

Jalisco a medio camino



**BALANCE PARCIAL
2018-2022**

**VOLUMEN I. POLÍTICAS
PÚBLICAS LOCALES**

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

5. Finanzas públicas

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 "Finanzas públicas": <https://doi.org/10.32870/9786075718538.v01.e05>
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

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

Política urbana y ambiental

16. El transporte público masivo: accesibilidad y exclusión social	312
David López-García	

17. Política urbana y medioambiental	328
Alfredo Hidalgo Rasmussen	
Andrés de la Peña Subacius	

18. Derecho antes que mercancía	347
Emilia Arteaga	

19. La basura en Guadalajara: entre la concesión y la contaminación	359
Alejandro Mendo G.	
Eduardo Santana C.	
Gerardo Bernache	

20. La política urbana: en el tibio papel	387
Violeta Meléndez	

21. Esfuerzos estatales en la gestión de la calidad del aire	398
Carlos González Figueredo	

22. Programa de control de la contaminación atmosférica vehicular del AMG	416
Adrián Fernández Bremauntz	
Eduardo Santana C.	

23. Políticas públicas del agua: retos y oportunidades	431
Daniela Herrera González	
José Arturo Gleason Espíndola	

24. El agua: un modelo de simulación	457
Juan Guillermo Márquez Gutiérrez	

25. Gobernanza territorial y movilidad urbana: entre la retórica y los resultados	468
Adriana I. Olivares González	

26. ¿Estamos avanzando hacia una movilidad urbana sustentable e incluyente?	490
Adonais Lee	
Elton Osorio	

27. La estrategia de desarrollo forestal sustentable: remando a contracorriente	501
Enrique J. Jardel Peláez	

28. Bosques de Jalisco: un amor que no se paga	525
Agustín del Castillo	

29. Área metropolitana de Guadalajara, ¿modelo de metrópolis?	541
David Gómez-Álvarez	
Eduardo López-Moreno	
Felipe Medel	

Política económica

30. Política económica: el empleo como una relación social y económica convulsa	564
Luis Ignacio Román Morales	

31. Una comparación entre el desarrollo económico nacional y el jalisciense	588
Antonio Ruiz Porras	
Javier Emmanuel Anguiano Pita	
Nancy García Vázquez	

32. Comportamiento de los principales indicadores económicos: una percepción ciudadana	614
José Medina Mora Icaza	

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

Política de gobierno y de seguridad pública

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

Finanzas públicas

44. Evaluación de los ingresos públicos

Juan Diego Omar Martínez Delgado

En el análisis de Finanzas Públicas han tomado recientemente mayor relevancia las variaciones del gasto público y la deuda pública, descuidando sin embargo el tema central de las finanzas públicas, el análisis completo de la política fiscal en ingresos y egresos, y sus implicaciones en el tiempo y sobre los ciudadanos. Los análisis parciales han llevado a que constantemente se analicen como medidas de ajuste, a la insuficiencia de ingresos, los bienes y servicios públicos que presta el Estado, sin considerar como una primera opción el análisis de la estructura tributaria y posibilidades de incremento de los ingresos para lograr una mayor calidad en los bienes y servicios públicos para los ciudadanos. Con ello, sea en el ejercicio fiscal vigente o en los siguientes las altas demandas sociales crean déficits crecientes, que sin embargo podrían balancearse con ingresos suficientes, programados y acordados hasta cierto punto con la ciudadanía. Los ingresos estatales son por tanto el tema de este apartado. Los ingresos del estado de Jalisco en el periodo 2018-2021, pero con referencias a otras entidades federativas, e incluso a otros periodos de tiempo para poder contextualizar el diagnóstico y las recomendaciones de políticas.

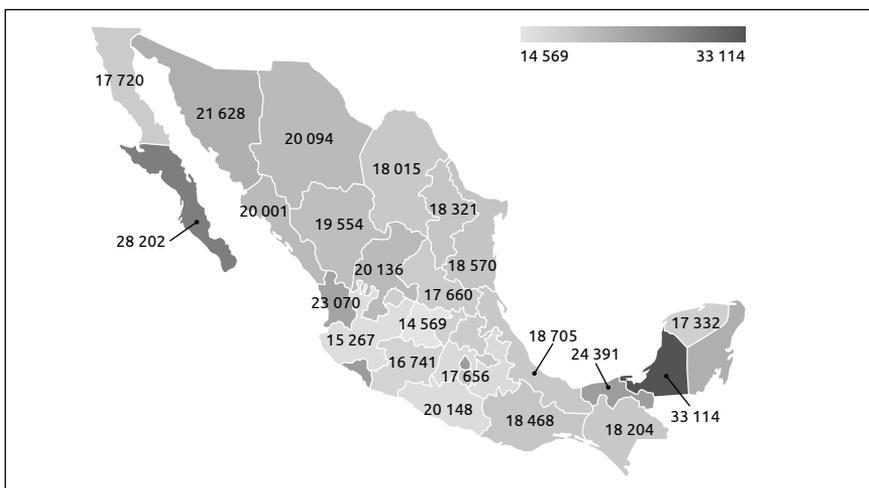
Panorama general

Jalisco es la cuarta economía más grande del país, con la tercera población (8.3 millones de habitantes). Respecto al total del Producto Interno Bruto (PIB), el estado representa 7.3% de la actividad económica nacional. Es el primer lugar en cuanto a actividades primarias (13.2%) de la actividad na-

Ingresos totales sin financiamiento por habitante

Al comparar los ingresos totales sin financiamiento, pero dividiéndolos entre el número de habitantes, encontramos en el mapa 44.2 que el estado de Jalisco que era cuarto lugar nacional, ahora es el lugar 29 de 32, con ingresos de solo 15 267.3 pesos por habitante; esto puede propiciar una primer pregunta de ¿Por qué a pesar de las altas transferencias federales que recibe Jalisco tiene una evidente falta de recursos?, que no padecen otros estados en la misma magnitud y se ubican en el mapa 44.2 en color verde, por ejemplo Baja California Sur, o Ciudad de México.

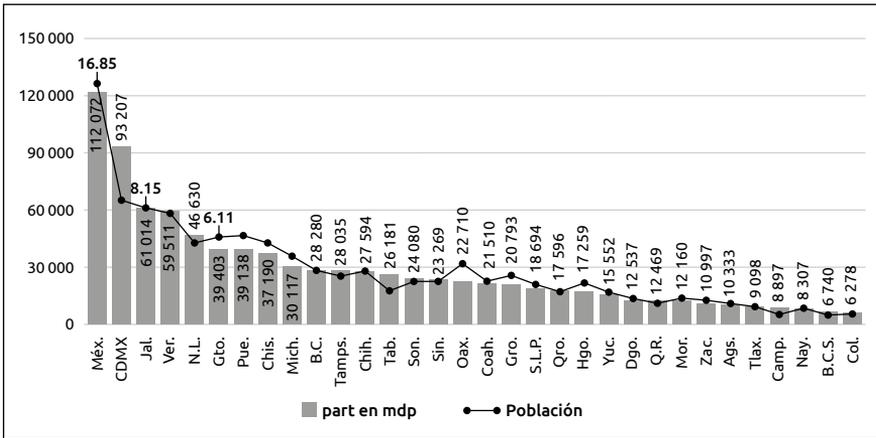
Esta situación se explica en gran medida por lo rentable para los estados que ha sido y es el sistema de transferencias federación-estado conocido como el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF), llamado en el lenguaje presupuestario “gasto federalizado”.



Mapa 44.2. Ingresos totales sin financiamiento, por habitante (pesos)

Fuente: CEHP de la Universidad de Guadalajara.

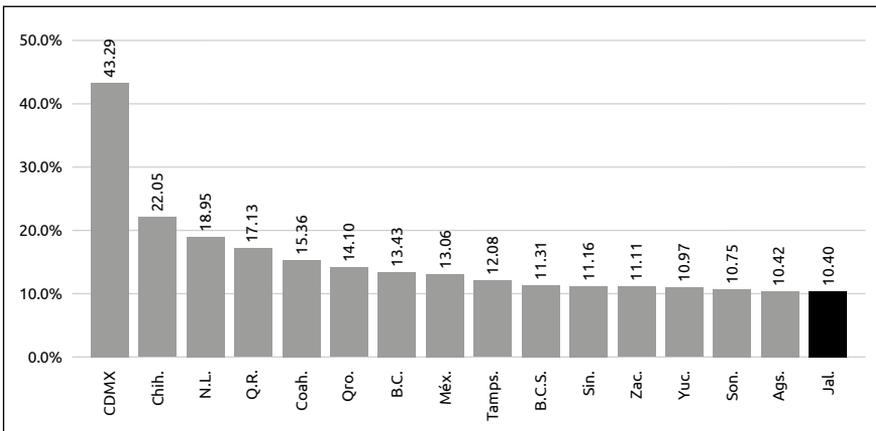
Si observamos uno de los principales componentes del gasto federalizado, las participaciones de libre disposición que se transfieren a los estados. Se puede apreciar en la gráfica 44.1, que las participaciones (lado izquierdo de la gráfica) mantienen una relación directa con el número de habitantes (lado derecho de la gráfica).



Gráfica 44.1. Participaciones Federales transferidas, 2021 (millones de pesos), y habitantes (millones)

Fuente: CEHP de la Universidad de Guadalajara, con información de la SHCP y el INEGI.

El Estado de México que es el más poblado recibe más participaciones (121 653), Jalisco tercer estado más poblado es el tercero que recibió más participaciones en 2021(61 014 millones de pesos), por tanto, el diferencial en cuanto a bienestar de vida y servicios públicos otorgados por los gobiernos a sus ciudadanos que puede existir entre un estado y otro se explica, como analizaremos enseguida por los ingresos propios que recauda, es decir, los no transferidos que genera cada estado.

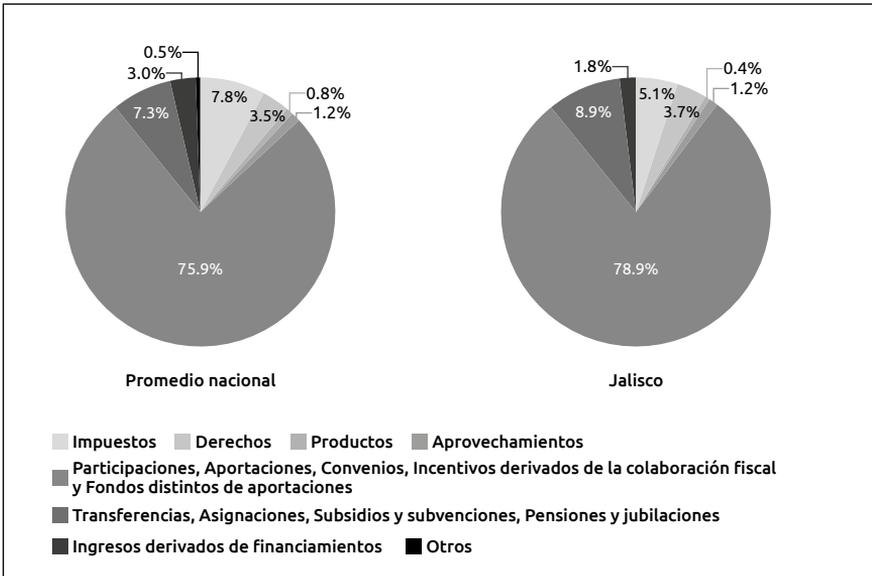


Gráfica 44.2. Ingresos propios en relación con los ingresos totales, 2021 (%)

Fuente: CEHP de la Universidad de Guadalajara.

En cuanto a ingresos propios con relación a sus ingresos totales, se observa que Jalisco es el lugar 16, un desfase amplio con ser la tercera población más importante del país y tercer lugar en recibir transferencias federales de libre disposición. Por su parte, Ciudad de México con 43.39% de ingresos propios es primer lugar, le sigue Chihuahua (22%), o Nuevo León (19%). Jalisco en un lejano 10.4% depende profundamente de las transferencias federales, o de otras fuentes de financiamiento, como la deuda pública.

Fuentes de ingresos, Nacional y Jalisco.

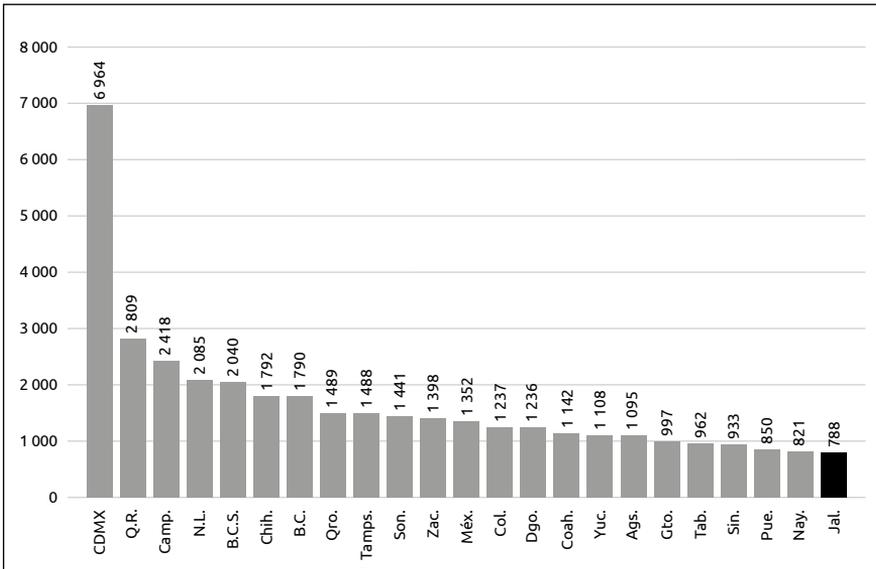


Gráfica 44.3. Fuentes de ingresos en el año 2021 por rubros de ingresos, promedio nacional y Jalisco

Fuente: CEHP de la Universidad de Guadalajara.

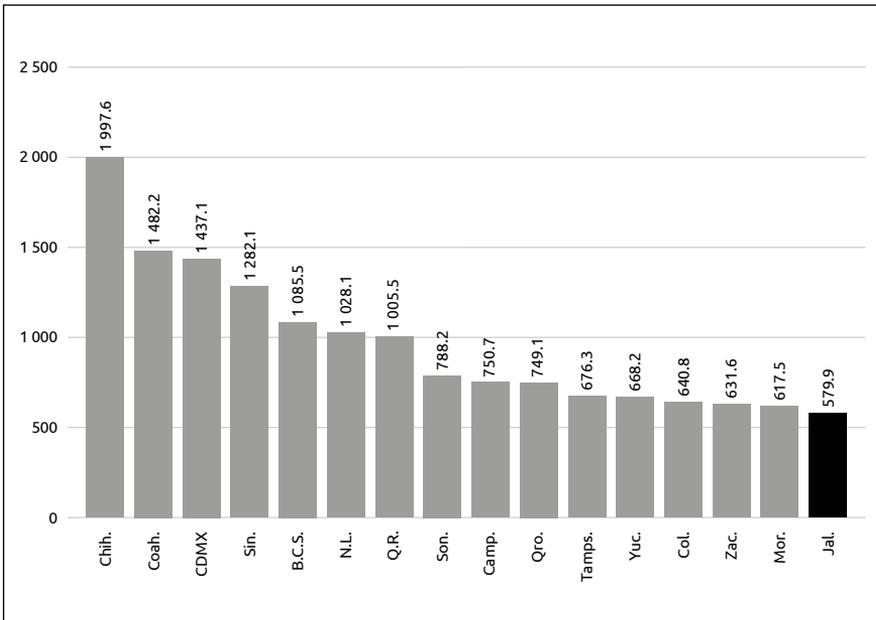
En la gráfica 44.3 se presentan las fuentes de ingresos por rubros de ingresos, del promedio nacional y Jalisco en 2021. Del total de ingresos del estado de Jalisco, 78.9% fue por transferencias federales, mientras que en el promedio nacional fue 75.9%, una mayor dependencia de Jalisco; en cuanto a impuestos que cobran los estados, Jalisco por debajo del promedio con 5.1% de los ingresos totales, mientras que el promedio nacional fue de 7.8%; respecto a los derechos, Jalisco con 8.9% se ubicó por encima del 7.3% del promedio nacional.

FINANZAS PÚBLICAS



Gráfica 44.4. Impuestos por habitante, 2021 (pesos)

Fuente: CEHP de la Universidad de Guadalajara.



Gráfica 44.5 . Derechos por habitante, 2021 (pesos)

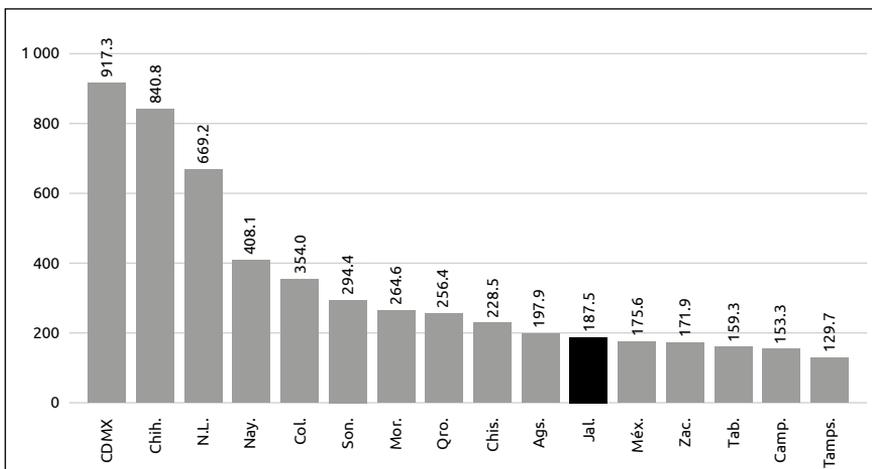
Fuente: CEHP de la Universidad de Guadalajara.

Impuestos por habitante (pesos)

El indicador de impuestos por habitante (gráfica 44.4) refleja cuánto cobra cada estado a sus habitantes, independientemente si es población económicamente activa o no. El estado de Jalisco solamente cobra 788 pesos por habitante, esto lo ubica en el lugar 23 a nivel nacional. Como se puede observar en la gráfica 44.4, Ciudad de México con 6 964 pesos por habitante casi le multiplica por 10 a Jalisco; Quintana Roo con 2 809 pesos prácticamente lo cuadruplica, y estados vecinos como Nayarit, Colima, Aguascalientes o Guanajuato se ubican muy por encima de los 788 pesos por habitante que muestra Jalisco.

Derechos por habitante (pesos)

Como se aprecia en la gráfica 44.5, en este indicador el estado de Jalisco se ubica en el lugar 16, también lejano del tercer lugar nacional que ocupa en población, pero en un mejor lugar nacional que en el cobro de impuestos. Chihuahua con 1 997.6 pesos por habitante, Coahuila con 1 482 pesos, o el estado vecino de Zacatecas con 681 pesos, superan por mucho a Jalisco que apenas cobra 579.9 pesos por habitante.

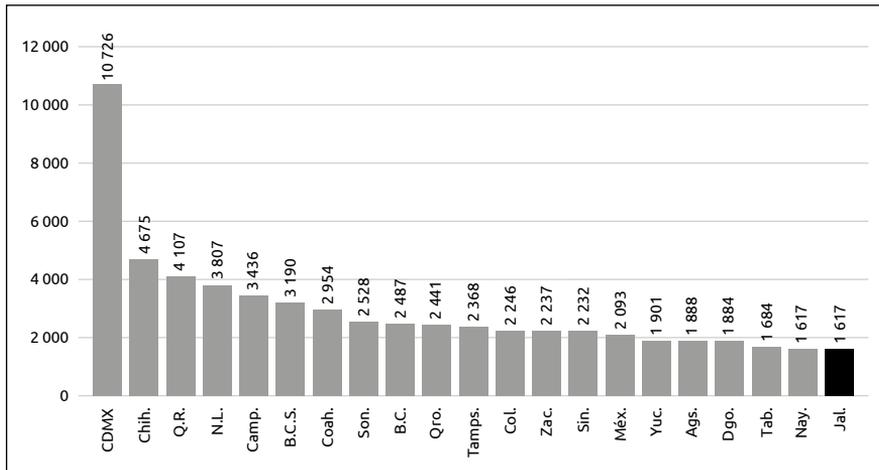


Gráfica 44.6. Aprovechamientos por habitante, 2021 (pesos)

Fuente: CEHP de la Universidad de Guadalajara.

Respecto a los aprovechamientos por habitante, el primer lugar lo ocupa con 917 pesos Ciudad de México, seguido de Chihuahua con 840.8, mientras que Jalisco se encuentra en el lugar 11 con solamente 187.5 pesos, en un indicador donde tiene comparativamente el mejor desempeño de todos los demás.

En este rubro, al igual que en los derechos cómo se explicará más adelante, muestra mayor peso en la estructura de ingresos que tiene el estado, por tanto, soporta sus ingresos mayormente en derechos y aprovechamientos, esto significa que pudiéramos estar ante un sistema fiscal altamente regresivo, que obliga a soportar la carga fiscal en mayor medida, respecto a sus ingresos a las personas de los deciles de ingresos más bajos; esto sucede así porque se cobran en términos generales los derechos y aprovechamientos en cuotas fijas, independientemente de la capacidad contributiva, característica fundamental a cuidarse en cualquier buen sistema tributario.



Gráfica 44.7. Ingresos propios por habitante, 2021 (pesos)

Fuente: CEHP de la Universidad de Guadalajara.

Una vez revisados cada uno de los Rubros de Ingresos, si consideramos todos los ingresos propios que tuvieron durante 2021 los estados mexicanos, y ese monto lo dividimos entre su población, obtenemos los ingresos propios por habitante, es decir, los ingresos que financian los proyectos de cada estado sin comprometer las finanzas futuras. En este

indicador, destaca Ciudad de México con 10 726.4 pesos, seguido de Chihuahua con 4 675.3, en tercera posición se ubica Quintana Roo con 4 106.8, y en un lejano lugar, 21 de 32, el estado de Jalisco con apenas 1 616.9 pesos por habitante. Como se observa, existe una incapacidad estructural para generar ingresos que den soporte a las necesidades de los habitantes. Jalisco se ubica en el lugar 21 cuando su población es la tercera más importante del país. Una discrepancia entre población, ingresos que recibe del SNCF e ingresos generados por el estado. De esta magnitud es el desafío de política fiscal que tiene el estado de Jalisco.

Ingresos propios con relación al potencial económico local

Una visión más amplia de la capacidad recaudatoria de los estados es medir el tamaño de su economía, sus características y compararlas con la recaudación de cada estado, para evaluar las capacidades individuales de cada uno. En el mapa 4.4.3 se muestran los ingresos locales que cobran los estados respecto a su Producto Interno Bruto Estatal 2020 (PIBE), que es el último dato disponible. Para este indicador de recaudación respecto al PIBE, se suman todos los ingresos propios del año 2021, y se comparan respecto al PIBE 2020 publicado por el INEGI, para tener uno de los indicadores más utilizados en finanzas públicas, el de recaudación como porcentaje de la economía, es decir del PIBE.

¿Por qué los estados y municipios tienen tan baja recaudación?

La explicación del bajo desempeño de las contribuciones locales frente a las federales se puede explicar por la baja recaudación nacional como porcentaje del PIB (17.9%), el último en los países de la OCDE para el año 2020 (OCDE, 2022), que a su vez ha sido posible gracias a la aportación fiscal de la riqueza petrolera del país, que se reparte a los gobiernos subnacionales como parte del arreglo fiscal entre órdenes de gobierno con altas y crecientes transferencias federales a los estados (incluyendo Jalisco), que han ido incrementando su porcentaje en global al pasar de 13% de la Recaudación Federal Participable (RFP) en 1980 a 27.5% solo por participaciones en 2021, y agregando el resto de fondos, las transferencias han crecido a tal punto que hoy se transfiere a los estados y municipios un 60%, y han pasado de 16.7% en 1975 a 60% de la RFP en 2021.

Si comparamos a México con otros países federalistas, la recaudación por nivel de gobierno 1995-2019 (OCDE, 2022) como porcentaje del total, excluyendo aportaciones de Seguridad Social, se puede apreciar que a diferencia de México, en Canadá o Alemania, su sector central recauda 45.8% y 48% respectivamente de la recaudación total de todos los niveles de gobierno; los estados recaudan una proporción similar con 43.4% y 38.3% y los municipios con 10.8% y 13.7% respectivamente. México con ingresos muy bajos de recaudación en el nivel estatal solamente recaudó un 4.8%, respecto al total.

	Australia	Austria	Canadá	Alemania	México	EUA	Promedio
Federal/central 1995	77.6	91.7	45.5	52.5	94.5	55.4	69.2
Federal/central 2019	80.8	92.6	45.8	48	93.3	53.3	67.8
Estatal/regional 2019	15.6	2.8	43.4	38.3	4.8	27.3	22.4
Estatal/regional 1995	19	2.5	43.1	35.4	3.6	26.8	20.8
Local/municipal 2019	3.6	4.5	10.8	13.7	2	19.4	9.7
Local/municipal 1995	3.4	5.8	11.4	12.1	1.9	17.8	10

Gráfica 44.8. Recaudación como porcentaje del PIB por nivel de gobierno en México y países federalistas seleccionados, 1995-2019

Fuente: CEHP con datos de Revenue Statistics OCDE.

En 1995 los estados recaudaban 3.6% del total nacional, hoy en 2019 con más potestades tributarias y mayores capacidades para recaudar, sola-

mente incrementaron a 4.8%. Esto significa que existe un potencial recaudatorio de contribuciones estatales que se han ido ganando en la legislación a la Federación, pero que por decisiones políticas locales no se están recaudando.

¿Cómo se explica la baja recaudación con respecto al PIB en estados y municipios?

Las amplias exenciones otorgadas por algunos gobiernos subnacionales en las contribuciones con alto potencial tributario local, por ejemplo, a la movilidad motorizada o la contaminación ambiental, provoca inequidades fiscales que han afectado y afectan a los ciudadanos al deteriorar su calidad de vida y arrojan estos números tan bajos, en un entorno donde la población requiere más y mejores bienes y servicios públicos, que al no brindarse, aumentan las desigualdades de ingresos entre las personas y limitan la movilidad social.

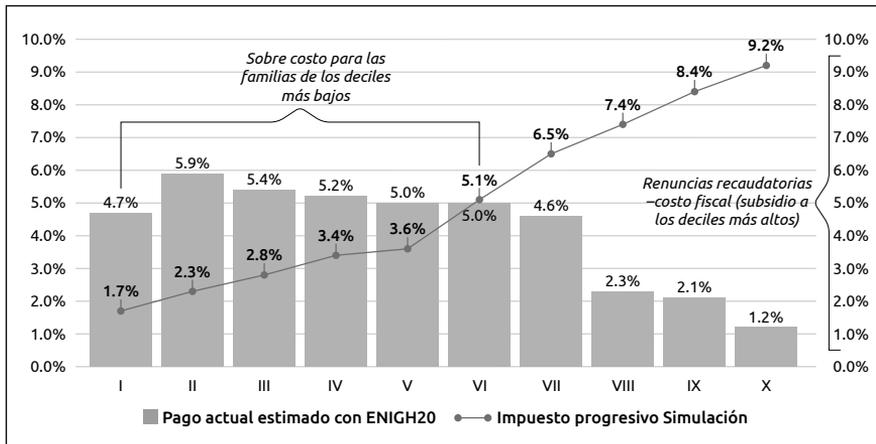
Regresividad fiscal en los ingresos

El sistema tributario es el principal instrumento con que cuenta el Estado para obtener recursos para financiar el gasto público y así proveer a la sociedad los bienes y servicios públicos que valora y demanda. Sin embargo, este sistema no solo se utiliza como un instrumento de recaudación, sino que en ocasiones se diseñan políticas públicas a través de la estructura impositiva también con otros objetivos, como por ejemplo disminuir la desigualdad en la distribución del ingreso, mejorar el bienestar de los individuos de ciertos grupos, fomentar la inversión y la generación de empleos, así como apoyar a sectores específicos o bien internalizar las externalidades negativas que generan los agentes económicos, entre otros (SHCP, 2021).

El Programa de Verificación Vehicular con una estimación de 769 millones para 2022, asoma la estrategia del estado de Jalisco de sostener los ingresos en Derechos, que por su naturaleza resultan regresivos; la verificación tiene el mismo costo para cualquier vehículo, y por tanto el cobro

es idéntico a un automóvil que cuesta 1 millón de pesos que a uno cuyo precio ronda los 65 000 pesos, cuando es evidente que ambos propietarios no tienen la misma capacidad de ingresos. Por ello, es recomendable en los sistemas tributarios encontrar contribuciones que graven de acuerdo a la capacidad de pago y así construir sistemas tributarios progresivos que generen mayor recaudación y sean más justos.

Si bien no se puede explorar ampliamente el tema de la incidencia en este apartado de ingresos, a manera de ejemplo se puede observar como las contribuciones relacionadas con los automóviles, al ser cuotas fijas, resultan regresivas y por tanto en una injusticia fiscal para los contribuyentes de los deciles de más bajos ingresos en Jalisco.



Gráfica 44.9. Incidencia. Porcentaje que los cobros vehiculares representan del ingreso, según deciles de ingreso

Fuente: CEHP con datos de ENIGH2020 y estimaciones propias.

