

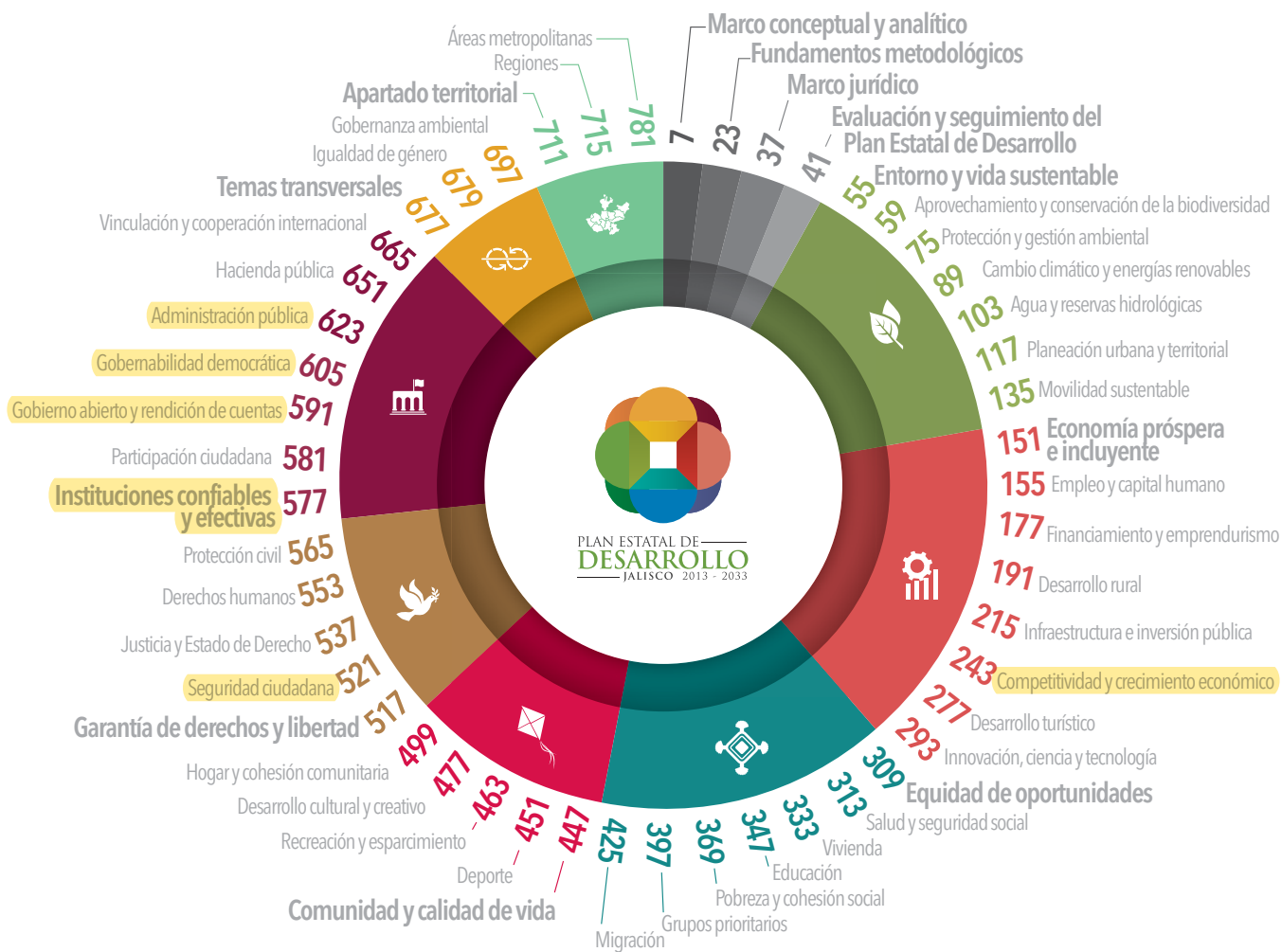


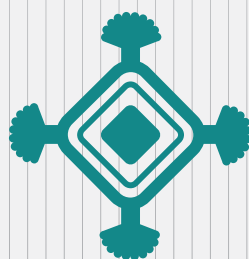
—PLAN ESTATAL DE—
DESARROLLO
JALISCO 2013 - 2033

— UN PLAN DE TODOS —
PARA UN FUTURO COMPARTIDO



Índice





Equidad de oportunidades

17. Pobreza y cohesión social

—— UN PLAN DE TODOS ——
PARA UN FUTURO COMPARTIDO

Introducción

La pobreza y el grado de cohesión social son dos aspectos de la sociedad que preocupan en el estado de Jalisco, pues, por una parte refuerzan mutuamente su incidencia y, por otra, limitan las capacidades y las oportunidades de desarrollo de la población.

Según el estudio *10 problemas de la población en Jalisco*, la entidad registra uno de los índices más altos de pobreza entre los otros estados de México. Los datos arrojados por ese estudio sólo son un ejemplo de los muchos otros realizados hasta hoy que coinciden con ese hallazgo. La propuesta es reducir los niveles de pobreza, desigualdad y marginación social, garantizando el ejercicio efectivo de los derechos sociales y priorizando el apoyo a la población en situación de pobreza.

¿Qué es la pobreza y cómo hay que definirla? Los especialistas en el tema han propuesto dos maneras de definirla: la pobreza absoluta y la pobreza relativa. La primera se refiere a los satisfactores básicos con los que los individuos deben contar para poder subsistir de manera sana. La segunda señala, críticamente, que es difícil encontrar satisfactores universales en todas las sociedades humanas y que, por ello, es más apropiado pensar en los predominantes en sociedades particulares. La medición de ambas definiciones plantea sus propios problemas. Por ejemplo, para calibrar la pobreza absoluta se ha propuesto una línea de pobreza que se basa en un índice de los productos universales básicos que necesitarían los seres humanos para subsistir. Para medir la pobreza relativa básicamente se sigue ese mismo criterio metodológico, pero enfrenta sus propias complejidades, pues implica

que la línea de pobreza se debe ir ajustando con la inclusión de diferentes satisfactores conforme una sociedad se desarrolla.

Tomando como referencia ambas definiciones, en muchos países se han adoptado líneas de pobreza para calibrar la cantidad de personas que se encuentran en condiciones de pobreza y pobreza extrema. En contraste con esos países, en México los investigadores han adoptado indicadores estadísticos diferentes a la línea de pobreza universal como tal para estimar la incidencia de la misma.

De acuerdo con los lineamientos metodológicos oficiales del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL),¹ se han propuesto tres tipos de indicadores para medir la incidencia de la pobreza en México: los del primer tipo dan cuenta de un nivel de bienestar económico mínimo, el cual es medido a través de la cantidad de satisfactores que se pueden adquirir con los ingresos; los del segundo tipo dan cuenta del ejercicio de derechos sociales, que son calibrados con una medida de vulnerabilidad por carencias,² y finalmente, los del tercer tipo dan cuenta del peso de la cohesión social en la incidencia de la pobreza, la cual se mide a través de la desigualdad económica, la razón de ingreso, la polarización social y el índice de percepción de redes sociales.

Siguiendo esos lineamientos, en el siguiente apartado se expone un diagnóstico de la incidencia de la pobreza y del grado de cohesión, así como también de las áreas de oportunidad que servirán de plataforma para implementar distintas estrategias destinadas a reducir los niveles de pobreza, desigualdad económica y marginación social.

1. Organismo público descentralizado de la Administración Pública Federal, con autonomía y capacidad técnica para generar información objetiva sobre la situación de la política social y la medición de la pobreza en México, que permita mejorar la toma de decisiones en la materia. Sus principales funciones son: 1. Normar y coordinar la evaluación de la Política Nacional de Desarrollo Social y las políticas, programas y acciones que ejecuten las dependencias públicas; y 2. Establecer los lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza, garantizando la transparencia, objetividad y rigor técnico en dicha actividad. (10 septiembre de 2013). <http://www.coneval.gob.mx/quienessomos/Paginas/Quienes-Somos.aspx>.

2. El CONEVAL mide la vulnerabilidad por carencias a través de seis indicadores: 1) rezago educativo; 2) acceso a los servicios de salud; 3) acceso a la seguridad social; 4) calidad y espacios de la vivienda; 5) acceso a los servicios básicos en la vivienda, y 6) acceso a la alimentación.

Diagnóstico de problemas

La pobreza y marginación fue el cuarto problema más mencionado en la encuesta de percepción, detrás de la inseguridad pública, el desempleo y la corrupción. Un 6.9% de los encuestados considera que en 10 años el problema más importante que enfrente Jalisco continuará siendo la pobreza y marginación. Este problema es más sentido en las regiones Norte y Sureste, donde más de 10% de sus habitantes consideran que, en el futuro, será lo más importante a resolver en el estado.³

Población afectada por niveles de pobreza

El tema de la pobreza en Jalisco incide de alguna forma en 76.2% de la población, ya sea por

carencias sociales o por ingreso⁴. Con respecto al resto del país, los porcentajes de pobreza en Jalisco se encuentran por debajo del promedio nacional en términos absolutos.

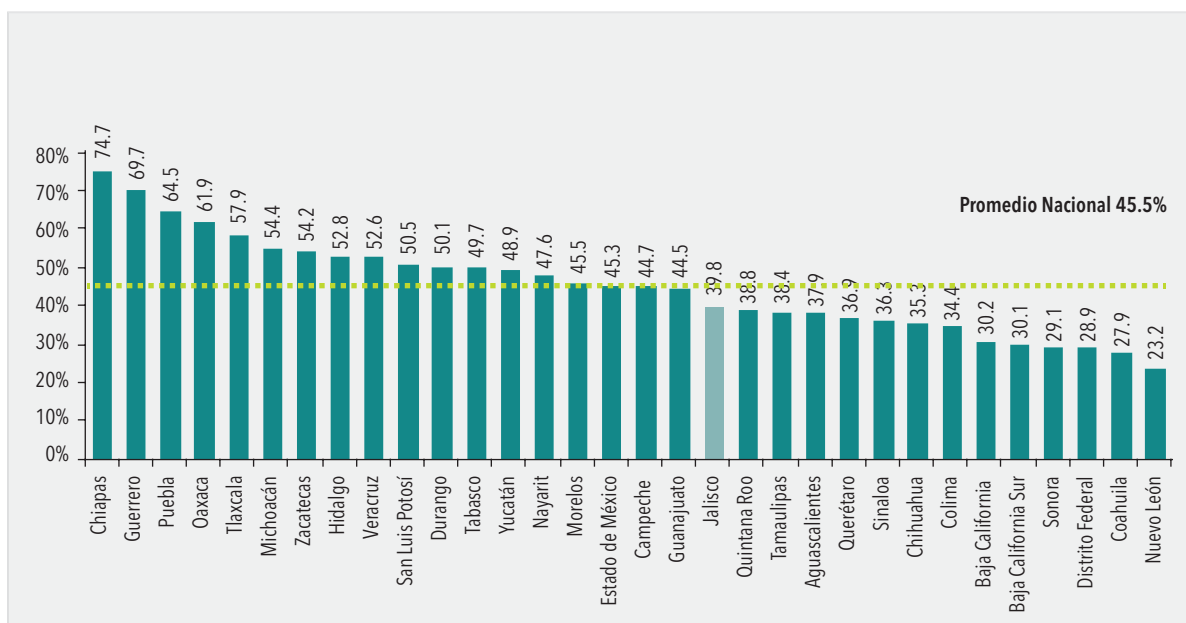
En 2012, 39.8% de los jaliscienses se encontraban en situación de pobreza, lo que equivale a poco más de 3.5 millones de personas pobres en términos absolutos, lo que ubicó a en el lugar 19 a nivel nacional. El 34% de la población se encontraba en condición de pobreza moderada,⁵ lo que representa en términos absolutos a 2.6 millones de personas. Asimismo, 5.8% de la población se encontraba en situación de pobreza extrema⁶, casi 450,000 personas, con un promedio de carencias de 3.5, lo que ubicó a Jalisco en el lugar 20.⁷

Tabla 17.1. Jalisco: Indicadores de pobreza, 2012

Entidad	Pobreza			Pobreza moderada			Pobreza extrema		
	%	Miles de personas	Carencias promedio	%	Miles de personas	Carencias promedio	%	Miles de personas	Carencias promedio
Jalisco	39.8	3,051.0	2.1	34.0	2,604.8	1.9	5.8	446.2	3.5
Promedio nacional	45.5	53,349.9	2.4	35.7	41,820.9	2.0	9.8	11,529.0	3.7

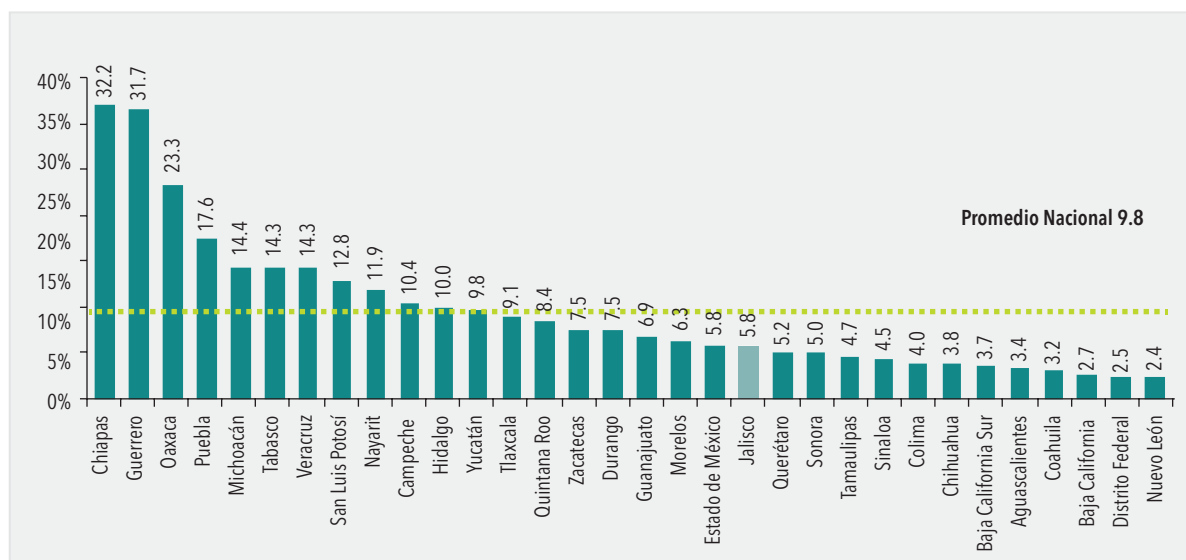
Fuente: CONEVAL, Medición de la pobreza 2012, Anexo estadístico por entidad federativa, cuadro 4A.

3. Encuesta ciudadana PED 2013-2033.
4. Ver Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México (2010). CONEVAL (3 de octubre 2013). http://www.coneval.gob.mx/Informes/Coordinacion/INFORMES_Y_PUBLICACIONES_PDF/Metodologia_Multidimensional_web.pdf.
5. Es aquella persona que siendo pobre, no es pobre extrema. La incidencia de pobreza moderada se obtiene al calcular la diferencia entre la incidencia de la población en pobreza menos la de la población en pobreza extrema. CONEVAL (20 de septiembre de 2013). <http://web.coneval.gob.mx/Medicion/Paginas/Glosario.aspx>.
6. Una persona se encuentra en situación de pobreza extrema cuando tiene tres o más carencias, de seis posibles, dentro del Índice de Privación Social y que, además, se encuentra por debajo de la línea de bienestar mínimo. Las personas en esta situación disponen de un ingreso tan bajo que, aun si lo dedicase por completo a la adquisición de alimentos, no podría adquirir los nutrientes necesarios para tener una vida sana. CONEVAL (20 de septiembre de 2013). <http://web.coneval.gob.mx/Medicion/Paginas/Glosario.aspx>.
7. El total de población en pobreza es igual a la suma de la población en pobreza extrema y en pobreza moderada.

Gráfico 17.1. Pobreza, según entidad federativa, 2012 (porcentaje respecto de la población total)

Fuente: CONEVAL, Medición de la pobreza 2012, Anexo estadístico por entidades federativas.

Nota: Las estimaciones de pobreza reportadas toman en cuenta la variable combustible para cocinar y disponibilidad de chimenea en la cocina para la construcción del indicador de carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda.

Gráfico 17.2. Pobreza extrema, según entidad federativa, 2012 (porcentaje respecto de la población total)

Fuente: CONEVAL, Medición de la pobreza 2012, Anexo estadístico por entidades federativas.

Nota: Las estimaciones de pobreza reportadas toman en cuenta la variable combustible para cocinar y disponibilidad de chimenea en la cocina para la construcción del indicador de carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda.

En una perspectiva dinámica, los datos disponibles muestran que entre 2010 y 2012 la incidencia de la pobreza aumentó 2.8 puntos

porcentuales en la entidad y la proporción de población en pobreza extrema sufrió un incremento de 0.5 puntos.⁸

Tabla 17.2. Jalisco: Evolución de la pobreza, 2010-2012

Indicadores	Porcentaje		Miles de personas		Carencias promedio	
	2010	2012	2010	2012	2010	2012
Pobreza						
Población en situación de pobreza	37.0	39.8	2,766.7	3,051.0	2.3	2.1
Población en situación de pobreza moderada	31.8	34.0	2,374.3	2,604.8	2.0	1.9
Población en situación de pobreza extrema	5.3	5.8	392.4	446.2	3.7	3.5
Población vulnerable por carencias sociales	33.7	28.3	2,516.0	2,173.1	1.9	1.8
Población vulnerable por ingresos	6.2	8.1	466.0	619.6	0.0	0.0
Población no pobre y no vulnerable	23.0	23.8	1,718.8	1,824.2	0.0	0.0
Privación social						
Población con al menos una carencia social	70.7	68.1	5,282.7	5,224.1	2.1	2.0
Población con al menos tres carencias sociales	20.2	17.0	1,507.9	1,300.1	3.5	3.4
Indicadores de carencia social						
Rezago educativo	20.6	18.4	1,540.6	1,409.9	2.7	2.6
Carencia por acceso a los servicios de salud	31.9	23.7	2,380.5	1,819.4	2.7	2.6
Carencia por acceso a la seguridad social	55.4	53.5	4,134.5	4,102.8	2.3	2.2
Carencia por calidad y espacios en la vivienda	6.7	9.1	500.0	694.8	3.6	2.9
Carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda	12.8	9.2	959.5	704.0	3.0	3.2
Carencia por acceso a la alimentación	22.0	20.6	1,643.6	1,579.8	2.7	2.6
Bienestar						
Población con ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo	14.7	16.3	1,098.2	1,249.1	2.3	2.1
Población con ingreso inferior a la línea de bienestar	43.3	47.9	3,232.6	3,670.6	1.9	1.8

Fuente: CONEVAL, Medición de la pobreza 2012, Anexo estadístico (entidades), información para Jalisco.

En cuanto a población vulnerable por carencias sociales, 28.3% tuvo un ingreso suficiente para cubrir sus necesidades elementales en 2012 pero presentaron una o más carencias sociales (en promedio, 1.8 carencias); asimismo, los datos del

CONEVAL indican que 8.1% de la población fue vulnerable por ingresos; eso significa que su ingreso fue inferior o igual a la línea de bienestar mínima. Finalmente, la población no pobre y no vulnerable fue de 23.8%.

8. Entre 2008 y 2010 se habían empobrecido de forma extrema 43 mil jaliscienses. En ese periodo en Jalisco se registró el tercer cambio más agudo respecto de todas las entidades del país, sólo por debajo del Estado de México y Veracruz. Para 2010, Secretaría de Desarrollo e Integración Social, Aportaciones para la Integración del PED, Pág. 1. Para 2012, CONEVAL, Medición de la Pobreza 2012, Anexo Estadístico por Entidades Federativas.

Tabla 17.3. Jalisco: Población vulnerable por carencia social e ingreso, 2012

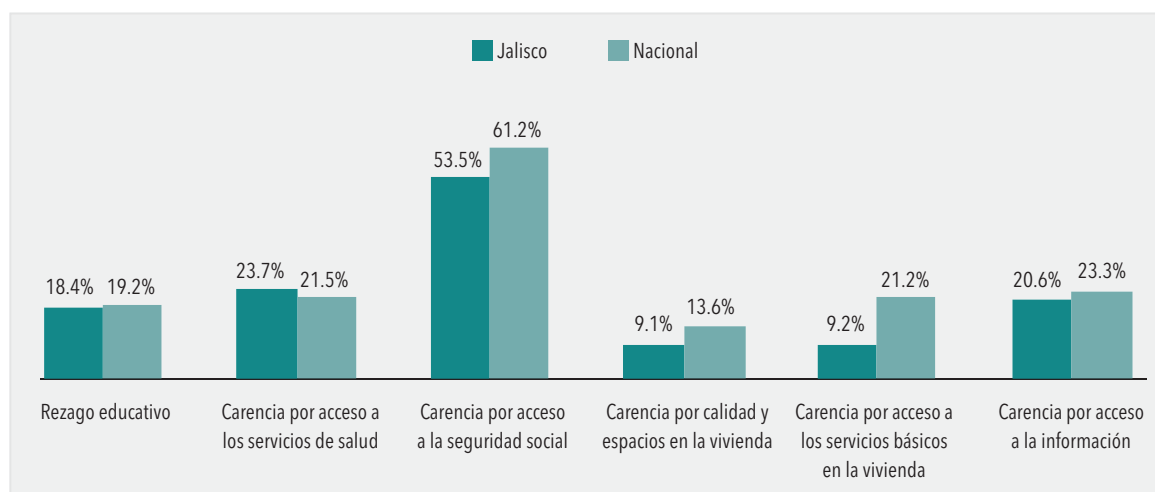
Entidad	Vulnerable por carencias sociales				Vulnerable por ingresos				No pobre y no vulnerable			
	Porcentaje		Miles de personas		Porcentaje		Miles de personas		Porcentaje		Miles de personas	
	2010	2012	2010	2012	2010	2012	2010	2012	2010	2012	2010	2012
Jalisco	33.7	28.3	2,516.0	2,173.1	6.2	8.1	466	619.6	23.0	23.8	1,718.8	1,824.2
Nacional	28.1	28.6	32,137.1	33,516.7	5.9	6.2	6,745	7,228.6	19.9	19.8	22,844.2	23,210.9

Fuente: CONEVAL, Medición de la pobreza 2012, Anexo estadístico, cuadro 4B.

En consonancia con la tendencia mostrada a nivel nacional, en Jalisco la carencia por acceso a la seguridad social es la que más se presenta, en 53.5% de la población. Le siguen en importancia la carencia por acceso a los servicios de salud (23.7%) y por acceso a la alimentación (20.6%).

La carencia por acceso a la seguridad social es muy alta en la entidad debido a que depende del empleo formal y una parte significativa de la

Población Económicamente Activa (PEA) no tiene acceso a estos empleos. Al segundo trimestre del año 2000 había 2.64 millones de personas, consideradas como parte de la PEA. Respecto a la anterior cifra, 29.8% no contaba con la prestación de servicios de salud y 26.5% no contaba con prestaciones de ley. En 2005, la PEA ocupada que no contaba con prestaciones laborales se redujo a 23%. En 2010, ese porcentaje se mantuvo.⁹

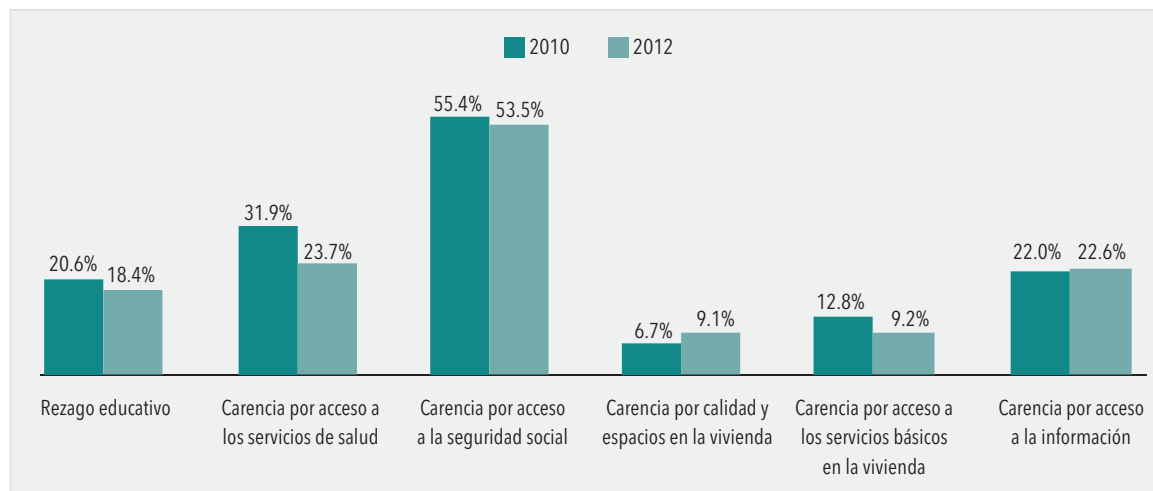
Gráfico 17.3. Jalisco: Incidencia en los indicadores de carencia social, 2012

Fuente: CONEVAL, Medición de la pobreza 2012, Anexo estadístico, cuadro 5.

Por su parte, los indicadores de carencia social mostraron importantes mejorías entre 2010 y 2012, con excepción del indicador de carencia

por calidad y espacios en la vivienda, que tuvo un aumento importante, de 6.7% en 2010 a 9.1% en 2012.

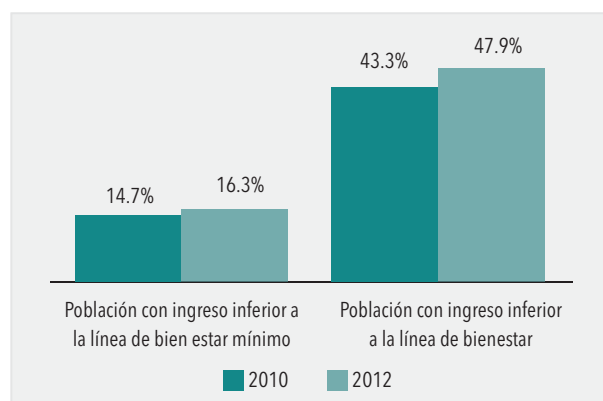
9. Gutiérrez Pulido, H., Mariscal González, M., Almonzor García, P., Ayala Dávila, M., Gama Hernández, V., y Lara Garza, G. (2011). "Pobreza". Diez problemas de la población de Jalisco: una perspectiva sociodemográfica. 2010: Dirección de Publicaciones del Gobierno de Jalisco, Guadalajara. Pág. 174.

Gráfico 17.4. Jalisco: Incidencia en los indicadores de carencia social, 2010-2012

Fuente: CONEVAL, Medición de la pobreza 2012, Anexo estadístico (entidades), información para Jalisco.

De igual modo, la proporción de la población con un ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo se incrementó de 14.7% a 16.3% en 2012. El porcentaje de la población con un ingreso inferior a la línea de bienestar creció en 4.6 puntos porcentuales entre ambos periodos al pasar de 43.3 a 47.9; en términos absolutos, ello representó un incremento de 438 mil personas más en esa situación.

a) Pobreza municipal y regional. De acuerdo con datos del CONEVAL, durante 2010 sólo tres de los

Gráfico 17.5. Jalisco: Población con ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo y con ingreso inferior a la línea de bienestar, 2010-2012

Fuente: CONEVAL, Medición de la pobreza 2012, Anexo estadístico (entidades), información para Jalisco.

125 municipios del estado registraron un porcentaje de población en situación de pobreza menor a 25% (Zapotlán El Grande con 21.7, Guadalajara con 22.5 y Zapopan con 22.8). Juntos representaron 24.4% del total de la población en situación de pobreza.

En alrededor de 33 municipios del estado, la proporción de población en condición de pobreza osciló entre 25% y 50%. En 80 municipios el porcentaje de población en pobreza estuvo entre 50 y 75. Finalmente, en nueve municipios el porcentaje de población en situación de pobreza estuvo entre 75 y 100.

En ese tenor, los municipios que registraron un porcentaje mayor de población en situación de pobreza en 2010 fueron Santa María del Oro con 90.6, Chimaltitán con 85.8 y Cuautitlán de García Barragán con 85.7. En cuanto a pobreza extrema, el municipio con mayor proporción de la población en esa situación fue Mezquitic con 40.7%, seguido de Bolaños con 28.8% y Santa María del Oro con 28.2%. En contraparte, el municipio con menor proporción de población en pobreza extrema fue Zapotlán El Grande con 1.5%, seguido por el municipio de El Limón con 1.9% y Guadalajara con 2.1%.

Tabla 17.4. Jalisco: Municipios con mayor y menor porcentaje de población pobre, 2010

Municipio	Porcentaje de población municipal en pobreza	Lugar estatal por porcentaje de población en pobreza
Municipios con mayor porcentaje de población en pobreza		
Santa María del Oro	90.6	1
Chimaltitán	85.8	2
Cuautitlán de García Barragán	85.7	3
Atemajac de Brizuela	85.0	4
Jilotlán de los Dolores	81.5	5
Mezquitic	79.9	6
Bolaños	79.2	7
Chiquilistlán	77.9	8
Zapotitlán de Vadillo	77.0	9
Ojuelos de Jalisco	74.7	10
Municipios con menor porcentaje de población en pobreza		
Juanacatlán	33.8	116
Autlán de Navarro	33.2	117
Tonalá	32.9	118
Tlajomulco de Zúñiga	31.3	119
Ejutla	29.5	120
Acatlán de Juárez	28.3	121
Ocotlán	28.0	122
Zapopan	22.8	123
Guadalajara	22.5	124
Zapotlán el Grande	21.7	125

Fuente: Elaborado con base en CONEVAL, Medición de la pobreza por municipio, Jalisco 2010, anexo estadístico, cuadro 1A.

Tabla 17.5. Jalisco: Municipios con mayor y menor porcentaje de población en pobreza extrema, 2010

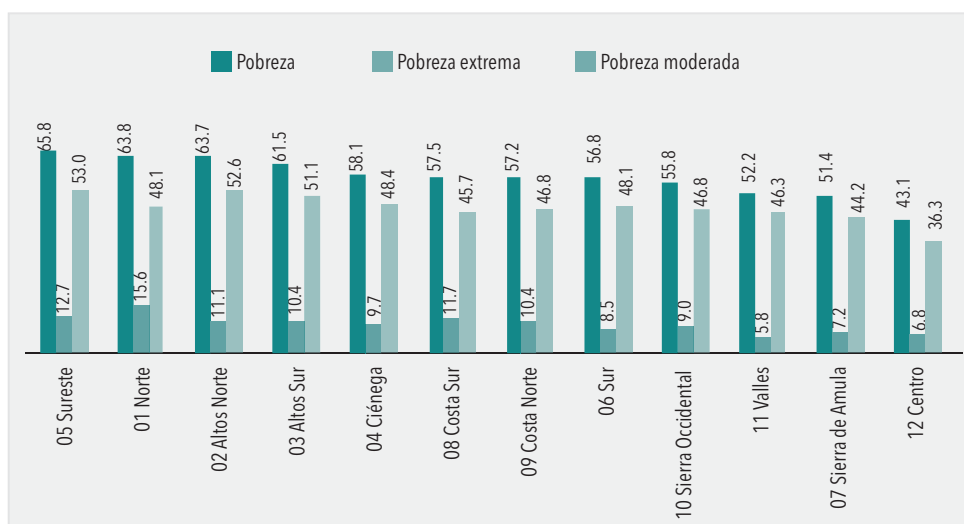
Municipio	Porcentaje de población municipal en pobreza	Lugar estatal por porcentaje de población en pobreza
Municipios con mayor porcentaje de población en pobreza extrema		
Mezquitic	40.7	1
Bolaños	28.8	2
Santa María del Oro	28.2	3
Cuautitlán de García Barragán	26.1	4
Jilotlán de los Dolores	25.1	5
Chimaltitán	24.0	6
Chiquilistlán	21.8	7
Poncitlán	21.2	8
Zapotitlán de Vadillo	20.0	9
Villa Guerrero	19.2	10
Municipios con menor porcentaje de población en pobreza extrema		
Tlajomulco de Zúñiga	3.8	116
Tonaya	3.3	117
Amatitán	3.2	118
Tepatitlán de Morelos	3.2	119
Ejutla	2.4	120
Acatlán de Juárez	2.2	121
Zapopan	2.2	122
Guadalajara	2.1	123
El Limón	1.9	124
Zapotlán el Grande	1.5	125

Fuente: Elaborado con base en CONEVAL, Medición de la pobreza por municipio, Jalisco 2010, anexo estadístico, cuadro 1A.

El análisis del fenómeno por regiones indica que la mayor proporción de población en situación de pobreza se localiza en la región Sureste con 65.8%. La región Norte ocupa el segundo lugar en ese

rubro, pues 63.8% de la población se encuentra en condición de pobreza. Esa misma región ocupa el primer lugar en pobreza extrema, ya que 15.6% de la población se encuentra en esa situación.

Gráfico 17.6. Jalisco: Porcentaje de población en condiciones de pobreza, pobreza extrema y pobreza moderada por región, 2010



Fuente: CONEVAL, Elaborado con base en tablas dinámicas de medición de pobreza 2010, consultado el 29 de mayo de 2013, <http://www.coneval.gob.mx/Medicion/Paginas/Medici%C3%B3n/Tablas-dinamicas-municipales.aspx>

b) Alta marginación en municipios rurales. De acuerdo con el índice de marginación del Consejo Nacional de Población (CONAPO), Jalisco es uno de los ocho estados que nacionalmente presentan marginación de nivel bajo. Se ubica en el lugar 27 entre las entidades del país.¹⁰

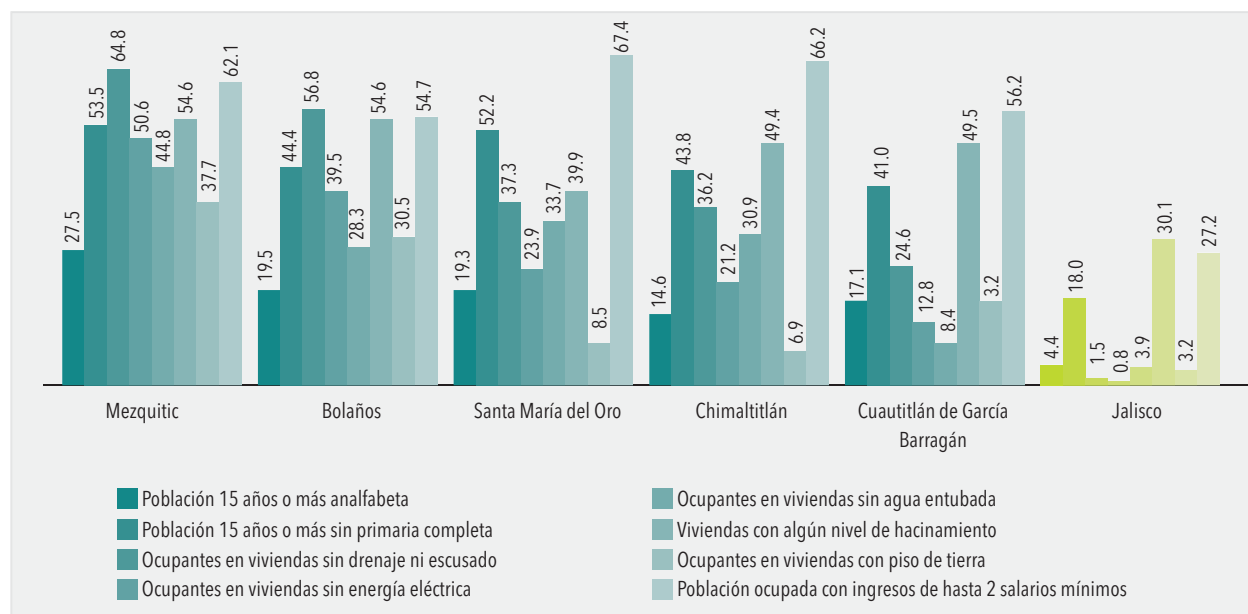
No obstante que el promedio de marginación es bajo, en Jalisco se localizan 48 municipios con marginación media, uno con marginación alta y cuatro con marginación muy alta. En la región Costa Sur se localiza uno de los municipios que presentan nivel alto de marginación (Cuautitlán de García Barragán); mientras que en la Región Norte se localizan tres de los municipios con marginación

muy alta (Bolaños, Chimaltitán y Mezquitic) y en la Región Sureste se localiza el cuarto con marginación muy alta (Santa María del Oro).¹¹

Además, todos los municipios de la región con marginación alta y muy alta superan la media estatal respecto a los indicadores que integran el índice de marginación. Mezquitic, sin embargo, es el municipio que registra el mayor porcentaje de población de 15 años o más analfabeta, sin primaria completa, con ocupantes de viviendas sin drenaje y excusado, con ocupantes en viviendas sin energía eléctrica, ocupantes en viviendas sin agua entubada y ocupantes en viviendas con piso de tierra. (ver gráfico 17.7)

10. El resto de las entidades que comparten este nivel de marginación son Aguascalientes, Baja California Sur, Chihuahua, Colima, Estado de México, Sonora y Tamaulipas. Cabe indicar que el índice de marginación "permite diferenciar entidades federativas en función del impacto global de las carencias que padece la población, como resultado de la falta de acceso a diferentes oportunidades, servicios o bienes. [...] A partir del análisis de los indicadores relacionados con la educación básica, la residencia en viviendas inadecuadas (por equipamiento o infraestructura), la residencia en localidades pequeñas, dispersas y aisladas, y la percepción de ingresos monetarios bajos, se construye el índice de referencia", CONAPO, Índice de marginación por entidad federativa y municipio 2010, Pág. 29.

