

5



# JALISCO A FUTURO

2012-2032

Construyendo el porvenir

**Política, gobierno y administración  
pública estatal y municipal**

# **Política, gobierno y administración pública estatal y municipal**



5

# JALISCO A FUTURO 2012-2032

Construyendo el porvenir

**Política, gobierno y administración  
pública estatal y municipal**

# JALISCO A FUTURO

2012-2032 Construyendo el porvenir

*Dirección general* Raúl Padilla López

*Dirección ejecutiva* Leticia Leal Moya

Arturo Uribe Avín

*Coordinación académica* Adrián Acosta Silva

## Consejo asesor

*Presidente* Luis F. Aguilar Villanueva

*Secretaría técnica* Leticia Leal Moya

### Tema Integrantes

*Naturaleza y medio ambiente* Exequiel Ezcurra

*Administración y gestión pública* Enrique Cabrero Mendoza

*Salud y seguridad social* Ruy Pérez Tamayo

*Seguridad y justicia* Jorge Chabat

*Economía* Sergio García de Alba Zepeda

*Política y gobierno* José Woldenberg

*Población y territorio* Manuel Ordorica Mellado

*Educación* Gilberto Guevara Niebla

*Ciencia y tecnología* Francisco Medina Gómez

*Sociedad* Héctor Raúl Solís Gadea

*Cultura* Mara Robles Villaseñor

## Comité temático

### Tema Integrantes

*Naturaleza y medio ambiente* Arturo Curiel

*Población y territorio* Alejandro Canales

*Economía* Adrián de León Arias

*Sociedad* Agustín Escobar Latapí

*Salud y seguridad social* Alfredo Celis y Patricia Vargas Becerra

*Educación* Juan Carlos Silas Casillas  
y María Luisa Chavoya Peña

*Cultura* Guillermo de la Peña

*Ciencia y tecnología* Claudia Díaz Pérez

*Política y gobierno* Alicia Gómez

*Administración y gestión pública* Antonio Sánchez Bernal

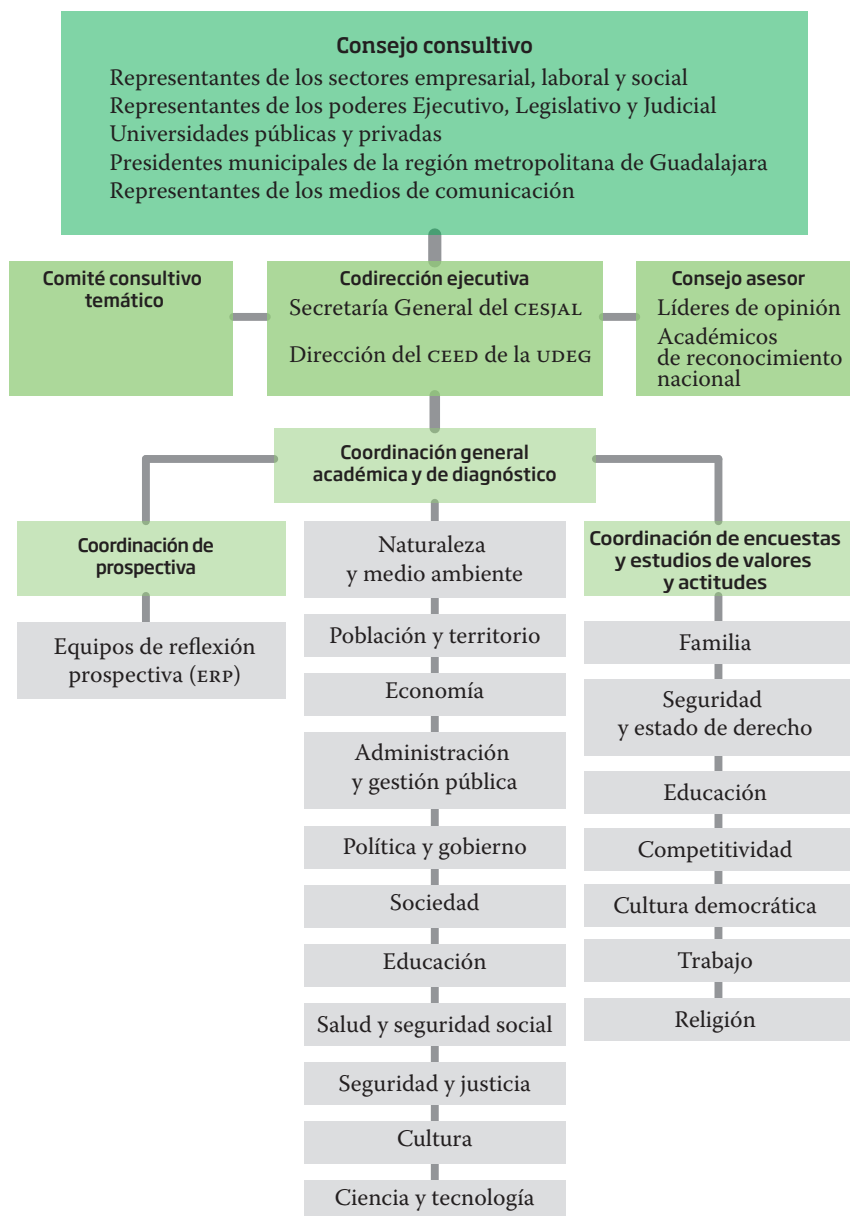
*Seguridad pública y justicia* Marcos Moloeznik  
y Guillermo Zepeda Lecuona

*Consultoría prospectiva* Analítica Consultores

*Estudio de valores* Marco Antonio Cortés Guardado

# JALISCO A FUTURO

2012-2032 Construyendo el porvenir



## Consejo consultivo

La conformación de este consejo se llevó a cabo el 29 de septiembre de 2011 en ExpoGuadalajara

*Gobernador constitucional del estado de Jalisco*

Emilio González Márquez

*Presidente de la Mesa Directiva de la LIX Legislatura del Congreso del Estado*

Salvador Barajas del Toro

*Presidente del Supremo Tribunal de Justicia*

Celso Rodríguez González

*Presidente del Consejo Económico y Social del Estado de Jalisco (CESJAL)*

Jaime Enrique Michel Velasco

*Rector general de la Universidad de Guadalajara*

Marco Antonio Cortés Guardado

*Presidente municipal de Guadalajara*

Jorge Aristóteles Sandoval Díaz

*Presidente del Centro Empresarial de Jalisco*

Óscar Benavides Reyes

*Presidente municipal de Zapopan*

Héctor Vielma Ordóñez

*Presidente de la Cámara de Comercio de Guadalajara*

Miguel Ángel Alfaro Aranguren

*Presidente municipal de Tlaquepaque*

Miguel Castro Reynoso

*Coordinador general del Consejo de Cámaras Industriales de Jalisco, A.C. (CCIJ)*

Manuel Herrera Vega

*Presidente municipal de Tonalá*

Antonio Mateos Nuño

*Presidente del Consejo Mexicano de Comercio Exterior (Comce)*

Salvador Cuevas Acuña

*Presidente municipal de Tlajomulco de Zúñiga*

Enrique Alfaro Ramírez

*Presidente del Consejo Agropecuario de Jalisco, A.C.*

Mauro Jiménez Íñiguez

*Presidente municipal de Chapala*

Jesús Cabrera Jiménez

*Presidente del Centro Bancario del Estado de Jalisco*

José Juan Suárez García

*Presidente municipal de Tala*

Jorge Salvador Rivera Guerrero

*Presidente de la Unión Ganadera Regional de Jalisco, A.C.*

Andrés Salvador Ramos Cano

*Presidente municipal de Zapotlanejo*

Juan José Jiménez Parra

*Presidente de la Liga de Comunidades Agrarias y Sindicatos Campesinos del Estado (CNC)*

Gabriel Ponce Miranda

*Consejo Consultivo, Jalisco Desarrollo y Fomento, A.C. (Jadefo)*

Raymundo Gómez Flores

*Rector de la Universidad Autónoma de Guadalajara, (UAG)*

Antonio Leñaño Reyes

*Rector del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO)*

Juan Luis Orozco Hernández

*Rector del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM), Campus Guadalajara*

Alfonso Pompa Padilla

*Rector de la Universidad del Valle de Atemajac (Univa)*

Guillermo Alonso Velasco

*Rector del Campus Guadalajara de la Universidad Panamericana (UP)*

Juan Gerardo de la Borbolla Rivero

*Director de El Informador*

Carlos Álvarez del Castillo Gregory

*Presidente de Extra, A.C.*

Juan Arturo Covarrubias Valenzuela

*Presidente de la Asociación de Radiodifusoras y Televisoras de Occidente, A.C. (Rato)*

Francisco Cabañas Soria

*Secretario general de la Federación de Trabajadores de Jalisco (FTJ-CTM)*

Rafael Yerena Zambrano

*Secretario general de la Confederación Revolucionaria de Obreros y Campesinos (CROC)*

Alfredo Barba Hernández

*Secretario General de la Confederación Regional de Obreros Mexicanos (CROM)*

José Enrique López Córdova

## Consejo Económico y Social del Estado de Jalisco (CESJAL)

*Presidente de Corporativa de Fundaciones, A.C.*

Arturo Jiménez Bayardo

*Presidente de la Fundación Universidad de Guadalajara, A.C.*

Raúl Padilla López

*Presidente de la Federación de Colegios de Profesionistas de Jalisco, A.C.*

Irma Zendejas Gaytán

*Consejo Consultivo, Colegio de Ingenieros Civiles de Jalisco, A.C.*

Enrique Dau Flores

*Consejo Consultivo, Asociación Médica de Jalisco (AMJ)*

Eduardo Rodríguez Noriega

*Presidente del Club Deportivo Estudiantes Tecos*

Juan José Frangie Saade

*Presidente de la Cuna, S.C.L. Unión de Cooperativas*

Rubén Cobián Corona

*Presidente de la Federación de Propietarios Rurales de Jalisco*

Julián Orozco González

*Presidente de la Unión de Comerciantes del Mercado de Abastos de Guadalajara, A.C.*

Rafael Barrios Dávila

*Secretario general del Consejo Económico y Social del Estado de Jalisco (CESJAL)*

Arturo Uribe Avín

*Consejero presidente*

Jaime Enrique Michel Velasco

*Secretario general*

Arturo Uribe Avín

*Consejeros vicepresidentes*

Luis del Valle López

Luis Murillo Moreno

Adalberto Ortega Solís

*Consejeros titulares*

José Armas Sánchez

José Bautista Farías

Óscar Benavides Reyes

Ignacio Camarena Ávalos

Andrés Canales Leaña

José Rodolfo del Monte Ceseña

Estela Flores Ramos

Esteban García Álvarez

Manuel Herrera Vega

Juan Huerta Peres

Cristóbal Mayorga Castañeda

Luis Fernando Méndez López

Alfredo Molina Ortiz

Óscar Preciado Serrano

José de Jesús Rojas Morales

Otilio Valdés Correa

Raúl Velasco Morales

*Consejeros suplentes*

Óscar Abrego de León

Miguel Álfaro Aranguren

Salvador Carrillo Regalado

Felipe Gómez Fajardo

José Luis González Camarena

Jorge Alberto Jaime Hernández

Arturo López Vaca

Ramiro Martín Barba

Rubén Méndez García

Marco Damián Orozco Llamas

Héctor Prado Vázquez

Andrés Salvador Ramos Cano

José Luis Sánchez de la Fuente

Mónica Unda Gutiérrez

Ixánar Uriza Soto

Gerardo Velasco Gutiérrez

Manuel Velázquez Castro

Armando Zaragoza Quintero

Eliseo Zuno Guzmán



Itzcóatl Tonatiuh Bravo Padilla  
**Rectoría General**

Miguel Ángel Navarro Navarro  
**Vicerrectoría Ejecutiva**

José Alfredo Peña Ramos  
**Secretaría General**



**CEED**  
**Centro de Estudios Estratégicos  
para el Desarrollo**

Raúl Padilla López  
**Presidencia del Consejo Consultivo**

Irma Leticia Leal Moya  
**Dirección**



**EDITORIAL  
UNIVERSITARIA**  
José Antonio Ibarra Cervantes  
**Coordinación del Corporativo  
de Empresas Universitarias**

Javier Espinoza de los Monteros Cárdenas  
**Dirección de la Editorial Universitaria**

Se prohíbe la reproducción, el registro o la transmisión parcial o total de esta obra por cualquier sistema de recuperación de información, sea mecánico, fotoquímico, electrónico, magnético, electroóptico, por fotocopia o cualquier otro, existente o por existir, sin el permiso por escrito del titular de los derechos correspondientes.



Jaime Enrique Michel Velasco  
**Consejero presidente**

Arturo Uribe Avín  
**Secretario general**

Luis del Valle López  
Luis Murillo Moreno  
Adalberto Ortega Solís  
**Consejeros vicepresidentes**

**JALISCO A FUTURO 2012-2032**  
**Construyendo el porvenir**  
**Tomo 5. Política, gobierno y administración  
pública estatal y municipal**

**Coordinación**  
Raúl Padilla López,  
Irma Leticia Leal Moya y  
Adrián Acosta Silva

**Autores**  
© Alicia Gómez López, Antonio Sánchez Bernal  
y Jarumy Rosas Arellano

**Primera edición, 2013**

D.R. © 2013, **Universidad de Guadalajara**

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

**www.editorial.udg.mx**  
**01 800 UDG LIBRO**

**ISBN 978 607 450 778 2    Obra completa**  
**ISBN 978 607 450 782 9    Tomo 5**

Abril de 2013

Impreso y hecho en México  
*Printed and made in Mexico*

# Índice

|     |                                                                                                |
|-----|------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 11  | <b>Introducción</b><br>Adrián Acosta Silva                                                     |
|     | <b>DIAGNÓSTICO 9</b>                                                                           |
| 13  | <b>9. Política y gobierno</b><br>Alicia Gómez López                                            |
| 16  | 9. 1. Sistema electoral y de partidos                                                          |
| 32  | 9. 2. Rendición de cuentas                                                                     |
| 35  | 9. 3. Transparencia                                                                            |
| 40  | 9. 4. Conclusión: principales problemas y políticas por emprender                              |
| 44  | Bibliografía                                                                                   |
|     | <b>DIAGNÓSTICO 10</b>                                                                          |
| 49  | <b>10. Administración y gestión pública</b><br>Antonio Sánchez Bernal<br>Jarumy Rosas Arellano |
| 51  | 10. 1. Introducción                                                                            |
| 52  | 10. 2. Finanzas públicas                                                                       |
| 68  | 10. 3. Administración estatal                                                                  |
| 76  | 10. 4. Análisis municipal y metropolitano de las finanzas públicas                             |
| 91  | 10. 5. Administración municipal                                                                |
| 100 | 10. 6. Funcionarios públicos                                                                   |
| 105 | 10. 7. Cultura de la evaluación                                                                |
| 106 | 10. 8. Definición de los problemas de la administración y gestión pública estatal y municipal  |
| 109 | Bibliografía                                                                                   |



# Introducción

ADRIÁN ACOSTA SILVA

Una de las esferas más relevantes de la acción pública para el ordenamiento político de los asuntos colectivos es la que representa la política, el gobierno y la administración pública. En la última década, en Jalisco se han consolidado rutinas y prácticas político-electorales que producen de manera estable competencia electoral por el poder, alternancia política y tensiones entre los poderes. Contamos con un sistema multipartidista moderado, que permite que la pluralidad política se exprese en la distribución de votos en puestos públicos a escala municipal y estatal. Asimismo, la participación política de los ciudadanos se expresa de manera variable en las elecciones trianuales y sexenales, y nuevas formas de organización civil recogen agendas e intereses muy diversos y a veces encontrados. Por lo tanto, se puede afirmar que en Jalisco tenemos una democracia en proceso de consolidación.

No obstante lo anterior, se ha venido acumulando un déficit de representación política que genera malestar en varias franjas de la sociedad civil. La sociedad política y sus organizaciones más importantes, los partidos, han logrado consolidarse como mecanismos de participación y representación electoral indispensables para construir una democracia gobernable, pero casi al mismo tiempo, se han vuelto maquinarias ensimismadas, que obedecen a una lógica de intercambios internos que tienden a alejarlos de los intereses de la sociedad. Ello se traduce no sólo en que en épocas electorales actúan naturalmente como los filtros ideológicos o políticos de los intereses de una sociedad conflictiva, plural y compleja, sino que también adquieren una dinámica pre y postelectoral que los convierte en mecanismos de representación política que tienden a ser reacios a la rendición de cuentas y favorecen prácticas de opacidad e impunidad.

La administración y gestión de los recursos públicos, por otro lado, ha experimentado cambios importantes. La creación de organismos de acceso a la información pública, las exigencias de mejorar los procesos

de planeación gubernamental, la implementación de sistemas de gestión y de políticas públicas en diversos campos de la acción gubernamental, junto con la creación de una normatividad específica respecto al uso y ejercicio de los recursos públicos (Contraloría, Auditoría Superior de Jalisco), han significado avances importantes en la conformación de un marco institucional de rendición de cuentas que permita un sistema de vigilancia, de pesos y contrapesos, en la administración del estado y de los municipios. Sin embargo, esos avances son aún claramente insuficientes para ofrecer una imagen de certeza, confianza y credibilidad de los poderes públicos. Diversas prácticas de opacidad, y de uso discrecional de los recursos de los poderes y entre los poderes, han debilitado la fuerza transformadora de los instrumentos normativos y los órganos ejecutivos.



DIAGNÓSTICO 9  
**Política y gobierno**





# 9. Política y gobierno

ALICIA GÓMEZ LÓPEZ\*

Este documento es un diagnóstico que aborda algunos de los principales problemas del ámbito político y gubernamental en Jalisco y su evolución a lo largo de la segunda década del presente siglo. El estudio distingue tres objetos de análisis, en los que se condensan algunos de los problemas más relevantes en la materia: el sistema electoral y de partidos, la rendición de cuentas y la transparencia.

En conjunto, por la forma en que ha evolucionado el cambio político en Jalisco, se puede hablar de una democracia no consolidada y de muy pobre desarrollo, en que la institucionalización de la competencia electoral no ha sido suficiente para impactar el desempeño de los poderes públicos de tal forma que se genere una ciudadanía mayormente satisfecha con el ejercicio de sus derechos y libertades. El panorama global de la entidad es semejante a la problemática que O'Donnell (1997) denominó la “otra institucionalización”, es decir, una situación donde los derechos electorales son los únicos que se encuentran relativamente garantizados, mientras que persisten grandes “zonas marrones”, o esferas de injusticia por falta de legalidad.

Esta situación se refleja en los resultados del índice de desarrollo democrático que año con año realizan la Confederación Patronal de la República Mexicana (Coparmex) y otros organismos. En 2011, según el estudio *Índice de desarrollo democrático de México 2011*, la entidad se encontraba entre los siete estados con niveles bajo y mínimo de desarrollo. En ese año Jalisco obtuvo un puntaje de 3.9 sobre 10, muy cercano al estado con el puntaje menor, que fue Michoacán, con 2.5, y bastante alejado del más alto, Colima, con 10 puntos. De hecho, Jalisco perdió el 31% de su puntaje en ese índice entre 2010 y 2011, para colocarse en el lugar 27 a nivel nacional.

\* Alicia Gómez López funge como responsable de este diagnóstico. La autora agradece a José Woldenberg sus valiosas observaciones para la elaboración de la versión final de este trabajo.

En cuanto a la esfera partidista electoral, este diagnóstico muestra que ha tenido una evolución relativamente normal, en el sentido de que la competencia entre partidos muestra claras señales de consolidación institucional después de más de 15 años de alternancia, pero con indicadores de mala calidad. En esta materia se observan problemas relacionados con el desempeño de los actores y una legislación con ciertas limitaciones que derivan en una clara insatisfacción ciudadana. De alguna forma, pese a la innegable consolidación del sistema electoral competitivo de partidos, desde el punto de vista del ciudadano parece observarse una brecha entre sus intereses y los intereses de los partidos y la clase política. Esta insatisfacción ciudadana estaría relacionada con una modificación del perfil del electorado, que se desvincula de los partidos y se vuelve más flexible y demandante. Asimismo, es reflejo de los problemas que presentan las otras dos esferas. De esta manera, tanto la rendición de cuentas como la transparencia muestran serias dificultades para su consolidación institucional. En estos ámbitos se observan rasgos autoritarios como la simulación, la resistencia al cumplimiento, la interferencia de poderes y la politización, además de problemas del propio diseño institucional de estos derechos y obligaciones.

---

## 9. 1. Sistema electoral y de partidos

### Se consolida la competencia electoral

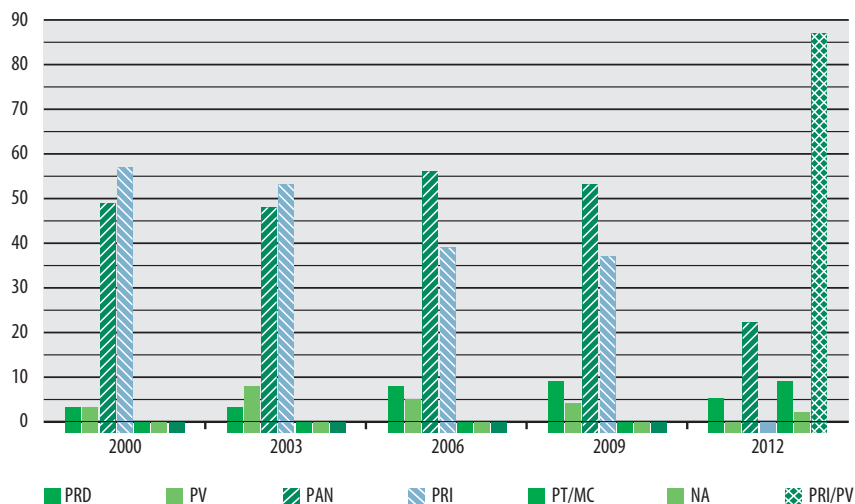
A partir del triunfo del Partido Acción Nacional (PAN) en la elección para el gobierno del estado en 1995, la entidad ha mantenido un desempeño electoral en que la competencia partidista y la garantía de los derechos político electorales parecen haberse consolidado. A lo largo de la década no ha habido ningún conflicto ni desacuerdo en materia electoral que no se haya resuelto por los canales institucionales y con la plena satisfacción de las partes. Esta consolidación del sistema competitivo de partidos se acompañó a lo largo de la década por una estructura básicamente bipartidista que ahora, sin embargo, empieza a desdibujarse.

## REALINEAMIENTO ELECTORAL Y DERROTA DEL PAN

Como colofón electoral de la década, la elección de 2009 mostró, entre otras cuestiones, una que se confirmaría con la pasada elección de 2012: la configuración de un realineamiento del electorado a favor del Partido Revolucionario Institucional (PRI). Lo que no se vislumbró con claridad en ese año fue la aparición de una tercera fuerza que pondría en entredicho el esquema bipartidista tradicional PRI/PAN, cuestión que se aborda más adelante.

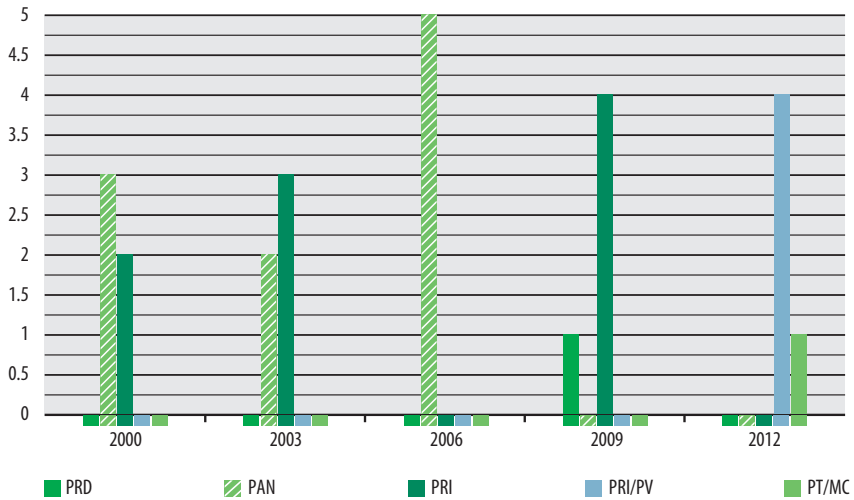
Ahora bien, los comicios municipales de 2009 significaron una redefinición electoral a favor del PRI y en contra del PAN que, según algunos estudiosos (Cortés, 2010; Lomelí, 2010), podía significar un realineamiento electoral semejante al que se dio antes de la derrota del PRI en 1995, lo que se confirmaría tres años después. En tal redefinición, este partido ganó los municipios con mayor índice de desarrollo urbano y capacidades institucionales —los que tradicionalmente le habían pertenecido al PAN—, mientras que los de menor capacidad institucional se los repartieron por igual ambos partidos (Preciado, 2010). Con ello se dibujó un panorama donde no hay correspondencia mecánica entre perfil partidario y su influencia electoral territorial (Preciado y Florido, 2010).

Si observamos las cifras electorales durante la primera década del siglo, en lo que se refiere al número de municipios ganados, en 2009 no se percibe una modificación en términos de la hegemonía panista iniciada en 1995.

**GRÁFICA 9.1.** Número de municipios ganados

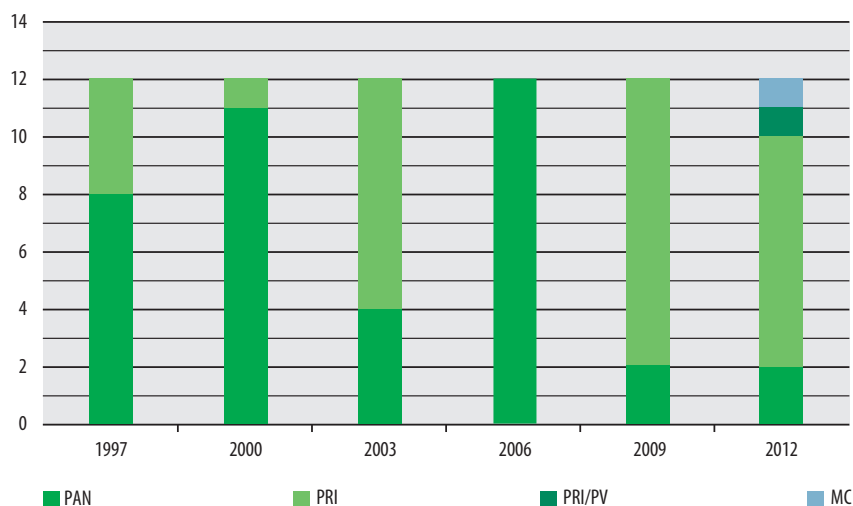
Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana (IEPC).

Como se aprecia en la gráfica 9.1, si consideramos únicamente el número de municipios ganados, el PAN mantuvo cierta supremacía sobre los demás partidos. De hecho, ese partido pasó de gobernar 49 municipios en 2000 a 53 a partir de la elección de 2009, mientras que la cifra del PRI disminuyó de 57 a 37. Sin embargo, el dato interesante es que en la elección de 2009 el PRI, si bien vio disminuido el número de municipios ganados, obtuvo triunfos cualitativamente superiores debido a la naturaleza de algunas de esas alcaldías. El cambio importante radica en que los triunfos del PRI comprendieron la mayor parte de los municipios de la zona metropolitana de Guadalajara, es decir, los de mayor población y peso político en la entidad. De hecho, en aquella elección el PAN no ganó ninguna de las alcaldías de esta zona, mientras que en 2006 logró cinco triunfos. Por su parte, el PRI había mantenido por lo menos dos alcaldías durante la década, a excepción de 2006, cuando no logró ningún triunfo, para luego quedarse con las cuatro más importantes: Guadalajara, Zapopan, Tlaquepaque y Tonalá, en 2009, como se puede ver en la gráfica 9.2.

**GRÁFICA 9.2.** Realineamiento electoral. Triunfos en los cinco municipios de la ZMG

Fuente: Elaboración propia con datos del IEPC.

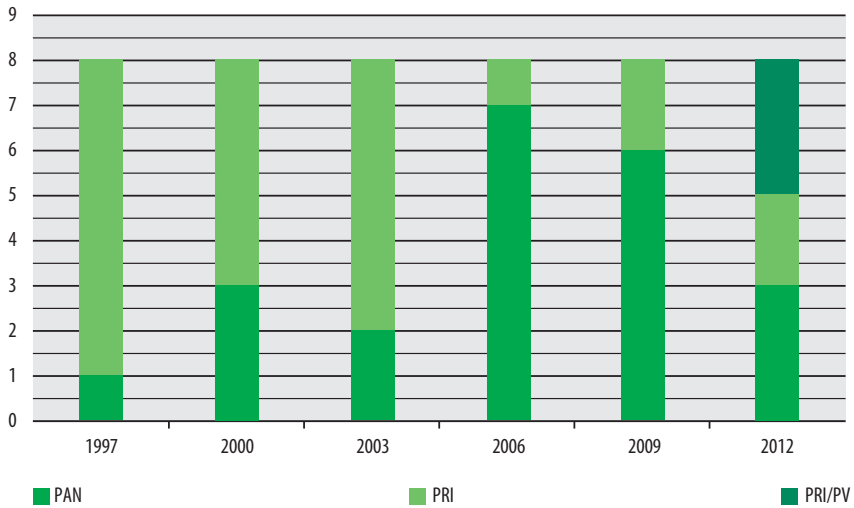
La posible reconfiguración electoral a favor del PRI fue vista por diversos observadores como el anuncio del triunfo de ese partido en los comicios gubernamentales de 2012, lo cual efectivamente sucedió, además de que, como vemos en la gráfica 9.2, dicho partido se llevó cuatro de las cinco alcaldías metropolitanas, mientras que el PAN se quedó sin ninguna de ellas, pues la restante, Tlajomulco de Zuñiga, fue ganada por la coalición formada por el Partido del Trabajo (PT) y el Movimiento Ciudadano (MC). La rotunda derrota del PAN se dio pese a que el blanquiazul tenía elementos para mantener cierto optimismo, dada la trayectoria del voto para diputados de mayoría. La pauta tradicional, donde el PAN pierde votos en elecciones intermedias, pero se recupera en las que coinciden con el año de elección presidencial, se había mantenido hasta 2009, incluso para el caso de los distritos metropolitanos, como se ve en la gráfica 9.3.