Con base en la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH 2020) (INEGI, 2021), con datos para el estado de Jalisco por decil de ingresos, agrupamos en orden ascendente en el eje de las y el porcentaje que representa de sus ingresos, los montos estimados pagados al estado por la propiedad de él (los) vehículo(s). Y en el eje x se muestra cada uno de los 10 deciles de izquierda a derecha.

Como se observa en la gráfica 44.9, al ser cuotas fijas estos cobros (refrendo, multas, verificación, recargos, actualizaciones), y aún y que las

personas de los deciles más bajos tienen menos autos, como porcentaje de su ingreso gastan más, situación que sucede para los primeros 6 deciles; el decil uno (I) 4.7%, el decil II con 5.9%, mientras que al decil IX, solo le representa 2.1% de su ingreso, o al decil X un 1.2% de su ingreso.

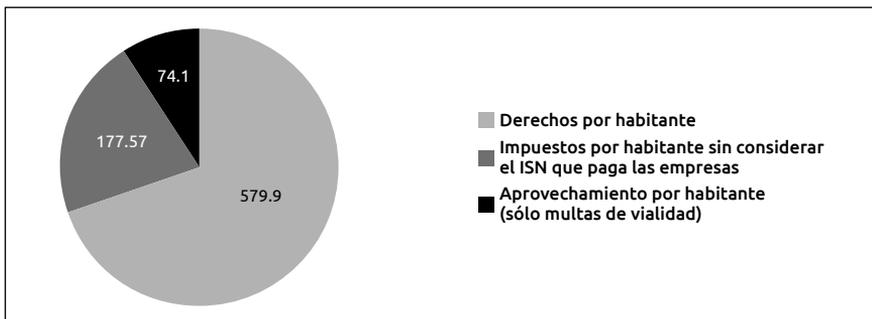
Del lado derecho en el eje *y*, pusimos la línea hipotética con los porcentajes de ingreso que un sistema progresivo debería extraer de cada uno de los deciles, encontrando que por ejemplo el decil primero aportaría 1.7% de su ingreso (esto es un 3% menos de lo que hoy paga), mientras que al decil X le representaría el 9.2% (8% más de lo que hoy paga).

Como se aprecia en este ejercicio, hay un sobre costo para las familias de los deciles más bajos, y por inverosímil que parezca en un estado con amplias desigualdades sociales, hay subsidios ocultos a los deciles más altos de ingresos.

Sustentar en el cobro de derechos y aprovechamientos el mayor cúmulo de ingresos estatales termina siendo una política fiscal regresiva, es decir que trata de manera desigual, por tanto, sin justicia fiscal. Mas aún, no solo se les da mayor carga fiscal a las personas de los deciles más bajos, sino que al pagar exactamente lo mismo que el resto de los deciles, como porcentaje de sus ingresos tienen una sobre carga fiscal que vuelve aún más injusto el sistema fiscal estatal.

Continuando con la descripción del modelo regresivo que tiene Jalisco, en 2022 dentro de la Ley de Ingresos estatal (Gobierno del Estado de Jalisco, 2021) se estimaron 5 889.3 millones de pesos por derechos, de estos, los servicios en los ramos de movilidad y transporte suman 3602.6 millones de pesos, mientras que el programa de verificación vehicular se estima con 769.4 millones de pesos. Lo que significa que 74.24% de los derechos está relacionado con los propietarios de vehículos, en cobros de cuota fija.

Para 2021, un ejercicio respecto a una aproximación de cuánto cuesta por habitante el sistema fiscal podemos encontrar en la gráfica 44.10 que los impuestos totales para 2021 —descontando la recaudación estimada del Impuesto sobre nómina que pagan los patrones— solo suman 177.57 pesos por habitante, mientras que las multas de vialidad (aprovechamientos) son de 74.1 pesos y los derechos de 579.9 pesos por habitante.



Gráfica 44.10. Impuestos, derechos y aprovechamientos, pesos por habitante, 2021

Fuente: CEHP de la Universidad de Guadalajara.

Renuncias recaudatorias

El concepto de renuncias recaudatorias se refiere a los apoyos indirectos, generalmente autoaplicativos, otorgados a sectores de la economía o de contribuyentes, mediante el sistema tributario (SHCP, 2021).

En Jalisco los hacedores de política deciden entre el cobro o exención a ciertos sectores de la población, en este caso a quien: consume bebidas alcohólicas, realiza ciertas actividades empresariales, o tiene un vehículo de precio mayor a 400 000 pesos, entre otros.

También deciden sobre quién (época) cobra a los ciudadanos, si el partido político gobernante (actual), el partido político que gobierne en el siguiente sexenio, o durante los siguientes sexenios; la respuesta hasta hoy ha sido que los gobiernos decidan no cobrarle a los sectores con mayores capacidades de ingresos de la población y con ello, incluir un impuesto oculto futuro, el pago del servicio de la deuda, y lo más grave del caso, es que el incentivo es mayor —a continuar esta práctica— porque ni siquiera los actuales gobernantes van a tener que cobrarlo; es decir que, hay una trampa de optar por deuda donde el incentivo es mayúsculo, de poder realizar obra pública hoy sin pedirle al ciudadano que tiene capacidad para pagar contribuciones que aporte al menos en proporción a su ingreso. Es decir, dinero extra para el gobierno actual, sin ningún costo político de corto plazo.

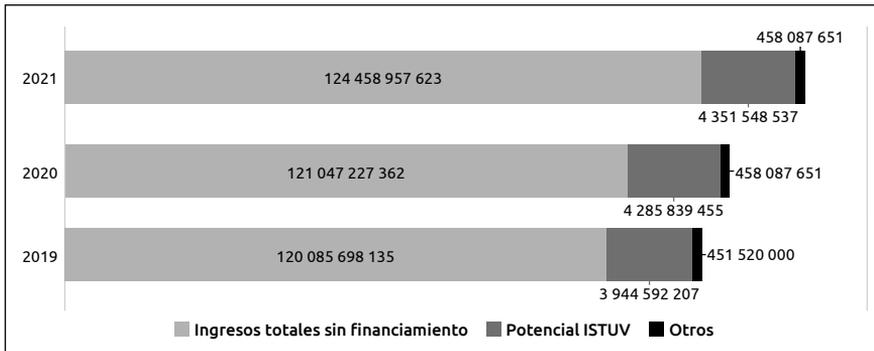
Otro factor que impide la equidad fiscal es que el ingreso más importante para la administración, los derechos vehiculares, son en realidad cuotas fijas que por igual se cobran al auto con valor comercial actual de 12 000 de pesos que al de 1.2 millones de pesos; es decir que hay una regresividad muy marcada.

A los propietarios de automóviles se les cobra el refrendo, y a esas mismas personas, 550 pesos por vehículo de verificación, al menos, con las multas correspondientes (por vehículo) si no se verifica en el mes que según el calendario corresponde.

La política fiscal actual se basa en relacionar el padrón vehicular con ingresos para el estado, pero lo hace de forma regresiva. Lo más adecuado sería diseñar una política fiscal pero progresiva con base en diferentes fuentes de ingreso; esto lograría tener fuentes de ingreso sostenidas, extraídas de quienes si cuentan con amplia capacidad de pago, y no de quienes sufren en estos momentos de crisis económica global, con aumentos de precios de alimentos y productos básicos.

¿Cuál ha sido el monto de pérdidas de ingresos en Jalisco en el periodo 2019-2021?

Un ejercicio de simulación nos arroja que tan solo el primer año de gobierno (2019) el estado dejó de recaudar 4 396.1 millones de pesos, el segundo 4 743.9 de pesos y para 2021 en el acumulado se habrían sumado 13 970.4 millones de pesos a las arcas estatales; cifra que es muy cercana a los montos de deuda que ha contratado el estado de Jalisco en los tres años de gobierno. Montos que habrían dotado de recursos a la administración sin necesidad de recurrir a otras fuentes de ingresos como el financiamiento.



Gráfica 44.11. Pérdidas fiscales, 2019-2021 (pesos)

Fuente: CEHP de la Universidad de Guadalajara.

Al haber decidido no cobrar estos impuestos, sucedió lo que se preveía antes de que se quitara el impuesto a la tenencia de vehículos. En 2011, previo a la entrada en vigor de la eliminación de la Tenencia Federal,

el Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (Indetec) alertó sobre el riesgo de un mayor endeudamiento de los estados. La pérdida podría significar que varios estados no cuenten con recursos propios para realizar inversión y obra pública directa o, peor aún, que la gran mayoría se verán obligados a elevar significativamente el endeudamiento. (El Siglo de Torreón, 2011).

Es tan evidente el problema que el hoy exgobernador de Nuevo León declaró: “Yo dije que el peor error que cometí en campaña fue haber dicho que iba a quitar la tenencia, me arrepiento de haberlo hecho”.

“Pero con los recursos de la tenencia hubiéramos hecho otras infraestructuras que se necesitan, lo debo reconocer eso, porque no todo en el gobierno es perfecto” (Excélsior, 2021). El gobernador de Nuevo León, entendió la gran disyuntiva que existe entre tener justicia fiscal con ingresos suficientes para financiar bienes y servicios para la población, o dejarlo para los futuros gobernantes privando a los ciudadanos de mejores infraestructuras y servicios públicos.

La economía de Jalisco siendo una de las principales economías del país tiene un potencial amplio para recaudar contribuciones, que si son aplicadas de una manera progresiva mejorarán sin duda las condiciones de

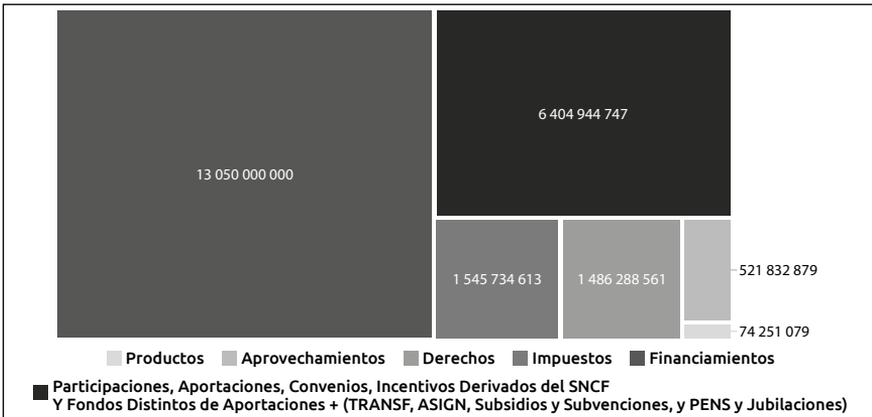
vida de los ciudadanos, y políticamente permitirán al partido político que la aplique gobernar durante más periodos de tiempo.

En contraparte, en caso de que el estado de Jalisco no replantee su actual política fiscal, estará ante una problemática muy similar a la del periodo 2019-2021, pero en un escenario futuro más adverso.

Desempeño 2019-2021: ingresos del Estado

Cuadro 44.1. Ingresos 2018-2021 (pesos)					
	Rubro de ingresos	2018	2019	2020	2021
Ingresos recaudados por el Estado	Impuestos	4 879 735 212	5 604 491 329	5 581 876 837	6 425 463 594
	Cuotas y aporte de Seguridad Social	4 440			
	Contribuciones de mejoras	-	-	-	-
	Derechos	3 240 882 624	3 838 764 945	3 773 527 873	4 727 150 709
	Productos	452 297 269	892 719 918	657 728 973	526 548 348
	Aprovechamientos	1 023 814 455	956 578 140	1 176 215 970	1 545 647 334
Transferencias federales	Participaciones, aportaciones, convenios, incentivos derivados de la colaboración fiscal y fondos distintos de aportaciones	90 282 813 893	95 699 749 070	97 994 761 011	99 986 231 970
	Transferencias, asignaciones, subsidios y subvenciones, y pensiones y jubilaciones	14 546 388 998	13 093 394 733	11 863 116 699	11 247 915 668
	Ingresos derivados de financiamientos	398 101 309	484 200 000	10 271 700 000	2 294 100 000
	Total	114 824 038 200	120 569 898 135	131 318 927 362	126 753 057 623

Fuente: CEHP de la Universidad de Guadalajara, con información de las Cuentas Públicas del estado de Jalisco.

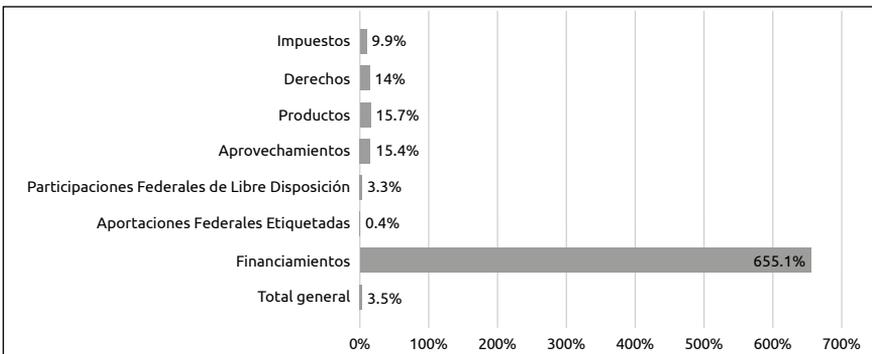


Gráfica 44.12. Incrementos de ingresos, 2018-2021 (pesos)

Fuente: CEHP de la Universidad de Guadalajara, con información de las Cuentas Públicas del estado de Jalisco.

Durante el periodo 2019-2021 con base en las cuentas públicas (Gobierno del Estado de Jalisco, 2018, 2019, 2020 y 2021) el estado recibió los ingresos que se muestran en el cuadro 44.1; una vez agrupados, como se observa en la gráfica 44.12 Jalisco obtuvo ingresos acumulados por 23 083 mdp, destacando, como principal fuente de ingresos en la suma de los años de ese periodo de tiempo los financiamientos con 13 050 mdp.

Por su parte, la tasa media de crecimiento en el mismo periodo, como se muestra en la gráfica 44.13, en el total general fue de 3.5%, destacando la tasa de 655.1% de los financiamientos, seguido por los productos con 15.7% y los aprovechamientos con 15.4%.



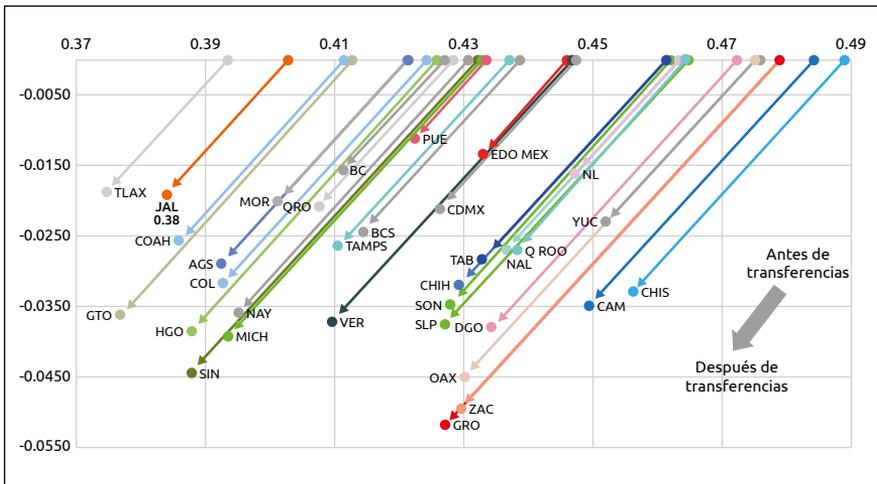
Gráfica 44.13. Tasa media de crecimiento 2018-2019, 2019-2020, 2020-2021

Fuente: CEHP de la Universidad de Guadalajara, con información de las Cuentas Públicas del Estado de Jalisco.

Progresividad-regresividad de la política fiscal en México y Jalisco

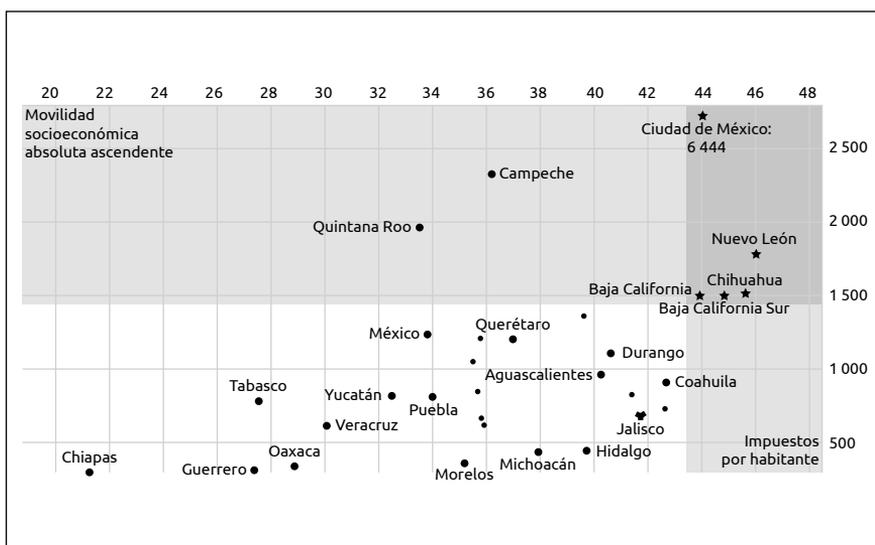
La política fiscal, de forma histórica en México como Nación no funciona; con datos de 2016 antes y después de impuestos y transferencias, el coeficiente de Gini prácticamente queda intocado, pasando de 0.48 a 0.46. (Martínez Delgado, 2021).

A nivel subnacional con datos de la ENIGH 2020, podemos observar los efectos de las transferencias gubernamentales a los ciudadanos, en el coeficiente de Gini por entidad federativa y ver su efecto sobre la desigualdad. El coeficiente de Gini mide desigualdad entre la población; el valor de 1.00 es la máxima desigualdad y el 0 es la equidad total. (de izquierda a derecha en la parte alta de la gráfica).



en un esquema de justicia fiscal a reducir a través del ingreso y el gasto las desigualdades.

Los sistemas progresivos o regresivos de ingresos de los gobiernos impactan también la movilidad social de las personas. En cuanto a movilidad social, “si ordenamos el nivel socioeconómico de México en 100 escalones, una persona que nació en el escalón 25, ¿a qué escalón pudo llegar en la adultez según la entidad en donde creció?”. En el *ranking* de movilidad social publicado por el Centro de Estudios Espinosa Yglesias (Centro de Estudios Espinosa Yglesias, 2022), se aprecia el escalón alcanzado por entidad federativa partiendo del escalón 25. Nuevo León y Chihuahua en primero y segundo lugar llegan al escalón 46, mientras que Jalisco llega al escalón 42.



Gráfica 44.15. Escalón social alcanzado partiendo del escalón 25 e impuestos por habitante, 2020

Fuente: CEHP de la Universidad de Guadalajara, con datos de CEEY.

Al relacionar la Movilidad Socioeconómica Absoluta Ascendente con los impuestos por habitante (2020) que cobra cada estado, tenemos la relación en la gráfica 44.15, que muestra en el eje y el monto en pesos de los impuestos por habitante en cada estado en orden ascendente, y en el eje x la Movilidad socioeconómica absoluta ascendente en orden ascendente de izquierda a derecha.

Si bien no es una evidencia concluyente, puesto que no necesariamente los ingresos recurrentes que se obtienen se gastan de forma progresiva en los estados, “es demasiado habitual ver documentos académicos y artículos de prensa que describen la distribución de impuestos sin tener en cuenta la distribución de las transferencias que financian” (Mankiw, 2022: 199); sí es una evidencia que, con excepción de los estados de Campeche y Quintana Roo los cinco primeros lugares de movilidad social, son también los cinco primeros lugares en recaudación de impuestos por habitante en 2020.

Los datos de movilidad social del CEEY, muestran datos previos a 2021 por tanto, en este caso usamos la base de datos respecto a 2020 de impuestos por habitante para relacionarla, y se encontraron estas relaciones; a mayores impuestos por habitante existe una mejor posibilidad de movilidad social de las personas en los estados mexicanos.

Los montos tan elevados de renuncias recaudatorias que decide tener la administración estatal de Jalisco representan una sobrecarga para los contribuyentes que con bajos ingresos soportan el gasto público estatal. Esta política de ingresos resulta regresiva, ya que exenta del pago de impuestos a las personas de los deciles de mayores ingresos, y mantiene cobros fijos (cuotas fijas) por igual a todos los contribuyentes que son sujetos de las contribuciones, sin relacionar la capacidad de pago de cada contribuyente y por tanto genera mayor desigualdad y limita la movilidad social.

Alternativas para incrementar la recaudación del estado

La administración estatal ha cubierto, en el periodo analizado, sus necesidades de gasto con un balance fiscal soportado en deuda, cuando ha tenido y tiene la plena oportunidad de recaudar impuestos que aún y que tiene facultades plenas para cobrar, se ha decidido no cobrarlos. Existen contribuciones que puede aplicar la administración sin que esto represente una violación al Convenio de Adhesión del SNCF, solo por mencionar algunas:

Impuestos Cedulares Sobre los Ingresos de las Personas Físicas: Por la prestación de servicios profesionales, Por el otorgamiento del uso o goce temporal de bienes inmuebles, Por la realización de actividades empresariales.

riales, Por la enajenación de bienes inmuebles. Pudiendo ser con tasa de entre 2 y hasta 5% que la Ley permite a los estados. O también pudiera ser en un esquema progresivo de tasas, siempre y cuando no se supere la tasa de 5%; Impuesto a la Venta de Bebidas Alcohólicas, venta final de bebidas alcohólicas en envase cerrado, en los establecimientos abiertos al público en general a excepción de la cerveza en todas sus presentaciones, aguamiel y productos de su fermentación; Contribuciones de mejoras; Minería; Impuestos ecológicos; y Tenencia ISTUV, entre otros, que para el estado de Jalisco estas contribuciones también ayudarían a subir los montos que le transfiere la federación al estado, porque aumentaría el total recaudado en impuestos y derechos (IE), que adicionado con la recaudación de predial y agua es la base para el reparto del 40% del crecimiento respecto a 2007 de las transferencias de libre disposición a los estados.

Conclusiones y retos

Como se pudo observar, en cuanto a ingresos la administración estatal y el sistema fiscal como tal tienen diversos retos y desafíos que se describen a continuación en forma de recomendaciones generales.

- Jalisco para el tamaño de su población y economía recauda muy poco, y lo que recauda lo hace de manera regresiva. Bajos niveles de ingresos que impactan el nivel de gasto que realiza la administración estatal, por tanto, la recomendación es incrementar los ingresos recurrentes, y aprovechar todas las posibilidades para aplicar las contribuciones (que legalmente hoy son posibles para todos los estados), pero sin dañar en el diseño a las personas de los deciles de ingresos más bajos. Política fiscal que además es la única sostenible en el tiempo, porque la política de endeudamiento, que no requiere “molestar” hoy al ciudadano de altos ingresos, ni erogar montos para la mejora de la administración tributaria, ha propiciado en países y en gobiernos subnacionales problemas estructurales que tienen un costo mucho mayor cuando se quieren corregir. Los ingresos recurrentes, que derivan de una estructura tributaria adecuada, generan mejores posibilidades de afrontar los pagos futuros de pensiones o los compromisos de deuda heredados de otras administraciones.

- Por el tamaño de su economía, las posibilidades del estado para generar ingresos son mayores que las del resto de estados. Por tanto, un modelo donde se aprovechen todas las potestades legalmente disponibles, e incluso se exploren más, podría darle una autonomía financiera para ser ejemplo nacional.
- La oportunidad que tiene Jalisco es una oportunidad única, que prácticamente ningún otro estado tiene, porque tiene una economía grande, y una estructura tributaria que se ubica en los últimos lugares de aprovechamiento de las fuentes económicas para la recaudación (lugar 28); teniendo este panorama, cualquier incremento en política fiscal se podrá reflejar de manera positiva en los ingresos para financiar los gastos.
- Otro de los problemas de los ingresos de Jalisco es que están basados en ingresos no recurrentes, deuda y transferencias federales recibidas, vía participaciones que han crecido año con año, y aportaciones para servicios descentralizados —aun y que, en estos datos no se incluyen las transferencias destinadas para el tren ligero L3 por casi 5 000 millones de pesos y otros apoyos federales recibidos de forma extraordinaria—. Por ello, es necesario eliminar el claro *trade off* entre política fiscal progresiva y deuda; 13,970 mdp que no se han querido recaudar en 3 años, y casi 13 000 mdp contratados en deuda bancaria, que sí se le cobrarán en el futuro a los ciudadanos, pero sin el beneficio social de recursos recurrentes tan necesarios hoy en día.
- Otra recomendación es que, a partir de un diagnóstico profundo se diseñe lo más pronto posible una política fiscal progresiva, iniciando con tributos de amplia recaudación, de amplia posibilidad cómo hemos mencionado la tenencia, las propias contribuciones de mejoras, los acuerdos para la mejora y el cobro del impuesto predial con los municipios también son recomendables.
- Otro punto que ayudaría a la administración estatal es tomar la referencia de estados que ya cuentan con Sistemas Locales de Administración Tributaria. Sin duda, si es bien constituido, el estado obtendría menores costos de recaudación.
- Finalmente, por el momento tan positivo que viven los ingresos transferidos de la federación a los estados, derivado de los excedentes del petróleo, parece inmejorable el momento para iniciar la reforma al

sistema fiscal que inclinaría la balanza hacia un balance fiscal ordenado y sostenible. Posponer la decisión le cuesta y costará aún más a los contribuyentes de Jalisco con los intereses a pagar por la deuda que suple los ingresos que no se quieren cobrar.

En los siguientes años podremos apreciar si el estado de Jalisco aprovechó las posibilidades fiscales creando un sistema fiscal más justo para los Ciudadanos, o si por el contrario deja este tema pendiente para la siguiente administración que de mantenerse la tendencia actual tendrá mayores presiones fiscales.

Referencias

- Centro de Estudios Espinosa Yglesias (junio de 2022). Atlas de movilidad social. En http://atlas.ceey.org.mx/movilidad_social_ascendente
- El Siglo de Torreón (24 de marzo de 2011). Quitar tenencia elevaría endeudamiento-indetec.
- Excelsior (11 de mayo de 2021). ‘El Bronco’ se arrepiente de quitar el pago de tenencia vehicular.
- Gobierno del Estado de Jalisco (2018, 2019, 2020 y 2021). Información de la cuenta pública. En https://transparenciafiscal.Jalisco.gob.mx/transparencia-fiscal/rendicion_de_cuentas/cuenta-publica
- Gobierno del Estado de Jalisco (2021). Ley de ingresos 2022, periódico oficial el estado de Jalisco. En LEY DE INGRESOS 2022/ Estado de Jalisco / Número 50. Sección CVII.
- INEGI (2020). PIB por Entidad Federativa (PIBE). En <https://www.inegi.org.mx/programas/pibent/2013/>
- INEGI (2021). Anuario estadístico y geográfico de los Estados Unidos Mexicanos 2021. En <https://www.inegi.org.mx/app/publicaciones/>
- INEGI (2021). Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) 2020. En <https://www.inegi.org.mx/programas/enigh/nc/2020/default.html>
- MANKIW, N. G. (2022). Cómo subir los impuestos a los ricos (si es necesario). *Combatiendo la desigualdad*. Deusto.

- MARTÍNEZ DELGADO, J. D. (2021). Fiscal harmony between different levels of government in a post-Covid-19 environment: A proposal for fiscal harmony of competences between the different levels of government in Mexico. En <https://www.ippapublicpolicy.org//file/paper/60e3bfo8eea96.pdf>
- OCDE (2022). Ingresos fiscales. En <https://data.oecd.org/tax/tax-revenue.htm>
- OCDE (2022). Revenue Statistics . En Government at a Glance.
- SHCP (2021). Renuncias Recaudatorias 2021. En <https://www.gob.mx/shcp/documentos/renuncias-recaudatorias-2021>
- SHCP (junio de 2022). En <http://presto.hacienda.gob.mx/EstoporLayout/estadisticas.jsp>. Disponible en Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas.

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

Jaime Cervantes

Panorama general

La situación por la que atraviesan las finanzas de las entidades federativas es delicada, sin que se advierta un mejor panorama en el corto plazo, a partir de la inercia que se observa en sus políticas públicas hasta hoy. La mayoría de ellas apuesta a resolver la problemática de gasto público en el deseo de una mejora en el sistema de participaciones que no impulsan —y por supuesto no llega— y en acudir a mayores niveles de endeudamiento, que toca ya los límites legales y de sostenibilidad.

La revisión del sistema tributario local no es una alternativa que forme parte de las estrategias financieras de los gobiernos de los estados, con algunas excepciones de reformas a las leyes fiscales que no tocan la estructura de las finanzas para su transformación. Tampoco se ha puesto atención en el análisis de las potestades tributarias constitucionales que limitan y han limitado las facultades de los congresos locales para imponer contribuciones, en la búsqueda de nuevas fuentes recaudatorias para los gobiernos de los estados. Si a la anterior inacción se agrega que la economía del país tardará más de lo previsto en recuperar el dinamismo de antes de la pandemia, tendremos que el gasto federalizado que se transfiere a los estados tomará tiempo para reestablecer condiciones que permitan a los gobiernos locales contar con mayores recursos.

