativos, al menos con respecto al caso de los municipios.

De acuerdo con la idea anterior, el objetivo claro de este libro es la generación de un balance temprano de las políticas públicas durante los primeros tres años del sexenio del gobierno del estado de Jalisco. La importancia de dichas políticas y acciones de este orden de gobierno en el bienestar de su ciudadanía es clara, más aún en conocidas coyunturas globales, nacionales y locales, como lo son la irrupción de la pandemia por la covid-19 en 2020, así como la crisis inflacionaria que comenzó desde fines del año 2021 y se agudizó en 2022; además de considerar la inercia de problemáticas heredadas en términos de políticas de protección social.

Sumado a ello, ante coyunturas como la actual, es sumamente importante el balance integral de las políticas públicas de distintos órdenes de gobierno, en el sentido de tomar en cuenta de forma amplia las distintas dimensiones de la política pública. Es por eso que el presente libro se enfoca en cinco distintas vertientes: política social, política urbana y medioambiental, política económica, política de gobierno y de seguridad pública y finanzas públicas.

Como se desprende de lo anterior, esta obra busca contribuir con conocimiento y evidencia a cubrir el vacío actual de balances y evaluaciones sobre el avance y los cambios de las políticas públicas (en amplio sentido, en sus distintas vertientes) para el estado de Jalisco durante la primera mitad del sexenio actual. Con este trabajo no solo se aporta al conocimiento y entendimiento de las políticas públicas locales, sino también se aporta una propuesta de estructura amplia evaluativa, en diferentes dimensiones, que podría ser replicada en otros estados del país o a nivel de otros órdenes de gobierno, con resultados claramente enriquecedores.

Así pues, y como se mencionaba antes, la lógica con la que se construyó este libro propone cinco dimensiones distintas de las políticas públicas para un balance integral de la situación del estado de Jalisco. En la primera

parte, “Política social”, se incluyen temas tales como pobreza, desigualdad, políticas de cuidados y bienestar social, salud, educación básica, media superior y superior, cultura y género.

En la segunda parte, “Política urbana y ambiental”, se analizan otras temáticas importantes como planeación urbana, vivienda, residuos sólidos y medio ambiente, calidad del aire, gestión del agua, movilidad, política forestal y política metropolitana. La tercera parte, “Política económica”, incluye dimensiones de la política pública como empleo, desarrollo económico, desarrollo regional y ciencia, tecnología e innovación.

En la cuarta parte del libro, bajo el nombre de “Política de gobierno y de seguridad pública”, se retoman temas de innovación y función pública, planeación y evaluación, seguridad pública y política anticorrupción. Por último, en “Finanzas públicas” se analizan los ingresos e impuestos estatales, así como el presupuesto y gasto público. A continuación se comenta con mayor detalle el contenido de los capítulos de este libro, sus aportes más relevantes y su imbricación con el objetivo general de este libro sobre las políticas públicas en Jalisco.

## Política social

Esta parte del libro comienza analizando el tema de la pobreza en el estado. En el primer capítulo, “Pobreza y políticas públicas: 2010-2020”, Agustín Escobar Latapí hace un necesario recuento sobre la situación de la pobreza en Jalisco, contraponiendo el progreso en el estado frente a la media nacional. Encuentra que en el mediano plazo ha habido una disminución modesta de la pobreza extrema en el estado entre 2010 y 2020, alcanzando 3.5% de la población según la metodología del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), mientras que la pobreza ha caído también y llegado a 29%. Explicando tales diferencias en el periodo de diez años analizado, el autor encuentra mejoras importantes en diferentes dimensiones del bienestar, como las disminuciones del rezago educativo, mejora en servicios públicos para las viviendas y en acceso a alimentación.

Desgraciadamente en el corto plazo, durante el sexenio actual, las mediciones de pobreza muestran un aumento incluso mayor que el aumento de

la pobreza a nivel nacional. Específicamente, Agustín Escobar nos muestra que, de hecho, el mínimo histórico de pobreza en Jalisco se dio en 2018, pero aumentó 4.2 puntos porcentuales en 2020, mientras que en el acceso a la salud aumentó 13 puntos porcentuales. También el autor realiza un interesante análisis sobre la heterogeneidad de la situación de pobreza en Jalisco. Encuentra que en los municipios con menos infraestructura urbana del estado hay un avance positivo de los niveles de bienestar, con excepción de Mezquitic, donde incluso empeoró el ingreso laboral.

Por su parte, Carolina Toro analiza desde una perspectiva complementaria el tema de la pobreza en “Pobreza a la luz de la tendencia global, nacional y estatal”. Coincide con Agustín Escobar en el aumento de la pobreza durante el sexenio actual (entre 2018 y 2020), y provee información más desagregada sobre las posibles causas de este aumento en temas de educación y salud. De hecho, encuentra que Jalisco es el cuarto peor estado en términos de cambio de población absoluta en pobreza y el octavo peor en términos porcentuales.

Además, con información de Gestión Social y Cooperación A.C. (Gesoc), la autora pone en evidencia cómo —hasta el año 2018— el estado se encontraba en el primer lugar de entre el resto de estados con respecto al Índice Estatal de Capacidades para el Desarrollo Social, *ranking* en el que cayó rápidamente durante los primeros años del sexenio actual, llegando a ocupar la séptima posición. La autora sostiene que hay una relación entre el aumento de la pobreza en Jalisco durante este sexenio y las políticas sociales que se implementaron o que simplemente se decidió no implementar.

El capítulo de Máximo Ernesto Jaramillo-Molina, “Análisis a profundidad de la evolución reciente de la inequidad de ingresos en el estado” retoma el tema de desigualdad en el estado, centrándose específicamente en la desigualdad económica. Encuentra que las brechas de desigualdad en el estado son amplias en extremo: el 5% más rico tiene ingresos per cápita por casi 70 000 pesos al mes, mientras que el 10% más pobre apenas llega a 1 200. De hecho, el 10% más rico alcanza a capturar cerca de la mitad de los ingresos totales en el estado. Además, las brechas de desigualdad se amplían en los últimos años para el estado, pues el ingreso de los hogares más pobres parece ser el que más cae frente al resto de la sociedad, cayendo hasta 12% para el decil I (el 10% más pobre).

En coincidencia con el capítulo antes descrito, “Impacto de la política social frente a las desigualdades en Jalisco y el área metropolitana”, escrito por Héctor E. Castañón Reyes, analiza los principales indicadores de desigualdad para el estado, y profundiza en algunas de sus causas, especialmente en temas de derecho a la alimentación, a la vivienda y al salario digno, a la luz de las políticas públicas que se esperaban se pusieran en marcha con el tema de la supuesta refundación del estado por parte del nuevo gobierno estatal que entró en 2018. Específicamente, con respecto al tema del salario digno, Castañón encuentra que el ingreso laboral en el estado disminuyó 17% para las áreas urbanas entre 2018 y 2020. Incluso nota que prevalece la brecha salarial de género en el estado, llegando a ser de hasta 55 000 pesos en los casos de hombres y mujeres con cuatro hijos e hijas o más.

El artículo “Bienestar, cuidados y seguridad social en salud durante el gobierno de Alfaro”, que escribe Carlos Barba, hace ver algunos avances en política social para grupos específicos de la población. Por ejemplo, en cuanto a adultos mayores, el programa “Jalisco te Reconoce” otorga algunos beneficios que no duplican al programa de “Pensión de Adultos Mayores” federal, pero que es muy focalizado, tiene una cobertura baja y un financiamiento reducido. En el caso de “Fuerza Mujeres”, un programa dirigido a fortalecer sus capacidades productivas, encuentra problemáticas similares, tales como focalización extrema y presupuesto insuficiente, mostrando un patrón en ciertas políticas sociales relacionadas con el bienestar y que buscan impactar en los cuidados.

En términos de salud, destaca algunos avances del acceso a la salud en Jalisco, que cumplen metas que el sistema estatal se había propuesto, pero que no elimina el enfoque en los hogares sin seguridad social ni uno que otorgue a toda la ciudadanía el mismo nivel de atención independientemente de su condición socioeconómica, desde un enfoque de derechos humanos.

El artículo “Hacia mejores políticas de cuidado: situación actual y acciones potenciales”, de Carlos Bauche Madero, Cristhy Alejandra Alpuche Cabrera y Gloria Irais Bonilla Casillas representa una excelente recopilación de indicadores diversos que muestran la situación de los cuidados y el bienestar en el estado, con énfasis en la heterogeneidad territorial al interior de Jalisco. Además de realizar un necesario análisis de los marcos normativos

alrededor de los cuidados, el artículo muestra con mucha claridad las brechas en el trabajo invertido a los cuidados entre hombres y mujeres en Jalisco, donde estas últimas alcanzan el doble que los primeros.

Entre las recomendaciones para políticas públicas que el artículo genera a partir del análisis realizado se encuentran mejorar y fortalecer las acciones de atención hacia la primera infancia, así como las las políticas de igualdad de cuidados con enfoque de género, implementar políticas para cuidar a las personas cuidadoras, así como de generar un sistema unificado de cuidados en el estado de Jalisco, lo cual claramente debería estar relacionado con una mayor carga tributaria, como más adelante mencionan también Juan Diego Omar Martínez Delgado y Jaime Cervantes en sus respectivos capítulos.

Coincidiendo con los análisis en el capítulo de Barba, el capítulo “Crónica de un desmantelamiento anunciado: la cancelación del Seguro Popular”, de Carlos Moreno Jaimes, realiza un sólido recorrido sobre el avance de la atención a la salud en Jalisco durante los últimos años, con referencias e indicadores robustos para sostener su hipótesis, a saber, que el acceso al derecho a la salud en Jalisco sigue lejos de apegarse a un régimen universal garantizado para toda la ciudadanía, sino que se hace mediante un sistema altamente fragmentado, dependiendo de la condición socio-económica de las personas.

Respecto a la decisión del estado de Jalisco de no adherirse al Instituto de Salud para el Bienestar (Insabi), institución creada en este sexenio e implementada por el gobierno federal, Moreno afirma que es prematuro poder evaluar completamente los resultados. Pero el autor también menciona las incertidumbres y ambigüedad del Insabi, además de mencionar que el sistema de salud de Jalisco ha funcionado razonablemente bien, lo que podría ser un resultado de la descentralización desde 1990 y del uso de hospitales como formadores de recursos humanos para el sector salud.

Por su parte, el artículo “Diagnóstico y evaluación de políticas públicas en materia de salud”, de Alfonso Petersen, exsecretario de Salud en Jalisco, complementa el tema de salud desde una perspectiva histórica e institucional. Dicho trabajo reseña los grandes cambios nacionales históricos en el Sector Salud, así como algunos comentarios sobre las nuevas modificaciones en términos de políticas públicas de salud como la creación del Insabi y las modificaciones al ahora llamado IMSS-Bienestar.

Entrando al tema de la educación, Juan Carlos Silas Casillas analiza, en “Entre la pandemia y las nuevas normas”, la situación de la educación básica y media superior en el estado, con énfasis en políticas públicas implementadas en este sexenio en el contexto de la llamada “refundación” y durante la pandemia. Entre distintos ejemplos, el autor analiza las Comunidades de Aprendizaje en y para la Vida (CAV), además de encontrar que las leyes educativas promulgadas no se diferencian de las federales. Sobre las CAV, menciona que son espacios promovidos por la Secretaría de Educación de Jalisco (SEJ) donde los individuos comparten sus aprendizajes desde historias, reflexiones y prácticas de vida para convertirlos en saberes compartidos. Hasta el momento, resalta que la evidencia muestra que en todo caso, los beneficios de dicha política se verán en el mediano plazo. El artículo también analiza algunas respuestas del gobierno en términos educativos a la pandemia, como son los fondos para escuelas particulares y las asesorías presenciales durante la pandemia.

Por su parte, en “Educación en proceso”, Martha Pereira y Paulina Hernández realizan un análisis sobre algunas políticas públicas en temas de educación básica y media superior en Jalisco, con énfasis en las lecciones y los desafíos del estado. Incluyen información relevante que muestra el impacto de la pandemia, por ejemplo en términos del abandono escolar, de la salud socioemocional de niñas, niños y jóvenes, de docentes y directivos, y en los indicadores de rezago educativo. Se menciona también la desaparición de las escuelas de tiempo completo, el problema de las escuelas normales públicas y su efecto en Jalisco.

El tema de la educación superior en el estado es analizado por Carlos Iván Moreno y Diego Cedillo Morales en su capítulo “Retos y oportunidades en el sistema de educación estatal”, con cifras actuales respecto de la oferta y al financiamiento. En primer lugar, encuentran que los primeros años del sexenio del gobierno estatal no representan un cambio de paradigma en la política para educación superior. Entre los principales problemas, se señala la creciente desinversión estatal y federal, que están generando algunos efectos como la “caída en la cobertura, menos absorción de egresados de educación media superior, estancamiento en la matrícula, menos estudiantes en posgrado”, entre otros.

Pasando de la educación al tema de cultura, Adriana Pantoja de Alba en su artículo “Programa Visión 2024: emergencia laboral durante la pan-

demia” presenta un análisis amplio, actual y relevante sobre las políticas públicas de cultura en el estado de Jalisco, también en el contexto de la pandemia. Analiza el Programa Estatal de Cultura (PEC), que considera una política pública incompleta para la recuperación del sector cultural y las condiciones de sus trabajadores y que no resuelve los efectos nocivos que dejó la pandemia por la covid-19.

El texto de Nicolás Alvarado “Cultura: demasiado/insuficiente” aborda también el tema de cultura, analizando de igual forma los aciertos y pendientes del PEC (publicado de forma tardía, en 2021). Comenta renuncias en la Secretaría del ramo, así como inclusiones acertadas, aunque restringida por el tema presupuestal. De hecho, Nicolás pone en evidencia la disminución en 2020 del presupuesto para cultura, que si bien aumentó en 2019 frente al sexenio anterior, disminuyó paulatinamente y para 2022 fue incluso menor que el del primer año del sexenio. Señala que pendientes hay muchos pero, ante la falta de presupuesto, el margen de maniobra es poco.

Érika Loyo Beristáin analiza en “Prevención e igualdad de género: resistencias maternalistas, familiaristas y paternalizantes” la situación de las políticas públicas en torno a la prevención y la igualdad de género en el estado de Jalisco. Al respecto, señala que son claras las disonancias entre la visión institucional y política en cuanto a la prevención e igualdad. Respecto a la prevención, Érika encuentra que se excluye el enfoque de interseccionalidad y de derechos humanos, mientras que en igualdad conviven lógicas distintas como el enfoque de *mainstreaming* en la reducción de brechas y un sistema de cuidados maternalizado y familiarizado que reproduce las desigualdades.

El texto de María Guadalupe Ramos Ponce, “Pedagogía feminista contra los mecanismos de socialización de la cultura patriarcal”, analiza la incorporación de la perspectiva de género en políticas públicas como la educación, destacando su importancia para la transmisión de conocimientos, valores y prácticas no sexistas. Destaca que la integral inclusión de tales perspectivas puede fomentar una pedagogía feminista que en el futuro rompa con las formas de reproducción de la cultura patriarcal.

## Política urbana y ambiental

La segunda parte del libro sobre política urbana y ambiental comienza con el artículo “El transporte público masivo: accesibilidad y exclusión social”. David López-García reflexiona sobre las implicaciones de política que la planeación y la infraestructura urbana han tenido en Jalisco en el periodo 2018-2021. Para ello, analiza la política de transporte público masivo en el área metropolitana de Guadalajara y, desde la mirada de la accesibilidad y de la exclusión social, realiza aportes al estado del arte y da recomendaciones para la solución de problemas públicos relacionados con la movilidad.

Alfredo Hidalgo Rasmussen y Andrés de la Peña Subacius en “Política urbana y medioambiental” analizan cómo, mediante tres programas estatales, se desarrolla la infraestructura a partir de la planeación participativa ordenada, sostenible e incluyente en Jalisco. Destacan la complejidad de la relación planeación-infraestructura, los retos, ventanas de oportunidad y los aspectos que, en la materia, podrían mejorarse.

En “Derecho antes que mercancía”, de Emilia Arteaga, da cuenta de cómo el ejercicio del derecho humano a la vivienda digna deja de garantizarse al constituirse como un instrumento financiero, cuyo manejo queda al arbitrio de un grupo determinado de actores. Realiza propuestas que, en el terreno de la política pública, pueden implementarse para mitigar esta situación y para generar las condiciones, necesarias y suficientes, para lograr el ejercicio pleno de este derecho fundamental.

A través del artículo “La basura en Guadalajara: entre la concesión y la contaminación” los autores Alejandro Mendo G., Eduardo Santana C. y Gerardo Bernache valoran los resultados obtenidos por la implementación *top-down* de la política ambiental en Jalisco y la efectividad de los programas que han sido diseñados para la gestión de residuos sólidos. Destaca que el énfasis del análisis se encuentra en que si la gestión es inadecuada los impactos de la política pueden ser negativos y adversos para la salud humana y ambiental.

En “La política urbana: en el tibio papel”, Violeta Meléndez se cuestiona si el capital natural y la preservación de la biodiversidad se encuentran en el núcleo de la política urbana y en la toma de decisiones territoriales en Jalisco. Analiza, además, la efectividad de los programas implementados y

presenta cuáles han sido los principales errores, aciertos, áreas de oportunidad y desafíos para el desarrollo urbano y territorial.

Carlos González Figueredo, en “Esfuerzos estatales en la gestión de la calidad del aire” analiza un par de estrategias implementadas en la entidad para mitigar el problema público de la calidad del aire y establecer bases para un sistema de gobernanza y planeación urbana. El artículo destaca los avances y limitaciones de dichas estrategias y genera recomendaciones que se encuentran orientadas a lograr una mayor efectividad de las intervenciones públicas.

“Programa de control de la contaminación atmosférica vehicular del AMG”, de Adrián Fernández Bremauntz y Eduardo Santana C. atiende con pertinencia y solvencia técnica una de las problemáticas más apremiantes para la garantía del derecho a un medio ambiente saludable en las ciudades: la disminución de emisiones. Dicha agenda comienza a ser atendida por autoridades locales y subnacionales en todo el mundo, por lo que el artículo de ambos autores provee herramientas de análisis suficientes para determinar qué tanto se ha avanzado con las regulaciones establecidas en la tercera área metropolitana más importante de México.

“Políticas públicas del agua: retos y oportunidades”, de Daniela Herrera González y José Arturo Gleason Espíndola, es un artículo que da cuenta, desde la perspectiva de la política pública en alineación y correspondencia con el objetivo 6 de Desarrollo Sostenible, del panorama existente en la crisis y en la gestión del agua derivado de la ausencia de políticas públicas efectivas. Analizan y valoran los programas implementados, así como los instrumentos de planeación gubernamental en los municipios del área metropolitana de Guadalajara, en los cuales los autores visualizan una posible falla de Estado para gestionar los recursos hídricos en la entidad. Finalmente, realizan recomendaciones orientadas hacia el fortalecimiento de capacidades que permitan mitigar el problema público en análisis.

En el artículo “El agua: un modelo de simulación”, de Juan Guillermo Márquez Gutiérrez, se analiza la política de gestión del agua y se incluyen propuestas para la instrumentación de acciones que coadyuven en atenuar o mitigar parte de los problemas hídricos. El autor estudia las acciones implementadas por el gobierno de Jalisco en el periodo 2018-2021, y destaca que la toma de decisiones ha sido orientada por aspectos

políticos y económicos, lo cual ha incidido en los resultados y en la ausencia de impactos positivos en esta materia.

Adriana I. Olivares González, en el análisis que realiza de la política de movilidad en el artículo “Gobernanza territorial y movilidad urbana: entre la retórica y los resultados”, utiliza la lente conceptual de la gobernanza territorial para el abordaje del contexto sociopolítico en el que se implementa y da cuenta de cómo la variable seguridad incide en la toma de decisiones de los habitantes para los desplazamientos urbanos.

Por su parte, en el texto de Adonais Lee y Elton Osorio se realiza una valoración de las políticas de movilidad implementadas por el gobierno de Jalisco a partir del avance en el cumplimiento de las metas programadas y los resultados obtenidos. Así, el artículo “¿Estamos avanzando hacia una movilidad urbana sustentable e incluyente?” da cuenta de que existe una deuda en materia de movilidad sustentable y propone que en el diseño de las intervenciones estatales el abordaje de la movilidad sea integral con otras áreas estratégicas, como lo son la planeación urbana y el desarrollo de la vivienda. De esta manera, desde su perspectiva, las acciones serán efectivas y responderán a las necesidades reales de la población.

En materia de política forestal Enrique J. Jardel Peláez elabora el artículo “La estrategia de desarrollo forestal sustentable: remando a contracorriente”, con el que hace un llamado sobre el manejo forestal y una necesaria intervención del Estado alejada de procesos orientados hacia el interés particulares y las relaciones de poder. Valora si la política pública implementada en el periodo 2018-2021 implica un cambio de la que se puso en marcha en gestiones anteriores, así como también realiza un balance de los logros, obstáculos y perspectivas de futuro que se esperan en el corto y mediano plazo.

“Bosques de Jalisco: un amor que no se paga” es un texto realizado por Agustín del Castillo en el que se narra el panorama general de la situación de los bosques en Jalisco y se problematiza si la política forestal que se ha implementado ha contribuido o no a atenuar o mitigar las causas de las problemáticas que engloba.

La segunda parte del libro cierra con el texto de David Gómez-Álvarez, Eduardo López-Moreno y Felipe Medel, quienes en “Área metropolitana de Guadalajara, ¿modelo de metrópolis?” analizan cuáles son los avances y retos que existen en el modelo de gobernanza del área metropolitana de

Guadalajara, único en el país, así como las implicaciones de política pública y de gobierno que tiene debido al gran número de actores que convergen en ella.

## Política económica

La tercera parte del libro arranca con “Política económica: el empleo como una relación social y económica convulsa”, una crítica a las políticas laborales basada en amplia información y datos, donde Luis Ignacio Román Morales concluye que en Jalisco “no existe históricamente una *política de empleo*, sino solo *programas de mercado de trabajo*”, que parten de los supuestos de oferta y demanda de trabajo, y dentro de los cuales las personas deberían insertarse con base en su propio *capital humano*, dependiente de la voluntad y decisiones individuales. Menciona que plataformas creadas durante este sexenio en el estado, como “Jalisco Trabaja”, entre otras, no hacen más que atender las demandas del sector empresarial y no de la población trabajadora.

El artículo de Antonio Ruiz Porras, Javier Emmanuel Anguiano Pita y Nancy García Vázquez, titulado “Una comparación entre el desarrollo económico nacional y el jalisciense” presenta un análisis del desarrollo económico de Jalisco desde diferentes ópticas y dimensiones. Entre los principales hallazgos, la y los autores dan evidencia de que, aunque las tendencias de empleo, producción y pobreza fueron mejores para el estado que el promedio nacional, también es claro el retroceso del desarrollo económico en Jalisco, así como la caída en la actividad económica y los ingresos laborales justo al terminar el trienio 2018-2021. El documento también menciona que el país entró en recesión económica desde 2019, la cual se exacerbó con la llegada de la pandemia en 2020.

Desde otra perspectiva, el artículo de José Medina Mora Icaza, “Comportamiento de los principales indicadores económicos: una percepción ciudadana” analiza el desarrollo económico de Jalisco, incluyendo el análisis de variables objetivas como la inversión, el turismo y el financiamiento de proyectos empresariales, pobreza, y también de algunas variables subjetivas como percepción ciudadana sobre calidad de vida en el estado. Finaliza el texto haciendo propuestas específicas sobre un modelo de

mercado con desarrollo inclusivo, que se estructura en veinte puntos principales bajo los principios de respeto a la dignidad humana, libre competencia y subsidiariedad.

En temas de desarrollo regional, Jorge Villaseñor en “Desarrollo económico regional: una agenda incompleta” hace un análisis relevante de las distintas dimensiones que lo conforman. Entre sus resultados más importantes, destaca que el sexenio actual del gobierno estatal no buscó disminuir las brechas de desigualdad entre las regiones más y menos aventajadas, sino que se prioriza el crecimiento económico de las regiones más privilegiadas. De igual forma, señala que los planes de desarrollo regional del estado no se plantean acciones delimitadas por cada región, sino que se proponen objetivos generales a nivel estatal, lo cual perjudica nuevamente a las regiones en peores condiciones.

El texto de José Ayala Padilla, “El campo y sus pobladores a la deriva: entre inercias, clientelismo y simulaciones”, sigue con el debate del desarrollo regional, pero en este caso enfocado en la situación del campo. Ayala Padilla revisa cuáles eran las condiciones del campo con la llegada del cambio de gobierno en 2018, y luego cómo el plan estatal de gobernanza y desarrollo aborda las problemáticas. Encuentra que “el enunciado punto de partida del actual gobierno, ‘La Refundación de Jalisco’ solamente alcanzó a ser un eslogan de campaña y una diferenciación retórica”. Hace un balance de las políticas públicas de gestión del campo, encontrando que el gobierno actual deja “a la deriva” a la población del campo en el estado.

Finalizando la tercera parte del libro sobre tenemos el capítulo de “El Plan Estatal de Desarrollo a largo plazo: resultados”, donde Moisés Alejandro Alarcón Osuna lleva a cabo un análisis de las políticas del Programa Especial Ciencia, Tecnología e Innovación (CTI) en Jalisco, encontrando resultados positivos durante los últimos años en términos del avance de la generación de innovaciones tecnológicas en el estado. Señala también que tales avances no se han traducido en el aumento de la competitividad de las empresas ni de mayor crecimiento económico. Menciona la falta del desarrollo de mecanismos para que los objetivos de largo plazo mencionados se cumplan, para lo cual sería importante la cooperación de todos los actores en la CTI y creación de entes que vigilen, evalúen y replanteen dichos objetivos.

## Política de gobierno y de seguridad pública

La cuarta parte del libro comienza con el artículo “Percepción de los funcionarios públicos sobre el gobierno digital e IA en el sector público”, de Edgar A. Ruvalcaba-Gómez. Se analiza cómo la innovación pública, en el marco de los procesos de la función pública, es necesaria para impulsar la efectividad de las políticas públicas que implementa el gobierno de Jalisco y para promover alternativas de solución orientadas hacia el mejoramiento del gobierno digital y de la inteligencia artificial.

Yolanda Martínez Mancilla, a través de “Innovación pública en conectividad, servicios y habilidades digitales” presenta, a partir del proyecto Red Jalisco como elemento de estudio, cuál es la importancia de la innovación pública en la mejora de los servicios gubernamentales mediante el uso de las tecnologías de información, de la inteligencia de datos y del desarrollo de habilidades digitales. Concluye su artículo con recomendaciones de política pública orientadas a fortalecer las acciones de la agenda de innovación digital del estado.

“Política de evaluación: avances y desafíos para su institucionalización” es el artículo con el que Radamanto Portilla Tinajero analiza la política de evaluación en el estado. El autor destaca cuáles han sido las buenas prácticas, los “retrocesos en la política de evaluación”, así como los retos que aguardan, en el porvenir, en la materia.

En “Planeación, evaluación y monitoreo: herramientas no aprovechadas en la administración pública”, Diego Escobar González da cuenta de la planeación y de los instrumentos diseñados por el gobierno de Jalisco para la toma de decisiones en el periodo que comprende el análisis de esta obra, mantiene sesgos que propician que la acción pública no sea efectiva y que, en consecuencia, no cambie para bien la vida de las personas que se encuentran bajo una situación socialmente indeseable.

Marcos Pablo Moloeznik y Luz Celina Camarena Romero, autores de “Crisis endémica de violencia e inseguridad”, valoran, desde un enfoque de política pública, cuál es el estado que guarda la seguridad ciudadana y, con base en ello, generan recomendaciones para mejorar la efectividad de las intervenciones gubernamentales en la materia.

“Seguridad: retos desde la mirada ciudadana”, de Ana María Vázquez Rodríguez, es un texto en el que se presentan los principales retos que en-

frenta la seguridad en Jalisco. En ese sentido, la autora destaca la limitación de instrumentos de planeación y la ausencia de indicadores e instrumentos relevantes que permitan la toma de decisiones conjunta entre autoridades y ciudadanía, así como la necesaria participación de esta última para la resolución de este problema público.

Lourdes Morales Canales y Marcela Rubí Aguilar Arévalo analizan en “Ciudadanía organizada: la política estatal contra la corrupción” el proceso del diseño de la política estatal anticorrupción en Jalisco. A través del recuento de las premisas que dieron origen al Sistema Nacional Anticorrupción en un contexto de crisis política, toman como hilo conductor de su reflexión el papel de la participación ciudadana en la agenda del combate a la corrupción, en la construcción de políticas y en su probable implementación.

Asimismo, Álvaro Quintero Casillas, en “Política anticorrupción: entre la promesa y la realidad”, revisa el punto de partida y los avances que, en materia de anticorrupción, ha tenido la política implementada en Jalisco durante el periodo de estudio que comprende esta obra. Para ello, el autor parte desde que el tema se colocó en la agenda de campaña del actual gobernador del estado y cómo se trasladó a la agenda de gobierno de la entidad para el diseño de intervenciones para su atención; posteriormente, analiza indicadores de incidencia y percepción de la corrupción y concluye con recomendaciones de política pública.

## Finanzas públicas

La última parte del libro aborda el estado de las finanzas públicas en Jalisco. Juan Diego Omar Martínez Delgado comienza con el primer capítulo llamado “Evaluación de los ingresos públicos” analizando con amplia profundidad el tema de los ingresos estatales. Llega a conclusiones graves e importantes al respecto. Primero, que la recaudación del estado es baja (comparada con otros estados a nivel nacional) y es regresiva. Segundo, observa el extraordinario aumento del endeudamiento de Jalisco durante los últimos años. Tercero, pone en evidencia las distintas alternativas que tiene el estado para aumentar su recaudación y así crecer de manera importante los ingresos propios, mecanismo necesario y justo para disminuir la dependencia del presupuesto público sobre el endeudamiento.

Por su parte, Jaime Cervantes aporta un importante texto sobre la recaudación local: “La recaudación: un instrumento sin fuerza para el cambio estructural”. Señala la alta dependencia que tiene el estado a los vaivenes de la recaudación federal, dado que el porcentaje que representan los ingresos propios sobre el total es muy bajo, además de que en general la recaudación total del país es deficiente frente a estándares internacionales como el promedio en la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y en Latinoamérica. Analiza con detalle las limitantes de recaudación local debido a la legislación federal y la participación en el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, por lo que resalta la necesidad de revisar la estructura prioritaria, de una reforma constitucional para ampliar la concurrencia de los estados, un nuevo esquema de colaboración administrativa fiscal entre el gobierno federal, los estados y las posibilidades de impuestos, que el gobierno de Jalisco no explota y que podrían aumentar la recaudación de forma importante.

Leonardo A. Gatica Arreola, en “Entre la inercia y la urgencia” aporta en un análisis para entender la evolución del gasto público en el estado de Jalisco que, señala, ha tenido un crecimiento muy pobre durante los primeros años del sexenio. Encuentra también que el gasto en rubros importantes como la salud, educación y asistencia social han presentado decrecimiento en términos reales (incluso la salud a pesar del tema de la pandemia por la covid-19). Básicamente, solo el rubro de seguridad ha logrado mantener un crecimiento real en el gasto. Señala también el incremento del gasto en infraestructura, de donde buena parte se ha dirigido a mejorar la conectividad carretera del estado. Menciona, por último, que habrá que esperar para poder observar con claridad la tendencia del comportamiento de gasto público en el estado.

El artículo de Andrés Barrios Arenas, “Del plan de gobierno a la realidad presupuestaria” analiza el gasto público en el estado de Jalisco complementando al artículo anterior. Contiene un análisis amplio, desagregado y a profundidad de la información disponible sobre el presupuesto público en la entidad. Encuentra que la gran apuesta del presupuesto durante el sexenio iniciado en 2018 ha sido el desarrollo económico y tres asignaciones extraordinarias en particular: el programa “A Toda Máquina”, los apoyos a empresas desde la Secretaría de Igualdad Sustantiva entre Mujeres y Hombres y el aumento a la asignación a infraestructura derivada de la deuda para

combatir la covid-19. A su vez, temas importantes como la alerta de violencia de género en el estado, el saneamiento del río Santiago y la atención a la crisis de desapariciones no han recibido el presupuesto suficiente.

## Conclusión

El balance de las políticas públicas implementadas durante la primera mitad del sexenio del gobierno de Jalisco muestra un panorama de claros aciertos y desaciertos que nos lega un par de reflexiones finales. Primero, en el terreno de lo político, el partido en el poder y el entonces candidato a la gubernatura estatal señalaron el 2 de abril de 2018 como un día histórico para la entidad por ser la fecha de inicio de una refundación de la vida pública; concepto que nunca terminó de materializarse en un proyecto concreto, mucho menos en políticas públicas específicas. La visión de lograr que el estado emergiera fortalecido y se constituyera en una entidad segura, justa, de bienestar, educada y económicamente activa se trasladó a la narrativa del gobierno estatal el 6 de diciembre cuando Enrique Alfaro asumió, formalmente, el cargo de gobernador.

Este ambicioso objetivo, no logrado plenamente, implica el reconocimiento y la incorporación de prácticas políticas, culturales y económicas a una nueva forma de gobernar en la que participen todas y todos; necesita, también, el indispensable cambio de paradigma para romper con la tendencia inercial y requiere de dar respuesta a las necesidades sociales de una ciudadanía que cada día es más participativa y vigilante en cuanto a la exigencia de resultados en el ejercicio de funciones de los servidores públicos.

El reclamo social está, además, en que el uso de los recursos públicos sea bajo esquemas de transparencia y de rendición de cuentas, lo cual incluye no solo indicar en qué se ha gastado el presupuesto y cuáles son los resultados obtenidos, sino en informar cuál fue el proceso que demuestra la idoneidad de la política pública diseñada e implementada y la efectividad de la misma; esto es, cómo y en qué medida cambió o afectó las condiciones de vida de los beneficiarios.

Segundo, en materia de política pública, es cierto que hay avances y que se han logrado algunos resultados, pero también lo es que estos obedecen más al logro de metas programáticas que a la mitigación de las causas

de los problemas públicos que han dado surgimiento a la intervención gubernamental.

Se observa que las intervenciones estatales han sido diseñadas para dar resultados de política, pero no para producir impactos de política. La distinción entre ambos reside en que los primeros se registran en forma de cambios en los procesos, en la gestión, en las estructuras de gobierno y no necesariamente abonan de forma directa en la resolución de un problema público; y los segundos inciden en cambios que favorecen de forma directa en la resolución, o no, del problema público en cuestión (Hill y Hupe, 2009).

En materia de seguridad, por ejemplo, vemos cómo en el diseño de la política para su atención no se considera la complejidad del problema público, lo intrincado y el gran número de sus causas que no son abordadas de manera integral y constante para ir mitigando, poco a poco, la situación social indeseable.

En educación hay una fractura en su atención que prácticamente regresa las cosas al estado en el que se encontraban hace algunos años. La caída en la expansión de la cobertura de educación superior y la fragilidad del tránsito de la educación media superior a la superior ponen en riesgo a cientos de jóvenes que forman parte del sector que se encuentra en exclusión y marginación social. Como señala Saraví (2015), la educación se está convirtiendo en un espacio en el que se gesta la “fragmentación social”.

Como analistas de política pública estamos conscientes de que no existe una receta única para la solución de los problemas públicos y de que el periodo de valoración aún es corto para identificar en su totalidad los impactos, pero el análisis realizado en los capítulos de este libro da cuenta, con evidencia, que gran parte de la problemática de la efectividad de la acción pública del gobierno de Jalisco reside en cómo han sido concebidos los problemas y en la ausencia de políticas que, en su diseño, sean consistentes y estén alineadas con dicha concepción.

Si bien esta obra tiene la intención de generar información para la toma de decisiones basadas en evidencia también busca, siguiendo la visión de Norbert Lechner (2012), sentar bases para identificar las contradicciones que existen en la política pública, y en consecuencia en la sociedad, para mostrar alternativas para su superación.

De igual forma, apunta a generar una propuesta de metodología de análisis integral y las recomendaciones podrían constituirse como punto de partida para reflexiones futuras que, como un conjunto de acciones, permitan aproximaciones a las soluciones y a coadyuvar en la generación de condiciones que permitan que la sociedad ejerza plenamente sus derechos y cuente con los bienes y servicios que merece.

Finalmente, cabe mencionar que existe una ventana de oportunidad para que, ante las inercias que derivan de administraciones anteriores, los gobiernos de alternancia partidista impulsen la realización de ejercicios de evaluación de políticas que sean externos, independientes, desde la sociedad civil y la academia, así como para establecer amplios canales de diálogo para, de forma conjunta y en gobernanza con los distintos actores de la sociedad, establecer prioridades y rutas de cambio, de renovación y del diseño e implementación de políticas públicas con mayor efectividad orientadas hacia el bienestar general.

La academia, la sociedad civil organizada y la Universidad, como siempre, están y estarán dispuestas a contribuir en la construcción de un mejor Jalisco y de un mejor país para todas y todos.

## Referencias

- ALESINA, A. y Glaeser, E. L. (2004). *Fighting poverty in the US and Europe: A world of difference*.
- BARBA, C. (2016). Las propuestas de reformas y las nuevas estrategias sociales del gobierno de Peña Nieto ¿Cambio de rumbo en la política social mexicana? En E. Valencia Lomelí y G. Ordóñez Barba (eds.), *Nueva ronda de reformas estructurales en México, ¿nuevas políticas sociales?* (pp. 85-122). El Colegio de la Frontera Norte.
- BENABOU, R. y Tirole, J. (mayo de 2006). Belief in a Just World and Redistributive Politics. *The Quarterly Journal of Economics*.
- BROOKS, C. y Manza, J. (2007). *Why welfare states persist: The importance of Public Opinion in Democracies*. University of Chicago Press.
- BURSTEIN, P. (septiembre de 1998). Bringing the Public Back In: Should Sociologists Consider the Impact of Public Opinion on Public Policy? *Social Forces*, 77 (1), pp. 27-62. En <https://doi.org/10.1093/sf/77.1.27>

## ESTUDIO INTRODUCTORIO

- HILL, M. y Hupe, P. (2009). *Implementing Public Policy. An Introduction to the Study of Operational Governance*. Londres: SAGE.
- JENKINS, J. A. y Milkis, S. M. (2014). *The politics of major policy reform in postwar America*. Cambridge University Press.
- LECHNER, N. (2012). *Obras I. Estado y Derecho*. México: FLACSO-FCE.
- PIERSON, P. y Skocpol, T. (2008). El institucionalismo histórico en la ciencia política contemporánea. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 17(1), pp. 7-38.
- SARAVÍ, G. (2015). *Juventudes fragmentadas. Socialización, clase y cultura en la construcción de la desigualdad*. México: FLACSO México-CIESAS.



---

# Política social

---

# 1. Pobreza y políticas públicas: 2010-2020

---

Agustín Escobar Latapí

## Introducción

La mayor o menor pobreza de los habitantes de una nación se considera un indicador de la calidad, la pertinencia y el éxito o fracaso de sus políticas públicas. Las evaluaciones de las políticas y programas buscan aquilatar el efecto de cada uno y por lo tanto tienen un alcance necesariamente parcial. Los indicadores de pobreza miden el impacto global de las acciones conjuntas de los mercados, la sociedad (los individuos, sus familias y sus comunidades) y los gobiernos, para lograr el bienestar general. De manera más radical, sin embargo, si existe un problema o una deficiencia estructural con el desarrollo de un área básica del bienestar, aunque dependa del mercado o de la sociedad, se considera que se necesita una política pública que corrija o subsane los problemas u obstáculos que lo originan.

La medición de la pobreza habla de carencias que la población puede entender con claridad: decir que hay mejoras o empeoramiento en la alimentación, la educación o la calidad de la vivienda comunica cosas que la población entiende en principio, aunque no comprenda con detalle qué indicadores o subindicadores componen cada dimensión. Por eso, a partir de 2011, cuando el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) publicó su segunda medición de la pobreza, y por lo tanto su primera “evaluación” del cambio en la pobreza en general y en cada una de sus dimensiones, la reacción del *establishment* político fue más drástica que con cualquier evaluación detallada de un programa, por severa que fuera. Los gobernantes, al igual que gran parte de la población, consideran que los niveles de pobreza evalúan su desempeño. Y no los

controlan. Existe la posibilidad, entonces, de matar al mensajero o de cambiar la técnica de medición, para que dependa directamente del ejecutivo, ya sea estatal o nacional. De esta manera, la medición de la pobreza o del bienestar pasaría al olvido o a ser una autoevaluación. El autor considera que la independencia, la oportunidad y el rigor de la medición de la pobreza y de la evaluación son elementos esenciales de la vida democrática, en tanto que arrojan luz sobre el desempeño de los gobiernos y, potencialmente, coadyuvan en su mejoría. La medición puede mejorar sin duda. Lo que no debe variar es la independencia y el rigor de los datos y de la medición que se haga a partir de ellos.

La medición de la pobreza hace explícito que el Estado (como todo el aparato de lo público en una sociedad) es garante del bienestar de la población en todos sus ámbitos, y no solo de la capacidad de la misma de generar un ingreso. Este capítulo analiza los cambios en la pobreza en Jalisco de 2010 a 2020 a nivel municipal, y de 2018 a 2020 a nivel estatal, para valorar las tendencias en el estado, comparar la evolución de las mismas con las nacionales, y aquilatar el éxito y los pendientes de las políticas públicas en el estado.

No mueve a este capítulo un ánimo “crítico” ni uno “laudatorio”. El enfoque es de evaluación puntual: mostrar lo que ciertos datos rigurosos pueden revelar en términos de avances y retrocesos para un decenio y para un bienio en Jalisco, tanto desde el punto de vista de las dimensiones de la pobreza como sociales y geográficas. El sentido que tiene este enfoque de evaluación es simple: seguir haciendo lo que ha estado bien, y por el contrario cambiar las acciones, los programas y los recursos, en las zonas donde la pobreza permanece o empeora. Como se verá, los éxitos y los retrocesos tienen poco que ver con lo que señalaron tanto el gobierno como los analistas. Se lograron avances muy poco conocidos, al mismo tiempo que hay retrocesos graves que tampoco han salido a la luz. Por lo tanto, el lector interesado en la mejora de las políticas públicas encontrará elementos que permiten reformular y mejorar políticas. Ese, de realizarse aunque fuera en pequeña medida, sería el éxito de este texto. Complacer no es su objetivo. Bienvenidas son todas las críticas, tanto del bando “crítico” como del “gobiernista”.

La mayor parte de las mediciones de la pobreza eran, hasta hace poco tiempo, unidimensionales, es decir, que tomaban un solo indicador como

expresión de las carencias de la población. Este indicador suele ser el del ingreso. Este es adecuado para medir la capacidad de las personas y los hogares de resolver necesidades cuyos satisfactores se compran y venden en el mercado. Sin embargo, hay dos objeciones importantes al uso del ingreso como el indicador más sintético del bienestar y la pobreza. En primer lugar, la mayor parte de los Estados nacionales y subnacionales provee un conjunto de servicios y de bienes no mercantiles a su población. Dichos bienes y servicios son, en principio, aquellos que se consideran básicos para que la sociedad tenga la capacidad de actuar para resolver sus necesidades o, dicho de otra manera, para que las personas tengan la capacidad de decidir en qué usar sus recursos y cómo generar nuevos valores ellos mismos. Son bienes y servicios fundamentales para el desarrollo de una vida humana digna. Sin ellos no hay otros satisfactores. En segundo lugar, las acciones de los gobiernos en pro del bienestar de sus habitantes suelen proveer satisfactores en especie, es decir, que no representan un ingreso para las personas, pero que son componentes básicos de su bienestar. Ambas razones están en la base de mediciones acordadas internacionalmente a partir de 1990. La primera que ha tenido una vigencia global tal vez sea el Índice de Desarrollo Humano del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. Este índice sintetiza tres variables para todos los países del globo: el ingreso, el logro educativo y la esperanza de vida. Este índice funda el uso de mediciones multidimensionales de bienestar, de desarrollo o de pobreza.

México legisló su propia medición de la pobreza en 2004, en la Ley General de Desarrollo Social (LGDS). Fue la primera medición oficial multidimensional de la pobreza en el mundo y debió superar desafíos políticos, metodológicos y conceptuales importantes. La ley no solo innova metodológicamente a partir de formulaciones de Julio Boltvinik incorporadas a la misma, sino que construye una institución independiente para llevarla a cabo. Esta ley es el producto de un acuerdo legislativo prácticamente unánime. En su versión original, estableció que la medición mexicana debe ser multidimensional e incorporar las siguientes dimensiones:

1. Ingreso corriente.
2. Rezago educativo.
3. Acceso a la salud.
4. Acceso a la seguridad social.
5. Calidad y espacios de la vivienda.

6. Servicios básicos en la vivienda.
7. Acceso a la alimentación.
8. Cohesión social.

La ley ha sido reformada en diversas ocasiones. Los cambios principales en la medición incluyen la adición del acceso a una carretera pavimentada (como novena dimensión), la adición del requisito de que las viviendas sean dignas y decorosas, así como que la alimentación sea nutritiva y de calidad. La medición también ha cambiado como consecuencia de cambios en la constitución u otras leyes; la educación media superior se definió como obligatoria en la Constitución, razón por la cual la medición la adoptó como nuevo nivel mínimo aceptable. En opinión de este autor, tanto la cohesión social como el acceso a una carretera pavimentada pueden ser factores que influyan sobre otros, pero no son dimensiones constitutivas de la pobreza. Sin embargo, la ley representa consensos sociales y políticos, no el pináculo de la teoría de la pobreza.

Además de un indicador sintético, la medición mexicana publica el nivel de cada indicador por separado. También separa la medición en dos grandes espacios o ejes: en primer lugar el ingreso corriente, que indica el poder de compra de satisfactores de una persona o un hogar, y por otra parte el número de carencias de los otros satisfactores, que se miden de manera cualitativa y que, en ocasiones, están a su vez compuestos por varios sub-indicadores (es el caso del rezago educativo, de la calidad de la vivienda y de los servicios básicos en la vivienda, por ejemplo). La publicación separada de cada indicador y su evolución permite establecer si las políticas públicas específicamente dirigidas a cierto bien o servicio están logrando disminuir esa carencia de manera proporcional a la acción y sus recursos.

La medición no inventó dimensiones o aspectos del bienestar y la pobreza. Recoge lo que marca la ley, es decir, lo que define el congreso como representación nacional. Antes de formar parte de la medición de la pobreza, cada dimensión ya era parte de la Constitución Política y de las leyes mexicanas. La ley sintetiza los acuerdos sociales más representativos que afirman cuáles son los derechos que deben ejercerse, y qué es necesario para que un mexicano se desempeñe de manera digna como miembro de la sociedad. Con excepción de la cohesión social y del acceso a carretera pavimentada, todas las dimensiones contaban, en 2004, con legislación o

normatividades aprobadas de manera federal que definían los estándares que se consideraban aceptables.

Si la ley recoge los acuerdos sociales de los niveles de cada dimensión que denotan carencia o satisfacción de la misma, ella a su vez ha influido sobre las políticas públicas. A partir de la aprobación de la LGDS, los tres niveles de gobierno han reaccionado al desempeño de la pobreza según la medición, tanto para reforzar y mejorar ciertas políticas públicas como para intentar influir en el Coneval (la institución responsable de la medición) y en el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (la institución responsable de las estadísticas que se usan en la medición) para que los criterios cambien y su desempeño parezca más positivo. Incluso han llegado a responsabilizar a ambos de los resultados de ciertas elecciones. En opinión del autor, aunque sería muy deseable que los electores usaran la medición de la pobreza para refrendar el ejercicio de un partido político o cambiarlo, la medición rara vez ha tenido tal poder.

Más que describir un fenómeno social cualquiera, la ley y la medición oficial de la pobreza establecen estándares de logro y de derechos para la sociedad mexicana, cuyo representante, el Estado, debe garantizar.

Sin embargo, como un indicador sintético, la ley no es solo multidimensional, sino multifactorial. El nivel de pobreza depende en primer lugar del Producto Interno Bruto (PIB), del crecimiento económico y de la distribución del ingreso, así como de la capacidad redistributiva del Estado. Ellos, a su vez, caen dentro del ámbito de las grandes políticas de Estado: la política económica, la política fiscal, la cobertura y la calidad de los servicios públicos y sociales. No obstante, la articulación cada vez más estrecha de México y el mundo también lo hacen depender de tendencias globales claramente exógenas a la política pública nacional. En este sentido la ley representa fenómenos que están tanto dentro como fuera del ámbito de decisión del Estado.

En segundo lugar, por ser multidimensional, la ley contiene indicadores que pueden resultar de acciones públicas muy precisas: el reemplazo de pisos de tierra por pisos firmes, de pretilas de carbón por estufas, el abasto de agua, el hacinamiento. En otras palabras, la medición sintetiza tanto los resultados de las grandes políticas y servicios como de acciones públicas especializadas y acotadas.

A pesar de su naturaleza sintética, la medición no aborda aspectos de la calidad de vida que hoy la sociedad considera centrales. La ley establece que la política social incluye aspectos como el derecho a un medio ambiente sano, pero no incluye este derecho en la medición de la pobreza. Por otra parte, en México han cobrado centralidad dos temas que la ley y la medición no abordan en absoluto: la seguridad y la justicia, y la corrupción. Ninguno está incluido en la medición. En otras palabras, aunque es un indicador sintético, no reúne todos los aspectos de la vida social que preocupan a las personas en 2020-2022.

Por último, el buen o mal desempeño de la pobreza según la medición depende de acciones públicas y privadas concertadas y coordinadas entre el Estado y actores sociales, por una parte y por otra entre diferentes niveles de gobierno. En este sentido, desde principios de los años noventa en México existe un notable desorden y desacuerdo sobre la división y la coordinación de las esferas de acción públicas. Se avanzó en la descentralización de los servicios sociales y públicos, pero el presupuesto siguió estando centralizado, antes que volverse a distribuir según mecanismos que aparentemente buscan equidad y un desarrollo equilibrado. La descentralización falló en su principal objetivo, que fue la adecuación de las acciones estatales y municipales a los problemas y necesidades específicos de cada demarcación. Las reformas descentralizantes han sido más inerciales que compensadoras, y han estado poco apoyadas (y vigiladas). Al descentralizar se perdió profesionalismo, eficacia y rendición de cuentas. Y el retorno a la hegemonía del gobierno central en 2019 no restituyó ninguno de estos parámetros de calidad de la acción pública.

En suma, es posible usar la medición oficial de la pobreza como un indicador sintético del éxito de las políticas públicas de todos los niveles de gobierno en el logro del bienestar de la población. Esta medición no solo es legítima, sino que está certificada como tal por el legislativo. No solo mide la eficacia global de la política pública a todo nivel, sino también la calidad de la coordinación entre niveles. Sin embargo, es una medición que no abarca algunos aspectos de calidad de vida que se consideran cruciales. Por estas razones, no estaría mal que se desarrollara una medición global del bienestar o el desarrollo social mexicano que incluyera estos aspectos, aunque debería mantener o superar la independencia y el rigor de la actual medición.

Este capítulo presenta una valoración del cambio en la pobreza a nivel estatal 2018-2020, que es preciso respecto del ámbito temporal previsto para este libro, pero incapaz de desagregar la medición a nivel municipal; y una valoración más detallada del cambio territorial y de las dimensiones que dan cuenta del cambio a nivel municipal para el periodo 2010-2020, la cual hace posible aquilatar las diferencias en niveles y en cambios de cada dimensión en cada municipio.

## Crecimiento económico y distribución del ingreso

Como se dijo, hay dos factores que influyen principalmente en la pobreza por ingresos: el crecimiento económico y la distribución del ingreso. Jalisco es parte de la región centro-occidente que ha dado cuenta de buena parte del crecimiento económico relacionado con la globalización. En este estado se ha desarrollado una economía agropecuaria globalizada, además de que cuenta con un sector electrónico y de *software* también globalizado. En todo México, el PIB ha crecido 29.9% de 2003 a 2020. En Jalisco el PIB ha crecido 41.6% en el mismo lapso, por lo que ha pasado de contribuir con el 6.3% del PIB al 6.9%. Jalisco crece aproximadamente 0.6% más rápido que el país, y por lo mismo debería haber una reducción más rápida de la pobreza por ingresos (y de la pobreza en general).

La distribución del ingreso y otros satisfactores, por su parte, puede observarse a través de los indicadores de cohesión social. Al definir la cohesión social como una de las dimensiones de la pobreza, la LGDS obligó a buscar variables que se aproximan al concepto de cohesión social. El Coneval recopiló información original en la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) para definir esta dimensión. Entre las preguntas se incluye la posibilidad de que alguien obtenga un préstamo informal de sus parientes o vecinos; que obtenga ayuda para cuidar a sus hijos, y otras, que indican la propensión de las personas a ayudarse de manera recíproca. Sin embargo, acordó medir la cohesión social con conceptos más comunes en la economía, y en particular con el Índice de Gini, que estima la desigualdad del ingreso y la razón del ingreso del decil más alto sobre el del más bajo. Ambos son indicadores de concentración versus distribución del ingreso. El Índice de Gini se ha comportado de la siguiente manera en México y en Jalisco:

<b>Cuadro 1.1. Índice de Gini nacional y en Jalisco, 2010-2020</b>						
Índice de Gini	2010	2012	2014	2016	2018	2020
Nacional	509	498	503	498	469	450
Jalisco	461	473	468	409	424	388

Fuente: Coneval, medición de la pobreza, anexos estadísticos 2008-2018 y 2016-2020. La base de la serie cambia en 2016, a partir de este año el Gini no es comparable con los anteriores.

El cuadro 1.1 muestra una tendencia descendente del Gini en México y en Jalisco. Aun así, Jalisco tiene siempre un índice inferior al nacional. Jalisco reduce su desigualdad del ingreso en mayor medida que el país. Este desempeño es positivo para el estado. Aunque hay un quiebre en la medición en 2016, es el mismo para Jalisco y el país, por lo que es lícito comparar ambos. Los niveles y las tendencias en crecimiento económico y en distribución del ingreso sugieren que en Jalisco debe haber una mayor reducción de la pobreza que en México.

## Evolución estatal de la pobreza jalisciense en el entorno mexicano

En este apartado se analiza el cambio en la pobreza 2010-2020. Las primeras columnas del cuadro 1.2 se refieren al país, las siguientes a Jalisco y posteriormente se estiman los cambios en el país y en Jalisco.

<b>Cuadro 1.2. Pobreza nacional y en Jalisco, 2010-2020</b>								
Indicadores de rezago social	Nacional		Jalisco		Cambio		Diferencia	
	2010 (%)	2020 (%)	2010 (%)	2020 (%)	Nacional 2010-2020	Jalisco 2010-2020	Jalisco-nacional 2010	Jalisco-nacional 2020
Pobreza	46.2	43.9	37	32.6	-2.3	-4.4	-9.2	-11.3
Pobreza extrema	10.4	8.5	5.3	3.5	-1.9	-1.8	-5.1	-5.0
Pobreza moderada	35.8	35.4	31.8	29.1	-0.4	-2.7	-4.0	-6.3

POBREZA

**Cuadro 1.2. Pobreza nacional y en Jalisco, 2010-2020**

Indicadores de rezago social	Nacional		Jalisco		Cambio		Diferencia	
	2010 (%)	2020 (%)	2010 (%)	2020 (%)	Nacional 2010-2020	Jalisco 2010-2020	Jalisco-nacional 2010	Jalisco-nacional 2020
Vulnerables por carencia social	28.7	23.7	33.7	31.2	-5.0	-2.5	5.0	7.5
Vulnerables por ingreso	5.8	8.9	6.2	9.3	3.1	3.1	0.4	0.4
No pobre y no vulnerable	19.3	23.5	23	27	4.2	4	3.7	3.5
Rezago educativo	20.6	19.2	20.6	15.4	-1.4	-5.2	0.0	-3.8
Carencia por acceso a los servicios de salud	31.8	28.2	31.9	32.1	-3.6	0.2	0.1	3.9
Carencia por acceso a la seguridad social	60.7	52.0	55.4	49.9	-8.7	-5.5	-5.3	-2.1
Carencia por calidad y espacios de la vivienda	15.2	9.3	6.7	6.3	-5.9	-0.4	-8.5	-3.0
Carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda	16.5	17.9	12.8	5.4	1.4	-7.4	-3.7	-12.5
Carencia por acceso a la alimentación	24.9	22.5	22	14.3	-2.4	-7.7	-2.9	-8.2
Población con al menos una carencia social	74.9	67.6	70.7	63.7	-7.3	-7	-4.2	-3.9
Población con tres o más carencias sociales	26.6	23.0	20.2	13.9	-3.6	-6.3	-6.4	-9.1

**Cuadro 1.2. Pobreza nacional y en Jalisco, 2010-2020**

Indicadores de rezago social	Nacional		Jalisco		Cambio		Diferencia	
	2010 (%)	2020 (%)	2010 (%)	2020 (%)	Nacional 2010-2020	Jalisco 2010-2020	Jalisco-nacional 2010	Jalisco-nacional 2020
Población con ingreso inferior a la línea de pobreza por ingresos	52.0	52.8	43.3	41.9	0.8	-1.4	-8.7	-10.9
Población con ingreso inferior a la línea de pobreza extrema por ingresos	19.4	17.2	14.7	9.8	-2.2	-4.9	-4.7	-7.4

Fuente: Coneval, medición de la pobreza 2010 y 2020, a partir de los censos de población y vivienda de 2010 y 2020. Los cambios y las diferencias fueron estimados por el autor.

El cuadro 1.2 muestra que en el país hay modestas disminuciones de la pobreza de 2010 a 2020. Jalisco inicia el decenio con menores niveles de pobreza que el país, y logra reducciones más importantes de la pobreza en general. En el país la pobreza disminuye 2.9 puntos porcentuales, mientras que en Jalisco la reducción es de 4.4 puntos, es decir, 50% más que el país. Con ello, termina el decenio con indicadores significativamente mejores que los de 2010 y que la media nacional. Entre los indicadores que mejoran en Jalisco más que el país están: el rezago educativo (más de tres veces más que el país), los servicios a la vivienda (cinco veces más que el país), la alimentación (más de tres veces más que el país), y los ingresos por debajo de la línea de pobreza por ingreso y de la línea de pobreza extrema. En los dos últimos la evolución de Jalisco es mucho mejor que la del país. No cae tanto la pobreza extrema, ya que Jalisco reportaba niveles mucho menores en este indicador que el país desde 2010, niveles que es difícil reducir. Entre las variables que contribuyen al mejor desempeño de Jalisco están el rezago educativo, la carencia de los servicios básicos de la vivienda, la carencia en alimentación, la población con tres carencias sociales o más y la población con ingresos menores a la línea de pobreza extrema por

ingresos. Todos estos rubros descienden más en Jalisco que en el país. En sentido contrario (dimensiones que empeoran en Jalisco a diferencia de lo nacional) aparecen la carencia de servicios de salud y la seguridad social.

Es de particular interés lo sucedido en Jalisco a partir de 2018, porque ese año inició un nuevo gobierno estatal. La pobreza no se redujo de manera lineal entre 2010 y 2020. Tanto en Jalisco como en el país, el mínimo histórico de pobreza multidimensional se alcanzó en 2018. En otro texto convendría aquilatar este logro de México, que en su momento no lo parecía. A nivel nacional, por ejemplo, la reducción en la pobreza rural entre 2008 y 2018 fue del 40%. A partir de 2018 subió la pobreza en ambos ámbitos. La encuesta base de la medición de pobreza se levanta de agosto a noviembre de los años pares, y registra los ingresos de los seis meses anteriores al levantamiento. En 2020, en esos meses ya se resentía el impacto de la pandemia, de un año sin crecimiento económico (2019), del desmantelamiento del Seguro Popular y de la ausencia de apoyos a empresas o personas vulnerables. De 2018 a 2020 en Jalisco aumentaron la pobreza (4.2%), la pobreza extrema (0.5%), la pobreza moderada, la carencia de servicios de salud (12.7%), la población con ingresos por debajo de la línea de pobreza por ingresos y la población con ingresos por debajo de la línea de pobreza extrema por ingresos. En suma, más de la mitad de los indicadores empeoran, entre ellos los más importantes. El aumento de la carencia de acceso a servicios de salud es sorprendente, aunque es de la misma magnitud que el nacional. Por una parte es posible que este incremento se deba al aumento real de la carencia. Por otra, puede deberse a que, aunque se desmanteló el Seguro Popular, en Jalisco no se le reemplazó con un esquema institucional que las personas pudieran reconocer y reportar a la encuesta. Aunque a nivel nacional el PIB cae 8.3%, y en Jalisco cae 6.8%, la pobreza y la mayor parte de sus indicadores empeoran más en Jalisco que en el país.

De 2018 a 2020 en Jalisco sube más la pobreza total que en el país, aunque sube menos la pobreza extrema; en Jalisco disminuye el rezago educativo, mientras que en el país crece. La carencia de acceso a la salud crece de manera similar y muy notable; en el país decrece levemente la carencia de seguridad social, mientras que en Jalisco se mantiene estable; la calidad de vida permanece igual en ambos; los servicios a la vivienda mejoran más en Jalisco que en el país; en Jalisco decrece la carencia de alimentación y en

el país crece; y en Jalisco crecen más las personas con ingresos por debajo de la línea de pobreza extrema y de la línea de pobreza. Una valoración del primer bienio de este gobierno estatal encuentra que Jalisco es hipercíclico. Que disminuye su pobreza rápidamente cuando el país crece, y la aumenta más cuando el país está en crisis. El factor que parece dominar este comportamiento es el ingreso. Es decir, que la pandemia puso un freno súbito al empleo en Jalisco más que en el país.

A pesar de eso, en la década en conjunto, el desempeño de la pobreza en Jalisco es mejor que en el país. Durante la década en cuestión, en Jalisco hubo tres gobiernos distintos. En otras palabras, las políticas económicas y sociales del gobierno de Jalisco han mostrado una continuidad que va construyendo una mejor posición del estado en el país.

## **La heterogeneidad territorial: cambios en la pobreza a nivel municipal**

La evolución de la pobreza en los municipios de Jalisco es diversa, aunque predomina la tendencia general hacia la baja de los diversos indicadores de pobreza. Se presentan los municipios según su cambio en el nivel de pobreza, con algunos de los factores que contribuyen a él.

Hay diez municipios que reducen su nivel de pobreza en 20% o más: Atengo, Cabo Corrientes, Cuautla, Cuquío, Mixtlán, Ojuelos, Teuchitlán, Tolimán, Tonila y Villa Guerrero. La mayoría tiene muy pocos pobladores (solo Ojuelos, Cabo Corrientes y Tolimán tienen más de 10 000). Tres pierden población de manera absoluta significativamente. En tres hay crecimiento significativo (Cabo Corrientes, Tolimán y Ojuelos).

El componente con mayor variación negativa que puede explicar este gran descenso en la pobreza es el ingreso. El descenso en la población con ingresos inferiores a la línea de pobreza y a la línea de pobreza extrema es, en algunos casos, de más de 30%. Pero también son significativas las caídas en carencias de alimentación, de educación y de vivienda. En tres empeora mucho la carencia en salud, pero es tal el descenso en otras carencias que de todas maneras la pobreza cae significativamente. La mayor parte de estos municipios están en la región Valles-Costa, aunque algunos están dispersos en el sur y en Los Altos. El dinamismo agrícola es muy

positivo para ellos. Llama la atención, sin embargo, que no hay demasiado avance en la seguridad social en la mayoría de estos municipios, a pesar de que la agricultura de exportación afilia a la misma a la mayor parte de sus trabajadores.

El siguiente grupo está conformado por municipios donde la pobreza cayó entre 10 y 20%. Es el segundo en tamaño, con 45 municipios. Típicamente son municipios de entre 10 000 y 70 000 habitantes, aunque hay algunos fuera de este rango. Los componentes que se modifican más en este grupo son, en primer lugar y por sobre todo, la población con ingresos por debajo de la línea de pobreza extrema por ingresos; educación, servicios en la vivienda y alimentación (en algunos casos baja la población carente de acceso a la alimentación hasta 70%). Hay que recordar que el acceso a la alimentación estaba influido sobre todo por el ingreso. También hay un predominio de estos en los valles agrícolas y en Los Altos, aunque se encuentran en todas las regiones del estado.

El tercer grupo, conformado por municipios donde hubo una leve disminución de la pobreza de hasta 10%, integra a la mayor cantidad de municipios y la inmensa mayoría de la población del estado, dado que incluye a la mayoría de los urbanos y metropolitanos. Son 62 municipios en total. En estos municipios hay una modesta disminución de la pobreza, pero el cambio beneficia o afecta a más personas dado que tienen más habitantes en promedio, aunque también pesa en ellos el crecimiento de la población.

Tlajomulco es un ejemplo de una pequeña disminución relativa de la incidencia de la pobreza, pero un aumento de población de alrededor de 80% en diez años lleva a un incremento neto de la población pobre de 111 500 personas. ¿Puede afirmarse que esto representa un fracaso de las políticas públicas en Tlajomulco? La atracción de población al municipio parece indicar lo contrario, al igual que un aumento de 273 000 personas no pobres. Es decir que en Tlajomulco crecen los no pobres 2.5 veces más que los pobres en la misma década.

¿Qué variables pesan en este cambio en un conjunto de municipios que incluye desde municipios rurales hasta algunos metropolitanos? Hay dos variables fundamentales: los servicios a la vivienda y el acceso a la alimentación. Sin embargo, también pesan sustancialmente la disminución del rezago educativo y la disminución de la población con ingreso por debajo de la línea de pobreza y de pobreza extrema.

Finalmente están los municipios donde crece la pobreza. Este es un grupo pequeño pero importante. Deben pasar al centro de la atención de las políticas públicas. En el extremo de incremento de la incidencia de la pobreza se encuentra Mezquitic, que ya era uno de los dos municipios más pobres de Jalisco, con 20% de incremento, de 60 a 80%, y un incremento sustancial también en la pobreza extrema, del 25.8 al 53.2%. Sus niveles de pobreza y de pobreza extrema lo hacen comparable con Chiapas, el estado más pobre de México. Con incrementos menos significativos se encuentran Chimaltitán y Santa María de los Ángeles, que son pequeños y rurales. Pero en Zapopan crece la pobreza 2% y, dado su incremento poblacional, agrega una gran cantidad de pobres, y en Puerto Vallarta, que también incrementa su población total, los pobres crecen en 21 300 personas.

Mezquitic, el principal municipio indígena de Jalisco, debe recibir atención especial porque históricamente ha estado marginado y su población desprotegida. Aunque hay diversos componentes del incremento en la pobreza en Mezquitic, el central es el incremento de la población con ingresos por debajo de la línea de pobreza extrema por ingresos.

Los municipios más pobres, los que tenían más de 60% de incidencia de pobreza en 2010, eran Atemajac de Brizuela, Cuautitlán, Bolaños, Chimaltitán, Hostotipaquillo, Huejuquilla, Santa María del Oro, Ojuelos, San Sebastián del Oeste, Talpa, Tizapán, Tolimán, Villa Guerrero y Zapotitlán de Vadillo. En todos excepto dos cae la pobreza, y en seis de ellos cae en más de 15%. El municipio donde más sube es Mezquitic (20%) y el segundo donde más sube es Chimaltitán. En general, debe considerarse un éxito la reducción de la pobreza en estos municipios, casi totalmente rurales, aunque deba prestarse atención especial al norte del estado, donde los municipios indígenas wirrárikas de Mezquitic, Huejuquilla y Bolaños aún experimentan niveles de pobreza mucho mayores que el promedio.

Por mucho tiempo se consideró que el principal desafío para la disminución de la pobreza se encontraba en las zonas rurales. En Jalisco, sin embargo, durante esta década se observa allí la dinámica más positiva (excepto por tres municipios indígenas). La fracción de la población con ingreso inferior a la línea de pobreza y a la línea de pobreza extrema cae allí más rápidamente.

Las dos mayores áreas metropolitanas del estado (Guadalajara y Puerto Vallarta), por el contrario, muestran los mayores desafíos actuales. El área metropolitana tiene 2 000 veces más población que algunos municipios pequeños del estado. Por eso no son comparables los cambios en pobreza en los municipios pequeños y en Guadalajara. En Puerto Vallarta crece la pobreza 0.5%, pero su crecimiento demográfico (de 20% en el decenio) explica un aumento de la población pobre de 21 000 personas. El área metropolitana de Guadalajara (AMG) aumenta su población pobre en 187 000 personas, a pesar de que la incidencia de la pobreza solo crece en Zapopan, y allí lo hace modestamente (2%). Esto se debe al aumento poblacional. Los municipios que más contribuyen con población pobre al total metropolitano y estatal son Tlajomulco (111 000), Zapopan (77 700) y El Salto (40 000).

## La desigualdad social

Como se explicó previamente, la distribución del ingreso (y de cualquier satisfactor de necesidades) es un factor central en la definición de la extensión y la profundidad de la pobreza. En Jalisco la evolución de la desigualdad es muy positiva en el decenio, mucho más que en México. Por esta razón, junto con el crecimiento económico, el resultado decenal es más positivo en Jalisco que en el país.

Aunque la desigualdad es también producto de múltiples factores, uno que explica una fracción importante de la evolución positiva del Índice de Gini en Jalisco es el aumento de los ingresos más bajos. Este se explica a su vez por la dinámica de la economía rural. Jalisco es el primer productor agropecuario de México, y la producción para exportación ha crecido más de 10% por año durante más de una década. Aunque los salarios reales de los jornaleros agrícolas cayeron de 2008 a 2012, y se produjeron escándalos por el maltrato a los trabajadores de algunas empresas exportadoras en 2014, a partir de este año los salarios rurales han crecido en términos reales más del 35%, y los salarios de la agricultura de exportación más aún. En 2021 los salarios de los jornaleros agrícolas se encuentran en su máximo histórico en el sistema estadístico oficial.

Sin embargo, el Índice de Gini también cae en los municipios metropolitanos, aunque en menor medida que en los rurales. Un indicador com-

plementario del anterior, que es la razón del ingreso corriente promedio del decil I respecto del decil X, muestra la misma tendencia, es decir, una reducción en el decenio, lo que indica una caída de la desigualdad, aunque la reducción es mayor en zonas rurales que en las metropolitanas. En resumen: los salarios base tanto de las zonas rurales como de las urbanas han crecido, y esto ha llevado a una menor desigualdad del ingreso.

Cabe preguntar si los ingresos del decil X, el más alto, no han subido de manera significativa. La encuesta no señala un cambio importante en este sentido. Sin embargo, la ENIGH sufre de un truncamiento, o por lo menos de una subrepresentación, tanto del extremo más bajo, más rural y más indígena, como de los hogares más ricos. En general la ENIGH no ha incorporado al 4 o 5% de hogares más ricos, y en todo caso lo ha hecho de manera errática. Se dice que la desigualdad ha crecido en buena medida por el aumento de los ingresos de este pequeño grupo de hogares. No es posible saberlo a partir de la ENIGH.

Sería posible analizar la pobreza no solo por ingresos y carencias, como se hace aquí, sino por activos y riqueza.

## Síntesis de hallazgos

En general, en el mediano plazo, la dinámica de la pobreza es más favorable en Jalisco que en México. Hay algunas dimensiones que importan de manera particular para lograr este desempeño:

- La caída en la población por debajo de la línea de pobreza extrema por ingresos. Esta se debe, seguramente, al avance de los salarios más bajos. Si bien no se analizó este factor, es el principal para explicar el descenso de la pobreza, de la carencia en alimentación y otras que caracterizan a la población más pobre. Los salarios más bajos y rurales crecen mucho más que la media jalisciense, y la población que los recibe también.
- La caída de la desigualdad en el ingreso.
- La caída del rezago educativo, que es particularmente acelerada en Jalisco, y se relaciona con la expansión muy rápida de la oferta escolar y de la población que de hecho asiste a instituciones educativas. Dado que es una dimensión con un componente inercial fuerte (muy pocas personas

retoman su educación después de los 25 años), la mejora del indicador es tanto más meritoria para la Secretaría de Educación del estado.

- En Jalisco mejoran los servicios en las viviendas mucho más que en el país. Esta mejora depende de una buena coordinación estado-municipio, y de la concurrencia del gasto, que en principio se genera tanto por ingresos propios como por participaciones del Ramo 33, y del Fondo de Apoyo para la Infraestructura Social (FAIS), que a su vez se divide en un pequeño fondo para el gobierno estatal (el FISE) y otro, mucho mayor, para los municipios (el FISM). Aunque este fondo existe en todo el país, hay que hacer notar que en Jalisco el logro en términos del aumento en la provisión de servicios a los hogares es mucho mayor que el promedio.
- El acceso a la alimentación mejora de manera también notable. Es muy probable que se derive de la mejora de los ingresos más bajos, por lo cual no es en principio consecuencia de una acción pública específica. Parece haber una excepción: Mezquitic, donde los ingresos caen de manera abrupta pero el acceso a la alimentación mejora. Es muy probable que en este municipio se haya ofrecido un programa compensatorio de la caída de los ingresos.
- Finalmente, hay una disminución modesta de la pobreza extrema. Esta se puede considerar un logro, puesto que esta población, que tiene ingresos menores a los del costo de la canasta alimentaria básica, y al menos tres carencias, ya era muy pequeña en 2010. Aunque esta población crece un poco entre 2018 y 2020, al final del decenio sigue en niveles mucho más bajos que los nacionales.
- En términos territoriales es muy positivo el avance en los niveles de bienestar en municipios rurales del estado en varias regiones (Valles, Costa, Sur, Altos), con la excepción de Mezquitic.

En el corto plazo, es decir, entre 2018 y 2020, por el contrario, los ingresos caen más rápidamente en Jalisco que en el país. Sin embargo, incluso en este periodo continúan los avances en educación y en servicios a la vivienda. Y el producto de todo el decenio es una mejora relativa de la posición de Jalisco en México.

Conviene aquilatar lo que este análisis señala como logros para la disminución de la pobreza en Jalisco, y las áreas en las cuales podría y

debería haber mejoras. Los avances salariales dependen aparentemente de políticas nacionales, tales como la legislación de los salarios mínimos, la aprobación de los contratos colectivos, etc. No obstante, los avances en Jalisco son particularmente positivos, y conviene entender qué es lo que los ha impulsado. ¿Hay una escasez particularmente marcada de trabajadores en Jalisco?

En cuanto a los desafíos, cabe señalar:

- ♦ En primer lugar, lo registrado por la medición respecto de la caída en el acceso a la salud entre 2018 y 2020. Aunque la caída es la misma en Jalisco que en México, cabe preguntarse si la oferta y el acceso efectivo al servicio empeoraron sustancialmente de la misma manera en el estado y el país. En Jalisco se afirmó que la política estatal de salud era distinta a la nacional. Si hay un problema sustancial de financiamiento o de oferta de servicios y de medicamentos, debe corregirse. Si por el contrario lo que más pesa es la desaparición del Seguro Popular como “marca” del servicio en la percepción de las personas, debe trabajarse para recuperar esa percepción y esa marca. En cualquier caso es una pérdida importante.
- ♦ La dinámica negativa de Mezquitic y Chimaltitán sin duda debe motivar un análisis detallado de las acciones públicas y su reorientación.
- ♦ El mayor desafío actual está en los municipios metropolitanos. Es preciso concentrarse en políticas que fomenten el empleo, los niveles salariales, la calidad de la vivienda y los servicios a la vivienda en las dos principales áreas metropolitanas. Un factor nuevo en este sentido es la fragilidad de la propiedad, que conduce a vulnerabilidad, a gastos excesivos en créditos (y la disminución del ingreso disponible) y a la pérdida de derechos.

Por otra parte, llama la atención la dinámica positiva del empleo en Jalisco sin que el censo muestre grandes avances en seguridad social. Los registros administrativos del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) muestran avances del 4% en promedio antes de la pandemia, y una recuperación de ese crecimiento desde mediados de 2021. Pero el censo no muestra un avance del 40% en el decenio. ¿Deben ponderarse más los datos administrativos? ¿Hay una mala captación de la afiliación en el censo? ¿O por el contrario, es necesario reforzar la afiliación? A partir de los

testimonios recopilados por los investigadores de nuestro proyecto sobre jornaleros en la agricultura de exportación, la afiliación de trabajadores en este sector rebasa el 95%, y es un sector en crecimiento constante. Conviene contrastar diferentes fuentes de información, y en su caso reforzar las campañas tendientes a la afiliación de los trabajadores en el estado.