11. Gutiérrez Pulido, H., Mariscal González, M. (2010). Dos décadas en el desarrollo de Jalisco 1990-2010. "Evolución de la marginación y la pobreza". Guadalajara: Gobierno de Jalisco-Secretaría de Planeación. pp. 151 y 152.

Gráfico 17.7. Jalisco: Indicadores de los municipios con grado de marginación alto y muy alto, 2010 (porcentajes)

Fuente: Elaborado con base en CONAPO, Índice de marginación por entidad federativa y municipio 2010, Anexo estadístico por municipio de Jalisco.

En cuanto a la marginación urbana, CONAPO diseñó el índice (Índice de Marginación Urbana, IMU) mediante el que se analiza “la situación en cada una de las Áreas Geoestadísticas Básicas (AGEBs)¹², en las que el INEGI divide cabeceras municipales, las localidades conurbadas y las de 2,500 o más habitantes. Así, el IMU evalúa las carencias sociales en distintas colonias, barrios, o zonas de las ciudades”.¹³

Al analizar el grado de marginación de las AGEBS de la ZMG, se observa que 0.93% de la población se encuentra en un grado muy alto de marginación, mientras que 9.7% está en condiciones de alta marginación.

Cohesión social insuficiente

La medición de la cohesión social adoptada por el CONEVAL incorpora indicadores¹⁴ que ayudan a conocer el nivel de desigualdad económica y social de la población a nivel nacional, estatal y municipal, así como indicadores de redes de apoyo e intercambio social a nivel estatal. Lo anterior permite aproximarse al nivel de equidad y solidaridad que existe en una sociedad.¹⁵

De acuerdo con datos arrojados por el CONEVAL, la entidad tiene en promedio una alta cohesión social. A nivel municipal, 113 municipios registran una cohesión social alta y 12 de ellos una cohesión social baja.

12. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. INEGI. Subdivisión de los municipios o delegaciones que conforman el país, utilizada por primera vez en el X Censo General de Población y Vivienda 1980. Su utilidad radica en permitir la formación de unidades primarias de muestreo y la organización de la información estadística. Tiene tres atributos fundamentales: a) es perfectamente reconocible en el terreno por estar delimitada por rasgos topográficos identificables y perdurables; b) por lo general es homogénea en cuanto a sus características geográficas, económicas y sociales; c) su extensión es tal que puede ser recorrida por una sola persona. Las AGEBS se clasifican en más y menos urbanizadas, dependiendo de su densidad de viviendas. (10 de septiembre de 2013). <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/espanol/rutinas/glogen/default.aspx?t=ehne&c=4394>.

13. Gutiérrez Pulido, H., Mariscal González, M. (2010). Dos décadas en el desarrollo de Jalisco 1990-2010. “Evolución de la marginación y la pobreza”. Guadalajara: Gobierno de Jalisco-Secretaría de Planeación. Pág. 153.

14. 1. Coeficiente de Gini, 2. El grado de polarización social de la entidad federativa o del municipio; 3. La razón del ingreso de la población pobre multidimensional extrema respecto a la población no pobre multidimensional y no vulnerable y 4. El índice de percepción de redes sociales (Este indicador se calcula solamente a nivel estatal).

15. CONEVAL (2013). Medición de la pobreza. La Cohesión Social (10 de septiembre de 2013). http://www.coneval.gob.mx/Medicion/Paginas/Cohesion_Social.aspx.

Tabla 17.6. Municipios con bajo grado de cohesión social

Municipio	Grado de cohesión social ¹
Atemajac de Brizuela	Baja cohesión social
Atengo	Baja cohesión social
Chiquilistlán	Baja cohesión social
Guachinango	Baja cohesión social
Huejuquilla el Alto	Baja cohesión social
Jilotlán de los Dolores	Baja cohesión social
Santa María del Oro	Baja cohesión social
Mezquitic	Baja cohesión social
Ojuelos de Jalisco	Baja cohesión social
Poncitlán	Baja cohesión social
Villa Purificación	Baja cohesión social
Tapalpa	Baja cohesión social

Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2010 y la muestra del Censo de población y vivienda 2010.

¹ Se considera de alta cohesión social a los municipios con polo derecho (de baja marginación) o sin polo y de baja cohesión social a los municipios polarizados o con polo izquierdo (de alta marginación).

Los talleres intergubernamentales revelaron que uno de los principales problemas de la entidad es la desigualdad en la distribución de la riqueza. El tema también es abordado por el estudio *Bienestar Subjetivo y Desarrollo*, que señala que la desigualdad entre los municipios es uno de los rasgos distintivos de Jalisco. Asimismo, el Plan Estatal de Desarrollo Jalisco 2030, o PED 2030, muestra que se ha producido un incremento de los niveles de pobreza y desigualdad. Igualmente, el Programa Sectorial de Desarrollo Humano y Social Sustentable 2030 establece que uno de los principales problemas en materia de desarrollo social es el incremento de los niveles de pobreza y desigualdad. Finalmente, en el libro *2 décadas en el desarrollo de Jalisco* se dice que la comparación de las condiciones que prevalecen en los municipios situados en los extremos de la marginación permite advertir las grandes inequidades que persisten al interior del estado.¹⁶

a) Alta desigualdad en la distribución del ingreso. Como parte de la medición del grado de cohesión social, la población en Jalisco presenta una marcada desigualdad de ingresos. En términos comparativos, en el año 2008, el 10% de los hogares más ricos tuvo ingresos 17.3 veces más altos que 10% de los hogares más pobres, de acuerdo a datos provenientes de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) del INEGI.¹⁷

Por su parte, la estimación del CONEVAL mostró que, en 2005, 5% de la población más rica tuvo ingresos 36.9 veces más grande que 5% que la población más pobre en Jalisco. En cuanto al ingreso corriente total por persona promedio y por municipio en Jalisco, en 2010, los cálculos de CONEVAL indican que el ingreso era de 656 pesos mensuales en Santa María del Oro y de 4,681 pesos en Zapopan en el extremo opuesto. En ese mismo año se registró que la línea de bienestar mínimo¹⁸ a nivel nacional fue de

16. Gutiérrez Pulido, H., Mariscal González, M. (2010). Dos décadas en el desarrollo de Jalisco 1990-2010. "Evolución de la marginación y la pobreza". Guadalajara: Gobierno de Jalisco-Secretaría de Planeación. Pág. 150.

17. Instituto Nacional de Estadística y Geografía, INEGI (2010). Encuesta Nacional Ingreso-Gasto de los Hogares.

18. La línea de bienestar mínimo permite identificar a la población que, aun al hacer uso de todo su ingreso en la compra de alimentos, no podría adquirir lo indispensable para tener una nutrición adecuada.

Tabla 17.7. Jalisco: Ingreso corriente promedio trimestral por hogar, en deciles de hogares, 2008

Deciles de hogares	Ingreso corriente promedio trimestral por hogar
I	8,346
II	14,027
III	18,068
IV	22,013
V	27,152
VI	32,579
VII	39,169
VIII	48,861
IX	67,995
X	144,531

Fuente: COEPO Comunicado Núm. 237/09, p. 8.

978 pesos por persona en el ámbito urbano y 684 pesos por persona en el ámbito rural.¹⁹

Además, en Jalisco los seis primeros deciles (60% de la población) concentran 28.9% del ingreso, mientras que los tres siguientes (30%) acumulan 36.9%, y el último sólo concentra 34.2% de la riqueza generada. Estas cifras a pesar de ser menos extremistas que la distribución nacional, indican que la desigualdad en la distribución del ingreso es alta en nuestra entidad.²⁰

Por otro lado, el coeficiente de Gini mide la desigualdad en la distribución del ingreso de la población, señala qué porcentaje del ingreso está acumulado en qué proporción de población (u hogares) en una economía.²¹ Mientras más cerca de la unidad se encuentra el coeficiente, más desigual se encuentra distribuida la riqueza en la sociedad. En Jalisco de 2008 a 2010, el coeficiente de Gini se redujo de 0.463 a 0.461. Esto implicó que Jalisco estuviera entre los 10 estados con menor desigualdad en México en el 2010. Sin embargo, de

2010 a 2012 el coeficiente de Gini aumentó a 0.473, lo que significa que la desigualdad en la distribución del ingreso aumentó en la entidad.

A nivel municipal, las estimaciones del coeficiente de Gini en 2010 mostraron que los municipios con más desigualdad en la distribución del ingreso fueron Mezquitic, Unión de San Antonio, Bolaños, Cuautitlán de García Barragán y Zapopan. En contraparte, Tuxcacuesco, Jamay, San Gabriel, El Salto y Zapotiltic resultaron ser los municipios con menor desigualdad. Del total de municipios de Jalisco, 55 tienen niveles moderados de inequidad (se ubican en el umbral de valores que va de 0.30 a 0.39) y 56% restante forma parte del umbral de la inequidad (valores de 0.4 a 0.59). Dentro de este último se ubican cinco municipios de la ZMG. Zapopan registra el valor mayor de inequidad con 0.465 en su coeficiente y se sitúa en la quinta peor posición de todo el estado (sólo superado por Mezquitic, Unión de San Antonio, Bolaños y Cuautitlán de García Barragán). En cambio, las

19. Instituto Nacional de Estadística y Geografía, INEGI (2010). Encuesta Nacional Ingreso-Gasto de los Hogares.

20. Escobar Latapí, J., González de la Rocha, M., Enríquez Rosas, R., Jiménez Ballardo, A., Padilla Díaz, R., González Íñigo, J., y Martín Mancilla, C. (2012). Así vamos en Jalisco. Reporte de indicadores sobre calidad de vida 2012. "Pobreza y Desigualdad". Guadalajara. Pág.29.

21. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). Jalisco: medición de la pobreza 2010, p. 25.

mejores posiciones metropolitanas las ocupan los municipios de El Salto con 0.355, Juanacatlán con 0.371 y Tlajomulco de Zúñiga con 0.395, todos apenas en los niveles moderados de la desigualdad.

Como se observa, Jalisco se encuentra en el umbral de la desigualdad y representa un llamado de atención para la mejora en los servicios públicos, del funcionamiento del régimen del salario, del mercado de trabajo y una mejor oferta de programas sociales dirigidos a la población vulnerable.

Tabla 17.8. Coeficiente de Gini según entidad federativa.

Entidad federativa	Coeficiente de Gini	
	2008	2010
Nacional	0.505	0.509
Aguascalientes	0.516	0.507
Baja California	0.453	0.506
Baja California Sur	0.496	0.486
Campeche	0.524	0.513
Coahuila	0.470	0.477
Colima	0.451	0.419
Chiapas	0.556	0.541
Chihuahua	0.532	0.473
Distrito Federal	0.510	0.517
Durango	0.49	0.469
Guanajuato	0.441	0.433
Guerrero	0.539	0.514
Hidalgo	0.492	0.465
Jalisco	0.463	0.46
Estado de México	0.424	0.468
Michoacán	0.484	0.487
Morelos	0.478	0.42
Nayarit	0.474	0.487
Nuevo León	0.489	0.498
Oaxaca	0.510	0.511
Puebla	0.474	0.482
Querétaro	0.502	0.487
Quintana Roo	0.498	0.475
San Luis Potosí	0.500	0.508
Sinaloa	0.481	0.465
Sonora	0.471	0.479
Tabasco	0.522	0.478
Tamaulipas	0.485	0.450
Tlaxcala	0.424	0.425
Veracruz	0.494	0.534
Yucatán	0.485	0.462
Zacatecas	0.517	0.521

Fuente: Elaborado por el Consejo estatal de población con base en estimaciones del CONEVAL e INEGI; MCS-ENIGH 2008 y 2010.

Nota: Las estimaciones de 2008 y 2010 utilizan los factores de expansión ajustados a los resultados definitivos del Censo de Población y Vivienda 2010, estimados por INEGI.

b) Razón de ingresos de la población.²² En Jalisco, la razón de ingreso de la población pasó de 0.10 en 2008 a 0.09 en 2010, mientras que a nivel nacional el valor se ha mantenido en 0.08 para ambos años.

Lo anterior significa que la brecha entre los ingresos de las personas en pobreza extrema respecto de los ingresos de las personas no pobres y no vulnerables se ha incrementado en la entidad.

Tabla 17.9. Municipios que registran una mayor brecha entre los ingresos de las personas en pobreza extrema respecto al de las personas no pobres y no vulnerables

Municipio	Razón de ingreso ¹
Mezquitic	0.08
Bolaños	0.09
Cuautitlán de García Barragán	0.09
Zapopan	0.10
Colotlán	0.10
Huejúcar	0.10
Yahualica de González Gallo	0.10
Atoyac	0.10
Mazamitla	0.10
Villa Purificación	0.10

Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2010 y la muestra del Censo de población y vivienda 2010.

¹ Se determina como el cociente del promedio del ingreso corriente total per cápita de la población en situación de pobreza extrema respecto al promedio del ingreso corriente total per cápita de la población no pobre y no vulnerable.

Respecto a la comparación de ingresos entre la población, el estudio *Jalisco Cómo Vamos* muestra que mientras los hogares del primer decil, los más pobres, ganan en promedio 8,346 pesos al trimestre, los del último decil, los más ricos, tienen ingresos por 144,531; es decir 1,732%.²³

c) Moderada polarización social. Para medir la polarización social se obtiene del grado de polarización social, el cual mide las diferencias que existen entre las condiciones de vida de la población que vive en un mismo municipio o en una misma entidad. Para ello, el indicador utiliza la información del Índice de Marginación calculado por el CONAPO.²⁴

22. Indicador que se construye dividiendo el ingreso promedio de la población en pobreza extrema entre el ingreso promedio de la población no pobre y no vulnerable. Permite conocer la brecha que existe entre los ingresos de las personas en pobreza extrema respecto al de las personas no pobres y no vulnerables. CONEVAL (20 de septiembre de 2013). http://www.coneval.gob.mx/Medicion/Paginas/Cohesion_Social.aspx.

23. Escobar Latapí, J., González de la Rocha, M., Enríquez Rosas, R., Jiménez Ballardo, A., Padilla Díaz, R., González Íñigo, J., y Martín Mancilla, C. (2012). Así vamos en Jalisco. Reporte de indicadores sobre calidad de vida 2012. "Pobreza y Desigualdad". Guadalajara. p.29.

24. Genera la siguiente clasificación: a) Entidad o municipio polarizado: aquella donde una tercera parte o más de su población presenta condiciones favorables en sus viviendas, ingresos y nivel educativo y, al mismo tiempo, una tercera parte o más presenta condiciones precarias en estos rubros; b) Polo izquierdo (de alta marginación): la mayoría de su población presenta condiciones precarias en sus viviendas, bajos ingresos y con bajos niveles de educación; c) Polo derecho (de baja marginación): la mayoría de su población presenta condiciones favorables en sus viviendas, ingresos y nivel educativo y, d) Sin polo: en donde se excluye a los municipios/entidades polarizados, no polarizados con polo izquierdo y no polarizados con polo derecho. CONEVAL. (10 de septiembre de 2013) http://www.coneval.gob.mx/Medicion/Paginas/Cohesion_Social.aspx.

Nuestra entidad se ubicó en el Polo de Baja Marginación, tanto para 2008 como para 2010. Sin embargo, a escala municipal la situación difiere, pues siete municipios que representan 5.6% del total son catalogados como polarizados: Tapalpa, Villa Purificación, Poncitlán, Ojuelos de Jalisco, Huejuquilla El Alto, Guachinango y Atengo; 48.8% del total se localiza en el Polo de Baja Marginación; cinco se localizan en el Polo de Alta Marginación; 4%, en donde se ubican los municipios de Mezquitic, Santa María del Oro, Jilotlán de los Dolores, Chiquilistlán y Atemajac de Brizuela, y, finalmente, 52 municipios que equivalen a 41.6% son neutros.

Tabla 17.10. Municipios que registran un grado de polarización de alta marginación

Municipio	Grado de polarización social ¹
Atemajac de Brizuela	Polo de alta marginación
Chiquilistlán	Polo de alta marginación
Jilotlán de los Dolores	Polo de alta marginación
Santa María del Oro	Polo de alta marginación
Mezquitic	Polo de alta marginación

1 Se clasifican los municipios en:
• Polarizados: Menos de 20% de la población en localidades con grado de marginación "Medio" y cada extremo ("Alto" y "Muy alto" y "Bajo" y "Muy bajo") con más de 30%.
• Polo izquierdo (de alta marginación): Más de 70% de la población en localidades con grado de marginación "Alto" y "Muy alto".
• Polo derecho (de baja marginación): Más de 70% de la población en localidades con grado de marginación "Bajo" y "Muy bajo".
• Sin polo: Se excluye a los municipios polarizados, no polarizados con polo izquierdo y no polarizados con polo derecho.

d) Discriminación. De acuerdo con la Encuesta Nacional contra la Discriminación (ENADIS) 2011, se percibe que la riqueza es un factor que provoca división entre la gente; 59.5% de los encuestados así lo considera. Para el caso de la región Centro Occidente (RCO) a la que pertenece Jalisco junto a Colima, Michoacán y Nayarit, esa misma encuesta arrojó un resultado muy por debajo del porcentaje

nacional, ya que 48.9% de la población considera que la riqueza genera mucha división, 30.6% poca y 20.3% nada.²⁵

Respecto a divisiones motivadas por la preferencia hacia algún partido político, a nivel nacional 46% considera que los partidos generan una división profunda entre la gente. Mientras que en la región a la que pertenece Jalisco, 29.9% de la población comparte esta opinión, 33.4% opina que la división que generan las distintas preferencias partidistas es poca, y 34.8% considera que es nula.

Referente al nivel educativo, 40% de la población en la escala nacional considera que el nivel educativo provoca una profunda división entre la gente, mientras que a escala regional, 37.9% de la población comparte esta opinión; 37.2% considera que genera poca división y 24.2% considera que no genera división alguna.

En cuanto a la pregunta: ¿qué tanto cree usted que la etnia provoque divisiones entre la gente?, en la escala nacional alrededor de 30% considera que las cuestiones étnicas provocan gran división. En la RCO 22.2% de los encuestados considera que la pertenencia a etnias diferentes genera una gran división, 39.9% considera que poca y 33.2% considera que no genera una división.

En el tema sobre la religión, 35.6% de la población nacional considera que ésta provoca muchas divisiones entre la población, mientras que en la RCO 22.8% de la población la considera también un factor de mucha división, 43.4% que provoca poca división y 32.8% que nada.

En cuanto a la pregunta: ¿qué tanto cree usted que la gente que llega de fuera provoque divisiones entre la gente?, 26.8% de los encuestados señaló que causa divisiones entre la gente, mientras que en la región centro occidente 14.9% consideró que éste es un factor que genera mucha división; 43.8% considera que causa poca división y 40.4% que no causa división.

25. Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (2011). Encuesta Nacional contra la Discriminación en México ENADIS 2010. México D.F.

En relación con las preferencias sexuales, en la región Centro Occidente 34.9% de la población considera que las preferencias sexuales dividen mucho a la gente, 37.4% considera que dividen poco y 21.6% considera que no dividen nada. A nivel nacional, la encuesta indica que cuatro de cada 10 encuestados señalan este factor como un generador de mucha división entre las personas.

En resumen, según los datos de la ENADIS 2011, la riqueza, la educación y partidos políticos son percibidos por la población de la RCO como los principales factores que provocan divisiones sociales.

e) Solidaridad y cooperación. El índice de percepción de redes sociales se define como el grado en que las personas de 12 años o más perciben la dificultad o facilidad de contar con apoyo de redes sociales en situaciones hipotéticas tales como: ser cuidado durante una enfermedad, obtener dinero, conseguir trabajo, ser acompañado al doctor, obtener cooperación para realizar mejoras en la colonia o localidad o cuidar a los niños del hogar.²⁶

En el caso de Jalisco se registró un Índice Medio de Percepción de apoyo, tanto en 2008 como en 2010. Cabe señalar que sólo en cuatro estados del país la percepción de redes sociales es alta.

Tabla 17.11. Entidades del país con un índice de percepción de redes sociales alto

Entidad federativa	Razón de ingreso ¹		Índice de percepción de redes sociales ²	
	2008	2010	2008	2010
Nayarit	0.08	0.08	Alto	Alto
Nuevo León	0.08	0.09	Alto	Alto
Sinaloa	0.08	0.1	Alto	Alto
Sonora	0.1	0.09	Alto	Alto

Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2008 y 2010.

¹ Se determina como el cociente del promedio del ingreso corriente total per cápita de la población en situación de pobreza extrema respecto al promedio del ingreso corriente total per cápita de la población no pobre y no vulnerable.

² Se define como el grado de percepción que las personas de 12 años o más tienen acerca de la dificultad o facilidad de contar con apoyo de redes sociales en situaciones hipotéticas.

Al interior del estado, el estudio sobre el Bienestar Subjetivo y Desarrollo, registró un Índice de Solidaridad Social y Familiar (ISSF)²⁷ ligeramente superior al promedio total de la entidad. Cabe señalar que los niveles más bajos de este índice se observaron en la región Centro, específicamente en los estratos de menor ingreso, lo cual se explica

según el estudio, por el mayor individualismo que prevalece en las zonas urbanas.²⁸

f) Escasa participación de la sociedad en los procesos democráticos. Durante los talleres intergubernamentales coordinados por la Subseplan con funcionarios públicos, se definió como uno de los principales problemas en materia

26. CONEVAL (2013). Medición de la pobreza. La Cohesión Social. (11 de septiembre de 2013). http://www.coneval.gob.mx/Medicion/Paginas/Cohesion_Social.aspx.

27. Este índice mide las relaciones familiares y la solidaridad comunitaria, de tal manera que si los lazos familiares y comunales son fuertes, el Índice de Bienestar Subjetivo Felicidad (IBSF) será positivo y alto (11 de septiembre de 2013). http://sieg.gob.mx/contenido/SociedadGobierno/Bienestar_Subjetivo_Desarrollo_JaliscoyRegiones.pdf. p. 152.

28. Gobierno del Estado de Jalisco, Secretaría de Planeación (2011) Bienestar Subjetivo y Desarrollo. Jalisco y sus Regiones. p.140.

de cohesión social la escasa participación de la sociedad en los procesos electorales.

Entre las principales causas que generan este problema se señalaron la desconfianza en las instituciones políticas, el desconocimiento de los mecanismos de participación social, la percepción de corrupción en las instituciones y las divisiones ideológicas que no permiten llegar a consensos.

Dicha información coincide con datos oficiales relativos a la participación de los jaliscienses

durante los últimos cuatro procesos electorales, específicamente para la elección de presidente de la república. La siguiente tabla muestra que la mayor participación ocurrió en 1994, cuando 83.35% de la ciudadanía acudía a las urnas a elegir presidente de la república. En el año 2000 la participación bajó a 68.21%, y disminuyó nuevamente en 2006 a 61.33%. En la última elección el porcentaje de participación se incrementó nuevamente a 64.73%; sin embargo, dicha proporción fue menor aún a la producida en 1994.

Tabla 17.12. Porcentaje de participación ciudadana en elecciones para la presidencia de la república 1994-2000, 2006 y 2012 por entidad federativa.

Entidad Federativa	Participación 1994	Participación 2000	Participación 2006	Participación 2012
Aguascalientes	80.68 %	66.71 %	58.20 %	60.68 %
Baja California	79.19 %	57.55 %	46.41 %	53.77 %
Baja California Sur	79.57 %	67.18 %	54.81 %	58.81 %
Campeche	77.34 %	67.86 %	61.21 %	67.26 %
Coahuila	67.48 %	58.60 %	54.27 %	61.88 %
Colima	79.75 %	66.33 %	62.75 %	64.34 %
Chiapas	67.08 %	52.19 %	48.65 %	67.32 %
Chihuahua	76.05 %	58.20 %	48.38 %	53.20 %
Distrito Federal	82.33 %	70.59 %	67.90 %	67.16 %
Durango	74.34 %	58.03 %	53.85 %	59.75 %
Guanajuato	83.73 %	66.71 %	57.21 %	59.63 %
Guerrero	66.72 %	54.15 %	46.22 %	60.11 %
Hidalgo	76.73 %	61.80 %	58.31 %	65.73 %
Jalisco	83.35 %	68.21 %	61.33 %	64.73 %
Estado de México	78.96 %	67.90 %	62.09 %	66.00 %
Michoacán	77.17 %	60.79 %	50.07 %	52.50 %
Morelos	76.06 %	65.33 %	60.02 %	65.17 %
Nayarit	68.76 %	62.70 %	54.1 %	62.63 %
Nuevo León	79.15 %	63.47 %	59.55 %	60.41 %
Oaxaca	71.32 %	58.73 %	57.93 %	61.99 %
Puebla	74.04 %	62.55 %	57.65 %	63.31 %
Querétaro	82.95 %	70.00 %	63.66 %	66.80 %
Quintana Roo	71.06 %	62.07 %	56.76 %	58.12 %
San Luis Potosí	74.51 %	63.12 %	59.53 %	63.28 %
Sinaloa	77.89 %	64.32 %	56.44 %	61.68 %
Sonora	77.26 %	63.91 %	54.93 %	57.84 %
Tabasco	74.45 %	62.72 %	67.48 %	71.28 %
Tamaulipas	78.27 %	62.86 %	54.49 %	58.46 %
Tlaxcala	80.87 %	62.02 %	58.22 %	63.90 %
Veracruz	75.04 %	63.19 %	60.12 %	67.08 %
Yucatán	66.05 %	71.96 %	66.61 %	77.42 %
Zacatecas	76.54 %	60.66 %	52.01 %	61.44 %

Fuente: Atlas de resultados electorales federales 1991-2012. En <http://siceef.ife.org.mx/pef2012/SICEEF2012.html#>

Cabe señalar que Jalisco se ubicó, en la escala nacional, como la segunda entidad con mayor participación en el proceso de elección de presidente de la república (83.35%), apenas por debajo de la proporción registrada en Guanajuato (83.73%). Para el año 2000, a pesar de una caída porcentual pronunciada en el nivel de participación ciudadana (alrededor de 15%), la entidad se ubicó en la cuarta posición a nivel estatal, sólo superada por Yucatán, Distrito Federal y Querétaro. En 2006, tanto el porcentaje de participación como la posición a nivel nacional siguieron en declive ya que en este año el estado se ubicó en la posición siete a nivel nacional, mientras que en las pasadas elecciones del año 2012, cayó hasta el nivel 11 entre las entidades con mayor participación electoral.

g) Participación social fragmentada y dividida.

De igual manera, en el marco de los talleres intergubernamentales con funcionarios públicos, en la mesa de cohesión social se detectó como otro problema principal la participación social fragmentada y dividida.

Entre las principales causas que generan este problema se señalaron la búsqueda del bien propio antes del bien común por parte de la sociedad, la poca sensibilidad ante la situación de los grupos más vulnerables, la apatía de la sociedad de participar en procesos colectivos y que los grupos en desventajas sociales no sean tomados en cuenta en la toma de decisiones tendientes a solucionar sus problemas.

Áreas de oportunidad

Implementación de programas sociales en Jalisco

De acuerdo con el Inventario Estatal 2010 de programas y acciones de desarrollo social operados por las 32 entidades federativas a través de dependencias o

entidades locales, realizado por CONEVAL durante el ejercicio fiscal 2010, de los 2,391 programas y acciones detectados en el país, 58 corresponden a Jalisco y pertenecen a las dependencias y entidades que se muestran en la siguiente tabla.²⁹

Tabla 17.13. Programas y acciones de desarrollo social del Estado de Jalisco, según dependencia, 2010

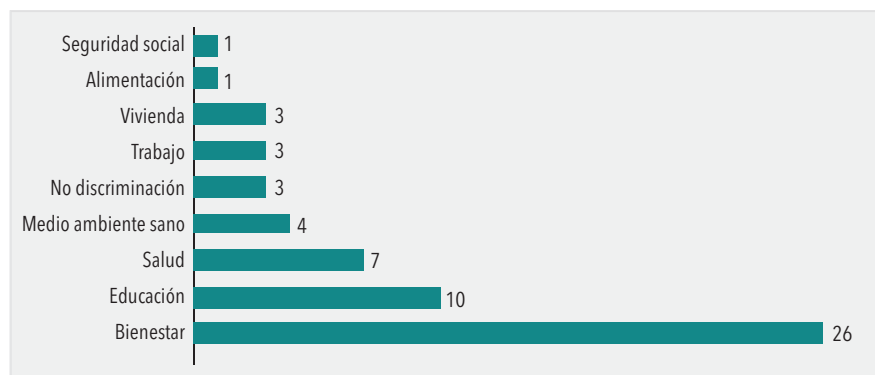
Dependencia o entidad	No. de programas y acciones
Secretaría de Cultura	2
Secretaría de Desarrollo Humano	15
Secretaría de Desarrollo Rural	16
Secretaría de Educación	8
Secretaría de Promoción Económica	1
Secretaría de Salud	7
Secretaría de Vialidad y Transporte	1
Secretaría del Trabajo y Previsión Social	1
Secretaría General de Gobierno	1
No disponible	6

Fuente: CONEVAL, inventario de programas y acciones estatales de desarrollo social 2010.

La mayoría de los programas y acciones de desarrollo social están alineados con la dimensión del bienestar económico y el derecho social de educación (44.8%); le sigue el grupo de programas

alineados con los derechos de educación (17.2%) y salud (12.1%). Los programas o acciones en alimentación y seguridad social sólo representan 1.7% cada uno.

Gráfico 17.8. Derecho social o dimensión de bienestar económico al cual se alinean los programas y acciones de desarrollo social del estado de Jalisco, 2010



Fuente: CONEVAL, Medición de la pobreza por municipio, Jalisco 2010, p. 49.

29. Mesa Sectorial "Pobreza".

Solidaridad social y familiar de la población

De acuerdo con el estudio *Bienestar Subjetivo y Desarrollo, Jalisco y sus Regiones*, se debe provechar una de las grandes oportunidades de política pública que representa la solidaridad social y familiar de la población estudiada. Cabe recordar que dicho estudio registra un índice de solidaridad social y familiar alto para el caso de Jalisco. Asimismo, el índice de percepción de redes sociales a nivel nacional clasifica a Jalisco en un nivel medio.

Alto índice de participación comunitaria

De acuerdo con los resultados que arroja la medición del Índice de Participación Comunitaria (IPaC), la media estatal y las regiones del estado (excepto la Región Centro) presentan una alta participación. Los niveles más bajos de participación se encuentran en la población de la Región Centro que gana menos de tres mil pesos.³⁰

30. Gobierno del Estado de Jalisco, Secretaría de Planeación (2011). *Bienestar Subjetivo y Desarrollo. Jalisco y sus Regiones*. p. 138



Garantía de derechos y libertad

24. Seguridad ciudadana

—— UN PLAN DE TODOS ——
PARA UN FUTURO COMPARTIDO

Introducción

La seguridad pública es una de las principales preocupaciones para la sociedad. Consiste en mantener la paz social y el orden público¹ a fin de garantizar que no haya amenazas que socaven o supriman los bienes y el goce de los derechos de las personas.² Ésta es la base mínima de protección que brinda el sistema de seguridad pública. Sin un sistema de seguridad pública eficaz y eficiente, la vida y el esfuerzo de todos los individuos se encuentra en constante peligro,³ por lo que dicha protección constituye la base para un desarrollo sólido en las dimensiones económica, política y social.⁴

Salvaguardar la seguridad pública es una función a cargo del Estado en sus tres órdenes de gobierno. Este ámbito debe abarcar desde los mecanismos de prevención, disuasión, procuración e impartición de justicia, con el fin de disuadir y garantizar la seguridad a los gobernados. En esta materia existen grandes retos, entre ellos el de garantizar la seguridad pública e integridad de las personas en

un marco de libertades y derechos. El reto es aún mayor cuando se busca involucrar a la ciudadanía en la participación para la prevención, atención a víctimas y seguimiento a denuncias, que permita coproducir seguridad en conjunto con el Estado, lo que permitirá una constante comunicación entre ciudadanos y autoridades.

La percepción en la eficiencia del sistema de seguridad pública ha venido a la baja en los últimos años, y persiste en la población la sensación de inseguridad generalizada. El tema de inseguridad fue el más votado por los ciudadanos de la encuesta de percepción PED 2013-2033. En adición, en comparación con el año 2007, la entidad perdió cinco posiciones en el Índice Nacional de Inseguridad⁵ ubicándose en una posición dentro de la zona preventiva. Es decir, parece que el sistema presenta debilidades y vulnerabilidades, y estas cuestiones merecen la atención por parte de las autoridades y de la ciudadanía.

-
1. Gobierno de Jalisco, Secretaría de Planeación. (2010) *2 Décadas en el Desarrollo de Jalisco*. Guadalajara, Jalisco, México., p. 244.
 2. Moloeznik Gruen, M.P. (2013). "Seguridad pública y justicia", en Raúl Padilla López, Irma Leticia Leal Moya, Adrián Acosta Silva. (Coords.). Centro de Estudios Estratégicos para el Desarrollo, de la Universidad de Guadalajara (CEED) y Consejo Económico y Social del Estado de Jalisco para el Desarrollo y la Competitividad (CESJAL). *Jalisco a futuro 2012-2032: Construyendo el porvenir*. Tomo 6. Guadalajara, México: Editorial Universitaria, Universidad de Guadalajara.
 3. Informe sobre desarrollo humano, Jalisco 2009, p. 91.
 4. *Dos décadas de desarrollo en Jalisco*, p. 244.
 5. El Índice Nacional de Inseguridad (INIS) está integrado por tres indicadores que reflejan la intensidad y la gravedad en los delitos: la incidencia delictiva por cada 100 mil habitantes; los delitos cometidos con arma de fuego por cada 100 mil habitantes y los homicidios dolosos por cada 100 mil habitantes. El índice fue formulado por el Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad (ICESI), con datos del Sistema Nacional de Seguridad Pública, con la idea de que fuera un indicador del delito en los estados y el Distrito Federal. La escala parte de cero, la ausencia de delitos, y llega hasta 8.1, mayor nivel de inseguridad. Jalisco Cómo Vamos, Observatorio Ciudadano de Calidad de Vida. (2012). *Así Vamos en Jalisco. Reporte de Indicadores sobre Calidad de Vida 2012*, Guadalajara, Jalisco, México., p. 223.

Diagnóstico de problemas

De acuerdo con los resultados de la encuesta de percepción PED 2013-2033, el principal problema que perciben los jaliscienses es la inseguridad pública. De los participantes el 53.7% eligió esta opción como la más apremiante. A escala regional, los habitantes de nueve de las 12 regiones consideran que la inseguridad es el principal problema, principalmente en las regiones Centro y Sur.⁶

Debilidades y vulnerabilidades en el sistema de seguridad pública

La seguridad pública es uno de los objetivos más importantes para el funcionamiento del Estado de Derecho. De acuerdo con el diagnóstico de Moloeznik y Haro Reyes,⁷ el sistema de seguridad pública se caracteriza por tener un número importante de debilidades y vulnerabilidades, entre las que destaca la de someter a las políticas, programas e instituciones de seguridad pública a las negociaciones político-partidistas. Las opiniones surgidas de las mesas sectoriales de la consulta del PED 2013-2033 llegan, entre otras, a esta apreciación.⁸

Pero, además, el diagnóstico cuestiona otras prácticas como la necesidad de mantener la designación de militares en las direcciones generales de las dependencias y organismos encargados de la seguridad pública; la excesiva rotación del personal policial, incluidos los altos mandos; el desequilibrio policial entre regiones; las pésimas condiciones en las que se desempeñan los responsables de velar por la seguridad pública en la entidad y sus municipios, y los bajos índices de reconocimiento social de la labor policial. También cuestionan la vigencia de un sistema de seguridad pública basado en la concepción de la Ley y el

orden, y por lo tanto en la represión, en lugar de diseñar estrategias centradas en la prevención y participación ciudadana que coadyuven a formar ciudadanía y cultura de la legalidad.⁹

Por todo lo anterior, el sistema de seguridad vigente tiene problemas para garantizar su función en el marco del Estado de Derecho y el respeto irrestricto de los derechos humanos.

a) Condiciones laborales precarias de los cuerpos de seguridad. Para los elementos de seguridad, Jalisco se encuentra entre las entidades federativas con sueldos por debajo del promedio nacional. Laboran 3,564 policías estatales que desempeñan labores operativas y que perciben en promedio entre 10 mil y 11 mil pesos mensuales. Los sueldos de los policías municipales van de 5 mil a 9 mil pesos al mes, y subsisten diferencias importantes en las percepciones económicas de los policías municipales.¹⁰

A esta situación se suma la falta de mecanismos de seguridad ante posibles despidos. El proceso de depuración que afrontan las corporaciones mediante los controles de confianza pone en vulnerabilidad a los policías, ya que al ser despedidos ven puesto en un serio riesgo su bienestar y derechos patrimoniales.

Las precarias condiciones laborales se ven confirmadas con los problemas críticos de salud física y mental de los elementos policiales. La mayoría de ellos tienen sobrepeso y obesidad, y padecen colesterol elevado, hipertensión, diabetes; y estrés, principalmente. Los funcionarios encargados de hacer cumplir la Ley sufren violaciones sistemáticas de sus derechos humanos por parte de las propias autoridades y de sus mandos, todo lo cual influye en su desempeño.¹¹

6. Encuesta de percepción, PED 2013-2033.

7. *Dos décadas de desarrollo en Jalisco*, pp. 243-263.

8. Mesas sectoriales: seguridad y justicia.

9. *Dos décadas de desarrollo en Jalisco*, pp. 243-263.

10. Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (2011), Sueldos de policías Estatales y Municipales, versión electrónica en: http://www.secretariadoejecutivo.gob.mx/work/models/SecretariadoEjecutivo/Resource/347/1/images/Salarios_de_Policias_2010_y_2011_210911.pdf

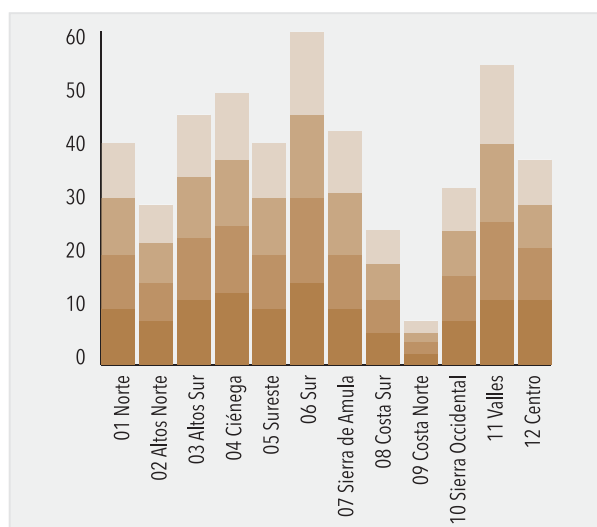
11. *Dos décadas de desarrollo en Jalisco*, p. 259.

b) Desequilibrio policial. El desequilibrio policial se manifiesta en las diferencias en aspectos tales como la tasa policial y cobertura, los medios y materiales, los ingresos y prestaciones sociales, el proceso de reclutamiento y selección, la formación y el escalafón, y los niveles de profesionalización, principalmente.¹² También hay un marcado contraste entre policías maduros (cuya edad promedio es de 37 años) frente a una población joven (26.9 años).

La distribución, cobertura, profesionalización, grado escolar, edad, etcétera de los policías muestran grandes diferencias, lo que origina desequilibrios en el sistema de seguridad pública.

En los últimos cuatro años se ha incrementado el equipamiento otorgado a las corporaciones encargadas de la seguridad pública. Dichas acciones tienen la intención de equilibrar las capacidades; no obstante, aún queda trabajo por hacer en cuanto a equipar las corporaciones policiales y disminuir las deficiencias específicas identificadas en cada región.

Gráfico 24.1. Regiones de Jalisco beneficiadas con equipamiento a las corporaciones policiales



Fuente: Gobierno del Estado. Elaborado con datos "Planes Regionales de Desarrollo" (1, 2, 3, ..., 11, 12), 2^a edición, julio del 2011. Consultado el 21 de mayo de 2013 en <http://seplan.app.jalisco.gob.mx/biblioteca/>

c) Desconfianza en las instituciones de seguridad. La confianza en las instituciones es un indicador de cohesión social y de integración de las sociedades. El nivel de confianza que los ciudadanos depositan en las autoridades encargadas de la seguridad pública varía mucho. Según datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), en Jalisco, el porcentaje de gente que declaró tener mucha o algo de confianza está por encima del

promedio nacional. El Ejército y la Marina tienen porcentajes altos de confianza: 79% y 80% de los ciudadanos tienen mucha o alguna confianza en estas instituciones. Por otro lado, la mayoría de los ciudadanos confían poco o nada en la policía de tránsito (63.3%) y en la policía municipal preventiva (61.6%). Los ministerios públicos tampoco gozan de mucha seguridad de parte de la ciudadanía: 60.1% confía poco o nada en ellos.¹³

12. *Ibíd.*

13. *Así Vamos en Jalisco. Reporte de Indicadores sobre Calidad de Vida 2012*, p. 234.

Tabla 24.1. Niveles de confianza que los ciudadanos de Jalisco tienen en las distintas autoridades de seguridad pública, Jalisco, 2011

Entidad federativa y autoridad de seguridad pública	Jalisco		Promedio nacional	
	Mucha o alguna	Poca o nada	Mucha o alguna	Poca o nada
Policía de Tránsito	35	63.3	29.6	69.4
Policía Preventiva Municipal	37	61.6	33.4	65.6
Ministerio Público, Procuradurías	38	60.1	33.8	63.7
Policía Ministerial o Judicial	39	59	34.6	63.2
Jueces	41	57.4	38.3	58.9
Policía Estatal	47	51.1	39.7	58.3
Policía Federal	52	45.3	51.3	46.5
Ejército	79	18.7	76.2	21.9
Marina	80	14.7	79	16.5

Fuente: Así vamos en Jalisco 2012, elaborado con datos del INEGI, 2011.

La corrupción en las instituciones de seguridad pública es otro elemento que abona a un sistema de seguridad pública débil y vulnerable. Entre 70% y 80% de los jaliscienses advierte que los policías de tránsito, la policía preventiva municipal y los jueces son corruptos.¹⁴ Lo que actualmente se percibe es que la corrupción es un mal que afecta a gran parte de las instituciones de gobierno, desde el funcionario de menor jerarquía hasta los niveles altos, lo cual representa uno de los principales motivos de desconfianza de la sociedad hacia los organismos públicos y sobre todo socava la credibilidad en las instituciones encargadas de proporcionar seguridad y procurar justicia.¹⁵

En cuanto al desempeño de las autoridades de la seguridad pública, nuevamente la policía de tránsito, la municipal, la ministerial y las procuradurías aparecen como las peor evaluadas: entre 53% y 57% de los ciudadanos percibe que el desempeño de esas instituciones es poco o nada efectivo.

Por último, destaca el hecho de que los ciudadanos consideran que las principales causas de la inseguridad son: la corrupción, las leyes poco

adecuadas, los malos policías, la poca coordinación entre gobiernos, impunidad, sistema judicial deficiente y los prisiones que no cumplen con el fin de reinsertar al individuo.

Persistente clima de inseguridad

La encuesta de percepción PED 2013-2033 mostró que el principal problema es la inseguridad pública (53.7%); de este total, 37% mantiene que la inseguridad pública permanecerá siendo un tema importante en los siguientes 10 años; además, 21% indicó que el pandillerismo y el vandalismo son los principales problemas en su colonia.¹⁶

Jalisco suele ser considerado como una entidad relativamente segura, con incidencia delictiva clasificada como media-baja; sin embargo, entre la población subyace un sentimiento de inseguridad e indefensión social que no guarda correspondencia con las estadísticas oficiales.¹⁷ La percepción de inseguridad podría reflejar el aumento de delitos graves denunciados de 2008 a 2010, en particular los homicidios intencionales y aquellas conductas antisociales signadas por la violencia.¹⁸

14. Ibíd, p. 233.

15. Cuestionario a organizaciones: VIII zona naval.

16. Encuesta de percepción PED 2013-2033.

17. *Jalisco a Futuro 2012-2032: Construyendo el porvenir*. Tomo 6. Pág. 17.

18. Ibíd.

En efecto, la idea sobre la seguridad pública puede diferir de las cifras y estadísticas cuantificables en número de delitos cometidos y denunciados.¹⁹ La causa de esas diferencias puede estar en la gran cantidad de delitos que no son denunciados a la autoridad. Esta porción de delitos no denunciados se denomina cifra negra, indicador que se ha desplomado en los últimos cinco años, de ser una de las entidades en las que más se reportaban hechos ilícitos, en 2010 solamente se reportó 16% de ellos. Con 84% de delitos no denunciados, la entidad supera la media nacional de 79% de delitos no reportados.²⁰

Adicionalmente, de cada 100 denuncias ante el Ministerio Público, menos de dos concluyen en condena o castigo para quienes delinquen. Este bajo nivel de sanciones explica en parte la sensación de vulnerabilidad social. En el año 2011, según los datos del Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad (ICESI), 71% de los jaliscienses se sentía inseguro en la entidad. La percepción de inseguridad ha ido incrementándose desde 2007 con más de 20% de diferencia en sólo cuatro años.

a) Incidencia delictiva. En las cifras más actualizadas del INEGI, se observa que en 2009 la tasa promedio de incidencia de los delitos por cada 100 mil habitantes en el país fue de 10,935. La entidad estuvo muy cerca del promedio con 10,609.²¹ En términos absolutos, el número de delitos que llega a conocimiento de las autoridades varía entre 75 mil y

100 mil, según el año. Como en las demás entidades federativas, la mayoría de los delitos denunciados ante el Ministerio Público (alrededor de 85%) es de competencia local (fuero común). Los delitos más frecuentes son los patrimoniales, en especial, el robo de vehículos particulares (poco más de seis mil casos anuales) y a casa habitación (alrededor de cuatro mil casos denunciados por año).²² El robo a casa habitación de 2007 a 2011 aumentó 72%. El robo a vehículos particulares también aumentó en 57% y pasó de 6,353 robos en 2007 a 9,992 en 2011. El robo a vehículos de carga ha aumentado un poco más en el mismo lapso, 64%. Estas cifras, aunque son menores al promedio nacional, tienen una tendencia al alza.²³

Durante 2011, se cometieron 216.17 delitos del fuero federal por cada 100 mil habitantes, la menor cifra registrada en los últimos cinco años. Sin embargo, en materia de delitos del fuero común, durante 2011 se cometieron 87,342, lo que representa un incremento constante desde los últimos cinco años.²⁴ El robo, las lesiones y los daños a propiedad ajena son los más cometidos. De los delitos, 28.5% son de alto impacto;²⁵ 12.5% corresponden a la delincuencia organizada y 6% son violentos. Según la encuesta ciudadana de percepción del PED 2013-2033, 24% de los entrevistados ha sido víctima de algún delito en los últimos doce meses, y la mitad de estos incidentes corresponde a asaltos en la vía pública.

19. *Dos décadas en el desarrollo de Jalisco 1990-2010*, p. 251.

20. *Ibíd.*, p. 251.

21. *Así vamos en Jalisco*, op. cit., 2012, p. 226.

22. *Dos décadas en el desarrollo de Jalisco 1990-2010*, p. 245.

23. *Así vamos en Jalisco*, op. cit., p. 227.

24. *Ibíd.*

25. Categoría de política criminal que la propia autoridad ha integrado con los diez delitos que, en su concepto, mayor afectación generan a las víctimas y que más impactan en la percepción ciudadana de inseguridad.

Tabla 24.2. Delitos de alto impacto social en Jalisco, 2006-2012

Delito	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Secuestro	5	15	12	20	25	46	64
Robo a casa habitación	4,133	3,576	2,570	3,137	6,031	6,175	6,376
Robo de vehículos	6,001	6,353	7,694	7,303	9,023	9,994	8,824
Robo a personas	2,592	2,563	2,078	2,182	2,975	3,205	3,301
Robo a negocio	2,654	2,778	1,850	1,952	3,697	3,664	3,346
Robo a bancos	2	5	6	8	30	111	58
Homicidio doloso	425	389	463	573	888	1,222	1,183
Robo a vehículos de carga	220	220	262	308	372	418	432

Fuente: Monitoreo de indicadores del desarrollo de Jalisco, Gobierno de Jalisco, <http://seplan.app.jalisco.gob.mx/mide/panelCiudadano> buscar?palabra=&temald=&conceptold=&ejeld=3&programald=&subprogramald=&nivellid=&dependenciald=&offset=0&max=10.

En el ámbito de los delitos de competencia del gobierno central (fuero federal), se presenta una tendencia al alza en las averiguaciones previas iniciadas, incluso por arriba de la media nacional.²⁶

Tabla 24.3. Denuncias de delitos del fuero federal

Incidencia delictiva del Fuero Federal por cada cien mil habitantes*						
2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
206.5	352.99	262.64	236.25	252.98	216.27	175.6

Fuente: Monitoreo de indicadores del desarrollo de Jalisco, Gobierno de Jalisco, <http://seplan.app.jalisco.gob.mx/mide/indicador/consultarDatos/351?ejeld=3&max=10&offset=0&agregado=1&url=buscar>
 *Este indicador se refiere a los delitos federales por cada cien mil habitantes. Los delitos federales son aquellos que afectan a la federación o a la nación; éstos se encuentran tipificados en el Código Penal Federal y en las Leyes Especiales. La tasa es creciente para el año del cálculo (enero-diciembre), dado que los casos se van acumulando a lo largo del período de medición.

Los delitos contra la salud constituyen los de mayor peso en las actuaciones del Ministerio Público federal, seguidos por los quebrantamientos a la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos (posesión

ilegal de armas de fuego). Según la Procuraduría General de la República (PGR), seis de las siete principales organizaciones del narcotráfico tienen presencia en la entidad.²⁷

b) Incremento de la violencia. En cuanto a las defunciones, la principal causa viene dada por los homicidios (aproximadamente 33%).²⁸ En lo que respecta a la tasa de homicidio doloso por cada 100 mil habitantes, la entidad ocupa la posición 22 de 32 entidades federativas, con poco menos de seis homicidios intencionales por cada 100 mil habitantes, ligeramente por arriba de la tasa de los países de mayor grado de desarrollo y por debajo de la media nacional de diez (Instituto Ciudadano de Estudios sobre Inseguridad -ICESI-, *Encuesta Nacional sobre Inseguridad -ENSI-* 2008: 28). Por género, de los 1,537 homicidios cometidos en el año 2012, la relación es de 10 hombres por cada mujer, por lo que los hombres presentan una mayor probabilidad de sufrir muertes violentas en la entidad.²⁹

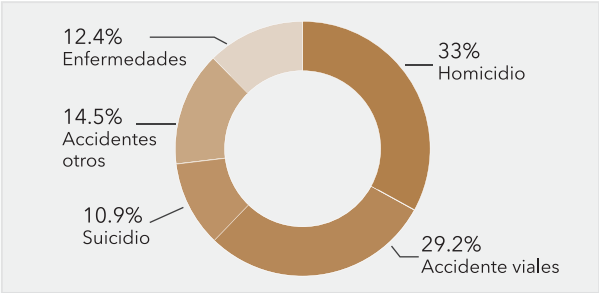
26. *Dos décadas en el Desarrollo de Jalisco*. p. 249.

27. *Jalisco a Futuro 2012-2032: Construyendo el porvenir*. Tomo 6. pág. 18.

28. Instituto Jalisciense de Ciencias Forenses. Cantidad de autopsias por tipo de causa de muerte en el año 2012. <http://cienciasforenses.jalisco.gob.mx>

29. Información estadística del Instituto Jalisciense de Ciencias Forenses. <http://cienciasforenses.jalisco.gob.mx>

Gráfico 24.2. Autopsias por causas de muerte



Fuente: Sitio del Instituto de Jalisciense de Ciencias Forenses. <http://cienciasforenses.jalisco.gob.mx/> (Actualización 20/09/2013).

En lo que respecta al homicidio doloso, a partir de 2007 se verifica una tendencia al alza en números absolutos. Durante el primer trimestre del presente año se registraron 506 homicidios contra 424 registrados en el último semestre de 2012, lo cual da un incremento de 19.3%, lo que nos convierte en el quinto estado con mayor incremento en homicidios ligados al crimen organizado.³⁰

Otros tipos de actos violentos que se han incrementado considerablemente en los últimos años son los secuestros y los delitos sexuales. El número de secuestros denunciados aumentó 173%,

al pasar de 15 a 41 de 2007 a 2011. Respecto a los delitos sexuales, en 2011 se registraron 840, lo que significa un aumento de 13 por ciento en los últimos cinco años.³¹

c) **Presencia del crimen organizado.** Hasta octubre de 2011, el Ministerio Público local tenía iniciadas 992 averiguaciones por asesinatos, de los cuales 53% (según las estadísticas oficiales) estaban relacionados con la delincuencia organizada. El porcentaje de averiguaciones consignadas por homicidio se reduce conforme se incrementan las averiguaciones iniciadas.

Tabla 24.4. Averiguaciones por homicidio doloso

Año	Averiguaciones iniciadas por homicidio	Averiguaciones consignadas por homicidio	Porcentaje
2007	389	259	66
2008	463	253	54
2009	573	340	59
2010	888	319	35
2011	992	312	31

Fuente: Jalisco a Futuro, Tomo 6, p. 25.

30. Datos de la Secretaría Nacional de Seguridad Pública a agosto de 2013.

31. *Así vamos en Jalisco*, p. 229.

Áreas de oportunidad

Como señala Carlos E. Moyado,³² la base para consolidar la gobernabilidad en una entidad federativa es fortalecer sus instituciones, y por ello, tanto las instituciones públicas como las entidades que integran los tres poderes deben ser altamente confiables para la ciudadanía, confianza esencial para la estabilidad, sobre todo en las instituciones encargadas de proveer seguridad y garantizar el respeto a los derechos humanos.

Modelo de seguridad centrado en la prevención y disuasión

En el estudio *Jalisco a Futuro* se propone un cambio radical de paradigma en el sistema de seguridad pública, encaminado a la asignación racional de recursos, para prevenir los delitos, sobre todo los que implican violencia, y la apuesta por factores cualitativos intangibles, como liderazgo, equipos de trabajo interdisciplinarios, inteligencia y contrainteligencia, coordinación, modelo policial y protocolos de actuación, así como cultura de la legalidad, transparencia y rendición de cuentas.³³

Con base en ese modelo policial deberían fijarse los perfiles de ingreso a la policía, la pedagogía y los contenidos de la formación básica, media y superior, así como los perfiles de egreso y cursos de actualización para los alumnos aspirantes a policías.³⁴

Es una oportunidad para que la seguridad ciudadana se convierta en una política de Estado, al margen de los intereses político-partidistas y las diferentes corrientes dentro de los partidos en el poder.

Estandarización policial: mando único

La reforma policial, que implica un proceso de modernización de dicha institución, de autoprotección social por excelencia, debería partir de un modelo establecido para evaluar si conviene o no conservar corporaciones municipales o si es posible crear una policía única en la ZMG, más la necesaria homologación en la materia.³⁵

De acuerdo con esta propuesta, evaluar la retención del personal encuadrado como tema estratégico y gestionar los recursos humanos con base en incentivos que dignifiquen la labor policial.³⁶ Además de representar “un proyecto de vida” para los integrantes de las instituciones del sistema de seguridad y justicia que propicien sentido de pertenencia y coadyuven a disminuir la corrupción. Entre las principales áreas que la encuesta ciudadana PED 2013-2033 resaltó en el tema de seguridad pública está la necesidad de contar con una policía más honesta y capacitada, así como el incremento de la vigilancia.³⁷

Participación ciudadana en las políticas públicas de seguridad

La participación ciudadana en las políticas públicas de seguridad mediante la reforma al Consejo Ciudadano de Seguridad Pública, Prevención y Reinserción Social, a partir de un mecanismo de selección de su presidente al margen del gobernador, quien actualmente lo designa, para que dicho Consejo cumpla con la potestad que le reconoce la normativa vigente y que hasta el momento jamás ha ejercido.³⁸

32. Mesas sectoriales: Seguridad pública.

33. *Jalisco a futuro 2012-2032: Construyendo el porvenir*. Tomo 6, p. 40.

34. *Ibíd.*

35. *Ibíd.*

36. *Ibíd.*

37. Encuesta ciudadana de percepción 2013-2033.

38. *Jalisco a futuro 2012-2032: Construyendo el porvenir*. Tomo 6, p. 41.

Objetivos y estrategias

Objetivo de desarrollo

OD24. Garantizar la seguridad ciudadana e integridad de las personas en un marco de libertades y derechos, buscando prevenir y actuar en colaboración con la sociedad.

Objetivos sectoriales

OD24O1. Fortalecer el sistema de seguridad pública con un enfoque en la seguridad ciudadana y el desarrollo humano

- O1E1. Aplicar la ley correctamente para evitar la impunidad.³⁹
- O1E2. Aumentar la confiabilidad y legitimidad de las acciones del Estado en materia de seguridad pública.⁴⁰
- O1E3. Informar al ciudadano y dar cumplimiento a la transparencia de las actuaciones de los cuerpos de seguridad pública en el marco del Estado de derecho.⁴¹
- O1E4. Promover el reconocimiento social a la labor policial y de las instituciones de seguridad ciudadana.⁴²
- O1E5. Actualizar el marco jurídico del modelo penal y de seguridad al concepto de seguridad ciudadana y desarrollo humano.⁴³
- O1E6. Actualizar el modelo penal semiinquisitivo al enfoque garantista, de

conformidad con lo establecido en la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.⁴⁴

- O1E7. Cambiar el modelo actual de seguridad y justicia basado únicamente en la protección al Estado y el orden público al de seguridad ciudadana y desarrollo humano.⁴⁵
- O1E8. Generar un sistema integral de gestión de la seguridad ciudadana.⁴⁶
- O1E9. Instaurar un servicio policial de carrera que prevea la permanencia, promoción y remoción, así como un proyecto de vida para sus integrantes.⁴⁷
- O1E10. Profesionalizar la formación y capacitación de los cuerpos de seguridad.
- O1E11. Homologar procesos mediante una academia única.⁴⁸
- O1E12. Orientar estrategias de seguridad para mejorar la competitividad.⁴⁹
- O1E13. Fortalecer la coordinación efectiva entre las instancias y órdenes de gobierno en materia de seguridad.⁵⁰

OD24O2. Proteger la libertad, integridad física y el patrimonio de la población

- O2E1. Adoptar un modelo de seguridad ciudadana.⁵¹

39. Padilla López, Raúl; Leal Moya, Irma Leticia, Acosta Silva, Adrián. (Coords.). 2013). *Jalisco a futuro 2012-2032. Construyendo el porvenir*. Primera Edición. Guadalajara: Universidad de Guadalajara.

40. Cuestionario a organizaciones: Octava Zona Naval; *Jalisco a futuro. 2012-2032. Construyendo el porvenir*. Primera Edición. Guadalajara: Universidad de Guadalajara.

41. *Ídem*.

42. *Ídem*.

43. Talleres intergubernamentales: Seguridad pública; Cuestionario a organizaciones: Octava Zona Naval; *Jalisco a futuro. 2012-2032. Construyendo el porvenir*. Primera Edición. Guadalajara: Universidad de Guadalajara.

44. Talleres intergubernamentales: Seguridad pública.

45. *Ídem*.

46. Agenda de gobierno.

47. Padilla López, Raúl; Leal Moya, Irma Leticia, Acosta Silva, Adrián. (Coords.). (2013). *Jalisco a futuro 2012-2032. Construyendo el porvenir*. Primera Edición. Guadalajara: Universidad de Guadalajara.

48. *Ídem*.

49. Agenda de gobierno.

50. Aportaciones de la Secretaría General de Gobierno del Estado de Jalisco.

51. Padilla López, Raúl; Leal Moya, Irma Leticia, Acosta Silva, Adrián. (Coords.). (2013). *Jalisco a futuro 2012-2032. Construyendo el porvenir*. Primera Edición. Guadalajara: Universidad de Guadalajara.

- O2E2. Promover la cultura de la prevención de la violencia social.⁵²
- O2E3. Promover y fortalecer la prevención en la seguridad ciudadana para una adecuada convivencia social y gobernabilidad democrática.⁵³
- O2E4. Fomentar la participación ciudadana en la generación de condiciones para la seguridad.⁵⁴
- O2E5. Generar programas focalizados en la detección y reducción de riesgos y amenazas a grupos vulnerables y sectores en riesgo.⁵⁵
- O2E6. Aplicar una campaña de comunicación en cultura de la legalidad y convivencia ciudadana, respeto, tolerancia y solidaridad, con el objetivo de prevenir el delito y restablecer el tejido social.⁵⁶
- O2E7. Impulsar que en los contenidos educativos de enseñanza básica se incluyan materias que reafirmen los valores cívicos y mejoren la calidad de la convivencia ciudadana.⁵⁷
- O2E8. Fortalecer la reinserción social.⁵⁸
- O2E9. Diseñar políticas públicas transversales en materia de seguridad.⁵⁹
- O2E10. Otorgar prioridad de atención a delitos de alto impacto.⁶⁰
- O2E11. Generar una política criminológica focalizada para cada tipo de delito (por grado de violencia y afectación a víctimas e impacto social).⁶¹
- O2E12. Impulsar la utilización de los medios alternos para la resolución de conflictos y hacerlos accesibles, eficientes y eficaces.⁶²
- O2E13. Crear oportunidades para el desarrollo humano y derecho a la ciudad.⁶³
- O2E14. Crear un marco jurídico estatal adecuado para reducir el uso del sistema financiero por parte del crimen organizado, alineado a los ámbitos federal y global.⁶⁴
- O2E15. Implementar un esquema de proximidad y cercanía en las fuerzas de seguridad ciudadana.

52. Cuestionario a organizaciones: Octava Zona Naval; Agenda de Gobierno.

53. Talleres intergubernamentales: Seguridad pública.

54. Padilla López, Raúl; Leal Moya, Irma Leticia, Acosta Silva, Adrián. (Coords.). (2013). ; Jalisco a futuro. 2012-2032. Construyendo el porvenir. Primera Edición. Guadalajara: Universidad de Guadalajara.

55. Mesas sectoriales: Seguridad pública.

56. Mesas sectoriales, op. cit.

57. *Ídem*.

58. Agenda de gobierno.

59. Padilla López, Raúl; Leal Moya, Irma Leticia, Acosta Silva, Adrián. (Coords.). (2013). ; Jalisco a futuro. 2012-2032. Construyendo el porvenir. Primera Edición. Guadalajara: Universidad de Guadalajara.

60. *Ídem*.

61. *Ídem*.

62. Talleres intergubernamentales: Seguridad pública.

63. *Ídem*.

64. *Ídem*.

Tabla de alineación de objetivos

Objetivos Sectoriales del Plan Estatal de Desarrollo	Objetivos del Plan Nacional de Desarrollo	Objetivos de la Política de Bienestar	Objetivos de Desarrollo del Milenio
OD2401. Fortalecer el sistema de seguridad pública con un enfoque en la seguridad ciudadana y el desarrollo humano.	Objetivo 1.1 Promover y fortalecer la gobernabilidad democrática. Objetivo 1.3 Mejorar las condiciones de seguridad pública.	Objetivo específico 16. Garantizar la paz y tranquilidad a las personas que habitan en el estado, donde se reduzcan los riesgos o amenazas de ser víctimas de un delito y se les provea de niveles de certidumbre para llevar a cabo sin peligro sus actividades de la vida cotidiana.	N/A*
OD2402. Proteger la libertad, integridad física y el patrimonio de la población.	Objetivo 1.1 Promover y fortalecer la gobernabilidad democrática. Objetivo 1.2 Garantizar la Seguridad Nacional. Objetivo 1.3 Mejorar las condiciones de seguridad pública.	Objetivo específico 16. Garantizar la paz y tranquilidad a las personas que habitan en el estado, donde se reduzcan los riesgos o amenazas de ser víctimas de un delito y se les provea de niveles de certidumbre para llevar a cabo sin peligro sus actividades de la vida cotidiana.	N/A

*No aplica

Tabla resumen

OD24. Garantizar la seguridad ciudadana e integridad de las personas en un marco de libertades y derechos, buscando prevenir y actuar en colaboración con la sociedad.

Problemática	Objetivo sectorial	Estrategias
Debilidades y vulnerabilidades en el sistema de seguridad pública.	01. Fortalecer el sistema de seguridad pública con un enfoque en la seguridad ciudadana y el desarrollo humano.	E1. Aplicar la ley correctamente para evitar la impunidad.
		E2. Aumentar la confiabilidad y legitimidad de las acciones del Estado en materia de seguridad pública.
		E3. Informar al ciudadano y dar cumplimiento a la transparencia de las actuaciones de los cuerpos de seguridad pública en el marco del Estado de derecho.
		E4. Promover el reconocimiento social a la labor policial y de las instituciones de seguridad ciudadana.
		E5. Actualizar el marco jurídico del modelo penal y de seguridad al concepto de seguridad ciudadana y desarrollo humano.
		E6. Actualizar el modelo penal semi-inquisitivo al enfoque garantista, de conformidad con lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
		E7. Cambiar el modelo actual de seguridad y justicia basado únicamente en la protección al Estado y el orden público al de seguridad ciudadana y desarrollo humano.
		E8. Generar un sistema integral de gestión de la seguridad ciudadana.
		E9. Instaurar un servicio policial de carrera que prevea la permanencia, promoción y remoción, así como un proyecto de vida para sus integrantes.
		E10. Profesionalizar la formación y capacitación de los cuerpos de seguridad.
		E11. Homologar procesos mediante una academia única.
		E12. Orientar estrategias de seguridad para mejorar la competitividad.
Persistente clima de inseguridad.	02. Proteger la libertad, integridad física y el patrimonio de la población.	E13. Fortalecer la coordinación efectiva entre las instancias y órdenes de gobierno en materia de seguridad.
		E1. Adoptar un modelo de seguridad ciudadana.
		E2. Promover la cultura de la prevención de la violencia social.
		E3. Promover y fortalecer la prevención en la seguridad ciudadana para una adecuada convivencia social y gobernabilidad democrática.
		E4. Fomentar la participación ciudadana en la generación de condiciones para la seguridad.
		E5. Generar programas focalizados en la detección y reducción de riesgos y amenazas a grupos vulnerables y sectores en riesgo.
		E6. Aplicar una campaña de comunicación en cultura de la legalidad y convivencia ciudadana, respeto, tolerancia y solidaridad, con el objetivo de prevenir el delito y restablecer el tejido social.
		E7. Impulsar que en los contenidos educativos de enseñanza básica se incluyan materias que reafirmen los valores cívicos y mejoren la calidad de la convivencia ciudadana.
		E8. Fortalecer la reinserción social.
		E9. Diseñar políticas públicas transversales en materia de seguridad.
		E10. Otorgar prioridad de atención a delitos de alto impacto.
		E11. Generar una política criminológica focalizada para cada tipo de delito (por grado de violencia y afectación a víctimas e impacto social).
		E12. Impulsar la utilización de los medios alternos para la resolución de conflictos y hacerlos accesibles, eficientes y eficaces.
		E13. Crear oportunidades para el desarrollo humano y derecho a la ciudad.
		E14. Crear un marco jurídico estatal adecuado para reducir el uso del sistema financiero por parte del crimen organizado, alineado a los ámbitos federal y global.
		E15. Implementar un esquema de proximidad y cercanía en las fuerzas de seguridad ciudadana.

Metas e indicadores

Nombre del indicador	Unidad de medida	Fuente	Valor nacional	Línea base	Meta 2015	Meta 2018	Meta 2033	Tendencia deseable*
Homicidios dolosos	Averiguaciones previas	Fiscalía General, Gobierno de Jalisco, 2012.	ND	1,183	1,150	888	573	Descendente
Robos a casa-habitación	Averiguaciones previas	Fiscalía General, Gobierno de Jalisco, 2012.	ND	6,376	6,175	6,031	3,137	Descendente
Robos a negocios	Averiguaciones previas	Fiscalía General, Gobierno de Jalisco, 2012.	ND	3,346	3,340	2,800	1,952	Descendente
Robos a personas	Averiguaciones previas	Fiscalía General, Gobierno de Jalisco, 2012.	ND	3,301	3,205	2,975	2,182	Descendente
Robos de vehículos particulares	Averiguaciones previas	Fiscalía General, Gobierno de Jalisco, 2012.	ND	8,824	8,200	7,800	7,300	Descendente
Secuestros	Averiguaciones previas	Fiscalía General, Gobierno de Jalisco, 2012.	ND	64	30	25	20	Descendente

* De acuerdo al comportamiento de la unidad de medida, la tendencia deseable del indicador puede ser descendente (si disminuye, mejor) o ascendente (si aumenta, mejor).



Garantía de derechos y libertad

25. Justicia y Estado de Derecho

—— UN PLAN DE TODOS ——
PARA UN FUTURO COMPARTIDO

Introducción

Para la Organización de las Naciones Unidas (ONU), el Estado de Derecho es un principio fundamental que rige a todas las personas, instituciones y entidades, públicas y privadas, quienes se someten a leyes que se promulgan públicamente y son aplicadas con justicia.¹ Una forma de conocer la situación que guarda el cumplimiento y aplicación de la Ley en México, y particularmente en Jalisco, consiste en evaluar el desempeño del sistema penal.

El sistema penal está conformado por los principios legales, instituciones y procedimientos que establecen y rigen el conjunto de sanciones, su aplicación y ejecución.² Se divide en dos vertientes: procuración de justicia y administración e impartición de justicia, a lo que se suma el subsistema de reinserción social o ejecución de penas. De conformidad con lo anterior, en el sistema

penal convergen e interactúan policías, fiscales, jueces, defensores, funcionarios y usuarios.³

La finalidad del sistema penal es tutelar los intereses de los individuos para evitar la violencia y preservar activamente la paz. Sin embargo, esta garantía requiere consolidar un Estado de Derecho que posibilite la impartición de justicia de manera accesible, transparente, expedita y efectiva; condiciones que en la actualidad obligan a afrontar un número importante de retos.

Dentro de ese marco, este apartado da cuenta de los principales desafíos que enfrentan la impartición de justicia y el Estado de Derecho y de las principales áreas de oportunidad para avanzar en ambas materias. El análisis de las áreas de oportunidad muestra que es necesario redirigir los esfuerzos hacia una nueva política criminal integral.

1. Definición de la ONU, consultada el 28 de julio de 2013 en <http://www.un.org/es/ruleoflaw/>

2. Raúl Padilla López, Irma Leticia Leal Moya y Adrián Acosta Silva (coords.) (2013). Centro de Estudios Estratégicos para el Desarrollo (CEED) de la Universidad de Guadalajara y Consejo Económico y Social del Estado de Jalisco para el Desarrollo y la Competitividad (CESJAL). *Jalisco a futuro 2012-2032. Construyendo el porvenir*. Tomo 6, p. 45. Guadalajara, México: Editorial Universitaria, Universidad de Guadalajara.

3. Gobierno de Jalisco, Secretaría de Planeación (2010). *2 Décadas en el Desarrollo de Jalisco*, p. 265. Guadalajara, Jalisco, México.

Diagnóstico de problemas

Deficiencias en la prevención social, procuración, administración e impartición de justicia

Según datos de la encuesta de percepción PED 2013-2033, en la dimensión del desarrollo Garantía de derechos y libertad, para los jaliscienses la mala atención a víctimas del delito es uno de principales problemas en la entidad.

La prevención del delito y de las conductas antijurídicas, así como la procuración de justicia, son funciones privativas del estado. Éste se erige en árbitro orientador de los conflictos sociales y cuenta con instituciones capaces de imponer coactivamente sus decisiones para sancionar a quienes quebrantan el marco legal.⁴

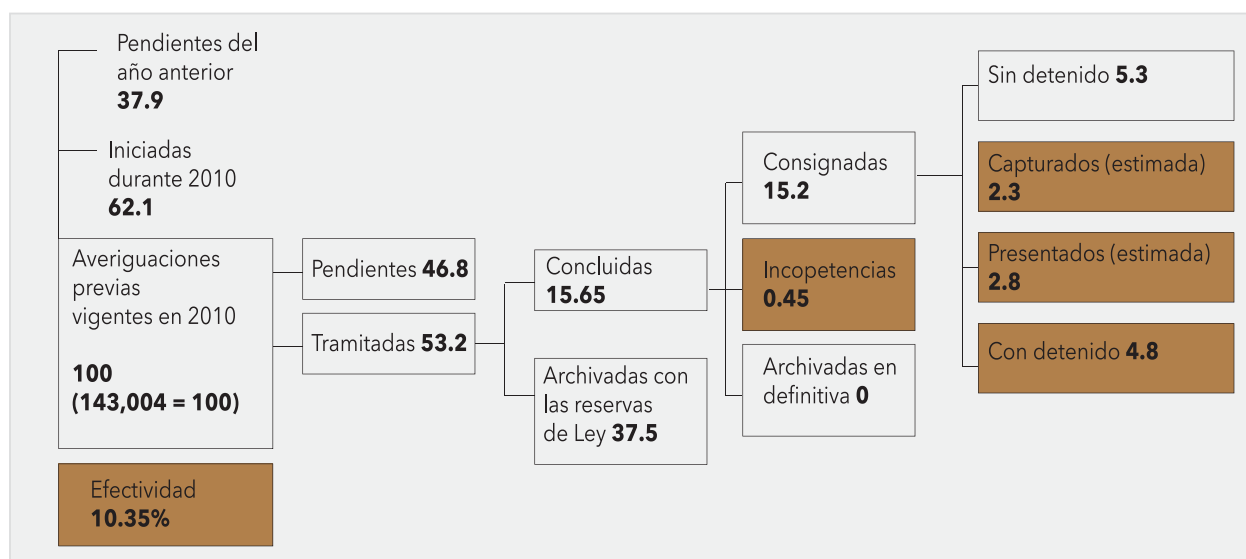
La finalidad del sistema es la de tutelar los intereses de los hombres para evitar la violencia y preservar activamente la paz. Sin embargo, esta garantía requiere consolidar un Estado de Derecho que posibilite la impartición de justicia de

manera accesible, transparente, expedita y efectiva. Situación que en la actualidad requiere afrontar un número importante de reformas.⁵

En la entidad existe un rezago en la actualización de leyes y reglamentos elaborados por las instancias administrativas de las distintas dependencias gubernamentales en materia de seguridad pública y penitenciaria, lo cual provoca dificultades para la investigación, esclarecimiento y castigo de los delitos.

Entre las carencias del sistema encontramos una deficiente investigación y esclarecimiento de delitos. Nuestra entidad presenta indicadores de desempeño pobres en materia de investigación y esclarecimiento de delitos. La tasa de asuntos recibidos y concluidos satisfactoriamente (investigación del delito por parte del Ministerio Público e identificación del responsable) en la Procuraduría General de Justicia (PGJE) fue de 10.35% en 2010 (considerando únicamente el rezago de asuntos ingresados en 2009).⁶

Gráfico 25.1. Desahogo de averiguaciones previas por delitos de competencia local en Jalisco



Fuente: Jalisco a Futuro, con datos de Anuarios estadísticos de Jalisco del INEGI, 2009-2011, con información de la Procuraduría General de Justicia del Estado.

4. *Ibíd.*, p. 266.