Un elemento importante que también debemos abordar en el análisis de los ingresos e impuestos estatales lo constituye el Sistema Nacional de

Coordinación Fiscal en que se encuentran adheridos los estados desde 1980, que propició la suspensión de sus potestades tributarias a cambio de participaciones, con lo que se logró un sistema tributario nacional al consumo mucho más ordenado que el gran mosaico impositivo al consumo que presentaban las leyes de los estados y municipios. La importancia de su análisis se justifica porque el sistema nacional de referencia propició también una alta concentración del ingreso tributario en manos del gobierno federal, que hoy pesa en las finanzas de las entidades que no ha sido bueno para las entidades federativas, que debe revisarse en beneficio de una mayor autonomía de las finanzas locales si se desea mejorar sus condiciones actuales. En América Latina el promedio de los ingresos tributarios de los gobiernos locales respecto del total nacional es de 14%, 18% en los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), 32% en los Estados Unidos y 50% en Canadá; en nuestro país es de apenas 5% (Modelo de Recaudación Fiscal. Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República, p. 57).

En general, las acciones concretas en la construcción de un mejor sistema tributario estatal, cuya recaudación sea complementaria de la transferencia de recursos federales, están ausentes por lo pronto, lo que completa un esquema de frustración al no alcanzar los ingresos para hacer frente a las crecientes necesidades que reclama la sociedad. El desafío no es menor.

Situación actual de los ingresos propios del estado de Jalisco

De acuerdo con lo establecido en la Ley de Ingresos del Estado para el ejercicio 2022, Jalisco dispondrá de 137 119 millones de pesos. Los ingresos propios del estado ascenderían a 16 784.4 millones, lo que significa que tiene proyectada una autonomía financiera de solo 12.24% frente a las transferencias federales que se estiman en 120 334.6 millones de pesos, que representan 87.76% del total. La esperanza de mejoría de las condiciones sociales de los jaliscienses depende en gran medida de la suerte que corran las finanzas del gobierno de la república. El margen de maniobra es en extremo reducido, sobre todo cuando el gobierno local tiene sus propios programas de desarrollo y compromisos con su comunidad, cuyas necesidades se agigantan día a día.

La alta dependencia del gasto federalizado, que incluye principalmente los rubros de participaciones y aportaciones federales, ha sido una constante si se consideran los números que presentan los ejercicios fiscales 2013 a 2021, en que el promedio de la recaudación local significó el 12%, en tanto que el gasto federalizado fue de 87%, aproximadamente (dependencia del gasto federalizado 2020-2021, Centro de Investigación Económica y Presupuestaria, A.C., p. 4).

Hoy, el gobierno de Jalisco tiene ante sí un serio reto para transformar la inercia que le impide encontrar un mejor nivel de ingresos propios, para lo que será necesario rediseñar sus estructuras jurídicas, administrativas y tecnológicas de la administración tributaria local, así como emprender las acciones necesarias para alcanzar una reforma constitucional que haga posible concurrir a fuentes impositivas que hoy se encuentran reservadas con carácter exclusivo al Congreso federal, como el caso de producción y consumo de cerveza, tabacos, entre otros. Un reto adicional lo constituyen las limitantes que impuso el Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, en la suspensión de gravámenes locales que incidían en el consumo, materia del impuesto al valor agregado, que deben ser revisadas para flexibilizarlas y dar lugar a reestablecer gravámenes locales a ciertas actividades gravadas por dicho impuesto y que representen un nicho importante de recaudación, de conformidad con el producto interno de Jalisco.

Como puede advertirse, no solo se trata de mejorar los procesos internos de eficacia, sino que se debe ir más allá de lo que la infraestructura actual mantiene como condiciones de funcionamiento entre órdenes de gobierno.

De no tomarse medidas de fondo, como las enunciadas, el futuro financiero del estado en las condiciones descritas se advierte sombrío, sobre todo si se toma en cuenta que la recuperación post covid-19 de la economía se ha tornado un proceso mucho más lento que el esperado y los resultados de la recaudación federal estarán vinculados a ello, sin que el gobierno local pueda influir en los mismos, ya que le son ajenos. Esa es una consecuencia visible de la dependencia que se comenta, cuyas manifestaciones más graves se hacen presentes en momentos de dificultad de la economía, pandemias etc., y obviamente produce, de facto, una afectación política que no permite plenamente el ejercicio de la soberanía a que tienen derecho

las entidades federativas, conforme lo determina la Constitución Política federal, a partir de que la bolsa financiera la tiene el gobierno central.

El esfuerzo recaudatorio y estrategia del gobierno del estado hoy representa poco en el total de su ingreso, por ello este es uno de los desafíos importantes que debe enfrentar en el corto y mediano plazo, con el objeto de que los ingresos propios tengan una proporción e importancia mayor en el contexto señalado y disminuir la dependencia de los recursos federales y, sobre todo, aumentar la capacidad para financiar los proyectos de obra social que hoy no son posibles. El tema, se insiste, va mucho más allá de simples reformas a las contribuciones existentes y a las formas de organización interna que ayuden a mejorar la efectividad recaudatoria, que será siempre bienvenida y hasta obligada. No resolverá la insuficiencia de recursos, es un tema estructural.

Fondos insuficientes del gobierno federal que incide en la hacienda pública

Nuestro país, aun antes de la pandemia por la covid-19, presentaba ya grandes problemas en sus finanzas públicas que no le permitían dar solución a importantes problemas de rezago social, salud, educación, seguridad y empleo, derivado, entre otras cosas, del insuficiente crecimiento económico. La pandemia vino a agudizar todos los problemas.

En el análisis de los índices de los ingresos tributarios, en países con los que México interactúa, como los agrupados en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (Estadísticas Tributarias en América Latina y el Caribe 2022, p. 1), en una lista de 36 países, estos obtuvieron en 2020 un promedio de ingresos tributarios como porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB) de 33.5%. Si observamos el promedio de los países de América Latina y el Caribe con 21.9% del PIB, entenderemos que el 17.9% que nuestro país obtiene es realmente bajo e insuficiente para resolver los problemas sociales de referencia; peor aún, esos datos de 2019 cayeron a 14% a raíz de la pandemia.

Cuando conocemos reclamos de mayores participaciones por los gobiernos locales para paliar sus problemas, independientemente de las posiciones políticas de las partes, debemos valorar que además del factor

voluntad de los gobernantes en turno, también estamos frente a un problema de caja, de liquidez del gobierno federal, producto de estructuras y políticas fiscales que presentan signos de agotamiento, que deben revisarse para favorecer su evolución, dinamismo y eficacia.

Limitantes estructurales al desarrollo de la recaudación propia

Es tema obligado en el análisis técnico de los ingresos propios de la entidad abordar las limitantes que significan la distribución de potestades tributarias que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las normas que dieron vida y regulan al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal como temas de fondo, cuyo modelo impide el desenvolvimiento pleno de las haciendas públicas locales y en particular la de Jalisco.

Limitantes constitucionales

El artículo 124 de la Constitución establece como regla general que “Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los estados”. Por su parte, la fracción XXIX del artículo 73 otorga al Congreso federal la facultad para establecer impuestos sobre el comercio exterior; sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos cuarto y quinto del artículo 27; sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros; sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la federación, e impuestos especiales sobre energía eléctrica, producción y consumo de tabacos labrados, gasolina y otros productos derivados del petróleo, cerillos y fósforos; aguamiel y productos de su fermentación; explotación forestal, y producción y consumo de cerveza.

De acuerdo con lo dispuesto por el artículo 124, debemos entender que esta facultad impositiva otorgada expresamente al Congreso federal debe interpretarse como exclusiva, y que los congresos estatales no pueden crear impuestos locales sobre las materias antes indicadas.

Por su parte, el artículo 117 prohíbe a los estados gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio, la salida o entrada de mercancía nacional o extranjera. Finalmente, el artículo 118 tampoco permite gravar las importaciones y exportaciones.

En términos de las limitantes señaladas, los congresos locales se encuentran impedidos para establecer contribuciones sobre todas las materias relacionadas. Podría entenderse como razón de estado la exclusividad en algunas materias reservadas en la citada fracción XXIX, como el caso de servicios concesionados o explotados por el gobierno federal, el comercio exterior, los productos derivados del petróleo; sin embargo, en el caso de producción y venta de cerveza y de tabacos labrados, por citar dos actividades, es difícil encontrar una justificación que mantenga más tiempo la referida exclusividad, sin permitir a las entidades federativas concurrir a esas fuentes tributarias con sus gravámenes locales para fortalecer sus haciendas públicas.

Limitantes derivadas de los compromisos del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal

Retomando el modelo adoptado en la Constitución en materia de competencias, podríamos ver con claridad que este reserva un ámbito exclusivo de tributación al Congreso de la Unión, establece prohibiciones en diversas materias a las entidades federativas y les permite crear de manera concurrente contribuciones en el resto de las materias económicas, de ahí que este orden de gobierno hoy esté en aptitud constitucional de establecer de manera concurrente gravámenes al consumo de bienes y servicios, así como a las utilidades de las personas, es decir, en términos estrictamente constitucionales los estados pueden establecer impuestos similares al impuesto al valor agregado y sobre la renta federales.

Desde tiempo inmemorial los estados han aceptado del gobierno federal participaciones de la recaudación federal de ciertos tributos a cambio de no establecer las contribuciones previstas como potestad tributaria en la norma fundamental, y eso precisamente significó un eje importante en la construcción del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en 1980, que después de 42 años se mantiene casi intocado.

Los gobiernos locales se comprometieron a no mantener vigentes y no crear impuestos que contravinieran la Ley del Impuesto al Valor Agregado, a cambio de formar parte del reparto de participaciones establecidas en la Ley de Coordinación Fiscal y los Convenios de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal que le dieron vida jurídica al referido sistema. Los compromisos jurídicos de suspensión adquiridos en el sistema de coordinación alcanzaron también a los activos y utilidades de las empresas, con lo que quedó delineado el límite a las potestades tributarias que les permite a los gobiernos locales imponer contribuciones en estas materias. Hay que señalar que la Ley del Impuesto al Valor Agregado ha servido de instrumento jurídico para soltar las amarras rígidas en la suspensión de estas potestades, al considerar que ciertas materias puedan imponerse por los congresos locales, sin que se considere violatorio del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. En ese caso está, en primer lugar, el impuesto sobre hospedaje, los denominados impuestos cedulares, que gravan diversas actividades de las personas físicas como servicios profesionales, arrendamiento y enajenación de bienes inmuebles y enajenación de bebidas alcohólicas. Jalisco, a excepción del impuesto sobre hospedaje, no ha establecido ninguno de los impuestos cedulares que le permite esta modificación a la suspensión de gravámenes pactados. Debe valorarse la pertinencia de su establecimiento en Jalisco, como medida de romper la inercia y estrechez presupuestaria, sobre todo en lo relativo al arrendamiento, enajenación de inmuebles y enajenación de bebidas alcohólicas, que podrían aportar recaudación fresca dada su importancia en el PIB estatal.

Limitantes derivadas de inercias administrativas

Existen, además de las importantes limitantes anteriores, otras que tienen que ver con el desempeño del gobierno, como el grado de compromiso con una mayor efectividad recaudatoria y una escasa atención a problemas persistentes, como la falta de diagnóstico que revele obsolescencia en la tecnología como auxiliar importante de los sistemas de gestión recaudatoria, la necesidad de capacitación en niveles operativos y ejecutivos de las funciones centrales de la administración tributaria. La dinámica de urgencias del día impiden normalmente a los ejecutivos establecer programas

de mejora sustancial, porque se encuentran ocupados la mayor parte de su tiempo a resolver problemas de coyuntura, sin que se alcance la estabilidad funcional que es síntoma de buena administración.

La falta de un programa de inversión en estructuras tecnológicas y administrativas que mejoren la recaudación es un problema serio que propicia magros resultados que persisten de manera inercial. Es probable que la razón de ello sea que los presupuestos de los gobiernos de los estados se nutren de fuentes que en su mayor parte provienen de recursos transferidos por la federación, ello, se quiera o no, ha provocado vicios como actitud de brazos caídos en la preparación de estrategias fiscales que den mejores resultados. Es un error de cálculo no poner al día los procesos recaudatorios locales, que podrían generar recursos crecientes para financiar los programas sociales del estado y aumentar la autonomía financiera.

Un síntoma inequívoco de la necesidad de invertir en tecnología es visible en el costoso sistema de recaudación local, con más de cien oficinas diseminadas en el territorio de Jalisco, en que los contribuyentes hacen largas filas para realizar sus pagos. Es y ha sido un tema de decisiones financieras y administrativas que ha permitido sostener un sistema de pagos ya en clara obsolescencia. Debe admitirse que esta situación ha persistido durante diversas administraciones sin que llegue el día de su atención.

Recomendaciones y conclusiones

El gobierno de Jalisco requiere de diversas medidas para dinamizar sus finanzas y llevarlas a un sitio superior de resultados recaudatorios, que deben impulsarse de manera armónica y concertada, como las que se enuncian enseguida:

Revisión de su estructura tributaria como un tema de gran prioridad

Ante el futuro sombrío de las finanzas locales es ineludible el establecimiento de programas de administración tributaria que pongan en alta prioridad el reordenamiento de todo el andamiaje legal, tecnológico y

administrativo, dotando a esta acción de los recursos financieros necesarios, para transformar las funciones de ingresos de la hacienda pública y llevar la recaudación a un mejor sitio, acorde con las necesidades del servicio público.

Impulso de una reforma a la Constitución federal para ampliar la concurrencia impositiva de los estados

La exclusividad del Congreso federal sobre las materias que se comentaron en el análisis se ha mantenido por 79 años, por ello, a pesar de lo difícil que pareciera lograr su modificación para permitir la concurrencia impositiva de las entidades federativas en las materias de producción y venta de tabaco y cerveza, entre otros debe impulsarse una reforma constitucional en ese sentido, ya que la referida exclusividad ya cumplió con el objetivo de fortalecer la hacienda federal con mayores recursos para su organización y estabilidad. Hoy son los estados quienes necesitan fortalecer sus haciendas públicas, lo que es posible, de realizarse una reforma al respecto, sin afectar el presupuesto federal, ya que los recursos se obtendrían de esas actividades empresariales mediante contribuciones de carácter local. Además se tocaría, para bien del país, la estructura centralista recaudatoria que en exceso se construyó en el pasado, con lo que se iniciaría una nueva era en las relaciones financieras del gobierno federal con las entidades federativas, que buena falta hace hoy. Al gobierno de la república también le conviene que los estados logren fortalecer sus haciendas públicas, ya que ello facilitaría y contribuiría a la solución de los problemas sociales del país.

Un nuevo esquema de colaboración administrativa en materia fiscal federal

En la búsqueda de soluciones financieras para el gobierno de Jalisco, también se debe impulsar un nuevo esquema de colaboración administrativa con el gobierno federal, radicalmente diferente al actual, que no proporciona los resultados recaudatorios que debiera. A nadie escapa la enorme inversión que ha realizado el gobierno de la república en

tecnología y estructuras administrativas, que le han permitido tener todo tipo de información bancaria y de transacciones comerciales de los contribuyentes, que facilita ejercer un control elevado en el cumplimiento de sus obligaciones tributarias. Sin embargo, a pesar de que el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal que comprende también la colaboración administrativa ya tiene más de cuarenta años, la colaboración entre estos órdenes de gobierno, salvo excepciones contadas, está inmersa en rutinas, vicios administrativos y de comunicación que no permiten alcanzar sus objetivos plenamente en términos de desarrollo administrativo e incentivos económicos.

Una de las razones importantes de esta situación tiene que ver con el perfil y capacitación de los servidores públicos locales, pero, sobre todo, con el escaso desarrollo tecnológico de la hacienda estatal y un bajo intercambio y aprovechamiento de información sensible sobre el comportamiento de los contribuyentes en favor de los estados. Transformar lo anterior permitiría mejorar la eficacia de funciones de administración tributaria delegadas, y al mismo tiempo apuntalar las labores de control y vigilancia en el pago del Impuesto sobre Nóminas, que representa el 78% promedio de la recaudación de impuestos en Jalisco.

De concretarse un mayor y mejor intercambio de información, se obtendría acceso institucional a la base de datos de facturación electrónica por pago de sueldos y salarios de los contribuyentes del estado que ya posee el Servicio de Administración Tributaria. La fiscalización y determinación de diferencias de incumplidos en el impuesto local se haría en horas, lo que propiciaría un mayor cumplimiento voluntario en el mediano plazo al incrementar exponencialmente el riesgo de cobro de diferencias y multas a infractores. Hoy el acceso es limitado y no permite el uso masivo de esta información. El resultado que se obtendría finalmente sería el fortalecimiento de la recaudación del estado de manera sustancial, si se considera el enorme peso específico que tiene este impuesto en el total de impuestos que se recauda. Con la disposición de tecnología que existe en el mercado, aunado a la concentración de información vasta que posee el Servicio de Administración Tributaria, que es auténtico socio del gobierno de Jalisco, no existe justificación para no hacer uso de ella en beneficio de una creciente recaudación que le corresponde al estado conforme a la legislación fiscal vigente.

El tema de la colaboración administrativa con el gobierno federal en materia tributaria debe transformarse en beneficio del estado. Hoy tiene frutos, mediante el pago de incentivos económicos a esa colaboración, generalmente por funciones de administración tributaria federal que son delegadas al gobierno de Jalisco para su realización, como el caso de auditorías y revisiones a contribuyentes domiciliados en el estado, ciertas funciones de contribuyentes del régimen simplificado de confianza, notificación y cobranza de obligaciones y créditos fiscales federales que envía para tal propósito el Servicio de Administración Tributaria, sin embargo, esa relación e intercambio de acciones cotidianas no ha permitido, en más de cuarenta años de su existencia, que la colaboración proporcione acceso a una transferencia comprometida de tecnología hacia el estado con un programa ordenado. Lo anterior serviría además, para que el estado esté en aptitud de asumir mayores responsabilidades tributarias federales, al habilitar una mejor estructura de administración que garantizaría superiores resultados.

Son diversas acciones que deben impulsarse para mejorar sustancialmente los ingresos de Jalisco, algunas requieren acuerdos con el gobierno federal y otras dependen de voluntad política del gobierno de Jalisco, inversión, compromiso y liderazgo. Es momento de hacerlo.

Referencias

- CIEP (2020). Contracción del gasto federalizado. Implicaciones para instituciones subnacionales. México. En <https://ciep.mx/contraccion-del-gasto-federalizado-implicaciones-para-instituciones-subnacionales/>
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2022). Artículo 27. México.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2022). Artículo 73. México.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2022). Artículo 117. México.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2022). Artículo 124. México.

- Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (3 de agosto de 2020). Acuerdo por el que se modifica el Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal, celebrado entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Estado de Jalisco. En <https://www.gob.mx/shcp/documentos/jalisco-convenios-de-adhesion-y-colaboracion-al-sistema-nacional-de-coordinacion-fiscal-y-sus-respectivos-anexos>
- Gobierno de Jalisco (2022). Ley de Ingresos del Estado de Jalisco para el ejercicio fiscal. En: <https://transparencia.info.jalisco.gob.mx/sites/default/files/Ley%20de%20Ingresos%20del%20Estado%20de%20Jalisco%20para%20el%20ejercicio%20fiscal%202020.pdf>
- Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República (2003). Modelo de Recaudación Fiscal. En http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/1705/Recaudacion_Fiscal.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- OCDE, CEPAL, CIAT y BID (2022). Estadísticas Tributarias en América Latina y el Caribe 2022. En <https://www.oecd.org/tax/tax-policy/folleto-estadisticas-tributarias-en-america-latina-y-el-caribe.pdf>

46. Entre la inercia y la urgencia

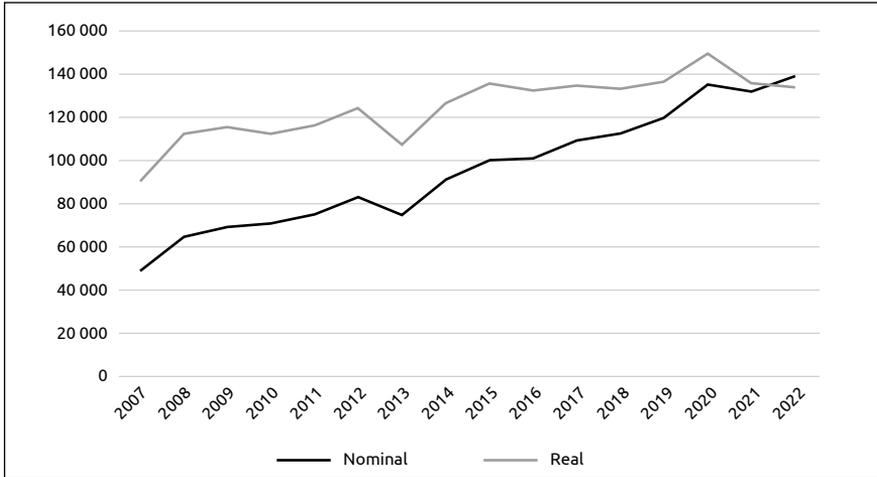
Leonardo A. Gatica Arreola

La capacidad de gasto de gobierno

Durante el periodo que va de 2007 a la fecha, el gasto gubernamental en Jalisco en términos agregados ha mantenido una tendencia de crecimiento, aunque no sin algunas caídas momentáneas. Estas disminuciones puntuales no se deben a caídas súbitas de los recursos con los que normalmente cuenta el gobierno, sino a aumentos extraordinarios del gasto financiados mediante la contratación de nueva deuda. Es decir, hay una trayectoria inercial creciente, sobre la cual en algunos años ocurren aumentos abruptos para luego regresar a esa tendencia inercial. Esto es lo que ha ocurrido en el 2020 durante el segundo año de gobierno de la administración actual, y que además coincidió con la irrupción de la pandemia de la covid-19.

Durante la primera mitad de su gestión, el gobierno de Enrique Alfaro mantuvo la tendencia creciente del gasto, pero también buscó arrancar con un fuerte impulso a la inversión en infraestructura, principalmente para obras de vialidad y transporte, el sistema de provisión de agua y la atención de un descuidado sistema carretero estatal. En su primer año de gobierno, contrató un crédito por 5 250 millones para llevar a cabo algunas de estas obras. La mayoría del crédito, el 65.6%, se utilizó en el 2020; otro 33.35% se gastó en el 2021. A esta primera inyección extraordinaria de recursos se añadió una más. Frente al cierre de la economía causado por la pandemia de la covid-19, en junio de 2020 se contrataron nuevos créditos por 6 200 millones de pesos destinados al Plan de Inversión Pública Productiva Integral para la Reactivación Económica del Estado de Jalisco. Estos financiamientos crediticios dispararon el gasto en el 2020, para luego caer en el 2021 como se puede ver en la gráfica 46.1.

Si bien estos impulsos financiados mediante créditos son relevantes para los proyectos de desarrollo de los gobiernos, es el comportamiento de la tendencia el que realmente refleja la capacidad de un Estado para proveer bienes y servicios que su población requiere.



Gráfica 46.1. Gasto total, nominal y real, 2007-2022 (precios de 2022, millones de pesos)

Nota: valores reales a precios de marzo de 2022.

Fuente: elaboración propia con datos de la Cuenta Pública del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco, varios años.

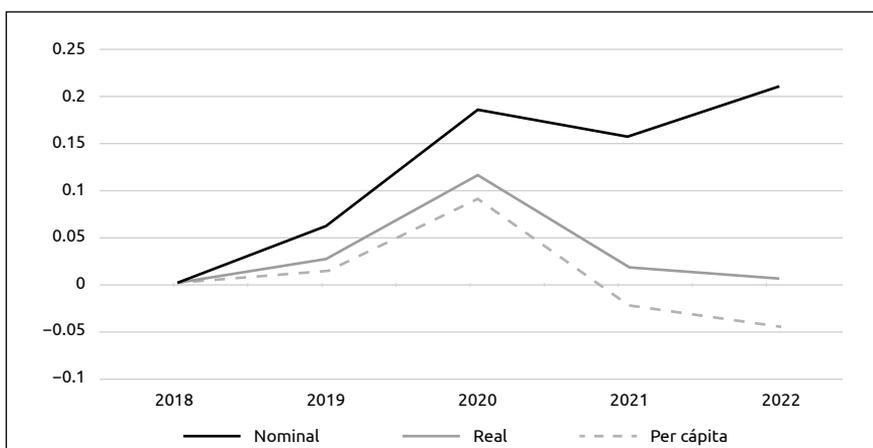
Si bien durante la primera mitad de esta administración, se ha mantenido una tendencia creciente del gasto, este ritmo de crecimiento ha variado con respecto a periodos anteriores.

Considerando todas las variaciones alrededor de la tendencia, a pesar del fuerte aumento del gasto registrado en 2020, su crecimiento anual promedio en la primera mitad de esta administración ha sido más bajo que durante los dos gobiernos anteriores. En el periodo de Emilio González, el gasto ejercido tuvo un crecimiento promedio de 11.36%, mientras que en el sexenio de Aristóteles Sandoval, la tasa media de crecimiento fue de 5.67%. En los últimos tres años, de 2018 a 2021, la tasa promedio de crecimiento fue de 5.54%. Sin embargo, estas tasas de crecimiento se refieren al gasto nominal, es decir, al valor monetario del gasto que se realizó cada año, pero no considera la pérdida adquisitiva de esos causada por los aumentos de precios. Si consideramos la pérdida adquisitiva causada por la inflación este panorama

cambia por completo. El crecimiento promedio real del gasto de 2007 a 2012 fue de 6.89% y de 1.59% entre el 2013 y 2018. En la primera mitad del gobierno de Alfaro, el gasto, en términos reales, es decir, la cantidad de bienes y servicios que ofreció cada año, en promedio solo aumentó 0.9% anualmente. Más aún, si consideramos el número de bienes y servicios que en promedio recibiría cada jalisciense, no hubo crecimiento alguno, sino que en promedio se redujo y fue menor que en 2018: la tasa promedio de crecimiento del gasto per cápita resultó de -0.34%.

En la gráfica 46.2 podemos comparar las trayectorias del gasto nominal, el gasto real y el gasto por habitante durante la primera mitad del gobierno actual, como si los tres hubieran arrancado del mismo nivel en el 2018. Podemos ver cómo para el primer año de gobierno, el gasto real total y el gasto per cápita aumentaron. Este aumento se potenció en el segundo año debido a los recursos de los créditos, pero al siguiente año, el valor real del gasto público cayó a un nivel menor del que tenía en el 2019, mientras que el gasto promedio por habitante terminó por debajo de su nivel en el 2018.

Desafortunadamente, con el presupuesto aprobado para el año actual, 2022, y dadas las expectativas inflacionarias, la cantidad de bienes y servicios que el gobierno proveerá en el año será todavía menor que la del 2021; tan solo 0.5% por arriba del gasto ejercido en el 2018. Esto significa que el gasto por habitante habrá caído 4.42% con respecto al 2018.

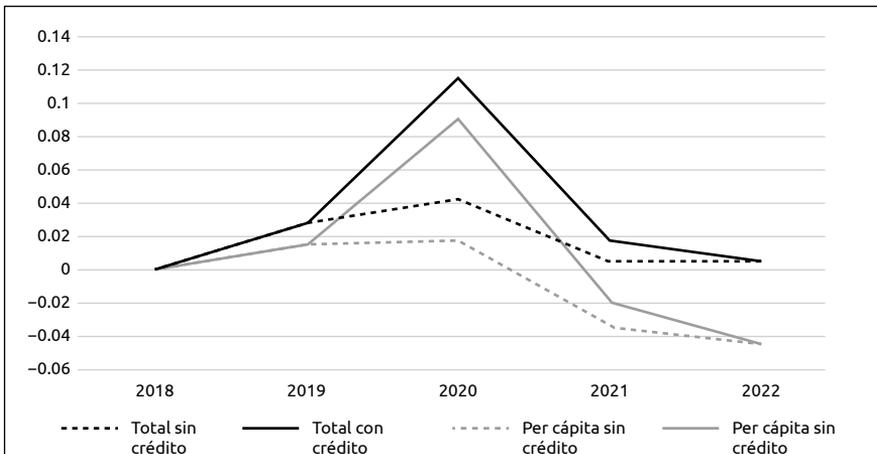


Gráfica 46.2. Tendencias del gasto ejercido; nominal, real y real per cápita (escala logarítmica)
 Fuente: elaboración propia con datos de la Cuenta Pública del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco, varios años.

Esto indica que la cantidad total de bienes y servicios que el gobierno de Alfaro ha provisto hasta ahora, y considerando los recursos extraordinarios de los créditos, en promedio ha tenido un crecimiento anual de apenas 0.9%. Pero si no hubiera incurrido en endeudamiento, ¿cuál hubiera sido la capacidad real de gasto del gobierno?, ¿cuál sería la tasa de crecimiento de su tendencia?

En la gráfica 46.3 podemos ver el desempeño que hubiera tenido el gasto público estatal si no se hubiese llevado a cabo la contratación de deuda en 2019 y 2020. Las líneas sólidas muestran la trayectoria que tuvo el gasto total y el gasto per cápita en términos reales; las punteadas refieren los movimientos que hubiera tenido el gasto si no se hubiera incurrido en un mayor endeudamiento. Sin el financiamiento crediticio, la tasa de crecimiento anual promedio del gasto real hubiera pasado de 0.90% a 0.19%.

