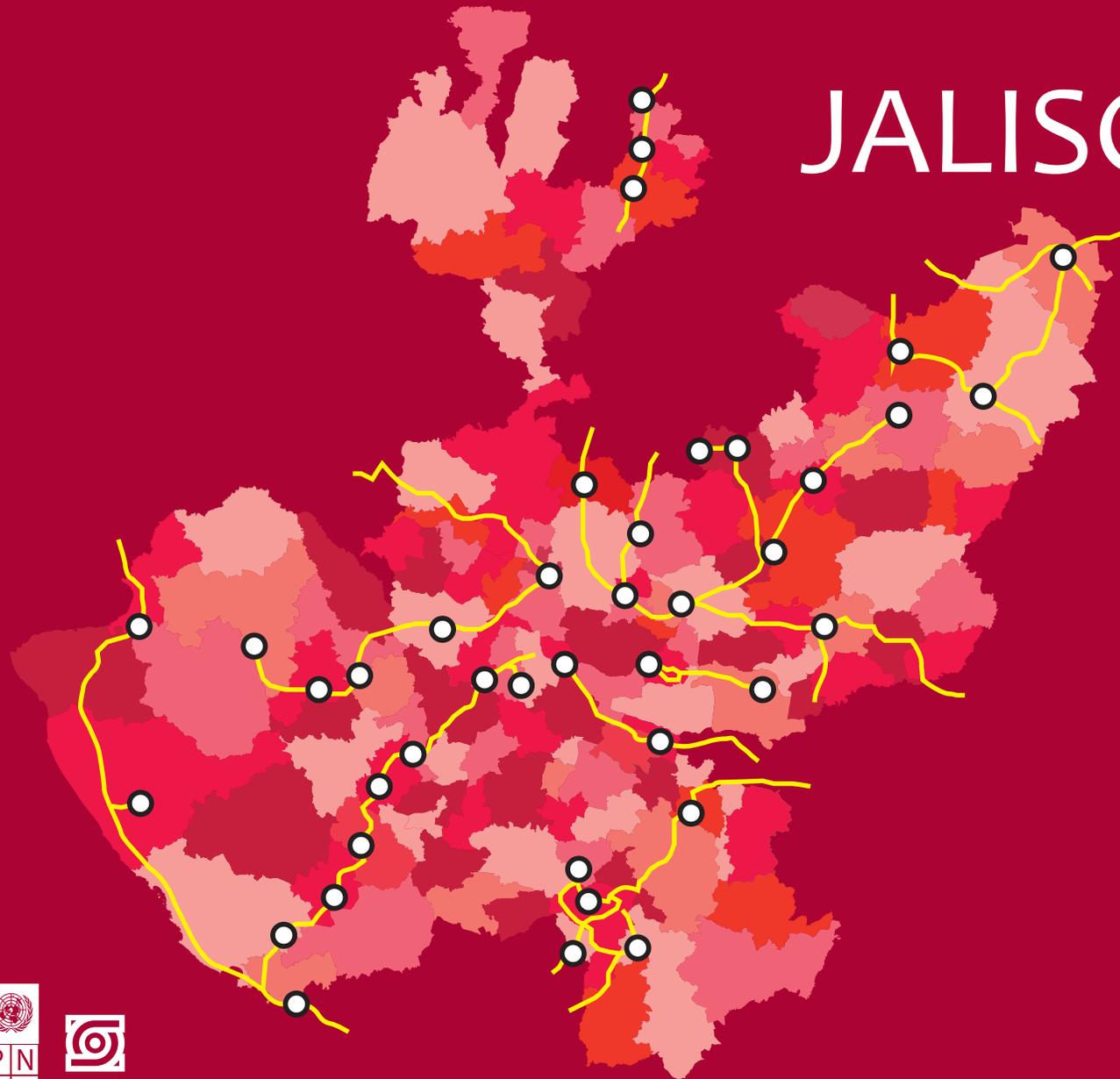


calidad de gobierno  
y rendición de cuentas  
en las entidades federativas

# JALISCO







# JALISCO

## >>CRÉDITOS

Este documento forma parte del proyecto Calidad de gobierno y rendición de cuentas en las entidades federativas de México, coordinado por Guillermo M. Cejudo y Alejandra Ríos Cázares de la División de Administración Pública del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). El proyecto busca contribuir a la generación de capacidades y al fortalecimiento del gobierno democrático en las 32 entidades federativas mexicanas, mediante la difusión de información y la construcción de indicadores objetivos que sirvan como insumos para dar seguimiento y evaluar la gestión pública y los mecanismos de rendición de cuentas. Para ello, MÉXICO ESTATAL inició con un proceso de reflexión y discusión con académicos y miembros de la sociedad civil a partir del cual se redactaron documentos conceptuales y metodológicos para el análisis del desempeño de la calidad de gobierno y la rendición de cuentas de los gobiernos estatales.

Este proyecto es posible gracias al financiamiento original del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – Oficina México (PNUD) provenientes del Centro de Gobernabilidad de Oslo. Así, MÉXICO ESTATAL forma parte de un grupo de proyectos que buscan diagnosticar el desempeño de las instituciones democráticas en varios países (Senegal, Marruecos, Macedonia, Egipto, Mongolia, Tayikistán, Bután, Indonesia, Djibouti, Malawi, Angola, Nigeria, Chile, Barbados, Nicaragua, México, entre otros).

Este proyecto recibió el apoyo de un consejo técnico asesor conformado por Jessica Gómez (salud), José Ramón Gil García (construcción de indicadores), Juan Pardini (fomento económico), Juan Salgado (seguridad ciudadana), Mónica Orozco (equidad de género), Sergio Cárdenas Denham (educación) y de cuatro socios regionales: Gerardo Mixcóatl (Universidad Autónoma de Campeche), Héctor Rodríguez (ITESM-Monterrey), Nancy García (El Colegio de Jalisco) y Sara Martínez Pellegrini (El Colegio de la Frontera Norte). La construcción de la base de datos y la sistematización de la información fue posible gracias al trabajo de un eficiente equipo de asistentes de investigación: Dionisio Zabaleta, Roberto Gerhard, Manuel Pérez, Aura Martínez, Esteban Guzmán, Diego Angelino, Luis Armando Amaya, Balam Alcocer, David Inda y Fernanda Gómez Abán.

Las opiniones, hallazgos y conclusiones de este texto son responsabilidad de los autores y no reflejan el punto de vista del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo-México ni del Centro de Investigación y Docencia Económicas.

© 2013 Centro de Investigación y Docencia Económicas.  
Derechos Reservados.

### Como citar

**Cejudo, Guillermo M. y Alejandra Ríos Cázares. 2013. Dossier México Estatal. Proyecto México Estatal: calidad de gobierno y rendición de cuentas en las entidades federativas. México: División de Administración Pública del Centro de Investigación y Docencia Económicas**

Coordinadores  
Guillermo M. Cejudo  
Alejandra Ríos Cázares  
CIDE

® México Estatal, 2013  
www.mexicoestatal.cide.edu  
mexicoestatal@mexicoestatal.cide.edu  
Carretera México- Toluca 3655  
Lomas de Santa Fe 01210 México, D.F.  
(55) 50814000 Ext. 9823

## >> ÍNDICE PRELIMINAR

Presentación .....	7
¿Qué es México Estatal? .....	8
¿Para qué un Dossier Estatal? .....	8
¿Qué temas se analizan en el Dossier? .....	10
Nota metodológica .....	11
[ Perfil estadístico del estado de Jalisco .....	13 ]
Variables básicas agregadas .....	14
Fotografía de la diversidad municipal .....	16
Evolución Político-Electoral .....	18
[ La calidad de gobierno en el estado de Jalisco .....	21 ]
¿Qué es un gobierno estatal de calidad? .....	22
Arquitectura Institucional .....	23
Prácticas de Gestión .....	29
Conclusiones .....	43
[ La rendición de cuentas en Jalisco .....	45 ]
Los actores de la rendición de cuentas .....	47
Análisis de los contrapesos institucionales: autonomía y fortaleza del poder Legislativo .....	47
Análisis de los contrapesos institucionales: autonomía y fortaleza del poder Judicial .....	57
Los verbos de la rendición de cuentas: Informar, explicar y justificar .....	63
Conclusiones .....	66
[ La educación en el estado de Jalisco .....	69 ]
¿Qué es un gobierno estatal efectivo en materia de educación? .....	70
¿Qué hacen las entidades federativas en materia educativa? .....	70
¿Cómo medimos las actividades estatales en materia educativa? .....	71
Principales resultados y hallazgos .....	71
Los temas críticos de la agenda educativa en Jalisco .....	92
[ La Salud en el estado de Jalisco .....	95 ]
¿Qué hacen las entidades federativas en materia de salud? .....	96
¿Cómo medimos las actividades estatales en materia de salud? .....	96
Conclusiones .....	117
[ La seguridad ciudadana en el estado de Jalisco .....	119 ]
¿Qué es un gobierno estatal efectivo en materia de seguridad? .....	120
¿Qué pueden hacer los gobiernos estatales en materia de seguridad ciudadana? .....	120
¿Cómo medimos las actividades estatales en materia de seguridad ciudadana? .....	120
Los temas críticos de la agenda de seguridad ciudadana en Jalisco .....	141
[ El fomento económico en el estado de Jalisco .....	145 ]
¿Qué es un gobierno estatal efectivo en materia de fomento económico? .....	146
¿Qué pueden hacer las entidades federativas para fomentar el desarrollo económico? .....	146
¿Cómo medimos las actividades estatales en materia de fomento económico? .....	146
Los temas críticos de la agenda de fomento económico en Jalisco .....	167



## >> PRESENTACIÓN

---

Hace 20 años que México emprendió el camino del fortalecimiento de sus entidades federativas. Esto se ha conseguido básicamente gracias a dos procesos paralelos: la descentralización de responsabilidades y servicios del gobierno federal hacia los estados, por un lado, y un consistente incremento de la competencia electoral a este nivel, por el otro. La “devolución” de atribuciones, recursos y pluralidad política a los estados ha permitido un nuevo florecimiento de las democracias locales, pero también ha supuesto una mayor responsabilidad ante la sociedad.