5. Consulta a dependencias estatales, aportaciones de la fiscalía general. Subsecretaría de Planeación. Julio de 2013.

6. *Jalisco a futuro 2012-2032. Construyendo el porvenir*, p. 47.

Otra carencia se muestra en los ineficientes resultados del Ministerio Público. Los ministerios cuentan con una serie de debilidades que determinan su actuación y resultados, entre éstas encontramos:⁷

- Averiguaciones previas mal integradas.
- Excesiva carga de trabajo, puesto que cada agencia del Ministerio Público debe hacer frente a poco más de tres mil indagatorias, responsabilidad que recae en tres o cuatro actuarios o secretarios, coordinados por un agente ministerial.
- Insuficiente personal para hacer frente a la demanda social.
- Ausencia de autonomía del representante social, al estar subordinado al Ejecutivo del Estado.

- Inercias burocráticas y pésima organización de las áreas encargadas de investigar la comisión de delitos.
- Limitaciones en la indagación profesional de los delitos: el acopio de indicios es inoportuno, insuficiente y de mala calidad.
- Poca probabilidad de captura y escaso cumplimiento de órdenes de aprehensión.

Del total de órdenes de aprehensión emitidas por los jueces durante 2010, más las rezagadas de 2009, la entonces Procuraduría General de Justicia del Estado logró ejecutar 22.9% (4,600); un porcentaje bajo si se considera que la media nacional fue 29.15% en 2010.⁸

En 2010, la probabilidad de que una persona que cometió un delito, debidamente denunciado y esclarecido, fuera puesta a disposición de un juez fue de 0.67%.

Tabla 25.1. Probabilidad de captura en Jalisco durante 2010 (incidencia total de delitos de competencia local)

	Delitos denunciados	Averiguaciones concluidas	Presentación de consignados	Probabilidad de que el probable responsable llegue a ser detenido
Nacional	12.30%	20.30%	60.00%	1.50%
Jalisco	10.00%	10.35%	65.10%	0.67%

Fuente: Jalisco a Futuro (2013). Con datos de: Columna 1, con base en información de 2010 de la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2010 (ENVIPE) del INEGI; columnas 2 y 3: con base en información de las procuradurías estatales y cuadernos de estadísticas judiciales, INEGI.

Otra causa que incide en esta problemática es la nula capacidad del Ministerio Público para proteger a las víctimas, ofendidos, testigos, y en general a todos los sujetos que intervienen en un proceso penal ya que el estado no cuenta con los recursos económicos y operativos que permitan garantizar su seguridad. Este aspecto genera en las víctimas el miedo a denunciar por las represalias en su contra y corrupción entre los agentes del Ministerio Público.

Esta baja probabilidad de sanción por cometer un delito es uno de los grandes problemas del sistema penal. Cuando una persona es consignada, la probabilidad de que se le condene es de 74.3%.⁹ Así, durante 2010, de 0.67% ponderado por 74.3% de probabilidad de condena se determina que la probabilidad de cometer un delito y ser sancionado (condenado) por un juez fue de 0.5 puntos porcentuales, es decir, la impunidad es de 99.5% (superior a la tasa nacional, que es de 98.45%).¹⁰

7. Marcos Pablo Moloeznik y Arturo Villarreal Palos (2010). "Sistema de Justicia Penal Jalisciense", en 2 Décadas en el Desarrollo de Jalisco, pp. 123-139. Guadalajara, Jalisco, México.

8. *Jalisco a futuro 2012-2032. Construyendo el porvenir*, p. 48.

9. *Ibid.*, p. 49.

10. *Ibid.*

Tabla 25.2. Probabilidad de condena en Jalisco durante el año 2010 (incidencia total de delitos del ámbito local)

Delitos denunciados	Averiguaciones concluidas	Presentación de consignados	Se sujeta a proceso	Procesados que llegan a sentencia	Sentenciados que son condenados	Probabilidad de sanción
10%	10%	65%	84%	100%	88%	1%

Fuente: Jalisco a Futuro, con información de: Columna 1: con base en la Envipe 2010 del INEGI, 2011; columnas 2 y 3: con base en información de la PGJE y Estadísticas judiciales en materia penal 2010, INEGI; columnas 4, 5 y 6: Estadísticas judiciales en materia penal 2010, INEGI.

Además de las debilidades del Ministerio Público mencionadas anteriormente, existe una procuración de justicia burocratizada e ineficiente. El retraso en la resolución de juicios, el burocratismo, los costos adicionales y la espera para presentar la denuncia, entre otros. Esto genera un descenso en la calidad de vida, un crecimiento en la percepción de inseguridad y de los servicios de seguridad personal.¹¹

La administración de justicia se ve entorpecida por el excesivo formalismo y el predominio del procedimiento escrito, cuyo corolario es la burocratización y la delegación de funciones en empleados.¹²

Además de lo anterior, se percibe un bajo nivel de profesionalización en los servidores públicos y una tendencia a privilegiar la lealtad y los compromisos político-partidistas sobre la capacidad y el desempeño de los funcionarios.¹³

Por otro lado, la procuración de justicia es costosa. De cada tres pesos del presupuesto estatal para seguridad, procuración e impartición de justicia y sistema penitenciario, uno se destina a la operación de las prisiones de la entidad. Todos los días se destinan 2.3 millones de pesos a la manutención de reclusos (considerando \$140 el costo diario por reo).¹⁴

La poca confianza en las instituciones encargadas de la procuración de justicia provoca un bajo nivel de denuncias por parte de las víctimas del delito. Al incremento en la cifra de delitos no denunciados ante las autoridades, se añade la elevada percepción de corrupción que se tiene de los jueces y funcionarios del Ministerio Público local. En la entidad, por cada 100 mil habitantes, solamente 84.10% del total de personas que son víctimas de un delito lo denuncian ante las autoridades.¹⁵

11. Marcos Pablo Moloeznik y Arturo Villarreal Palos, *op.cit.*

12. *Ibid.*, p. 16.

13. *Jalisco a futuro 2012-2032. Construyendo el porvenir*, p. 17.

14. *Ibid.*, p. 57.

15. Aportaciones de la Secretaría General de Gobierno.

Tabla 25.3. Cifra negra por entidad federativa 2010 por cada 100 mil habitantes

No.	Estado	Cifra negra	No.	Estado	Cifra negra
1	Oaxaca	92.20%	17	Zacatecas	83.40%
2	Michoacán	91.10%	18	Puebla	83.30%
3	Chiapas	90.70%	19	Veracruz	83.20%
4	Distrito Federal	88.60%	20	Aguascalientes	83.10%
5	Estado de México	88.50%	21	Baja California Sur	82.70%
6	Nuevo León	88.30%	22	Coahuila	81.70%
7	Tabasco	87.80%	23	Durango	81.00%
8	Morelos	87.50%	24	Colima	79.50%
9	Campeche	86.80%	25	Nayarit	78.20%
10	Guerrero	86.00%	26	Sinaloa	77.20%
11	Quintana Roo	85.90%	27	Yucatán	75.50%
12	Guanajuato	85.80%	28	Chihuahua	75.10%
13	San Luis Potosí	85.50%	29	Baja California	72.10%
14	Hidalgo	84.90%	30	Tlaxcala	70.90%
15	Jalisco	84.10%	31	Querétaro	70.80%
16	Sonora	83.80%	32	Tamaulipas*	68.20%

Fuente: Números rojos del sistema penal. Consultado el 20 de mayo de 2013 en: <http://www.cidac.org/esp/uploads/1/CIFRAS.pdf>
 * Datos de Tamaulipas en revisión por diferencia con resultados de cifra negra con otros años.

En 2010, el organismo nacional México Evalúa generó un Índice de Desempeño del Sistema Penal con el fin de identificar qué tan bien realizan las instituciones de seguridad su labor investigativa para esclarecer acciones ilícitas y sancionar a quienes las cometen. Este índice se estructuró en quince indicadores agrupados en cinco subíndices temáticos: impacto de la política criminal, policía, procuración de justicia, sistema penitenciario y protección de derechos humanos.¹⁶

Jalisco está en la posición 22 del Índice 2010, con un valor de 61.08. La primera posición la ocupa el Estado de Querétaro, que obtuvo un índice de 92.61. En contraste, Baja California Sur es la entidad con el peor desempeño en la materia, con un índice de 30.68.¹⁷

En consecuencia de lo anterior, representa un objetivo para la presente administración mejorar sustancialmente la eficiencia de sus instituciones de procuración de justicia y seguridad, a fin de lograr la consolidación y subsistencia de un pleno y verdadero Estado de Derecho en la entidad, en beneficio de todos sus habitantes.¹⁸

Cabe señalar que la deficiencia y el rezago en la integración de las averiguaciones previas generan en los ciudadanos desconfianza en sus autoridades. La principal causa de esto es el no contar con recursos humanos suficientes y capacitados que atiendan con profesionalismo a los ciudadanos; esto provoca que no se denuncien los actos delictivos.¹⁹

16. Jalisco Cómo Vamos. Observatorio Ciudadano de Calidad de Vida (2012). *Así vamos en Jalisco. Reporte de indicadores sobre calidad de vida 2012*, p. 235. Guadalajara, Jalisco, México.

17. *Ibíd.*

18. Aportaciones de la Secretaría General de Gobierno.

19. Cuestionario a organizaciones: fiscalía central.

Ineficiente sistema de reinserción social

Jalisco cuenta, en total, con 35 centros de reinserción independientemente de la competencia local o federal.²⁰ Entre éstos se encuentran el CEFERESO Puente Grande, el Centro de Reclusión Preventiva, el Centro Preventivo de Reclusión Femenil de Guadalajara y los ocho Centros Integrales de Justicia Regional, entre otros.

Existen 23 cárceles municipales localizadas en las sedes del mismo número de partidos judiciales en los que no existe un reclusorio o un Centro Integral de Justicia Regional. Éstos no están a cargo del Gobierno del Estado, sino que dependen administrativa y financieramente de los ayuntamientos en los que se localizan, lo cual ha sido una queja recurrente

de dichas autoridades, toda vez que carecen de los recursos económicos suficientes para la manutención y custodia de los internos, así como para sufragar los demás gastos que implican el adecuado funcionamiento de estos establecimientos.

La Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco (CEDHJ) ha señalado en diversas ocasiones la grave situación que se vive en la mayoría de estos centros, en los que existen numerosas irregularidades como la falta de higiene y mantenimiento en los dormitorios, inexistencia de servicio telefónico y sistema de circuito cerrado, la sobrepoblación, reclusión de sentenciados de diversos fueros y de imputados esperando sentencia, y el internamiento de adolescentes y mujeres, entre otros.²¹

20. Comisión Nacional de Seguridad. Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social (OADPRS). Estadísticas del Sistema Penitenciario Federal. En <http://www.ssp.gob.mx>. Fecha de consulta: 25 de febrero de 2013. México, D.F.

21. Comisión Estatal de Derechos Humanos Jalisco (CEDHJ). Informe especial sobre la situación de las cárceles municipales del Estado de Jalisco. 4 de abril de 2013. Guadalajara, Jalisco.

Áreas de oportunidad

Promoción de una política criminal integral

En el contexto del poder legislativo, la política criminal integral se fundamenta en la elaboración de leyes que promuevan la seguridad ciudadana en torno a la prevención social del delito y la procuración de justicia y reinserción social. En el área de competencia del poder judicial, el concepto se centra en la impartición de justicia.

El impulso de esta política debe tener congruencia con las demandas ciudadanas en concordancia con la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* y la propia del Estado de Jalisco, para que corresponda a un Estado de Derecho social y democrático.

Los principales propósitos de esa política criminal integral son:

- Dirigir y organizar el sistema social en relación a la cuestión criminal, fundamentada en los principios de igualdad y libertad.
- Englobar el proceso de criminalización bajo un sistema de control penal: sustentado en leyes e instancias concretas.
- Redistribuir el poder de criminalización, basado en dos puntos principales: dogmática y líneas concretas de acción; es decir, para que esta política criminal tenga los efectos de percepción y efectividad tiene que partir del mundo real.
- Establecer el máximo de espacios de libertad de las personas con el sistema.
- Socialización del poder de definición.
- Organizar jurídica y socialmente el sistema.

En el marco de esta política criminal, el derecho penal tendrá como función central proteger los valores éticos y sociales, antes que los bienes jurídicos. Las acciones en las que se base esta nueva política criminal deberán estar encaminadas a motivar respecto a la no afección de esos valores éticos sociales y no a evitar la lesión de bienes jurídicos.

Fortalecer las mejoras al Sistema de Justicia Penal

La Reforma Constitucional de Seguridad y Justicia derivada del decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de junio de 2008, constituye una transformación de grandes dimensiones al Sistema de Justicia Penal en los tres órdenes de gobierno, la que deberá operar a plenitud en 2016. El propósito fundamental de esa reforma es lograr que las instituciones encargadas de procurar y administrar la justicia penal se distingan por su apego a los principios y objetivos del modelo acusatorio, en un contexto de eficiencia, efectividad y transparencia.

Derivado de ello, los tribunales, los cuerpos policiacos, el Ministerio Público y la defensoría enfrentan un proceso sin precedentes de revisión, reorganización y reorientación de su gestión y actuación, en coherencia con los nuevos procesos derivados del modelo previsto en la reforma constitucional.

La transformación necesaria para lograr una verdadera renovación en el sistema de justicia penal por parte de todos los operadores, requiere de la inclusión gradual de todos los mecanismos propios de un sistema de corte acusatorio y que en éstos se tomen en cuenta los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación.

Promover el consejo de coordinación del nuevo Sistema de Justicia Penal

Para implementar un nuevo sistema de justicia penal para el estado, se creó el Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal, el que se encarga de dirigir y diseñar las estrategias pertinentes para la materialización del nuevo modelo de justicia contenido en la reforma constitucional, con el propósito de que su operación y funcionamiento sean integrales, congruentes y eficaces en todo el país.

De la misma manera, se creó la Secretaría Ejecutiva cuya finalidad es ejecutar las decisiones del referido Consejo y su principal tarea es la de coadyuvar con las autoridades federales y locales en sus procesos de implementación trabajando los ejes de planeación y prospectiva; estudios y proyectos normativos, capacitación de los operadores, difusión nacional, infraestructura y equipamiento, vinculación y cooperación, reorganización institucional, evaluación y seguimiento, y administración de recursos.

En los últimos meses se ha posicionado como instancia de soporte de los esfuerzos para implementar la reforma y como una institución articuladora, coordinadora y de asistencia especializada. El acuerdo de creación fue publicado en el periódico oficial del Estado de Jalisco el 16 de abril de 2013.

Dentro de este nuevo sistema convergen e interactúan los policías, fiscales, jueces, defensores y todos los funcionarios y usuarios.²² La finalidad del sistema es tutelar los intereses de los individuos para obtener una justicia pronta, expedita y transparente, evitar la violencia y preservar activamente la paz. Sin embargo, esta garantía requiere consolidar un Estado de Derecho que posibilite la impartición de justicia de manera accesible, transparente, expedita y efectiva, situación que en la actualidad requiere afrontar un número importante de retos.

Cabe destacar que la entidad se encuentra en una situación crítica debido a que se minimizó este importante tema y no tuvo los recursos necesarios para el desarrollo pleno de las actividades previstas desde el año 2008.

Nuestra entidad está catalogada por la instancia federal dentro de la etapa de planeación, que en la realidad significa estar, entre otras entidades, en penúltimo lugar.

Un acierto valioso del estudio Jalisco a futuro fue el proponer un mecanismo fundamental con el que se recupere y mejore la implementación de políticas criminológicas y la procuración de justicia

a través de la creación de un gabinete de seguridad con mayor sentido social. Esa propuesta resulta pertinente en la medida en que dicho gabinete podría integrar, en una perspectiva transversal, las políticas vigentes de promoción económica, política social, desarrollo y planeación urbana, así como de desarrollo de infraestructura; además implica la participación de las secretarías de gobierno, de la nueva Fiscalía General, de la Procuraduría Social, del Instituto de Justicia Alternativa así como de las áreas de Protección Civil y Prevención de Adicciones.

Promover los Métodos Alternativos de Solución de Conflictos (MASC)

La cultura de los MASC favorecerá a la ciudadanía antes o durante un procedimiento judicial, al igual que lo harán los programas de mediación escolar en los distintos centros educativos, al prevenir y combatir la violencia escolar (*bullying*).²³

Impulsar al Instituto de Justicia Alternativa (IJA)

El 30 de enero de 2007 se publicó la *Ley de Justicia Alternativa del Estado de Jalisco*, cuya aplicación corresponde al Instituto de Justicia Alternativa para el Estado de Jalisco, dependiente del Poder Judicial. Se espera que este instituto coadyuve de manera importante a aliviar la sobrecarga en los tribunales, al resolver controversias mediante el arbitraje, la mediación o la conciliación, a través de los medios alternativos de solución de conflictos; con ello se pretende dar cumplimiento a la letra y espíritu del artículo 17 de la Constitución federal, en el sentido de que “las leyes preverán mecanismos alternativos de solución de controversias”;²⁴ por lo que se propone impulsar las actividades desempeñadas por dicho Instituto y la cultura de la resolución alternativa de conflictos en la presente administración, lo que dará como resultado una mejor impartición de justicia y solventar la excesiva carga de trabajo en los juzgados de primera instancia.²⁵

22. Gobierno de Jalisco, Secretaría de Planeación (2010). *2 Décadas en el Desarrollo de Jalisco*, p. 265. Guadalajara, Jalisco, México.

23. Mesas sectoriales: justicia y seguridad jurídica.

24. *2 Décadas en el Desarrollo de Jalisco*, p.284.

25. Aportaciones de la Secretaría General de Gobierno.

Establecer un sistema acusatorio adversarial

Un acierto valioso del estudio *Jalisco a futuro* es proponer un mecanismo fundamental con el que se recupere y mejore la implementación de políticas criminológicas y la procuración de justicia a través de la creación de un gabinete de seguridad humana. Esa propuesta resulta pertinente en la medida en que dicho gabinete podría integrar, en una perspectiva transversal, las políticas vigentes de promoción económica, política social, desarrollo y planeación urbana, así como de desarrollo de infraestructura; esto implica la participación de las secretarías de gobierno, Seguridad Pública, la Procuraduría de Justicia y la Procuraduría Social, así como de las áreas de Protección Civil y Prevención de Adicciones.

Este mecanismo supone la creación de unidades mixtas de investigación de delitos de alto impacto, principalmente asociados al crimen organizado. También implica transformar todas las organizaciones que comprende el sistema de seguridad y justicia penal.

Promover los juicios orales

Como bien lo han identificado y colocado en la agenda de acciones públicas diversos expertos de la entidad, es necesario armonizar todas las modificaciones al sistema de procedimientos penales que se han hecho desde 2008, especialmente en lo referente a la realización de juicios orales, para que la justicia pueda ser aplicada conforme a las necesidades de la entidad y los ciudadanos tengan acceso a juicios de vanguardia.

Es necesario armonizar nuestro sistema de justicia de conformidad con lo establecido por la Constitución General el 18 de junio de 2008, especialmente en lo referente a la aplicación de juicios orales, con la finalidad de que la justicia se imparta bajo los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación, conforme a las necesidades del estado, garantizando que los jaliscienses tengan acceso a una justicia pronta, completa e imparcial.²⁶

26. *Ibíd.*

27. Aportaciones de la Secretaría General de Gobierno.

28. Mesas sectoriales: justicia y seguridad jurídica.

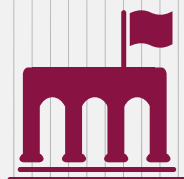
Promover el uso de tecnologías de la información y comunicación en la procuración de justicia

Resulta indispensable replicar los esfuerzos realizados por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, pues a dos años de su puesta en marcha, este organismo ha rendido excelentes resultados. Se deben utilizar las herramientas que brindan las tecnologías de la información y la comunicación. Los juicios a través de medios electrónicos podrían lograr que más jaliscienses tengan acceso a la justicia; es decir, que ésta sea más eficiente, al evitar el innecesario desplazamiento para tener acceso a juicios expeditos eficaces y modernos, principalmente en las regiones de la entidad que cuentan con zonas de difícil acceso.

Por lo cual se implantará, mediante procedimientos tecnológicos confiables e idóneos –particularmente haciendo uso de la firma electrónica–, un sistema de justicia digital adecuado a las tecnologías de la información y comunicación a nivel internacional. Para tal objeto se promoverán los ajustes y modificaciones técnicas y normativas pertinentes.²⁷

Promover la procuración de justicia independiente

La procuración de justicia es una instancia crucial en el desarrollo del proceso penal. En el sistema mexicano, el fiscal o el procurador controla el sistema penal, pues solo llegan a manos de un juez aquellos casos en los que el procurador encuentra evidencia de que algún delito debe ser perseguido. Para evitar que la justicia sea usada como arma política, así como para fomentar un acceso equitativo, eficiente y en el marco de los derechos humanos, es necesario darle independencia a la actual fiscalía respecto del ejecutivo. En América Latina (ver casos de Chile, Colombia y Brasil), la autonomía de las fiscalías o procuradurías fue parte de las reformas estratégicas emprendidas por los estados para anclar su democracia. Sin una procuración de justicia independiente, el Estado de Derecho puede ser socavado fácilmente.²⁸



Instituciones confiables y efectivas

29. Gobierno abierto y rendición de cuentas

—— UN PLAN DE TODOS ——
PARA UN FUTURO COMPARTIDO

Introducción

La OCDE estipula que un gobierno abierto debe observar tres principios elementales: rendición de cuentas, transparencia y apertura, los cuales presuponen, la participación ciudadana como un elemento crítico e imprescindible para el escrutinio de las políticas públicas. Transparencia y rendición de cuentas significa asegurar que el ciudadano conozca y opine sobre las decisiones de política pública que lo impactarán.¹ También implica que el gobierno sea capaz de explicar y justificar sus acciones a la luz del escrutinio ciudadano.² Todas estas nociones, lejos de ser conceptos abstractos, son elementos susceptibles a ser aplicados a través de la legislación y un marco institucional adecuado.³

El objetivo en esta área es promover un gobierno abierto al ciudadano que garantice la transparencia y la rendición de cuentas. Esto es necesario para que las políticas y acciones de gobierno incidan directamente en la calidad de vida de las personas. Es importante también porque ayuda a incrementar la eficiencia de los gobiernos mediante mecanismos de evaluación que permitan mejorar su desempeño y la calidad de los servicios. Por lo anterior, las políticas y los programas de las administraciones estatales y municipales deben estar enmarcados en los principios de un gobierno cercano y moderno

que permita el uso de los recursos de manera eficaz, eficiente y transparente,⁴ como lo estipula el artículo 134 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.

El diagnóstico sobre el estado que guarda la rendición de cuentas en Jalisco,⁵ ofrece un escenario con un largo camino por recorrer. Acorde la línea de razonamiento de López y Merino,⁶ este estudio parte de la premisa de que no puede haber transparencia y acceso a la información sin un adecuado registro y rendición de cuentas acerca de las decisiones, el gasto y los resultados conseguidos por las autoridades. Aunque existen varios asuntos pendientes, el diagnóstico se concentra sólo en dos: por un lado, en la percepción negativa de los ciudadanos respecto del actuar del gobierno y, por otro lado, en la necesidad de rearticular una cadena de instituciones para asegurar una efectiva rendición de cuentas en la entidad. Según la consulta ciudadana y varios estudios hechos por distintos actores sociales, ambas situaciones están ligadas y necesitan la atención conjunta de toda la ciudadanía y de los tres poderes del Estado a fin de acercar el gobierno a la ciudadanía y consolidar, tanto la cultura como la práctica de la rendición de cuentas en la entidad.

1. Agenda de Gobierno 2013-2018, p. 75.

2. Miguel Ángel Valverde. *Transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas: elementos conceptuales y el caso de México*, p. 235. En http://rendiciondecuentas.org.mx/data/arch_docu/pdf0122.pdf

3. Helena Hofbauer y Juan Antonio Cepeda (2005). "Transparencia y rendición de cuentas", en Mauricio Merino (coord.). *Transparencia: libros, autores e ideas*, p.44. México, D.F.: IFAI-CIDE.

4. Gobierno Federal, Plan Nacional de Desarrollo 2013, p. 23.

5. La metodología usada para realizar los diagnósticos aparece con detalle en el apartado metodológico del presente plan.

6. Sergio López Ayllón y Mauricio Merino (2010). "La rendición de cuentas en México: perspectivas y retos", en Mauricio Merino, Sergio López Ayllón y Guillermo Cejudo (coords.). *La estructura de la rendición de cuentas en México*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y CIDE. En <http://rendiciondecuentas.org.mx/hacia-una-politica-de-rendicion-de-cuentas/>

Diagnóstico de problemas

La transparencia o acceso a la información pública es un indicador de la calidad de la democracia, pero este indicador es inseparable de otros dos: la fiscalización de la acción gubernamental y la cultura de la legalidad en el servicio público, con los cuales se constituye lo que en la literatura especializada se denomina rendición de cuentas.⁷ La rendición de cuentas es una obligación del gobierno democrático para construir una gobernabilidad democrática, pues permite al ciudadano-elector no sólo conocer los detalles del desempeño de los gobernantes, sino también cuestionar, evaluar y sancionar al gobierno sobre su actuar. El gobierno, en contraparte, puede explicar y justificar sus acciones y decisiones frente al ciudadano que pide cuentas.⁸

Por lo tanto, la rendición de cuentas tiene tres aspectos constitutivos: a) el acceso a la información pública, b) las disposiciones contra la corrupción, y c) la fiscalización del uso y aprovechamiento de los recursos públicos. Estas tres acciones requieren de una organización administrativa del aparato gubernamental capaz de disponer de la evidencia necesaria para informar a los ciudadanos de sus actos y actividades, ofrecer evidencia del proceder conforme a leyes, reglamentos y lineamientos, así como cuidar los recursos públicos asignados para que se usen sólo en los propósitos declarados.⁹

Actos de corrupción en instituciones gubernamentales

En la encuesta ciudadana de percepción del PED 2013-2033,¹⁰ 63% por ciento de los encuestados mencionó la necesidad de combatir la corrupción, cerca de 30% consideró que el problema debe ser atendido por la sociedad en alianza con el gobierno, y 72% dijo considerar inefectivas las acciones del gobierno para combatir la corrupción.¹¹

En julio de 2013, Transparencia Internacional publicó el "Barómetro Global de la Corrupción". La encuesta reportó que más de la mitad de las 114 mil personas encuestadas en el mundo en 107 países, incluido el nuestro, consideró que la corrupción se ha agravado en los últimos dos años. El reporte destaca que en 36 de los 107 países encuestados la policía fue calificada como la institución más afectada por la corrupción. 53% declaró que la policía le había solicitado el pago de sobornos durante los pasados doce meses. En 20 países el poder judicial fue percibido como el más corrupto. De cada 100 personas que tuvieron contacto con el poder judicial en esos países, 30% declaró que les solicitaron el pago de un soborno. En 51 de los 107 países incluidos en este estudio, los partidos políticos son considerados como la institución más corrupta, México es uno de ellos.

7. Miguel Bazdresch Parada (2010). "Acceso a la información pública y rendición de cuentas", en Víctor Manuel González, Carlos Eduardo Anguiano y Humberto Gutiérrez (coords.). Gobierno de Jalisco, Secretaría de Planeación. *2 Décadas en el desarrollo de Jalisco*, p. 321. Guadalajara, Jalisco, México.

8. Sergio López Ayllón y Mauricio Merino, op. cit.

9. Miguel Bazdresch Parada, op. cit.

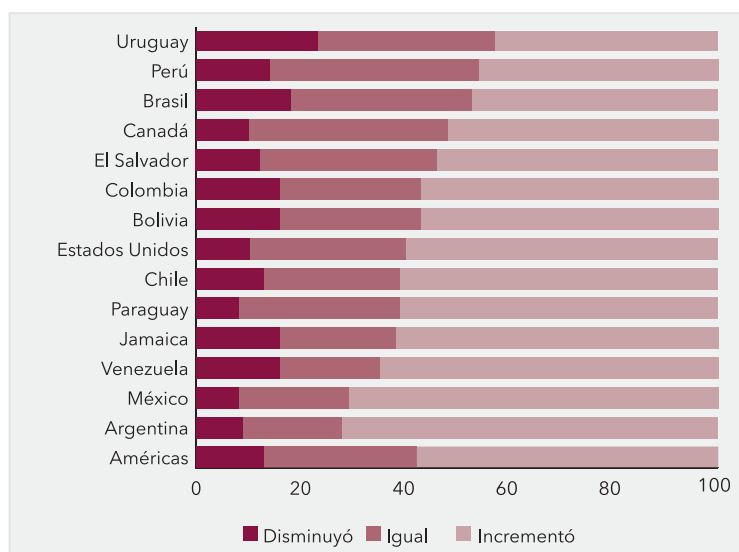
10. Encuesta de percepción del PED 2013-2033.

11. Gobierno de Jalisco, Secretaría de Planeación (2011). Programa sectorial: fortalecimiento institucional.

La policía, los partidos políticos y los tres poderes (ejecutivo, legislativo y judicial) son las instituciones percibidas como las más afectadas por la corrupción en México. Las iglesias y el ejército son percibidas

como las menos afectadas por la corrupción. Al momento de levantar la encuesta, 71% de los mexicanos respondió que la corrupción en el país había aumentado en los últimos dos años.

Gráfico 29.1. En los últimos 2 años: ¿cómo ha cambiado el nivel de corrupción en el país? (porcentaje)



Fuente: Transparencia Mexicana, Barómetro Global de la Corrupción 2013, en www.tm.org.mx/wp-content/uploads/2013/07/GRAFICA1.jpg

En 2010, según el estudio de Transparencia Mexicana, los resultados del Índice de Corrupción y Buen Gobierno (ICBG) identificaron 200 millones de actos de corrupción en el uso de servicios públicos provistos por autoridades federales, estatales y municipales,¹² así como concesiones y servicios administrados por particulares.¹³ En 2007 fueron 197 millones de actos. El precio por "mordida" en 2010 para los mexicanos tuvo un promedio de \$165 pesos, y en 2007, \$138. En promedio, 14% de los

ingresos de los hogares se destinó a este rubro.¹⁴

De acuerdo con Transparencia Mexicana, en 2007 Jalisco estaba en la posición 22 respecto de los demás estados, debajo de la media nacional que fue de 10.2. En 2010, Jalisco ocupó el lugar 25, con un índice igual al promedio nacional, que fue de 10.3, es decir, los criterios de medición de Transparencia Mexicana revelan que, a la fecha, la corrupción ha aumentado en la entidad, pues ha pasado del lugar 20, en 2003, al 25, en 2010.¹⁵

12. El ICBG mide la corrupción a través de las experiencias y percepciones de la ciudadanía respecto de 35 servicios públicos. A menor valor del índice es menor la corrupción.

13. Jalisco Cómo Vamos, Observatorio Ciudadano de Calidad de Vida (2012). *Así Vamos en Jalisco. Reporte de Indicadores sobre Calidad de Vida 2012*, p. 202. Guadalajara, Jalisco, México

14. Transparencia Mexicana, Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno (INCBG) (2010). En www.tm.org.mx/wp-content/uploads/2013/05/01-INCBG-2010-Informe-Ejecutivo1.pdf

15. Transparencia Mexicana, *Barómetro Global de la Corrupción* (2013). En <http://www.tm.org.mx/presentan-barometro-global-de-la-corrupcion-2013/>

Tabla 29.1. Índice de Corrupción y Buen Gobierno, 2001-2010

No.	Entidad federativa	ICBG 2001	ICBG 2003	ICBG 2005	ICBG 2007	ICBG 2010
1	Baja California Sur	3.9	2.3	4.8	7.3	1.8
2	Durango	8.9	12.6	11.1	6.5	3.9
3	Nayarit	6.4	5.8	5.7	5.2	4.4
4	Aguascalientes	4.5	3.9	6.2	4.7	4.7
5	Yucatán	6.8	4.8	6.7	8.9	5.0
6	San Luis Potosí	5.7	10.2	6.6	6.8	5.6
7	Quintana Roo	6.1	3.7	9.4	5.8	5.9
8	Zacatecas	6.2	5.6	5.3	5.9	6.1
9	Tamaulipas	6.3	5.1	6.8	9.2	6.5
10	Morelos	7.7	8.3	11.0	9.8	6.7
11	Querétaro	8.1	6.3	2.0	7.0	6.9
12	Veracruz	7.9	6.4	10.8	9.7	6.9
13	Chihuahua	5.5	5.7	7.4	8.7	7.1
14	Baja California	5.7	6.0	6.9	8.8	7.1
15	Puebla	12.1	18.0	10.9	11.0	7.6
16	Guanajuato	6.0	8.9	5.2	5.1	7.6
17	Chiapas	6.9	4.0	2.8	7.1	7.6
18	Coahuila	5.0	4.4	6.5	8.4	8.3
19	Campeche	7.3	5.7	7.8	7.2	8.3
20	Michoacán	10.3	4.8	10.8	5.7	8.4
21	Sonora	5.5	4.5	5.2	6.0	8.4
22	Nuevo León	7.1	9.9	9.3	6.0	9.1
23	Sinaloa	7.8	5.5	6.6	8.1	9.9
24	Tlaxcala	6.6	7.8	10.0	11.7	10.2
25	Jalisco	11.6	6.5	7.2	8.8	10.3
26	Colima	3.0	3.8	7.0	3.1	10.4
27	Tabasco	8.5	6.9	13.6	9.7	10.8
28	Hidalgo	6.7	3.9	11.4	7.1	11.6
29	Oaxaca	7.4	6.8	8.1	6.4	13.4
30	Guerrero	13.4	12.0	11.1	8.0	16.0
31	Estado de México	17.0	12.7	13.3	18.8	16.4
32	Distrito Federal	22.6	13.2	19.8	12.7	17.9
	Nacional	10.6	8.5	10.1	10.0	10.3

Fuente: Elaborado con datos de Transparencia Mexicana, Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno por entidad federativa 2001-2010.

Débil esquema de rendición de cuentas

El tema de rendición de cuentas es un asunto reciente en la agenda política.¹⁶ La transparencia y la rendición de cuentas se expresan en la vida pública como un conjunto de prácticas reguladas por ley y llevadas a cabo por los funcionarios de las instituciones públicas, ya sea por iniciativa propia o siguiendo sus obligaciones legales, es decir, por presión externa de los ciudadanos.¹⁷

El diagnóstico de la Red Ciudadana por la Rendición de Cuentas indica que a pesar de tener un número importante de instituciones para la rendición de cuentas, éstas están desarticuladas en el sistema mexicano.¹⁸ Este dictamen incluye, por ejemplo, el actual Sistema Nacional de Fiscalización (SNF), que es un conjunto de principios y actividades estructurados y vinculados entre sí para establecer un ambiente de coordinación efectiva entre todos los órganos gubernamentales de fiscalización en el país; su objetivo es la fiscalización efectiva de los recursos públicos a través de técnicas de auditoría. Aunque el alcance del SNF permea todos los niveles de gobierno (federal, estatal y municipal),¹⁹ se ve rebasado por la persistencia de reglas autoritarias que rigen el actuar del gobierno y, sobre todo, por la frecuencia de actos de simulación y de corrupción. Su diseño institucional es inadecuado²⁰ y queda de manifiesto la falta de coordinación entre instituciones de gobierno.²¹

De acuerdo con especialistas en el tema, deben hacerse modificaciones en los procesos de auditoría del estado, ya que es necesario incluir la realización

de revisiones preventivas para evitar en lo posible la generación de información deficiente al realizar la cuenta pública o rechazarla por falta de consistencia; con ello, se tendrían cuentas públicas más claras y se evitaría su rechazo cuando el titular ya no se encuentra activo; esto elimina la discrecionalidad del auditor superior sobre los resultados finales de las observaciones.²²

En adición a lo anterior, en México existen otros mecanismos de rendición de cuentas como la contraloría social, que deberían crear una relación fluida de control ciudadano sobre ciertas áreas de la gestión pública; sin embargo, la experiencia demuestra que la mayoría de estos dispositivos han resultado poco funcionales. También en este terreno hay simulación, politización, resistencia al cumplimiento y otras expresiones de autoritarismo, como la interferencia de poderes.²³

No es extraño entonces que los esfuerzos gubernamentales por generar confianza en la ciudadanía sean vistos con poca credibilidad. La diversidad de criterios utilizados y la fragmentación institucional no logran generar resultados comparables sobre la gestión pública ni producir efectos eficientes en el combate a la corrupción, como tampoco en el control eficaz de las políticas públicas. La transparencia y el acceso a la información deben ser herramientas que permitan mejorar la rendición de cuentas públicas, pero también combatir y prevenir eficazmente la corrupción fomentando la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones gubernamentales y en el respeto a las leyes.²⁴

16. La rendición de cuentas alude a una obligación de los políticos, que es al mismo tiempo un derecho de los ciudadanos. Éstos pueden ejercer su veredicto sobre el desempeño de los políticos que eligieron a través del voto, ya que sin la posibilidad de sanción, no hay rendición de cuentas completa.

17. Alberto J. Olvera Rivera (2009). *La Rendición de Cuentas en México: Diseño Institucional y Participación Ciudadana*, p. 7. México, D.F.: Unidad de Políticas de Transparencia y Cooperación Internacional, Dirección General Adjunta de Estudios y Políticas de Transparencia y Rendición de Cuentas. En <http://www.funcionpublica.gob.mx/web/doctos/transparencia/estudios/cuaderno-02.pdf>

18. Red por la Rendición de Cuentas. En <http://rendiciondecuentas.org.mx>.

19. Sistema Nacional de Fiscalización. En: http://www.asf.gob.mx/Section/117_Sistema_Nacional_de_Fiscalizacion

20. Alicia Gómez. "Política y gobierno", en Raúl Padilla López, Irma Leticia Leal Moya y Adrián Acosta Silva (coords.). Centro de Estudios Estratégicos para el Desarrollo (CEED) de la Universidad de Guadalajara y Consejo Económico y Social del Estado de Jalisco para el Desarrollo y la Competitividad (CESJAL). *Jalisco a futuro 2012-2032. Construyendo el porvenir*. Tomo 1, p. 99. Guadalajara, México: Editorial Universitaria, Universidad de Guadalajara.