## Referencias

- Coneval (2020). Medición de la pobreza. En <https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/PobrezaInicio.aspx>
- GONZÁLEZ DE LA ROCHA, M., Moreno, M. y Escobar, I. (2016). Empleo e intercambio social en México. *Perfiles latinoamericanos*, 24(47), pp. 225-258. En 10.18504/pl2447-012-2016
- INEGI (s. f.). Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares.
- INEGI (2010). Censo de Población y Vivienda. En <https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2010/>
- INEGI (2020). Censo de Población y Vivienda. En <https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2020/>
- LUSTIG, N., López Calva, L. F. y Ortiz Juárez, E. (2012). *Declining Inequality in Latin America in the 2000s. The Cases of Argentina, Brazil and Mexico*. The World Bank.

## 2. Pobreza a la luz de la tendencia global, nacional y estatal

---

Carolina Toro

En el presente capítulo se realizará un balance parcial del periodo 2018-2021 en materia de pobreza en el estado de Jalisco. El diagnóstico se llevará a cabo a partir del análisis de los datos disponibles para este periodo y la evaluación será en la medida de los resultados que ha tenido Jalisco en comparación con otros periodos y con otras entidades federativas. Para finalizar, las recomendaciones de políticas públicas a nivel local se realizarán con base en las áreas que se consideran más desatendidas o que pueden representar una oportunidad para revertir el incremento en las cifras de pobreza.

En primer lugar, es importante precisar que utilizaremos el concepto de pobreza multidimensional. Desde el ámbito jurídico, en el artículo 36 de la Ley General de Desarrollo Social (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2004) y desde la operacionalización realizada por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), se ha determinado como pobreza no solo el espacio de bienestar económico —ingreso monetario—, sino también el espacio de los derechos sociales. Ambos, definidos como componentes fundamentales para que una persona pueda decidir de forma libre y con igualdad de oportunidades sobre sus opciones vitales (Coneval, 2019).

Bajo este enfoque, la definición de pobreza “está asociada a condiciones de vida que vulneran la dignidad de las personas, limitan sus derechos y libertades fundamentales, impiden la satisfacción de sus necesidades básicas e imposibilitan su plena integración social” (Coneval, 2019, p. 22).

En México se ha llegado a cierto acuerdo teórico y político y desde el año 2008, se mide el número de personas pobres en el país, es decir, todas aquellas personas que se encuentran por debajo de lo que consideramos, socialmente, como lo mínimo que alguien necesita para vivir dignamente. Desde una definición científica: “La pobreza así puede ser definida como el punto por debajo del cual los recursos de los pobres son seriamente inferiores a aquellos de los que disponen los individuos o familias promedio, porque quedan excluidos de los niveles de vida, costumbres y actividades de los que goza el resto de la sociedad” (Spicker, Álvarez Leguizamón y Gordon, 2009, p. 81).

## Una mirada global y nacional a la pobreza

A pesar de que se ha avanzado en mediciones de pobreza y hoy se considera su abatimiento como el primero de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), su disminución ha sido lenta y se viene dificultando hacia el 2030 por tres aspectos importantes. Primero, las consecuencias de la covid-19, que tienen a los países frente a una incompleta recuperación de los mercados laborales y con población que aún no ha podido reincorporarse al mercado del trabajo —especialmente las mujeres—. Segundo, la guerra en Ucrania, que está produciendo un alza en los precios de los combustibles. Finalmente, los procesos inflacionarios, que ejercen una presión importante sobre las economías de los hogares. El alto precio de los alimentos junto con las anteriores variables significaría un aumento de la incidencia de la pobreza en la región, que alcanzaría el 33% para finales de 2022 (CEPAL, 2022).

Los efectos de la pandemia sobre la pobreza son evidentes y aún no terminan. A nivel mundial, la pobreza aumentó por primera vez en una generación (ONU, 2021) (World Bank, 2022). Esto sugiere un retroceso en los avances de la reducción de la pobreza en las tres últimas décadas. Y contener la pobreza extrema de aquí a 2030 implicaría un esfuerzo de crecimiento de las economías de los países cercano al 8% per cápita anual (World Bank, 2022), lo cual resulta difícil de alcanzar para los países latinoamericanos según las recientes estimaciones de la CEPAL (2022).

En este sentido, la pandemia deterioró la calidad de vida en el mundo. Según el último informe de las Naciones Unidas sobre los ODS, la covid-19

provocó que entre 119 y 124 millones de personas más cayeran en la pobreza extrema durante 2020, pese a que los gobiernos de todo el mundo implementaron 1 600 medidas de protección social a corto plazo (ONU, 2021). Algunas de dichas medidas fueron más efectivas que otras para contener los efectos de la pandemia sobre el aumento de la pobreza. Como veremos más adelante, el tipo de medidas implementadas, la prontitud y la cobertura de estas, determinaron su efectividad. Aunque se tuvo una diversidad de respuestas institucionales a la crisis, a nivel mundial, “entre 70 y 161 millones de personas pasaron hambre como consecuencia de la pandemia de 2020” (ONU, 2021, p. 9).

En México, en la última década, según el balance realizado por el Coneval (2008-2018), no se logró reducir de forma importante el porcentaje de población en pobreza. Ni siquiera se alcanzó un promedio de disminución de un punto porcentual por año (44.4% en 2008 a 41.9% en 2018); por el contrario, la pobreza persistió durante una década sumando casi tres millones de personas bajo esta condición y mantuvo las estructuras de carencias territoriales y sociales. Es decir, el norte del país siguió siendo la región más próspera y el sureste la región más pobre. La pobreza extrema siguió siendo más profunda en zonas indígenas y rurales que tienen los mayores porcentajes de su población en pobreza extrema.

En una década, dos de cada diez personas se mantuvieron en una condición socialmente deseable. Es decir, el 80% de la población mexicana tenía una condición de pobreza o vulnerabilidad similar al escenario de 2008 (Coneval, 2019).

Para 2020, según las cifras más actuales de pobreza a nivel nacional, el número de personas en pobreza en México siguió aumentando. En solo dos años, de 2018 a 2020, se sumaron 3.8 millones de nuevos pobres y 2.1 millones de pobres extremos, quedando México con 8.5% de su población en pobreza extrema, lejos de la meta mundial del 3% para 2030 (Coneval, 2021).

Ahora bien, las tendencias globales impactan, pero no explican los comportamientos diferenciados. Las decisiones de política pública son las variables distintas de un territorio a otro. Por ejemplo, frente a la pandemia, se analizaron las respuestas de Argentina, Brasil, Colombia y México para contener los efectos de la covid-19 sobre la pobreza, encontrando que México, con una baja inversión, sin creación sustancial de nuevos programas y una respuesta conservadora, tuvo los efectos mencionados en párrafos

anteriores. “La débil respuesta en México se refleja en la desigualdad y especialmente en los resultados para la pobreza. De los cuatro países, se espera que la pobreza en México sea la que más aumente” (Blofield, Trassberg y Lustig, 2021, p. 14).

## Los cambios de la pobreza en Jalisco al paso de los gobiernos estatales

Una vez realizada esta contextualización de la pobreza a nivel global y nacional, entraremos a analizar los datos de Jalisco a la luz de un contexto interdependiente, pero, a la vez, de gran oportunidad para los gobiernos subnacionales, entendiendo la obligación de todos los niveles territoriales de garantizar que los derechos sociales, económicos y culturales sean plenamente efectivos y progresivos para todas las personas, haciendo uso de sus recursos legales, administrativos, financieros, técnicos y humanos para tal fin (Palacio Lavín, 2012).

Iniciamos el análisis tomando como criterio el indicador que cada una de las últimas tres administraciones incluyeron en sus planes estatales de desarrollo, así como las metas que en la primera edición de los planes estatales estos gobiernos se propusieron alcanzar; así podemos hacer una comparación del nivel de logro de las metas propuestas.

Como se puede observar en el cuadro 2.1, en el periodo de la administración de Emilio González Márquez la meta fue establecida en torno a mover a Jalisco hacia la posición número 29 dentro del Índice de Marginación. Esta meta no se alcanzó ni siquiera para el final de su periodo, pues Jalisco se mantuvo en la posición número 27 desde el año 2005 a 2015.

Para la administración de Aristóteles Sandoval Díaz, se incluyó el indicador de población en situación de pobreza y la meta que se estableció en dicho plan para alcanzar en el año 2018 fue de 35%. Esta meta fue alcanzada en esa administración, ya que el porcentaje de personas en pobreza en Jalisco, según datos del Coneval (2008-2018), fue de 27.8% en el 2018. Es decir, más de siete puntos porcentuales mejor que la meta establecida.

Para el caso de la administración de Enrique Alfaro Ramírez, el indicador que se incluyó en su plan estatal de desarrollo fue el mismo de la administración anterior relativo al porcentaje de población en situación

de pobreza. Para este periodo el Coneval (2016-2020) reportó un valor de 31.4%, lejos de la meta fijada por el gobierno de 26.67%. Casi cinco puntos porcentuales peor que el escenario planteado para 2021.

<b>Cuadro 2.1. Indicadores y metas relacionadas con la temática de pobreza según los planes estatales de desarrollo (PED) de las últimas tres administraciones</b>						
Administración	Nombre del indicador en el PED	Unidad de medida	Fuente	Meta establecida	Año de la meta	Valor logrado
2007-2013	Lugar de Jalisco en el Índice de Marginación	No disponible	No disponible	29	2013	27*
2013-2018	Población en situación de pobreza	Porcentaje	Coneval	35	2018	27.8**
2018-2024	Población en situación de pobreza	Porcentaje	Coneval	26.67	2021	31.4***

\* Valor 2010, ya que el Índice de Marginación se genera cada cinco años a partir del censo o conteo de población, por tanto, los valores disponibles para la administración 2007-2013 son los del índice 2010.

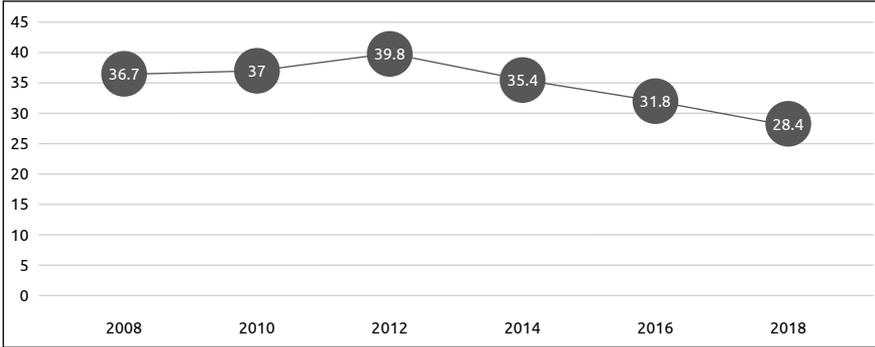
\*\* El valor publicado en 2019 para la pobreza 2018 fue de 28.4%, sin embargo, este valor fue actualizado con toda la serie desde 2016, por lo cual, y para hacerlos comparables, se utilizan los valores de la nueva serie publicada por el Coneval.

\*\*\* Valor 2020, ya que los datos por entidad federativa se publican cada dos años.

Fuente: elaboración propia con base en los PED de Jalisco 2007-2013, 2013-2018, 2014-2024 y en Coneval (2016, 2020).

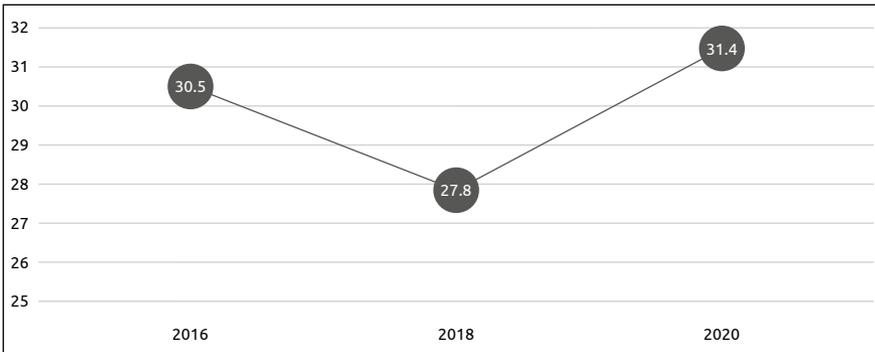
Ahora bien, si vemos el comportamiento de los datos de pobreza conjuntando las dos series con las que contamos por parte del Coneval (2008-2018) (2016-2020), podemos observar el crecimiento de la pobreza entre los años 2008 y 2012 y un descenso mantenido del 2012 al 2018, tendencia que se ve interrumpida en el último periodo de medición de la pobreza entre los años 2018 y 2020.

## POBREZA



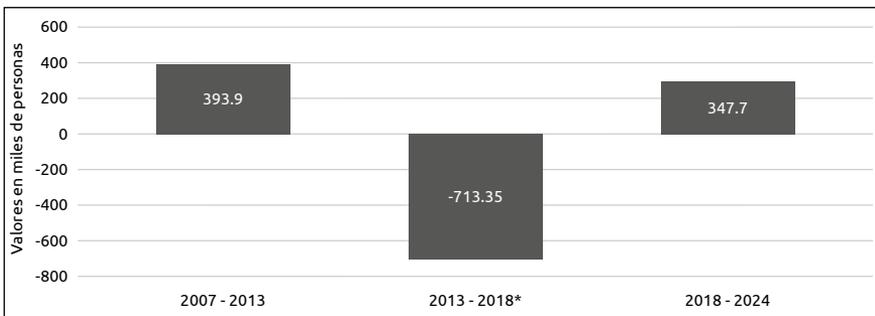
**Gráfica 2.1.** Evolución del porcentaje de personas en pobreza en Jalisco, serie 2008 a 2018

Fuente: elaboración propia con base en el anexo estadístico del Coneval de la medición de la pobreza, serie 2008-2018.



**Gráfica 2.2.** Evolución del porcentaje de personas en pobreza en Jalisco, serie 2016 a 2020

Fuente: elaboración propia con base en el anexo estadístico del Coneval de la medición de la pobreza, serie 2016-2020.



**Gráfica 2.3.** Variación en el número de personas en pobreza según las últimas tres administraciones estatales en Jalisco

\*Los cálculos de esta administración son parciales y representan la variación de 2018 a 2020.

Fuente: elaboración propia con base en el anexo estadístico del Coneval de la medición de la pobreza, series 2008-2018 y 2016-2020.

Otro indicador útil para evaluar el desempeño de la entidad en sus políticas públicas de combate a la pobreza tiene que ver con las capacidades de gestión mostradas por los gobiernos para llevar a cabo una política de desarrollo social efectiva y basada en evidencia. Gestión Social y Cooperación A.C. (Gesoc), organismo independiente que, desde 2016, mide el Índice Estatal de Capacidades para el Desarrollo Social (IDES), evalúa a las 31 entidades federativas en cuanto a la implementación de políticas públicas de desarrollo social (Gesoc, 2018b).

A continuación, se presenta un resumen de los resultados del IDES en Jalisco (cuadro 2.2) de 2016 a 2020.

<b>Cuadro 2.2. Evaluación de Jalisco según el Índice Estatal de Capacidades para el Desarrollo Social, 2016-2020</b>			
<b>Año</b>	<b>Puntaje</b>	<b>Nivel</b>	<b>Posición en el ranking nacional</b>
2016	70.36	Óptimo	1
2017	75.31	Óptimo	2
2018	87.52	Óptimo	1
2019	87.52	Óptimo	2
2020	71.81	Básico	7

Fuente: elaboración propia con base en los reportes estatales del IDES 2016, 2017, 2018 y 2020, elaborados por Gesoc y consultados en línea en mayo de 2022 ([ides.gesoc.org.mx](http://ides.gesoc.org.mx)).

Como se puede observar, las dependencias estatales encargadas del desarrollo social y las áreas de planeación y ejercicio del presupuesto venían mostrando una mejora en las capacidades de gestión de los programas sociales. En 2016, Jalisco fue el estado con mejores capacidades en todo el país y en 2020 cayó al séptimo lugar nacional con una calificación de 71.81 puntos, pasando de un nivel óptimo a un nivel básico (Gesoc, 2016, 2017, 2018 y 2020).

Ahora bien, según el reporte 2020 para Jalisco, las dimensiones que más han retrocedido entre el 2018 y el 2020 son la dimensión de gestión eficiente, de desarrollo social abierto y participación ciudadana y la de dimensión de monitoreo y evaluación. Es decir, en tres de cuatro dimensiones, Jalisco disminuyó sus capacidades de gestión para las políticas públicas que atienden la pobreza, entre otros temas del desarrollo social.

El cuadro 2.3 presenta cinco áreas específicas que mostraron un retroceso en términos de capacidades de gestión:

<b>Cuadro 2.3. Puntajes del estado de Jalisco en cuanto a criterios relativos a la institucionalidad de los programas y acciones sociales. Comparativo 2018 y 2020</b>		
<b>Criterio</b>	<b>2018 (%)</b>	<b>2020 (%)</b>
Programas de desarrollo social que cuentan con reglas de operación	98	90.10
Cuantificación y definición de la población potencial de los programas de desarrollo social	100	82.20
Programas de desarrollo social que cuentan con indicadores de gestión	74	39.20
Programas de desarrollo social con registros de padrones de beneficiarios actualizados	95	38
Porcentaje de programas de desarrollo social identificables en la cuenta pública	30	3.90

Fuente: elaboración propia con base en los reportes estatales del IDES 2018-2020, elaborados por Gesoc y consultados en línea en mayo de 2022 ([ides.gesoc.org.mx](http://ides.gesoc.org.mx)).

Llama la atención que menos de la mitad de los programas de desarrollo social no hayan publicado, para el 2020, sus registros de padrones de beneficiarios actualizados. Pese a que es una obligación marcada en la Ley de Desarrollo Social del Estado de Jalisco y pese a que en 2018 se contaba con un portal en el cual once dependencias del gobierno estatal publicaban información en un formato estándar y con avance en datos abiertos. En dicha ley, reformada a solicitud del ejecutivo en 2015, se establecía también el mandato de publicar reglas de operación y contar con diagnósticos para la creación de nuevos programas (Toro y Flores, 2018). A pesar de dicha institucionalidad establecida en la ley y en los procesos para la operación de los programas de desarrollo social, a dos años, el IDES evidenció un debilitamiento de las capacidades estatales. Igual parece haber sucedido con las evaluaciones a programas sociales estatales, en donde se muestra una cierta disminución en el número de evaluaciones realizadas. Tanto los diagnósticos como las evaluaciones constituyen componentes que soportan la toma de decisiones a partir de la evidencia y de la información; disminuyen la probabilidad de asignación de recursos a acciones

que no atienden problemas sociales y generan mayor certidumbre en torno a los resultados deseables de las intervenciones públicas en materia de combate a la pobreza.

## Los resultados de la más reciente medición de la pobreza en Jalisco

Por otra parte, según los datos de la última medición de la pobreza disponible, se puede observar un crecimiento de la pobreza y la pobreza extrema en el estado de Jalisco entre los años 2018 y 2020 (cuadro 2.4). El porcentaje de personas en pobreza creció de 27.8% a 31.4%, lo que representa una población de 347 000 nuevos pobres en dos años. Y la pobreza extrema aumentó al 3%, lo que significa 62 700 personas más en Jalisco en dicha condición. Si vemos a detalle lo que sucedió con los indicadores de la pobreza, podemos interpretar que, pese a que la mayoría de las carencias sociales disminuyeron (rezago educativo, seguridad social, carencia de servicios básicos, carencia de calidad y espacios de la vivienda e inseguridad alimentaria), esta disminución no fue suficiente para contrarrestar el deterioro en la calidad de vida producido por dos factores: primero, el aumento de la carencia de acceso a servicios de salud y el aumento de la población cuyos ingresos no superaron las líneas de pobreza. En otras palabras, en Jalisco, la pobreza aumentó principalmente por el deterioro de la salud y el deterioro de los ingresos de la población.

**Cuadro 2.4. Porcentaje y número de personas por indicador de pobreza. Jalisco, 2018-2020**

Indicadores	Porcentaje (%)			Miles de personas		
	2018	2020	Diferencia 2018-2020	2018	2020	Diferencia 2018-2020
<b>Pobreza</b>						
Población en situación de pobreza	27.8	31.4	3.6	2 285.8	2 633.4	347.7
Población en situación de pobreza moderada	25.5	28.4	2.9	2 096.7	2 381.6	284.9

POBREZA

**Cuadro 2.4. Porcentaje y número de personas por indicador de pobreza. Jalisco, 2018-2020**

Indicadores	Porcentaje (%)			Miles de personas		
	2018	2020	Diferencia 2018-2020	2018	2020	Diferencia 2018-2020
Población en situación de pobreza extrema	2.3	3.0	0.7	189.1	251.8	62.7
Población vulnerable por carencias sociales	34.0	28.4	-5.6	2 793.7	2 376.6	-417.1
Población vulnerable por ingresos	8.3	9.8	1.5	681.6	817.6	136.0
Población no pobre y no vulnerable	29.9	30.5	0.6	2 460.6	2 555.0	94.3
<b>Indicadores de carencia social</b>						
Rezago educativo	19.3	18.5	-0.8	1 590.2	1 550.2	-40.0
Carencia por acceso a los servicios de salud	19.4	32.1	12.7	1 591.0	2 689.8	1 098.8
Carencia por acceso a la seguridad social	45.5	44.4	-1.1	3 742.4	3 722.0	-20.4
Carencia por calidad y espacios de la vivienda	7.1	6.3	-0.8	581.8	527.9	-53.9
Carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda	8.1	5.4	-2.7	667.6	451.2	-216.4
Carencia por acceso a la alimentación nutritiva y de calidad	15.9	14.8	-1.1	1 307.6	1 242.4	-65.2
<b>Bienestar económico</b>						
Población con ingreso inferior a la línea de pobreza extrema por ingresos	5.9	7.4	1.6	481.2	620.8	139.7
Población con ingreso inferior a la línea de pobreza por ingresos	36.1	41.2	5.1	2 967.4	3 451.0	483.6
Fuente: elaboración propia a partir de estimaciones del Coneval con base en las ENIGH de 2018 y 2020.						

Según las Encuestas Nacionales de Ingresos y Gastos en los Hogares (ENIGH) 2018 y 2020, los ingresos por trabajo tuvieron una pequeña reducción como porcentaje de los ingresos totales de los hogares. Lo mismo sucedió con otros ingresos del trabajo y con ingresos producto de rentas de la propiedad. Tal disminución en estos rubros no fue suficientemente compensada con el débil crecimiento que tuvieron las transferencias como porcentaje del ingreso total en este periodo de tiempo (INEGI, 2018 y 2020b).

Por otra parte, revisando los componentes de los indicadores de las carencias sociales (cuadro 2.5), lo sucedido con la salud en Jalisco es un claro impacto de las decisiones en materia de política social federal que Jalisco no logró resarcir con acciones de contención. Más de 1 350 000 personas manifiestan haber salido de la cobertura del Seguro Popular, ahora Instituto de Salud para el Bienestar (Insabi). Además, 654 000 personas sin trabajo manifestaron no tener ningún acceso a servicios de salud, lo cual representa en Jalisco casi 1.5 millones de personas sin acceso a la salud por no estar vinculadas a un puesto formal laboral. En comparación con este escenario, ha crecido la población con seguro de gastos médicos privados, que afecta el bolsillo de los jaliscienses. Finalmente, hay que destacar que, aunque el indicador global de rezago educativo no creció, en su interior se debe observar lo que está sucediendo con el crecimiento de la población de 3 a 21 años que no asiste a la escuela.

Es pertinente mencionar lo que varias organizaciones, encabezadas por la Acción Ciudadana Frente a la Pobreza, han insistido en torno a la estrecha relación existente entre la precariedad laboral y la pobreza: “las dos carencias principales que explican la magnitud y la permanencia de la pobreza son ingreso insuficiente para adquirir la canasta básica y carencia de seguridad social. Ambas carencias se generan en el sistema laboral” (Acción Ciudadana Frente a la Pobreza, 2021).

POBREZA

**Cuadro 2.5. Variación en los componentes de los indicadores de carencias sociales en Jalisco entre los años 2018 y 2020**

Componentes de indicadores de carencia social	Porcentaje (%)			Miles de personas		
	2018	2020	Diferencia 2018-2020	2018	2020	Diferencia 2018-2020
<b>Rezago educativo</b>						
Población de 3 a 21 años que no asiste a la escuela y no cuenta con educación obligatoria	18.2	18.9	0.7	483.8	522.6	38.8
Población de 16 años o más nacida entre 1982 y 1997 sin secundaria completa	16.9	15.0	-1.9	339.7	296.7	-42.9
Población de 16 años o más nacida antes de 1982 sin primaria completa	24.1	21.2	-2.9	766.7	670.1	-96.6
Tasa de inasistencia para la población de 3 a 15 años	11.3	11.8	0.5	220.2	223.7	3.5
Tasa de inasistencia para la población de 16 a 21 años	52.2	51.8	-0.4	263.6	298.9	35.2
<b>Carencia por acceso a los servicios de salud</b>						
Población ocupada sin acceso directo a servicios de salud	59.5	56.7	-2.8	2 340.2	2 113.9	-226.3
Población que no trabaja sin acceso a servicios de salud	17.8	31.4	13.5	764.8	1 459.2	694.4
Población afiliada al Seguro Popular o que tiene derecho al Insabi	30.9	14.2	-16.7	2 544.1	1 193.4	-1 350.7
Población afiliada al IMSS	46.5	48.9	2.4	3 822.7	4 100.9	278.2
Población afiliada al IMSS-Prospera/IMSS-Bienestar	0.01	0.02	0.0	0.5	1.9	1.4
Población afiliada al ISSSTE	3.3	2.4	-1.0	272.7	198.3	-74.4
Población afiliada al ISSSTE estatal	0.05	0.1	0.1	4.5	9.8	5.3
Población afiliada a Pemex, Defensa o Marina	0.4	0.3	0.0	30.3	28.6	-1.6
Población con seguro privado de gastos médicos	1.3	1.3	0.0	105.5	110.1	4.6
Población afiliada a otra institución médica distinta de las anteriores	0.9	0.5	-0.4	73.6	38.6	-35.0

POLÍTICA SOCIAL

**Cuadro 2.5. Variación en los componentes de los indicadores de carencias sociales en Jalisco entre los años 2018 y 2020**

Componentes de indicadores de carencia social	Porcentaje (%)			Miles de personas		
	2018	2020	Diferencia 2018-2020	2018	2020	Diferencia 2018-2020
Población con acceso a servicios médicos de manera indirecta	2.7	3.3	0.6	222.2	280.3	58.0
<b>Carencia por acceso a la seguridad social</b>						
Población ocupada sin acceso directo a la seguridad social	60.1	57.2	-2.9	2 366.9	2 133.9	-233.0
Población que no trabaja sin acceso a la seguridad social	46.2	45.1	-1.1	1 981.7	2 098.2	116.5
Población de 65 años o más con un ingreso por programas para adultos mayores inferior al promedio de las líneas de pobreza extrema por ingresos y que no cuentan con una pensión (jubilación)	64.1	45.0	-19.1	321.9	294.1	-27.9
<b>Carencia por calidad y espacios de la vivienda</b>						
Población en viviendas con pisos de tierra	1.5	1.5	0.0	125.0	127.3	2.2
Población en viviendas con techos de material endeble	0.3	0.2	-0.1	20.9	14.7	-6.2
Población en viviendas con muros de material endeble	0.6	0.3	-0.3	49.9	26.7	-23.2
Población en viviendas con hacinamiento	5.2	4.9	-0.4	431.3	407.2	-24.1
<b>Carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda</b>						
Población en viviendas sin acceso al agua	3.4	1.6	-1.8	279.8	131.2	-148.6
Población en viviendas sin drenaje	2.0	1.3	-0.6	163.3	112.8	-50.5
Población en viviendas sin electricidad	0.04	0.05	0.0	3.0	4.1	1.1
Población en viviendas sin chimenea cuando usan leña o carbón para cocinar	4.0	3.3	-0.7	330.5	274.4	-56.2

**Cuadro 2.5. Variación en los componentes de los indicadores de carencias sociales en Jalisco entre los años 2018 y 2020**

Componentes de indicadores de carencia social	Porcentaje (%)			Miles de personas		
	2018	2020	Diferencia 2018-2020	2018	2020	Diferencia 2018-2020
Carencia por acceso a la alimentación nutritiva y de calidad						
Seguridad alimentaria	69.9	67.8	-2.0	5 742.9	5 684.0	-58.9
Inseguridad alimentaria leve	15.0	17.9	2.9	1 236.6	1 501.1	264.5
Inseguridad alimentaria moderada	9.0	8.7	-0.3	737.5	727.9	-9.6
Inseguridad alimentaria severa	6.1	5.6	-0.5	504.7	469.6	-35.2
Limitación en el consumo de alimentos	1.6	1.0	-0.6	129.1	81.5	-47.6

Fuente: elaboración propia a partir de estimaciones del Coneval con base en las ENIGH 2018 y 2020.

Finalmente, durante el periodo de análisis, el papel de Jalisco en relación con otras entidades federativas no ha sido destacado. Por el contrario, ha pasado de estar en las primeras posiciones del *ranking* nacional como entidad que más personas ha sacado de la pobreza para posicionarse, según la última medición, en los últimos lugares a nivel nacional (cuadros 2.6 y 2.7); lo que indica la necesidad de replantear la estrategia para la disminución de la pobreza en el estado con el fin de contener el avance del problema y recuperar la tendencia hacia la disminución en el porcentaje y número de personas en esta condición.

**Cuadro 2.6. Ranking de las entidades federativas según variación del porcentaje de personas en situación de pobreza**

Ranking	Entidad federativa	Porcentaje (%)		
		2018	2020	Diferencia 2018-2020
1	Nayarit	35.7	30.4	-5.3
2	Colima	30.4	26.7	-3.7
3	Zacatecas	49.2	45.8	-3.5
4	Sinaloa	31.0	28.1	-2.9
5	Oaxaca	64.3	61.7	-2.7

**Cuadro 2.6. Ranking de las entidades federativas según variación del porcentaje de personas en situación de pobreza**

Ranking	Entidad federativa	Porcentaje (%)		
		2018	2020	Diferencia 2018-2020
6	Chiapas	78.0	75.5	-2.5
7	Tabasco	56.4	54.5	-1.9
8	Michoacán de Ocampo	46.2	44.5	-1.7
9	Veracruz de Ignacio de la Llave	60.2	58.6	-1.6
10	Guerrero	67.9	66.4	-1.5
11	Chihuahua	26.6	25.3	-1.3
12	Baja California	23.6	22.5	-1.1
13	Durango	38.8	38.7	-0.1
14	Coahuila de Zaragoza	25.5	25.6	0.1
15	Tamaulipas	34.5	34.9	0.4
16	San Luis Potosí	42.1	42.8	0.8
17	Hidalgo	49.9	50.8	0.9
18	Guanajuato	41.5	42.7	1.3
19	Aguascalientes	26.3	27.6	1.4
20	Campeche	49.0	50.5	1.6
21	Morelos	48.5	50.9	2.4
22	Ciudad de México	30.0	32.6	2.6
23	Sonora	26.7	29.9	3.3
24	Jalisco	27.8	31.4	3.6
25	Puebla	58.0	62.4	4.4
26	Nuevo León	19.4	24.3	4.9
27	Querétaro	26.4	31.3	5.0
28	Yucatán	44.0	49.5	5.5
29	México	41.8	48.9	7.1
30	Tlaxcala	51.0	59.3	8.3

POBREZA

**Cuadro 2.6. Ranking de las entidades federativas según variación del porcentaje de personas en situación de pobreza**

Ranking	Entidad Federativa	Porcentaje (%)		
		2018	2020	Diferencia 2018-2020
31	Baja California Sur	18.6	27.6	9.0
32	Quintana Roo	30.2	47.5	17.3

Fuente: elaboración propia a partir de estimaciones del Coneval con base en las ENIGH 2018 y 2020.

**Cuadro 2.7. Ranking de las entidades federativas según variación del número de personas en situación de pobreza**

Ranking	Entidad Federativa	Miles de personas		
		2018	2020	Diferencia 2018-2020
1	Sinaloa	928.0	853.9	-74.1
2	Nayarit	436.5	376.6	-59.9
3	Zacatecas	795.3	745.7	-49.6
4	Baja California	884.2	851.7	-32.5
5	Chihuahua	980.9	952.5	-28.5
6	Veracruz de Ignacio de la Llave	4 776.7	4 749.6	-27.0
7	Colima	219.8	196.0	-23.7
8	Michoacán de Ocampo	2 153.2	2 133.7	-19.5
9	Tabasco	1 333.2	1 316.1	-17.1
10	Guerrero	2 378.5	2 363.2	-15.3
11	Oaxaca	2 575.3	2 569.8	-5.5
12	Durango	694.5	715.5	21.0
13	Tamaulipas	1 205.4	1 233.9	28.6
14	Coahuila de Zaragoza	778.1	812.1	34.1
15	San Luis Potosí	1 179.5	1 214.0	34.4
16	Aguascalientes	360.8	396.5	35.6
17	Campeche	430.9	472.4	41.6

**Cuadro 2.7. Ranking de las entidades federativas según variación del número de personas en situación de pobreza**

Ranking	Entidad federativa	Miles de personas		
		2018	2020	Diferencia 2018-2020
18	Chiapas	4 166.0	4 218.0	52.1
19	Hidalgo	1 517.2	1 570.6	53.4
20	Morelos	952.9	1 006.7	53.9
21	Baja California Sur	141.4	223.4	82.1
22	Sonora	774.2	885.0	110.8
23	Guanajuato	2 519.7	2 649.6	129.9
24	Tlaxcala	664.8	800.4	135.6
25	Querétaro	604.5	750.4	145.9
26	Yucatán	992.3	1 156.9	164.6
27	Ciudad de México	2 755.9	3 009.4	253.5
28	Quintana Roo	546.4	892.9	346.5
29	Jalisco	2 285.8	2 633.4	347.7
30	Nuevo León	1 066.5	1 425.0	358.4
31	Puebla	3 756.3	4 136.6	380.3
32	Estado de México	7 036.3	8 342.5	1 306.2

Fuente: elaboración propia a partir de estimaciones del Coneval con base en las ENIGH de 2018 y 2020.

## Recomendaciones de política pública

La primera recomendación es reforzar una gestión de la política de combate a la pobreza en torno a resultados de problemas públicos específicos, lo cual requiere una discusión técnica acerca de la evidencia disponible antes de la asignación presupuestal (diagnósticos, evaluaciones, resultados de las mediciones de pobreza, entre otra información, que den luz a la toma de decisiones en materia social). Como bien lo plantearon V. Banerjee y Duflo (2019), es preciso volver a pensar la pobreza como un “conjunto de problemas específicos que, una vez identificados y comprendidos, pueden ser resueltos

de uno en uno” (V. Banerjee y Duflo, 2019). Esto requiere un gran liderazgo técnico y acompañamiento de las instancias que proveen información para la asignación presupuestal y la selección de programas y proyectos estratégicos.

Segunda recomendación: es importante que todo el aparato del Estado piense en términos de contener la pérdida de ingresos de los hogares, desde el Sistema Intermunicipal de Servicios de Agua Potable y Alcantarillado (SIAPA), con el comportamiento de sus tarifas, hasta la Secretaría de Hacienda Pública con la presentación de sus proyectos de leyes de ingresos. La política social no solo se trata de transferencias y subsidios, sino también de política fiscal y calidad de servicios públicos que reduzcan el gasto de los hogares en pago de servicios privados que suplen la mala calidad de lo público.

Por ello, al hablar de políticas públicas que disminuyen la pobreza es inevitable hablar de los sistemas fiscales (impuestos y transferencias). Nora Lustig (2018) ha hecho referencia a lo común que suele ser abordar el impacto favorable de los sistemas fiscales sobre la desigualdad, sin embargo, se deja de lado analizar la forma como estos mismos sistemas pueden llegar a tener efectos negativos en la pobreza. “Mientras que la política fiscal reduce inequívocamente la desigualdad de ingresos, esto no siempre es cierto para la pobreza” (Lustig, 2018, p. 480). Según las investigaciones que muestra Lustig, algunos impuestos (sobre todo los que impactan el consumo de bienes básicos) hacen que los pobres sean más pobres, incluso con todo y transferencias. En este caso, es interesante analizar las políticas en materia tributaria que han tomado tanto el Gobierno de Jalisco como los municipios del área metropolitana en los últimos años, específicamente en lo relacionado con el predial, las tarifas del transporte y otros aumentos que terminan por impactar la economía de las familias en mayor medida de lo que puede ayudar la política social.

Tercera recomendación: es imprescindible una estrategia que mejore el acceso a servicios de salud en el estado (consultas, servicios y medicamentos) y revierta el deterioro de la salud pública derivado de múltiples causas de orden federal, estatal, financiero, administrativo, entre otras. La única explicación posible radica en que la salud es un derecho social y, como tal, todos los órdenes de gobierno deben hacer uso de sus atribuciones para garantizarlo.

Cuarta recomendación: pese a que se ha dado una recuperación del salario mínimo, también se ha incrementado el precio de los alimentos.

En este sentido se sugiere ampliar y reforzar los programas de seguridad alimentaria. Según la CEPAL (2022), los quintiles más bajos son los que se ven desproporcionadamente afectados frente a este tipo de fenómenos, ya que reducen o sustituyen el consumo de bienes esenciales o ingieren alimentos de menor calidad, lo que tiene consecuencias sobre el desarrollo cognitivo y la salud de futuras generaciones.

Quinta recomendación: no se puede dejar de avanzar en materia educativa y en garantizar el acceso a la educación de todas las personas de 3 a 21 años. Se han identificado los beneficios de la educación sobre distintos indicadores de bienestar que disminuyen los factores que aumentan la pobreza. Un estudio reciente muestra evidencia de que el acceso gratuito a educación (media o superior) aumenta el logro educativo, el conocimiento, las habilidades y los comportamientos de salud preventiva, al tiempo que reduce la fertilidad femenina a temprana edad (Duflo, Dupas y Kremer, 2021).

En conclusión, el fenómeno de la pobreza tiene tendencias globales atribuibles a fenómenos económicos, de salud pública y estructurales compartidos por las naciones, pero también tiene diferencias importantes entre regiones, entre países y entre territorios subnacionales. Las diferentes políticas públicas implementadas pueden modificar los resultados en materia de pobreza, desconocer esto sería pensar que estamos condenados a la parálisis o a merced de la política económica, que casi siempre es implacable con los y las más desfavorecidas, sobre todo con las mujeres, a las que se empeña en sacar del mercado laboral y mantenerlas en condiciones de desventaja salarial, ocupacional, entre otras condiciones de desigualdad y discriminación. Por lo tanto, el Estado tiene la obligación de buscar permanentemente la forma de impulsar una política que disminuya la pobreza con perspectiva de género, con evidencia y con celeridad ante el escenario que ha dejado la crisis poscovid-19.

## Referencias

- Acción Ciudadana Frente a la Pobreza (2021). Datos duros sobre la pobreza. En <https://frentealapobreza.mx/blog194/>
- AGUILAR, A. C., Fujs, T., Lakner, C., Gerszon Mahler, D., Cong Nguyen, M., Schoch, M. y Viveros, M. (2021). March 2021 Global Poverty Update from

- the World Bank. En <https://blogs.worldbank.org/opendata/march-2021-global-poverty-update-world-bank>
- BLOFIELD, M., Trasberg, M. y Lustig, N. (2021). La protección social durante la pandemia: los casos de Argentina, Brasil, Colombia y México. En <http://repec.tulane.edu/Repec/ceq/ceq104S.pdf>
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2004). Ley General de Desarrollo Social. *Diario Oficial de la Federación*.
- CEPAL (2022). Repercusiones en América Latina y el Caribe de la guerra en Ucrania: ¿cómo enfrentar esta nueva crisis? CEPAL. En [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47912/S2200419\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47912/S2200419_es.pdf)
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2019). Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México. En <https://www.coneval.org.mx/InformesPublicaciones/InformesPublicaciones/Documents/Metodologia-medicion-multidimensional-3er-edicion.pdf>
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (5 de agosto de 2019). *10 años de medición de pobreza multidimensional en México, avances y desafíos en política social*. Ciudad de México: Coneval.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (5 de agosto de 2021). *Medición multidimensional de la pobreza en México, 2016-2020*. Ciudad de México: Coneval.
- DUFLO, E., Dupas, P. y Kremer, M. (2021). The Impact of Free Secondary Education: Experimental Evidence from Ghana. NBER. En [https://www.nber.org/system/files/working\\_papers/w28937/w28937.pdf](https://www.nber.org/system/files/working_papers/w28937/w28937.pdf)
- GESOC (2018). Índice Estatal de Capacidades para el Desarrollo Social. Metodología. IDES. En <https://www.ides.gesoc.org.mx/descargables>
- GESOC (2020). Índice Estatal de Capacidades para el Desarrollo Social. Reportes Estatales, Jalisco. IDES. En <https://www.ides.gesoc.org.mx/descargables>
- Gobierno de Jalisco (2007). Plan Estatal de Desarrollo Jalisco 2030. En <https://seplan.app.Jalisco.gob.mx/biblioteca/archivo/verDocumento/5>
- Gobierno de Jalisco (2013). Plan Estatal de Desarrollo 2013-2033. En <https://seplan.app.Jalisco.gob.mx/biblioteca/archivo/verDocumento/701>
- Gobierno de Jalisco (2019). Plan Estatal de Gobernanza y Desarrollo Jalisco 2018-2024 visión 2030. En <https://seplan.app.Jalisco.gob.mx/biblioteca/archivo/verDocumento/1963>

- INEGI (2000). XII Censo General de Población y Vivienda 2000. En <https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2000/>
- INEGI (2010). Censo de Población y Vivienda 2010. En <https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2010/>
- INEGI (2018). Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2018. Nueva serie. En <https://www.inegi.org.mx/programas/enigh/nc/2018/>
- INEGI (2020a). Censo de Población y Vivienda 2020. En <https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2020/>
- INEGI (2020b). Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2020. Nueva serie. En <https://www.inegi.org.mx/programas/enigh/nc/2020/>
- INEGI (s. f.). Marco geoestadístico. En <https://www.inegi.org.mx/temas/mg>
- LUSTIG, N. (2018). Fiscal Policy, Income Redistribution and Poverty Reduction in Low- and Middle-Income Countries. En *Commitment to Equity Handbook. Estimating the Impact of Fiscal Policy on Inequality and Poverty*. Washington: Brookings Institution Press.
- Organización de las Naciones Unidas (2021). Informe de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2021. Nueva York: ONU.
- PALACIO LAVÍN, A. R. (2012). *El pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales* (fascículo 4). CNDH. En <https://bibliotecacorteidh.winkel.la/Product/ViewerProduct/1195#page=1>
- ROSER, M. y Ortiz Ospina, E. (2013). Global Extreme Poverty. En <https://ourworldindata.org/extreme-poverty>
- SPICKER, P., Álvarez Leguizamón, S. y Gordon, D. (2009). Pobreza: Un glosario internacional. En <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/clacso-crop/20120518121154/glosario.pdf>
- TORO, C. y Flores, O. (2018). Una experiencia en perspectiva: condiciones de variabilidad de la política social en Jalisco. En M. Ballezá (ed.), *Evaluación de políticas subnacionales en México*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara, Gobierno de Jalisco, Clear -El Colegio de Jalisco.
- V. BANERJEE, A. y Duflo, E. (2019). *Repensar la pobreza. Un giro radical en la lucha contra la desigualdad global*. Barcelona: Penguin Random House.
- World Bank (2022). *World Development Report 2022: Finance for an Equitable Recovery*. World Bank. DOI:10.1596/978-1-4648-1730-4.

### 3. Análisis a profundidad de la evolución reciente de la inequidad de ingresos en el estado

---

Máximo Ernesto Jaramillo-Molina

#### Introducción

El presente artículo tiene el objetivo de ser un corte de caja a mitad del sexenio (a nivel nacional con López Obrador, así como a nivel estatal con Enrique Alfaro) sobre cómo ha evolucionado la desigualdad de los ingresos entre los hogares recientemente en el país y, especialmente, en el estado de Jalisco. Son pocas las investigaciones que se han enfocado en tratar de presentar una radiografía sobre las distintas aristas de la desigualdad de ingresos en el estado de Jalisco, puesto que suele ser un tema analizado principalmente solo a nivel nacional.

Así pues, este artículo presenta primero un análisis básico sobre la evolución reciente de la desigualdad de ingresos en México, a nivel nacional, para luego pasar a mostrar también su evolución reciente en el estado de Jalisco. Estos análisis son realizados con base en la Encuesta de Ingreso y Gasto de los Hogares (ENIGH) para el periodo que el INEGI pone los microdatos a disposición abierta para el público general, es decir, para el periodo de 1984 a 2020.

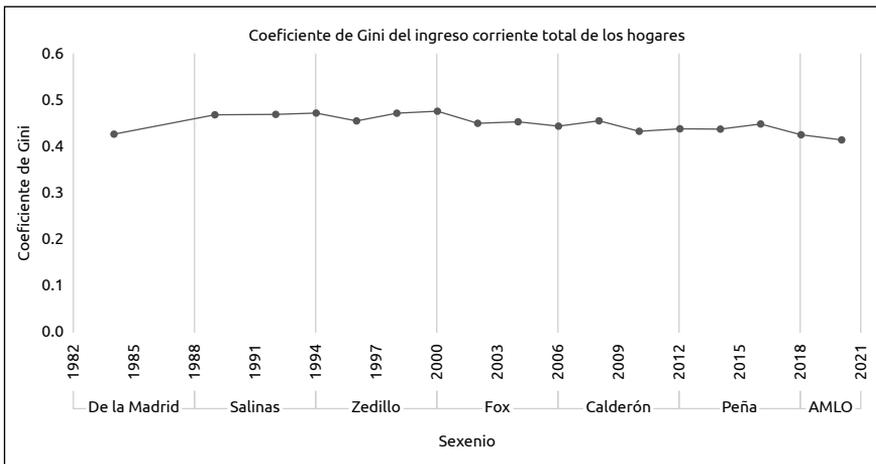
Además, el presente artículo continúa mostrando análisis más profundos sobre la magnitud de la desigualdad en el estado de Jalisco, las brechas que separan a los distintos estratos y el grado de acaparamiento de los hogares más ricos por sobre el total de ingresos. También se hace un análisis a profundidad de los cambios en la desigualdad de ingresos durante el periodo 2018-2020. Por último, se presenta un análisis más refinado con base en el ajuste a cuentas nacionales de la fuente de información utilizada (lo

cual será explicado en el apartado correspondiente). Si bien no se analizan las múltiples políticas públicas asociadas con el origen y la reproducción de la desigualdad económica, se harán algunas referencias a ellas.

## Evolución de desigualdad a nivel nacional

Antes de comenzar a destacar los principales resultados del análisis de la desigualdad de ingresos en el estado de Jalisco, es necesario contextualizar sintéticamente mostrando la magnitud de la desigualdad a nivel nacional.

Actualmente, el grado de la desigualdad en México, medido en este caso con el coeficiente de Gini de los ingresos corrientes totales de los hogares en el país, ha venido disminuyendo poco a poco sobre todo a partir del año 2000, con algunas caídas más abruptas en especial durante los años de las crisis económicas, es decir, reflejando un grado de menos distribución desigual de los ingresos a causa del empobrecimiento generalizado de la población (Jaramillo, 2015). En la gráfica 3.1 se muestra la evolución del coeficiente de Gini desde 1984 hasta 2020, además de visualizar también los periodos de los últimos siete sexenios presidenciales en el país.

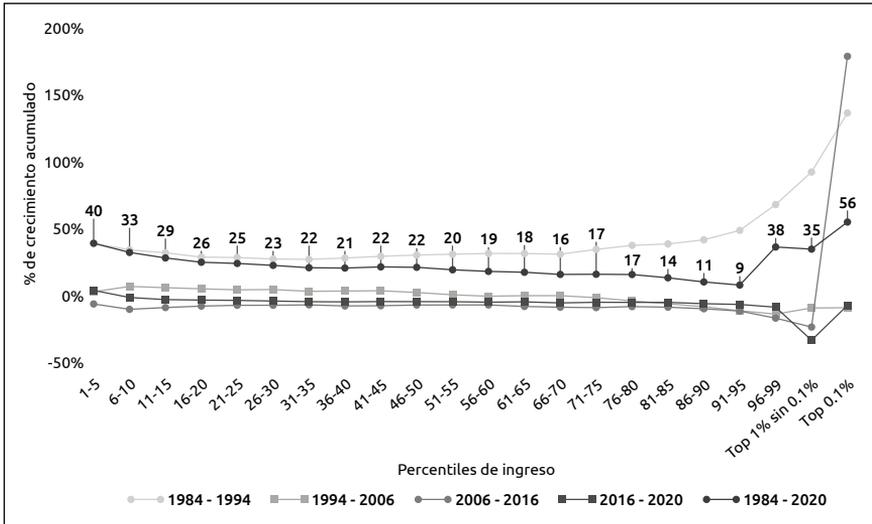


**Gráfica 3.1.** Evolución de la desigualdad de ingresos en México

Fuente: elaboración propia con datos en las ENIGH.

Una forma de visualizar la evolución reciente de la desigualdad en el país con mayor profundidad es mediante el análisis de la evolución de los ingresos entre los distintos estratos económicos. En la gráfica siguiente se muestran dichos resultados, dividiendo a la población en veintiles (es decir, dividiendo a los hogares en 20 partes iguales, no en diez, como en el caso de los deciles) del ingreso, y con un mayor desagregación en los hogares más ricos.

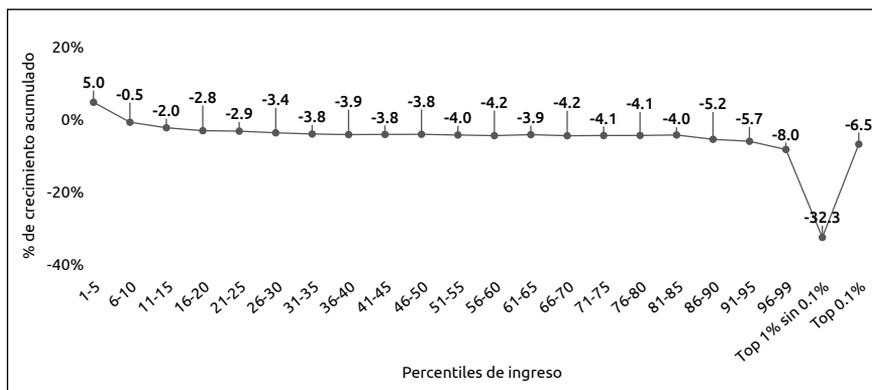
Sin entrar en detalles de los diversos resultados mostrados en la gráfica, destaca que durante los últimos 36 años los hogares que han visto crecer más sus ingresos de manera relativa son el 0.1% más rico del país, con un aumento de 56%, mayor al del resto de población. Claramente, esa diferencia relativa refleja un aumento aun más grave en términos de la brecha absoluta de ingresos que separa a la élite económica del resto de la sociedad.



Gráfica 3.2. Crecimiento de los ingresos a nivel nacional de 1984 a 2020

Fuente: elaboración propia con base en las ENIGH (1984-2020).

Si nos enfocamos específicamente en los cambios en el ingreso de los hogares a nivel nacional en el último periodo, es decir, entre 2018 y 2020 (y sin haber ajustado a cuentas nacionales), se encuentra que básicamente solo el 5% más pobre en México presenta un aumento en sus ingresos (del 5%, equivalente a 121 pesos más al mes por hogar, o 4 pesos diarios), mientras que el 95% restante de la población presenta una disminución en sus ingresos.



**Gráfica 3.3.** Crecimiento del ingreso acumulado de 2018 a 2020 , con base en ingreso corriente (sin ajuste a cuentas nacionales)

Fuente: elaboración propia con base en las ENIGH (1984-2020).

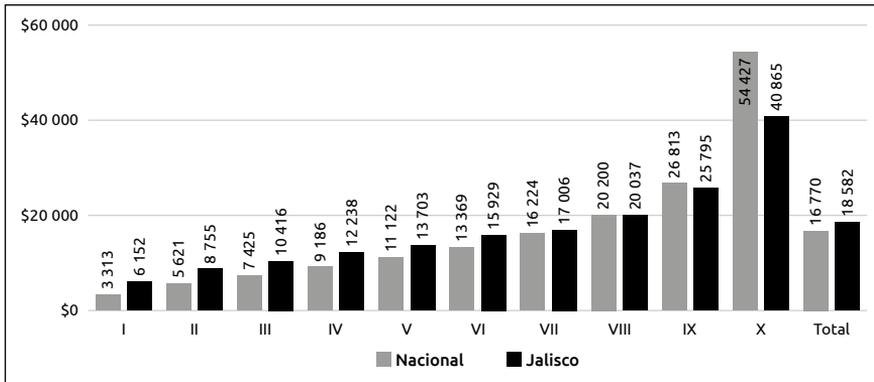
Como se verá más adelante, estos resultados a nivel nacional coinciden en cierta forma con los resultados para el estado de Jalisco, aunque este caso será analizado con mayor profundidad y se tratará de ir reflejando y visualizando los matices de la desigualdad local con base en distintas técnicas de análisis usuales en el campo.

## La desigualdad de ingresos en Jalisco

El patrón de extrema desigualdad que se observa a nivel nacional es también claro en el territorio del estado de Jalisco. De acuerdo con datos al año 2020 (ENIGH, 2020), el ingreso promedio de un hogar era de 18 582 pesos mensuales, algo por encima del ingreso promedio de los hogares a nivel nacional, en 16 770 pesos.

Pero las brechas de ingreso entre los hogares de los distintos estratos sociales se acotan un poco para el caso jalisciense. Los hogares del decil más pobre en Jalisco ganan cerca de 6 152 pesos mensuales, 86% más que el caso de los hogares del mismo decil a nivel nacional. De hecho, el ingreso de los deciles I al VII es superior en caso de Jalisco frente a los deciles similares a nivel nacional, aunque la distancia se acorta cada vez más mientras se pasa a un decil superior, hasta llegar al decil VIII, donde el ingreso es más alto en los hogares a nivel nacional. En el caso del decil X,

los ingresos de los hogares a nivel estatal son de 40 865 pesos mensuales, 25% por debajo del nivel nacional, donde se presentan ingresos por 54 427 pesos al mes. La información puede ser observada en la siguiente gráfica.



**Gráfica 3.4.** Ingreso corriente total mensual de los hogares en Jalisco y a nivel nacional (2020), según deciles de ingreso per cápita

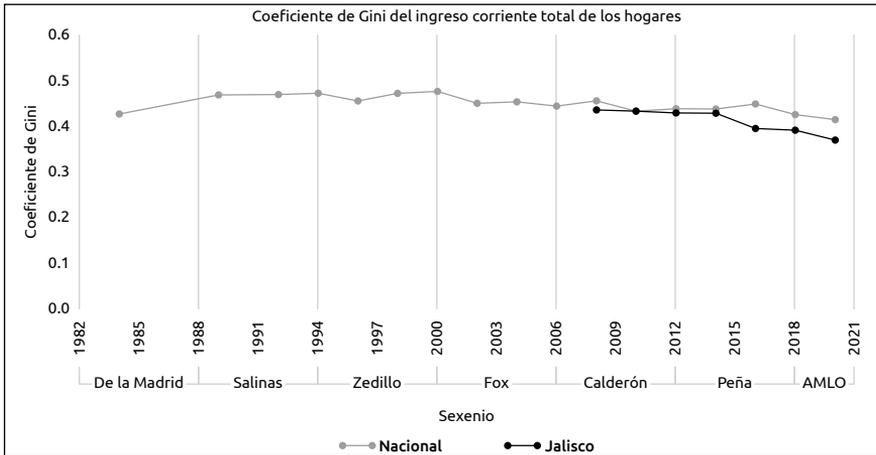
Fuente: elaboración propia con base en las ENIGH (1984-2020).

Así pues, puede observarse claramente que la distribución del ingreso en Jalisco es menos desigual que la distribución a nivel nacional. De hecho, lo anterior se refleja en el caso del coeficiente de Gini de los ingresos corrientes, que para Jalisco fue de 0.38 para el año 2020, mientras que a nivel nacional fue de 0.43.

Al observar la evolución del coeficiente de Gini, que refleja la desigualdad de los ingresos corrientes durante los últimos años, pareciera que efectivamente en los últimos doce años la distribución de los ingresos ha mejorado tanto a nivel nacional como en Jalisco, con una notable disminución del coeficiente, especialmente a partir de 2016.

Más allá de algunas posibles críticas metodológicas al caso del cambio sustancial en la ENIGH 2016 respecto a la serie anterior (Jaramillo, 2017), se observa una caída pronunciada de la desigualdad entre 2014 y 2016, así como entre 2018 y 2020, tanto a nivel nacional como en Jalisco. De hecho, pareciera que el nivel de la desigualdad de ingresos en Jalisco se despegó de la nacional entre el periodo 2014 y 2016. También habría que tener matices con la interpretación del cambio entre 2018 y 2020, porque se observó un proceso de menores brechas de la desigualdad de ingresos, a través de una importante disminución generalizada de los ingresos (esto se analizará más adelante).

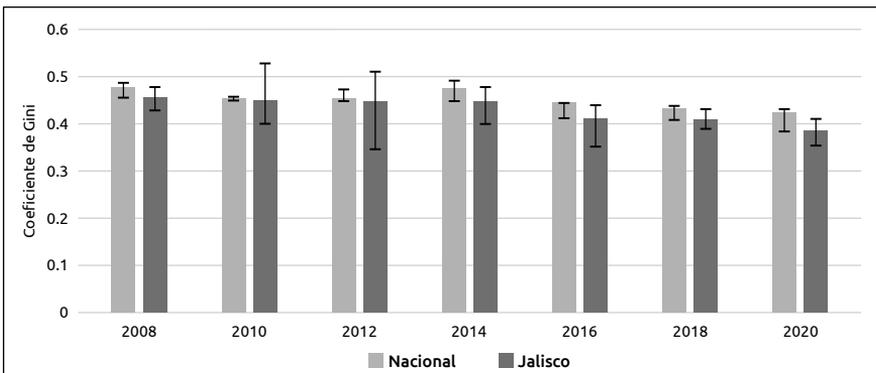
POLÍTICA SOCIAL



Gráfica 3.5. Evolución de la desigualdad en Jalisco y México

Fuente: elaboración propia con datos en las ENIGH (1984-2020).

Otro matiz por observar a partir de dichas conclusiones es que la calidad de la información de ingresos para Jalisco es claramente menos robusta que para el caso nacional. En la siguiente gráfica es posible observar cómo el intervalo de confianza del indicador del coeficiente de Gini es más amplio para el caso local respecto del nacional. En cualquier caso, es claro que la desigualdad de los ingresos medida por este coeficiente sí ha disminuido a nivel nacional y en Jalisco, comparando el año 2008 frente a 2020. En particular, el cambio entre 2018 y 2020 no resulta significativo en términos estadísticos.



Gráfica 3.6. Coeficiente de Gini del ingreso corriente total a nivel nacional y Jalisco, con intervalos de 95% confianza, 2008-2020

Fuente: elaboración propia con base en las ENIGH (2008-2020).

Al comparar al estado de Jalisco durante 2020 frente al resto de los estados en el país, se encuentra que, de hecho, Jalisco es uno de los estados con menores niveles de distribución de los ingresos (0.3803), siendo específicamente el tercer estado con menor desigualdad de ingresos, solo superado por Sinaloa (0.3794) y Guanajuato (0.3732). Destaca el caso del estado de Chihuahua como el más desigual, con un coeficiente de Gini de 0.4702, ampliamente por encima del segundo estado más desigual (Yucatán, con 0.436). Más adelante se discuten estos resultados frente a los que se obtienen al ajustar a cuentas nacionales la fuente de información.



**Mapa 3.1.** Coeficientes de Gini del ingreso en los estados (2020)

Fuente: elaboración propia con base en la ENIGH (2020).

## La complejidad de la desigualdad en Jalisco

Pasemos a un acercamiento más complejo que el simple coeficiente de Gini, para analizar la desigualdad en el estado de Jalisco. El cuadro 3.1 muestra distintos indicadores estadísticos por cada uno de los deciles de ingreso, ordenados de acuerdo al ingreso corriente por persona. Destaca que, en el caso de Jalisco, el ingreso promedio por persona en los hogares del decil X es 17 veces mayor que el de los hogares del decil I.

La mediana de los ingresos en el decil I en Jalisco es de apenas 1 236 pesos al mes, equivalente a 41 pesos al día por cada integrante del hogar. Por su parte, la mediana de los ingresos por persona del decil X es de 16 464 pesos al mes. De hecho, un ingreso de 11 628 pesos por persona al mes es suficiente para pertenecer al grupo del 10% más rico del estado de Jalisco, si nos basamos solo en los datos de la ENIGH sin modificaciones. Más adelante se analizan estos resultados luego de hacer el ajuste a cuentas nacionales. De igual forma, se mostrará que justo el decil x de ingresos es claramente el más desigual, y se resaltan algunas diferencias en los resultados luego del ajuste.

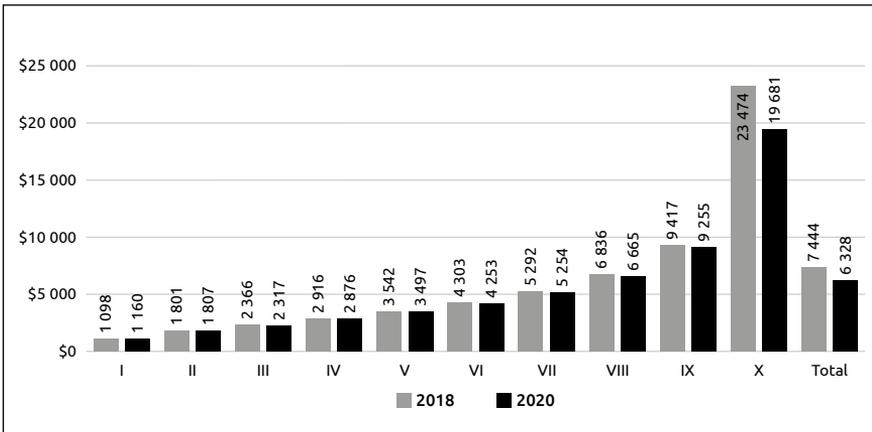
De momento, sin realizar dicho proceso estadístico, los resultados de la ENIGH para Jalisco durante 2020 mostrarían que el 10% de los más ricos se queda con el 25% de los ingresos de los hogares del estado, mientras que el 10% de los más pobres solo tendría acceso al 1% de los ingresos.

<b>Cuadro 3.1. Ingresos corrientes en Jalisco, 2020</b>						
Decil	Ingreso mensual corriente por persona (pesos)				Ingreso anual del hogar	
	Media	Mediana	Mínimo	Máximo	Suma (mdp)	% de suma
I	1 160	1 236	279	1 463	17 094	1
II	1 807	1 839	1 470	2 037	53 949	3
III	2 317	2 321	2 038	2 576	74 494	5
IV	2 876	2 874	2 578	3 159	109 137	7
V	3 497	3 508	3 160	3 831	129 203	8
VI	4 253	4 241	3 843	4 691	149 049	9
VII	5 254	5 230	4 698	5 854	189 451	12
VIII	6 665	6 585	5 856	7 653	211 557	13
IX	9 255	9 174	7 661	11 578	248 401	16
X	19 681	16 464	11 628	137 154	391 801	25
Total	6 328	4 548	279	137 154	1 574 136	100

Fuente: elaboración propia con base en la ENIGH (2020).

Al comparar los datos de los ingresos disponibles para lo que va del sexenio de Enrique Alfaro en Jalisco, vemos un proceso similar al nacional: una caída importante de los ingresos promedio de los hogares, ya que en 2020 el ingreso promedio era de 6 328 pesos por persona, 15% menos que los ingresos promedio registrados en 2018, a saber, de 7 444 pesos.

La grave caída de 15% es más compleja al analizar el cambio por deciles, como se puede observar en la gráfica siguiente. El cambio más abrupto se nota en los ingresos del decil X, que pasaron de 23 474 pesos en 2018 a 19 681 en 2020, es decir, una caída de 16%. Pero no solo los hogares más ricos registraron ingresos más bajos durante 2020 respecto de 2018: del decil III al decil X se registra una disminución en los ingresos de los hogares de Jalisco. Es decir, cerca de 80% de la población del estado habría tenido ingresos más bajos, al corte de los primeros dos años del sexenio. Al igual que a nivel nacional, y sin haber ajustado a Cuentas Nacionales, solo en el caso de los ingresos del decil I (el 10% con menos ingresos) se nota un aumento porcentual de los ingresos de 6%, aunque en términos absolutos la diferencia es muy baja: 62 pesos más al mes, o básicamente 2 pesos diarios más.



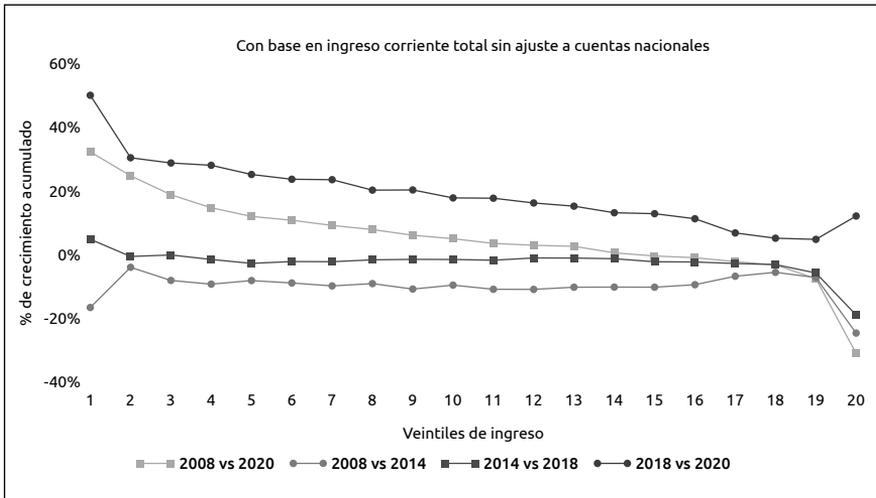
**Gráfica 3.7.** Ingresos mensuales promedio por persona en Jalisco (según deciles del ingreso per cápita), 2018 y 2020

Fuente: elaboración propia con base en las ENIGH (2018 y 2020).

Para tener un contexto más amplio sobre la evolución del ingreso por estratos económicos en el estado de Jalisco, el análisis de la gráfica

siguiente es útil, pues compara el cambio de los ingresos entre 2008 y 2020 según veintiles de ingresos per cápita. El cambio de los ingresos durante el periodo en su totalidad ha sido relativamente benéfico para los hogares con menos ingresos: el ingreso del 5% con menos ingresos habría aumentado 33% durante los últimos doce años, mientras que el ingreso del 5% más rico habría disminuído justo en 32% en el mismo periodo. A pesar de la buena noticia para el caso del veintil más pobre, la diferencia absoluta sería un aumento de 634 pesos por persona durante doce años, equivalente a un promedio de 53 pesos mensuales más de ingreso cada año.

Al dividir por periodos de tiempo más cortos, notamos que el mayor aumento de los ingresos de los hogares más pobres en Jalisco se dio durante el sexenio de Aristóteles Sandoval, alcanzando un aumento de 50% en el periodo 2014-2018. En ese mismo sentido, el peor periodo para los ingresos de los hogares más pobres se dio entre 2008 y 2014, correspondiente en su mayor parte al sexenio de Emilio González Márquez.

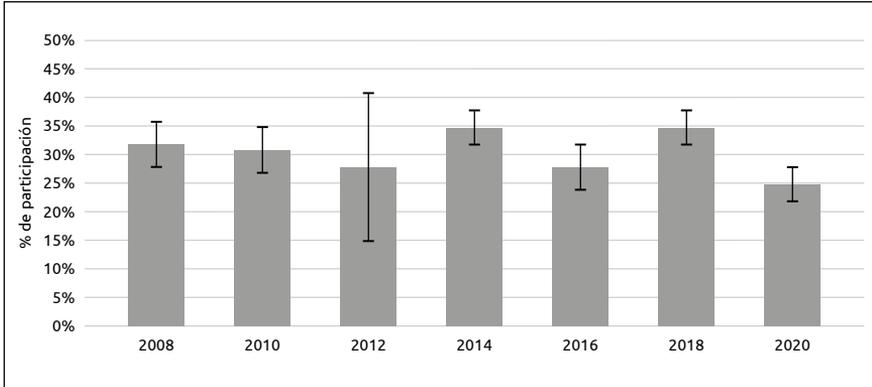


**Gráfica 3.8.** Crecimiento del ingreso acumulado en Jalisco (2008-2020)

Fuente: elaboración propia con base en las ENIGH (2008-2020).

Con respecto a la gráfica anterior, en el caso de los hogares con más ingresos, sí es notable la tendencia de la caída constante de sus ingresos durante todo el periodo analizado. Otra manera de analizarlo es observando

el indicador de la participación del 10% más rico del estado respecto del total de los ingresos. En dicho caso, pareciera que la comparación entre 2008 y 2020 deja en evidencia una clara disminución del ingreso captado por los hogares más ricos, pasando de 32 a 25% respectivamente. Si bien los intervalos de confianza son amplios, la magnitud de la disminución entre ambos periodos es estadísticamente significativa.



**Gráfica 3.9.** Evolución de la participación del top 10% sobre el total de ingresos en Jalisco (2008-2020)

Fuente: elaboración propia con base en las ENIGH (2008-2020).

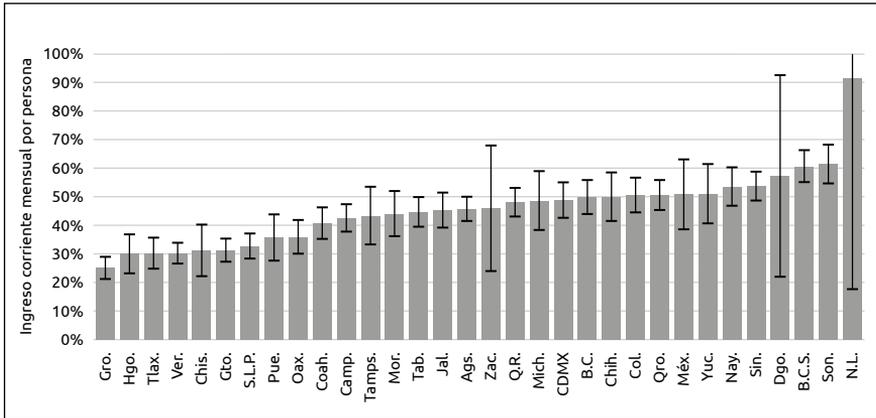
## El ajuste a cuentas nacionales: una aproximación más refinada a la magnitud de la desigualdad

Como ya se había mencionado anteriormente, para tratar de atender los sesgos en el ingreso captado que tiene la ENIGH respecto de las cuentas nacionales, se calculó el llamado “ajuste a cuentas nacionales” a los microdatos de la encuesta, tanto para el año 2018 como 2020. Esto se hizo siguiendo el procedimiento publicado por el Evalúa CDMX (2019), el cual ajusta los ingresos de la ENIGH con base en distintos factores de ajuste que atienden a la diversidad de fuentes de ingreso de cada hogar, así como incluso en un factor distinto para los ingresos por negocios, de acuerdo con el tamaño del negocio.

A continuación se muestran algunos de los resultados más importantes. Por ejemplo, para comparar el nivel de desigualdad de cada uno de los

estados en el país, se calculó nuevamente la participación de los ingresos del 10% más rico sobre el total de la población, solo en este caso con base en los ingresos ajustados a cuentas nacionales. El resultado se puede observar en la gráfica siguiente, que también muestra el intervalo de confianza del cálculo, que para algunos estados implica un rango muy amplio de incertidumbre.

Destaca que, a diferencia de lo encontrado en la comparación del nivel de desigualdad sin el ajuste a cuentas nacionales, en este caso Jalisco ya no se encuentra entre los tres estados más igualitarios, y se ubica ahora en una posición cercana a la mitad del total del *ranking* de estados, con una estimación puntual de 46% del total de ingresos en posesión del top 10% del estado (y un rango de +/- 6%).



**Gráfica 3.10.** Participación del top 10% en el total de ingresos por estado (2020)

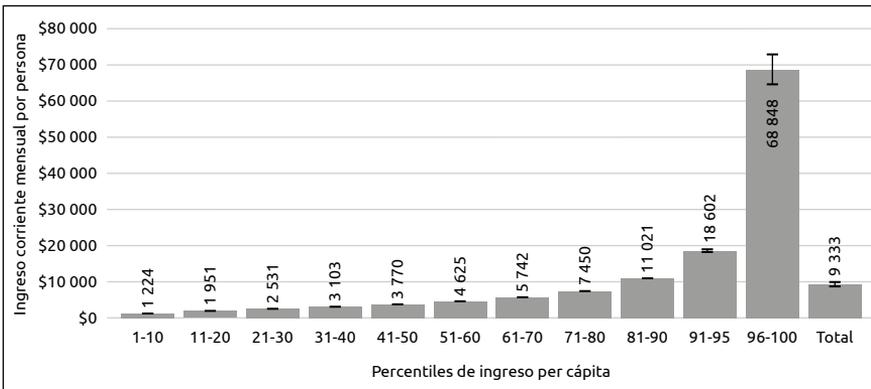
Fuente: elaboración propia con base en la ENIGH (2020).

El cambio debido al análisis con los ingresos ajustados a cuentas nacionales se refleja más claramente en la gráfica siguiente, en la que se observan ahora los ingresos mensuales promedio por persona para cada uno de los deciles de ingreso, pero ya utilizando los datos ajustados del ingreso.

En este caso, el ingreso promedio por persona del total de hogares en Jalisco pasa de 6 328 pesos sin ajustar a cuentas nacionales, a 9 333 pesos, es decir, una diferencia de 48% más. Pero tal diferencia es sumamente distinta para los diversos estratos sociales. En el caso del decil I, el de menos ingresos, la diferencia luego del ajuste a cuentas nacionales es solo de 6%

del total de ingresos, mientras que para el decil más alto (con un ingreso promedio de 44 401 pesos, no mostrado en la gráfica) se eleva a 125% más. Esto es un resultado común luego del ajuste a cuentas nacionales, porque suelen ser más altos los factores de ajuste de las fuentes de ingreso que representan un mayor porcentaje en la composición de los ingresos de los hogares más ricos.

Así pues, con estos resultados ajustados a cuentas nacionales, los ingresos promedio por persona en el top 5% son 7.4 veces más altos que los ingresos promedio de toda la población, y 56 veces más altos que los del decil I (el 10% más pobre del estado). Como es claro, aumenta el nivel de desigualdad en la distribución del ingreso.



**Gráfica 3.11.** Ingresos mensuales promedio por persona en Jalisco, según estrato (2020)

Fuente: elaboración propia con base en el Evalúa (2019) y la ENIGH (2020).

El siguiente cuadro tiene la finalidad de reflejar con mayor complejidad la distribución desigual de los ingresos resultante del análisis de los datos ajustados a cuentas nacionales, mostrando también el intervalo de confianza para cada una de las estimaciones. Además, los datos del decil más alto se desagregan en dos, es decir, en cuanto a los dos veintiles superiores del ingreso (con su respectivo margen de confianza), o visto de otra forma, se desagregan en términos del percentil 91 al 95 y el percentil 96 al 100.

Entre los resultados más importantes destaca que si bien en el grupo del percentil 91 al 95 el ingreso mensual por persona promedio es de 18 602 pesos, este es casi cuatro veces superior en el caso del percentil 96 al 100

(con el promedio ya mencionado de 68 848 pesos). Si bien en el caso del dato promedio el margen de error es más elevado, en el caso de la mediana de ingresos por persona del 5% más rico en el estado, se puede asegurar con un 95% de nivel de confianza que los ingresos se encuentran entre 45 848 y 52 277 pesos al mes por persona.

También resulta interesante el cambio en el caso del nivel de captura de los ingresos dentro de los estratos más altos de Jalisco. Con base en los ingresos ajustados a cuentas nacionales para el año 2020, se encuentra que el 10% más rico se queda con cerca del 45% del total de los ingresos y, de hecho, 36% del total se queda solo en el 5% más rico. Al contrario, en el 40% más pobre de la población solo se acumula el 12% del total de los ingresos, por lo que el coeficiente de Palma (Chacón Mejía y Ramírez Chaparro, 2020; Cobham *et al.*, 2016; Cobham y Sumner, 2013; Erazo *et al.*, 2021; Mejía y Chaparro, 2020) resultante es de 3.77.