**PNUD: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.**

En la senda de un ejercicio más democrático del poder y un uso más eficaz y eficiente de los recursos, la buena planeación se ha vuelto un componente de gran importancia. No basta con proyectar acciones, sino que hay que proveerse de las herramientas para cerciorarse de que están dando los resultados deseados y abonando al horizonte colectivo. La planeación requiere de calidad. Y una manera de asegurarlo es con un buen sistema de indicadores. Lo que no se mide, no se mejora. Lo que no se cuenta, no cuenta. Es lo que busca este dossier de “México Estatal”, un proyecto conjunto entre el Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE) y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, desde su representación en México y su Centro de Gobernabilidad ubicado en Oslo, Noruega. El objetivo es que la ciudadanía experta y no experta cuente con los mejores elementos para que sus autoridades le rindan cuentas de manera más precisa.

En Naciones Unidas, la experiencia de los Objetivos de Desarrollo del Milenio nos ha demostrado en los últimos 10 años cuán poderosa puede ser una pauta cuantificada de objetivos de cumplimiento de derechos. Esta serie de indicadores han movilizad o a todos los países y han cambiado la realidad cotidiana de millones de personas, ensanchando su desarrollo humano. Aún falta trecho por recorrer para que todos los países cumplan todas las metas que nos pusimos para el año 2015, pero esto lo sabemos justamente porque lo hemos medido. Y lo que ha funcionado en un lugar ha podido llevarse a otros porque lo hemos calibrado con la misma vara de medir. Por eso, es de celebrarse un ejercicio como México Estatal y una publicación como la que el lector tiene en sus manos.

## >> ¿QUÉ ES MÉXICO ESTATAL?

MÉXICO ESTATAL es un proyecto coordinado desde la División de Administración Pública del Centro de Investigación y Docencia Económicas cuyo objetivo es contribuir a la generación de capacidades y al fortalecimiento del gobierno democrático en las 32 entidades federativas mexicanas mediante la generación y difusión de información, así como la construcción de indicadores objetivos que sirvan como insumos para evaluar la gestión pública y los mecanismos de rendición de cuentas.

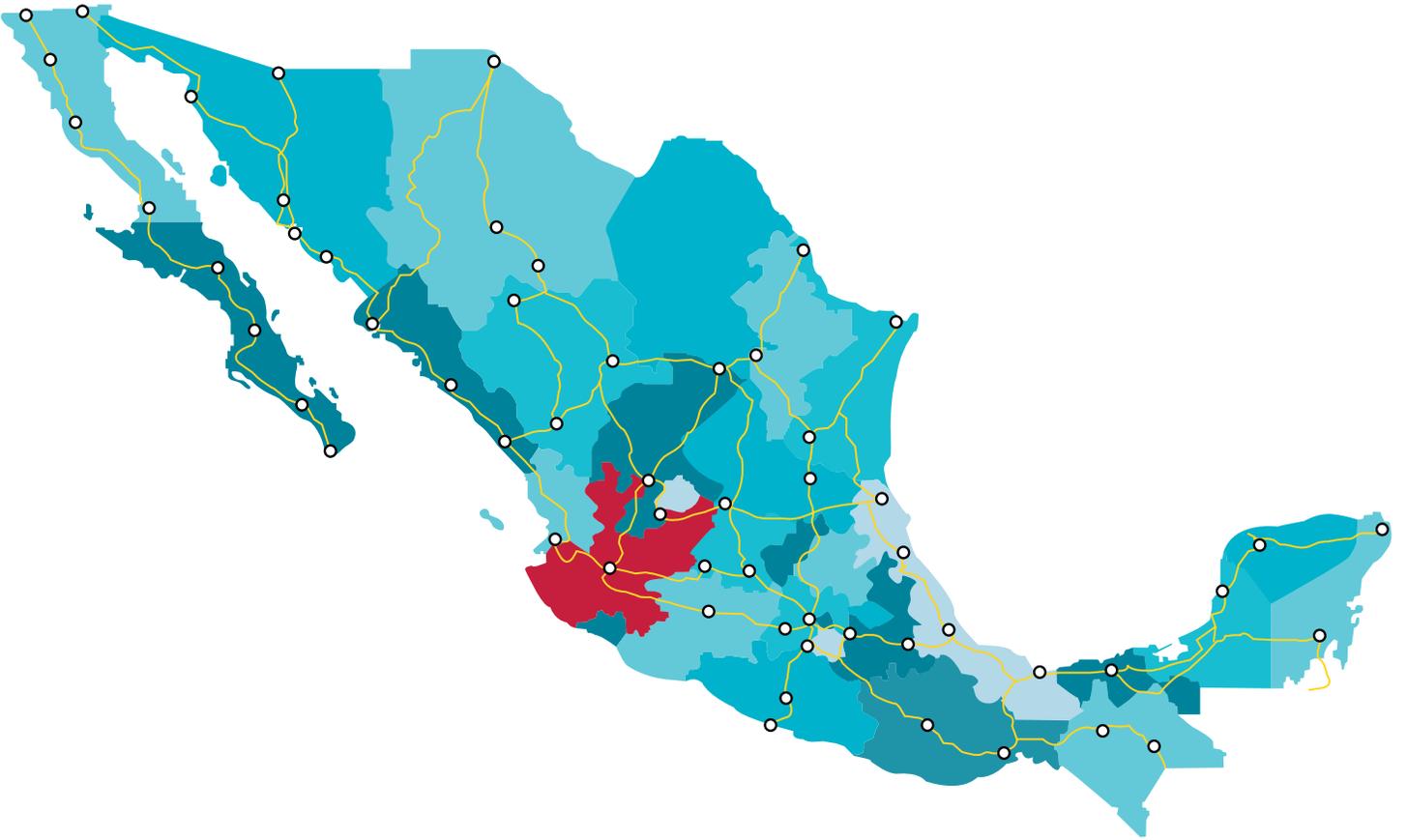
MÉXICO ESTATAL ha trabajado, en colaboración con diversos investigadores nacionales, en el desarrollo de guías conceptuales y metodológicas que permitan identificar aspectos e indicadores claves de la actividad de los gobiernos estatales que deben ser evaluados, principalmente, en rendición de cuentas y calidad de gobierno. Para ello, MÉXICO ESTATAL emprendió un amplio proceso de recopilación de información para la construcción de una base de datos sobre el desempeño y los resultados de la actividad de los gobiernos estatales. Por ello, MÉXICO ESTATAL también es un esfuerzo de sistematización de información sobre las características y funcionamiento de los gobiernos estatales del país.

MÉXICO ESTATAL contribuye al debate y por eso pone a disposición de ciudadanos, investigadores y funcionarios públicos toda la información disponible y los productos editoriales del proyecto en la página web [www.mexicoestatal.cide.edu](http://www.mexicoestatal.cide.edu)

## >> ¿PARA QUÉ UN DOSSIER ESTATAL?

En los últimos veinte años, los gobiernos estatales de México se han transformado de manera radical. En contraposición con el “federalismo centralizado” que caracterizó al país por muchos años, hoy en día los estados gozan de mayor autonomía para tomar decisiones que atañen a su territorio y población. Lo anterior es resultado de dos importantes procesos de cambio que iniciaron en la década de los años ochenta. El primero fue la descentralización de responsabilidades y servicios del gobierno federal hacia los estados desde los primeros años de la década de los ochenta, que ha ampliado y complejizado la agenda de acción de los gobiernos estatales. El segundo proceso fue el incremento de la competencia electoral a nivel local, que ha transformado las fuentes de legitimidad de los gobiernos estatales y los ha colocado en una dinámica de mayores demandas sociales.

Las entidades federativas en México enfrentan importantes retos para la consolidación de gobiernos efectivos, eficientes y responsables, pero el número y la magnitud de estos desafíos no son equivalentes. Por ello, es necesario contar con un diagnóstico preciso de las fortalezas y debilidades institucionales de las entidades para poder planear estrategias e iniciar acciones. Si bien existen problemas comunes a todo el país, la diversidad que caracteriza a las entidades de la República (tan solo en recursos públicos) obliga a repensar la viabilidad de un esquema único de “reformas necesarias” para procurar gobiernos responsables (y responsables) que velen por los derechos de los ciudadanos mexicanos. Aunado



a esto, la trayectoria accidentada del federalismo mexicano en las décadas recientes ha generado una distribución de competencias poco clara entre los distintos ámbitos de gobierno. La necesidad de un diagnóstico y contraste es clara, sin embargo, a la fecha no existe una fuente de información consolidada y objetiva sobre las características, procesos y funcionamiento de las instituciones políticas estatales en México que permita realizar dicho diagnóstico.

El propósito de este documento es ofrecer información sobre los gobiernos estatales y su desempeño en dos áreas transversales (calidad de gobierno y rendición de cuentas) y cuatro áreas sustantivas de política pública (educación, salud, fomento económico y seguridad ciudadana). Se busca generar y divulgar información comparable entre las entidades federativas que permita a ciudadanos, analistas y funcionarios diagnosticar efectivamente la situación de una entidad (tanto general como respecto a indicadores específicos) para identificar puntos críticos susceptibles de mejora, así como posibles fuentes de prácticas extrapolables. Esta dinámica también permitirá un efecto de emulación entre las entidades federativas. El documento se apoya en una fuente de información objetiva –en actualización permanente– sobre el funcionamiento de las instituciones estatales del país, disponible para todo público a través de la página del proyecto. Así, cualquier persona interesada podrá hacer comparaciones que sirvan para construir decisiones informadas.

Nuestro propósito es contribuir, mediante información confiable y análisis rigurosos, a la formación de ciudadanos más informados para tomar decisiones y con mejores instrumentos para exigir cuentas de sus gobiernos. El propósito último es aportar elementos de análisis e información útil que deriven en un federalismo más eficaz y un régimen democrático capaz de atender las demandas de los ciudadanos.

## >> ¿QUÉ TEMAS SE ANALIZAN EN EL DOSSIER?

Además de incorporar información actualizada de las características demográficas, la composición política de sus instituciones democráticas y la diversidad municipal de las entidades federativas, se presenta información que permite valorar el desempeño de los gobiernos estatales en calidad de gobierno y rendición de cuentas gubernamental. El Dossier cierra con la presentación de distintos indicadores que se presentan a partir de una lógica de concatenación entre insumos, procesos y resultados para cada una de las áreas sustantivas:

### >> 1. Insumos

Se refiere, en general, a todos aquellos recursos financieros, materiales y humanos requeridos para la producción de bienes, servicios y acciones gubernamentales.