21. Gobierno de Jalisco, Secretaría de Planeación (2012). Programa sectorial: fortalecimiento institucional.

22. Mesas sectoriales: rendición de cuentas y transparencia.

23. Alicia Gómez, op. cit.

24. Plan Nacional de Desarrollo 2013, p. 37.

Áreas de oportunidad

Sinergia con las estrategias federales en materia de rendición de cuentas

Gobierno cercano y moderno es un objetivo principal de la federación, cuyas estrategias particulares permitirán alinear la búsqueda de sinergias en cuanto a transparencia y rendición de cuentas. Dentro de ese marco se pueden aprovechar diversas iniciativas del Gobierno Federal para consolidar la rendición de cuentas en el estado. A partir de esas iniciativas, el Gobierno del Estado puede:

- a) Fortalecer el acceso a la información y a la protección de los datos personales.
- b) Establecer una Estrategia Digital para fomentar el uso de las tecnologías de la información y la comunicación a fin de crear registros fidedignos oportunos y comparables de información.
- c) Consolidar las agencias y los cargos públicos del estado responsables de observar el cumplimiento de los objetivos, mediante una adecuada racionalización de recursos, el reconocimiento del mérito, la reproducción de mejores prácticas y la implementación de sistemas de administración automatizados.

Transparencia en programas y proyectos con el uso de métodos como el Marco Lógico

A partir de la creación del Comité Técnico Independiente de Evaluación de Políticas Públicas del Estado de Jalisco, los integrantes de la mesa sobre "Gobierno abierto y rendición de cuentas" señalaron que el estado puede generalizar la aplicación de la Metodología de Marco Lógico e implementar el uso del árbol de problemas, árbol

de objetivos y la matriz de indicadores de resultados para cada programa o proyecto que integre su Programa Operativo Anual (POA), lo anterior con la finalidad de que quede claro qué se atacara y cómo será su cobertura y evolución.²⁵

Reforzamiento de la Ley de Transparencia para el Estado de Jalisco

Jalisco dispone de recursos institucionales, materiales y tecnológicos que pueden aprovecharse de manera que:

1. El modelo de rendición de cuentas se oriente a la consulta automática de la información pública, en lugar de a las peticiones con intervención burocrática.
2. Toda la información generada por entidades públicas (salvo la confidencial) se publique en Internet.
3. Todos los portales de transparencia de las entidades públicas de Jalisco cuenten con un formato e interfaz homogénea en su diseño y acceso.
4. Jalisco sea punta de lanza en una iniciativa de zona común de transparencia en la que se cuente con legislaciones de transparencia común, trámites comunes y mecanismos automáticos de acceso a la información que sean homogéneos.²⁶

Transparencia focalizada

Del análisis generado en la mesa sectorial sobre rendición de cuentas y transparencia se constató que existe una serie de sujetos obligados (SO) que rinden cuentas de manera genérica. No debe desaprovecharse esa ventaja para generar una iniciativa de ley que obligue a estos sujetos a publicar en los portales de transparencia un módulo que contenga información focalizada. La transparencia focalizada requiere que los SO estandaricen y

25. Mesas sectoriales: rendición de cuentas y transparencia.

26. Ibíd.

publiquen información específica para satisfacer las necesidades de la población.

Alianzas ciudadanas y académicas

Existen numerosas organizaciones de la sociedad civil, entre ellas las académicas y las universidades, que buscan promover la rendición de cuentas. El Gobierno del Estado puede aprovechar la presencia de esas organizaciones para establecer una nueva forma de comunicar su desempeño.²⁷

Si los gobiernos no son observados de manera independiente por agentes externos, sus acciones

no sólo corren el riesgo del error y fracaso, sino que se construye y ejerce el poder público sin la legitimación necesaria para la gobernanza.

Coordinación de transparencia

A partir del Taller Intergubernamental realizado por la Subsecretaría de Planeación se propuso que la Coordinación General de Transparencia se encargue de la política integral de transparencia con atribuciones eficaces sobre toda la administración pública estatal.²⁸

27. *Ibíd.*

28. Talleres intergubernamentales: transparencia.

Objetivos y estrategias

Objetivo de desarrollo

OD29. Promover un gobierno abierto al ciudadano; garantizar la transparencia y ampliar la rendición de cuentas

Objetivos sectoriales

OD29O1. Disminuir la incidencia de actos de corrupción

- OD29O1E1. Mejorar la normatividad, incluyendo un apartado de sanciones y promover su cumplimiento.²⁹
- OD29O1E2. Profesionalizar a los servidores públicos en materia de transparencia y rendición de cuentas.
- OD29O1E3. Promover la cultura de la transparencia, del derecho de acceso a la información pública y la protección de datos personales, tanto de los servidores públicos como de la población.
- OD29O1E4. Generar campañas de difusión de valores entre los servidores públicos y en la población.
- OD29O1E5. Simplificar administrativamente los procesos y trámites de servicios de transparencia.³⁰
- OD29O1E6. Desarrollar más y mejores tecnologías de información para impulsar la política de datos abiertos.³¹
- OD29O1E7. Cumplir con la publicación de información y atención a solicitudes con claridad en tiempo oportuno ya satisfacción del solicitante.³²

- OD29O1E8. Consolidar los mecanismos de fiscalización y rendición de cuentas, para canalizar las denuncias de los ciudadanos.³³
- OD29O1E9. Garantizar el derecho de acceso a la información pública y la protección de datos personales, mediante la implementación de políticas de gobernanza en materia de gobierno abierto, transparencia y derecho de acceso a la información y protección de datos.
- OD29O1E10. Aumentar y hacer eficiente la labor de control y vigilancia de las acciones realizadas por las dependencias de la administración pública estatal, así como de la actuación de los servidores públicos que la integran.³⁴

OD29O2. Mejorar la rendición de cuentas en coordinación con los distintos órganos y niveles de gobierno

- OD29O2E1. Incrementar la participación ciudadana en los procesos y difusión de resultados de las actividades gubernamentales.³⁵
- OD29O2E2. Mejorar la transparencia, la rendición de cuentas del ejercicio de gobierno en todos sus procesos, así como la protección de datos personales.³⁶
- OD29O2E3. Proponer reformas a la estructura de las instituciones de transparencia y rendición de cuentas para generar una mayor y mejor coordinación y comunicación entre los diferentes gobiernos, sus niveles y entre

29. Ibíd.

30. Ibíd.

31. Ibíd.

32. Observatorio Ciudadano, Jalisco cómo vamos, 2012. p. 203.

33. Mesa Sectorial: Rendición de cuentas y transparencia.

34. Aportación del Congreso del Estado.

35. Mesa Sectorial: Rendición de cuentas y transparencia.

36. Gobierno del Estado de Jalisco, Secretaría de Planeación, Programa Sectorial de Fortalecimiento Institucional, p. 15

sus dependencias en un nuevo sistema de gobierno abierto.³⁷

- OD29O2E4. Promover la fiscalización preventiva.³⁸
- OD29O2E5. Transparentar los procesos de toma de decisiones en los asuntos de interés público.

- OD29O2E6. Contribuir en la definición de la política de rendición de cuentas en coordinación con los poderes de estado y los municipios.³⁹

37. Alicia Gómez, Política y Gobierno, en Padilla, Leal y Acosta (Coords.), *Jalisco a Futuro*, Tomo 5 Política, gobierno y administración pública estatal y municipal, p. 37.

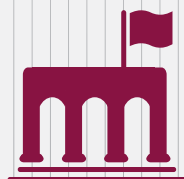
38. Talleres intergubernamentales: Transparencia.

39. Aportación del Congreso del Estado.

Tabla de alineación de objetivos

Objetivos Sectoriales del Plan Estatal de Desarrollo	Objetivos del Plan Nacional de Desarrollo	Objetivos de la Política de Bienestar	Objetivos de Desarrollo del Milenio
OD2801. Impulsar la ciudadanía de la política.	Objetivo 1.1. Promover y fortalecer la gobernabilidad democrática.	Objetivo específico 13. Poner a disposición de las personas mecanismos sencillos y efectivos para participar activamente en la discusión, análisis y toma de decisiones de los asuntos públicos así como garantizar la libre expresión y manifestación de ideas.	N/A*
OD2802. Fomentar la participación comunitaria.	Objetivo 1.1. Promover y fortalecer la gobernabilidad democrática.	Objetivo específico 13. Poner a disposición de las personas mecanismos sencillos y efectivos para participar activamente en la discusión, análisis y toma de decisiones de los asuntos públicos así como garantizar la libre expresión y manifestación de ideas.	N/A
OD2803. Incrementar la incidencia ciudadana en las acciones de gobierno.	Objetivo 1.1. Promover y fortalecer la gobernabilidad democrática.	Objetivo específico 15. Cuidar los recursos públicos dirigidos a la producción de bienestar mediante el combate a la corrupción e impunidad.	N/A

* No aplica



Instituciones confiables y efectivas

29. Gobierno abierto y rendición de cuentas

—— UN PLAN DE TODOS ——
PARA UN FUTURO COMPARTIDO

Introducción

La OCDE estipula que un gobierno abierto debe observar tres principios elementales: rendición de cuentas, transparencia y apertura, los cuales presuponen, la participación ciudadana como un elemento crítico e imprescindible para el escrutinio de las políticas públicas. Transparencia y rendición de cuentas significa asegurar que el ciudadano conozca y opine sobre las decisiones de política pública que lo impactarán.¹ También implica que el gobierno sea capaz de explicar y justificar sus acciones a la luz del escrutinio ciudadano.² Todas estas nociones, lejos de ser conceptos abstractos, son elementos susceptibles a ser aplicados a través de la legislación y un marco institucional adecuado.³

El objetivo en esta área es promover un gobierno abierto al ciudadano que garantice la transparencia y la rendición de cuentas. Esto es necesario para que las políticas y acciones de gobierno incidan directamente en la calidad de vida de las personas. Es importante también porque ayuda a incrementar la eficiencia de los gobiernos mediante mecanismos de evaluación que permitan mejorar su desempeño y la calidad de los servicios. Por lo anterior, las políticas y los programas de las administraciones estatales y municipales deben estar enmarcados en los principios de un gobierno cercano y moderno

que permita el uso de los recursos de manera eficaz, eficiente y transparente,⁴ como lo estipula el artículo 134 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.

El diagnóstico sobre el estado que guarda la rendición de cuentas en Jalisco,⁵ ofrece un escenario con un largo camino por recorrer. Acorde la línea de razonamiento de López y Merino,⁶ este estudio parte de la premisa de que no puede haber transparencia y acceso a la información sin un adecuado registro y rendición de cuentas acerca de las decisiones, el gasto y los resultados conseguidos por las autoridades. Aunque existen varios asuntos pendientes, el diagnóstico se concentra sólo en dos: por un lado, en la percepción negativa de los ciudadanos respecto del actuar del gobierno y, por otro lado, en la necesidad de rearticular una cadena de instituciones para asegurar una efectiva rendición de cuentas en la entidad. Según la consulta ciudadana y varios estudios hechos por distintos actores sociales, ambas situaciones están ligadas y necesitan la atención conjunta de toda la ciudadanía y de los tres poderes del Estado a fin de acercar el gobierno a la ciudadanía y consolidar, tanto la cultura como la práctica de la rendición de cuentas en la entidad.

1. Agenda de Gobierno 2013-2018, p. 75.

2. Miguel Ángel Valverde. *Transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas: elementos conceptuales y el caso de México*, p. 235. En http://rendiciondecuentas.org.mx/data/arch_docu/pdf0122.pdf

3. Helena Hofbauer y Juan Antonio Cepeda (2005). "Transparencia y rendición de cuentas", en Mauricio Merino (coord.). *Transparencia: libros, autores e ideas*, p.44. México, D.F.: IFAI-CIDE.

4. Gobierno Federal, Plan Nacional de Desarrollo 2013, p. 23.

5. La metodología usada para realizar los diagnósticos aparece con detalle en el apartado metodológico del presente plan.

6. Sergio López Ayllón y Mauricio Merino (2010). "La rendición de cuentas en México: perspectivas y retos", en Mauricio Merino, Sergio López Ayllón y Guillermo Cejudo (coords.). *La estructura de la rendición de cuentas en México*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y CIDE. En <http://rendiciondecuentas.org.mx/hacia-una-politica-de-rendicion-de-cuentas/>

Diagnóstico de problemas

La transparencia o acceso a la información pública es un indicador de la calidad de la democracia, pero este indicador es inseparable de otros dos: la fiscalización de la acción gubernamental y la cultura de la legalidad en el servicio público, con los cuales se constituye lo que en la literatura especializada se denomina rendición de cuentas.⁷ La rendición de cuentas es una obligación del gobierno democrático para construir una gobernabilidad democrática, pues permite al ciudadano-elector no sólo conocer los detalles del desempeño de los gobernantes, sino también cuestionar, evaluar y sancionar al gobierno sobre su actuar. El gobierno, en contraparte, puede explicar y justificar sus acciones y decisiones frente al ciudadano que pide cuentas.⁸

Por lo tanto, la rendición de cuentas tiene tres aspectos constitutivos: a) el acceso a la información pública, b) las disposiciones contra la corrupción, y c) la fiscalización del uso y aprovechamiento de los recursos públicos. Estas tres acciones requieren de una organización administrativa del aparato gubernamental capaz de disponer de la evidencia necesaria para informar a los ciudadanos de sus actos y actividades, ofrecer evidencia del proceder conforme a leyes, reglamentos y lineamientos, así como cuidar los recursos públicos asignados para que se usen sólo en los propósitos declarados.⁹

Actos de corrupción en instituciones gubernamentales

En la encuesta ciudadana de percepción del PED 2013-2033,¹⁰ 63% por ciento de los encuestados mencionó la necesidad de combatir la corrupción, cerca de 30% consideró que el problema debe ser atendido por la sociedad en alianza con el gobierno, y 72% dijo considerar inefectivas las acciones del gobierno para combatir la corrupción.¹¹

En julio de 2013, Transparencia Internacional publicó el "Barómetro Global de la Corrupción". La encuesta reportó que más de la mitad de las 114 mil personas encuestadas en el mundo en 107 países, incluido el nuestro, consideró que la corrupción se ha agravado en los últimos dos años. El reporte destaca que en 36 de los 107 países encuestados la policía fue calificada como la institución más afectada por la corrupción. 53% declaró que la policía le había solicitado el pago de sobornos durante los pasados doce meses. En 20 países el poder judicial fue percibido como el más corrupto. De cada 100 personas que tuvieron contacto con el poder judicial en esos países, 30% declaró que les solicitaron el pago de un soborno. En 51 de los 107 países incluidos en este estudio, los partidos políticos son considerados como la institución más corrupta, México es uno de ellos.

7. Miguel Bazdresch Parada (2010). "Acceso a la información pública y rendición de cuentas", en Víctor Manuel González, Carlos Eduardo Anguiano y Humberto Gutiérrez (coords.). Gobierno de Jalisco, Secretaría de Planeación. *2 Décadas en el desarrollo de Jalisco*, p. 321. Guadalajara, Jalisco, México.

8. Sergio López Ayllón y Mauricio Merino, op. cit.

9. Miguel Bazdresch Parada, op. cit.

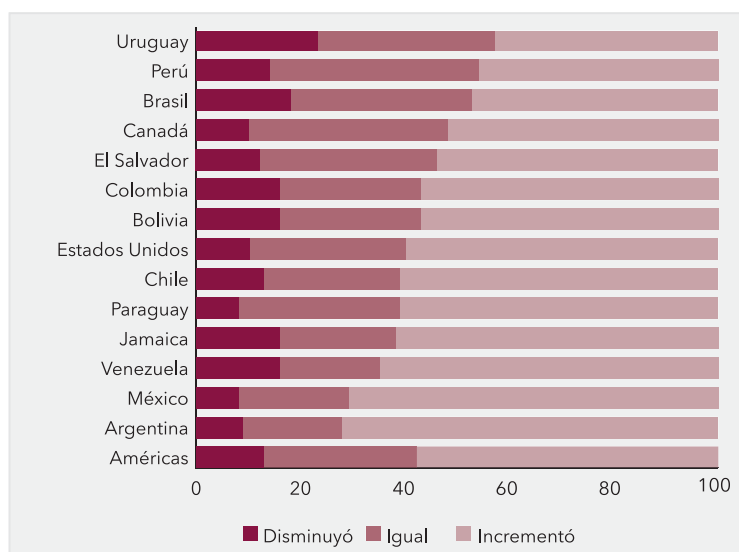
10. Encuesta de percepción del PED 2013-2033.

11. Gobierno de Jalisco, Secretaría de Planeación (2011). Programa sectorial: fortalecimiento institucional.

La policía, los partidos políticos y los tres poderes (ejecutivo, legislativo y judicial) son las instituciones percibidas como las más afectadas por la corrupción en México. Las iglesias y el ejército son percibidas

como las menos afectadas por la corrupción. Al momento de levantar la encuesta, 71% de los mexicanos respondió que la corrupción en el país había aumentado en los últimos dos años.

Gráfico 29.1. En los últimos 2 años: ¿cómo ha cambiado el nivel de corrupción en el país? (porcentaje)



Fuente: Transparencia Mexicana, Barómetro Global de la Corrupción 2013, en www.tm.org.mx/wp-content/uploads/2013/07/GRAFICA1.jpg

En 2010, según el estudio de Transparencia Mexicana, los resultados del Índice de Corrupción y Buen Gobierno (ICBG) identificaron 200 millones de actos de corrupción en el uso de servicios públicos provistos por autoridades federales, estatales y municipales,¹² así como concesiones y servicios administrados por particulares.¹³ En 2007 fueron 197 millones de actos. El precio por "mordida" en 2010 para los mexicanos tuvo un promedio de \$165 pesos, y en 2007, \$138. En promedio, 14% de los

ingresos de los hogares se destinó a este rubro.¹⁴

De acuerdo con Transparencia Mexicana, en 2007 Jalisco estaba en la posición 22 respecto de los demás estados, debajo de la media nacional que fue de 10.2. En 2010, Jalisco ocupó el lugar 25, con un índice igual al promedio nacional, que fue de 10.3, es decir, los criterios de medición de Transparencia Mexicana revelan que, a la fecha, la corrupción ha aumentado en la entidad, pues ha pasado del lugar 20, en 2003, al 25, en 2010.¹⁵

12. El ICBG mide la corrupción a través de las experiencias y percepciones de la ciudadanía respecto de 35 servicios públicos. A menor valor del índice es menor la corrupción.

13. Jalisco Cómo Vamos, Observatorio Ciudadano de Calidad de Vida (2012). *Así Vamos en Jalisco. Reporte de Indicadores sobre Calidad de Vida 2012*, p. 202. Guadalajara, Jalisco, México

14. Transparencia Mexicana, Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno (INCBG) (2010). En www.tm.org.mx/wp-content/uploads/2013/05/01-INCBG-2010-Informe-Ejecutivo1.pdf

15. Transparencia Mexicana, *Barómetro Global de la Corrupción* (2013). En <http://www.tm.org.mx/presentan-barometro-global-de-la-corupcion-2013/>

Tabla 29.1. Índice de Corrupción y Buen Gobierno, 2001-2010

No.	Entidad federativa	ICBG 2001	ICBG 2003	ICBG 2005	ICBG 2007	ICBG 2010
1	Baja California Sur	3.9	2.3	4.8	7.3	1.8
2	Durango	8.9	12.6	11.1	6.5	3.9
3	Nayarit	6.4	5.8	5.7	5.2	4.4
4	Aguascalientes	4.5	3.9	6.2	4.7	4.7
5	Yucatán	6.8	4.8	6.7	8.9	5.0
6	San Luis Potosí	5.7	10.2	6.6	6.8	5.6
7	Quintana Roo	6.1	3.7	9.4	5.8	5.9
8	Zacatecas	6.2	5.6	5.3	5.9	6.1
9	Tamaulipas	6.3	5.1	6.8	9.2	6.5
10	Morelos	7.7	8.3	11.0	9.8	6.7
11	Querétaro	8.1	6.3	2.0	7.0	6.9
12	Veracruz	7.9	6.4	10.8	9.7	6.9
13	Chihuahua	5.5	5.7	7.4	8.7	7.1
14	Baja California	5.7	6.0	6.9	8.8	7.1
15	Puebla	12.1	18.0	10.9	11.0	7.6
16	Guanajuato	6.0	8.9	5.2	5.1	7.6
17	Chiapas	6.9	4.0	2.8	7.1	7.6
18	Coahuila	5.0	4.4	6.5	8.4	8.3
19	Campeche	7.3	5.7	7.8	7.2	8.3
20	Michoacán	10.3	4.8	10.8	5.7	8.4
21	Sonora	5.5	4.5	5.2	6.0	8.4
22	Nuevo León	7.1	9.9	9.3	6.0	9.1
23	Sinaloa	7.8	5.5	6.6	8.1	9.9
24	Tlaxcala	6.6	7.8	10.0	11.7	10.2
25	Jalisco	11.6	6.5	7.2	8.8	10.3
26	Colima	3.0	3.8	7.0	3.1	10.4
27	Tabasco	8.5	6.9	13.6	9.7	10.8
28	Hidalgo	6.7	3.9	11.4	7.1	11.6
29	Oaxaca	7.4	6.8	8.1	6.4	13.4
30	Guerrero	13.4	12.0	11.1	8.0	16.0
31	Estado de México	17.0	12.7	13.3	18.8	16.4
32	Distrito Federal	22.6	13.2	19.8	12.7	17.9
	Nacional	10.6	8.5	10.1	10.0	10.3

Fuente: Elaborado con datos de Transparencia Mexicana, Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno por entidad federativa 2001-2010.

Débil esquema de rendición de cuentas

El tema de rendición de cuentas es un asunto reciente en la agenda política.¹⁶ La transparencia y la rendición de cuentas se expresan en la vida pública como un conjunto de prácticas reguladas por ley y llevadas a cabo por los funcionarios de las instituciones públicas, ya sea por iniciativa propia o siguiendo sus obligaciones legales, es decir, por presión externa de los ciudadanos.¹⁷

El diagnóstico de la Red Ciudadana por la Rendición de Cuentas indica que a pesar de tener un número importante de instituciones para la rendición de cuentas, éstas están desarticuladas en el sistema mexicano.¹⁸ Este dictamen incluye, por ejemplo, el actual Sistema Nacional de Fiscalización (SNF), que es un conjunto de principios y actividades estructurados y vinculados entre sí para establecer un ambiente de coordinación efectiva entre todos los órganos gubernamentales de fiscalización en el país; su objetivo es la fiscalización efectiva de los recursos públicos a través de técnicas de auditoría.

Aunque el alcance del SNF permea todos los niveles de gobierno (federal, estatal y municipal),¹⁹ se ve rebasado por la persistencia de reglas autoritarias que rigen el actuar del gobierno y, sobre todo, por la frecuencia de actos de simulación y de corrupción. Su diseño institucional es inadecuado²⁰ y queda de manifiesto la falta de coordinación entre instituciones de gobierno.²¹

De acuerdo con especialistas en el tema, deben hacerse modificaciones en los procesos de auditoría del estado, ya que es necesario incluir la realización

de revisiones preventivas para evitar en lo posible la generación de información deficiente al realizar la cuenta pública o rechazarla por falta de consistencia; con ello, se tendrían cuentas públicas más claras y se evitaría su rechazo cuando el titular ya no se encuentra activo; esto elimina la discrecionalidad del auditor superior sobre los resultados finales de las observaciones.²²

En adición a lo anterior, en México existen otros mecanismos de rendición de cuentas como la contraloría social, que deberían crear una relación fluida de control ciudadano sobre ciertas áreas de la gestión pública; sin embargo, la experiencia demuestra que la mayoría de estos dispositivos han resultado poco funcionales. También en este terreno hay simulación, politización, resistencia al cumplimiento y otras expresiones de autoritarismo, como la interferencia de poderes.²³

No es extraño entonces que los esfuerzos gubernamentales por generar confianza en la ciudadanía sean vistos con poca credibilidad. La diversidad de criterios utilizados y la fragmentación institucional no logran generar resultados comparables sobre la gestión pública ni producir efectos eficientes en el combate a la corrupción, como tampoco en el control eficaz de las políticas públicas. La transparencia y el acceso a la información deben ser herramientas que permitan mejorar la rendición de cuentas públicas, pero también combatir y prevenir eficazmente la corrupción fomentando la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones gubernamentales y en el respeto a las leyes.²⁴

16. La rendición de cuentas alude a una obligación de los políticos, que es al mismo tiempo un derecho de los ciudadanos. Éstos pueden ejercer su veredicto sobre el desempeño de los políticos que eligieron a través del voto, ya que sin la posibilidad de sanción, no hay rendición de cuentas completa.

17. Alberto J. Olvera Rivera (2009). *La Rendición de Cuentas en México: Diseño Institucional y Participación Ciudadana*, p. 7. México, D.F.: Unidad de Políticas de Transparencia y Cooperación Internacional, Dirección General Adjunta de Estudios y Políticas de Transparencia y Rendición de Cuentas. En <http://www.funcionpublica.gob.mx/web/doctos/transparencia/estudios/cuaderno-02.pdf>

18. Red por la Rendición de Cuentas. En <http://rendiciondecuentas.org.mx>.

19. Sistema Nacional de Fiscalización. En: http://www.asf.gob.mx/Section/117_Sistema_Nacional_de_Fiscalizacion

20. Alicia Gómez. "Política y gobierno", en Raúl Padilla López, Irma Leticia Leal Moya y Adrián Acosta Silva (coords.). Centro de Estudios Estratégicos para el Desarrollo (CEED) de la Universidad de Guadalajara y Consejo Económico y Social del Estado de Jalisco para el Desarrollo y la Competitividad (CESJAL). *Jalisco a futuro 2012-2032. Construyendo el porvenir*. Tomo 1, p. 99. Guadalajara, México: Editorial Universitaria, Universidad de Guadalajara.

21. Gobierno de Jalisco, Secretaría de Planeación (2012). Programa sectorial: fortalecimiento institucional.

22. Mesas sectoriales: rendición de cuentas y transparencia.

23. Alicia Gómez, op. cit.

24. Plan Nacional de Desarrollo 2013, p. 37.

Áreas de oportunidad

Sinergia con las estrategias federales en materia de rendición de cuentas

Gobierno cercano y moderno es un objetivo principal de la federación, cuyas estrategias particulares permitirán alinear la búsqueda de sinergias en cuanto a transparencia y rendición de cuentas. Dentro de ese marco se pueden aprovechar diversas iniciativas del Gobierno Federal para consolidar la rendición de cuentas en el estado. A partir de esas iniciativas, el Gobierno del Estado puede:

- a) Fortalecer el acceso a la información y a la protección de los datos personales.
- b) Establecer una Estrategia Digital para fomentar el uso de las tecnologías de la información y la comunicación a fin de crear registros fidedignos oportunos y comparables de información.
- c) Consolidar las agencias y los cargos públicos del estado responsables de observar el cumplimiento de los objetivos, mediante una adecuada racionalización de recursos, el reconocimiento del mérito, la reproducción de mejores prácticas y la implementación de sistemas de administración automatizados.

Transparencia en programas y proyectos con el uso de métodos como el Marco Lógico

A partir de la creación del Comité Técnico Independiente de Evaluación de Políticas Públicas del Estado de Jalisco, los integrantes de la mesa sobre "Gobierno abierto y rendición de cuentas" señalaron que el estado puede generalizar la aplicación de la Metodología de Marco Lógico e implementar el uso del árbol de problemas, árbol

de objetivos y la matriz de indicadores de resultados para cada programa o proyecto que integre su Programa Operativo Anual (POA), lo anterior con la finalidad de que quede claro qué se atacara y cómo será su cobertura y evolución.²⁵

Reforzamiento de la Ley de Transparencia para el Estado de Jalisco

Jalisco dispone de recursos institucionales, materiales y tecnológicos que pueden aprovecharse de manera que:

1. El modelo de rendición de cuentas se oriente a la consulta automática de la información pública, en lugar de a las peticiones con intervención burocrática.
2. Toda la información generada por entidades públicas (salvo la confidencial) se publique en Internet.
3. Todos los portales de transparencia de las entidades públicas de Jalisco cuenten con un formato e interfaz homogénea en su diseño y acceso.
4. Jalisco sea punta de lanza en una iniciativa de zona común de transparencia en la que se cuente con legislaciones de transparencia común, trámites comunes y mecanismos automáticos de acceso a la información que sean homogéneos.²⁶

Transparencia focalizada

Del análisis generado en la mesa sectorial sobre rendición de cuentas y transparencia se constató que existe una serie de sujetos obligados (SO) que rinden cuentas de manera genérica. No debe desaprovecharse esa ventaja para generar una iniciativa de ley que obligue a estos sujetos a publicar en los portales de transparencia un módulo que contenga información focalizada. La transparencia focalizada requiere que los SO estandaricen y

25. Mesas sectoriales: rendición de cuentas y transparencia.

26. *Ibíd.*

publiquen información específica para satisfacer las necesidades de la población.

Alianzas ciudadanas y académicas

Existen numerosas organizaciones de la sociedad civil, entre ellas las académicas y las universidades, que buscan promover la rendición de cuentas. El Gobierno del Estado puede aprovechar la presencia de esas organizaciones para establecer una nueva forma de comunicar su desempeño.²⁷

Si los gobiernos no son observados de manera independiente por agentes externos, sus acciones

no sólo corren el riesgo del error y fracaso, sino que se construye y ejerce el poder público sin la legitimación necesaria para la gobernanza.

Coordinación de transparencia

A partir del Taller Intergubernamental realizado por la Subsecretaría de Planeación se propuso que la Coordinación General de Transparencia se encargue de la política integral de transparencia con atribuciones eficaces sobre toda la administración pública estatal.²⁸

27. *Ibíd.*

28. Talleres intergubernamentales: transparencia.

Objetivos y estrategias

Objetivo de desarrollo

OD29. Promover un gobierno abierto al ciudadano; garantizar la transparencia y ampliar la rendición de cuentas

Objetivos sectoriales

OD29O1. Disminuir la incidencia de actos de corrupción

- OD29O1E1. Mejorar la normatividad, incluyendo un apartado de sanciones y promover su cumplimiento.²⁹
- OD29O1E2. Profesionalizar a los servidores públicos en materia de transparencia y rendición de cuentas.
- OD29O1E3. Promover la cultura de la transparencia, del derecho de acceso a la información pública y la protección de datos personales, tanto de los servidores públicos como de la población.
- OD29O1E4. Generar campañas de difusión de valores entre los servidores públicos y en la población.
- OD29O1E5. Simplificar administrativamente los procesos y trámites de servicios de transparencia.³⁰
- OD29O1E6. Desarrollar más y mejores tecnologías de información para impulsar la política de datos abiertos.³¹
- OD29O1E7. Cumplir con la publicación de información y atención a solicitudes con claridad en tiempo oportuno ya satisfacción del solicitante.³²

- OD29O1E8. Consolidar los mecanismos de fiscalización y rendición de cuentas, para canalizar las denuncias de los ciudadanos.³³
- OD29O1E9. Garantizar el derecho de acceso a la información pública y la protección de datos personales, mediante la implementación de políticas de gobernanza en materia de gobierno abierto, transparencia y derecho de acceso a la información y protección de datos.
- OD29O1E10. Aumentar y hacer eficiente la labor de control y vigilancia de las acciones realizadas por las dependencias de la administración pública estatal, así como de la actuación de los servidores públicos que la integran.³⁴

OD29O2. Mejorar la rendición de cuentas en coordinación con los distintos órganos y niveles de gobierno

- OD29O2E1. Incrementar la participación ciudadana en los procesos y difusión de resultados de las actividades gubernamentales.³⁵
- OD29O2E2. Mejorar la transparencia, la rendición de cuentas del ejercicio de gobierno en todos sus procesos, así como la protección de datos personales.³⁶
- OD29O2E3. Proponer reformas a la estructura de las instituciones de transparencia y rendición de cuentas para generar una mayor y mejor coordinación y comunicación entre los diferentes gobiernos, sus niveles y entre

29. Ibíd.

30. Ibíd.

31. Ibíd.

32. Observatorio Ciudadano, Jalisco cómo vamos, 2012. p. 203.

33. Mesa Sectorial: Rendición de cuentas y transparencia.

34. Aportación del Congreso del Estado.

35. Mesa Sectorial: Rendición de cuentas y transparencia.

36. Gobierno del Estado de Jalisco, Secretaría de Planeación, Programa Sectorial de Fortalecimiento Institucional, p. 15

sus dependencias en un nuevo sistema de gobierno abierto.³⁷

- OD29O2E4. Promover la fiscalización preventiva.³⁸
- OD29O2E5. Transparentar los procesos de toma de decisiones en los asuntos de interés público.

- OD29O2E6. Contribuir en la definición de la política de rendición de cuentas en coordinación con los poderes de estado y los municipios.³⁹

37. Alicia Gómez, Política y Gobierno, en Padilla, Leal y Acosta (Coords.), *Jalisco a Futuro*, Tomo 5 Política, gobierno y administración pública estatal y municipal, p. 37.

38. Talleres intergubernamentales: Transparencia.

39. Aportación del Congreso del Estado.

Tabla de alineación de objetivos

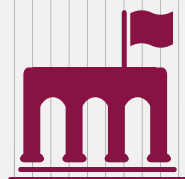
Objetivos Sectoriales del Plan Estatal de Desarrollo	Objetivos del Plan Nacional de Desarrollo	Objetivos de la Política de Bienestar	Objetivos de Desarrollo del Milenio
OD2901. Disminuir la incidencia de actos de corrupción.	Objetivo 1.4. Garantizar un Sistema de Justicia Penal eficaz, expedito, imparcial y transparente.	Objetivo específico 15. Cuidar los recursos públicos dirigidos a la producción de bienestar mediante el combate a la corrupción e impunidad.	N/A*
OD2902. Mejorar la rendición de cuentas en coordinación con los distintos órganos y niveles de gobierno.	N/A	N/A	N/A

*No aplica

Tabla resumen

OD29. Promover un gobierno abierto al ciudadano, garantizar la transparencia y ampliar la rendición de cuentas.

Problemática	Objetivo sectorial	Estrategias
Actos de corrupción en instituciones gubernamentales	O1. Disminuir la incidencia de actos de corrupción	E1. Mejorar la normatividad, incluyendo un apartado de sanciones y promover su cumplimiento.
		E2. Profesionalizar a los servidores públicos en materia de transparencia y rendición de cuentas.
		E3. Promover la cultura de la transparencia, del derecho de acceso a la información pública y la protección de datos personales, tanto de los servidores públicos como de la población.
		E4. Generar campañas de difusión de valores entre los servidores públicos y en la población.
		E5. Simplificar administrativamente los procesos y trámites de servicios de transparencia.
		E6. Desarrollar más y mejores tecnologías de información para impulsar la política de datos abiertos.
		E7. Cumplir con la publicación de información y atención a solicitudes con claridad en tiempo oportuno ya satisfacción del solicitante.
		E8. Consolidar los mecanismos de fiscalización y rendición de cuentas, para canalizar las denuncias de los ciudadanos.
		E9. Garantizar el derecho de acceso a la información pública y la protección de datos personales, mediante la implementación de políticas de gobernanza en materia de gobierno abierto, transparencia y derecho de acceso a la información y protección de datos.
		E10. Aumentar y hacer eficiente la labor de control y vigilancia de las acciones realizadas por las dependencias de la administración pública estatal, así como de la actuación de los servidores públicos que la integran.
Débil esquema de rendición de cuentas	O2. Mejorar la rendición de cuentas en coordinación con los distintos órganos y niveles de gobierno.	E1. Incrementar la participación ciudadana en los procesos y difusión de resultados de las actividades gubernamentales.
		E2. Mejorar la transparencia, la rendición de cuentas del ejercicio de gobierno en todos sus procesos, así como la protección de datos personales.
		E3. Proponer reformas a la estructura de las instituciones de transparencia y rendición de cuentas para generar una mayor y mejor coordinación y comunicación entre los diferentes gobiernos, sus niveles y entre sus dependencias en un nuevo sistema de gobierno abierto.
		E4. Promover la fiscalización preventiva.
		E5. Transparentar los procesos de toma de decisiones en los asuntos de interés público.
		E6. Contribuir en la definición de la política de rendición de cuentas en coordinación con los poderes de estado y los municipios.



Instituciones confiables y efectivas

30. Gobernabilidad democrática

—— UN PLAN DE TODOS ——
PARA UN FUTURO COMPARTIDO

Introducción

En Jalisco, la democracia se afianzó durante las dos últimas décadas con la creación de un sistema electoral competitivo y libre, el cual propició la alternancia política en el gobierno.¹ Después de constatar la alternancia política y los pocos resultados que han producido los gobiernos democráticos, el interés se ha desplazado hacia otras cuestiones, especialmente en saber cómo producir altas dosis de gobernabilidad democrática.² Dentro de ese marco, una cuestión clave, muy discutida en los últimos años, es si nuestros sistemas democráticos pueden integrar gobiernos a través de procesos competitivos, ciertos, legales y libres con la capacidad para generar acuerdos, ofrecer servicios públicos de calidad y producir bienestar,

tanto como seguridad. Uno de los principales objetivos de este plan es promover el desarrollo de la gobernabilidad democrática, fomentando la confianza en las instituciones democráticas, el equilibrio de poderes y la corresponsabilidad entre funcionarios y ciudadanos en la solución de problemas.