**GRÁFICA 9.3.** Diputados de mayoría en los doce distritos metropolitanos

Fuente: Elaboración propia con datos del IEPC.

Sin embargo, en 2012 el PAN sólo ganó en dos de los 12 distritos de la ZMG, la misma cantidad obtenida tres años atrás, mientras el PRI obtuvo nueve solo o en coalición con el Partido Verde (PV), y el distrito restante fue para el MC.

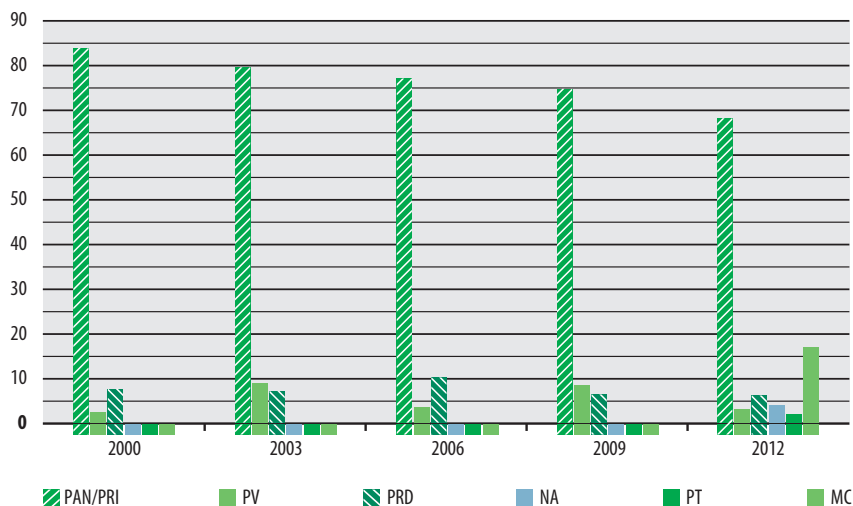
En los distritos no metropolitanos se percibió a lo largo de la década también un desplazamiento de votos (véase gráfica 9.3), pues lo que perdía el PRI lo obtenía el PAN. Esto sugiere que la tradicional distribución de un voto metropolitano panista y un voto de corte más rural priista puede estar perdiendo vigencia, al menos hasta cierto punto (Lomelí, 2010). Este “robo” de distritos rurales priistas por parte del PAN tuvo su momento más alto en 2006, como se observa en la gráfica mencionada, para descender a partir de entonces de forma por demás clara. De este modo, el declive del voto panista en dichas zonas culminó en los recientes comicios de 2012, cuando el PAN se quedó con sólo tres distritos no metropolitanos, mientras que los cinco restantes fueron para el PRI solo o en coalición con el PV.

**GRÁFICA 9.4.** Elección de diputados de mayoría en los ocho distritos no metropolitanos

Fuente: Elaboración propia con datos del IEPC.

## Pluralidad en la elección del legislativo y debilitamiento del bipartidismo

La elección de 2012 no sólo significó el regreso del PRI al gobierno del estado y la derrota del PAN luego de tres ejercicios consecutivos, sino la constatación de que en Jalisco el esquema bipartidista PRI PAN ha perdido solidez. Si bien apenas tres años atrás los resultados electorales parecían ratificar que el bipartidismo gozaba de cabal salud (Acosta, 2010), existen ciertos datos que sugieren que la búsqueda, por parte del electorado, de opciones externas al binomio de los partidos mayores no es un hecho tan repentino. A lo largo de la década, las cifras de la elección del legislativo muestran un comportamiento interesante que apunta hacia una leve pero constante disminución del bipartidismo. Ya algunos estudios han mostrado que, gracias al voto diferenciado, los partidos menores se ven un poco más favorecidos en elecciones para el legislativo (Cortés, 2007).

**GRÁFICA 9.5.** Porcentaje de votación para diputados locales

Nota: En 2006 el PRD se alió con el PT, y en 2009 el PRI con Nueva Alianza (NA).

Fuente: Elaboración propia con datos del IEPC.

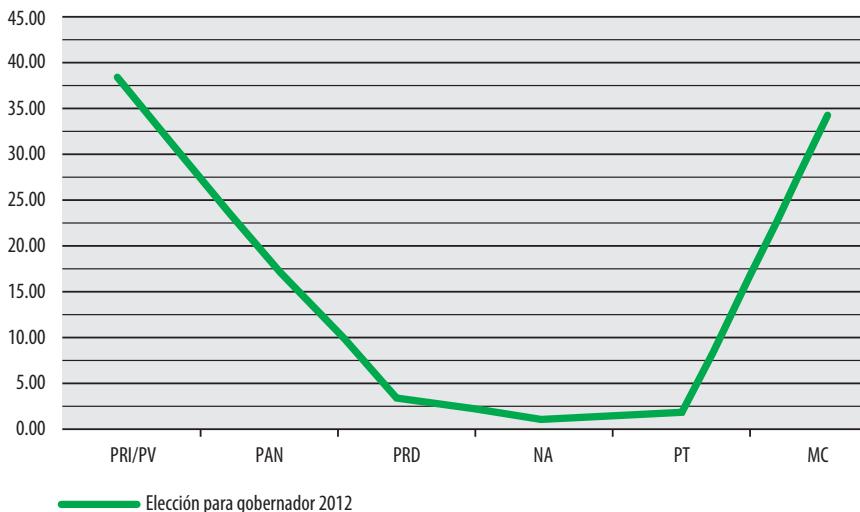
Como se observa en la gráfica 9.5, la suma de los votos por PRI y PAN descendió del 83.71% en 2000, al 74.5% en 2009. La diversificación de la preferencia en este tipo de elecciones parece empezar a favorecer más al PV que al PRD, pues en elecciones intermedias ha alcanzado el 8.86 y 8.42% en 2003 y 2009, respectivamente, sin haberse coaligado con ninguna otra fuerza electoral. No así en elecciones concurrentes, en que su votación desciende notablemente al no contar con el arrastre de las figuras presidenciales y para la gubernatura que tienen los otros partidos. Por su parte, el PRD se perfilaba, hasta 2000, como un partido parlamentario con cierta relevancia, al menos por su votación, para luego mostrar una disminución a lo largo de la década, con excepción de la elección de 2006, dada su alianza con el PT y la presencia de la candidatura de Adrés Manuel López Obrador.

De cualquier forma, aunque muy gradual, es interesante y bastante clara la disminución del bipartidismo en la elección del legislativo, que alcanza casi el 10% entre 2000 y 2009, sobre todo porque se trata de una disminución constante, en que los partidos grandes no muestran recupe-

ración en comicios en los cuales también se vota para el gobierno estatal. Es un dato que habla de una mayor pluralidad en la representación de los intereses. Dicha tendencia se confirmó claramente en la elección de 2012, en la cual el porcentaje de votación para diputados locales que suman los dos partidos mayores descendió al 68% (véase gráfica 9.5), y destacó entre los partidos “chicos” el de MC con el 17%.

En dicha elección, además, se presentó un ingrediente novedoso que mostró que el interés del electorado por buscar alternativas al binomio PRI PAN incluye la decisión en cuanto a la conformación del ejecutivo estatal y no sólo del legislativo. En la pasada elección de 2012, el candidato del Partido Movimiento Ciudadano a la gubernatura obtuvo el 34% de los votos, sólo cuatro puntos porcentuales menos que el candidato postulado por el PRI, que obtuvo el 38% en alianza con el PV (véase gráfica 9.6). A más de 15 años del primer gobierno de alternancia, los electores parecen tener claro que llegó el momento de poner a prueba una tercera alternativa para el gobierno de la entidad. Todo indica que de haber competido en coalición con algún otro partido, incluso uno de los pequeños, el candidato de MC hubiera tenido grandes probabilidades de derrotar al PRI.

**GRÁFICA 9.6.** Elección para gobernador, 2012 (porcentajes)



Fuente: Elaboración propia con datos del IEPC.

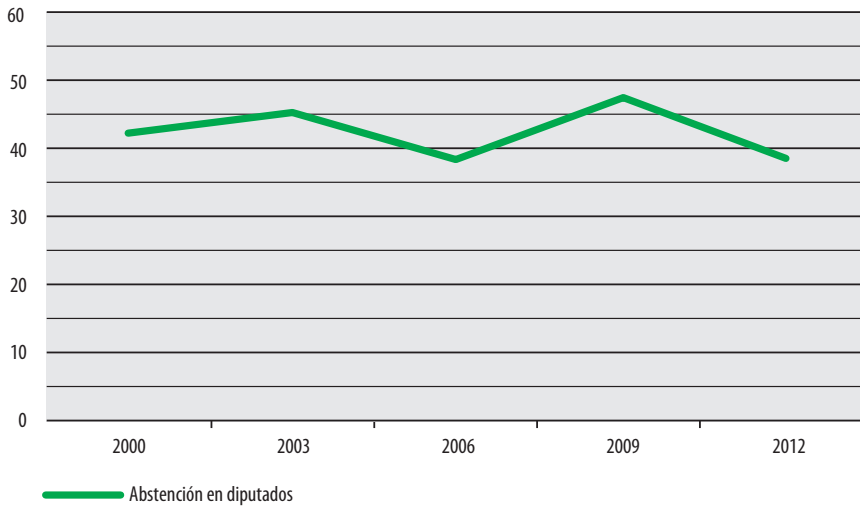
## INSATISFACCIÓN CIUDADANA Y NUEVO PERFIL DEL ELECTORADO

Existen ciertas evidencias de insatisfacción ciudadana frente a la política y los procesos electorales, tales como el aumento de la abstención, la desafiliación o desafección partidista, el decrecimiento de la eficacia externa, el fenómeno del voto nulo y la pobre percepción ciudadana sobre el ejercicio de sus derechos políticos, según el citado *Índice de desarrollo democrático 2011*.

Según algunos estudios (Cortés, 2010; Hernández Claro y Valdez Zepeda, 2011), hay un claro proceso de distanciamiento de los ciudadanos respecto de los partidos. Mientras que en 1997 el 59% manifestaba no simpatizar con ningún partido político, esta proporción subió al 72% en 2009 (Cortés, 2010). Esto representa un proceso de alejamiento de la política por parte de los ciudadanos, al menos de la política partidista, lo cual resulta paradójico si consideramos que el proceso de transición democrática en la entidad ha consistido justamente en el fortalecimiento del sistema de partidos como base institucional de la vida pública.

Este distanciamiento de los ciudadanos respecto de los partidos se ve acompañado de una disminución en la valoración de la democracia como el régimen más deseable, si bien todavía muestra niveles más altos que el resto del país, y un descenso en la percepción de la política como una cuestión importante para los individuos (Cortés, 2010).

El sentimiento de eficacia política es también un indicador de la satisfacción del ciudadano frente a la política y el gobierno. Según ciertos estudios (Hernández Claro y Valdez Zepeda, 2011), los jaliscienses han desarrollado un sentido de eficacia interna, la cual consiste en la idea de que sí se puede influir en el gobierno más allá del voto; pero ha disminuido el sentimiento de eficacia externa, que se define como la suposición de que las autoridades son sensibles a los reclamos ciudadanos. De 1997 a 2005, la brecha entre ambos indicadores se quintuplicó (Hernández Claro y Valdez Zepeda, 2011), lo cual significa que, de algún modo, la transición política ha ayudado a que el ciudadano de Jalisco considere en mayor medida funcionales y útiles aquellas instituciones que le permiten influir en el gobierno, pero no ha generado una mejor valoración hacia la clase gubernamental en cuanto a su sensibilidad ante las necesidades y preferencias ciudadanas.

**GRÁFICA 9.7.** Abstención en elección de diputados de mayoría relativa (porcentajes)

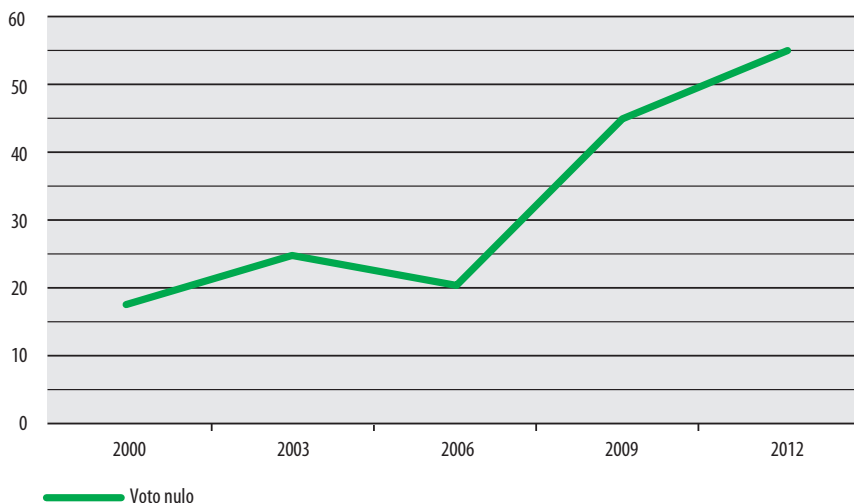
Fuente: Elaboración propia con datos del IEPC.

Como muestra la gráfica 9.7, la abstención electoral tiene cierto ascenso a lo largo de la década. Dicha gráfica compara exclusivamente la abstención en la elección para diputados locales de mayoría. Como se observa, la abstención no es muy alta, pero va a la alza en elecciones intermedias y se mantiene en las que coinciden con la elección de gobernador y las elecciones federales. Mientras que al inicio de la década fue de 43%, y en 2003 y 2009 de 46 y 48%, respectivamente. La disminución de la abstención en 2006 (39%) se debe, probablemente, a que en ese año por primera vez coincide la elección local con la federal, como resultado de la reforma electoral de 2002. Es claro que el beneficio buscado se obtuvo de la siguiente manera: al empatar las elecciones local y federal, la participación creció automáticamente debido al interés que representa la competencia por la presidencia, que arrastra a la participación en los otros tipos de elección (como la que se compara aquí, la de diputados locales por mayoría). La misma cifra se presentó en la elección de 2012, pues hubo un 39% de abstención. Sin embargo, dicho nivel de interés no se mantiene cuando la elección es únicamente local, a juzgar por el dato de 2009. Si bien Jalisco es una de las entidades con menor nivel de abstención del país cuando se trata de elecciones federales, los datos

muestran un aumento constante de la abstención para diputados locales cuando la elección no coincide con la de gobernador ni con la federal.

Otro síntoma de insatisfacción ciudadana se presentó en la elección de 2009 con el movimiento por el voto nulo. Si bien entre algunos estudiosos existe discrepancia acerca de la relevancia de los “anulistas” (Reguillo, 2010; Campos, 2010), lo cierto es que en la elección de diputados de mayoría de 2009 la proporción de votos nulos, que fue del 4.5%, superó el doble respecto a la presentada en la elección del 2006, cuando alcanzó el 2.1%. Dicho movimiento resulta interesante por ser un síntoma claro, pero además organizado, de la insatisfacción ciudadana frente a la clase política. Cabe señalar que no es un movimiento político, sino de rechazo a la política partidista tal y como se manifiesta hoy en día. Es interesante hacer notar que en la elección de 2012 el mencionado movimiento no se manifestó y, sin embargo, el porcentaje de votos nulos en la elección de diputados de mayoría creció notablemente, hasta llegar al 5.5% de la votación total, pese a que se trató de una elección concurrente con la de gobernador y la presidencial.

**GRÁFICA 9.8.** Votos nulos en elección de diputados locales de mayoría relativa (porcentajes)



Fuente: Elaboración propia con datos del IEPC.

Para considerar de forma más adecuada la magnitud de esta insatisfacción ciudadana frente a la política en la entidad, conviene citar nuevamente el estudio sobre desarrollo democrático referido en la introducción. El índice citado se elabora a partir de cuatro dimensiones, entre las cuales es importante referirnos a la dimensión II, en la que se habla de los derechos políticos y las libertades civiles. En esta dimensión en particular, nuevamente Jalisco queda en el lugar 27, con un puntaje de 3.6 sobre 10 puntos máximos.

**CUADRO 9.1.** *Índice de desarrollo democrático 2011. Dimensión II: derechos políticos y libertades civiles o democracia desde la sociedad*

| Entidad  | Puntaje | Lugar a nivel nacional |
|----------|---------|------------------------|
| Campeche | 8.9     | 1                      |
| Jalisco  | 3.6     | 27                     |
| Sonora   | 2.8     | 32                     |

Fuente: Elaboración propia con datos del *Índice de desarrollo democrático de México 2011*.

En el cuadro 9.1 se observa que en dicho estudio la entidad ocupa un sitio cercano al último lugar en lo que se refiere a la dimensión de los derechos políticos y las libertades civiles. Pero veamos qué indicadores componen dicha dimensión y cómo son medidos.

La dimensión de los derechos políticos y las libertades civiles se compone de cinco indicadores, como se observa en el cuadro 9.2. El primero es la adhesión, la cual se mide a través de la participación electoral; se trata de un indicador objetivo, no de percepción. En este indicador Jalisco aparece relativamente bien posicionado, pues su nivel de abstención es de los más bajos del país, si bien parece estar en crecimiento a juzgar por los datos antes presentados. El segundo indicador, el de los derechos políticos, se compone de dos elementos. El primero es un dato de percepción, son los resultados de la Encuesta de Derechos Ciudadanos,<sup>1</sup> en su capítulo de derechos y libertades. Aquí Jalisco obtiene un resultado sumamente negativo, pues aparece la percepción de “no libertad”. El segundo elemento es un dato objetivo referente al tipo de elección de autoridades; se basa en la forma en que fueron elegidos los candidatos a gobernador de cada partido en la elección anterior, si fue a través de elección o por decisión de la cúpula partidaria. Nótese que en este indi-

<sup>1</sup> Esta encuesta es realizada por los mismos organismos que elaboran el índice.

cador (cuadro 9.2), junto con el de género en el gobierno, Jalisco obtiene sus peores resultados y se coloca a sólo un sitio del último lugar de la tabla en el plano nacional.

**CUADRO 9.2. Índice de desarrollo democrático 2011.** Indicadores de la dimensión II

| Entidad/<br>dimensión        | Adhesión                 | Derechos<br>políticos       | Libertades<br>civiles     | Género en<br>el gobierno | Inseguridad               |
|------------------------------|--------------------------|-----------------------------|---------------------------|--------------------------|---------------------------|
| Entidad mejor<br>posicionada | Yucatán<br>10 puntos     | SLP y Campeche<br>10 puntos | Campeche<br>10 puntos     | DF<br>10 puntos          | Yucatán<br>10 puntos      |
| Jalisco                      | 6.7 puntos<br>Posición 6 | 0 puntos<br>Posición 31     | 3.3 puntos<br>Posición 25 | 1 punto<br>Posición 31   | 8.6 puntos<br>Posición 14 |
| Entidad peor<br>posicionada  | México<br>0 puntos       | Yucatán<br>0 puntos         | Sonora<br>0 puntos        | SLP<br>0 puntos          | Chihuahua<br>0 puntos     |

Fuente: Elaboración propia con base en datos de *Índice de desarrollo democrático de México 2011*.

El indicador de las libertades civiles se mide a través de tres elementos. El primero es, nuevamente, de percepción; se trata del puntaje obtenido en el capítulo de las libertades civiles de la Encuesta de Desarrollo Ciudadano. El segundo y el tercero son datos objetivos, consiste en la exclusión de la población de lengua indígena y de la violencia de género (medida a través de la incidencia de feminicidios). Aquí Jalisco sube un poco su nivel pero sigue estando en un sitio sumamente bajo, en el 25, con 3.3 puntos. El indicador de género en el gobierno se mide mediante la proporción de la participación de género en los tres poderes estatales. Aquí, nuevamente, la entidad se coloca en un sitio lamentable, en la posición 31, con sólo un punto.

Estos signos de insatisfacción ciudadana nos hablan también de un electorado cuyo perfil se encuentra en proceso de cambio. La desafiliación o desafección partidista y el realineamiento electoral muestran un elector más flexible y demandante, cada vez menos vinculado como votante duro a un partido, y cada vez con mayor capacidad para decidir su voto a partir del desempeño gubernamental. Los indicadores de percepción del índice al que nos hemos referido confirman la existencia de una ciudadanía insatisfecha que considera que sus derechos políticos y libertades civiles no son garantizados en un nivel aceptable.

# Normatividad electoral

A lo largo de la década, en la entidad se han hecho dos reformas electorales que han tenido algunos aciertos. Entre éstos se pueden mencionar: la disminución del porcentaje adicional de curules al partido ganador, según la cláusula de gobernabilidad, la disminución del tamaño de la cámara de diputados, la concurrencia de la elección local con la federal, la regulación del tiempo y gasto de precampañas, la incorporación de obligaciones de transparencia para los partidos, la anulación del secreto bancario para partidos y el órgano electoral, la prohibición de propaganda gubernamental previa a la elección y el establecimiento de las condiciones para la realización de recuentos parciales de elecciones.

Es importante mencionar que la regulación del uso de tiempo en medios electrónicos para las campañas tiene la virtud de lograr mayor equidad en las condiciones de competencia entre los partidos, ya que éstos no pueden comprar espacios en dichos medios y cuentan únicamente con los tiempos asignados oficialmente. La otra cara de la moneda es que la prohibición de compra de tiempo en dichos medios es absoluta, se refiere también a cualquier persona física o moral. Probablemente, si dicha norma permitiera (no a los partidos) la compra de espacios electrónicos, si no de forma abierta sí, al menos, en una pequeña proporción del tiempo que se da a los partidos, actores y organizaciones sociales no se sentirían excluidos del debate político-electoral. Al final, el elector es quien decide, dentro de una campaña, por cuál alternativa vota.

**CUADRO 9.3.** Principales cambios en la norma electoral durante la década

| Ordenamiento anterior                                                                                                                                                                                                                                                         | Ordenamiento vigente                                                                                                                                                                                                                                                               |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Sólo coincidía el año.                                                                                                                                                                                                                                                        | Se vuelve concurrente la elección para gobernador y para legisladores y municipios con la elección presidencial y legislativa federal.                                                                                                                                             |
| Se adjudica al partido mayoritario el porcentaje de diputaciones de representación proporcional necesario para igualar su porcentaje de votación más un 6% adicional.                                                                                                         | Se adjudica al partido mayoritario el porcentaje de diputaciones de representación proporcional necesario para igualar su votación más un 5% adicional.                                                                                                                            |
| Para la integración de las curules de representación proporcional de cada partido se asignan uno de las listas de candidatos de representación proporcional y uno de los candidatos de mayoría que no haya obtenido triunfo ("repechaje"), hasta completar el número deseado. | Para la integración de las curules de representación proporcional de cada partido, se asignan dos de las listas de candidatos de representación proporcional y uno de los candidatos de mayoría que no hayan obtenido el triunfo ("repechaje"), hasta completar el número deseado. |

| Ordenamiento anterior                                                                                                                                  | Ordenamiento vigente                                                                                                                                                                                                                                           |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| El legislativo se integra de 40 diputados, 20 de mayoría y 20 de representación proporcional.                                                          | El legislativo se integra de 39 diputados, 20 de mayoría y 19 de representación proporcional.                                                                                                                                                                  |
| No existía ordenamiento al respecto.                                                                                                                   | Se establecen las obligaciones de transparencia de los partidos.                                                                                                                                                                                               |
| Partidos, candidatos, dirigentes, afiliados y ciudadanos en general podían contratar tiempo en radio y televisión con fines de proselitismo electoral. | Se prohíbe la contratación de tiempo en radio y televisión para fines de proselitismo electoral. Los partidos cuentan exclusivamente con el tiempo oficial asignado por la autoridad electoral.                                                                |
| No existía dicha instancia.                                                                                                                            | Se constituye el comité de radio y televisión del órgano electoral, que se encarga de asegurar la participación de los partidos en la materia y de conocer y aprobar las propuestas de pautas de transmisión correspondientes a los mensajes de los partidos.  |
| No existía ordenamiento en la materia.                                                                                                                 | Se ponen topes a los gastos de precampaña, que corresponden al 20% del gasto de campaña en la elección anterior para el mismo cargo.                                                                                                                           |
| No existía ordenamiento al respecto.                                                                                                                   | El órgano electoral realizará, a solicitud del representante del segundo lugar, recuentos parciales de elecciones en los casos en que la diferencia entre el presuntamente ganador y el segundo lugar sea menor que el 1% o igual o menor que los votos nulos. |
| No existía ordenamiento al respecto.                                                                                                                   | Se anula el secreto bancario y fiscal para el IFE y los partidos políticos.                                                                                                                                                                                    |
| No existía ordenamiento al respecto.                                                                                                                   | Se prohíbe la difusión de obras gubernamentales durante los tres meses previos a una elección.                                                                                                                                                                 |
| No existía ordenamiento al respecto.                                                                                                                   | Se prohíbe la propaganda gubernamental que implique la promoción personal de un servidor público.                                                                                                                                                              |
| No existía ordenamiento al respecto.                                                                                                                   | La propaganda se abstendrá de expresiones que denigren o calumnien a instituciones, partidos o personas. El IFE podrá ordenar el retiro de dicha propaganda y la suspensión de mensajes.                                                                       |

Fuente: Elaboración propia.

La concordancia entre el porcentaje de votación y el porcentaje de curules que obtiene un partido es un dato importante para ver qué tan representativo es el sistema de integración de la legislatura de acuerdo con la norma electoral. En la medida en que existe un sesgo entre votos y curules, se presenta el problema de la sub o sobrerrepresentación partidaria. Según la ley actual, la legislatura se compone de 20 diputados de mayoría, más 19 de representación proporcional. Al partido mayoritario se le asignan

las curules de representación proporcional suficientes para que alcance el equivalente a su porcentaje de votación, y un 5% adicional por la cláusula de gobernabilidad. Si bien esta asignación ha ido disminuyendo, del 9 al 6% en la elección de 2000 y de 6 a 5% en la elección de 2009, sigue dando lugar a que se presente un sesgo considerable a favor de los partidos mayores y en contra de los menores, como se observa en el cuadro 9.4.

**CUADRO 9.4.** Relación votos/curules

| Comparación<br>votos/curules | 2000   |             | 2003   |             | 2006   |             | 2009               |           |
|------------------------------|--------|-------------|--------|-------------|--------|-------------|--------------------|-----------|
|                              | Votos  | Curules     | Votos  | Curules     | Votos  | Curules     | Votos              | Curules   |
| PAN                          | 45.4%  | 21<br>52.5% | 39.43% | 17<br>42.5% | 43.7%  | 20<br>50%   | 35.45%             | 17<br>44% |
| PRI                          | 38.25% | 16<br>40%   | 39.97% | 19<br>47.5% | 33.16% | 13<br>32.5% | 39.05%             | 18<br>46% |
| PRD                          | 7.59%  | 2<br>5%     | 7.8%   | 2<br>5%     | 10.26% | 4<br>10%    | 6.35%              | 2<br>5%   |
| PV                           | 2.38%  | 1<br>2.5%   | 8.86%  | 2<br>5%     | 3.48%  | 1<br>2.5%   | 8.42%              | 2<br>5%   |
| Panal                        | ****   | ****        | ****   | ****        | 4.62%  | 2<br>5%     | Alianza<br>con PRI |           |

Fuente: Elaboración propia con base en datos del IEPC y del Congreso del Estado de Jalisco.

**CUADRO 9.5.** Sesgo entre porcentaje de votación y porcentaje de curules

| Sesgo | 2000  | 2003  | 2006 | 2009  |
|-------|-------|-------|------|-------|
| PAN   | +7.1  | +3.07 | +6.3 | +8.55 |
| PRI   | +1.75 | +7.53 | -66  | +7    |
| PRD   | -2.59 | -2.08 | -26  | -1.35 |
| PV    | +12   | -3.86 | -98  | -3.42 |

Fuente: Elaboración propia con datos del IEPC y del Congreso del estado de Jalisco.

Lo que muestran los datos es que, durante la década, el sesgo no ha disminuido. La reducción de 6 a 5% en la asignación adicional de curules, aparte de las correspondientes para alcanzar su porcentaje de votación, no ha sido suficiente para reducir el sesgo. Lo más conveniente sería, en la próxima reforma electoral, cancelar la cláusula de gobernabilidad, pues de cualquier forma no ha permitido generar mayorías para gobernar y sí ha dado lugar a la sobrerrepresentación del partido mayoritario y la subrepresentación de los pequeños, particularmente del PRD.

Recientemente se realizó una reforma electoral a nivel federal que deberá llegar a las entidades. En el debate local y nacional se encuentran temas que podrían tomarse como parte de la agenda para la siguiente reforma de las normas electorales en el estado. Algunas de esas cuestiones resultan relevantes porque permitirían contar con normas que contribuirían a disminuir la percepción ciudadana de que en el juego político-electoral los intereses de los partidos no coinciden con los intereses de los ciudadanos. La insatisfacción ciudadana referida en el apartado anterior puede deberse, entre otras cuestiones, a que aun cuando se destinan cada vez más recursos a los partidos y procedimientos electorales, ello no redundaría en un beneficio claro derivado del desempeño de los partidos una vez que éstos se colocan en los gobiernos y órganos de representación. Si bien este problema radica también en las deficiencias de la transparencia y la rendición de cuentas, de cualquier forma habría una ganancia con normas que contribuyeran a la credibilidad de los procedimientos electorales y del papel de los partidos que, como hemos visto en el apartado anterior, se encuentra lejos de los niveles deseables. En este sentido, se podrían considerar aspectos como la duración de las campañas, el tamaño de la cámara, las candidaturas independientes, el tamaño de las prerrogativas de los partidos, la reelección legislativa y municipal, la apertura relativa de medios electrónicos a la sociedad, entre otros.

---

## 9. 2. Rendición de cuentas

En el proceso de democratización de la entidad la ruta ideal sería, una vez resueltos los problemas relacionados con la competencia político-electoral, avanzar hacia lo que se denomina reformas de segunda generación. Éstas comprenden las relacionadas con lo que se ha dado en llamar la “nueva gobernanza”, es decir, las que contribuyen a aumentar de algún modo la influencia de los ciudadanos sobre la toma de decisiones públicas, y con ello elevar el bienestar social y la legitimidad de los actores políticos. Particularmente relevantes son, en esta materia, las reformas que tienen que ver con la rendición de cuentas y la transparencia.