**>> 2. Procesos**

Se refiere a las actividades mediante las cuales los gobiernos estatales transforman los insumos, con intervenciones directas o indirectas, con el fin de proveer bienes o servicios públicos para la consecución de los objetivos de política pública en cada uno de los sectores analizados.

**>> 3. Resultados**

Se refiere a los logros concretos que se han alcanzado en cada uno de los sectores de política. Es importante señalar que la consecución de resultados (o impactos) puede deberse a una gran cantidad de factores –y no sólo a la actuación de los gobiernos estatales. Sin embargo, se considera que incluir algunos indicadores de resultados es clave para comprender, aunque sea de forma general, la efectividad de la actividad de los gobiernos estatales.

Por último, al final de cada sección, se presentan algunos temas críticos que deben ser incorporados a la agenda de discusión de los actores estatales.

**>> NOTA METODOLÓGICA**

Un eje medular de este proyecto es la construcción de un sistema comprensivo de información que permita valorar la situación de las entidades del país en los temas de rendición de cuentas y calidad de gobierno, así como analizar la relación que guarda cada uno de estos temas con resultados concretos de política pública -en lo que concierne a la jurisdicción estatal- en los rubros de educación, fomento económico, salud y seguridad ciudadana, lo que resultó en una matriz de más de mil variables y el inicio de la construcción de series históricas de datos (2007-2012).

El principio rector de la recopilación de información fue privilegiar fuentes de información oficiales y cuando la información no estuviese disponible, acudir a las instancias institucionales de acceso a la información gubernamental. Así, los datos que se utilizan en este dossier fueron recolectados a través de fuentes directas y solicitudes de información elaboradas de manera homogénea para las 32 entidades federativas. En casos específicos, se recurrió a bases de datos provenientes de investigaciones previas (cuya referencia se encuentra identificada en el texto). Cuando las variables de interés correspondían a la normatividad estatal, se consultó el portal de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y como fuente supletoria el portal de cada Congreso local. En todos los casos se especifica la fuente y la vigencia de la legislación analizada.

Por último, en el caso de comparaciones temporales de variables presupuestales, los montos se estandarizaron a pesos constantes base 2003 (tomando en cuenta el deflactor del PIB con datos de INEGI).

**La base de datos resultante está disponible en la página electrónica del proyecto:**  
[www.mexicoestatal.cide.edu](http://www.mexicoestatal.cide.edu)

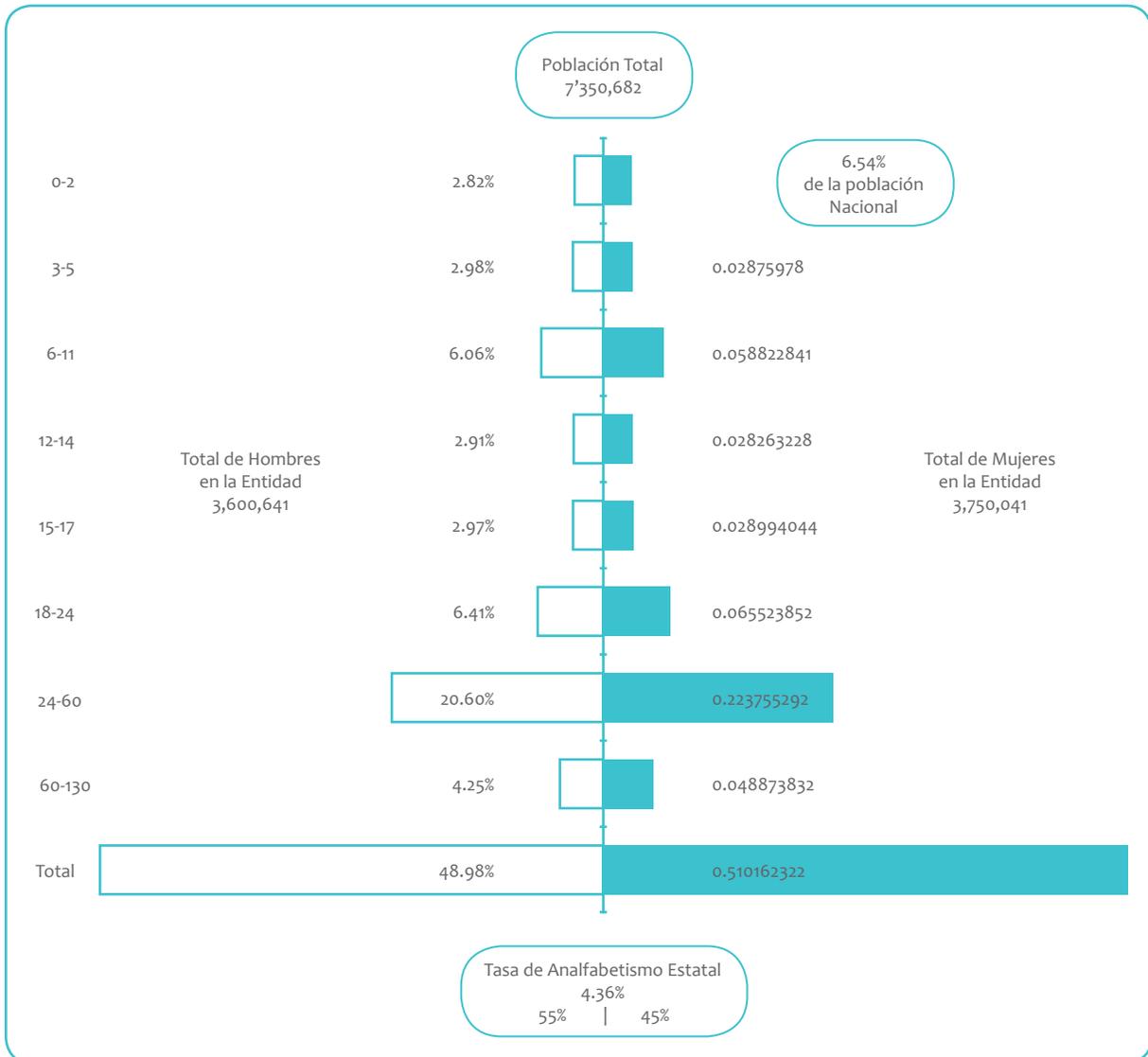


# Perfil Estadístico del Estado de Jalisco



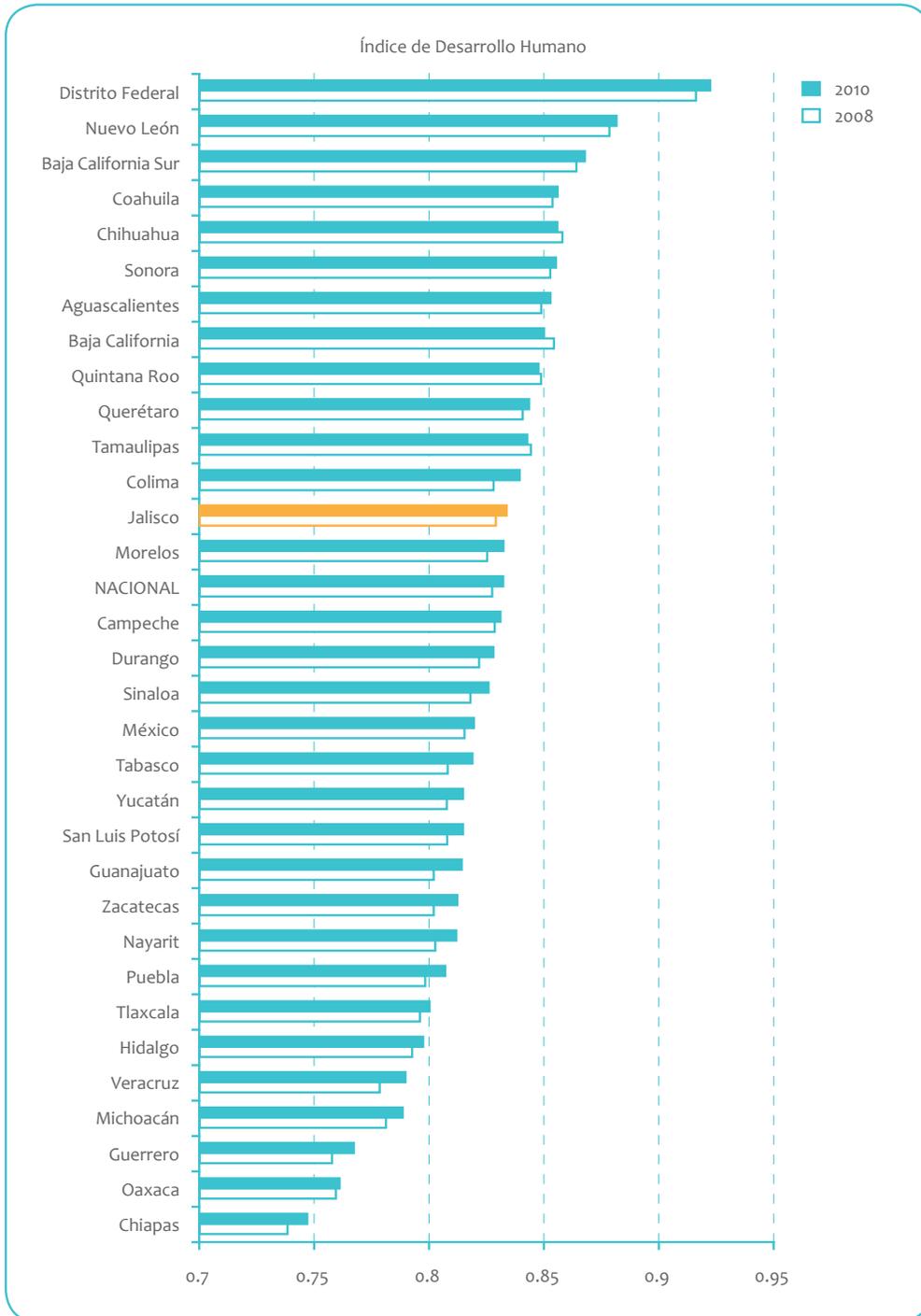
## >> VARIABLES BÁSICAS AGREGADAS

### >> Población



Fuente. Censo 2010, INEGI.