Debido a los múltiples elementos que abarca no es sencillo abordar la cuestión. No obstante, el presente capítulo intenta dar cuenta de ella, limitando el análisis a dos de sus componentes: el desarrollo electoral y el desarrollo legislativo. Otras dimensiones como el ejercicio de derechos civiles, la transparencia la rendición de cuentas, y son analizadas en distintas secciones de este plan.

-
1. De acuerdo con la caracterización hecha por Norberto Bobbio, la democracia es la forma de gobierno que se sustenta en un conjunto de reglas primarias o fundamentales que establecen quién está autorizado a tomar decisiones, bajo qué procedimientos y en qué condiciones. De esta forma, para que un gobierno sea democrático, las decisiones deben ser tomadas por funcionarios electos por ciudadanos, respetando el principio de mayoría. Adicionalmente, la libertad de elección así como el resto de las garantías individuales deben estar garantizadas para que el ciudadano decida libremente la opción política de su preferencia. Norberto Bobbio (1984). *El futuro de la democracia. Una definición mínima de democracia*, pp. 1-2. En [http://www.ub.edu/demoment/N\[1\].Bobbio.El futuro de la democracia.pdf](http://www.ub.edu/demoment/N[1].Bobbio.El futuro de la democracia.pdf)
 2. Gobernabilidad democrática se refiere a la capacidad de una red de autoridades estatales y actores de la sociedad civil para generar acuerdos y poner en marcha, de manera pacífica, políticas públicas que garanticen el bienestar de la población y el crecimiento económico en la entidad. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2013). *Gobernabilidad Democrática*. En <http://www.regionalcentre-lac-undp.org/es/gobernabilidad-democratica>.

Diagnóstico de problemas

Dos elementos que la ciencia política usa para observar las tendencias de la gobernabilidad democrática son, por una parte el desarrollo de elecciones confiables y competidas y, por otra, el desarrollo del poder legislativo.

El primero es indicativo del desarrollo de la democracia procedimental alcanzado en una sociedad, en la medida que permite a los ciudadanos ejercer el control periódicamente sobre los órganos de gobierno; transmitir con equidad y de manera pacífica los poderes estatales mediante elecciones limpias e imparciales e incluir la diversidad de intereses de la sociedad en la agenda gubernamental. Bajo esas condiciones el desempeño de los funcionarios estatales puede mejorar.

El segundo elemento es indicativo del equilibrio de poderes, así como de la capacidad de los actores políticos para generar acuerdos e iniciativas de ley que deriven en la implementación de políticas públicas de calidad. Todo ello en un contexto institucional de buenas prácticas, es decir, de eficacia directiva, profesionalización de la función pública, fiscalización de los recursos, transparencia y rendición de cuentas.

Sistema electoral por consolidar

La mayoría de los estudiosos de los sistemas electorales consideran que el grado de adhesión de los ciudadanos hacia el régimen político es una señal adecuada pero insuficiente de la consolidación de la democracia electoral. Por lo anterior, en este diagnóstico se analizan tres dimensiones adicionales para dar cuenta de su avance en Jalisco: inclusión

política equitativa, efectividad de la legislación electoral y calidad de la gestión electoral.

a) Adhesión política de los ciudadanos. La adhesión política se refiere al sentimiento de apego de los ciudadanos hacia un régimen político. Para evaluar la adhesión política usualmente se observa la satisfacción de los ciudadanos con el desempeño de los funcionarios, los porcentajes de participación ciudadana en elecciones y la capacidad de los gobernantes para mantener o incrementar el sentimiento de apego de los ciudadanos hacia el régimen político.³

En cuanto al grado de satisfacción, las opiniones de los ciudadanos reflejan algunas paradojas: por una parte, consideran que la democracia electoral es la forma adecuada para conformar al gobierno y, por otra, el funcionamiento de ciertas dependencias de gobierno produce en muchos ciudadanos insatisfacción por su desempeño.

Los estudios disponibles indican que la democracia tiene problemas en la entidad y que cada vez más ciudadanos se sienten desvinculados del sistema político o les resulta indiferente.⁴ La Encuesta de Cultura Política (ENCUP) es indicativa de esa tendencia.⁵ Según esta fuente, el 15% de los jaliscienses es indiferente ante la forma de gobierno, y cerca del 22% considera que en algunas circunstancias un gobierno autoritario sería preferible a un gobierno democrático.

Además, una gran proporción de jaliscienses apenas confía en sus representantes electos,⁶ y llega a la conclusión de que las decisiones que sus representantes toman tienen un impacto negativo en sus vidas.⁷ También creen que la mayoría de los

3. Hurtado, J. y Arellano, A. "La democracia político-electoral: balance y perspectivas", en Víctor Manuel González, Carlos Eduardo Anguiano y Humberto Gutiérrez (coords.). Gobierno de Jalisco. Secretaría de Planeación (2010). *2 Décadas en el Desarrollo de Jalisco*. Guadalajara, Jalisco, México. "Fundamentos metodológicos", en Varios (2012). *Índice de Desarrollo Democrático de México*, p. 267. México: COPARMEX, Fundación Konrad Adenauer, Polilat, El Colegio de México.

4. Varios, op. cit.

5. Secretaría de Gobernación (2012). Encuesta de Cultura Política (ENCUP). México: INEGI.

6. En el Área Metropolitana de Guadalajara, el 43% de los encuestados desaprueba la gestión del gobernador en turno. Jalisco Cómo Vamos, Observatorio Ciudadano de Calidad de Vida (2012). *Así Vamos en Jalisco. Reporte de Indicadores sobre Calidad de Vida 2012*, p. 149. Guadalajara, Jalisco, México.

7. Encuesta ciudadana de percepción del PED 2013-2033.

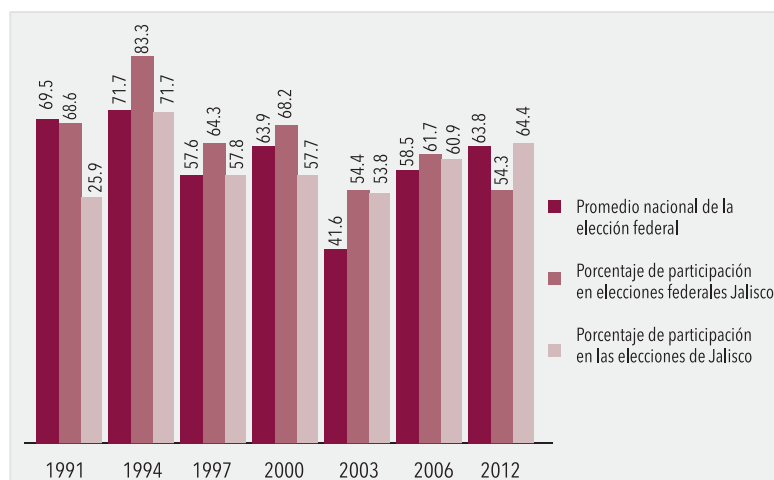
8. En términos generales, el 43% no confía en que los gobiernos municipales solucionen los problemas que más afectan a la población, y el 47% desconfía del uso que hacen dichos gobiernos de los recursos. Jalisco Cómo Vamos, op. cit., p. 155.

actores políticos no tienen la capacidad para resolver los problemas que les afectan y, en consecuencia, guardan una gran desconfianza ante el desempeño del gobierno y los políticos.⁸

En relación con lo anterior, la insatisfacción ha incrementado el número de ciudadanos poco interesados en involucrarse en las cuestiones que limitan sus condiciones de vida. Las opiniones generadas en las mesas sectoriales realizadas

en el marco de la consulta ciudadana revelan que los jaliscienses tienen un escaso interés por involucrarse en organizaciones de la sociedad civil o en acciones colectivas.⁹ Datos arrojados por el Instituto Federal Electoral (IFE) y el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Jalisco (IEPC) corroboran que la participación de los ciudadanos en procesos electorales ha disminuido desde 1994 y que el abstencionismo ha ido en aumento.

Gráfico 30.1. Porcentaje de participación ciudadana en elecciones federales y locales en Jalisco en comparación con el promedio nacional (1991-2012)



Fuente: Elaboración propia con base en datos del IFE y el IEPC-Jalisco.

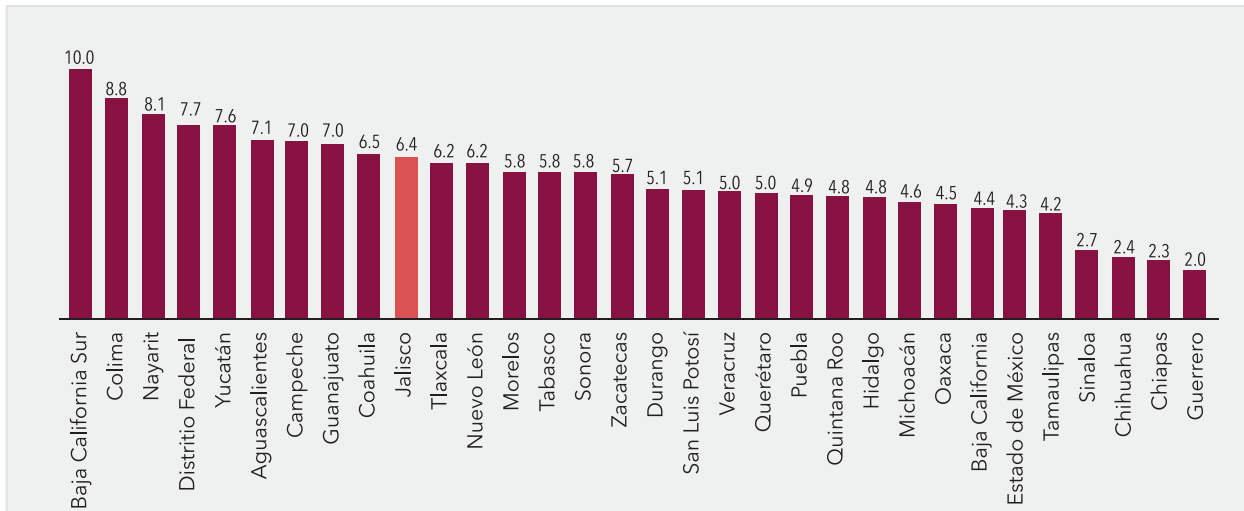
El Índice de Desarrollo Democrático 2012 (IDD-Mex) también confirma esa tendencia. De acuerdo con dicho índice, Jalisco ha logrado un

desarrollo democrático medio en los últimos años debido al porcentaje de participación ciudadana en las elecciones del 2012.¹⁰

9. Mesas sectoriales: gobernanza y participación ciudadana.

10. Varios, op. cit., p. 13.

11. Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP) (2012). *Abstencionismo y cultura política en México*, p. 36. México: Cámara de Diputados.

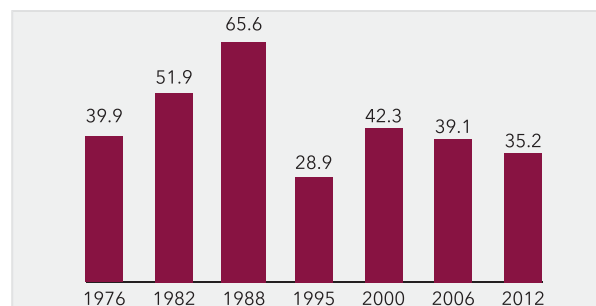
Gráfico 30.2. Índice de Desarrollo Democrático

Fuente: Índice de Desarrollo Democrático de México 2012, p. 13.

Según el IDD-Mex, en Jalisco se observa un alto porcentaje de abstención ciudadana, de votos nulos y una pobre percepción del ejercicio de sus derechos políticos.

Si bien el fenómeno de la abstención tiene causas multifactoriales, de acuerdo con el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara

de Diputados (CESOP), la mala evaluación del desempeño gubernamental explica hasta el 32% de este fenómeno. Los ciudadanos perciben que, independientemente del signo político de quien gobierne, existen limitaciones de orden estructural que impiden resolver todos los problemas que demanda el impulso al bienestar social.¹¹

Gráfico 30.3. Jalisco: Evolución de la abstención en las elecciones para Gobernador, 1976-2012 (porcentaje)

Fuente: Para 1976-1995, Milenio Diario, <http://www.milenio.com/cdb/doc/impresso/8603086>, para 2000-2006, CESOP, Abstencionismo y Cultura Política en México, 2012; datos de 2012, estimación con base en Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Jalisco.

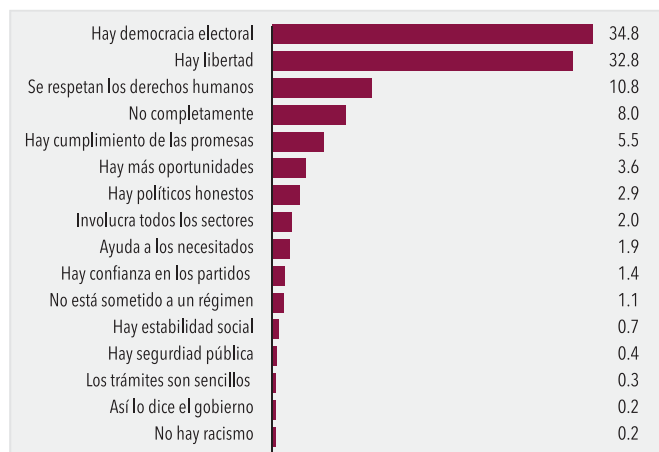
12. Secretaría de Gobernación, op. cit.

13. Ibíd.

Por otro lado, el grado en que los gobernantes han logrado mantener el apego se puede observar a través de algunos datos de la ENCUP 2012. Mediante ellos se constata que 33.2% de los ciudadanos opina

que Jalisco vive en una democracia, mientras que 24.4% opina lo contrario.¹² Además, el 33% de los encuestados considera que Jalisco tiene un sistema político democrático porque hay democracia electoral.

Gráfico 30.4. Razones por las cuales los jaliscienses dicen que Jalisco vive en una democracia, 2004 (porcentaje)

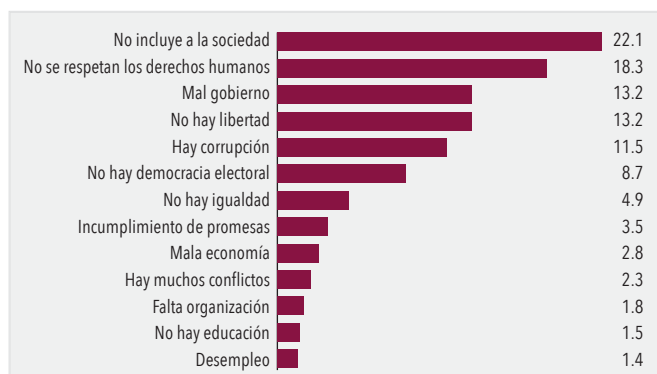


Fuente: Gobierno de Jalisco, Encuesta Estatal sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas, 2004, p. 28.

Por el contrario, alrededor de 23% de los encuestados cree que en la entidad no hay democracia porque no se incluye a la sociedad, 18% porque no hay respeto a los derechos humanos y

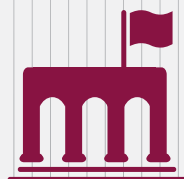
alrededor de 13% porque no hay libertad. Como se observa, estos elementos están directamente relacionados con la gobernabilidad democrática de la entidad.¹³

Gráfico 30.5. Razones por las cuales los jaliscienses dicen que Jalisco no vive en una democracia, 2004 (porcentaje)



Fuente: Gobierno de Jalisco, Encuesta Estatal sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas, 2004, p. 29.

14. "Obligar a cumplir el umbral mínimo de candidaturas establecidas para las mujeres no garantiza igual número de puestos de representación social, toda vez que las candidatas pueden perder las elecciones; pero produce resultados y beneficios inmediatos al endosar el derecho



Instituciones confiables y efectivas

31. Administración pública

—— UN PLAN DE TODOS ——
PARA UN FUTURO COMPARTIDO

Introducción

La administración pública se refiere a todo el aparato de gobierno que interactúa con la sociedad en la provisión de bienes y servicios públicos. Este conjunto de organismos tiene una peculiar relación con la sociedad; entre sus objetivos y metas tiene el mandato de modificar el status quo para llevar a Jalisco hacia un mejor nivel de desarrollo. Al mismo tiempo, la administración pública está influenciada por los mismos fenómenos coyunturales que afectan al resto de la población.

La administración pública es, entonces, un agente más dentro del estado, pero es un agente articulador del desarrollo. Para obtener resultados que impacten de manera positiva en la sociedad, se requiere de suficientes capacidades institucionales. Esto representa el principal objetivo señalado en el Plan Estatal de Desarrollo 2013-2033, es parte de los señalamientos obtenidos en la consulta pública realizada para la conformación del plan.

Este apartado divide el diagnóstico en tres subtemas: administración pública, planeación y evaluación, y gobierno electrónico. Cada uno de

estos enuncia los hallazgos sobre las necesidades observadas y los problemas más relevantes en el ámbito de la administración pública. Se trata de problemas que están directamente relacionados con incrementar la capacidad institucional para mejorar las actividades realizadas desde la administración pública.

Entre otros, se identifica la necesidad de atender el problema de la corrupción, ya que representa un obstáculo para la integración del gobierno con la sociedad. El diagnóstico también puntualiza en la escasa coordinación de acciones entre órdenes de gobierno; en la necesidad de atender los problemas de la administración paraestatal; en mejorar los mecanismos para la planeación y lograr una evaluación de impacto, en adición a medir el desempeño. Al final, se reconoce el camino logrado en la inserción de las tecnologías de la información, aunque señala rutas posibles para mejorar. Todo esto constituye una serie de temáticas que fortalecerán el trabajo de la administración pública para el bienestar de la ciudadanía.

Diagnóstico de problemas

Corrupción en el quehacer gubernamental

De acuerdo con los datos de la encuesta ciudadana de percepción PED 2013-2033, la corrupción ocupa el tercer lugar entre los problemas que más afectan a Jalisco. Incluso, se percibe que ese será uno de los cinco problemas que continuarán vigentes en el estado en los próximos diez años.¹

Entre las causas más importantes que inciden en la corrupción en el ámbito del servicio público están el exceso de trámites y requisitos; la desproporción de regulaciones para desarrollar actividades productivas; la discrecionalidad en la aplicación de las normas, procedimientos o requisitos; la falta de un servicio profesional que contemple estabilidad laboral en el servicio público; los sueldos bajos del personal público; insuficientes estímulos y recompensas para el personal público; una

legislación de responsabilidades de los servidores públicos débil y poco aplicada y difundida; la falta de arraigo de valores éticos entre algunos servidores públicos; la ausencia de un registro nacional de servidores públicos inhabilitados por incurrir en actos de corrupción, así como la insuficiente participación ciudadana en actividades de control y evaluación de la gestión pública.²

El Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno (INCBG) mide las experiencias y percepciones de la ciudadanía acerca de la corrupción respecto de 35 servicios públicos. A menor valor del índice es menor la incidencia de corrupción. De acuerdo con Transparencia Mexicana, durante el año 2007 Jalisco tuvo un INCBG de 8.8 (dato que se mantiene hasta el inicio de 2010), lo que ubicaba a la entidad en la posición 22 respecto al resto de los estados y por debajo del indicador nacional de 10.2.

Tabla 31.1. Posición de Jalisco en el INCBG 2003-2010

Entidad	2003		2005		2007		2010	
	INCBG	Lugar	INCBG	Lugar	INCBG	Lugar	INCBG	Lugar
Jalisco	6.5	20	7.2	16	8.8	22	10.3	25
Nacional	8.5	NA	10.1	NA	10	NA	10.3	NA

Fuente: Elaborado con datos de Transparencia Mexicana, <http://www.tm.org.mx>

Para 2010 se observa que Jalisco se ubica en el lugar 25 de los 32 estados, equiparándose con el

promedio nacional, que es de 10.3. Como se observa, en Jalisco se presenta un aumento en la corrupción.³

1. Encuesta ciudadana de percepción, PED 2013-2033.
2. Programa Sectorial, Fortalecimiento Institucional Jalisco 2030, primera actualización, 2011, Gobierno de Jalisco, pp. 22-23.
3. Transparencia Mexicana, Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno, 2010.

Percepción negativa sobre la gestión de gobierno

El ciudadano en Jalisco, en general, parece estar dividido entre una buena y una mala percepción sobre el desempeño del gobierno estatal. Este fenómeno puede llegar a ser un problema, ya que, en la medida en que la gente confíe en el trabajo de las autoridades, será más fácil alcanzar mejores niveles de desarrollo.⁴

De acuerdo con la Encuesta Ciudadana de Percepción del cumplimiento del PED Jalisco 2030, los encuestados consideran el desempeño del gobierno como bueno. La calificación promedio que asignaron a la gestión fue 6.5. Sin embargo, mencionan que los principales problemas que el gobierno debe resolver son: 1) combatir la corrupción de algunos funcionarios, 2) mejorar la confianza de los ciudadanos en las autoridades, y 3) brindar una mejor capacitación a los servidores públicos.

Asimismo, 50% de los encuestados señala como bueno y muy bueno el desempeño de los servidores públicos, mientras que 48% estima que la labor ha sido mala o muy mala. Respecto a la honestidad de los servidores públicos, 40% de los encuestados tiene confianza sobre la honestidad del servidor público; 57% señaló, por el contrario, que no confían en la honestidad de los servidores públicos. A la pregunta sobre cómo calificaban el manejo de los recursos públicos, 46% de los entrevistados confía en los manejos de recursos por parte del gobierno, mientras que 52% señala lo contrario. Al final, 42% de los entrevistados calificó con siete el trabajo para el fortalecimiento institucional, mientras que 6% no lo aprobó.⁵

Incipiente coordinación interinstitucional

a) Diferentes órdenes de gobierno. Falta coordinación en los trabajos, procesos, proyectos y programas impulsados desde los tres órdenes

de gobierno y desde las diferentes políticas y estrategias instrumentadas, generando con ello la imposibilidad de potenciar esfuerzos, resultados y por lo tanto beneficios que incidan en las condiciones de vida de los habitantes de Jalisco. Esa problemática también ha provocado la duplicidad de tareas y la incipiente focalización y registro de beneficiarios.

Una de las carencias más relevantes de los gobiernos locales (estatales y municipales) se encuentra en la falta de mecanismos de coordinación interinstitucional;

en el actual modelo federal existen pocos y malos flujos formales de coordinación horizontal y vertical. Los primeros habrían de servir para conjuntar esfuerzos entre pares con miras a solucionar problemas públicos compartidos [...] Los segundos, por su parte, habrían de favorecer la cooperación entre distintos órdenes de gobierno. La debilidad de estos mecanismos ha favorecido la regulación centralizada, antes que una pactada por todos los interesados, y ha impedido la articulación de las políticas públicas. Todo lo anterior termina por disminuir la calidad y efectividad de los servicios y bienes públicos que reciben los ciudadanos.⁶

Cabe destacar que una proporción significativa de los jaliscienses está consciente de esta problemática; la encuesta ciudadana de percepción así lo manifiesta. A la pregunta sobre los problemas que se debería dar atención prioritaria para tener un gobierno más eficiente, una de las respuestas que los encuestados respondieron con más frecuencia fue que debe mejorar la coordinación entre instituciones y niveles de gobierno; además, 32.4% considera que esa problemática se mantendrá igual en los próximos diez años.⁷

b) Sector paraestatal. La falta de institucionalización de la administración pública

4. Encuesta ciudadana de percepción PED 2013-2033.

5. Encuesta sobre Percepción del cumplimiento del PED Jalisco 2030, disponible en: <http://sepaf.pruebas.jalisco.gob.mx/gestion-estrategica/evaluacion/estudios-investigaciones>.

6. Enrique Cabrero, Guillermo Cejudo, Mauricio Merino y Fernando Nieto, El nuevo federalismo mexicano: diagnóstico y perspectiva, en CONAGO, Federalismo y Descentralización, México, 2008, p. 227.

7. Encuesta ciudadana de percepción PED 2013-2033.

paraestatal ha dificultado el establecimiento de una vinculación y coordinación adecuada con el sector central, traduciéndose en una independencia excesiva de las entidades y, por ende, en la falta de articulación en el diseño de políticas públicas, así como en su implementación.

La administración pública paraestatal en Jalisco se ha caracterizado por la falta de orden, carece de un marco normativo que permita una adecuada coordinación con el gobierno centralizado, así como una rendición de cuentas ágil y transparente hacia la ciudadanía y el sector central. En ese tenor, como resultado de la independencia con la que actúan las entidades y la falta de institucionalización del sector, algunas entidades se han desviado de sus objetivos, han duplicado funciones entre sí y se ha obstaculizado la rendición de cuentas. Todo ello atenúa la eficiencia, eficacia y productividad en el desarrollo de sus tareas, lo que genera instituciones débiles, deterioro de la calidad de los bienes y servicios que prestan a la población, y la desarticulación de las políticas públicas estatales.

El Poder Ejecutivo tiene la responsabilidad de establecer las condiciones propicias para el desarrollo de la vida económica e institucional. De ahí la importancia de la existencia de un marco normativo que regule el actuar de las entidades del sector paraestatal, que establezca las competencias de los distintos actores y su interrelación. Mediante la publicación de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco el 27 de febrero de

2013, se dio un paso importante hacia esa dirección, porque se dedicó el Título Tercero a la regulación de la Administración Pública Paraestatal. Asimismo, será de importancia la elaboración y publicación de las disposiciones que reglamenten el Título Tercero de la Ley Orgánica, así como la modificación de diversas leyes y reglamentos estatales.

Desarticulación y falta de complementariedad de los diversos instrumentos de planeación

La experiencia de Jalisco en la planeación del desarrollo se concreta en un abundante acervo de estudios territoriales, de regionalización, planes generales, programas sectoriales y regionales, entre otros. Jalisco ha desempeñado un papel pionero en estas tareas; por ejemplo, en 1952 se crea la Comisión de Planeación de la costa de Jalisco y se realiza el primer estudio regional. Esta labor, no obstante, ha dado lugar a un sistema de gobierno que requiere mejorar su desempeño.

Existe una gran diversidad de instrumentos de planeación, pero una notoria desarticulación y complementariedad entre ellos. No se ha logrado establecer un hilo conductor que los articule eficazmente. El marco legal vigente, en específico la Ley de Planeación, abona a la confusión de la relación existente entre los diferentes planes y programas de desarrollo.

Tabla 31.2. Instrumentos que forman parte del sistema estatal de planeación

Instrumento de Planeación	Artículo	Descripción	Ordenamiento Legal
Planes Municipales	51	El Plan Municipal y los programas que de él se deriven, deberán ser evaluados y, en su caso, actualizados o sustituidos, dentro de los seis primeros meses del inicio del periodo constitucional de la administración municipal que corresponda, en cuyo caso comprenderá todo el periodo constitucional.	Ley de Planeación para el Estado de Jalisco y sus Municipios
Plan Estatal de Desarrollo	35	El Plan Estatal y los programas que de él se deriven, deberán ser evaluados y, en su caso actualizados o sustituidos conforme a lo siguiente: I. Dentro de los primeros seis meses del inicio del periodo constitucional de la administración que corresponda;	Ley de Planeación para el Estado de Jalisco y sus Municipios
Planes Generales	78-A	Los poderes públicos, ayuntamientos y organismos públicos descentralizados y constitucionales autónomos, programarán sus actividades institucionales en un plan general.	Ley de Planeación para el Estado de Jalisco y sus Municipios
Plan General del Ejecutivo	70	El Plan General del Poder Ejecutivo deberá ser aprobado por el gobernador del estado, dentro de los primeros seis meses del inicio de su administración y tendrá una vigencia de seis años.	Reglamento de la Ley de Planeación para el Estado de Jalisco y sus Municipios
Programas Especiales	23	El COPLADE, a través de la Coordinación General, será la instancia encargada de presentar el Plan Estatal, los programas especiales y, en su caso, la actualización o sustitución de dichos instrumentos, a la consideración del Titular del Ejecutivo Estatal para su aprobación. La aprobación a que hace referencia el párrafo anterior se hará por acuerdo administrativo del Titular del Ejecutivo Estatal.	Ley de Planeación para el Estado de Jalisco y sus Municipios
Programas Operativos Anuales	29	Para la formulación del proyecto de presupuesto de egresos del Gobierno del Estado, las dependencias y entidades elaborarán sus anteproyectos con base en los programas respectivos, ajustándose a las normas y montos que establezca el titular del Poder Ejecutivo, por conducto de la Secretaría, remitiéndolos, en el caso de las dependencias, directamente a la Secretaría, a más tardar el 15 de agosto de cada año.	Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público

Fuente: Ley de Planeación para el Estado de Jalisco y sus Municipios - Reglamento de la Ley de Planeación para el Estado de Jalisco y sus Municipios.

De acuerdo con la información disponible en los tableros de control de la Subsecretaría de Planeación, a la fecha existen 36 instrumentos

de planeación que la ley de planeación ordena al Ejecutivo Estatal mantener vigentes.⁸

Tabla 31.3. Planes y programas vigentes contemplados en la Ley de Planeación para el Estado de Jalisco y sus Municipios a cargo del Ejecutivo estatal

Instrumentos de planeación establecidos en el marco legal	Contemplados en el marco legal	Instrumentos de planeación disponibles
Plan Estatal de Desarrollo	1	1
Programas Sectoriales	19	19
Programas Especiales ¹	3	2
Planes Regionales	12	12
Plan General del Ejecutivo	1	1
Programa Operativo Anual 2013	1	1
Totales	37	36

Fuente: Tablero de Control del Gobierno del Estado <http://seplan.app.jalisco.gob.mx/indicadores> fecha de consulta 03 de Julio 2013.

¹El Programa Especial de los Juegos Panamericanos dejó de ser actual.

En lo que corresponde a los instrumentos de planeación del Poder Legislativo y el Poder Judicial que la Ley de Planeación obliga formular,

instrumentar y evaluar, no se identificó ningún instrumento de planeación vigente.

Tabla 31.4. Planes contemplados en la Ley de Planeación para el Estado de Jalisco y sus Municipios a cargo de los gobiernos municipales

Instrumentos de planeación establecidos en el marco legal	Contemplados en el marco legal	Instrumentos de planeación disponibles
Planes Municipales de Desarrollo	125	82
Planes Generales de los Ayuntamientos	125	49
Totales	250	131

Fuente: Subsecretaría de Planeación del Gobierno del Estado de Jalisco.

En lo que corresponde al nivel municipal, y con base en los documentos que obran en la Subsecretaría de Planeación, sólo 82 de 125 planes municipales de desarrollo están disponibles. En cuanto a los planes generales de los ayuntamientos

sólo lo están 49 de 125. La mayoría de los planes y programas, en particular a nivel municipal, han sido diseñados para cumplir con el marco legal establecido. No obstante, existe poca evidencia que verifique si estos planes resultan ser una herramienta

8. Tablero de Control del Gobierno del Estado de Jalisco, recuperado en <http://seplan.app.jalisco.gob.mx/indicadores>, fecha de consulta 03 de Julio 2013.

de planeación eficaz en la orientación y conducción del desarrollo ordenada.

Más allá de las sanciones que puedan establecerse o aplicar sobre la existencia o la falta de los instrumentos de planeación que obliga la ley en la materia, deberán establecerse adecuaciones al marco legal vigente encaminadas a lograr y demostrar quiénes ejercen gestión pública; resultados verificables asociados con mejoras sostenibles de las condiciones o la calidad de vida de las poblaciones (eficacia en el desarrollo).⁹ Además, deberá avanzarse con firmeza en la apropiación social e institucional de los programas regionales.¹⁰

La percepción de los ciudadanos constituye un insumo adicional que permite considerar la planeación como un área problemática de la gestión del gobierno de Jalisco. En lo que corresponde a ese asunto, para los jaliscienses la mejora en la planeación de las actividades de gobierno es un tema que se mencionó con frecuencia en la encuesta ciudadana de percepción.¹¹

a) Alto índice de reprogramación de obras.

La ausencia en el ejecutivo estatal de un banco de proyectos previamente evaluados, entre otras causalidades, propició una elevada reprogramación de los proyectos de inversión pública establecidos inicialmente en los Programas Operativos Anuales (POA). Esa situación ha generado un encarecimiento importante de las obras. De acuerdo con las cifras del Sistema de Información de Proyectos de Inversión Pública (SIPROIPE), menos de 5 por ciento de las obras de inversión pública que fueron realizadas por el Ejecutivo Estatal tuvo su origen en el POA. Los presupuestos anuales sólo son el reflejo de una presupuestación inercial en donde se incrementan o decrecen las previsiones de gasto; pero, sin considerar de modo exhaustivo las

necesidades y preferencias sociales, las capacidades institucionales, y como consecuencia, el valor público de las acciones.¹²

Estos datos hacen evidente la inexistencia de un mecanismo que garantice la ejecución de obras programadas, por lo que es necesario que esta administración genere los medios para subsanar esta carencia que afecta directamente el gasto público.

b) La evaluación, una asignatura pendiente.

Durante los últimos seis años tanto la sociedad como el gobierno se han preocupado por medir el desarrollo a través de indicadores de desempeño. Hoy existen tableros de información en internet que dan cuenta del cumplimiento de los planes y programas, y se han hecho diferentes publicaciones elaboradas por organismos no gubernamentales que tratan de medir la calidad de vida de la ZMG y del estado de Jalisco en su conjunto. No obstante, los ejercicios de evaluación hasta hoy realizados, en particular a nivel estatal y municipal, no han logrado explicar el cumplimiento o incumplimiento de las metas. Por ejemplo, para el periodo correspondiente entre los años 2008-2011 el cumplimiento de las metas del PED Jalisco 2030 pasaron de 92% en 2008 a 84% en 2011.¹³

Las acciones en materia de evaluación implementadas por la Secretaría de Planeación (SEPLAN) son de gran utilidad para el quehacer gubernamental. Sin embargo, la evaluación que realizan sólo mide la eficacia, mientras que en la estructura organizacional del Gobierno del Estado no existe un organismo técnico dedicado a la evaluación de las políticas públicas implementadas por las diversas áreas del gobierno estatal, lo cual facilitaría la retroalimentación del diseño y la implementación, así como la obtención de

9. La eficacia en el desarrollo se refiere a la capacidad de las organizaciones e intervenciones que proponen promover el desarrollo, para lograr y demostrar resultados verificables asociados con mejoras sostenibles de las condiciones o la calidad de vida de las poblaciones objetivo, ver Roberto García López y Mauricio García Moreno, *La gestión para resultados en el desarrollo*, Banco Interamericano de Desarrollo, 2010, p. 7.

10. Guillermo Woo Gómez, Las políticas de regionalización: una visión retrospectiva, en Víctor Manuel González; Carlos Eduardo Anguiano, y Humberto Gutiérrez (Coords.). *Dos décadas en el desarrollo de Jalisco 1990-2010*, Gobierno del Estado de Jalisco, 2010, p. 369.

11. Encuesta Ciudadana de Percepción PED 2013-2033.

12. Mesas sectoriales: Administración Pública y Gobierno.

13. *Así vamos en Jalisco*, Reporte de indicadores sobre calidad de vida (2012), p. 203.

información en materia de monitoreo, resultados o impacto.¹⁴ No obstante, conforme a las calificaciones de CONEVAL (evaluación 2012), Jalisco ocupa el tercer lugar en las prácticas en esta materia y según de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), ocupa el segundo lugar a nivel nacional.¹⁵

En el ámbito municipal son contados los municipios que disponen de sistemas de información

en línea que permitan conocer a la sociedad el grado de cumplimiento de los objetivos consignados en sus planes municipales y de los productos y servicios que entregan a través de sus programas operativos anuales. En una revisión realizada a las páginas de internet de nueve municipios, incluyendo los cuatro de la ZMG, se identificó que sólo un municipio dispone de un sistema de monitoreo formal.

Tabla 31.5. Relación de portales municipales consultados en búsqueda de sistema de monitoreo y evaluación

Municipio	Portal de consulta	Hallazgos
Guadalajara	http://portal.guadalajara.gob.mx/transparencia/pagina-construccion	En construcción
Zapopán	http://www.zapopan.gob.mx/	No identificado
Tonalá	http://www.tonala.gob.mx/	No identificado
Tlaquepaque	http://www.tlaquepaque.gob.mx/portal/	No identificado
Tlajomulco de Zúñiga	http://www.tlajomulco.gob.mx/	No identificado
Tepatitlán de Morelos	http://www.tepatitlan.gob.mx/gobierno2012-2015/indicadores.php	Indicadores que muestran las actividades realizadas trimestralmente por las diferentes áreas que conforman la estructura del gobierno municipal. Información disponible al segundo trimestre del 2012.
Puerto Vallarta	http://innventiva.com/tablepv/	Sistema de información que monitorea mensualmente el cumplimiento del Programa Operativo Anual del municipio. Información actualizada junio 2013.
Zapotlán el Grande	http://www.ciudadguzman.gob.mx/	No identificado
Lagos de Moreno	http://www.lagos.gob.mx/	No identificado

Fuente: Portales web de los municipios citados.