**Cuadro 3.2. Ingresos ajustados a cuentas nacionales en Jalisco, 2020**

Decil	Percentil	Ingreso mensual por persona (pesos)				Ingreso mensual del hogar		% del total	% del total (SE)
		Media	Media (SE)	Mediana	Mediana (SE)	Suma (mdp)	Suma (SE)		
I	1-10	1 224	43	1 325	57	2 512	571	1	0
II	11-20	1 951	15	1 979	16	7 151	723	2	0
III	21-30	2 531	15	2 520	29	10 530	1 305	4	0
IV	31-40	3 103	13	3 113	19	14 775	1 602	5	1
V	41-50	3 770	18	3 767	33	18 116	1 381	6	0
VI	51-60	4 625	19	4 614	30	19 423	1 944	7	1
VII	61-70	5 742	29	5 716	49	23 638	1 986	8	1
VIII	71-80	7 450	58	7 445	93	27 709	2 452	10	1
IX	81-90	11 021	96	10 843	155	33 914	3 172	12	1
	91-95	18 602	267	18 400	373	26 321	3 323	9	1
	96-100	68 848	4,157	49 061	3 216	105 401	18 008	36	6
Total		9 333	542	4 647	113	289 491		100	0

Fuente: elaboración propia con base en el Evalúa (2019) y la ENIGH (2020).

Por último, con respecto al análisis de la información de los ingresos ajustados a cuentas nacionales, es importante hacer una comparación del cambio de los ingresos en el estado de Jalisco, con la información disponible para el sexenio de Enrique Alfaro, comenzado en el año 2018.

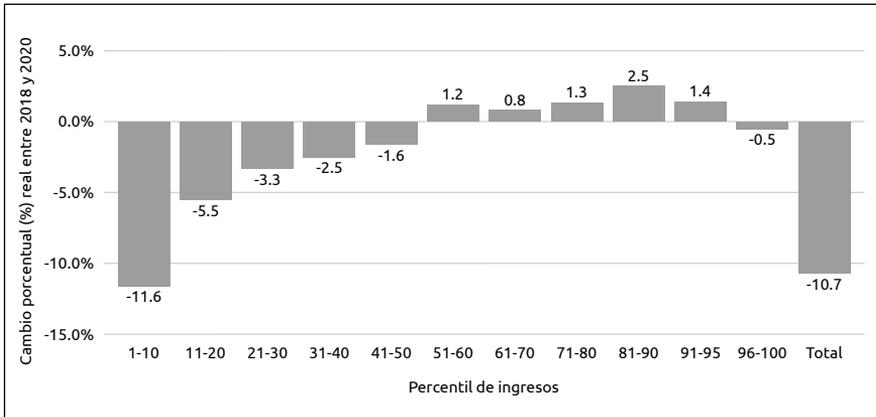
Al comparar las medianas de ingreso por estrato (decil o veintil) entre 2018 y 2020, se encuentra una conclusión sumamente distinta a la vislumbrada con los datos de la ENIGH sin ajustar a cuentas nacionales: los ingresos más afectados son los de los hogares más pobres (en el primer decil la caída con la estimación puntual es de 12%), afectación que va disminuyendo en magnitud hasta llegar al decil VI, donde más bien se nota un ligero ascenso de los ingresos, casi imperceptible y no significativo estadísticamente (de hecho, para el 5% con más ingreso la diferencia es una disminución de 0.5% en los ingresos que, tomando en cuenta el intervalo de confianza, no es estadísticamente significativa).

**Cuadro 3.3. Ingreso corriente por persona, ajustado a cuentas nacionales (pesos constantes a 2020)**

Percentil	2018		2020		Cambio% (2020 vs. 2018)
	Mediana	Mediana (SE)	Mediana	Mediana (SE)	
1-10	\$1 498	\$113	\$1 325	\$57	-11.57
11-20	\$2 094	\$42	\$1 979	\$16	-5.52
21-30	\$2 606	\$20	\$2 520	\$29	-3.29
31-40	\$3 193	\$33	\$3 113	\$19	-2.50
41-50	\$3 829	\$27	\$3 767	\$33	-1.63
51-60	\$4 560	\$30	\$4 614	\$30	1.18
61-70	\$5 673	\$44	\$5 716	\$49	0.75
71-80	\$7 347	\$92	\$7 445	\$93	1.33
81-90	\$10 576	\$204	\$10 843	\$155	2.53
91-95	\$18 140	\$377	\$18 400	\$373	1.43
96-100	\$49 294	\$3 527	\$49 061	\$3 216	-0.47
Total	\$5 207	\$180	\$4 647	\$113	-10.75

Fuente: elaboración propia con base en el Evalúa (2019) y en la ENIGH (2018 y 2020).

Así pues, los datos ajustados a cuentas nacionales nos mostrarían un escenario más negativo en términos de la evolución reciente de la desigualdad, con una disminución de 11% en la mediana del total de los hogares en Jalisco, pero que implicó afectaciones mayores a los hogares más pobres, respecto del efecto de los más ricos.



**Gráfica 3.12.** Cambio en los ingresos mensuales por persona, ajustado a cuentas nacionales (2018-2020)

Fuente: elaboración propia con base en el Evalúa CDMX (2019) y la ENIGH (2018 y 2020).

## Conclusiones

El análisis a profundidad de la desigualdad en el estado de Jalisco muestra niveles de desigualdad extremos similares a los observados a nivel nacional, donde el 10% más rico acapara entre el 25 y el 45% del total de los ingresos (dependiendo de si se usa la metodología con o sin ajuste a cuentas nacionales), superando por brechas sumamente amplias los ingresos registrados tanto en el decil I de ingresos como incluso entre el 50% más pobre en el estado.

Destaca también que al analizar la evolución reciente de la desigualdad en el estado de Jalisco, si bien parece que se ha observado una mejora en los últimos doce años, en el sexenio actual los ingresos de los más pobres parecen haber caído de forma más abrupta que los del resto de la sociedad

(esto con base en los resultados ajustados a cuentas nacionales), mostrando de forma inequívoca un agravamiento en el grado de desigualdad.

Es claro que tales resultados no pueden separarse de la situación similar observada a nivel nacional, así como de la inestabilidad económica de los últimos años asociada a la pandemia por covid-19, que afectó la economía más fuertemente durante el año 2020. Pero eso no implica asumir que el gobierno en el estado de Jalisco, así como el federal, no podrían haber hecho más para evitar la caída de los ingresos y la serie de afectaciones asociadas a ella. Si bien el análisis de las políticas sociales y económicas al respecto salen del ámbito de análisis del presente artículo, aquí se muestra muy claramente cómo los resultados fueron sencillamente insuficientes para evitar la profundización de la desigualdad y las carencias en el estado de Jalisco, sobre todo entre los hogares más pobres.

## Referencias

- CHACÓN MEJÍA, C. y Ramírez Chaparro, M. (2020). Desigualdad en América Latina, contrastes entre el coeficiente de Gini y el índice de Palma. *Conocimiento Global*, 5(1), pp. 11-32.
- COBHAM, A., Schlögl, L. y Sumner, A. (2016). Inequality and the Tails: The Palma Proposition and Ratio. *Global Policy*, 7(1), pp. 25-36. En <https://doi.org/10.1111/1758-5899.12320>
- COBHAM, A. y Sumner, A. (2013). Palma vs Gini: Measuring post-2015 Inequality. Center for Global Development. En <https://www.cgdev.org/blog/palma-vs-gini-measuring-post-2015-inequality>.
- ERAZO, M. J. y Paz, A. D. (2021). Revisión y propuesta para mejorar la medición de la desigualdad de ingresos en El Salvador. *Análisis económico*, 36(91), pp. 113-134.
- Evalúa CDMX (2019). Descripción del Método de Medición Integrada de la Pobreza (MMIP) y umbrales que utiliza (p. 78). Evalúa CDMX. En <https://www.evalua.cdmx.gob.mx/storage/app/uploads/public/5d5/2ef/613/5d52ef6138d95302216150.pdf>
- JARAMILLO, M. (2015). The Effects of Economic Crises on Social Inequality: The 2008-2009 Economic Crisis and Its Effect on Zapopan, México. *The International Journal of Interdisciplinary Social and Community Studies*, 9(2), pp. 13-31.

- JARAMILLO-MOLINA, M. E. (2017). 7 pasos para disminuir artificialmente la pobreza en tu país: La economía política de la medición de la pobreza en México. *Nexos*. En <https://economia.nexos.com.mx/7-pasos-para-disminuir-artificialmente-la-pobreza-en-tu-pais-la-economia-politica-de-la-medicion-de-la-pobreza-en-mexico/>
- JOLLIFFE, D. (1999). Bootstrap standard errors for indices of inequality. *INEQERR*. En [https://www.academia.edu/51792199/Robust\\_standard\\_errors\\_for\\_the\\_Foster\\_Greer\\_Thorbecke\\_class\\_of\\_poverty\\_indices](https://www.academia.edu/51792199/Robust_standard_errors_for_the_Foster_Greer_Thorbecke_class_of_poverty_indices)
- MEJÍA, C. C. y Chaparro, M. N. R. (2020). Desigualdad en América Latina, contrastes entre el coeficiente de Gini y el índice de Palma. *Conocimiento Global*, 5(1), pp. 11-32.

## 4. Impacto de la política social frente a las desigualdades en Jalisco y el área metropolitana

---

Héctor E. Castañón Reyes

El artículo presenta un balance de la política social del gobierno de Jalisco sobre el impacto que ha tenido en la reducción de las desigualdades, realizado desde dos perspectivas: la primera sobre el diseño y operación de la política pública, y la segunda sobre el impacto que ha tenido según las cuentas oficiales, enfocándose en tres derechos básicos: alimentación, vivienda adecuada y salario digno. El análisis concluye que frente a la agudización de la crisis multidimensional es necesario hacer más de lo que hasta ahora se ha dicho hacer para reducir las desigualdades y sus efectos negativos en el estado.

El 2018 abrió la oportunidad de replantear la orientación de las políticas públicas con la llegada al poder de nuevos proyectos políticos a nivel federal y estatal. El discurso del gobierno nacional que fue electo entonces, hacía pensar en un viraje de fondo en la política social en favor de las personas más pobres, con la idea de fortalecer desde las bases las perspectivas de desarrollo del país. A nivel local, la propuesta de Movimiento Ciudadano no era del todo clara en relación con la política social, pero su promesa de refundación hacía suponer un proceso amplio de discusión sobre las políticas públicas que habrían de impulsarse para el desarrollo del estado.

En este contexto un grupo de activistas locales y nacionales, integrantes de la academia, profesionales de distintas disciplinas y representantes de comunidades se dieron a la tarea de generar insumos, basados en décadas de estudios y experiencias, para proponer procesos y espacios de colaboración con el gobierno estatal en el diseño de una nueva política social para Jalisco.

Este grupo de actores de la sociedad organizada, reunidos en torno a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) 1 y 10 de las Naciones Unidas, se insertó en el proceso de construcción del Plan Estatal de Gobernanza y Desarrollo de Jalisco (PEGDJ), contribuyendo con la revisión de los diagnósticos y estrategias propuestas por los equipos de planeación del gobierno local entrante.

Al cabo de tres años, y tomando como referencia el marco y las propuestas generadas entonces por el citado grupo de actores sociales, en este texto se presenta un balance de la política social del Gobierno de Jalisco, y el impacto que ha tenido en la reducción de la pobreza y las desigualdades.

El balance se realiza desde dos perspectivas, la primera sobre el diseño y operación de la política pública, y la segunda sobre el impacto que ha tenido en las cuentas oficiales el conjunto de programas que se derivan de ella.

En términos del alcance territorial, dado el peso poblacional que tiene el área metropolitana de Guadalajara (AMG) con relación al estado, y porque en la metrópoli de Guadalajara se manifiestan de manera más aguda las desigualdades sociales, a lo largo del texto se revisa el papel de las autoridades municipales metropolitanas emanadas del mismo partido que gobierna el estado en la reducción de las desigualdades, a través de sus respectivas políticas y programas. Particularmente se presta atención al municipio de Zapopan, que al ser el más desigual del estado ofrece condiciones favorables para analizar los contrastes y las dinámicas que acentúan y reproducen estas desigualdades.

## **La perspectiva de desigualdades en el análisis de la política social**

Antes de comenzar el análisis es necesario destacar la importancia del enfoque de desigualdades en la política social. A diferencia de una condición de pobreza determinada por la limitada disponibilidad y acceso a recursos de una nación, la desigualdad al interior de los países ocurre cuando existe la disponibilidad y acceso a recursos, capacidades y oportunidades para mejorar los niveles de vida, pero los beneficios derivados de estas ventajas se concentran en pequeños territorios y grupos de élite.

Esta configuración socioeconómica desigual en la distribución de cargas y beneficios del desarrollo produce pobreza y marginación. Sin embargo, un condición así puede revertirse con mecanismos de política pública predistributivos y redistributivos. Es por esta posibilidad reconocida en un cuerpo cada vez más nutrido de estudios sobre desigualdad, por lo que hoy se afirma que la desigualdad es producto de una decisión política.

De acuerdo con el Reporte Mundial sobre Desigualdades 2022, el mundo observa hoy niveles de desigualdad equiparables con los alcanzados en el inicio del siglo xx, durante la cúspide del imperialismo occidental (Chancel *et al.*, 2022). El reporte destaca que Latinoamérica es la región más desigual del mundo y, como parte de ella, nuestro país ocupa uno de los primeros lugares en desigualdad por ingreso.

De hecho, la desigualdad de ingresos en México ha sido extrema a lo largo de los siglos pasados y presentes. La participación del 10% más rico en la captación de los ingresos generados ha oscilado entre 55 y 60% durante este periodo, mientras que la participación del 50% de la población más pobre ha logrado captar apenas entre 8 y 10% de los ingresos generados durante el mismo periodo, convirtiendo a México en uno de los países más desiguales del mundo.

Si bien la desigualdad promedio crece en todo el mundo, esta tendencia global ha logrado ser revertida en países que han aplicado políticas públicas redistributivas a través de políticas fiscales; programas sociales y servicios básicos universales. Lo mismo sucede en la relación entre países y sus demarcaciones estatales: las tendencias generales en un país no se comportan de la misma forma en todos los estados. Las decisiones de política local importan y es eso lo que se busca analizar en el presente ejercicio.

## **Análisis de la política pública desde la perspectiva de su diseño y estructura**

De acuerdo con lo anterior, el primer aspecto a observar es lo que corresponde al diseño de la política pública con relación al objetivo de reducir las desigualdades. Tomando como referencia el ciclo de políticas públicas propuesto por Young y Quinn (2002), en los próximos párrafos se hace un análisis de la política social del gobierno estatal.



Figura 4.1. Ciclo de políticas públicas según Young y Quinn (2002)

## Paso 1. Definición del problema y la agenda

Como punto de partida en este análisis del ciclo de políticas pública, se ha tomado el diagnóstico presentado en el PEGDJ. En un ejercicio colectivo de revisión de este instrumento —base de los programas y políticas de desarrollo—, diversos actores sociales y de la academia identificaron una serie de limitaciones y debilidades en el eje de pobreza y desigualdad, en el que se hace incluso un manejo equívoco de estos términos.

A continuación se presentan las conclusiones de dicho ejercicio, mismas que fueron entregadas al equipo de planeación del gobierno estatal:

- El problema central del diagnóstico se presenta sin un análisis sistémico o de causas y efectos que lo justifique.
- El problema central propuesto por el plan no es consistente con el objetivo temático definido en el mismo instrumento.
- La mayoría de los problemas que se enuncian en el texto del diagnóstico no son referidos ni vinculados al planteamiento de objetivos.
- Hay una ausencia de indicadores que correspondan a cada uno de los resultados específico que el plan define.
- Los indicadores que sí muestran alguna relación con los resultados son insuficientes para la medición del impacto esperado.
- La falta de articulación entre objetivos a partir de un análisis complejo impide entender el sentido estratégico de los objetivos e indicadores.
- Los contenidos que se presentan en el documento como resultado de un diagnóstico participativo no aparecen vinculados al resto de las etapas de la planeación, lo cual le resta sentido a la consulta ciudadana.

Como conclusión, se encuentra una falta de articulación generalizada en los distintos documentos elaborados a lo largo del proceso de planeación, lo cual lleva a una definición de políticas y decisiones públicas sin bases sólidas, que parece arbitraria, errática y desarticulada de la participación social.

## **Paso 2. Exploración de alternativas de solución**

La falta de un análisis causal o sistémico entre las variables que dan forma al problema de la desigualdad en Jalisco impide construir y modelar escenarios para valorar las alternativas de solución, lo cual es el segundo paso en el diseño de la política pública, según la referencia propuesta en las páginas anteriores.

Al estar limitados o ausentes los dos primeros pasos del diseño de la política pública, los planteamientos que se presentan en el apartado de propuestas carecen de un cimiento sólido y de articulación estratégica. Por lo tanto, no existe en la política estatal un planteamiento claro e integrador del conjunto de programas sociales, cuyo impacto es difícil de observar y evaluar en conjunto.

Las orientaciones generales para la política social incluidas en el plan estatal deberían desarrollarse con mayor detalle en un programa sectorial, de acuerdo con la Ley de Planeación Participativa para el Estado de Jalisco y sus Municipios. Sin embargo, el Programa Sectorial de Desarrollo Social, publicado apenas a inicios del 2022, es simplemente un fragmento del mismo PEGDJ, en el que no se avanza en el diseño programático, como en cambio sí se hace en otros programas sectoriales en otros estados de país, conforme al Sistema Nacional de Planeación Democrática en México.

## **Paso 3. Definición de criterios de selección**

Por mandato constitucional, el principio que debe orientar los objetivos de las políticas de Estado es el de la garantía y tutela de los Derechos Humanos. Atendiendo a ello, para el caso de la política social se debe considerar como criterio de referencia seleccionar aquellos instrumentos que contribuyan en mayor medida a la realización de los Derechos Económicos y Sociales integrados en el marco del Pacto Internacional de Derechos Sociales, Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC).

A continuación se enlistan diez claves que fueron propuestas para el diseño de una nueva política de desarrollo social en Jalisco, y que toman como criterio central en su formulación la contribución a la realización de los Derechos Sociales, Económicos, Culturales y Ambientales (DESCA), articulados con los ODS de las Naciones Unidas:

1. Definir el marco de los DESCAs y la agenda 2030 como referencia y prioridad en la agenda y gestión pública.
2. Cumplir y desarrollar el marco para la efectiva exigibilidad administrativa y jurídica de los DESCAs.
3. Facilitar la participación incluyente de la ciudadanía y los organismos de la sociedad civil en el ciclo completo de diseño de políticas.
4. Diseñar un arreglo institucional, programático y presupuestal transversal con perspectiva de los DESCAs y los ODS.
5. Asignar a los programas de la política social el máximo de recursos presupuestales disponibles con enfoque de progresividad.
6. Fortalecer mecanismos recaudatorios y redistributivos locales para el combate a la pobreza y la desigualdad.
7. Crear instrumentos multisectoriales de inversión y asociación pública-privada-comunitaria para fortalecer procesos de desarrollo desde la perspectiva de los DESCAs.
8. Impulsar un compromiso patronal y empresarial de desarrollo económico y una política que privilegie el empleo de calidad con ingreso suficiente y derechos laborales.
9. Garantizar el derecho a vivienda digna, salud, educación, seguridad social y protección contra la violencia en poblaciones con mayor grado de marginación y vulnerabilidad, con énfasis en niños, niñas y adolescentes.
10. Definir sujetos obligados y rendición de cuentas para los DESCAs en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.

#### **Paso 4. Diseño de la política**

En el Programa Sectorial de Desarrollo Social del Gobierno de Jalisco se deben desdoblar los detalles de la política pública para el desarrollo social, sin embargo, este solo presenta de manera general objetivos, proyectos y

resultados, pero no estrategias, líneas de acción y proyectos, por lo que su estructura programática es débil. Se espera que una estructura programática incluya de manera articulada objetivos, estrategias, líneas de acción, actividades, alineación con otros programas, contribución directa e indirecta a ODS, así como proyectos estratégicos con descripción, componentes, beneficios, alcances, condicionantes y unidades responsables.

## **Paso 5. Implementación y monitoreo**

En el apartado II de este texto se desarrolla un análisis derivado de la implementación de la política sectorial para el desarrollo social de Jalisco, centrado en los aspectos que expresan de forma más clara el problema de desigualdad que se vive en el estado.

## **Paso 6. Monitoreo y evaluación**

Una de las evidencias que reflejan el interés por los gobiernos de cualquier orden por reducir las desigualdades es estableciendo métricas para observarlas, controlarlas y evaluar la efectividad de sus políticas para reducirlas. Al respecto hay un avance significativo en las plataformas de monitoreo y evaluación del gobierno del estado, mismas que ofrecen elementos para la evaluación a escala estatal y metropolitana.

Sin embargo no se aprecia una alineación suficiente entre los postulados de la política y los indicadores que se monitorean en estas plataformas. Por otro lado, la información necesaria para medir, observar y evaluar las desigualdades a nivel local en sus distintas expresiones, sea por ingreso, género, preferencia sexual, origen étnico, capacidades o grupo de edad, se obtiene con poca regularidad y es muy dependiente de las cuentas nacionales.

Para evaluar el impacto de la política social en la reducción de desigualdades, es necesaria una definición operativa. La referencia oficial que se toma para este análisis es la recogida del trabajo realizado por el Instituto de Información Estadística y Geografía (IIEG) del Estado de Jalisco, que creó el Atlas de la Desigualdad en Jalisco y que en su marco metodológico adopta la siguiente definición de desigualdad de la CEPAL (2016): “La

desigualdad se manifiesta en que no todos los individuos pueden ejercer plenamente sus derechos económicos, sociales y culturales y, por tanto, en la vulneración del principio de universalidad”.

De este Atlas se desprende información sobre desigualdad en el estado que debería orientar el diseño de programas y estrategias de actuación territorial para revertir las desigualdades. Sin embargo, esta herramienta no está inserta en el marco de monitoreo y evaluación de la gestión gubernamental y se entiende como un ejercicio que surge de la iniciativa propia del IIEG, más que de un esfuerzo articulado de diseño de políticas públicas desde el titular del ejecutivo.

## **Participación de actores en el ciclo de política pública**

Como se ha dicho, a pesar de que en el estado de Jalisco existen organizaciones de la sociedad civil y la academia con amplia trayectoria y reconocimiento nacional e internacional en el análisis de políticas públicas contra la desigualdad, el gobierno no ha construido con ellas las definiciones sustantivas de su política social.

Como también se menciona previamente en este texto, al inicio de la administración, un conjunto de organizaciones sociales convocó a foros y espacios de diálogo para la definición de una nueva política social para Jalisco que marcara un referente importante en la lucha contra la desigualdad en la región.

Los planteamientos realizados por esta plataforma de organizaciones locales, nacionales, comunitarias, académicas y civiles establecieron diez puntos para la definición de la política social, que fueron entregados a quien coordinaría el gabinete de desarrollo social del entonces gobierno entrante. Sin embargo, dichos diálogos no ocurrieron y no se tuvo respuesta formal por parte de ningún representante del gobierno.

Si bien se conformó un consejo sectorial consultivo para la planeación y el seguimiento de la política social, no existe evidencia pública de que haya existido un proceso de definición de construcción de política social contra la desigualdad, que haya seguido el proceso completo de diseño de políticas públicas, con lo cual la política social carece de los aportes, experiencias,

capacidades y recursos de organizaciones de la sociedad civil con amplio conocimiento en el sector, desaprovechándose así la oportunidad de construir una política social ambiciosa, de vanguardia y acorde a las necesidades materiales de la población que más necesita de ella.

## **Valoración de impactos de la política social en la reducción de la desigualdad**

El indicador comúnmente usado para medir la desigualdad es el coeficiente de Gini, y sería el primer elemento de referencia para valorar el comportamiento de la desigualdad en el estado a través del tiempo. Para observar su evolución dentro del periodo que comprende el presente análisis, se cuenta con los datos que reporta el Consejo Nacional de Educación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) con base en estimaciones de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH), la cual reportó para 2018 un valor del .430, mientras que para 2021 el coeficiente reportado es de .388.

Lo anterior representa un descenso importante en dicho lapso. Sin embargo, el Coneval advierte que los cambios en la medición de la pobreza multidimensional introducidos en el 2020 impiden que ambos datos sean comparables.

De igual manera, los valores reportados del coeficiente de Gini en el Módulo de Seguimiento y Evaluación del Desarrollo Metropolitano para el área metropolitana de Guadalajara son de .480 en 2015 y de .330 en 2020. Este también muestra un descenso considerable, sin embargo la propia plataforma advierte que no se tiene certeza de la forma como se ha construido dicho indicador a nivel metropolitano, dado que la fuente de la información es nacional.

La falta de certidumbre en el cálculo de este indicador obliga a observar otros criterios para valorar el impacto de las políticas sociales en la reducción de las desigualdades en Jalisco. Una primera aproximación a la información básica en materia de desarrollo socioeconómico muestra un desbalance entre la evolución del desarrollo económico del estado y la del desarrollo social, lo cual permite suponer una deficiencia en los mecanis-

mos redistributivos, a través de los cuales un buen desempeño económico lograría traducirse en la mejora de las condiciones sociales.

Tomando como indicador el Producto Interno Bruto (PIB), Jalisco se ha mantenido desde 2016 y hasta 2021 como la cuarta economía del país, y ha mostrado incrementos importantes en indicadores como la Inversión Extranjera Directa y el Índice de la Actividad Económica Estatal. No obstante, en el mismo periodo, los niveles de pobreza, pobreza extrema y rezago social han aumentado: con relación a otros estados, Jalisco pasó de ocupar en 2018 la novena posición en el porcentaje de población en situación de pobreza, a situarse en el lugar 12 de 32 para el año 2020.

Con el propósito de analizar lo que ocurre en estas realidades contrastantes de crecimiento y empobrecimiento que coexisten en Jalisco, se observan distintos ejercicios de medición, tanto oficiales como no gubernamentales, que permiten identificar aquellos aspectos en donde es mayor la diferencia entre el nivel socioeconómico más alto y el más bajo.

El primero de ellos es el ingreso. Si atendemos al principal componente del ingreso de los hogares, el ingreso laboral, observamos que si bien algunas brechas se han reducido, no lo han hecho de forma significativa, manteniendo la desigualdad por ingresos en niveles altos;. Esto es particularmente notorio al observar la brecha persistente entre grupos de edad, por género, por discapacidad y por escolaridad reportada en la ENIGH del año 2020.

Si bien los estados inciden poco en la política salarial, las diferencias de los salarios promedio entre entidades federativas indican la importancia que pueden tener las políticas de desarrollo económico y laborales para el desarrollo social.

Por otro lado, de acuerdo con la información que arroja para Jalisco la ENIGH 2020, los rubros de gasto en los que se observa una mayor diferencia entre el decil de menores ingresos y el de mayores ingresos son, en orden de importancia, los de: 1. Alimentos, 2. Transporte, y 3. Vivienda. Lo anterior supone condiciones y esfuerzos dispares en el acceso a estos derechos básicos.

Al observar otros ejercicios de medición, como el realizado por el Observatorio Ciudadano de Calidad de Vida “Jalisco Cómo Vamos” desde 2012, puede llegarse a los mismos supuestos si se analizan las diferencias

entre las respuestas reportadas por respondentes de distintos niveles socioeconómicos.

En dicha medición, las diferencias más significativas se observan en las respuestas sobre la preocupación de que los alimentos se llegaran a acabar en el hogar. Mientras que para respondentes del nivel socioeconómico alto la preocupación afectaba solo a una tercera parte de este grupo, para quienes pertenecían a un nivel socioeconómico bajo esta preocupación afectaba a más del 60%, de acuerdo con la encuesta realizada en 2020. Esta diferencia se observa en la misma proporción entre ambos grupos, aunque con menor intensidad, en la encuesta 2018, lo que refleja que esta preocupación ha crecido.

Como se ha mencionado, otros aspectos que arrojan diferencias importantes tienen que ver con la vivienda y el transporte. Con relación a la vivienda y sus condiciones, las variables que arrojan mayores diferencias son el acceso a internet en el hogar, el número de focos y el número de cuartos que se usan para dormir, lo que permite inferir tamaño de vivienda, por un lado, y las condiciones de hacinamiento, por el otro.

Finalmente, la localización de la vivienda, que incide en el modo, gasto y tiempo dedicado al transporte, representa otro de los contrastes más importantes entre los niveles de ingreso en el AMG. Estos últimos aspectos se relacionan con el concepto de vivienda adecuada que comprende no solo las características de la vivienda, sino su localización y la calidad de su entorno.

Estos aspectos ofrecen indicios de la forma como las desigualdades asociadas a derechos básicos se manifiestan en la vida cotidiana de la población en el estado y el AMG. En las siguientes secciones se aborda el derecho a la alimentación, el derecho a la vivienda adecuada y el derecho a un salario digno como los elementos de análisis para observar el impacto de las políticas públicas en el desarrollo social y la reducción de desigualdades.

## Derecho a la alimentación

Entre 2018 y 2020 el porcentaje de la población con carencia de acceso a la alimentación nutritiva y de calidad se mantuvo prácticamente en los mismos niveles: 15.1 y 14.8% respectivamente. Este es uno de los indicadores establecidos en el PEGDJ y reportados periódicamente en el sistema de Monitoreo de Indicadores del Desarrollo del Estado (MIDE).

Si bien se establece una meta con respecto a este derecho fundamental que se ve amenazado para una cuarta parte de la población, el esfuerzo que supone llegar al objetivo de hambre cero, como lo plantea el ODS 2 y lo mandata nuestra carta magna. La situación en el estado demanda metas más ambiciosas e indicadores que permitan un seguimiento más estrecho a las condiciones de posibilidad para la realización de este derecho.

Por ejemplo, las metas e indicadores que propone el ODS 2 son explícitas con el propósito de poner fin al hambre y a todas las formas de malnutrición, asegurando el acceso de todas las personas, en particular los pobres y las personas en situaciones de vulnerabilidad, incluidas las niñas y niños menores de un año, mujeres embarazadas, adolescentes y personas de edad avanzada, a una alimentación sana, nutritiva y suficiente durante todo el año. Esta ausencia de métricas es señalada como una de las omisiones más graves en la operación de los programas destinados a reducir la carencia de alimentación en el estado, tal como lo señala el Informe Final de Evaluación de Desempeño del Fondo de Aportaciones Múltiples-Asistencia Social (FAM-AS) en el estado de Jalisco para los ejercicios de 2019 y 2020 .

Un factor común identificado en dicha evaluación para ambos ejercicios anuales fue que en ninguno de los dos ejercicios fiscales se incluyen metas estatales en la totalidad de sus indicadores, ya que, en 2019, tres de los nueve indicadores y, en 2020, tres de los diez indicadores no contaron con metas estatales. Lo anterior impidió tener un resultado válido en seis de los diecinueve indicadores analizados. Por lo tanto, señala este informe, no fue posible medir el resultado de la aplicación de estos recursos en beneficio de la población objetivo y de las carencias que se deben atender de manera prioritaria.

Cabe mencionar que este fondo da recursos a cuatro programas relacionadas con el derecho social a la alimentación y nutrición adecuada en Jalisco: Asistencia Social Alimentaria a Personas de Atención Prioritaria, Asistencia Social Alimentaria en los Primeros 1 000 Días de Vida, Desayunos Escolares y Mujeres Líderes del Hogar, y un programa que otorga apoyo monetario a mujeres líderes de hogar destinado para la adquisición de alimentos.

En total los montos operados por estos programas ascienden a casi 700 millones de pesos anuales. A pesar de esta inversión anual, el porcentaje de la población en pobreza alimentaria se ha mantenido sin cambios

entre 2018 y 2020 (Coneval, 2020), sin que existan evidencias del impacto que tienen estos programas en la reducción de las desigualdades en el derecho a la alimentación.

## Derecho a la vivienda adecuada

Los costos de vivienda consumen una gran proporción del presupuesto familiar y representan el gasto individual más grande para muchas personas y familias al sumar elementos como alquiler, gas, energía eléctrica, agua, menaje de casa y reparaciones.

De acuerdo con ONU-Habitat, los siete elementos de la vivienda adecuada son: 1. Seguridad en la tenencia, 2. Disponibilidad de servicios materiales, instalaciones e infraestructura, 3. Asequibilidad, 4. Habitabilidad, 5. Accesibilidad, 6. Ubicación, y 7. Adecuación cultural.

Un trabajo de catastro de asentamientos informales realizado en el 2018 por la organización no gubernamental Techo y el Imeplan, revela que el 21% de la superficie urbanizada del AMG está considerada como asentamiento informal. De acuerdo con este informe, el 24% de la población del AMG vive en estas condiciones de incertidumbre y marginalidad.

Este levantamiento representa el primer esfuerzo oficial por dimensionar este problema que durante décadas había sido ignorado por las cuentas nacionales y locales hasta que en junio de 2020 la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) ordenó al Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) que realice las acciones necesarias para generar información estadística de las personas que habitan en asentamientos informales del país. Este órgano de justicia consideró, además, que la ausencia de esa información es violatoria de los derechos humanos al impedir que se diseñen políticas públicas que abarquen a toda la población.

El Atlas de la Desigualdad Jalisco hace evidentes algunas de las diferencias en las condiciones de vivienda en el AMG. Mientras que en las viviendas del grupo 1, conformado por 458 346 habitantes, que representan el 9.9% de la población del AMG, habitan 1.23 personas por cuarto y solo el 42.18% de ellas cuenta con acceso a internet, las viviendas del grupo 10, que representan aproximadamente al 10% de la población, conformado por

461 917 habitantes, habitan 0.61 personas por cuarto, y el 94.07% de ellas cuentan con acceso a internet.

La ausencia de una política estatal de vivienda y de una institucionalidad operativa para impulsar el acceso a la vivienda digna explican que la población con carencia por calidad y espacios en la vivienda se mantenga al 2021 estancada en los mismos niveles reportados que en 2016. De igual forma se ha mantenido en 4.8% el porcentaje de personas que habitan viviendas con hacinamiento, sin cambios entre 2016 y 2021 (Coneval, 2020).

El problema se hace más notorio en el AMG, donde las viviendas habitadas en situación de hacinamiento representan 17.5% para 2020, en comparación con el 17.9% que se reportó en 2015.

También a escala metropolitana se acentúan los problemas relacionados con la localización de la vivienda. El Observatorio de Ciudades del Tec de Monterrey calculó un índice de proximidad para conocer las condiciones de acceso a los servicios básicos en el AMG durante el periodo de encierro por pandemia. El cálculo arrojó que el 47.5% de la superficie habitada en la metrópoli presenta un índice de accesibilidad bajo o muy bajo para los satisfactores esenciales de salud y alimentación, lo cual afecta a cerca del 20% de la población metropolitana.

En términos del porcentaje de la población que tarda más de una hora de traslado al trabajo, este subió de 11.87% en 2015 a 12.51% en 2020, incrementando el costo por transporte para los hogares en términos de tiempo y gasto. Esta situación afecta de manera más significativa a la población que ha sido desplazada hacia las periferias metropolitanas por los altos precios de las viviendas dictados por el mercado, a falta de una decidida política de ordenamiento urbano y vivienda. La ausencia de un Programa Estatal de Desarrollo Urbano es un síntoma de estas omisiones en el diseño de políticas para garantizar derechos fundamentales.

## **Derecho a un salario digno**

Si bien los estados tienen injerencia marginal en política macroeconómica, muy poca en lo laboral y prácticamente nula en lo salarial, la política de promover, fomentar y atraer el empleo debe dejar de considerar la creación de puestos de trabajo como un objetivo simple, sobre todo cuando el

empleo no cumple con ofrecer condiciones de trabajo digno, incluyendo remuneración suficiente. Lo que los estados sí tienen en sus manos son mecanismos de inspección laborales para evitar prácticas de subcontratación ilegal, trabajo infantil o trata de personas.

En Jalisco la población ocupada con ingresos mayores a dos salarios mínimos ha disminuido en términos absolutos, pasando de 1.9 millones en 2018 a 1.3 millones en 2021 (Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo Nueva Edición IV Trim. 2021, INEGI). De igual manera, el porcentaje de empleos formales con remuneración mayor a tres salarios mínimos cayó de 30.12 en 2018 a 16.28 en el primer semestre de 2022, habiendo alcanzado un nivel de 34.07% en 2016 (Instituto Mexicano del Seguro Social, cifras preliminares de 2022).

Así mismo, la población con ingresos inferiores a la línea de pobreza extrema por ingresos subió de 5.9% en 2018 a 7.4 en 2020, mientras que la población con ingresos inferiores a la línea de pobreza por ingresos pasó de 36.1% en 2018 a 41.2% en 2020 (Coneval, 2020).

Lo anterior contrasta con los altos niveles de competitividad reportados por México Cómo Vamos para Jalisco, entidad a la que ubica en el quinto lugar nacional por su Índice de Competitividad Estatal 2022 (ICE), indicador que mide la capacidad de las entidades para generar, atraer y retener talento e inversiones. A pesar de ser la cuarta economía nacional en términos de su PIB, Jalisco ocupa la posición catorce en salario promedio. Entre 2018 y 2020 en Jalisco el ingreso laboral en áreas urbanas disminuyó cerca del 17%. Con ello, tanto la pobreza laboral como la desigualdad laboral se incrementaron en el último año.

En términos de desigualdad salarial por género, se observa que la participación de las mujeres en la actividad económica profesional ha ido en aumento desde 1990, impulsada en buena medida por los movimientos que reivindican los derechos de las mujeres en la participación económica y política, y que son a la vez consecuencia del cambio en los patrones de relación y poder interpersonales.

En Jalisco, la diferencia en términos de ingresos promedio trimestral monetario entre hombres y mujeres es significativamente mayor en función del número de hijos. Mientras que un hombre con cuatro hijos o más percibe en promedio 67 585 pesos, una mujer con el mismo número de hijos percibe 12 494 pesos, es decir, 55 090 pesos menos. Esta diferencia no es tan fuerte entre hombres y mujeres del mismo grupo de edad o del

mismo grado de escolaridad (ENIGH, 2022). Por lo tanto, la brecha salarial está fuertemente condicionada por la falta de acceso a servicios de cuidados para las mujeres con hijos e hijas.

Es necesario recordar que el ingreso salarial representa más del 65% de los ingresos de los hogares (ENIGH, 2020). Bajo el sistema económico actual, ningún programa social de transferencias tiene el peso suficiente para sustituir al salario como medio preponderante para superar la pobreza y reducir las desigualdades.

Es por ello que las políticas locales deben diseñar instrumentos y programas que incidan en la mejora salarial. Lamentablemente en el estado existe una ausencia de vinculación entre las políticas de desarrollo económico y la política de desarrollo social. No hay, por tanto, una verdadera política que articule todas las dimensiones del desarrollo sostenible.

## Conclusiones

En el análisis de la política social del Gobierno de Jalisco no se encuentran elementos claros para afirmar que desde el aparato público se están enfrentado decididamente las desigualdades. Se puede afirmar, con evidencias, que en sus primeros tres años de gestión el Gobierno de Jalisco no ha tomado las medidas necesarias para reducir esta condición que representa un obstáculo para el desarrollo sostenible y genera consecuencias profundamente negativas, asociadas con la violencia multidimensional, la sobreexplotación de recursos y el debilitamiento de la democracia.

En 2022 se ha acentuado a nivel global una crisis socioeconómica y política generada por el aumento de los precios de los alimentos y la energía, agravando los problemas de inseguridad alimentaria, los costos para la movilidad y la erosión de la capacidad adquisitiva de los salarios. Al mismo tiempo, la especulación inmobiliaria y la financiarización de la vivienda como fenómenos globales han derivado en fuertes aumentos en las rentas y precio de las viviendas.

Este contexto obliga a hacer mucho más de lo que hasta ahora se ha dicho hacer para reducir la brecha en el acceso a derechos básicos, particularmente en los que se refleja una mayor desigualdad. Las metas para reducir las desigualdades deben ser claras y ambiciosas, los instrumentos de política deben

estar mejor focalizados, y los mecanismos de monitoreo y evaluación deben contar con información adecuada y oportuna para que las políticas puedan responder con rapidez a un entorno complejo, que progresivamente amenaza la realización de derechos para las poblaciones en desventaja.

Tal como lo recomiendan Oxfam Internacional y Development Finance a través del Índice del Compromiso para Reducir las Desigualdades (CRI por sus siglas en inglés), los gobiernos nacionales y subnacionales deben asumir este compromiso impulsando políticas y medidas en tres ámbitos que han demostrado tener un gran impacto en la reducción de la desigualdad: 1. Ampliar el acceso a servicios públicos (salud, educación y protección social), particularmente a través de la localización de la vivienda en áreas cercanas a equipamientos y conectadas con infraestructura básica, y el abatimiento del déficit de satisfactores básicos en territorios de alta marginación; 2. Implementar políticas fiscales progresivas y mejorar la recaudación a través de impuestos e instrumentos locales para fortalecer presupuestos y programas que atiendan el déficit alimentario persistente en la entidad, y 3. Garantizar el ejercicio en igualdad de los derechos laborales, fomentando la inversión en sectores y emprendimientos que garanticen un salario digno, la protección social y la equidad e inclusión laborales.

Como se menciona al principio de este texto, la desigualdad ocurre cuando existen los recursos suficientes, pero no se usan para abatir los rezagos sociales y las privaciones de derechos básicos. Es el caso de Jalisco, donde una política social desdibujada y la operación de programas de desarrollo económico y social sin articulación y sin metas estatales claras y ambiciosas y con enfoque asistencialista reflejan la falta de compromiso decidido por reducir las desigualdades y sus graves consecuencias en el estado de Jalisco.

## Referencias

- CEPAL (2016). *La matriz de la desigualdad social en América Latina*. CEPAL.
- CHANCEL, L., Piketty, T., Saez, E., Zucman, G., et al. (2022). *World Inequality Report 2022*. World Inequality Lab.
- Coneval (2020). Medición de pobreza 2016-2020. Resultados de pobreza en México a nivel nacional y por entidades federativas. En [https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza\\_2020.aspx](https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza_2020.aspx)

- Development Finance-Oxfam (2022). Índice de Compromiso con la Reducción de la Desigualdad 2022. En <https://oxfamlibrary.openrepository.com/bitstream/handle/10546/621419/rr-cri-2022-111022-summ-es.pdf>
- Gobierno de Jalisco (2018). Monitoreo de Indicadores del Desarrollo de Jalisco-MIDE. Indicadores de desarrollo social y de desarrollo y crecimiento económico 2018- 2020. En <https://mide.Jalisco.gob.mx/mide/panelCiudadano/inicio>
- Gobierno de Jalisco (2019). Plan Estatal de Gobernanza y Desarrollo de Jalisco. En <https://plan.Jalisco.gob.mx/wp-content/uploads/2022/08/Diagnostico.pdf>
- Gobierno de Jalisco (2021). Plan Sectorial de Desarrollo Social 2018-2024, visión 2030. En <https://plan.Jalisco.gob.mx/wp-content/uploads/2022/09/Desarrollo-social-plan-sectorial.pdf>
- Gobierno de México (2022). Data México. Indicadores de salario promedio en Jalisco y México (2018-2022). En <https://datamexico.org/es/profile/occupation/profesionistas-y-tecnicos?employSelector1=salaryOption&quarters5=20214&quarters6=20214>
- IMEPLAN (2022). Módulo de Seguimiento y Evaluación del Desarrollo Metropolitano. Indicadores Base. En <https://msedmetro.imeplan.mx/base-indicator/public?type=base&categoryFilter=1>
- INEGI (2020a). Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares-ENIGH 2020. Gasto corriente monetario promedio trimestral por la composición de los grandes rubros de gasto en Jalisco según deciles de hogares de acuerdo con su ingreso corriente total trimestral 2020.
- INEGI (2020b). PIB y Cuentas Nacionales. Indicadores de Producto Interno Bruto, Inversión Extranjera Directa y el Índice de la Actividad Económica Estatal. En <https://www.inegi.org.mx/temas/pibo/>
- IIEG (2022). Atlas de la Desigualdad Jalisco. En [https://iieg.gob.mx/ns/?page\\_id=23571](https://iieg.gob.mx/ns/?page_id=23571)
- Jalisco Cómo Vamos (2020). Encuesta de Percepción Ciudadana. Tablas de cruces de las encuestas de percepción de Jalisco Cómo Vamos 2018-2020. En <https://Jaliscocomovamos.org/datos-abiertos/>
- México Cómo Vamos (2022). Indicadores de productividad. Indicadores por estado 2018-2022. En [https://portal.mexicocomovamos.mx/?s=mcv\\_ei&e=14](https://portal.mexicocomovamos.mx/?s=mcv_ei&e=14)
- ONU (2015). Objetivos, Metas e Indicadores para el Desarrollo Sostenible 2030. En <https://sdg.humanrights.dk/es/goals-and-targets>

- ONU-Habitat (2019). Elementos de una vivienda adecuada. En <https://onuhabitat.org.mx/index.php/elementos-de-una-vivienda-adecuada>
- Tecnológico de Monterrey (2022). Observatorio de Ciudades. Visor del Índice de Proximidad para Guadalajara. En <https://observatoriodeciudades.mx/visor/>
- YOUNG, E. y Quinn, L. (2002). *Writing Effective Public Policy Papers. A Guide for Policy Advisers. Local Government and Public Service Reform Initiative*. Open Society Institute. En [https://www.icpolicyadvocacy.org/sites/icpa/files/downloads/writing\\_effective\\_public\\_policy\\_papers\\_young\\_quinn.pdf](https://www.icpolicyadvocacy.org/sites/icpa/files/downloads/writing_effective_public_policy_papers_young_quinn.pdf)

## 5. Bienestar, cuidados y seguridad social en salud durante el gobierno de Alfaro

---

Carlos Barba

### Introducción

El propósito de este trabajo es dar cuenta de la situación del bienestar social, la seguridad social y los cuidados en Jalisco tras los primeros tres años del gobierno de Enrique Alfaro, del partido Movimiento Ciudadano, en un contexto marcado por una profunda crisis sanitaria, económica y social generada por la pandemia de la covid-19, que adquirió un carácter global y afectó severamente a esta entidad a partir de marzo de 2019.

Esta etapa se distingue también por en el ascenso de la llamada “Cuarta Transformación” o “4T”, encabezada por el presidente Andrés Manuel López Obrador (AMLO), quien marcó un cambio de rumbo en los sistemas de protección social a escala nacional, tras la extinción de dos figuras emblemáticas de la política social de los últimos treinta años: el programa Prospera y el Seguro Popular y la creación de nuevos programas sociales y una nueva reforma al sistema nacional de salud que culminó con la creación del Instituto Nacional de Salud para el Bienestar (Insabi) en 2019 (Barba, 2021). En este nuevo escenario debe situarse las políticas de bienestar, cuidado y seguridad social desarrollada por el gobierno de Jalisco.

Este trabajo se divide en seis partes: 1. La perspectiva teórica de este trabajo. 2. El abordaje de la nueva arquitectura del bienestar nacional y de

Jalisco. 3. El análisis de los aspectos centrales del bienestar y de la “estructura de riesgos sociales” que prevalece en Jalisco. 4. La agudización de esa estructura como resultado de la covid-19. 5. El análisis de la pertinencia e idoneidad de la política social del gobierno de Jalisco para hacer frente a dicha estructura. 6. Los aspectos que deberían considerarse para rediseñar la política social jalisciense en los tres ámbitos de interés de este trabajo en el futuro.

## **El bienestar social desde una perspectiva sociológica**

Desde una perspectiva sociológica el bienestar social (BS) es resultado de una articulación entre Estado, mercado, familia y comunidad, para enfrentar de mejor o peor manera una estructura particular de riesgos. El BS se refiere al manejo de riesgos sociales, como el desempleo, la precariedad laboral, el cuidado de enfermos, adultos mayores y personas con discapacidad, la enfermedad, la vejez, la discapacidad y la viudez.

Mientras en las sociedades industriales los riesgos sociales se concentraban en la familia, particularmente en la infancia o la vejez, en la etapa actual una aguda precarización del empleo ha generado una nueva constelación de riesgos, producto de nuevos fenómenos, como la inestabilidad familiar causada por el incremento de la participación laboral de las mujeres; el desempleo y la informalidad laboral, asociados a la baja demanda de trabajo descalificado, a procesos de discriminación laboral de los jóvenes y las mujeres y a la alta rotación laboral que prevalece en mercados de trabajo flexibles. Estos fenómenos han alterado los patrones tradicionales de los riesgos sociales, que ahora afectan también a las mujeres, a la población de la primera edad, la juventud y la edad adulta (Esping-Andersen, 1999, p. 42). En ese contexto es posible que grupos sociales particulares accedan a formas desiguales de ciudadanía social y ello puede redundar en situaciones sociales muy contrastantes: privilegios o igualdades, integración y cohesión social o desafiliaciones, exclusiones sociales, pobreza y violencia.

## La nueva arquitectura del bienestar en México y Jalisco

El cuadro 5.1 contrasta las reformas sociales realizadas durante la etapa neoliberal y las llevadas a cabo por el actual gobierno federal, que a partir de 2018 han buscado reconfigurar algunos de los sistemas de protección social en México.

Cuadro 5.1. Reformas a los sistemas de protección social en México a partir de los años noventa		
Sistemas de bienestar	Entre 1990 y 2018	A partir de 2018
Transferencias monetarias contra la pobreza	Progresá (1997), Oportunidades (2002) y Prospera (2014-2018) (PROP), funcionando con prueba de medios y condicionalidades, familiaristas, de bajo costo <sup>1</sup> y disociados de derechos sociales. <sup>2</sup> También una estrategia para reducir la pobreza extrema alimentaria a nivel nacional, la “Cruzada Nacional contra el Hambre” (CNCH). <sup>3</sup>	Eliminación del PROP en 2018 y creación de las “Becas para el Bienestar Benito Juárez”; <sup>4</sup> en el caso de la educación media con referencia a derechos. Establecimiento de “Jóvenes construyendo el futuro”. <sup>5</sup> Sembrando Vida <sup>6</sup> para revalorar la agricultura campesina y aumentar el bienestar de los hogares rurales.
Sistema de salud	Descentralización gradual (1983-1988) hasta la creación del Seguro Popular (SP) (2004).	Eliminación del SP en 2019.
	Creación del SP <sup>7</sup> que logró reducir considerablemente la carencia de acceso a servicios de salud <sup>8</sup> , pero incrementó la segmentación del sistema de salud.	Creación del INSABI <sup>9</sup> en 2019 destinado a la misma población que el SP.
Sistema de pensiones	Reforma a los sistemas de pensiones para convertirlos en sistemas de capitalización individual <sup>10</sup> .	Creación del Apoyo Universal a Adultos Mayores de 68 años, <sup>13</sup> a escala federal, con una orientación universalista y referida a derechos.
	Creación de pensiones sociales (conocidas como no contributivas) a escala federal <sup>11</sup> y estatal <sup>12</sup> sin referencia a derechos.	

**Cuadro 5.1. Reformas a los sistemas de protección social en México a partir de los años noventa**

Sistemas de bienestar	Entre 1990 y 2018	A partir de 2018
Cuidado	Sistema Nacional de Guarderías y Estancias Infantiles (SNGEI). <sup>14</sup>	Eliminación de las SNGEI y reemplazo por transferencias monetarias a las familias. <sup>15</sup> Creación de la “Pensión para el bienestar de personas con discapacidad permanente” (2020) a escala federal, con una orientación universalista y referida a derechos.
Salarios	Política de contención salarial.	Incremento de los salarios mínimos. <sup>16</sup>

<sup>1</sup> En 2016 ejercía un presupuesto equivalente al 0.36% del PIB.

<sup>2</sup> Alcanzó una cobertura máxima de 6.75 millones de hogares, estaba presente en todos los estados del país y en 2 457 municipios y 113 000 localidades.

<sup>3</sup> Establecida en 2016, también implicaba servicios en especie.

<sup>4</sup> Las becas Benito Juárez son universales en el caso de los jóvenes en edad de cursar la educación media (en 2019 tenían una cobertura de más de cinco millones de becarios), no ocurría lo mismo con “Jóvenes escribiendo el futuro” (educación superior) ni con las becas para educación básica y preescolar.

<sup>5</sup> Para frenar la deserción escolar y evitar la adhesión de los jóvenes al crimen organizado, inició con una baja cobertura 1 120 000, con una meta de 7.2 millones al finalizar el sexenio.

<sup>6</sup> Apoyos a campesinos, indígenas y afrodescendientes mayores de 18 años residentes en zonas con potencial agroalimentario que han experimentado procesos de deforestación y sobreexplotación de recursos, en 2020 solo cubría al 14.6% de su población objetivo (430 000 personas).

<sup>7</sup> Como parte del Sistema de Protección Social en Salud creado en 2003.

<sup>8</sup> Que pasó de 38.4% en 2008 a 16.9% en 2018.

<sup>9</sup> Discursivamente universalista, re-centraliza el sistema de salud, reproduce el dualismo en el acceso a la salud y la segmentación del sistema, ha mostrado grandes limitaciones en el contexto de la covid-19.

<sup>10</sup> Que no eliminaron la estratificación de los sistemas de pensiones disgregados en multitud de fondos especiales.

<sup>11</sup> “65 y +”, no fue concebido como un derecho, era focalizado y en 2016 cubría al 88% de su población objetivo.

<sup>12</sup> El caso de Jalisco lo abordaré más tarde.

<sup>13</sup> Creado en 2019, con una población objetivo de ocho millones de personas.

<sup>14</sup> En 2012 atendían a cerca de 293 000 niños.

<sup>15</sup> Implicó una refamiliarización del cuidado y la reproducción de desigualdades de género.

<sup>16</sup> A partir de 2018.

Fuente: elaboración propia con base en Barba (2021, cuadro A.3.27, cuadro 11, pp. 109-110).

La política social federal acompañada por la del actual gobierno del estado de Jalisco conforman el marco de referencia para la atención de riesgos sociales en esta entidad. A partir de 2018 se ha desplegado la nueva política local que ha tenido como uno de sus ejes principales la creación del Sistema de

Asistencia Social, diseñado para la protección social de personas, familias y comunidades, siguiendo un enfoque preventivo y de desarrollo integral, que busca realizar tres objetivos adicionales: la reconstrucción del tejido social, el fortalecimiento de la sociedad civil organizada y la seguridad alimentaria (Gobierno del Estado de Jalisco, 2019, pp. 444-467).

Esta política cuyo referente normativo es la Ley de Desarrollo Social de Jalisco, busca apoyar a grupos sociales vulnerables como los adultos mayores, las juventudes, las personas migrantes, las personas con discapacidad y la población indígena (Gobierno del Estado de Jalisco, 2019, y Suprema Corte de Justicia, 2020).

En este listado, presentado en el Primer Informe de Gobierno (Gobierno del Estado de Jalisco, 2019, pp. 444-467), destacan dos omisiones muy importantes, las mujeres insertas en un contexto de dobles cargas (como proveedoras con empleos precarios o informales y como responsables del cuidado al interior del hogar) y los niños ubicados en familias inestables en hogares monoparentales o pobres.

El siguiente cuadro muestra el portafolio de políticas sociales disponibles en Jalisco.



**Cuadro 5.2.** Portafolio de políticas sociales disponible en Jalisco entre 2019 y 2022

Fuente: elaboración propia con base en el cuadro 5.1 y en Gobierno del Estado de Jalisco (2019, 2019a, 2019b).

## Los aspectos centrales del bienestar y de estructura de riesgos sociales en Jalisco

### El legado de la etapa neoliberal: pobreza y vulnerabilidad

De acuerdo con el Coneval entre 2008 y 2018 la pobreza moderada en Jalisco disminuyó 6.8 puntos porcentuales, pero la pobreza extrema se redujo solo 1.5. Los vulnerables por carencias sociales se incrementaron ligeramente. Los vulnerables por ingreso se incrementaron 5.3 puntos porcentuales. Eso significa que al inicio del periodo del gobierno actual la pobreza tendía a reducirse, pero la vulnerabilidad iba en aumento (Coneval, 2020, cuadro 1, p. 18).

**Cuadro 5.3. Evolución de la pobreza y la vulnerabilidad en Jalisco, 2008-2018**

Indicadores	2008		2018	
	Porcentaje (%)	Miles de personas	Porcentaje (%)	Miles de personas
Pobreza moderada	32.3	2 336.1	25.5	2 093.1
Pobreza extrema	4.4	321.0	3.0	244.5
Vulnerabilidad por carencias sociales	35.9	2 598.1	36.5	3 002.7
Vulnerabilidad por ingresos	5.3	385.3	7.7	628.7

Fuente: elaboración propia con base en Coneval (2020, cuadro 1, p. 18).

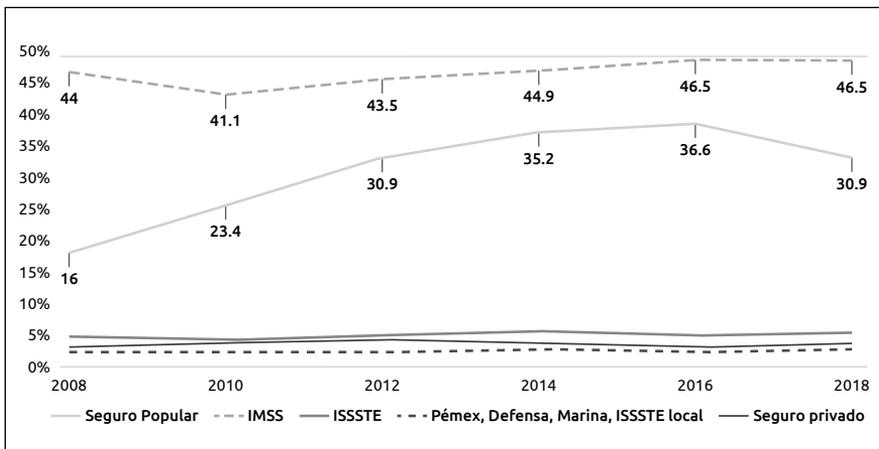
Estos datos sitúan en términos generales el horizonte de necesidades y problemas sociales que en 2018 debía enfrentar la política social del nuevo gobierno estatal para complementar la política federal.

## Carencias por acceso a los servicios de salud y por acceso a la seguridad social en Jalisco

Las carencias sociales se refieren a derechos sociales que no son garantizados para distintos grupos sociales. La carencia por acceso a los servicios de salud es experimentada por quienes carecen de ascripción o derecho a recibir servicios médicos de alguna institución que los presta, incluidos el Seguro Popular (SP) o a las instituciones de seguridad social (IMSS, ISSSTE, Pemex, Sedena, Semar) o los servicios médicos privados (Coneval, 2021, p. 13).

En términos generales en México la cobertura en salud es muy estratificada. En 2016 aproximadamente un 1% de la población tenía tanto acceso a la seguridad social como a seguros privados, 43% estaba afiliada a los distintos sistemas de seguridad social, el 39% tenía acceso al SP (que ofrecía un paquete básico de servicios de salud) y 17% contaba solo con una asistencia social precaria en este ámbito (Barba, 2021, diagrama 12, p. 99).

Esta estructura desigual caracterizaba también a Jalisco. En 2018 solo el 1.3% de la población tenía acceso a seguros privados de gastos médicos, 30.9% estaba afiliada al SP, 46.5% al IMSS, 3.3 al ISSSTE y el resto de la población afiliada a seguridad social se repartía entre instituciones como Pemex, Defensa o Marina o el ISSSTE estatal (0.5%).



**Gráfica 5.1.** Población afiliada a servicios de salud en Jalisco, 2008-2018

Fuente: elaboración propia con base en Coneval (2020, cuadro 4, p. 39).

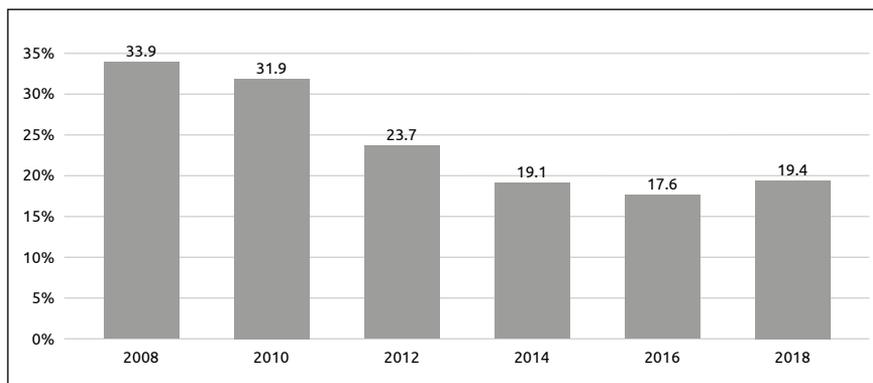
Tanto en la pirámide de salud nacional como en la de Jalisco los dos primeros niveles implicaban más derechos sociales y mayor cantidad y calidad de los servicios, mientras el SP fue diseñado para atender a quienes carecían de acceso a los sistemas de seguridad social y ofrecía servicios y derechos de menor calidad (Barba, 2018, 2021).

La gráfica muestra la gran importancia cobrada por la afiliación al SP que se incrementó 14.9 puntos porcentuales entre 2008 y 2018, mientras la población afiliada al IMSS solo creció 2.5 puntos porcentuales. A partir de la creación del SP el ejercicio del derecho a la salud dejó de depender de la condición de formalidad del empleo.

**Cuadro 5.4. México: evolución de las carencias por acceso a los servicios de salud, 2008-2018**

	2008	2010	2012	2014	2016	2018	
Carencia por acceso a la salud*	38.4	29.2	21.5	18.2	15.5	16.2	Porcentaje
	42.8	33.5	25.3	21.8	19.1	20.2	Millones
* Esta carencia se refiere a la población no afiliada a los sistemas de seguridad social ni al SP (que ya ha sido eliminado). Un factor fundamental en la reducción de esta carencia fue la afiliación al SP, que aumentó 14.9 puntos porcentuales entre 2008 y 2018.							
Fuente: elaboración propia con base en Coneval (2021, cuadro 5, p. 47).							

La expansión del SP permitió que a escala nacional y en Jalisco la carencia por acceso a los servicios de salud se redujera, pero la protección en salud que ofrecía era inferior a la de las instituciones de seguridad social. El siguiente gráfico muestra la reducción de la carencia por acceso a los servicios de salud en Jalisco entre 2008 y 2016 (14.6 puntos porcentuales) y un ligero repunte en 2018.



**Gráfica 5.2.** Evolución de la carencia por acceso a los servicios de salud en Jalisco, 2008-2018

Fuente: elaboración propia con base en Coneval (2020, gráfico 8, p. 38).

Sin embargo, en 2018 en Jalisco el reto social era aún muy grande, casi 1.6 millones de personas carecían de acceso a la salud, el resto tenían formas de acceso a la salud desiguales y la desigualdad se incrementaba conforme la ruralidad se acercaba más a sus condiciones más precarias.

<b>Cuadro 5.5. Carencias de salud en Jalisco, 2008 y 2018</b>				
Tipo de carencia o rezago	2008		2018	
	Porcentaje (%)	Miles de personas	Porcentaje (%)	Miles de personas
Acceso a la salud	33.9	2 458.4	19.4	1 591.2

Fuente: elaboración propia con base en Coneval (2020, gráfica 8, cuadro 4, pp. 35 y 38).

## Las personas vulnerables

De acuerdo con Coneval (2020) los grupos poblacionales de Jalisco que son más vulnerables son la población indígena, aproximadamente el 0.7% de la población total, las personas con discapacidad aproximadamente el 7.4%, los menores de edad que representan el 33.3% y las personas adultas mayores, aproximadamente el 7.1% (Coneval, 2020, figura 2, p. 22).

En 2018 el 33.5% de los niños y adolescentes vivían en pobreza, aproximadamente 866 000 menores de edad. Ese año el porcentaje de menores

de edad en la pobreza fue 7.4 puntos porcentuales mayor que el de los adultos; por otra parte, el porcentaje de adultos mayores (65 años y más) en pobreza era 31.1%, aproximadamente 220 000; mientras tanto el porcentaje de la población con discapacidad en la pobreza era 37.3%, casi 249 000 personas (Coneval, 2020, gráfica 2, p. 24, gráfica 4, p. 26, gráfica 5, p. 29).

## La pobreza y vulnerabilidad de las mujeres

A la situación enfrentada por estos grupos se suma la situación de las mujeres, quienes en Jalisco se han incorporado de manera muy activa a las actividades productivas, lo que se refleja en el incremento de su tasa de participación económica de 33.8% en 2000 a 45.6% en 2018 (Censo de Población y Vivienda 2000; INEGI-ENOE 2005, 2010 y 2018). Entre 2008 y 2018 la pobreza femenina en Jalisco se redujo 8.5%, de 37.6 a 29.1%. Sin embargo, en 2018 todavía casi 1 228 000 mujeres de Jalisco eran pobres, 1.4% más que los hombres (Coneval, 2020, gráfica 6, p. 31).

Se debe considerar también la desigualdad de género que se expresa en una notable disparidad tanto en el ámbito laboral como en la carga del trabajo no remunerado y en situaciones de violencia doméstica que afectan a las mujeres.

Entre 2005 y 2015 la tasa de informalidad laboral disminuyó 6.4% en Jalisco, la reducción en el caso de los hombres fue de 7% y en el de las mujeres de fue de solo 5.7%. Esto significa que la brecha entre hombres y mujeres aumentó a lo largo de esos diez años, pasando de 7.7 en 2005 a 9 puntos porcentuales en 2015.

**Cuadro 5.6. Jalisco: tasa de informalidad laboral, 2005-2021**

Género	2005 <sup>1</sup>	2010 <sup>1</sup>	2015 <sup>1</sup>	2019 <sup>2</sup>	2021 <sup>1</sup>
Hombres	51.4	50.8	44.4	45.9	56.2
Mujeres	59.1	57.0	53.4	50.9	56.1
Total	54.6	53.4	48.2	48.9	56.2

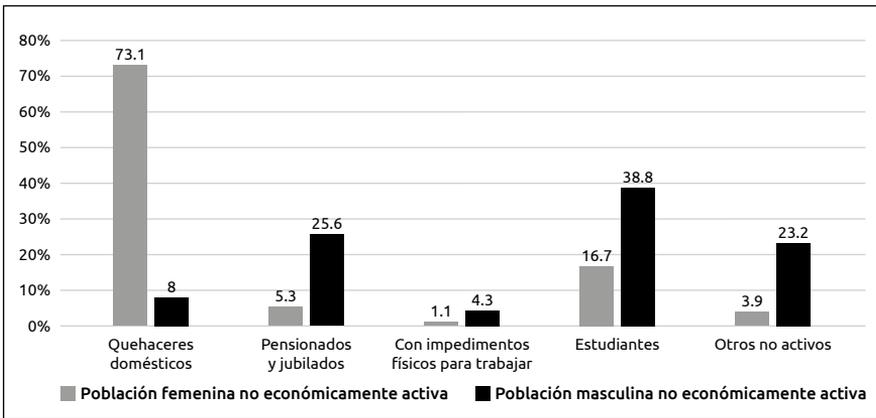
<sup>1</sup> Primer trimestre.

<sup>2</sup> Cuarto trimestre.

Fuente: elaboración propia a partir de INEGI-ENOE 2005, 2010, 2015, 2018 y 2019.

Los efectos de la covid-19 en el empleo se tradujeron en 2021 en un repunte muy importante de la informalidad y en una reducción de esa brecha entre hombres y mujeres, pero respecto a 2015 la tasa de informalidad de las mujeres siguió creciendo, aunque no tanto como en el caso de los hombres.

Por otra parte, en 2017 los quehaceres domésticos aún eran en Jalisco una actividad primordialmente femenina, ya que el 73% de las mujeres de la población no económicamente activa (PNEA) se dedicaba a estas actividades, seguidas por un lejano 17% dedicado a estudiar; mientras en el caso de los hombres esa actividad era muy poco importante (8.0%) comparada con otras como el estudio o estar pensionados o jubilados.



**Gráfica 5.3.** Jalisco: población no económicamente activa (PNEA) por tipo de actividad económica, 2017

Fuente: elaboración propia con base en IIEG de Jalisco (2018) e INEGI-ENOE 2018.

Por otra parte, el crecimiento del porcentaje de hogares con jefatura femenina ocurrido en Jalisco entre 2000 y 2020 indica que las responsabilidades económicas para las mujeres se han incrementado sin que disminuyan sus responsabilidades domésticas y de cuidado.

**Cuadro 5.7. Jalisco 2000-2020: porcentaje de hogares con jefatura femenina**

Nivel	2000	2010	2015	2017	2020
Nacional	20.6	24.6	27.6	28.5	33.0
Jalisco	20.8	24.6	28	28.7	34.1

Fuente: elaboración propia a partir de INEGI (Encuesta Nacional de Hogares 2017, Encuesta Intercensal 2015 y Censos Generales de Población y Vivienda 2000, 2010 y 2020).

## La agudización de la estructura de riesgos como resultado de la covid-19

La covid-19 puso al desnudo profundas fallas de mercado, estatales y familiares para hacer frente a las consecuencias sanitarias, económicas y sociales de la crisis, en distintos ámbitos: la salud, la economía, el empleo la protección social, la incidencia de la crisis en el ascenso de la pobreza y la pobreza extrema y la capacidad para responder a ese repunte, la agudización de las desigualdades de género y el surgimiento de brechas que magnifican las desigualdades educativas. Situaciones no consideradas en el diseño de las políticas actuales, ni en México ni en Jalisco.

Por cuestiones de espacio no pueden presentarse detalladamente los datos que ilustran las consecuencias de la covid-19 en Jalisco, pero es muy claro que la pandemia desnudó grandes rezagos en infraestructura y equipamiento en el sistema de salud, tanto a escala nacional, como en Jalisco. Lo mismo ocurrió en el caso de los recursos humanos y en los niveles de inversión de capital en salud.

La estrategia sanitaria para hacer crisis a la pandemia provocó entre 2019 y 2020 en una caída de la tasa de crecimiento del PIB de 9.0% (CEPAL, 2021, cuadro I.1, pp. 49-50); también se redujo la tasa de ocupación, en mayor medida en el caso de las mujeres, los trabajadores informales, los jóvenes, las personas con bajos niveles educativos, los indígenas y los migrantes.

Un factor crucial para entender el impacto de la covid-19 en México fue el bajo potencial de gasto social como porcentaje del PIB, para financiar transferencias monetarias de emergencia. Eso fue determinante en la baja

capacidad de México para atenuar el crecimiento de la pobreza de 41.5% en 2019 a 50.6% en 2020 (CEPAL, 2021, cuadro I.A2.2, p. 85).

Otro efecto importante de la covid-19 fue la agudización de las desigualdades de género y el surgimiento de brechas que magnificaron las desigualdades educativas. En mayor medida los requerimientos educativos y de cuidado recayeron en las mujeres, sobre todo en los hogares más pobres, lo que acentuó las desigualdades entre hombres y mujeres, reproduciendo las desigualdades existentes y creando otras nuevas.

## **La política social del nuevo Gobierno de Jalisco**

Corresponde ahora revisar las políticas y los programas específicos en el campo del bienestar social, el cuidado y la seguridad social implementados en lo que va de ese sexenio.

## **La perspectiva residual del bienestar**

La política social del gobierno de Jalisco diseñada para desplegarse entre 2018 y 2024 ha sido pensada como complementaria de la política social federal. Esto constituye un avance relativo respecto a la etapa previa, cuando los programas sociales estatales tendían a ser redundantes respecto a las políticas federales. Varios temas han sido dejados bajo la responsabilidad federal, como las becas para niños, adolescentes y jóvenes, las pensiones para adultos mayores o para las personas con discapacidad, en otros se ha intentado asumir un papel distinto al federal, como ocurre en el ámbito de la salud, los programas de apoyo a las mujeres o la protección a adultos mayores. Sin embargo, a pesar de un discurso que enfatiza la refundación de Jalisco y de su institucionalidad, el enfoque general de la política social de Jalisco es claramente asistencial.

## La política de salud del gobierno de Jalisco

El gobierno actual del estado se propuso la refundación del Sistema de Salud de Jalisco (SSJ), buscando mejorar la atención de primer nivel. Para ello, estableció un marco normativo que le permitiera asumir plenamente la rectoría del sistema sanitario y dotar al “Organismo Público Descentralizado Servicios de Salud Jalisco” (OPD SSJ) de herramientas y capacidades para mejorar los servicios brindados, a través de la reconstrucción de centros médicos y hospitales, de su acreditación para recibir recursos federales, de la ampliación de la planta de médicos y de la adquisición de medicinas para atender todas las localidades de Jalisco (Gobierno del Estado de Jalisco, 2019, p. 344; Periódico Oficial Estado de Jalisco, 2019, p. 31).

Se plantearon otras metas, entre ellas, adoptar un enfoque preventivo, fortalecer el primer nivel de atención, dignificar el trabajo de los profesionales de la salud, evitar gastos de bolsillo para los usuarios del sistema y rendir cuentas (Periódico Oficial Estado de Jalisco, 2019, p. 12; Gobierno del Estado de Jalisco, 2019 a, p. 105). La SSJ subrogó los servicios de salud a los gobiernos de Guadalajara y Zapopan, ha hecho frente a graves problemas de desabasto de medicinas y materiales de curación y de laboratorio y ha buscado avanzar en los objetivos mencionados a través de diversas estrategias.

Debido a la desaparición del Seguro Popular y a la emergencia sanitaria generada por la covid-19, el gobierno de Jalisco se vio obligado a actuar con mayor autonomía, ante la indefinición por parte de la federación con respecto a las políticas de salud y la normatividad del Sistema Nacional de Salud Pública.

La pandemia hizo evidente la necesidad de administrar de manera eficaz recursos humanos, físicos y financieros. La SSJ optó por un convenio de coordinación con el Insabi que le permitió mantener la rectoría de la prestación de servicios y los recursos presupuestales contemplados por la Ley de Coordinación Fiscal, asumiendo la gestión de los recursos humanos, materiales y financieros asociados con el manejo del sistema de salud en Jalisco (Gobierno del Estado de Jalisco, 2020, pp. 604-606).

En ese contexto se desarrolló una estrategia para hacer frente a la covid-19 y se dio continuidad a los objetivos de la reforma del sistema de

salud de Jalisco. Lo más destacable fue la creación de un sistema de detección epidemiológica, en conjunto con la Universidad de Guadalajara, denominado “Radar Jalisco” a través de la realización de pruebas rápidas y gratuitas, el reforzamiento de infraestructura y equipamiento de salud siguiendo un Plan de Reconversión y Escalonamiento Hospitalario, establecido en abril de 2020, a través del cual se logró disponer de más de 4 000 camas, 897 ventiladores y se dotó de equipo de protección especial para el personal de salud. Se estableció un proceso de confinamiento domiciliario, uso obligatorio de cubrebocas en el transporte público del área metropolitana de Guadalajara (Gobierno del Estado de Jalisco, 2020, pp. 22-25).

Jalisco dispuso de más de 3 777 millones de pesos provenientes de recursos fiscales, 43.6% destinados a inversión en salud, no se recibieron recursos federales especiales para atender la pandemia, pero se incrementó la plantilla de personal de los hospitales que fueron utilizados para atender la pandemia con 1 069 personas y se tuvo que hacer frente a severos problemas de abasto de medicamentos (Gobierno del Estado de Jalisco, 2020, pp. 26-27). En ese contexto Jalisco incrementó su aportación solidaria para la atención a la salud de la población sin seguridad social.

**Cuadro 5.8. Recursos para la atención a la salud de la población sin seguridad social en Jalisco, 2018-2021 (en millones de pesos)**

Fuente de los recursos	2018	2019	2020	2021
Recursos asignados por la federación	3 406.1	3 387	3 201	3 299.8
Aportación solidaria estatal	501.6	519	1 725.2	1 778.2

Fuente: elaboración propia con base en Gobierno del Estado de Jalisco (2021, p. 446).

Los recursos aportados por el gobierno de Jalisco crecieron más de tres veces entre 2019 y 2020 y la proporción asumida por el estado de Jalisco se incrementó de 12.8% en 2018 a 35.1% en 2021.

El destino de los recursos aportados por los gobiernos federal y estatal no es el mismo. En 2021 el 50% de los recursos aportados por el gobierno federal se destinaba al pago a personal de salud, el 32% a la adquisición de medicamentos, materiales de curación e insumos para la prestación de servicios y solo el 18% para gastos de operación. Ese

mismo año el 70% de los recursos aportados por el gobierno estatal se destinaba a la promoción, prevención, detección y atención oportuna de enfermedades y el 30% a la realización de obra pública para mantener y conservar la infraestructura de salud (Gobierno del Estado de Jalisco, 2021, pp. 447-448).

En lo concerniente al objetivo de regularización, estabilidad y dignificación de recursos humanos del sector salud de Jalisco, entre 2019 y 2021 se produjeron algunos avances en la OPD Servicios de Salud Jalisco y en los Hospitales Civiles de Guadalajara, pero no en el caso del Instituto Jalisciense de Cancerología.