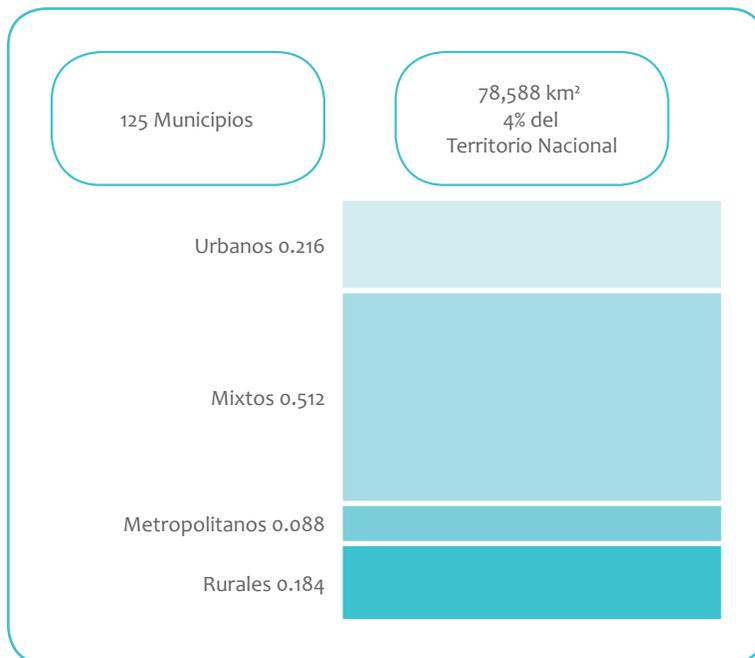
>> Índice de Desarrollo Humano: Jalisco en perspectiva



Fuente. PNUD 2010: Informe de Desarrollo Humano.2010

>> Evolución del Índice de Desarrollo Humano en la entidad

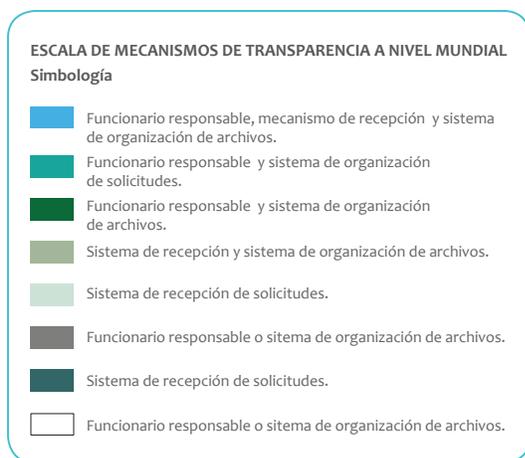
>> Fotografía de la Diversidad Municipal



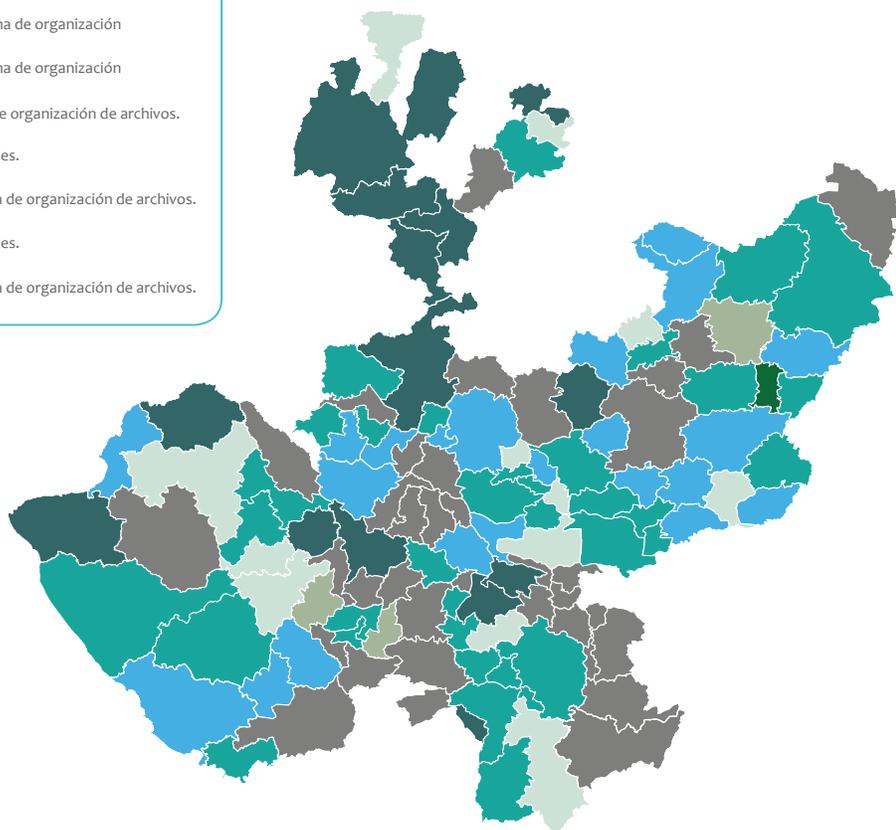
Fuente. Censo 2010 y ENGSPJM 2009 (Encuesta Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Justicia Municipal); Elaboración Propia

La transparencia constituye uno de los principales elementos de una efectiva rendición de cuentas gubernamental. A nivel municipal, se han identificado tres mecanismos clave en materia de transparencia, a saber: la presencia de funcionarios responsables de una oficina encargada de gestionar el acceso ciudadano a la información pública, la existencia de un sistema de recepción de solicitudes de información y la existencia de un sistema de organización de archivos. De acuerdo con datos del propio INEGI, en Jalisco 18% de los municipios cuentan con estos tres mecanismos, mientras que 11% de los municipios no reportan contar con alguno de ellos. Destaca que al menos un tercio de los municipios reportan tener un funcionario responsable y un sistema de recepción de solicitudes de transparencia.

Un dato interesante en el tema de transparencia es que 51.2% de los municipios actualiza la información pública municipal -al menos- cada mes, mientras que 8% lo hace de manera bimestral. Lo anterior contrasta con 34.4% de municipios que actualizan en periodos más largos, por ejemplo, 9.6% de los municipios lo hacen anualmente). En el resto de las municipalidades, la información no se actualiza (2.4 %) o no cuentan con este dato (4 %).



**Mapa 1. Municipios jaliscienses que cuentan con mecanismos de transparencia municipal.**



Fuente: Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2011, INEGI. Elaboración Propia.

## >> EVOLUCIÓN POLÍTICO-ELECTORAL

Jalisco es una de las entidades de la Federación en donde se aprecia un sistema político plural donde predominan dos partidos políticos de presencia nacional. Jalisco fue una de las primeras entidades del país en donde el Partido Acción Nacional (PAN) -oposición al Partido Revolucionario Institucional (PRI), entonces dominante en toda la república- ganó una gubernatura (1995). El PAN estuvo a cargo del Poder Ejecutivo en el estado hasta 2013, fecha en la que el PRI ganó las elecciones a gobernador. Un aspecto notable de la vida política reciente de la entidad es que el partido político del gobernador siempre ha gozado de una mayoría parlamentaria en el Congreso Local: entre 1986 y 2013 ha predominado como fuerza política a excepción de dos periodos Legislativos (2004-2007 y 2010-2013).

Como en otras entidades, entre 1986 y 2013, Jalisco ajustó el número de escaños del Congreso local en varias ocasiones. Aumentó de 26 diputados en 1988 a 34 en 1989, 37 en 1995, 40 diputados en 1998, para terminar con 39 diputados desde 2007. En este periodo, el Congreso de Jalisco se ha caracterizado por un bipartidismo plural relativamente constante.

**Tabla 1. Afiliación política del gobernador de la Entidad y porcentaje de escaños del partido político del gobernador en el congreso local (1986-2013)**

Partido en la Gubernatura Estatal	Legislatura	% de Escaños en el Legislativo
PRI	LI: 1986-1989	76.92%
PRI	LII: 1989-1992	70.59%
	LIII: 1992-1995	70.59%
PAN	LIV: 1995-ene98	64.86%
	LV: feb98-ene01	50%
PAN	LVI: febo1-ene04	52.50%
	LVII: 2004-2007	42.50%
PAN	LVIII:2007-2010	48.72%
	LIX:2010-2013	43.59%
PRI	LX:2013-2016	43.59%

Fuente: Eric Magar y Alejandra Ríos Cázares. Conformación partidista de las legislaturas locales de México (1985-2010). Base de datos.

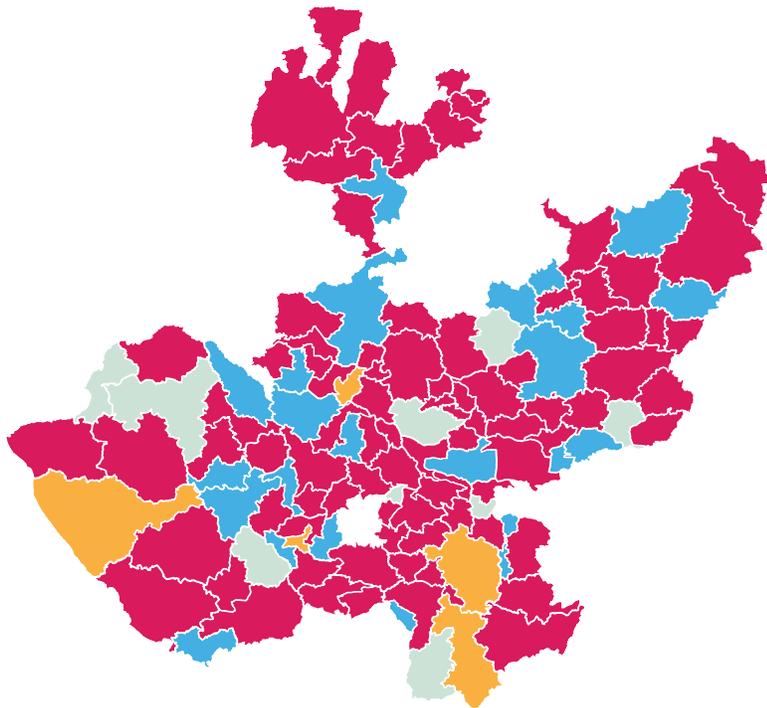
### >> Conformación partidista del poder Legislativo

La pluralidad política en Jalisco también se ve reflejada en la conformación política de los municipios del estado. Entre 2009 y 2012 hubo un aumento en la presencia del PRI (70%), seguido por el PAN que ganó 18% de las presidencias municipales, mientras que el PT triunfó en 4% de los municipios de la entidad.