Limitada participación ciudadana en tareas de planeación

La participación ciudadana es un elemento importante dentro del proceso de planeación,¹⁶ porque sólo así se asegura que los proyectos y acciones que desarrolle el gobierno estarán encaminados a dar solución a los problemas que

la sociedad considera relevantes. Sin embargo, un problema que limita esa posibilidad es el desconocimiento que los ciudadanos tienen de los esquemas y de los ámbitos en que pueden involucrarse en las actividades de gobierno. Un dato de la encuesta ciudadana de percepción muestra que 72.7% de los jaliscienses desconoce los

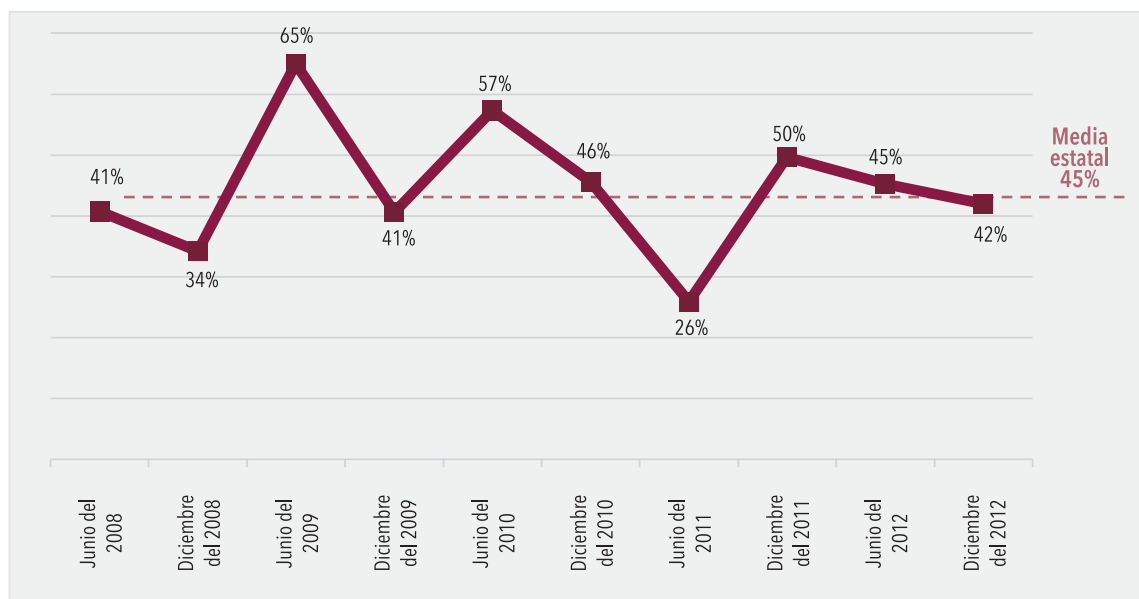
14. Antonio Sánchez Bernal y Jarumy Rosas Arellano, Administración y gestión pública, en Padilla, Leal y Acosta (Coords.), 2013, *Jalisco a futuro*, Tomo 5, p. 91.
15. Mesas sectoriales: Administración Pública y Gobierno.
16. La participación ciudadana será abordada con mayor amplitud en un tema dedicado especialmente a la participación ciudadana.

mecanismos a su disposición para impulsar cambios en las acciones de gobierno.

En la encuesta de percepción sobre el cumplimiento del Plan Estatal de Desarrollo Jalisco 2030, 80% de los entrevistados consideró que la participación ciudadana es importante o

muy importante en las actividades de gobierno. Sin embargo, existe una percepción negativa sobre la oportunidad que tienen los ciudadanos para participar. Según la encuesta, 57% de las menciones considera que no existe tal oportunidad.

Gráfico 31.1. ¿Considera usted que los ciudadanos tienen la oportunidad de participar en las decisiones del Gobierno del Estado de Jalisco? (respuesta afirmativa)



Fuente: Subsecretaría de Planeación del Gobierno del Estado de Jalisco. Encuesta de percepción sobre el cumplimiento del Plan Estatal de Desarrollo Jalisco 2030, segundo semestre 2012.

Si bien la *Ley de Planeación para el Estado de Jalisco y sus Municipios* contempla la participación ciudadana en la integración y evaluación del Plan Estatal, de los planes regionales y los planes municipales de desarrollo, existen limitaciones para lograr este fin entre los diferentes órdenes de gobierno. Además, la mayoría de los miembros del Comité de Planeación para el Desarrollo (COPLADE) son miembros de la administración pública y existe una escasa representatividad de la ciudadanía.

Por otra parte, en la escala regional, los subcomités regionales se integran exclusivamente por las autoridades municipales y en el ámbito local, los comités de planeación para el desarrollo municipal también presentan serias limitaciones para involucrar la participación ciudadana. Incluso, 28 de cada 100 personas desconocen la existencia de espacios que les permitan proponer obras y acciones a favor del desarrollo de sus municipios.¹⁷

17. Encuesta de percepción sobre el cumplimiento del Plan Estatal de Desarrollo Jalisco 2030, segundo semestre de 2012.

Insuficientes servicios electrónicos gubernamentales de calidad y difícil acceso por parte de la población

El gobierno electrónico (e-gobierno o e-government) es el uso de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC), sobre todo el internet, como herramientas para alcanzar un buen gobierno, porque tiene el doble objetivo de fomentar la cooperación y la comunicación entre las dependencias de gobierno y de generar servicios de calidad para el ciudadano, quienes a su vez demandan una mayor transparencia y acceso a la información pública.¹⁸

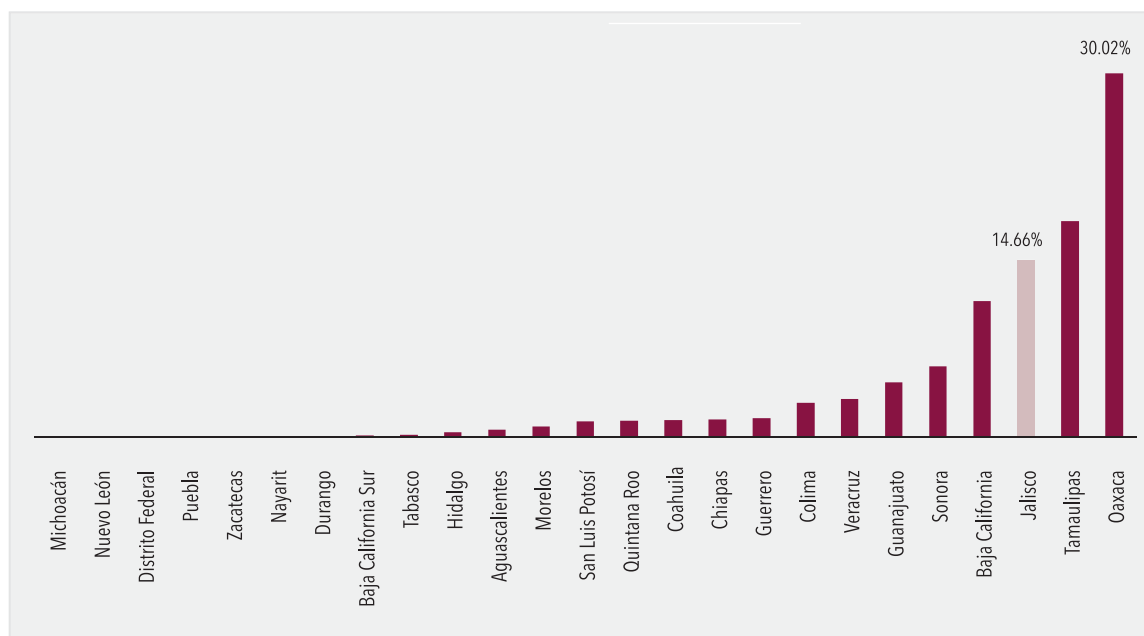
Jalisco impulsó la instrumentación de la estrategia e-Jalisco¹⁹ con el objetivo de reducir la brecha digital en México, compromiso adquirido por los países miembros de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en la Cumbre Mundial

sobre la Sociedad de la Información, en Ginebra (2003) y Túnez (2005).

Asimismo, en 2010 el Gobierno de Jalisco, con la participación de los sectores público, privado y social en el ramo, integraron y publicaron la Agenda Digital Jalisco 2013, que se basa en tres estrategias, conectividad, apropiación e inclusión digital, y contenidos y aplicaciones.²⁰

Un indicador relevante es el porcentaje de trámites gubernamentales que se realizan de manera electrónica en cada entidad. Jalisco a nivel nacional ocupa el tercer lugar, debido a que cuenta con las prácticas administrativas adecuadas para explotar y hacer un buen uso de la tecnología, aunque existe la potencialidad de mejorar más la calidad de los servicios que ofrece el gobierno si se sigue trabajando en una mejor infraestructura para el trabajo de los funcionarios.²¹

Gráfico 31.2. Porcentaje de trámites estatales que se han realizado por internet



Fuente: Encuesta Nacional de Gobierno 2011, Poder Ejecutivo Estatal.

18. Comisión Intersecretarial para el Desarrollo del Gobierno Electrónico, Unidad de Gobierno Digital, México, disponible en <http://cidge.gob.mx/menu/ejes-de-trabajo/gestion-del-conocimiento/>

19. Para obtener información a detalle consúltese en <http://ejalisco.gob.mx/content/red-estatal-ejalisco>

20. Conectividad: incrementar la infraestructura dedicada a las TIC para dotar a la población de Jalisco de servicios gratuitos de internet de banda ancha, en primera instancia en sitios de educación, salud y gobierno. Apropiación e inclusión digital: incrementar el número de usuarios de TIC, mediante la promoción, difusión y capacitación para el uso de instrumentos básicos (computadoras, acceso a la red, entre otros). Contenidos y aplicaciones: incrementar el número de aplicaciones y servicios disponibles para los usuarios de internet, incentivando aquellos enfocados a servicios de educación, salud y trámites de gobierno. Ver <http://ejalisco.gob.mx/content/red-estatal-ejalisco>

21. México Estatal. Calidad de gobierno y rendición de cuentas en las entidades federativas. "Jalisco". PNUD-CIDE. www.mexicoestatal.cide.edu, p. 36.

Respecto al tema sobre los trámites realizados en Jalisco se observa que la mayoría se concentra en el pago de impuestos, registro civil, quejas y denuncias, infracciones de tránsito y, en menor medida, el pago de la verificación vehicular, entre otros.

De acuerdo con el Índice de Gobierno

Electrónico, que mide las variables de información, interacción, transacción, integración y participación de los portales de internet de los gobiernos locales,²² Jalisco ha evolucionado para bien en cuanto a su portal, ya que desde 2011 ocupa el primer lugar entre las entidades de la República.

Tabla 31.6. Comparativo por variable del Índice de Gobierno Electrónico 2009 - 2012

Año	Ranking	Total	Información	Interacción	Transacción	Integración	Participación
2012	1	71.67	89.62	76.94	68.96	76.39	46.43
2011	1	59.19	84.43	67.28	53.96	73.61	16.67
2010	5	45.92	83.43	50.84	20.00	59.72	15.63
2009	23	30.26	58.10	33.95	13.89	42.86	2.50

Fuente: Elaboración con base en Luis Luna Reyes, Rodrigo Sandoval y Ramón Gil-García, "Ranking estatal 2012 de portales.gob" en Política Digital.

También en Jalisco se implementa el Índice de Funcionalidad de e-Gobierno, que se refiere a la aplicación de tecnologías basadas en internet para las actividades del Gobierno del Estado, con

la intención de optimizar la continua entrega de servicios del gobierno y la participación ciudadana para mejorar aspectos relacionados con el entorno económico, social y ambiental.

Tabla 31.7. Posición de Jalisco en el Índice de Funcionalidad de e-Gobierno

2008	2009	2010	2011	2012
0.9259	0.9437	0.9437	0.9437	0.9437

Fuente: Tomo 1. Sexto Informe de Gobierno 2007 - 2013. Gobierno del Estado de Jalisco. 2012. Con información de la Dirección de Planeación Tecnológica. Subsecretaría de Administración. Página 464.

Nota: Este índice está formado por los resultados de la operación diaria (procesos internos) en la Dirección General de Informática.

El Gobierno del Estado, durante la administración 2007-2013 ofreció en línea 51 servicios, los cuales

permitieron reducir los tiempos de respuesta en la atención a la ciudadanía.

22. Gobierno del Estado de Jalisco, Monitoreo de Indicadores del Desarrollo de Jalisco. Consultado en http://seplan.app.jalisco.gob.mx/mide/indicador/consultarDatos/1350?programa_id=17&url=programa, el 3 de julio del 2013.

Tabla 31.8. Jalisco: Servicios en línea ofrecidos a la ciudadanía, 2012

Servicios en Línea		
Consulta de la calidad del aire de la Zona Metropolitana de Guadalajara	Chat Abogado en línea	Modulo de servicios (Actas en kiosko)
Nómina Poder Ejecutivo	Chat Asistencia al contribuyente	Certificaciones Registro Público de la Propiedad - Aviso preventivo
Cheques de proveedores	Chat Atención ciudadana	Certificaciones Registro Público de la Propiedad - Certificado de libertad o gravamen
Detalle de compras realizadas (adjudicadas)	Asesoría en línea en la apertura de empresas	23 Certificaciones Registro Público de la Propiedad - Aviso preventivo
Compras en proceso	Consulta de asignación de aspirantes a primaria y secundaria	Consulta e Impresión de Recibo de Multas de Tránsito
Bienes muebles del Poder Ejecutivo	Reporte de Casos de Atención Ciudadana (CASE)	Chat Asesoría jurídica y psicológica (Línea Mujer)
Nómina de Organismos Públicos Descentralizados	Denuncia y Atención de Casos del Transporte Público (OCOIT)	Registro para reducción de la tasa del impuesto de 2% sobre nómina
Padrón Vehicular	Sistema de consulta de calificaciones en línea de la Secretaría de Educación Jalisco.	Consulta de Adeudo y Pago Vehicular por SMS
Registro de viajes y viáticos	Sistema de validación de legitimidad de actas de nacimiento (firma electrónica).	Consulta de reporte de robo vehicular por SMS
Foro Registro Público de la Propiedad	Aplicación para smartphone: "Jalisco Móvil"	Consulta de la calidad del aire de la Zona Metropolitana de Guadalajara por SMS
Consulta del periódico oficial	Aplicación para smartphone: "PanaMóvil"	Registro de Citas para los Centros de Validación Vehicular
Gastos en Comunicación Social	Aplicación para smartphone e iPad: "Jalisco Factbook"	Citas para Renovación e Inscripción al Padrón de Proveedores del Gobierno de Jalisco
Pago de Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios (Gasolinas y Diesel) (IEPS)	Turnado en línea - Consulte el estado de su prelación en línea	Agente Vial Móvil
Pagos Notariales del Registro Público de la Propiedad (cautelar, preventivo, certificado de libertad de gravamen)	Chat Comunidad educativa	Citas en Línea para Trámites de Licencias en la Secretaría de Vialidad y Transporte
Consulta y Pago de adeudo vehicular	Chat Gestión Educativa	Servicio para trámites de becas de la Secretaría de Educación
Sistema de avisos cautelares y preventivos del Registro Público de la Propiedad y el Comercio	Chat DGAire	Foro Observatorio Ciudadano
Encuestas a observatorio ciudadano	Chat Atención a proveedores	
Invitaciones por internet	Consulta de Adeudo y Pago Vehicular por SMS	

Fuente: Tomo 1. Sexto Informe de Gobierno 2007 - 2013. Gobierno del Estado de Jalisco. 2012. Con información de la Dirección de Planeación Tecnológica. Subsecretaría de Administración. Página 463.

No obstante, existen áreas y funciones rezagadas en cuanto al gobierno electrónico.²³ Algunos de los asuntos pendientes son la falta de transparencia y rendición de cuentas y mala calidad en la prestación de servicios públicos;²⁴ según el INEGI sólo 33% dispone de computadora, por lo que existe rezago en el acceso de las TIC;²⁵ hay desactualización

tecnológica en la prestación de servicios, específicamente en los sitios gubernamentales;²⁶ persiste la inequidad en el acceso y el uso de las tecnologías,²⁷ y, por último, se tiene que modificar la visión limitada en el uso y aplicación de TIC, sólo orientada a automatización y digitalización de procesos administrativos.²⁸

23. Mesas sectoriales: Administración Pública y Gobierno.

24. Problemas identificados en el Programa Sectorial 17. Fortalecimiento Institucional, 2011, Primera actualización, p. 85.

25. Gobierno de Jalisco, Diez problemas de la población de Jalisco: una Perspectiva Sociodemográfica, Jalisco, 2011, p. 139.

26. Talleres intergubernamentales: Gobierno electrónico y orientado a resultados.

27. Talleres intergubernamentales: Gobierno electrónico y orientado a resultados.

28. Talleres intergubernamentales: Gobierno electrónico y orientado a resultados.

Áreas de oportunidad

Coordinación institucional en el proceso de la planeación, programación y presupuestación

Con la integración de Planeación, Administración y Finanzas en una misma secretaría del Gobierno de Estado existe la oportunidad de mejorar la coordinación institucional para obtener mejores resultados. Estas áreas son las encargadas de coordinar y liderar el proceso para la integración de los programas operativos. En el pasado, la descoordinación creó problemas por la falta de claridad en el marco legal vigente respecto a los límites de actuación de ambas dependencias en lo concerniente a la integración de los programas operativos anuales.²⁹

Sistema de seguimiento de las acciones de gobierno

El seguimiento y evaluación a través del Sistema de Información Estratégica, realizado a través de indicadores de diferentes tipos (de impacto, estratégicos y de productos y servicios), funge como termómetro de las acciones de gobierno. La plataforma debe potenciarse para replicar proyectos de éxito y redirigir esfuerzos cuando éstos no tengan los resultados esperados³⁰

Certificación de procesos

Desde un concepto básico de la calidad, la certificación de las dependencias permite contar con datos útiles para su mejora continua y con ello coadyuvar a un gobierno más eficiente³¹ En este sentido, algunas dependencias del Poder Ejecutivo han logrado certificar sus procesos, por ejemplo, a través de normas ISO.

En ISO-9000 se certificó la Auditoría Superior del Estado de Jalisco, el Sistema de Tren Eléctrico

Urbano (SITEUR), el Colegio de Estudios Científicos y Tecnológicos del Estado de Jalisco (CECYTEJ), y el Colegio de Educación Profesional Técnica del Estado de Jalisco (CONALEP). La Subsecretaría de Planeación recibió en 2009 la certificación ISO 9000:2000 y, durante 2010, la recertificación en la versión ISO 9000:2008, la Procuraduría General de Justicia en ISO 9000:2008, para las áreas de Auditoría Interna, Visitaduría, Averiguaciones Previas, Dirección Jurídica y Coordinación General Administrativa, así como el Instituto de Formación y Capacitación de la propia Procuraduría. A esta lista se sumó la Contraloría del Estado, el Registro Público de la Propiedad y de Comercio, la Secretaría de Turismo, la Secretaría de Promoción Económica, entre otros.

No obstante, es preciso señalar que es necesario revisar la aplicación de las certificaciones frente a los procesos sustantivos de cada dependencia, a fin de evaluar los resultados de dichos procesos e incrementar la eficiencia gubernamental.

Sinergias con los objetivos y estrategias federales en materia de mejoramiento de la Administración Pública

"Gobierno cercano y moderno", es el objetivo del Gobierno Federal para la mejora de la administración pública. Se pueden aprovechar sus estrategias particulares, crear sinergias y abonar a la mejora de la administración estatal. Entre sus objetivos están:

- Garantizar el acceso a la información y a la protección de los datos personales, fomentando la rendición de cuentas.
- Establecer una Estrategia Digital Nacional para fomentar la adopción y el desarrollo de las tecnologías de la información y la

29. Gobierno del Estado de Jalisco, Programa sectorial de fortalecimiento institucional, 2011, p. 48.

30. Ibid., p. 54

31. Ibid., p. 61.

comunicación, e impulsar un gobierno eficaz que inserte a México en la sociedad del conocimiento.

- Consolidar un gobierno que sea productivo y eficaz en el logro de sus objetivos, mediante una adecuada racionalización de recursos, el reconocimiento del mérito, la reproducción de mejores prácticas y la implementación de sistemas de administración automatizados.

Armonización de la planeación con la programación

Se deben aprovechar las experiencias exitosas de algunas entidades federativas en México (Distrito Federal, Estado de México, Baja California, Puebla y Nuevo León), que han avanzado en una nueva forma de gestión a través del desarrollo y adopción de una Programación Estratégica Institucional (PEI) que identifica los problemas de la sociedad con base en el análisis de motricidad, dependencia, cooperación, amenaza tanto del contexto como de los involucrados en las acciones públicas, para de ahí establecer los objetivos o soluciones estratégicas que posibilitan responder, en un periodo temporal dado, a las necesidades ciudadanas.³²

La reestructuración del Ejecutivo que conllevó la fusión de las dependencias de la Secretaría de Planeación, de la Secretaría de Administración y de la Secretaría de Finanzas contribuirá a definir con mayor claridad el papel que jugarán la Subsecretaría de Planeación, la Subsecretaría de Administración y la Subsecretaría de Finanzas en la integración del POA. El marco legal vigente en materia de programación y presupuestación generó, en años anteriores, ciertos conflictos de liderazgo en la conducción del POA. Por un lado, la Ley de Planeación para el Estado de Jalisco y sus Municipios (aprobada en noviembre de 2000) le confiere a la Secretaría de Planeación la integración del Programa Operativo Anual, y a la vez la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público (aprobada en 1997), le otorga la misma obligación a la Secretaría de Finanzas.

Diversidad de sistemas de monitoreo implementados

En el marco de la mesa sobre administración pública y gobierno se consideró necesario institucionalizar un Sistema Integral de Monitoreo y Evaluación (SIM&E) que aproveche los desarrollos generados en la escala federal (con el SED-SHCP, Evaluación de Programas Sociales-Coneval y la evaluación del desempeño institucional-SFP) y que además aproveche las experiencias internacionales, con el fin de impulsar un proceso estratégico, integral y gradual de monitoreo y evaluación de políticas públicas, programas y proyectos, con criterios de independencia, usabilidad, rigurosidad y transparencia, que articule esquemas de colaboración interinstitucional y redes profesionales que vinculen capacidades técnicas internas y externas. Ello podría dar cabida a una amplia gama de procedimientos de monitoreo.

Mecanismos de participación ciudadana

Jalisco, a través de sus distintos poderes, ha impulsado una serie de reformas que tienen como meta involucrar a la población en la toma de decisiones a través de distintos mecanismos. Algunos de ellos podrían funcionar perfectamente como instancias de monitoreo de la gestión pública que deberían aprovecharse, ya que una proporción significativa de los jaliscienses estarían dispuestos a participar en algunos de ellos, tal como lo demuestran los resultados de la encuesta ciudadana de percepción.

Encuestas

a) Percepción ciudadana. Anualmente, desde el año 2010 se aplicó en las 12 regiones del estado la encuesta de percepción ciudadana sobre el cumplimiento del Plan Estatal de Desarrollo y sus programas. Este ejercicio permite conocer la percepción del ciudadano jalisciense respecto al avance y cumplimiento de los objetivos establecidos en el Plan Estatal de Desarrollo.

32. Mesas sectoriales: Administración pública y gobierno.

b) Satisfacción de usuarios. Adicional a la evaluación aplicada al Plan Estatal de Desarrollo, desde el año 2009, también de forma anual, la Secretaría de Planeación, en coordinación con la Secretaría de Administración, y con el apoyo de casas consultoras, aplicó una encuesta de satisfacción de usuarios que permitió medir el nivel de satisfacción de los usuarios respecto a la calidad de los servicios más significativos prestados por el Gobierno del Estado. En la última encuesta se evaluaron 44 servicios de 17 dependencias del ejecutivo.

Participación de grupos de la sociedad en evaluación del desarrollo

El monitoreo y la evaluación del desarrollo de Jalisco no ha sido una tarea exclusiva del Gobierno del Estado, el observatorio ciudadano Jalisco Cómo Vamos ha realizado, por su parte, esfuerzos importantes en la medición de la calidad de vida en el área metropolitana de Guadalajara y el estado de Jalisco. Desde el 2011 ha realizado en el área metropolitana de Guadalajara una encuesta con la finalidad de conocer la percepción de la ciudadanía sobre la calidad de vida. En el 2012 publicó un reporte de indicadores sobre calidad de vida denominado Así vamos en Jalisco, en el cual se analiza la situación de 16 temáticas del desarrollo del Estado.

Recientemente la Universidad de Guadalajara, en coordinación con el Consejo Económico y Social de Jalisco (CESJAL) elaboró un amplio estudio denominado Jalisco a Futuro, orientado a reconocer las fortalezas del estado y de ahí partir para establecer las tareas pendientes.³³

Sistemas de información confiables

Existen diversos sistemas de información en Jalisco, de los que destacan:

- Los tableros de control del Gobierno del Estado.
- El Sistema Estatal de Información Jalisco (SEIJAL).
- El Consejo Estatal de Población (COEPO).
- El Instituto Información Territorial (IIT).

- La Oficina Estatal de Información para el Desarrollo Rural Sustentable (Oeidrus).
- El Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

Durante la pasada administración estatal se intentó, sin éxito, conformar una sola dependencia que concentrara y administrara los sistemas de información; al respecto se elaboró una iniciativa que no prosperó en el Congreso Estatal. A pesar de ello, a excepción del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) y parcialmente la La Oficina Estatal de Información para el Desarrollo Rural Sustentable (Oeidrus), el resto de los sistemas de información se encuentran integrado en una ventana única de información denominada Sistema de Información Estadística y Geográfica de Jalisco (SIEG). Esa ventana de información proporciona en un sólo espacio datos sociodemográficos, económicos, territoriales, seguridad, tecnología, entre otros. El SIEG es una fuente de información útil y confiable en la toma de decisiones no sólo para el gobierno, sino para la sociedad en su conjunto.

Servicio Civil de Carrera

A partir de la consulta ciudadana llevada a cabo por la Subsecretaría de Planeación, los expertos reunidos en la mesa sectorial sobre administración pública y gobierno subrayaron tres asuntos como problemáticos: en primer lugar, se considera que es prioritario profesionalizar, formar, capacitar y evaluar a los servidores públicos con la implementación del Servicio Civil de Carrera Estatal, para mejorar la gestión del gobierno. En segundo lugar, se aprecia que, aunque existe una ley para instalar y hacer funcionar efectivamente el Servicio Civil de Carrera (Ley de los Servidores Públicos del Estado de Jalisco y sus Municipios – Título Sexto), los poderes estatales han sido poco efectivos en su aplicación y avance. En tercer lugar se considera que mientras no se instalen procesos transparentes y objetivos (concursados) para el reclutamiento, selección, contratación e inducción de servidores públicos, la eficacia del gobierno seguirá siendo deficiente.³⁴

33. Consúltese: <http://www.ceed.udg.mx/proyectos-estrategicos/jalisco-futuro>.

34. Mesas sectoriales de Administración Pública y Gobierno.

Índice de Gobierno Electrónico Estatal 2011

Existe en el Gobierno de Jalisco un fuerte interés por tener presencia como gobierno electrónico y se ha logrado gracias al esfuerzo y la tenacidad de los equipos de trabajo de las secretarías del estado de Jalisco, lideradas por la Secretaría de Planeación y Administración, lo cual llevó a que Jalisco, por segundo año consecutivo (2012), obtuviera el liderazgo de gobierno electrónico estatal a nivel nacional (en 2008 ocupaba el lugar 26).³⁵

Servicios ofrecidos por gobierno electrónico

Según lo revela el proyecto de México Estatal emprendido por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE),³⁶ en el tema de trámites gubernamentales que se realizan de manera electrónica, Jalisco ocupa el tercer lugar a nivel nacional, lo que muestra que se cuenta con las prácticas administrativas adecuadas para mejorar la calidad de los servicios que ofrece el gobierno en el ámbito electrónico.

Los resultados del estudio revelan que se está haciendo un buen uso de las herramientas por internet y se esperaría que esta tendencia continúe, se intensifique y se diversifique la oferta de trámites en línea. Desde luego, como prerrequisito, es necesario ampliar el acceso ciudadano, sobre todo en áreas no urbanas, a los servicios de internet.

Red estatal eJalisco, franquicias CiberJAL

Desde el año 2010, el Gobierno de Jalisco impulsó el proyecto de la Red Estatal eJalisco, que consiste en instalar y poner en operación la infraestructura de una red estatal digital en centros de educación, salud y gobierno en las 12 regiones del estado. Su objetivo es conectar a internet con banda ancha

a dos millones más de jaliscienses para 2013, duplicando la cifra actual, estimada en dos millones de internautas. En la actualidad la red tiene una cobertura de 76% del territorio, con acceso de alrededor de 2 millones de personas, con presencia en los 125 municipios en las 12 regiones.

Por otro lado, se ha fortalecido la inclusión digital con proyectos que permitan que más jaliscienses tengan acceso a las TIC, por ejemplo:

1) Se diseñó e implementó el proyecto de Una Computadora por Familia (1CXF), con el que se entregaron, en dos de sus etapas, 9 mil computadoras a familias en Jalisco. Dicho proyecto estuvo orientado a las familias jaliscienses, que no cuentan con un equipo de cómputo y que tienen un estudiante en casa; podían adquirir el equipo con precios preferenciales y con un apoyo económico de mil pesos que otorga el Gobierno del Estado.

2) Se puso en marcha el proyecto CiberJAL, que son espacios donde las personas aprenden, se integran y logran nuevas y mejores habilidades en el uso de TIC; en la actualidad Jalisco cuenta con 35 franquicias en función.

3) Entrega a estudiantes de tarjetas para acceso de internet gratuito.

4) Jalisco cuenta en la actualidad con 151 Centros Comunitarios en Línea (CCLs) conectados; 48 nuevos y 103 potenciados. Los CCLs son espacios en los que la comunidad tiene acceso a la tecnología y a herramientas metodológicas; accede a servicios de gobierno electrónico, entre otros.

Utilidad del portal web del Gobierno de Jalisco

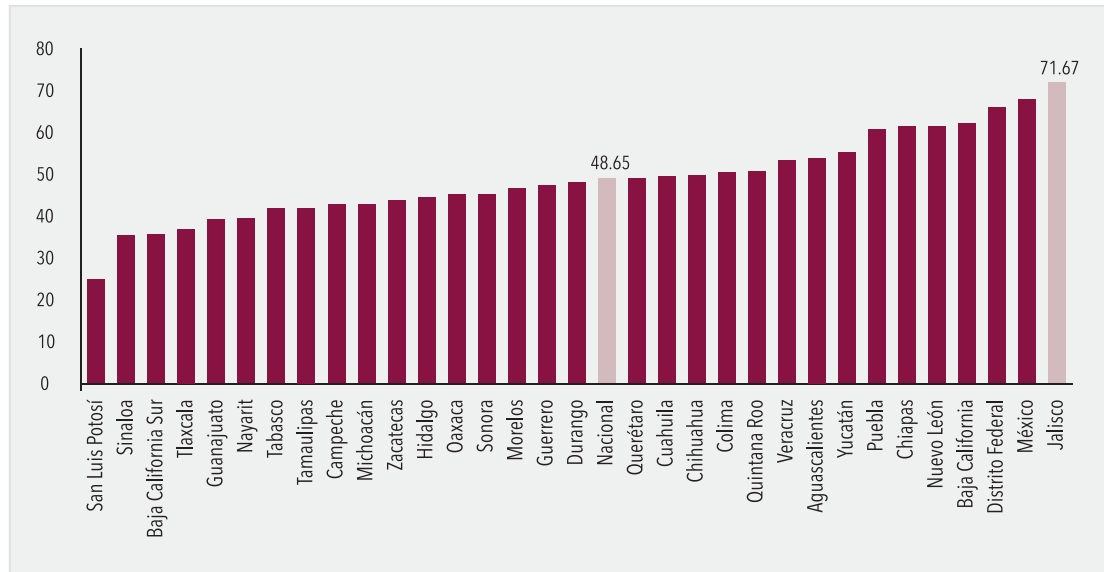
El Índice de Gobierno Electrónico Estatal 2012 que se encarga de evaluar los portales de los 31 estados del país, del DF y la media nacional, indica que el de Jalisco es el portal más útil, con una calificación de 71.67, mostrando una considerable mejoría con respecto al año anterior (59.19). El avance podría ser resultado de una buena estrategia de sistemas de la información en el desempeño gubernamental.³⁷

35. Portal de Política Digital. México, disponible en: <http://www.politicadigital.com.mx/?P=leernoticia&Article=21552>, consultado el 3 de julio del 2013.

36. Estudio sobre la calidad de gobierno y rendición de cuentas en las entidades federativas. "Jalisco". www.mexicoestatal.cide.edu.

37. México Estatal. Calidad de gobierno y rendición de cuentas en las entidades federativas. "Jalisco". PNUD-CIDE. www.mexicoestatal.cide.edu, p. 38.

Gráfico 31.3. Calidad de los portales de internet de los estados



Fuente: Elaboración Propia con información de Dolores F. Luna Reyes, Luis F. Luna Reyes, Rodriqo Sandoval Almazán y José Ramón Gil-García, 2012.

Objetivos y estrategias

Objetivo de desarrollo

OD31. Incrementar las capacidades institucionales de la administración pública para obtener resultados que aumenten el bienestar de la personas.

Objetivos y estrategias sectoriales

OD31O1. Modificar las condiciones que propician actos de corrupción en la administración pública

- OD31O1E1. Mejorar las condiciones salariales de los servidores públicos.
- OD31O1E2. Capacitar y concientizar al servidor público.³⁸
- OD31O1E3. Simplificar administrativamente los procesos y trámites de servicios.
- OD31O1E4. Institucionalizar el servicio civil de carrera.³⁹
- OD31O1E5. Establecer una comisión de anticorrupción y ética pública.⁴⁰

OD31O2. Mejorar la percepción ciudadana sobre el quehacer del gobierno

- OD31O2E1. Incrementar la participación ciudadana en los procesos y conocimiento de resultados.
- OD31O2E2. Mejorar la transparencia del ejercicio de gobierno en todos sus procesos.
- OD31O2E3. Implementar campañas de comunicación social y mecanismos de diálogo entre la ciudadanía y los organismos

y dependencias de la administración pública estatal.

OD31O3. Incrementar la coordinación entre los diferentes órdenes de gobierno⁴¹

- OD31O3E1. Armonizar los procesos organizacionales y administrativos entre entidades del gobierno estatal y el municipal.
- OD31O3E2. Establecer en las reglas de operación de las políticas públicas, incentivos para que el gobierno estatal y los gobiernos municipales favorezcan los acuerdos cooperativos en la solución de los problemas públicos.⁴²
- OD31O3E3. Establecer medidas para reducir el tamaño de la burocracia estatal.⁴³
- OD31O3E4. Crear delegaciones o agencias regionales técnicas y especializadas.⁴⁴
- OD31O3E5. Fortalecer las capacidades de los municipios.⁴⁵
- OD31O3E6. Impulsar iniciativas de ley para la coordinación del Gobierno del Estado de Jalisco y los municipios.⁴⁶
- OD31O3E7. Revisar y mejorar la Ley de Coordinación Metropolitana.⁴⁷

OD31O4. Promover la sinergia entre los diferentes instrumentos de planeación

- OD31O4E1. Mejorar los procesos de planeación en todas sus etapas.⁴⁸

38. Mesas sectoriales: Administración Pública; Programa Sectorial de Fortalecimiento Institucional, p. 91.

39. Jalisco a Futuro, p. 110; Talleres intergubernamentales: Administración Pública; Mesas sectoriales: Administración Pública y Gobierno.

40. Mesas sectoriales: Administración Pública y Gobierno.

41. Objetivo basado en las políticas planteadas en el Programa de la política de Coordinación Institucional, en Ricardo Villanueva (Coord.), Agenda de Gobierno, Jalisco, 2013, p. 85; Talleres intergubernamentales: Administración Pública; mesas sectoriales de Administración Pública y Gobierno.

42. Padilla, Leal y Acosta (Coords.), (2013). Jalisco a futuro. Tomo 5 Jalisco: Universidad de Guadalajara, p. 110.

43. Padilla, Leal y Acosta (Coords.), (2013). Jalisco a futuro. Jalisco: Universidad de Guadalajara, p. 179.

44. Mesas sectoriales: Administración pública y gobierno.

45. Padilla, Leal y Acosta (Coords.), (2013). Jalisco a futuro. Tomo 5 Jalisco: Universidad de Guadalajara, p. 109.

46. Ricardo Villanueva (Coord.), Agenda de Gobierno, Jalisco, 2013, Programa de la política de Coordinación Institucional, p. 85.

47. Ricardo Villanueva (Coord.), Agenda de Gobierno, Jalisco, 2013, Programa de la política de Coordinación Institucional, p. 85.

48. Talleres intergubernamentales: Administración Pública. De acuerdo con el artículo 11 de la Ley de Planeación para el Estado de Jalisco y sus Municipios, el proceso de planeación se integrará cuando menos con las etapas de consulta pública, concertación, aprobación, publicación, instrumentación, ejecución, control y evaluación.

- OD31O4E2. Institucionalizar la evaluación del desempeño.
- OD31O4E3. Establecer órganos ciudadanos de evaluación.
- OD31O4E4. Impulsar la creación de un órgano técnico de evaluación de la política pública de Jalisco.⁴⁹
- OD31O4E5. Establecer una gestión pública con enfoque a resultados.⁵⁰
- OD31O4E6. Mejorar la calidad de los instrumentos de planeación y lograr su apropiación social.⁵¹
- OD31O4E7. Unificar y mejorar los sistemas de información, seguimiento y evaluación disponibles; con la participación activa y coordinada de la sociedad civil, los grupos políticos, económicos, académicos y sociales, y los poderes del estado.⁵²

OD31O5. Incrementar la participación de la sociedad en el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas

- OD31O5E1. Establecer presupuestos participativos regionalizados.
- OD31O5E2. Hacer efectiva la participación ciudadana y fortalecer la capacidad de decisión del COPLADE, los Subcomités Regionales y los COPLADEMUN, organismos reconocidos en la Ley de Planeación para el Estado de Jalisco y sus Municipios.
- OD31O5E3. Dinamizar la operación de las tres instancias de coordinación del gobierno metropolitano: la Junta de Coordinación Metropolitana, el Instituto Metropolitano

de Planeación y el Consejo Ciudadano Metropolitano.⁵³

- OD31O5E4. Creación de un Consejo Consultivo Ciudadano del Gobierno del Estado.⁵⁴
- OD31O5E5. Establecer a nivel regional organismos técnicos descentralizados que promuevan la participación de la sociedad y asistan el desarrollo regional y municipal.⁵⁵

OD31O6. Facilitar el acceso de los servicios de gobierno mediante el uso de las Tecnologías de Información y Comunicación (TIC)

- OD31O6E1. Poner en marcha de un modelo de gestión pública orientada a la calidad y a la desconcentración de la gestión de servicios públicos a través de TIC.⁵⁶
- OD31O6E2. Planificar la asignación de recursos específicos para la implementación de un plan integral de gobierno electrónico que homologue el concepto y alcance de éste entre las unidades de tecnologías de la información de las diferentes dependencias.⁵⁷
- OD31O6E3. Promover canales de comunicación bidireccional entre el gobierno y los ciudadanos en la deliberación y decisión de las políticas públicas, mediante el uso de las TIC.⁵⁸
- OD31O6E4. Focalizar la disponibilidad de información mediante la creación de una página en internet de fácil acceso, conforme a los estándares de usabilidad aplicables y, sobre todo, que contenga toda la información pública de gobierno.⁵⁹

49. Padilla, Leal y Acosta (Coords.), (2013). Jalisco a futuro. Jalisco: Universidad de Guadalajara, Tomo I, Informe Ejecutivo, estudio de valores y protocolo de actualización p. 179.