Cabe señalar que la rendición de cuentas se encuentra en condiciones de atraso en nuestra entidad. A lo largo de la década han existido

cuatro leyes distintas, lo que habla de una notable inestabilidad y falta de definición sobre el tema como política pública. En 2001 se creó la *Ley de Fiscalización Superior del Estado de Jalisco*, que ponía a la entidad en sintonía con la norma federal, entonces recién inaugurada. Con esa ley se sustituía al anterior organismo, denominado Contaduría Mayor de Hacienda, por la Auditoría Superior de Jalisco (Asjal), a la cual se otorgaba autonomía técnica y de gestión. Se establecía que la revisión de la cuenta pública era facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, y se le daban a la Asjal atribuciones como la de fincar responsabilidades en daños y perjuicios a la hacienda pública y promover acciones de responsabilidad y querellas penales contra los presuntos responsables de los daños. Asimismo, establecía que los informes del mencionado organismo eran de carácter público. Dicha ley nunca se aplicó, pues fue derogada en 2003, justo cuando debían revisarse las primeras cuentas públicas locales bajo ese marco legal, por lo que se puede sospechar que los motivos fueron justamente evitar el riesgo político que la revisión implicaba (Figueroa Neri, 2010).

La derogación de la mencionada ley, que de continuar vigente y de cumplirse cabalmente hubiera representado un avance en la rendición de cuentas en la entidad, no significó la elaboración y promulgación de otro marco normativo que mantuviera a la entidad en consonancia con los cambios que a nivel federal ya se habían dado. Lo que sucedió fue que se reinstaló el anterior código, que regulaba el funcionamiento de la vieja Contaduría Mayor de Hacienda. Semejante anomalía fue subsanada en 2004, cuando se promulgó la *Ley de Fiscalización Superior de Jalisco*, que estaría vigente hasta 2008. Esa ley representó un avance en relación con el código anterior, pero muchas leyes estatales la superaban (Figueroa Neri, 2010).

En 2009 entró en vigor la actual *Ley de Fiscalización Superior y Auditoría Pública de Jalisco*. Este cambio se debió a la necesidad de ponerse a tono con la reforma federal de 2008, entre cuyas novedades estaba la figura de la “contraloría social”, según la cual los ciudadanos pueden presentar denuncias ante la Auditoría Superior de la Federación (ASF) para que ésta considere si las incluye en su programa de auditorías, investigaciones, visitas e inspecciones. La ley estatal aparentemente está a la altura de los lineamientos federales, sin embargo tiene problemas importantes. Como elementos positivos se pueden mencionar que se

mantiene la autonomía técnica y de gestión de la Asjal, al menos formalmente; se establece el servicio civil de carrera para sus empleados y funcionarios, se establecen las denuncias por daños y perjuicios y el fincamiento de responsabilidades, incluida la querrela penal, y el nombramiento del auditor superior se hace por mayoría calificada del congreso con una duración en el cargo de siete años.

Lo que sí resulta una anomalía en la ley es la pérdida de autonomía y fuerza de la Asjal debido a las facultades que se le dan a la Comisión de Vigilancia del Congreso. Esta comisión se ve fortalecida en detrimento de la Asjal, pues mientras que antes era una instancia de coordinación y de evaluación del desempeño de la Auditoría, ahora tiene capacidad para decidir sobre los dictámenes finales y si éstos se toman o no como resultado de la revisión de una cuenta pública. En otras palabras, la Asjal hace un trabajo que puede resultar inútil en la medida en que es el Congreso, a través de la citada comisión, el que decide finalmente si sus dictámenes son válidos o no. Por añadidura, la Asjal pierde atribuciones, pues las auditorías de desempeño institucional, que en el ámbito federal son hechas por la ASF y permiten evaluar la ejecución de planes y programas en el cumplimiento de sus objetivos y no sólo en lo financiero, en la ley local recaen en la mencionada comisión, lo que resta facultades a la Asjal y desvirtúa su carácter de órgano especializado en la fiscalización y evaluación del desempeño público.

Otro punto débil de la norma mencionada es que el tiempo de entrega del resultado de la fiscalización de las cuentas se amplía de nueve a 12 meses. Después, el congreso tiene nueve meses (y no siete como en la ley federal) para concluir la revisión de las cuentas a través de la Comisión de Vigilancia. Según especialistas, esto contraviene los lineamientos internacionales y federales de acuerdo con los cuales se debe reducir el desajuste cronológico entre el ejercicio de los recursos y su fiscalización (Figuroa Neri, 2010). También se debe mencionar que los resultados de las revisiones y fiscalizaciones no se hacen públicos. Si bien en la reforma constitucional estatal se señaló el carácter público de tales documentos, en la ley no se aborda la cuestión y, por lo tanto, no se establece de qué forma se deben hacer públicos. Por añadidura, la ley tiene problemas importantes relacionados con la alta fragmentación y nula coordinación que existe entre una diversidad de órganos y entidades públicas con atribuciones similares a la Auditoría Superior del Estado

de Jalisco (ASEJ) (Pineda Ortega, 2012). La Asjal no es la única encargada de vigilar el gasto y el ejercicio público. Existen órganos como la Contraloría Estatal, las contralorías internas, el Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado (Coplade), el Consejo Estatal Hacendario y la Secretaría de Finanzas, por mencionar algunas, cuyas funciones fiscalizadoras quedan en la dispersión total por la falta de prevención legal que asegure su coordinación y cooperación (Pineda Ortega, 2012).

En suma, más allá de los desfases normativos, hay evidencias que ponen en serias dudas la credibilidad y eficacia de la Asjal como instancia encargada de la rendición de cuentas. Se han presentado acontecimientos que han escandalizado a la opinión pública por la forma en que ponen en entredicho la confiabilidad de dicho organismo, o al menos de quienes lo encabezan. Datos como la importante cantidad de dinero, diez millones de pesos, que recibió de forma irregular (adicionales a su salario y sin justificación) quien encabeza la Asjal y que le fue proporcionada por el Congreso en la LVIII Legislatura, indican que se ha incurrido en corrupción y componenda con la finalidad de que la revisión de las cuentas públicas no revele lo que debería revelar. A pesar de las evidencias y de la presión de la opinión pública, la LIX Legislatura evadió el asunto: se ratificó al titular de la Asjal y se evitó realizar una investigación al respecto. Lo que esto nos revela es que, además de la baja calidad de su diseño institucional, la rendición de cuentas muestra problemas de simulación y corrupción en su desempeño. Los actores pueden cumplir la ley violando su espíritu.

### 9.3. Transparencia

La transparencia y el acceso a la información pública en la entidad presentan, si no anomalías tan graves como la falta de rendición de cuentas, sí problemas importantes para su consolidación institucional. Los problemas más importantes que habría que señalar son la vulnerabilidad e inestabilidad normativa, pues cuando se tiene un buen diseño institucional, éste genera conflicto y se ve amenazado por quienes deberían acatarlo (Gómez, 2007), y la persistencia de reglas autoritarias como la simulación, la politización y la interferencia de poderes, que ponen en entredicho la consolidación institucional de estos nuevos derechos y obligaciones (Gómez, 2011a).

Si bien Jalisco tuvo la primera ley de transparencia del país, en 2002, incluso antes que la federal, la trayectoria institucional en la materia ha sido un tanto errática. Aquella primera ley resultó de tan mala calidad, que cuando salió la ley federal y se hicieron obvias sus limitaciones, debió ser derogada. Así, en septiembre de 2005 entró en vigor la *Ley de Transparencia e Información Pública del Estado de Jalisco*, que significó un gran avance en relación con la anterior. No sólo retomó los aspectos más importantes de la ley federal, sino incluso la superó en algunos temas. Entre sus aspectos positivos se debe señalar la autonomía del órgano garante, establecida a nivel constitucional y ausente en la norma federal, el número y la diversidad de sujetos obligados, el carácter inatacable de las resoluciones del órgano garante y la penalización del no acatamiento de sus resoluciones.

El buen diseño institucional de la transparencia no significó, sin embargo, un pleno ejercicio de ese derecho para los jaliscienses. Por el contrario, generó una alta conflictividad entre el órgano garante y algunas autoridades, sobre todo el ejecutivo estatal, ante su resistencia a acatar las resoluciones de aquel. Esto sucedió particularmente durante los últimos años del gobierno estatal del periodo 2000-2006, cuando la ley de transparencia apenas entraba en vigor. El conflicto dio lugar a que, en julio de 2006, cuando la norma tenía sólo un año de vigencia, todas las fracciones parlamentarias se pusieran de acuerdo para derogarla. La propuesta contemplaba cambios totalmente regresivos desde el punto de vista de la garantía del derecho a la información. Dos cuestiones fueron las más importantes en este sentido: las resoluciones del Instituto de Transparencia e Información Pública (ITEI), el órgano garante, dejaban de ser inatacables y se sometían al juicio del Tribunal Administrativo, por un lado, y por otro, se despenalizaba el no acatamiento de las resoluciones del mencionado órgano. La reforma no prosperó debido a la fuerte oposición que encontró en la opinión pública. Organismos como Ciudadanos por Municipios Transparentes (Cimtra) y grupos empresariales como la Coparmex, sectores académicos y la prensa, tomaron el tema en sus manos y no cesaron de criticar y denunciar lo que se calificó como un atentado contra el derecho a la información pública (Gómez, 2007).

Esa norma tuvo cambios menores en los años 2007 y 2008, relacionados con la reducción del número de consejeros, entre otras cuestiones, y dejó de estar vigente en abril de 2012, cuando entró en vigor la *Ley de*

*Información Pública de Jalisco y sus Municipios.* Esta nueva ley es el más reciente obstáculo a la consolidación de la transparencia en el estado. Lo primero que llama la atención es la forma en que se diseñó y se aprobó, sin que mediara debate alguno alrededor de la necesidad de una nueva ley en la materia y sin consultar ni informar a actores involucrados e interesados, ni siquiera al Instituto de Transparencia. En un solo día se realizaron las sesiones de las comisiones involucradas (las de Puntos Constitucionales y de Participación Ciudadana) y del pleno de la Cámara, y se aprobó por unanimidad.

Aparentemente, la nueva ley es más severa, pues establece el delito de incumplimiento de resoluciones del ITEI, con penas de hasta cinco años. Sin embargo, en los hechos esto no necesariamente será así. Si bien en la ley anterior el no cumplimiento ya era un delito, este tipo de sanción jamás se aplicó. Desde el año 2005, cuando entró en vigor, se interpusieron diversas denuncias que nunca tuvieron un fallo. Por añadidura, en la nueva ley se establece que el delito de no cumplimiento de resoluciones del ITEI es una falta que pueden cometer también los particulares (“persona física”, según señala) al revelar información considerada confidencial, pero también al revelar información pública “sin autorización”, lo cual resulta aberrante para una norma que se supone está dedicada a garantizar el derecho a la información. Este y otros elementos que implican un retroceso para la transparencia, como el que sea el propio ITEI el encargado de promover las sanciones penales contra particulares y no sólo contra servidores públicos, fueron señalados por el propio órgano garante, especialistas en el tema y periodistas; sin embargo, la ley fue publicada por el ejecutivo sin modificaciones y es la norma vigente en la actualidad.

Desde 2005, con la entrada en vigor de la anterior ley de transparencia, ha habido constantes conflictos entre autoridades diversas, por un lado, y el órgano garante y diversas organizaciones sociales, por otro. Los temas de conflicto más recurrentes han sido la injerencia del Tribunal Administrativo, una anomalía de acuerdo con la norma, la resistencia al cumplimiento por parte de sujetos obligados, el nombramiento de los miembros del consejo del órgano garante y la asignación presupuestal para éste (Gómez, 2011a). La intervención del tribunal se dio por la interposición de apelaciones de sujetos obligados que pretendieron evadir las resoluciones del ITEI, y con ello evadieron la entrega de información,

pues el tribunal aceptó las apelaciones. El ejecutivo estatal, y el Partido Acción Nacional utilizaron dicho recurso en 2005.

La cámara de diputados también se ha distinguido por su opacidad. Entre 2005 y 2008 dio una respuesta negativa al 62% de las solicitudes de información, mientras que el poder judicial, otro de los sujetos obligados más opacos, lo hizo en el 45% de los casos. Esta opacidad no pudo ser combatida con éxito por el órgano garante, pues dichas entidades evadieron los procedimientos jurídicos. Las denuncias penales que se interpusieron al amparo de la norma anterior, alrededor de 15 desde 2005, misteriosamente han quedado sin conclusión. Más aún, el órgano garante ganó una controversia constitucional ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación interpuesta por la LVIII Legislatura, y el fallo fue desacatado, pues la cámara de diputados argumentó que éste no señalaba explícitamente que la información, relacionada con el ejercicio financiero de las comisiones, debía ser entregada.

Por otro lado, existen estudios que muestran que el cumplimiento de las obligaciones de transparencia es un problema serio en el caso de algunos sujetos obligados, presumiblemente por falta de recursos y capacitación. Tal es el caso del poder judicial, cuyo desempeño entre 2005 y 2009 fue relativamente aceptable en relación con las respuestas a las solicitudes de información, pero claramente reprobatorio en la transparencia (Gómez, 2011b). Entre las dependencias que componen dicho sujeto obligado, los juzgados se encuentran claramente al margen de la ley, pues no cuentan ni con unidades de transparencia ni con páginas *web* para publicar la información fundamental. Aunque, según la ley, en casos semejantes la información de esas dependencias debería estar publicada en la página *web* del ITEI, eso no sucede, por lo que tales entidades quedan en total opacidad. Así pues, es presumible que esto se debe fundamentalmente a falta de recursos financieros, combinada con una deficiente capacitación de los sujetos obligados en materia de transparencia (Gómez, 2011b). Por otra parte, la falta de recursos es, efectivamente, otro problema crónico en este tema. Al menos desde 2006, el órgano garante ha denunciado una insuficiencia presupuestal que ha puesto en riesgo el mantenimiento de sus funciones más básicas. De hecho, durante los últimos dos años, dicho órgano debió recurrir a donaciones provenientes de organismos semejantes de otras entidades, para no verse obligado a suspender sus funciones.

Conviene cerrar el análisis sobre la transparencia y rendición de

cuentas refiriéndonos nuevamente al *Índice de desarrollo democrático*, esta vez en cuanto a la dimensión III, que contempla la calidad institucional y la eficiencia política. Aquí Jalisco se encuentra en un nivel muy bajo, en el sitio 22, con 3.6 puntos (véase cuadro 9.6).

**CUADRO 9.6.** *Índice de desarrollo democrático 2011. Dimensión III: calidad institucional y eficiencia política*

| Entidad        | Lugar | Puntaje |
|----------------|-------|---------|
| Aguascalientes | 1     | 7       |
| Jalisco        | 22    | 3.6     |
| Guerrero       | 32    | 1.7     |

Fuente: Elaboración propia con datos del *Índice de desarrollo democrático de México 2011*.

La dimensión sobre calidad institucional y eficiencia política se compone de seis indicadores, según observamos en el cuadro 9.7. El primero se refiere a la percepción de la corrupción, y es medido a través del Índice nacional de corrupción y buen gobierno de Transparencia Mexicana. Aquí Jalisco se coloca en un lugar bajo, cercano al último, con apenas 4.7 puntos. Sobre otro indicador que nos interesa, el de la participación en las decisiones públicas, el documento citado no señala el puntaje exacto de cada entidad, aunque sí apunta que Jalisco se encuentra entre los que tienen una posición intermedia. Este indicador mide el grado de injerencia de la población en asuntos públicos, como los planes y programas gubernamentales, a través de dos preguntas: si existen instancias de participación ciudadana en esas decisiones, y si tales instancias son normativamente instrumentadas y efectivamente aplicadas. El resultado es que existen 13 estados que cumplen las dos condiciones y siete que no cumplen ninguna. Jalisco se encuentra entre los que tienen instrumentos normativos, pero éstos no son aplicados.

CUADRO 9.7. Índice de desarrollo democrático 2011. Indicadores de la dimensión III

| Entidad/<br>indicador           | Percepción<br>de la<br>corrupción   | Partidos<br>en el<br>poder<br>legislativo | Participación<br>en las<br>decisiones<br>públicas | Accountability          | Desestabilización<br>de la democracia | Intervención<br>del gobierno<br>federal |
|---------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------------|---------------------------------------------------|-------------------------|---------------------------------------|-----------------------------------------|
| Entidad<br>mejor<br>posicionada | Baja California<br>Sur<br>10 puntos | *                                         | *                                                 | Guanajuato<br>10 puntos | Aguascalientes<br>10 puntos           | *                                       |
| Jalisco                         | Lugar 25<br>4.7 puntos              | *                                         | *                                                 | Lugar 28<br>2.4 puntos  | Lugar 25<br>0 puntos                  | *                                       |
| Entidad peor<br>posicionada     | Distrito Federal<br>0 puntos        | *                                         | *                                                 | Chihuahua<br>0 puntos   | Zacatecas<br>0 puntos                 | *                                       |

\* El dato no aparece.

Fuente: Elaboración propia con datos del Índice de desarrollo democrático de México 2011.

El cuarto indicador, el de la *accountability* (*responsabilidad*) contempla dos aspectos. La *accountability* legal es la que se da dentro de las instituciones públicas, es la rendición de cuentas vertical. La social u horizontal es aquella que se da desde la sociedad, donde la existencia de una prensa libre es uno de los principales ingredientes. Como se observa en el cuadro 9.7, Jalisco se encuentra cerca del último lugar en este indicador, y de hecho empeoró en relación con el índice de 2010.

## 9. 4. Conclusión: principales problemas y políticas por emprender

En Jalisco, el proceso de consolidación democrática se encuentra estancado puesto que no ha rebasado el ámbito electoral (Gómez, 2010). Las reformas de segunda generación, que se encargarían de reconfigurar el desempeño público para una mayor satisfacción ciudadana, están lejos de su institucionalización. La rendición de cuentas y la transparencia han sido permeadas por la persistencia de viejas reglas informales como la simulación, la politización en la interpretación de la norma y la interferencia de poderes. Es decir, la no consolidación de estos nuevos derechos y obligaciones radica en la persistencia de viejas institucio-

nes autoritarias, en las que los particularismos (O'Donnell, 1997) y la “personalización” de la política (Acosta, 2010) siguen siendo la pauta de comportamiento. Las reformas de segunda generación no han impactado el quehacer público debido a que se han quedado en la condición de meras leyes formales, pero sin la suficiente capacidad vinculante para convertirse en las verdaderas reglas de la acción pública (Ostrom, 1986). La trayectoria de la transparencia y el derecho a la información pública muestran claramente el desfase entre leyes formales que no se traducen en verdaderas instituciones (Gómez, 2011a).

El pobre avance en la consolidación de la rendición de cuentas y la transparencia está relacionado con la clara ausencia de una política pública encaminada a fortalecer y promover estos nuevos derechos y obligaciones. Esto se refleja tanto en las deficiencias del diseño institucional como en la resistencia al cumplimiento de las normas, e incluso en la pobreza presupuestaria, en el caso de la transparencia.

Esta visible falta de transparencia y rendición de cuentas se ha conjugado con la ineficiencia de las instituciones públicas que deberían ser capaces de generar ciudadanía y han dado lugar a una notable insatisfacción ciudadana en cuanto al ejercicio de sus derechos y libertades. A juzgar por los resultados del *Índice de desarrollo democrático 2011*, uno de los grandes déficits políticos en la entidad es la generación de ciudadanos que se sientan en el ejercicio pleno de sus derechos políticos y libertades civiles. Es decir, la consolidación del sistema competitivo de partidos no ha sido suficiente para producir ciudadanos satisfechos con sus derechos, pues incluso se percibe que en el estado no hay libertad. Esto puede deberse a varios factores: por un lado, la percepción de corrupción y particularismos en los distintos poderes públicos acaba impactando la credibilidad del juego político electoral que les da origen y, por otro, la presunción de que en el propio funcionamiento de las instituciones electorales y los partidos políticos persisten dichos particularismos y se juega con reglas en que el ciudadano y sus necesidades son ignorados. Aquí habría que considerar la importancia de hacer cambios en las normas electorales que den mayor influencia al ciudadano y le permitan una mayor pluralidad.

Los problemas señalados hablan de que en la entidad se ha carecido de una visión de largo plazo encaminada a consolidar los cambios democráticos iniciados hace más de 15 años. Las reformas que deberían

modificar el ejercicio del poder público están lejos de consolidarse y no ha habido capacidad para crear instituciones que generen una ciudadanía satisfecha con sus derechos. Este déficit no permite que se produzca el círculo virtuoso donde ciudadanos que ejercen plenamente sus derechos y libertades legitiman y fortalecen a las instituciones, y con ello dotan de mayor capacidad de liderazgo a las autoridades. Estas deficiencias nos hablan de una democracia no sólo de muy bajo desarrollo sino vulnerable.

## 9.5. Problemas, tendencias y agenda de políticas

### 1. PROBLEMA ESTRATÉGICO 1 (2012)

**No consolidación de las instituciones de la rendición de cuentas. Persisten reglas autoritarias como la simulación y la corrupción. El diseño institucional es inadecuado**

### 2. TENDENCIAS, TRAYECTORIAS, EVOLUCIÓN PROBABLE DE PROBLEMAS DEL SECTOR (2012-2032)

*Escenario positivo:* se realizan las reformas legales necesarias para eficientar la rendición de cuentas y se emprenden políticas encaminadas a fortalecerla, con lo cual se gana en legitimidad y revaloración positiva para gobiernos y política en general, generándose así mayor capacidad de liderazgo y de gobierno.

*Escenario negativo:* no se hace ninguna reforma ni se toman medidas para fortalecer la rendición de cuentas y continúa la simulación en el cumplimiento de la ley y la corrupción. Con ello la imagen de la clase política continúa en declive y las capacidades institucionales y de liderazgo decrecen, a la par que aumenta la falta de legitimidad y el desinterés de los ciudadanos por la política, lo cual pone en riesgo la legitimidad de las reglas democráticas en su totalidad.

### 3. PROPUESTA DE AGENDA DE POLÍTICAS ESTRATÉGICAS (2032)

Realizar una reforma legal que rediseñe las instituciones de la rendición de cuentas de la siguiente forma:

- Fortalecer a la Asjal dotándola de mayor autonomía y más funciones.
- Reducir las funciones de la Comisión de Vigilancia del Congreso, de modo que no invada las funciones de la Asjal ni debilite su capacidad fiscalizadora.
- Restituir a la Asjal la exclusividad en la elaboración de auditorías de desempeño.
- Reducir el desajuste cronológico entre el ejercicio de los recursos y su fiscalización.
- Establecer la obligatoriedad de la publicación de los resultados de las revisiones y fiscalizaciones de cuentas públicas.
- Establecer la atribución de la Auditoría Superior de la Federación para fiscalizar recursos federales entregados a la entidad.
- Adicionalmente, más allá del diseño institucional de la rendición de cuentas, tomar medidas que fortalezcan y promuevan la rendición de cuentas, a todos los niveles, como política pública, de tal modo que, ante los ojos de la opinión pública, ésta sea una realidad efectiva, con lo cual se ganaría en legitimidad y credibilidad para gobiernos, partidos y clase política en general.

---

#### 1. PROBLEMA ESTRATÉGICO 2 (2012)

**No consolidación de las instituciones de la transparencia y el acceso a la información pública. También en este terreno hay simulación, politización, resistencia al cumplimiento y otras expresiones de autoritarismo como la interferencia de poderes**

#### 2. TENDENCIAS, TRAYECTORIAS, EVOLUCIÓN PROBABLE DE PROBLEMAS DEL SECTOR (2012-2032)

*Escenario positivo:* se realizan las reformas institucionales necesarias para garantizar el derecho de acceso a la información pública y la transparencia y se emprenden medidas de política pública para fortalecerla, con lo cual se gana en legitimidad y credibilidad de la clase política y los gobiernos en general, acrecentándose así la capacidad de liderazgo y de gobierno.

*Escenario negativo:* no se realiza ninguna reforma en la materia ni se emprenden medidas de política pública para fortalecer la transparencia

y el derecho de acceso a la información pública. Con ello se acrecientan el descrédito y la falta de legitimidad de la clase política y los gobiernos en todos los niveles, disminuyendo con ello su capacidad de liderazgo y de gobierno.

### 3. PROPUESTA DE AGENDA DE POLÍTICAS ESTRATÉGICAS (2032)

Realizar una reforma legal que rediseñe las instituciones de la transparencia y el acceso a la información pública de la siguiente forma:

- Eliminar la penalización a particulares por divulgar información confidencial o pública sin autorización.
- Eliminar la penalización a particulares por parte del órgano garante.
- Garantizar un presupuesto suficiente al órgano garante para su debido funcionamiento.
- Garantizar la capacitación y el destino de recursos financieros suficientes para que los sujetos obligados cumplan con sus obligaciones de transparencia.
- Restablecer en la norma el énfasis en las obligaciones de transparencia y de acceso a la información pública y no en la protección de información confidencial, sin desmedro de la garantía de este derecho.
- Como en el caso de la rendición de cuentas, se requiere, más allá del diseño institucional del derecho de acceso a la información pública y de la transparencia, una clara política pública orientada al fortalecimiento y la consolidación de estos derechos y obligaciones de modo que su cumplimiento y garantía se conviertan en la norma y no la excepción. Con ello se avanzaría de forma notable en la legitimidad y credibilidad del gobierno, los partidos y la clase política en general.

---

#### 1. PROBLEMA ESTRATÉGICO 3 (2012)

**La legislación electoral contiene ciertos elementos que contribuyen en parte a la insatisfacción ciudadana frente a la política y los actores políticos**

#### 2. TENDENCIAS, TRAYECTORIAS, EVOLUCIÓN PROBABLE DE PROBLEMAS DEL SECTOR (2012-2032)

- *Escenario positivo:* se realiza una reforma electoral que resuelve en cierta medida los temas pendientes, con lo que se disminuye la insa-

tisfacción ciudadana y se contribuye a la mayor legitimación de los procesos electorales y de la política en general.

- *Escenario negativo*: no se realiza ninguna reforma electoral que resuelva la agenda pendiente. Con ello la falta de legitimación de la política y los actores políticos aumenta.

### 3. PROPUESTA DE AGENDA DE POLÍTICAS ESTRATÉGICAS (2032)

Realizar una reforma electoral que aborde los siguientes temas:

- Apertura relativa de los medios electrónicos de comunicación, en tiempos de campaña, a la sociedad.
- Revisar las prerrogativas de los partidos.
- Revisar el tamaño del Congreso.
- Reducir los tiempos de campaña.
- Establecer las candidaturas independientes.
- Establecer la reelección para diputados y alcaldes.
- Modificar la fórmula de conversión de votos en curules para reducir el sesgo en la conformación de la Cámara.

## Bibliografía

- ACOSTA, A. (2010). Jalisco 2009: los votos y las causas. En Cortés Guardado, M.A. y Gómez Álvarez, D. (coords.), *El voto en Jalisco: crisis, elecciones y alternancia 2009*. Guadalajara: Instituto Electoral y de Participación Ciudadana (IEPC), Universidad de Guadalajara (UdeG), Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO).
- CAMPOS CORNEJO, D.R. (2010). El fracaso del voto nulo. En Cortés Guardado, M.A. y Gómez Álvarez, D. (coords.), *El voto en Jalisco: crisis, elecciones y alternancia 2009*. Guadalajara: IEPC, UdeG, ITESO.
- CORTÉS GUARDADO, M.A. (2007). Elecciones concurrentes y ciclo electoral en Jalisco. En Cortés Guardado, M.A. y Espinoza Valle, V.A. (coords.), *Elecciones concurrentes en México: competencia, participación y voto diferenciado*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara.
- \_\_\_\_ (2010). Valores políticos y comportamiento electoral en Jalisco (2009). En Cortés Guardado, M.A. y Gómez Álvarez, D. (coords.),

- El voto en Jalisco: crisis, elecciones y alternancia 2009*. Guadalajara: IEPC, UdeG, ITESO.
- CORTÉS GUARDADO, M.A. Y ORTIZ BARBA, I. (2007). Jalisco: democracia electoral con déficit de legitimidad política. *Espiral: Estudios sobre Estado y Sociedad*, IX (27).
- FIGUEROA NERI, A. (2010). *Una década, dos reformas federales y tres leyes: ¿mejoría para la fiscalización superior en Jalisco?*
- GÓMEZ, A. (2007). Transparencia, democracia y cambio institucional en Jalisco. *Estudios Jaliscienses*, 70.
- \_\_\_\_\_. (2008). Reforma del Estado y acceso a la información pública en México. En Guerrero Agripino, L.F. (coord.), *Consideraciones sobre la reforma del Estado mexicano: la agenda urgente y algunos temas pendientes*. México: Universidad de Guanajuato, Gobierno del Estado de Guanajuato, Universidad de Guadalajara.
- \_\_\_\_\_. (2010). Valores políticos y comportamiento electoral en Jalisco. En Cortés Guardado, M.A. y Gómez Álvarez, D. (coords.), *El voto en Jalisco: crisis, elecciones y alternancia 2009*. Guadalajara: IEPC, UdeG, ITESO.
- \_\_\_\_\_. (2010). Notas sobre la consolidación en Jalisco. En Cortés Guardado, M.A. y Gómez Álvarez, D. (coords.), *El voto en Jalisco: crisis, elecciones y alternancia 2009*, Guadalajara: IEPC, UdeG, ITESO.
- \_\_\_\_\_. (2011a). ¿Leyes pero no instituciones? Eficacia y consolidación de las instituciones de la transparencia y el derecho de acceso a la información pública en México: algunas dimensiones de tres casos de nivel subnacional. En Welp, Y. y Whitehead, L. (comps.), *Caleidoscopio de la innovación democrática en América Latina*. FLACSO, Nuffield Colege, Universidad de Oxford, Centre for Research on Direct Democracy.
- \_\_\_\_\_. (2011b). Calidad de la democracia, impartición de justicia y transparencia: un acercamiento al cumplimiento de la norma por parte del poder judicial en el estado de Jalisco. En Villarreal, A. y Gómez, A. (coords.), *Seguridad, transparencia y reforma penal en México: algunos tópicos contemporáneos*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara.
- GONZÁLEZ VALLEJO, F.J. (2010). Ingeniería electoral y representación política en Jalisco. En Cortés Guardado, M.A. y Gómez Álvarez, D. (coords.), *El voto en Jalisco: crisis, elecciones y alternancia 2009*. Guadalajara: IEPC, UdeG, ITESO.