**Gráfico 1. Número total de escaños en el Congreso del estado y su distribución por partido político**



Fuente: Elaboración propia a partir de Eric Magar y Alejandra Ríos Cázares. Conformación partidista de las legislaturas locales de México (1985-2010). Actualización de base de datos.



**Mapa 2. Afiliación política de los presidentes municipales, 2012**



Fuente: instituto Electoral del Estado de Jalisco, elecciones 2012. Elaboración Propia.





## >>¿QUÉ ES UN GOBIERNO ESTATAL DE CALIDAD?

Un gobierno de calidad en las entidades federativas es aquél que cuenta con las capacidades institucionales para: a) cumplir con los objetivos públicos definidos en el proceso democrático, y b) hacerlo conforme a los criterios, procedimientos y reglas que aseguran un ejercicio honesto, profesional y eficaz de las responsabilidades y los recursos.

Un gobierno estatal con estas capacidades contaría con una arquitectura institucional y un conjunto de prácticas de gestión dirigidas a controlar la discrecionalidad en el ejercicio del poder. Esto serviría, a su vez, para asegurar que cada funcionario, cada agencia de gobierno y el Ejecutivo en su conjunto respondieran a los objetivos y estándares definidos en el proceso democrático, y a que el ejercicio de recursos y responsabilidades estuviera sujeto a estándares claros y a restricciones a la arbitrariedad y al desvío.

Así, en primer lugar, se trataría de gobiernos estatales vigilados por contrapesos constitucionales –poderes Legislativos y Judiciales en cada entidad– con autonomía y capacidad de acción: congresos que vigilan el desempeño y exigen rendición de cuentas; tribunales que controlan la legalidad de los actos administrativos, y entidades de fiscalización que auditan eficazmente el uso y destino de los recursos públicos.

En segundo lugar, todavía en el ámbito de la arquitectura institucional, los gobiernos de los estados serían sujetos de una serie de restricciones impuestas desde las leyes al poder discrecional de los Ejecutivos estatales sobre las burocracias públicas. Los gobernadores, en este escenario, no gozarían de poder sobre la administración pública, sino que estarían sujetos a normas –efectivamente vigiladas y hechas valer por los mecanismos institucionales previstos– sobre los criterios que definen la entrada al servicio público, el acceso ciudadano a la información gubernamental y el funcionamiento del ciclo de planeación, ejercicio y evaluación del desempeño gubernamental (desde los procesos de planificación, la evaluación de políticas y funcionarios hasta los sistemas de responsabilidades). En pocas palabras, se trata de prevenir que las administraciones públicas estatales sean espacio de control discrecional de los gobernadores. Quién entra al servicio público, qué información se hace del conocimiento ciudadano, cuáles son las prioridades de las administraciones, cómo se les evalúa, vigila y sanciona serían cuestiones previstas en reglas y criterios y no estarán sujetas sólo al arbitrio del titular del Ejecutivo.

En tercer término, ya desde las prácticas de gestión, estaríamos ante gobiernos estatales que operarían de manera cotidiana respecto a normas sobre el manejo de las finanzas públicas –desde la recaudación, la presupuestación, la contabilidad de los recursos, el manejo de la deuda y el uso de los recursos. Esto supone que los gobiernos podrían conocer –y hacer público– montos y destinos, tendrían capacidad de planeación a largo plazo, y contarían con recursos adecuados para hacer frente a las obligaciones presupuestales. Además, estos gobiernos tendrían

Calidad de Gobierno					
Arquitectura Institucional		Prácticas de Gestión			
Contrapesos	Restricciones a la autoridad del Ejecutivo sobre la burocracia	Gestión Financiera	Gestión de Recursos Humanos	Gestión de la Información	Gestión Estratégica
Institucionales					

Fuente: México Estatal

subsistemas de recursos humanos para capacitar, evaluar, promover y sancionar a los funcionarios públicos. Así, el destino profesional de un funcionario dependería de criterios definidos *ex ante*, no de la decisión discrecional de sus superiores. La gestión de los recursos humanos obedecería a procedimientos establecidos para asignar funcionarios idóneos para cada puesto público.

**Tabla 1. Dimensiones del concepto de Calidad de Gobierno**

En cuanto a la gestión de la información, los gobiernos estatales operarían cotidianamente mediante prácticas de generación y mantenimiento de archivos que garantizarían la disponibilidad de la información pública más actual, la documentación de procesos y decisiones, el aprendizaje de las organizaciones públicas, y el uso cotidiano de información básica para producir políticas públicas basadas en evidencia. Asimismo, realizaría rutinariamente la actualización de la información pública disponible para los ciudadanos, y transmitiría información a otras entidades de gobierno con la finalidad de dar a conocer contenidos de decisiones y datos relevantes para la hechura de las políticas públicas. Finalmente, respecto a la gestión estratégica, los gobiernos estatales contarían con prácticas y comportamientos internalizados para la evaluación del desempeño de los funcionarios, de las agencias, de los programas y de las políticas públicas. Estas evaluaciones serían insumos para tomar decisiones sobre presupuestos, personal, procesos y contenidos de políticas.

Se trataría, en suma, de gobiernos con una complementariedad institucional entre los distintos atributos de la calidad del gobierno —tanto de arquitectura institucional como de prácticas de gestión—, orientada a controlar la discrecionalidad de funcionarios, agencias y de los gobiernos en su conjunto para permitir que los mandatos derivados del proceso democrático sean efectivamente realizados, tanto en sustancia como en procedimientos.

## >> ARQUITECTURA INSTITUCIONAL

El primer componente de análisis se refiere a la arquitectura institucional formal, diseñada para equilibrar las interacciones entre el Ejecutivo, el Legislativo y la burocracia (actores ejecutores del poder), y para evitar la actuación discrecional de alguno de ellos. Esta arquitectura la analizamos con dos elementos: los contrapesos constitucionales que limitan la discrecionalidad del Ejecutivo como poder público —control Legislativo, control Judicial y fiscalización—, y las normas e instituciones creadas para restringir, también como control externo, la discrecionalidad del Ejecutivo sobre la burocracia, normas e instituciones que regulen la

entrada de funcionarios al servicio público, el acceso a la información gubernamental, y los procesos para planear, ejercer, evaluar y controlar el desempeño de agencias y funcionarios.

### >> Contrapesos Institucionales

El primer elemento de análisis se refiere a los contrapesos al ejercicio del poder: los controles Legislativo y Judicial y los mecanismos de fiscalización que sirven como instrumentos de vigilancia, control y sanción de los actos administrativos del sector público. El análisis no se ciñe a su existencia formal, sino que también revisa los incentivos de los actores políticos para volver efectivas dichas instituciones y dotarlas de la capacidad organizacional necesaria para su funcionamiento.

En términos del control Legislativo, la tabla 2 muestra los distintos mecanismos institucionales disponibles para que los congresos estatales vigilen el ejercicio del poder de los gobernadores (para más detalles sobre esto, véase la sección sobre rendición de cuentas). Como muestra la tabla, el rubro con menor presencia en los estados son las comparecencias periódicas. Jalisco se encuentra en el grupo de estados que carecen de dicho mecanismo de control

**Tabla 2. Contrapesos institucionales: Poder Legislativo vigilante**

ESTADO	Capacidad de vigilancia y llamado a cuentas		Grado de influencia en decisiones administrativas			
	Fiscalización*	Investigaciones/ auditorías especiales*	Comparecencia periódica*	Comparecencia especial*	Comisiones de investigación*	Mecanismos de control legislativo
Aguascalientes	✓	✓	X	✓	✓	4
Baja California	✓	✓	✓	✓	✓	5
Baja California Sur	✓	✓	X	✓	X	3
Campeche	✓	✓	X	✓	✓	4
Chiapas	✓	✓	✓	✓	X	4
Chihuahua	✓	✓	X	✓	X	3
Coahuila	✓	✓	X	✓	X	3
Colima	✓	✓	✓	✓	X	4
Distrito Federal	✓	✓	✓	✓	✓	5
Durango	✓	✓	✓	✓	X	4
Guanajuato	✓	✓	X	✓	X	3
Guerrero	✓	✓	✓	✓	✓	5
Hidalgo	✓	✓	X	✓	X	3
Jalisco	✓	✓	X	✓	X	3
México	✓	✓	X	✓	X	3
Michoacán	✓	X	X	✓	✓	3
Morelos	✓	✓	X	✓	✓	4
Nayarit	✓	✓	X	✓	✓	4
Nuevo León	✓	✓	X	✓	X	3
Oaxaca	✓	✓	X	✓	X	3
Puebla	✓	✓	X	✓	X	3
Querétaro	✓	✓	X	✓	✓	4
Quintana Roo	✓	✓	X	✓	✓	4
San Luis Potosí	✓	✓	X	✓	✓	4
Sinaloa	✓	✓	✓	✓	X	4
Sonora	✓	✓	X	✓	X	3
Tabasco	✓	✓	✓	✓	X	4
Tamaulipas	✓	✓	✓	✓	X	4
Tlaxcala	✓	✓	X	✓	X	3
Veracruz	✓	✓	X	✓	X	3
Yucatán	✓	✓	✓	✓	X	4
Zacatecas	✓	✓	X	✓	✓	4

Fuente: Constituciones locales vigentes a febrero 2013. Consulta Normativa nacional disponible en la página de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (URL: <http://www.scjn.gob.mx/normativa/Paginas/Legislacion.aspx>)

Un mecanismo de control adicional se refiere al proceso de control constitucional que puede activarse cuando el Legislativo siente afectadas sus competencias. Para ello, el Legislativo puede iniciar una controversia constitucional contra el Ejecutivo ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Entre 1997 y 2012, sólo once Congresos estatales del mismo número de entidades federativas han hecho uso de este recurso.