**Cuadro 5.9. Nombramientos regularizados en el sector salud de Jalisco, 2019-2021**

Institución de salud	2019	2020	2021
OPD Servicios de Salud Jalisco	523	170	1 167
Hospitales Civiles de Guadalajara	0	0	1 322
Instituto Jalisciense de Cancerología	0	0	3

Fuente: elaboración propia con base en Gobierno del Estado de Jalisco (2021, p. 423).

También hubo avances en el proceso de acreditación de los centros de salud dependientes de la OPD SSJ. El total de estos centros es de 583, en 2019 el 34% estaba acreditado y para 2021 este porcentaje llegó a 60%.

**Cuadro 5.10. Establecimientos del sector salud de Jalisco acreditados, 2019-2021 (número y porcentaje)**

Institución de salud	2019	2020	2021
Centros de salud de la OPD Servicios de Salud Jalisco	198 (34%)	260 (45%)	366 (63%)
Otras instancias acreditadas de la OPD SSJ	0	9*	1 322
Instituto Jalisciense de Cancerología	0	0	3

\* Un hospital comunitario, un hospital regional, cuatro caravanas de salud, un centro de atención primaria de adicciones, un establecimiento con atención ambulatoria de salud mental y un instituto para atención especializada.

Fuente: elaboración propia con base en Gobierno del Estado de Jalisco (2021, p. 423).

## Mujeres jefas de familia

El gobierno de AMLO eliminó el Sistema Nacional de Guarderías y Estancias Infantiles y lo reemplazo por un esquema de transferencias monetarias a las familias, lo que implicó una re-familiarización del cuidado y la reproducción de desigualdades de género. En ese contexto, la inercia patriarcal en el abordaje del tema del cuidado ha sido también la tendencia dominante en Jalisco. En 2016 entre los programas y acciones de esta entidad según grupo prioritario de atención, se contabilizaron 16 intervenciones a favor de los adultos mayores, 13 a favor de los infantes, 6 para las personas con discapacidad, 2 para los indígenas y solo una para las mujeres (Coneval, 2020, gráfica 7, p. 88).

Esta deficiencia se ha atenuado en la actual administración estatal, pero sus alcances son muy pequeños. Los programas más relevantes en este rubro son el Apoyo a Mujeres Jefas de Familia (AMJF), dependiente del Sistema de Asistencia Social de Jalisco, que contempla tres tipos de transferencias monetarias, un apoyo “productivo”, una transferencia mensual para el pago a estancia infantil o guardería y un apoyo para mejorar la calidad de la alimentación y adquirir enseres domésticos (Sistema de Información Jalisco, 2022; Gobierno del Estado de Jalisco, 2020b; Periódico Oficial del Estado de Jalisco, 2016).

El monto del apoyo mensual alcanza los 1 540 de pesos mensuales (Apoyo a Mujeres Jefas de Familia, 2020), que equivale a poco más de la mitad de la línea de pobreza urbana por ingresos en agosto de 2018, que ascendía a 3 001.17 pesos y se ubicaban justo en la línea de la pobreza extrema por ingresos en las zonas urbanas que ese mismo año era de 1 516.62 pesos, es decir, solo lo suficiente para adquirir una canasta alimentaria (Coneval, 2020, pp. 57-59). Además, el otorgamiento del programa estaba condicionado a demostrar una condición de necesidad derivada del ejercicio de la jefatura de un hogar monoparental (Periódico Oficial del Estado de Jalisco, 2016).

**Cuadro 5.11. Cobertura y recursos financieros del programa Apoyo a Mujeres Jefas de Familia de Jalisco, 2013-2018**

Indicadores	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Cobertura del programa (número de personas)	4 200	13 336	13 030 <sup>1</sup>	12 997	12 436	11 619
Porcentaje atendido de la población potencial del programa <sup>2</sup>	16.0	51.0	49.9	49.7	47.6	44.5
Recursos financieros (millones de pesos)	20.0	170.0	176.0	176.0	185.2 <sup>3</sup>	195.0 <sup>4</sup>

<sup>1</sup> Más 3 300 que recibieron cursos de empoderamiento.

<sup>2</sup> La población potencial establecida por el programa en 2018 era de 26 123 mujeres. Tomaremos esa referencia para calcular el porcentaje de atención de la población potencial del programa.

<sup>3</sup> De este monto, 12.96 millones se aplicaron al programa Reto Productivo, que apoyó a 26 mujeres, y 172.2 millones al programa Calidad Alimentaria.

<sup>4</sup> El monto se redujo a 1325.4 pesos mensuales.

Fuente: elaboración propia con base en *Periódico Oficial del Estado de Jalisco* (2016) y Secretaría de Desarrollo e Integración Social (2018, Mis programas-Fichas Básicas).

La cobertura del programa creció paulatinamente pero siempre se mantuvo por debajo de la población potencial establecida, ni siquiera llegó a la mitad. Por otra parte, la definición de la población potencial del programa fue minimalista, tan solo 26 000 mujeres jefas de hogar en un estado donde la jefatura del hogar llegó en 2020 al 34.1% de los hogares en Jalisco, es decir, más de 794 000, lo que significa que la población objetivo solo incluye al 3.3% del total y aproximadamente la misma proporción de los hogares en pobreza multidimensional.

## Programa Fuerza Mujeres

En 2019 el programa AMJF se bifurcó en dos programas diferentes: pasó a depender del Sistema de Asistencia Social en su modalidad alimentaria; mientras la Secretaría de Igualdad Sustantiva entre Mujeres y Hombres (SIEMH) se responsabilizó de la ejecución del “Apoyo económico a retos productivos”, desde 2022 Fuerza Mujeres (FM), que contó con un presupuesto inicial de 70 millones de pesos, con el que se benefició a 1 666 mujeres (Periódico Oficial del Estado de Jalisco, 2022).

**Cuadro 5.12. Fuerza Mujeres, cobertura 2019-2022**

Indicadores	2019	2020	2021	2022
Cobertura del programa (número de personas)	1 666	5 306	5 524	4 800 <sup>1</sup>
Porcentaje atendido de la población objetivo del programa <sup>2</sup>	1.9	6.2	6.5	5.6
Recursos financieros (millones de pesos)	70.0	140.0	140.0	100.0
<sup>1</sup> El universo de mujeres que se dedican a un negocio o una actividad económica productiva por su cuenta en 2021 es de 329 000, de ese total 85 545 (25.9%) se dedican a un negocio o actividad económica productiva que tiene un solo establecimiento (INEGI-ENOE, 2021). Esa es la población potencial que reconoce el programa: 85 545 mujeres con actividades por su cuenta ( <i>Periódico Oficial del Estado de Jalisco</i> , 2022).				
<sup>2</sup> Población objetivo en 2022: 85 545 mujeres con actividades por su cuenta.				
Fuente: elaboración propia con base en <i>Periódico Oficial del Estado de Jalisco</i> (2021).				

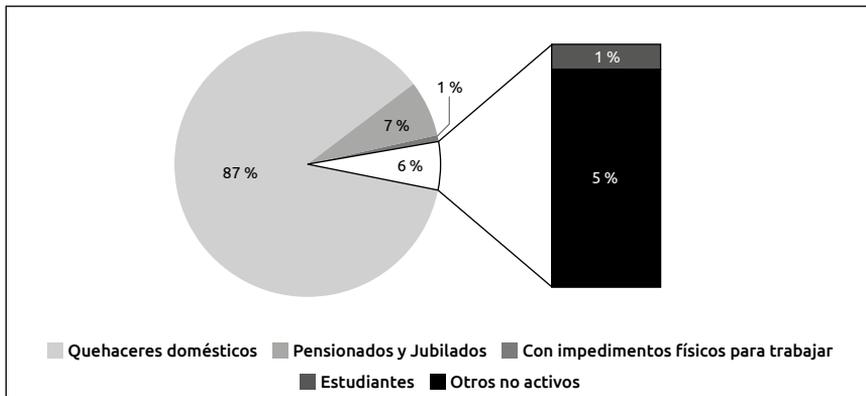
Sin embargo, FM se otorga por solo un año, busca proporcionar herramientas y apoyo económico a mujeres para fortalecer sus capacidades productivas y para desarrollar proyectos económicos para mejorar sus ingresos. Se dirige a mujeres que enfrentan “brechas de desigualdad de género” que les impiden fortalecer sus negocios. Consiste en un apoyo comprendido en un rango de 15 000 a 25 000 pesos, bajo dos modalidades “estoy emprendiendo” y “estoy emprendiendo, mujer indígena”. FM funciona por convocatoria y se dirige a mujeres mayores de 18 años que generan sus propios ingresos en una microempresa (*Periódico Oficial del Estado de Jalisco*, 2022).

Si consideramos que la población potencial reconocida por el programa es de 85 545 mujeres que realizan actividades por su cuenta en Jalisco (*Periódico Oficial del Estado de Jalisco*, 2022), entonces la población objetivo que se ha fijado es extremadamente pequeña e implica una focalización extrema, ya que en los cuatro años de su operación no ha rebasado el 6.5% de la población potencial que pretendía atender.

Además, el programa ha sido diseñado con una fuerte condicionalidad que incluye entre otras las siguientes obligaciones: cumplir con procesos de capacitación, ofrecer información, responder una encuesta de perfil socioeconómico, utilizar los recursos para los rubros autorizados, responder encuestas, entrevistas y cuestionarios o diagnósticos, además uno de los criterios de su operación excluye a las mujeres más pobres que habitan

en localidades de alta marginación: “contar con una cuenta bancaria a su nombre, con la posibilidad de recibir depósitos por 15 000.00 pesos el día de la transferencia del apoyo económico” (Periódico Oficial del Estado de Jalisco, 2022, pp. 29, 37).

La nula eficacia de estos programas en la reducción de las desigualdades de género se expresa en la persistencia de los quehaceres domésticos como una actividad eminentemente femenina para PNEA en 2021. Hacia 2021, después de la pandemia por covid-19 la situación había emperorado para las mujeres de Jalisco, ya que 86,5% de la PNEA femenina (1 114 500 mujeres) se dedica a quehaceres domésticos.



Gráfica 5.4. Jalisco, población femenina no económicamente activa, tercer trimestre de 2021

Fuente: elaboración propia con base en INEGI-ENOE (2020).

## Adultos mayores

En relación con el cuidado de los adultos mayores, el actual gobierno de Jalisco ha desarrollado un programa eje: Jalisco te Reconoce (JR), que se articula con otros programas: en el ámbito del transporte Mi Pasaje para Adultos Mayores, en el de la vivienda Jalisco, revive tu hogar, apoyo a la vivienda, Recorramos Jalisco, Recuperando el Tejido Social, "empredurismo" y Sistema de Protección Social en Salud (Gobierno del Estado de Jalisco, 2019, pp. 444-467).

JR, a diferencia del programa que le antecedió (Apoyo al Adulto Mayor), no gira en torno a la entrega de una pensión para personas sin derecho a pensiones contributivas. Su enfoque integra catorce apoyos en especie y servicios, tiene el mérito de no duplicar a los apoyos universales para adultos mayores (pensiones) ofrecidos por el gobierno federal. Sin embargo, su alcance es muy pequeño, solo 21 800 personas en 2019, además enfrenta una disminución del presupuesto de un 60% en relación con el programa vigente antes del actual gobierno (Gobierno del Estado de Jalisco, 2019, pp. 444-467).

JR es minimalista y con baja cobertura, considerando que de acuerdo con MIDE-Jalisco (2021a) el porcentaje de la población de 65 años y más en situación de pobreza multidimensional era 27.9%. Además, concibe la integralidad de acciones, bajo una lógica de atención a necesidades básicas, es focalizado, no ofrece derechos sociales. Aún así, podría tener mayores alcances en la construcción de ciudadanía social para este grupo etario porque los recursos que ofrecen contribuyen para empoderar a sus beneficiarios, ofrecen capacidades que pueden facilitar el ejercicio de una mayor libertad personal (Sen, 2000), pero su baja cobertura y escasos recursos financieros limita mucho su impacto, por lo que su desarrollo futuro depende de un gasto social mayor y creciente y de un enfoque de derechos.

## Conclusiones y recomendaciones

En el caso de la SSJ, cabe destacar que las acciones desarrolladas en el contexto de la covid-19 y de la incierta transformación del Sistema Nacional de Salud redundaron en su mayor autonomía y le permitieron avanzar en las metas que se había fijado, con resultados importantes. Sin embargo, no se modificó su enfoque prioritario que es atender población sin acceso a la seguridad social a partir de un paradigma asistencialista. Por ello, en el horizonte estratégico de la SSJ debe estar su colaboración en la construcción de un Sistema Nacional de Salud Único, que elimine la segmentación actual, genere igualdad de estatus y de acceso a servicios de salud de la misma calidad para todos los ciudadanos, a partir de un enfoque basado en derechos sociales. Esto no será fácil mientras el sistema de salud a escala nacional continúe en una situación de cambio institucional incierto, pero

ese perspectiva paradigmática puede convertir a la SSJ en una instancia capaz de ejercer liderazgo en una coalición nacional que tenga esa meta.

En Jalisco una inercia de larga data (*path dependence*) es la desprotección de las mujeres. La creación de Fuerza Mujeres no es una respuesta adecuada a la necesidad urgente de reducir la mayor vulnerabilidad estructural y coyuntural que enfrentan las mujeres, quienes hacen frente a una doble carga, como proveedoras y como cuidadoras. Esto se ha agravado por el aumento de hogares con jefatura femenina y porque la inserción laboral de las mujeres es más precaria e informal que la de los hombres.

Los alcances de FM son muy limitados en varios sentidos: focalización extrema, limitada periodicidad, escaso financiamiento, que redundan en montos insuficientes para reducir desigualdades de oportunidades o de capacidades, acompañados de fuertes condicionalidades que excluyen a la mayoría de las mujeres vulnerables y alejan a las políticas en favor de las mujeres de una agenda de construcción de derechos universales. La agenda futura debe tener como horizonte la construcción de un sistema de cuidados, con un enfoque de derechos, que contribuya a facilitar la incorporación de las mujeres al mercado laboral e incorpore a la agenda pública el cuidado de los niños, los adultos mayores y las personas con discapacidad. Este sistema debe promover relaciones igualitarias entre mujeres y hombres, la corresponsabilidad de los padres en el cuidado de los hijos y el desarrollo de programas de cero tolerancia a la violencia de género (Coneval, 2018).

En el caso de la protección a los adultos mayores, Coneval (2018) subraya la necesidad de establecer un sistema de protección social articulado, con la participación de varias instituciones, que incluya servicios de salud y pensiones para hacer frente a los riesgos específicos de este grupo etario, porque en este caso la atención a esta población no puede ser preventiva. El sistema de pensiones ha sido desarrollado por el gobierno federal a través del Apoyo Universal a Adultos Mayores de 68 años, pero el resto de protecciones desarrolladas por el gobierno de Jalisco no parecen suficientes para complementar una protección integral, con referencia a derechos. JR tiene la virtud de no duplicar la política federal pero su enfoque es muy focalizado, su cobertura muy baja y su financiamiento muy reducido, eso limita su impacto. Su desarrollo futuro dependerá de un gasto social mucho mayor, para ampliar su cobertura y aspirar a integrar este programa en un proyecto de creación de un sistema estatal de cuidados.

## Referencias

- BARBA, C. (2018). Liberalismo y universalismo en tensión: 25 años de reformas sociales en los regímenes de bienestar latinoamericanos. En C. Midaglia, G. Ordoñez y E. Valencia (coords.), *Políticas Sociales en América Latina en los Inicios del Siglo XXI* (pp. 75-108). El Colegio de la Frontera Norte - CLACSO. En <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/se/20181116071335/Politicassociales.pdf>
- BARBA, C. (2021). *El Régimen de Bienestar Mexicano. Inercias, transformaciones y desafíos. Serie Estudios y Perspectivas 191*. México. CEPAL. En <https://www.cepal.org/es/publicaciones/46960-regimen-bienestar-mexicano-inercias-transformaciones-desafios>.
- BARBA, C. y Ricardi, A. (2019). Diagnóstico sobre el bienestar social en Jalisco 2018-2030. En A. Acosta et al., *Jalisco a Futuro 2018-2030: Construyendo el Porvenir. Vol. I. Diagnósticos* (pp. 37-106). Universidad de Guadalajara-Centro de Estudios para el Desarrollo. En [https://www.jaliscoafuturo.mx/wp-content/uploads/2019/09/Jalisco\\_futuro\\_18-30\\_VOLUMEN1.pdf](https://www.jaliscoafuturo.mx/wp-content/uploads/2019/09/Jalisco_futuro_18-30_VOLUMEN1.pdf)
- CEPAL (2021). *Panorama Social de América Latina 2020*. CEPAL-Comisión Económica para América Latina y el Caribe. CEPAL. En <https://www.cepal.org/es/publicaciones/46687-panorama-social-america-latina-2020>
- Coneval (2018). Informe de la Evaluación de la Política Social 2018. En [https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/IEPSM/Documents/RESUMEN\\_EJECUTIVO\\_IEPDS2018.pdf](https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/IEPSM/Documents/RESUMEN_EJECUTIVO_IEPDS2018.pdf)
- Coneval (2020). Informe de pobreza y evaluación 2020. Jalisco. En [https://www.coneval.org.mx/coordinacion/entidades/Documents/Informes\\_de\\_pobreza\\_y\\_evaluacion\\_2020\\_Documentos/Informe\\_Jalisco\\_2020.pdf](https://www.coneval.org.mx/coordinacion/entidades/Documents/Informes_de_pobreza_y_evaluacion_2020_Documentos/Informe_Jalisco_2020.pdf)
- Coneval (2021). Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2020. En [https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/Informes/IEPDS\\_2020.pdf](https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/Informes/IEPDS_2020.pdf)
- Coneval (2021a). Sistema de Indicadores sobre pobreza y género 2016-2020. En <https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Pobreza-y-genero-en-Mexico-2016-2020.aspx>
- ESPING-ANDERSEN, G. (1999). *Social Foundations of Postindustrial Economies*. Nueva York: Oxford University Press.

- Gobierno del Estado de Jalisco (2019). Primer Informe de Gobierno. En <http://primerinforme.jalisco.gob.mx/descargas/041119-Jalisco-primer-informe-gobierno.pdf>
- Gobierno del Estado de Jalisco (2019a). Plan Institucional de la SSJ. En <https://transparencia.info.jalisco.gob.mx/sites/default/files/PLAN%20INSTITUCIONAL%20DEL%20OPD%20SSJ%202019.pdf>
- Gobierno del Estado de Jalisco (2019b). Plan Estatal de Gobernanza y Desarrollo de Jalisco. En [https://plan.jalisco.gob.mx/sites/default/files/2019-06/Plan-Estatal-de-Gobernanza-y-Desarrollo-de-Jalisco\\_v2.pdf](https://plan.jalisco.gob.mx/sites/default/files/2019-06/Plan-Estatal-de-Gobernanza-y-Desarrollo-de-Jalisco_v2.pdf)
- Gobierno del Estado de Jalisco (2020a). Segundo Informe de Gobierno. En <https://segundoinforme.jalisco.gob.mx/descarga/Segundo-Informe-Gobierno-de-Jalisco.pdf>
- Gobierno del Estado de Jalisco (2020b). Programa Apoyo a Mujeres Jefas de Familia. En <http://www.ciudadguzman.gob.mx/Pagina.aspx?id=2b-6311be-71e7-41e8-b015-2ac8c9ce6761>
- Gobierno del Estado de Jalisco (2021). Tercer Informe de Gobierno. En <https://tercerinforme.jalisco.gob.mx/wp-content/uploads/2021/10/ENRIQUEALFARO-TERCERINFORME-2021.pdf>
- Gobierno del Estado de Jalisco (2021a). Mide Jalisco. En <https://mide.jalisco.gob.mx/mide/panelCiudadano/inicio>
- IIEG (2018). La Mujer en Jalisco 2018. En <https://iieg.gob.mx/strategos/portfolio/la-mujer-en-jalisco-2018/>
- INEGI (2000). Censos Generales de Población y Vivienda 2000, 2010 y 2020. En <https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2000/>
- INEGI-ENOE (2021). En <https://www.inegi.org.mx/programas/enoe/15ymas/>
- OCDE (2019). Panorama de la Salud 2019. Indicadores de la OCDE. En <https://www.oecd.org/health/Panorama-de-la-Salud-2019.pdf>
- OCDE (2019a). Health at a Glance 2019. México. En <https://www.oecd.org/mexico/health-at-a-glance-mexico-ES.pdf>
- OCDE (2020). Panorama de la Salud en Latinoamérica y el Caribe. En <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/740f9640-es.pdf?expires=1654191868&id=id&accname=guest&checksum=2B77EE05BA6A-4915CA4C1A132D3B5CE3>
- OIT (2020). Panorama laboral en tiempos de la Covid-19. México y la crisis de la Covid-19 en el mundo del trabajo: respuestas y desafíos. En <https://www.ilo.org/>

wcmstp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---ilo-mexico/documents/  
publication/wcms\_757364.pdf

Periódico Oficial del Estado de Jalisco (2016). Reglas de Operación del Programa 'Apoyo a Jefas de Familia'. En <http://www.ciudadguzman.gob.mx/Documentos/Paginas/REGLAS%20DE%20OPERACION%20C3%93N%20DEL%20PROGRAMA%20APOYO%20A%20MUJERES%20JEFAS%20DE%20FAMILIA.pdf>

Periódico Oficial Estado de Jalisco (2019). Plan Institucional de la Secretaría de Salud del Estado de Jalisco. En [https://ssj.Jalisco.gob.mx/sites/ssj.Jalisco.gob.mx/files/pian\\_institucional\\_ssej\\_1.pdf](https://ssj.Jalisco.gob.mx/sites/ssj.Jalisco.gob.mx/files/pian_institucional_ssej_1.pdf)

Periódico Oficial Estado de Jalisco (2021). Reglas de Operación 'Fuerza Mujeres' Ejercicio 2021. En <https://rumboalaigualdad.Jalisco.gob.mx/uploads/programs/19b06f35b52b26bd9b9da1c228a6boebo72e5c90/files/f8ob5ba62137aca98ea081d47of7f36b4585b743.pdf>

Secretaría de Desarrollo e Integración Social (2018). Mis programas-Fichas Básicas. SEN, A. (2000). *Desarrollo y Libertad*. Barcelona: Planeta.

Sistema de Información Jalisco (2022). Apoyo a Mujeres Jefas de Jalisco. En <https://info.Jalisco.gob.mx/gobierno/programas/10406>

Suprema Corte de Justicia de la Nación (2020). Ley de Desarrollo Social para el Estado de Jalisco. En <https://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfArticuladoFast.aspx?q=UDlqVMWJ1vowz4F/dBoDhoJt618A39PILoC/L4lrltAXx+DprmC DopSXfmQxwVoaSzuldjDlJrhipv8hq+nAMG==>

## 6. Hacia mejores políticas de cuidado: situación actual y acciones potenciales\*

---

Carlos Bauche Madero

Cristhy Alejandra Alpuche Cabrera

Gloria Irais Bonilla Casillas

### Introducción

El cuidado es el conjunto de actividades y el uso de recursos para garantizar que la vida de cada persona esté basada en la vigencia de los derechos humanos (OSM, 2009). El trabajo de cuidado equivale al 23.2% del Producto Interno Bruto (PIB) (INEGI, 2012). Se ha calculado que el trabajo de cuidado no remunerado equivale monetariamente a más de lo que se generan en actividades económicas del país tan representativas como el comercio, la manufactura, los servicios inmobiliarios, la construcción, entre otros (Garfías, Vasil'eva, 2020).

En Jalisco existen 8 348 151 personas en 125 municipios (INEGI, 2021). Todas estas personas existen gracias a los cuidados que alguien ha brindado desde el primer momento de su nacimiento. Hablar de cuidados implica

---

\* Al cierre de esta publicación, el Congreso de Jalisco aprobó como primer paso la modificación del artículo 4 constitucional para incluir a las personas cuidadoras como generadoras de riqueza y a las personas en situación de dependencia sujetas de derechos a ser cuidadas de manera digna: “realizan trabajo doméstico no remunerado o de cuidados a personas en situación de dependencia efectuado en su propio hogar como generadoras de riqueza y bienestar social”. Adicionalmente, se plasma el derecho de quienes se encuentran en situación de dependencia para ser cuidadas de manera digna y recibir los elementos materiales que sustenten su vida. <https://www.congreso.jalisco.gob.mx/boletines/diputados-buscan-protger-los-derechos-de-los-ciudadanos>

reflexionar en la importancia de su función y en este sentido podemos nombrar el cuidado como el pilar que sostiene la vida humana. Algunas de las actividades se categorizan en tres dimensiones: el cuidado directo de otras personas que incluye la actividad interpersonal de cuidado; el cuidado indirecto o la provisión de las precondiciones en que se realiza el cuidado en donde se categoriza a la limpieza de la casa, la compra y preparación de alimentos, acarrear agua etc., y en una última dimensión la gestión mental del cuidado en donde se aborda la coordinación de horarios, traslados a centros educativos y a otras instituciones, supervisión del trabajo de cuidadoras remuneradas y muchas más actividades (Batthyány, 2020).

La economía de los cuidados plantea la línea flexible que permite una clara comprensión y no encasillamiento de los cuidados, entendiendo la importancia de legitimar cada experiencia:

No se trata de buscar una verdad homogénea y objetiva sobre los cuidados sino más bien una verdad legítima y consensuada que nos permita, teniendo en cuenta la singularidad de las experiencias, avanzar hacia sentidos comunes que transformen al actual sistema injusto de cuidados (Pérez y Artiaga, 2017, p. 102).

En Latinoamérica los primeros conceptos que se relacionan al trabajo, trabajo doméstico y cuidados surgen desde el feminismo marxista y socialista (Batthyány, 2020). En el estado de Jalisco, del total de la población 50.9% que son mujeres ha dedicado más de dos veces más de su tiempo al cuidado no remunerado que el 49.1% de hombres (Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2019). Los cuidados de otras personas han sido, en muchas ocasiones, a costa del bienestar emocional, económico, social e, incluso, de oportunidades de crecimiento de sus cuidadoras. Y se ha utilizado el nombre del amor y la cercanía como un medio de control —por ejemplo, a través de la repetición de frases tan interiorizadas como “ellas lo hacen por amor”—, que ha puesto en segundo lugar o incluso ha invisibilizado el trabajo de alguien, al creer que el afecto que sentimos actuará como un escudo en contra del cansancio o del desgaste que podría llegar a sentirse cuidando (Zibecchi, 2014).

Dirigiendo esta vista a lo que vivimos en Jalisco estos últimos años se ha podido observar claramente como la pandemia de la covid-19 agudizó

el trabajo de cuidados no remunerados de las mujeres lo que promovió su visibilización, siendo un tema que poco a poco se plantea en la agenda pública. El cuidado como política pública es un concepto nuevo y en constante construcción (Batthyány, 2020).

La socióloga Ann Orloff en su crítica a las dimensiones del Estado de Bienestar de Esping-Andersen (1990) y Korpi (1989), explica que por la división sexual del trabajo cuando el Estado o el mercado no ofrecen los servicios, son las familias, en concreto las mujeres, quienes se encargan de estos servicios (1993). En este sentido, aunque mujeres y hombres realizan tareas de cuidado son las mujeres quienes invierten más tiempo en estas actividades.

Las políticas de cuidado abarcan medidas públicas en relación con la organización social y económica del trabajo para asegurar en todo momento el bienestar físico y emocional de las personas con algún nivel de dependencia. Estas políticas hacen referencia a destinatarios y a quienes proveen el cuidado, e incluyen medidas para asegurar el acceso a servicios, los recursos necesarios para dar y recibir cuidado, así como regulaciones para salvaguardar su calidad. En cuanto a la provisión de cuidados se pueden encontrar tres posibles proveedores: las familias, las instituciones públicas y las instituciones privadas, por lo que es imperativo que las instancias responsables tengan un acercamiento basado en la protección de los derechos de las personas destinatarias y los proveedores de estos servicios, incluyendo el cuidado como un pilar de la protección social, a través de principios de igualdad y solidaridad en donde se consideren factores como género, edad, etc. Las sociedades desiguales y los estados con servicios precarios requieren atender este tema con urgencia (Rodríguez-Enríquez, 2012; Garfías, Vasil'eva, 2020).

El presente capítulo hace un breve análisis y una valoración del estado de la cuestión en torno a las políticas de cuidado en Jalisco en los últimos años. Se presenta a manera de contexto un recuento de los principales marcos normativos internacionales, nacionales y jaliscienses. Posteriormente se señalan algunas necesidades respecto de la población y las unidades de cuidado de manera georreferenciada. A continuación se presentan las políticas recientes y un breve análisis del presupuesto. Para concluir se presentan recomendaciones generales y particulares para el caso de Jalisco.

## Marcos normativos del cuidado a nivel global, en México y en Jalisco

### Marcos normativos internacionales

Como agenda pública, América Latina ha aumentado sus políticas y recursos para el cuidado en la última década. La XXIX Asamblea General del Parlamento Latinoamericano (2013) aprobó la Ley Marco de la Economía del Cuidado, la cual busca que los Estados promuevan políticas, planes y programas para las personas que requieren de cuidado y para quienes los proveen (Marín, 2018). Además, en 2015 se anuncian los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), en donde el ODS 5 (igualdad de género), anuncia en su meta 5.4 el “Reconocer y valorar los cuidados y el trabajo doméstico no remunerados mediante servicios públicos, infraestructuras y políticas de protección social, y promoviendo la responsabilidad compartida en el hogar y la familia, según proceda en cada país”. (UN Women, 2022).

### Obligaciones del Estado mexicano

Para el caso de México, Garfías y Vasil’eva (2020), han documentado varios hitos en las políticas de cuidado en México, entre las que se pueden destacar el servicio de guardería en la constitución de 1917, la prestación de guarderías para trabajadoras en la ley del ISSSTE (en 1959) y en el IMSS (en 1960), los centros de desarrollo infantil (en 1972), la creación del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF), el Instituto Nacional de la Senectud (Insen) (en 1979), el Programa Nacional de Integración de la Mujer al Desarrollo (1980), el inicio del Programa Nacional para el Bienestar y la incorporación al Desarrollo de las Personas con Discapacidad (1995), la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores (2002), la creación del Instituto Nacional de las Mujeres (2001), la Ley General para las Personas con Discapacidad (2005), la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (2006), el Programa Escuelas de Tiempo Completo (2007), publica la Ley en Materia de Cuidados Paliativos (2009), el Programa Seguro de Vida para Jefas de Familia (2013), y el Programa de Coinversión Social

(PCS) a cargo del Instituto Nacional de Desarrollo Social (Indesol) para el apoyo a personas cuidadoras (2014).

Por su parte, el observatorio de género de la CEPAL tiene identificadas en México la Ley para la Protección, Apoyo y Promoción a la Lactancia Materna en el estado de México (2014), el artículo 9 letra B que establece que toda persona tiene derecho al cuidado que sustente su vida y le otorgue los elementos materiales y simbólicos para vivir en sociedad a lo largo de toda su vida (2017), y en 2019 la Constitución Política de la Ciudad de México, que establece en su artículo 56 el derecho al cuidado, el cual incluye el derecho de todas las personas a cuidarse, a cuidar y a ser cuidadas; garantizar la realización cotidiana de las condiciones de vida que les permiten alimentarse, educarse, estar sanas y vivir adecuadamente, lo que comprende tanto el cuidado material, que implica un trabajo con valor económico, como el cuidado psicológico, que conlleva un vínculo afectivo. Esto se concreta en planes, políticas y programas mediante la Ley de Desarrollo Social (CEPAL, 2022). El mayor esfuerzo reciente en la materia se da con la promoción de un Sistema Nacional de Cuidados (SNC), que busca integrar y articular en un mismo marco el conjunto de políticas, programas y acciones que garanticen los derechos de todas y todos aquellos que necesitan y brindan cuidados. Este sistema es promovido por varios colectivos y organizaciones de la sociedad civil (CEEY, 2022). La iniciativa para un SNC logró ser aprobada por unanimidad en la Cámara de Diputados (2020), sin embargo, esta ley, la cual busca modificar dos artículos constitucionales, ha quedado relegada de la agenda y no cuenta con una fecha probable de votación en la Cámara de Senadores (Animal Político, 2022).

## Marcos normativos de Jalisco

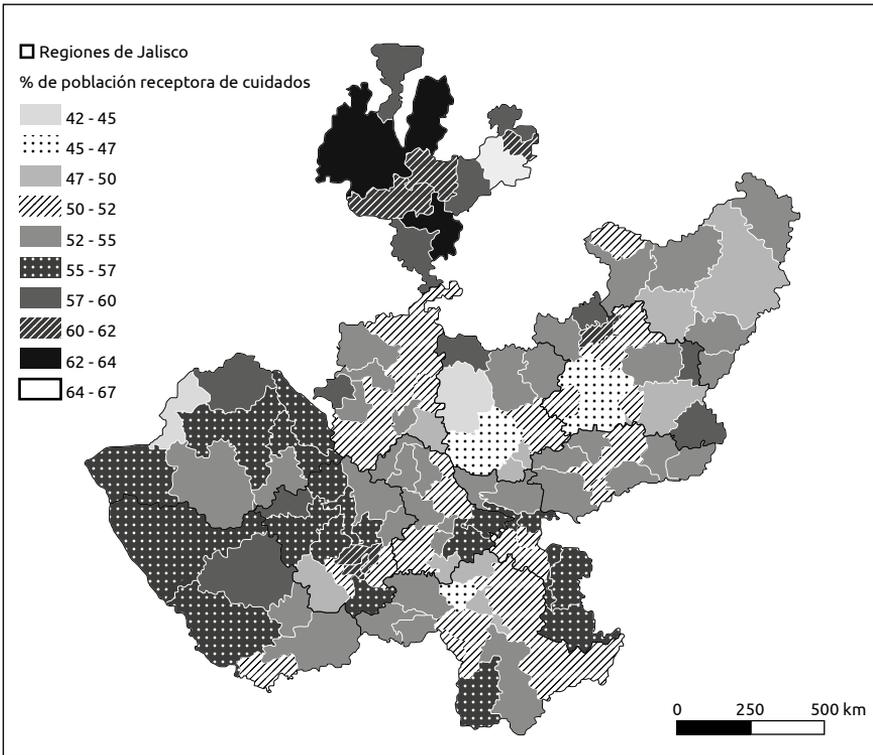
A pesar de que México es parte de los Estados firmantes de la Ley Marco para una Economía del Cuidado, al no haberse aprobado aún una ley nacional, no existe claridad sobre el rol de las entidades federativas, las cuales no tienen actualmente una obligación formal hacia el establecimiento de las políticas de cuidado y los derechos del cuidado. Sin em-

bargo, esto no exime la posibilidad de generar por su cuenta leyes en la materia, como ha sido el caso de la Ciudad de México (Garfías y Vasil'eva, 2020). En Jalisco, al igual que en el país, se pueden documentar esfuerzos puntuales en temáticas asociadas al cuidado. Dentro de las principales se pueden destacar la creación de la Comisión de asistencia infantil (1953), el Sistema DIF Jalisco (1988), el Instituto Jalisciense de Alivio al Dolor y Cuidados Paliativos (2000), la Ley para la Inclusión y Desarrollo Integral de las personas con Discapacidad del Estado de Jalisco (2009), Ley para el Desarrollo Integral del Adulto Mayor del Estado de Jalisco (2011), la Ley de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes en el Estado de Jalisco (2015), y la creación de Ciudad Niñez (2016), el Consejo Estatal de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil (2017), la Ley que Regula los Centros de Atención Infantil en el Estado de Jalisco, la Ley Estatal para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (2010) (Congreso de Jalisco, 2022).

## Necesidades actuales de cuidados en Jalisco

En la relación de cuidados es posible distinguir dos partes principales, quien recibe los cuidados y quien los provee. Es así como primero se aborda la discusión de las personas receptoras de cuidados, para después señalar el estado de las personas e instituciones cuidadoras. De acuerdo con la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) niñas, niños, personas con discapacidad o enfermedades crónicas y personas mayores dependientes, son consideradas personas en situación de dependencia y por tanto susceptibles a la recepción de cuidados (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2021). Esto no significa que durante otros momentos de la vida no exista la necesidad de cuidados.

En Jalisco, niñas, niños y adolescentes menores de 18 años suman un total de 2 531 145 personas; las personas de 60 y más son 999 085; en tanto, las personas que viven con alguna discapacidad son 386 577 (Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2021a). Estas poblaciones se distribuyen en territorio estatal como se muestra en el mapa 6.1.

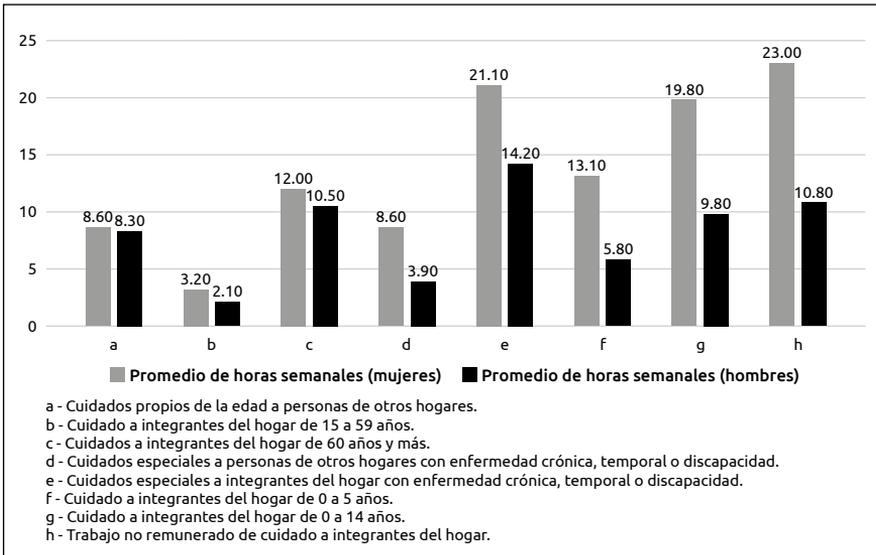


**Mapa 6.1.** Porcentaje de población receptora de cuidados en Jalisco por municipio, 2020  
Fuente: elaboración propia con información del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2021).

Cabe destacar que en todos los municipios la población receptora de cuidados representa por lo menos el 42%, en tanto los municipios con más alta concentración están cerca del 70%. Los cinco municipios que destacan por el alto porcentaje de este tipo de población son Chimaltitlán 66.94%, Mezquitic 64.32%, Villa Guerrero 60.81%, Ejutla 60.27%, y Bolaños 60.06%; cuatro de los cuales se ubican en la región norte del estado (Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2021a).

La Encuesta Nacional sobre el Uso del Tiempo (ENUT) cuenta con el cálculo de indicadores específicos sobre los cuidados, como se muestra en la gráfica, estos indicadores permiten observar la diferencia entre el trabajo realizado por las mujeres y los hombres, en Jalisco. Las diferencias entre el tiempo de mujeres y hombres van desde media hora la semana hasta doce horas, en ningún caso el tiempo usado por los hombres supera el de

las mujeres (Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2019). Con esta información es posible suponer que en los municipios que concentran mayor población receptora de cuidados, las mujeres experimentan menor disponibilidad de tiempo libre para desarrollar otro tipo de actividades.



**Gráfica 6.1.** Horas a la semana invertidas en actividades de cuidados en Jalisco, 2019

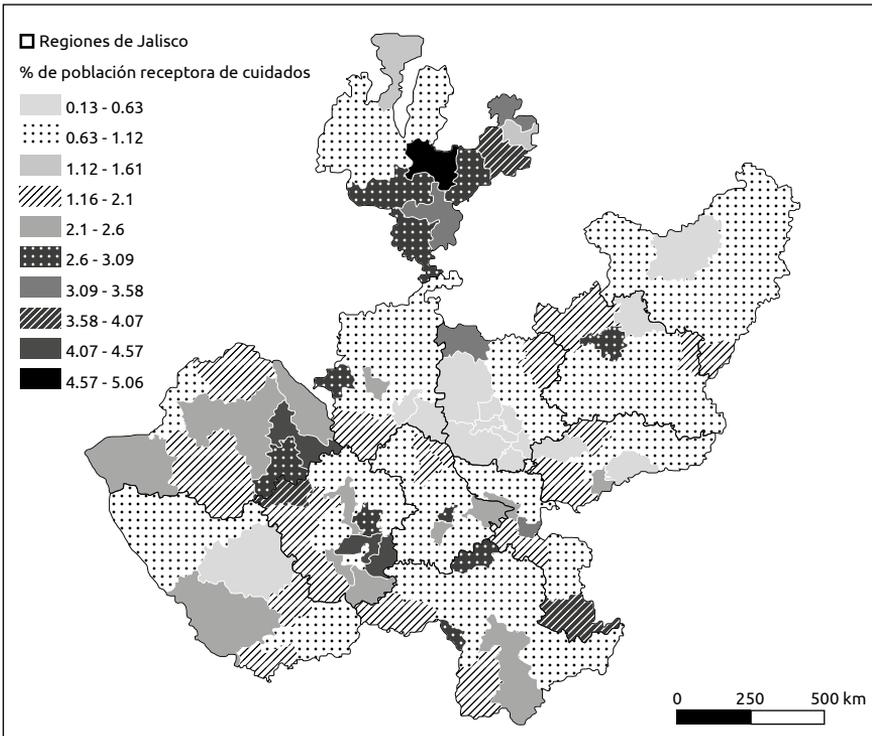
Nota: el indicador de trabajo no remunerado de cuidado a integrantes del hogar se calcula con base en los cuidados provistos a las poblaciones específicas.

Fuente: elaboración propia con información del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2019).

En el caso de la provisión de servicios de cuidados por parte de instituciones públicas se tomó como referente el número de unidades económicas de servicios de salud y asistencia social públicos, así como instituciones de bienestar social; dentro de las cuales se encuentran servicios médicos, hospitales, residencias de asistencia social, servicios de trabajo social, etcétera (Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2021b). Estas se dividieron entre el número de personas receptoras de cuidados y se multiplicó por mil.

En el mapa 6.2 se observa el número de unidades públicas de cuidados por cada mil personas receptoras de cuidados en los municipios de Jalisco, pese a que todos los municipios cuentan con unidades económicas que ofrecen cuidados, específicamente existen servicios que no se ofrecen en

todos los municipios de forma pública. Por ejemplo: el 53.6% de los municipios no cuentan con guarderías públicas (Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2021b). Lo que muestra algunas de las carencias de los servicios públicos de cuidados ofrecidos por el estado.

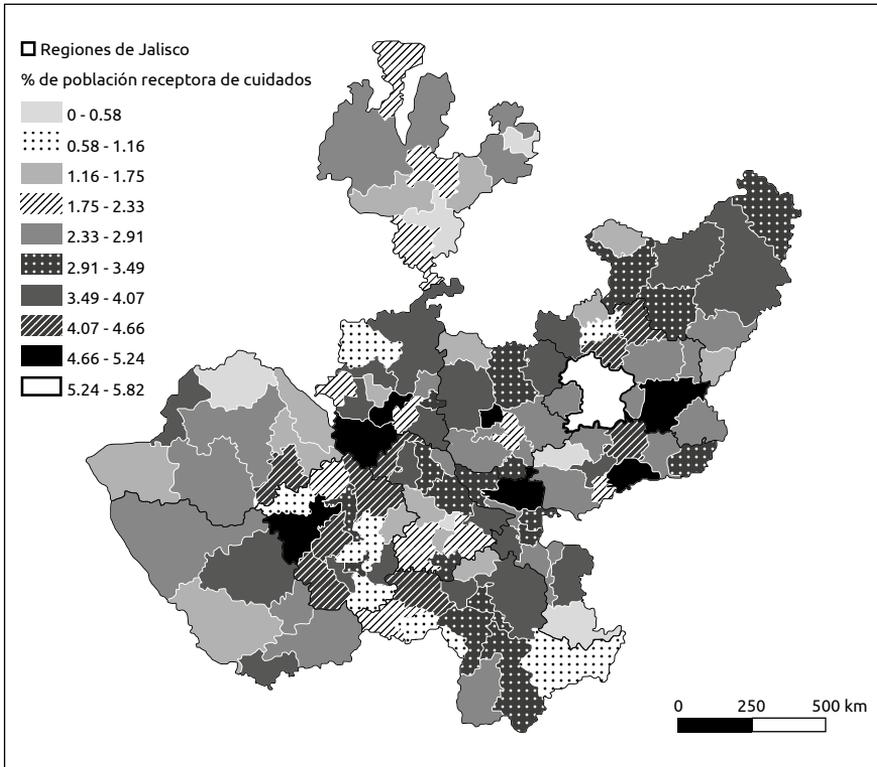


**Mapa 6.2.** Unidades económicas públicas que ofrecen servicios de cuidados en Jalisco, por cada mil personas receptoras de cuidados, por municipio, 2021

Fuente: elaboración propia con información del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2021b.

Desde el sector privado también se ofrecen servicios de cuidados, estos pueden ser con o sin fines de lucro; para identificar los servicios de cuidados ofrecidos desde el sector privado unidades económicas de servicios de salud y asistencia social públicos pertenecientes al sector privado. El número de unidades económicas de cuidados privadas por cada mil habitantes se representa en el mapa 6.3; es de notarse que, en comparación con las unidades económicas públicas, las privadas son prácticamente seis veces más (Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2021b).

En contraste con el mapa anterior se identifica que cuatro municipios no cuentan con la prestación de servicios de cuidados por parte del sector privados, estos municipios son Chimaltitán, Santa María del Oro, San Sebastián del Oeste y Santa María de los Ángeles, dos de los cuales se ubican en la región norte del estado.



**Mapa 6.3.** Unidades económicas privadas que ofrecen servicios de cuidados en Jalisco, por cada mil personas receptoras de cuidados, por municipio, 2021

Fuente: elaboración propia con información del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2021b.

## Políticas y programas de cuidados en Jalisco

El Plan Estatal de Desarrollo 2018-2024 en su versión actualizada reconoce la problemática de que en nuestro estado hay un “débil y deficiente sistema de cuidados que no garantiza el derecho a cuidar y recibir

cuidados”. Dentro del plan se identifican algunas metas asociadas a una mayor corresponsabilidad en el cuidado y la crianza entre hombres y mujeres, mayor participación y corresponsabilidad de la población en el autocuidado de la salud, la profesionalización del trabajo del hogar y la cultura de cuidados para que se traduzca en una fuente de generación de ingresos.

Se destaca también una Política integral de la primera infancia, para asegurar el desarrollo y crecimiento de niñas y niños en Jalisco durante los primeros tres años de vida; así como la salud de las madres (Gobierno del Estado de Jalisco, 2019). Llama mucho la atención el que varios de estos elementos asociados al cuidado, autocuidado o a la identificación de un deficiente sistema de cuidados no aparecen en la versión del plan original (Gobierno del Estado de Jalisco, 2019). Dentro de los elementos particulares de la presente administración puede señalarse la migración del Instituto de la Mujer a la Secretaría de Igualdad Sustantiva entre mujeres y hombres, misma que no estuvo exenta de cuestionamientos (El País, 2019). También se puede señalar la desaparición del Instituto Jalisciense de Asistencia Social, el Instituto del Adulto Mayor y el Instituto de la Juventud, y la consecuente creación de la Secretaría del Sistema de Asistencia Social y de la Subsecretaría de Derechos Humanos, desde donde se busca atender a pueblos originarios y comunidades indígenas, la inclusión a personas con discapacidad, la inclusión a migrantes, la inclusión a la diversidad sexual y la inclusión a jóvenes. Como parte de los avances se puede hablar de la adherencia del área metropolitana de Guadalajara a la red de Ciudades Amigables con Personas Mayores en 2020 (Gobierno del Estado de Jalisco, 2020). Recientemente, la conversación pública entre sociedad civil y autoridades ha mencionado la necesidad de contar con una ley estatal de cuidados, cuestión que aún no se ha consolidado en una iniciativa formal ante el Congreso del Estado de Jalisco (El Occidental, febrero 2022).

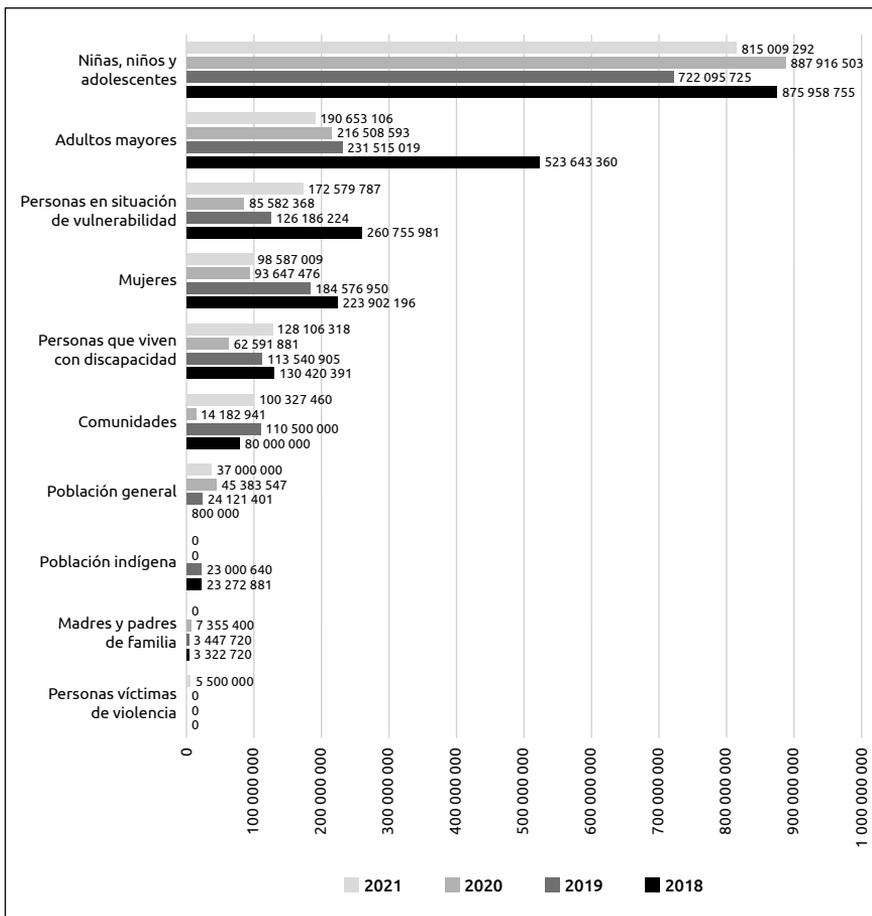
Si bien no existe un sistema de cuidados a nivel estatal, algunas de las políticas estatales pueden considerarse como políticas de cuidados. Con el objetivo de hacer un balance sobre dichas políticas de cuidados se revisaron todas las políticas implementadas de 2018 a 2021 retomando las que en efecto son de cuidados y se clasificaron de acuerdo con su población beneficiaria. En total fueron considerados más de setenta programas

sociales. Algunos de estos programas sociales son Atención a los Adultos Mayores; Desayunos Escolares; Asistencia Social Alimentaria a Personas de Atención Prioritaria; Ayuda Alimentaria Directa; Apoyo a Mujeres Jefas de Familia; Jalisco te Reconoce; Apoyo a Personas Mayores; Recrea, Escuela para la Vida; Atención Integral a Personas con Discapacidad o en Riesgo de Tenerla; Jalisco Incluyente; Estrategia ALE; Seguridad Comunitaria; entre otros. Es así que en la gráfica 6.2 es posible observar el acumulado del presupuesto de dichas políticas durante el último año de la pasada administración y los primeros tres de la actual.

Al sumar los presupuestos de acuerdo con el año en el que fueron ejercidos se tiene que en 2018 se gastaron 2 122 076 284 pesos; en tanto que durante el primer año de administración de Enrique Alfaro el gasto fue de 4 446 821 186 pesos, gasto que se redujo de forma considerable durante los siguientes dos años de administración, en 2020 se erogaron 1 413 168 709 pesos, lo que representó una reducción del 68%; finalmente, durante 2021 el presupuesto fue de 1 547 762 927 pesos, similar al del año anterior (Gobierno del Estado de Jalisco, 2022).

Como se puede observar en la gráfica 6.2 la población con mayor cantidad de presupuesto en todas las administraciones son las niñas, niños y adolescentes, seguida por los adultos mayores. En cuanto a la tercera población con mayor presupuesto asignado durante 2018 fueron las personas en situación de vulnerabilidad, en 2019 y 2020, las mujeres; y en 2021 nuevamente las personas en situación de vulnerabilidad, lo que refleja las prioridades de cada administración (Gobierno del Estado de Jalisco, 2022).

## CUIDADOS Y BIENESTAR SOCIAL



**Gráfica 6.2.** Presupuesto de los programas estatales de cuidados en Jalisco por población beneficiaria, 2018-2021

Fuente: elaboración propia con información del Gobierno del Estado de Jalisco (2022).

## Balance parcial y recomendaciones

Después de haber revisado la situación actual en Jalisco, se presentan una serie de recomendaciones producto del análisis de la información presentada, así como de extraer lecciones de documentos de referencia y revisiones sistemáticas sobre políticas de cuidado.

## Fortalecer las acciones de atención hacia la primera infancia

El desarrollo temprano de los niños requiere cuidados desde la preconcepción hasta los primeros años de vida. En término de salud, la prevención y tratamiento de enfermedades, la inmunización, la sanitización, la higiene y el acceso a agua; en nutrición, la diversidad y salud de la dieta a nivel de macronutrientes y micronutrientes, y la promoción de la lactancia materna. En Jalisco aún existe población en pobreza extrema cuyas posibilidades de acceso a alimentación saludable están negadas; en seguridad, la prevención de la violencia, abuso y privación así como el apoyo familiar no institucionalizado para la niñez vulnerable. Particularmente en Jalisco se cuenta con una gran población de niñas, niños y adolescentes (NNA) afectada por la violencia, las desapariciones, los hogares monoparentales por muerte o migración, el trauma, etcétera, cuyas consecuencias se verán mayormente reflejadas en los siguientes años; en cuidados responsivos, impulso a la parentalidad, las rutinas de cuidado, el desarrollo emocional, y el cuidado de cuidadores; en educación, el acceso a centros de desarrollo infantil y preescolar (aún ausente en casi la mitad de los municipios de Jalisco), oportunidades de desarrollo en casa y en el barrio, acceso a juegos, materiales, etcétera; en la generación de ambientes saludables, fomento a barrios seguros, planificación del matrimonio y de la parentalidad; en cuanto a condiciones sociales, económicas: acceso a empleos dignos, paridad de género, normatividad que apoye el cuidado (como permisos de paternidad, red social, acceso a servicios públicos). Se necesita acción a nivel regional y local para aumentar el compromiso político y la inversión en el desarrollo de la primera infancia (Black *et al.*, 2017; Britto *et al.*, 2017).

## Reforzar las políticas de igualdad de cuidados con enfoque de género

Como vimos, en Jalisco las prácticas de cuidados están desigualmente distribuidas en detrimento de las mujeres. Las políticas de cuidados deben ser al mismo tiempo políticas que protejan los derechos de todas y todos, en particular NNA y mujeres. En ese sentido, se recomienda implementar

políticas que balanceen la carga de cuidados entre hombres y mujeres, como es el caso de los permisos de maternidad y paternidad, incluyendo el nacimiento y el cuidado en los primeros años de vida previos a la escuela. De la misma manera, ampliar los servicios de cuidados más allá de la familia, mediante el acceso a servicios de cuidado infantil institucionalizados o las transferencias condicionadas para el cuidado (Razavi, 2020). Fortalecer y promover el rol de los cuidadores masculinos formales e informales (Greenwood y Smith, 2015). La adecuada distribución de tiempos de cuidado, las reformas laborales para los permisos de cuidado, seguros de cuidado para el empleo y el autoempleo, y el impulso de regulación no discriminatoria en lo laboral podrían contribuir a mejorar no solo el cuidado, sino la calidad de vida, y la condición socioeconómica de quienes cuidan (UN Women, 2018).

## Implementar políticas para personas cuidadoras

Las principales recomendaciones para cuidar a quienes nos cuidan son las siguientes: mayor visibilización y reconocimiento social y económico a los trabajos de cuidado, particularmente en los territorios de mayor pobreza y demanda laboral-económica (Kelley, 2016); generar iniciativas para prevenir y atender los problemas de salud que suelen presentarse en cuidadores formales e informales (Calvó-Perxas *et al.*, 2021). Los gobiernos que cuidan mejor la salud de los cuidadores normalmente tienen un sistema de salud público (en vez de basado en fortalecer el cuidado informal familiar); también proveen de apoyos como educación, formación, cuidado de relevo, asesoría, etcétera, más allá de el apoyo con transferencias para el cuidado, proveen espacios de descanso y tiempo libre, apoyo emocional (autocuidado) para cuidadores, y habilidades para mejorar las prácticas y condiciones del cuidado (Calvó-Perxas *et al.*, 2018); incluir políticas para cuidadores de personas con problemas de salud mental que reciban atención comunitaria, ambulatoria u hospitalaria (Semrau *et al.*, 2016). En términos generales, dar mayor acceso a las personas cuidadoras a la seguridad social, promover el bienestar de cuidadores y personas con necesidad de recibir cuidados tienden a mejorar su situación en los países que atienden y reducen las causas estructurales de la vulnerabilidad y la pobreza (Devereux y Roelen, 2014).

## Otras recomendaciones

En términos generales se recomienda fortalecer las estrategias de cuidado tomando como base las rutas que ya se han planteado para Jalisco (Instituto Jalisciense de las Mujeres, 2018; Segovia-Marín, 2018). De igual manera, impulsar la creación de un sistema unificado de cuidados para Jalisco, con metas que estén compensadas con mayor presupuesto y posiblemente con mayor carga tributaria progresiva y con enfoque redistributivo, tomando como base los impuestos estatales aprobados para Jalisco; revisar las legislaciones vigentes que no nombran el cuidado desde un enfoque de derecho, para replantearlas; transversalizar las políticas, acciones y programas para el cumplimiento de la meta 5.4 de los ODS; revertir la disminución de presupuesto de los últimos años para el caso de personas con discapacidad, mujeres, adultos mayores y en general para las poblaciones con necesidades de cuidado, así como para cuidadores; abrir espacios comunitarios para disminuir la carga de cuidados de personas dependientes; integrar mayor medición y contabilización del trabajo de cuidados no remunerado; realizar un diagnóstico de las necesidades de cuidado en municipios de la región norte de Jalisco, en donde se ve una necesidad mayor por parte de personas de pueblos originarios (Segovia-Marín, 2018).

## Balance parcial

La precarización del Estado mexicano se ve presente también en Jalisco cuando contrastamos la cantidad de personas que requieren labores de cuidado, la provisión de servicios públicos, y la diferencia de estos servicios respecto de la cantidad de servicios privados. Como hemos señalado, muchos de estos mecanismos requieren de una visión del estado de Jalisco que lo habilite como corresponsable en la provisión de servicios públicos para el cuidado, sin dejar esta responsabilidad en las personas cuidadoras de la familia (labor aún no remunerada de muchas mujeres) y en lo que haga o deje de hacer el gobierno federal. Para ello, existe la posibilidad de aumentar la recaudación estatal, a partir no solo de una mirada de derechos, sino también desde la posición de que el gasto en servicios de cuidado es en realidad una inversión que generará una reducción de los costos sociales de salud económicos asociados a otros problemas públicos (Kelley, 2016; UN Women, 2018).

## Referencias

- BATTHYÁNY, K. (coord.) (2020). *Miradas latinoamericanas a los cuidados*. Ciudad de México: Siglo XXI Editores. En <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/se/20201209035739/Miradas-latinoamericana.pdf>.
- BLACK, M. M., Walker, S. P., Fernald, L. C., Andersen, C. T., DiGirolamo, A. M., Lu, C. y Lancet Early Childhood Development Series Steering Committee (2017). Early childhood development coming of age: science through the life course. *The Lancet*, 389(10064), pp. 77-90.
- BRITTO, P. R., Lye, S. J., Proulx, K., Yousafzai, A. K., Matthews, S. G., Vaivada, T. y Lancet Early Childhood Development Series Steering Committee (2017). Nurturing care: promoting early childhood development. *The Lancet*, 389(10064), pp. 91-102.
- BUFFEL, T. y Handler, S. (eds.) (2018). Age-friendly cities and communities: A global perspective. *Policy Press*. En <https://www.paho.org/es/temas/ciudades-comunidades-amigables-con-personas-mayores>
- CALVÓ-PERXAS, L., Vilalta-Franch, J., Litwin, H., Turró-Garriga, O., Mira, P. y Garre-Olmo, J. (2018). What seems to matter in public policy and the health of informal caregivers? A cross-sectional study in 12 European countries. *PloS one*, 13(3), e0194232.
- CALVÓ-PERXAS, L., Vilalta-Franch, J., Litwin, H., Mira, P. y Garre-Olmo, J. (2021). A longitudinal study on public policy and the health of in-house caregivers in Europe. *Health Policy*, 125(4), pp. 436-441.
- Cámara de Diputados (18 de noviembre de 2020). La Cámara de Diputados aprueba reforma constitucional en materia de Sistema Nacional de Cuidados. Boletín núm. 5363. En <https://comunicacionnoticias.diputados.gob.mx/comunicacion/index.php/boletines/la-camara-de-diputados-aprueba-reforma-constitucional-en-materia-de-sistema-nacional-de-cuidados#gsc.tab=0>
- Centro de Estudios Espinosa Yglesias (2022). *Sistema Nacional de Cuidados: una vía para la igualdad de oportunidades y la movilidad social*. Nota de política pública CEEY núm. 01-2022. En <https://ceey.org.mx/sistema-nacional-de-cuidados-una-via-para-la-igualdad-de-oportunidades-y-la-movilidad-social/>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2021). Sobre el cuidado y las políticas de cuidado. CEPAL. En <https://www.cepal.org/es/sobre-el-cuidado-y-las-politicas-de-cuidado#>

- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2022). Leyes de Cuidado en el Observatorio de Igualdad de Género. CEPAL. En <https://oig.cepal.org/es/leyes/leyes-de-cuidado>
- Congreso de Jalisco (2022). Biblioteca del Congreso de Jalisco. En <https://www.congreso.jalisco.gob.mx>
- COVAS, S., MARAVALL, J. Y BONINO, L. (2019). Informe elaborado para el Observatorio de Salud de las Mujeres (OSM) del Ministerio de Sanidad y Política Social. eSeCé servicios integrales. En <https://www.sanidad.gob.es/gl/organizacion/sns/planCalidadSNS/pdf/equidad/hombresycuidado09.pdf>
- DEVEREUX, S. Y ROELLEN, K. (2014). *Inclusive Social Protection and the Post-2015 Agenda*. IPC One Pager, (247). En <https://ipcig.org/pub/IPCOnePager247.pdf>
- Gobierno del Estado de Jalisco (2019). *Plan Estatal de Desarrollo 2018-2024: Visión 2030*. En <https://plan.jalisco.gob.mx/sites/default/files/2019-11/PEGyDv2.pdf>
- Gobierno del Estado de Jalisco (10 de junio de 2020). Jalisco sede de la Primera Metrópoli Amigable con Personas Mayores en América certificada por la OMS. *Boletín de Prensa del Gobierno de Jalisco*. En <https://www.jalisco.gob.mx/es/prensa/noticias/113960>
- Gobierno del Estado de Jalisco (marzo de 2022). *Plan Estatal de Desarrollo 2018-2024: Visión 2030 (versión actualizada)*. En <https://plan.jalisco.gob.mx/sites/default/files/2022-04/Plan-Estatal-de-Desarrollo-2a-Edicion-Vo-5-02.pdf>
- Gobierno del Estado de Jalisco (2022). Mis programas. Gobierno del Estado de Jalisco. En <https://programas.app.jalisco.gob.mx/programas/sistemaDeProgramasPublicos>
- GREENWOOD, N. Y SMITH, R. (2015). Barriers and facilitators for male carers in accessing formal and informal support: A systematic review. *Maturitas*, 82(2), pp. 162-169.
- Instituto Jalisciense de las Mujeres (julio de 2018). Diagnóstico sobre la política social y de cuidados en el Estado de Jalisco. Gobierno del Estado de Jalisco. En [https://juntxs.jalisco.mx/sites/default/files/paginas/archivos/diagnostico\\_cuidados\\_jalisco.pdf](https://juntxs.jalisco.mx/sites/default/files/paginas/archivos/diagnostico_cuidados_jalisco.pdf)
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2019). *Encuesta Nacional sobre Uso del Tiempo 2019*. Instituto Nacional de Estadística y Geografía.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2021a). *Censo 2020*. Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2021b). Directorio Estadístico Nacional de Unidades Económicas. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. En <https://www.inegi.org.mx/app/mapa/denue/>
- KELLEY, T. L. (2016). The Impact of Women's Work on Gendered Health Inequities. *Journal of Community Practice*, 24(3), pp. 333-346.
- LÓPEZ, I. (22 de febrero de 2022). En Jalisco se analiza presentar una Ley de Cuidados. *El Occidental*. En <https://www.eloccidental.com.mx/local/en-Jalisco-se-analiza-presentar-una-ley-de-cuidados-7900902.html>
- MARÍN, O. E. S. (2018). Propuesta de Ruta de Implementación del Sistema de Cuidados, Estado de Jalisco.
- ORLOFF, A. S. (1993). Gender and the Social Rights of Citizenship: The Comparative Analysis of Gender Relations and Welfare States. *American Sociological Review*, pp. 303-328.
- PÉREZ, A. y Artiaga, A. (2017). *¿Por qué nos preocupamos por el cuidado? Colección de ensayos sobre la Economía de Cuidados en español*. Santo Domingo. ONU Mujeres.
- RAMOS, C. y Sarabia, D. (10 de marzo de 2022). La utopía del Sistema Nacional de Cuidados; congelado y sin dinero. *Animal Político*. En <https://www.animalpolitico.com/2022/03/sistema-nacional-de-cuidados-congelado-sin-dinero/>
- RAZAVI, S. (2020). What does the UN have to say about family Policy? Reflections on the ILO, Unicef, and UN Women. En *The Palgrave Handbook of Family Policy* (pp. 87-115). Palgrave Macmillan, Cham.
- RODRÍGUEZ ENRÍQUEZ, C. (2012). La cuestión del cuidado: ¿El eslabón perdido del análisis económico? *Revista CEPAL*, núm. 106, pp. 23-36.
- RODRÍGUEZ, D. (21 de febrero de 2019). Jalisco elimina su Instituto de Mujeres pese a la alerta de violencia de género. *El País*. Verne. En [https://verne.elpais.com/verne/2019/02/02/mexico/1549074693\\_206098.html](https://verne.elpais.com/verne/2019/02/02/mexico/1549074693_206098.html)
- SEGOVIA-MARÍN, O. E. (2018). Propuesta de Ruta de Implementación del Sistema de Cuidados, Estado de Jalisco. En <https://juntxs.jalisco.mx/sites/default/files/paginas/archivos/propuestarutasistemacuidadosJalisco.pdf>
- SEMRAU, M., Lempp, H., Keynejad, R., Evans-Lacko, S., Mugisha, J., Raja, S. y Hanlon, C. (2016). Service user and caregiver involvement in mental health system strengthening in low-and middle-income countries: systematic review. *BMC health services research*, 16(1), pp. de 1-18.
- UN Women (2018). *Promoting women's economic empowerment: Recognizing and investing in the care economy*. Issue Paper.

- UN Women (2022). ODS 5: *Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas*. En <https://www.unwomen.org/es/news/in-focus/women-and-the-sdgs/sdg-5-gender-equalityf>
- ZIBECCHI, K. (2014). Entre el trabajo y el amor, el cuidado de los niños en contextos de pobreza: el caso de las mujeres cuidadoras en el ámbito comunitario. *Estudios Sociológicos*, xxxii (95), pp. 385-411. En <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=59840008006>

## 7. Crónica de un desmantelamiento anunciado: la cancelación del Seguro Popular

---

Carlos Moreno Jaimes

### Introducción

El 14 de diciembre de 2018, a pocos días del inicio de su administración, el presidente Andrés Manuel López Obrador anunció su intención de eliminar el Seguro Popular (SP), una política de protección financiera en salud que operó en México desde 2004: “El llamado Seguro Popular es evidente que no ha funcionado, que ni es seguro ni es popular y va a ser sustituido por un sistema de salud que garantice atención médica de calidad y medicamentos gratuitos”. Además, el presidente explicó que los servicios de salud se iban a “federalizar” gradualmente, lo que significaba que la operación de los 32 sistemas estatales de salud creados durante la descentralización de los servicios de salud en las décadas de 1980 y 1990 se trasladarían a la jurisdicción del gobierno federal. Casi un año después, se creó el Instituto de Salud para el Bienestar (Insabi), organismo que funcionaría en sustitución al SP para atender la salud de las personas sin seguridad social, la mitad de la población del país.

En este trabajo analizo el proceso de desmantelamiento del SP desde la perspectiva del estado de Jalisco, cuyo gobierno se manifestó en contra de adherirse al Insabi y terminó por firmar un acuerdo de coordinación diferente al de otros estados del país. Argumento que la oposición de Jalisco a ceder la operación de su sistema de salud no solo fue una maniobra de diferenciación política del gobernador, sino que también obedeció a que al

estado no le convenía hacerlo por contar con una red de unidades médicas funcionales y por ser de los estados que más contribuían financieramente al gasto público en salud para personas sin seguridad social. En otros términos, hubiera sido poco racional que Jalisco se deshiciera de un sistema relativamente exitoso a cambio de una apuesta del gobierno federal que no ofrecía suficientes condiciones de certidumbre.

El capítulo se organiza de la siguiente manera: después de esta breve introducción se ofrece un panorama sobre lo que fue el sistema de protección social en salud, es decir el SP que fue eliminado. Allí se destaca su lógica de operación, sus aciertos, limitaciones y algunos datos sobre su funcionamiento en el caso de Jalisco. En seguida se describen las reformas legislativas que en noviembre de 2019 dieron origen al Insabi con el fin de subrayar las diferencias más notables respecto al modelo anterior y los vacíos institucionales que fueron fuente de incertidumbre. La cuarta sección relata, a través de un seguimiento de notas de prensa a lo largo de los primeros meses de 2020, la decisión del gobernador de Jalisco de no ceder los servicios de salud de Jalisco al Insabi, haciendo una breve crónica de los hechos que antecedieron a la firma del convenio con dicho instituto. A continuación, se describe cómo evolucionó el acceso a los servicios de salud durante 2020, destacando cómo la crisis de la pandemia de la covid-19 mostró la fragilidad del sistema de salud. Finalmente, se presentan las principales conclusiones.

## ¿Qué fue el Seguro Popular?

El Sistema de Protección Social en Salud, comúnmente conocido como Seguro Popular de Salud (SP), fue un mecanismo de financiamiento creado en 2004 para proteger el gasto en salud de las personas que carecen de seguridad social, casi la mitad de la población de México. El SP estableció tres objetivos: a) brindar protección financiera a la población que carece de seguridad social a través de un mecanismo de aseguramiento público, b) crear una cultura de pago anticipado entre las personas afiliadas y c) disminuir el número de familias que se empobrecen al enfrentar gastos en salud (González Pier *et al.*, 2006). El SP financiaba un paquete de servicios de atención ambulatoria (primer nivel) y hospitalaria (segundo nivel), así como otros de alta especialidad (tercer nivel) a través del Fondo de Protec-

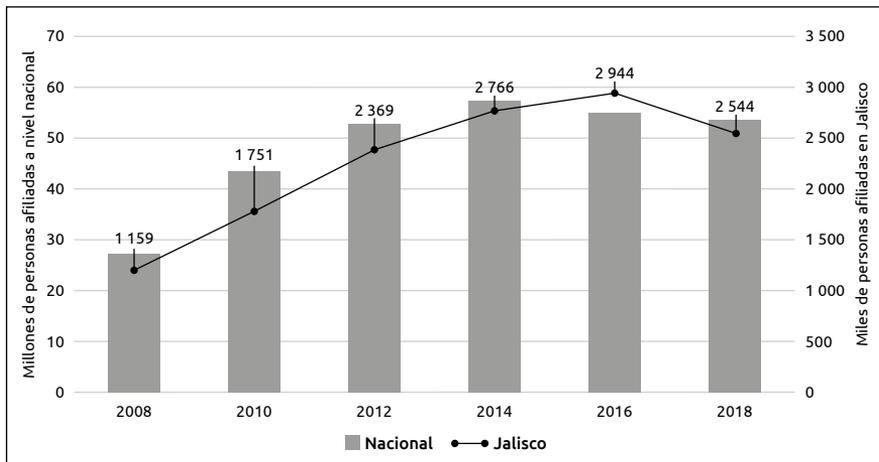
ción contra Gastos Catastróficos (FPGC). Las personas afiliadas recibían dichos servicios sin tener que efectuar pago alguno al momento de atenderse. Su financiamiento, establecido en el artículo 77 bis 13 de la Ley General de Salud, provenía de tres fuentes: recursos federales, recursos estatales y cuotas individuales de las personas afiliadas, a través del siguiente mecanismo: el gobierno federal aportaba una cuota social que la ley fijó en 3.92% del salario mínimo general diario, además de una aportación solidaria federal equivalente a, por lo menos, 1.5 veces la cuota social. Los gobiernos estatales debían contribuir con una aportación solidaria estatal de, al menos, la mitad de la cuota social. Finalmente, las personas afiliadas aportaban sus cuotas individuales de manera progresiva en función de sus ingresos, exceptuando de su pago a quienes se ubicaban en los cuatro deciles de ingreso más bajos. De esta manera, cada entidad federativa recibía un monto de recursos presupuestales dependiendo del número de personas afiliadas, es decir, en función de la demanda potencial por servicios de salud. Es muy importante tener en cuenta que el SP no proveía servicios de salud, solo los financiaba. La provisión de servicios para las personas sin seguridad social quedó bajo la responsabilidad de los servicios estatales de salud que se crearon en las 32 entidades federativas durante la descentralización de la salud que ocurrió durante los años ochenta y noventa del siglo pasado (González Block, 1992).

A grandes rasgos, los principales logros del SP fueron los siguientes. En primer lugar, por su mecanismo de financiamiento basado en la demanda por servicios (y no en la oferta, como en años previos a su adopción), el SP promovió una mayor equidad en el gasto público entre personas con seguridad social y quienes carecían de esta: mientras que en 1994 apenas 20% del gasto público se destinaba a la población sin seguridad social, en 2013 este aumentó a 55.7% (Knaul, *et al.*, 2012). En segundo lugar, hay evidencia de que el SP mejoró la protección financiera de sus afiliados, ya que, según datos de la OECD, el gasto de bolsillo por motivos de salud en México se redujo de 52.9% en 2004 a 49% en 2011 (Wirtz *et al.*, 2012). En tercer lugar, hay estudios que indican que el SP contribuyó a aumentar el uso de servicios de salud entre sus afiliados, especialmente entre las personas más pobres (Gakidou *et al.*, 2007; Sosa-Rubí *et al.*, 2009).

En cambio, el SP tuvo diversos desaciertos, uno de ellos relativo a la calidad de los servicios de salud. Como ya se comentó, los servicios de atención sanitaria quedaron en manos de 32 sistemas estatales con capacidades

y resultados muy heterogéneos, algunos de los cuales tenían indicadores deficientes en intervenciones tan básicas como el control de la hipertensión o la atención prenatal. La falta de medicamentos y los largos tiempos de espera para recibir atención contribuyeron a que 31% de las personas afiliadas al SP prefiriera acudir regularmente a servicios de salud en establecimientos privados (Frenk *et al.*, 2018). Todo ello evidentemente contribuyó a exacerbar las desigualdades en salud entre las personas, pues la calidad de los servicios que recibían dependía mucho de su lugar de residencia (Flamand y Moreno, 2014). Otro de los grandes problemas del SP fue la falta de control de sus recursos por parte de los gobiernos estatales, lo que dio lugar a gastos no justificados equivalentes a 16 mil millones de pesos entre 2013 y 2017 (Milenio, 2018). También se han documentado problemas como pago de plazas no autorizadas, adquisición de medicamentos a sobreprecio y pagos a personas que no prestaban servicios de salud (ASF, 2018).

En el caso de Jalisco, la afiliación al SP entre 2008 y 2018 tuvo un comportamiento creciente hasta 2016, año en que alcanzó su valor más alto con 2.9 millones de personas afiliadas. Sin embargo, dos años después la afiliación disminuyó, situándose en 2.5 millones de personas. La tendencia de la afiliación en el estado fue muy parecida a la del nivel nacional, salvo que esta alcanzó su punto máximo en 2014, disminuyó en 2016 y se mantuvo prácticamente igual en 2018 (gráfica 7.1).