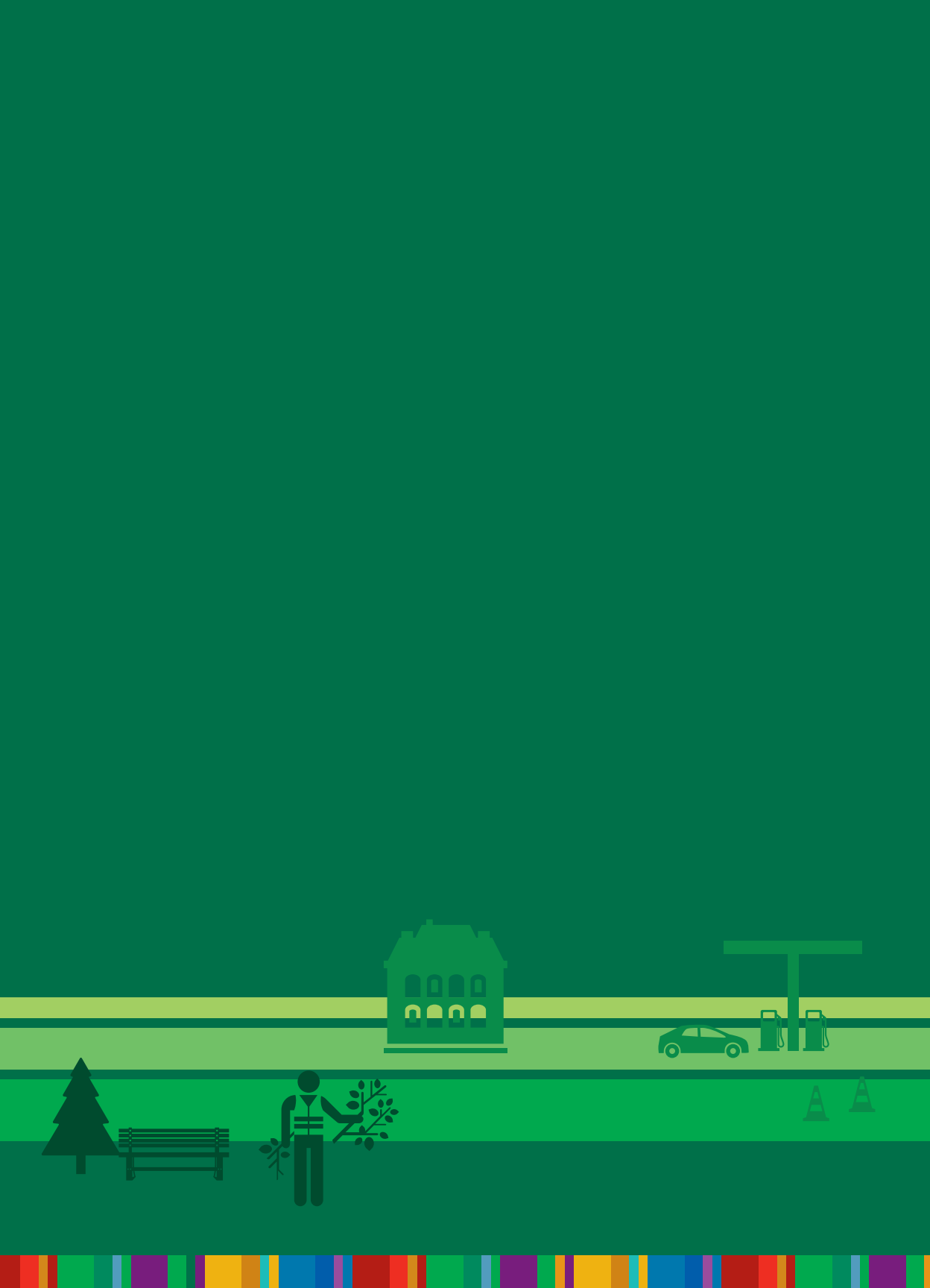
- HERNÁNDEZ CLARO, E. Y VALDÉS ZEPEDA, A. (2011). *Eran los peores tiempos, eran los mejores tiempos: la alternancia en Jalisco, 1995-2007*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara.
- LOMELÍ MEILLÓN, L. (2010). Voto metropolitano contra voto no metropolitano. En Cortés Guardado, M.A. y Gómez Álvarez, D. (coords.), *El voto en Jalisco: crisis, elecciones y alternancia 2009*. Guadalajara: IEPC, UdeG, ITESO.
- O'DONNELL, G. (1997). *Contrapuntos*. Buenos Aires: Paidós.
- \_\_\_\_\_. (2004). Why the rule of law matters. *Journal of Democracy*, 15 (4), 32-46.
- OSTROM, E. (1986). An agenda for the study of institutions. En *Public Choice*, 48 (1), 3-25.
- PINEDA ORTEGA, P. (2012). Fiscalización pública en Jalisco: limitaciones en su gestión y coordinación deseable entre los órganos con responsabilidades afines. En Gómez, A. y Gómez Álvarez, D. (coords.), *Agendas nacionales, implicaciones locales: ensayos sobre transparencia, democracia y rendición de cuentas*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara (en prensa).
- CONFEDERACIÓN PATRONAL DE LA REPUBLICA MEXICANA (COPARMEX), FUNDACIÓN KONRAD ADENAUER, POLILAT (2011). *Índice de desarrollo democrático de México 2011*. México: Coparmex, Fundación Konrad Adenauer, Polilat.
- PRECIADO CORONADO, J.A. Y FLORIDO ALEJO, A.L. (2010). Nueva geografía electoral de Jalisco. En Cortés Guardado, M.A. y Gómez Álvarez, D. (coords.), *El voto en Jalisco: crisis, elecciones y alternancia 2009*. Guadalajara: IEPC, UdeG, ITESO.
- REGUILLO CRUZ, R. (2010). No es nulo, yo lo anulo: la política del hartazgo ciudadano. En Cortés Guardado, M.A. y Gómez Álvarez, D. (coords.), *El voto en Jalisco: crisis, elecciones y alternancia 2009*. Guadalajara: IEPC, UdeG, ITESO.



DIAGNÓSTICO 10

# Administración y gestión pública





# 10. Administración y gestión pública

ANTONIO SÁNCHEZ BERNAL \*

JARUMY ROSAS ARELLANO

## 10.1. Introducción

El diagnóstico presentado en este documento forma parte del análisis prospectivo denominado *Jalisco a futuro. Construyendo el porvenir, 2012-2032*, el cual constituye un seguimiento a un ejercicio similar realizado en 1999, que dio como fruto una serie de tendencias, escenarios, proyecciones y recomendaciones de política pública. El estudio actual permitirá la evaluación y el seguimiento de las recomendaciones realizadas anteriormente, así como la construcción de nuevos escenarios y la identificación de políticas públicas que transformen la trayectoria de Jalisco hacia el desarrollo.

El objetivo de este diagnóstico es identificar las situaciones y los elementos que muestren una tendencia a la transformación como problemas públicos en el área de la administración y gestión pública, los cuales puedan ser solucionados mediante una intervención de política pública o atendidos de manera oportuna para evitar los posibles efectos negativos en la sociedad.

Este ejercicio se realiza para el estado de Jalisco y sus municipios; el análisis se lleva a cabo en tres niveles: estatal, municipal y metropolitano. El último nivel obedece a la necesidad de conocer la situación que atraviesa la zona metropolitana de Guadalajara (ZMG) y encontrar evidencia que permita demostrar si existe una dinámica distinta a la desarrollada en el resto de los municipios del estado.

\* Antonio Sánchez Bernal funge como responsable de este diagnóstico. Los autores agradecen la colaboración de Luisa Susana Rodríguez Sánchez en la captación y sistematización de la información.

Los elementos del diagnóstico son: finanzas públicas estatales, la administración estatal; las finanzas públicas municipales y la administración en este nivel de gobierno, así como la administración metropolitana, los funcionarios públicos y la cultura de la evaluación. Cada tema conforma una sección de este documento, el cual concluye con un apartado dedicado a la definición de los problemas de la administración y gestión pública estatal y municipal.

## 10. 2. Finanzas públicas

Las finanzas públicas son un elemento vital para un gobierno, sea federal, estatal o municipal, ya que brindan los recursos para el funcionamiento de la administración pública y el cumplimiento de las responsabilidades de un gobierno ante la ciudadanía. La línea de trabajo para el diagnóstico del área de administración y gestión pública consistió en un monitoreo de las finanzas públicas, tanto en el área de ingresos como en la de egresos; de tal manera que en esta sección se presenta el ejercicio mencionado en un nivel de análisis estatal, municipal y metropolitano.<sup>1</sup>

### Análisis estatal de las finanzas públicas

En esta sección se presenta un análisis de las finanzas públicas del estado de Jalisco durante los últimos diez años, para identificar aquellos puntos que requieren mayor atención debido a su tendencia durante el periodo estudiado. Asimismo, el diagnóstico se centra en identificar si existen problemas en los flujos de ingreso y de gasto, partiendo de una referencia de los ideales dado el sistema de coordinación fiscal<sup>2</sup> en que funcionan las finanzas del gobierno de Jalisco, los cuales serían:

- *Ingreso.* Con respecto a este flujo, sería ideal que el gobierno estatal realizara un esfuerzo fiscal para optimizar la captación de ingresos y

<sup>1</sup> El análisis de las finanzas públicas municipales se sustenta en la metodología de indicadores financieros determinados en el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (2010), Indicadores municipales, [www.inafed.gob.mx](http://www.inafed.gob.mx) (consultados en octubre y noviembre de 2011).

<sup>2</sup> Véase una amplia discusión sobre las implicaciones del sistema de coordinación fiscal en las finanzas estatales en Sobarzo (2005).

la recepción de participaciones, dado que éstas no están etiquetadas. Además se esperaría que el nivel de deuda no fuera un freno para la operación futura de la administración gubernamental.

- *Egreso.* Este flujo refleja el nivel de intervención del gobierno en la economía y se espera que minimice el costo de la administración para liberar recursos destinados a la inversión pública que se reflejen en crecimiento económico.

Los puntos de referencia para el análisis se toman de Hernández (2010), quien realiza un estudio de las entidades federativas que sobrevivirían financieramente.<sup>3</sup> Con base en este trabajo, se realiza una comparación de las finanzas públicas de Jalisco con las de los estados de Aguascalientes, Querétaro, Guanajuato y Nuevo León,<sup>4</sup> en la cual se incluye una serie de indicadores que permitirán generar un panorama de la situación actual de las finanzas públicas de Jalisco.

## INGRESOS

Los ingresos<sup>5</sup> de Jalisco mantuvieron una tendencia creciente durante el periodo 2000-2009, con una tasa de crecimiento promedio anual de 7.71% en el mismo periodo, por debajo de la tasa de los estados de Aguascalientes y Guanajuato, que fue de 8.08 y 8.51%, respectivamente, y por encima de la tasa del estado de Nuevo León, la cual alcanzó el 5.94%.

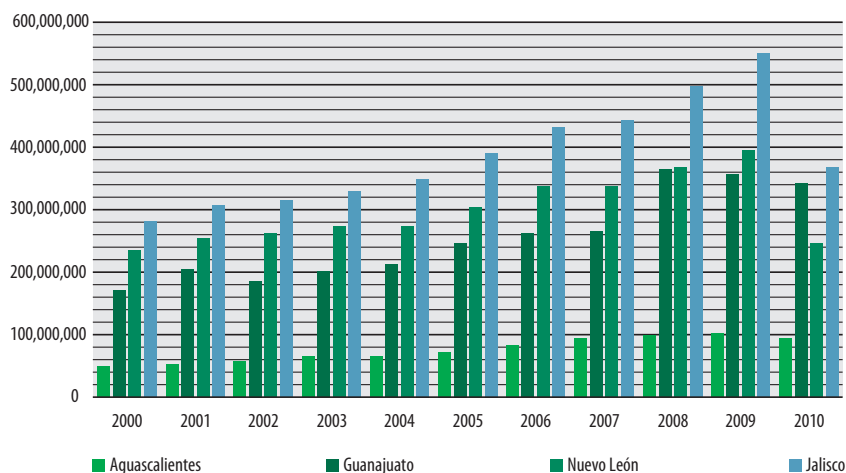
Durante el periodo 2003-2009 la tasa de crecimiento promedio anual de los ingresos en Jalisco alcanzó el 8.80%, ubicándose así por encima del crecimiento anual del PIB, que fue de sólo el 1.55%. Esta situación se replica en los estados de Aguascalientes, Guanajuato y Nuevo León.

<sup>3</sup> En Hernández (2010) se realiza un análisis de las entidades federativas que podrían sobrevivir financieramente con su estructura de finanzas públicas actual bajo una serie de supuestos. Los resultados reflejan que sólo 14 estados podrían sobrevivir, entre ellos Jalisco.

<sup>4</sup> La selección de Aguascalientes obedece a que diversos autores, como Hernández (2010), lo han considerado un estado con fuertes finanzas municipales; mientras que se eligió a Nuevo León y Guanajuato porque cuentan con características económicas y políticas similares a las que ha presentado Jalisco en los últimos años.

<sup>5</sup> Por ingresos se entiende en todos aquellos recursos financieros que obtiene el gobierno municipal para cumplir con sus objetivos y realizar sus actividades diarias.

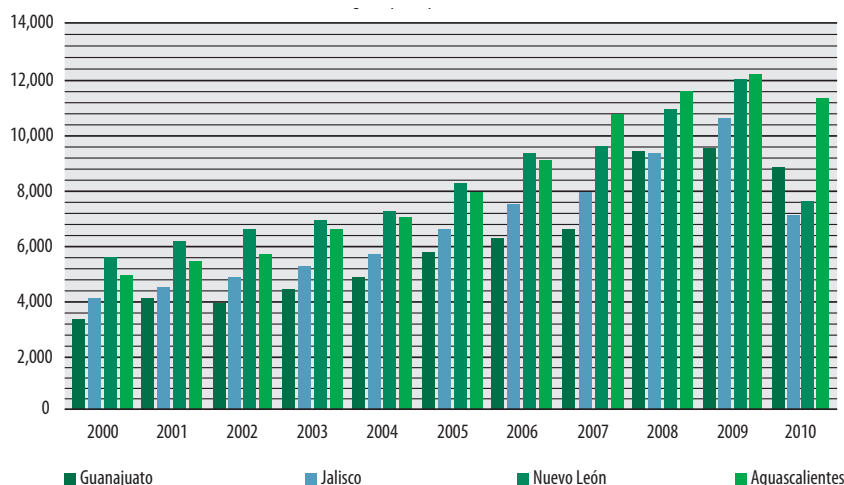
**GRÁFICA 10.1.** Ingresos reales de Jalisco, 2000-2010 (año base 2002)



Nota: La información del año 2010 es preliminar.

Fuente: Elaboración propia con información de INEGI (2011), Finanzas públicas estatales y municipales para el periodo 2000-2010. Recuperado de [www.inegi.org.mx](http://www.inegi.org.mx) (consultado en octubre y noviembre de 2011).

Utilizando el ingreso per cápita se encuentra que el indicador de Aguascalientes y Nuevo León tiene mejor comportamiento que el de Jalisco (véase gráfica 10.2), lo cual significa que el ritmo de crecimiento de los ingresos no compensa el crecimiento poblacional del estado.

**GRÁFICA 10.2.** Ingreso per cápita de Jalisco, 2000-2010 (dólares)

Nota: La información del año 2010 es preliminar.

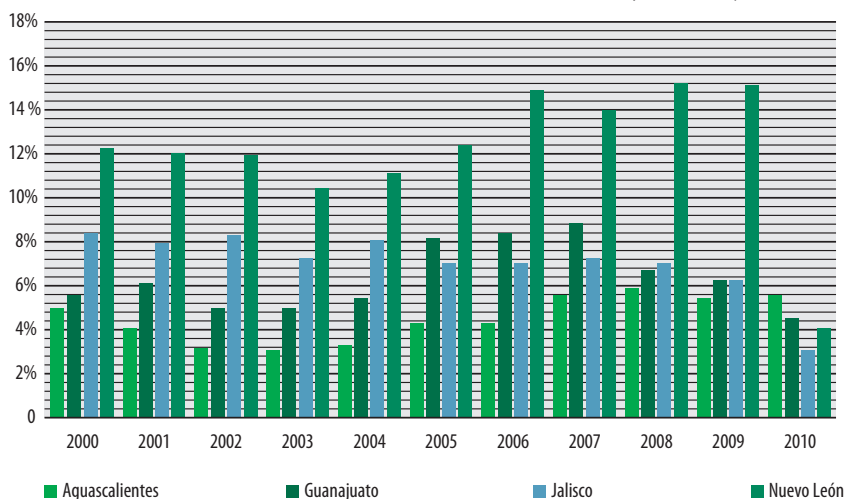
Fuente: Elaboración propia con información de INEGI (2011), Finanzas públicas estatales y municipales para el periodo 2000-2010. Recuperado de [www.inegi.org.mx](http://www.inegi.org.mx) (consultado en octubre y noviembre de 2011).

## AUTONOMÍA FINANCIERA

En materia de autonomía financiera<sup>6</sup> se puede observar una tendencia decreciente del indicador en Jalisco, comportamiento contrario al presentado por Aguascalientes. La gráfica 10.3 muestra que la brecha entre los estados de Jalisco y Guanajuato ha disminuido, incluso en los años 2005-2007 la autonomía financiera de este último ha sido levemente mayor que la reflejada por Jalisco.

El bajo porcentaje de autonomía financiera en las entidades federativas se explica por el reducido número de impuestos estatales; sin embargo, entre los estados seleccionados como comparativos, Jalisco tiene el mayor número de impuestos de carácter estatal (ocho), seguido de Guanajuato y Aguascalientes, ambos con siete impuestos, para concluir con Nuevo León, que sólo cobra cinco impuestos estatales.

<sup>6</sup> La autonomía financiera se estima mediante la división de los ingresos propios entre los ingresos totales.

**GRÁFICA 10.3.** Autonomía financiera de Jalisco, 2000-2010 (año base 2002)

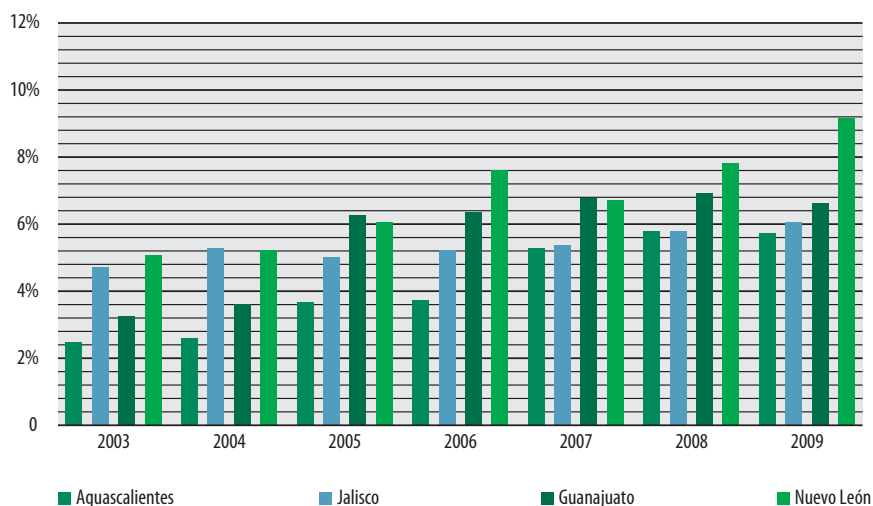
Nota: La información del año 2010 es preliminar.

Fuente: Elaboración propia con información de INEGI (2011), Finanzas públicas estatales y municipales para el periodo 2000-2010. Recuperado de [www.inegi.org.mx](http://www.inegi.org.mx) (consultado en octubre y noviembre de 2011).

Al considerar el porcentaje de ingresos propios que forman parte del producto interno bruto (PIB) se puede observar que el porcentaje para Jalisco se ha mantenido estable en el periodo de estudio; sin embargo, en los últimos años se encuentra por debajo del PIB de Nuevo León y de Guanajuato (véase gráfica 10.4), lo que implica que el esfuerzo fiscal realizado por el gobierno de Jalisco ha sido insuficiente.<sup>7</sup> Sour (2008) demuestra que el acuerdo del sistema de coordinación fiscal genera incentivos perversos que provocan la reducción del esfuerzo fiscal, y Jalisco no es la excepción; sin embargo, el hecho de que cuente con un mayor número de impuestos que los otros representa una ineficiencia administrativa del aparato gubernamental para recaudarlos.

<sup>7</sup> El esfuerzo fiscal es entendido como se describe en Sour (2008).

**GRÁFICA 10.4.** Impuestos propios con respecto al producto interno bruto de Jalisco, 2003-2009 (año base 2002)



Nota: La información del año 2010 es preliminar.

Fuente: Elaboración propia con información del INEGI (2011), Finanzas públicas estatales y municipales para el periodo 2000-2010. Recuperado de [www.inegi.org.mx](http://www.inegi.org.mx) (consultado en octubre y noviembre de 2011).

### Dependencia de participaciones y aportaciones

El análisis de las participaciones y aportaciones<sup>8</sup> se realiza a través de dos indicadores importantes: dependencia de participaciones<sup>9</sup> y de aportaciones,<sup>10</sup> los cuales expresan el grado de subordinación financiera de los estados.

El análisis de la dependencia de participaciones muestra que Jalisco ha mantenido un porcentaje de dependencia estable, al igual que Nuevo León; sin embargo, es importante señalar que en 2009 el valor de dependencia disminuyó para la totalidad de los estados (gráfica 10.5). Por otra parte, los niveles de dependencia se mantienen en un rango de 35 a 45%,

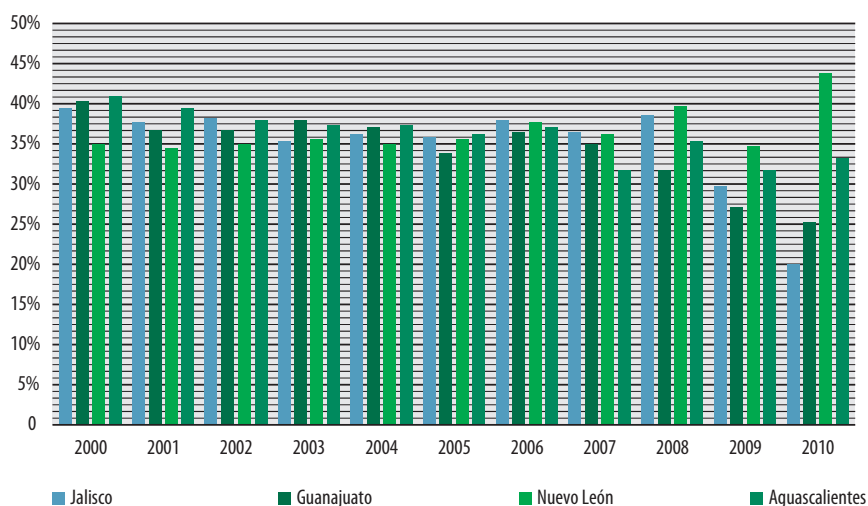
<sup>8</sup> Las participaciones y aportaciones son recursos entregados a los municipios por los gobiernos federal y estatal.

<sup>9</sup> El indicador de dependencia de aportaciones se estima mediante la división del rubro de participaciones federales entre el total de ingresos.

<sup>10</sup> La dependencia de aportaciones se estima dividiendo el rubro de aportaciones federales y estatales entre los ingresos totales.

y es hasta 2007 que Aguascalientes comienza a disminuir sustancialmente su dependencia financiera. Es importante subrayar que ni la captación ni el gasto de estos ingresos están etiquetados como las aportaciones, por lo cual tienen gran relevancia en el manejo de las finanzas públicas.

**GRÁFICA 10.5.** Dependencia de participaciones de Jalisco, 2000-2010 (año base 2002)



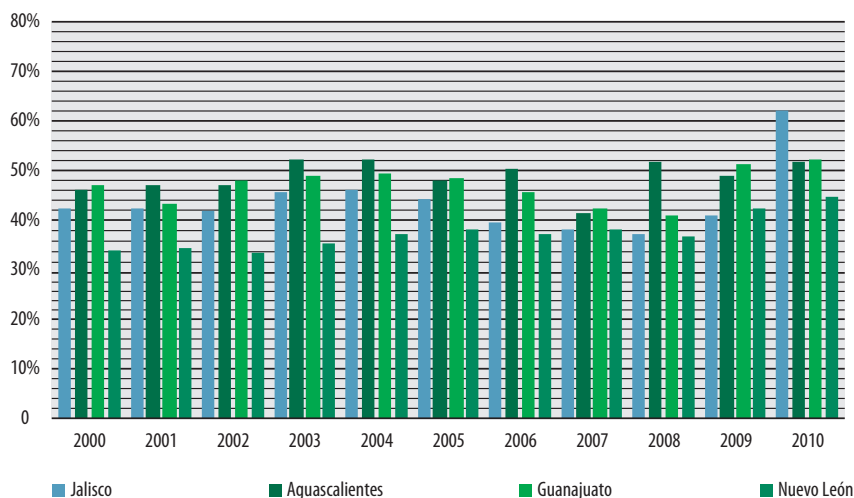
Nota: La información del año 2010 es preliminar.

Fuente: Elaboración propia con información de INEGI (2011), Finanzas públicas estatales y municipales para el periodo 2000-2010. Recuperado de [www.inegi.org.mx](http://www.inegi.org.mx) (consultado en octubre y noviembre de 2011).

En cuanto a la dependencia de aportaciones, se puede identificar una tendencia estable, similar a la presentada por las participaciones, aunque los porcentajes de dependencia son mayores para la mayoría de estados. Jalisco ha disminuido su dependencia de aportaciones en los últimos años, pero nunca más allá del 40%. Aguascalientes y Guanajuato cuentan con el porcentaje más alto de dependencia, por encima de Jalisco (véase gráfica 10.6).

En suma, el bajo esfuerzo fiscal explica la baja autonomía financiera de Jalisco. Esto, que representa un problema, se puede revertir a medida que el gobierno de Jalisco instrumente una mejora en la recaudación.<sup>11</sup>

<sup>11</sup> La explicación de la baja recaudación puede ser la ineficiencia administrativa o la pereza fiscal, pero en este estudio no se realizó un análisis organizacional.

**GRÁFICA 10.6.** Dependencia de aportaciones de Jalisco, 2000-2010 (año base 2002)

Nota: La información del año 2010 es preliminar.

Fuente: Elaboración propia con información de INEGI (2011), Finanzas públicas estatales y municipales para el periodo 2000-2010. Recuperado de [www.inegi.org.mx](http://www.inegi.org.mx) (consultado en octubre y noviembre de 2011).

## EGRESOS

El análisis de los egresos<sup>12</sup> de Jalisco se sustenta en los indicadores que describen la eficiencia y eficacia con que se maneja el gasto en la entidad. Entre los principales indicadores se encuentran el costo de operación, el gasto en inversión y el costo de la deuda.

### Costo de operación

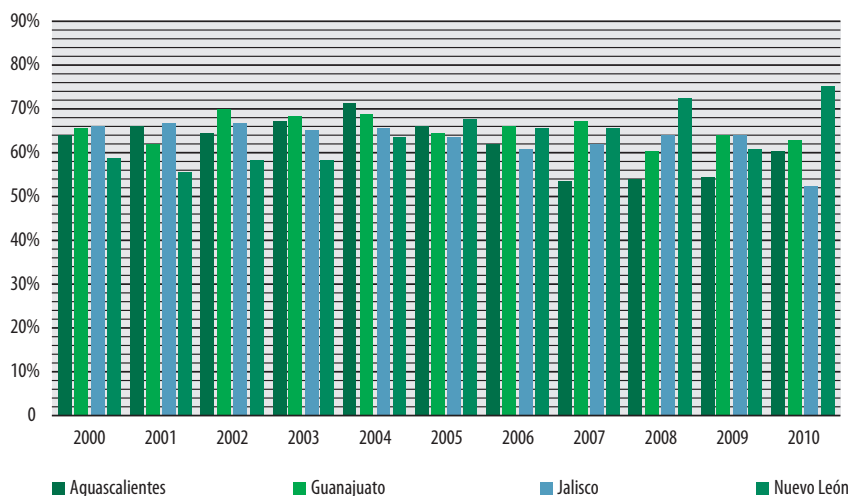
El indicador de costo de operación<sup>13</sup> es un elemento importante en el análisis de las finanzas estatales porque expresa fundamentalmente el

<sup>12</sup> Los egresos son entendidos como aquellos recursos que el gobierno estatal eroga en el desarrollo de sus responsabilidades y actividades diarias.

<sup>13</sup> El indicador de costo de operación se estima mediante la división del gasto corriente entre los egresos totales.

gasto corriente,<sup>14</sup> el cual muestra valores preocupantes de alrededor del 70%. En contraste, Aguascalientes a partir del año 2007 redujo su costo de operación hasta en 10% en comparación con el de Jalisco y Nuevo León (véase gráfica 10.7).

**GRÁFICA 10.7.** Costo de operación de Jalisco, 2000-2010 (año base 2002)



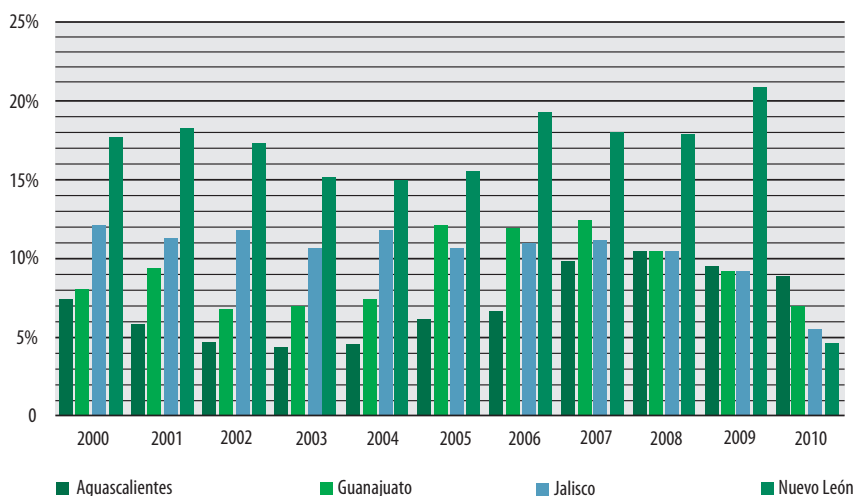
Nota: La información del año 2010 es preliminar.

Fuente: Elaboración propia con información de INEGI (2011), Finanzas públicas estatales y municipales para el periodo 2000-2010. Recuperado de [www.inegi.org.mx](http://www.inegi.org.mx) (consultado en octubre y noviembre de 2011).