Este crecimiento anual promedio de 0.19, implica que en estos tres primeros años de gobierno, la capacidad del Estado para proveer bienes y servicios únicamente hubiera aumentado 1.7%. Este crecimiento tan pobre no es sino una situación de estancamiento en la capacidad de gasto del gobierno. Por supuesto, que en términos per cápita, no solo hay un estancamiento sino una tendencia a la baja de la capacidad de provisión de bienes y servicios por parte del Estado.



Gráfica 46.3. Tendencias del gasto real total y per cápita, con y sin recursos crediticios (escala logarítmica)

Fuente: elaboración propia con datos de la Cuenta Pública del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco, varios años.

Dos eventos durante el periodo pudieron incidir para que estas tendencias empeoraran, la pandemia por la covid-19 y la contracción de la producción a nivel nacional que se dio en el 2019 causada por la mala conducción de la política por parte del ejecutivo federal. Sin embargo, estos eventos solo pudieron fortalecer esta tendencia al estancamiento que inició desde el 2015. En la gráfica 46.1 se puede ver como el gasto en términos reales tiene una tendencia casi horizontal a partir del año 2015.

La capacidad de gasto de cualquier gobierno, por supuesto depende de los ingresos disponibles que se tengan y, por lo tanto, de la capacidad que tenga para adquirirlos. La fortaleza en la capacidad de gasto va de la mano de la capacidad recaudatoria del Estado, y aunque el objeto de este capítulo es el gasto, y a riesgo de incurrir en un acto de “metichería” en temas que corresponden a otros capítulos de este libro, vale la pena hacer algunas anotaciones sobre la capacidad recaudatoria del Estado jalisciense.

Si bien durante los últimos años las normas vigentes del pacto fiscal han impactado negativamente los ingresos que Jalisco recibe por parte de la federación, el Estado jalisciense ha mantenido una baja capacidad recaudatoria a lo largo del tiempo. Para centrarnos más en el periodo que nos interesa, de 2017 a 2021, en promedio, únicamente el 9.22% del ingreso total ha sido recaudado por el gobierno del estado. Hay que reconocer, no obstante, que en la primera mitad de esta administración, la participación de los ingresos recaudados por el gobierno estatal ha ido en aumento. Aún así, la capacidad para hacerse de recursos es baja y esto implica una debilidad en su capacidad de gasto.

Comparando a Jalisco con otros estados como Nuevo León y el Estado de México, en el 2020, los ingresos de gestión del gobierno de Jalisco fueron apenas el 62.61% de los generados por Nuevo León y el 53.66% de los del Estado de México.

Pero para poder hacer una mejor comparación tendríamos que considerar las diferencias del tamaño de sus economías. Después de la Ciudad de México, el Estado de México y de Nuevo León, Jalisco es la cuarta entidad federativa que más aporta al PIB nacional. Durante el 2020, la producción de Jalisco representó el 89% de la producción de Nuevo León y el 75% de la del Estado de México.

Si consideramos estas diferencias en el tamaño de la producción de estos tres estados, la capacidad recaudatoria del gobierno de Jalisco repre-

senta apenas el 67.93% de la capacidad que tuvo el gobierno de Nuevo León durante ese año y el 70.98% de la del Estado de México. Esta baja capacidad recaudatoria ha sido consistente durante varios años, y en la actual administración no ha cambiado. En 2020, por ejemplo, la recaudación lograda por el gobierno estatal de Jalisco como porcentaje del PIB estatal, estuvo muy por debajo de los otros dos estados (véase cuadro 46.1).

Cuadro 46.1. Ingresos de gestión en 2020: Nuevo León, Estado de México y Jalisco			
Entidad	Ingresos de gestión* (pesos)	Ingresos de gestión como porcentaje del PIB	Ingresos de gestión per cápita (pesos)
Nuevo León	17 869 507 000	1.11%	3 490.48
Estado de México	20 850 708 700	1.07%	1 288.07
Jalisco	11 189 349 653	0.76%	1 426.33

* Los ingresos de gestión son los recaudados directamente por el gobierno estatal.

Fuente: elaboración propia con datos de la Cuenta Pública del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco, Cuenta Pública del Poder Ejecutivo del Estado de Nuevo León, Cuenta Pública del Poder Ejecutivo del Estado de México; 2020.

Esta debilidad recaudatoria, por supuesto implica también una debilidad en su capacidad de gasto.

Nuevamente en contraste con Nuevo León y el Estado de México, durante los tres primeros años del actual gobierno, los niveles de gasto público por habitante en Jalisco han sido consistentemente más bajos en Jalisco que en los otros dos estados (cuadro 46.2).

Esto indica no solo que la capacidad de gasto sigue tendiendo al estancamiento, sino que se mantiene en niveles más bajos en comparación con otras entidades federativas. Esto no ha cambiado en los primeros tres años de gobierno de la presente administración, y aún es pronto para poder saber si este gobierno está llevando a cabo acciones que impacten positivamente la capacidad estructural de gasto del estado; esperemos que sea así.

Cuadro 46.2. Gasto per cápita real: Jalisco, Nuevo León y Estado de México (valores reales a precios de marzo de 2022)

Año	Jalisco	Nuevo León	Estado de México
2018	16 329.61	24 228.93	22 531.55
2019	16 575.34	22 366.60	20 747.60
2020	17 891.23	22 652.03	19 352.69
2021	16 015.36	21 632.81	18 309.63

Fuente: elaboración propia con datos de la Cuenta Pública del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco, Cuenta Pública del Poder Ejecutivo del Estado de Nuevo León, Cuenta Pública del Poder Ejecutivo del Estado de México; varios años.

La conducción coyuntural de gasto

La contracción económica de 2019 y la pandemia por la covid-19 determinaron el comportamiento del gasto durante los primeros tres años de esta administración.

Aun cuando a diferencia del PIB nacional, en el 2019 la producción de Jalisco logró un ligero crecimiento, la actividad económica en el estado comenzó a contraerse a partir del tercer trimestre de ese año. A pesar de la desaceleración económica, en su primer año de gobierno la actual administración logró crecer su gasto 2.77% en términos reales y 1.5% en términos per cápita. Este comportamiento contrasta con la caída de 1.31% durante el último año del gobierno de Aristóteles Sandoval en 2018, aún cuando la economía no se desaceleró. Igualmente contrasta con lo ocurrido en otros estados como Nuevo León, que a pesar de haber tenido un mayor incremento en su PIB anual que el que Jalisco tuvo, vio disminuido su nivel de gasto público (cuadro 46.2).

El inicio de la caída en la actividad económica de Jalisco en el tercer trimestre de 2019, coincidió con la contratación del crédito de 5 250 millones de pesos que se utilizarían a partir del siguiente año. El objetivo de este crédito parecería responder no solo a la demanda de ciertos bienes y servicios existente en ese momento, sino a una política encaminada a impulsar el desarrollo y el crecimiento de mediano y largo plazo. El crédito estuvo destinado desde su planeación a disminuir el rezago del sistema carretero del estado, y a la provisión de agua potable e infraestructura urbana, y no

fue pensado desde la lógica de una política de gasto que buscara incentivar la actividad económica en el corto plazo; sin embargo, la irrupción de la pandemia transformó este endeudamiento en el inicio de una política contracíclica.

Al inicio del 2020 la política de gasto del nuevo gobierno se vislumbraba bastante limitada. La asignación en el presupuesto de gasto para ese año era de 123 013 287 976 de pesos, que representaba un aumento nominal del 2.09% con respecto a la asignación presupuestaria modificada con la que se cerraba el 2019. Sin embargo, ya en el mes de diciembre de 2019, al momento de aprobarse este nuevo presupuesto, la inflación esperada reportada en la encuesta del Banco de México era de 3.44%, lo cual implica que en términos reales el gasto propuesto en términos reales para el 2020 era 1.29% menor al del año anterior; es decir, al momento de aprobarse, el valor esperado del presupuesto para el 2020, ya representaba una menor cantidad de bienes y servicios que los que el gobierno del estado había provisto en el año previo. Esta contracción en el gasto real esperado para el 2020, ocurría aun considerando los 5 250 millones de pesos del crédito. El gobierno estatal sabía ya, que el gasto para el 2020 muy probablemente caería por debajo del del año anterior.

La tendencia decreciente del gasto real se mantenía con el presupuesto de egresos aprobado a finales del 2019, pero el impacto negativo de la pandemia alteró momentáneamente esta tendencia.

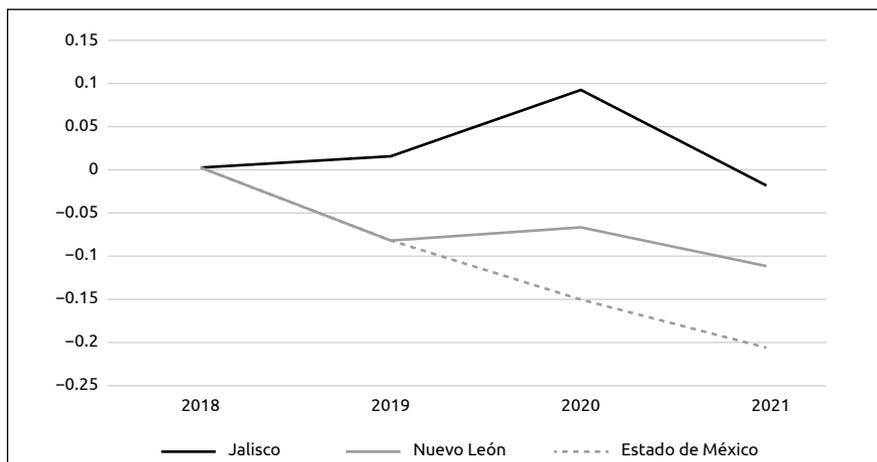
Al finalizar el año 2020, la asignación presupuestal se había modificado hasta alcanzar los 137 020 639 864.90 pesos, poco más de 14 000 millones de pesos por arriba del presupuesto inicial. Al final del segundo año de la administración, el gobierno había gastado finalmente 135 676 934 194.25 pesos. A mediados del 2020, se contrataron nuevos créditos por un monto total de 6 200 millones de pesos para contrarrestar los efectos negativos de la pandemia. El discurso del gobierno estatal buscaba posicionarlo como un gobierno con la capacidad de intervenir y conducir la economía local frente a los ciclos causados por choques adversos; algo inusual, en la práctica y en el discurso, entre los gobiernos locales en México.

Fueron nueve los gobiernos estatales que contrataron empréstitos durante los primeros meses de la pandemia: Baja California, Chihuahua, Guanajuato, Jalisco, Nuevo León, Michoacán, Oaxaca, Quintana Roo y Yu-

catán. Únicamente dos de estos gobiernos, el de Guanajuato y el de Jalisco, declararon que la finalidad era buscar disminuir los efectos negativos de la pandemia e incentivar la economía. El resto argumentaron problemas de liquidez temporal.

La posición de un gobierno estatal que busca conducir la economía local en tiempos de crisis mediante su política fiscal, contrastó fuertemente con un gobierno federal que se abstuvo de aminorar la contracción económica anclado en la posición de mantener una política de austeridad, a pesar de las recomendaciones de diferentes organismos. Sin embargo, la capacidad de los gobiernos locales para conducir una política fiscal contracíclica que logre amortiguar la magnitud del impacto económico de una situación como la vivida durante la pandemia, es en realidad muy reducida. En el caso de Jalisco la capacidad para expandir el gasto fue insuficiente frente a la problemática económica y social. Aun así, no cabe duda de que esa expansión del gasto mitigó, aunque haya sido marginalmente, los efectos del cierre de la economía.

El crecimiento que mostró el gasto durante el primer año de gobierno, y los recursos crediticios que se obtuvieron en 2019, posibilitaron un mejor desempeño a lo largo de los tres años en comparación con otros estados que también adquirieron deuda durante el 2020. En la gráfica 46.4, se compara la trayectoria de Jalisco, Nuevo León y el Estado de México, suponiendo que en el 2018 hubieran partido del mismo punto. Si bien, el gobierno de Nuevo León también contrajo deuda en el 2020, es claro que el crecimiento que tuvo el gasto en Jalisco en el 2019 y los recursos crediticios adquiridos, le permitieron terminar el 2021, en una mejor posición que Nuevo León con respecto a sus niveles en el 2018; esto aun cuando la contracción en el 2021 fue más fuerte en Jalisco. El Estado de México que no acudió al endeudamiento, finalizó el 2021 mucho más por debajo que Jalisco y Nuevo León, con relación a su gasto en 2018.



Gráfica 46.4. Trayectorias del gasto per cápita; Jalisco, Nuevo León y Estado de México (escala logarítmica)

Fuente: elaboración propia con datos de la Cuenta Pública del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco, Cuenta Pública del Poder Ejecutivo del Estado de Nuevo León, Cuenta Pública del Poder Ejecutivo del Estado de México; varios años.

La pandemia determinó las decisiones sobre el gasto agregado, y su trayectoria durante la primera mitad de esta administración; también afectó su distribución, aunque en menor medida. La debilidad del Estado en su capacidad de gasto restringe la flexibilidad en su distribución. Aun cuando este es el caso en Jalisco, existen algunos movimientos limitados que no solo pueden reflejar respuestas coyunturales del gobierno; también en ocasiones, reflejan alguna estrategia de desarrollo, así como sus preferencias ideológicas.

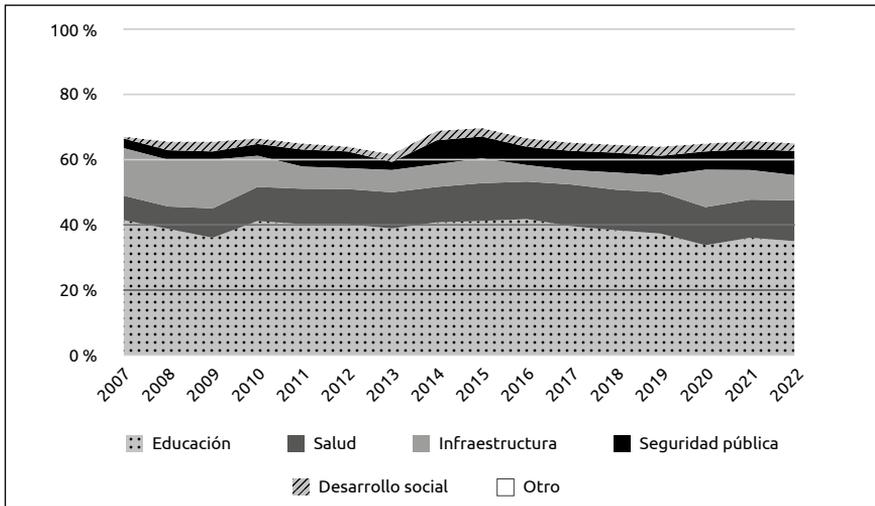
La distribución del gasto

La distribución del gasto que han hecho las tres últimas administraciones ha variado muy poco, sobre todo en los cinco temas que tienen más peso en el presupuesto: educación, salud, seguridad pública, infraestructura y desarrollo social.

Como se puede ver en la gráfica 46.5, estos temas concentran aproximadamente el 65% del presupuesto total. Esto no ha cambiado al menos en los últimos quince años y tampoco ha variado en la actual administración.

Esta estabilidad no es más que el resultado rigideces que se desprenden de una nómina muy pesada y de los costos de insumos y servicios imprescindibles para la operación de estas instituciones. Si bien el resto de las dependencias presentan rigideces similares, tienen un peso mucho menor dentro del presupuesto total. Estas rigideces, que son normales, cuando los recursos son muy restringidos, dejan muy poco margen para moldear la distribución presupuestaria de los gobiernos en turno.

El presupuesto destinado a la Secretaría de Educación del estado es por mucho el más amplio; le sigue el de la Secretaría de Salud. Cada año, estas dos dependencias absorben alrededor del 50% del gasto total.



Gráfica 46.5. Participación porcentual del gasto en educación, salud, infraestructura, seguridad pública y desarrollo social en el gasto total, 2007-2022

Fuente: elaboración propia con datos de la Cuenta Pública del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco.

A pesar del peso presupuestario que tienen estas dos dependencias, sus recursos siguen siendo insuficientes. En 2020, el 38.08% de la población en Jalisco carecía de servicios de salud y el rezago educativo llegaba al 15.36% (Coneval, 2020). La limitación de recursos y provisión insuficiente de servicios, hacen muy complicada cualquier modificación en la distribución del gasto. En estas condiciones, los cambios de la distribución presupuestaria más que las preferencias, reflejan las urgencias que los gobiernos en turno enfrentan. Durante los tres primeros años del gobierno

de Enrique Alfaro, los ingresos crediticios extraordinarios pudieron haber permitido una mayor flexibilidad de las decisiones sobre la distribución presupuestaria; desafortunadamente la pandemia volvió constreñir las posibilidades distributivas.

Gasto en educación

Aun cuando la participación del gasto en educación se ha mantenido estable y en términos nominales presenta una tendencia a aumentar, en términos reales la historia es completamente diferente.

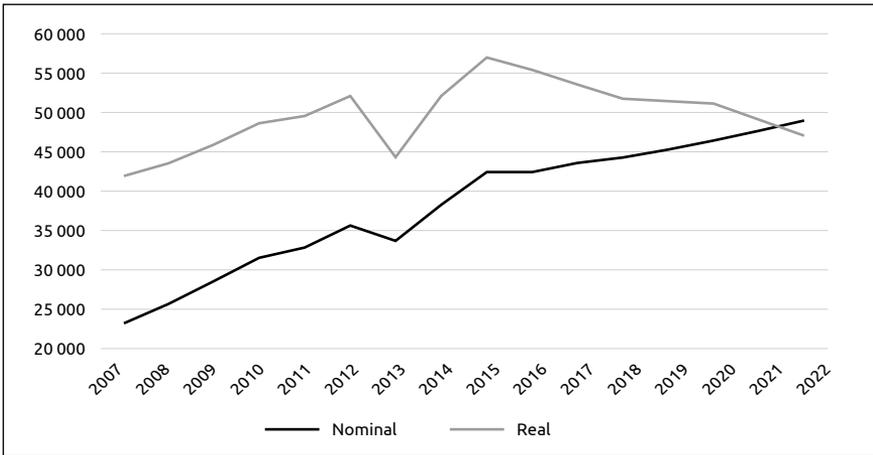
Casi la totalidad del gasto destinado al tema de educación, el 97%, corresponde al presupuesto destinado a la Secretaría de Educación y la Universidad de Guadalajara. Durante el periodo que abarca los dos gobiernos estatales anteriores y hasta la fecha, los recursos monetarios destinados a la Secretaría de Educación y a la Universidad de Guadalajara han tenido una tendencia creciente, como puede verse en la gráfica 46.6. Sin embargo, el valor real de este gasto ha ido cayendo continuamente desde el 2015. En los tres años que lleva la actual administración esta caída ha continuado año con año.

En el 2019, este gasto se contrajo en 0.64% con respecto al presupuesto del año anterior; el siguiente año cayó nuevamente en 0.90% y, finalmente, en 2021 la reducción fue aún mayor, de 4.18%. De acuerdo con lo presupuestado en el 2022 para estas dos instituciones y, si se ejerciera la totalidad ese presupuesto, se cerraría el año con una caída de 3.75% con respecto al año anterior.

Esto quiere decir, que durante los tres primeros años de gobierno, este presupuesto que aunque se ha reducido en 5.67%, mientras que en términos per cápita cayó en 8.94% y pasó de 6 352.52 a 5 784.48 pesos (véase cuadro 46.3).

Esta caída continua se debe principalmente a la disminución de los recursos etiquetados que destina el gobierno federal al rubro educativo. La mayoría de los recursos destinados a educación se concentran en la Secretaría de Educación y provienen del gobierno federal. En los últimos años alrededor del 60% del presupuesto de la Secretaría de Educación Jalisco provienen de transferencias federales, mientras que el otro 40% los aporta el gobierno de Jalisco.

PRESUPUESTO Y GASTO PÚBLICO



Gráfica 46.6. Gasto en educación; nominal y real (millones de pesos, valores reales a precios de marzo de 2022)

Fuente: elaboración propia con datos de la Cuenta Pública del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco, varios años.

Cuadro 46.3. Gasto en educación: valores nominales, reales y per cápita, 2018-2022

Año	Nominal	Real (precios de 2022)	Per cápita real (precios de 2022)
2018	43 972 532 696.54	51 834 841 447.26	6 365.52
2019	45 268 702 817.21	51 500 230 736.30	6 246.26
2020	46 358 126 382.27	51 032 723 890.65	6 113.06
2021	47 638 969 023.09	48 894 080 058.18	5 784.48
2022	48 990 207 786.12	47 059 362 156.83	5 498.61

Fuente: elaboración propia con datos de la Cuenta Pública del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco, varios años.

Mientras que el valor real de los recursos provenientes del gobierno federal ha ido cayendo de manera consecutiva entre 2018 y 2021, en los dos primeros años del actual gobierno los recursos que invirtió el gobierno estatal aumentaron, y aunque en el 2021 disminuyeron, durante todo el periodo registraron un aumento del 3.21%. Mientras tanto, la aportación federal a caído 8.5% en términos reales; esta disminución es la que ha determinado la caída de 3.99% que sufrió el gasto total en educación durante la primera mitad de la administración y que el gobierno estatal no ha podido detener (cuadro 46.4).

Cuadro 46.4. Gasto en educación: recursos no etiquetados y recursos etiquetados, 2018-2021 (precios de 2022, clasificación funcional de la cuenta pública)

Año	Recursos estatales	Recursos etiquetados	Total
2018	20 190 183 742.39	32 366 325 620.46	52 556 509 362.85
2019	21 676 541 059.11	32 140 765 413.86	53 817 306 472.97
2020	22 059 417 720.34	31 158 509 209.37	53 217 926 929.71
2021	20 839 458 994.55	29 615 006 470.11	50 454 465 464.66

Fuente: elaboración propia con datos de la Cuenta Pública del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco, varios años.

Es evidentemente la gravedad que implica la constante contracción del gasto educativo que se ha vivido en los últimos años en el estado y las implicaciones negativas que esto tiene para los jaliscienses y sus posibilidades de desarrollo. Pero esto se agrava aún más en un contexto en el que, además del rezago educativo ya existente, la emergencia sanitaria deterioró el proceso de aprendizaje en general y acrecentó la desigualdad educativa.

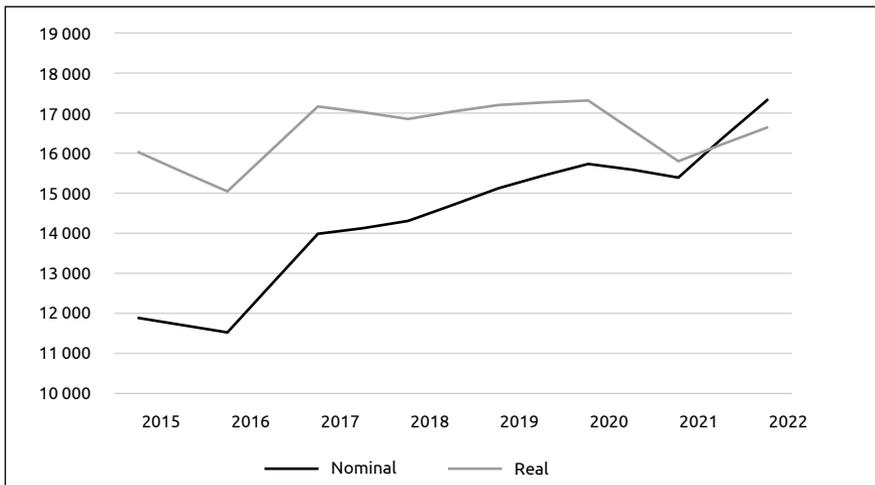
Gasto en salud

En cuanto al gasto en servicios de salud, contrariamente a lo que se esperaba, el mayor incremento que se ha observado durante los tres primeros años de la administración, ocurrió en el 2019 y no durante el momento más crítico de la pandemia. Mientras que en el primer año de gobierno el monto presupuestado para la Secretaría de Salud aumentó 5.12% en términos nominales, al siguiente año, cuando inició la pandemia y se dio el periodo de mayor gravedad, el aumento fue menor, de 4.42% (cuadro 46.5).

Esto significó un aumento de 0.75% en términos reales, que quedó muy por debajo del incremento de 2.77% que tuvo el gasto total. Si bien es cierto que la cobertura de servicios de salud recae principalmente en las instituciones federales, la pasividad presupuestal del gobierno estatal mostró ante la gravedad de la crisis sanitaria, no puede menos que generar cuestionamientos sobre su capacidad y desempeño, al menos en lo que se refiere a la provisión de servicios de salud.

Al siguiente año, en el 2021, tanto el gasto nominal como el real se redujeron. Al finalizar el año el gasto ejercido fue 8.82% menor que el del año anterior, con lo que se alcanzó el nivel más bajo que se ha tenido desde el 2017, a pesar de que la crisis de salud continuaba presente (gráfica 46.7). Esta respuesta, poco correspondió a los momentos que se vivieron durante el 2020 y el 2021, más aún cuando la cobertura de servicios de salud se había reducido un año atrás.

El sistema de salud del estado, aunque relativamente pequeño, es de enorme importancia para las personas que no tienen acceso a la seguridad social, sobre todo a partir de la desaparición del Seguro Popular. Sabemos que en 2018, el 19.4% de los habitantes de Jalisco no tenían acceso a servicios de salud; para el 2020, en medio de la pandemia, era ya el 38.08% (Coneval, 2018, 2020). La desaparición del Seguro Popular sin haber tenido siquiera los cimientos de la institución que supliera su cobertura y que hasta el día de hoy no sigue siendo sino una interrogante, nos deja en un estado de incertidumbre sobre la suerte que podría correr más de la tercera parte de la población del estado frente a alguna contingencia de salud; la urgencia de fortalecer el sistema estatal de servicios de salud pública es más que evidente, sin embargo, en lo que va de la administración, el gasto en salud ha caído en 6.32% con respecto al 2018.



Gráfica 46.7. Gasto en salud: nominal y real, 2015-2022 (millones de pesos, valores reales a precios de marzo de 2022)

Fuente: elaboración propia con datos de la Cuenta Pública del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco, varios años.

El gasto aprobado para 2022 es notoriamente mayor al del año anterior; si se ejerciera ese presupuesto los recursos para la atención a la salud habrán aumentado 5.4% en este año. Aunque aún es muy pronto para saberlo con certeza, es posible esto refleje la intención de fortalecer el sistema de salud y sea el inicio de un presupuesto creciente durante lo que queda de la administración. Como sea, este aumento en el 2022 no alcanza para recuperar el presupuesto que se tenía en el 2018.

Cuadro 46.5. Gasto en salud: nominal, real y per cápita, 2018-2022

Año	Nominal	Real (precios de 2022)	Per cápita
2018	14 305 446 086.17	16 863 168 413.06	2070.86
2019	15 115 714 764.96	17 196 476 567.30	2085.69
2020	15 738 400 434.58	17 325 473 284.69	2075.37
2021	15 390 705 001.32	15 796 234 862.53	1868.80
2022	17 346 966 971.56	16 663 272 885.08	1947.01

Fuente: elaboración propia con datos de la Cuenta Pública del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco, varios años.

Gasto en seguridad pública

Como resultado de la crisis de inseguridad que desde hace varios años se vive en el estado y en el resto del país, a partir del 2016, el tema seguridad pública y la prosecución de los delitos tomó el tercer sitio dentro de la distribución del presupuesto total. En la gráfica 46.5 podemos ver cómo es que de los cinco rubros más importantes en la distribución del gasto, es este el que ha tenido el mayor crecimiento desde 2007 a la fecha.

Durante la primera mitad del gobierno actual, este gasto ha tenido un crecimiento en términos reales de 14.28% con relación al presupuesto que ejerció la antigua Fiscalía General del Estado en el 2018. De 2018 a 2019, este gasto registró un aumento de 11.04%, el más fuerte en lo que va de la administración, muy por arriba del crecimiento de 2.77% que tuvo el gasto total. En el siguiente año continuó aumentando y tuvo una tasa de crecimiento de 4.56%, pero en el 2021 se revirtió y cayó en 1.57%.

Actualmente el gasto destinado a seguridad se distribuye principalmente en tres dependencias: la Fiscalía Estatal, La Secretaría de Seguridad y la Coordinación General Estratégica de Seguridad. Esta distribución también ha variado en los tres primeros años de gobierno. Evidentemente las áreas operativas, la Secretaría de Seguridad y la Fiscalía Estatal, son las que ejercen un mayor presupuesto, particularmente la Secretaría de Seguridad. Sin embargo, quien ha tenido un crecimiento sostenido de su gasto en los tres años, además de ser el de mayor magnitud, es la Coordinación General Estratégica. Es posible que esta distribución presupuestal responda a una búsqueda de dar coherencia y articular en una sola estrategia los esfuerzos de combate y prevención del delito que se llevan a cabo desde diferentes frentes.

Cuadro 46.6. Distribución del gasto en seguridad pública, 2018-2021 (precios de 2022)				
Año	Secretaría de Seguridad	Fiscalía Estatal	Coordinación General Estratégica de Seguridad	Total
2018	-	-	-	7 207 800 799.41*
2019	5 281 701 479.64	2 413 126 939.19	308 978 506.92	8 003 806 925.75
2020	4 835 789 057.72	2 567 435 101.28	966 261 943.34	8 369 486 102.34
2021	4 506 034 370.98	2 428 429 753.25	1 303 290 214.26	8 237 754 338.49
* Corresponde al gasto ejercido por la Fiscalía General del Estado.				
Fuente: elaboración propia con datos de la Cuenta Pública del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco, varios años.				