**Gráfica 7.1.** Población afiliada al Seguro Popular a nivel nacional y en Jalisco, 2008-2018

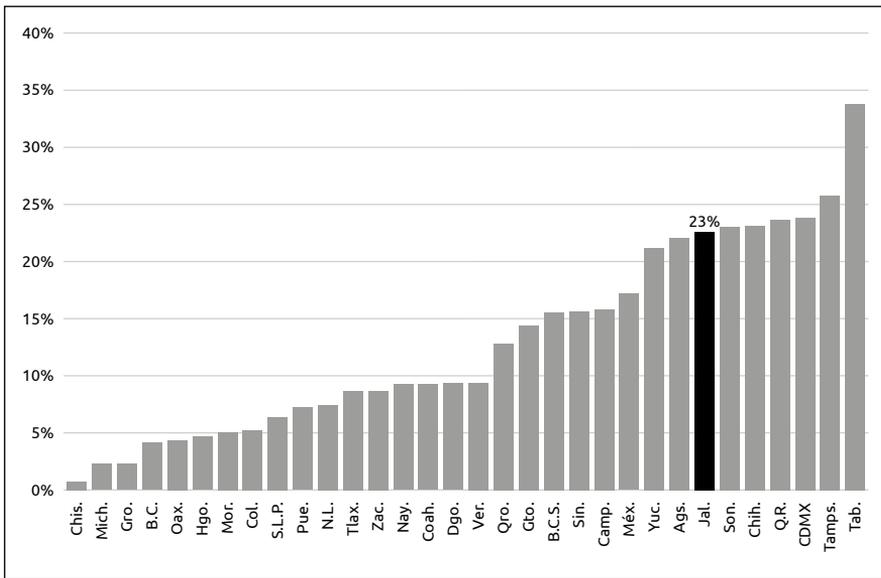
Fuente: elaboración propia con base en Coneval (2020a).

Como se muestra en el cuadro 7.1, entre 2012 y 2017, en Jalisco aumentó, en términos per cápita, el gasto público en salud para personas que carecen de seguridad social, pasando de 3 269 pesos por persona a 3 875, lo cual representa un incremento de 18.6% en términos reales. Sin embargo, la magnitud del gasto público en salud en Jalisco es inferior al promedio nacional en aproximadamente mil pesos por persona, lo cual se debe, entre otras cosas, a que las asignaciones del gasto federal en salud priorizan a estados menos desarrollados como Chiapas, Oaxaca y Guerrero, los cuales tienen una mayor cantidad de personas carentes de acceso a la seguridad social. El mismo cuadro demuestra, por otra parte, que Jalisco aumentó considerablemente su contribución al gasto en salud para personas sin seguridad social durante ese mismo periodo, pasando de 17.7% a 28.6%, mientras que el promedio nacional de la contribución estatal aumentó menos de cuatro puntos porcentuales. Como se comentó anteriormente, la base financiera de SP dependía no solo de recursos federales, sino también de las aportaciones solidarias de los estados, las cuales provienen de sus propios recursos fiscales. Por ello, es destacable que Jalisco se encuentre entre los siete estados que contribuyeron proporcionalmente más al gasto público en salud a lo largo del periodo 2012-2017, con un promedio anual de 23% (gráfica 7.2). Evidentemente, este indicador está positivamente relacionado con el grado de desarrollo de cada región, pues los estados más ricos tienen mayor capacidad fiscal para contribuir al gasto sanitario.

**Cuadro 7.1. Gasto público en salud y contribución estatal  
(a precios constantes de 2017)**

Año	Gasto público en salud per cápita para población sin seguridad social (pesos)		Contribución de los estados al gasto público en salud para personas sin seguridad social (%)	
	Promedio nacional	Jalisco	Promedio nacional	Jalisco
2012	4 295	3 269	10.9	17.7
2017	4 414	3 875	14.7	28.6

Fuente: elaboración propia con base en Dirección General de Información en Salud, Subsistema de Cuentas en Salud a Nivel Federal y Estatal ([http://www.dgis.salud.gob.mx/contenidos/sinaiis/erfinancieros\\_gobmx.html](http://www.dgis.salud.gob.mx/contenidos/sinaiis/erfinancieros_gobmx.html)).



**Gráfica 7.2.** Contribución estatal al gasto público en salud para personas sin seguridad social, promedio anual del periodo 2012-2017

Fuente: elaboración propia con base en Dirección General de Información en Salud, Subsistema de Cuentas en Salud a Nivel Federal y Estatal ([http://www.dgis.salud.gob.mx/contenidos/sinais/e\\_rfiancieras\\_gobmx.html](http://www.dgis.salud.gob.mx/contenidos/sinais/e_rfiancieras_gobmx.html)).

## La promesa del Insabi

El Instituto de Salud para el Bienestar (Insabi) se constituyó mediante un decreto presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de noviembre de 2019. El Insabi es un organismo descentralizado, sectorizado en la Secretaría de Salud, cuyo objeto es proveer y garantizar la prestación de servicios de atención a la salud y medicamentos gratuitos a la población carente de seguridad social, según se señala en el artículo 1 de dicho decreto. Junto con la creación del Insabi se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Ley General de Salud, en particular el artículo 77 bis 35, es decir, la principal base normativa de lo que fue el Seguro Popular. La exposición de motivos de dicho paquete de reformas señala que el Seguro Popular no garantizaba el acceso universal y oportuno a los servicios de salud, pues entendía por “cobertura” el solo hecho de tener un sistema de aseguramiento médico, al tiempo que destacaba sus dos grandes

limitaciones: restricciones presupuestarias y tener un catálogo limitado de servicios, lo que ocasionaba que 20 millones de personas seguían careciendo de aseguramiento e incurriendo en un alto gasto de bolsillo por tener que acudir a proveedores privados de servicios. Además, la exposición de motivos destaca que, pese a que la prestación de servicios quedó predominantemente a cargo de organismos del sector público durante el funcionamiento del Seguro Popular, estos no aumentaron su infraestructura física ni sus recursos humanos, afectando con ello la calidad de los servicios (Segob, 2019).

Las modificaciones a la Ley General de Salud establecen que el gobierno federal debe destinar anualmente recursos financieros para la prestación gratuita de los servicios de salud a las entidades federativas. Sin embargo, a diferencia del Sistema de Protección Social en Salud, el cual, como se comentó en la sección anterior, establecía con claridad las fuentes y mecanismos de financiamiento, el nuevo sistema solo indica que el monto de dichos recursos no debe ser inferior al del ejercicio fiscal inmediato anterior (considerando ajustes por inflación) y que se incrementarán progresivamente en función del aumento de la cobertura y de las necesidades de salud de la población. La reforma eliminó las contribuciones de las personas afiliadas. Por otra parte, las reformas no implican necesariamente una recentralización en la prestación de los servicios de salud, solo establecen la posibilidad de que los estados de la federación otorguen al Insabi la organización, operación, supervisión y evaluación de la prestación de los servicios, en cuyo caso los estados tienen que ceder sus recursos federales al nuevo instituto. Otros cambios a destacar es que se derogaron los estándares para la acreditación de las instituciones prestadoras de servicios de salud, los cuales, anteriormente, condicionaban a que el Seguro Popular pagara por los servicios prestados. Finalmente, la reforma derogó el FPGC y lo sustituyó por el Fondo de Salud para el Bienestar (FSB), cuyos recursos se destinan a cubrir gastos por intervenciones de alto costo. Aunque la reforma no hizo cambios drásticos en los criterios de distribución de los recursos del FSB en comparación con su antecesor, sí estableció que estos pueden utilizarse para cubrir gastos de infraestructura médico-hospitalaria.

El desmantelamiento del Seguro Popular a través de la creación del Insabi y de las modificaciones a la Ley General de Salud en noviembre de 2019 creó más dudas que certezas, tanto entre la población sin seguridad social como entre las autoridades y el personal de atención a la salud en los estados

del país, debido a la ausencia de un marco normativo que ofreciera mayores precisiones sobre el funcionamiento del nuevo instituto. La propia Auditoría Superior de la Federación, en su informe de revisión de la cuenta pública de 2019, señalaba que el Insabi no contaba con estructura orgánica ni con manuales de organización y procedimientos, las reglas de operación del FSB todavía se encontraban en proceso de autorización, había irregularidades en la integración de casi 60 000 casos de pacientes cuyos tratamientos se habían pagado, entre otras. Bajo ese contexto de incertidumbre, se esperaba que varios estados se adhirieran voluntariamente al Insabi a partir de enero de 2020, pero nadie contaba con que la llegada de la pandemia por covid-19 en marzo de ese año pondría bajo una gran presión al sistema de salud del país.

## ¿Adhesión o no adhesión al Insabi? El dilema de Jalisco

El primero de enero de 2020, fecha en que, oficialmente, el recién creado Insabi tendría que iniciar su funcionamiento en todo el país, en Jalisco imperaba la incertidumbre sobre cómo funcionaría el nuevo instituto. Como lo comentó una paciente del Hospital Civil de Guadalajara “estábamos así con nervios de, si ya no hay Seguro [Popular], qué es lo que vamos a hacer para pagar, porque ya estamos bien gastados” (El Informador, 2020a). Sin embargo, dicho organismo siguió dando atención a las personas en esa fecha, de manera gratuita, tal y como venía ocurriendo anteriormente. Sin embargo, tanto la Cruz Verde como el Hospital General de Zapopan, ambos centros de salud municipales, dejaron de prestar servicios de salud de manera gratuita, tal y como lo señalaba el padre de una joven que se encontraba internada en el segundo: “Nos dijeron que no había Seguro Popular y que iban a comenzar a cobrar. Las (mujeres) que se aliviaron ayer, hasta antes de las 12 de la noche, no les van a cobrar” (El Informador, 2020a).

Pocos días después, Enrique Alfaro, gobernador de Jalisco en ese momento, anunció que, ante un escenario así de incierto, Jalisco no firmaría el convenio de adhesión con el Insabi: “Jalisco no va a entregar su sistema de salud a la federación. Hay muchas dudas sobre lo que está planteando” (Milenio, 2020). Su postura fue respaldada por el rector de la Universidad de Guadalajara (UdeG), sobre todo porque adherirse al Insabi implicaría

ceder la operación del Hospital Civil de Guadalajara, en cuya junta de gobierno la universidad participa por tratarse de un hospital-escuela:

En el Hospital Civil tenemos que defender que siga siendo un hospital-escuela, la forma de organización que tiene es la correcta [...] En los temas administrativos de cómo licitar, de recibir en especie, en ese tipo de cosas, estamos abiertos a escuchar propuestas, pero de eso a entregar la dirección de un hospital-escuela tan importante, un hospital de tercer nivel que presta servicios a los jaliscienses y más allá de Jalisco, es imposible pensar que se adhiriera (Ricardo Villanueva Lomelí, rector de la UdeG, El Diario NTR, 2020a).

Otros gobiernos estatales también se manifestaron en contra de la adhesión al Insabi como Aguascalientes, Baja California Sur, Chihuahua, Coahuila, Guanajuato, Michoacán, Tamaulipas, Durango y Nuevo León, todos ellos gobernados por partidos contrarios al del presidente de la república (Expansión Política, 2020). Su argumento, al igual que en Jalisco, es que el gobierno federal no ofrecía un escenario de certidumbre, especialmente en lo referente al financiamiento de los servicios, así como por la ausencia de reglas de operación del nuevo instituto, las cuales podrían tardar hasta seis meses en emitirse. Dicho vacío legal estaba teniendo consecuencias concretas sobre personas afectadas por padecimientos caros y complicados como el cáncer, pues la escasez de medicamentos oncológicos que se hizo patente desde noviembre de 2019 no podría enfrentarse sin una definición clara sobre cuál sería el esquema de coordinación entre Jalisco y el gobierno federal para el financiamiento de la salud. El siguiente testimonio del director de una organización ciudadana de apoyo a personas con hemofilia es ilustrativo de lo anterior:

El tiempo que está tardando el Insabi en publicar sus reglas de operación sí nos está afectando porque hay como un vacío jurídico ahí [...] Nosotros lo que queremos, si se llama Insabi o no sé, un modelo alterno, lo que necesitamos es el tratamiento (Carlos Gaytán, director de la Unidad y Desarrollo Hermanos con Hemofilia, El Diario NTR, 2020b).

A finales de enero, a través de sus redes sociales, Alfaro anunció que había entregado al director del Insabi un “convenio de no adhesión”, con el cual

Jalisco podría coordinarse para proporcionar acceso universal y gratuito a servicios de salud “sin entregar hospitales, personas, ni recursos”. A decir del gobernador, el acuerdo accedía al esquema de compras consolidadas propuesto por el gobierno federal, aunque agregaba una cláusula que permitía que Jalisco pudiera adquirir medicamentos directamente ante alguna contingencia. Además, establecía la posibilidad de celebrar acuerdos con organismos o instituciones médicas públicas y privadas para aprovechar su infraestructura en la prestación de servicios de salud (Alfaro, 2020). Sin embargo, un par de semanas después, el gobernador informó que el acuerdo con el Insabi no ocurriría en los términos que había anunciado, puesto que su titular había incumplido el acuerdo inicial. El punto de desacuerdo, según Alfaro, fue que el titular del Insabi condicionó el monto de recursos federales a que Jalisco triplicara su aportación estatal, es decir que contribuyera con aproximadamente 1 700 millones de pesos, lo cual el gobernador calificó como una amenaza, por lo que la contrapropuesta no se firmó (Milenio, 2020b).

Cuanto todo indicaba que las negociaciones habían fracasado, el 17 de febrero de 2020, Jalisco y el Insabi firmaron un acuerdo de coordinación para garantizar la prestación gratuita de servicios de salud, medicamentos y otros insumos asociados para las personas sin seguridad social. El acuerdo, sin embargo, tuvo que esperar hasta el 28 de agosto de ese año para publicarse en el *Diario Oficial de la Federación*. Una de las cláusulas más importantes del acuerdo es que se reconoce que Jalisco, a través de su Secretaría de Salud y del organismo público descentralizado denominado Servicios de Salud Jalisco será “responsable de organizar, operar y supervisar la prestación gratuita de servicios de salud”, lo cual significa un reconocimiento a la vigencia de la descentralización de la salud en el estado (DOF, 2020). Es decir, el acuerdo no contempla que Jalisco transfiera su infraestructura médico-hospitalaria, sus recursos materiales y humanos al Insabi, como sí ocurrió en los acuerdos de coordinación con estados que se adhirieron al nuevo instituto. En cambio, Jalisco se compromete a que la prestación de los servicios de salud sean gratuitos y apegados a un Modelo de Salud para el Bienestar (Sabi), el cual es la estrategia que el Insabi plantea para la prevención y promoción de la salud centrada en la persona, la familia y la comunidad, cuyo éxito “se medirá por la reducción progresiva de los internamientos en los hospitales”.

El otro aspecto relevante del acuerdo se establece en su anexo 2 y se refiere al monto de recursos que el Insabi se compromete a transferir a Jalisco,

a los criterios que la entidad se compromete a aplicar para su ejercicio y al monto de la aportación estatal. El anexo citado establece que el monto global que el gobierno federal transferiría a Jalisco para la prestación de servicios de salud en 2020 sería de 3 201.4 millones de pesos, de los cuales el estado podría destinar hasta un máximo de 50% al pago de remuneraciones, al menos 32% a la adquisición y distribución de medicamentos, material de curación y otros insumos de salud, no más de 18% para el gasto operativo de las unidades médicas y al menos 20% para acciones relacionadas con la prevención de enfermedades y la promoción de la salud. Es interesante observar que, contrario a lo que el gobernador afirmaba en febrero de 2020, el acuerdo no condiciona a Jalisco a adherirse al esquema de compras consolidadas de medicamentos por parte del Insabi, pues se establece que los recursos para dicho concepto se transfieren de manera líquida a la entidad. Sin embargo, el acuerdo sí estableció un régimen diferenciado en lo relativo a la atención de alta especialidad, el denominado “tercer nivel”, cuyas intervenciones suelen ser muy costosas y ser fuente de “gastos catastróficos” para las personas. Se determinó que los recursos para atender ese tipo de intervenciones se financiarían a través del Fondo de Salud para el Bienestar (sustituto del Fondo de Gastos Catastróficos durante la era del SP) y que la adquisición de medicamentos e insumos en ese caso sí quedaría a cargo del Insabi y la entrega a Jalisco se llevaría a cabo en especie, no en efectivo.

Finalmente, el acuerdo establece que Jalisco aportaría un monto de 1 725.2 millones de pesos para ese mismo ejercicio fiscal, lo cual representa 35% del total de recursos que Jalisco tendría ese año para atender a la población sin seguridad social. Nuevamente, observe el lector que el monto de la aportación estatal acabó siendo equivalente a lo que el gobernador, en su declaración, calificó como una amenaza y que se había negado a suscribir días antes.

## Los primeros resultados

A pesar de que Jalisco no es de los estados con mayores niveles de pobreza en el país (en 2018 el porcentaje de personas en esa situación era de 28.8%, muy por debajo del promedio nacional, 41.9%), casi la mitad de su población se encuentra desprotegida de los beneficios de la seguridad

social, entre ellos la atención de la salud. En un país donde el acceso a la seguridad social depende exclusivamente de que las personas tengan un contrato de trabajo asalariado, no es sorprendente observar que casi dos de cada diez personas reportaban carecer de acceso a servicios de salud en 2018 (cuadro 7.2). Es decir, el nuevo gobierno de AMLO parecía acertar en su diagnóstico de que el Seguro Popular no había logrado resolver el grave problema de desprotección de la salud. Aun así, apenas dos años después del inicio de su administración, la carencia por acceso a servicios de salud en Jalisco aumentó a 32.1%, es decir, casi 13 puntos porcentuales más que en 2018, afectando a 2 690 000 personas. ¿Significa ello que la decisión de Jalisco de no adherirse al Insabi fue equivocada? ¿Mantener bajo la jurisdicción estatal la operación del sistema público de salud ocasionó que más de un millón de jaliscienses se quedaran sin acceso a los servicios? Considero que difícilmente podría sostenerse un argumento así, pues el aumento tan drástico de carencias por acceso a servicios salud ocurrió bajo un contexto de crisis sanitaria desatada por el inicio de la pandemia por covid-19 en marzo de ese año, donde los servicios de salud enfrentaron picos de demanda inusuales y varias unidades médico-hospitalarias tuvieron que reconfigurar sus esquemas de atención para atender a pacientes contagiados por el nuevo virus (Secretaría de Salud, 2020). Además, el aumento en la carencia por acceso a servicios de salud no solo ocurrió en Jalisco, sino a nivel nacional, donde esta pasó de 16.2% en 2018 a 28.2% en 2020.

**Cuadro 7.2. Pobreza y carencias por acceso a la seguridad social y a servicios de salud en Jalisco**

Indicadores	Porcentaje		Miles de personas	
	2018	2020	2018	2020
Población en situación de pobreza	27.80	31.40	2 285.8	2 633.4
Carencia por acceso a la seguridad social	45.50	44.40	3 742.4	3 722.0
Carencia por acceso a los servicios de salud	19.40	32.10	1 591.0	2 690

Fuente: Coneval (2020b).

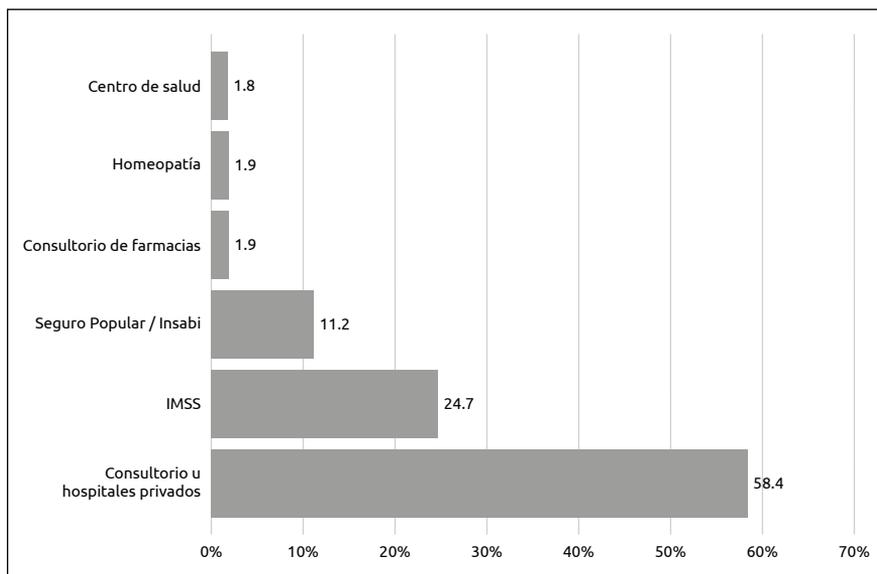
Un estudio reciente (Anaya *et al.*, 2021) reveló que, entre marzo y noviembre de 2020, la covid-19 infectó a, por lo menos, 138 367 personas en

Jalisco, es decir que al menos un integrante del 5.9% del total de hogares en el estado resultó infectado (cuadro 7.3). Aun suponiendo que tan solo un miembro por hogar se contagió del virus, dicha cifra supera considerablemente las estimaciones del gobierno federal, según las cuales el número de contagios acumulados en ese mes ascendían tan solo a 41 266 casos. Entre quienes enfermaron de covid-19 y requirieron servicios de hospitalización, casi seis de cada diez hogares reportaron haberlo hecho en instituciones del sector privado, lo cual posiblemente se debió a la falta de disponibilidad de espacios en clínicas y hospitales del sector público, a los largos tiempos de espera que les caracteriza o a una combinación de ambos (gráfica 7.3). En los hospitales del IMSS se atendió la cuarta parte de los hogares, mientras que tan solo 11.2% de los mismos lo hizo en las unidades médicas del sistema estatal de salud, es decir las que prestaban servicios que el Seguro Popular financió durante varios años y que ahora recibirían recursos del nuevo Insabi. Teniendo Jalisco casi a la mitad de su población sin cobertura de la seguridad social, resulta sorprendente que un porcentaje tan bajo de personas haya acudido a las instituciones médicas destinadas a su atención, lo cual posiblemente se explique por la baja capacidad de respuesta de los servicios estatales de salud.

**Cuadro 7.3. De marzo a la fecha, ¿algún miembro de su hogar se ha contagiado de covid-19?**

Respuestas	Porcentaje
Sí	5.9
No	93.3
Sospechamos, pero no estamos seguros	0.8

Fuente: elaboración propia con base en Anaya *et al.* (2021).



**Gráfica 7.3.** En caso de haber acudido a servicios médicos, ¿en cuál institución se atendió?

Nota: las cifras se circunscriben a quienes se contagiaron de covid-19 y requirieron hospitalización.

Fuente: elaboración propia con base en Anaya *et al.* (2021).

## Conclusiones

El ejercicio del derecho a la salud sigue siendo una de las grandes deudas sociales del Estado mexicano, pues el acceso a los servicios, en lugar de garantizarse a través de un régimen universal, se lleva a cabo mediante un sistema fragmentado que sigue dependiendo de la inserción de las personas al mercado laboral (Frenk y Gómez-Dantés, 2008). El SP fue un esfuerzo importante para mitigar el problema de desprotección financiera entre quienes carecen de seguridad social, ya que logró que la lógica del financiamiento de los servicios respondiera a la demanda y no a la oferta, corresponsabilizó a los gobiernos estatales de contribuir con recursos propios y logró equilibrar el gasto público entre personas aseguradas y no aseguradas. Conviene enfatizar que estos cambios se lograron a través de mecanismos institucionales que le dieron estabilidad como política pública. Desde luego, sus limitaciones fueron considerables, sobre todo porque la calidad y oportunidad de los servicios siguieron dependiendo de las ca-

pacidades de cada sistema estatal, exacerbando así la desigualdad en salud y también porque varios gobiernos estatales abusaron de los recursos que se les transferían. El gobierno de AMLO fue certero en su diagnóstico sobre los problemas de funcionamiento del SP, pero no resulta del todo claro si su solución fue acertada: el Insabi nació como una promesa de gratuidad de servicios de salud y medicamentos para personas sin seguridad social, pero su andamiaje institucional no ha logrado dar certezas suficientes sobre los elementos clave de su funcionamiento, tales como sus reglas de operación interna (las cuales no se publicaron en los plazos oficiales), los criterios de distribución territorial de sus recursos, los estándares de calidad esperables de las unidades de salud, entre muchos otros. Sin estas precisiones, se corre el riesgo de que el financiamiento de los servicios de salud acabe en el terreno de la discrecionalidad y la arbitrariedad, que los estados vuelvan a relajar su corresponsabilidad financiera, que la calidad de los servicios empeore y que la universalidad de la salud sea un objetivo cada vez más lejano.

La disyuntiva que enfrentó Jalisco en su decisión de cómo definir su vinculación con el Insabi a inicios de 2020 ofrece pistas muy útiles para entender las implicaciones del desmantelamiento del SP a nivel nacional. En primer lugar, la negativa del gobernador de adherirse al nuevo instituto, si bien puede leerse como una maniobra que le permitía diferenciarse políticamente del gobierno federal, también se explica por la gran incertidumbre que desde el inicio caracterizó al proyecto: un marco institucional ambiguo no es proclive a generar confianza entre los actores. En segundo lugar, la renuencia a ceder los servicios estatales de salud a favor del Insabi sugiere que el sistema público de provisión de servicios de salud en Jalisco ha funcionado razonablemente bien, lo cual podría haber sido resultado de la descentralización de la salud en la década de 1990, cuando se crearon hospitales que también funcionan como formadores de recursos humanos para el sector salud. Sería poco comprensible que un estado que, durante años, logró desarrollar una red funcional de servicios sanitarios, terminara por cederlo a una institución nueva que, por otra parte, no ofrece certezas suficientes sobre cómo va a operar. En tercer lugar, este trabajo ha mostrado que Jalisco fue de los estados del país que más contribuyeron al financiamiento del SP, es decir que aportaron recursos propios en mucho mayor proporción que otros, lo cual abona todavía más al argumento de

este trabajo: que Jalisco tenía pocos incentivos a ceder la operación de su sistema de salud al gobierno federal, pues estaba en mejores condiciones, en comparación con otros estados, de mantener su operación.

Aunque podría afirmarse que la decisión de Jalisco de no adherirse al Insabi estuvo bien fundamentada, es prematuro evaluar sus resultados. El aumento considerable de la carencia de servicios de salud en 2020 difícilmente puede atribuirse a dicha decisión, pues el acuerdo de coordinación apenas se había firmado a finales de febrero de ese año y un mes después comenzó la pandemia por covid-19, la cual sí resultó un evento crítico que ejerció una enorme presión sobre el sistema de salud no solo de Jalisco, sino del mundo entero. Sin embargo, el uso tan generalizado de servicios de salud privados frente a la baja utilización de los servicios estatales durante los primeros meses de la pandemia deben alertarnos sobre la fragilidad del sistema público de salud y sobre la urgente necesidad de transitar hacia un sistema universal donde la salud deje de ser una prestación laboral y se ejerza como un auténtico derecho humano.

## Referencias

- ALFARO, E. [@EnriqueAlfaroR] (2020). Me da mucho gusto informar que el @GobiernoJalisco y el @GobiernoMX hemos llegado a un acuerdo con el tema de la salud [Tweet]. Twitter. En <https://twitter.com/EnriqueAlfaroR/status/1224751801792114688>
- ANAYA, A., Foust, D. y Moreno, C. (2021). *Vigencia de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales durante la pandemia de Covid-19 en Jalisco, Informe de investigación*. ITESO. En <https://transformaciones.iteso.mx/informe-encuesta-Covid-desc/>
- Auditoría Superior de la Federación (2018). Informe de Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2017. En <http://informe.asf.gob.mx>
- Auditoría Superior de la Federación (2020). Informe de Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2019. En <http://informe.asf.gob.mx>
- Coneval (2020a). El sistema de protección social en salud: resultados y diagnóstico de cierre, México: Coneval. En [https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/Analisis\\_SPSS\\_2020.pdf](https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/Analisis_SPSS_2020.pdf)

- Coneval (2020b). Medición de pobreza 2020 en Jalisco. México. Coneval. En <https://www.coneval.org.mx/coordinacion/entidades/Jalisco/Paginas/principal.aspx>
- Diario Oficial de la Federación (2020). Acuerdo de Coordinación para garantizar la prestación gratuita de servicios de salud, medicamentos y demás insumos asociados para las personas sin seguridad social en los términos previstos en el Título Tercero Bis de la Ley General de Salud, que celebran el Instituto de Salud para el Bienestar y el Estado de Jalisco.
- El Diario NTR (2020a). UdeG, a favor de no adhesión al Insabi. *El Diario NTR*. En [https://www.ntrguadalajara.com/post.php?id\\_nota=142415](https://www.ntrguadalajara.com/post.php?id_nota=142415)
- El Diario NTR (2020b). Tras manifestación, comprarán medicinas. *El Diario NTR*. En [https://ntrguadalajara.com/post.php?id\\_nota=143015](https://ntrguadalajara.com/post.php?id_nota=143015)
- El Informador (2020a). En IMSS Jalisco ignoran nueva atención gratuita. *El Informador*. En <https://www.informador.mx/Jalisco/En-IMSS-Jalisco-ignoran-nueva-atencion-gratuita-20200102-0026.html>
- Expansión Política (2020). Con Insabi o sin Insabi: ¿qué gobernadores ya se adhirieron? *Expansión Política*. En <https://politica.expansion.mx/estados/2020/02/07/con-insabi-o-sin-insabi-que-gobernadores-ya-se-adhirieron>
- FLAMAND, L. y Moreno, C. (2014). *Seguro popular y federalismo en México: un análisis de política pública*. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- FRENK, J., Knaul, F., Gómez-Dantés, O. y Arreola-Ornelas, H. (2018). La brecha de la salud. *Nexos*.
- FRENK, J. y Gómez-Dantés, O. (2008). *Para entender el sistema de salud en México*. México: Nostra Ediciones.
- GAKIDOU, E., Lozano, R., González-Pier, E., Abbott-Klafter, J., Barofsky, J. T., Bryson-Cahn, C., Feehan, D. M., Lee, D. K., Hernández-Llamas, H. y Murray, C. J. L. (2007). Evaluación del impacto de la reforma mexicana de salud 2001-2006: un informe inicial. *Salud Pública de México*, núm. 49 (sup.1), pp. 88-109.
- GONZÁLEZ-BLOCK, M. Á. (1992). Descentralización del sector salud en México: alcances y limitaciones de los sistemas locales de salud. *Salud Pública de México*, núm. 34, pp. 117-133.
- GONZÁLEZ PIER, E., Barraza, M., Gutiérrez, C. y Vargas, A. (coords.) (2006). *Sistema de Protección Social en Salud: elementos conceptuales, financieros y operativos*. México: Secretaría de Salud- FCE.

- KNAUL, F. M., González-Pier, E., Gómez-Dantés, O., García-Junco, D., Arreola-Ornelas, H., Barraza-Lloréns, M. y Frenk, J. (2012). The quest for universal health coverage: achieving social protection for all in Mexico. *The Lancet*, 380(9849), pp. 1259-1279.
- Milenio (2019). Se le 'pierden' 16 mil mdp al Seguro Popular: ASF. *Milenio*. En <https://bit.ly/2BTINSD>.
- Milenio (2020a). Jalisco y BC también se rebelan contra el Insabi. *Milenio*. En <https://www.milenio.com/politica/Jalisco-y-bc-tambien-se-rebelan-contr-el-insabi>
- Milenio (2020b). No aceptaré todo o nada con Insabi, asegura Alfaro. *Milenio*. En <https://www.milenio.com/politica/gobernador-de-Jalisco-no-acceptare-todo-o-nada-con-insabi>
- Organización Mundial de la Salud (2010). Informe sobre la salud en el mundo: la financiación de los sistemas de salud: el camino hacia la cobertura universal. Ginebra: OMS.
- Secretaría de Gobernación (2019). Iniciativa que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley General de Salud, de la Ley de Coordinación Fiscal y de la Ley de los Institutos Nacionales de Salud en materia de acceso a los servicios de salud y medicamentos asociados para las personas que no poseen seguridad social. México: Sistema de Información Legislativa.
- Secretaría de Salud (2020). Lineamientos de reconversión hospitalaria. México. Secretaría de Salud. En <https://coronavirus.gob.mx/wp-content/uploads/2020/04/Documentos-Lineamientos-Reconversion-Hospitalaria.pdf>
- SOSA-RUBÍ, S., Galárraga, O. y Harris, J. (2009). Heterogeneous impact of the «Seguro Popular» program on the utilization of obstetrical services in Mexico, 2001-2006: A multinomial probit model with a discrete endogenous variable. *Journal of Health Economics*, 28(1), pp. 20-34.
- WIRTZ, V. J., Santa-Ana-Tellez, Y., Servan-Mori, E. y Avila-Burgos, L. (2012). Heterogeneous effects of health insurance on out-of-pocket expenditure on medicines in Mexico. *Value in Health*, 15(5), pp. 593-603.

## 8. Diagnóstico y evaluación de políticas públicas en materia de salud

---

Alfonso Petersen

Hacer un análisis de las políticas públicas y las acciones implementadas por la actual administración estatal en temas de salud requiere hacer un recorrido histórico de las medidas llevadas a cabo en los últimos años por los gobiernos estatal y federal en este ámbito, pues dada la interdependencia que existe entre las instituciones local y federal, es prácticamente imposible hacer una separación entre ambas.

Durante los últimos 25 años, el sector salud en México ha experimentado varios cambios enfocados a su fortalecimiento, en consonancia con la visión desarrollada en los años ochenta por el entonces secretario de Salud, el doctor Guillermo Soberón Acevedo. A través de la modificación del artículo 4º constitucional, el doctor Soberón promovió un cambio en la responsabilidad del Estado con respecto al cuidado de la salud de la población. Se estableció el derecho a la protección de la salud y se asignó al Estado la responsabilidad de buscar de forma más directa alternativas para la prevención y atención de la salud de la población. Esto motivó que en los siguientes años se llevaran a cabo una serie de acciones encaminadas a cumplir lo establecido en el artículo 4º. Enumero a continuación las que considero más importantes.

1. En el gobierno del presidente Miguel de la Madrid Hurtado, se desempeñó como secretario de salud el doctor Jesús Kumate Rodríguez, médico e investigador en infectología. Durante este periodo, se fortalecieron las acciones enfocadas al diagnóstico, tratamiento oportuno e intervención temprana de las enfermedades infecciosas a través de diversas estrategias, de

las cuales destacaré dos. Primero, la implementación, distribución, capacitación para su manejo y abasto suficiente del suero Vida Suero Oral, diseñado para evitar las complicaciones y fallecimientos asociados a la deshidratación provocada por enfermedades infecciosas respiratorias y gastrointestinales. Con esta estrategia se disminuyó la mortalidad infantil. Segundo, el fortalecimiento del Programa de Vacunación Universal y la respectiva cartilla de vacunación. Esta estrategia marcó el inicio de la disminución en la prevalencia de las enfermedades prevenibles por vacunación.

2. Bajo la administración del presidente Ernesto Zedillo Ponce de León, fungió como secretario de salud el doctor Juan Ramón de la Fuente Ramírez, médico psiquiatra, investigador y académico. En esta administración, a finales de los años noventa, se llevó a cabo el proceso de descentralización de los servicios de salud, bajo la premisa de que las decisiones de salud debían tomarse más cerca de donde surgen las necesidades. Se otorgó a las entidades federativas la responsabilidad de manejar el presupuesto de salud de acuerdo con los lineamientos establecidos por las autoridades federales. Asimismo, se asignaron a los estados las responsabilidades laborales y patrimoniales, a través de los acuerdos de transferencia de la relación laboral; del cuidado de la infraestructura y los bienes muebles e inmuebles, y de la contratación de servicios necesarios para la operación de la dependencia, incluyendo el abasto de medicamentos. Para atender las necesidades mencionadas, mantener el liderazgo de la Secretaría de Salud Federal y cumplir con los acuerdos establecidos con el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Secretaría de Salud (SNTSA), que deseaba mantenerse como el único sindicato, se estableció el requisito jurídico-financiero de crear Organismos Públicos Descentralizados (OPD) en las entidades federativas, los cuales asumirían los recursos financieros, muebles e inmuebles, así como la relación laboral con los trabajadores. El director del organismo sería el secretario de Salud y el organismo estaría coordinado por una junta de gobierno, integrada por la Secretaría de Salud Federal, el SNTSA y representantes de diferentes dependencias del gobierno de Jalisco. Para fines prácticos, el gobierno de Jalisco se convertía en el órgano operador de la salud. En el caso de Jalisco, el presupuesto de salud del OPD representa aproximadamente el 95% de los recursos para la salud pública. Debido a la histórica relación de los hospitales civiles con la Universidad de Guadalajara, en Jalisco se crearon dos OPD: 1. Servicios de Salud Jalisco, responsable

de la operación de los recursos trasferidos por el gobierno federal, y 2. Hospitales civiles de Guadalajara, que recibe presupuesto federal y estatal. Aproximadamente el 90% de la inversión en salud que hace el gobierno estatal se ejerce en los hospitales civiles.

3. En 2000, el presidente Vicente Fox Quezada nombró como secretario de Salud al doctor Julio Frenk Mora, médico especialista en salud pública, con gran experiencia nacional e internacional en sistemas de salud. Durante esta administración, se promovió la generación de un sistema de salud que respondiera a las necesidades del México actual y garantizara el derecho a la protección de la salud, consagrado en el artículo 4° constitucional. Este nuevo sistema separó el derecho a la protección de la salud de la situación laboral. Así, se creó el Sistema de Protección Social en Salud para la población no atendida por el IMSS (aproximadamente 50% de la población general), operativamente conocido como Seguro Popular. El Seguro Popular se enfocó en atender, de manera progresiva, las necesidades de salud de la población no derechohabiente de algún sistema de seguridad social, mediante un esquema de financiamiento por el cual, al cabo de siete años, las personas afiliadas al Seguro Popular podrían recibir un financiamiento del Estado proporcional al que reciben los derechohabientes. La operación del Seguro Popular se dejó a cargo de las entidades federativas, en estricto apego a lo establecido en los acuerdos para la descentralización de los servicios de salud.

4. En 2006, durante la presidencia de Felipe Calderón Hinojosa, se desempeñó como secretario de Salud el doctor José Ángel Córdova Villalobos, médico especialista en gastroenterología y expresidente de la Comisión de Salud de la Cámara de Diputados. A dos años del inicio de operaciones del Seguro Popular y su estrategia de financiamiento progresivo, se implementó la estrategia “Seguro Popular para una nueva generación”, enfocada al fortalecimiento de la vigilancia y atención oportuna y adecuada del embarazo, parto, puerperio y recién nacido y, en general, a la protección de la salud materno-infantil, incluyendo enfermedades y complicaciones. Se iniciaron así la protección financiera de enfermedades como el cáncer infantil y las operaciones del Fideicomiso de Protección para Gastos Catastróficos, establecido en la ley que dio origen al Seguro Popular. Este fideicomiso se enfocó en la cobertura de atención de enfermedades de alto costo, mediante la incorporación progresiva de enfermedades de acuerdo

con la capacidad financiera del fideicomiso. Con esto se incrementó de forma importante la capacidad financiera del Sector Salud público (no enfocado a derechohabientes). Esto, aunado a que el afiliado podía demandar jurídicamente los derechos establecidos en la póliza del Seguro Popular, generó la necesidad de buscar alternativas enfocadas a mejorar la operación del Sistema, incluidos los servicios de administración y la entrega de medicamentos en establecimientos conocidos como Farmacias del Seguro Popular. Dado que la compra, distribución, almacenamiento, dispensación y caducidades de los productos se estableció como responsabilidad del proveedor, se incrementó de forma importante el abasto en las unidades de salud (desde casas de salud hasta hospitales de alta especialidad) y con ello, la satisfacción de los usuarios de los servicios. Sin embargo, también se incrementaron los costos. Esto generó problemas administrativos, financieros y políticos importantes, derivados de la alta demanda de servicios de salud y medicamentos. Aumentaron así las observaciones de los organismos fiscalizadores, la corrupción derivada del incremento en la inversión y la tentación política de cuestionar y tratar de oscurecer los avances en el Sistema de Salud.

5. Con la llegada del presidente Enrique Peña Nieto en 2012 asumió el cargo de secretaria de Salud la doctora Mercedes Juan López, médica especialista en rehabilitación, con gran conocimiento del sector salud por su experiencia como diputada y funcionaria tanto de la Secretaría de Salud, principalmente en áreas relacionadas con la regulación sanitaria, como del Consejo de Salubridad General, del que fue secretaria durante la administración del presidente Fox. Debido a: a) las críticas, los señalamientos de las entidades fiscalizadoras y las evidencias de corrupción; b) el incremento en la inversión en salud, principalmente en el área relacionada con el abasto de medicamentos, y c) la consecuente disminución en inversión en actividades de prevención, la doctora Juan López decidió llevar a cabo una modificación en la programación presupuestal, con el objetivo de proteger el recurso para la compra de vacunas e insumos para la salud preventiva. Esto disminuyó la capacidad de inversión de las entidades federativas en la compra de medicamentos e insumos para la atención médica. Como consecuencia de ello, las estructuras operativas de los estados, conocidas como OPD Servicios de Salud, comenzaron a endeudarse progresivamente con los proveedores de estos medicamentos e insumos. Aproximadamente

a la mitad del sexenio del presidente Peña Nieto, ocurrieron dos sucesos importantes. Primero, el nombramiento como secretario de Salud del doctor José Narro Robles, médico especialista en medicina comunitaria, exrector por dos periodos de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), exsecretario general por dos periodos de la misma institución y exsubsecretario de Planeación Sectorial de la Secretaría de Salud Federal durante la administración del presidente Zedillo. Segundo, el inicio de una disminución progresiva del presupuesto de la Secretaría de Salud, lo que obligó a buscar estrategias de fortalecimiento del abasto y disminución del costo. Así, bajo la coordinación del IMSS, se implementaron las compras consolidadas con licitaciones internacionales, mediante la participación voluntaria de las entidades federativas. Lamentablemente, esta estrategia impactó de manera negativa el abasto de medicamentos de las entidades federativas participantes, como consecuencia del incumplimiento de los proveedores y la necesidad de reestablecer la estrategia de almacenamiento, distribución, dispensación y caducidad de los medicamentos.

6. Al iniciar su administración en 2018, el presidente López Obrador nombró como secretario de salud al doctor Jorge Alcocer Varela, médico, investigador y académico ampliamente reconocido en el área de la reumatología. En consonancia con su visión sumamente crítica sobre el Seguro Popular, retroalimentada por los problemas en la operación de este programa mencionados previamente, el presidente López Obrador, bajo el lema de que “el Seguro Popular ni es seguro ni es popular”, promovió una nueva estrategia de centralización de las decisiones sobre la salud y el manejo del presupuesto. Como parte de esta, se creó el Instituto de Salud para el Bienestar (Insabi), al que las entidades federativas podrían incorporarse voluntariamente (Jalisco decidió no hacerlo); y, más recientemente, el IMSS Bienestar, que permite al IMSS operar directamente los hospitales que dependen de la Secretaría de Salud. La operación de estas políticas y estrategias se ha visto enormemente afectada por la pandemia por covid-19, que ha obligado a distraer una gran cantidad de recursos económicos y humanos para la compra y aplicación de vacunas contra esta enfermedad.

A lo largo de estos periodos, Jalisco se ha mantenido alineado y cercano a las políticas nacionales. Ha sido reconocido por la implementación de acciones novedosas en materia de salud, incluyendo los programas pilotos

del Seguro Popular y el sistema administrativo de surtimiento de recetas. Sin embargo, también ha sido señalado por irregularidades administrativas y denuncias de corrupción, que han incluso motivado acciones penales en contra de algunos funcionarios.

En este contexto, en 2018 inició la actual administración estatal con el gobernador Enrique Alfaro Ramírez, quien nombró como secretario de salud al doctor Fernando Petersen Aranguren, médico cardiólogo de amplio reconocimiento social, y exjefe de departamento y división en el Hospital Civil de Guadalajara. Antes del inicio de la administración, Alfaro Ramírez y Petersen Aranguren propusieron modificar la Ley Estatal de Salud para separar la Secretaría de Salud, responsable de operar el 5% del presupuesto de la salud pública, del OPD Servicios de Salud Jalisco, que opera el 95% de este presupuesto. Con esta modificación el OPD ya no estaría bajo la dirección del secretario de salud, sino que tendría un director independiente. Este cambio tenía como objetivo fortalecer el liderazgo de la Secretaría de Salud en el sector, a través de descargar a esta institución de responsabilidades operativas. Por motivos políticos y considerando la importancia de ambas instituciones, se decidió colocar dos perfiles diferentes, no necesariamente afines, en cada una de estas instituciones. Con el paso del tiempo, se generaron problemas de comunicación entre las instituciones y duplicidad de funciones, y, tras una serie de denuncias públicas de corrupción, en el primer tercio de la administración se removió de su puesto a la directora del OPD, la dentista Consuelo Robles Sierra quien, empoderada por el gran presupuesto operativo que controlaba y por su cercana relación con el gobernador, había tomado decisiones no acordadas previamente con el secretario, al que nunca consideró como su jefe directo. Si bien se ha fortalecido el liderazgo de la Secretaría de Salud Jalisco en esta administración, esto no se debe a la operación actual de ambas instituciones por separado, sino a la personalidad y capacidad de gestión de Petersen Aranguren; su forma de enfrentar la pandemia por covid-19 de forma conjunta con otros actores del Sector Salud en Jalisco y la eficiente operación del sistema de vacunación contra covid-19 establecido por la Secretaría de Salud Jalisco.

Otra acción del actual gobierno que debe destacarse en materia de salud es la decisión de no incorporar a Jalisco al recientemente creado Insabi —decisión tomada en un contexto marcado por diferencias entre el gobernador Alfaro y el presidente de la república. Las políticas del Insabi

orillaban a las entidades federativas a alinearse a decisiones centralizadas, con lo cual se quitaba liderazgo a las secretarías de salud estatales. Para fines prácticos, estas quedaban como estructuras operativas estatales: los directores de los OPD se convertían en delegados de las autoridades federales, mientras que los secretarios de Salud estatales, en figuras con muy poca capacidad de decisión.

Debe mencionarse también la creación por parte del gobierno estatal de un fondo emergente para el tratamiento de niños con cáncer, como respuesta al desabasto de medicamentos oncológicos provocado por una serie de decisiones tomadas por el gobierno federal, que incluyen la desaparición del Fideicomiso de Protección para Gastos Catastróficos; el cierre de algunas plantas de producción de medicamentos oncológicos por razones que no han quedado suficientemente clarificadas y la propuesta de obtener mejores precios a través de licitaciones internacionales. La creación de este fondo ha sido sin duda un “salvavidas” para los niños afectados y sus familias.

Con la pandemia de covid-19 y sus necesidades económicas y operativas se canalizó una gran parte del presupuesto de salud para la compra de vacunas. Para combatir la pandemia, se han utilizado recursos de diversas fuentes, incluido el Fideicomiso de Protección para Gastos Catastróficos, y se ha destinado mayor personal de salud a la atención hospitalaria de complicaciones y la aplicación de vacunas. Como consecuencia de esto, en las diferentes unidades de salud se ha disminuido la capacidad de atención de otras enfermedades, particularmente las crónico-degenerativas, y la prevención de enfermedades (por ejemplo, a través de la vacunación universal). Esto tendrá sin duda un impacto considerable en la salud de las personas afectadas.

A pesar de los enfrentamientos entre el gobernador del estado y el rector general de la Universidad de Guadalajara, institución hermana de los Hospitales Civiles y con gran influencia sobre estos, no se ha mermado el liderazgo de la Secretaría de Salud. Gracias a esto, se ha mantenido una comunicación entre la Secretaría de Salud y los Hospitales Civiles, que ha permitido la implementación conjunta de políticas públicas para la prevención, control y atención de personas afectadas por la covid-19 y otras enfermedades.

En conclusión, considero que en materia de salud se registran tanto aciertos como desaciertos en la actual administración estatal. Por motivos de espacio mencionaré solo uno de cada uno.

**Desacierto:** separar la estructura de la Secretaría de Salud del OPD Servicios de Salud Jalisco, con lo cual el secretario de salud dejó de dirigir el OPD. — Si bien eso sería lo ideal, considero que aún no era el momento para ello—. Las instituciones federales (IMSS, ISSSTE) son centralizadas, obedecen a sus autoridades nacionales y atienden las solicitudes estatales previa autorización; la separación del OPD Servicios de Salud Jalisco de la Secretaría de Salud se realizó sin el andamiaje legal necesario para fortalecer el liderazgo de la dependencia y sus autoridades con respecto a los demás integrantes del sector salud; como mencioné previamente, el nombramiento de carácter político de la primera directora del OPD generó un conflicto entre las autoridades de salud del estado, que culminó con la salida de la directora del OPD, en medio de acusaciones de corrupción.

**Acierto:** el manejo de la pandemia por la covid-19; la implementación de políticas públicas y estrategias para la prevención; la atención de las personas afectadas por la enfermedad, principalmente de aquellas que sufrieron alguna complicación; y la estrategia de vacunación han marcado sin duda una diferencia importante con respecto a otras entidades federativas.

## Referencias

- Diario Oficial de la Federación (25 de septiembre de 1996). Acuerdo Nacional para la Descentralización de los Servicios de Salud. En [https://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=4900841&fecha=25/09/1996#gsc.tab=0](https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4900841&fecha=25/09/1996#gsc.tab=0)
- Diario Oficial de la Federación (5 de abril de 2004). Reglamento de la Ley General de Salud en Materia de Protección Social en Salud. Última reforma publicada DOF 17 de diciembre de 2014. En <https://www.gob.mx/salud/seguropopular/documentos/reglamento-de-la-ley-general-de-salud-en-materia-de-proteccion-social-en-salud>
- Diario Oficial de la Federación (4 de julio de 2004). Acuerdo por el que la Secretaría de Salud da a conocer las reglas de operación e indicadores de gestión y evaluación del Programa Salud para Todos (Seguro Popular de

- Salud). En [https://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=692771&fecha=04/07/2003#gsc.tab=0](https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=692771&fecha=04/07/2003#gsc.tab=0)
- Diario Oficial de la Federación (19 de noviembre de 2020). Estatuto Orgánico del Instituto de Salud para el Bienestar. En [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5605322&fecha=19/11/2020#gsc.tb=0](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5605322&fecha=19/11/2020#gsc.tb=0)
- Gobierno del Estado de Jalisco (10 de abril de 1997). Decreto No. 16526. Ley del Organismo Público Descentralizado “Servicios de Salud Jalisco”.
- Gobierno del Estado de Jalisco (6 de mayo de 1997). Acuerdo de Coordinación que celebran las secretarías de Salud, Hacienda y Crédito Público, Contraloría y Desarrollo Administrativo, y el Estado de Jalisco, para la descentralización integral de los servicios de salud en la Entidad. En <https://info.jalisco.gob.mx/gobierno/documentos/7867>
- Gobierno del Estado de Jalisco, Poder Legislativo, Secretaría General de Gobierno (10 de abril de 1997). Decreto No, 16527. Ley del Organismo Público Descentralizado “Hospital Civil de Guadalajara”.
- LÓPEZ FONSECA, R. (10 de agosto de 2022). Más de 200 niños con cáncer en Jalisco reciben apoyos de la Sociedad Civil y del gobierno estatal. *44 Noticias*. En <https://udgtv.com/noticias/ninos-cancer-en-jalisco-reciben-apoyos-de-la-sociedad-civil-gobierno/>
- Periódico Oficial del Estado (13 de marzo de 1997). El Estado de Jalisco, Tomo CCCXXV. En <https://congresoweb.congreso.jalisco.gob.mx/Servicios/sistemas/SIP/decretos/decretos/Decretos%20LIV/Decreto%2016526.pdf>

## 9. Entre la pandemia y las nuevas normas

---

Juan Carlos Silas Casillas

### Introducción

La intervención educativa como política pública y el análisis de su fundamento constituyen arenas muy amplias para el intercambio de ideas. Los fines, medios y resultados de las intervenciones educativas suelen estar cargados de perspectivas diversas, divergentes y hasta tensas. Por ello es frecuente encontrar voces que proponen alguna idea, que de inmediato son contrastadas por otras que sugieren algo diferente y hasta antagónico.

La política pública educativa se convierte entonces en un campo en que se encuentran las ideas y agendas públicas y privadas y en el que, pese al innegable interés por atender de manera adecuada las necesidades públicas, sus medios se convierten en áreas de debate. En el caso concreto de la política pública educativa en Jalisco en el actual periodo de gestión estatal (2018-2024) se pueden señalar algunos elementos interesantes. Este texto se enfoca en el nivel de educación básica y da cuenta de manera muy sucinta acerca de 1. La manera en que se creó el modelo de las Comunidades de Aprendizaje en y para la Vida (CAV) como la aportación jalisciense a la educación, 2. Cómo se ha hecho frente a las condiciones de aprendizaje que trajo el confinamiento durante la pandemia y 3. Los movimientos en torno a la legislación en materia educativa desarrollada en el actual sexenio. No es pretensión hacer un juicio sumario pues, además de imposible, ya que están en proceso, es inadecuado porque se requiere hacer una valoración más profunda, lo que se hace es una descripción sencilla, se llega a la conclusión de que las acciones emprendidas por el gobierno de Jalisco y se lanzan algunas recomendaciones de análisis en general.

Esta revisión se hace teniendo como hilo conductor la concordancia de las acciones del gobierno estatal con los fundamentos de análisis de las políticas públicas y toma como base, por un lado, que las políticas públicas son “Actividades de las instituciones de gobierno, actuando directamente o a través de agentes, y que van dirigidas a tener una influencia determinada sobre la vida de los ciudadanos” (Subirats, 1989, p. 43). Luis Aguilar, uno de los analistas de política pública más connotados en México, desde las primeras páginas de la amplia introducción que escribió en el texto del 2010 llamado “Política Pública” de la Biblioteca Básica de la Administración Pública, deja en claro que estas acciones de gobierno tienen dos dimensiones: una política y otra de carácter técnico. Señala que tienen un componente normativo y un componente científico-técnico (Aguilar, 2010).

Por un lado, son acciones de política, en tanto se orientan a realizar objetivos de interés y beneficio social general (en el marco de las prescripciones constitucionales y legales), y por el otro son acciones que se sustentan en un razonamiento técnico-causal con el fin de alcanzar los objetivos deseados y conseguir que las intenciones de los gobernantes se vuelvan hechos sociales (Aguilar, 2010, p. 17).

El mismo Aguilar aporta cinco rasgos esenciales respecto de la política pública que guiarán esta contribución. Por política pública se entiende:

1. Un conjunto (secuencia, sistema, ciclo, espiral) de acciones intencionales y causales. Se orientan a realizar objetivos considerados de valor para la sociedad o a resolver problemas cuya solución se considera de interés o beneficio público, y son acciones causales porque son consideradas idóneas y eficaces para realizar el objetivo o resolver el problema.
2. Un conjunto de acciones cuya intencionalidad y causalidad han sido definidas por el tipo de interlocución que tiene lugar entre el gobierno y sectores de la ciudadanía.
3. Un conjunto de acciones a emprender que han sido decididas por las autoridades públicas legítimas y cuya decisión las convierte formalmente en públicas y legítimas.

4. Un conjunto de acciones que son llevadas a cabo por actores gubernamentales o por estos en asociación con actores sociales (económicos, civiles).
5. Un conjunto de acciones que configuran un patrón de comportamiento del gobierno y de la sociedad (Aguilar, 2010, p. 29).

Es decir, que una verdadera política pública no es una acción de gobierno “singular y pasajera” que se genera como respuesta (o reacción) a circunstancias políticas particulares o demandas sociales coyunturales. Por el contrario, una política pública verdadera se debe caracterizar por: a) orientarse a atender objetivos de interés o beneficio público (constitucional o legalmente establecidos) y ser la manera idónea de llevarlos a cabo; b) que haya existido una genuina participación ciudadana en conjunto con el gobierno en la definición de toda la cadena que consiste en objetivos, instrumentos y acciones de la política; c) la decisión de la política es tomada por un gobierno legítimo y con respeto a la legalidad, que garantiza el reconocimiento de parte de los actores involucrados; d) la implementación y evaluación de la política se realiza por parte del personal de la administración pública o en asociación con actores sociales o incluso a través de la delegación de atribuciones a los actores sociales.

El doctor Aguilar enfatiza que lo verdaderamente característico de las políticas públicas —y que se convierte en su distintivo—, es que se trata de la armónica integración de “un conjunto de acciones estructuradas, estables, sistemáticas, que representan el modo en el que el gobierno realiza de manera permanente y estable las funciones públicas y atiende los problemas públicos: un patrón de actuación” (Aguilar, 2010, p. 29).

En este sentido, se analiza la política pública educativa en Jalisco desde la expectativa de encontrar un conjunto de acciones intencionales, con clara orientación de atender un objetivo de beneficio público. Que cuente con claros lineamientos de acción, bien establecidos quienes son los agentes, objetividad en la determinación de los recursos, herramientas, procesos y momentos de acción y una métrica valorativa establecida en diálogo con los actores involucrados. Si estos elementos no se encuentran a cabalidad, al menos deberá vislumbrarse una lógica operativa que dé fe de la existencia de la voluntad de atender asuntos importantes en la vida pública.

Este texto expone y analiza de manera breve tres acciones de política pública de la administración 2018-2024 del gobierno del estado de Jalisco en torno a la educación. Primero se revisa la fundamentación y puesta en marcha del modelo de las CAV como el esquema formativo tanto de individuos como de comunidades. En un segundo momento se hace un recuento de lo vivido en el estado a raíz de la pandemia y las maneras en que el gobierno atendió la emergencia sanitaria e hizo frente a las condiciones de aprendizaje que trajo el confinamiento durante la pandemia. Un tercer segmento contempla los movimientos en torno a la legislación en materia educativa desarrollada en el actual sexenio.

## La apuesta estatal por las Comunidades de Aprendizaje en y para la Vida (CAV)

Desde el arranque de la gestión del ejecutivo estatal a principios de diciembre de 2018, con la mira puesta en la “refundación” de la vida pública en la entidad, se iniciaron los trabajos para la creación e instauración de un modelo educativo *ad hoc* para Jalisco. El titular de la Secretaría de Educación Jalisco (SEJ) convocó un grupo importante de académicos de diferentes instituciones públicas y particulares en la entidad e inició un diálogo que incluyó personal directivo de la misma SEJ. Con el título de “Recrea, educando para la vida” la Secretaría de Educación Jalisco (SEJ, 2019a) se abocó a poner las bases de este ambicioso proyecto que buscaba, sin contraponerse con el currículo nacional, ampliar las miras en el estado. Sus ejes: educación en y para la vida, educación con todos y para todos y, educación de calidad, guiaron el proceso. Durante diciembre de 2018 y enero de 2019 se realizaron consultas entre académicos y funcionarios, para finalmente tener como resultado un documento propositivo, mismo que se hizo público a finales de enero de 2019. A partir de ahí, el trabajo de llevarlo a cada rincón de la entidad y, especialmente, que los integrantes de las comunidades educativas lo hicieran vida, fueron el foco del trabajo de la SEJ.

Las CAV se entienden como “espacios donde los individuos comparten sus aprendizajes desde sus historias, reflexiones y prácticas de vida, los recrean en diálogo y los convierten en saberes compartidos para Ser, Estar

y Pertener a la vida en comunidad y fortalecer la humanidad” (Secretaría de Educación Jalisco, 2019b, p. 3). El postulado base de la SEJ, reflejado en la filosofía de las CAV, es que los seres humanos dependemos de la vida comunitaria para aspectos tan básicos como la supervivencia, al tiempo que también se requieren para otros tan importantes como la identidad y la cultura.

La misma SEJ expresa que la premisa clave, la piedra de toque del modelo, es el aprendizaje dialógico, mismo que pone su énfasis en los aspectos interactivos de la vida humana. Este tipo de aprendizaje se basa en varios principios: 1. El diálogo igualitario, que ocurre entre personas diferentes, que han tenido experiencias distintas, pero cuyas aportaciones tendrán el reconocimiento de su valía sin mediar posiciones jerárquicas; 2. La inteligencia cultural, misma que de acuerdo con la fundamentación oficial, incorpora tanto lo académico (formal, disciplinar) como lo práctico y lo comunicativo. Por tanto, el aprendizaje comunitario dependerá de la participación comunicativa de todos los involucrados; 3. La transformación, como componente básico, que orienta hacia cambiar el estado de las circunstancias y mejorar las condiciones de individuos y colectivos. Se busca evitar prácticas o discursos que solo reproduzcan el *estatus quo* o que impliquen cambios regresivos; 4. La dimensión instrumental de los conocimientos que permiten la vida en sociedad, mismos que complementan el diálogo; 5. La creación de sentido, en el marco de esfuerzos educativos que partan de la interacción y las necesidades de aprendizaje de personas y colectivos. Esto permite que sean los propios estudiantes los que generen y se apropien del sentido del aprendizaje y las acciones que le dan sustento; 6. La solidaridad, en la que se basa toda interacción humana y fundamentalmente las prácticas educativas que buscan superar el fracaso escolar y la exclusión; por último, 7. La igualdad de diferencias que, al ser un juego de palabras, lo que intenta resaltar es la inherente valoración de la diversidad de las personas como elemento de riqueza cultural (SEJ, 2019b, 2019c).

Un modelo que propone incorporar los preceptos señalados deberá ser plural y complejo. De lenta y cuidadosa constitución y requerirá de diálogo constante y mucha paciencia. Eso se asumió desde el comienzo por parte de la SEJ, misma que dejó en claro que cada CAV requeriría la participación activa de niñas, niños, adolescentes y jóvenes (es decir, estudiantes), profesores, personal administrativo y directivo escolar, padres

de familia y miembros de la comunidad. Esta agrupación de intereses, comprensiones y voluntades no es fácil ni rápida, requiere de persistencia y dirección no-impositiva. Es por ello que el trabajo de las CAV debió ir en etapas y contemplar de manera clara cuáles son los ejes de acción.

El modelo de las CAV se nutre de siete ejes de acción: 1. Formación integral de los alumnos y la consolidación de comunidades; 2. Calidad de vida y educativa; 3. La necesidad de reconocer la importancia de la función docente; 4. La corresponsabilidad de los diferentes actores; 5. La prioridad del trabajo pedagógico frente a las funciones administrativas de los directivos y de los docentes; 6. Las condiciones de infraestructura y equipamiento de las instituciones educativas; y 7. La relación y articulación entre los diferentes niveles educativos y sectores. Estos siete ejes corresponden con el diagnóstico de necesidades y proponían la articulación de los actores escolares y comunitarios. Por otro lado, el modelo propuso la utilización constante de varios principios como marco de la vida de las CAV: a) la innovación, b) la autonomía responsable, c) la corresponsabilidad social y d) la transparencia.

El modelo postulaba que la comunidad de aprendizaje no se empanaría en complicaciones innecesarias, por el contrario, trataría de simplificar los procesos y aportar a una cultura de responsabilidad social y el cuidado de la comunidad que aprende (SEJ, 2019d). También proponía una interacción constante, sistemática y armónica al interior de y entre las diferentes CAV. Un esquema interesante sin duda que, por otro lado, con la intención de diferenciarse de las propuestas nacionales (seguramente por la falta de afinidad política que da buenos réditos electorales como ganancias secundarias), implicaba para el personal escolar ir en dos sentidos: el federal y el estatal, lo que ha supuesto tensiones.

La constitución de las CAV ha requerido un trabajo intenso en la comprensión del modelo por parte de los actores. Sin duda ha sido un esfuerzo sustantivo en todas las fases: 1. Sensibilización que, como su nombre lo ilustra, busca que los miembros de la comunidad se dejen permear por las características del modelo. 2. Toma de decisiones de carácter colectivo y parlamentario. 3. Creación de “ideales futuros y horizonte común” en donde se dan las propuestas macro. 4. Análisis de nuestra realidad, en donde se reconocen los elementos y factores que han hecho que una comunidad sea como es. Su historia, rasgos culturales y características territoriales tienen

un papel protagónico. 5. Planificación de aspectos a transformar, que se explica solo al igual que 6. Accionar la transformación hacia el futuro. Por último, 7. Momentos para mirar el trayecto, que opera de acuerdo con los “cortes de valoración” acordados por la comunidad (SEJ, 2019a).

Un elemento que debe resaltarse por ser aglutinador, es el de la autonomía responsable. La SEJ ha comunicado que la autonomía, como concepto clave, debe aterrizar en elementos de práctica y diálogo y establece que “no es un derecho que se adquiere por el hecho de ser comunidad, sino que se construye desde el diálogo entre sus miembros y se alcanza, como ejercicio de libertad, a través de su práctica responsable” (Secretaría de Educación de Jalisco, 2020, pp. 8-9). Asimismo, incorpora la dimensión ética y refiere que es inherente a la autonomía, teniendo como medio la responsabilidad como clave de reflexión colectiva.

Los documentos generados por la SEJ y la puesta en marcha de varios eventos de gran calado, como son Recrea Academy y Recrea Familia, que dieron el micrófono a conferencistas de renombre, para capacitar a las comunidades escolares en la mecánica operativa y la puesta en marcha de estas fases, han puesto en evidencia el interés de empujar el modelo. El secretario estatal de Educación ha reportado en diversos foros el éxito del modelo, especialmente en términos de proceso y cómo va incorporándose a la cultura de las comunidades escolares. Medios de difusión estatales como Recrea desde Enfoques han dado la oportunidad a profesores para externar la manera en que están incorporando los lineamientos de las comunidades de aprendizaje CAV en su práctica cotidiana y reportan buenos indicios (Cortés, 2020).

En este sentido, la pregunta a medio ciclo sexenal del ejecutivo estatal es: ¿se ha logrado el objetivo?, ¿ya existen como vida comunitaria las CAV o solo se han constituido nominalmente? Por último, ¿se ha hecho una buena inversión de dinero público? Como elementos que permitan dar respuesta a estas preguntas se recurre a dos estudios, el primero realizado por el Instituto de Información Estadística y Geográfica de Jalisco (IIEG) en conjunto con el capítulo Jalisco de la organización Mexicanos Primero y el segundo, un reporte de investigación publicado por la Comisión Estatal para la Mejora Continua en Jalisco (Cemej) y el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO) en el 2021 llamado “Conformación de las Comunidades de Aprendizaje en y para la Vida”.

En la “Encuesta sobre autonomía escolar responsable en Jalisco, durante la pandemia por la covid-19, ejercida desde marzo de 2020 hasta junio de 2021” (IEEG, 2021), cuestionario en línea que incorporó las respuestas de más de setecientos actores educativos, se encontró que el trabajo colaborativo, el aprendizaje de los estudiantes y la comunicación con las familias fueron los aspectos de la operación escolar más beneficiados al ejercerse la autonomía responsable durante la pandemia. En general, el personal educativo señaló que la autonomía ha sido ejercida de manera responsable; la suma de opiniones de que “la mayoría” o “la totalidad” de los involucrados así lo hicieron fue 91.2% bajo la óptica de los directores, 81.5% bajo la de subdirectores y 69.9% de los docentes.

Un elemento que claramente queda pendiente es el de la vinculación entre la escuela y la comunidad. Solo 28.1% de los participantes dijo que es “cercana y activa”, mientras que proporciones ligeramente menores señalaron que hay vinculación solo en ciertos momentos (24.3%), que hay poca vinculación (24.2%) y que esta se da solo con ciertas personas o sectores (17.1%). Sin duda es un área que deberá retomarse con fuerza en la segunda parte del sexenio para afianzar las premisas operativas del modelo.

El segundo estudio a ser mencionado fue desarrollado por la Cemej y el ITESO, tuvo a Flor Lizbeth Arellano Vaca y Carmen Yolanda Quintero Reyes como las responsables de la investigación, e involucró la participación de 77 integrantes de la estructura educativa estatal (23 profesores, 23 directores, 16 asesores técnico pedagógicos y 15 jefes de sector / supervisores), quienes refirieron su experiencia en la participación y conformación de las CAV. Entre los hallazgos principales se señala que los participantes percibieron una transformación personal al ser retados y salir de su zona de confort o tener formas diferentes de proceder, entre las que se puede señalar una nueva forma de proceder centrada en la activa inclusión de padres de familia en la formación de los alumnos. También comentaron que la mecánica de las CAV les llevó a la toma de conciencia acerca del valor de lo personal y colectivo. Una frase interesante que sintetiza este aspecto fue “La responsabilidad no es del todo individual sino colectiva, corresponsable y solidaria”. Un tercer elemento resaltado en el reporte es que los participantes señalaron tener aprendizajes sobre su práctica formativa. Por último, se resaltó el papel de la comunicación y su impacto en la gestión escolar.

Los resultados muestran que parece estarse gestando una nueva concepción del trabajo en la organización educativa, uno que involucra concebir de manera no lineal o vertical a la comunidad de aprendizaje en y para la vida. Esta naciente manera de trabajar la concibe como un proceso que se construye de forma simultánea en lo individual y lo colectivo de acuerdo con cada contexto escolar que, por obvias razones, obedece a las cogniciones, estilos de vida e intereses de las personas y al contexto escolar. Este reporte parece sugerir buenos resultados, lo que deberá complementarse con investigaciones más grandes y profundas.

El modelo de las CAV, desde la versión oficial, ha sido exitoso, sin embargo, será importante analizar hasta qué punto se ha logrado lo que se buscaba. Por otro lado, la propuesta de un modelo parlamentario y participativo como el que buscan las CAV es algo difícil de lograr en tres años. La experiencia documentada de cambios en la cultura de las organizaciones hace pensar que será lento y accidentado. Los Consejos Escolares de Participación Social han estado en funcionamiento desde hace años y no parecen arraigarse, por lo que no es razonable esperar que las CAV echen raíces pronto.

## La respuesta a la pandemia

Desde febrero de 2020, cuando las autoridades educativas y sanitarias federales dieron cuenta de la aparición en México de los primeros casos por la covid-19, en Jalisco se puso en marcha un canal de comunicación entre las autoridades locales de diferentes áreas y a su vez con las federales. Una vez que el avance del virus se veía como imparable, el 15 de marzo el secretario de Educación Pública, Esteban Moctezuma, anunció las medidas encaminadas a reducir la movilidad de estudiantes y familias y con ello apostar a reducir la transmisión. El 20 del mismo mes se suspendían las clases. Dos años después es fácil decir que esto fue insuficiente y que la lectura de las autoridades fue limitada, pues suponían que la pandemia sería corta, como la de 2009. En todo caso, como medida principal, el Acuerdo Secretarial 02/03/20 (DOF, 2020) oficializó la suspensión de clases entre el 23 de marzo y el 17 de abril (incluyendo las vacaciones de Semana Santa y Pascua). Por su parte, el gobierno de Jalisco anunció el 15 de marzo, unas pocas horas

después del anuncio del ejecutivo federal, que determinaba la suspensión de clases presenciales en el estado a partir del día martes 17. La postura del gobierno de Jalisco denotaba proactividad y mayor preocupación por la salud pública, su mensaje fue contundente y mostró mayor urgencia que el federal, aunque en la práctica los resultados no son diferentes.

Tanto a nivel nacional como estatal las medidas sanitarias impuestas por la vía de largo confinamiento sobrepasaron la capacidad de alumnos, padres, maestros, funcionarios y personal escolar. El equipo de cómputo y los espacios de estudio y trabajo tuvieron que ser compartidos entre los miembros de las familias. Los materiales y actividades de aprendizaje, al ser diseñados para modalidad presencial, implicaron la reconstrucción de los cursos e inevitables errores dada la premura con que se adaptaron. Pero eso no es privativo del estado de Jalisco ni se refleja en las decisiones tomadas por sus diferentes órdenes de gobierno. Lo que realmente debe resaltarse como política pública se refleja en dos ámbitos: 1. La asignación de fondos públicos para apoyo a las escuelas particulares y 2. El desarrollo de estrategias de asesoría presenciales durante la pandemia.

## Fondos para escuelas particulares

En la primera de las acciones, se trataba de un apoyo para el pago de nómina y otros gastos incurridos por las escuelas que, al no tener los ingresos regulares por concepto de colegiaturas, enfrentaban problemas para cubrir sus compromisos contractuales. Se diferenció si se trataba de escuelas propiedad de mujeres o si eran colegios particulares en general. Para las escuelas cuya dueña es una mujer se destinaron fondos por 15 millones de pesos y los apoyos iban de 10 a 150 000 pesos por escuela para capital de trabajo y nómina. Se dirigía a instituciones educativas de nivel básico y medio superior propiedad de mujeres y establecidas en Jalisco. Otros requisitos eran que tuvieran entre uno y cien empleados y que su colegiatura fuera de un máximo de 4 500 pesos mensuales.

El segundo grupo de escuelas apoyadas se refería a colegios privados de nivel básico (preescolar, primaria y secundaria) y medio superior incorporados a la Secretaría de Educación Jalisco (SEJ), que tuvieran entre uno y cincuenta empleados y sus colegiaturas no fueran superiores a 2 000 pesos

al mes por alumno. Este apoyo también consistía en 15 millones de pesos totales. Dicho de una forma muy sencilla, se asignaron recursos públicos a particulares con la intención declarada de evitar quebrantos en la salud financiera y operativa de las escuelas. No se sabe con certeza si estos apoyos tuvieron el éxito deseado en la salud operativa de las escuelas o si se tradujo en la preservación de empleos.

## Asesorías presenciales durante la pandemia

Durante los momentos álgidos del confinamiento, especialmente en los últimos meses de 2020 y los primeros de 2021, las familias e instituciones educativas ya mostraban signos de desgaste y cansancio, por lo que comenzaron a reflejar tensiones. Los medios de comunicación y organizaciones de la sociedad civil daban cuenta de que México era uno de los países que más días llevaba con las escuelas cerradas y que sin duda impactaría en el aprendizaje de niñas, niños, adolescentes y jóvenes. El gobierno federal insistía en mantener las escuelas cerradas y proponía las versiones 2 y 3 del Programa Aprende en Casa que, como su nombre lo dice, centraba el trabajo académico de los estudiantes en sus hogares con apoyos vía televisión. La movilidad ocasionada por estudiantes, académicos y padres de familia concurriendo en las escuelas se veía como peligrosa, por lo que no se autorizaba el uso de los planteles escolares. El gobierno de Jalisco se centró en escuchar las demandas y, ante la imposibilidad real de abrir las escuelas, construyó una estrategia muy interesante: las asesorías presenciales.

Desde el inicio del ciclo escolar 2020-2021 se propuso el trabajo por asesorías, se desarrolló un protocolo de acción ante la covid-19 para las escuelas de educación básica, mismo que se encontró con el crecimiento de contagios y tuvo que ser puesto en pausa como iniciativa general, pero abrió la puerta para que algunas escuelas pudieran adecuarse en lo particular. Estas asesorías durarían cuarenta minutos y no estaban pautadas como intervenciones grupales.

Fue hasta el año siguiente que la SEJ dio a conocer que, a partir del 1 de marzo de 2021, bajo estrictas medidas de seguridad que permitieran garantizar la salud de estudiantes y docentes, se permitiría el trabajo académico en el entendido que no se trataba de un regreso a clases presenciales, sino que

era un mecanismo extraordinario que trataba de evitar una pérdida mayor de aprendizajes esperados. Se explicitó también que no era algo obligatorio sino voluntario para las escuelas y las familias, por lo que nadie podría ser coaccionado a participar. Se trataría de un máximo de diez personas en un espacio ventilado y adecuado para el trabajo académico, nueve estudiantes y el docente. Por último, se indicó que se trataba de una medida para atender a los estudiantes que tuvieran dificultades para desarrollar las habilidades o adquirir los conocimientos esperados, que estuvieran enfrentando conflictos socioemocionales o que, por sus condiciones familiares, tuvieran problemas para continuar con su educación a la distancia. Un último señalamiento consistió en la frecuencia de las reuniones, se propuso que asistieran en un máximo de cuatro días por semana cada dos semanas. De acuerdo con reportes de prensa y declaraciones de la misma SEJ, esta manera de trabajar ayudó a que los estudiantes no tuvieran pérdidas marcadas en su aprendizaje. Los datos de Educar en Contingencia, una iniciativa de la Universidad Iberoamericana de la Ciudad de México y otras instituciones de educación superior, indican que los estudiantes en todo México tuvieron pérdidas ligeras en su aprendizaje esperado y Jalisco estuvo más o menos en sintonía con el promedio nacional. Será importante realizar estudios a profundidad para determinar la profundidad de las mermas en el aprendizaje, sin embargo, por ahora basta señalar que la posibilidad de atender a niñas, niños, adolescentes y jóvenes con carencias marcadas, retos en su aprendizaje o estado socioemocional a través de asesorías en las escuelas fue una intención importante en la política pública educativa estatal.