### Autonomía para asumir el costo de operación

El indicador de autonomía describe la capacidad para cubrir el costo de operación a través de los ingresos propios; Nuevo León es la entidad más autónoma en costo de operación, seguida por Jalisco, que se han estancado en los valores de dicho indicador; mientras que Guanajuato mejoró su autonomía y Aguascalientes es el menos autónomo de los cuatro estados.

<sup>14</sup> El gasto corriente está conformado por los rubros de servicios generales, servicios personales, materiales y suministros y subsidios, transferencias y ayudas; y nos permite determinar el porcentaje de los egresos encaminados a cubrir los costos de operación del gobierno municipal.

**GRÁFICA 10.8.** Autonomía para asumir el costo de operación de Jalisco, 2000-2010 (año base 2002)

Nota: La información del año 2010 es preliminar.

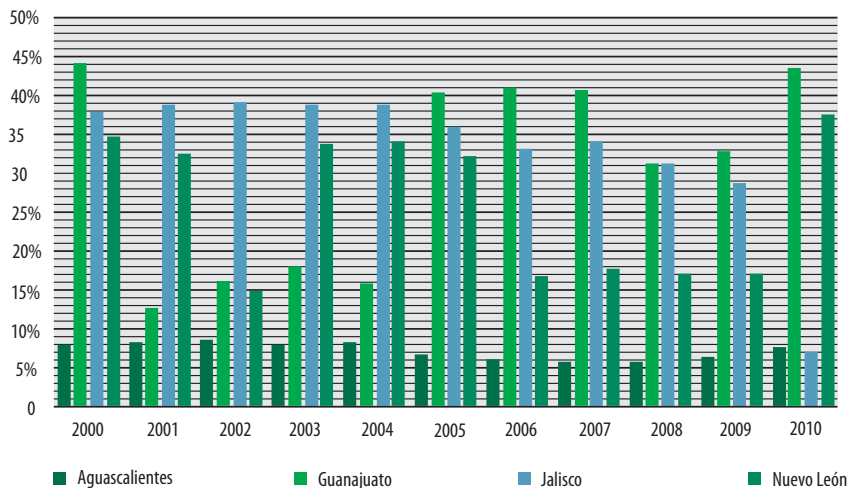
Fuente: Elaboración propia con información de INEGI (2011), Finanzas públicas estatales y municipales para el periodo 2000-2010. Recuperado de [www.inegi.org.mx](http://www.inegi.org.mx) (consultado en octubre y noviembre de 2011).

### Costo burocrático

El costo burocrático<sup>15</sup> ha decrecido paulatinamente en Jalisco, pero sin disminuir más allá del 30%, valor que se encuentra muy por encima del presentado por Aguascalientes, que mantiene la tendencia más estable y los valores más bajos de los cuatro estados. Por otra parte, se observa que Jalisco ha mantenido cierta estabilidad en este indicador; a diferencia de Guanajuato, que presenta importantes incrementos a partir de 2004 (véase gráfica 10.9).

<sup>15</sup> El indicador de costo burocrático se estima mediante la división de los egresos en servicios personales entre los egresos totales.

**GRÁFICA 10.9.** Costo burocrático de Jalisco, 2000-2010 (año base 2002)



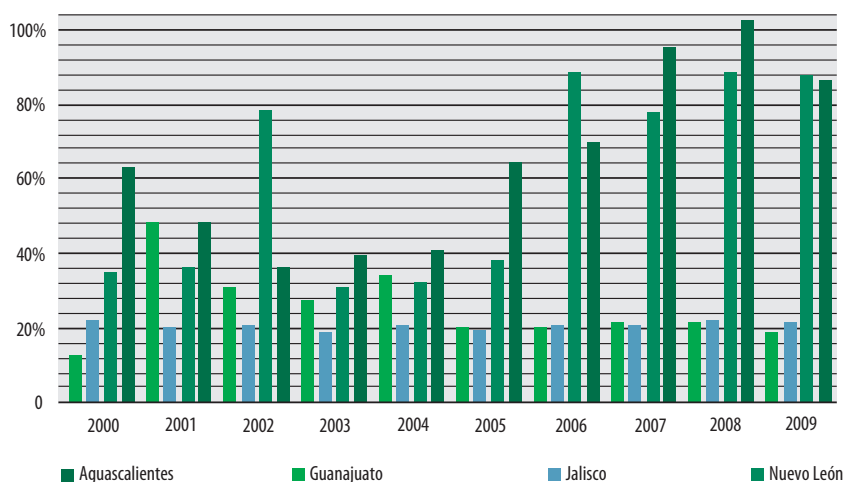
Nota: La información del año 2010 es preliminar.

Fuente: Elaboración propia con información de INEGI (2011), Finanzas públicas estatales y municipales para el periodo 2000-2010. Recuperado de [www.inegi.org.mx](http://www.inegi.org.mx) (consultado en octubre y noviembre de 2011).

### Autonomía para asumir el costo burocrático

El indicador del costo burocrático muestra la capacidad para asumirlo a través de los ingresos propios; la gráfica 10.10 muestra que Jalisco es menos autónomo que Aguascalientes y Nuevo León, y similar a Guanajuato.

**GRÁFICA 10.10.** Autonomía para asumir el costo burocrático de Jalisco, 2000-2009 (año base 2002)

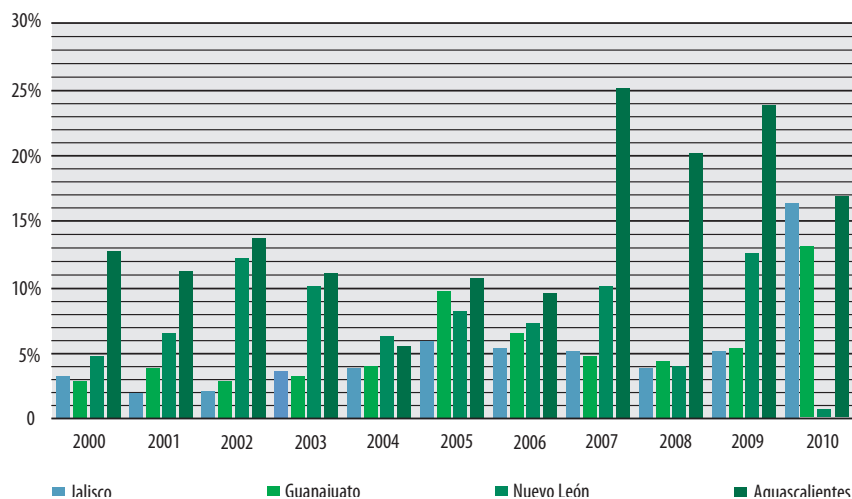


Fuente: Elaboración propia con información de INEGI (2011), Finanzas públicas estatales y municipales para el periodo 2000-2009. Recuperado de [www.inegi.org.mx](http://www.inegi.org.mx) (consultado en octubre y noviembre de 2009).

### Capacidad de inversión social

La capacidad de inversión social mide la proporción del presupuesto total que se destina a obra pública y acciones sociales.<sup>16</sup> Al respecto, Jalisco presenta niveles de inversión social más bajos que los estados utilizados como puntos de referencia (véase gráfica 10.11).

<sup>16</sup> Se refiere a los recursos financieros que el gobierno municipal destina a obra pública y acciones sociales.

**GRÁFICA 10.11.** Capacidad de inversión social de Jalisco, 2000-2010 (año base 2002)

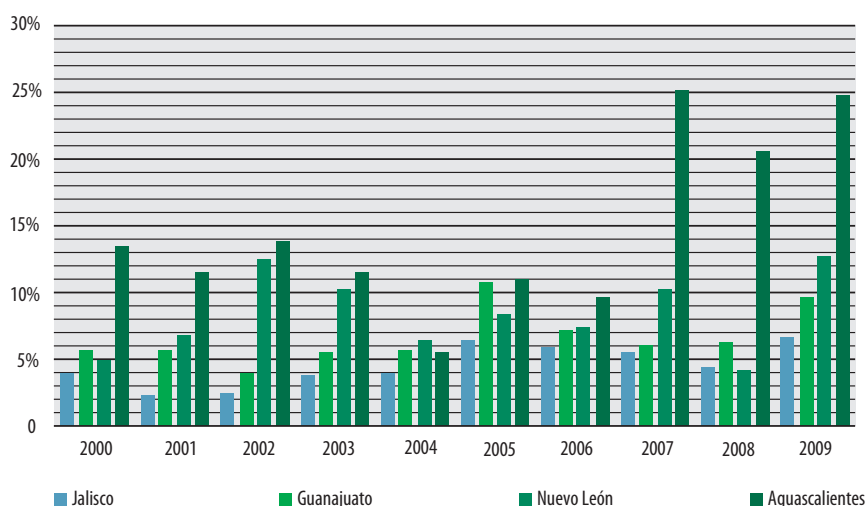
Nota: La información del año 2010 es preliminar.

Fuente: Elaboración propia con información de INEGI (2011), Finanzas públicas estatales y municipales para el periodo 2000-2010. Recuperado de [www.inegi.org.mx](http://www.inegi.org.mx) (consultado en octubre y noviembre de 2011).

### Capacidad de inversión

El indicador de capacidad de inversión considera la variable gasto de inversión<sup>17</sup> con respecto a los egresos totales. De nueva cuenta, Jalisco presenta los niveles más bajos de inversión, al no rebasar el 7% durante los años de estudio (véase gráfica 10.12), lo que explica la pérdida de competitividad de Jalisco en la última década.

<sup>17</sup> El gasto de inversión se encuentra conformado por los rubros de inversión financiera, obra pública y acciones sociales y de adquisición de bienes.

**GRÁFICA 10.12.** Capacidad de inversión de Jalisco, 2000-2009 (año base 2002)

Fuente: Elaboración propia con información de INEGI (2011), Finanzas públicas estatales y municipales para el periodo 2000-2010. Recuperado de [www.inegi.org.mx](http://www.inegi.org.mx) (consultado en octubre y noviembre de 2011).

## Peso del servicio de la deuda

**CUADRO 10.1.** Deuda directa del gobierno del estado de Jalisco, 2003-2010

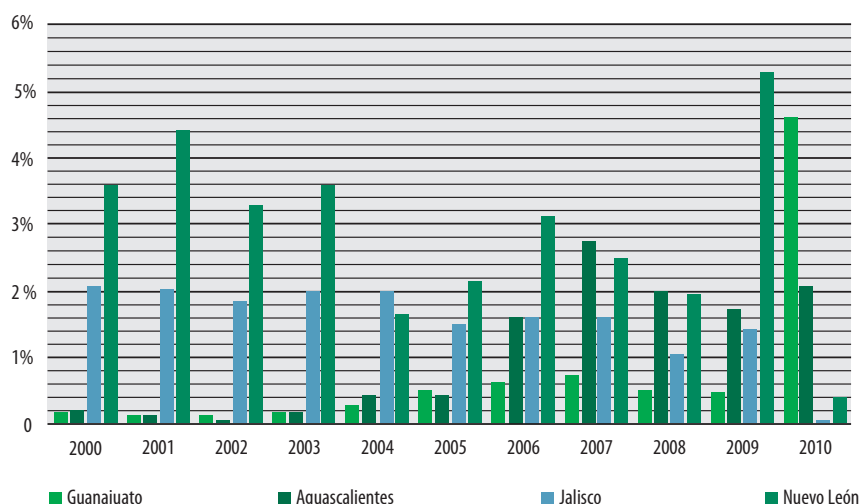
|      | Banca comercial | Banca de desarrollo | Total deuda directa |
|------|-----------------|---------------------|---------------------|
| 2003 | 1,623,930,080   | 1,044,680,285       | 2,668,610,365       |
| 2004 | 1,613,499,414   | 980,738,784         | 2,594,238,198       |
| 2005 | 2,511,330,986   | 1,350,067,385       | 3,861,398,371       |
| 2006 | 2,503,467,959   | 1,909,106,725       | 4,412,574,684       |
| 2007 | 2,301,373,280   | 2,098,850,441       | 4,400,223,721       |
| 2008 | 2,230,510,470   | 4,065,773,149       | 6,296,283,619       |
| 2009 | 6,334,873,082   | 6,338,114,463       | 12,672,987,545      |
| 2010 | 7,280,231,877   | 6,646,466,839       | 13,926,698,716      |

Nota: Los saldos son al 31 de diciembre de cada año.

Fuente: Elaboración propia con información de la Secretaría de Finanzas del estado de Jalisco. Informes de deuda pública. Periodo 2003-2010. Recuperados de [www.jalisco.gob.mx](http://www.jalisco.gob.mx) (consultados en octubre y noviembre de 2011).

El gobierno de Jalisco mostró al inicio de la década una tendencia moderada al ascenso en la adquisición de deuda; no obstante, a partir del año 2008 la deuda tuvo un incremento drástico; sin embargo, el peso del servicio de la deuda es más bajo en los últimos años que en el caso de Aguascalientes.

**GRÁFICA 10.13.** Peso del servicio de la deuda pública de Jalisco, 2000-2010 (año base 2002)



Nota: La información del año 2010 es preliminar.

Fuente: Elaboración propia con información de INEGI (2011), Finanzas públicas estatales y municipales para el periodo 2000-2010. Recuperado de [www.inegi.org.mx](http://www.inegi.org.mx) (consultado en octubre y noviembre de 2011).

El nivel de apalancamiento del estado de Jalisco se mantuvo estable durante los años 2003-2008 y muestra un abrupto crecimiento en los últimos dos años, que puede ser explicado por la inversión destinada a los Juegos Panamericanos de 2011.

**CUADRO 10.2.** Nivel de apalancamiento de Jalisco, 2003-2010

| Año  | Deuda directa (pesos) | Ingresos totales (pesos) | Nivel de apalancamiento (%) |
|------|-----------------------|--------------------------|-----------------------------|
| 2003 | 2,668,610,365         | 34,555,354,031           | 7.7                         |
| 2004 | 2,594,238,198         | 38,136,355,631           | 6.8                         |
| 2005 | 3,861,398,371         | 44,201,308,898           | 8.7                         |

| Año  | Deuda directa (pesos) | Ingresos totales (pesos) | Nivel de apalancamiento (%) |
|------|-----------------------|--------------------------|-----------------------------|
| 2006 | 4,412,574,684         | 50,960,153,065           | 8.7                         |
| 2007 | 4,400,223,721         | 54,412,623,184           | 8.1                         |
| 2008 | 6,296,283,619         | 64,754,488,593           | 9.7                         |
| 2009 | 12,672,987,545        | 74,232,302,783           | 17.1                        |
| 2010 | 13,926,698,716        | 51,711,486,000           | 26.9                        |

Nota: La información del año 2010 es preliminar.

Fuente: Elaboración propia con base en información de INEGI (2011), Finanzas públicas estatales y municipales para el periodo 2000-2010. Recuperado de [www.inegi.org.mx](http://www.inegi.org.mx). Secretaría de Finanzas del estado de Jalisco. Informes de deuda pública. Periodo 2003-2010. Recuperados de [www.jalisco.gob.mx](http://www.jalisco.gob.mx) (consultados en octubre y noviembre de 2011).

## RESUMEN DE LOS INDICADORES FINANCIEROS DE JALISCO

En esta sección se presenta un resumen de los principales indicadores señalados en los apartados anteriores, con el objetivo de brindar un panorama general de la tendencia de las finanzas públicas de Jalisco. El color rojo en el cuadro 10.3 describe una tendencia negativa y el color verde una orientación positiva del indicador.

**CUADRO 10.3.** Principales indicadores financieros para el gobierno de Jalisco

| Indicadores                             | Jalisco |       |       |
|-----------------------------------------|---------|-------|-------|
|                                         | 2000    | 2005  | 2009  |
| Autonomía financiera                    | 8%      | 7%    | 6%    |
| Ingreso per cápita (dólares)            | 4,047   | 6,546 | 7,035 |
| Dependencia de participaciones          | 42%     | 39%   | 32%   |
| Dependencia de aportaciones             | 46%     | 48%   | 44%   |
| Costo de operación                      | 71%     | 68%   | 69%   |
| Autonomía para asumir gasto operativo   | 12%     | 10%   | 10%   |
| Costo burocrático                       | 38%     | 36%   | 29%   |
| Autonomía para asumir gasto burocrático | 22%     | 20%   | 22%   |
| Capacidad de inversión                  | 4%      | 7%    | 7%    |
| Peso del servicio de la deuda           | 2%      | 1%    | 1%    |

Fuente: Elaboración propia con información de INEGI (2011), Finanzas públicas estatales y municipales para el periodo 2000-2010. Recuperado de [www.inegi.org.mx](http://www.inegi.org.mx) (consultado en de octubre y noviembre de 2011).

La conclusión del presente diagnóstico sobre las finanzas públicas estatales indica que los principales problemas en esta materia son:

- Reducida autonomía financiera.
- Bajo ingreso per cápita.
- Alto costo de operación y burocrático, así como reducida autonomía para asumir ambos egresos.
- Baja capacidad de inversión para el desarrollo.
- Ascenso acelerado del nivel de endeudamiento.

### 10.3. Administración estatal

Un elemento importante para el análisis de la administración estatal es la estructura organizacional de este nivel de gobierno. En este apartado se presenta una breve descripción de las transformaciones que ha sufrido el organigrama del gobierno de Jalisco durante los últimos diez años.

Por otra parte, la agenda del gobierno estatal ha atravesado por una serie de modificaciones acordes a las necesidades y demandas de la población, así como a los cambios en el marco institucional, lo que en consecuencia determina la orientación de la política pública, la cual debe impulsar la competitividad y el incremento del nivel de vida de la población como elementos que propicien el desarrollo. También se describen las transformaciones en la agenda de las secretarías de Promoción Económica y de Desarrollo Humano, como ejemplos de la orientación del gasto del gobierno estatal.

#### Estructura organizacional

La estructura organizacional del gobierno de Jalisco ha sufrido modificaciones durante los últimos diez años, entre ellas la creación de nuevas secretarías y organismos, así como el cambio de nombre de algunos otros, debido a modificaciones en el marco normativo o a la necesidad de cubrir nuevos aspectos de la gestión pública, como el tema de transparencia y rendición de cuentas.

Entre las secretarías que se crearon<sup>18</sup> a partir del año 2001 se encuentran la de Desarrollo Humano y la del Trabajo y Previsión Social, que comenzaron a formar parte del presupuesto en 2002. Dos años después se creó la Procuraduría Social, que si bien se encontraba en el presupuesto de egresos en años anteriores, no se le habían asignado recursos. En 2005 se conformó el Instituto de Transparencia e Información Pública del Estado de Jalisco, y en 2006 se integró al presupuesto el Consejo Económico y Social del Estado de Jalisco para el Desarrollo y la Competitividad.

Por otra parte, el Consejo de Planeación del Estado de Jalisco se transformó en la Secretaría de Planeación en 2008, mientras que al Consejo Electoral del Estado se le cambió su nombre en el presupuesto de egresos por el de Instituto Electoral del Estado, organismo que actualmente se denomina Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco.

Estas modificaciones tuvieron un impacto considerable en el incremento de egresos del gobierno estatal en el momento de su conformación y en cada uno de los años subsecuentes, ya que cada secretaría tiene un presupuesto anual asignado. De esta manera, en el año de conformación de una secretaría u organismo fue necesario destinarle un monto del presupuesto (véase cuadro 10.4), acción que se debe repetir anualmente.

Cada modificación en la estructura organizacional del Gobierno del Estado de Jalisco implicó un incremento en los egresos; sin embargo, estos cambios no necesariamente se encuentran ligados a un aumento de ingresos. A raíz de esta disparidad es necesario realizar una revisión profunda de la estructura organizacional del gobierno del estado con el objetivo de diseñar e implementar una reingeniería que vuelva más eficiente el uso de los recursos financieros obtenidos. La expresión presupuestal de estas transformaciones se refleja en el alto costo burocrático que se describe en el apartado de las finanzas públicas estatales.

<sup>18</sup> Para considerar el año de conformación de las secretarías y los organismos del gobierno estatal se tomó en cuenta el año en que comenzaron a recibir recursos financieros, los cuales son establecidos en el presupuesto de egresos anual.

## Orientación de la política pública

Existen dos elementos que propician el desarrollo de un territorio: la competitividad y la calidad de vida de la población; el primero corresponde a la Secretaría de Desarrollo Urbano, ya que es el área responsable de la infraestructura que favorece la competitividad, mientras que la Secretaría de Desarrollo Humano vigila algunos elementos que permiten incrementar el nivel de vida de los habitantes del estado. Por lo anterior, el siguiente apartado describe brevemente la orientación de la política de desarrollo urbano y social de Jalisco en los últimos años. Además, la Secretaría de Desarrollo Urbano es la que tiene mayor presupuesto asignado, después de la Secretaría de Educación.

## Secretaría de Desarrollo Urbano (Sedeur)

La Sedeur es la responsable de las acciones en materia de regulación de asentamientos humanos, el desarrollo urbano, la planeación y la ejecución de las obras públicas de carácter estatal;<sup>19</sup> sin embargo, el cumplimiento de estas responsabilidades requiere de una serie de acciones que se definen anualmente a partir de las necesidades de la población (véase el cuadro 10.4) y dan forma a la política de desarrollo urbano.

**CUADRO 10.4.** Distribución del presupuesto de la Secretaría de Desarrollo Urbano, 2001-2010

| Concepto                                                | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | Total 10 años<br>(pesos) | %  |
|---------------------------------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|--------------------------|----|
| Infraestructura del sistema de agua ZMG                 |      |      |      | x    | x    | x    | x    | x    | x    | x    | 15,396,198,200.00        | 41 |
| Aplicación de la red de comunicaciones terrestres       | x    | x    | x    | x    | x    | x    | x    | x    | x    | x    | 4,635,580,657.00         | 12 |
| Fondo Consejo Metropolitano                             |      | x    | x    | x    | x    | x    | x    | x    | x    | x    | 4,563,500,000.00         | 12 |
| Mantenimiento de las redes de comunicaciones terrestres | x    | x    | x    | x    | x    | x    | x    | x    | x    | x    | 2,037,465,283.00         | 5  |

<sup>19</sup> Página web de la Secretaría de Desarrollo Urbano, <http://www.jalisco.gob.mx/sedeur>

| Concepto                                                       | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | Total 10 años<br>(pesos) | %    |
|----------------------------------------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|--------------------------|------|
| Proyecto Ciudad Judicial                                       |      |      |      |      | x    | x    | x    | x    | x    | x    | 1,500,000,000.00         | 4    |
| Comisión Estatal de Aguas y Saneamiento del Estado de Jalisco  |      | x    | x    | x    | x    | x    | x    | x    | x    | x    | 1,371,213,510.00         | 4    |
| Desarrollo de la ribera de Chapala                             |      |      |      |      | x    | x    | x    |      |      |      | 837,180,000.00           | 2    |
| Inversión metropolitana                                        | x    | x    | x    | x    | x    | x    | x    | x    | x    | x    | 828,149,000.00           | 2    |
| Infraestructura vial                                           | x    | x    | x    | x    | x    | x    | x    | x    |      |      | 626,981,201.00           | 2    |
| Inversión regional y de apoyo municipal                        | x    | x    | x    | x    | x    | x    | x    | x    | x    | x    | 618,211,912.00           | 2    |
| Ampliación del Tren Eléctrico Urbano                           |      |      |      |      |      | x    |      |      |      |      | 600,000,000.00           | 2    |
| Infraestructura hidráulica                                     |      |      |      |      |      | x    | x    | x    | x    | x    | 483,593,718.00           | 1    |
| Iproviye o aportación a la promoción de la vivienda en Jalisco | x    | x    | x    | x    | x    | x    | x    | x    | x    |      | 460,600,000.00           | 1    |
| Desarrollo de infraestructura en municipios                    | x    | x    | x    | x    | x    | x    | x    | x    |      | x    | 361,164,383.00           | 1    |
| Proyectos para el desarrollo de infraestructura                |      |      |      | x    | x    | x    | x    | x    | x    | x    | 203,800,000.00           | 1    |
| Desarrollo de la región Norte del estado                       |      |      |      |      | x    | x    | x    |      |      |      | 152,000,000.00           | 0.40 |
| Centro Cultural Universitario                                  |      |      |      |      | x    |      |      |      |      |      | 150,000,000.00           | 0.40 |
| Infraestructura de seguridad pública                           |      |      |      |      |      |      |      |      | x    | x    | 141,000,000.00           | 0.37 |
| Instituto de Información Territorial del Estado de Jalisco     | x    | x    | x    | x    | x    | x    | x    | x    |      |      | 133,649,170.00           | 0.35 |
| Obras sociales y de contingencia                               | x    | x    | x    | x    | x    | x    | x    | x    |      |      | 107,375,350.00           | 0.28 |
| Parque Metropolitano                                           | x    | x    |      | x    | x    | x    | x    | x    | x    | x    | 93,071,880.00            | 0.25 |
| Desarrollo de municipios fronterizos del estado                |      |      |      |      | x    | x    | x    |      |      |      | 86,000,000.00            | 0.23 |
| Infraestructura en materia de salud                            |      |      |      |      |      |      |      |      | x    |      | 85,953,050.00            | 0.23 |

| Concepto                                                                    | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | Total 10 años<br>(pesos) | %    |
|-----------------------------------------------------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|--------------------------|------|
| Desarrollo de infraestructura en Costalegre                                 |      |      |      | x    | x    | x    |      |      |      |      | 80,000,000.00            | 0.21 |
| Parque Solidaridad                                                          | x    | x    | x    | x    | x    | x    | x    | x    | x    | x    | 71,678,250.00            | 0.19 |
| Electrificación                                                             | x    | x    | x    | x    | x    | x    | x    | x    | x    |      | 70,072,470.00            | 0.18 |
| Construcción y rehabilitación de plantas de tratamiento                     |      |      |      |      |      | x    | x    | x    | x    |      | 61,642,000.00            | 0.16 |
| Sistemas de Servicios de Agua Potable y Alcantarillado de Jalisco (Sapajal) | x    |      |      |      |      |      |      |      |      |      | 33,160,000.00            | 0.09 |
| Planeación, ordenación y regulación de asentamientos humanos                | x    | x    | x    |      |      |      |      |      |      |      | 19,400,000.00            | 0.05 |
| Desarrollo Sierra de Tapalpa                                                |      |      |      |      |      | x    | x    |      |      |      | 19,000,000.00            | 0.05 |
| Obras de coordinación                                                       | x    | x    |      |      |      |      |      |      |      |      | 17,500,000.00            | 0.05 |
| Infraestructura para tratamiento de aguas residuales                        | x    |      |      |      |      |      |      |      |      |      | 13,000,000.00            | 0.03 |
| Desarrollo ecoturístico-productivo Sierra Occidental                        |      |      |      |      | x    |      |      |      |      |      | 10,000,000.00            | 0.03 |
| Infraestructura deportiva, de esparcimiento y recreación                    | x    | x    | x    |      |      |      |      |      |      |      | 9,900,000.00             | 0.03 |
| Imagen urbana y turística                                                   |      |      |      |      |      | x    |      |      |      |      | 9,046,000.00             | 0.02 |
| Protección y preservación ecológica                                         | x    |      |      |      |      |      |      |      |      |      | 7,900,000.00             | 0.02 |
| Planeación del desarrollo urbano y vivienda                                 | x    | x    | x    |      |      |      |      |      |      |      | 7,210,000.00             | 0.02 |
| Infraestructura para la prestación de servicios públicos                    | x    | x    |      |      |      |      |      |      |      |      | 6,000,000.00             | 0.02 |
| Desarrollo de parques metropolitanos                                        |      |      |      | x    |      |      |      |      |      |      | 5,000,000.00             | 0.01 |

| Concepto                                                           | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | Total 10 años<br>(pesos) | %    |
|--------------------------------------------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|--------------------------|------|
| Infraestructura para drenaje y alcantarillado                      | x    | x    |      |      |      |      |      |      |      |      | 4,750,000.00             | 0.01 |
| Infraestructura cultural                                           | x    | x    |      |      |      |      |      |      |      |      | 3,500,000.00             | 0.01 |
| Servicios relacionados con obra pública                            |      |      |      | x    | x    |      |      |      |      |      | 3,000,000.00             | 0.01 |
| Fideicomiso para el Desarrollo Regional Centro Occidente (Fiderco) |      |      |      |      |      | x    | x    | x    |      |      | 2,050,000.00             | 0.01 |
| Ayuda a instituciones sin fines de lucro                           | x    |      |      |      |      |      |      |      |      |      | 1,000,000.00             | 0.00 |

Fuente: Elaboración propia con información del *Periódico Oficial El Estado de Jalisco*. Presupuestos de egresos, volumen III, periodo 2000-2010. Recuperado de <http://periodicooficial.jalisco.gob.mx/presupuestos.html> (consultado en octubre y noviembre de 2011).

Las principales acciones a las cuales se orienta el gasto en desarrollo urbano son la ampliación y el mantenimiento de las comunicaciones terrestres, el desarrollo de infraestructura en los municipios, así como la creación de infraestructura en materia de electrificación, vialidad y sistemas de agua. Asimismo, se destinan recursos a inversión metropolitana, regional o municipal; los parques de la Solidaridad y Metropolitano, y a organismos como el Instituto de Información Territorial del Estado de Jalisco y la Comisión Estatal de Aguas y Saneamiento del Estado de Jalisco.

La orientación del gasto de la Sedeur en los últimos diez años no estuvo enfocada en disminuir las brechas de desigualdad y competitividad de las regiones diferentes de la región Centro de Jalisco, lo que se demuestra por el hecho de que alrededor de 62% del gasto en este periodo de tiempo fue asignado a diversas acciones realizadas en la zona metropolitana de Guadalajara y aproximadamente sólo el 30% al resto de los municipios del estado.

## Secretaría de Desarrollo Humano (SDH)

La SDH es el área responsable de la política social en el gobierno estatal y tiene como propósito mejorar las condiciones de vida de la población; asimismo, esta secretaría es responsable de la operación de los progra-

mas sociales de corte estatal, de ahí la necesidad de destinar un monto importante de recursos para el cumplimiento de este tipo de responsabilidades. Las principales acciones de la política social del estado se describen en el cuadro 10.5, y se refieren a la orientación de este tipo de política pública.