En contraste, el gasto real ejercido desde la Secretaría de Seguridad ha caído de forma constante en estos tres años de gobierno, mientras que la Fiscalía también ha vivido una reducción en el 2021. Estas reducciones sorprenden ante el ambiente de inseguridad que se vive en el estado. Los datos de inseguridad y violencia en Jalisco siguen siendo alarmantes y no se percibe una reducción significativa de los mismos, y si bien las tareas de seguridad corresponden a los tres órdenes de gobierno, la realidad indica que los esfuerzos del gobierno estatal siguen rebasados y que los recursos destinados en estas tareas están muy lejos de ser los suficientes. Frente a

la crisis de seguridad que se vive a nivel nacional y estatal, es imperante el fortalecimiento de las tres áreas que conforman el sistema de seguridad del estado; en este contexto, la disparidad que se observa en la dinámica presupuestaria en estas tres instituciones, no puede más que explicarse por la debilidad presupuestaria del gobierno estatal, ya de por sí evidente.

Gasto en infraestructura

De los cinco temas con mayor peso presupuestal, el que más variación presenta a lo largo del tiempo es el gasto que se ha destinado a la dependencia encargada de la inversión en infraestructura. Esta variación se explica por dos razones. Una es que el financiamiento grandes proyectos se da mediante créditos a los que solo se recurre esporádicamente por lo que el gasto aumenta abruptamente para luego volver a reducirse. La segunda razón, es que a diferencia de otras dependencias cuyo gasto inercial es muy elevado y difícil de reducir, como es el caso de la Secretaría de Educación y la Secretaría de Salud, el gasto corriente de la dependencia encargada de la obra pública es mucho más ligero, pero lo más importante es que la inversión en obra pública se puede aplazar mientras que el gasto en educación y en salud es casi inamovible. Por supuesto esto es la causa de los importantes rezagos de infraestructura que se tienen en el estado.

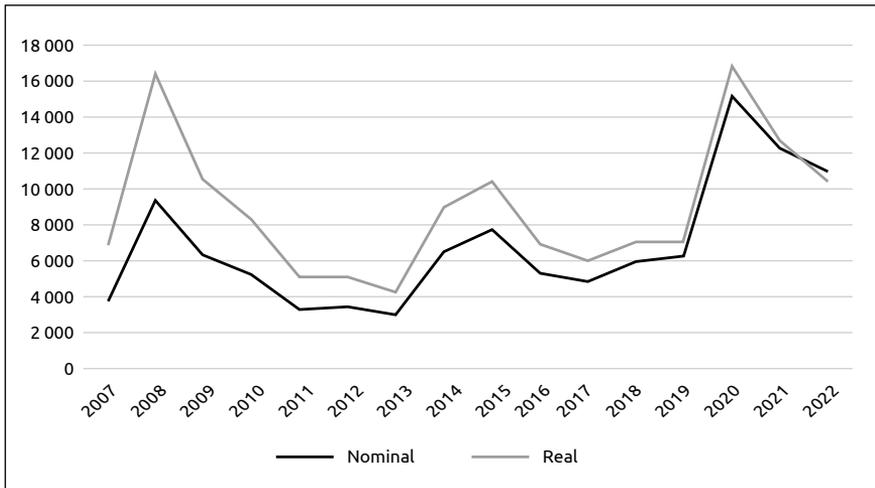
Esto mismo ha tenido además otro efecto igualmente perverso; el gasto inercial de otras dependencias se ha ido expandiendo en el tiempo a expensas del gasto en inversión pública. En la gráfica 46.8, se puede ver como la participación del gasto en infraestructura a tendido a un adelgazamiento en el tiempo, principalmente a partir del 2010.

Esta administración inició con una apuesta importante por la construcción y mejoramiento de infraestructura. En su primer año de gobierno, el gasto nominal en infraestructura aumentó 4.73%, lo que significó un incremento de 1.08% en términos reales. Durante 2020 el financiamiento crediticio disparó este presupuesto y su porcentaje de participación en el gasto total; una vez que se ejerció la mayor parte de estos recursos, el presupuesto se contrajo, al igual que su participación en el gasto total y en 2021 cayó en 24.49%. Para 2022, el presupuesto aprobado aún más bajo que lo gastado en 2021, aunque 48.49% mayor que el que se ejerció en el

primer año de gobierno. Habrá que esperar para ver si el actual gobierno revierte la tendencia decreciente de la inversión en infraestructura que se venía arrastrando de años anteriores y logra proveer de mayor estabilidad este presupuesto.

La inversión en infraestructura del actual gobierno se dirigió principalmente a disminuir el rezago carretero en el estado y al sistema de provisión de agua potable. Sin embargo, buena parte de los recursos en el proyecto carretero, se destinaron al mantenimiento de los caminos ya existentes, lo cual era una tarea necesaria y urgente. Esta inversión evidencia la apuesta del actual gobierno por buscar proveer condiciones que permitan el desarrollo en diferentes regiones del estado, más allá de las grandes ciudades y las áreas metropolitanas.

Lo preocupante es que también nos deja ver las fuertes limitaciones del gobierno para por lo menos mantener la infraestructura existente, lo cual, pareciera, no puede hacerse si no es a partir de endeudamiento.



Gráfica 46.8. Gasto en infraestructura: nominal y real, 2007-2022 (millones de pesos)

Nota: valores reales a precios de marzo de 2022.

Fuente: elaboración propia con datos de la Cuenta Pública del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco, varios años.

Gasto en asistencia social

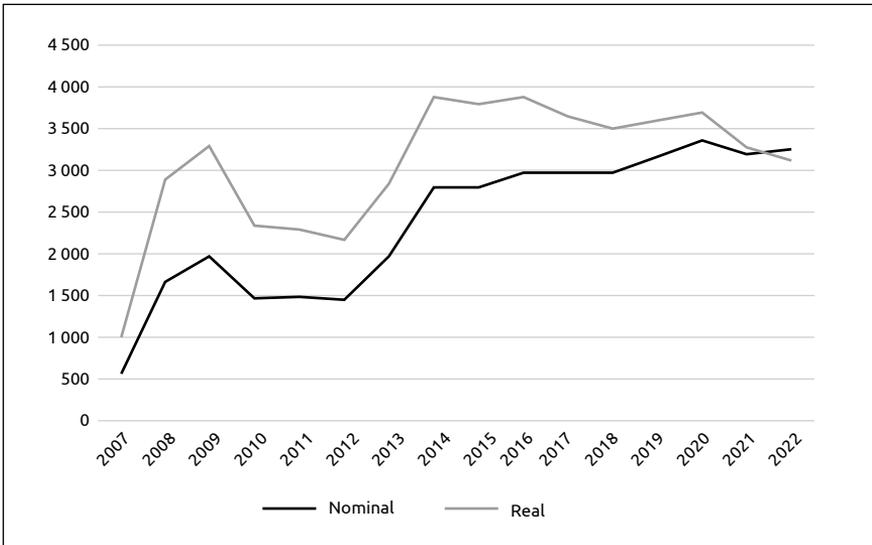
El quinto lugar en la distribución del gasto lo ocupa el presupuesto destinado a las instituciones encargadas de ofrecer apoyos directos a las personas con mayor vulnerabilidad económica. Desde el 2007, después del gasto en seguridad, la proporción del gasto total destinado a desarrollo social es el que ha tenido un mayor crecimiento entre los cinco temas principales. Su participación en el gasto es, de estos cinco temas, la que probablemente refleje las preferencias ideológico-partidistas de cada gobierno, como respuesta a los compromisos con su electorado. Durante el gobierno de González Márquez, la participación promedio del gasto destinado a lo que fue la Secretaría de Desarrollo Humano fue de 2.06%. En el siguiente periodo de gobierno, la participación promedio de la extinta Secretaría de Desarrollo e Integración Social fue de 2.79%, y en lo que va de la administración de Alfaro, en promedio se ha asignado el 2.51% al Sistema de Asistencia Social.

Independientemente de las diferentes preferencias de cada administración, este gasto destinado a la asistencia social, en términos reales ha tenido una tendencia decreciente desde el 2014, que parecía modificarse con el cambio de gobierno en el 2018.

Después de un caída acumulada del 10% en los dos últimos años del gobierno de Aristóteles Sandoval, en el primer año de la presente administración se registró un aumento de 2.83%. Este incremento en el presupuesto destinado al Sistema de Asistencia Social se vio acompañado de un importante aumento del 19.42% en el monto real destinado a la partida de ayudas sociales, lo que refleja el crecimiento en la cobertura de los programas que ofrecen apoyos directos a las personas (cuadro 46.7).

En 2020 el gasto del Sistema de Asistencia Social tuvo un aumento de 2.89%, similar al del año anterior. Aunque esto pareciera un aumento muy pequeño frente al fuerte impacto tuvo la pandemia sobre los ingresos de la mayoría de los hogares, la partida de apoyos sociales más que se duplicó y alcanzó un aumento del 150.79%. Muchos de los apoyos sociales fueron por supuesto coyunturales y correspondieron a acciones y programas temporales, por lo que para 2021 estos apoyos volvieron a reducirse a niveles incluso menores que los que se tuvieron el año anterior a la pandemia (cuadro 46.7). Al igual los recursos destinados a apoyos sociales, el gasto

para el Sistema de Asistencia Social se recortó y cayó al nivel más bajo que se ha tenido desde 2014 (gráfica 46.9).



Gráfica 46.9. Gasto en asistencia social: nominal y real, 2007-2022 (millones de pesos)

Fuente: elaboración propia con datos de la Cuenta Pública del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco, varios años.

Nuevamente, la respuesta del gobierno frente a la pandemia desdibuja sus preferencias en cuanto a su política de gasto en asistencia social. No obstante, el presupuesto autorizado para este año muestra una nueva contracción. El gasto real asignado para el Sistema de Asistencia Social, e incluso el presupuesto nominal para ayudas sociales, son los más bajos que se han registrado durante lo que va de la administración. Pareciera pues, que el actual gobierno tiene una tendencia hacia un menor gasto en asistencia social, que podría estar determinada por sus propias preferencias de política pública y por las características de su base electoral; de otra forma, no se podría explicar la reducción del gasto en este rubro, en un estado en el que después de la pandemia el número de personas en pobreza aumentó en alrededor de 395 500, con 53 000 de ellas en pobreza extrema.

Cuadro 46.7. Gasto ejercido en ayudas sociales y en el Sistema de Asistencia Social, 2018-2022

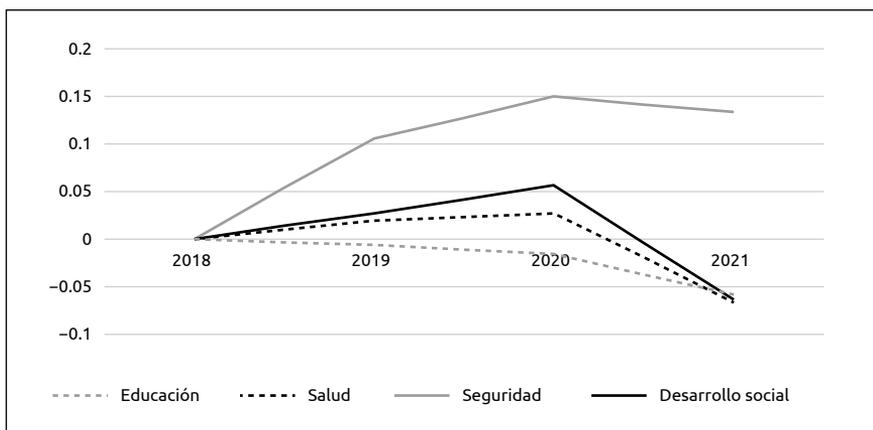
Año	Ayudas sociales		Sistema de Asistencia Social*	
	Nominal	Real (precios de 2022)	Nominal	Real (precios de 2022)
2018	1 887 195 379.33	2 224 613 851.14	2 962 970 054.59	3 492 730 162.52
2019	2 335 298 616.79	2 656 765 397.19	3 156 992 323.71	3 591 569 790.91
2020	6 052 667 762.06	6 663 023 605.77	3 356 891 543.89	3 695 403 164.07
2021	2 098 961 385.87	2 154 266 943.31	3 194 596 857.98	3 278 771 326.94
2022	1 540 614 500.00	1 479 894 431.48	3 252 865 257.76	3 124 660 439.91

* Los montos del año 2018 corresponden al presupuesto de la Secretaría de Desarrollo e Integración Social.

Fuente: elaboración propia con datos de la Cuenta Pública del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco, varios años.

La gráfica 46.10, recapitula el comportamiento de las áreas con mayor peso en el presupuesto sin considerar la de la inversión en obra pública que está determinada por los ingresos crediticios. En la gráfica se puede observar como al finalizar la primera mitad del periodo de gobierno actual, la única área que alcanzó un nivel de gasto más alto que el que tuvo al inicio del gobierno es seguridad pública.

Desarrollo social y salud tuvieron aumentos durante el primer y segundo año para después caer por debajo del nivel con el que iniciaron la administración; finalmente educación ha tenido una caída continua en los tres años, aunque como se explicó líneas atrás, se debe a la contracción de los recursos etiquetados provenientes del gobierno federal.



Gráfica 46.10. Trayectorias del gasto real total en educación, salud, seguridad y desarrollo social (escala logarítmica), 2018-2021

Fuente: elaboración propia con datos de la Cuenta Pública del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco, varios años.

El presupuesto para una estrategia de desarrollo y el descuido de los programas focalizados

Buena parte de la inversión en obra pública que este gobierno ha realizado se concentró en el mantenimiento y la ampliación de la infraestructura carretera y para el tratamiento y la provisión de agua. Esto se ha acompañado del fortalecimiento de las dependencias encargadas de impulsar el desarrollo de zonas fuera de las ciudades y las áreas metropolitanas del estado. Durante los primeros tres años de gobierno, además del gasto total en seguridad y el presupuesto de la Coordinación General Estratégica de Seguridad, la única dependencia que ha visto crecer su gasto de manera continua e importante, es la Coordinación General Estratégica de Gestión del Territorio. Junto con esto, durante el primer año de gobierno, las dos dependencias que tuvieron incrementos muy altos en su gasto fueron la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Regional y el Sistema de Gestión Integral del Agua, cuyo antecedente era el Sistema de Servicios de Agua Potable. Esto pareciera reflejar no solo una política dirigida a reducir los rezagos existentes en infraestructura, sino una estrategia que busca aprovechar el fuerte desempeño que el sector agropecuario jalisciense tiene

a nivel nacional, para impulsar el desarrollo rural y regional mediante el fortalecimiento actividades agropecuarias entre los pequeños productores y la provisión de mejor infraestructura. El fortalecimiento de este gasto en contraste con la tendencia a la baja del presupuesto para la asistencia social, puede ser indicativo de la apuesta por una estrategia de desarrollo de mediano y largo plazo enfocada en el fortalecimiento productivo y el crecimiento económico regional y de sus zonas rurales, más que de una estrategia de desarrollo basada en la mitigación de las condiciones de pobreza mediante transferencias directas.

La estrategia, parece considerar el desarrollo del sector agropecuario como el elemento de arrastre para el desarrollo de los mercados locales y la productividad de las zonas rurales del estado.

Esto mismo contrasta con la distribución del gasto en dependencias relacionadas con el desarrollo de otros sectores productivos, como la Secretaría de Turismo cuyo presupuesto tuvo un aumento hasta el tercer año de gobierno, o la misma Secretaría de Desarrollo Económico que únicamente tuvo un aumento durante el 2020 como parte de la respuesta del gobierno frente a la pandemia.

Así, la forma en como esta administración ha distribuido su gasto parece responder a una política de desarrollo para el estado a partir del impulso de la capacidad productiva fuera de las áreas metropolitanas y en las zonas rurales, y no solo a una demanda coyuntural de bienes y servicios de diferentes sectores de la sociedad.

Esta lectura se basa principalmente en la dirección que se le ha dado al gasto extraordinario en infraestructura que proviene de los nuevos empréstitos contratados por esta administración. Un presupuesto escaso destinado principalmente al gasto inercial para la operación cotidiana de los principales servicios provistos por el gobierno, deja muy poco margen para su distribución en función de alguna estrategia de desarrollo. Esto, junto con un contexto de crisis como el que se ha vivido en la primera mitad del actual gobierno, refuerza la respuesta coyuntural de la distribución presupuestal y hace aún más complicado identificar la estrategia de desarrollo que en particular se pudiera estar implementando, si es que siquiera hubiese alguna.

Independientemente del gasto extraordinario proveniente del endeudamiento, y del gasto inercial que representa la gran mayoría de los egresos,

existe un gasto concentrado en los diferentes programas estatales que se operan en la gran mayoría de las dependencias del gobierno. Si bien su peso presupuestal es pequeño, estos programas tienen una gran relevancia para la estrategia de desarrollo que cualquier gobierno pretenda implementar. Es a través de estos programas que se pueden canalizar recursos de manera focalizada para alcanzar objetivos bien definidos, que resuelvan los rezagos que la dinámica del gasto inercial va dejando en el camino. Estos programas son los tiros de precisión que el gobierno puede llevar a cabo; el cuidado de su diseño y el constante aprendizaje y evaluación para su mejoramiento son procesos fundamentales para lograr objetivos importantes aprovechando al máximo los escasos recursos con los que se cuenta. El proceso continuo de evaluación y seguimiento de estos programas es una parte integral del proceso de las políticas públicas y del mejor aprovechamiento del gasto público. No obstante, pareciera que la actual administración no entiende de la importancia de estos procesos. Para 2018, Jalisco se había constituido como punta de lanza a nivel nacional en este tema; el gobierno jalisciense había logrado institucionalizar estos procesos y consolidar una agencia encargada de llevarlos a cabo. Sin embargo, durante la actual administración se abandonó el proceso de seguimiento, evaluación y rediseño de los programas gubernamentales estatales, lo cual muy probablemente ha mermado la eficacia y eficiencia de muchas de las acciones y programas que esta administración ha implementado. Este desdén por los procesos evaluativos de la política pública, transforma un gasto que podría ser dirigido con mayor eficiencia, en una parte más del gran presupuesto que se comporta de manera inercial; esto, sin duda ha sido una pérdida importante en la eficiencia del proceso de gasto y de los beneficios sociales que podría generar.

A manera de recapitulación

Los primeros tres años de esta administración, en términos presupuestales, transcurrieron en un contexto donde, continuando con una tendencia que se viene arrastrando desde años atrás, la capacidad de gasto del Estado tuvo un crecimiento muy pobre. Frente a las restricciones que esto implica, se han mantenido los niveles nominales de gasto inerciales en las

áreas con mayor peso presupuestal como educación y salud, pero esto ha implicado un declive en sus presupuestos reales y por lo tanto una contracción en la provisión de servicios y bienes que difícilmente se revertirá en los siguientes años.

La crisis sanitaria restringió las posibilidades de distribución del gasto y durante el segundo año de gobierno únicamente los presupuestos en salud y en asistencia social aumentaron como respuesta a la pandemia y al cierre de la economía. En los dos casos, este incremento fue temporal y le siguió un retroceso importante para el siguiente año.

De los cinco temas de mayor importancia presupuestal, el único en el que se observa un crecimiento continuo de su gasto durante los primeros tres años de esta administración, fue el de seguridad pública. Sin embargo, la realidad que vivimos nos hace saber continuamente que los recursos siguen siendo insuficientes; la disparidad que se observa en la dinámica presupuestal de las tres instituciones que componen el sistema de seguridad estatal, solo confirma la sabida debilidad presupuestaria que el gobierno estatal ha mantenido desde hace varios años y que la actual administración no ha logrado revertir.

El desarrollo y el crecimiento económico del estado, además de depender de factores como la seguridad, los niveles educativos y la salud de las personas, requiere de infraestructura que impulse la dinámica productiva. Sin embargo, históricamente la inversión obra pública e infraestructura se financia primordialmente mediante empréstitos, limitados por los ingresos gubernamentales futuros y que hoy no se vislumbran crecientes, al menos para los siguientes años. Además, de la falta de cambios estructurales para fortalecer la capacidad presupuestaria del gobierno estatal y el endeudamiento al que ya ha recurrido la actual administración, limitan y hacen poco probable que observemos una tendencia creciente de este rubro en lo que resta del periodo de gobierno.

La inercia presupuestal, concentrada principalmente en las áreas de educación y salud, seguirá dominando el comportamiento del gasto y dejando muy poco margen de maniobra para un uso estratégico del presupuesto, por lo que sería muy valioso retomar el proceso de seguimiento y evaluación que garantice la mayor eficiencia de los programas estatales que operan las diferentes dependencias y que son elementos fundamentales para cualquier estrategia de desarrollo que se busque llevar a cabo.

Al igual que ha ocurrido con gobiernos anteriores, al menos durante este primer periodo de la administración de Enrique Alfaro, no se llevó a cabo ningún esfuerzo real para fortalecer la capacidad presupuestal del gobierno estatal. El reclamo por la revisión del pacto fiscal, no fue más que una estrategia de posicionamiento político carente de análisis y vacía de propuesta. El fortalecimiento presupuestal del estado Jalisco, no se puede construir a partir de la retórica de confrontación con el gobierno federal; requiere, entre otras cosas, de una reforma fiscal bien estudiada y diseñada. No obstante, si esto no se llevó a cabo durante los primeros años de gobierno, es improbable que se impulse durante los últimos años de la administración, ya cercanos al proceso sucesorio.

Desafortunadamente, no se trata ya solo de resolver un problema estructural que nos lleve a mejor puerto en el mediano y el largo plazo. En ausencia de una reforma que hubiera fortalecido la capacidad presupuestaria del gobierno de Jalisco, hoy sabemos que habremos de enfrentar un contexto poco favorable en los años venideros.

Un muy probable bajo crecimiento económico tanto a nivel global como nacional para los siguientes años, un ejecutivo federal que evidentemente seguirá disminuyendo los recursos para los gobiernos estatales, principalmente aquellos que no se alineen con su proyecto, la persistencia inflacionaria que se espera y el consecuente aumento de las tasas de interés, son factores que tendrán un impacto negativo en la capacidad de gasto del gobierno jalisciense. En este contexto la captación de ingresos, tanto propios como provenientes de las transferencias federales, seguramente se verá reducida; se tendrá que destinar una cantidad mayor de recursos al pago de la deuda y disminuirá la posibilidad de contratar mayores empréstitos; y finalmente el deterioro de la capacidad de compra, reducirá las posibilidades del gobierno para proveer bienes y servicios que los jaliscienses requieren.

Nunca es tarde, sin embargo, para iniciar una búsqueda seria de alternativas para fortalecer los ingresos y ampliar las posibilidades distributivas del presupuesto. Hoy es urgente buscar estas alternativas que permitan disminuir los efectos del mal temporal que se ve venir. El panorama inmediato no es alentador y desafortunadamente el margen de tiempo y de maniobra con el que cuenta el actual gobierno, es ya escaso, pero no por ello la construcción de mejores condiciones estructurales para

el fortalecimiento presupuestal del estado deja de ser su responsabilidad; esperemos que actúe en congruencia.

Referencias

- Banco de México (2019). *Encuesta sobre las expectativas de los especialistas en economía del sector privado. Diciembre 2019*. En <https://www.banxico.org.mx/publicaciones-y-prensa/encuestas-sobre-las-expectativas-de-los-especialis/%7BE1660633-F4A3-16E4-DC1F-oD6095858678%7D.pdf>
- Banco de México (2022). *Encuesta sobre las expectativas de los especialistas en economía del sector privado. Mayo 2022*. En <https://www.banxico.org.mx/publicaciones-y-prensa/encuestas-sobre-las-expectativas-de-los-especialis/%7B293E2EAF-17C3-6D4E-F289-96A636Fo435D%7D.pdf>
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2018). *Informe de Pobreza y Evaluación 2018*. Jalisco, Ciudad de México: Coneval. En https://www.coneval.org.mx/coordinacion/entidades/Documents/Informes_de_pobreza_y_evaluacion_2018_Documentos/Informe_Jalisco_2018.pdf
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2020). *Informe Pobreza y Evaluación 2020*. Jalisco, Ciudad de México: Coneval. En https://www.coneval.org.mx/coordinacion/entidades/Documents/Informes_de_pobreza_y_evaluacion_2020_Documentos/Informe_Jalisco_2020.pdf
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (s. f.). *Pobreza Municipal. Anexo estadístico*. En <https://municipal-coneval.hub.arcgis.com/pages/descargas>
- Cuenta Pública del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco (s. f.). En https://transparenciafiscal.Jalisco.gob.mx/transparencia-fiscal/rendicion_de_cuentas/cuenta-publica
- Cuenta Pública del Poder Ejecutivo del Estado de México (s. f.). En https://transparenciafiscal.edomex.gob.mx/cuenta_publica
- Cuenta Pública del Poder Ejecutivo del Estado de Nuevo León (s. f.). En <https://www.nl.gob.mx/series/cuenta-publica-del-gobierno-de-nuevo-leon>
- Gobierno del Estado de Jalisco, Secretaría de Infraestructura y Obra Pública (s. f.). *Plan de Infraestructura Carretera 2019-2024* (presentación). En <https://>

siop.Jalisco.gob.mx/sites/siop.Jalisco.gob.mx/files/plan-de-infraestructura-carretera-2019-2024.pdf

Portal de deuda Pública del Gobierno del Estado de Jalisco (s. f.). En <https://deudapublica.Jalisco.gob.mx/>

Portal de Información Fiscal del Gobierno del Estado de Jalisco (s. f.). *Presupuesto de Egresos*. En https://transparenciafiscal.Jalisco.gob.mx/transparencia-fiscal/programatico_presupuestal/presupuesto-de-egresos

Portal de Información Fiscal del Gobierno del Estado de Jalisco (s. f.). En https://transparenciafiscal.Jalisco.gob.mx/transparencia-fiscal/rendicion_de_cuentas/deuda-p%C3%ABblica

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (s. f.). *Registro Público Único de Financiamientos y Obligaciones de Entidades Federativas y Municipios Vigente*. En https://www.disciplinafinanciera.hacienda.gob.mx/es/DISCIPLINA_FINANCIERA/Regist

47. Del plan de gobierno a la realidad presupuestaria

Andrés Barrios Arenas

Introducción

Seguir la ruta de cuáles son las prioridades, insuficiencias y omisiones de la planeación del gasto público a través de los presupuestos significa leer las verdaderas apuestas de los gobiernos más allá de lo que se establece en los planes e informes, o lo que se dice en los discursos. A través de un análisis de las asignaciones presupuestales en Jalisco pretendo analizar qué tan apegada la administración de Enrique Alfaro ha sido a las estrategias que estableció como gobierno, teniendo como marco de comparación el Plan Estatal de Gobernanza y Desarrollo de Jalisco 2018-2024.

Utilizando la incipiente información disponible sobre la alineación de los programas sociales con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) hago un ejercicio para visualizar cómo es que las y los jaliscienses tenemos garantizado el acceso a nuestros derechos humanos desde la planeación del gasto. Finalmente, hago una reflexión basada sobre cómo se han llevado los procesos de aprobación del presupuesto por parte del poder Legislativo, y cómo es que esto se puede convertir en un instrumento político de control y negociación.

Presupuesto y el Plan Estatal de Gobernanza y Desarrollo de Jalisco 2018-2024

De acuerdo con el artículo 40 de la Ley de Planeación Participativa para el Estado de Jalisco y sus Municipios, en septiembre de 2019 el Gobierno

de Jalisco entregó al Congreso del Estado el Plan Estatal de Gobernanza y Desarrollo, en el que se definieron los objetivos y proyectos estratégicos sobre los que el trabajo de la administración de Enrique Alfaro concentraría sus esfuerzos.

Los proyectos estratégicos son rutas de acción definidas por el gobierno para alcanzar cada uno de sus objetivos definidos. Se localizan en el capítulo seis del plan donde especifica qué dependencias son las responsables de impulsar cada uno de ellos. En las siguientes páginas hago un análisis para cada objetivo, calculando la variación de la asignación presupuestal de las dependencias designadas para dichos proyectos respecto al año anterior. Los montos presentados están a valores constantes de 2022, es decir, se quita el efecto de la inflación sobre la pérdida de valor del dinero con el tiempo (cada día el dinero nos alcanza para menos), haciendo que los pesos de 2019 “valgan” lo mismo que los de 2022. Con esto se pretende tener una aproximación que determine desde la visión presupuestal si han sido fortalecidas o no las dependencias encargadas de cumplir el plan.

Para el caso de las dependencias de nueva creación no se toma como variación presupuestal su asignación inicial, la cual está marcada con un asterisco. El supuesto es que su creación responde a fines distintos a los existentes en el diseño administrativo del gobierno anterior. Por ejemplo, en el objetivo 1: seguridad, justicia y estado de derecho se podría asumir que la variación negativa que sufre la Fiscalía estatal por -4 733 961 014 pesos sería para la creación de la Secretaría de Seguridad con un monto inicial de 4 520 018 037 pesos, sin embargo se aprecia que los recursos que recibe la Secretaría de Seguridad provienen de programas presupuestales que desaparecen para 2019, como son fortalecimiento institucional de la Fiscalía estatal (987 996 823 pesos) y fortalecer la atención temprana y la investigación especializada de delitos de la Fiscalía estatal (296 863 451.77 pesos), funciones que no son compatibles con la creada secretaría, además de que evidentemente la Fiscalía estatal deja de contar con esos recursos y capacidades con los que contaba en 2018. En todos los casos se omite integrar al análisis a la Secretaría General de Gobierno por no tener una naturaleza propia para atender las problemáticas relacionadas.