## La legislación federal y local en educación

En el mes de septiembre de 2019 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la Ley General de Educación de observancia nacional, misma que requería a las entidades federativas pasar por un proceso de armonización de las propias para estar en consonancia. En el caso de Jalisco, para tales fines se realizaron foros y consultas tanto en línea como unas pocas presenciales. Se solicitó a actores educativos de prácticamente todos los niveles que dieran sus opiniones y realizaran propuestas acerca de cómo mejorar la educación en la entidad, tener un aporte más potente y respetar lo esta-

blecido por la ley federal. Tras varios meses de deliberaciones, el congreso de Jalisco publicó en mayo de 2020 el decreto que deroga la Ley de Educación del Estado de Jalisco y expide la Ley de Educación del Estado Libre y Soberano de Jalisco.

Dejando de lado el nombre que busca marcar la independencia de la entidad ante la federación, el contenido de ambas leyes es muy similar. El respeto irrestricto a los derechos de los ciudadanos en términos educativos, las atribuciones de los diferentes actores en todos los niveles de gobierno, las bases y principios que rigen el ejercicio educativo y un largo etcétera, son equivalentes. Posiblemente la única diferencia radica en el papel más marcado que resalta la ley jalisciense en términos del uso de las tecnologías de la información, comunicación, conocimiento y aprendizaje digital en el proceso educativo que, sin ser un apartado extenso, permite ver el énfasis de la entidad en el uso de las tecnologías.

En lo que respecta a la Ley General de Educación Superior, se puede decir que sucedió un proceso análogo. La ley de carácter federal se expidió en abril de 2021 y requirió que las entidades armonizaran las suyas. A partir del verano de 2021 en Jalisco se realizó una amplia consulta sobre temas centrales en la educación superior como: 1. Mejora continua; 2. Inclusión social; 3. Planeación; 4. Evaluación y acreditación; 5. Investigación científica en las IES; 6. Vinculación; 7. Educación normal y de formación docente; 8. Instituciones particulares; 9. Pertinencia; 10. Reconocimiento de competencias y conocimientos; 11. Revalidación y acreditación de estudios, y 12. Financiamiento. Tras una cantidad importante de análisis y declaraciones que resaltaban la necesidad de llevar a Jalisco a una profunda transformación, la ley estatal contiene muy pocas diferencias con la federal. Esta ley, materia de análisis del doctor Carlos Iván Moreno en esta misma obra, se publicó en diciembre de 2021.

Por último, a finales de 2021, al tiempo que se discutía en el congreso local la citada Ley de Educación Superior, el titular del ejecutivo estatal lanzó una propuesta de incremento gradual al Impuesto Sobre la Nómina (ISN) de 2 a 2.5%. La mayoría en el congreso del mismo partido que el gobernador la aprobó sin dilación y la incluyó en la Ley de Hacienda del Estado de Jalisco y en el presupuesto para 2022. En los primeros tres meses de este año se determinó una tarifa de 2.125%, en los siguientes tres la de 2.250%, en la segunda mitad del año se estableció de 2.5%. El argumento central

para este incremento era la necesidad de obtener aproximadamente ochocientos millones de pesos y conformar un fideicomiso para infraestructura educativa. El resultado es aún incierto y no se sabe realmente la cantidad recaudada, la constitución real del fondo y su uso. Esta iniciativa deberá ser monitoreada con minuciosidad.

## Conclusiones

Jalisco es un estado clave en la vida nacional, su potencia económica, cultural y educativa le hace ser un referente. Es por ello que las acciones de política pública que se determinen en la entidad son siempre seguidas con acuciosidad. Tomando como base los cinco elementos de las políticas públicas señalados por Luis F. Aguilar (2010) reseñados al inicio de este texto: 1. Se trata de un conjunto de acciones intencionales orientadas a realizar objetivos considerados de valor para la sociedad o a resolver problemas cuya solución se considera de interés o beneficio público. 2. Son acciones con intencionalidad definidas por interlocución entre el gobierno y sectores de la ciudadanía. 3. Han sido decididas por las autoridades públicas legítimas. 4. Son llevadas a cabo enteramente a cabo por actores gubernamentales o en asociación con actores sociales, y 5. Configuran un patrón de comportamiento del gobierno y de la sociedad; es posible señalar que las tres acciones tienen elementos de política pública. El caso de la constitución de las CAV como el modelo Jalisco, es prácticamente el único que se apega a los elementos. Las decisiones de atención educativa durante la pandemia contienen algunos visos y la legislación en torno a la educación, pese a ser un movimiento interesante, refleja más un tono político que de política pública. La promulgación (obligatoria por ser parte del pacto federal mexicano) de leyes educativas que se armonizan con las federales no parecen ser una vía de diferenciación pese a la retórica por resaltarlo.

Las Comunidades de Aprendizaje en y para la Vida han implicado un esfuerzo importante de recursos humanos, materiales y financieros, y han buscado transformar la vida en las escuelas y su comunidad aledaña, con resultados promisorios e inciertos. Como se señaló, los cambios culturales son lentos y accidentados, por lo que será importante monitorear cada aspecto de su implementación. Las decisiones de política pública

durante la pandemia han sido igualmente un conjunto mixto, mientras la constitución de las asesorías denotó un claro interés por favorecer el aprendizaje de los estudiantes; la asignación de la bolsa para apoyar escuelas tuvo una recepción polarizada, ya que hubo quienes lo valoraron de manera positiva y otros lo vieron con sospecha. Algo similar sucedió con el incremento del ISN. En ambos casos, será tarea de analistas y legisladores interesados en el impacto positivo de la política pública encontrar el justo valor de las medidas.

## Referencias

- AGUILAR, L. F. (comp.) (2010). *Política Pública. Biblioteca básica de administración pública*. México. Siglo XXI Editores.
- ARELLANO, F. L. y Quintero, C. Y. (2021). *Conformación de las comunidades de aprendizaje en y para la vida (CAV)*. Cemej/ITESO. En [https://portalsej.jalisco.gob.mx/micrositios/wp-content/uploads/2021/10/Conformacion-de-las-CAV-CEMEJ-\\_ITESO.pdf](https://portalsej.jalisco.gob.mx/micrositios/wp-content/uploads/2021/10/Conformacion-de-las-CAV-CEMEJ-_ITESO.pdf)
- CORTÉS, A. (2021). Desarrollo del pensamiento crítico en los alumnos y las comunidades de aprendizaje en y para la vida. *Recrea desde Enfoques*, núm. 20, pp. 35-38.
- Diario Oficial de la Federación (2020). Acuerdo número 02/03/20 por el que se suspenden las clases en las escuelas de educación preescolar, primaria, secundaria, normal y demás para la formación de maestros de educación básica del Sistema Educativo Nacional, así como aquellas de los tipos medio superior y superior dependientes de la Secretaría de Educación Pública. En [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5589479&fecha=16/03/2020#gsc.tab=0](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5589479&fecha=16/03/2020#gsc.tab=0)
- IEEG (2021). Encuesta sobre autonomía escolar responsable en Jalisco, durante la pandemia por covid-19, ejercida desde marzo de 2020 hasta junio de 2021. En [https://ieeg.gob.mx/ns/wp-content/uploads/2021/11/Resultados\\_EncuestaAutonom%C3%ADaEscolar.pdf](https://ieeg.gob.mx/ns/wp-content/uploads/2021/11/Resultados_EncuestaAutonom%C3%ADaEscolar.pdf)
- Secretaría de Educación Jalisco (2019a). *Recrea. Educación para refundar 2040. Documento CAV*. Guadalajara: SEJ.
- Secretaría de Educación Jalisco (2019b). *Ideales futuros y un horizonte en común*. Guadalajara: SEJ.

- Secretaría de Educación Jalisco (2019c). *Las comunidades de aprendizaje, un punto de partida y llegada para la transformación y la innovación*. Guadalajara: SEJ
- Secretaría de Educación Jalisco (2020). *Recrea. Educación para refundar 2040. Comunidades de Aprendizaje en y para la Vida*. Guadalajara: SEJ.
- SUBIRATS, J. (1989). *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración* (1a. ed.). Madrid: Editorial Imprenta Nacional del Boletín del Estado.

## 10. Educación en proceso

---

**Martha Pereira**

**Paulina Hernández**

A lo largo de los últimos años la educación, como sector prioritario, se ha visto relegada tanto de la agenda pública como de los aumentos presupuestales a nivel federal y estatal a pesar de ser uno de los temas clave para el desarrollo del país. Es, además, contradictorio que en los discursos siga siendo la infancia y sus derechos parte sustancial del debate, pero no así de la acción real.

Uno de los grandes problemas está en la centralización de las atribuciones de la federación en materia educativa que, además de inhibir las políticas públicas estatales por falta de presupuesto o por falta de facultad legal, concede la justificación perfecta para deslindarse de la responsabilidad o de la posibilidad de hacer cambios de fondo.

A lo largo de este espacio se argumentará y describirán las grandes problemáticas educativas de los últimos años —que en parte son las mismas que en las últimas décadas, salvo lo relativo a la covid-19— pero las soluciones no están solo en el presupuesto, en las políticas públicas, en las evaluaciones y métricas o en las atribuciones federales o estatales; están en darle la importancia como la única y verdadera fuente de cambio hacia la búsqueda de soluciones para ser el país que queremos y podemos ser.

### **Antecedentes**

Dos grandes hechos, cuyos efectos todavía no pueden vislumbrarse en su totalidad, han marcado la presente década: la pandemia por la covid-19 y la actual guerra en Europa. Sus consecuencias, probablemente, determinen parte de nuestro futuro a mediano y largo plazo. Estos hechos

extraordinarios han impactado a México y a Jalisco, coincidiendo con parte del sexenio de las administraciones federal y estatal en curso.

La educación se vio especialmente afectada, tanto por el largo periodo de cierre de escuelas, como porque las brechas de inequidad que se agravaron. Hacer un diagnóstico y propuestas sobre el tema educativo forzosamente implica tomar en cuenta estas circunstancias, no como un atenuante o justificación, sino como parte del contexto actual.

## Contexto

México es un país con diversas problemáticas, desde la obesidad infantil y la violencia de género, hasta la pobreza, la inseguridad, el crimen organizado, el desempleo, y una gran contaminación. También es un país con recursos extraordinarios, grandes extensiones de tierra fértil y, sobre todo, con gente creativa y trabajadora que podría contrarrestar los problemas con soluciones innovadoras. Sin embargo, hace falta poner en el centro de la agenda común un elemento clave en la reorganización de las estructuras sociales y la alineación de objetivos nacionales prioritarios: la educación.

Lejos de ser un elemento aislado de los demás ejes de crecimiento y desarrollo, la educación es una parte esencial en la construcción de una sociedad justa, equitativa y progresista. No podemos analizarla fuera del contexto económico, social y político porque a la vez los interseca y trasciende. De hecho, el índice de pobreza publicado por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval, 2021) contempla el rezago educativo entre sus indicadores para medición de la pobreza, junto con el acceso a servicios de salud, acceso a seguridad social, calidad de la vivienda, servicios básicos de vivienda y alimentación.

La educación es un derecho humano habilitante y codependiente de otros derechos. Sin educación es difícil exigir libertad de expresión, visibilizar los derechos laborales o proteger la salud y la participación ciudadana. La educación es un bien público y puede llegar a ser el motor de movilidad social para el desarrollo individual y colectivo de México y Jalisco. Este derecho a la educación, a nivel internacional y nacional, se ve plasmado en instrumentos jurídicos como acuerdos, tratados, leyes, entre otros.

Este marco normativo es el instrumento que permite a un Estado establecer los lineamientos para su funcionamiento y regulación. En el caso de México, está compuesto por la Constitución Política, las leyes secundarias, los reglamentos y las normas a nivel federal, estatal y local. Sirve como referencia para marcar las obligaciones del Estado y los derechos y obligaciones de la ciudadanía, garantizando, a la vez, el carácter de sujetos de derechos y de agentes de cambio de las personas. Este marco también permite a las autoridades su accionar hacia los objetivos establecidos y limita los alcances de su poder.

En ese sentido, y ya en el ámbito educativo, una reforma educativa debería tener como fin último la garantía del derecho a aprender de las niñas, niños y jóvenes mexicanos. Sin embargo, en el caso mexicano, estas reformas ocurren prácticamente en cada sexenio, de manera que no existe continuidad en los procesos y, en ocasiones, se atenta contra el mismo principio de progresividad. La modificación de las leyes a nivel macro implica una serie de cambios en la implementación y operación a nivel micro, es decir, en el día a día de cada dependencia administrativa, y esencialmente en el aula. Esto, a su vez, implica tiempo para diagnosticar, formar, ejecutar, evaluar y hacer ajustes, además de los recursos materiales y humanos para lograrlo.

La reforma educativa de 2019 (Gobierno de México, 2019) reconoce la responsabilidad del Estado para con la primera infancia, potencia la diversidad como criterio de inclusión y protege algunos de los derechos de los docentes. No obstante, existen temas clave que no fueron ni abordados ni atendidos en dicha reforma constitucional o en las leyes secundarias, como son la participación de los estudiantes en la determinación de planes y programas de estudio o de representantes de pueblos indígenas y afrodescendientes, y los relacionados con las potestades de los maestros.

La Ley para el Sistema de Carrera de las Maestras y los Maestros (LSC-MM), se contrapone a la promesa de igualdad de condiciones para quienes buscan ingresar al sistema educativo marcada en la Constitución, porque da prioridad en la asignación de plazas docentes a las egresadas y los egresados de las escuelas normales públicas y de la Universidad Pedagógica Nacional. Además, al derogar la Ley de Servicio Profesional Docente y crear en su lugar a la Unidad del Sistema para la Carrera de las Maestras y Maestros (Usicam) unidad que ahora maneja los procesos de ingreso,

reconocimiento, promoción y evaluación de los docentes y directivos, los mencionados procesos han sido centralizados.

En ese sentido, es imperioso contar con mecanismos de comunicación eficientes entre las dependencias designadas y los docentes para orientarlos en la participación y resolución de inconvenientes en dichos procesos. Por tanto, es esencial que existan procedimientos, transparentes, observables y eficaces, que no generen retrasos administrativos innecesarios. En la misma tónica, la centralización del control del presupuesto, del pago de la nómina y de otros procesos administrativos complejizan de manera innecesaria la ejecución de tareas que deberían ser sencillas y de fácil resolución como, por ejemplo, gestionar una jubilación y liberar una plaza o autorizar un reemplazo temporal, entre otros.

Desde nuestra perspectiva, el manejo de la nómina y de los nombramientos de docentes y directivos debe recaer en los estados en la medida en que conocen mejor la realidad cercana, las dinámicas y los recursos necesarios para priorizar el derecho a aprender de niñas, niños y jóvenes; porque desde las secretarías estatales se atiende a las escuelas, mientras que, desde la federación, no. Sin embargo, de permanecer este manejo en lo federal, es menester buscar mecanismos para simplificar y unificar los procesos administrativos, pensando en el bienestar de estudiantes y docentes.

Por otra parte, otro aspecto del mismo tema es recordar que las leyes secundarias deben tomar en cuenta los derechos profesionales docentes para el desarrollo de sus trayectorias, como la definición de un perfil, formación inicial y continua de calidad, contextualizada, pertinente que consideren y estimen los conocimientos, la experiencia y las habilidades del maestro o maestra necesarios para el desarrollo de los estudiantes, y que parta de una identificación de necesidades con los propios agentes educativos. Como representantes educativos del estado, la Secretaría de Educación de Jalisco debería estar en la posibilidad de construir los perfiles profesionales de cada figura educativa por nivel, partiendo de un marco mínimo común para toda la federación.

En materia de participación de la sociedad en temas educativos, es preocupante que, aunque según la Constitución, la Comisión Nacional para la Mejora Continua de la Educación está conformada como un organismo con autonomía técnica, operativa, presupuestaria, de decisión y de gestión, en la práctica está por debajo de un comité y de una Secretaría

Ejecutiva, con funcionarios de la Secretaría de Educación Pública. Esto resulta una contradicción con la autonomía otorgada constitucionalmente.

Por otra parte, en el artículo 3° (fracción II, inciso i) se señala que se busca la “excelencia educativa”, pero no se tienen establecidos elementos de monitoreo y una política de evaluación de aprendizaje, lo que no nos permite, como ciudadanos, conocer si existen avances en los logros de aprendizaje.

A nivel presupuestal, es importante que los representantes legislativos de Jalisco soliciten un gasto equitativo entre los estados y, preferentemente, contar con un presupuesto por estudiante igual a los de los demás estados, o que dependa de los resultados de aprendizaje, de logro o de término por estado.

El reto ahora está en los estados, la efectividad o fracaso de una reforma educativa está en la implementación, en la capacidad de los gobiernos locales de dar seguridad a los maestros de que su formación académica abonará a su trayectoria profesional; de que su desempeño les redituará en satisfacciones personales, reconocimientos, y mejor ambiente y condiciones laborales.

Esencialmente, los estados deberían tener la libertad otorgada por las leyes federales de elevar los estándares mínimos propuestos por la federación. Las leyes deberían establecer una base indispensable para una educación de calidad para que los derechos profesionales docentes abonen a la formación y profesionalización de los docentes de la entidad, y una formación en la que siempre las niñas, los niños y jóvenes sean el fin único y último. Así, Jalisco puede llegar a ser ejemplo nacional, como la entidad en la que los todas y todos están en la escuela, aprenden y participan en su propia educación (Mexicanos Primero, en Ramírez, 2021). Para el ciclo escolar 2020 en Jalisco, existían 945 escuelas inscritas en el Programa Escuelas de Tiempo Completo (PETC).

Jalisco tiene las condiciones para sobresalir en materia educativa. Las leyes secundarias y el presupuesto no deberían ser un obstáculo para el desarrollo del Estado, sino instrumentos que le permitan impulsar sus acciones. Una base desde donde se presente un marco mínimo de reglamentación, pero con la libertad suficiente para que se provoquen los planes al nivel de su capacidad y ambición, además de que incentive la creatividad para que el aprendizaje de los niños, niñas y jóvenes no sea un deseo sino un objetivo claro con un plan de implementación perfectamente trazado.

Como jaliscienses podemos, además de señalar algunas de las inconsistencias en las leyes secundarias, prever las oportunidades o amenazas que representan los cambios en la legislación para el avance o estancamiento de la educación en el estado.

## Acciones en Jalisco: lecciones y desafíos

En este apartado abordamos algunos de los desafíos y problemas que surgieron a raíz de la pandemia, que afectan directamente a la educación y que, en gran medida, pueden ser atendidas con voluntad política y activación ciudadana.

Es importante comenzar con algunas interrogantes que surgen de las acciones (o falta de ellas) que vimos durante este periodo: como jaliscienses, ¿cuánto valor real le damos a la educación? ¿Cómo garantizar los aprendizajes esenciales de los niños y niñas? ¿Cuál será, en el largo plazo, el costo de la educación no presencial por casi dos ciclos? ¿Cuáles serán los efectos socioemocionales que tendrá que enfrentar toda una generación de mexicanas y mexicanos?

Los años 2020 y 2021 fueron complicados en términos de seguridad, de empleo, de pobreza y, principalmente, de salud. La pandemia evidenció las carencias que el sistema educativo mexicano, igual que las de salud y seguridad social, que venían arrastrando durante varias décadas y que solo se agravaron con la crisis, dando paso a una mayor brecha de inequidad y exclusión, tanto a nivel federal como estatal.

El sector educativo se enfrentó a una crisis sin precedentes. Se tambalearon algunos paradigmas: cambiaron los formatos de aula física a una virtual, los modelos pedagógicos, los recursos tecnológicos; los roles de docentes y familias se vieron trastocados; nos alcanzaron las desigualdades en las soluciones tecnológicas. Esto nos enfrenta a varios escenarios al corto y largo plazo y lo podríamos esperar de la autoridad estatal para atenderlos.

En primer lugar, los efectos en la salud socioemocional de niñas, niños y jóvenes, y de docentes y directivos, así como en reducción de espacios de convivencia, por medio la cual también aprendemos desde la infancia. Reconocemos que este es probablemente el reto más grande, no solo por la magnitud del sistema educativo y la capacidad instalada para atender estos temas, sino por las implicaciones y ramificaciones que implica la salud

socioemocional en la vida de niñas, niños y jóvenes a largo plazo. Por esta razón es indispensable conocer cuáles han sido y serán las acciones por tomarse a corto y mediano plazo; de igual manera, la importancia del trabajo articulado con otras instancias estatales para atender de forma integral a las comunidades escolares.

Aunque todavía no existen cifras actualizadas y claras sobre abandono escolar, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) calcula que 5.2 millones de personas en edad de estudiar no regresó a las aulas en 2021 a nivel nacional (INEGI, 2021). Para el ciclo 2022-2023 esperamos tener cifras de cuántos estudiantes efectivamente regresan al aula, ya que no habrá ningún tipo de ambigüedad en cuanto a la voluntariedad de asistir presencialmente. Las autoridades estatales tienen la gran oportunidad de proponer mecanismos de información actualizada de este y otros indicadores de manera más frecuente. Además, y de manera preponderante, dar a conocer las estrategias y acciones que se han realizado para evitar y revertir el problema, y cómo pueden apoyar las familias y la ciudadanía en general.

La información disponible permite vislumbrar que, en efecto, el aprendizaje en la pandemia se vio afectado. Si bien en la evaluación muestral de Planea en 2021 existió un ligero incremento en el porcentaje de estudiantes en niveles III y IV y un decremento en los porcentajes de los niveles I y II, los resultados generales muestran que cuatro cada diez alumnos de primaria no dominan los saberes básicos de lenguaje y comunicación y cinco de cada diez alumnos de primaria no dominan los saberes básicos de matemáticas (SEJ, 2021a).

Más graves aún son las diferencias en los resultados entre las escuelas públicas y aquellas de modalidad indígena a nivel primario, y telesecundaria y general a nivel secundaria es abrumadora, con hasta sesenta puntos porcentuales de diferencia en algunos casos. Claramente, la brecha de inequidad se ha profundizado y se deben tomar medidas urgentes para cerrarla y garantizar el derecho a aprender de niñas, niños y jóvenes de todos los contextos y regiones de Jalisco (SEJ, 2021a).

La conectividad que falta en las áreas públicas, pero también en los hogares mexicanos. Según datos de Red Jalisco se ha conectado a internet a 4 885 escuelas (cerca del 68%), cuando la promesa de las autoridades estatales era tener el 100% de escuelas conectadas para diciembre de 2021 (Red Jalisco, 2022).

La cantidad de escuelas que fueron objeto de vandalismo —861 fueron objeto de robo o vandalismo en 2021 (El Informador, 2021)—, lo que nos habla de pobreza, pero también de la falta de valor que le damos a la educación porque no protegemos los espacios donde se formarán la infancia y juventud jaliscienses.

Es necesario aceptar que en nuestro país y estado todavía no hay condiciones para una educación a distancia o híbrida, por falta de acceso a dispositivos y a conectividad en los hogares, porque la mayoría de los padres y madres de familia no pueden dejar sus trabajos, y por el rezago que ya veníamos arrastrando desde hace varias generaciones. Sin embargo, esta situación también ha permitido identificar estos problemas y, por lo tanto, trazar caminos para solucionarlos y enfrentar posibles situaciones similares a futuro.

En ese sentido, han existido varias acciones y aprendizajes que permiten reimaginar la educación que queremos a futuro para la entidad, tanto en el accionar de las autoridades, como en las respuestas de la sociedad.

Establecimos una mejor relación entre la familia y la escuela, un compromiso más fuerte en los aprendizajes de las familias, maestros y maestras con mayores habilidades tecnológicas y respuestas originales para hacer llegar el conocimiento aun en la pobreza y en la desconexión.

Como sistema educativo aprendimos a soltar, a gestionar las escuelas desde una autonomía responsable, a permitir que las soluciones se den conforme al contexto y necesidades de las comunidades. El control extremo del centro —ya sea de la SEP o del ejecutivo del estado— coarta la creatividad y la posible renovación de un modelo al que le urge proporcionar utilidad a lo que se enseña y dar justicia social a quien aprende.

La firma del fideicomiso para mejora de la infraestructura escolar que se firmó con organismos empresariales da cuenta de la importancia de las alianzas y de trabajar por un objetivo común. De igual manera, la participación de diferentes segmentos de la sociedad en la mesa de educación establecida durante la pandemia fue un acierto de esta administración.

Finalmente, reconocemos que la toma oportuna de decisiones que llevaron a la paulatina presencialidad fue un acierto en Jalisco. La estrategia de regreso escalonado para llegar antes que otros estados a tener clases presenciales permitió preparar poco a poco a los estudiantes y a sus familias ante el temor generalizado del contagio. También, dio paso a abordar la salud socioemocional, a la recuperación de los aprendizajes y de las personas.

## Escuelas normales públicas: atender los problemas importantes

Si bien los años 2020 y 2021 exigieron la atención inmediata de los temas de salud, económicos, incluyendo pobreza y desempleo e inseguridad causados por la pandemia por la covid-19, la tónica recurrente ha sido que la agenda pública (y política) mexicana atiende los temas urgentes, dejando de lado los importantes.

El mejor ejemplo ha sido la educación. A pesar de que al inicio de la pandemia identificamos y valoramos el rol de la escuela y de los maestros, poco a poco la indiferencia por la educación y la infancia se hizo tangible; las escuelas fueron de las últimas en abrir, luego de los bares y casinos. Preferimos ser impasibles ante las necesidades apremiantes de la niñez y juventud: su educación, su salud emocional y su convivencia social. Dimos más importancia a las actividades recreativas no esenciales para los adultos. Y no a aquello que puede significar un mejor futuro para todas y todos: la educación. El costo social de no atenderla es muy alto.

En este sentido, uno de los temas que más se ha postergado es la formación inicial, es decir, los cimientos educativos de las y los futuros docentes del estado y el país. Serán ellos quienes acompañen a los estudiantes en su proceso de aprendizaje y han sido desatendidos por generaciones. Este acompañamiento exige comenzar con una mirada a las trayectorias, a la experiencia y a los procesos de ingreso, selección y promoción de los que forman a los que forman. Además de plantearse ¿qué calidad de docentes y directivos deberíamos tener en las normales?, de igual manera ¿qué derechos podemos garantizarles a esos docentes y directivos?

Jalisco tiene algunas áreas de oportunidad, desde sus atribuciones estatales, para propiciar un cambio: en primer lugar, es vital contar con una propuesta de normativa clara y pertinente sobre la formación inicial, así como impulsar una mayor autonomía legal, presupuestal, curricular y de gestión a la par de otras instituciones públicas de educación superior.

Por otra parte, la entidad puede proponer la construcción consensuada de los perfiles de docentes y de formadores de formadores que desea para el futuro, de acuerdo con los contextos estatales, la formación, certificación y acompañamiento a partir de un marco común nacional.

La pandemia visibilizó la necesidad de actualizar conocimientos, formar en nuevas habilidades, de cerrar la brecha tecnológica. Es importante identificar estas necesidades de manera puntual, atenderlas y proponer cambios, de manera que las futuras plantillas docentes que tengan mejores recursos y conocimientos para enfrentar situaciones de incertidumbre como la que hemos vivido.

La entidad ha sido pionera al realizar convocatorias públicas para seleccionar directoras y directores de escuelas normales públicas. Esta iniciativa que comenzó en la anterior administración (2012-2018) ha continuado en esta, lo que demuestra que la continuidad de buenas prácticas es no solo deseable, sino posible. Sin embargo, hay elementos que revisar y corregir para futuras convocatorias, incluyendo la conformación de los comités de selección, los plazos de entrega de documentos, entre otros, pero, sobre todo, es muy importante que este tipo de selección sea incluida en la normativa estatal.

Adicionalmente, es necesario diseñar políticas públicas articuladas y contar con un presupuesto para ejercerlas. El proyecto de presupuesto federal 2021 constaba de una inversión de 229 pesos por estudiante normalista al año (Martínez, 2021).

En Jalisco tenemos once normales públicas, que cuentan con 467 docentes para formar a alrededor de 3 416 estudiantes que aspiran a maestros y maestras. En sus manos está el futuro de largo plazo; en las nuestras, que las escuelas normales públicas sean valoradas y fortalecidas. Así empezaremos a atender uno de los temas importantes.

## **Derecho a aprender: avances y retrocesos**

En 2001, la Unesco advirtió a los responsables de educación de América Latina sobre la necesidad de incrementar el tiempo destinado al aprendizaje. En México, recién para el ciclo escolar 2007-2008, se tomó la decisión de ampliar la jornada escolar de cuatro horas y media a entre seis y ocho horas diarias (Sánchez, 2017) con la creación del Programa de Escuelas de Tiempo Completo (PETC). La particularidad de estas escuelas, además del incremento de horas en la jornada escolar, fue dar servicio de alimentación y mejoras en la infraestructura escolar.

No fue una iniciativa generalizada. Este proyecto se concibió solo para ciertas escuelas, debido a dos razones principales: 1. Un aumento en el gasto público, y 2. Que muchos centros escolares utilizan un inmueble para atender dos escuelas, es decir, las poblaciones matutina y vespertina, con la consiguiente falta de espacio y de plantillas docentes.

Hay estudios que señalan los efectos positivos de este programa en el aprendizaje de los estudiantes (Banco Mundial, 2018), como la reducción de la proporción de estudiantes en el nivel más bajo de desempeño en las pruebas estandarizadas Enlace y Planea. “Se observa que conforme aumentan los años de exposición al programa, mayores son los efectos positivos en el aprendizaje de matemáticas y lenguaje de los estudiantes. Las ganancias acumulativas llegan a ser de hasta 17 puntos en la prueba Enlace” (Silveyra, Yáñez y Bedoya, 2018, p. 11; Mexicanos Primero-comunicación interna). Asimismo, en los resultados de primaria Planea 2015, se identificó un puntaje más alto en el nivel 1 de lenguaje y comunicación en comparación con las escuelas que no contaban con este apoyo (Mexicanos Primero Sinaloa, 2022). De igual manera, los hábitos de estudio y dedicación a tareas y aquellos relacionados al cuidado de salud y alimentación de los estudiantes del programa PETC les fueron de gran utilidad durante la pandemia.

Sin embargo, en esta administración federal, el programa fue parcialmente absorbido por el programa La Escuela es Nuestra y corre el riesgo de desaparecer completamente a nivel nacional y estatal. Esto a su vez sería incurrir en un grave y flagrante regresión de derechos. Cabe cuestionar: ¿por qué eliminar un programa que tiene resultados exitosos para los estudiantes? ¿Por qué el presupuesto carece de un enfoque de derecho a aprender de los niños y niñas? ¿Por qué el gobierno federal decide desaparecer las escuelas de tiempo completo en lugar de incrementar su número y extender sus beneficios a más niñas y niños? ¿Por qué no se toma en cuenta el interés superior de la niñez en este caso?

En su punto más alto el presupuesto federal asignado a este programa fue de 12 500 millones de pesos (2015). En 2019, a Jalisco le correspondieron 296 millones de pesos, los cuales se redujeron a la mitad en 2020. En el proyecto de presupuesto federal para 2021 este monto es igual a “cero” (Gobierno de México, 2021).

En Jalisco existían 945 escuelas de tiempo completo, de las cuales 773 eran primarias, 105 secundarias, 36 preescolares y una escuela de atención especial, con servicio a 95 727 estudiantes.

Las autoridades estatales se mostraron a favor de mantener este programa en la entidad. Para hacerlo, es necesario el aporte federal o la intervención del estado de Jalisco, ya sea presupuestalmente o vía negociación. O buscar vía alternas como la que se encontró con la firma del fideicomiso para infraestructura firmado con los representantes empresariales (Gobierno del Estado de Jalisco, 2022). Desde 2021 el PETC no cuenta con presupuesto federal y, por lo tanto, no se ha garantizado el derecho a aprender de las niñas y niños que asistían a estas.

Está en manos de las autoridades y de nosotros, como ciudadanía, defender el derecho de estas comunidades educativas, y al conjunto de nuestra sociedad, porque el derecho a aprender es de todas y todos.

Nos encontramos ante una oportunidad histórica para re-imaginar y construir el tipo de escuela y de sistema educativo que deseamos para la actual y futuras generaciones de Jalisco y México. La pandemia nos obligó a cambiar paradigmas, roles y dinámicas de relacionarnos laboral y socialmente. Soñemos y trabajemos por una educación que no solo vaya a la par de esos cambios; hagamos que la educación sea el medio para el desarrollo integral de cada estudiante de Jalisco, que les permita vislumbrar un país equitativo, más justo, más seguro y próspero. Pongamos la educación y el bienestar de la niñez y juventud en el centro de la agenda política, trabajemos por el bien común, desde la voluntad política, la exigencia ciudadana y la responsabilidad social.

## Referencias

- Comisión Nacional de Mejora Educativa (2021). La mejora continua de la educación. Principios, marco de referencia y ejes de actuación. En <https://www.gob.mx/mejoredu/es/articulos/la-mejora-continua-de-la-educacion-principios-marco-de-referencia-y-ejes-de-actuacion?idiom=es>
- Coneval (2021). Comunicado 09. CONEVAL presenta las estimaciones de pobreza multidimensional 2018 y 2020. En <https://www.coneval.org.mx/Sa->

- laPrensa/Comunicadosprensa/Documents/2021/COMUNICADO\_009\_MEDICION\_POBREZA\_2020.pdf
- El Informador (30 de agosto de 2021). Atienden 3 de cada 10 escuelas robadas; esperan apoyo federal. *El Informador*. En <https://www.informador.mx/Atienden-3-de-cada-10-escuelas-robadas-esperan-apoyo-federal-l202108300001.html>
- Gobierno del Estado de Jalisco (28 de abril de 2022). Gobierno de Jalisco e iniciativa privada acuerdan la creación de un fideicomiso para construir, dar mantenimiento y equipar la infraestructura educativa en la entidad. *Prensa. Noticias*. En <https://www.Jalisco.gob.mx/es/prensa/noticias/142714>
- Gobierno de México (2019). Reforma Educativa. Resumen Ejecutivo. En [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/2924/Resumen\\_Ejecutivo\\_de\\_la\\_Reforma\\_Educativa.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/2924/Resumen_Ejecutivo_de_la_Reforma_Educativa.pdf)
- INEGI (2021). Inegi presenta resultados de la encuesta para la medición del impacto covid-19 en la educación (eCovid-ed) 2020. En [https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2021/OtrTemEcon/ECOVID-ED\\_2021\\_03.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2021/OtrTemEcon/ECOVID-ED_2021_03.pdf)
- Mexicanos Primero Jalisco (2020). Trayectorias ¿Quién forma a los que forman? Mexicanos Primero Jalisco. En [https://mexicanosprimerojalisco.org/pdf/Investigacion\\_Normales\\_2020.pdf](https://mexicanosprimerojalisco.org/pdf/Investigacion_Normales_2020.pdf)
- Mexicanos Primero Sinaloa (2021). Escuelas de Tiempo Completo desaparecen oficialmente. En <https://mexicanosprimerosinaloa.org/2022/03/02/escuelas-de-tiempo-desaparecen-oficialmente>
- Red Jalisco (2022). Avances de Red Jalisco. Escuelas. En <https://red.jalisco.gob.mx/avance>
- Secretaría de Educación Jalisco (2021). Rueda de prensa: Panorama de los aprendizajes a cierre del ciclo escolar 2021-2022. Secretaría de Educación Jalisco. En <https://www.youtube.com/watch?v=kUMtc-Mde2U>
- SILVEYRA, M., Yáñez, M. y Bedoya, J. (2018). *¿Qué impacto tiene el programa Escuelas de Tiempo Completo en estudiantes de Educación Básica? Evaluación del programa en México 2007-2018*. Grupo Banco Mundial. En <https://documents1.worldbank.org/curated/en/157301536217801694/pdf/129769-WP-PUBLIC-SPANISH-EscuelasTiempoCompletoBajaRes.pdf>

# 11. Retos y oportunidades en el sistema de educación estatal

---

Carlos Iván Moreno  
Diego Cedillo Morales

## Introducción

La educación superior, la investigación científica y la innovación tecnológica son parte fundamental del desarrollo cultural, socioeconómico y sostenible de los individuos, las comunidades y las naciones (Unesco, 2022). El reconocimiento generalizado de la educación superior como un motor esencial para promover la competitividad económica y el bienestar social ha hecho que la educación superior haya cobrado notable importancia tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo, consolidándose como principio básico de todo proyecto de desarrollo nacional y regional.

Es en este nivel educativo donde se promueve el debate y el intercambio de conocimientos científicos, se genera la investigación y la innovación, y se desarrollan las habilidades para hacer frente a los requerimientos cada vez más demandantes y especializados del mercado laboral. Se trata, pues, de una poderosa palanca para la movilidad social, principalmente para la población en condiciones de mayor vulnerabilidad.

De acuerdo con datos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), las y los trabajadores mexicanos con estudios universitarios pueden ganar hasta 78% más que quienes únicamente cuentan con educación media superior; México es el segundo país con la mayor brecha de ingresos por escolaridad, solo después de Chile (OCDE, 2019). En Jalisco, según datos de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos

de los Hogares (ENIGH) 2020, la población con educación superior gana, en promedio, 80% más que aquellos con solo bachillerato y 107% más que la población con apenas educación básica (INEGI, 2020). Por eso es tan importante la política de educación superior.

No obstante, la pandemia de la covid-19 ha puesto a prueba a los sistemas educativos de todo el mundo. Desde que inició la pandemia la educación ha sido uno de los sectores más afectados. En el punto más crítico, el cierre de escuelas y universidades afectó al 94% de los estudiantes de todos los niveles educativos; una de las mayores crisis educativas registradas (Unesco, 2021). En México, el impacto para las instituciones de educación superior (IES), para el personal docente y estudiantes no ha sido menor: 63% de estudiantes presentaron signos de estrés, 47% problemas de depresión y 50% empeoró su situación académica (SEP, 2021).

Dado este contexto, a cuatro años de haber comenzado la administración de Enrique Alfaro como gobernador de Jalisco, es pertinente hacer un balance sobre los resultados y retos que enfrenta el sistema de educación superior estatal. El objetivo es documentar en qué medida la política educativa ha fortalecido a las instituciones educativas e impulsado el potencial científico del estado, a la luz de los principales indicadores en términos de capacidad y competitividad académica.

Para cumplir con lo antes expuesto, a continuación se presenta un análisis sobre la situación actual del sistema de educación superior estatal. Enseguida, se hace una evaluación histórica y comparativa de las principales métricas y problemáticas identificadas. Finalmente, se presentan algunas reflexiones sobre los resultados del análisis.

## **Panorama de la educación superior en el estado de Jalisco**

### **Oferta educativa**

El ecosistema de universidades en Jalisco está integrado por una gran variedad de instituciones, cada una con características muy específicas, diferentes énfasis, alcances y tamaños. En total, durante el ciclo escolar 2020-2021 había 213 IES con registro de matrícula en el estado entre univer-

sidades públicas, instituciones particulares, escuelas normales, centros de investigación y unidades federales del Tecnológico Nacional de México (ANUIES, 2021).

En conjunto, estas IES ofertaban 1,805 programas de educación superior: 1 127 programas de pregrado (49 programas de nivel técnico superior y 1 078 licenciaturas) y 678 posgrados (196 programas de especialidad, 382 maestrías y 100 doctorados) (cuadro 11.1).

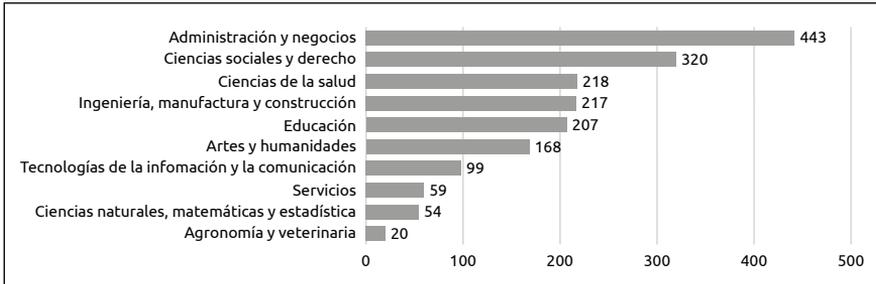
**Cuadro 11.1. Instituciones de educación superior y programas educativos en Jalisco, por subsistema y nivel, ciclo escolar 2020-2021**

Tipo de institución	Número de IES	Oferta educativa	
		Pregrado	Posgrado
Particular	175	840	367
Otras IES públicas	17	32	25
Normales públicas	11	37	0
Unidades federales del Tecnológico Nacional de México	3	23	5
Universidades tecnológicas	2	35	0
Centros de investigación Conacyt	2	0	5
Universidad pública estatal (Universidad de Guadalajara)	1	129	274
Universidades politécnicas	1	6	0
Unidades descentralizadas del Tecnológico Nacional de México	1	25	2
<b>Total general</b>	<b>213</b>	<b>1 127</b>	<b>678</b>

Fuente: elaboración propia con información del anuario estadístico de la ANUIES, ciclo escolar 2020-2021 (<https://cutt.ly/RKo6uvvx>).

Como se puede observar en la gráfica 11.1, persiste una concentración de la oferta educativa en áreas del conocimiento consideradas “tradicionales”. Únicamente tres áreas tenían más de la mitad de los programas de nivel superior (54%): administración y negocios (25%), ciencias sociales y derecho (18%) y ciencias de la salud (12%). En el otro extremo, agronomía y veterinaria (1%) y ciencias naturales, matemáticas y estadística (3%) eran las áreas con el menor número de programas educativos.

## POLÍTICA SOCIAL

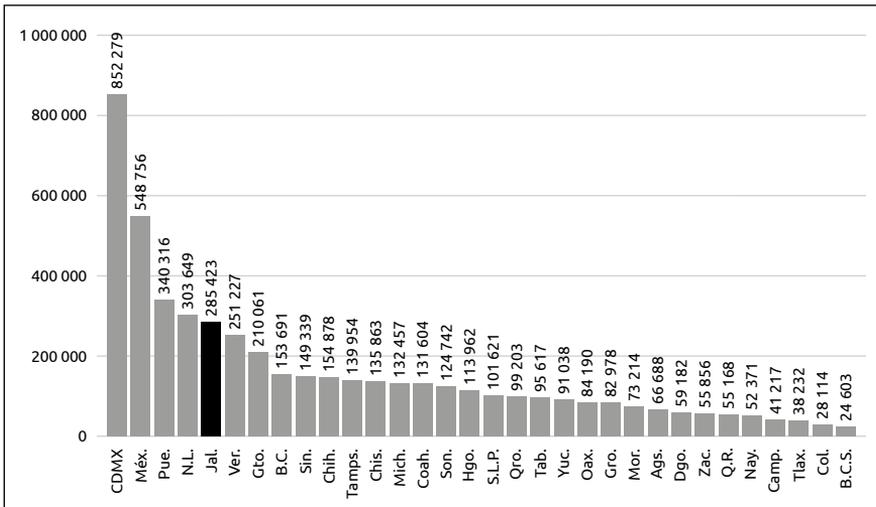


**Gráfica 11.1.** Número de programas de educación superior por áreas del conocimiento, ciclo escolar 2020-2021

Fuente: elaboración propia con información del anuario estadístico de la ANUIES, ciclo escolar 2020-2021 (<https://cutt.ly/RKo6uvx>).

## Matrícula estatal de educación superior

Jalisco es la quinta entidad federativa del país con el mayor número de estudiantes de nivel superior. Con 285 423 estudiantes universitarios en el ciclo escolar 2021-2022, solo se mantiene por debajo de la CDMX, el Estado de México, Puebla y Nuevo León.



**Gráfica 11.2.** Matrícula de educación superior por entidad federativa, ciclo escolar 2021-2022

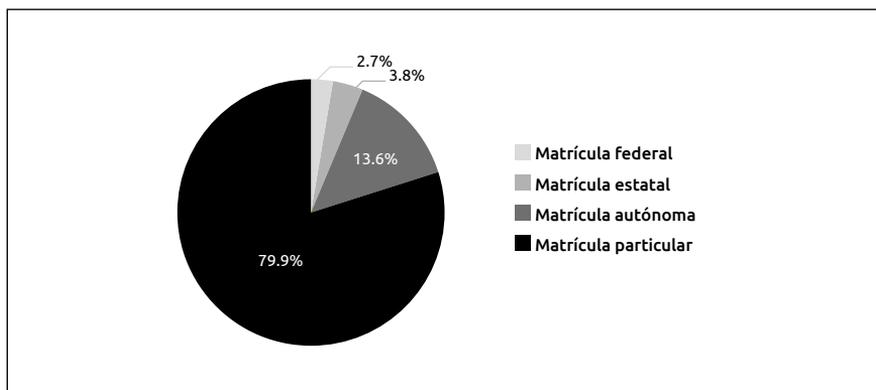
Nota: incluye la matrícula escolarizada y no escolarizada.

Fuente: elaboración propia con información del Sistema Interactivo de Consulta de Estadística Educativa (<https://cutt.ly/7Ko6YET>).

Del total de la matrícula estatal, las IES públicas concentran al 62.1% —177 290 estudiantes— y las IES particulares al 37.9% —108 133 estudiantes—. Destaca la participación de la Universidad de Guadalajara (UdeG), la cual aporta a uno de cada dos estudiantes de nivel superior de la entidad, y a ocho de cada diez si se considera únicamente a las instituciones de sostenimiento público (cuadro 11.2).

<b>Cuadro 11.2. Estudiantes de nivel superior por subsistemas en Jalisco, ciclo escolar 2021-2022</b>			
Tipo de sostenimiento	Subsistema	Matrícula	Aportación porcentual (%)
Público	Autónomo (UdeG)	140 348	49.2
Público	Estatal	22 863	8.0
Público	Federal	14 079	4.9
Privado	Particular	108 133	37.9
Total Jalisco		285 423	100.0%
Nota: se incluye la matrícula escolarizada y no escolarizada.			
Fuente: elaboración propia con información del anexo estadístico 2021 de la UdeG ( <a href="https://cutt.ly/cKpqaW">https://cutt.ly/cKpqaW</a> ).			

Sin embargo, al considerar solo la matrícula “no escolarizada”, aquella donde prácticamente no asisten a clases presenciales ni tienen horarios definidos, destaca que el subsistema de universidades particulares atiende al 80% del total de estudiantes en esta modalidad (gráfica 11.3). Por un lado, si bien es cierto que hay IES privadas que han adaptado con éxito sus modelos educativos para quienes buscan opciones más flexibles, sin menoscabo de la calidad en la enseñanza, también hay casos donde estos programas carecen de los estándares mínimos de rigor académico. Por otro lado, estas cifras también evidencian la rigidez pedagógica que persistente en algunas de las IES públicas del estado. Sin duda, estos puntos son un área de oportunidad para las políticas de las propias instituciones educativas, así como para la política educativa del gobierno del estado.



**Gráfica 11.3.** Distribución de la matrícula “no escolarizada” en Jalisco, ciclo escolar 2021-2022  
Fuente: elaboración propia con información del Sistema Interactivo de Consulta de Estadística Educativa (<https://cutt.ly/7Ko6YEt>).

Lo anterior toma mayor relevancia al considerar que persiste una fuerte concentración territorial de las oportunidades educativas. Aunque hay IES que han impulsado la descentralización de la oferta educativa —tal es el caso de la Red Universitaria de la UdeG, que tiene centros universitarios en todas las regiones del estado—, solo dos municipios del área metropolitana de Guadalajara (AMG) concentran al 64.0% de la matrícula total de nivel superior: Guadalajara con 37.5% y Zapopan 26.5% (SEP, s.f.). Esto contribuye a que persista una brecha de acceso a la educación entre los municipios.

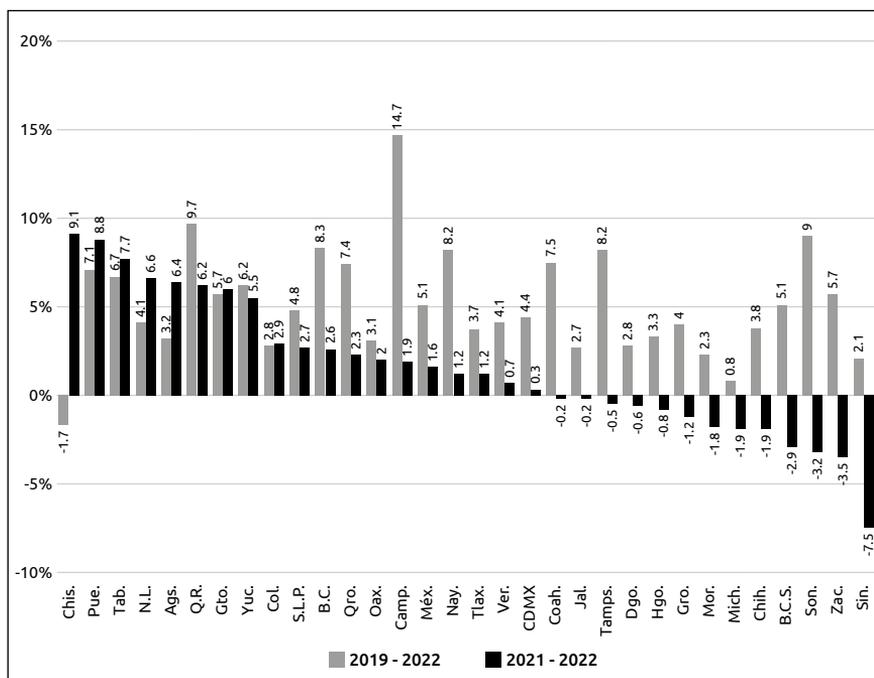
Fortalecer los sistemas de educación a distancia, mixtos e híbridos, sin que esto implique para el estado no invertir en la construcción de nuevas universidades al interior de la entidad, representa una oportunidad para aumentar las opciones educativas de toda la población. Esto es, precisamente, una de las tendencias globales de la educación superior.

Ante los cierres de las escuelas debido a la pandemia de la covid-19 y la creciente demanda de programas de formación continua, un estudio del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) a docentes de 73 IES de catorce países de América Latina y el Caribe (entre ellos México) encontró que 79% considera que transitar a modelos educativos híbridos —más flexibles, personalizados, adaptativos y autogestivos— es una tendencia irreversible (2021).

## El crecimiento de la matrícula: indicador clave en la evaluación de las políticas de educación superior

La pandemia por la covid-19 provocó una crisis en los sistemas educativos de todo el mundo. En México esta disrupción educativa afectó el ritmo de crecimiento de la matrícula de educación superior, el sistema nacional pasó de una tasa de crecimiento de 4.8% en 2019 (un aumento de 226 000 estudiantes) a solo 1.7% en 2021 (85 000 estudiantes adicionales). Además, se estima que actualmente hay hasta 500 000 estudiantes en riesgo de abandonar sus estudios universitarios (SEP, 2021).

En Jalisco la matrícula sí disminuyó. Mientras en 2019 la tasa de crecimiento fue de 2.7%, en 2021 cayó 0.2% (gráfica 11.4). Como resultado, la matrícula de educación superior pasó de 287 786 estudiantes a 285 423; una disminución de 2 363.



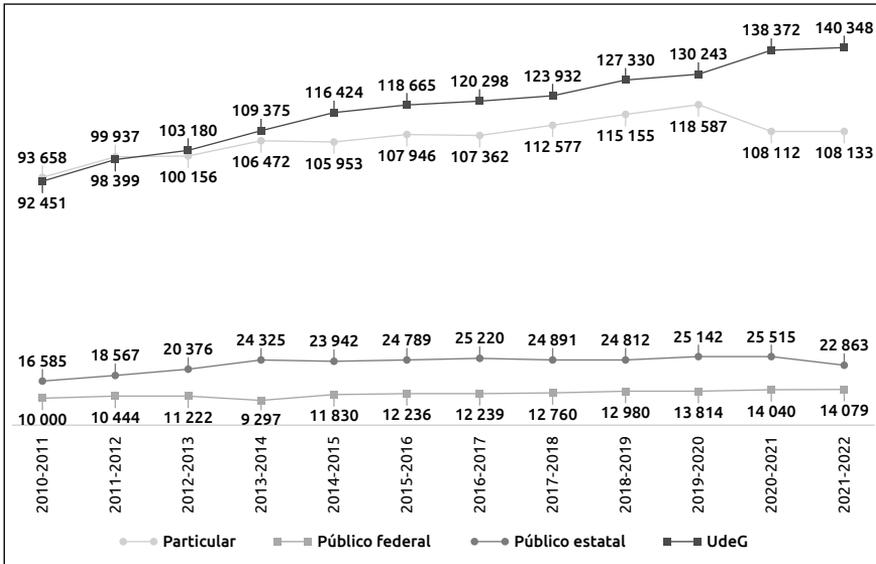
**Gráfica 11.4.** Tasa de crecimiento de la matrícula de educación superior por entidad federativa, comparativo ciclo 2019-2020 vs. 2021-2022

Nota: se incluye la matrícula escolarizada y no escolarizada.

Fuente: elaboración propia con información del Sistema Interactivo de Consulta de Estadística Educativa (<https://cutt.ly/7Ko6YET>).

No obstante esta caída general, la afectación entre los subsistemas estatales presenta diferencias significativas. Las universidades particulares y las instituciones que dependen del gobierno estatal han sido las más afectadas durante esta crisis educativa (gráfica 11.5). Esta situación es especialmente peligrosa para el conjunto de universidades privadas, sobre todo para las más pequeñas, pues la mayoría depende financieramente del pago de colegiaturas. Desde que irrumpió la pandemia, estas universidades han perdido a más de 10 000 estudiantes, lo que ha puesto en riesgo el trabajo de miles de docentes y que, incluso, amenaza la viabilidad de las propias organizaciones.

En el otro extremo, la UdeG no solo es el subsistema que más estudiantes aporta en el estado, también es el que más ha crecido (gráfica 11.5). En los últimos diez años, la UdeG ha aumentado su matrícula de manera sostenida, creando más de 100 000 nuevos espacios: 55 000 en educación media superior y 48 000 en educación superior. En este periodo, casi siete de cada diez nuevos espacios para estudiantes de educación superior fueron creados en la UdeG.



**Gráfica 11.5.** Evolución de la matrícula de nivel superior por subsistema en Jalisco

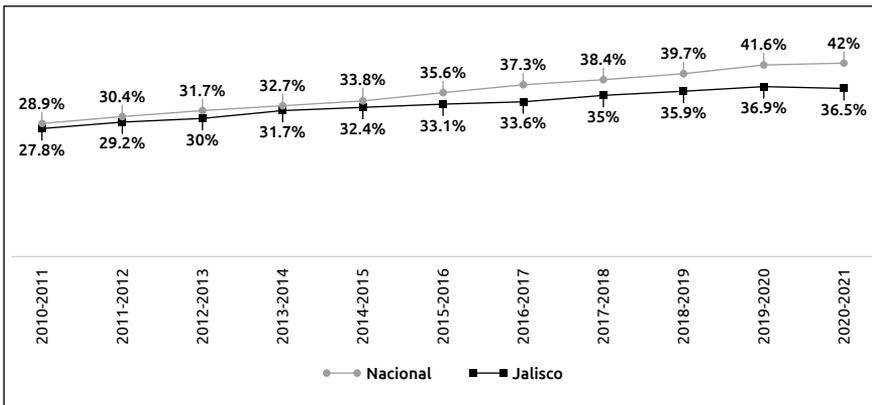
Nota: se incluye la matrícula escolarizada y no escolarizada.

Fuente: elaboración propia con información del anexo estadístico 2021 de la UdeG (<https://cutt.ly/cKpqaW>).

## Tasa de cobertura en educación superior

Un indicador útil para analizar el avance o retroceso de los sistemas educativos es la tasa de cobertura, la cual muestra qué porcentaje de la población en edad de estudiar este nivel educativo sí lo está haciendo.

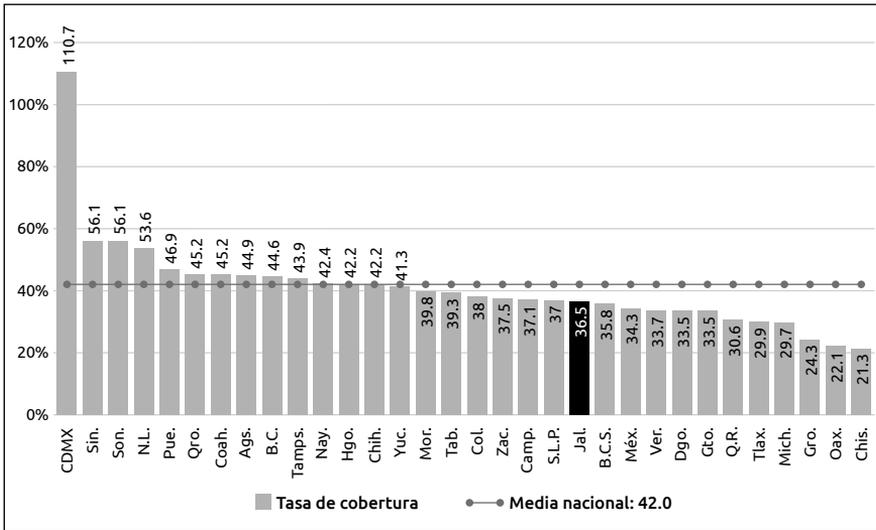
En Jalisco, aunque históricamente se ha mantenido por debajo de la tasa nacional, al analizar la evolución de la cobertura en educación superior de los últimos diez años, es posible observar cómo la brecha entre el estado y el valor nacional crece cada vez más, tendencia que se ha acentuado en los últimos años (gráfica 11.6). Cada año son más las y los jóvenes que quedan fuera de sistema estatal de educación superior.



**Gráfica 11.6.** Evolución de la cobertura en educación superior en Jalisco y a nivel nacional

Fuente: elaboración propia con información del Tercer Informe del Gobierno de México 2021 (<https://cutt.ly/JKpwLiK>).

El estado pasó de una tasa de cobertura en educación superior de 35.9% en 2018 a 36.5% en 2021, un incremento de apenas 0.6 puntos porcentuales. En contraste, en este mismo periodo, la tasa de cobertura nacional aumentó 2.3 puntos porcentuales, casi cuatro veces más. Como consecuencia, Jalisco perdió una posición en el comparativo nacional y se ubicó en el lugar 21 de entre las 32 entidades federativas, por debajo de estados como Nuevo León, Puebla y Zacatecas, por mencionar algunos (gráfica 11.7).



**Gráfica 11.7.** Cobertura en educación superior por entidad federativa, ciclo escolar 2020-2021 (porcentaje)

Notas: 1. La cobertura mayor a 100% en la CDMX se presenta porque el indicador se construye a partir de dos fuentes de información diferentes: los registros de la matrícula escolar y las estimaciones del número de jóvenes en edad escolar. 2. Incluye las modalidades escolarizada y no escolarizada.

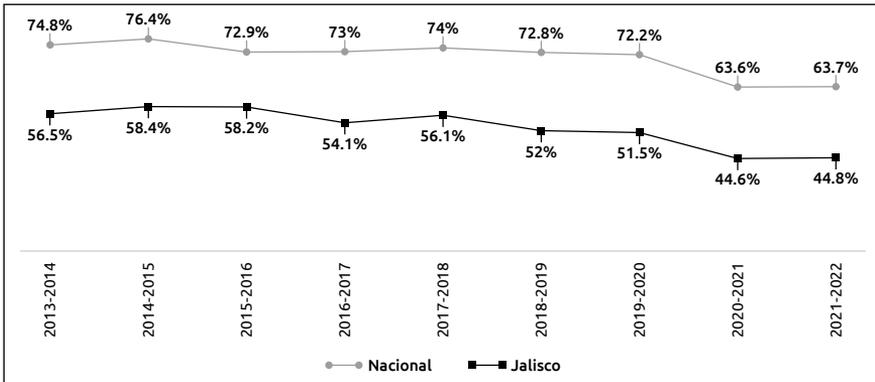
Fuente: elaboración propia con información del Tercer Informe del Gobierno de México 2021 (<https://cutt.ly/JKpwLiK>).

## Tasa bruta de absorción

Otro indicador valioso para evaluar la efectividad de las políticas educativas en educación superior es la tasa bruta de absorción de este nivel educativo. Es decir, qué porcentaje de los egresados de bachillerato continúan sus estudios en programas de educación superior.

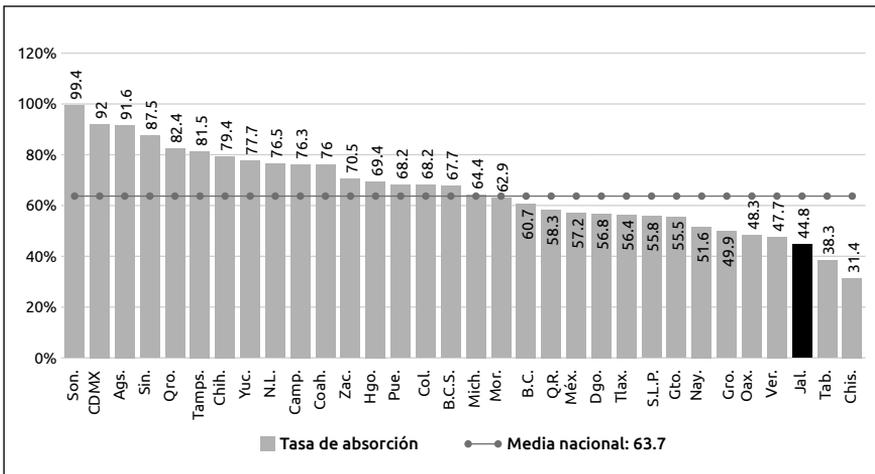
La tasa de absorción en nivel superior en Jalisco se mantiene por debajo del valor nacional y muestra una marcada tendencia a la baja — que ha sido mayor en los últimos cuatro años— (gráfica 11.8). En otras palabras, cada vez menos jóvenes que terminan sus estudios de bachillerato logran ingresar a la universidad. Jalisco es la antepenúltima entidad con la menor capacidad para cubrir la demanda de las y los jóvenes que buscan estudiar una carrera universitaria, solo por arriba de Tabasco y Chiapas (gráfica 11.9).

## EDUCACIÓN SUPERIOR



**Gráfica 11.8.** Evolución de la tasa de absorción de nivel superior en Jalisco y a nivel nacional  
Nota: incluye solo la modalidad escolarizada.

Fuente: elaboración propia con información del reporte de indicadores educativos de la Secretaría de Educación Pública (<https://cutt.ly/4Kpehj0>).



**Gráfica 11.9.** Tasa de absorción en nivel superior por entidad Federativa, ciclo escolar 2021-2022  
Nota: incluye solo la modalidad escolarizada.

Fuente: elaboración propia con información del reporte de indicadores educativos de la Secretaría de Educación Pública (<https://cutt.ly/4Kpehj0>).

No obstante el notable ejemplo de expansión de la UdeG, tanto la tasa de cobertura como la tasa de absorción en educación superior hacen patente un estancamiento estatal en términos de capacidades. Una situación que afecta, principalmente, a la población con más bajos ingresos.

Las universidades, sobre todo las instituciones públicas que tienen la misión de ofrecer educación superior a todas y todos los jóvenes que no pueden costear una educación privada, no son capaces de responder al aumento de la demanda educativa. Por un lado, el cambio en la pirámide demográfica hace que cada ciclo escolar haya más aspirantes para ingresar a las universidades. Por otro lado, es importante reconocer que las instituciones educativas se encuentran en una situación precaria para hacer frente a esta situación. Las IES públicas operan en un contexto de déficit en infraestructura, equipamiento y personal docente, que si bien no es un problema reciente, sí se ha agravado en los últimos cuatro años.

## Ciencia y tecnología: retos por resolver

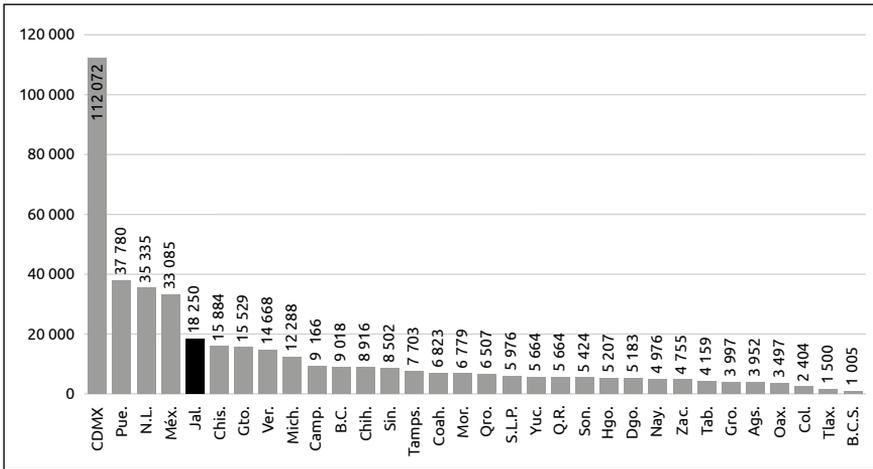
### Matrícula de posgrado en Jalisco

La educación de posgrado está muy vinculada con la innovación científica y tecnológica. Es en estos niveles educativos, sobre todo en doctorado, donde se forman a los futuros científicos, donde las y los estudiantes desarrollan la vocación y la curiosidad que les permitirá innovar y generar conocimiento; aspectos fundamentales para cualquier entidad que aspire a la competitividad.

Sin embargo, en el sistema de educación superior mexicano, la baja participación de la matrícula de posgrado ha sido un problema histórico. Actualmente, solo 8.3% de la matrícula total corresponde a posgrado —y apenas 1.1% a doctorado— (SEP, s.f.). Solamente cuatro entidades federativas concentran más de la mitad de estos estudiantes: CDMX (27%), Puebla (9%), Nuevo León (8%) y el Estado de México (8%).

Jalisco ocupa la quinta posición nacional por el número de matrícula de posgrado, sin embargo, la brecha con las primeras posiciones es considerablemente alta. Por el contrario, la entidad tiene apenas 2 366 estudiantes de posgrado más que Chiapas (gráfica 11.10). La cuarta mayor economía del país está, en términos absolutos, prácticamente al mismo nivel de habilitación y formación de capital humano especializado que la decimonovena economía (INEGI, s.f.).

## EDUCACIÓN SUPERIOR

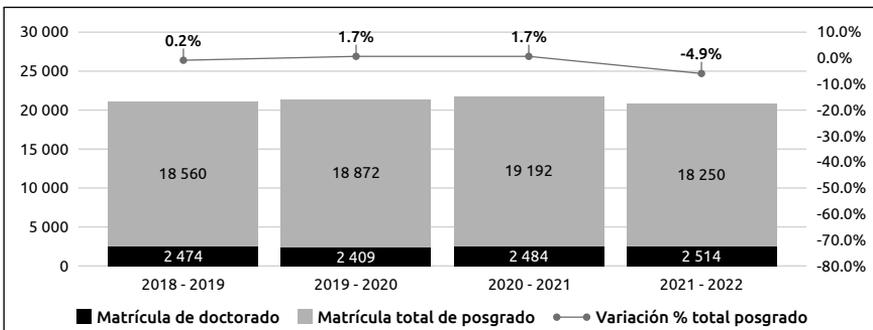


**Gráfica 11.10.** Matrícula de posgrado por entidad federativa, ciclo escolar 2021-2022

Nota: se incluye la matrícula escolarizada y no escolarizada.

Fuente: elaboración propia con información del Sistema Interactivo de Consulta de Estadística Educativa (<https://cutt.ly/7Ko6YEt>).

Del total de estudiantes de educación superior en Jalisco, únicamente 6.4% son de posgrado y solo 0.9% se encuentra en doctorado. Se trata de un rezago histórico en el sistema de educación superior estatal. La gráfica 11.11 muestra cómo la evolución de la matrícula de posgrado en la entidad se ha estancado en los últimos cuatro años. Hoy hay menos alumnos de posgrado de los que había en 2018; un área de oportunidad para las políticas e incentivos diseñados para estimular el crecimiento de la matrícula de posgrado.

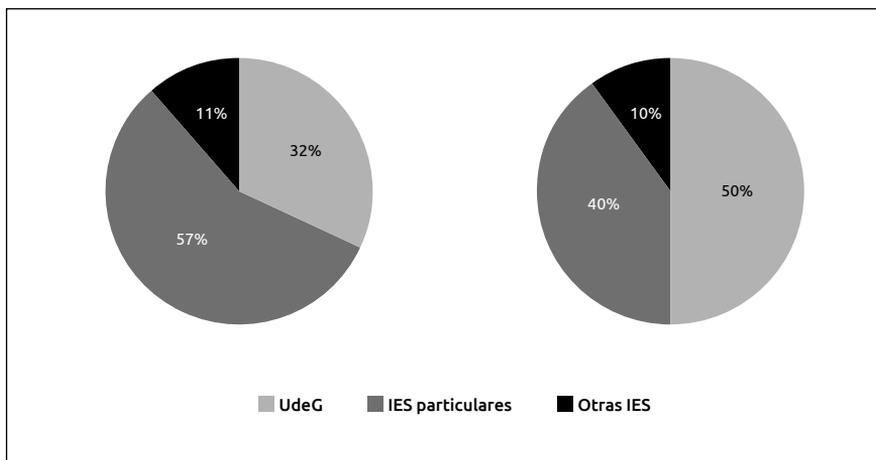


**Gráfica 11.11.** Evolución de la matrícula de posgrado y doctorado en Jalisco

Nota: se incluye la matrícula escolarizada y no escolarizada.

Fuente: elaboración propia con información del Sistema Interactivo de Consulta de Estadística Educativa (<https://cutt.ly/7Ko6YEt>).

En el ciclo 2021-2022, el subsistema de universidades particulares aportó al 57% de la matrícula total de posgrado en la entidad, la UdeG al 32% y el resto de IES públicas 11%. Respecto a los estudiantes de doctorado, solo la UdeG aporta a uno de cada dos estudiantes (gráfica 11.12). Asimismo, si solo consideramos a la matrícula pública, la UdeG tiene al 74% de los alumnos de posgrado y al 84% de doctorado.



**Gráfica 11.12.** Distribución de la matrícula de posgrado y doctorado por subsistemas en Jalisco, ciclo escolar 2021-2022

El desafío tanto para el gobierno del estado como para las propias IES no es solo impulsar el crecimiento del posgrado, sino también su diversificación. Son pocos estudiantes y la mayoría se concentra en áreas del conocimiento tradicionales. Únicamente 12.2% de la matrícula en estos niveles educativos se encuentra en áreas de ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas (STEM, por sus siglas en inglés) (cuadro 11.3).

Cuadro 11.3. Distribución de la matrícula de posgrado por áreas del conocimiento en Jalisco	
Área del conocimiento	Distribución porcentual (%)
Ciencias de la salud	21.9
Administración y negocios	21.6
Educación	20.8
Ciencias sociales y derecho	19.4

**Cuadro 11.3. Distribución de la matrícula de posgrado por áreas del conocimiento en Jalisco**

Área del conocimiento	Distribución porcentual (%)
Ingeniería, manufactura y construcción	5.6
Tecnologías de la información y la comunicación	3.4
Ciencias naturales, matemáticas y estadística	3.2
Artes y humanidades	2.7
Servicios	1.0
Agronomía y veterinaria	0.5

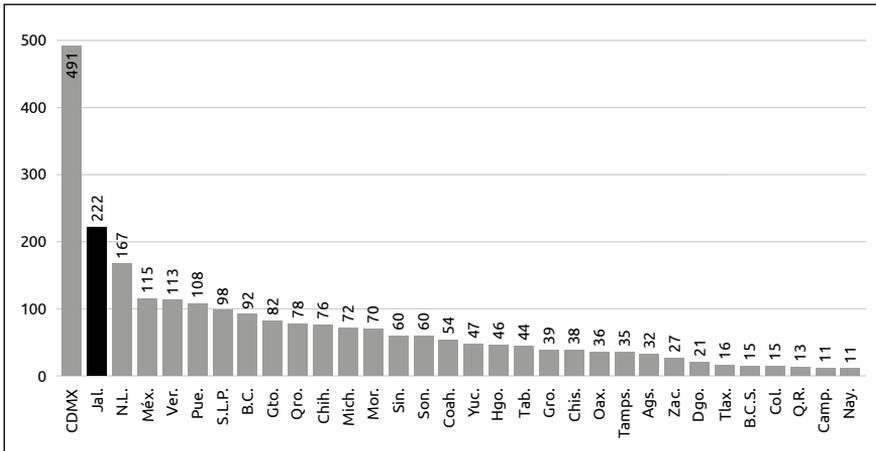
Fuente: elaboración propia con información del anuario estadístico de la ANUIES, ciclo escolar 2020-2021 (<https://cutt.ly/RKo6uvvx>).

Dadas las tendencias globales, será muy importante para la entidad —y para el país— contar con los suficientes tecnólogos y científicos STEM para materializar las expectativas económicas, sociales y educativas de la revolución digital, la inteligencia artificial, el internet de las cosas y el metaverso, por mencionar algunas.

## Posgrados en el Programa Nacional de Posgrados de Calidad

El Programa Nacional de Posgrados de Calidad (PNPC) busca impulsar las capacidades científicas, humanistas, tecnológicas y de innovación del país. Por medio de la evaluación periódica de los programas, se asegura que los posgrados en el padrón del PNPC cumplan con los criterios de calidad académica, de investigación y de formación científica.

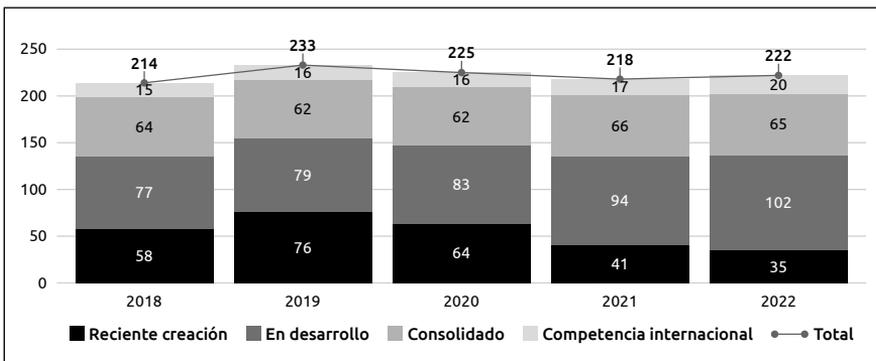
Actualmente hay 2 404 posgrados reconocidos por el PNPC en todo el país. Con 222 programas, Jalisco es la segunda entidad federativa con el mayor número de posgrados en el padrón del PNPC, solo por detrás de la CDMX (gráfica 11.13).



Gráfica 11.13. Posgrados en el padrón del PNPC por entidad federativa, 2022

Fuente: elaboración propia con información del Conacyt (<https://cutt.ly/iKsAb1j>).

Hoy, Jalisco tiene ocho posgrados en el padrón del PNPC, más de lo que tenía en 2018. Además, ha mejorado en los resultados de las evaluaciones. En cuatro años logró aumentar el número de posgrados en la categoría de “competencia internacional” —la más alta del PNPC— y reducir significativamente el número en la categoría de “reciente creación”. No obstante, los programas en el PNPC representan apenas el 32.7% del total de programas de posgrado ofertados por las IES de la entidad. El reto de impulsar la calidad de los posgrados en la entidad no es menor.



Gráfica 11.14. Evolución de los posgrados en el PNPC por nivel en Jalisco

Fuente: elaboración propia con información del Conacyt (<https://cutt.ly/iKsAb1j>) y <https://cutt.ly/wKsAOpM>).

Del total de posgrados en el PNPC en Jalisco, el 88.3% pertenecen a la UdeG. Es decir, nueve de cada diez programas de posgrado reconocidos por su calidad académica son ofertados por esta universidad. Aún más, la UdeG es la institución que más posgrados tiene en el PNPC a nivel nacional. Esto, sin duda, posiciona académicamente a Jalisco en el mapa nacional.

Para el gobierno estatal, esto también debería ser una señal de que algo está pasando en los otros subsistemas. Para el conjunto de universidades particulares, quienes ofertan la mayor cantidad de programas de posgrado, los incentivos del PNPC no han sido suficientes para impulsar la transformación de sus programas.