**CUADRO 10.5.** Distribución del presupuesto de la Secretaría de Desarrollo Humano, 2002-2010

| Concepto                                                                       | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | Total 10 años<br>(pesos) | %     |
|--------------------------------------------------------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|--------------------------|-------|
| Sistema DIF estatal                                                            |      | x    | x    | x    | x    | x    | x    | x    | x    | 3,211,836,687.00         | 46.35 |
| Desarrollo Social del Estado                                                   |      |      |      |      |      |      | x    | x    | x    | 1,224,458,300.00         | 17.67 |
| Programa Mejora tu Casa                                                        |      |      |      |      |      |      | x    | x    | x    | 674,000,000.00           | 9.73  |
| Programa de Desarrollo Social en el Estado                                     |      |      |      |      |      |      | x    | x    |      | 240,032,700.00           | 3.46  |
| Programa Estatal de Infraestructura Social con los Migrantes                   |      |      |      |      |      |      | x    | x    |      | 200,500,000.00           | 2.89  |
| Programa 3 x 1 para migrantes-radicalados en Estados Unidos- (infraestructura) |      |      |      |      |      |      |      |      | x    | 75,750,600.00            | 1.09  |
| Programa de Desarrollo de Zonas Prioritarias                                   |      |      |      |      |      |      |      |      | x    | 10,000,000.00            | 0.14  |
| Programa Hábitat                                                               |      |      |      |      |      |      |      |      | x    | 10,000,000.00            | 0.14  |
| Programa de Infraestructura Básica para la Atención de Pueblos Indígenas       |      |      |      |      |      |      |      |      | x    | 10,000,000.00            | 0.14  |
| Programa Migrantes                                                             |      |      |      |      |      |      | x    |      |      | 2,175,000.00             | 0.03  |
| Programa Empleo Temporal                                                       |      |      |      |      |      |      |      |      | x    | 2,000,000.00             | 0.03  |
| Desarrollo Humano y Social del Estado                                          |      |      |      |      |      |      | x    | x    | x    | 848,043,000.00           | 12.24 |
| Programa Adultos Mayores                                                       |      |      |      |      |      |      | x    | x    | x    | 452,241,000.00           | 6.53  |
| Programa Llega                                                                 |      |      |      |      |      |      | x    | x    | x    | 313,802,000.00           | 4.53  |
| Apoyo de paquetes escolares a personas de escasos recursos                     |      |      |      |      |      |      |      | x    |      | 25,000,000.00            | 0.36  |
| Apoyo de bicicletas a personas de escasos recursos                             |      |      |      |      |      |      |      | x    |      | 25,000,000.00            | 0.36  |
| vive incluyente                                                                |      |      |      |      |      |      |      | x    |      | 15,000,000.00            | 0.22  |

| Concepto                                                                                                                                          | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | Total 10 años (pesos) | %    |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|-----------------------|------|
| Programa Becas Indígenas                                                                                                                          |      |      |      |      |      |      | x    | x    |      | 12,000,000.00         | 0.17 |
| Apoyos a grupos vulnerables                                                                                                                       |      |      |      |      |      |      |      | x    |      | 5,000,000.00          | 0.07 |
| Desarrollo de infraestructura en los municipios                                                                                                   | x    | x    | x    | x    | x    | x    | x    | x    |      | 252,114,985.00        | 3.64 |
| Programa de Acción Comunitaria (PACE)                                                                                                             |      |      | x    | x    | x    | x    | x    | x    |      | 189,557,143.00        | 2.74 |
| Lunes Comunitario                                                                                                                                 |      |      | x    | x    | x    |      |      |      |      | 30,442,857.00         | 0.44 |
| Aportación a los organismos de la sociedad civil                                                                                                  |      |      |      |      |      |      | x    | x    | x    | 230,000,000.00        | 3.32 |
| Instituto Cabañas                                                                                                                                 |      | x    | x    | x    | x    | x    | x    | x    | x    | 177,918,790.00        | 2.57 |
| Ayuda a instituciones sin fines de lucro                                                                                                          |      | x    | x    | x    | x    | x    | x    | x    | x    | 114,017,800.00        | 1.65 |
| Unidad de asistencia a indigentes, asilos, salas de velación, centros de terapias especiales, centros de capacitación, asistencia para indigentes | x    | x    | x    | x    | x    | x    | x    | x    |      | 173,570,910.00        | 2.50 |
| Fundación Teletón México, A.C.                                                                                                                    |      |      |      |      | x    | x    | x    | x    | x    | 98,864,800.00         | 1.43 |
| Centro de Integración Juvenil Jalisco, A.C                                                                                                        |      |      |      |      |      |      |      |      | x    | 15,000,000.00         | 0.22 |
| Organización de Invidentes Unidos de Jalisco                                                                                                      |      |      |      | x    |      |      |      |      |      | 153,000.00            | 0.00 |
| Comisión Estatal Indígena                                                                                                                         |      |      |      |      |      | x    | x    | x    | x    | 10,042,970.00         | 0.14 |
| Instituto Estatal de la Juventud                                                                                                                  | x    |      |      |      |      |      |      |      |      | 6,000,000.00          | 0.09 |
| Instituto Jalisciense de Asistencia Social                                                                                                        |      | x    | x    | x    | x    | x    | x    | x    | x    | 4,029,750.00          | 0.06 |

Fuente: Elaboración propia con información del *Periódico Oficial El Estado de Jalisco*. Presupuestos de egresos, volumen III, periodo 2000-2010. Recuperados de <http://periodicooficial.jalisco.gob.mx/presupuestos.html> (consultado en octubre y noviembre 2011).

Durante los primeros años de la SDH, el presupuesto era destinado principalmente al apoyo de instituciones sin fines de lucro y de asistencia social, así como al desarrollo de alguna infraestructura municipal acorde a los lineamientos de los programas.

En 2008 comienza una transformación importante en las acciones a las que se destina presupuesto de la SDH, de tal manera que aparecen los conceptos de desarrollo social, que vienen acompañados de una serie de programas. La mayoría de éstos operan hasta el día de hoy, reflejan la consolidación de la secretaría más acorde a los objetivos sociales y permite considerar la existencia de un diseño y la implementación de política social; sin embargo, las acciones de asistencia social continúan siendo una parte importante de la SDH.

En suma, la SDH tiene una clara orientación asistencialista, ya que alrededor del 29% de su gasto se destina a programas diseñados específicamente para población objetivo y con una serie de instrumentos que buscan atacar un problema de manera directa.

## **10. 4. Análisis municipal y metropolitano de las finanzas públicas**

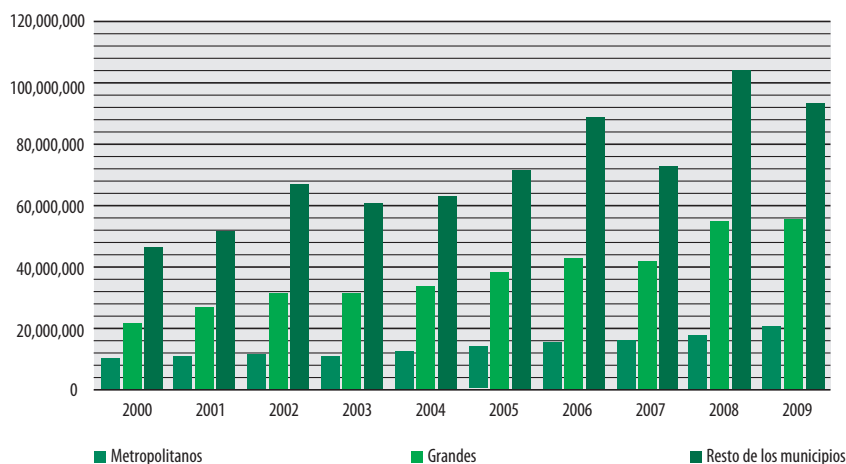
El análisis de las finanzas de los municipios de Jalisco tiene el objetivo de identificar los rubros de esta área que representan un problema para este nivel de gobierno, con base en las tendencias presentadas por ellos durante el periodo 2000-2010.

El análisis de las finanzas públicas municipales, al igual que el de las estatales, se sustenta en la metodología de indicadores financieros del Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (Inafed), para lo cual se estimaron los indicadores de los 125 municipios de Jalisco utilizando una clasificación en tres grupos: municipios metropolitanos, donde se agrupan los que conforman la zona metropolitana de Guadalajara (Guadalajara, Tlajomulco de Zúñiga, Tlaquepaque, Tonalá y Zapopan); municipios grandes, en los cuales se consideraron aquellos con una población mayor de 100,000 habitantes (Zapotlán el Grande, Lagos de Moreno, Puerto Vallarta, El Salto y Tepatlán de Morelos) y aquel en el cual se agrupan los 115 municipios restantes.

## Ingresos

Los ingresos de los gobiernos municipales de Jalisco mostraron una tendencia creciente en los últimos diez años, principalmente en los municipios metropolitanos, situación que ha incrementado la brecha de desigualdad entre los municipios de Jalisco, que se observa en la gráfica 10.14. La suma de los ingresos de sólo cinco municipios metropolitanos supera la suma de los ingresos de 115 municipios localizados fuera de la ZMG.

**GRÁFICA 10.14.** Suma de ingresos totales de acuerdo con la clasificación municipal, 2000-2009 (año base 2002)



Fuente: Elaboración propia con información de INEGI (2011), Finanzas públicas estatales y municipales para el periodo 2000-2010. Recuperado de [www.inegi.org.mx](http://www.inegi.org.mx) (consultado en octubre y noviembre de 2011).

Aunque se incrementaron los ingresos mencionados, es importante considerar que el ingreso per cápita promedio ha crecido más aceleradamente en el resto de los municipios del estado que en los municipios metropolitanos. Cabe mencionar que el ingreso per cápita de los municipios de Jalisco, que fue de 3,262 pesos en 2008, tiene un buen nivel ya que Aguascalientes presentó en 2010 un monto de 2,666 y Nuevo León de 2,897 pesos.

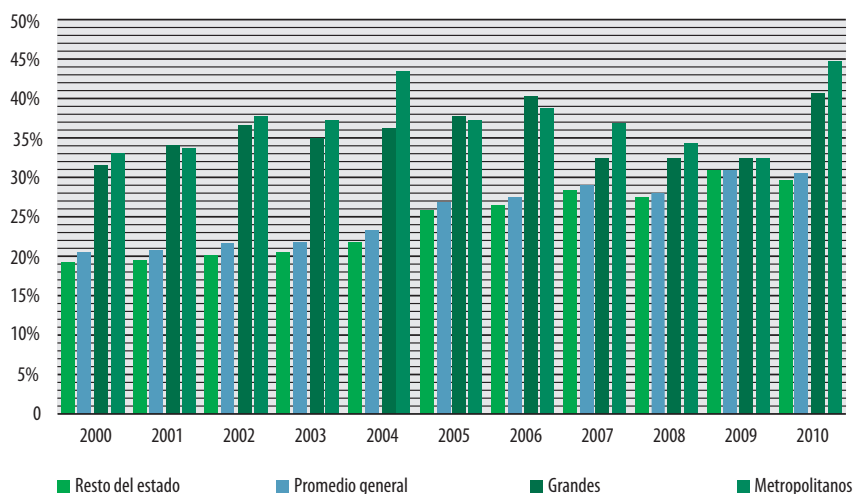
**CUADRO 10.6.** Ingreso per cápita promedio de los municipios de Jalisco, 2000, 2005, 2009 (pesos)

| Municipio                 | 2000     | 2005     | 2009     |
|---------------------------|----------|----------|----------|
| Municipios metropolitanos | 1,186.64 | 2,057.19 | 2,994.07 |
| Municipios grandes        | 1,521.82 | 2,254.51 | 3,723.99 |
| Resto de los municipios   | 906.85   | 2,056.19 | 3,637.52 |
| Total de municipios       | 1,123.97 | 2,077.17 | 3,261.95 |

Fuente: Elaboración propia con información de INEGI (2011), Finanzas públicas estatales y municipales para el periodo 2000-2010. Recuperado de [www.inegi.org.mx](http://www.inegi.org.mx) (consultado en octubre y noviembre de 2011).

## AUTONOMÍA FINANCIERA

El indicador de autonomía financiera refleja que los municipios de Jalisco son cada vez más autónomos, lo que significa un mayor esfuerzo fiscal; sin embargo, el grupo denominado “resto de los municipios” presenta un rezago en la captación de ingresos propios (véase gráfica 10.15).

**GRÁFICA 10.15.** Promedio de autonomía financiera de los municipios de Jalisco, 2000-2010 (año base 2002)

Nota: La información del año 2010 es preliminar.

Fuente: Elaboración propia con información de INEGI (2011), Finanzas públicas estatales y municipales para el periodo 2000-2010. Recuperado de [www.inegi.org.mx](http://www.inegi.org.mx) (consultado en octubre y noviembre de 2011).

Una prueba más de que la autonomía financiera de los municipios del estado de Jalisco se ha incrementado es que la participación de esta variable con respecto al PIB creció de manera significativa. En el cuadro 10.8 se muestra que entre los años 2000 y 2005 el promedio general pasó de 0.89 a 1.23, cifra menor que la presentada por los municipios metropolitanos y los grandes. Lo que nos muestra el indicador es que todos los gobiernos municipales han incrementado su esfuerzo fiscal.

**CUADRO 10.7.** Relación promedio de ingresos propios entre el PIB de los municipios de Jalisco, 2000 y 2005

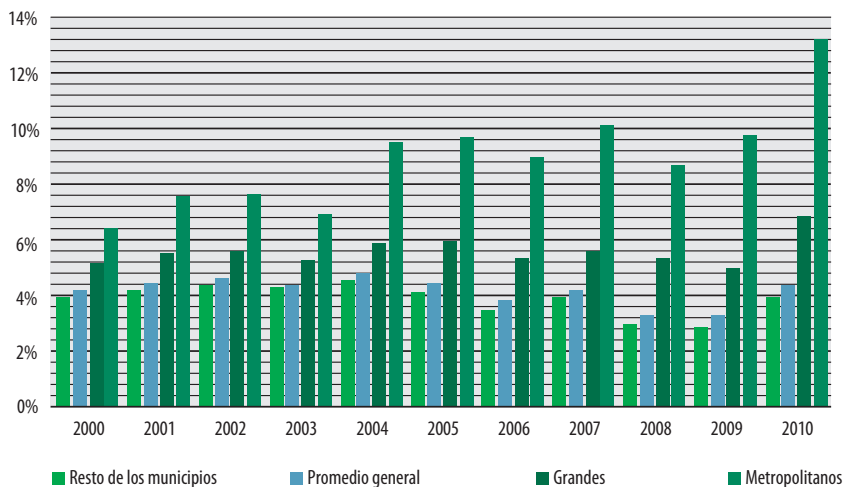
| Municipios                | 2000 | 2005 |
|---------------------------|------|------|
| Municipios metropolitanos | 0.80 | 0.85 |
| Municipios grandes        | 0.97 | 1.11 |
| Resto de los municipios   | 0.89 | 1.25 |
| Total de municipios       | 0.89 | 1.23 |

Fuente: Elaboración propia con información de la Base de datos del Observatorio Municipal (2011), Indicadores financieros 2000 y 2005. Inafed-SHI. Recuperado de [www.observatoriomunicipal.org.mx](http://www.observatoriomunicipal.org.mx) (consultado en noviembre de 2011).

## RECAUDACIÓN DEL IMPUESTO PREDIAL

Los impuestos son una parte importante de los ingresos propios de los municipios, en especial el impuesto predial. En la gráfica 10.16 se puede observar que los porcentajes de recaudación son bajos en el grupo denominado “resto de los municipios del estado”, los cuales no rebasan el 5%, mientras que los municipios metropolitanos presentan una tendencia creciente en su recaudación; sin embargo, ésta no rebasa el 14%. Por otra parte, aunque los municipios grandes tienen una tendencia estable, es visible la brecha entre su recaudación y la recaudación de los metropolitanos. La recaudación de los municipios metropolitanos de Jalisco es muy cercana a la que presentan los ayuntamientos de Aguascalientes, que se acerca al 16% de los ingresos totales; pero se encuentra muy por debajo de la recaudación de Nuevo León en el mismo rubro, donde los gobiernos municipales recaudan por concepto del impuesto predial cerca de 31% de sus ingresos. A partir de lo anterior podríamos inferir que hay una brecha de oportunidad para cobrar mejor dicho impuesto en Jalisco.

**GRÁFICA 10.16.** Promedio de la recaudación del impuesto predial en los municipios de Jalisco, 2000-2010 (año base 2002)



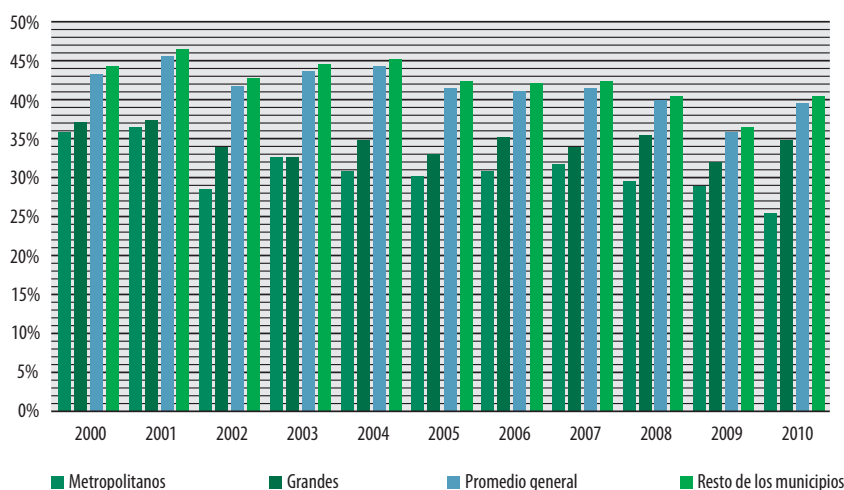
Nota: La información del año 2010 es preliminar.

Fuente: Elaboración propia con información de INEGI (2011), Finanzas públicas estatales y municipales para el periodo 2000-2010. Recuperado de [www.inegi.org.mx](http://www.inegi.org.mx) (consultado en octubre y noviembre de 2011).

## DEPENDENCIA DE PARTICIPACIONES Y APORTACIONES

En la gráfica 10.17 se puede observar la dependencia de las aportaciones que tienen los municipios. Aunque es posible identificar que el promedio general de las participaciones muestra una ligera tendencia descendente, no desciende por debajo del 35% entre 2000-2010, situación similar a la que presenta el resto de los municipios. Por otra parte, los municipios grandes cuentan con participaciones del 30 al 40% de sus ingresos totales, mientras que en los municipios metropolitanos estos porcentajes tienen una tendencia decreciente de 2000 a 2003, para mantenerse entre 35 y 25% durante el resto de los años de estudio.

**GRÁFICA 10.17.** Promedio de dependencia de participaciones de los municipios de Jalisco, 2000-2010 (año base 2002)

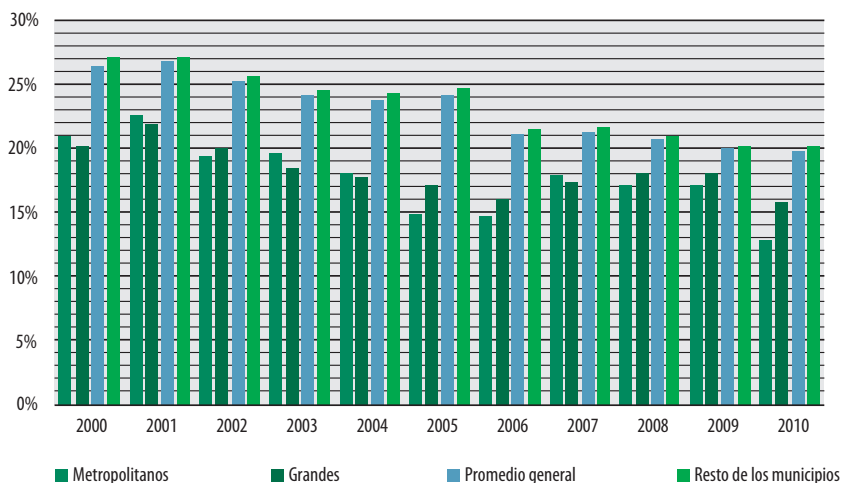


Nota: La información del año 2010 es preliminar.

Fuente: Elaboración propia con información de INEGI (2011) Finanzas públicas estatales y municipales para el periodo 2000-2010. Recuperado de [www.inegi.org.mx](http://www.inegi.org.mx) (consultado en octubre y noviembre de 2011).

En materia de aportaciones federales y estatales, se observa una tendencia decreciente más fuerte que en las participaciones, de tal manera que el promedio general disminuyó alrededor de 7% en el periodo estudiado. La tendencia de los municipios grandes presenta mayor estabilidad que la mostrada por los municipios metropolitanos; los primeros se mantienen entre el 20 y 15% durante el periodo, mientras que los municipios metropolitanos presentan una disminución en su dependencia de aportaciones durante 2005 y 2006, y regresan en 2007 a la tendencia presentada anteriormente (véase gráfica 10.18).

**GRÁFICA 10.18.** Promedio de dependencia de las aportaciones de los municipios de Jalisco, 2000-2010 (año base 2002)



Nota: La información del año 2010 es preliminar.

Fuente: Elaboración propia con información de INEGI (2011), Finanzas públicas estatales y municipales para el periodo 2000-2010. Recuperado de [www.inegi.org.mx](http://www.inegi.org.mx) (consultado en octubre y noviembre de 2011).

## Egresos

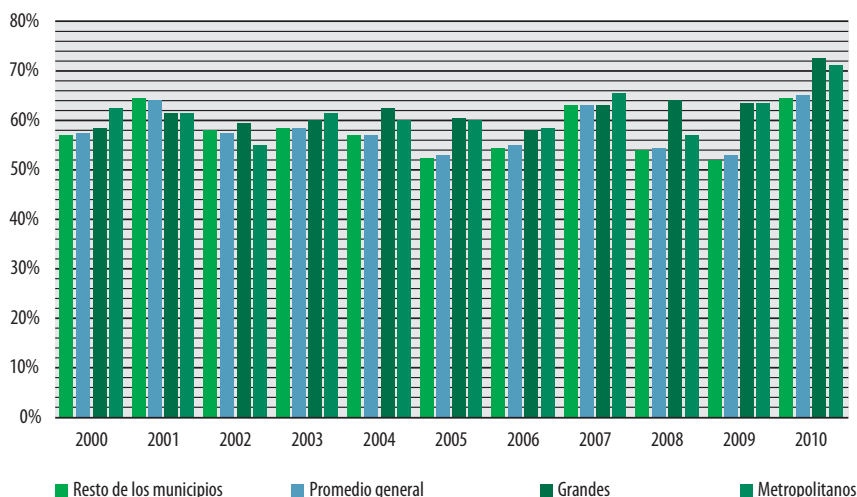
En este apartado se presenta el análisis de los egresos de los municipios de Jalisco, siguiendo con la clasificación municipal utilizada en este trabajo. Para realizar el diagnóstico se consideran variables e indicadores importantes como el gasto corriente, el gasto en obra pública, inversión y el servicio de la deuda pública, los cuales se desglosan a continuación.

### COSTO DE OPERACIÓN

El indicador de costo de operación es un elemento importante, ya que se conforma a través del gasto corriente, el cual se mantiene en el rango de 50 a 70% (véase gráfica 10.19). Los municipios metropolitanos mantienen un costo de operación del 60%.

Los municipios grandes mantuvieron un costo de operación estable, que en los últimos años comenzó a ascender, en tanto que el resto de los municipios tienen una tendencia a disminuir sus costos de operación.

**GRÁFICA 10.19.** Promedio del costo de operación en los municipios de Jalisco, 2000-2010 (año base 2002)



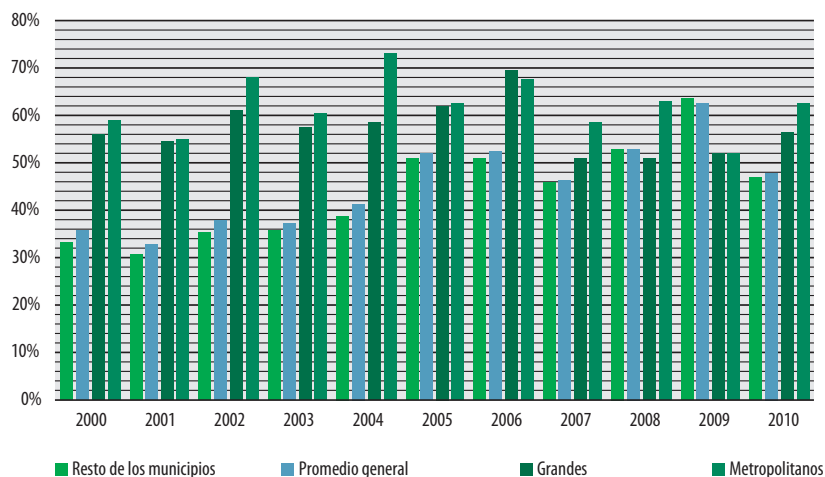
Nota: La información del año 2010 es preliminar.

Fuente: Elaboración propia con información de INEGI (2011), Finanzas públicas estatales y municipales para el periodo 2000-2010. Recuperado de [www.inegi.org.mx](http://www.inegi.org.mx) (consultado en octubre y noviembre de 2011).

## AUTONOMÍA PARA ASUMIR EL COSTO DE OPERACIÓN

Este indicador, como su nombre lo señala, permite determinar el grado en que los municipios tienen la capacidad de afrontar sus propios costos de operación. Ninguno de los tres tipos de municipios aquí mencionados tiene autonomía al cien por ciento. Los que reportan el mayor valor son los municipios metropolitanos, el cual ha sido estable en el periodo pues alcanzó un promedio de alrededor del 60%; por debajo de éstos están los municipios grandes, que en los últimos cuatro años han tendido a tener menos autonomía, en tanto que el resto de los municipios ahora son más capaces de cubrir sus costos de operación con ingresos propios.

**GRÁFICA 10.20.** Promedio de la autonomía para asumir el gasto operativo de los municipios de Jalisco, 2000-2010



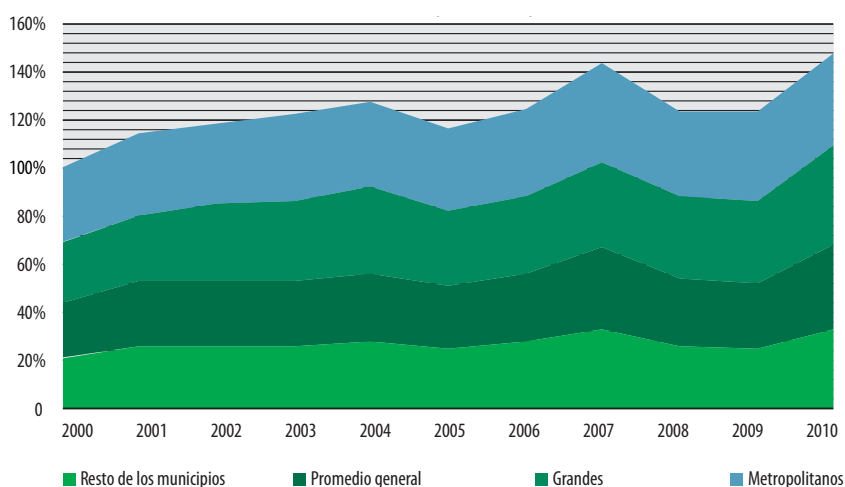
Nota: La información del año 2010 es preliminar.

Fuente: Elaboración propia con información de INEGI (2011), Finanzas públicas estatales y municipales para el periodo 2000-2010. Recuperado de [www.inegi.org.mx](http://www.inegi.org.mx) (consultado en octubre y noviembre de 2011).

## COSTO BUROCRÁTICO

El costo burocrático se refiere a las erogaciones del gobierno municipal fundamentalmente en pago de salarios. Los municipios metropolitanos son los que tienen el costo burocrático más alto en Jalisco, donde alcanzan niveles hasta del 40%; en segundo lugar se encuentran los municipios grandes, con un promedio del 30%, y el resto de los municipios presentan un rango del 25 al 35%. Se puede decir que los gobiernos municipales de la zona metropolitana de Guadalajara muestran una tendencia de alto costo burocrático ya que en los municipios de Aguascalientes y Nuevo León el indicador asciende a 36 y 34%, respectivamente, por lo que existe la posibilidad de mejorar.

**GRÁFICA 10.21.** Promedio del costo burocrático de los municipios de Jalisco, 2000-2010 (año base 2002)



Nota: La información del año 2010 es preliminar.

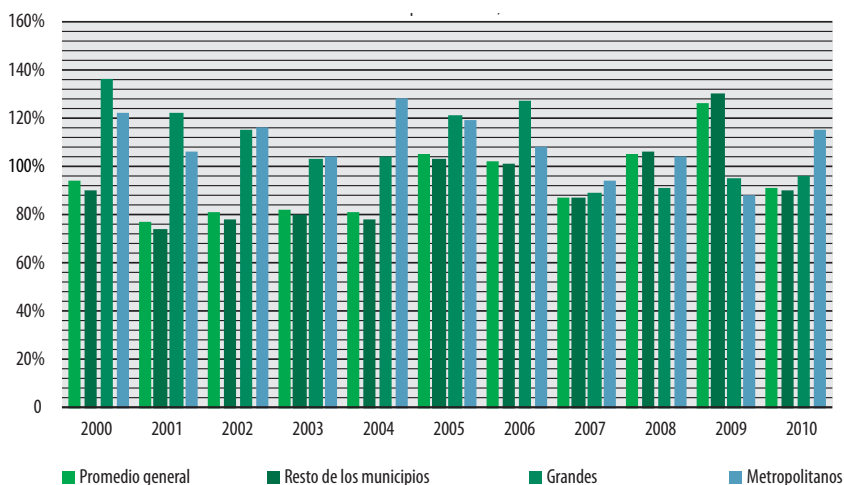
Fuente: Elaboración propia con información de INEGI (2011), Finanzas públicas estatales y municipales para el periodo 2000-2010. Recuperado de [www.inegi.org.mx](http://www.inegi.org.mx) (consultado en octubre y noviembre de 2011).

## AUTONOMÍA PARA ASUMIR EL COSTO BUROCRÁTICO

Al considerar la capacidad de un gobierno municipal para asumir el costo burocrático a través de los ingresos propios es interesante observar la gráfica 10.22, ya que en los municipios metropolitanos ha disminuido esta capacidad en los últimos años, mientras que los grandes mantienen una tendencia más estable y en algunos años alcanzan un valor de autonomía más alto que los municipios metropolitanos.