En la Ley de Planeación Participativa se contempla que una vez transcurridos tres años de gobierno, o de manera excepcional cuando exista suficiente justificación, se pueda actualizar el Plan Estatal de Gobernanza

y Desarrollo. Después de evaluar el desempeño del plan publicado en 2019 y ante los cambios derivados por la pandemia, el Gobierno de Jalisco realizó una actualización al plan en marzo de 2022. No tomamos como referencia la versión actualizada por ser atemporal al periodo del presente análisis (presupuestos autorizados en 2019-2022). Es importante tomar en cuenta que posterior a la publicación del plan y a la autorización del presupuesto del año 2020 se vivió el brote de la pandemia de la covid-19, que obligó a reestructurar los esfuerzos que fueron planeados cuando no se tenía noticia de su existencia, afectación que se debería de ver reflejada en los presupuestos autorizados para los años 2021 y 2022.¹

Objetivo 1. Seguridad, justicia y Estado de derecho

En este objetivo se definen los siguientes proyectos estratégicos encaminados a las siguientes dimensiones: reinserción social, atención integral a víctimas, prevención psicosocial y fortalecimiento de las policías y cultura cívica. En el siguiente cuadro se describen las dependencias responsables de llevar a cabo los proyectos y su variación presupuestal conforme al periodo anterior.

Cuadro 47.1. Variación presupuestal anual para dependencias del objetivo 1: seguridad, justicia y Estado de derecho					
Unidad responsable	2019 (pesos)	2020 (pesos)	2021 (pesos)	2022 (pesos)	Variación total (pesos)
037-078 Industria Jalisciense de Rehabilitación Social	7 349 965*	-293 325	1 670 877	-127 217	1 250 335
037-000 Secretaría de Seguridad	4 520 018 037*	1 126 907 471	-378 255 557	-145 385 378	603 266 537
042-000 Coordinación General Estratégica de Seguridad	58 255 675*	173 108 741	40 590 730	-31 515 338	182 184 133

¹ Toda la información de este análisis puede ser visualizada y descargada en <https://app.nuestropresupuesto.mx/cuadernos?q=JAL%202018%20-%202024>.

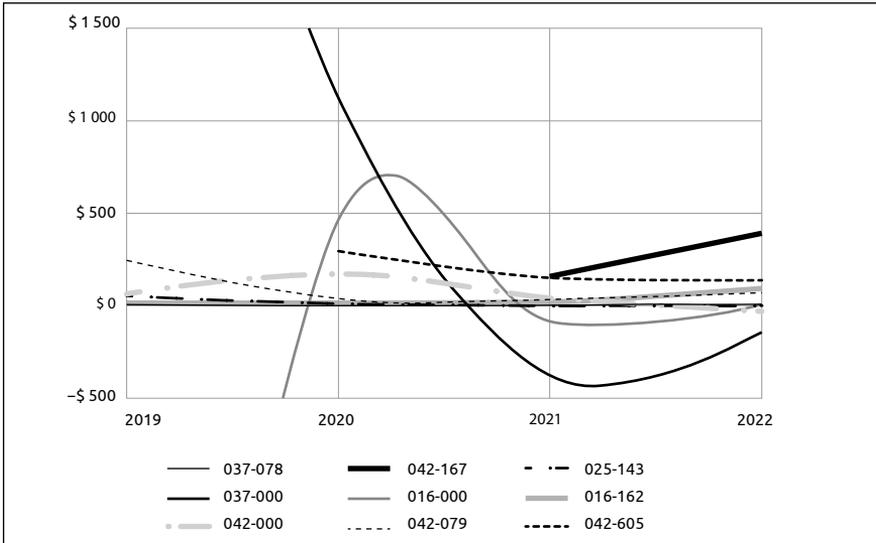
PRESUPUESTO Y GASTO PÚBLICO

Cuadro 47.1. Variación presupuestal anual para dependencias del objetivo 1: seguridad, justicia y Estado de derecho					
Unidad responsable	2019 (pesos)	2020 (pesos)	2021 (pesos)	2022 (pesos)	Variación total (pesos)
042-167 Consejo Estatal de Seguridad Pública			154 244 897*	386 077 927	386 077 927
016-000 Fiscalía Estatal	-4 733 961 014	448 146 044	-91 155 314	651 350	-4 376 318 934
042-079 Instituto Jalisciense de Ciencias Forenses	238 582 614*	32 423 202	27 371 929	64 822 466	124 617 598
025-143 Instituto de Justicia Alternativa	50 803 440	-1 147 951	-2 451 804	12 446	47 216 132
016-162 Centro de Justicia para las Mujeres (AVGM)	14 809 724	11 884 106	13 328 365	91 746 935	131 769 131
042-603 Centro de Coordinación, Comando, Control, Comunicaciones y Cómputo del Estado de Jalisco (C5)		291 331 713*	145 773 441	132 553 284	278 326 724
Total					-2 621 610 417

Fuente: elaboración propia con datos de los presupuestos autorizados para los años 2018-2022, de la Secretaría de la Hacienda Pública de Jalisco.

De los datos del cuadro se puede observar que si bien se ha tenido una variación negativa total de -2.6 000 millones de pesos, la única dependencia que ha presentado realmente una disminución presupuestal es la Fiscalía estatal, que tuvo que ceder el 66% de sus recursos para la creación de distintas entidades, como la Secretaría de Seguridad y la Coordinación General Estratégica de Seguridad.

Aun cuando el resultado final para las dependencias es positivo en temas de asignación presupuestal, vemos que existen fluctuaciones durante el periodo donde muchas de ellas perdieron presupuesto en uno o más periodos, como se puede apreciar en la gráfica 47.1.



Gráfica 47.1. Detalle de variación presupuestal anual para dependencias del objetivo 1: seguridad, justicia y Estado de derecho, 2019-2022

Fuente: elaboración propia con datos de los presupuestos autorizados para los años 2018-2022, de la Secretaría de la Hacienda Pública de Jalisco.

Según la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (INEGI, 2021), la ciudadanía dejó de denunciar al bajar el porcentaje de los delitos denunciados del 13.6 al 11.3% de 2019 a 2020, y el porcentaje de denuncias que derivaron en una carpeta de investigación bajaron del 8.8 al 7.1% en el mismo periodo, resultando en un aumento de la cifra negra de 91.2 en 92.9, demostrando un debilitamiento institucional de la Fiscalía. Incluso después de las desapariciones forzadas realizadas durante los días 4, 5 y 6 de junio de 2020, el gobernador declaró que la Fiscalía estaba infiltrada por el crimen organizado (Torres, 2020).

Objetivo 2. Desarrollo social

En este objetivo se definen dieciséis proyectos estratégicos en temas de educación, salud, deporte y cultura de paz. De forma similar se representa en el siguiente cuadro las dependencias involucradas en realizar estos proyectos.

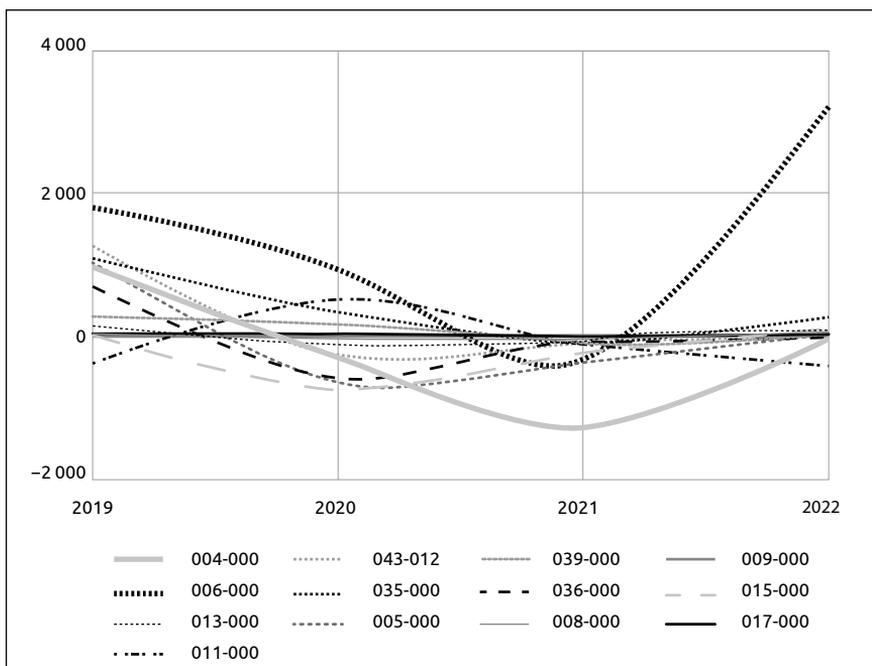
PRESUPUESTO Y GASTO PÚBLICO

Cuadro 47.2. Variación presupuestal anual para dependencias del objetivo 2: desarrollo social					
Unidad responsable	2019 (pesos)	2020 (pesos)	2021 (pesos)	2022 (pesos)	Variación total (pesos)
004-000 Secretaría de Educación	943 688 753	-320 529 099	-1 286 006 663	-42 258 490	-705 105 499
006-000 Secretaría de Infraestructura y Obra Pública	1 783 252 683	919 720 675	-344 338 065	3 191 744 442	5 550 379 735
013-000 Secretaría de Cultura	135 698 903	-139 100 032	-88 453 323	45 808 621	-46 045 831
011-000 Secretaría del Sistema de Asistencia Social	-375 727 517	498 014 002	-123 796 525	-435 012 425	-436 522 466
043-012 Consejo Estatal para el Fomento Deportivo (CODE Jalisco)	12 734 447	1 126 249	-22 596 711	74 624 439	65 888 423
035-000 Secretaría de Administración	1 072 423 930	321 972 820	-60 970 415	251 966 198	1 585 392 533
005-000 Secretaría de Salud Jalisco	1 006 515 836	-652 196 276	-383 174 786	28 686 350	-168 876
039-000 Secretaría de Igualdad Sustantiva entre Mujeres y Hombres	259 519 623	149 567 325	-34 258 601	65 493 879	440 322,225
036-000 Secretaría de Planeación y Participación Ciudadana	693 115 366	-594 109,648	-15 120 465	52 255 967	136 141 220
008-000 Secretaría de Turismo	23 092 118	-52 128,432	-59 675 304	49 169 433	-39 542 185

Cuadro 47.2. Variación presupuestal anual para dependencias del objetivo 2: desarrollo social					
Unidad responsable	2019 (pesos)	2020 (pesos)	2021 (pesos)	2022 (pesos)	Variación total (pesos)
009-000 Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural	1 242 624 164	-274 750 282	-107 545 635	-5 240 974	855 087 273
015-000 Secretaría del Transporte	-6 616 629	-745 329 183	-262 850 045	94 283 056	-920 512 802
017-000 Procuraduría Social	-6 434 121	21 665 188	-14 846 694	6 546 518	6 930 890
Total					6 590 281 463
Fuente: elaboración propia con datos de los presupuestos autorizados para los años 2018-2022 de la Secretaría de la Hacienda Pública de Jalisco.					

El resultado de la suma de las variaciones del presupuesto para este objetivo está fuertemente influenciado por los aumentos derivados de la Secretaría de Infraestructura y Obra Pública y de la Secretaría de Administración, donde se tendría un resultado negativo si se eliminaran del cuadro. El aumento para infraestructura es derivado por la deuda de 6 200 millones de pesos solicitada por el Gobierno de Jalisco con la justificación de llevar a cabo acciones para reactivar la economía afectada por la pandemia de la covid-19 (Rivas, 2020).

Se aprecian variaciones negativas muy significativas en la Secretaría de Educación que ha perdido el 2% de su presupuesto desde que entró la presente administración, la Secretaría del Sistema de Asistencia Social que ha perdido el 22% y en la Secretaría de Transporte que su presupuesto se ha visto reducido en un 61% desde 2018 a 2022, debido principalmente a que los agentes de tránsito fueron asignados a la Secretaría de Seguridad a partir de 2020. Las fluctuaciones de las variaciones se pueden apreciar en la gráfica 47.2.



Gráfica 47.2. Variación presupuestal anual para dependencias del objetivo 2: desarrollo social, 2019-2022

Fuente: elaboración propia con datos de los presupuestos autorizados para los años 2018-2022 de la Secretaría de la Hacienda Pública de Jalisco.

Objetivo 3. Desarrollo económico

Para este objetivo se detallan quince proyectos estratégicos encaminados a distintas industrias, con proyectos icónicos como A Toda Máquina para la industria agroalimentaria, Ciudad Creativa Digital para impulsar el área metropolitana como *hub* de tecnologías de información. También hay proyectos enfocados a turismo, logística y energía.

El cuadro comparativo de las variaciones presupuestarias para las dependencias encargadas de llevar a cabo los proyectos se presenta a continuación.

Cuadro 47.3. Variación presupuestal anual para dependencias del objetivo 3: desarrollo económico, 2019-2022

Unidad responsable	2019 (pesos)	2020 (pesos)	2021 (pesos)	2022 (pesos)	Variación total (pesos)
009-000 Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural	1 242 624 164	-274 750 282	-107 545 635	-5 240 974	855 087 273
010-000 Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Territorial	-2 714 924	12 280 051	-128 284 771	73 382 184	-45 337 460
038-000 Secretaría de Gestión Integral del Agua	7 888 994*	-1 300 932	-909 449	-271 013	-2 481 393
007-000 Secretaría de Desarrollo Económico	-132 706 107	8 578 906	-121 420 802	2 492 229	-243 055 774
006-000 Secretaría de Infraestructura y Obra Pública	1 783 252 683	919 720 675	-344 338 065	3 191 744 442	5 550 379 735
015-000 Secretaría del Transporte	-6 616 629	-745 329 183	-262 850 045	94 283 056	-920 512 802
007-031 Fondo Jalisco de Fomento Empresarial (Fojal)	-329 346	-11 426 012	15 659 843	-2 859 743	1 044 742
012-000 Secretaría de Innovación, Ciencia y Tecnología	25 288 001	-16 470 551	-89 414 299	13 393 827	-67 203 022
007-147 Agencia de Energía del Estado de Jalisco	11 226 547*	5 196 675	-3 551 486	-215 036	1 430 153
008-000 Secretaría de Turismo	23 092 118	-52 128 432	-59 675 304	49 169 433	-39 542 185

Cuadro 47.3. Variación presupuestal anual para dependencias del objetivo 3: desarrollo económico, 2019-2022

Unidad responsable	2019 (pesos)	2020 (pesos)	2021 (pesos)	2022 (pesos)	Variación total (pesos)
013-000 Secretaría de Cultura	135 698 903	-139 100 032	-88 453 323	45 808 621	-46 045 831
043-012 Consejo Estatal para el Fomento Deportivo (Code Jalisco)	12 734 447	1 126 249	-22 596 711	74 624 439	65 888 423
014-000 Secretaría del Trabajo y Previsión Social	-16 408 704	-45 228 226	-92 244 626	41 051 039	-112 830 518
004-000 Secretaría de Educación	943 688 753	-320 529 099	-1 286 006 663	-42 258 490	-705 105 499
012-115 Fideicomiso Ciudad Creativa Digital	-39 299 896	19 901 500	-7 268 348	-557 302	-27 224 046
Total					5 129 351 451

Fuente: elaboración propia con datos de los presupuestos autorizados para los años 2018-2022 de la Secretaría de la Hacienda Pública de Jalisco.

Llama la atención el gran aumento que ha tenido la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural del 166% respecto a su presupuesto de 2018, esto concentrado en el programa presupuestal Fortalecimiento de la Infraestructura Rural, que se conoce como el programa A Toda Máquina que ha sido muy cuestionado y que incluso el Comité de Participación Social del Sistema Estatal Anticorrupción ha catalogado como un “caso paradigmático de posibles hechos de corrupción” (Comité de Participación Social, 2019).

Se ven importantes recortes presupuestales en la Secretaría de Gestión Integral del Agua, que fue creada en 2019 y desde entonces ha perdido el 31% de sus recursos centrandose sus pérdidas en el capítulo 1000 (Servicios personales); la Secretaría de Desarrollo Económico ha perdido desde 2018 un 53% de recursos al cortar casi a la mitad de los recursos del programa

Invierte en Jalisco; la Secretaría de Innovación, Ciencia y Tecnología ha perdido el 27% de sus recursos derivado de recortar el programa Educación Superior Innovadora con Calidad, Pertinencia y Amplia Cobertura; la Secretaría de Turismo perdió prácticamente el programa de Gestión de Inversión Pública en Infraestructura y equipamiento turístico que significaba el 20% de sus recursos; la Secretaría del Trabajo y Previsión Social ha mostrado una reducción generalizada en sus programas, sin embargo destaca el referente a la administración de sus recursos que ha perdido uno de cada cinco pesos que tenía asignado; y en el Fideicomiso de Ciudad Creativa Digital que en sí es uno de los proyectos estratégicos que los aportes del Gobierno del Estado se han reducido en un 66%.

Objetivo 4. Desarrollo sostenible del territorio

En este objetivo hay proyectos enfocados a movilidad y transporte, infraestructura de salud y educación, y temas medioambientales. Quienes son responsables de ejecutar dichos proyectos se pueden apreciar en el siguiente cuadro.

Cuadro 47.4. Variación presupuestal anual para dependencias del objetivo 4: desarrollo sostenible del territorio, 2019-2022					
Unidad responsable	2019 (pesos)	2020 (pesos)	2021 (pesos)	2022 (pesos)	Variación total (pesos)
015-000 Secretaría del Transporte	-6 616 629	-745 329 183	-262 850 045	94 283 056	-920 512 802
003-000 Secretaría de la Hacienda Pública	-811 030 413	496 783 983	-133 695 014	187 162 665	-1 260 778 778
006-000 Secretaría de Infraestructura y Obra Pública	1 783 252 683	919 720 675	-344 338 065	3 191 744 442	5 550 379 735

PRESUPUESTO Y GASTO PÚBLICO

Cuadro 47.4. Variación presupuestal anual para dependencias del objetivo 4: desarrollo sostenible del territorio, 2019-2022

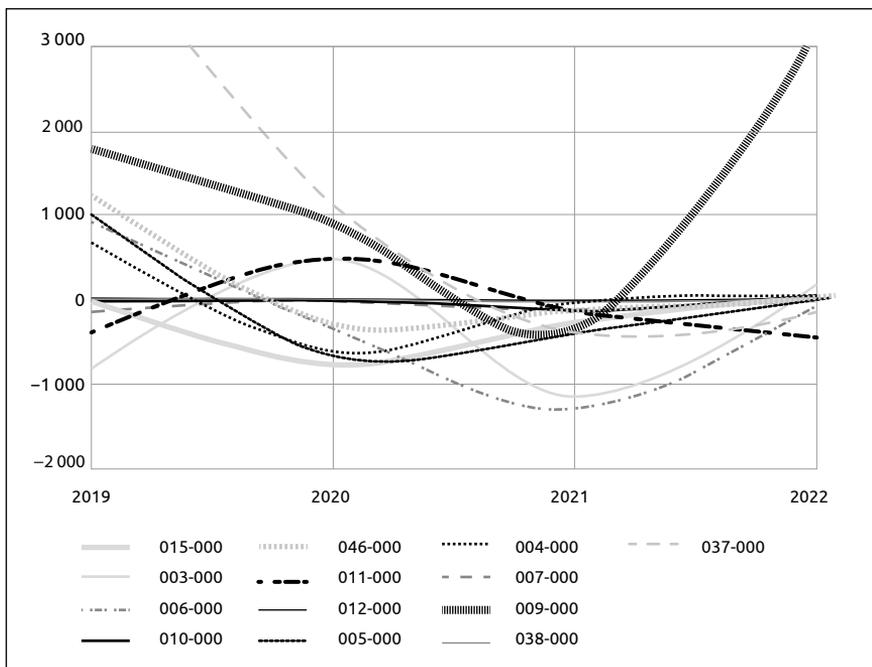
Unidad responsable	2019 (pesos)	2020 (pesos)	2021 (pesos)	2022 (pesos)	Variación total (pesos)
010-000 Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Territorial	-2 714 924	12 280 051	-128 284 771	73 382 184	-45 337 460
046-000 Unidad de Enlace Federal y Asuntos Internacionales	23 860 273*	8 301 443	-3 499 465	-996 174	3 805 804
011-000 Secretaría del Sistema de Asistencia Social	-375 727 517	498 014 002	-123 796 525	-435 012 425	-436 522 466
012-000 Secretaría de Innovación, Ciencia y Tecnología	25 288 001	-16 470 551	-89 414 299	13 393 827	-67 203 022
005-000 Secretaría de Salud Jalisco	1 006 515 836	-652 196 276	-383 174 786	28 686 350	-168 876
004-000 Secretaría de Educación	943 688 753	-320 529 099	-1 286 006 663	-42 258 490	-705 105 499
007-000 Secretaría de Desarrollo Económico	-132 706,107	8 578 906	-121 420 802	2 492 229	-243 055 774
009-000 Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural	1 242 624 164	-274 750 282	-107 545 635	-5 240 974	855 087 273

Cuadro 47.4. Variación presupuestal anual para dependencias del objetivo 4: desarrollo sostenible del territorio, 2019-2022					
Unidad responsable	2019 (pesos)	2020 (pesos)	2021 (pesos)	2022 (pesos)	Variación total (pesos)
038-000 Secretaría de Gestión Integral del Agua	7 888 994*	-1 300 932	-909 449	-271 013	-2 481 393
037-000 Secretaría de Seguridad	4 520 018 037*	1 126 907 471	-378 255 557	-145 385 378	603 266 537
002-117 Unidad Estatal de Protección Civil y Bomberos	12 985 409	18 016 104	-16 170 985	-3 190 244	11 640 284
036-000 Secretaría de Planeación y Participación Ciudadana	693 115 366*	-594 109 648	-15 120 465	52 255 967	-556 974 146
Total					2 118 556 636
Fuente: elaboración propia con datos de los presupuestos autorizados para los años 2018-2022, de la Secretaría de la Hacienda Pública de Jalisco.					

Llama la atención cómo es que las dependencias sufren permanentes fluctuaciones en su presupuesto a favor y en contra sin poder tener una certeza sobre los recursos con los que cuentan para poder ejecutar sus atribuciones. Podemos observar que la Secretaría de Hacienda, que debería de verse fortalecida para hacer que Jalisco pueda contar con más recursos propios y no depender de la federación, ha perdido el 51% de sus recursos asignados, también como la recién creada Secretaría de Gestión Integral del Agua que contó con un incipiente presupuesto menor a los 8 millones de pesos en 2018 ha perdido 1 de cada 3 pesos de su presupuesto.

Una de las novedades y fuertes apuestas de la administración de Enrique Alfaro, que además fue su bandera política que lo hizo crecer desde que fue alcalde de Tlajomulco, era la participación ciudadana, para lo cuál creó una secretaría la cual ha perdido el 80% de sus recursos.

Frente a las emergencias que vive el estado, como la pandemia o los eventos catastróficos causados por la explotación del territorio, vemos que unidades como la Secretaría de Salud no tiene un crecimiento en su presupuesto, o la Unidad Estatal de Protección Civil y Bomberos tan solo incrementó un 6% sus recursos para con un poco más de 200 millones de pesos atender a los 125 municipios durante todo el año.



Gráfica 47.4. Variación presupuestal anual para dependencias del objetivo 3: desarrollo económico, 2019-2022

Fuente: elaboración propia con datos de los presupuestos autorizados para los años 2018-2022 de la Secretaría de la Hacienda Pública de Jalisco.

Objetivo 5. Gobierno efectivo e integridad pública

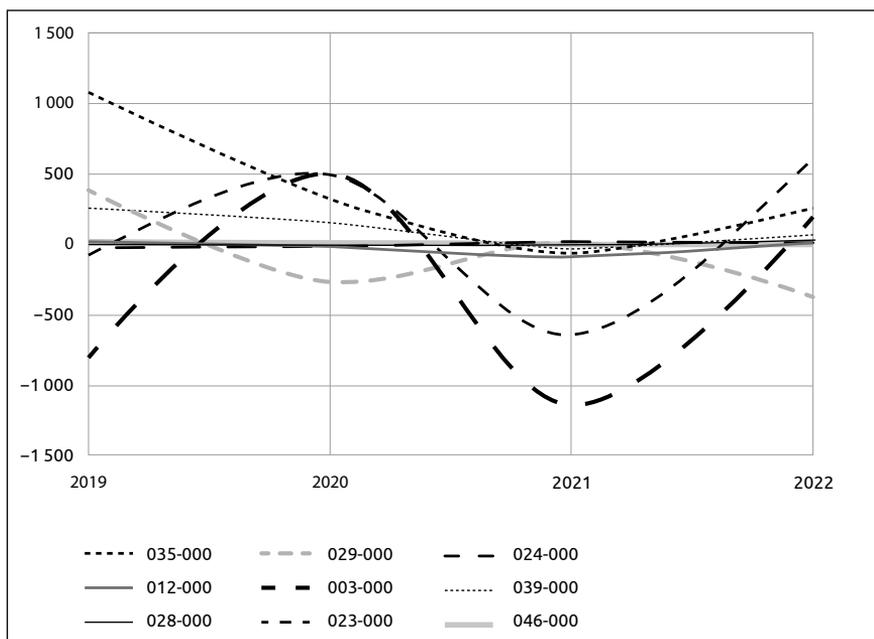
Los temas que tratan los proyectos estratégicos son principalmente en materia de transparencia y tecnologías digitales. Las dependencias encargadas de llevar a cabo estos proyectos y sus variaciones de sus recursos se presentan en el siguiente cuadro.

FINANZAS PÚBLICAS

Cuadro 47.5. Variación presupuestal anual para dependencias del objetivo 5: gobierno efectivo e integridad pública, 2019-2022					
Unidad responsable	2019 (pesos)	2020 (pesos)	2021 (pesos)	2022 (pesos)	Variación total (pesos)
035-000 Secretaría de Administración	1 072 423 930*	321 972 820	-60 970 415	251 966 198	512 968 603
012-000 Secretaría de Innovación, Ciencia y Tecnología	25 288 001	-16 470 551	-89 414 299	13 393 827	-67 203 022
028-000 ITEI	-1 853 360	-421 513	-3 567 050	-548 498	-6 390 421
029-000 Universidad de Guadalajara	382 475 348	-268 090 713	14 856 169	-375 993 967	-246 753 164
003-000 Secretaría de la Hacienda Pública	-811 030,413	496 783 983	-1 133 695 014	187 162 665	-1 260 778 778
023-000 Aportaciones, Transferencia y Subsidios a Municipios	-82 105 192	495,172,392	-642,524,900	606,839,297	377 381 598
024-000 Poder Legislativo del Estado de Jalisco	-28 349 524	-8 886 072	12 206 658	25 762 648	733 710
039-000 Secretaría de Igualdad Sustantiva entre Mujeres y Hombres	259 519 623*	149 567 325	-34 258 601	65 493 879	180 802 602
046-000 Unidad de Enlace Federal y Asuntos Internacionales	23 860 273*	8 301 443	-3 499 465	-996 174	3 805 804
Total					-509 238 870

Fuente: elaboración propia con datos de los presupuestos autorizados para los años 2018-2022, de la Secretaría de la Hacienda Pública de Jalisco.

Dentro del análisis se puede destacar como el Instituto de Transparencia, Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Jalisco (ITEI) quien es responsable de la mayoría de los proyectos estratégicos ha perdido el 10% de sus recursos, así como fuertes variaciones en los recursos que se transfieren a los municipios donde de un año a otro pueden contar con el 8% menos de recursos, y para ser recuperados al siguiente año.



Gráfica 47.5. Variación presupuestal anual para dependencias del objetivo 3: desarrollo económico, 2019-2022

Fuente: elaboración propia con datos de los presupuestos autorizados para los años 2018-2022, de la Secretaría de la Hacienda Pública de Jalisco.

Objetivo 6. Temáticas transversales

En este objetivo se definen temáticas que deberíamos de ver reflejadas en todo el actuar del gobierno a través de los siguientes proyectos:

1. Alerta de Violencia de Género Contra las Mujeres.
2. Mecanismo de Adelanto para las Mujeres.

3. Municipios de Paz.
4. Cambio Climático.

Siendo las siguientes dependencias quienes lideran dichas temáticas.

Cuadro 47.6. Variación presupuestal anual para dependencias del objetivo 6: temáticas transversales, 2019-2022					
Unidad responsable	2019 (pesos)	2020 (pesos)	2021 (pesos)	2022 (pesos)	Variación total (pesos)
039-000 Secretaría de Igualdad Sustantiva entre Mujeres y Hombres	259 519 623*	149 567 325	-34 258 601	65 493 879	180 802 602
036-000 Secretaría de Planeación y Participación Ciudadana	693 115 366*	-594 109 648	-15 120 465	52 255 967	-556 974 146
010-000 Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Territorial	-2 714 924	12 280 051	-128 284 771	73 382 184	-45 337 460
Total					-421 509 004

Fuente: elaboración propia con datos de los presupuestos autorizados para los años 2018-2022, de la Secretaría de la Hacienda Pública de Jalisco.