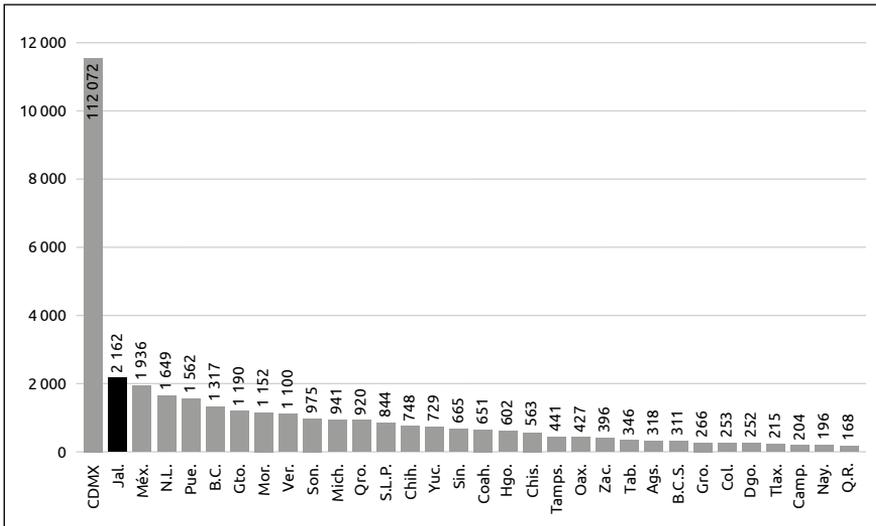
**Cuadro 11.4. Posgrados en el PNPC por IES, 2022**

Institución	Programas en el PNPC	Aportación porcentual (%)
Universidad de Guadalajara	196	88.3
Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente	8	3.6
Universidad Autónoma de Guadalajara	5	2.3
Centro de Investigación y Asistencia en Tecnología y Diseño del Estado de Jalisco	4	1.8
Instituto Tecnológico de Ciudad Guzmán	2	0.9
Centro de Investigación y de Estudios Avanzados del Instituto Politécnico Nacional	2	0.9
El Colegio de Jalisco	2	0.9
Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey	1	0.5
Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social	1	0.5
Instituto Tecnológico de Tlajomulco	1	0.5

Fuente: elaboración propia con información del Conacyt (<https://cutt.ly/iKsAb1j>).

## El Sistema Nacional de Investigadores

El Sistema Nacional de Investigadores (SNI) es otro programa que impulsa la competitividad científica nacional, por medio de la evaluación y el reconocimiento del trabajo científico y tecnológico de las y los investigadores. Actualmente, el SNI está integrado por 35 049 investigadoras e investigadores. CDMX concentra, por mucho, al mayor número de miembros: 11 550. En segundo lugar está Jalisco, con apenas 2 162 miembros (gráfica 11.15).



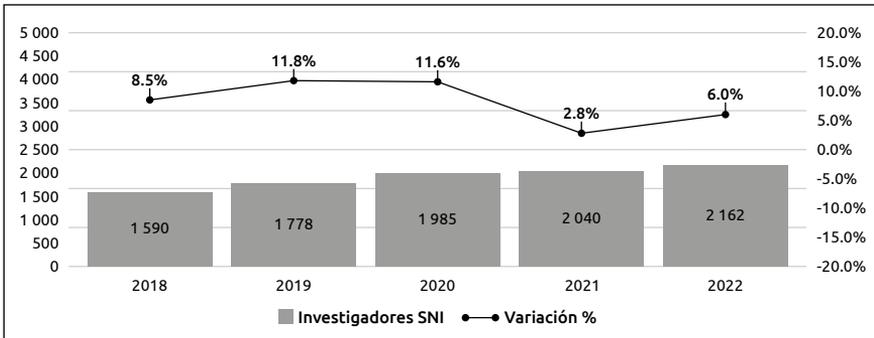
**Gráfica 11.15.** Miembros del SNI por entidad federativa, 2022

Fuente: elaboración propia con información del Conacyt (<https://cutt.ly/8Ksvj7G>).

Cada año el número de investigadores en el sistema crece. Jalisco pasó de 1 590 miembros en el SNI en 2018 a 2 162 en 2022; 574 investigadores más en cuatro años (gráfica 11.16). Respecto a la distribución de los investigadores al interior del estado, así como en los posgrados en el PNPIC, la UdeG es la institución que más investigadores reconocidos aporta al sistema estatal: 1 607 miembros, lo que representa más del 74% del total (cuadro 11.5). Asimismo, la UdeG es la segunda institución en el ámbito nacional— con el mayor número de investigadores reconocidos en el sistema, solo detrás de la UNAM. La investigación, desarrollo e innovación científica y tecnológica del estado se genera, principalmente, en la UdeG.

## EDUCACIÓN SUPERIOR

El aumento sostenido en el número de las y los investigadores en el SNI en Jalisco es, sin duda, un dato positivo. Sin embargo, es importante reconocer que la participación estatal en el SNI no corresponde con el tamaño de la plantilla de investigadores del sistema estatal de educación superior. El potencial de la entidad es aún mucho mayor.



**Gráfica 11.16.** Evolución de los investigadores miembros del SNI en Jalisco

Fuente: elaboración propia con información del Conacyt (<https://cutt.ly/hKgrpy7>).

**Cuadro 11.5.** Las diez instituciones con más investigadores en el SNI en Jalisco, 2022

Institución de adscripción	Investigadores en el SNI	Aportación porcentual (%)
Universidad de Guadalajara	1 607	74.3
Centro de investigación y Asistencia en tecnología y Diseño del Estado de Jalisco	98	4.5
Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente	78	3.6
Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey	57	2.6
Tecnológico Nacional de México	34	1.6
Universidad Autónoma de Guadalajara	29	1.3
Centro de Investigación y de Estudios Avanzados del Instituto Politécnico Nacional	27	1.2
Centros Culturales de México	27	1.2

**Cuadro 11.5. Las diez instituciones con más investigadores en el SNI en Jalisco, 2022**

Institución de adscripción	Investigadores en el SNI	Aportación porcentual (%)
RM Animación y Entretenimiento S. de R.L. de C.V.	23	1.1
El Colegio de Jalisco	21	1.0

Fuente: elaboración propia con información del Conacyt (<https://cutt.ly/8Ksvj7G>).

## El financiamiento para la educación superior pública: el factor crítico

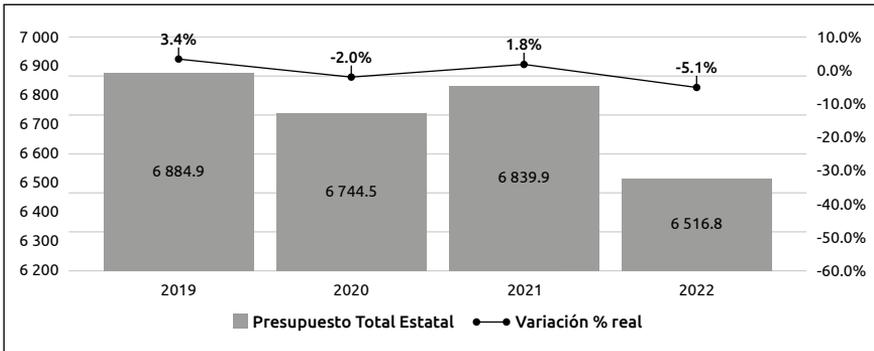
El modelo de financiamiento de la educación superior en México presenta problemas estructurales que han limitado históricamente el desarrollo del sistema nacional. Por un lado, es uno de los países con el mayor porcentaje de matrícula pública —64.2%— (SEP, s.f.). Por otro lado, tiene una de las recaudaciones fiscales más bajas del planeta; apenas 17.9% del PIB (OCDE, s.f.). Esto ha contribuido a que México sea uno de los países que menos invierte en educación superior.

Esta contradicción nacional también afecta la inversión de los gobiernos locales a sus sistemas de educación superior. Las IES públicas en Jalisco, como en gran parte del país, se desarrollan en un contexto marcado por la falta de certeza presupuestal para cumplir con sus tareas sustantivas. Un problema que se ha acentuado en los últimos cuatro años.

A la par que el gobierno federal ha recortado sistemáticamente los recursos destinados para las IES, patente, por ejemplo, en la eliminación de prácticamente todos los fondos extraordinarios —que contribuían al fortalecimiento de las universidades, a la expansión de la matrícula, a compensar el salario de las y los profesores, etc.—, el Gobierno de Jalisco también ha presionado presupuestalmente a sus universidades, en especial a la UdeG, institución que atiende al 80% de la matrícula pública estatal.

Sin considerar el subsidio federal, el presupuesto del estado para la UdeG en 2022 tuvo un recorte del 5.1% respecto a 2021; el presupuesto estatal más bajo para la universidad en los últimos cuatro años (gráfica 11.17). Aún más, tomando como base lo asignado en 2019, la suma de lo

que la UdeG ha dejado de recibir desde entonces es de 529.5 millones de pesos. Presupuestalmente, la educación superior no ha sido una prioridad en la entidad.



**Gráfica 11.17.** Evolución del presupuesto estatal aprobado para la UdeG (millones de pesos constantes base 2022)

Fuente: elaboración propia con información de los presupuestos de egresos del estado de Jalisco, 2019-2022 (<https://cutt.ly/EKFZZZN>).

## Conclusiones

La primera mitad de la administración de Enrique Alfaro como gobernador de Jalisco no representó un cambio de paradigma en la política de educación superior estatal. Si bien hay algunos avances en la calidad de los programas de posgrado y en el número de los investigadores reconocidos por su trabajo en el SNI, son más las áreas de oportunidad que persisten.

En los hechos, la pandemia de la covid-19, el aumento en el número de jóvenes en edad de estudiar y la creciente desinversión estatal y federal, por mencionar algunos, han hecho que los problemas en el sector se acumulen rápidamente. Los efectos ya comienzan a reflejarse: caída en la cobertura, menos absorción de egresados de educación media superior, estancamiento en la matrícula, menos estudiantes en posgrado, entre otros.

La posición de Jalisco en los principales indicadores de capacidad y competitividad académica no corresponde con el nivel de desarrollo económico de la entidad. A pesar de ser la cuarta economía más grande del país, en la gran mayoría los indicadores están por debajo de la media na-

cional y detrás de estados con menores economías. Los resultados exhiben que la educación superior no ha sido una prioridad en la entidad.

Aun el contexto de precariedad presupuestal, la UdeG es el único subsistema que ha logrado mantener e impulsar a la mayoría de los indicadores del sistema estatal. Sin el esfuerzo de la UdeG, miles de jóvenes no tendrían la oportunidad de acceder a una carrera universitaria, y sin la investigación científica y tecnológica de sus investigadores, la entidad difícilmente podría aspirar a ser un referente nacional en competitividad e innovación. Esto amerita una mayor inversión, incentivos y respaldo por parte del gobierno estatal.

Ante la escasez presupuestal federal, el gobierno de Jalisco debe buscar mecanismos para compensar los impactos negativos de la desinversión que se acentúa en las IES públicas estatales. Una alternativa es repensar el modelo para el impulso de la educación superior, la ciencia y la tecnología como verdadera política de Estado.

El gobierno de Jalisco debe generar e implementar estas políticas y colaborar aún más con las IES, solo así podrá consolidarse, de manera más genuina, como un polo de innovación nacional.

Lo que está en juego es la consolidación o el rezago de la competitividad del estado; son las oportunidades para las y los jóvenes de prepararse para las exigencias globales, son las oportunidades para las y los niños que esperan tener un espacio en alguna universidad.

## Referencias

- ANUIES (2021). *Anuario Estadístico de Educación Superior 2020-2021*. En <https://cutt.ly/nKhdDEi>
- BID (2021). *Transformación digital de la educación superior America Latina y el Caribe*. En <https://cutt.ly/GKVcibN>
- CONACYT (s. f.). *Archivo histórico del Sistema Nacional de Investigadores (SNI)*. En <https://cutt.ly/LKhdDmD>
- CONACYT (s. f.). *Datos abiertos del PNPC*. En <https://cutt.ly/gKhdNkh>
- CONACYT (s. f.). *Padrón del Programa Nacional de Posgrados de Calidad*. En <https://cutt.ly/7KhdCwn>
- CONACYT (2022). *Padrón de beneficiarios SNI*. En <https://cutt.ly/oKhdJby>

- Gobierno de México (2021). *Tercer informe de Gobierno 2020-2021*. En <https://cutt.ly/9Khd8mG>
- Gobierno del Estado de Jalisco (s. f.). *Presupuesto de Egresos*. En <https://cutt.ly/KKhd6Fz>
- INEGI (2020). *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) 2020 NUEVA SERIE*. En <https://cutt.ly/SKhfeDL>
- INEGI (s.f.). *Producto Interno Bruto por Entidad Federativa*. En <https://cutt.ly/rK14yOB>
- OCDE (2019). *Higher Education in Mexico: Labour Market Relevance and Outcomes*. En <https://doi.org/10.1787/9789264309432-en>
- OCDE (s. f.). *Tax revenue*. En <https://cutt.ly/RKhfuUs>
- SEP (2021). *Informe de la Encuesta Nacional Covid-19: La comunidad estudiantil ante la emergencia sanitaria*. En <https://cutt.ly/5K188Th>
- SEP (2021). *Reporte de Indicadores educativos*. En <https://cutt.ly/CKhfdNh>
- SEP (s. f.). *Principales Cifras del Sistema Educativo Nacional. Sistema Interactivo de Consulta de Estadística Educativa*. En <https://cutt.ly/GKhfhKr>
- UNESCO (2022). *Más allá de los límites. Nuevas formas de reinventar la educación superior*. En <https://cutt.ly/pKhfzn>
- UNESCO (2021). *Covid-19 Educational Disruption and Response. Education in Emergencies*. En <https://cutt.ly/VKhfvBp>
- Universidad de Guadalajara (2021). *Anexo Estadístico 2021*. En <https://cutt.ly/XKhfWcP>

## 12. Programa Visión 2024: emergencia laboral durante la pandemia

---

Adriana Pantoja de Alba

El Programa Estatal de Cultura: Visión 2024 (PEC), elaborado por la Secretaría de Cultura del Estado de Jalisco (SCJ) con el apoyo del Consejo Estatal para la Cultura y las Artes (CECA), es el instrumento rector de la actual política cultural pública en esta entidad federativa. Dicho programa se dio a conocer el 1 de junio de 2021, dos años después de iniciada la administración gubernamental jalisciense en turno (2018-2024) y alrededor de un año con tres meses luego de que comenzó la cuarentena debido a la llegada de la covid-19. En el primer apartado del PEC, titulado “Punto de partida”, se incluye una sección dedicada a la covid-19 donde se señala que, tomando en cuenta este contexto de emergencia, la SCJ se propone “generar estrategias sustantivas [...] [que] se conviertan en un factor coadyuvante para la recuperación económica de las comunidades culturales y artísticas” (SCJ, 2021, p. 12). Posteriormente, en el documento se despliegan seis ejes estratégicos que, según se señala, orientarán las acciones de esta dependencia, por lo que se asume que, cuando menos en alguno de ellos, se trazará el rumbo para el restablecimiento de la economía del sector y, en lo particular, el de sus agentes. ¿Qué se plantea entonces desde el PEC para cumplir este propósito y cuáles son los significados que caracterizan a la problemática señalada y solución? De ello se ocupará este capítulo.

De entrada, la razón que sostiene la decisión de tomar como referente empírico al PEC está relacionada con que este es, sin duda, la principal narrativa orientadora de la presente actuación pública en materia de cultura, en especial, en lo relacionado con la pandemia y sus afectaciones al

sector, justo por lo que se explica en el párrafo anterior. Asimismo, sería difícil valorar las acciones encaminadas a la recuperación económica de los agentes culturales que la SCJ desarrolla en este momento, porque lo que se ha emprendido todavía no termina y sus alcances se podrán ver en el mediano y largo plazo. En adición, la pandemia aún no concluye, a pesar de que su gestión se encuentre en una etapa menos crítica luego del actual desenvolvimiento del virus. Analizar, por lo tanto, la coherencia, la consistencia y los significados —en términos de su manufactura y principales definiciones— de lo que la SCJ planteó en su Programa Estatal de Cultura: Visión 2024 resulta una opción intermedia que, con suerte, abrirá camino para una futura evaluación de las medidas tomadas por esta dependencia desde su planificación misma.

Para focalizar el análisis, es necesario señalar que el PEC incluye tres apartados que se describen a continuación: 1. En el primero, se localizan la normativa que lo orienta, los antecedentes del documento, la definición de los ejes estratégicos propuestos, la sección antes comentada que da cuenta de algunos de los efectos en el sector cultural provocados por la emergencia sanitaria derivada de la pandemia por la covid-19, una relación de las alianzas entre la SCJ y otras instituciones públicas, organismos internacionales, empresas privadas y organizaciones de la sociedad civil y un breve relato de la participación que diversos agentes del sector tuvieron en la elaboración del programa. 2. En el segundo, se describen los seis ejes estratégicos con base en diagnósticos específicos, así como los programas, los proyectos y las acciones concretas que de ellos se desprenden. 3. Por último, se hace referencia a la evaluación, es decir, a los mecanismos de medición de resultados y desempeños de dichas acciones, y la forma en que se darán a conocer los avances y el logro de las metas.

Al respecto, luego de una detallada examinación de los tres apartados del PEC, se decidió concentrar la atención en uno de los seis ejes estratégicos planteados denominado “Profesionalización de la comunidad cultural y artística”. En dicho eje se indica como objetivo: “Fomentar la profesionalización de la comunidad cultural en miras de su perfeccionamiento y desarrollo, y promover el intercambio y la cooperación con agentes internacionales” (SCJ, 2021, p. 8). Su selección como foco de interés se justifica debido a que en la caracterización de este eje

se señala lo siguiente: “la pandemia de la covid-19 obligó a replantear las estrategias de fortalecimiento a las y los agentes culturales y creativos” (p. 31), sugiriendo con ello que es en este apartado donde se encontrará una vinculación estrecha entre el diagnóstico realizado a propósito de las afectaciones a los trabajadores culturales por el SARS-CoV-2 y la ruta para atender este problema. Además, en la sección inicial de dicho eje se afirma que este deberá contribuir al cumplimiento de dos derechos humanos concretos: el de la participación “en la vida cultural”, así como “en asuntos públicos” (SCJ, 2021, p. 28).

Para presentar los resultados del análisis hecho con el énfasis y las limitaciones antes expresadas, el capítulo se organiza de la siguiente forma: luego de una breve aproximación al entorno social en el que el PEC se publica y busca incidir, se realiza la revisión del eje antes señalado no sin antes ofrecer una contextualización que sitúe a este instrumento en la lógica de la planificación cultural y, por lo tanto, como un componente fundamental de las políticas públicas en materia de cultura a nivel estatal. Finalmente, se presentan algunas conclusiones que valoran, críticamente, la manufactura y las principales definiciones del eje “Profesionalización de la comunidad cultural y artística” de cara a otras alternativas para atender, con mayor sentido, las necesidades de los agentes de este ámbito en el marco de la pandemia por la covid-19.

## **Un sector cultural en crisis: el entorno de la emergencia por el SARS-CoV-2**

En los primeros párrafos del PEC se dice que este tiene el propósito de informar a la ciudadanía y a las comunidades que participan en el sector cultural jalisciense los objetivos y estrategias que la SCJ implementará durante la actual administración estatal (2018-2024), ligada al partido político Movimiento Ciudadano y encabezada por Enrique Alfaro Ramírez. El PEC es un instrumento de planeación que se deriva del Plan Estatal de Gobernanza y Desarrollo de Jalisco 2018-2024: Visión 2030 (PEGDJ) del Gobierno del Estado de Jalisco de 2019 y, a su vez, se alinea al Plan Institucional de la Secretaría de Cultura, también de 2019. Su fundamento legal se encuentra en la Ley de Fomento a la Cultura del Estado de Jalisco del año

2000 y, como es requerido, fue aprobado y publicado por el gobernador jalisciense, en este caso, a mediados de 2021.

El proceso de planeación que derivó en el diseño y la presentación del instrumento citado, relevante por su papel en la dirección de la política cultural pública de Jalisco, se dio en un contexto inusitado y de emergencia, tanto a nivel estatal y nacional, como global: la irrupción a finales de 2019 e inicios de 2020 del virus SARS-CoV-2 y su pronta y larga propagación a nivel planetario (la pandemia sigue activa a mediados de 2022). Hasta ahora se contabilizan más de seis millones de muertes en el mundo y, en México, más de 300 000; en Jalisco, casi 20 000. Este escenario demandó una gestión para la que ni los gobiernos ni los ciudadanos se encontraban preparados. Por ello, la covid-19 golpeó con mayor fuerza a los grupos sociales más vulnerables, sobre todo en los países del sur global, evidenciando así la frágil estructura de los sistemas de bienestar, en especial, la de los servicios de salud. De la misma manera, el manejo de la pandemia no solo radicalizó, sino que visibilizó la precaria condición laboral y de vida que muchos sectores de la población enfrentaban de manera histórica. Los creadores, creativos y gestores culturales son un ejemplo de ello, en especial, quienes se dedican a las artes escénicas y vivas.

El principio de la crisis económica se originó ante el inminente cierre de diferentes espacios de socialización y sociabilidad en buena parte del orbe; del mismo modo, los de tipo cultural —tanto públicos como privados— suspendieron sus actividades, consideradas por muchos gobiernos y ciudadanos como no prioritarias. En el caso estatal, la SCJ comunicó hacia mediados de marzo de 2020 que ante la alerta por la covid-19 se suspendía la actividad cultural y se cerraban los recintos culturales en toda la entidad hasta nuevo aviso, incluidos “museos, galerías, bibliotecas, foros, teatros, salas y escuelas”, cesando así “funciones de teatro, presentaciones, talleres y diplomados ofrecidos desde distintas dependencias” (SCJ, 2020).

La noticia resultó devastadora para los trabajadores culturales independientes porque, como ocurre en todo México, el gobierno jalisciense en sus diferentes niveles es el principal contratante o financiador de la actividad artística. Lo más grave es que las relaciones laborales que se derivan de esta dependencia se daban ya de manera desventajosa para

estos agentes, por ejemplo, mediante contratos que nunca se firmaban o que, si lograban formalizarse, era cuando las actividades ya se habían realizado; pagos o subsidios insuficientes y que, en la mayoría de las ocasiones, no llegaban sino después de muchos meses de ofrecido el servicio o entregado el bien cultural; recuperación de taquillas raquílicas en espacios decaídos que apenas si alcanzaban para cubrir algunos gastos de la producción; etc. Por lo tanto, la suspensión de actividades dejó en vilo a la producción cultural en curso, ya fuera que estuviera en elaboración, presentándose al público o en espera del cobro de los recursos invertidos.

Para las artes escénicas y vivas, en especial para aquellas prácticas alejadas de los circuitos comerciales —como los *performances*, las piezas de teatro comunitario o de danza contemporánea, por mencionar algunas— existen también peculiaridades propias del mercado escénico que se extreman cuando se trata de iniciativas independientes, entre otras: los altos costos de producción (ya que el trabajo es *el* producto ofrecido, por lo que el componente humano es prácticamente sustituible), una demanda baja (de nuevo, porque no se trata de producciones comerciales ni de gran formato) y creadores que viven del multiempleo, asociado o no con la actividad artística, casi siempre discontinuo y sin prestaciones laborales, entre otras características. Estas condiciones preexistían a la pandemia por la covid-19, pero durante la misma se hicieron evidentes y empeoraron.

A nivel nacional, la crisis en el sector cultural debido al SARS-CoV-2 se exacerbó por los efectos de la política de austeridad del gobierno federal que impulsó recortes presupuestales a importantes programas y proyectos de la Secretaría de Cultura encabezada por Alejandra Frausto Guerrero. Por ello, desde los primeros meses de 2020 emergieron a lo largo y ancho del territorio nacional cuando menos diez redes, colectivos o movimientos gremiales conformados, en su mayoría, por trabajadores de las artes escénicas y vivas que, como se señalaba antes, es uno de los ámbitos culturales más afectados en lo económico por la covid-19. Desde estos frentes se le demandó a la institucionalidad pública la generación de políticas culturales que atendieran la emergencia laboral en la que estos trabajadores se encontraban; asimismo, dichas agrupaciones se autoorganizaron para emprender acciones colectivas de solidaridad entre los diferentes miem-

bros de sus comunidades. Varias de ellas, además, insistieron en la necesidad de garantizar los derechos culturales que, por la pandemia, se veían amenazados, no solo en términos de la libertad de creación, sino desde la perspectiva del acceso y la participación en la cultura.

En territorio jalisciense, desde su creación en mayo de 2020, la Red Independiente de Agentes Culturales de Jalisco (RIAC) —compuesta en su mayoría, como en el caso de otros colectivos, por artistas, creativos y gestores culturales vinculados a las artes escénicas y vivas— presionó a la SCJ para que atendiera los problemas suscitados por la pandemia, entre otros, la exacerbación de la precariedad laboral de los trabajadores culturales de dicha entidad. Por esa razón, para ponderar el trabajo de la dependencia gubernamental en su actual periodo, no debe obviarse la actuación de la RIAC —en tanto expresión de un proceso de subjetivación política—, así como la respuesta que de ello se ha derivado (o no) por parte de la SCJ. Al respecto, aunque este no sea el interés central del presente capítulo (aun cuando sí lo es en el marco de una investigación más amplia que la autora de este texto realiza), vale la pena apuntar que en el PEC se afirma que fueron tomadas en cuenta las sugerencias y observaciones que la RIAC realizó junto con otros colectivos culturales a una versión preliminar de dicho documento.

Sin embargo, en ninguno de los apartados de este programa se profundiza en los comentarios hechos por la RIAC al PEC y, mucho menos, se le refiere con detalle al diagnóstico y las propuestas que sus miembros le plantearon a la SCJ para la reactivación económica del sector, el impulso de la cultura comunitaria, los derechos culturales y la diversidad. Ese trabajo llevado a cabo está contenido en un informe que la red produjo con base “en numerosas mesas de trabajo y un autodiagnóstico para reconocer los impactos económicos de la pandemia en el sector cultural” y entregado el 30 de septiembre de 2020 a los entonces titulares de la SCJ, el CECA y la Comisión de Educación, Cultura y Deporte del congreso local (Paredes, 2022). Dicho informe tampoco sirvió para evitar el mayor recorte presupuestal en la historia de la SCJ durante el año de 2021 y que, en buena medida, derivó hacia finales de enero de ese año en la salida de la responsable de dicha dependencia en aquel momento, Giovana Jaspersen.

## El PEC como rector de la planeación de la política cultural pública en Jalisco

Antes de explorar los contenidos del PEC en relación con la situación laboral que enfrentaron los trabajadores culturales jaliscienses por la pandemia, vale la pena explicitar algunos puntos de partida para entenderlo como parte de un entramado institucional más amplio y, con ello, dar cuenta de sus principales alcances y limitaciones. Para ello, es necesario partir de una definición básica, la de política cultural, cuando menos en dos dimensiones: la relacionada con su capacidad para producir acuerdos sociales y hegemonía, y la de su forma institucional, en la medida en que esta genera regularidades para administrar lo ya instituido. En el primer caso, es útil recuperar lo planteado por Néstor García Canclini quien, en términos generales, señala que una política cultural es “un conjunto de intervenciones organizadas a fin de orientar el desarrollo simbólico, satisfacer necesidades culturales y obtener consenso para un tipo de orden o transformación social” (1987, p. 26).

Por otro lado, en lo referente a su dimensión institucional, según Eduardo Nivón Bolán (2006), las políticas culturales en tanto políticas públicas son impulsadas por instancias de los tres niveles de gobierno en colaboración con otros actores sociales e instrumentadas a manera de regulaciones o normatividades; provisiones directas de bienes y servicios culturales, así como de información; provisiones indirectas (redistribución de incentivos financieros) y acciones de cooperación u organización territorial. Siguiendo a este autor, el objeto de las políticas culturales son aquellos segmentos de las actividades artístico-creativas que, para existir, preservarse o generalizarse, requieren de atención en una o varias de sus fases: formación y capacitación, creación, producción, distribución, consumo y/o conservación. Tradicionalmente, las artes, el patrimonio y ciertas industrias culturales como la cinematográfica o la editorial, entendidas como bienes de mérito, han sido los ámbitos de intervención de estas políticas.

El fundamento legal para la intervención estatal en materia de cultura se sostiene en la necesidad de garantizarla en tanto derecho humano. En la legislación internacional, los derechos culturales tienen presencia desde 1948 a partir de lo señalado en el artículo 27 de la Declaración Universal

de Derechos Humanos; después, en 1966 aparecen de manera más nítida en los artículos 13 y 15 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. A partir de entonces, estos han sido la base de múltiples cuerpos normativos internacionales, por ejemplo, la Declaración Universal sobre la Diversidad Cultural de 2011, por mencionar uno de los instrumentos de su tipo más importantes. En México, desde 2015 existe la Ley General de Cultura y Derechos Culturales, cuyo cimiento se encuentra en el noveno párrafo del artículo 4º, adicionado en 2009, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1917 [2021]) en la que se señala que:

Toda persona tiene derecho al acceso a la cultura y al disfrute de los bienes y servicios que presta el Estado en la materia, así como el ejercicio de sus derechos culturales. El Estado promoverá los medios para la difusión y desarrollo de la cultura, atendiendo a la diversidad cultural en todas sus manifestaciones y expresiones con pleno respeto a la libertad creativa. La Ley establecerá los mecanismos para el acceso y participación a cualquier manifestación cultural.

Ahora, desde el punto de vista económico y, en concreto, desde la teoría del bienestar, los argumentos que se desarrollaron para sostener la necesidad de intervenir en la cultura desde el Estado se encuentran relacionados con que las políticas públicas a diseñar deben ser acciones que busquen revertir las “fallas del mercado” en el sector cultural, ya que “la ‘mano invisible’ del mecanismo del precio no puede asignar ‘óptimamente’ los recursos para producir la oferta apropiada, porque hay beneficios o costos que los precios del mercado no tienen en cuenta” (Towse, 2014, p. 16). Se trata, en concreto, de dos grandes fallas: por un lado, las vinculadas a los llamados bienes públicos (o cuasipúblicos) y que, en cierta medida, caracterizan a la cultura, y por otro, los relativos a los beneficios sociales externos que, desde esta perspectiva, se derivan de dichos bienes.

En resumen: los Estados democráticos, incluido México, vislumbran a la cultura en los términos antes mencionados como un ámbito relevante de intervención para la configuración de un orden social específico en el que, supuestamente, debieran tener cabida el acceso universal a la libertad

creativa, así como a la participación cultural. Para ello, los gobiernos han diseñado variados mecanismos que buscan garantizar estos derechos a fin de cubrir las necesidades específicas de sus ciudadanos en un momento determinado. En el marco del proceso modernizador por el que atravesaron los países democráticos luego de la segunda mitad del siglo pasado —más a partir de los años ochenta—, la herramienta de la planificación se erigió como el mecanismo dominante para garantizar estos derechos, enfatizando la importancia del logro de resultados.

En el contexto de la irrupción del capitalismo neoliberal, el impulso de la planificación cultural a nivel internacional pretendió inhibir la tendencia de los Estados a imponer una agenda ideológica mediante el desarrollo de políticas públicas a través de una nueva “técnica de toma de decisiones” que promoviera acciones culturales “racionales, objetivas, neutrales” (Nivón Bolán, 2006, p. 130). En el territorio mexicano, la formalización de la planificación en los términos ya señalados fue parte de un intento del régimen impulsado por el Partido Revolucionario Institucional (PRI) de aquellos años —y luego, de los gobiernos subsecuentes encabezados por otros partidos políticos— por calmar los reclamos de sendas movilizaciones sociales mientras que se afiliaban al país las nuevas demandas de la economía global impulsadas en el contexto antes descrito.

En la lógica de la planificación cultural, un documento como el PEC se entiende como el instrumento rector de la política pública en cultura del territorio en el que opera. En este caso, el programa emana, como se señaló ya, del Plan Estatal de Gobernanza y Desarrollo de Jalisco 2018-2024: Visión 2030 (PEGDJ) publicado en 2019 y que, a su vez, tiene como referentes inmediatos a las versiones de 2013 y 2016 del Plan Estatal de Desarrollo Jalisco 2013-2033. Como en el caso de estos dos documentos que le anteceden, según la Ley de Planeación federal reformada en 2012, el PEGDJ debía contar con objetivos, metas y programas propuestos con base en un diagnóstico, aparte de un sistema de evaluación.

Por lo anterior, como cualquier propuesta de planificación, el PEC tendría que ser la declaración de una estrategia que pretende el logro de resultados en un tiempo específico. Asimismo, siguiendo a Félix Manito Lorite (2014), este debería responder a lo que otros procesos de planificación —en este caso, de tipo cultural— se proponen: innovar respecto

de las políticas diseñadas bajo el modelo anterior, construir corresponsabilidad implicado a otros agentes privados y sociales, vincular el binomio cultura-desarrollo y visibilizar las particularidades del territorio donde esa política se define e implementa. Más allá de qué tanto se apege o no el PEC a estas expectativas a partir de su coherencia y consistencia, el análisis y las conclusiones que se presentarán a continuación igualmente ponderarán en clave crítica lo que esta técnica de toma de decisiones de tipo neoliberal no logra resolver y que, incluso, agrava.

## **Análisis de la estrategia “Profesionalización de la comunidad artística y cultural”**

La cultura como un ámbito de atención pública —es decir, entendida en los términos expresados en el apartado anterior— se objetiva en el PEGDJ al interior del eje titulado “Desarrollo social”. En ese capítulo esta se menciona de manera explícita en cinco de sus 19 proyectos estratégicos y, además, se le dedica uno de los siete objetivos para promover el desarrollo social en Jalisco. El propósito ahí señalado es el de “Promover y proteger la diversidad cultural de Jalisco, el diálogo y la participación social, generando cambios sociales y comunitarios que nos lleven a una pacificación del estado a través de la cultura; vinculando las instituciones y la política cultural con las comunidades culturales y los gremios profesionales” (GEJ, 2019, p. 130). De ese objetivo se prevén seis resultados específicos para 2024. Por su parte, en el PEC son cinco ejes estratégicos —de los seis ahí planteados— que recuperan los objetivos expresados en los proyectos estratégicos del apartado “Desarrollo social” del PEGDJ. Aquí un cuadro donde se explicitan estas relaciones:

**Cuadro 12.1. Vínculos entre las narrativas del PEGDJ y el PEC en relación con la cultura**

Cultura en "Desarrollo social"-PEGDJ			PEC
Objetivo específico	Resultados específicos	Breve descripción del proyecto estratégico asociado a cultura en el eje de "Desarrollo social"	Objetivos de los ejes estratégicos
Promover y proteger la diversidad cultural de Jalisco, el diálogo y la participación social, generando cambios sociales y comunitarios que nos lleven a una pacificación del estado a través de la cultura; vinculando las instituciones y la política cultural con las comunidades culturales y los gremios profesionales.	Democratizar y descentralizar los procesos decisorios de política cultural mediante mecanismos permanentes de participación, diálogo y reflexión que favorezcan la inclusión de voces tradicionalmente excluidas y que influyan en la retroalimentación de las políticas y programas culturales, así como la vocación y misión de las instituciones culturales de Jalisco.	Cultura cardinal: Cultura accesible en cualquier punto de Jalisco.	Cultura cardinal: Descentralizar las actividades de producción, difusión y consumo de la cultura en los 125 municipios.
	Incrementar la presencia de grupos prioritarios en actividades culturales y artísticas específicas, en especial a aquellos grupos históricamente discriminados como mujeres, niñas, personas con discapacidad, personas de la comunidad LGTBTTIQ+, personas indígenas, personas migrantes y NNA de escuelas de educación pública mediante acciones que les tomen en cuenta para la planeación, la ejecución y el disfrute de la programación institucional con una visión de formación de públicos.	Cultura con enfoque: Integrar el enfoque de género, derechos humanos, derechos lingüísticos y la atención a pueblos originarios, entre otros temas de inclusión social, a los diversos programas de cultura de Jalisco.	Cultura con enfoque: Defender, respaldar y renovar el compromiso hacia la diversidad cultural, la tolerancia y el pluralismo como principios no negociables, a la vez que generar experiencias para públicos específicos y vulnerables del estado.

CULTURA

**Cuadro 12.1. Vínculos entre las narrativas del PEGDJ y el PEC en relación con la cultura**

Cultura en “Desarrollo social” -PEGDJ			PEC
Objetivo específico	Resultados específicos	Breve descripción del proyecto estratégico asociado a cultura en el eje de “Desarrollo social”	Objetivos de los ejes estratégicos
<i>Ibid.</i>	Mejorar las condiciones para la producción artística y creativa en Jalisco mediante acciones que favorezcan la permanencia del talento formado en Jalisco y la atracción nacional e internacional de talento y empresas de vocación cultural.	No hay un proyecto estratégico relacionado con este resultado.	Productos Jalisco: Posicionar las manifestaciones culturales jaliscienses como un referente nacional e internacional de la cultura y las artes de Jalisco, a la vez que difundir las declaratorias de su patrimonio cultural.
	Apoyar el crecimiento y la profesionalización de los diversos agentes del mercado de bienes y servicios culturales en beneficio mutuo de consumidores y actores involucrados en la oferta de dichos bienes y servicios.	No hay un proyecto estratégico relacionado con este resultado.	Profesionalización de la comunidad cultural y artística: Fomentar la profesionalización de la comunidad cultural en miras de su perfeccionamiento y desarrollo, y promover el intercambio y la cooperación con agentes internacionales.
	Reforzar la custodia y cuidado del patrimonio cultural en todo el estado, como acervo capaz de construir comunidades pacíficas y amables.	Cultura de la paz: Diseñar y ejecutar programas enfocados en el proceso de pacificación del estado.	Cultura para la paz: Permear una política cultural de pacificación del estado, al fortalecer lazos comunitarios bajo una visión de cultura estratégica y sustantiva.

**Cuadro 12.1. Vínculos entre las narrativas del PEGDJ y el PEC en relación con la cultura**

Cultura en "Desarrollo social"-PEGDJ			PEC
Objetivo específico	Resultados específicos	Breve descripción del proyecto estratégico asociado a cultura en el eje de "Desarrollo social"	Objetivos de los ejes estratégicos
<i>Ibid.</i>	Fortalecer y adecuar la infraestructura existente, para hacerla accesible e incluyente y potenciar los recursos de la Secretaría de Cultura (SC) y que estos distribuyan de manera más justa y eficiente.	Fortalecimiento de la infraestructura y redes culturales: Fortalecer la infraestructura y proyectos culturales del estado con vías a potenciar los recursos de la SC y que estos se distribuyan de manera más justa y eficiente.  OPD Museos, Exposiciones y Galerías (MEG): Que los recintos museísticos trabajen en bloque, coordinados, con objetivos comunes y con una estrategia compartida para atraer a más públicos y con esto potenciar la imagen de Jalisco.	Fortalecimiento de infraestructura: Robustecer los medios, servicios e instalaciones de SC con vías a potenciar los recursos y que estos se distribuyan de manera más justa y eficiente, y consolidar los programas, organismos y espacios como íconos de la diversidad identitaria del estado.

Fuente: elaboración propia con datos del PEGDJ (GEJ, 2019) y el PEC (SCJ, 2021).

Como puede verse, solamente en dos de los resultados específicos esperados en cultura para 2024 del PEGDJ se hace alusión al mejoramiento de las condiciones de la producción artística en Jalisco mediante acciones que favorezcan, por un lado, la permanencia de los creadores en el estado y, por otro, la profesionalización de los actores involucrados en la oferta de estos bienes y servicios. También queda claro, como ya se adelantaba, que en el PEC el único eje estratégico en el que se menciona este tema es el cuarto: "Profesionalización de la comunidad artística y cultural". En el

resto de los ejes, la prioridad está colocada alrededor del fomento de la paz, la promoción del acceso a la cultura y el impulso a la participación de grupos sociales discriminados en Jalisco.

Como los demás ejes estratégicos, el de la “Profesionalización de la comunidad artística y cultural” se organiza alrededor de la siguiente lógica: 1. Sus contribuciones a la propia planeación estatal con base en la legislación cultural vigente. 2. El diagnóstico que orienta la estrategia a implementar. 3. Los constitutivos de dicha estrategia, en términos de las acciones a seguir. En lo referente a su contribución, se señala que este eje debería contribuir al cuarto objetivo de la agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) dedicado a la “educación de calidad”; asimismo, este tendría que garantizar —como se adelantaba antes en este capítulo— los derechos a la participación en la vida cultural y en los asuntos públicos (SCJ, 2021).

La siguiente sección aborda el diagnóstico en el que se plantea que la pandemia por el SARS-CoV-2 empujó a la SCJ a reformular la estrategia encaminada al cumplimiento del objetivo de fomentar la profesionalización de la comunidad cultural. Como punto de arranque, se traza lo que es denominado como “una radiografía de la población potencial a atender” (p. 28), ello con base en los resultados del año 2020 del Censo Nacional de Población y Vivienda realizado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). La atención se coloca en una breve caracterización sociodemográfica de las personas con ocupaciones culturales y artísticas con un total de 44,781 trabajadores, cuyas actividades no se mencionan de manera más detallada. De estas personas, se hace la distinción entre la población indígena y no indígena, así como entre hombres y mujeres, dejando fuera otros marcadores importantes como la edad o el lugar de residencia, así como los posibles cruces entre ellos (pp. 28-29). Asimismo, con base en los siguientes datos que, por cierto, son preexistentes a la pandemia por la covid-19, se dice que “una fracción importante de las y los profesionales de la cultura y las artes viven en condiciones de precariedad” (p. 29):

**Cuadro 12.2. Condiciones de precariedad de las personas con ocupaciones culturales y artísticas**

Condiciones de los trabajadores culturales	Porcentaje (%)
Con ingresos inferiores para la adquisición de la canasta básica de Coneval, siendo las mujeres y las personas con menor rango de escolaridad las más desfavorecidas.	15
Con ingresos superiores a los 10 000 pesos mensuales.	41
Sin afiliación a algún servicio de salud.	35

Fuente: elaboración propia con datos del PEC (SCJ, 2021).

Por otra parte, en el segundo apartado del diagnóstico se presentan algunas características de lo que se llama “Economía cultural y creativa” (como si los profesionales a los que se hace referencia en la sección anterior no fueran parte de ella). Aquí se afirma que entre 2008 y 2018, esta creció en términos de su tasa de producción en un 15.9% (p. 30). Para dar cuenta de dicho incremento, se ofrecen los siguientes datos con base en el Sistema Automatizado de Información Censal (SAIC) del INEGI: de 7 912 a 10 942 unidades económicas dedicadas a este rubro (sin distinción entre personas físicas y morales ni el ámbito concreto de actividad cultural); de 6 173.09 a 17 339.33 millones de pesos en términos del valor de la producción bruta de dichas unidades; y de 31 723 a 42 686 personas ocupadas (mujeres, casi la mitad) (p. 30). Sin embargo, más adelante se señala que la pandemia promovió impactos diferenciados en “los negocios y establecimientos de este sector”, ya que en 37.3% de estos, según el sondeo de afectaciones económicas al sector cultural realizado en 2020 por el Instituto de Información Estadística y Geográfica de Jalisco (IEEG), se consideró “cerrar de manera definitiva a causa de la contingencia sanitaria. Entre las principales causas que motivan dicho cierre se encuentran: falta de fondos o liquidez e incertidumbre sobre la duración de la caída en ventas” (p. 30). Como en otros casos, quedan interrogantes: no se indica cuáles de esos “negocios y establecimientos” fueron los más afectados (artes escénicas y vivas, cine, artesanía, industria editorial, etcétera) y tampoco se les vincula a las causas específicas de su cierre.

Estos dos incisos son los únicos que se incluyen en el diagnóstico del eje de “Profesionalización de la comunidad artística y cultural” y, en ambos casos, se abreva de información exclusivamente estadística, sin mención alguna a los insumos generados en las acciones de participación ciudadana

que, según se afirma en la parte introductoria del PEC, sirvieron a la SCJ para “enriquecer las estrategias planteadas” (p. 10). De esta manera, no se recuperan las contribuciones de la comunidad cultural en los escenarios de consulta que fueron impulsados por la propia SCJ para este propósito: el Primer Foro de Enfoques Culturales de 2019, la evaluación entre diversos colectivos que promovió el CECA de la versión preliminar del PEC, ni lo que desarrolló la RIAC a manera de diagnóstico y que se entregó a autoridades estatales de cultura en 2020 (pp. 9 y 11). En este último caso, sorprende que no se retome lo que RIAC encontró en el diagnóstico ya señalado y que, sin embargo, sí se mencionó en la primera parte del PEC a propósito de la covid-19. Aquí algunos de los preocupantes resultados de uno de los sondeos realizados por esta red, referidos particularmente a las artes escénicas y vivas:

**Cuadro 12.3. Afectaciones por la pandemia a los foros escénicos independientes del AMG**

Condiciones de los foros independientes	Porcentaje (%)
Empleados despedidos de estos espacios.	64
Foros que adquirieron deudas para enfrentar la crisis financiera.	89
Profesionales de la cultura y las artes que padecieron afectaciones en sus ingresos.	100

Fuente: elaboración propia con datos del PEC (SCJ, 2021, p. 29).

La estrategia, es decir, la última sección de este eje, se centra en promover la profesionalización de la comunidad artística y cultural a fin de “trascender la cultura del espectáculo y construir una responsabilidad de futuro que significa un cambio fundamental en la visión de la institución, con especial énfasis en la descentralización” (p. 31). Los apartados que la integran se agrupan de la siguiente forma: 1. La reasignación de presupuesto para canalizar recursos al sector, sobre todo, mediante convocatorias que estimulen la producción y circulación cultural. 2. La potenciación de la cooperación nacional e internacional. 3. La formación profesional desde los propios programas educativos que la SCJ impulsa: las Licenciaturas en Arte (LA) y Restauración en Bienes Muebles (LRBI). En síntesis, los componentes de la propuesta pueden visualizarse así:

**Cuadro 12.4. Componentes de la estrategia del eje “Profesionalización de la comunidad artística y cultural” del PEC**

1. Reasignación de presupuesto mediante convocatorias que impulsen la producción y circulación cultural.

2. Potenciación de la cooperación nacional e internacional.

3. Formación profesional desde LA y LRBI de SCJ.

Fuente: elaboración propia con datos del PEC (SCJ, 2021, p. 29).

En la parte 1 se indica que la pandemia por SARS-CoV-2 obligó a “canalizar la mayor cantidad de recursos posibles a estímulos directos al sector por medio de convocatorias que se agrupan bajo el nombre de Cultura en Resiliencia”, todas financiadas con fondos tanto federales como estatales (p. 31). Aunque esto no se señala en el PEC, es claro que esta línea de acción se vinculó con la plataforma que impulsó la Secretaría de Cultura federal denominada Cultura en la Distancia, integrada por convocatorias dirigidas a la creación, producción y distribución cultural, así como a ensanchar la oferta mediante la digitalización de contenidos. Para redistribuir los recursos antes indicados, se dice que estas convocatorias surgieron con la finalidad de “atender necesidades específicas de cada comunidad”, es decir, de “artes escénicas, artes visuales, arte urbano, literatura y editoriales, espacios independientes, diseño, música y arte sonoro, danza, entre otras” (p. 31). No obstante, en el documento nunca se explicita de qué forma estas convocatorias impulsan la profesionalización, desaprovechando también la oportunidad para explicitar a qué trabajadores de cada uno de estos ámbitos de actividad irían dirigidas, a cuáles fases del proceso cultural se atenderían o a través de qué medios específicos funcionarían.

Lo que sí se señala es que, junto a las nuevas, se sostuvieron las convocatorias creadas por las pasadas administraciones estatales de cultura: *Proyecta* (para producción, industrias culturales y creativas y traslados), el Programa de Estímulo a la Creación y el Desarrollo Artístico (PECDA) y el Programa de Acciones Culturales Multilingües y Comunitarias (PAC-myC). A propósito, tampoco hay mayores referentes de ello en el anexo 1 del PEC (que es donde se muestran los criterios de medición de los programas, acciones y servicios públicos planteados para cada eje), excepto que los resultados de las becas ya existentes se evaluarán con base en el total de beneficiados, permaneciendo así la duda sobre la posible complementa-

riedad o traslape entre unas convocatorias y otras. A esta incertidumbre se suma una más, relacionada con la mención de una propuesta de “generar una base de datos para el mapeo del sector cultural” y que, según se dice en el documento, debería facilitar que los integrantes de la comunidad artística y cultural “postulen a fondos internacionales” (p. 31). En este punto, extraña que no se haya señalado que la construcción de dicho mapa resultaba estratégica para identificar a estos agentes culturales y, con ello, establecer una vía de comunicación para dar a conocer los detalles de los nacientes apoyos o para extender la difusión de los ya establecidos con anterioridad.

En la sección 2, referida a la “cooperación nacional e internacional”, se habla de “consolidar alianzas que beneficien a la ciudadanía y a la comunidad artística y cultural de Jalisco”, en específico, de las industrias fílmica y editorial (p. 32). En el primer caso se señala que ello se logrará a partir del “seguimiento a la Ley de Filmaciones del Estado de Jalisco” sin una mayor contextualización y en el segundo caso, a través de la iniciativa de que Guadalajara se convierta en la Capital Mundial del Libro, lo que se supone derivaría en la generación de un banco de “buenas prácticas” económicas, de innovación y sociales para la industria editorial (p. 32). Nunca se explica por qué la atención de la internacionalización se concentrará en estas dos industrias, evidenciando la clara desconexión con el diagnóstico del apartado. Igualmente, aunque se mencionan los trabajos conjuntos que la SC había realizado hasta entonces con el British Council para “repensar y rediseñar la política cultural de Jalisco con un enfoque de participación ciudadana” (p. 32), no se aclara cómo esto podría conectarse o no con la profesionalización de los agentes culturales.

Por último, en el bloque 3 de la estrategia, se hace una sucinta referencia a las Licenciaturas en Artes (LA) y Restauración en Bienes Muebles (LRBI) que la propia SCJ ofrece. Sobre estas carreras, lo más relevante que se señala es que ambas siguieron atendiendo a los estudiantes durante la cuarentena y, en especial, se enfatiza que a la LRBI se le realizará un “replanteamiento de su plan de estudios” y que, con ello, se beneficiará a diversas comunidades culturales locales, nacionales e internacionales (p. 33). En el anexo 1, los indicadores en relación con estas dos licenciaturas son también cuantitativos, restringiéndose al número de alumnos inscritos en una y otra oferta educativa. Ahora, en el eje se mencionan otras propuestas de capacitación que se impulsan desde la SCJ y que, sin embargo, no aparecen en esta sec-

ción sino en la primera, pudiéndose agrupar todas en una categoría relativa a la formación y capacitación, a saber: los “programas de profesionalización desde la Dirección de Desarrollo Cultural y Artístico”, la “ayuda directa a municipios [...] para capacitar a maestras y maestros de casas de la cultura” y el Congreso de Industrias Culturales y Creativas (CICC) —hoy Encuentro de Economías Creativas (EEC)—. De estos dos primeros, lo único que se advierte es que serán constantes y diversos y, del tercero, se hace un guiño con lo relacionado a la pandemia por la covid-19, en tanto contexto para el “acceso, la gobernanza y recapitalización del sector” (p. 31).

## **Conclusiones: del rumbo que se traza el PEC y sus múltiples pendientes**

En el cuarto apartado del PEC denominado “Profesionalización de la comunidad cultural y artística” no se ofrece un entramado articulado de acciones a emprender con base en un diagnóstico debidamente integrado para atender la crisis que han enfrentado los profesionales de la cultura ante la pandemia provocada por el SARS-CoV-2. Se hacen menciones aisladas a esta problemática y, aunque se afirma que este acontecimiento replanteó la estrategia para atender las necesidades de los agentes culturales en emergencia, no hay cambios sustanciales respecto de lo previsto inicialmente en el PEGDJ de 2019. Se desaprovecharon así insumos valiosos a los que la SCJ tuvo acceso, por ejemplo, los desarrollados por el IIEG o la RIAC, y con ello, se descarta la previsión de un tratamiento diferenciado entre las comunidades de los distintos subsectores culturales habiendo evidencia de las dificultades que ámbitos como las artes escénicas y vivas enfrentaron.

Quedan así preguntas sin resolver de cara a la crisis profundizada por la covid-19: ¿en dónde es necesaria la atención puntual desde el punto de vista de la creación y la producción?, ¿en qué áreas resulta clave la distribución y la difusión?, ¿cómo promover el acceso y la participación cultural en estas condiciones? Más aún, ¿qué retos supone, en estas condiciones, el impulso a la producción artística, por ejemplo, la contemporánea?, ¿qué desafíos hay en el caso de la gestión del patrimonio cultural?, ¿qué industrias culturales son fundamentales para el desarrollo de la discusión pública a nivel estatal? Nulas son entonces las consideraciones respecto

de cómo acciones concretas podrían resultar centrales para la atención de las necesidades de los trabajadores de la cultura en riesgo, por ejemplo, las relacionadas con la obtención de servicios públicos de salud, la disposición de trámites administrativos que den certidumbre en el caso de las contrataciones o entrega de subsidios mediante convocatorias, y la obtención de pagos y apoyos suficientes.

Preocupante es, sobre todo, que la estrategia se haya enunciado como una propuesta para “profesionalizar” a estos agentes (más allá de su falta de claridad en este sentido). Y es que, ante una situación coyuntural de consecuencias estructurales a nivel global, pareciera que la apuesta desde esta instancia radicó en que fueran los agentes culturales quienes, sin mayor consideración sobre el contexto, se prepararan mejor (formándose, capacitándose) como si de ello derivara la principal causa de su condición precaria, incluso en este escenario de crisis. De esta manera, no se toman en cuenta a los constitutivos del mercado cultural —menos el de las artes escénicas y vivas—, en términos de sus fallas y de cómo estas dificultan la existencia, preservación y generalización de muchos de los bienes y servicios culturales.

Sin duda, esta narrativa de la profesionalización refuerza lo que puede reconocerse como el discurso del *ethos* neoliberal, claramente vinculado a la figura del “emprendedor” —en este caso, cultural— o, como lo señala Isabell Lorey (2008), del “empresario de sí” (p. 65). Esta idea, dice la autora, persiste desde el comienzo de las sociedades liberales modernas hasta el actual capitalismo neoliberal en la medida en que se piensa que “los sujetos tienen la capacidad o la necesidad de modelarse y diseñarse a sí mismos y su propia vida, de forma libre y autónoma y de acuerdo con sus propias decisiones” (p. 68), limitando de este modo las determinaciones que las estructuras sociales pudieran tener sobre los grupos e individuos. Profesionalizarse es asumir, al final, que los trabajadores culturales deben ser empresarios de sí, desconociendo por la vía de los hechos la precariedad histórica profundizada por la pandemia.

Sin embargo, si de lo que se trata es de garantizar los derechos culturales, ¿no resultaría estratégico entender las necesidades y vicisitudes de quienes hacen posible la producción y circulación de estos bienes y servicios en un entorno económico como el actual? En este sentido, el apoyo a la profesionalización tendría que concebirse apenas como una de

las acciones a considerar y, si se le contempla en proyectos de educación formal y no formal (como, al parecer, es el caso), sería deseable que se previera el fortalecimiento de capacidades que permitan, por ejemplo, la comprensión de los constitutivos del mercado cultural contemporáneo y de las desigualdades que genera. En esa medida, se posibilitaría el ejercicio de nuevas figuras de asociación, cooperación y autogestión frente al capital, incluida la demanda permanente de un Estado que proteja la libertad de creación, así como el acceso y la participación en la cultura.

El PEC es apenas un instrumento de planeación y hacia el final (e incluso después) de la actual administración de cultura a nivel estatal habrá que ponderar lo que realmente se logró desde las acciones de política cultural previstas, particularmente en el caso que ocupa a este capítulo. Es claro que, en lo llevado a cabo, hay mucho que no está contemplado en dicho documento; no obstante, si la intención de la planificación cultural es ofrecer mecanismos para medir los resultados de los gobiernos, por lo pronto el PEC no ayuda demasiado a ello, dificultando así el ejercicio de corresponsabilidad. Pese a lo anterior, de fondo quizá lo que más importa es lo que señala Nivón Bolán (2006) respecto de que, en las políticas culturales, hay que “volver la vista a los contenidos, o más concretamente, a colocar los valores [de la participación, la diversidad, la sostenibilidad, la autonomía y la memoria, entre otros] dejando en segundo plano las metas, los objetivos, la búsqueda de resultados cuantificables como razón y sentido” (p. 130).

Nivón Bolán, desde luego, reconoce la importancia de este “intento por disciplinar la acción del Estado a intereses sociales”, particularmente frente al autoritarismo, la exclusión y la discrecionalidad (p. 131). Lo que sugiere el autor es que, al normalizarse la planificación como la apuesta principal para diseñar, implementar y evaluar políticas públicas, se diluye que el método es, en sí mismo, una apuesta ideológica más y que, por ello, supone riesgos y desafíos para cualquier Estado democrático. En sus palabras, “la planificación no puede ser un ejercicio formal, libre de valores”, dándole la espalda a los “afectos de la sociedad” (p. 132). Esos valores y afectos, relativos y permanentemente en discusión, son “el instrumento de la vida en común” y debieran ser “la clave de la evaluación e incluso de la proposición de metas y objetivos” (p. 133). Quizá la innovación esté ahí. En este caso, al PEC y a cualquier instrumento de planeación habría que

interrogarlos desde ese punto de vista: a partir de los significados que trazan, desde dónde y para qué lo hacen, porque con ello se pone en juego lo que nos es común. Este capítulo intenta ofrecer pistas en ese sentido. Por lo pronto, la pandemia por la covid-19, aunque se encuentre hoy en una fase de tregua, ha dejado una estela de desastres aún incalculables, no solo para las comunidades del sector cultural jalisciense, sino para la vida de las personas en el planeta. ¿Cómo estimar el desastre e impulsar su recuperación? Ahí la gran interrogante pendiente.

## Referencias

- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2021 [1917]). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. *Diario Oficial de la Federación*. En <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>
- GARCÍA-CANCLINI, N. (1987). Introducción. Políticas culturales y crisis de desarrollo: un balance latinoamericano. En N. García Canclini (coord.), *Políticas culturales en América Latina* (pp. 13-61). Ciudad de México: Grijalbo.
- Gobierno del Estado de Jalisco (2019). Plan Estatal de Gobernanza y Desarrollo de Jalisco 2018-2024. Visión 2030 (Versión 2). Planea Jalisco. En [https://transparencia.info.Jalisco.gob.mx/sites/default/files/Plan-Estatal-de-Gobernanza-y-Desarrollo-de-Jalisco\\_v2%202018-2024\\_2.pdf](https://transparencia.info.Jalisco.gob.mx/sites/default/files/Plan-Estatal-de-Gobernanza-y-Desarrollo-de-Jalisco_v2%202018-2024_2.pdf)
- LOREY, I. (2008). Gubernamentalidad y precarización de sí. La normalización de los productores y de las productoras culturales. En B. Buden, J. Butler, A. De Nicola, B. Holmes, J. Kastner, M. Lazzarato y M. Von Osten, *Producción cultural y prácticas instituyentes. Líneas de ruptura en la crítica institucional* (pp. 57-78). Madrid: Traficantes de sueños. En <https://traficantes.net/sites/default/files/pdfs/Producci%C3%B3n%20cultural-TdSs.pdf>
- MANITO LORITE, F. (2014). Planificación cultural pública. Manual Atalaya de Gestión Cultural. *Manual Atalaya*. En <https://atalayagestioncultural.org/planificacion-cultural-publica/>
- NIVÓN BOLÁN, E. (2006). *La política cultural. Temas, problemas y oportunidades*. México: Fondo Regional para la Cultura y las Artes de la Zona Centro, Conaculta.
- NIVÓN BOLÁN, E. (15 de septiembre de 2021). Es una barbaridad. *Paso Libre GRECU*. En <https://pasolibre.grecu.mx/es-una-barbaridad/>

- PAREDES, R. (29 de septiembre de 2022). La crisis de la cultura en Jalisco durante el gobierno de Enrique Alfaro. *Revista Gestión Cultural*. En <https://rgcediciones.com.ar/la-crisis-de-la-cultura-en-Jalisco-durante-el-gobierno-de-enrique-alfaro/>
- RANCIÈRE, J. (2014). *El método de la igualdad. Conversaciones con Laurent Jeanpierre y Dork Zabunyan*. Buenos Aires: Ediciones Nueva Visión.
- Secretaría de Cultura del Estado de Jalisco (16 de marzo de 2021). Suspende SC actividad en espacios culturales hasta nuevo aviso. Cultura Jalisco. En <https://sc.Jalisco.gob.mx/prensa/noticia/9217>
- Secretaría de Cultura del Estado de Jalisco (2021). Programa Estatal de Cultura. Visión 2024. Cultura Jalisco. En <https://info.Jalisco.gob.mx/gobierno/documentos/20855#:~:text=El%20Programa%20Estatal%20de%20Cultura,implementar%C3%A1%20durante%20la%20presente%20administraci%C3%B3n>
- TOWSE, R. (2014). *Advanced Introduction to Cultural Economics*. Northampton. Edward Elgar.

## 13. Cultura: demasiado/insuficiente

---

Nicolás Alvarado

*Es demasiado pero no es suficiente.*

Alexandre Dumas (hijo)

En Jalisco, la política cultural no puede ser accesoria, porque se trata de una potencia cultural de clase mundial. Se quiere que Jalisco sea reconocido solo por ser cuna del mariachi y el tequila, del jarabe que se baila y de los charros afamados por entrones, pero de Jalisco son también Rulfo y Arreola, que con su imaginario literario ayudaron a construir en la mente del país y del mundo lo que entendemos aún por Jalisco, Fernando del Paso y Guillermo del Toro, la Feria Internacional del Libro de Guadalajara (FIL) y el Festival Internacional de Cine de Guadalajara (FICG), la torta ahogada y la carne en su jugo, los equipales de cuero y Luis Barragán, el Cabañas, el Degollado y los Guachimontones. Jalisco es uno de los estados que más infraestructura cultural concentra en el país —solo la Ciudad de México y el contiguo Estado de México lo superan en número de museos y librerías, y solo esas dos entidades y Nuevo León en salas de cine (SIC, 2022)— y la segunda entidad en que más se filma en el país (Señal News, 2020).

Más aún, Jalisco conoce un vigoroso movimiento de cultura contemporánea: de las quince galerías inscritas en la plataforma Art Basel —la más importante del campo del arte contemporáneo— dos son de Jalisco, y solo la Ciudad de México y Yucatán figuran a su lado en la lista (Art Basel, 2022). Y el fenómeno se extiende a territorios culturales tan disímboles como la literatura (con autores contemporáneos como Antonio Ortuño, ganador del Premio Ribera del Duero, traducido a diez idiomas, y Juan Pablo Villalobos, ganador del Premio Herralde, traducido a seis idiomas), la cocina (con chefs como Francisco Ruano, cuyo restaurante está a un lugar

de ingresar a la lista de los cincuenta mejores del mundo (World's 50 Best Restaurants, 2022), pero también con cocineras tradicionales como Maru Toledo, autora de más de veinte libros de investigación gastronómica). En el cine habrá que sumar al nombre de Del Toro, ganador de dos Oscar, los de los cineastas Manolo Caro y Patricia Riggen y el actor Gael García Bernal, así como el territorio todo de la animación, en el que Jalisco es punta de lanza. En las artes visuales, vienen a la mente nombres como los de los artistas Jorge Méndez Blake, Gonzalo Lebrija y Leo Marz, el curador Patrick Charpenel, actual director de El Museo del Barrio de Nueva York, o las diseñadoras de moda Julia y Renata Franco. Corolario último: la FIL fue considerada hace apenas un par de años digna del Premio Princesa de Asturias en Comunicación y Humanidades —el mismo que la corona española habría otorgado antes a Václav Havel, Umberto Eco, George Steiner o Ryszard Kapuscinski—, lo que la suma a una exigua lista de instituciones culturales mexicanas con repercusión internacional dignas de ese reconocimiento, entre las que se cuentan el Fondo de Cultura Económica en la gestión de Enrique González Pedrero, la revista *Vuelta* de Octavio Paz y la UNAM, y explica que Guadalajara haya sido seleccionada por la Unesco Capital Mundial del Libro para el periodo 2022-2023.

Problema: en Jalisco, el acceso a bienes y servicios culturales aparece hipercentralizado en la ciudad de Guadalajara y acusa una disparidad de condiciones que escandaliza: de sus 173 casas y centros culturales registrados en el Sistema de Información Cultural del gobierno federal —que no está actualizado pero, por desgracia, es la mejor herramienta de que disponemos— 51 aparecen enclavados en el área metropolitana de Guadalajara; de sus 57 complejos cinematográficos, 43 están ahí. El AMG concentra 97 de las 109 librerías del estado, 40 de sus 63 galerías, 20 de sus 29 teatros, 24 de sus 41 festivales y la totalidad de sus 21 editoriales (SIC, 2022). Así, asistimos a una centralización de la cultura que no pasa por la diversidad de las expresiones sino por limitaciones derivadas de las políticas de estado y la administración de bienes y servicios culturales: una persona que vive en La Huerta o en Quitupan se ve obligada a recorrer kilómetros e invertir horas no solo para disfrutar la rica oferta cultural y artística del estado sino —acaso peor— para acceder a los beneficios de los programas culturales del gobierno o de la federación; si es artista o trabajadora de la cultura, le será imposible participar de un proceso de selección en igualdad de

condiciones, lo que se ve reflejado en la distribución de apoyos a la creación y la promoción cultural en el estado: otra vez de acuerdo al SIC, de los 366 apoyos otorgados por el hoy extinto Fonca a jaliscienses, 351 se han quedado en el AMG (SIC, 2022).

Los factores de esta inequidad son muchos: si bien apenas unos 5 000 de los 8 millones de habitantes de Jalisco no hablan español (INEGI, 2015) y el índice de analfabetismo es notablemente inferior al promedio nacional (2.9% contra 4.7%; INEGI, 2021), los accidentes geográficos del territorio dificultan, ralentizan y encarecen los traslados de los casi 4 millones de habitantes que viven fuera del AMG. Más aún, Jalisco acusa un problema de gobernanza que aísla a sus habitantes —es la cuarta entidad con mayor incidencia delictiva en el país—, lo que redundará en que algunos municipios del estado aparezcan virtualmente tomados por el crimen organizado (diez municipios de Jalisco concentran el 52% de los delitos ocurridos fuera del AMG; INEGI, 2021).

## Demasiado

El proyecto cultural del gobierno de Enrique Alfaro, expresado en un Programa Estatal de Cultura de publicación tardía —en 2021— pero cuya aplicación vale calificar de temprana, partió de un diagnóstico correcto de esta problemática marcada por la excesiva centralización de los bienes y servicios culturales y el lastre social que significa la inseguridad para el estado. Así lo expresa ya desde los dos primeros incisos de lo que consigna como punto de partida de su proyecto —“Centralización de la oferta cultural y artística”; “Insuficiente número de acciones para posicionar la cultura como un eje transversal de desarrollo que coadyuve a la pacificación del territorio”— y así lo reflejan los dos primeros ejes de trabajo expresados en el documento.

1. Cultura para la paz: permear una política cultural de pacificación del estado, al fortalecer lazos comunitarios bajo una visión de cultura estratégica y sustantiva, motivar la participación ciudadana y crear vínculos institucionales, federales, estatales e intermunicipales, promover la recuperación de espacios públicos como lugares seguros para la convivencia.

2. Cultura cardinal: descentralizar las actividades de producción, difusión y consumo de la cultura en los 125 municipios del estado[;] a través de las Estaciones Culturales fortalece[r] y activa[r] la infraestructura, la oferta cultural y los recursos humanos que se dedican a la promoción y difusión de la cultura. Fortalecer las capacidades de gestión y producción de los municipios desde lo local (PEC, 2021).

Una visión instrumental de la cultura, que limitara su función en un proyecto de gobierno a mera herramienta de “reconstrucción del tejido social”, le haría un flaco favor. Ciertamente es que muchas regiones de nuestro país —y, entre ellas, muchas de Jalisco— aparecen hoy afectadas por la violencia, por la amenaza encarnada por el crimen organizado y su capacidad para infiltrar la sociedad y atraer a los más jóvenes, así como por el desempleo, la pobreza, la marginación, la desigualdad y la polarización económica y social. En efecto, es en ese contexto que la cultura se erige como herramienta indispensable para una rearticulación social en que niños y jóvenes encuentren avenidas plausibles para su energía y sus inquietudes, y para que toda la sociedad confluya en espacios que le son propios. Sin embargo, lo es no en virtud de su presunto carácter de “sano esparcimiento” —es perfectamente posible empuñar un violín o un pincel con la diestra y una bayoneta con la siniestra: los ejemplos van del melómano Napoleón al Hitler pintor— sino de su capacidad constructora de ciudadanía. Consustancial a la actividad humana y presente en todo entorno social, la cultura nos permite relacionarnos mejor con el otro por el mero hecho de ayudar a adentrarnos a realidades distintas a la nuestra, apelar a nuestra empatía y concitar nuestra comprensión. Ni lujo ni adorno ni privilegio, la cultura es herramienta que estimula el pensamiento crítico y la capacidad de discernimiento para formar mejores ciudadanos, merced a su permanente interpelación a la realidad y a la propia persona (Alvarado, 2010; Lipovetsky, 2000; Muñoz Molina, 2008; Steiner, 1997). Cosa rara en un programa de gobierno del México contemporáneo —y digna de salud—, el PEC jalisciense de la administración de Alfaro acusa esta visión correcta y concedora en su eje tercero, con un acento en la población más vulnerable:

3. Cultura con enfoque: defender, respaldar y renovar el compromiso hacia la diversidad cultural, la tolerancia y el pluralismo como princi-

pios no negociables. Generar experiencias para públicos específicos y vulnerables del estado: niñas, adolescentes y mujeres; personas con discapacidad, personas de comunidades indígenas, adultos mayores, comunidad LGTBTTIQ+, personas en situación de pobreza, personas migrantes y personas privadas de su libertad (PEC, 2021).

Otro elemento digno de admiración en este programa es el reconocimiento de la cultura como factor de desarrollo económico y generación de prosperidad. Cuando, de acuerdo con el PECA 2014-2018, la derrama que genera la cultura es de poco más de 380 000 millones de pesos (SEP, 2014) —el 2.7% del PIB de México, lo que resulta similar al de España (que es del 2.8), y superior al de Colombia y Chile (1.8 y 1.3%, respectivamente)—, cuando el PIB que genera la cultura en nuestro país es 55 veces mayor que el valor agregado de los centros nocturnos, discotecas, bares, cantinas y demás espacios de convivencia nocturna (Piedras, 2010), una política cultural moderna buscará hacer de las industrias culturales y creativas un eje estratégico de la política económica, construir políticas públicas poniendo énfasis en la actividad cultural, la creación artística, la protección de la propiedad intelectual, el impulso a las Mipymes —con especial atención a la compensación de las desigualdades entre estas y las grandes industrias creativas— y la salida al mercado internacional (Coalición por México al Frente, 2018; Lipovetsky y Charles, 2016). Feliz sorpresa, el PEC del gobierno de Alfaro lo sugiere en sus ejes cuarto y sexto:

4. Profesionalización de la comunidad artística y cultural: fomentar la profesionalización de la comunidad cultural en miras de su perfeccionamiento y desarrollo, y promover el intercambio y la cooperación con agentes internacionales (PEC, 2021).
5. Productos Jalisco: posicionar las manifestaciones culturales de jaliscienses como un referente nacional e internacional de la cultura y las artes de Jalisco. Difundir las declaratorias de su patrimonio cultural (PEC, 2021).

Queda el eje quinto, indispensable para la consecución de los otros cinco:

6. Fortalecimiento de la infraestructura existente: robustecer los medios, servicios e instalaciones de la Secretaría de Cultura con vías a

potenciar los recursos y que estos se distribuyan de manera más justa y eficiente. Consolidar los programas, organismos y espacios como íconos de la diversidad identitaria del estado (PEC, 2021).

Esto último se revela especialmente importante cuando la administración pública cultural de Jalisco acusa no pocos problemas de diseño institucional. Sirva como ejemplo el caso del Fideicomiso Estatal para la Cultura y las Artes que, aunque carece formalmente de estructura, presentaba más de quinientas personas contratadas en su seno a la llegada de Alfaro al gobierno, lo que ocultaba un gasto de operación que no aparecía como tal en la partida presupuestal correspondiente. O el de los museos públicos: 14, que dependían de una Jefatura de Departamento, lo que redundaba en que ninguno pudiera tener un director y, con él, un proyecto. O el de sendas licenciaturas en Conservación y Restauración, y en artes, ofrecidas por el gobierno de Jalisco, que no aparecían sectorizadas en Cultura, sino financiadas por un fideicomiso, operadas como Jefaturas de Departamento e impartidas en organismos públicos descentralizados.

Último acierto a consignar: el PEC del gobierno de Alfaro reconoce cosa rarísima en la política mexicana— lo que hicieron bien administraciones anteriores emanadas de otros partidos políticos (“se identificaron aciertos como el programa ECOS Música para el desarrollo, los estímulos Proyecto Producción, Proyecto Traslados y Proyecto Industrias Culturales y Creativas, el Fondo Jalisco de Animación Cultural y el Fondo Talleres para Casas de la Cultura. Estos programas funcionan como vínculos ante las demandas sociales, por lo que en la presente administración se apuesta por su continuidad y mejoramiento”, PEC, 2021) y busca articularlos en esos ejes.

Cabe, desde luego, señalar carencias —el proyecto es vago en cuanto al impulso a las industrias culturales, acaso en virtud del clima refractario al emprendimiento privado promovido por el gobierno federal; en ningún momento apuesta por la interculturalidad, entendida como el diálogo entre identidades que anula la falsa división entre la llamada “alta cultura” y las “culturas populares”, expone culturas diversas a un diálogo entre iguales, posibilita la comprensión de lenguajes simbólicos que abonen al conocimiento del otro y al conocimiento de uno mismo a través del otro (R’boul, 2021)—, pero será menester reconocer que se trata de un

proyecto loable en papel. Igualmente destacable es que, para su diseño e instrumentación, el gobierno de Jalisco haya buscado allende su grupo político o las camarillas culturales del estado para identificar un cuadro con experiencia en otras entidades y en el extranjero, y con una formación profesional adecuada, lo que redundó en el nombramiento como titular de la Secretaría de Cultura de Giovana Jaspersen, egresada de la licenciatura en Gestión Cultural de la Universidad de Guadalajara —lo que reforzó una idea de profesionalización de la administración pública— y hasta entonces directora del Museo Palacio Cantón de Mérida, Yucatán, y por tanto ajena a compromisos previos en el sector.

Última buena noticia: cuando en 2018, año final de la administración del gobernador Aristóteles Sandoval, el presupuesto de Cultura de Jalisco fue de 576 millones de pesos, en 2019 —primero de la administración de Alfaro— subió a 703 millones (un aumento del 22%) y en 2020 a 723.6 millones (un aumento de más del 25% respecto a 2018): no el 1% del presupuesto que recomienda la Unesco —lo que para 2020 habría equivalido a 1 200 millones de pesos— pero sí una cifra alentadora, que parecía apuntar a un proyecto de gobierno auténticamente comprometido con la cultura.

Sonaba demasiado bien para ser verdad. Al tiempo, por desgracia, dejó de serlo.

## Insuficiente

Si el siglo xx nos llevó a explicarnos tantos fenómenos por el efecto mariposa —un pequeño cambio en un estadio de un sistema determinista no lineal resulta en grandes diferencias en un estadio superior—, para comprender el xxi, o cuando menos su segunda década, habrá que apelar al efecto murciélago: un mercado chino vende un platillo exótico a base de carne de murciélago —o de pangolín o de civeta de las palmeras: las hipótesis son múltiples y ninguna es concluyente— y el planeta entero se vuelve presa de un virus pernicioso que ha afectado las esferas del trabajo, el comercio, el gobierno y, sí, la cultura —en su acepción artística como antropológica— a lo largo de ya más de dos años, con un pico del fenómeno a lo largo de todo 2020, antes de la circulación de las primeras vacunas contra la covid-19.

El confinamiento fue el sino de 2020, y afectó de manera especial el sector en todo el mundo, al verse canceladas las actividades artísticas y culturales (para muestra dos ejemplos descollantes en el estado: tanto el Festival de Mayo como la FIL hubieron de pasar la totalidad de sus actividades a modalidad virtual con la concomitante pérdida de ingresos para sus organizadores por concepto de taquilla y patrocinios —y, en el caso de la FIL, de venta de *stands*—, por no hablar de la resultante afectación a trabajadores eventuales de la cultura —es decir la mayoría del sector— que perdieron oportunidades de empleo o de venta en esos casos como en todos, cuando menos para quienes se dedican a las artes vivas o a la producción).

Ante una situación que sumió a toda un área de la actividad económica en la precariedad, la reacción del gobierno federal no fue mala: fue nula; no ofreció apoyos especiales para los trabajadores de la cultura, como no lo hizo para los de ningún otro sector. Otra vez hay que reconocer a Jalisco haber reaccionado: el gobierno de Alfaro y el Congreso con mayoría de su partido aprobaron un programa llamado SumArte en Casa que destinó 30 millones de pesos a apoyos directos a 3 750 artistas (Salas Arreola, 2021), lo que suena mejor de lo que resultó en la práctica cuando el propio PEC reconoce que “en Jalisco radican por lo menos 44 781 personas con ocupaciones culturales y artísticas”, y cuando el resultado de dividir 30 millones entre 3 750 arroja apenas 8 000 pesos por persona a lo largo de los casi diez meses de pandemia en 2020, es decir, unos tres meses del salario mínimo entonces vigente.