**Tabla 3. Contrapesos institucionales: Total de controversias constitucionales presentadas por el Poder legislativo en contra del Poder ejecutivo, 1997-2012**

Aguascalientes	1
Baja California	1
Chihuahua	1
Distrito Federal	6
Jalisco	4
Michoacán	1
Nayarit	2
Nuevo León	1
Sinaloa	1
Sonora	1
Tabasco	2
<b>Total</b>	<b>21</b>

**Tabla 3. Contrapesos institucionales: Total de controversias constitucionales presentadas por el Poder Legislativo en contra del Poder Ejecutivo, 1997-2012**

Fuente: Solicitudes de información.

En el caso de Jalisco este recurso ha sido usado cuatro veces entre 1997 y 2012. La primera ocasión en el 2006 y la última vez en el 2012. Este último caso fue en septiembre de ese mismo año, cuando el poder Legislativo de Jalisco interpuso una controversia constitucional contra el gobierno federal y los gobiernos de los estados de Guanajuato y Jalisco para frenar la construcción de una presa en la región de los Altos en la entidad, dado que dejaría bajo el agua a tres poblados. En la controversia se pide la nulidad del convenio de cooperación firmado el 16 de octubre de 2007 entre el gobierno federal y los gobiernos estatales de Jalisco y Guanajuato para implementar un programa especial para los estudios, proyectos, construcción y operación de la presa “El Zapotillo”.

El control de la legalidad de los actos administrativos es realizado por los Tribunales de Justicia Administrativa. Aunque su diseño legal y funcionamiento varían sustantivamente entre las entidades federativas, la comparación entre el personal que labora en estos tribunales permite generar un indicador aproximado de su capacidad para ejercer control sobre la administración pública estatal. Para el caso de Jalisco se cuenta con la información del personal de tribunales de lo contencioso (74), de los Magistrados por Órgano de Justicia Administrativa (OJA) (6), y el número de funcionarios adscritos por cada magistrado o juez (11.33).

**Tabla 4. Características de los Tribunales de Justicia Administrativa**

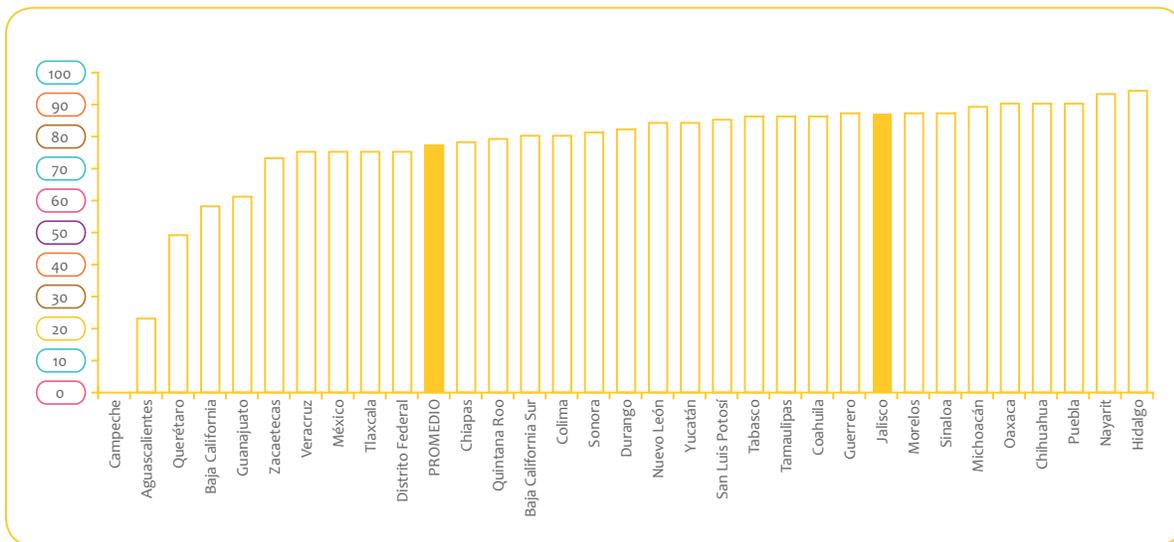
Capacidad para el ejercicio de facultades de control legal de los actos administrativos			
	Personal de tribunales de lo contencioso	Magistrados por OJA	Funcionarios adscritos por magistrado o juez
Aguascalientes	8	1	7
Baja California	51	4	11.75
Baja California Sur <sup>1</sup>	6	1	5
Campeche <sup>1</sup>	23	3	6.67
Coahuila	ND	ND	ND
Colima	15	2	7
Chiapas	95	7	12.57
Chihuahua	ND	ND	ND
Distrito Federal	546	21	25
Durango	25	3	7.33
Guanajuato	71	4	16.75
Guerrero	137	11	11.45
Hidalgo <sup>1</sup>	20	3	5.67
Jalisco <sup>1</sup>	74	6	11.33
México	177	17	9.41
Michoacán <sup>1</sup>	58	3	18.33
Morelos	40	3	12.33
Nayarit <sup>1</sup>	25	3	7.33
Nuevo León	61	3	19.33
Oaxaca	34	3	10.33
Puebla	ND	ND	ND
Querétaro	44	2	21
Quintana Roo <sup>1</sup>	ND	ND	ND
San Luis Potosí	ND	ND	ND
Sinaloa	72	7	9.29
Sonora	12	ND	ND
Tabasco	38	5	7
Tamaulipas	17	1	16
Tlaxcala <sup>1</sup>	17	3	4.67
Veracruz	33	ND	ND
Yucatán	8	1	7
Zacatecas	12	1	11

Fuente: Elaboración propia con base en **Diagnóstico del Funcionamiento del Sistema de Impartición de Justicia en Materia Administrativa a Nivel Nacional**, 2010, p. 109-114.

<sup>1</sup> Entidades que no tienen Tribunal de lo Contencioso. En su lugar, resuelven sus procesos a través de Salas administrativas electorales del tribunal superior estatal, Tribunales de justicia electoral y administrativa del poder judicial o Salas constitucionales y administrativas del poder judicial.

La tercera institución de contrapeso constitucional —aunque formalmente sea parte del poder Legislativo— es la Entidad o el Órgano de Fiscalización Superior. La Entidad de Fiscalización Superior de la entidad debe vigilar la aplicación de los fondos públicos para verificar que su empleo esté bajo la normatividad y los criterios aplicables. El Centro de Investigación para el Desarrollo (CIDAC) desarrolló en 2011 un índice que, con base en la medición de los distintos riesgos que presentan la heterogeneidad en las estructuras locales de fiscalización, busca medir la efectividad de las leyes y estructura de fiscalización de los estados. Algunos de los elementos de riesgo para desarrollar el índice son: requisitos que le exigen tener al titular del organismo fiscalizador, las causas y mecanismos para su remoción y las atribuciones que se le otorgan al órgano fiscalizador local. En este análisis, Jalisco se encuentra en el octavo lugar con un puntaje de 87 (de 100). En los resultados para la entidad se pueden observar ciertas deficiencias en el sistema de elección del titular del órgano fiscalizador y problemas en las referencias y principios generales de la ley de fiscalización. El primer lugar es ocupado por Hidalgo con una calificación de 94 y el último es Campeche con cero.

**Gráfico 1. Evaluación de las leyes de fiscalización y rendición de cuentas de los estados**



Fuente: Centro de Investigación para el Desarrollo A.C. (CIDAC). *¿Por qué gastan así? Ranking de Normatividad Estatal del Gasto Público.*

La fortaleza legal de la entidad fiscalizadora debe estar acompañada por autonomía política de los sujetos fiscalizados, capacidad administrativa real para llevar a cabo sus responsabilidades y un sistema sólido de rendición de cuentas. La conclusión es que no se trata de afinar más la ley de fiscalización, sino de dar contenido sustantivo a la función fiscalizadora por medio de nombramientos basados en el mérito, autonomía de gestión y de los funcionarios, procesos y rutinas coherentes con la fiscalización.

**>> Restricciones del Ejecutivo sobre la burocracia**

El segundo componente de la arquitectura institucional es el conjunto de restricciones impuestas a la discrecionalidad de la autoridad del Ejecutivo sobre la burocracia estatal. Se trata del entramado legal que impide el uso discrecional o patrimonialista de la administración pública,

y que debería estructurar el funcionamiento cotidiano de la administración mediante normas de ingreso al servicio público, de utilización de la información pública y del ejercicio de recursos. En este tema, el estado de Jalisco posee leyes actualizadas recientemente que tienen el potencial de restringir la acción del Poder Ejecutivo:

**Tabla 5. Legislación que restringe la discrecionalidad del Poder Ejecutivo en Jalisco**

Tabla 5. Legislación que restringe la discrecionalidad del Poder ejecutivo en Jalisco			
Tema	Título	Año de la última reforma	Año de publicación
Servicio civil de carrera	Ley para los Servidores Públicos del Estado de Jalisco y sus Municipios	2009	1997
Responsabilidades de servidores públicos	Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos	2009	1997
Organización de la Administración Pública Estatal	Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco	2012	1989
	Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Jalisco	2012	1997
	Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Jalisco	2012	2004
	Ley Orgánica Municipal del Estado de Jalisco	2000	1984
	Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Jalisco	2011	1998
Adquisiciones y/o compras gubernamentales	Ley de Adquisiciones y Enajenaciones	2011	1995
Obras públicas	Ley de Obra Pública del Estado de Jalisco	2011	2004
Planeación y/o evaluación y/o mejora de la gestión gubernamental	Ley de Planeación para el Estado de Jalisco y sus Municipios	2012	2000
Presupuestal	Ley de Ingresos del Estado de Jalisco	2011	2010
	Decreto de Presupuesto de Egresos para el Gobierno del Estado de Jalisco	2011	2010
Ley de procedimiento administrativo	Ley del Procedimiento Administrativo del Estado de Jalisco	2008	2008
Ley de Transparencia	Ley de Transparencia e Información Pública del Estado de Jalisco	2011	2005

Sin embargo, la existencia de estas leyes no garantiza su aplicación en el funcionamiento cotidiano de las dependencias gubernamentales.

Para que cualquiera de los contrapesos institucionales tenga eficacia en términos de sus consecuencias en el comportamiento de funcionarios y agencias, y para que cualquiera de las leyes revisadas sea cumplida, es necesario que se traduzcan en incentivos, restricciones y rutinas en cada oficina de gobierno. En pocas palabras, la arquitectura institucional analizada ha de articularse con las prácticas de gestión de los gobiernos, como se analiza a continuación.