La mitad de los proyectos de este objetivo son impulsados por la creada Secretaría de Igualdad Sustantiva entre Mujeres y Hombres que desde su creación ha crecido su presupuesto en un 70%. Este crecimiento ha sido en el capítulo de transferencias con los programas Fuerza Mujeres y Empresarias de Alto Impacto, los cuales tienen objetivos productivos y no atienden las problemáticas transversales del plan.

Objetivo 7. Temáticas especiales

En este objetivo se agrupan proyectos de temáticas que son “urgencias específicas del estado que requieren un trato preferencial” (Gobierno del Estado de Jalisco, 2019), y para lo cual se definen los siguientes proyectos:

1. Sistema integral para la búsqueda y atención a víctimas de desaparecidos.

PRESUPUESTO Y GASTO PÚBLICO

2. Fortalecer y homologar sistemas confiables en la identificación de personas desaparecidas.
3. Innovación del Sistema de Ciencias Forenses.
4. Hogar intermedio de acogida.
5. Plan integral de saneamiento del Río Santiago.

Las dependencias encargadas de tratar estas urgencias de acuerdo al plan se muestran en el siguiente cuadro.

Cuadro 4.7. Variación presupuestal anual para dependencias del objetivo 7: temáticas especiales, 2019-2022					
Unidad responsable	2019 (pesos)	2020 (pesos)	2021 (pesos)	2022 (pesos)	Variación total (pesos)
036-000 Secretaría de Planeación y Participación Ciudadana	693 115 366*	-594 109 648	-15 120 465	52 255 967	-556 974 146
002-000 Secretaría General de Gobierno	-324 571 719	91 429 054	-115 617 232	33 929 938	-314 829 958
042-079 Instituto Jalisciense de Ciencias Forenses	28 389 112	32 423 202	27 371 929	64 822 466	153 006 710
016-000 Fiscalía Estatal	-4 733 961 014	448 146 044	-91 155 314	651 350	-4 376 318 934
042-000 Coordinación General Estratégica de Seguridad	58 255 675*	173 108 741	40 590 730	-31 515 338	182 184 133
010-000 Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Territorial	-2 714 924	12 280 051	-128 284 771	73 382 184	-45 337 460
009-000 Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural	1 242 624 164	-274 750 282	-107 545 635	-5 240 974	855 087 273
038-000 Secretaría de Gestión Integral del Agua	7 888 994*	-1 300 932	-909 449	-271 013	-2 481 393

Cuadro 4.7. Variación presupuestal anual para dependencias del objetivo 7: temáticas especiales, 2019-2022

Unidad responsable	2019 (pesos)	2020 (pesos)	2021 (pesos)	2022 (pesos)	Variación total (pesos)
010-156 Procuraduría Estatal de Protección al Ambiente	56 787 438	-19 381 119	-30 058 360	-1 698 108	5 649 851
007-000 Secretaría de Desarrollo Económico	-132 706 107	8 578 906	-121 420 802	2 492 229	-243 055 774
Total					-4 100 013 925

Fuente: elaboración propia con datos de los presupuestos autorizados para los años 2018-2022, de la Secretaría de la Hacienda Pública de Jalisco.

Aunque las dependencias encargadas de la atención a la problemática de personas desaparecidas en Jalisco han tenido un crecimiento presupuestal sostenido (a excepción de la Fiscalía Especializada en Búsqueda de Personas Desaparecidas que en 2021 tuvo un decremento de -4 574 001.96 pesos) vemos cómo la problemática queda totalmente rebasada para quienes les toca atenderla.

Presupuesto con perspectiva de derechos

Con los datos disponibles en la plataforma Mis Programas (Secretaría de Planeación y Participación Ciudadana, 2021) se realizó un cruce de información de los programas presupuestales contra los datos registrados para determinar a qué ODS abona principalmente cada uno. La información disponible corresponde a los presupuestos de 2020, 2021 y 2022, teniendo una disponibilidad parcial de información y con una tendencia a ser cada vez menor, donde solo un 28, 27 y 18% del presupuesto total está relacionado a un ODS para dichos años respectivamente.

Sobre la información disponible, se observan en el siguiente cuadro los montos destinados a la cobertura de los derechos de las y los jaliscienses desde la administración estatal.

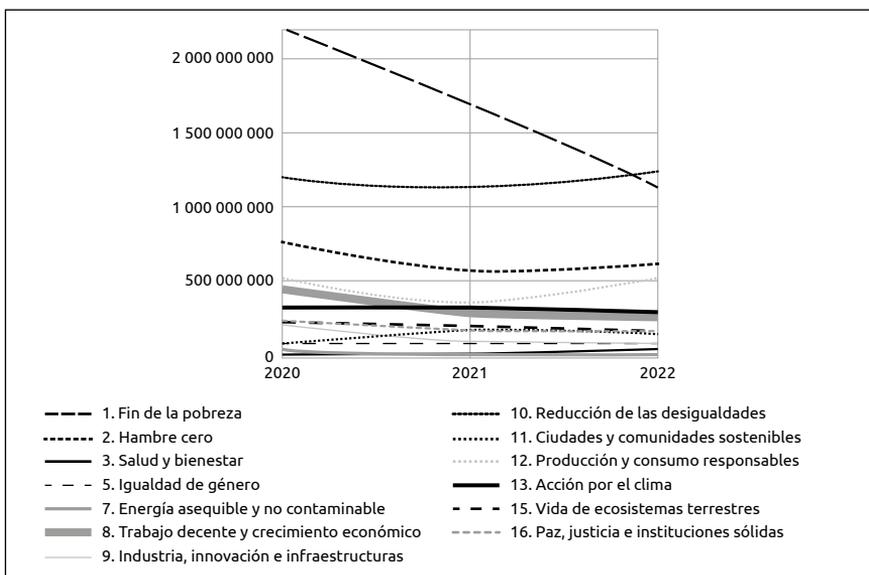
PRESUPUESTO Y GASTO PÚBLICO

Cuadro 47.8. Presupuesto destinado al cumplimiento de los ODS, 2020-2022				
ODS	2020 (pesos)	2021 (pesos)	2022 (pesos)	Variación (%)
1. Fin de la pobreza	2 196 399 541	1 692 888 938	1 137 762 700	-48
2. Hambre cero	756 037 874	567 331 365	612 980 434	-19
3. Salud y bienestar	11 150 735	8 775 404	45 440 179	308
4. Educación de calidad	31 244 400 457	29 872 826 860	19 812 468 717	-37
5. Igualdad de género	320 896 440	321 333 957	291 780 695	-9
6. Agua y saneamiento	0	0	0	0
7. Energía asequible y no contaminable	39 796 283	177 754	139 700	-100
8. Trabajo decente y crecimiento económico	439 855 651	285 248 625	260 928 798	-41
9. Industria, innovación e infraestructuras	207 421 123	92 914 288	80 413 448	-61
10. Reducción de las desigualdades	1 195 956 316	1 127 150 546	1 227 457 727	3
11. Ciudades y comunidades sostenibles	78 535 907	167 644 924	162 874 461	107
12. Producción y consumo responsables	515 002 545	362 141 814	523 413 349	2
13. Acción por el clima	83 986 926	76 280 650	65 399 775	-22
14. Vida de ecosistemas terrestres	243 997 224	164 694 622	156 684 000	-36
15. Paz, justicia e instituciones sólidas	231 032 780	197 151 356	165 473 396	-28

Fuente: elaboración propia con datos de Mis Programas de la Secretaría de Planeación y Participación Ciudadana y de los presupuestos autorizados para los años 2018-2022 de la Secretaría de la Hacienda Pública de Jalisco.

El objetivo 4: educación de calidad tiene entre el 80 y el 85% de la asignación presupuestal, siendo aparentemente casi la única apuesta desde el gobierno estatal en acceso a derechos. Se muestra en la siguiente gráfica cómo es que se ha ido evolucionando en la asignación hacia cada uno de los objetivos restantes y se aprecia, por ejemplo, que se ha ido abandonando por la apuesta de poner fin a la pobreza en Jalisco. Los otros objetivos, a pesar de presentar variaciones importantes, tienen un monto registrado para atenderlos menor. Como ejemplo el objetivo 7 de energía asequible y no contaminable solo tiene un programa presupuestal denominado “Sustentabilidad y saneamiento de cuerpos de agua”, que queda con apenas 11 641 pesos mensuales para su operación en 2022.

La clasificación disponible desde la plataforma puede ser cuestionada al no presentar una justificación clara, por ejemplo el citado programa de saneamientos de cuerpos de agua debería de estar clasificado bajo el objetivo 6: agua y saneamiento, objetivo que no cuenta con ningún programa clasificado para abonar a sus metas.



Gráfica 47.6. Variación presupuestal anual para dependencias del objetivo 3: desarrollo económico, 2020-2022

Fuente: elaboración propia con datos de Mis Programas de la Secretaría de Planeación y Participación Ciudadana y de los presupuestos autorizados para los años 2018-2022 de la Secretaría de Hacienda Pública de Jalisco.

Hace falta tener mejores datos disponibles donde todos los programas presupuestales estén registrados en la plataforma Mis Programas con su ODS relacionado y con una justificación clara para poder entonces concluir tendencias determinantes sobre las asignaciones presupuestales desde una perspectiva de derechos.

Al presentar esto quiero realizar una provocación para que esta información pueda estar disponible en un mediano plazo y nos permita realizar análisis transexenales sobre la apuesta de las distintas administraciones a los derechos humanos.

Los procesos de aprobación

El proceso de autorización del presupuesto es una de las atribuciones más importantes que desde su soberanía ejerce el Congreso del Estado, donde puede realizar algunos ajustes al documento entregado por el Ejecutivo y que supuestamente ya es una versión final propuesta solo para su aprobación.

El documento tiene la información a varios niveles de detalle y dimensiones desde la cual se puede leer la información, desde el nivel más general que es el total del presupuesto hasta el detalle de quién se va gastar el dinero (unidad responsable), en qué se lo va a gastar (objeto de gasto) y con qué fin (programas presupuestal).

Realicé un análisis de cómo es que varía el presupuesto entregado por el Ejecutivo contra el autorizado por el Legislativo, segregando la información a distintos niveles. Como se puede apreciar en el siguiente cuadro mientras se va analizando a más detalle los datos, el porcentaje de reasignaciones presupuestarias realizadas en el proceso de aprobación se van incrementando.

Cuadro 47.9. Variaciones del presupuesto entre el proyecto y su autorización, 2019-2022

Nivel de detalle	2019	2020	2021	2022
Unidad responsable	21.9%	0.9%	0.9%	0.5%
Unidad responsable-capítulo de gasto	22.8%	1.7%	35.2%	0.5%
Unidad responsable-concepto general	23.5%	21.5%	36.7%	0.5%

Fuente: elaboración propia con datos de los presupuestos autorizados para los años 2018-2022 de la Secretaría de la Hacienda Pública de Jalisco.

El proyecto de presupuesto 2019 fue enviado al Congreso por Aristóteles Sandoval, quien todavía ejercía el cargo, sin embargo con la administración de Enrique Alfaro llegó un rediseño de la administración pública quien reasignó uno de cada cinco pesos. La propuesta de este presupuesto con una estructura rediseñada no fue pública hasta que el Congreso la aprobó, simulando la autonomía legislativa y aprobando un documento que fue elaborado por el Ejecutivo en un proceso paralelo a lo público.

Durante 2020 se observa que en los niveles de agrupación de datos más generales no hubo cambios, sin embargo hubo un cambio profundo en el cómo se planeó gastar el dinero. En el caso del 2021 el presupuesto aprobado cuenta con diferencias muy importantes entre el proyecto y lo autorizado, donde uno de cada tres pesos cambió su destino respetando la dependencia que ejercía. Lo que vemos en ambos son evidencias de cómo es que los documentos entregados como proyectos al Congreso eran versiones que no estaban terminadas y que desde el Ejecutivo se seguían trabajando fuera del plazo establecido.

El presupuesto como instrumento de control: caso del CPS

En el proyecto de presupuesto para el CPS del año 2020 se envió con un supuesto error (Rodríguez Jiménez, 2019), donde solo se le asignaban para todo el año 112 480 pesos para el pago de honorarios para sus cinco integrantes, un monto menor al salario mínimo vigente y que significaba solo un 1.7% de los 6 455 076 pesos que finalmente fueron autorizados. Durante este periodo existían varias coyunturas donde el CPS estaba tomando relevancia:

- La discusión en el Congreso de la llamada “reforma 2.0” al Sistema Estatal Anticorrupción, donde se apostaba por darle más herramientas al CPS para una lucha contra la corrupción más coordinada y que a final de cuentas acabó en una incipiente reforma que fue calificada más como un retroceso.
- La finalización de la investigación que la Controlaría de Jalisco realizó sobre el caso A Toda Máquina donde no se localizaron irregularidades en el proceso.
- El nombramiento de Carlos Romero Sánchez como procurador de Desarrollo Urbano, quien no estuvo dentro de los mejores evaluados

por el CPS y se le conocía por sus nexos con los gobiernos de Movimiento Ciudadano (Perimetral, 2019).

Hubo un segundo intento por quitarle los honorarios a los integrantes del CPS en agosto de 2021 (Pérez, 2021) mediante una iniciativa del diputado Jesús Hurtado. Lo que se alcanza a observar con estos eventos es cómo se hace uso del presupuesto como un mecanismo de control político.

Conclusiones

Como se puede observar los presupuestos se ven ajenos a los planes y apuestas que la administración de Enrique Alfaro definió al inicio de su gestión. La gran apuesta del gobierno ha sido hacia el desarrollo económico centrándose en tres asignaciones extraordinarias: el programa A Toda Máquina, los programas de apoyo a empresas gestionados a través de 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.

Los temas definidos como transversales y urgentes, como la alerta de violencia de género contra las mujeres, el saneamiento del río Santiago y la atención a la crisis de desapariciones, no han gozado de una atención presupuestal suficiente; los demás objetivos poco han podido evolucionar para significar una mejor calidad de vida de la ciudadanía.

Con una disponibilidad de recursos insuficiente se ha utilizado el presupuesto como herramienta política como sucedió con la Consulta Popular del Pacto Fiscal impulsada por el gobernador o las constantes amenazas de recortes presupuestales.

La carta abierta que tiene el Ejecutivo al tener un nulo contrapeso en el Legislativo ha permitido que no exista la rendición de cuentas sobre el uso de los recursos, y una marcada injerencia en su soberanía al meter mano en la aprobación de los presupuestos.

Ahora que hemos superado la etapa crítica de la pandemia, que se reacomodó el panorama político con una nueva Legislatura, se renovaron presidencias municipales y maduró el diseño de la administración pública, habrá que revisar cuáles son las apuestas durante la segunda mitad del gobierno de Enrique Alfaro, que permitan retomar el camino hacia un Jalisco

que no solo sea competitivo económicamente, sino que sea una opción viable en acceso a derechos para la ciudadanía.

Referencias

- Centro de Estudios Aplicados (2022). #NuestroPresupuesto. App de #NuestroPresupuesto. En <https://app.nuestropresupuesto.mx/>
- Comité de Participación Social (17 de junio de 2019). Caso A Toda Máquina. CPS Jalisco. En <https://www.cpsjalisco.org/casoatodamaquina.php>
- Gobierno del Estado de Jalisco (2 de septiembre de 2019). Plan Estatal de Gobernanza y Desarrollo de Jalisco 2018-2024. En <https://plan.jalisco.gob.mx/sites/default/files/2019-11/PEGyDv2.pdf>
- INEGI (4 de septiembre de 2021). Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE). En https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/envipe/2021/doc/envipe2021_jal.pdf
- PÉREZ, J. P. (25 de agosto de 2021). Quitan honorarios a integrantes del Comité de Participación Social. *NTR Guadalajara*. En https://www.ntrguadalajara.com/post.php?id_nota=170872
- Perimetral (13 de diciembre de 2019). Twitter @Perimetral. En <https://twitter.com/perimetralp/status/1205659766871085056>
- Poder Legislativo del Estado de Jalisco (29 de agosto de 2020). Ley de Planeación Participativa para el Estado de Jalisco y sus Municipios. Congreso de Jalisco. En <https://congresoweb.congreso.jalisco.gob.mx/BibliotecaVirtual/legislacion/Leyes/Ley%20de%20Planeaci%C3%B3n%20Participativa%20para%20el%20Estado%20de%20Jalisco%20y%20sus%20Municipios.doc>
- RIVAS, R. (22 de mayo de 2020). Aprueba Congreso de Jalisco deuda de 6 mil 200 millones de pesos. *El Informador*. En <https://www.informador.mx/Jalisco/Aprueba-Congreso-de-Jalisco-deuda-de-6-mil-200-millones-de-pesos-20200522-0127.html>
- RIVAS URIBE, R. (13 de diciembre de 2019). Twitter @RodrigoRivasU. En <https://twitter.com/rodrigorivasu/status/1205650892797513728?s=21>
- RODRÍGUEZ JIMÉNEZ, R. (8 de noviembre de 2019). Twitter @RicardoRodJim. En <https://twitter.com/RicardoRodJim/status/1192838410668408832?s=20&t=Euytj4SFmpolVNsqHOvRIA>

- Secretaría de Hacienda Pública del Estado de Jalisco (2018). Portal Presupuesto Ciudadano. En <https://presupuestociudadano.jalisco.gob.mx/presupuesto>
- Secretaría de Planeación y Participación Ciudadana (1 de enero de 2021). Mis Programas. Sistema de monitoreo de acciones y programas públicos. En <https://programas.app.jalisco.gob.mx/programas/sistemaDeProgramas-Publicos>
- TORRES, R. (6 de junio de 2020). Hay datos de posible infiltración de la delincuencia en detenciones: Alfaro. *El Universal*. En <https://www.eluniversal.com.mx/estados/hay-datos-de-posible-infiltracion-de-la-delincuencia-organizada-en-detenciones-alfaro>

Semblanzas

Coordinadores



David Gómez-Álvarez

Posdoctor en Planeación del Desarrollo por el Massachusetts Institute of Technology; doctor en Administración Pública por la New York University, maestro en Políticas Públicas por la London School of Economics y licenciado en Política y Administración Pública por El Colegio de México. Ha sido consultor para organismos internacionales como el Banco Mundial, el BID, el PNUD y ONU-Habitat. Ha ocupado cargos de alto nivel en sector público, ha participado en iniciativas de la sociedad civil y fue académico del ITESO. Es investigador de la Universidad de Guadalajara, integrante del SNI nivel I y director ejecutivo de Transversal Think-Tank. Es especialista en política y gestión pública.



Carlos Iván Moreno

Doctor en Políticas Públicas por la University of Illinois-Chicago, maestro en Administración Pública por la Universidad de Nuevo México y licenciado en Finanzas por la Universidad de Guadalajara. Ha realizado estancias doctorales en la University of Chicago y ha cursado programas sobre innovación y gobernanza en Harvard y en el Massachusetts Institute of Technology. Especializado en la organización y gobernanza de la educación superior y en políticas educativas comparadas. Autor de diversas publicaciones y profesor del Departamento de Políticas Públicas de la Universidad de Guadalajara. Integrante del SNI. Coordinador General Académico y de Innovación en la Universidad de Guadalajara.



Máximo Ernesto Jaramillo-Molina

Doctor en Sociología por El Colegio de México, maestro en Ciencias Sociales por la Universidad de Guadalajara y licenciado en Economía por la misma universidad. Profesor-investigador en la Universidad de Guadalajara. Integrante del SNI. Atlantic Fellow del Instituto Internacional de Desigualdades de la London School of Economics. Cofundador y director del Instituto de Estudios sobre Desigualdad y del proyecto de divulgación llamado “Gatitos Contra la Desigualdad”. Ha trabajado en Oxfam, Fundar y diferentes áreas gubernamentales, como el EVALÚA CDMX y el IIEG en Jalisco. Ha realizado consultorías para Unicef, Coneval, CEPAL, Banco Mundial y OIT. Profesor de asignatura en El Colegio de México y anteriormente impartió clases en la Universidad Autónoma de la Ciudad de México, entre otras. Especializado en desigualdad, pobreza y justicia fiscal, medición y análisis de estos fenómenos, así como política social y tributaria comparada.

Prefacio



Mauricio Merino

Doctor en Ciencia Política por la Universidad Complutense de Madrid. Director del Instituto de Investigación en Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción de la Universidad de Guadalajara. Coordinador del Programa Nacional de Investigación en Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción del Conacyt. Presidente del Consejo de Nosotrxx. Integrante del SNI, nivel III. Analista político en diversos programas de radio y televisión, además de contar una columna de opinión en *El Universal*. Conductor del Programa “Conversaciones con Mauricio Merino”.

Autores



Adonais Lee

Licenciado en Urbanismo por la Universidad de Guadalajara, con experiencia técnica y profesional en desarrollo de proyectos de movilidad urbana, accesibilidad, seguridad vial y análisis geoespaciales. Instructor de cursos de seguridad vial. Fundador del Colectivo Pasos Blancos de Guadalajara. Integrante del Colectivo Ecologista de Jalisco y representante de este en el Observatorio Ciudadano de Movilidad y Transporte en el Estado de Jalisco. Actualmente cursa la especialidad en Hechos de Tránsito en el Colegio de Estudios Universitarios.



Adrián Fernández Bremauntz

Doctor en Ciencias Ambientales por el Imperial College. Director-fundador de la Iniciativa Climática de México. Director General de Gestión e Información Ambiental en la Semarnat. Fue director General de Contaminación y presidente del Instituto Nacional de Ecología. Representante de México en comités de alto nivel (Conferencia de las Partes, IPCC- ONU, US-EPA, Programa Frontera XXI, Comisión trilateral de Cooperación Ambiental). Vicepresidente para América Latina de la 14ª sesión de la Comisión de Desarrollo Sostenible. Director honorario del Consejo del Instituto Interamericano para la Investigación del Cambio Global. Académico visitante en Harvard, el BID y el Instituto de Recursos Mundiales.



Adriana I. Olivares González

Doctora en Arquitectura y Urbanismo por la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria, con estudios de doctorado en Planeamiento Urbano, Ciudad y Medio Ambiente, y licenciada en Arquitectura por la Universidad de Guadalajara. Profesora-investigadora del Departamento de Proyectos Urbanísticos en la Universidad de Guadalajara. Secretario y Responsable de la Línea de Investigación “Territorio, Movilidad y Espacio Público” del Instituto de Investigación y Estudios de las Ciudades. Integrante del SNI. Consultora en el área de movilidad urbana, regiones urbanas y policentrismo. Profesora, directora

y asesora de posgrados reconocidos en el Programa Nacional de Posgrado de Calidad y profesora invitada de universidades de México y España.



Adriana Pantoja de Alba

Doctora en Estudios Científico-Sociales por el ITESO y maestra en Gestión y Desarrollo Cultural por la Universidad de Guadalajara. Profesora-investigadora del Departamento de Estudios Socioculturales del ITESO y coordinadora de la Maestría en Comunicación de la Ciencia y la Cultura en la misma institución.

En esta casa de estudios coordinó la Licenciatura en Gestión Cultural (2011-2015). Docente en varios programas formativos de pregrado y posgrado en comunicación y gestión cultural en cursos de teoría e investigación de la comunicación/cultura, política y economía cultural, así como de gestión de las artes. Investiga los procesos de gestión cultural en las prácticas artísticas contemporáneas.



Agustín del Castillo

Periodista especializado en medio ambiente, desarrollo rural y urbano. Ganador en cuatro ocasiones del Premio Jalisco de Periodismo, del premio de periodismo ambiental de la Unión Internacional de Conservación de la Naturaleza y la Fundación Reuters para América Latina, de premios nacionales de periodismo ambiental, del Reconocimiento Nacional de Conservación de la Naturaleza, entre otros. Autor de diversas publicaciones. Trabaja en Canal 44 y radio Universidad de Guadalajara en el proyecto Territorio Reportaje. Colabora con una columna quincenal en el portal El Respetable y con el portal de periodismo ambiental Mongabay América Latina.



Agustín Escobar Latapí

Doctor en sociología por la Manchester University, antropólogo por la Universidad Iberoamericana. Ha recibido el premio de la Academia Mexicana de Ciencias a la Investigación Científica en Ciencias Sociales, junto con Mercedes Gonzáles de la Rocha. Integrante del SNI, nivel III. Global Fellow del Wilson Center en Washington. Ha publicado más de 130 artículos académicos y es autor o coordinador de 15 libros. Especializado en migración, mercado de trabajo y políticas públicas.



Alejandro Mendo G.

Doctor en Sustentabilidad Urbana por la Universidad de Guadalajara, magíster en Investigación Social por la Universidad Complutense de Madrid y licenciado en Arquitectura por el ITESO. Profesor Numerario por el ITESO en 2018 y en la actualidad es profesor del Departamento del Hábitat y Desarrollo Urbano. Ha publicado diversos trabajos científicos sobre asentamientos humanos y desarrollo urbano. Miembro fundador del Observatorio Metropolitano de Guadalajara y ha presentado resultados de su trabajo en los Foros Urbanos Mundiales organizados por ONU-Habitat. Participó por casi diez años en el Consejo Estatal de Desarrollo Urbano de Jalisco. Primer presidente electo del Consejo Ciudadano del Área Metropolitana de Guadalajara en 2014.



Alfonso Petersen

Médico con especialidad en Medicina Interna con más de 30 años de ejercicio profesional, especializado en las áreas administrativas, políticas y académicas. Vicerrector de Ciencias de la Salud de la Universidad Autónoma de Guadalajara, desde 2019. Ha sido Secretario de Salud en el estado de Jalisco en tres ocasiones con tres gobiernos diferentes. Fue Secretario Técnico del Consejo Nacional de Salud de la Secretaría de Salud del Gobierno de México. Fue Presidente Municipal de Guadalajara en el trienio 2007-2009, así como de diferentes Consejos y Organismos relacionados con la Salud, Adicciones, Asistencia Social y Deporte.



Alfredo Hidalgo Rasmussen

Doctor por la Universidad de Oviedo y arquitecto por la Universidad de Guadalajara. Especializado en análisis territorial y espacio público. Vinculado a los movimientos ciudadanos por la movilidad sustentable y la gobernanza metropolitana. Decano Asociado y líder de la Iniciativa de Ciudades de la Escuela de Arquitectura, Arte y Diseño del Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey.



Álvaro Quintero Casillas

Maestro en Corrupción y Gobernanza por el Centro de Estudios de la Corrupción de la University of Sussex. Ha sido asesor parlamentario en el Congreso de Jalisco, asesor ante la Comisión Especial del Sistema Estatal Anticorrupción y consultor en proyectos financiados por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional. Ha sido voluntario en organizaciones de la sociedad civil, incluyendo el Observatorio del Sistema Estatal Anticorrupción de Jalisco. Titular de la División de Monitoreo de la Integridad Institucional en la Unidad de Integridad y Transparencia del IMSS.



Ana María Vázquez Rodríguez

Doctora en Bienestar Social por el ITESO y por el Boston College, maestra en Relaciones Internacionales por la University of Sussex y maestra en Comunicación de la Ciencia y la Cultura por el ITESO. Profesora de tiempo fijo y Directora del Departamento de Estudios Sociopolíticos y Jurídicos de esta última universidad. Consejera Presidenta del Consejo Ciudadano de Seguridad. Especializada en conflictos sociales contemporáneos, relaciones entre el bienestar subjetivo y la inseguridad, el uso político de las emociones y la acción social en sociedades que enfrentan conflictos y posconflicto.



Andrés Barrios Arenas

Maestro en Innovación de Empresas. Director de GeneraWeb. Profesor en la Escuela de Ciencias Sociales y Gobierno del Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey. Fundador del Observatorio Permanente del Sistema Estatal Anticorrupción de Jalisco y participó como consejero político en Wikipolítica Jalisco. Consejero técnico en la plataforma ciudadana Tómalá. Director del Centro de Estudios Aplicados y coordinador del proyecto #NuestroPresupuesto.



Andrés de la Peña Subacius

Licenciado en Relaciones Internacionales por el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey. Especializado en cooperación internacional para el desarrollo y periodista independiente. Dirigió la investigación “La ciudad Inhabitable”, sobre financiarización de la vivienda en Guadalajara, la cual fue editada y publicada por Zona Docs.



Antonio Ruiz Porras

Doctor en Economía por la University of Nottingham, maestro en Economía por la University of Warwick y por El Colegio de México, y licenciado en Economía, Desarrollo Económico y Planificación por la Universidad Autónoma Metropolitana, Azcapotzalco. Profesor-investigador del Departamento de Métodos Cuantitativos de la Universidad de Guadalajara. Coordinador del Doctorado en Estudios Económicos en la misma institución. Integrante del SNI, Nivel II, de la Academia Mexicana de Ciencias, de la Academia Mexicana de Ciencias Económicas, de The American Economic Association y de la Royal Economic Society. Galardonado con el Premio Ángel Ballesteros de Ensayos sobre la Administración y Gobierno Municipal de la Unión Iberoamericana de Municipalistas.