Se entiende que ningún gobierno en el mundo estaba preparado para enfrentar la pandemia en términos presupuestales, y que administradores públicos de todo el orbe debieron hacer malabares para estar a la altura del reto inesperado e ignoto. Lo que resulta más difícil de tragar es que, en ese contexto no solo doloroso sino precario para una de las comunidades más golpeadas del estado y del mundo, el presupuesto de cultura haya acusado un subejercicio superior a los 139 millones de pesos al término de 2020 y, peor, que el Presupuesto de Egresos 2021 enviado por el Ejecutivo estatal al Congreso de Jalisco haya acusado un recorte por 221 millones de pesos —reducción del 30% con respecto al ejercicio anterior—, dejándolo incluso por debajo del correspondiente al último año de la administración de Sandoval. El acto, aprobado por un Congreso con mayoría del partido de

Alfaro, tuvo consecuencias funestas para varios programas culturales, detalladas en una nota publicada por el portal de noticias *ZonaDocs* el 7 de diciembre de 2020. Los programas más afectados fueron:

- Proyecto Producción y Proyecto Industrias Creativas con una reducción del 50%. Estos programas están destinados al estímulo del trabajo de creadores, grupos artísticos, asociaciones, productores, promotores y gestores culturales.
- Fondo Talleres, con una reducción del 68%, lo que significa que pasará de 16.9 a 5.5 millones de pesos. A través de este se financian las actividades de las casas de cultura en el interior del estado.
- La partida “Ayuda a la promoción de la cultura y las artes del Estado”, de la cual depende el Fondo Jalisco de Animación Cultural, con una reducción del 84%, pasando de 30.5 a solo 5 millones de pesos.
- El presupuesto de museos y galerías, el cual tendrá una reducción del 80%, a excepción del Instituto Cultural Cabañas. Y el Sistema de Radio y Televisión que experimentará una reducción del 39% (*ZonaDocs*, 2020).

De acuerdo al estimado de la Red Independiente de Agentes Culturales de Jalisco (RIAC), tan solo los recortes al Fondo Jalisco de Animación Cultural y al Fondo Talleres para Casas de la Cultura “repercutirá[n] directamente en la formación artística de al menos 21 000 personas en Jalisco, particularmente niñas, niños y jóvenes que participan activamente en los talleres impartidos en las casas de cultura de los municipios, además de 800 instructores responsables de los talleres municipales”. Es decir que los primeros sacrificados fueron justamente aquellos “públicos específicos y vulnerables del estado” a los que buscaba atender el eje Cultura con enfoque con el fin de lograr la “pacificación del estado, al fortalecer lazos comunitarios bajo una visión de cultura estratégica y sustantiva” —objetivo del eje Cultura para la paz— así como “descentralizar las actividades de producción, difusión y consumo de la cultura en los 125 municipios del estado” —meta del eje Cultura Cardinal.

En la discusión del proyecto de presupuesto en el Congreso de Jalisco, una de las pocas voces que salió en defensa de la cultura fue la de la diputada Mara Robles. Vale la pena recordar sus palabras:

La cultura es la herencia no biológica de la humanidad y la cultura es la mejor inversión que puede tener un Estado [...] La cultura es un derecho y las posibilidades de su garantía en Jalisco es algo por lo que hemos luchado toda la vida. ¿Qué haría yo votando a favor de esta reducción? [...] Por eso afirmo y cito [...] “que las reducciones propuestas en el presupuesto especial de las ciencias, las letras y las artes son doblemente perversas”: esto lo argumenta Victor Hugo frente a una propuesta ministerial de recortar fondos para la cultura en 1848. Dice él que “esos recortes son insignificantes desde el punto de vista financiero y nocivos desde todos los demás puntos de vista”.

Me sorprende y me duele este grave recorte al gasto público en cultura en nuestro estado. Por si no lo registraron, son 221 millones menos, el 30.6% del presupuesto que habíamos logrado elevar con el compromiso de todos nosotros. Esta propuesta de recorte, inédita por su dimensión en la historia de las políticas culturales en Jalisco, afecta particularmente un conjunto de programas estratégicos y acciones esenciales del propio gobierno estatal, poniendo en riesgo la garantía sobre los derechos culturales de todas las personas, establecidos en el Artículo Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. [...]

Yo podría sostener un debate en el sentido de que esto afecta las bellas artes y la cultura *per se*. Pero en realidad afecta a familias y a personas concretas: a los creadores, a los artistas [...] ¿Ellos van a comer 30 por ciento menos? ¿Ellos van a necesitar pagar la renta 30 por ciento menos? ¿Ellos van a necesitar respirar 30 por ciento menos? Yo lo que espero es que no tengamos 30% menos de los talentosos creadores de nuestro estado.

Si algo ha afectado extraordinariamente la crisis de la covid-19 es justo la vida cultural. Porque este sector de profesionales se convirtió en uno de los primeros afectados por la situación sanitaria [al cerrar] sus espacios y actividades culturales. Además, va a ser uno de los últimos en recuperarse por [la extensión indefinida] de las condiciones de distanciamiento social y la imposibilidad del traslado de todas las actividades que antes se realizaban, debido a las restricciones de brecha digital que afronta el grueso de las audiencias y de los consumidores de bienes y servicios artísticos y culturales (Robles, 2020).

Las poderosas palabras de la diputada disidente cayeron en oídos sordos en un congreso obsecuente. El 11 de diciembre de 2020 era aprobado el Presupuesto de Egresos con el injurioso recorte. El 28 de enero siguiente la secretaria de Cultura de Jalisco presentaba su renuncia al cargo.

Tuvieron que pasar cuatro meses para que Alfaro designara una nueva titular de la dependencia. Lourdes González fue una elección acertada. Psicóloga y comunicóloga por el ITESO, en administraciones anteriores del gobierno de Jalisco había sido directora del Laboratorio de Arte Variedades (Larva) así como de Espacios Escénicos, y antes había encabezado la dirección de Artes Escénicas y Literatura de la Universidad de Guadalajara, la programación escénica de FIL Guadalajara y el Teatro Experimental de Jalisco. Su perfil es más que adecuado para la tarea; sin embargo, su margen de maniobra sigue siendo escaso debido a las restricciones presupuestales.

A poco del nombramiento de González, Alfaro y ella misma presentaron un plan para la reactivación del sector. Refrendaron su compromiso con los ejes del PEC y aseguraron que para 2022 el presupuesto de cultura contaría con más recursos, superando incluso al de 2020, con su dotación de 723 millones de pesos. Llegaron incluso a fijar una cifra de 200 millones de pesos como incremento mínimo (Salas Arreola, 2021).

La partida de cultura contemplada en el proyecto de Presupuesto de Egresos 2022 enviado por el Ejecutivo al Legislativo de Jalisco, y aprobada por este, se vio dotada con una bolsa de 658 000 millones de pesos: un incremento de 155 000 millones que lo mantiene por debajo de los niveles no solo de 2020 sino de 2019. La priorización presupuestal de la cultura en Jalisco ha regresado al punto de partida.

Los resultados no son del todo desastrosos, cuando menos en el eje Cultura Cardinal: hay cinco nuevas sedes municipales en Zapotlán el Grande, Puerto Vallarta, Chapala, Lagos de Moreno y Colotlán, distribución geográfica razonable aunque lejana a la cobertura total. Es un legado pero no el que habría cabido esperar de un proyecto de gobierno que por primera vez en Jalisco parecía concebir la cultura como uno de sus ejes torales, pero que terminó no solo por relegarla a mero accesorio sino, peor, por abandonar a su comunidad cuando más necesitaba políticas públicas ya no que impulsaran su quehacer sino que garantizaran su subsistencia.

Será, en el mejor de los casos, para la próxima.

## Referencias

- ALVARADO, N. (2010). Por una inmensa (y copiosa) minoría: catálogo de buenos deseos para el futuro de la cultura y el pensamiento en México. En É. Ruiz Sandoval (ed.), *México 2010, hipotecando el futuro*. México: Taurus - CIDE.
- Art Basel (2022). En <https://www.artbasel.com/galleries>
- Coalición por México al Frente (2018). Interculturalidad, ciudadanía y economía creativa. Ejes de política cultural de la Coalición por México al Frente. México. Coalición por México al Frente.
- Gobierno de México (s. f.). Sistema de Información Cultural. En <https://sic.cultura.gob.mx/>
- Gobierno del Estado de Jalisco (2021). Programa Estatal de Cultura. Visión 2024. Guadalajara: Gobierno del Estado de Jalisco.
- Instituto de Información Estadística y Geográfica de Jalisco (2017). En *Jalisco, 56 mil 938 personas hablaban alguna lengua indígena en 2015*. En <https://iieg.gob.mx/contenido/noticias170221-lengua-materna.pdf>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2021). *Cuéntame de México. Población. Analfabetismo*. En <https://cuentame.inegi.org.mx/poblacion/analfabeta.aspx?tema=P>
- LIPOVETSKY, G. (2000). *El imperio de lo efímero. La moda y su destino en las sociedades modernas*. Barcelona: Anagrama.
- LIPOVETSKY, G. y Charles, S. (2006). *Los tiempos hipermodernos*. Barcelona: Anagrama.
- MUÑOZ MOLINA, A. (2008). Inmensas minorías. *El País*. En [http://www.elpais.com/articulo/semana/Inmensas/minorias/elpepuculbab/20080315elpbabe\\_8/Tes](http://www.elpais.com/articulo/semana/Inmensas/minorias/elpepuculbab/20080315elpbabe_8/Tes)
- PIEDRAS, E. (2010). *Gran visión cultural*. Puebla: Instituto Municipal de Arte y Cultura de Puebla.
- R'BOUL, H. (2021). Interculturally Relevant Pedagogy: Developing Contemporary Approach. En L. Haas y J. Tussey (eds.), *Disciplinary Literacy Connections to Popular Culture in K-12 Settings*. Pennsylvania: IGI Global.
- ROBLES, M. (2020). Intervención ante el Pleno del Congreso de Jalisco. Sesión extraordinaria núm. 162. En <https://www.instagram.com/tv/CIpJpFoD-ZOr/?igshid=MDJmNzVkMjY%3D>
- SALAS ARREOLA, R. (2021). El rescate en pandemia a Cultura fue insuficiente; subejercicio se usará este año. *Perimetral*. En <https://perimetral.press/>

el-rescate-en-pandemia-a-cultura-fue-insuficiente-subejercicio-se-usara-este-ano/

Secretaría de Educación Pública (2014). Programa Especial de Cultura y Artes 2014-2018. México.

Señal News (s. f.), ¿la nueva capital del cine latinoamericano? *Señal News*. En <https://senalnews.com/es/contenidos/Jalisco-la-nueva-capital-del-cine-latinoamericano>

STEINER, G. (1997). *Pasión intacta*. Madrid: Siruela.

The World's 50 Best Restaurants (s. f.). The World's 50 Best Restaurants 51-1000. En <https://www.theworlds50best.com/list/51-100>

ZonaDocs (2020). Piden al Congreso de Jalisco no aprobar reducción del 30% a Cultura y Artes en 2021. *ZonaDocs*. En <https://www.zonadocs.mx/2020/12/07/piden-al-congreso-de-jalisco-no-aprobar-reduccion-del-30-a-cultura-y-artes-en-2021/>

# 14. Prevención e igualdad de género: resistencias maternalistas, familiaristas y paternalizantes

---

Érika Loyo Beristáin

## Introducción

Cuando hacemos referencia a las formas a partir de las cuales los estereotipos y roles de género se perpetúan en nuestra sociedad, tenemos que hablar fundamentalmente de un sistema de inteligibilidad a partir del cual se producen subjetividades en torno al sentido de lo que es masculino y lo que es femenino desde una visión heteronormada. La producción de sentido es el esquema clave a partir del cual los aparatos primarios de socialización (escuela, familia e iglesia, entre otros) reproducen un sistema de dominación, control y ejercicio de poder que coloca la masculinidad hegemónica y tradicional como patrón de comportamiento social a seguir que perpetúa las desigualdades, y que se fundamenta y transmite a partir del aprendizaje y significación de dichos roles y estereotipos de género a lo largo de nuestra vida cotidiana.

La vertiente filosófica de las corrientes del feminismo por la igualdad que han desarrollado diferentes autoras coloca el componente ético como un elemento clave que podría alejarnos de la ruta de la heteronormatividad y, con ello, de la perpetuación de la dominación. Judith Butler ha señalado, en toda su producción académica, que una de las claves de esta inteligibilidad radica en las formas en las que podríamos “des-sujetarnos” del proceso de subordinación, desde el *nosotros* como sujetos colectivos en radical

transformación rumbo a la construcción de relaciones y comprensiones de la pluralidad, la diversidad y la fuerza de lo colectivo como proceso transformador; una esencia colectiva que se construya contra el proceso de individualización liberal que nos mantiene rotos y fragmentados desde lo que no somos.

En este proceso de transformación y translocación de los sujetos libres de la dominación se colocan los procesos socioeducativos, políticos y culturales como formas de liberación y de construcción de igualdad. Una igualdad que se coloque bajo el crisol de la aceptación de las diversidades sin definir las para no encasillarlas desde lo propio de la heteronormatividad. Es decir, aceptaciones de la diferencia y el concepto de la interdependencia (Butler, 2022) con libertad y amplitud de comprensión e inclusión, enfatizando en la interdependencia como un elemento clave para construir una igualdad desde lo colectivo y alejada de una visión individualista. Butler señala en su libro que “cuando la igualdad se comprende como un derecho individual (tal como sucede con el derecho a un tratamiento igualitario) queda separada de las obligaciones sociales que nos debemos unos a otros” (2022, p. 51). Para la autora, el sentido colectivo de la interdependencia es elemento fundamental para generar subjetividades capaces de hablar de la no violencia desde una lógica de democracia radical en donde todas las vidas importen para lograr construir una igualdad desde una organización política de la vida distinta y que modifique las formas institucionalizadas de violencias que tenemos en la actualidad.

La educación perpetúa o transforma, puede ser el motor del cambio o la posibilidad de anclar lo tradicional. De acuerdo a la vertiente filosófica del feminismo de la igualdad, en el sistema capitalista y liberal, la educación ha servido para seguir perpetuando la intolerancia ante la diferencia; el rechazo a la otredad; así como el binarismo y la heteronormatividad tradicional y conservadora como lógicas de control y dominación patriarcal. El liberalismo democrático ha servido como mecanismo de control, pero también como un esquema de polarización e indiferencia.

Muy a pesar de que tanto la Ley General de Educación como la Ley General de Educación Superior determinan que la educación en México debe brindarse con enfoques y perspectivas de género, derechos humanos, interculturalidad, interseccionalidad y de niñas, niños y adolescentes (entre otros), lo que encontramos en la práctica cotidiana es que tanto diseñar

como llevar a cabo procesos educativos con estos enfoques y perspectivas ha resultado ser complejo, y esta labor ha recaído en un nivel de especialización en donde los feminismos tienen un papel preponderante; sobre todo, con relación a la creación de contenidos y planes de estudio con perspectiva de género, así como al diseño de estrategias de atención, sanción, prevención y erradicación de las violencias de género en los espacios educativos. No debemos omitir el hecho de que al ser un proceso que cada institución de educación superior (IES) debe de implementar, los avances son diferenciales y aún presentan profundas resistencias.

## Desarrollo

María de los Ángeles González y Martha Leticia Villaseñor (2010) señalaron en el artículo “La perspectiva de género en el sistema educativo de Jalisco: bases para la acción” que la política pública de género en educación del estado de Jalisco había aprovechado la estrategia de ampliación de la cobertura para lograr en paralelo el objeto de equidad entre niños y niñas pensando que, para lograr la equidad, era fundamental aumentar la calidad educativa, la permanencia de niñas y mujeres en niveles educativos de media superior y superior, así como capacitar al magisterio en temas relacionados con el género. Durante la primera década del siglo XXI, lo normal era hablar de equidad más que de igualdad y la investigación en género, se hacía desde una lógica de producción mínima y con posibilidades mínimas de difusión.

Podríamos decir que los años posteriores a 2010 fueron mostrando una evolución paulatina de los temas de género dadas las reformas al artículo 3º constitucional debido a la inserción de los enfoques y perspectivas de género, derechos humanos, interculturalidad, interseccionalidad y de niñas, niños y adolescentes en dicho artículo constitucional, así como en las leyes generales y estatal de educación y en la reciente ley general de educación superior. A pesar de ello, cuando se habla de educación, siempre existen resistencias que se apegan a la tradición y al conservadurismo, sobre todo cuando se tocan temas relacionados con la igualdad, perspectiva de género y los feminismos. Dichas visiones conservadoras y patriarcales van aparejadas de una visión profundamente maternalizada

de la educación como uno de los ejes que le dan fundamento al derecho a cuidar y sobre todo, a los esfuerzos por construir un sistema estatal de cuidados, mismo que a mitad del sexenio (tanto federal como estatal) no encuentra una salida adecuada desde el nivel legislativo hasta el presupuestal. El maternalismo educativo se transversa en diferentes componentes del sistema y contenidos, así como en las relaciones que se establecen con las madres y padres de familia.

Hablar de género y educación implica no solo hablar de las formas a partir de las cuales se han invisibilizado, ocultado y dejado de atender las violencias de género que se gestan en los diferentes espacios educativos en sus múltiples niveles, sino también de las formas a partir de las que el propio sistema y la comunidad educativa se resisten a generar cambios socioculturales y se obstinan en mantener una visión patriarcal, maternalista y familiarista en torno a la igualdad. Hablar de género y educación implica obligadamente hacer un recuento histórico en torno a los temores sociales y a los estigmas que los movimientos conservadores generan en torno a los feminismos y a la igualdad a partir de las profundas resistencias con relación a los contenidos educativos en torno a la sexualidad, la diversidad y los derechos humanos.

Este artículo pretende generar una revisión del panorama en torno al eje de prevención y al eje de igualdad desde el ámbito de la educación en Jalisco durante la primera parte del gobierno actual. Si bien el análisis considera que ha habido avances en ciertas materias, se coloca como punto de debate el mantenimiento de la estructura conservadora y tradicionalista en ciertos espacios, actores y niveles educativos para el logro de la igualdad y la reducción de las violencias de género.

## Eje de prevención

Cuando se habla de las violencias de género desde el ámbito de la prevención, se suele enlazar esta categoría con los componentes de atención, sanción y erradicación de las violencias de género, mismos que integran los protocolos de atención con los que cuentan las instituciones para generar una cultura de la denuncia, procedimientos de atención no revictimizantes, así como procesos de sanción apegados a la naturaleza normativa de

cada institución. Por lo general, muchas instituciones educativas consideran que la prevención viene dada a partir de los protocolos de atención y no la consideran un programa específico que tiene que atender no solo a las violencias de género, sino a la discriminación, la vulneración de los derechos humanos, la creación de masculinidades positivas, la cultura de la paz y la inclusión entre muchas otras cosas más que deberían de estar implicadas en el enfoque preventivo.

La prevención de las violencias de género que lleve a una inteligibilidad y, por tanto, a la creación de una cultura de la no violencia es sin duda uno de los rezagos que más se presenta en las instituciones educativas. Incluso la noción de prevención que emplean, siempre está anclada a la llamada cultura de paz, no así, al concepto más amplio de la no violencia desde una visión colectiva de igualdad capaz de combatir las desigualdades tal y como lo refiere Butler (2022). Es decir, existe una resistencia a considerar el concepto de la prevención desde una visión de ética política capaz de combatir las desigualdades creando nuevas formas de percepción y nuevos imaginarios que coloquen la interdependencia, como una categoría relacional indispensable para construir igualdad desde un sentido colectivo y no centrado en la individualidad.

Desde una visión más amplia, son los aparatos de estado los que desde el ámbito de sus competencias determinan los programas nacionales y estatales de prevención de las violencias, mismos que además de anclarse de los lineamientos jurídicos y normativos internacionales, nacionales y estatales; determinan las diferentes líneas, objetivos y acciones estratégicas a seguir para que cada organismo e institución, construya sus propios programas de prevención. De tal forma, la Comisión Nacional para Atender la Violencia contra las Mujeres (Conavim) es la instancia encargada de diseñar el Plan Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (PIPASEVM), y la Secretaría de Igualdad Sustantiva entre Mujeres y Hombres (SISEMH) es quien se encarga de diseñar los componentes y líneas estratégicas del Programa para Erradicar la Violencia contra las Niñas, Mujeres y Adolescentes (PASE). Cabe destacar, que como lo mencionamos en párrafos anteriores, ambos niveles de gobierno diseñan programas de prevención que incluyen los cuatro componentes que integran los protocolos de atención de violencias de género.

El PIPASEVM se integra por 4 objetivos prioritarios, 14 estrategias y 112 acciones, y fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de diciembre de 2021. Dicho documento destaca en el apartado titulado “Análisis del estado actual” que la violencia en el ámbito escolar tiene un 25.3% de prevalencia nacional colocando a Jalisco como uno de los estados con mayor porcentaje de este tipo de violencia. Este documento nacional define sus estrategias fundamentando el sentido de la prevención sobre los llamados factores de riesgo con relación a las violencias de género. Una de sus estrategias prioritarias atiende específicamente a la Secretaría de Educación Pública (SEP) en la que se habla de:

- a) Transversalizar las perspectivas de género, interseccionalidad, interculturalidad y los derechos humanos de las mujeres.
- b) Incorporar en planes y programas de estudio de todos los niveles las perspectivas de género, interseccional, intercultural y los derechos humanos y la cultura de paz que fomenten relaciones igualitarias entre mujeres y hombres.
- c) Formar al personal docente, directivo, de supervisión escolar y otros agentes educativos con contenidos sobre las causas y consecuencias de las violencias contra las niñas, adolescentes, jóvenes y mujeres y su derecho a una vida libre de violencia.
- d) Actualizar en los libros de texto gratuitos los contenidos sobre los derechos humanos de las mujeres y no discriminación para prevenir la violencia.
- e) Establecer en las normas que regulan la organización escolar de los diferentes niveles educativos, acciones que fomenten el conocimiento y aplicación de los derechos humanos de niñas, adolescentes, jóvenes y mujeres, con enfoque interseccional e intercultural.
- f) Diseñar protocolos para atender las violencias de género al interior de las escuelas de educación básica.
- g) Promover acciones que generen la participación de las familias en la prevención, detección y atención de la violencia contra niñas, adolescentes y jóvenes en las escuelas.
- h) Fortalecer las acciones de prevención del embarazo infantil y adolescente.
- i) Fomentar acciones en materia de educación sexual integral con enfoque de derechos humanos, perspectiva de género, interseccionalidad e interculturalidad.

- j) Acompañar a instituciones de educación media superior y superior en la creación de mecanismos y procedimientos de prevención y la sanción administrativa casos de violencia de género, acoso y hostigamiento sexual.

Por su parte, el PASE Jalisco se conforma por siete líneas estratégicas, entre las que destacan 18 líneas de acción y 88 actividades sin que hasta el momento<sup>1</sup> podamos conocer el contenido de dicho plan dado que aún no está publicado y de acuerdo con las últimas informaciones proporcionadas por la SISEMH en diferentes actos públicos; dicho plan se encuentra “en proceso de revisión final” y solo se cuenta con un “anteproyecto” (referido en el siguiente sitio: <https://www.jalisco.gob.mx/es/prensa/noticias/126516>).

Es claro que la prevención, desde la lógica de los gobiernos nacional y estatal, se concentra en torno a los ejes que componen los protocolos de atención de las violencias de género dejando de lado la adopción de una visión epistémica de la prevención de las violencias más amplia y focalizada, capaz de incluir la comprensión de los entornos y los contextos particulares en donde se generan las mismas con la finalidad de comprender sus diferentes causalidades y analizar a profundidad los entornos y contextos. Enuncian la transversalización o *mainstreaming* de género como un enfoque indispensable, sin considerar que la violencia de género es ya una práctica social que va más allá del instrumentalismo estatista y que requiere indagar sobre las formas en las que las violencias se reproducen desde diferentes entornos y lógicas. No construyen imaginarios igualitarios desde lo que Butler (2022) llama los vínculos sociales basados en la interdependencia que posibilitarían llevarnos a cambios radicales en la comprensión diferenciada de las violencias.

Ahora bien, si desde los programas de prevención centrados en los componentes de los protocolos de atención de las violencias (atención, sanción, prevención y erradicación) se contempla que uno de los requisitos es que las instituciones educativas diseñen protocolos, podríamos hablar de un gran avance en el estado con respecto a las instituciones de educación en sus diferentes niveles.

<sup>1</sup> Esto se refiere al momento de redacción del presente texto y enviado el día 4 de agosto de 2022.

En el nivel de educación básica, la Dirección para la Equidad y Prevención de la Violencia de la Secretaría de Educación del Estado de Jalisco (SEJ) se define como el espacio encargado de atender y prevenir todas las violencias que ocurren en el ámbito educativo. Resulta interesante observar que, en el apartado de protocolos de su página de internet, publican un documento de 89 páginas titulado “Protocolos de actuación escolar para la detección, prevención y atención en casos de violencia contra niñas, niños y adolescentes del estado de Jalisco” con fecha de publicación de junio de 2021. Dicho documento publica dos guías de observación para detectar indicadores de riesgo para acoso escolar y maltrato infantil, así como siete protocolos de actuación para atender casos de acoso escolar, presuntos casos de maltrato infantil físico y psicológico efectuados por personal del plantel educativo, casos de abuso sexual infantil en flagrancia por personal del plantel educativo o por personas externas. No se sabe cuál ha sido el resultado de la aplicación de dichos protocolos o incluso el nivel de formación del personal directivo y docente de cada escuela con respecto a su conocimiento y aplicación, pero resulta muy importante tener un compendio con estos instrumentos que permiten proceder, actuar y derivar de manera más eficiente los casos de acoso escolar, maltrato infantil y abuso sexual; dicho sea de paso, únicas formas explicitadas en nuestras leyes estatales y que de suyo requieren de una mejora y modernización legislativa.

Por su parte, las instituciones de educación superior públicas y privadas han avanzado en la creación de sus propios protocolos, así como en los procesos de consulta y mejora de los mismos a partir de evaluaciones de procesos y resultados que los llevan a mejorarlos desde las experiencias de casos reales y opiniones de su comunidad académica, administrativa y educativa. Importante sería que las instituciones de educación superior y media superior incorporadas, o bien, las que dependen directamente del estado, pudieran avanzar en este sentido y no solo se sujetaran a los protocolos creados de manera genérica para instituciones de la administración pública estatal ya que ello no visibiliza sus realidades y contextos específicos.

Los avances mostrados por cada institución de educación superior se registran a través de un informe que se presenta al ONIGIES (Observatorio Nacional de Igualdad de Género de las Instituciones de Educación Supe-

rior) que depende de la ANUIES (Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior). El ONIGIES ha definido siete ejes de igualdad que incluyen: legislación, corresponsabilidad, estadísticas, lenguaje, sensibilización y estudios de género. A la fecha, reporta en su sitio oficial el avance reportado por todas las IES en el año 2020 con relación al Índice de Igualdad de Género de las Instituciones de Educación Superior en 1.8 de 5 puntos posibles. El siguiente cuadro muestra las tres universidades e instituciones de educación superior que se encuentran mejor posicionadas con respecto a los avances informados en 2020 con respecto a los siete ejes, y al final se coloca el puntaje reportado por la Universidad de Guadalajara (UdeG).

<b>Cuadro 14.1. Posicionamiento de instituciones de educación superior respecto a los siete ejes</b>	
<b>Institución</b>	<b>Avances reportados en 2020 con relación a aportar trabajo en los siete ejes</b>
Universidad Iberoamericana Ciudad de México	Reporta avances completos (5 de 5 puntos) en el eje de lenguaje y de 3.9 en el eje de no violencia.
Universidad Autónoma de Yucatán (UADY)	Reporta puntajes mayores de 4 puntos con relación a cinco de los siete ejes.
Tecnológico Nacional de México	Reporta puntajes mayores de 3 puntos en cinco de los siete ejes, pero no tiene ningún avance en estudios de género.
Universidad de Guadalajara (UdeG)	Reporta puntaje de 3 puntos en cuatro de los siete ejes y mayores de 2 en tres de los siete ejes.

Finalmente, mucho habría que decir en cuanto al letargo presentado con respecto a la introducción de estos temas de prevención en los planes y contenidos de estudio en todos los niveles de estudio. Desde la creación del Instituto Municipal de las Mujeres de Guadalajara (Inmujeres) a principios de este siglo, ha habido intentos por incidir en este tema sin que a la fecha se tengan resultados claros y contundentes. Los esfuerzos han sido aislados y no integrados a la visión más amplia y universal de los contenidos educativos de todos los niveles de estudio de forma transversal.

## Eje de igualdad

Podríamos señalar que el sistema educativo de Jalisco se ha mantenido en una lógica conservadora, tradicionalista, heteronormativa y binaria que piensa que atender los temas de género, de violencias contra las mujeres y las niñas, así como promover la igualdad es lo políticamente correcto, pero no lo que se puede hacer desde un sentido de incidencia y transformación cotidiana y con visión de largo plazo. No hay por qué dudar de quienes, desde los diferentes feminismos institucionales, han tomado acciones decididas por generar mejoras y avances; de lo que se debe dudar es del discurso siempre conservador en torno a los movimientos feministas, a las formas en las que se les condena y se les persigue, así como del fuerte entramado patriarcal que mina eso que se llama “voluntad política” y que es lo único que posibilita las transformaciones profundas del sistema político institucional, específicamente del sistema educativo. Desde la institucionalidad educativa de Jalisco (SEJ), a los feminismos se les persigue y se les condena. Habría que recordar la acción penal (aún vigente) que se ejecutó contra el movimiento feminista radical que destruyó los vidrios del edificio de la Secretaría de Educación en avenida Alcalde en protesta por la violencia sexual que sufría la niña Camila en su escuela. En Jalisco el gobierno no soporta los vidrios rotos, las pintas en sus edificios, los gritos desesperados que claman justicia. A un año de esta acción de protesta, la Secretaría de Educación de Jalisco ha sido insensible para levantar los cargos presentados ante las autoridades pese al llamado de atención de organizaciones de la sociedad civil y defensoras de derechos humanos locales y nacionales.

El eje de igualdad no solo debe buscar disminuir las brechas, sino también procurar el cuidado como una estrategia transversal que posibilite la permanencia y sostenibilidad de la vida bajo lógicas de solidaridad, empatía y respeto a la dignidad humana. En Jalisco, el cuidado es visto bajo una lógica partidista y electorera que se fundamenta bajo lógicas marternalistas y familiaristas difíciles de transformar debido a que tiene su origen en liderazgos patriarcales que norman el sentido de la acción política. Si lo vemos desde la lógica de los ejes del cuidado en función de las condiciones de dependencia, tendríamos que hacer referencia a los ejes de sostenibilidad de la vida: infancias, adultos mayores y personas con discapacidad. En dicho entramado, radican reformas fundamentales a los

sistemas educativos, de salud, de trabajo y de igualdad que requieren un arduo trabajo de largo plazo con sectores, cúpulas, sistemas, organismos e instituciones capaces de comprender que el derecho a cuidar y a ser cuidado está más allá de una lógica maternal y familiarista. No tendríamos por qué decir que se deben crear guarderías para que las mujeres trabajen, deberíamos crear guarderías como derechos de las infancias y de suyo, posibilitar opciones distintas para las mujeres. De hecho, uno de los mayores avances que se habían registrado en México, era la existencia e incorporación de las infancias en espacios de educación inicial, mismos que son indispensables para el diseño y creación de sistemas de cuidados. ¿De qué les sirven las guarderías a las mujeres si sus horarios de trabajo no son compatibles con los horarios de estos espacios? Es una lógica muy simple, pero la política jalisciense está empeñada en diseñar un sistema de cuidados bajo preceptos maternalizados que siguen dejando en las mujeres madres la responsabilidad de organizarse social y laboralmente continuando con sus actividades cotidianas de cuidado. Nuestros actores y actrices políticas no comprenden la complejidad del diseño de un sistema de cuidados y lo banalizan de forma permanente. Su lógica es electorera y poco comprometida con una lógica de derechos humanos compleja e integral.

Jalisco ha sido ejemplo nacional con relación a la educación inicial, desde su oferta y cobertura, hasta la currícula y planes educativos. Nuestro estado ha avanzado con relación a la oferta de servicios educativos para la primera infancia y muy a pesar de la eliminación del programa de estancias infantiles por parte del gobierno federal, el gobierno de Jalisco ha procurado que la oferta sea accesible desde los diferentes espacios que maneja el Estado. Si bien la educación inicial no genera ni desarrolla contenidos fundamentados en el género, ha incidido en el género desde la visión de ser el primer pilar de los cuidados. Una crítica profunda es que el sistema de educación inicial bajo la visión de los cuidados, se encuentra profundamente maternalizado, es decir, se piensa en que las mujeres (como madres) puedan acceder a estos servicios para poder trabajar, no desde la visión del derecho de las infancias y menos desde el derecho al cuidado desde una visión relacional.

El actual gobierno de Jalisco, a través de la Secretaría de Igualdad Sustantiva entre Mujeres y Hombres y la Subsecretaría de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia con su Dirección de Prevención de las Violencia-

cias publicaron el documento titulado *Educando para la Igualdad* en el mes de junio del año 2020 (consultar en: <https://rumboaligualdad.jalisco.gob.mx/uploads/programs/8617d41316e69f4bf9396661178bo72943956d1/files/8570549e79e656d58110aafd2f48485b65bb84bc.pdf>). Este documento se define como una “Estrategia para promover la cultura de la inclusión e igualdad sustantiva en niñas, niños y adolescentes (NNA) de educación básica en instituciones públicas y privadas en el estado de Jalisco desde un enfoque interseccional e intercultural”, sustentándose en los principios y enfoques mencionados en las reformas al artículo 3º constitucional con relación al respeto a la dignidad humana, así como en los diferentes enfoques y perspectivas mencionados en el mismo.

Aunque el sustento jurídico y legal de dicha estrategia (que en páginas posteriores llaman proyecto) se elabora con fundamentos actuales y apegados a las leyes general y estatal de educación, dentro de la definición de su problemática se hace visible una postura poco problematizada y mínima de lo que significa la escuela, ya que solo colocan el siguiente párrafo para definir esta importante estructura y aparato primario de socialización:

En la sociedad meritocrática capitalista, la escuela adquiere una importancia fundamental como institución clave para la adquisición de estatus, legitimación ideológica para adquirir una dimensión hegemónica que posibilita al estado un excelente mecanismo para enfrentarse a problemas básicos de acumulación, reproducción y legitimación (Dale, 1989, en Bonal, X. 1997, p. 10).

El debate teórico conceptual en torno a lo que significa la escuela ha pasado por muchas corrientes y desarrollos de pensamiento desde los ámbitos educativos, pedagógicos, psicoeducativos, sociológicos e incluso culturales. La conceptualización de escuela de la que parten en el documento antes mencionado pareciera ser una crítica sin sentido ni anclaje pedagógico que solo se utiliza como etiqueta, más no como componente epistémico central. Lo mismo hacen para hablar de la docencia, solo recurriendo a una cita de Pierre Bourdieu y Passeron del año 1979, en donde se califica esta labor como trascendental para mantener el orden binario de mujeres y hombres a partir de la división sexual del trabajo. Más allá de esta cita, no existe una definición clara sobre la docencia, mucho menos referencias actualizadas sobre la enorme responsabilidad del ejercicio docente en la

igualdad y la transformación del género en nuestras escuelas. El documento señala que el enfoque de su propuesta se concibe paralelo al programa Recrea 2020 de la Secretaría de Educación de Jalisco que concibe “el pensamiento complejo y desarrollo de competencias con enfoque de pedagogía constructivista y humanista que puede fortalecer a los NNA como sujetos de derechos”, agregando que se fundamenta también en la teoría de las inteligencias múltiples y el pensamiento crítico (SISIEMH, 2020, p. 13). Desde una visión crítica, la construcción del documento es muy básica y sin complejidades. Presentan una fundamentación sociocultural, filosófica, pedagógica y artística limitada y profundamente deficiente.

Al delinear la propuesta de política pública, el documento señala que se buscan dos elementos centrales: a) diseñar una asignatura optativa en el área de proyectos de impacto social (meta de la estrategia que presentan) y b) diseñar una asignatura integrada a los componentes curriculares para educación básica en el área de desarrollo personal y social (a trabajarse en 2022 y 2023). En síntesis, la estrategia que presentan refiere a momentos metodológicos a partir de los cuales se trabajaría con las áreas de planeación de la Secretaría de Educación de Jalisco para diseñar dicha asignatura optativa que contempla los siguientes ejes: igualdad e inclusión, desmontar la violencia mediante las TIC, construcción de espacios seguros e igualitarios, derechos humanos de NNA, alerta de violencia de género contra las mujeres (AVGM), crianza digna como responsabilidad social. Deplorable que este documento no se haya escrito con una visión pedagógica e incluyente.

Al margen de dicho documento, la SISEMH sí cumplió con la publicación del Programa Estatal de Igualdad entre Mujeres y Hombres 2018-2024 (consultar en: [https://www.jalisco.gob.mx/sites/default/files/14072020\\_proigualdad\\_2020-2024\\_ventregable.pdf](https://www.jalisco.gob.mx/sites/default/files/14072020_proigualdad_2020-2024_ventregable.pdf)), que cuenta con un diagnóstico estatal que se llevó a cabo de manera participativa en todas las regiones del estado en donde se identificó la necesidad de implementar estrategias de transversalización de la perspectiva de género a partir de las siguientes problemáticas (p. 21):

- a) Poca visibilidad del fenómeno discriminatorio en razón de género.
- b) Sistemas de información con datos estadísticos no desagregados.
- c) Incipiente normatividad específica para la transversalización en el diseño, implementación y evaluación específica de las políticas públicas.

- d) Baja alineación programática con las brechas de género y en consecuencia un presupuesto estatal menos preciso para la incorporación de la perspectiva de género en las matrices de indicadores para resultados de los programas presupuestarios.
- e) Débiles capacidades institucionales de la administración pública estatal y municipal.
- f) Escasa incorporación de Unidades de Igualdad de Género.
- g) Incipientes mecanismos de seguimiento a la coordinación interinstitucional.
- h) Pocos espacios de gobernanza.

Dicho documento es un buen punto de partida para transversalizar el trabajo de igualdad de género en las dependencias del estado, tiene una buena estructura y elaboración a partir de metodologías participativas, e incluso cuenta con un plan de seguimiento permanente que se evalúa a partir de la instalación del Sistema Estatal de Igualdad entre Mujeres y Hombres. La estrategia número cuatro de dicho programa refiere la implicación de la Secretaría de Educación de Jalisco en la promoción y construcción de la igualdad. Hasta la fecha y de acuerdo a diferentes solicitudes de información, los temas pendientes son:

<b>Cuadro 14.2. Temas pendientes de la cuarta estrategia del Programa Estatal de Igualdad entre Mujeres y Hombres, 2018-2024</b>	
<b>Objetivo de la estrategia</b>	<b>Resultado de la solicitud de información</b>
Garantizar el acceso de madres jóvenes y jóvenes embarazadas a becas de apoyo para continuar sus estudios.	No se especificó seguimiento o dato alguno del programa de becas federal Promajoven que se otorgaba a mujeres embarazadas para continuar sus estudios y que desapareció en términos presupuestales.
Generación de estadísticas con perspectiva de género en el sistema de educación básica y media superior.	Se especificó que no se cuenta con un sistema desarrollado bajo esa lógica capaz de dar cuenta de intersecciones del alumnado. Solo se generan estadísticas por sexo.

Resultaría vital que el sistema educativo de Jalisco pudiera construir un sistema estadístico capaz de reflejar las intersecciones de su alumnado y que no solo se focalice sobre el sistema binario de género que se

constituye como un eje toral de la patriarcalidad. También es necesaria la mejora del proceso de rendición de cuentas e información pública que dé claridad de los avances y rezagos que el estado construye en torno a la búsqueda de la igualdad.

## Conclusiones

Los datos y análisis nos revelan que la construcción entre la visión institucional y política de la prevención y la igualdad se visibilizan lógicas separadas y no complementarias. El eje de la prevención se focaliza en la construcción y diseño operativo de los protocolos para atender, sancionar, prevenir y erradicar las violencias de género, así como el acoso y el hostigamiento sexual, y no así como un ente separado capaz de analizar contextos, entornos e intersecciones de las violencias desde una lógica preventiva. La prevención se confunde con la cultura de la paz, misma que excluye el enfoque de derechos humanos e interseccional de sus lógicas y ejes de acción. Por su parte, la igualdad se construye desde lógicas diferenciadas, una que intenta disminuir las brechas desde un enfoque de *mainstreaming* y otra que busca construir un sistema de cuidados maternalizado y familiarizado que tiene una lógica electoral y que perpetúa las desigualdades.

Desde los diferentes espacios institucionales de educación, los avances son diferenciados y desde los espacios que diseñan y dirigen la política pública de educación básica y media superior, las lógicas continúan siendo patriarcales, conservadoras y tradicionalistas.

Pareciera que en Jalisco, más que avanzar rumbo a la construcción de una democracia igualitaria desde un enfoque feminista radical, nos empecinamos por darle continuidad a un modelo de democracia liberal que intenta preservar los modelos conservadores y tradicionales y que no está a favor de la construcción de los derechos de las mujeres y su condición de ciudadanía. La institucionalidad y el sistema político de Jalisco prefiere conservar los vidrios en buen estado antes que garantizar escucha activa y constructiva para defender los derechos de las niñas, mujeres, adolescentes y jóvenes jaliscienses. Preferimos conservar sistemas patriarcales basados en el género antes que diluir la mirada y la acción institucional a partir de la diversidad.

El sistema educativo de Jalisco, en todos sus niveles y responsabilidades, sigue teniendo pendientes de fondo porque solo hemos trabajado en la forma, y mientras la forma se rija sobre el mandato de la simulación, seguiremos quedándole a deber a todas las personas anhelando el día en que las violencias dejen de atenderse cuando ya ocurrieron y logren prevenirse.

## Referencias

- BUTLER, J. (2020). *Sin miedo. Formas de resistencia a la violencia de hoy*. Barcelona: Taurus.
- BUTLER, J. (2022). *La Fuerza de la No Violencia*. Argentina: Paidós.
- BUTLER, J. y Athannasiuo, A. (2017). *Desposesión: lo performativo en lo político*. Argentina: Eterna Cadencia.
- CASTELLS, M. (2020). *Ruptura. La crisis de la democracia liberal*. Barcelona: Alianza Editorial.
- FRASER, N. (2015). *Fortunas del Feminismo*. Madrid: Traficantes de Sueños.
- GONZÁLEZ RAMÍREZ, M. Á. y Villaseñor, M. L. (2010). La perspectiva de género en el sistema educativo de Jalisco: Bases para la acción. *Revista de Educación y Desarrollo*, núm. 14.
- MIYARES, A. (2003). *Democracia Feminista*. Madrid: Ediciones Cátedra.
- Secretaría de Igualdad Sustantiva entre Mujeres y Hombres (SISEMH) y la Subsecretaría de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia con su Dirección de Prevención de las Violencias (2020). Educando para la Igualdad. En <https://rumboalaigualdad.Jalisco.gob.mx/uploads/programs/8617d41316e-69f4bf9396661178b0a72943956d1/files/8570549e79e656d58110aafd2f-48485b65bb84bc.pdf>
- SILVA-HERZOG MÁRQUEZ, J. (2020). *La casa de la contradicción*. México: Penguin Random House.

## 15. Pedagogía feminista contra los mecanismos de socialización de la cultura patriarcal

---

María Guadalupe Ramos Ponce

Históricamente, la educación ha servido de sostén y reproductor de un sistema patriarcal que oprime, excluye y discrimina a las niñas y mujeres; en este sentido, las relaciones de género se basan en estructuras de reparto del poder desigual y esa desigualdad, unida a la violencia de género contra las mujeres, es estructural y sistémica, porque existe todo un sistema y una estructura social, política, económica, cultural, jurídica, etc., que promueve, permite y genera la desigualdad y la violencia contra las mujeres; en ese sentido, la educación ha sido factor clave.

Sin embargo, también la educación constituye una herramienta de cambio y transformación. Es decir, la educación no solo es un derecho humano, sino que también es un proceso de emancipación y libertad. Irene Martínez Martín desarrolla una reflexión muy interesante en su texto “Construcción de una pedagogía feminista para una ciudadanía transformadora y contra-hegemónica”. Nos dice que es necesario construir y proponer nuevas formas de ser, saber, estar y hacer ciudadanías donde la equidad, la igualdad, la libertad y la justicia social sean alternativas a la desigualdad y la violencia. En este proceso de revisión crítica constante del sistema patriarcal la educación ocupa un lugar fundamental.

La educación, como la cultura o la socialización, no son elementos neutrales, ya que, o bien pueden ser responsables de normalizar y reproducir sociedades desiguales, o pueden servir como herramientas de transformación para ciudadanías en igualdad.

Siguiendo a Martínez Martín (2016), partimos del entendimiento de una educación como práctica de libertad. Parafraseando a Freire (1979), hablamos de una educación que sea capaz de visibilizar las desigualdades, tomar conciencia sobre ellas, romper con los mecanismos de su normalización y crear, generar y construir alternativas de acción. En estos términos, una educación como práctica de libertad se define también como feminista en la medida que transforma y apoya relaciones sociales, humanas, en igualdad y con justicia social. Y también porque cuestiona de fondo al sistema patriarcal.

En este sentido, una educación como práctica de libertad y feminista es una educación que no reproduce los mecanismos que relegan a las niñas y a las mujeres a los espacios privados, al trabajo infantil doméstico, a los matrimonios y embarazos no deseados, a las tradiciones culturales dañinas y machistas, a los trabajos informales infravalorados, al abandono de las escuelas o a la dificultad de acceder a puestos de liderazgo.

Así es como la educación se convierte en una poderosa opción de cambio al buscar, defender y proponer la construcción de relaciones de género basadas en la equidad como camino para la igualdad y generar alternativas de acción ante los mecanismos de reproducción de desigualdades.

Una nueva propuesta educativa (siguiendo a Martínez Martín) debe tener como objetivos principales defender el desarrollo de ciudadanías críticas, deconstruir los elementos que normalizan las relaciones desiguales entre hombres y mujeres, promover estrategias para la construcción de nuevos imaginarios de ser mujeres y hombres, plantear el empoderamiento en clave feminista, es decir, el empoderamiento entendido como un recurso educativo de toma de conciencia crítica y generador de autonomía, el cual nos lleva a la búsqueda de una igualdad que solo será posible si las mujeres conquistan el ejercicio del poder en su sentido más amplio: poder crear, poder saber, poder dirigir. Para que todo esto sea posible, es necesaria la formación del profesorado en clave de género como elemento necesario para desarrollar una pedagogía transformadora y emancipadora.

Y aquí es donde me quiero detener un poco, porque precisamente ante los pequeños avances que tuvimos en la región para incorporar en los procesos educativos la categoría de género como parte de una pedagogía emancipadora; la reacción de los grupos fundamentalistas ha sido de un ataque frontal de deslegitimación al nombrarla como “ideología de

género” y hasta han realizado campañas con el lema: “Por una educación sin ideología de género”, ocasionando confusión desde la propia conceptualización del término.

Revisemos primero el concepto de género, que surge como categoría política en los años setenta, para diferenciar el sexo (lo biológico) del género (una construcción sociocultural del “deber ser” mujer y hombre). Por lo tanto, es importante entender la construcción sociocultural del género a partir de las relaciones de poder entre hombres y mujeres como origen de grandes desigualdades.

Marcela Lagarde (2012) señala que el género está presente en el mundo, en las sociedades, en los sujetos sociales, en sus relaciones, en la política y en la cultura: cada mujer y cada hombre sintetizan y concretan en la experiencia de sus vidas el proceso sociocultural e histórico que los hace ser hombres y ser mujeres.

La categoría de género aporta los elementos necesarios para analizar y comprender las diversas relaciones de poder entre hombres y mujeres, en una determinada sociedad y cultura. Este concepto hace referencia a categorías, mandatos, roles, estereotipos vinculados con el entendimiento de la masculinidad y la femineidad en las sociedades. Estos mandatos constituyen los elementos clave para la normalización de la cultura de la desigualdad, donde lo masculino está asociado con poder y superioridad (intelectual, física, de función social, etc.) y lo femenino, a sumisión y dependencia (expresiones del “qué padre” y “ya valió madre”, que revalorizan lo masculino y menosprecian lo femenino).

El género, como categoría social construida, se relaciona con la cultura. En este sentido, Francesca Gargallo (2012) (quien, por cierto, recién falleció en 2022 y para quien desde aquí va un reconocimiento por todos sus aportes al feminismo nuestroamericano), analiza cómo las mujeres son reconocidas como mujeres en función de la cultura que rodea a la construcción de las identidades. Francesca Gargallo analiza sobre todo la construcción de ser mujer en y desde Abya Yala, es decir, en esta América nuestra.

Esta idea de cultura debe entenderse como culturas no estáticas ni homogéneas. Por ello, cabe reconocer que la construcción de las relaciones de género varía de unas sociedades a otras y de unos tiempos a otros. No significa lo mismo ser mujer en países occidentales que en países árabes,

latinoamericanos o africanos, o ser mujer de clase alta, blanca y formada, que ser mujer campesina, negra, sin estudios o madre soltera. Incluso, en México y Jalisco, no es lo mismo ser mujer nacida en la capital que nacer en una zona indígena o rural del estado.

Para contrarrestar la idea de la homogeneidad cultural surge otra manera de entender la construcción de la desigualdad a partir del cruce de diversas dominaciones derivadas del género, la clase, la etnia, el lugar geográfico, la preferencia sexual, etc. Este cruce de dominaciones es definido desde el pensamiento de la interseccionalidad y la transculturalidad.

Este pensamiento entrelaza todas las formas de opresión creando un sistema de múltiples formas de discriminación, tratando de evitar de este modo visiones parciales, etnocéntricas y homogéneas. En conclusión, la construcción del género variará en función de la cultura, el país, la clase, la etnia, y en definitiva del contexto en el que nos encontremos y en el cual llevemos a cabo las prácticas educativas y las acciones de desarrollo de la ciudadanía.

En la revisión de los planes de desarrollo y programas educativos en el estado de Jalisco, no se aprecia esta interseccionalidad, mucho menos la transculturalidad ni la atención específica a las brechas de desigualdad.

La educación es un derecho universal y central en la superación de la violencia y en la construcción de una vida digna. Es primordial que se considere el potencial transformador de la escuela hacia sociedades más justas e igualitarias. Un espacio privilegiado para la reeducación de las relaciones de género, deconstruyendo patrones patriarcales y afirmando normas, roles y relaciones de género en condiciones de igualdad y equidad, para la transformación, para la promoción de una cultura de paz, democracia y convivencia respetuosa, para el aprendizaje de la resolución no violenta de conflictos, para el ejercicio del pensamiento crítico y de las múltiples libertades.

La implementación de la perspectiva de género en la educación significa una buena práctica para abatir la desigualdad y la violencia de género. La educación es un derecho humano fundamental y la igualdad de género es indispensable para su pleno goce y ejercicio.

La Unesco ha determinado como una de las acciones prioritarias el garantizar, a través de la educación, espacios que promuevan la igualdad de género para que niñas y mujeres puedan gozar de las mismas oportuni-

dades de acceso a la educación. Esto implica la posibilidad de alcanzar, de manera equitativa, no solo el acceso a esta, sino también recibir un trato respetuoso y adecuado en los procesos de enseñanza-aprendizaje a fin de avanzar en diferentes ámbitos de sus vidas.

Un ejemplo de esta transversalización de la perspectiva de género lo constituye la *Guía para la igualdad de género en las políticas y prácticas de la formación docente* (Unesco, 2016), que es una herramienta que vuelve transversal la perspectiva de género en todos los ámbitos de la educación y las prácticas de formación docente. En la citada guía se advierten también las acciones emprendidas por la Unesco para lograr dicha transversalización al apoyar los sistemas educativos mediante planes de acción nacionales de “Educación para todos” y la promoción de enfoques culturalmente apropiados y basados en los derechos humanos que impulsan las relaciones de género más equitativas.

En las últimas décadas, la Unesco ha adoptado medidas importantes para promover la igualdad de género y la transformación de las instituciones educativas y sus entornos organizacionales al formar personal docente con perspectiva de género.

El desarrollo en América Latina y el Caribe de leyes y planes de igualdad ha contribuido al compromiso de los Estados para su cumplimiento; en ese sentido, el Observatorio de Igualdad de Género (OIG) de América Latina y el Caribe (CEPAL, 2017) hace la observancia de los planes de igualdad como instrumentos utilizados por la mayoría de los países de la región e impulsados por los mecanismos para el adelanto de las mujeres. Lo anterior permite que los Estados orienten y planifiquen su accionar y lleven procesos de trabajo conjunto para la institucionalización y transversalización de género.

En los años recientes, México ha incorporado a los planes y programas educativos del nivel básico de educación primaria dos buenas prácticas que han impactado en el sistema educativo y que están encaminadas a la educación cívica y ética desde el nivel preescolar hasta el nivel secundario. La formación de niñas y niños desde preescolar hasta secundaria contempla la enseñanza de valores como justicia, libertad, honestidad y respeto, así como la promoción de la igualdad de género. La revisión curricular tuvo como objetivo cumplir con la reforma al artículo 3° constitucional en materia de derechos humanos.

Para el inicio del ciclo escolar 2020-2021, la Secretaría de Educación Pública (SEP) anunció la creación de una nueva asignatura denominada Vida Saludable, así como cambios en el contenido de la materia Formación Cívica y Ética, que aplicarán desde preescolar hasta secundaria. Por primera vez, los libros de texto incluyen contenido sobre valores como honestidad, respeto y justicia en preescolar y es la primera vez que se articula la enseñanza de civismo y ética desde preescolar hasta tercero de secundaria con nuevos contenidos.

El libro de Formación Cívica y Ética de sexto grado (SEP, 2020) es utilizado por todo el alumnado de educación básica del país. Es un libro elaborado y redactado con una clara perspectiva de género, orientado a la dignidad y libertad humanas. Como ejemplo, en el tema “Contra la violencia escolar y la discriminación” expone los tipos de violencia y discriminación que se ejercen y hace énfasis en los tipos de violencia y discriminación que sufren las niñas y mujeres en el país, generando conciencia en las y los alumnos sobre esta problemática y los mecanismos para prevenirla a partir del respeto a los derechos humanos de las personas.

El programa de libros de texto para primaria inició en 1960, actualmente, beneficia a más de 14 millones de alumnas y alumnos cada año; el catálogo cuenta con 81 libros distintos y en 2020 se incorporó este libro para Educación Cívica y Ética, que seguramente contribuirá a la formación de niñas y niños con una perspectiva de género y de derechos humanos.

Algunas acciones y estrategias que se podrían implementar como herramientas de política pública para promover la inclusión educativa de niñas y adolescentes es el entendimiento de la dimensión de la educación sexual integral con los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas, prioritariamente el 4, el 5 y el 3: Propiciar una formación de docentes que promuevan la educación inclusiva e igualitaria.

## Educación y género

En lo que se refiere al derecho a la educación, en México el promedio de años de escolaridad en 2015 fue de 9.01 años para las mujeres y de 9.33 años para los hombres, con una brecha de género de 0.32 años de escolaridad formal entre ambos sexos. En Jalisco, dicha brecha es un poco menor, con

0.16 años: 9.17 años de escolaridad para las mujeres y 9.33 años para los hombres (INEGI, 2019). Jalisco ocupa el tercer lugar en cuanto a número de población de 15 años y más alfabetizada, con 2 796 701 mujeres, que representan el 6.7% del país (INEGI, 2015).

Un gran problema es el escaso vínculo entre las políticas educativas y laborales que excluyen a las mujeres a pesar de su esfuerzo educativo; por ejemplo, de acuerdo con la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) del segundo trimestre de 2019, en Jalisco había poco más de medio millón de mujeres ocupadas (525 012), que representa el 40.48% del total de la población ocupada.

De acuerdo con información obtenida del Programa Estatal para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (Proigualdad 2020-2024), el perfil ocupacional destaca que las jaliscienses se encuentran en condiciones de ocupación notablemente más precarias que los hombres, en donde hay importantes brechas de género, en “empleadores” hay 8% de hombres y 3% de mujeres, mientras que en “trabajadores no remunerados” 2% son hombres y 5% mujeres.

Las diferencias son notorias para la población subocupada, donde casi la mitad de mujeres (48.2%) laboran “por cuenta propia”, siendo su principal posición, mientras que los hombres se posicionan como “trabajadores subordinados y remunerados” (46.6%).

Que las mujeres se encuentren subocupadas “por cuenta propia”, más que apearse a una situación de ser realmente “emprendedora”, en los hechos implica una ocupación precaria bajo distintos esquemas de subcontratación, sin acceso a condiciones de trabajo adecuado.

En términos absolutos, hay casi tres veces más empleadores hombres (12.4%) que mujeres (4.5%), mientras que, inversamente, hay prácticamente tres veces más mujeres que trabajan sin remuneración económica (5.8%) que hombres (1.9%).

En desempleo hay una brecha de género inversa para los hombres con referencia a la tasa de desocupación general (3.13 para hombres contra 2.73 para mujeres); sin embargo, para las mujeres con respecto a sí mismas, se detecta que la mitad de las mujeres en desocupación abierta cuentan con un mayor nivel de educación, media superior y superior (53.09%), lo que contrasta enormemente con los hombres desempleados con la misma educación (33.64%).

Esto quiere decir que, aunque las mujeres han ido acortando cada vez más la brecha de desigualdad en torno al acceso a la educación, esto no ha garantizado que se traduzca en una mejora en el ámbito laboral, en donde la desigualdad, como quedó anotado, persiste.

En Jalisco existe una desigualdad estructural sustentada en una discriminación histórica poblacional, así lo demuestran los resultados del censo 2020 en el estado en materia de educación, que muestran esta desigualdad manifiesta en los municipios de Jalisco con el promedio de escolaridad de la población de 15 años y más. Mientras que Zapopan tiene un promedio de 11.5 y Guadalajara 11.0, municipios como Quitupan con 6.2 o Mezquitic con 5.9 registran los promedios más bajos del estado, por cierto, este último municipio tiene una población mayoritariamente indígena.

El Índice de Desigualdad de Género no se puede medir, ya que no existen indicadores en el estado para tal fin. En 2014, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) publicó el documento “Indicadores de Desarrollo Humano y Género en México: nueva metodología”, en el que se muestra el panorama de desarrollo humano de las mujeres en las 32 entidades y los 2 456 municipios y delegaciones de México para 2012. Se presentaron también los resultados de la primera estimación del Índice de Desigualdad de Género para las entidades, que adapta la metodología propuesta en el Informe Mundial sobre Desarrollo Humano 2010. En conjunto, estos indicadores sintetizados en el Índice de Desarrollo relativo al Género (IDG) colocan a Jalisco en el lugar número catorce en relación con el conjunto de entidades del país, apenas por arriba de Morelos y Durango que tienen valores muy cercanos.

Si bien se ha continuado con la medición del IDG a nivel nacional, no se ha implementado una nueva medición en Jalisco, por lo que el indicador que refleja la desigualdad en el estado no ha podido actualizarse desde 2014. Lo que muestra en sí mismo el poco interés de las autoridades sobre este tema, que al final impacta en la falta de políticas públicas que tiendan a abatir la brecha de desigualdad.

Sin duda, una de las problemáticas que en Jalisco tiene mayor repercusión en términos de género y educación es la violencia generada contra niñas, adolescentes y mujeres, quienes son víctimas directas de esa violencia.

De acuerdo a información obtenida en Educando para la Igualdad (2020), del periodo histórico 2014-2019, en Jalisco se ha presentado una

tendencia en aumento en cuanto a violencia familiar, pasando de 4 512 denuncias por violencia intrafamiliar en 2014 a 10 822 en 2019. Al nivel del área metropolitana de Guadalajara se contabiliza un aumento significativo en el mismo periodo (2014-2019), destacando el municipio de Guadalajara con 12 635 denuncias en este periodo, seguido de Zapopan con 10 355 denuncias. De enero a diciembre de 2019 fueron asesinadas 2 819 mujeres en el país y se registraron 976 feminicidios, de acuerdo con el secretariado ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. En un desglose de entidad por entidad, Veracruz sumó 157 casos de feminicidio; Estado de México, 68; Nuevo León, 67; Puebla, 58 y Jalisco, 54. En cuanto a homicidios de mujeres, el estado de Guanajuato ocupa el primer lugar con 3 222 casos, seguido del Estado de México con 318; Chihuahua, 243; Baja California, 239 y Jalisco con 229 casos.

De acuerdo con la información proporcionada por la Red por los Derechos de las Infancias en México (Redim), de enero a diciembre de 2020, 115 mujeres de 0 a 17 años fueron víctimas de feminicidio. Esta ha sido la cifra más elevada de feminicidios de mujeres de 0 a 17 años para dicho periodo desde 2015; no obstante, desde el inicio de la Jornada Nacional de Sana Distancia, la incidencia mensual había disminuido después de un máximo histórico en marzo de 2020. Ampliando el periodo al de enero de 2015 a octubre de 2021, la cantidad de mujeres de 0 a 17 años víctimas de feminicidio aumentó a 558. El Estado de México, Veracruz y Jalisco concentran la mayor incidencia. Del total de los feminicidios, 15.6% fueron con arma blanca, 12.7% con arma de fuego y 65.4% con otro elemento.

Es así que Jalisco ocupa el tercer lugar a nivel nacional de feminicidio infantil y adolescente, sin embargo, no existe ninguna política pública estatal que se encuentre encaminada a la prevención del feminicidio contra las niñas y adolescentes en el estado, que suponemos se encontraban escolarizadas, pero la información que se proporciona es limitada y no desagregada.

Otro de los graves problemas que afectan a niñas y mujeres en Jalisco es la desaparición de personas. De acuerdo con información del Sistema de Información sobre Víctimas de Desaparición del Estado de Jalisco (Sisovid), al 30 de septiembre de 2022 se encuentran desaparecidas 1 881 mujeres. La incidencia de mayores desapariciones de mujeres se da a partir de 2018 con 122 mujeres desaparecidas ese año, y a partir de 2019 al 2022, son

más de 180 mujeres desaparecidas por año en la entidad, es decir, en 2019 fueron 183 mujeres, en 2020 fueron 180, en 2021 fueron 183 y en 2022 hasta el 30 de septiembre se reportaron 148 mujeres desaparecidas en el estado.

Del total histórico de mujeres desaparecidas, los municipios con más incidencia son Guadalajara con 466, Zapopan con 430, Tlajomulco con 212, Tlaquepaque con 150, Tonalá con 108, El Salto con 105, Puerto Vallarta con 57 y Lagos de Moreno con 5. Las edades que se reportan son: 438 de 15 a 19 años, 288 de 20 a 24 años y 258 de 25 a 29 años. Es decir, todas son jóvenes mujeres en edad productiva y escolar. Cabe mencionar que en la plataforma de Jalisco Sisovid no se hace un registro desagregado por edades, por lo que el Gobierno de Jalisco proporciona información incompleta que afecta a la generación de políticas públicas dirigidas específicamente a la prevención de este delito cometido contra las niñas, adolescentes y mujeres en la entidad.

Ante la grave problemática de feminicidios y desapariciones de mujeres en Jalisco no se advierten acciones emprendidas desde el ámbito educativo para prevenir esas violencias. Ni siquiera para brindar atención a la población escolar cuando una niña, adolescente o mujer ha sido asesinada o desaparecida y pertenecía a la comunidad educativa.

Un tema poco abordado es la manera en que los feminicidios han afectado a la población infantil y adolescente y la inoperancia de los planteles educativos para detectar las violencias que sufre su población escolar dentro y fuera de los centros educativos. De acuerdo al informe del Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública y la Justicia Penal (2019), en el *ranking* de las ciudades más violentas del mundo se encuentra Guadalajara en el lugar 39 de 50, lo que dimensiona el contexto de vida cotidiana de niñas y mujeres jaliscienses.

El gobierno del estado a través de la Secretaría de Igualdad Sustantiva entre Mujeres y Hombres publicó su texto *Educando para la igualdad. Estrategia para promover la cultura de la inclusión e igualdad sustantiva en niñas, niños y adolescentes (NNA) de educación básica en instituciones públicas y privadas en el estado de Jalisco desde un enfoque interseccional e intercultural* (2020), en donde señala:

La violencia de género contra las mujeres tiene un componente estructural que se produce y reproduce a través del mantenimiento de los estereotipos de género. La educación en todos sus ámbitos —particularmente la institu-

cionalizada— ha jugado un papel fundamental en este mantenimiento y en ese mismo sentido puede revertirlo, a través de la incorporación en sus contenidos y en el proceso enseñanza-aprendizaje de la perspectiva de género desde una visión intercultural e interseccional.

Menciona también la necesidad de:

[...] intervenir en los contenidos y las metodologías de aprendizaje desde la educación básica es tan importante para la prevención y erradicación de las violencias; dado que los estereotipos de género aún no están lo suficientemente enquistados en la composición identitaria de niñas, niños y adolescentes, de modo que puede ser más fácil modificar estos conocimientos y las conductas que derivan de ellos. Así, esta estrategia sugiere ser una herramienta para la erradicación de las violencias contra las mujeres por razón de género, buscando insertar la cultura de la igualdad sustantiva, como forma cotidiana de vivirse a sí mismas y mismos y la transformación de sus contextos sociales y culturales.

En el texto aborda la reflexión de ¿por qué resulta tan importante problematizar sobre educación y perpetuación de la violencia por razón de género? Y afirma:

[...] es esencial, mencionar el rol tan importante que desempeña el sistema educativo, como institución que confiere conocimientos, mismo que reafirma la discriminación y la reproducción de roles y estereotipos [...] por esto que *Educando para la igualdad...* busca formar parte de las soluciones estructurales a la violencia de género a través de la educación básica, pues es insustituible dejar de educar personas generadoras y receptoras de violencia mediante la reafirmación de los estereotipos de género, poniendo en el centro el interés superior de las niñas, niños y adolescentes, el cual consiste en su principio fundamental garantizar de manera plena sus derechos, como la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral.

Sin embargo, a pesar de las buenas intenciones del texto, la realidad es que no existen políticas públicas que prevengan, atiendan, sancionen

y erradiquen las violencias de género contra las niñas y mujeres, ni en los ámbitos escolares ni fuera de estos, y por lo tanto no está garantizado su derecho a vivir una vida libre de violencia y discriminación.

Es necesario, entonces: generar, a nivel social e institucional, un reconocimiento consciente de los cambios que se requieren para que la educación que se brinda sea de calidad, en el entendido de que, cuando la formación del personal docente carece de una perspectiva de género, no existe una educación de calidad; realizar currículos, libros de texto y evaluaciones que modifiquen los patrones relacionales de subordinación de las niñas y las mujeres; revisar los planes de estudio de la formación del personal docente a fin de advertir las áreas en las que no se hace explícito un abordaje de igualdad de género propiamente como tal y diseñar estrategias para examinar de manera permanente todas las políticas, actividades y planes de trabajo institucionales conducentes a la igualdad de género.

La incorporación de la perspectiva de género en el proceso educativo a través de los planes de estudio y la formación del personal docente es un paso importante hacia el logro de la igualdad de género. Para ello es necesario que las instituciones educativas adopten políticas y planes de igualdad, transformen los entornos institucionales, proporcionen servicios sensibles al género y aseguren enfoques que sean igualmente sensibles al género en sus planes de estudios y materiales pedagógicos. La relevancia de considerar la perspectiva de género en la educación radica en que la transmisión de valores, conocimientos y prácticas no sexistas y no discriminatorias impactan, de manera específica, en el desarrollo de las niñas y las mujeres y, por tanto, pueden abatir las brechas de desigualdad.

La incorporación de la perspectiva de género en las políticas y los planes docentes, en el desarrollo curricular, en la pedagogía y, en general, en los procesos de enseñanza/aprendizaje contribuye a eliminar la discriminación y propiciar que niñas y mujeres accedan a mejores oportunidades de desarrollo personal y social.

La educación constituye una herramienta de cambio y transformación. Es decir, la educación no solo es un derecho humano, sino que también es una herramienta de emancipación y libertad. Para lograr que la educación sea transformadora se requiere no solo la incorporación de la perspectiva de género y la instrumentación de una pedagogía feminista que rompa con los mecanismos de socialización de la cultura patriarcal, sino el compro-

miso político e institucional del Gobierno de Jalisco para generar políticas públicas transversales transexenales que combatan las raíces estructurales de la violencia y la discriminación contra las niñas y las mujeres, que las han privado no solo de una educación transformadora, sino, en el peor de los casos, las han hecho vivir y padecer violencias múltiples, hasta un feminicidio o una desaparición, al no garantizar a las niñas y mujeres de la entidad su derecho a vivir una vida libre de violencia.

## Referencias

- ALER (s. f.). Debate sobre las desigualdades, interseccionalidad y el derecho humano a la educación. En <https://aler.org/node/8018>
- ASTELARRA, J. (2006). Políticas públicas de igualdad de oportunidades. En C. Rodríguez (coord.), *Género y currículo: aportaciones del género al estudio y práctica del currículo*. Editorial Akal.
- CALATRAVA GONZÁLEZ, M. A. (2013). Políticas públicas de igualdad en el ámbito de la educación. Balance actual y retos futuros. *Profesorado, Revista de currículum y formación de profesorado*, 17(1). En file:///C:/Users/factu/Downloads/41546-Texto%20del%20art%C3%ADculo-128542-1-10-20151129.pdf
- CEAMEG (s. f.). Seguimiento a las políticas educativas para la igualdad de género. En [http://archivos.diputados.gob.mx/Centros\\_Estudio/ceameg/Inv\\_Finales\\_08/DP2/2\\_17.pdf](http://archivos.diputados.gob.mx/Centros_Estudio/ceameg/Inv_Finales_08/DP2/2_17.pdf)
- CEPAL (2017). Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe. Estudio sobre planes de igualdad de género en América Latina y el Caribe. Mapas de ruta para el desarrollo. En <https://oig.cepal.org/es/planes-de-igualdad/> [https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/planes\\_de\\_igualdad\\_de\\_genero\\_en\\_america\\_latina\\_y\\_el\\_caribe.\\_mapas\\_de\\_ruta\\_para\\_el\\_desarrollo.pdf](https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/planes_de_igualdad_de_genero_en_america_latina_y_el_caribe._mapas_de_ruta_para_el_desarrollo.pdf)
- CLADEM (s. f.). En <https://cladem.org/>
- Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública y la Justicia Penal (2019). En <http://seguridadjusticiaypaz.org.mx/files/estudio.pdf>
- FREIRE, P. (1979). *Pedagogía del oprimido*. En <http://biblioteca.clacso.edu.ar/gsd/collect/clacso/index/assoc/D1599.dir/gomez.pdf>
- GARGALLO, F. (2012). *Feminismos desde Abya Yala: ideas y proposiciones de las mujeres de 607 pueblos en nuestra América*. Medellín: Desde Abajo.

- IIEP (s. f.). Educación, desigualdad de género y diversidad sexual. En <https://www.buenosaires.iiep.unesco.org/themes/iieportal/foro-regional-2020/img/resumen-paneles/es/resumen-panel-1.pdf>
- INEGI (2015). Encuesta Intercensal. Tabulados básicos. En <https://www.inegi.org.mx/programas/intercensal/2015/default.html#Tabulados13>
- INEGI (2016). Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares. En <https://www.inegi.org.mx/programas/endireh/2016/default.html#Tabulados16>
- INEGI (2018a). Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana (ENSU). México. En <https://www.inegi.org.mx/programas/ensu/14>
- INEGI (2018b). Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica (Enadid). En <https://www.inegi.org.mx/programas/enadid/2018/default.html#Tabulados15>
- INEGI (2020). Presentación de Resultados Jalisco Censo 2020. En [https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/ccpv/2020/doc/cpv2020\\_pres\\_res\\_jal.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/ccpv/2020/doc/cpv2020_pres_res_jal.pdf)
- Inmujeres e INEGI (2019). *Mujeres y Hombres en México*. En [http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos\\_download/MHM\\_2019.pdf](http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/MHM_2019.pdf)
- LAGARDE, M. (2012). El Género. En [https://catedraunescodh.unam.mx/catedra/CONACYT/o8\\_EducDHyMediacionEscolar/Contenidos/Biblioteca/Lecturas-Complementarias/Lagarde\\_Genero.pdf](https://catedraunescodh.unam.mx/catedra/CONACYT/o8_EducDHyMediacionEscolar/Contenidos/Biblioteca/Lecturas-Complementarias/Lagarde_Genero.pdf)
- MARTÍNEZ, I. (2016). Construcción de una pedagogía feminista para una ciudadanía transformadora y contra-hegemónica. Foro de Educación, 14/20), pp. 129-151. En <https://forodeeducacion.com/ojs/index.php/fde/article/view/415>
- Red por los derechos de las infancias en México (s. f.). En <https://infanciacuenta.org/redim>
- Secretaría de Igualdad Sustantiva entre Mujeres y Hombres (s. f.) Programa Estatal para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (Proigualdad 2020-2024). En [https://www.Jalisco.gob.mx/sites/default/files/14072020\\_proigualdad\\_2020-2024\\_ventregable.pdf](https://www.Jalisco.gob.mx/sites/default/files/14072020_proigualdad_2020-2024_ventregable.pdf)
- Sistema de Información sobre Víctimas de Desaparición (s. f.). En <https://siso-vid.Jalisco.gob.mx/#section-2>
- Siteal (s. f.). Educación y género. En [https://siteal.iiep.unesco.org/sites/default/files/sit\\_informe\\_pdfs/siteal\\_educacion\\_y\\_genero\\_20190525.pdf](https://siteal.iiep.unesco.org/sites/default/files/sit_informe_pdfs/siteal_educacion_y_genero_20190525.pdf)

- Unesco (2014). Plan de acción de la Unesco para la prioridad “Igualdad de género” (2014-2021). En <http://unesdoc.unesco.org/images/0022/002272/227222s.pdf>
- Unesco (2016). Guía para la igualdad de género en las políticas y prácticas de la formación docente. En [https://www.buenosaires.iiep.unesco.org/es/publicaciones/guia-para-la-igualdad-de-genero-en-las-politicas-y-practicas-de-la-formacion-docente/file:///C:/Users/factu/Downloads/260891spa%20\(1\).pdf](https://www.buenosaires.iiep.unesco.org/es/publicaciones/guia-para-la-igualdad-de-genero-en-las-politicas-y-practicas-de-la-formacion-docente/file:///C:/Users/factu/Downloads/260891spa%20(1).pdf)
- Valle, G. y Bueno, E. (2006). Políticas públicas para la igualdad de género. *Novedades en Población*, año 2, núm. 4. En [http://biblioteca.clacso.edu.ar/Cuba/cedem-uh/20100313023232/Politicas\\_publicas.pdf](http://biblioteca.clacso.edu.ar/Cuba/cedem-uh/20100313023232/Politicas_publicas.pdf)

Analizar la evolución de las políticas públicas es tarea complicada. Se requiere conjuntar varias visiones: la del experto analista, la del actor de la política y la del beneficiario. Este libro reúne a más de cincuenta participantes que, desde diferentes perspectivas, abordan un amplio repertorio de políticas. Una publicación indispensable para quienes se ocupan y preocupan del devenir de una entidad federativa que es motor del México de hoy.

Enrique Cabrero, director del IIPPG, CUCEA, UdeG

Este ejercicio es una fotografía a mitad de camino y también una señal de advertencia. ¿Va Jalisco en la dirección correcta? La respuesta no puede ser simple porque la realidad es compleja. Las voces presentes en esta obra nos explican dónde estamos, nos dan una idea de hacia dónde vamos y, mejor aún, nos ofrecen algunas ideas sobre cómo corregir el rumbo.

Luis Miguel González, director editorial de *El Economista*

*Jalisco a medio camino* es un ejercicio de análisis excepcional que bien podría ser replicado en las 32 entidades federativas. Se trata de un valiente paso al frente para derrocar el centralismo con el que suelen analizarse las políticas públicas en México, que abre brecha para desmenuzar los retos que existen a nivel local.

Viri Ríos, analista política y autora de *No es normal*



**CUCEA**  
El mejor lugar para el talento

**20** EDITORIAL  
UNIVERSIDAD  
DE GUADALAJARA

**TR/NSVERS/L**  
Incidencia estratégica en políticas públicas