Por otra parte, el resto de los municipios del estado presentan una tendencia creciente en este indicador, y es interesante observar que en los últimos años han alcanzado un valor de autonomía similar al de los municipios metropolitanos o grandes; o incluso mayor, como en 2009.

**GRÁFICA 10.22.** Promedio de la autonomía para asumir el costo burocrático en los municipios de Jalisco, 2000-2010



\*Nota: La información del año 2010 es preliminar.

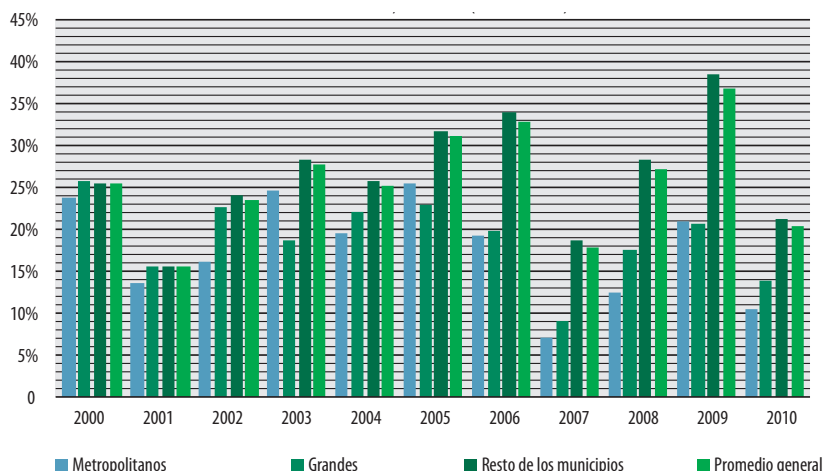
Fuente: Elaboración propia con información de INEGI (2011), Finanzas públicas estatales y municipales para el periodo 2000-2010. Recuperado de [www.inegi.org.mx](http://www.inegi.org.mx) (consultado en octubre y noviembre de 2011).

## CAPACIDAD DE INVERSIÓN SOCIAL

Para la estimación del indicador de capacidad de inversión social<sup>20</sup> se considera el rubro de gasto en obra pública y acciones sociales. En la gráfica 10.23 se observa una tendencia claramente decreciente de los municipios metropolitanos en la inversión social, mientras que los municipios grandes y el resto de los municipios presentan porcentajes mayores en este indicador.

<sup>20</sup> Este indicador se estimó mediante la división del gasto en obra pública y acciones sociales entre los egresos totales.

**GRÁFICA 10.23.** Promedio de la capacidad de inversión social de los municipios de Jalisco, 2000-2010 (año base 2002)



Nota: La información del año 2010 es preliminar.

Fuente: Elaboración propia con información de INEGI (2011), Finanzas públicas estatales y municipales para el periodo 2000-2010. Recuperado de [www.inegi.org.mx](http://www.inegi.org.mx) (consultado en octubre y noviembre de 2011).

Para reafirmar lo anterior, en el cuadro 10.8 se puede observar un incremento del gasto en obra pública per cápita entre los años 2000 y 2005; asimismo, se observa un aumento importante de este indicador para los municipios localizados fuera de la zona metropolitana de Guadalajara.

**CUADRO 10.8.** Promedio de gasto en obra pública per cápita para los municipios de Jalisco, 2000, 2005 y 2010 (pesos)

| Municipios                | 2000  | 2005   | 2010   |
|---------------------------|-------|--------|--------|
| Municipios metropolitanos | 50.18 | 89.13  | 49.48  |
| Municipios grandes        | 93.04 | 96.85  | 386.75 |
| Resto de los municipios   | 93.53 | 211.41 | 783.79 |
| Total de municipios       | 44.91 | 61.64  | 413.38 |

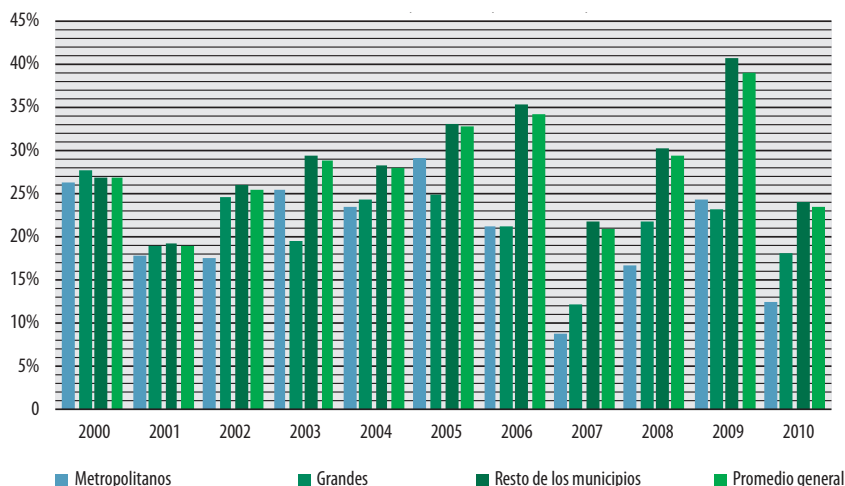
Nota: La información para el año 2010 es preliminar.

Fuente: Elaboración propia con información de INEGI (2011), Finanzas públicas estatales y municipales para el periodo 2000-2010. Recuperado de [www.inegi.org.mx](http://www.inegi.org.mx) (consultado en octubre y noviembre de 2011).

## CAPACIDAD DE INVERSIÓN

Este indicador permite determinar el porcentaje de egresos que se destina al gasto de inversión. Los datos muestran que los municipios metropolitanos y grandes tienen baja capacidad de inversión con respecto a la del resto de los municipios, pero además existe una brecha importante entre ambos grupos.

**GRÁFICA 10.24.** Promedio de la capacidad de inversión en los municipios de Jalisco, 2000-2010 (año base 2002)



Nota: La información del año 2010 es preliminar.

Fuente: Elaboración propia con información de INEGI (2011), Finanzas públicas estatales y municipales para el periodo 2000-2010. Recuperado de [www.inegi.org.mx](http://www.inegi.org.mx) (consultado en octubre y noviembre de 2011).

Por su parte, los bajos niveles de inversión se reflejan en una oferta de servicios públicos no satisfactoria, principalmente en los municipios rurales, donde el 13% de las viviendas habitadas no cuentan con los servicios de agua potable, drenaje y energía eléctrica simultáneamente. Además, el dato para los municipios grandes es desalentador, ya que alcanza un poco más del 8%, y en la ZMG el rezago es muy relevante, ya que si bien poco más del 4% de las viviendas no tienen estos servicios de manera simultánea, por su volumen de población, este porcentaje

representa alrededor de 163,000 habitantes. La población total que no cuenta con los tres servicios públicos en todo Jalisco asciende a alrededor de 473,000 habitantes, lo que habla de condiciones inaceptables en la calidad de vida de la población.

**CUADRO 10.9.** Cobertura de servicios públicos en los municipios de Jalisco, 2000 y 2010 (porcentajes)

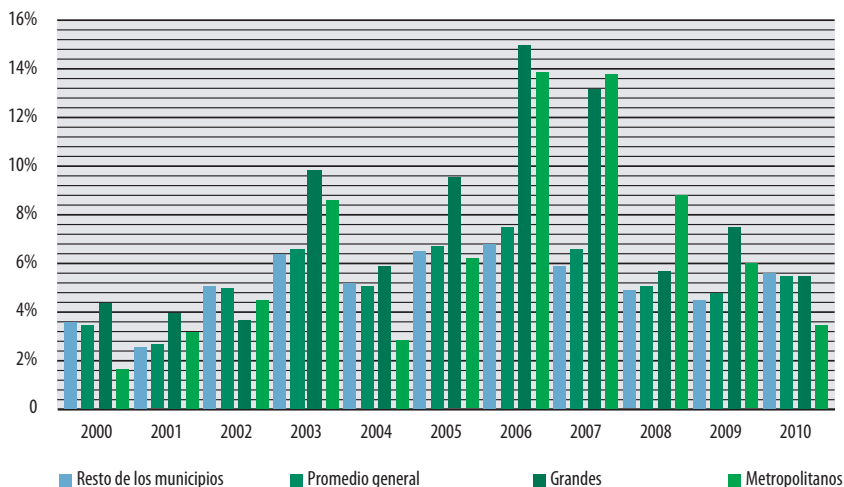
| Servicio público                                                                            | Año 2000 |                    |                         | Año 2010 |                    |                         |
|---------------------------------------------------------------------------------------------|----------|--------------------|-------------------------|----------|--------------------|-------------------------|
|                                                                                             | ZMG      | Municipios grandes | Resto de los municipios | ZMG      | Municipios grandes | Resto de los municipios |
| Viviendas particulares habitadas que disponen de agua entubada                              | 92.64    | 86.80              | 84.19                   | 96.21    | 93.30              | 90.83                   |
| Viviendas particulares habitadas que disponen de drenaje                                    | 96.94    | 89.55              | 83.67                   | 98.98    | 96.97              | 94.55                   |
| Viviendas particulares habitadas que disponen de energía eléctrica                          | 99.14    | 97.38              | 94.78                   | 99.54    | 99.09              | 97.68                   |
| Viviendas particulares habitadas que disponen de agua entubada, drenaje y energía eléctrica | 91.37    | 81.89              | 74.68                   | 95.73    | 91.52              | 87.37                   |

Fuente: Elaboración propia con datos de los censos generales de población y vivienda de 2000 y 2010, INEGI.

## PESO DEL SERVICIO DE LA DEUDA PÚBLICA

En este apartado se presenta el peso del servicio de la deuda pública, el cual indica el porcentaje de los egresos que se destina al pago de este rubro. Como se puede observar en la gráfica 10.25, este porcentaje se encuentra por encima del promedio general para los municipios metropolitanos y grandes. La tendencia del promedio general se mantuvo en un rango de entre el 4 y 8%; sin embargo, los municipios metropolitanos y grandes presentan tendencias desiguales, pues se identifican porcentajes menores del servicio de la deuda.

**GRÁFICA 10.25.** Promedio del peso del servicio de la deuda pública en los municipios de Jalisco, 2000-2010 (año base 2002)



Nota: La información del año 2010 es preliminar.

Fuente: Elaboración propia con información de INEGI (2011), Finanzas públicas estatales y municipales para el periodo 2000-2010. Recuperado de [www.inegi.org.mx](http://www.inegi.org.mx) (consultado en octubre y noviembre de 2011).

## Resumen de los indicadores financieros de los municipios de Jalisco

A manera de resumen, en este apartado se presentan los principales indicadores que permiten conocer el estado de las finanzas municipales en materia de ingresos y egresos. Es posible observar la gran brecha entre los distintos tipos de municipios de Jalisco, especialmente entre los denominados metropolitanos y el resto de los municipios.

Los principales problemas identificados son:

- Reducción de la autonomía financiera de los municipios, con excepción de los metropolitanos, explicada por una baja recaudación del impuesto predial.
- Alto costo burocrático, en especial de los gobiernos metropolitanos.
- Baja capacidad de inversión.
- Alta dependencia de participaciones y aportaciones en los municipios no metropolitanos.

**CUADRO 10.10.** Promedios de los principales indicadores financieros para los municipios del estado de Jalisco, 2000, 2005, 2009

| Concepto                                | 2000                      |                    |                         | 2005                      |                    |                         | 2009                      |                    |                         |
|-----------------------------------------|---------------------------|--------------------|-------------------------|---------------------------|--------------------|-------------------------|---------------------------|--------------------|-------------------------|
|                                         | Municipios metropolitanos | Municipios grandes | Resto de los municipios | Municipios metropolitanos | Municipios grandes | Resto de los municipios | Municipios metropolitanos | Municipios grandes | Resto de los municipios |
| Autonomía financiera                    | 33%                       | 32%                | 19%                     | 37%                       | 38%                | 26%                     | 33%                       | 33%                | 31%                     |
| Recaudación del impuesto predial        | 6%                        | 5%                 | 4%                      | 10%                       | 6%                 | 4%                      | 10%                       | 5%                 | 3%                      |
| Dependencia de participaciones          | 36%                       | 38%                | 45%                     | 30%                       | 33%                | 43%                     | 29%                       | 32%                | 37%                     |
| Dependencia de aportaciones             | 21%                       | 20%                | 27%                     | 15%                       | 17%                | 25%                     | 17%                       | 18%                | 20%                     |
| Costo de operación                      | 63%                       | 59%                | 57%                     | 61%                       | 61%                | 53%                     | 64%                       | 64%                | 52%                     |
| Autonomía para asumir gasto operativo   | 59%                       | 56%                | 34%                     | 63%                       | 63%                | 51%                     | 52%                       | 52%                | 64%                     |
| Costo burocrático                       | 31%                       | 26%                | 22%                     | 34%                       | 31%                | 26%                     | 38%                       | 34%                | 26%                     |
| Autonomía para asumir costo burocrático | 124%                      | 138%               | 91%                     | 121%                      | 122%               | 105%                    | 89%                       | 96%                | 132%                    |
| Capacidad de inversión                  | 27%                       | 28%                | 27%                     | 29%                       | 25%                | 34%                     | 24%                       | 23%                | 41%                     |
| Peso del servicio de la deuda           | 2%                        | 4%                 | 4%                      | 6%                        | 10%                | 7%                      | 6%                        | 8%                 | 5%                      |

Fuente: Elaboración propia con información de INEGI (2011), Finanzas públicas estatales y municipales para el periodo 2000-2010. Recuperado de [www.inegi.org.mx](http://www.inegi.org.mx) (consultado en octubre y noviembre de 2011).

## 10.5. Administración municipal

Durante los últimos años la administración pública, dentro del orden municipal de gobierno, ha presentado algunos cambios que van desde la incorporación de nuevos temas a la agenda municipal hasta el diseño e implementación de nuevas figuras de cooperación intermunicipal. En los siguientes apartados se describen brevemente las transformaciones mencionadas.

## Nuevas acciones implementadas desde el gobierno municipal

En los últimos años el municipio ha reactivado su participación en ámbitos y espacios que no formaban parte de las actividades asignadas a este orden de gobierno. La inclusión de nuevas tareas se atribuye, entre otras cosas, a la descentralización impulsada en México durante la década de los ochenta del siglo pasado, de la cual se desprenden las reformas municipales de los años 1983 y 1999 establecidas en el artículo 115 constitucional, las cuales asignan nuevas responsabilidades a estos gobiernos.

De esta manera, en el año 2000 la Constitución Mexicana y la *Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco* determinaban que los gobiernos municipales de Jalisco debían cumplir con funciones en materia legislativa, administrativa y de prestación de servicios públicos, algunas de las cuales se describen en el cuadro 10.11.

**CUADRO 10.11.** Responsabilidades de los gobiernos municipales de Jalisco

| Funciones          | Tareas                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
|--------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Legislativas       | Aprobar leyes (reglamentos) dentro su jurisdicción que organicen la administración pública municipal.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| Administrativas    | Los municipios tienen personalidad jurídica y la facultad de administrar su patrimonio; asimismo, poseen la capacidad para administrar sus finanzas públicas. Deben realizar las funciones en materia de registro civil.                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| Servicios públicos | Son responsables de las funciones en materia de:<br>Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales.<br>Alumbrado público.<br>Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos.<br>Mercados y centrales de abastos.<br>Panteones.<br>Rastros y servicios complementarios.<br>Calles, parques y jardines y su equipamiento.<br>Seguridad pública (policía preventiva municipal y tránsito).<br>Centros deportivos municipales.<br>Centros culturales municipales. |
| Planeación urbana  | Los gobiernos municipales son los responsables de la formulación, aprobación y administración de la zonificación, usos de suelo, los planes de desarrollo urbano municipal y las reservas territoriales, entre otras responsabilidades.                                                                                                                                                                                                                                                                                             |

Fuente: Cámara de Diputados (2011), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Recuperado de [www.diputados.gob.mx](http://www.diputados.gob.mx). México. Congreso del Estado de Jalisco (2011), *Ley del Gobierno del Estado de Jalisco y sus Municipios*. Recuperado de [www.congreso.jalisco.gob.mx](http://www.congreso.jalisco.gob.mx).

Adicionalmente, durante los últimos diez años se han creado diversas leyes de corte federal y estatal que han añadido responsabilidades a los gobiernos municipales, lo que ha ampliado su ámbito de intervención y les permite su incorporación al diseño, implementación y evaluación de política pública.

## Creación de nuevos municipios

A pesar de las numerosas responsabilidades que han adquirido los gobiernos municipales, en Jalisco se han presentado propuestas para la creación de nuevos municipios, como es el caso de la localidad de San Ignacio Cerro Gordo, que se convirtió en el municipio número 125 el 4 de diciembre de 2003 con la aprobación del Congreso del Estado de Jalisco.<sup>21</sup>

Sin embargo, hubo otra propuesta que no ha tenido éxito. Es el caso de Capilla de Guadalupe, localidad perteneciente al municipio de Tepatitlán de Morelos, cuya municipalización fue rechazada luego de un procedimiento controversial; el 29 de junio de 2006, el Congreso de Jalisco aprobó el decreto de creación del municipio de Capilla de Guadalupe, lo que lo convirtió en el municipio número 126.

No obstante, los municipios de San Miguel el Alto y de Tepatitlán de Morelos se inconformaron ante la situación, asegurando que hubo fallas en el proceso de su creación, lo que trajo como resultado que en noviembre de 2008 la Suprema Corte de Justicia de la Nación invalidó el decreto y ordenó que se repusiera el procedimiento de creación del municipio cumpliendo las condiciones estipuladas en la ley, y cuando esto ocurrió, en 2012, el Congreso de Jalisco dio marcha atrás en su creación.

## Cooperación intermunicipal

En la administración municipal, con el propósito de cumplir con sus responsabilidades, los gobiernos han recurrido a la figura de la asociación entre municipios para cubrir algunos temas que, mediante la cooperación intermunicipal, se cumplen de manera más eficiente y eficaz. Sin embargo, la conformación de cada uno de los organismos que se

<sup>21</sup> Para mayor información se puede consultar Martínez *et al.* (2007).

presentan a continuación ha enfrentado dificultades importantes para su conformación, e incluso operación, debido a que no existen incentivos que propicien o fomenten este tipo de cooperación a pesar de que hay diversos casos exitosos que justifican su existencia.

### SISTEMA INTERMUNICIPAL DE AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO

El SIAPA, como su nombre lo indica, es un organismo público descentralizado intermunicipal, conformado por los municipios de Guadalajara, Zapopan, Tlaquepaque y Tonalá. Tiene como objetivo “Regular la prestación de los servicios públicos de agua potable, alcantarillado, tratamiento y saneamiento de aguas residuales en los municipios que integran la zona metropolitana de Guadalajara.”<sup>22</sup>

La administración del organismo es encabezada por un consejo administrativo conformado por los presidentes de los municipios miembros del SIAPA y tres representantes del poder ejecutivo, quienes designan un director general, que es responsable del funcionamiento y operación del organismo.

**CUADRO 10.12.** Presupuesto de egresos del SIAPA, 2007-2010 (pesos)

| Presupuesto    | 2007          | Porcentaje | 2008          | Porcentaje | 2009          | Porcentaje | 2010          | Porcentaje |
|----------------|---------------|------------|---------------|------------|---------------|------------|---------------|------------|
| Personal       | 575,030,637   | 30         | 659,452,280   | 20         | 757,743,683   | 23         | 785,352,494   | 26         |
| De operación   | 721,327,020   | 37         | 1,215,874,148 | 36         | 1,278,159,350 | 40         | 1,043,582,485 | 35         |
| Inversión      | 377,516,343   | 20         | 1,195,332,520 | 36         | 1,006,273,556 | 31         | 983,249,000   | 33         |
| Financiamiento | 253,782,000   | 13         | 277,794,652   | 8          | 190,000,000   | 6          | 177,524,948   | 6          |
| Total          | 1,927,656,000 |            | 3,348,453,600 |            | 3,232,176,589 |            | 2,989,708,927 |            |

Fuente: Sistema Intermunicipal de Agua Potable y Alcantarillado (SIAPA), Información financiera, [http://www.siapa.gob.mx/transparencia/presupuesto\\_egresos.html](http://www.siapa.gob.mx/transparencia/presupuesto_egresos.html) (consultado el 24 de octubre de 2011).

Cabe añadir que el presupuesto del SIAPA presentó un incremento importante entre 2007 y 2008, que fue del 42%. Este fue el año en que más recursos recibió. Por otra parte, como se observa en el cuadro 10.13,

<sup>22</sup> SIAPA (s.f.) *Reglamento Orgánico del Sistema Intermunicipal*. Recuperado de [www.siapa.gob.mx](http://www.siapa.gob.mx)

el mayor porcentaje del presupuesto del organismo se destina a las diferentes acciones de operación, mientras que el monto referido al pago del personal disminuyó entre los años 2007 y 2009, y se incrementó en 2010. Como organismo operador, el SIAPA es evaluado a través de una serie de indicadores de gestión que tienen que ver con el cobro del servicio, la cobertura, inversión y tarifas, entre otros. El cuadro 10.13 presenta algunos de estos indicadores.

**CUADRO 10.13.** Indicadores de gestión del SIAPA, 2002-2010

| Concepto                                               | 2002   | 2003   | 2004   | 2005   | 2006   | 2007   | 2008   | 2009   | 2010 |
|--------------------------------------------------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|------|
| Cobertura de agua potable (%)                          | 93     | 93     | 93     | 93     | 93     | 93     | 93     | 96     | 98   |
| Cobertura de alcantarillado reportada (%)              | 89     | 89     | 89     | 89     | 89     | 89     | 89     | 93     | 98   |
| Macromedición (%)                                      | 1.6    | 23.04  | 9.95   | 3.66   | 3.66   | 92.42  | 58     | 50.92  | 48   |
| Micromedición (%)                                      | 80.85  | 76.9   | 75.55  | 74.75  | 79.95  | 85.4   | 83.35  | 76.5   | 68   |
| Dotación (l/h/d)                                       | 184.64 | 190.25 | 184.08 | 186.19 | 184.44 | 179.14 | 178.8  | 173.63 | 226  |
| Consumo (l/h/d)                                        | 144.39 | 141.36 | 131.26 | 127.52 | 119.71 | 100.69 | 111.46 | 113.44 | 150  |
| Padrón de usuarios (%)                                 | 100    | 100    | 100    | 100    | 100    | 100    | 100    | 100    | 100  |
| Usuarios con pago a tiempo (%)                         |        |        |        |        |        | 86.53  | 69.36  | 69.49  | 74   |
| Empleados por cada mil tomas                           | 2.95   | 2.89   | 3.07   | 2.82   | 2.79   | 2.96   | 3.19   | 3.08   | 3    |
| Costos entre volumen producido (pesos/m <sup>3</sup> ) | 2.69   | 2.86   | 2.99   | 3.49   | 3.46   | 4.15   | 4.9    | 5.19   | 6    |
| Eficiencia física 1 (%)                                | 78.2   | 74.31  | 71.3   | 68.49  | 64.9   | 56.21  | 62.34  | 65.33  | 66   |
| Eficiencia física 2 (%)                                | 78.2   | 74.31  | 71.3   | 68.49  | 64.9   | 56.21  | 62.34  | 65.33  | 66   |
| Eficiencia de cobro (%)                                | 56.8   | 53.83  | 74.78  | 69.06  | 64.58  | 75.43  | 69.79  | 65.9   | 67   |

Fuente: Programa de Indicadores de Gestión de Organismos Operadores (PIGOO) del Instituto Mexicano de Tecnología del Agua. Recuperado de [www.pigoo.gob.mx](http://www.pigoo.gob.mx) (consultado en octubre de 2011).

Como se puede observar, los indicadores de cobertura presentan valores importantes o cercanos al 100%; sin embargo, los indicadores de eficiencia determinados por la macromedición y micromedición son muy

bajos, ya que alcanzan el 48 y 68% respectivamente. Esto significa que el porcentaje restante no se encuentra contabilizado y, por lo tanto, no es cobrado, lo que reduce los ingresos del organismo y representa un problema de eficiencia muy importante. Actualmente el organismo se encuentra endeudado y con bajos ingresos debido a baja recaudación por concepto de tarifas, lo que le otorga una escasa credibilidad ante los ciudadanos. Por ello se creó el Consejo Tarifario del SIAPA, avalado por el Congreso del Estado y que empezó sus tareas en agosto del 2012; sin embargo, este consejo ciudadano no cuenta con reglamento ni reglas de operación, y aun así ya se le encomendó la evaluación de un ajuste de tarifas. En suma, dicho organismo se está reestructurando, pero la instrumentación de las nuevas áreas y actividades muestran improvisación.

#### JUNTA INTERMUNICIPAL DE MEDIO AMBIENTE PARA LA GESTIÓN INTEGRAL DE LA CUENCA BAJA DEL RÍO AYUQUILA (JIRA)

JIRA es un organismo público descentralizado que se creó el 27 de octubre de 2007 con el objetivo de generar los elementos, instrumentos y capacidades necesarias para la gestión integral de la cuenca baja del río Ayuquila. Esta junta intermunicipal está conformada por diez municipios: Autlán de Navarro, Ejutla, El Grullo, El Limón, San Gabriel, Tolimán, Tonaya, Tuxcacuesco, Unión de Tula y Zapotitlán de Vadillo, que se unieron con el propósito de lograr el manejo integral del territorio que conforman, así como establecer condiciones para “mejorar la salud pública, la calidad de vida de sus habitantes y la recuperación del patrimonio natural de la cuenca”.<sup>23</sup>

Para su organización y operación, la JIRA está conformada por un consejo administrativo, un consejo ciudadano, la dirección, las coordinaciones administrativa y de planeación, así como la jefatura de proyectos. Los ingresos para el cumplimiento de sus objetivos se adquieren mediante una aportación mínima anual que entrega cada municipio miembro, por la cantidad de 30,000 pesos, y mediante un fideicomiso en el que los gobiernos estatal y federal asignan recursos para los proyectos.<sup>24</sup>

<sup>23</sup> JIRA (2009). *Programa Operativo Anual 2009*. Junta Intermunicipal del Medio Ambiente para la Gestión Integral de la Cuenca Baja del Río Ayuquila. Recuperado de [www.jira.org.mx](http://www.jira.org.mx).

<sup>24</sup> Para mayor información se puede consultar: García, M. A. y Sánchez, S. (2008). *Reporte de Evaluación*. Premio Gobierno y Gestión Local. Edición 2008. Recuperado de [www.premiomunicipal.org.mx](http://www.premiomunicipal.org.mx)

Entre los programas que la JIRA ha implementado con más éxito se pueden identificar la reducción de cargas de contaminantes al río Ayuquila, el Programa Intermunicipal de Educación Ambiental, el diseño y operación de programas municipales de separación y reciclaje de desechos sólidos y la Feria Ambiental en El Paso Real, municipio de Tolimán.

### SISTEMA INTERMUNICIPAL DE MANEJO DE RESIDUOS-SURESTE

El Sistema Intermunicipal de Manejo de Residuos-Sureste (Simar-Sureste) es un organismo público descentralizado intermunicipal creado el 15 de octubre de 2008. Lo conforman ocho municipios de Jalisco y uno de Michoacán, que son: Mazamitla, Quitupan, Valle de Juárez, La Manzanilla de la Paz, Concepción de Buenos Aires, Marcos Castellanos, Tuxcueca, Tizapán el Alto y Santa María del Oro. Simar-Sureste surge a iniciativa de la Secretaría de Medio Ambiente para el Desarrollo Sustentable del Estado de Jalisco (Semades). Su misión es “servir a la sociedad mediante el manejo integral de los residuos sólidos que permitan contribuir al cuidado responsable del medio ambiente y al desarrollo sustentable de los residuos sólidos”.<sup>25</sup>

Simar-Sureste cuenta con autonomía jurídica, financiera, técnica y patrimonial. Es dirigido por un consejo de administración conformado por los presidentes de los municipios socios de Simar-Sureste, los secretarios de la Semades y la Semarnat, además del director de Simar.

Para su funcionamiento, el Simar-Sureste cuenta con una infraestructura para la disposición de residuos valuada en 8,550,000 pesos, aportados por la Semades, y la Semarnat aporta 530,000 pesos.<sup>26</sup> Además, para la operación diaria, se cuenta con aportaciones o cuotas que los municipios miembros se comprometen a realizar de acuerdo con el número de tonelada de residuos sólidos que desechan.

Ahora bien, para cumplir con los objetivos del Simar-Sureste, se toman en cuenta las siguientes líneas de acción: sensibilización y educación cívica ambiental, manejo integral de residuos sólidos, valorización y aprovechamiento de residuos, actualización del marco normativo y generación de un sistema de información sobre gestión integral de residuos.

<sup>25</sup> Simar (2011). *Misión*. Información disponible en <http://simarsureste.org>

<sup>26</sup> Para mayor información se puede consultar: García, M. A. *et al.* (2011). *Reporte de evaluación*. Premio Gobierno y Gestión Local. Edición 2011. Recuperado de [www.premiomunicipal.org.mx](http://www.premiomunicipal.org.mx)

## ADMINISTRACIÓN DE LO METROPOLITANO

La zona metropolitana de Guadalajara es importante para el estado de Jalisco porque concentra el 52% de la población del estado y un gran número de actividades económicas que contribuyen al desarrollo de la entidad. Sin embargo, la numerosa población y los difusos límites entre municipios convierten la administración de lo metropolitano en uno de los principales asuntos que se deben tratar a través del Consejo Metropolitano.