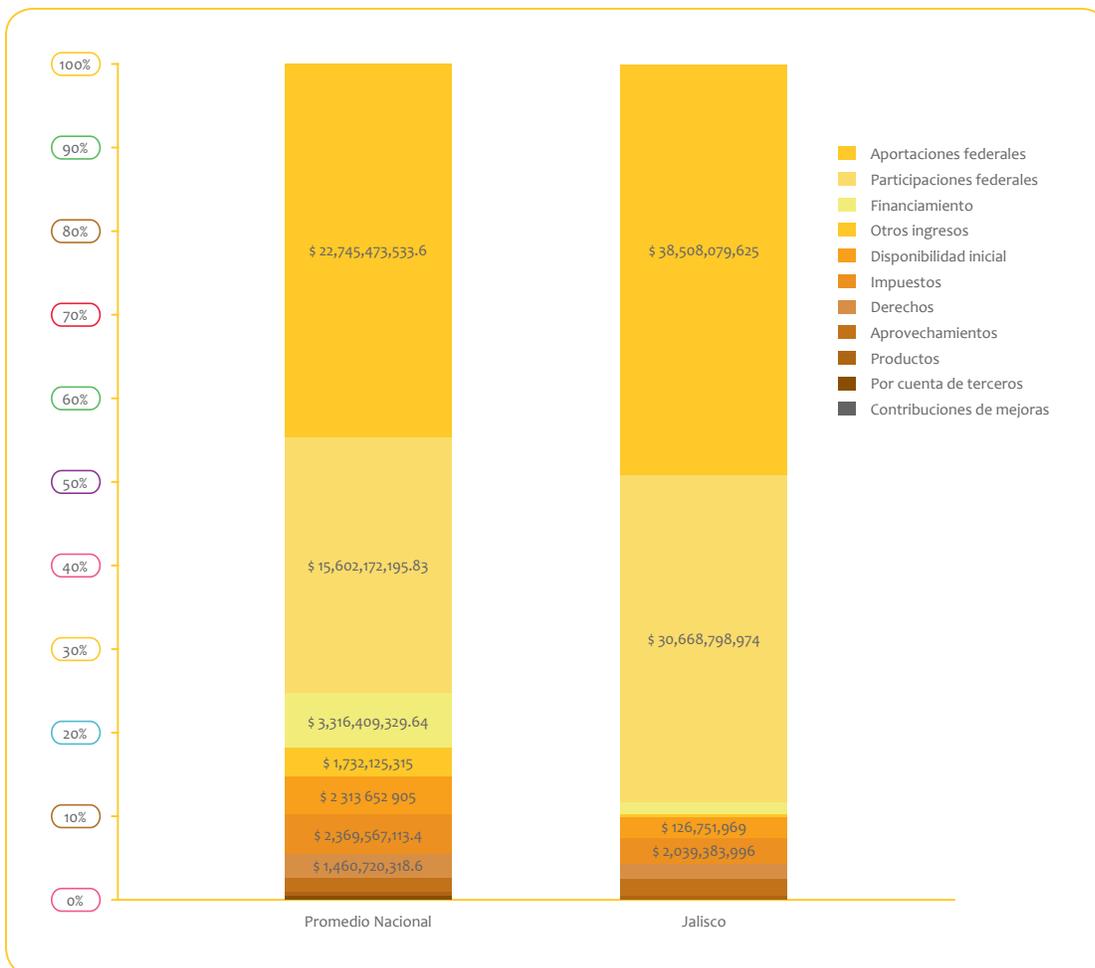
>> PRÁCTICAS DE GESTIÓN

>> Gestión Financiera

Un primer atributo de prácticas de gestión se relaciona con los subsistemas administrativos. Éstos se encargan de recibir, distribuir y manejar los recursos económicos públicos, mediante procesos como la captación fiscal, la presupuestación, la contabilidad gubernamental, el manejo de la deuda pública, y el reporte del uso de los recursos. Esto es la gestión financiera del gobierno.

En la mayor parte de las entidades federativas, la regla respecto de la gestión financiera es la dependencia fiscal de los recursos federales. En Jalisco se confirma este fenómeno al mostrar un porcentaje de dependencia fiscal mayor al promedio. Como se puede apreciar en la siguiente gráfica, 93% de los ingresos del estado provienen de la federación, mientras que el promedio nacional, sumando las aportaciones y las participaciones federales, es de casi 90%. Es importante mencionar que al momento de capturar la información de finanzas públicas en la base de datos del INEGI aún no se habían capturado los datos de Baja California Sur y Coahuila para 2011.

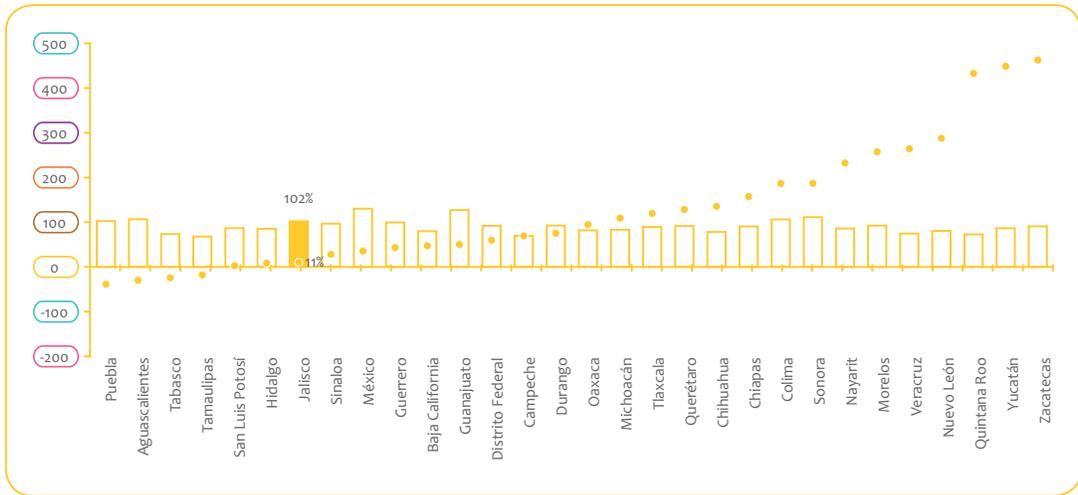
**Gráfico 2. Fuentes de ingresos de la Administración Pública Estatal 2011 (pesos constantes): Jalisco en perspectiva comparada**



Fuente: Elaboración propia con base en *Estadística de finanzas públicas estatales y municipales*, INEGI.

**Gráfico 3. Variación de los ingresos propios y federales de Jalisco (pesos constantes), 2007-2011**

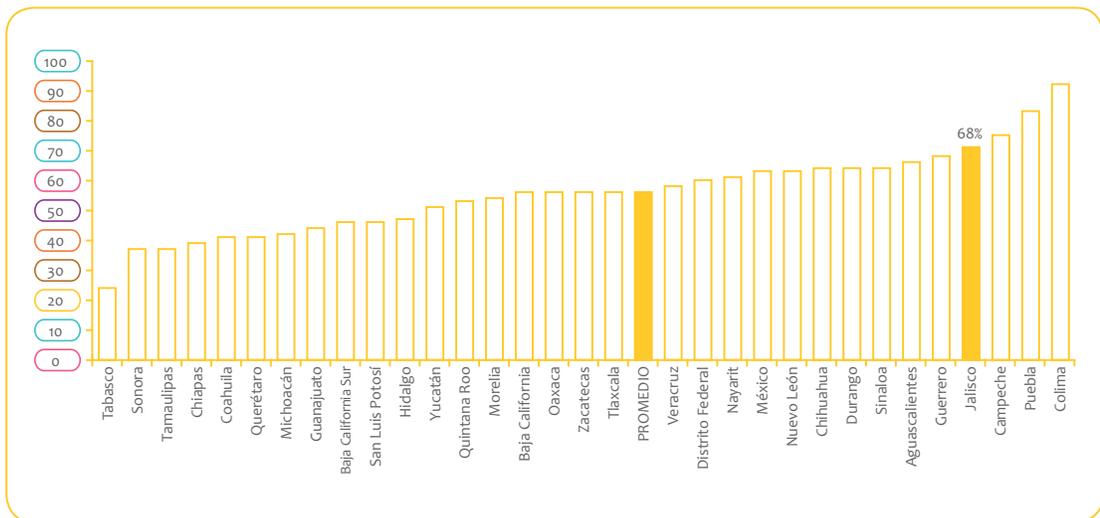
Jalisco presenta un leve aumento en sus ingresos propios en el periodo 2007-2011. La capacidad recaudatoria estatal durante el periodo analizado muestra un aumento de 11%, mientras que los ingresos federales mostraron un aumento de 102%. Por lo tanto, se puede inferir que de seguir esta tendencia —a pesar de fortalecer sus capacidad de recaudación de manera continua—, la dependencia fiscal de Jalisco con respecto a la federación seguirá siendo considerable.



Fuente: INEGI. Estadística de finanzas públicas estatales y municipales.

**Gráfico 4. Índice de información presupuestal (IMCO), 2012**

No sólo importa el origen de los recursos, sino también la transparencia sobre su ejercicio y para qué se destinan. El Instituto Mexicano de la Competitividad (IMCO) realizó en 2012 un análisis de la información presupuestal de las entidades federativas y presentó un índice que evalúa la información disponible en los presupuestos publicados por cada entidad. En este indicador, Jalisco se encuentra en cuarto lugar nacional, por consiguiente es una de las entidades que ha hecho más por transparentar la información sobre el ejercicio de los recursos públicos.