50. Ricardo Villanueva (Coord.), Agenda de Gobierno, Jalisco, 2013, Programa Gestión para Resultados de la política de Gobierno Efectivo, p. 85.

51. Guillermo Woo Gómez, Las políticas de regionalización: una visión retrospectiva, en Víctor Manuel González; Carlos Eduardo Anguiano, y Humberto Gutiérrez (Coords.) Dos décadas en el desarrollo de Jalisco 1990-2010, Gobierno del estado de Jalisco, 2010, p. 369.

52. Programa Coordinación Institucional de la política de Gobierno Efectivo, en Ricardo Villanueva Lomelí (Coord.), Agenda de Gobierno, Jalisco, 2013, p. 85.

53. Ricardo Villanueva (Coord.), Agenda de Gobierno, Jalisco, 2013, p. 82.

54. Ricardo Villanueva (Coord.), Agenda de Gobierno, Jalisco, 2013, p. 85.

55. Mesas sectoriales y talleres intergubernamentales.

56. Talleres intergubernamentales: Gobierno electrónico y orientado a resultados.

57. Talleres intergubernamentales: Gobierno electrónico y orientado a resultados.

58. Ricardo Villanueva (Coord.), Agenda de Gobierno, Jalisco, 2013, p. 84; talleres intergubernamentales: Gobierno electrónico y orientado a resultados.

- OD31O6E5. Consolidar y modernizar la infraestructura de comunicaciones y el uso de las TIC de la administración pública estatal.⁶⁰
- OD31O6E6. Crear la infraestructura necesaria para el acceso universal de los jaliscienses a internet en los espacios públicos y otros sitios de las ciudades, de las cabeceras municipales del estado y de las poblaciones.⁶¹
- OD31O6E7. Ampliar y fortalecer los espacios y dispositivos de participación e influencia ciudadana en los asuntos públicos y la gestión gubernamental, a través del uso de la Internet.⁶²
- OD31O6E8. Actualizar el marco normativo y legal que facilite la inclusión digital.⁶³

59. Jalisco Cómo Vamos, p. 265; Ricardo Villanueva Lomelí (Coord.), Agenda de Gobierno, Jalisco, 2013, p. 84; Talleres intergubernamentales: Gobierno electrónico y orientado a resultados.

60. PED Jalisco 2030 (pp. 488, 496) y Programa Sectorial 2030 Fortalecimiento Institucional, p. 91.

61. Ricardo Villanueva (Coord.), Agenda de Gobierno, Jalisco, 2013, p. 84; talleres intergubernamentales: Gobierno electrónico y orientado a resultados

62. Mesas sectoriales: Administración pública y gobierno.

63. Talleres intergubernamentales: Gobierno electrónico y orientado a resultados

Tabla de alineación de objetivos

Objetivos Sectoriales del Plan Estatal de Desarrollo	Objetivos del Plan Nacional de Desarrollo	Objetivos de la Política de Bienestar	Objetivos de Desarrollo del Milenio
OD3101. Modificar las condiciones que propician actos de corrupción en la administración pública.	Objetivo 1.4. Garantizar un Sistema de Justicia Penal eficaz, expedito, imparcial y transparente.	Objetivo específico 15. Cuidar los recursos públicos dirigidos a la producción de bienestar mediante el combate a la corrupción e impunidad.	N/A*
OD3102. Mejorar la percepción ciudadana sobre el quehacer del gobierno.	Objetivo 1.4. Garantizar un Sistema de Justicia Penal eficaz, expedito, imparcial y transparente.	Objetivo específico 15. Cuidar los recursos públicos dirigidos a la producción de bienestar mediante el combate a la corrupción e impunidad.	N/A
OD3103. Incrementar la coordinación entre los diferentes órdenes de gobierno.	Objetivo 1.1. Promover y fortalecer la gobernabilidad democrática.	Artículo 4. Con la finalidad de articular la transversalidad de la Política de Bienestar, se crearán mecanismos de coordinación y vinculación entre las distintas dependencias y entidades de la administración pública estatal.	N/A
OD3104. Promover la sinergia entre los diferentes instrumentos de planeación.	Objetivo 2.5. Proveer un entorno adecuado para el desarrollo de una vida digna.	N/A	N/A
OD3105. Incrementar la participación de la sociedad en el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas.	Objetivo 1.1. Promover y fortalecer la gobernabilidad democrática.	Objetivo específico 13. Poner a disposición de las personas mecanismos sencillos y efectivos para participar activamente en la discusión, análisis y toma de decisiones de los asuntos públicos, así como garantizar la libre expresión y manifestación de ideas.	N/A
OD3106. Facilitar el acceso de los servicios de gobierno mediante el uso de las Tecnologías de Información y Comunicación (TIC).	Enfoque transversal: Gobierno Cercano y Moderno. Modernizar la Administración Pública Federal con base en el uso de tecnologías de la información y la comunicación	N/A	N/A

*No aplica

Tabla de alineación de objetivos

Objetivos Sectoriales del Plan Estatal de Desarrollo	Objetivos del Plan Nacional de Desarrollo	Objetivos de la Política de Bienestar	Objetivos de Desarrollo del Milenio
OD3201. Incrementar el nivel de ingresos para el estado y los municipios.	Objetivo 4.1. Mantener la estabilidad macroeconómica del país.	Objetivo específico 2. Articular una estrategia transversal que oriente los esfuerzos y recursos para mejorar las condiciones de vida de la población jalisciense.	N/A*
OD3202. Reducir el nivel de endeudamiento del estado y los municipios.	Objetivo 4.1. Mantener la estabilidad macroeconómica del país.	Objetivo específico 15. Cuidar los recursos públicos dirigidos a la producción de bienestar mediante el combate a la corrupción e impunidad.	N/A

*No aplica

Tabla de Problemas - Región 01 Norte

Dimensión	Foros regionales PED 2013-2033	Encuesta ciudadana de percepción PED 2013-2033	Plan Regional de Desarrollo 2030	Diagnóstico
Entorno y vida sustentable	Falta de leyes para la protección de recursos naturales. Desabasto de agua. Falta de educación y cultura ambiental.	Falta de cultura del reciclaje. Degradación del medio ambiente. No hay manejo adecuado de basura y residuos. Insuficiente infraestructura para el tratamiento del agua.	Deterioro del medio ambiente. Desaprovechamiento de los recursos naturales.	Insuficiente infraestructura para el tratamiento de aguas.
Economía próspera e incluyente	Desempleo. Deterioro en vías de comunicación. Desarticulación de cadenas productivas.	Desempleo. Deficiencia en las condiciones laborales. Bajo nivel en sueldos y prestaciones. Insuficientes apoyos para emprendedores.	Desempleo. Insuficiente infraestructura rural. Baja competitividad. Bajos niveles de productividad. Insuficiente infraestructura para el desarrollo. Deficientes vías de comunicación. Fuga de capitales en las zona Wixárika.	Tasa de desocupación alta. Bajos niveles de ingresos. Deficiencia en caminos y carreteras.
Equidad de oportunidades	Insuficiente acceso a los servicios de salud. Deficiencia en servicios de esparcimiento. Desempleo.	Deficiencia en los servicios de salud y calidad. Insuficiencia en la cobertura de servicios de salud. Falta de apoyos sociales para personas necesitadas. Deficiencia en la calidad de la educación.	Deficientes servicios de salud. Bajo nivel educativo y de preparación. Altos índices de migración. Población en condiciones de marginación. Insuficiente cobertura de servicios básicos. Calidad de vida insatisfactoria.	Altos niveles de pobreza. Altos grados de marginación. Bajo nivel de escolaridad. Deficiencia en los servicios básicos de vivienda.
Garantía de derechos y libertad	Corrupción. Inseguridad. Deficiencia en la impartición de justicia.	Escasa vigilancia. Deficiencia en la capacitación de policías. Corrupción. Falta de prevención del delito.	Deficiente prevención de delitos. Escasos resultados en la procuración de justicia. Inseguridad pública.	Falta de prevención del delito.
Instituciones confiables y efectivos	Baja recaudación. Falta de apoyos por parte de los gobiernos estatales y federales. Adeudos en la cuenta pública. Falta de capacitación de los funcionarios municipales.	Corrupción. Elevados gastos del gobierno. Desconfianza en las autoridades.	Participación ciudadana limitada. Deficiente transporte público. Falta de planeación de las acciones de gobierno.	Altos niveles de deuda pública en municipios.

Tabla de Problemas - Región 02 Altos Norte

Dimensión	Foros regionales PED 2013-2033	Encuesta ciudadana de percepción PED 2013-2033	Plan Regional de Desarrollo 2030	Diagnóstico
Entorno y vida sustentable	Escasez de agua, buen manejo y aprovechamiento sustentable de la misma. Falta de educación y cultura ambiental. Optimizar la organización institucional y transversal para garantizar los derechos constitucionales ante las autoridades correspondientes.	Inadecuado manejo de la basura y otros residuos. Escasas medidas preventivas por el cambio climático. Escaso control de emisiones de empresas y de vehículos particulares.	Deterioro ambiental. Contaminación de cuerpos de agua por descarga de aguas residuales sin tratamiento. Contaminación atmosférica por emisión al aire libre.	Contaminación de cuerpos de agua por descarga de aguas residuales sin tratamiento. Alto riesgo de erosión de suelos.
Economía próspera e incluyente	Baja diversificación económica en la región. Inadecuada infraestructura productiva. Apoyos financieros y de capacitación a PYMES insuficientes e inadecuados.	Escasas oportunidades de desempleo. Escasos apoyos a la agricultura. Deficientes condiciones laborales.	Baja competitividad. Estructura económica parcialmente diversificada. Bajos niveles de ingresos.	Municipios con elevadas tasas de desocupación.
Equidad de oportunidades	Escasas oportunidades de empleo, salario insuficiente y sin prestaciones. Educación de baja calidad. Insuficiente acceso a servicios de salud.	Escasos apoyos a la vivienda. Baja calidad y limitada cobertura en los servicios de salud. Baja calidad educativa.	Bajo nivel educativo y de preparación. Insuficiente infraestructura para el desarrollo. Altos índices de expulsión migratoria.	Cobertura de los servicios de vivienda están por debajo de la media estatal. Incremento del grado de marginación de la población. Bajo nivel de escolaridad.
Garantía de derechos y libertad	Corrupción. Deficiencia en el acceso, la oferta y la calidad educativa en todos los niveles. Carenacia en la oferta de empleos bien remunerados.	Policia deshonestas y con escasa capacitación. Escasa vigilancia. No se respetan los derechos humanos.	Inseguridad pública. Deficiente prevención del delito. Escasos resultados en la procuración de justicia	Crecimiento de la incidencia delictiva.
Instituciones confiables y efectivos	Excesiva centralización administrativa. Falta de infraestructura e inversión suficiente para los municipios. Falta de oportunidades de empleo.	Corrupción. Excesivo gasto del gobierno. Escasa capacitación de los servidores públicos.	No se da orientación estratégica al gasto público. Participación ciudadana limitada. Falta de transparencia y rendición de cuentas.	Municipios con deuda pública.

Tabla de Problemas - Región 03 Altos Sur

Dimensión	Foros regionales PED 2013-2033	Encuesta ciudadana de percepción PED 2013-2033	Plan Regional de Desarrollo 2030	Diagnóstico
Entorno y vida sustentable	Falta de conciencia de los ciudadanos. Contaminación. Desabasto de agua.	Insuficiente infraestructura para el almacenamiento y tratamiento de agua. Manejo inadecuado de la basura y otros residuos. Degradación del medio ambiente. Falta de agua potable.	Contaminación atmosférica por las calderas de las fábricas de tequila y ladrilleras. Contaminación de arroyos y presas por los desechos de las granjas y empresas tequileras. Tratamiento inadecuado de basura. El agua de pozos profundos, arroyos y ríos está contaminada.	Pérdida de las zonas forestales.
Economía próspera e incluyente	Escasa inversión pública y privada. Falta acceso equitativo a los recursos. Falta capacitación para el desarrollo productivo.	Carreteras y caminos en el estado. Insuficientes apoyos a la agricultura. Desempleo. Calles en mal estado. Bajo nivel de ingreso.	Infraestructura deportiva en malas condiciones. Escasa formación e instrucción deportiva. Poca actividad y difusión turística. Escasa inversión pública y privada. Baja la productividad. Desempleo. Sueldos bajos.	Municipios con elevadas tasas de desocupación.
Equidad de oportunidades	La falta de apoyo para una educación de calidad y cultura en el cuidado de la salud. Desempleo. Inseguridad.	Drogadicción.	Alto porcentaje de población no derechohabiente a servicios de salud. Insuficiente equipamiento en escuelas de educación básica. Alto índice de familias sin casa propia. Bajo nivel educativo y de preparación. Desintegración familiar.	Rezago en la disponibilidad de computadoras y acceso a internet. Altos niveles de pobreza. Bajo nivel de escolaridad.
Garantía de derechos y libertad	Deficiencia en la aplicación y procuración de justicia. Corrupción. Inseguridad.	Escasa vigilancia. Inseguridad. Impunidad.	Existencia de vandalismo y delincuencia. Incremento de narcomenudeo. Inseguridad pública. Abuso de autoridad.	Credimiento de la incidencia delictiva.
Instituciones confiables y efectivas	Falta de políticas públicas que garanticen suficiencia de recursos Infraestructura carretera insuficiente e insegura Inseguridad	Poca transparencia y rendición de cuentas. Deficiente preparación de los servidores públicos. Elevados gastos del gobierno. Corrupción.	Se mantienen ciertas prácticas burocráticas que demoran algunos trámites. Ineficacia en servicios públicos municipales. Incumplimiento de promesas de campaña. Rezago en materia de recaudación.	Bajos niveles de participación ciudadana.

Dimensión	Foros regionales PED 2013-2033	Encuesta ciudadana de percepción PED 2013-2033	Plan Regional de Desarrollo 2030	Diagnóstico
Garantía de derechos y libertad	Ineficientes políticas e instituciones públicas en materia de seguridad y justicia. Apatía en la participación ciudadana. Inseguridad.	Policías deshonestos y poco capacitados. Escasa cultura de respeto de los derechos humanos. Mala atención a víctimas del delito. Pocas medidas para la prevención del delito. Poca vigilancia.	No existen programas ni estrategias apropiadas para prevenir delitos y readaptar delinquentes. Escasos resultados en la procuración de justicia. Policías, agentes del ministerio público y de tránsito no cuentan con la capacitación adecuada. Alta discriminación y desigualdad que afecta a mujeres, niños, discapacitados y ancianos. Alto índice de robos en negocios, comercios y viviendas. Reglamento de Policía y Buen Gobierno obsoleto. Inseguridad pública.	Leyes y reglamentos obsoletos. Alta tasa de incidencia delictiva. Robo de vehículos y a negocios, son los delitos que más aquejan a la región. Policías poco capacitados.
Instituciones confiables y efectivas	Deficiente vinculación entre niveles de gobierno. Incapacidad para enfrentar la delincuencia. Deuda pública de los gobiernos locales.	Poca transparencia y rendición de cuentas. Poca capacitación de los servidores públicos. Desconfianza en las autoridades. Excesivo gasto en el gobierno. Corrupción.	Participación ciudadana limitada, limitada. Falta de transparencia y rendición de cuentas. Obras y acciones mal planeadas. Escasa preparación profesional y honestidad de algunos servidores públicos. Corrupción de funcionarios públicos. Desconfianza de la población hacia el gobierno. Mayor parte del presupuesto gubernamental destinado a gasto corriente y poco a gasto para inversión pública. Alto desinterés ciudadano en acciones del gobierno.	Corrupción de funcionarios públicos. Falta de transparencia y rendición de cuentas Desconfianza de la población al gobierno. Escasa participación ciudadana en acciones de gobierno.

Dimensión	Foro regional PED 2013-2033	Encuesta ciudadana de percepción PED 2013-2033	Plan Regional de Desarrollo 2030	Diagnóstico
Garantía de derechos y libertad	Falta de profesionalismo y ética en responsables de impartir justicia. Deficiencias en la impartición y aplicación de justicia. Desconocimiento de la ley por parte de la ciudadanía.	Bajos niveles de capacitación de los policías. Vigilancia insuficiente. Presencia de impunidad.	Creciente inseguridad pública en bienes y personas. Deficiente prevención de delitos. Escasa promoción del respeto a las leyes. Inseguridad en carreteras y caminos. Violación de los derechos humanos. Falta de coordinación de seguridad pública municipal con instancias estatales y federales.	Inseguridad pública.
Instituciones confiables y efectivas	Incapacidad para enfrentar a la delincuencia en los tres niveles de gobierno. Falta de capacitación en los servidores públicos (perfiles inadecuados). Aplicación incorrecta de los recursos (burocratismo).	Fuerte presencia de corrupción. Bajos niveles de confianza en las autoridades. Ineficiencia en el gasto gubernamental.	Cuidado inadecuado de los recursos públicos. Deshonestidad y mala preparación de servidores públicos. Falta de transparencia y rendición de cuentas.	Endeudamiento.

Dimensión	Foros regionales PED 2013-2033	Encuesta ciudadana de percepción PED 2013-2033	Plan Regional de Desarrollo 2030	Diagnóstico
Garantía de derechos y libertad	Corrupción. Ineficiencia en la procuración e impartición de justicia. Desaparición forzada de personas por el crimen organizado. Insuficiente capacitación, recursos humanos y materiales en los cuerpos de seguridad pública. Violación de los derechos humanos.	Inseguridad pública. Corrupción. Recursos insuficientes para la seguridad pública. Falta de capacitación para el personal de seguridad pública. No existe atención para víctimas del delito. Violación de los derechos humanos.	No existen programas ni estrategias apropiadas para prevenir delitos y readaptar delincuentes. Escasos resultados en la procuración de justicia. Alta incidencia delictiva. Inseguridad pública. Aumento de violencia intrafamiliar.	Incremento de la incidencia delictiva. Exceso de robo a negocios particulares. Aumento del robo de vehículos.
Garantía de derechos y libertad	Discontinuidad en los proyectos de gobierno. Deficiente profesionalismo en el gobierno. Deficiente planeación, seguimiento y evaluación de las acciones de gobierno. Desvinculación entre gobierno, universidades y empresas. Baja participación social.	Corrupción. Desconfianza en las autoridades. Falta de transparencia y rendición de cuentas. Deficiente capacitación de los servidores públicos. Agilidad y modernización de trámites. Baja calidad de los servicios públicos.	Participación ciudadana limitada en la definición de las acciones de gobierno. Limitada transparencia y rendición de cuentas. Deficiente planeación efectiva en las obras y acciones que realiza el gobierno.	Escasa participación ciudadana.

Tabla de Problemas - Región 07 Sierra de Amula

Dimensión	Foros regionales PED 2013-2033	Encuesta ciudadana de percepción PED 2013-2033	Plan Regional de Desarrollo 2030	Diagnóstico
Entorno y vida sustentable	Contaminación del agua (mal uso) en lo doméstico, industrial y agropecuario. Mal uso de los residuos en general. Degradación de los recursos naturales por su mal uso (suelo, bosques, agua, aire, etc.).	Tratamiento inadecuado de basura y otros residuos. Poca infraestructura para almacenamiento y tratamiento de agua. Deterioro del medio ambiente. Planeación insuficiente para su desarrollo urbano.	Deterioro del medio ambiente por quema de residuos sólidos, cocción de ladrillo, caña de azúcar, etc. Pérdida de vegetación por tala inmoderada (90% de los municipios de la Sierra de Amula). Impacto a la cubierta vegetal (sobrepastoreo) y agricultura, pérdida de vegetación por incendios forestales, desmonte sin control (agricultura).	Tratamiento insuficiente de aguas residuales. Riesgo de deforestación en Juditlán.
Economía próspera e incluyente	Vías de comunicación inadecuadas para los municipios de la región. La regionalización actual no ha dado frutos para detonar el desarrollo económico de la región. Insuficiente inversión pública y privada para actividades productivas.	Pocas oportunidades de empleo. Ingresos insuficientes para vivir bien. Malas condiciones laborales. Pocos apoyos a agricultura, ganadería, avicultura y pesca.	Desempleo. Empleos mal pagados. Baja competitividad. Baja productividad agropecuaria. Migración. Lento desarrollo económico. Insuficiente e inadecuada infraestructura carretera.	Municipios con elevadas tasas de desocupación. Bajos ingresos.
Equidad de oportunidades	Rezago educativo en lo profesional, valores, cultura y equidad de género. Mala calidad de los servicios de salud (personal capacitado insuficiente, medicamentos escasos e instalaciones no adecuadas). Faltan áreas adecuadas de esparcimiento y personas capacitadas para asesorar a la población en cuestiones deportivas, culturales y prevención de adicciones.	Mala calidad en servicios de salud. Servicios educativos deficientes. Pocos apoyos para la vivienda. Programas sociales para apoyo a personas necesitadas insuficientes. Servicios de salud insuficientes.	Deficiente servicio de salud. Bajo nivel y cobertura educativa. Altos índices de adicciones. Baja calidad de vida. Marginación. Falta de promoción turística.	Rezago en la disponibilidad de computadoras y acceso a internet. Niveles medio de pobreza en cuatro municipios de la región, con pobreza extrema en tres municipios. Bajo nivel de escolaridad. Calidad insuficiente en los servicios de salud.
Garantía de derechos y libertad	Búsqueda del beneficio personal en todos sus ámbitos. Carenacia de conciencia social enfocada a la cultura de cambio y a la necesidad de transformación. Ausencia de voluntad política y compromiso social del gobierno y la sociedad.	Cárceles y centros de readaptación social de mala calidad e insuficientes. Poca vigilancia. Insuficientes áreas para la atención a las víctimas del delito. Prevención del delito insuficiente.	Deficiente prevención de delitos. Escasos resultados en la procuración de justicia. Inseguridad pública.	Crecimiento de la incidencia en el área de fuero común.
Instituciones confiables y efectivas	Planeación estratégica municipal. No son autosuficientes los gobiernos municipales. Falta de institucionalidad de los gobiernos locales.	Corrupción. Apatía ciudadana. No se confía en las autoridades. Gasto excesivo gubernamental.	Participación ciudadana limitada. Falta de transparencia y rendición de cuentas. Deshonestidad y mala preparación de servidores públicos.	Bajos niveles de participación ciudadana.

Dimensión	Foros regionales PED 2013-2033	Encuesta ciudadana de percepción PED 2013-2033	Plan Regional de Desarrollo 2030	Diagnóstico
Garantía de derechos y libertad	Organización de la delincuencia y desorganización de las instituciones. Deficiencias en la comunicación entre sociedad y gobierno que se traduce en la pérdida de confianza. Carencia de personal y recursos para la adecuada impartición de justicia.	Policías deshonestos y poco capacitados. Cárceles y centros de readaptación deficientes. Mala atención a víctimas del delito. Sentido de impunidad y débil sistema para castigo de delitos.	Deficiente prevención del delito e inseguridad pública en bienes y personas. Escasos resultados en la procuración de justicia. Policías y agentes sin capacitación. Escasa promoción del respeto a las leyes. Inseguridad en carreteras y caminos. Violación a los derechos humanos. Riesgos geográficos.	Desarticulación para atender el problema de inseguridad pública. Escasos resultados en la procuración de justicia. Nulo fomento al respeto por las leyes y el bienestar común. Carencia de estrategia para prevenir los delitos. Inseguridad en carreteras y caminos rurales.
Instituciones confiables y efectivas	Escaso recurso económico para la gestión de gobierno. La corrupción e impunidad por los servidores y funcionarios públicos. El sistema educativo deficiente.	Corrupción. Desconfianza en las autoridades. Excesivo gasto del gobierno. Poca capacitación de servidores públicos. Débil participación ciudadana.	Participación ciudadana limitada. Falta de transparencia y rendición de cuentas. Deshonestidad y mala preparación de los servidores públicos. Falta de planeación. Mal uso de los recursos públicos.	Desconocimiento de los programas de gobierno entre la población. Escasa preparación profesional y honestidad por parte de los servidores públicos. Despilfarro de los recursos económicos por parte del gobierno. Ausencia de planeación en las obras del gobierno. Ausencia de participación ciudadana en las acciones del gobierno. Escasa transparencia de las acciones de gobierno. Violación sistemática de los derechos humanos. Corrupción en los cuerpos policiacos.

Tabla de Problemas - Región 09 Costa Norte

Dimensión	Foros regionales PED 2013-2033	Consulta ciudadana de percepción PED2013-2033	Plan Regional de Desarrollo 2030	Diagnóstico
Entorno y vida sustentable	Mal manejo de los residuos. Incongruencia del plan de desarrollo urbano, atlas de riesgo y el plan de ordenamiento ecológico.	Conservación y cuidado al medio ambiente. Promoción al reciclaje. Desarrollo de infraestructura para el almacenamiento y tratamiento de agua.	Escasas plantas de tratamiento para sanear el agua. Contaminación de suelo y agua por residuos sólidos. Sobreexplotación de la montaña y de las reservas naturales. Deficiencia en la planeación urbana.	Casi la mitad de las plantas de tratamiento no están en uso.
Economía próspera e incluyente	La inseguridad inhibe la inversión y las visitas turísticas. Falta de apoyo económico a microempresarios y emprendedores locales. La identidad distintiva de Puerto Vallarta se ha perdido y la promoción turística no es eficaz.	Oportunidades de empleo. Mejoras de condiciones laborales. Atracción de inversiones al Estado	Desempleo. Deficiencias y monopolios en el transporte público. Empleos mal pagados. Bajo desarrollo social. Desaprovechamiento de los recursos naturales.	Los municipios de la región presentan índices bajos y muy bajos de conectividad.
Equidad de oportunidades	Desintegración familiar. Discriminación a grupos vulnerables. Operatividad inadecuada en los servicios públicos.	Programas sociales para apoyar a personas más necesitadas. Apoyos para la vivienda. Servicio de salud de calidad. Prevención de adicciones.	Migración. Baja calidad de vida de los habitantes. Deficiente servicio de salud. Oferta educativa de educación superior fuera de Vallarta.	Pobreza extrema en algunos de los municipios. Bajo nivel académico en la región.
Garantía de derechos y libertad	Corrupción. Inseguridad y delincuencia juvenil. Burocracia para la impartición y el acceso a la justicia.	Mayor vigilancia. Policía honesta y capacitada. Respeto a los derechos humanos. Combate a la impunidad.	Policías y agentes sin capacitación. Violencia e inseguridad por el crimen organizado. Problemas en la tenencia de la tierra.	Es la región que presenta la tasa más alta de incidencia delictiva.
Instituciones confiables y efectivas	No se respeta la ley. Participación ciudadana limitada (carente, desarticulada, subordinada y "amaestrada"). Administraciones públicas ineficientes convertidas en bolsas de trabajo político.	Poca transparencia y rendición de cuentas. Combatir la corrupción. Confianza en las autoridades. Elevados gastos del gobierno.	Escasa transparencia y rendición de cuentas. Servicios públicos deficientes. Los ciudadanos no se sienten identificados con su gobierno. Deshonestidad y mala preparación de los servidores públicos.	Bajos niveles de participación ciudadana.

Tabla de Problemas - Región 10 Sierra Occidental

Dimensión	Foros regionales PED 2013-2033	Encuesta ciudadana de percepción PED 2013-2033	Plan Regional de Desarrollo 2030	Diagnóstico
Entorno y vida sustentable	Falta de aplicación de las leyes existentes. Falta de concientización y educación ambiental en la población. Falta de saneamiento de los recursos en general.	Conservación y cuidado del medio ambiente. Promoción del reciclaje. Manejo adecuado de la basura y otros residuos. Desarrollo de infraestructura para el almacenamiento y tratamiento del agua.	Contaminación de ríos y mantos acuíferos (Río Ayutla). Deforestación, tala de bosques e incendios forestales. Bajos niveles de tratamiento de aguas residuales. Manejo inadecuado de los residuos sólidos.	Bajo porcentaje de tratamiento de aguas residuales. Pérdida de vegetación por tala inmoderada y sobreexplotación de productos no maderables.
Economía próspera e incluyente	Infraestructura productiva y capacitación insuficiente. Desorganización y falta de participación ciudadana. Los recursos no son distribuidos equitativamente.	Oportunidades de empleo. Mejora a sueldos y prestaciones. Apoyos a la agricultura. Apoyos para emprendedores.	Altos costos de producción agrícola y ganadera. Falta de asistencia y financiamiento para el desarrollo productivo del campo. Infraestructura hidráulica para actividades productivas insuficiente. Escaso valor agregado a la producción agrícola ganadera. Servicios brindados a los peregrinos deficiente y de mala calidad.	Bajo porcentaje de PEA. Aunque su tasa de desocupación es baja, la mayoría de la población ocupada percibe hasta un salario mínimo. Grado bajo y muy bajo grado de conectividad.
Equidad de oportunidades	Baja calidad en la educación y la capacitación. Insuficiencia de servicios médicos y desabasto de medicamentos. Falta de cultura social, desintegración familiar y desorganización social.	Servicios de salud de calidad. Apoyos para la vivienda. Programas sociales para apoyar a personas más necesitadas. Prevención de adicciones.	Vivienda digna inaccesible para personas en condiciones de marginación y pobreza. Altos niveles de marginación y pobreza. Migración de la población hacia otras regiones en busca de mejores oportunidades. Insuficientes espacios recreativos y entretenimiento familiar.	Empeora el grado de marginación de los municipios de la región. Bajo promedio de escolaridad. Bajos niveles de escolaridad superior. Alto grado mortalidad infantil (Mixtlán).
Garantía de derechos y libertad	Agresión social. Ausencia de legislación adecuada para la protección de los derechos de los migrantes indocumentados. Ausencia de equidad, igualdad y solidaridad.	Política honesta y capacitada. Mayor vigilancia. Respeto de los derechos humanos. Atención a víctimas del delito.	Corrupción de los ministerios públicos. Inseguridad pública. Drogaadicción y narcotráfico.	Incidencia delictiva concentrada en los municipios de Ayutla y Mascota de homicidios dolosos y robo a negocios.
Instituciones confiables y efectivas	Inadecuada planeación que no permite el seguimiento y evaluación de los proyectos. Corrupción que limita la aplicación correcta de las políticas públicas. La inseguridad que produce desconfianza en la población.	Combate a la corrupción. Reducción del gasto del gobierno. Confianza en las autoridades. Capacitación de servidores públicos. Transparencia y rendición de cuentas.	El gobierno no toma en cuenta la participación y opinión del ciudadano. Desactualización o inexistencia de reglamentos municipales.	Alto nivel de deuda per cápita en los municipios de Atenguillo y San Sebastián del Oeste, superando incluso la estatal.

Tabla de Problemas - Región 11 Valles

Dimensión	Foros regionales PED 2013-2033	Encuesta ciudadana de percepción PED 2013-2033	Plan Regional de Desarrollo 2030	Diagnóstico
Entorno y vida sustentable	Manejo inadecuado de residuos que genera problemas de salud pública. Excesivas fuentes de contaminación sin regulación. Pobre cultura ambiental que ocasiona irresponsabilidad.	Bajos niveles de reciclaje (promoción del reciclaje). Desarrollo de infraestructura para el almacenamiento y tratamiento del agua. Manejo adecuado de la basura y otros residuos.	Contaminación y deterioro del medio ambiente.	La mitad de los municipios registran nulo tratamiento de aguas.
Economía próspera e incluyente	Falta de empleo y capacitación. Falta de apoyos y financiación para el desarrollo de proyectos productivos y sustentables. Desorganización empresarial y falta de vinculación entre distintos sectores.	Desempleo (oportunidades de empleo). Falta de apoyos (apoyos a la agricultura). Bajos sueldos y pocas/ malas prestaciones (mejora a sueldos y prestaciones).	Desempleo. Insuficiente infraestructura rural y apoyo al campo. Financiamiento insuficiente para las actividades económicas. Capacidad productiva deficiente y carente de sustentabilidad. Baja competitividad. Deterioro de caminos y carreteras. Empleos mal pagados.	Bajo nivel de ingresos de la población y desempleo.
Equidad de oportunidades	Desintegración familiar. Inseguridad. Insuficiente acceso a la educación.	Faltan servicios de salud de calidad (servicios de salud de calidad). Programas sociales para apoyar a personas más necesitadas. Apoyos para la vivienda.	Deficientes servicios de salud. Bajo nivel educativo y de preparación. Calidad de vida aún insatisfactoria. Insuficiente cobertura de servicios básicos. Altos índices de expulsión migratoria.	Baja cobertura educativa sobre todo en el nivel superior. Insuficiente cobertura de salud. Pobreza extrema.
Garantía de derechos y libertad	Corrupción. Inseguridad. Ausencia de programas de prevención del delito y cultura de la denuncia.	Poca vigilancia (mayor vigilancia). Deshonestidad y falta de capacitación (policía honesta y capacitada). Impunidad (castigar a los culpables/ combate a la impunidad).	Baja prevención de delitos y readaptación de delincuentes. Escasos resultados en la procuración de justicia. Alta incidencia delictiva. Inseguridad pública.	El robo a vehículos particulares y el robo a negocios son los delitos que más aquejan a la población de la Región 11 Valles.
Instituciones confiables y efectivas	Falta de preparación y visión de los servidores públicos. Falta de vinculación entre sociedad y gobierno. Corrupción.	Corrupción (combatir la corrupción). Gasto mal orientado del gobierno (reducción del gasto del gobierno). Desconfianza en el gobierno (confianza en las autoridades).	Participación ciudadana limitada. Falta de transparencia y rendición de cuentas. Planeación inadecuada en acciones del gobierno.	Deuda pública.

Tabla de Problemas - Región 12 Centro

Dimensión	Foros regionales PED 2013-2033	Encuesta ciudadana de percepción PED 2013-2033	Plan Regional de Desarrollo 2030	Diagnóstico
Entorno y vida sustentable	Las plantas de tratamiento de las aguas residuales no funcionan. Explosión demográfica. Pobre cultura ambiental que provoca el deterioro de los recursos naturales.	Deficiente conservación y cuidado del medio ambiente. Manejo inadecuado de la basura y los residuos. Ausencia de cultura y mecanismos de reciclaje.	Deterioro del medio ambiente. Déficit en el abastecimiento de agua potable para la ZMG.	Contaminación del agua. Contaminación del aire. Degradación de los recursos naturales.
Economía próspera e incluyente	Educación y capacitación especializada limitadas. Falta de acceso a tecnología y mercados. Dificultad en el acceso a créditos y apoyos gubernamentales.	Pocas oportunidades de empleo. Malas condiciones laborales. Deficientes ingresos y prestaciones.	Baja capacitación. Desempleo. Baja competitividad. Tiempos de traslados excesivos en la Zona Metropolitana de Guadalajara. Economía regional agropecuaria no competitiva. Debilitamiento de la región como centro promotor del desarrollo económico. Deficiente infraestructura carretera. Limitado desarrollo turístico.	Elevada tasa de desocupación. Bajos ingresos.
Equidad de oportunidades	Baja calidad en educación. Insuficiente asistencia en salud para la población. Mala nutrición y hambruna.	Mala calidad en los servicios de salud. Pocos apoyos para la vivienda. Deficiente calidad de la educación.	Deficientes servicios de salud. Pobreza, desigualdad y marginación. Bajas condiciones en la calidad de vida. Calidad de vida insatisfactoria. Incremento de la violencia intrafamiliar e infantil. Desintegración familiar. Limitada infraestructura educativa. Deficiencias en las vialidades y el transporte público.	Rezagos en los servicios públicos para la vivienda. Marginación en la población. Pobreza. Mala calidad de la educación. Poca cobertura en servicios médicos.
Garantía de derechos y libertad	Inseguridad pública. Impunidad. Desconocimiento y violaciones a los Derechos Humanos.	Policías deshonestos y poco capacitados. Poca vigilancia. Mala atención a víctimas del delito.	Escasos resultados en la prevención del delito. Policías y agentes sin capacitación. Inseguridad pública. Insuficientes áreas para la atención de las víctimas del delito.	Inseguridad pública.
Instituciones confiables y efectivas	No existe una cultura de política del servicio. Aplicación incorrecta de la ley. Poco interés de la ciudadanía y falta de credibilidad a los gobiernos.	Corrupción. Excesivo gasto del gobierno. Poca capacitación de servidores públicos.	Participación ciudadana limitada. Falta de transparencia y rendición de cuentas. Falta de planeación. Respuesta insuficiente de servicios gubernamentales. Aislamiento entre los municipios de la región.	Elevada deuda pública. Poca participación ciudadana.