### Consejo Metropolitano

El Consejo de la Zona Metropolitana de Guadalajara, comúnmente denominado sólo como Consejo Metropolitano, fue conformado el 6 de marzo de 1989 como un organismo de concertación social y coordinación gubernamental. Tiene como objetivo “procurar un mejor y más eficiente desarrollo urbano de la zona metropolitana de Guadalajara, así como la atención de sus servidores públicos”.<sup>27</sup>

El Consejo Metropolitano está conformado por el gobernador de Jalisco, los presidentes municipales de Guadalajara, Zapopan, Tlaquepaque y Tonalá; los secretarios de Desarrollo Urbano y Rural, de Vialidad y Transporte, de Promoción Económica; y los encargados de Fomento Turístico, Artesanal y Pesca, Salud y Bienestar Social, Educación y Cultura, así como el procurador general del estado, el presidente del SIAPA y algunos delegados federales en el estado.<sup>28</sup>

El Consejo Metropolitano interviene en el crecimiento urbano, la administración eficiente de los servicios públicos, obras de infraestructura y equipamiento, vialidades y transporte, medio ambiente y seguridad pública, todo ello desde una perspectiva metropolitana. Además, los ingresos del Consejo Metropolitano son otorgados a través del presupuesto de egresos del gobierno estatal y por los gobiernos municipales involucrados en la obra que se realiza,<sup>29</sup> lo que ocasiona que se distorsione la

<sup>27</sup> Congreso del Estado de Jalisco (1989). Acuerdo que crea el Consejo Metropolitano de Guadalajara y *Reglamento que Norma el Funcionamiento del Consejo Metropolitano de Guadalajara*. Recuperado de [www.congreso.jalisco.gob.mx](http://www.congreso.jalisco.gob.mx)

<sup>28</sup> Información otorgada por el personal de la Sedeur el 11 de octubre de 2011.

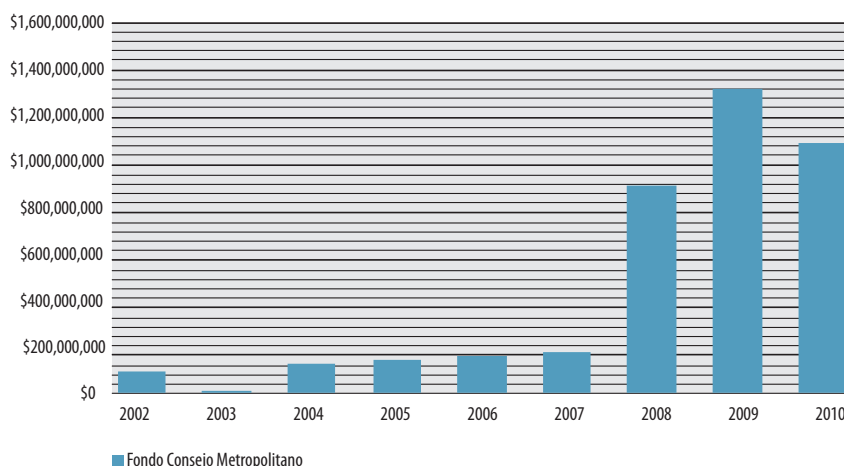
<sup>29</sup> La inversión anual presupuestada proviene del gobierno estatal, en los pocos casos en que se encuentra presupuestada inversión municipal, no es ejecutada.

toma de decisiones porque los recursos financieros le otorgan un gran poder al ejecutivo estatal.

El presupuesto del Consejo Metropolitano ha crecido en los últimos años (véase gráfica 10.26); en 2009 alcanzó un monto de 1,500,000,000 de pesos, cuando en 2003 tuvo sólo 3,500,000 pesos. Entre 2007 y 2008 se observa un crecimiento de 820,000,000 de pesos.

Tal presupuesto ha sido utilizado principalmente para la construcción, rehabilitación y mantenimiento de infraestructura en materia de urbanización, vialidades y obras hidráulicas, así como en la elaboración de los proyectos para realizar estas obras.

**GRÁFICA 10.26.** Presupuesto del Consejo Metropolitano, 2002-2010 (pesos)



Nota: La información del año 2010 es preliminar.

Fuente: Elaboración propia con información de INEGI (2011), Finanzas públicas estatales y municipales para el periodo 2000-2010. Recuperado de [www.inegi.org.mx](http://www.inegi.org.mx) (consultado en octubre y noviembre de 2011).

En febrero de 2011 entró en vigor la *Ley de Coordinación Metropolitana del Estado de Jalisco*, que estipula los conceptos de área y región metropolitana y región y los procesos para la declaratoria de cualquiera de los elementos anteriores. Asimismo, en este marco normativo se establece que los temas de interés metropolitano son la planeación del desarrollo sustentable, infraestructura metropolitana, prestación de servicios

públicos y aquellos que se definan a través de convenios. Adicionalmente, esta ley estipula la creación de tres instancias de coordinación: la Junta de Coordinación Metropolitana, el Instituto Metropolitano de Planeación y el Consejo Ciudadano Metropolitano.

La instrumentación de dicha ley ha generado conflictos y hasta el momento no se ha instalado el Instituto Metropolitano de Planeación, por lo que existe un atraso importante en la gestión de la metrópoli.

En suma, la planeación metropolitana está llegando tarde, pero sin duda es necesaria y se requiere que se consolide a través del Instituto Metropolitano de Planeación para que exista un órgano que proyecte las obras y establezca lineamientos que conviertan a la ZMG en una metrópoli competitiva, pero principalmente que ofrezca una alta calidad de vida a sus habitantes.

## 10. 6. Funcionarios públicos

Una parte vital de la administración pública es la relativa a los recursos humanos que laboran en ella, que son denominados funcionarios o servidores públicos y se definen como “toda persona que preste un trabajo subordinado físico o intelectual, con las condiciones establecidas como mínimas por esta ley, a las Entidades Públicas”.<sup>30</sup> De esta manera, los servidores públicos se convierten en los recursos humanos a través de los cuales opera la administración pública. Jalisco cuenta con casi 16 funcionarios por cada mil habitantes, cantidad muy inferior a la del estado de Aguascalientes, que tiene 27.4; es muy similar a la de Guanajuato, con casi 16, pero notablemente superior a la relación de Querétaro y Nuevo León, que tienen 4.4 y 2.7 funcionarios por cada mil habitantes, respectivamente. Dada la similitud en tamaño de la economía de Nuevo León y la de Jalisco, podemos concluir que el estado tiene un aparato burocrático de gran tamaño.

En 2009 había en Jalisco 114,766 funcionarios públicos, lo que convertía al estado en el quinto<sup>31</sup> con mayor número de recursos humanos en

<sup>30</sup> Congreso del Estado de Jalisco (1984). *Ley para los Servidores Públicos del Estado de Jalisco y sus Municipios*. Recuperada de <http://www.congreso.jalisco.gob.mx/>, última reforma 2011.

<sup>31</sup> El primer lugar lo ocupa el Distrito Federal con 258,512 funcionarios, seguido por Veracruz con 179,368; en tercer lugar se encuentra el Estado de México con 118,858, y el cuarto lugar lo ocupa el estado de Chiapas con 116,905 funcionarios públicos.

la administración pública. De ellos el 80.9% eran de base, el 15.4% de confianza y el resto había sido contratados como eventuales y por honorarios.

**CUADRO 10.14.** Personal en instituciones de la administración pública en Jalisco, 2009

| Régimen de contratación | Número de funcionarios | Porcentaje con respecto al total |
|-------------------------|------------------------|----------------------------------|
| Confianza               | 17,705                 | 15.4                             |
| Base o sindicalizados   | 92,885                 | 80.9                             |
| Eventuales              | 3,029                  | 2.6                              |
| Honorarios              | 1,075                  | 0.9                              |
| Otros                   | 72                     | 0.1                              |
| Total                   | 114,766                | 100                              |

Fuente: INEGI (2010), Encuesta Nacional de Gobierno 2010. Poder ejecutivo estatal; Gobierno, seguridad pública y reinserción social. Recuperado de [www.inegi.org.mx](http://www.inegi.org.mx) (consultado en noviembre de 2011).

Al analizar las áreas en que laboran estos recursos humanos se puede observar que un alto porcentaje de ellos desempeñan funciones en la educación básica y media superior (71%), seguido en porcentaje por el personal en funciones de seguridad pública y tránsito (8.3%) y de salud (6.3%). El resto de los funcionarios públicos trabajaban en otras áreas de la administración pública (véase cuadro 10.15).

**CUADRO 10.15.** Número y porcentaje de funcionarios públicos de Jalisco de acuerdo con sus funciones, 2009

| Tipo de función que desempeñan                                                | Total  | Porcentaje |
|-------------------------------------------------------------------------------|--------|------------|
| Funciones de despacho del ejecutivo                                           | 14     | 0.01       |
| Funciones de gobierno                                                         | 1,271  | 1.11       |
| Funciones de tesorería o finanzas                                             | 1,972  | 1.72       |
| Funciones de educación básica y media superior, cultura, ciencia y tecnología | 81,523 | 71.03      |
| Funciones de educación superior                                               | 1,605  | 1.40       |
| Funciones de salud                                                            | 7,233  | 6.30       |
| Funciones de seguridad social                                                 | 681    | 0.59       |
| Funciones de obra pública                                                     | ND     | ND         |

| Tipo de función que desempeñan                          | Total | Porcentaje |
|---------------------------------------------------------|-------|------------|
| Funciones de vivienda                                   | 136   | 0.12       |
| Funciones de medio ambiente                             | 218   | 0.19       |
| Funciones de agua potable, alcantarillado y saneamiento | 1,147 | 1.00       |
| Funciones de seguridad pública y tránsito               | 9,598 | 8.36       |
| Funciones de protección civil                           | 301   | 0.26       |
| Funciones de procuración de justicia                    | 4,021 | 3.50       |
| Funciones de reinserción social                         | 33    | 0.03       |
| Funciones de mejora de la gestión gubernamental         | ND    | ND         |

| Tipo de función que desempeñan            | Total | Porcentaje |
|-------------------------------------------|-------|------------|
| Funciones de comunicaciones y transportes | 940   | 0.82       |
| Funciones de desarrollo social            | 652   | 0.57       |
| Funciones de desarrollo rural             | 427   | 0.37       |
| Funciones de desarrollo urbano            | 740   | 0.64       |
| Funciones de desarrollo económico         | 320   | 0.28       |
| Funciones de trabajo                      | 731   | 0.64       |
| Funciones de turismo                      | 132   | 0.12       |

| Tipo de función que desempeñan                       | Total | Porcentaje |
|------------------------------------------------------|-------|------------|
| Funciones de equidad de género                       | 130   | 0.11       |
| Funciones de oficialía mayor o administración        | 474   | 0.41       |
| Funciones de contraloría interna                     | 285   | 0.25       |
| Funciones de planeación y evaluación                 | 165   | 0.14       |
| Funciones de transparencia                           | ND    | ND         |
| Funciones de asuntos jurídicos y consejería jurídica | 17    | 0.01       |
| Otras funciones                                      | ND    | ND         |

ND: información no disponible; de acuerdo con la encuesta, los gobiernos estatales reportaron no contar con esa función.

Fuente: INEGI (2010), Encuesta Nacional de Gobierno 2010. Poder ejecutivo estatal, Gobierno, seguridad pública y reinserción social. Recuperado de [www.inegi.org.mx](http://www.inegi.org.mx) (consultado en noviembre de 2011).

En materia de gobierno municipal, se pueden observar variaciones incluso en la zona metropolitana de Guadalajara, donde en 2009 el municipio de Guadalajara presentaba el valor más alto de todo Jalisco, seguido por el municipio de Zapopan (véase cuadro 10.16).

**CUADRO 10.16.** Municipios con mayor número de funcionarios públicos, 2009

| Municipio   | Total funcionarios | Funcionarios por cada mil habitantes |
|-------------|--------------------|--------------------------------------|
| Guadalajara | 14,477             | 9.6                                  |
| Tlaquepaque | 1,440              | 2.4                                  |
| Tonalá      | 2,858              | 6.1                                  |
| Zapopan     | 4,672              | 3.8                                  |

Fuente: Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (Inafed), Indicadores municipales de desempeño institucional. Recuperado de <http://www.inafed.gob.mx> (consultado en noviembre de 2011).

Sin embargo, las cifras y el análisis se modifican al incorporar el factor de la población, ya que los municipios de la zona metropolitana no son los que cuentan con el mayor número de funcionarios públicos por cada mil habitantes pues, como se observa en el cuadro 10.17 el municipio de Ayutla cuenta con 45 funcionarios por cada mil habitantes.

**CUADRO 10.17.** Municipios con mayor número de funcionarios municipales por cada mil habitantes, 2009

| Municipios                 | Total funcionarios | Funcionarios por cada mil habitantes |
|----------------------------|--------------------|--------------------------------------|
| Ayutla                     | 569                | 45.1                                 |
| Tenamaxtlán                | 288                | 40.8                                 |
| Santa María de los Ángeles | 137                | 36.8                                 |
| Degollado                  | 666                | 31.8                                 |
| Mexticacán                 | 186                | 30.8                                 |

Fuente: Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (Inafed), Indicadores municipales de desempeño institucional. Recuperado de <http://www.inafed.gob.mx> (consultado en octubre y noviembre de 2011).

Como se observa, el simple análisis de los números sólo arroja el tamaño de la administración municipal, lo que de ninguna manera significa que un número mayor o menor de funcionarios públicos se traduzca en una administración pública más eficaz y eficientes; esto solamente se puede lograr mediante la construcción de una serie de capacidades y variables, entre ellas la profesionalización de los servidores públicos.

## Profesionalización de servidores públicos

El servicio civil de carrera es un proceso que permite la profesionalización de los servidores públicos en todos los niveles de gobierno; el cual, de acuerdo con la ley, “logra la eficiencia y eficacia de la administración pública a través de la selección, incorporación y desarrollo profesional de los servidores públicos”.<sup>32</sup>

En Jalisco el servicio civil de carrera se encuentra contemplado en la *Ley de Servidores Públicos del Estado de Jalisco y sus Municipios*, donde se determinan las directrices generales para la implementación de este proceso; sin embargo, la Secretaría de Educación y la Secretaría de Salud, así como los organismos de seguridad, cuentan con lineamientos especiales debido a los requerimientos de profesionalización.

Asimismo, la Secretaría de Administración es el área responsable, entre otras cosas, de la profesionalización y el desarrollo de los recursos

<sup>32</sup> Congreso del Estado de Jalisco (1984). *Ley de Servidores Públicos del Estado de Jalisco y sus Municipios*. Recuperado de <http://www.congreso.jalisco.gob.mx>

humanos que laboran en el poder ejecutivo estatal; la cual consiste en la oferta de una serie de diplomados y cursos, que van desde el desarrollo de habilidades computacionales hasta el manejo del estrés laboral.

Por otra parte, el servicio civil de carrera todavía no es aplicable en el gobierno municipal, aunque se reconoce la necesidad de su implementación, ya que “otorga seguridad, estabilidad y continuidad institucional a la acción de gobierno en los procesos de democratización con alternancia en el poder, así como los producidos por la descentralización estatal, de transferir facultades de nivel federal y estatal a los municipios”.<sup>33</sup>

Ante los beneficios de la implementación del servicio civil de carrera municipal, es necesario reconocer el reto que significa la heterogeneidad de los municipios en México, así como la falta de bases y reglamentaciones jurídicas que establezcan la aplicación de este proceso a nivel municipal y, por último, una estructura que “sustenta el menoscabo de la estabilidad en el empleo de los trabajadores de confianza, que constituyen el cuerpo directivo administrativo municipal, que se pueden vincular, generalmente a la ineficiencia de su acción directiva y al incumplimiento de sus atribuciones constitucionales y legales debido a las relaciones clientelares y partidistas”.<sup>34</sup>

## Pensiones y ahorro para el retiro

Al considerar el número de funcionarios públicos, es importante tener presentes los cambios generacionales y las implicaciones de éstos en las finanzas públicas, ya que significarán un porcentaje importante de los egresos en las administraciones públicas futuras.

De acuerdo con lo observado en los presupuestos de egresos de Jalisco, en los primeros años este gasto no tuvo crecimiento; sin embargo, en años como 2004 y 2006 los egresos en pensiones tuvieron un fuerte crecimiento, situación que se ha mantenido hasta 2010 (cuadro 10.18).

<sup>33</sup> Olivos, R. (s.f.). *El servicio civil de carrera municipal en México. Condiciones, desafíos y perspectivas*. Recuperado de <http://www.bibliojuridica.org/libros/5/2499/33.pdf> (consultado el 7 de noviembre de 2011).

<sup>34</sup> *Ibidem*.

**CUADRO 10.18.** Tasa de crecimiento de los egresos en pensiones y jubilaciones del estado de Jalisco, 2001-2010

| Año  | Pensiones y jubilaciones (pesos) | Tasa de crecimiento |
|------|----------------------------------|---------------------|
| 2001 | 670,852,053                      |                     |
| 2002 | 594,486,393                      | -11.4               |
| 2003 | 567,866,874                      | -4.5                |
| 2004 | 743,882,824                      | 31.0                |
| 2005 | 668,700,371                      | -10.1               |
| 2006 | 947,851,954                      | 41.7                |
| 2007 | 936,946,337                      | -1.2                |
| 2008 | 948,439,165                      | 1.2                 |
| 2009 | 1,079,546,708                    | 13.8                |
| 2010 | 1,297,257,424                    | 20.2                |

Fuente: Elaboración propia con información del *Periódico Oficial El Estado de Jalisco*. Presupuestos de egresos, volumen III, periodo 2000-2010. Disponibles en <http://periodicooficial.jalisco.gob.mx/presupuestos.html> (consultado en el periodo de octubre-noviembre de 2011).

## 10. 7. Cultura de la evaluación

Una parte importante del ciclo de políticas públicas es el proceso de evaluación, el cual puede ser utilizado para analizar la etapa de diseño o implementación de la política pública, determinar el cumplimiento del proceso establecido en el diseño de la política (monitoreo), analizar si se alcanzaron los objetivos iniciales (evaluación por resultados), determinar la opción más eficiente (evaluación costo-beneficio) o, en su caso, medir el efecto atribuible a la política en la población objetivo (evaluación de impacto)(Rossi y Freeman, 1989).

Ante la importancia de este proceso, la Secretaría de Planeación (Seplan), de acuerdo con sus objetivos, es la responsable de evaluar los proyectos y programas determinados en los instrumentos de planeación, de tal manera que una de sus atribuciones es “Coordinar los trabajos en las etapas de planeación, presupuestación, evaluación, diagnóstico e información” (Rossi y Freeman, 1989).<sup>35</sup>

Las acciones en materia de evaluación implementadas por la Seplan son ampliamente reconocidas y de gran utilidad para el quehacer guber-

<sup>35</sup> Información recuperada de [www.seplan.gob.mx](http://www.seplan.gob.mx) (consultado en octubre de 2011).

namental; sin embargo, la evaluación que realiza 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 información en materia de monitoreo, resultados o impacto, según lo deseado.

Realizar estas acciones no es sencillo ya que es importante reconocer las dificultades y los obstáculos que limitan la implementación de acciones de evaluación de políticas públicas, entre las que se pueden identificar la escasa cultura de evaluar las acciones realizadas desde el ámbito gubernamental, los altos costos que implica la implementación de acciones de evaluación y la falta de recursos humanos calificados para realizar las evaluaciones (Sánchez y Rosas, 2011).

Ante estas limitantes, es necesario considerar líneas de acción en materia de evaluación de política pública, las cuales permitirían retroalimentar y fortalecer la información proporcionada por la Seplan, logrando con ello la identificación de aquellos elementos que debilitan los resultados e impactos esperados de las acciones gubernamentales.

## **10. 8. Definición de los problemas de la administración y gestión pública estatal y municipal**

El diagnóstico permite identificar los elementos que representan un problema público o que por su debilidad son susceptibles de convertirse en problemas, pero que de atenderlos de manera anticipada y apropiada no representarán ningún inconveniente para la adecuada operación de la administración pública. En las siguientes líneas se presentan de manera puntual los hallazgos y problemas identificados a lo largo del análisis.<sup>36</sup>

<sup>36</sup> Para obtener información de las bases de datos de finanzas públicas estatales y municipales, consúltense los anexos disponibles en formato electrónico.

## FINANZAS PÚBLICAS ESTATALES

- Insuficiente captación de ingresos propios, lo que conlleva una baja autonomía financiera a pesar de contar con un número importante de impuestos estatales.
- Inestabilidad de las fuentes de ingreso.
- Ausencia de reglas y control del endeudamiento.
- Altos costos burocrático o de servicios personales, así como una baja autonomía para asumir este costo.
- Baja capacidad de inversión (incluida la inversión social).

## ADMINISTRACIÓN ESTATAL

- Incremento del gasto estatal debido a la creación de secretarías y organismos, sin considerar la posibilidad de una revisión o reingeniería organizacional.
- Concentración del gasto en materia de desarrollo urbano en la zona metropolitana, en su mayor parte dirigida a la creación y el mantenimiento de carreteras e infraestructura con bajo impacto en el desarrollo.
- Tardía implementación de política social ante el incremento de la desigualdad social y la pobreza, y orientada al asistencialismo, manteniendo importantes funciones y gastos en materia de asistencia social fácilmente delegables en otros organismos.

## FINANZAS PÚBLICAS MUNICIPALES

- Mayor desigualdad entre los municipios metropolitanos, grandes y los del resto del estado; debido a que los metropolitanos tienen una mayor captación de ingresos, pero los otros municipios tienen un gasto más eficiente.
- Altos costos de operación en los municipios metropolitanos y grandes.
- Incremento del costo burocrático en los municipios metropolitanos, mientras que la autonomía para asumir este costo ha disminuido.
- Disminución de la capacidad de inversión en los municipios metropolitanos.
- Rezago sustancial en la oferta de servicios públicos básicos.

### ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL

- Nuevas responsabilidades y tareas para los municipios derivadas de un nuevo marco institucional o de las demandas de la población, sin que ello signifique un incremento de sus recursos o capacidades.
- Ausencia de mecanismos que fomenten la cooperación intermunicipal, lo que origina la existencia de pocos esquemas de cooperación en el estado.
- Ausencia de un esquema de desarrollo territorial en Jalisco, lo que se traduce en disputas entre la población por territorio e iniciativas de creación de nuevos municipios.

### ADMINISTRACIÓN METROPOLITANA

- Deficiente y obsoleto marco normativo bajo el que opera el Consejo Metropolitano.
- Distorsión en la toma de decisiones del Consejo Metropolitano debido al poder que adquiere el ejecutivo estatal por los recursos financieros que aporta.

### FUNCIONARIOS PÚBLICOS

- Ausencia de incentivos que fomenten la capacitación y construcción de capacidades de los funcionarios públicos (servicio civil de carrera) en los niveles estatal y municipal.
- Falta de escenarios que proyecten los futuros egresos en materia de pensiones y jubilaciones.

### EVALUACIÓN

- No existe un órgano técnico e independiente responsable de la evaluación constante de la política pública implementada por el gobierno estatal y los gobiernos municipales.

---

## Bibliografía

- HERNÁNDEZ, F. (2010). ¿Son viables financieramente todas las entidades federativas en México? En *La caja negra del gasto público*. México: Instituto Mexicano para la Competitividad.
- MARTÍNEZ BARRAGÁN, H., RAMÍREZ SEVILLA, L., SOLÍS GADEA, H. Y VALENZUELA, M.B. (2007). *Creación de nuevos municipios en México. Procesos y perspectivas*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara.
- ROSSI, P.H. Y FREEMAN, H.E (1989). *Evaluation. A systematic approach*. Fourth edition. Estados Unidos: Sage.
- SÁNCHEZ, A. Y ROSAS, J. (2011). *La evaluación de la política social de los gobiernos municipales de Jalisco*. Inédito.
- SOBARZO FIMBRES, H. (2005). Federalismo fiscal en México. *Economía, Sociedad y Territorio*, 5 (extra1) dossier especial, 103-121.
- SOUR, L. (2008). Un repaso de los conceptos sobre capacidad y esfuerzo fiscal, y su aplicación en los gobiernos locales mexicanos. *Estudios Demográficos y Urbanos*, 23 (2), 271-297.

## Coordinadores

### **Raúl Padilla López**

Fundador y presidente de la Feria Internacional del Libro de Guadalajara (FIL), así como de la Feria del Libro en Español de Los Ángeles (LéaLA). Preside el Patronato del Festival Internacional de Cine de Guadalajara, es coordinador general de la Cátedra Latinoamericana Julio Cortázar, presidente de la Fundación Universidad de Guadalajara, así como de la University of Guadalajara Foundation en Estados Unidos.

Licenciado en historia por la Universidad de Guadalajara, ha realizado estudios de especialización en la Universidad de Washington, la Universidad Complutense de Madrid, la Universidad de Texas y la Universidad de Boston, entre otras.

Fue rector de la Universidad de Guadalajara y es autor de diversos ensayos y artículos sobre temas educativos, políticos y culturales, publicados en diferentes medios editoriales del país. Siendo diputado en el Congreso de Jalisco, impulsó para su aprobación la Ley de Fomento a la Cultura y la Ley de Fomento a la Ciencia y la Tecnología del Estado de Jalisco.

Miembro de la Academia de Ciencia Política, ha sido reconocido por la Coalición Latina por su labor a favor de la relación binacional México-Estados Unidos; y recibió la Encomienda de la Orden de Isabel la Católica, otorgada por el Rey de España, por el fortalecimiento de las relaciones de amistad y cooperación entre México y España. Recibió, como reconocimiento a su labor cultural, la Cruz de Sant Jordi, otorgada por el Gobierno de Cataluña en 2006, y la condecoración de Caballero de la Orden de la Legión de Honor de Francia en 2012.

### **Irma Leticia Leal Moya**

Es doctora en derecho por la Universidad de Wisconsin-Madison y cursó la maestría en la Universidad de Georgia, ambas de Estados Unidos. Egresada de la Facultad de Derecho de la Universidad de Guadalajara y profesor-investigador titular C de la misma casa de estudios. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores (SNI).

Fungió como coordinadora de Asuntos Internacionales de la Secretaría Presidencial de Seguridad Nacional en la Presidencia de la República. Fue directora para Centroamérica en la Subsecretaría para América

Latina y el Caribe de la Secretaría de Relaciones Exteriores, donde también se desempeñó como asesora especial en la facilitación mexicana para el diálogo entre el Gobierno de Colombia y el Ejército de Liberación Nacional, y directora de Coordinación y Seguimiento de Organismos y Mecanismos Regionales Americanos.

Actualmente es directora del Centro de Estudios Estratégicos para el Desarrollo de la Universidad de Guadalajara. Es autora de diversas publicaciones y miembro distinguido de la Asociación Nacional de Doctores en Derecho.

### **Adrián Acosta Silva**

Licenciado en sociología por la Universidad de Guadalajara; maestro en ciencias sociales y doctor en investigación en ciencias sociales con especialización en ciencia política por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), sede México. Es profesor investigador titular C de tiempo completo en el Instituto de Investigaciones en Gobierno y Políticas Públicas, perteneciente al Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas (CUCEA) de la Universidad de Guadalajara (UDEG); miembro del Sistema Nacional de Investigadores (SNI), nivel II, del consejo editorial de la revista *Nexos* y del Comité de Publicaciones de la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES).

En 1994 fue ganador del Premio Carlos Pereyra, otorgado por la Fundación Nexos, por su ensayo “Imágenes de un tiempo líquido: los límites de la liberalización política en México”; también fue ganador del Premio Andrés Bello 2009, otorgado por la Unión de Universidades de América Latina (UDUAL) a la mejor investigación sobre la educación superior realizada en América Latina y el Caribe durante el periodo 2008-2009.

Entre 2004 y 2011 fue jefe del Departamento de Políticas Públicas del CUCEA, y de 2011 a 2013 fue coordinador académico del proyecto *Jalisco a futuro 2012-2032. Construyendo el porvenir*.

Es autor de cuatro libros, y coordinador y coautor de otros cinco. Ha publicado numerosos artículos y ensayos relacionados con sus líneas de investigación en diversas revistas nacionales e internacionales. Su libro más reciente es *Príncipes, burócratas y gerentes. El gobierno de las universidades públicas en México* (2ª. edición, ANUIES/UDUAL, México, 2010).

## **Autores**

### **Alicia Gómez López**

Doctora en ciencias sociales con especialidad en ciencia política por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), sede México.

Ha sido investigadora visitante en la Universidad de Georgetown. Se ha desempeñado como jefa del Departamento de Estudios Políticos y del Departamento de Sociología, así como coordinadora de la Maestría en Ciencia Política de la udeg. Asimismo, ha impartido cursos en la Licenciatura en Estudios Políticos y Gobierno, la Licenciatura en Sociología, la Maestría en Ciencias Sociales, la Maestría en Derecho y la Maestría en Ciencia Política de esta misma institución.

Actualmente es profesora investigadora del Departamento de Estudios Políticos de la udeg.

### **Antonio Sánchez Bernal**

Maestro en economía por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) y doctor en ciencias sociales con especialidad en desarrollo regional. Es miembro del SNI nivel I y del Comité Técnico del Premio Gobierno y Gestión Local, que coordina el CIDE. Ha impartido cursos y conferencias en México, España, Chile y Bolivia, en el campo del desarrollo municipal y local.

Actualmente funge como coordinador del Doctorado en Ciencias Económico Administrativas del CUCEA de la udeg y realiza investigación en finanzas públicas municipales, instituciones y desarrollo municipal.

### **Jarumy Rosas Arellano**

Egresada de la Maestría en Políticas Públicas de Gobiernos Locales, actualmente cursa el Doctorado en Ciencias Económico Administrativas, con especialidad en políticas públicas, ambos posgrados del CUCEA de la udeg. Ha sido asistente de investigación en el Departamento de Estudios Regionales-Ineser del mismo centro universitario. Sus líneas de investigación se relacionan con los gobiernos municipales y la política social. Es miembro de la Red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos (IGLOM) y ha colaborado en actividades del Premio Gobierno y Gestión Local, que otorgan reconocidas instituciones académicas del país. Ha desempeñado actividades de docencia y participado en consultoría a gobiernos locales.







# JALISCO A FUTURO

2012-2032 Construyendo el porvenir

## **Coordinación editorial del proyecto**

Edgardo Flavio López Martínez

Sayri Karp Mitastein

## **Corrección**

David Rodríguez Álvarez

Sandra Elizabeth Hernández Zamora

## **Diseño editorial, forros, formación y cuidado tipográfico**

Edgardo Flavio López Martínez

José María Sánchez López

Luis Alonso González Carranza

Virginia Ramírez Moreno

Bernardo Antonio Castillo Cortés

Gustavo Alonso Ortega López

## **Ilustraciones y gráficos**

Gustavo Alonso Ortega López

Luis Alonso González Carranza

*Tomo 5. Política, gobierno y administración pública estatal y municipal*, se terminó de imprimir en abril de 2013 en los talleres de Editorial Pandora, S.A. de C.V.  
Caña 3657, La Nogalera  
44470, Guadalajara, Jalisco.

La edición consta de 1,000 ejemplares.

En la formación de este libro se utilizaron las familias tipográficas Warnock Pro de Robert Slimbach y Soho de Sebastian Lester.