Carlos Barba

Doctor en Ciencias Sociales por la Universidad de Guadalajara y el CIESAS. Profesor de la Universidad de Guadalajara. Integrante del SNI, Nivel III. Excoordinador y miembro del Grupo “Pobreza y políticas Sociales” de CLACSO. Profesor invitado en instituciones de investigación nacionales e internacionales. Integrante de comités académicos nacionales e internacionales. Consultor y coordinador de informes para instituciones internacionales. Codirector de una revista indexada. Especializado en estudios comparados de política social, sistemas de protección social, regímenes de bienestar, desigualdad y pobreza en América Latina y México. Autor, coautor y coordinador de numerosos libros, artículos, capítulos arbitrados nacionales e internacionales.



Carlos Bauche Madero

Doctorante en Investigación en Psicología por el ITESO, con estudios de posgrado en Desarrollo Social por la Universidad Panamericana, Filosofía por la UNIVA, e International Counseling in LeHigh y licenciado en Psicología por el ITESO. Ha colaborado como asesor, consultor y/o servidor público en gobiernos municipales, estatal, federal y en otros países desde 2009. Especializado en política social, prevención social, sociedad civil organizada y gobierno abierto (diagnósticos, diseños, implementación y evaluación de políticas públicas), con un enfoque desde ciencias sociales y de comportamiento. Profesor de asignatura en ITESO en temáticas de diseño e implementación de programas de prevención social, así como políticas y programas de alimentación en el Departamento de Psicología, Educación y Salud.



Carlos González Figueredo

Doctor en Ciencias en Ingeniería Química en el Instituto Tecnológico Nacional en Celaya, maestro y licenciado en Ciencias en Ingeniería Química en la Universidad Autónoma de San Luis Potosí. Profesor del ITESO y coordinador de la maestría en Ingeniería de Productos y Procesos. Especializado en modelado, simulación, análisis de sistemas complejos y la calidad del aire en las megaciudades, con la finalidad de generar diagnósticos, pronósticos de calidad del aire y, más recientemente, una metodología cuantitativa para la evaluación del impacto de políticas públicas, relacionadas con la calidad del aire en el área metropolitana de Guadalajara.



Carlos Moreno Jaimes

Doctor en políticas públicas por The University of Texas at Austin. Fue investigador visitante en el Centro de Estudios México-Estados Unidos de la Universidad de California en San Diego, investigador visitante en el Instituto de Políticas Públicas y Gobierno de la Universidad de Guadalajara e investigador asociado del CIDE. Especializado en diseño y evaluación de políticas públicas y en sistemas de protección en salud. Ha sido consultor para organismos internacionales y para diversas instituciones públicas en México. Autor de dos

libros y múltiples capítulos y artículos en revistas con arbitraje internacional. Profesor-investigador del ITESO. Integrante del SNI, nivel I.



Carolina Toro

Politóloga y maestra de Política en Gestión Pública por el ITESO. Especializada en pobreza, políticas públicas y participación ciudadana. Ha sido evaluadora externa de programas sociales y en el sector público tuvo cargos directivos en el área de Desarrollo Social. Fue subsecretaria de Planeación y Evaluación del Gobierno de Jalisco donde dirigió una estrategia de monitoreo y evaluación. Ha publicado varios libros sobre las condiciones de evaluabilidad de la política social. Consultora y maestra de la Universidad de Guadalajara y del Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey.



Cristhy Alejandra Alpuche Cabrera

Licenciada en Ciencias Políticas y Gestión Pública por el ITESO, diplomada en Análisis de Información Geoespacial por CentroGeo y Conacyt, y certificada en Machine Learning: Tecnología en la toma de decisiones, por el Instituto Tecnológico de Massachusetts. Con tres años de experiencia profesional en el diseño de proyectos, gestión e implementación, monitoreo y evaluación. Desde 2015 ha realizado investigaciones en diversos temas como el empoderamiento económico de las mujeres, atención a mujeres que sufren situación de violencia, construcción del espacio público, sistemas de justicia en América Latina, herramientas para el control de la corrupción en programas sociales, entre otros.



Daniela Herrera González

Licenciada en Gestión y Economía Ambiental de la Universidad de Guadalajara. Exconsejera de la División de Economía y Sociedad del Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas. Colaboradora del proyecto de investigación “Uso eficiente del agua” del Centro Universitario de Arte, Arquitectura y Diseño. Certificada por parte de la Asociación Mexicana de Sistemas de Captación de agua de lluvia A.C., como promotora en sistemas de captación y aprovechamiento de agua de lluvia. Participa en el Instituto de Investigaciones

Tecnológicas del Agua Arturo Gleason Santana A.C. Asiste en proyectos de investigación para la conformación del Sistema de Información de Agua del Área Metropolitana de Guadalajara, y en el proyecto social Pacto Todas y Todos por el Agua y la Justicia.



David López-García

Investigador posdoctoral en el Departamento de Planeación y Política Urbana de la University of Illinois Chicago. Ha sido Profesor Visitante en el Departamento de Estudios Urbanos en Queens College, City University of New York e Investigador Visitante en el Observatorio Latinoamericano de The New School. Especializado en economía política urbana y desigualdades de accesibilidad a los empleos en las ciudades. Su trabajo ha sido publicado en revistas arbitradas como *Estudios Demográficos y Urbanos*, *Annals of the American Association of Geographers* y el *Journal of Public Deliberation*.



Diego Cedillo Morales

Maestro en Políticas y Administración Pública por el CIDE, licenciado en Economía por la Universidad de Guadalajara, especializado en Política y Gestión Educativa por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales sede México. Especializado en finanzas públicas, gestión pública y política educativa. Profesor de asignatura en el Departamento de Economía y Ciencias Políticas del Centro Universitario de Tonalá de la Universidad de Guadalajara.



Diego Escobar González

Maestro en Filosofía y Políticas Públicas en London School of Economics and Political Science y licenciado en filosofía y ciencias sociales por el ITESO. Ha trabajado en las secretarías de cultura y planeación del Gobierno de Jalisco, en el Congreso del Estado de Jalisco, EPPI-Centre de University College London, Giving Evidence y en numerosos proyectos de evaluación de políticas y programas. Fundador de TPT Evaluación y proyectos SC para la realización de proyectos con financiamiento internacional.



Edgar A. Ruvalcaba-Gómez

Doctor en Derecho, Gobierno y Políticas Públicas por la Universidad Autónoma de Madrid. Profesor-investigador en la Universidad de Guadalajara adscrito al Departamento de Políticas Públicas. Especializado en gobierno abierto, transparencia, participación ciudadana, datos abiertos, gobierno digital, políticas anticorrupción e inteligencia artificial en el sector público. Ha sido investigador visitante en el Trinity College de Dublín, y en el Center for Technology in Government de la University of Albany. Ha sido investigador-consultor para la Alianza de Gobierno Abierto (Open Government Partnership), entre otras instituciones. Coordinador de la Red Académica de Gobierno Abierto en México. Integrante del SNI. François Chevalier Fellow en el Madrid Institute for Advanced Study y Casa de Velázquez.



Eduardo López-Moreno

Doctor en Geografía Urbana y maestro en Sociología Urbana de la Université Sorbonne Nouvelle, Paris III. Director de investigación y desarrollo de capacidades de ONU-Habitat, el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos con sede en Nairobi. Especializado en políticas de vivienda y desarrollo urbano, análisis institucional, monitoreo global y problemas de equidad y pobreza urbana. Ha publicado numerosos artículos, incluidos cinco libros sobre temas relacionados con la vivienda social, las políticas de tierras, la equidad y el desarrollo urbano



Eduardo Santana C.

Doctor en Ecología por la University of Wisconsin. Director del Museo de Ciencias Ambientales. Profesor del doctorado Ciudad, Territorio y Sustentabilidad, del diplomado Internacional en Desarrollo Sustentable y Derecho Ambiental, y de posgrados sobre manejo de recursos naturales de la Universidad de Guadalajara. Consultor para ONU-Habitat (Ciudades Prósperas, Foro Urbano Mundial-Malasia), Consejo Sectorial Ciudadano para la Gestión del Territorio de Jalisco, Conabio, Conanp, Conafor, Semadet, Imeplan, Semades y Glosa Ciudadana. Autor de diversos trabajos técnicos y de divulgación. Orador invitado de universidades e instituciones en 17 países. Acreedor de más de cincuenta distinciones y premios individuales y colectivos, nacionales e internacionales.



Elton Osorio

Maestro en Dirección y Administración de Empresas por el Centro Europeo de Posgrado, licenciado en Creación y Desarrollo de Empresas egresado del Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey. Promotor de la agenda de movilidad sustentable en Guadalajara. Integrante de distintas organizaciones de la sociedad civil como el Colectivo Bicicleta Blanca, Red Universitaria para la Movilidad y el Colectivo Ecologista de Jalisco A.C., al cual representa en el Observatorio Ciudadano de Movilidad y Transporte Público del Estado de Jalisco.



Emilia Arteaga

Maestra en Innovación Social por Learning by Helping y licenciada en Administración y Finanzas por la Universidad Panamericana, diplomada en Negociación por The London School of Economics y en Diseño de Políticas Públicas por Harvard Kennedy School. Activista por la justicia y ha logrado contribuir a mejorar el acceso a la vivienda. Directora General de TECHO México. Consejera de CEMEFI y profesora de finanzas en diversas instituciones.



Enrique J. Jardel Peláez

Profesor-investigador del Departamento de Ecología y Recursos Naturales del Centro Universitario de la Costa Sur, de la Universidad de Guadalajara. Ha trabajado en investigación, enseñanza y servicios de consultoría sobre ecología y manejo de ecosistemas forestales. Fue jefe de campo de la Estación Científica Las Joyas en la Sierra de Manantlán y director del Laboratorio Natural Las Joyas. Coordinó la Estrategia para la conservación de la Reserva de la Biosfera Sierra de Manantlán. Autor de 92 publicaciones científicas y 52 estudios técnicos. Ha recibido reconocimientos como el premio internacional “Liderazgo en la conservación de la biodiversidad” y el premio nacional “Por amor al planeta”. Miembro fundador del Consejo Civil Mexicano para la Silvicultura Sostenible A.C. y del Consejo Nacional de Áreas Naturales Protegidas.



Érika Loyo Beristain

Doctora, maestra en Ciencias Sociales por la Universidad de Guadalajara, licenciada en Ciencias de la Comunicación por la Universidad Autónoma de Guadalajara, y diplomada en Literatura del Fin del Milenio por la Universidad de Guadalajara y en Atención a Personas Generadoras de Violencias por el Tecnológico de Monterrey Campus Guadalajara. Especialista en Cuidados por CLACSO. Profesora-investigadora de tiempo completo y Directora de la Unidad para la Igualdad de la Universidad de Guadalajara. Profesora de Cátedra del Tecnológico de Monterrey Campus Guadalajara. Integra la Junta Académica del Doctorado en Sustentabilidad y Territorio de la Universidad de Guadalajara. Fue titular de la Secretaría de Educación de Guadalajara y Presidenta del Instituto Jalisciense de las Mujeres. Colaboradora en medios de comunicación. Autora de diversos artículos en libros y revistas. Integrante de la Red Tragevic de Iberoamérica (Género, Cuidados y Trabajo), del Instituto de Investigación de las Ciudades de la Universidad de Guadalajara y de la Coalición Nacional por el Cuidado Digno y el Tiempo Libre de las Mujeres.



Felipe Medel

Licenciado en Administración Gubernamental y Políticas Públicas por la Universidad de Guadalajara, con especialidad en Gobierno Metropolitano. Ha participado como becario y asistente de investigación en el Instituto de Investigación en Políticas Públicas y Gobierno IIPPG-Universidad de Guadalajara. Coordinador de Investigación en el Centro de Investigación y Desarrollo de Políticas Públicas A.C., Transversal Think Tank.



Gerardo Bernache

Doctor en Antropología por la University of Arizona. Profesor-investigador adscrito al CIESAS. Especializado en la producción, manejo y gestión de residuos sólidos, y en derechos humanos ambientales. Integrante del SNI, de la Academia Mexicana de Ciencias y de la Academia Jalisciense de Ciencias. Vicepresidente de la Sociedad Mexicana de Ciencia y Tecnología Aplicada a Residuos Sólidos. Autor de más de 65 publicaciones técnicas y tres libros. Ha dirigido más de 45 tesis a nivel licenciatura y posgrado.



Gloria Irais Bonilla Casillas

Maestra en Gerontología por la Universidad Internacional Iberoamericana y Universidad Europea del Atlántico, y licenciada en Psicología por la Universidad Tecnológica de Guadalajara. Directora y socia fundadora de Plenitud y Demencias A.C., con diez años de experiencia trabajando con personas mayores, personas que viven con demencia y sus familias, aborda las enfermedades crónico-degenerativas desde un enfoque integral. Integrante activo de la Sociedad de Geronto Geriatría de Jalisco. Cocreadora del proyecto: “Los cuidados de cuidar, cuidadoras que escriben su propia historia”. Participante en la articulación de actores clave que puedan materializar un Sistema de Cuidado local en la Ciudad de México y en el Área Metropolitana de Guadalajara.



Héctor E. Castañón Reyes

Doctor en Ciencias Sociales con especialidad en Antropología Social por el CIESAS, maestro en Gestión del Desarrollo Regional por la Technische Universität Dortmund y la Kwame Nkrumah University of Science and Technology, y licenciado en Administración por el ITESO. Docente y asesor de proyectos en esa misma institución, así como en el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey, también ha colaborado en la University of Wisconsin. Consultor en planeación y gestión del desarrollo para gobiernos y organismos internacionales. Convocante de la Alianza contra la Desigualdad en México y la Alianza por la Igualdad América latina y el Caribe.



Jaime Cervantes

Licenciado en Administración de empresas y abogado por la Universidad de Guadalajara, diplomado en Derecho Tributario por el Instituto Tecnológico Autónomo de México. Dedicado a la administración tributaria en tres órdenes de Gobierno por 25 años. Autor de *Trece años del IVA en México* y *El IVA asignable*. Representante de Gobiernos Locales en foros del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. Abogado por 24 años en defensa fiscal, administrativa y violación del Sistema de Participaciones. Consultor legal y de administración tributaria. Profesor de finanzas y administración en la Universidad de Guadalajara.



Javier Emmanuel Anguiano Pita

Doctorando en Estudios Económicos, maestro y licenciado en Economía por la Universidad de Guadalajara. Exasistente de investigación en diversos proyectos de la Universidad de Guadalajara, el Conacyt y la Auditoría Superior del Estado de Jalisco. Ha publicado trabajos de investigación en libros especializados y revistas académicas nacionales e internacionales. Se ha desempeñado en la Conafor como Jefe de Departamento de Diseño y Monitoreo de Indicadores de Desempeño y en el Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas de México como Especialista en Información sobre Finanzas Públicas y Analista de la Hacienda Pública.



José Arturo Gleason Espíndola

Doctor en Urbanismo por la UNAM, ingeniero civil por la Universidad de Guadalajara e investigador titular de la Universidad de Guadalajara. Integrante del SNI, nivel II. Director de Gleason Consulting y del Instituto de Investigaciones Tecnológicas del Agua Lic. Arturo Gleason Santana A.C. y presidente del II Consejo Directivo Nacional de la Asociación Mexicana de Sistemas de Captación de Agua de Lluvia, A.C. Ha escrito diferentes libros sobre el tema del agua y desarrollado diferentes proyectos de investigación, de consultoría y de impacto social a través de las diferentes instituciones que apoya.



José Ayala Padilla

Maestro en Ciencias Políticas por la University of Houston, licenciado en Administración de Empresas por el ITESO. Consultor de FAO México en relación con la gestión gubernamental de procesos para la promoción del desarrollo de cadenas agroproductivas y de procesos de integración regional. Ha realizado estudios y evaluaciones de proyectos educativos y de desarrollo rural para gobiernos estatales y el Federal, CREFAL, DIF, FAO, entre otras instituciones. Director general de estrategias y cadenas agroproductivas de la Secretaría de Desarrollo Rural del Estado de Jalisco. Director general del Instituto para el Desarrollo de Capacidades del Sector Rural. Secretario técnico del Sistema Nacional de Asistencia Técnica Rural Integral. Profesor en el ITESO, en la Universidad de Guadalajara, en la maestría de Desarrollo Regional de la ANUIES, y en el Instituto Libre de Filo-

sofía y Ciencias Sociales. Coordinador docente de la maestría en Promoción del Desarrollo Rural auspiciada por la Financiera Rural y el Colegio de Postgraduados.



José Medina Mora Icaza

Doctor en Dirección de Proyectos de Ingeniería por la Stanford University, maestro en Ciencias de Ingeniería con especialidad en Sistemas y en Administración de Empresas con especialidad en Finanzas por la misma institución, maestro en Gobierno y Políticas Públicas por la Universidad Panamericana, ingeniero civil por la Universidad Iberoamericana. Fundador y presidente del Consejo de Administración de CompuSoluciones. Presidente Nacional de Coparmex desde enero de 2021. Columnista constante en periódicos nacionales y revistas empresariales.



Jorge Villaseñor

Doctor en Ciencias Económico Administrativas por la Universidad de Guadalajara, maestro en Artes en la Economía en Desarrollo por la University of Sheffield, maestro en Filosofía con especialidad en Economía por la University of Leicester, licenciado en Economía por la Universidad de Guadalajara. Profesor-investigador de tiempo completo adscrito al Departamento de Economía y Coordinador de la maestría en Economía de la Universidad de Guadalajara, así como Profesor de Cátedra del Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey, Campus Guadalajara.



Juan Carlos Silas Casillas

Doctor en Educational Policy and Leadership por la University of Kansas maestro en Educación y licenciatura en Psicología Educativa por la UNIVA en Guadalajara. Fue director del Centro Interdisciplinario de Estudios sobre Calidad de la Educación y Superación de la Pobreza en la Universidad de Monterrey de 2004 al 2008. Investigador y docente en el Departamento de Psicología, Educación y Salud del ITESO desde 2008. Coordinador del Doctorado Interinstitucional en Educación desde 2016. Integrante del SNI, nivel I. Especializado en el balance público-privado en la educación superior, la relación entre las instituciones educativas y la comunidad y el pensamiento científico-crítico en alumnos universitarios.



Juan Diego Omar Martínez Delgado

Maestro en Contraloría con especialidad en Impuestos y Finanzas Corporativas por la Universidad Panamericana, y licenciado en Economía por la Universidad de Guadalajara. Profesor titular en la Universidad de Guadalajara. Director del Centro de Estudios de la Hacienda Pública. Fue Subsecretario de Finanzas de Jalisco, director General de Programación y Presupuesto y de Egresos, consultor externo para la CEPAL, director-encargado de Política Fiscal y Prospectiva del INDETEC. Ha sido asesor de gobiernos estatales y municipales, capacitado a cientos de funcionarios en ingresos, transferencias, deuda y presupuesto. Ha publicado y presentado investigaciones en diversos foros de México y el extranjero.



Juan Guillermo Márquez Gutiérrez

Ingeniero Civil por la Universidad de Guadalajara. Integrante de la Comisión de Cuencas Altos de Jalisco y coordinador del Grupo Especializado de Trabajo en Saneamiento y Reuso del Agua. Integrante del Consejo de Cuenca del Río Santiago, colaborando en la elaboración de la Agenda del Agua 2030, el Programa de Medidas Preventivas y Mitigación de la Sequía. Coordinador del GET Agenda del Agua 2030 y Desarrollo de la Cuenca del Río Santiago. Coordinador del Observatorio Ciudadano para la Gestión Integral del Agua para el Estado de Jalisco.



Leonardo A. Gatica Arreola

Doctor en Economía por la University of Texas con estudios en Ciencia Política en la misma universidad. Profesor-investigador del Departamento de Economía y del Instituto de Investigación de Políticas Públicas y Gobierno de la Universidad de Guadalajara. Ha sido profesor de economía y políticas públicas en varias universidades y ha trabajado en la función pública en el gobierno federal y los gobiernos del estado de Jalisco y del municipio de Zapopan. Es integrante del SNI y autor de varios capítulos de libros y artículos publicados en revistas nacionales e internacionales.



Lourdes Morales Canales

Doctora en Ciencia Política por la Université Sorbonne Nouvelle-Paris III, maestra en Comunicación Política en la Université de Paris I y licenciada en Comunicación en la Universidad Iberoamericana. Fue Directora de Alianza Cívica, de Mexicoobserva y participa en el Consejo Directivo de Nosotrxs. Profesora asociada de la Universidad de Guadalajara donde actualmente dirige el área de vinculación del Instituto de Investigación en Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción al igual que la Red por la Rendición de Cuentas. Cuenta con más de diez años de experiencia docente en instituciones de educación superior públicas y privadas. Ha coordinado investigaciones sobre participación ciudadana, procesos electorales en regiones indígenas con enfoque de género, transparencia y rendición de cuentas. Es coautora y autora de artículos y libros vinculados a esos temas.



Luis Ignacio Román Morales

Doctor por la Université de la Sorbonne Nouvelle, Paris X y Paris VII y licenciado en Economía por la UNAM. Integrante del SNI. Profesor en el ITESO. Especializado en empleo, política económica y coyuntura socioeconómica.



Luz Celina Camarena Romero

Licenciada en Ciencia Política por la Universidad de Guadalajara y magister en Relaciones Internacionales, Seguridad y Defensa por la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos de Chile. Se ha desempeñado como consultora de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) en el proyecto PROJUSTICIA, realizando monitoreo y evaluación de los Órganos Especializados en Mecanismos Alternos de Solución de Controversias en Materia Penal de las Fiscalías en cinco estados de México.



Marcela Rubí Aguilar Arévalo

Maestra en Administración y Políticas Públicas por el Centro de Investigación y Docencia Económicas, y licenciada en Administración Gubernamental y Políticas Públicas Locales por la Universidad de Guadalajara. Investigadora del Instituto de Investigación en Rendición de Cuentas y Combate a la

Corrupción en la misma universidad. Trabajó como analista de políticas públicas en la Coordinación de Estrategia Digital Nacional de la Presidencia de la República en 2018. Ha diseñado e impartido cursos en esta materia para la Universidad de Guadalajara. Directora de Formación y Seguimiento en “Nosotrxs”. Coordinadora del colectivo de Partidos Transparentes, en este mismo espacio. Especialista en transparencia y rendición de cuentas de partidos políticos, en procesos de retroceso democrático y populismo en México y el mundo desde una perspectiva comparada.



Marcos Pablo Moloeznik

Doctor en Derecho por la Universidad de Alcalá de Henares. Profesor-investigador en la Universidad de Guadalajara. Integrante del SNI. Profesor visitante del Instituto Internacional de Derecho Humanitario de Sanremo. Primer académico no estadounidense en ser acreedor del William J. Perry Award for Excellence in Security and Defense Education in the individual category, William J. Perry Center for Hemispheric Defense Studies, National Defense University.



María Guadalupe Ramos Ponce

Doctora en Cooperación y Bienestar Social por la Universidad de Oviedo con una línea de investigación sobre el feminicidio en Jalisco, maestra en Administración de la Justicia y Seguridad Pública y licenciada en Derecho. Profesora-investigadora en la Universidad de Guadalajara. Parte del Comité de América Latina y el Caribe para la defensa de los derechos de la mujer y de diversas redes del movimiento feminista.



Martha Pereira

Maestra en Educación Primaria por The University of Alabama con especialidad en Neuropsicología del Aprendizaje por la Universidad Católica Argentina. Coordinadora del área de investigación en Mexicanos Primero Jalisco desde 2018. Trabajó en el Programa de Fortalecimiento del Modelo Departamental de la Universidad de Guadalajara en la Vicerrectoría Ejecutiva del 2013 al 2016. Cuenta con más de diez años de experiencia docente en preescolar y primaria, en inmersión bilingüe español-inglés en Ecuador y México. Fue docente universitaria en la Universidad San Francisco de Quito en la carrera de educación preescolar.



Moisés Alejandro Alarcón Osuna

Doctor en Ciencias Económico Administrativas por la Universidad de Guadalajara. Coordinador de la licenciatura en Economía de la misma institución. Adscrito al Departamento de Estudios Regionales INESER. Integrante del cuerpo académico “Estudios sobre la PYME”, de la junta académica de la maestría en Negocios y Estudios Económicos, del Doctorado en Estudios Económicos, y del SNI. Desarrolla su línea de investigación en estudios sobre “Cambio tecnológico y economía de empresa”.



Nancy García Vázquez

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



Nicolás Alvarado

Consultor en desarrollo local, políticas públicas y derechos culturales. Ha trabajado como especialista independiente para el Gobierno de Jalisco y para los Ayuntamientos de Guadalajara, San Luis Potosí, Tlaquepaque, Xalapa y Zapopan. Ha trabajado en la Secretaría de Cultura de México y el Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura (INBAL). Conferencista y formador en Argentina, Brasil, Chile, Ecuador, Guatemala y México. Investigador en políticas culturales vinculado al programa de cooperación IberCultura Viva e integrante del Consejo Directivo de Traza Social A.C.



Paulina Hernández

Maestra en Administración del Tecnológico de Monterrey. Directora de la empresa Redbean. Trabajó en la Administración Pública, desde la Secretaría de Planeación, la Secretaría técnica de la Comisión de Hacienda y Presupuestos del Congreso Local. Ha sido representante del Gobierno Estatal en juntas de gobierno de los Organismos Públicos Descentralizados y directora del Instituto de Capacitación y Oferta Educativa de Zapopan. Fue Directora de Mexicanos Primero Jalisco, donde trabajó por la calidad de la educación en México y la defensa del derecho a aprender de niños, niñas y jóvenes a través de la investigación y la incidencia pública.



Radamanto Portilla Tinajero

Doctor en Ciencias Sociales con especialidad en Sociología por la Universidad de Guadalajara. Profesor-investigador en el Departamento de Estudios Sociopolíticos y Jurídicos del ITEXSO. Candidato al SNI. Ha sido funcionario en la administración pública estatal, donde se desempeñó como director de Evaluación de Políticas Públicas. Consultor y evaluador de proyectos de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. Especialista en dinámicas de la violencia criminal, eficacia de las políticas públicas contra la inseguridad y la violencia, así como en institucionalización de la evaluación en los gobiernos subnacionales.



Violeta Meléndez

Licenciada en Periodismo y en Biología por la Universidad de Guadalajara. Reportera especializada en medio ambiente. Ha trabajado en medios impresos y digitales de Guadalajara como *El Informador*, *Diario NTR*, *Canal 44* y *Mural*. Ha realizado colaboraciones nacionales en cobertura de noticia diaria e investigaciones, así como corresponsalías internacionales. Condujo el podcast futurista “2050, El fin que no fue”, sobre cómo se viviría el cambio climático desde un escenario esperanzador. Ha escrito artículos de divulgación de la ciencia, colaborado en la edición de libros sobre salud ambiental y generado productos multimedia divulgativos.



Yolanda Martínez Mancilla

Doctora en Sociedad de la Información y el Conocimiento por la Universitat Oberta de Catalunya. Líder de la Iniciativa GovStack Global en la Unión Internacional de Telecomunicaciones, donde colabora con gobiernos para acelerar la digitalización de los servicios gubernamentales. En el sector público lideró la Estrategia Digital Nacional de México, la Unidad de Gobierno Digital a nivel federal y el programa ciudad digital de Zapopan. En el ámbito internacional, dirigió la Oficina del BID en Chile y ha colaborado como consultora con distintos organismos internacionales en la implementación de agendas digitales en diferentes países de América Latina. Directora del Programa Interdisciplinar "Centro para la Sociedad Digital" de la Universidad de Guadalajara.

Gestión de contenidos



Ariadna Leñero Gomez

Licenciada en Ciencias de la Comunicación por el ITESO. Se especializa en cuestiones de diseño, creación de contenidos y narrativas. Ha sido asistente editorial en la Editorial de la Universidad de Guadalajara, Community Manager de Maquinaria Leñero y becaria de investigación de la Dra. Alina Peña Iguarán para el proyecto Arte, memoria y biopolítica en el ITESO. Actualmente es coordinadora de Comunicación y Diseño en Transversal Think Tank.



Calep González

Licenciado en Ciencias Políticas por el ITESO. Especializado en el campo de las políticas públicas, la transparencia e integridad, política fiscal, materia ambiental, así como en asuntos sobre análisis de datos y sus posibilidades para comprender y contribuir a un esquema de igualdad de oportunidades para las personas.



Mariana Peregrina Espinosa de los Monteros

Licenciada en Relaciones Internacionales por el ITESO. Desde 2016 ha trabajado en organizaciones de la sociedad civil promoviendo los derechos humanos, el desarrollo sustentable, la perspectiva de género y políticas anticorrupción en Jalisco. Ha sido coordinadora de Vinculación e Incidencia en TECHO Jalisco, analista de Políticas Públicas e Internacionalización en el Gobierno de Tlajomulco, asistente de Investigación del Dr. Alejandro Anaya-Muñoz, y consultora de Comunicación y Estrategia Política en el proceso electoral de 2021 en Nuevo León. Se desempeña como coordinadora de Proyectos, Vinculación e Internacionalización en Transversal Think Tank.

Jalisco a medio camino
BALANCE PARCIAL 2018-2022
VOLUMEN I. POLÍTICAS PÚBLICAS LOCALES

Se terminó de editar en febrero de 2023
en las oficinas de la Editorial Universidad de Guadalajara,
osé Bonifacio Andrada 2679, Lomas de Guevara,
44657. Guadalajara, Jalisco

En la formación de este libro se utilizaron las familias tipográficas Arno Pro,
diseñada por Robert Slimbach, y Ubuntu, diseñada por Dalton Maag.