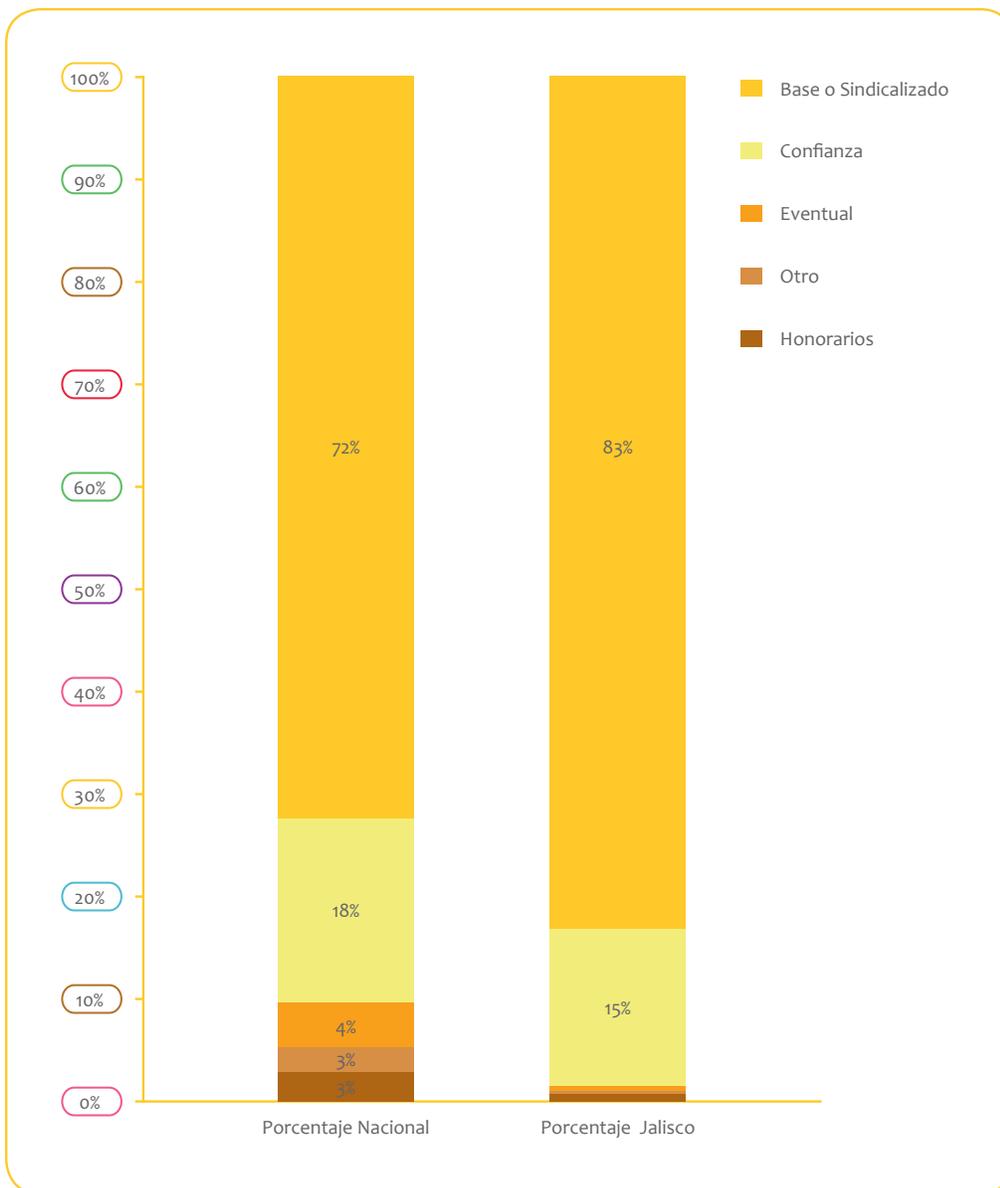
Fuente: IMCO, Índice de Información Presupuestal 2012

>> **Gestión de Recursos Humanos.**

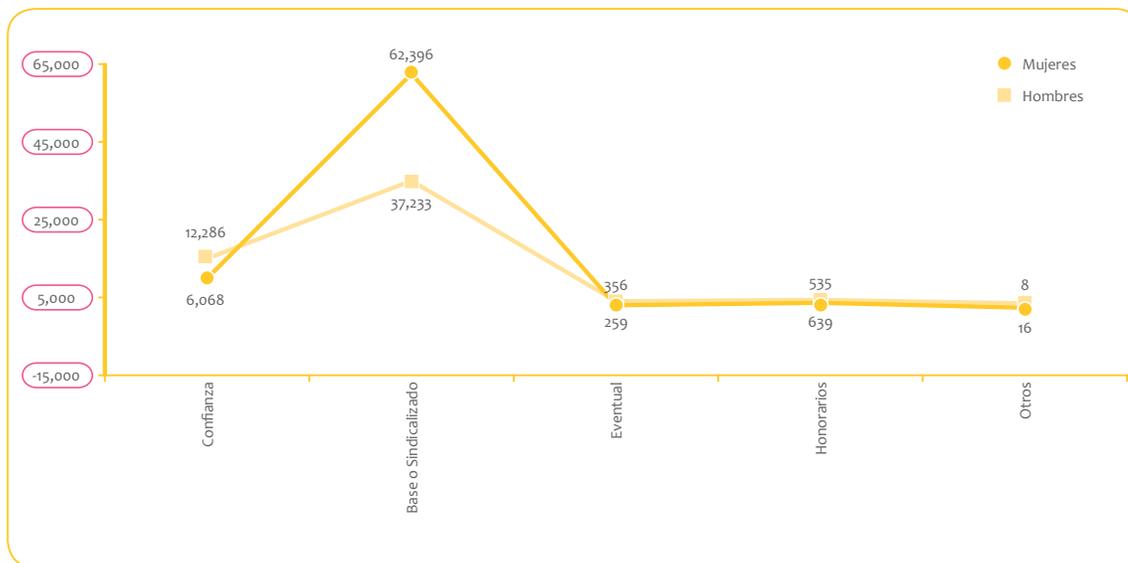
En la siguiente gráfica se observa que existen cinco tipos de regímenes contractuales en la Administración Pública Estatal: . La mayor parte de los empleados del gobierno de Jalisco están contratados bajo el esquema de Base o Sindicalizados, en mayor proporción que en el promedio de las entidades federativas.

De acuerdo con datos del INEGI, aproximadamente 83% de los puestos son ocupados por empleados de Base o Sindicalizados (un porcentaje superior al promedio nacional), 15% de los puestos están ocupados por trabajadores de confianza, y 0.5% de los funcionarios públicos en Jalisco fueron contratados como eventuales.

**Gráfico 5. Situación contractual de los funcionarios públicos**



Fuente: Censo Nacional de Gobierno 2011. Poder Ejecutivo Estatal



Fuente: Censo Nacional de Gobierno 2011. Poder Ejecutivo Estatal

**Gráfico 6. Distribución del personal de la AP de Jalisco por sexo y situación contractual**

Al desagregar esta información por género, se encuentra que 42% son hombres y 58% mujeres; pero con concentraciones distintas: existe una preponderancia de empleados hombres en los rubros de confianza (generalmente asociado con puestos de mayor jerarquía); mientras que la presencia de mujeres es mayor en los empleados de base o sindicalizados —los rubros regulados por la ley—. La presencia de hombres y mujeres entre los contratados de manera eventual y honorarios se encuentra en un relativo equilibrio o la diferencia es marginal.

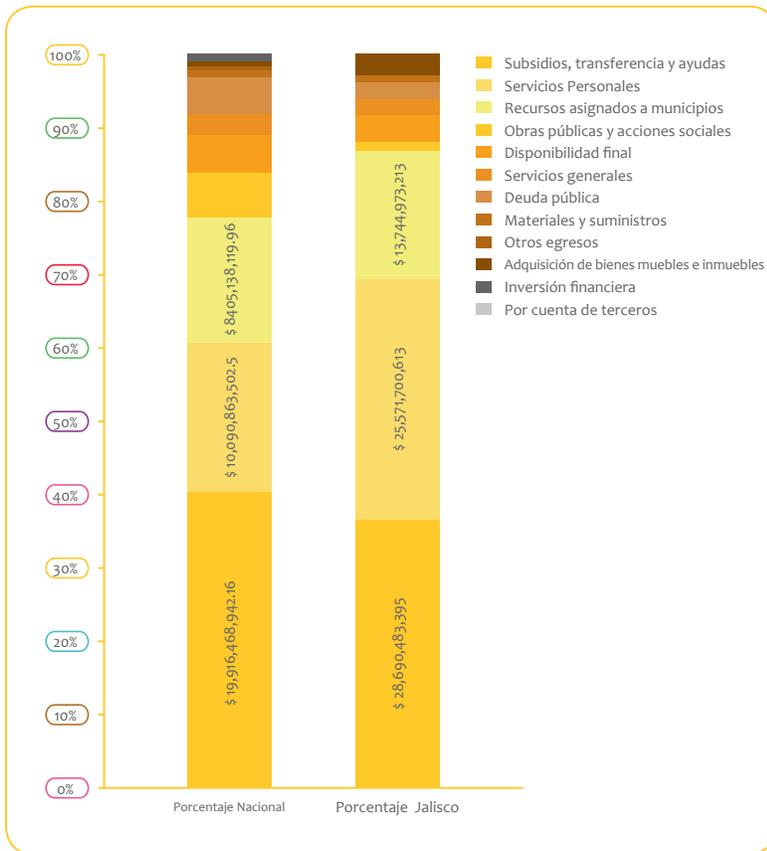
Como componente central de la calidad de los gobiernos, la gestión de los recursos humanos cobra una mayor relevancia en contextos donde el gasto en servicios personales absorbe una buena cantidad del presupuesto público. En promedio, las entidades federativas dedican 21% de su presupuesto al rubro de servicios personales, en tanto que en Jalisco el porcentaje es 32.7%. Esto significa que Jalisco gasta significativamente más que el promedio de las entidades federativas en este rubro (según los datos reportados al INEGI). Asimismo, destaca el monto de los recursos clasificados como disponibilidad final (3.78%) que se encuentra por debajo del promedio nacional (5.2%), sin embargo, por la naturaleza del gasto es necesario una mayor supervisión para saber cómo se están empleando esos fondos.

### >> Gestión de la Información y tecnología

En esta sección se analiza tanto la disponibilidad de la información pública para el acceso ciudadano, como el uso de tecnología de información (desde indicadores simples como el número de computadoras hasta datos sobre el uso de instrumentos de gobierno electrónico).

Respecto al acceso a la información gubernamental, se presentan datos del estudio más reciente; **Métrica de la transparencia 2010**. La información se presenta en dos dimensiones: la valoración del proceso de acceso a la información pública mediante solicitudes de los ciudadanos a sus gobiernos y la valoración de la información que los gobiernos ofrecen

Gráfico 7. Gestión del gasto estatal 2011 (pesos constantes)



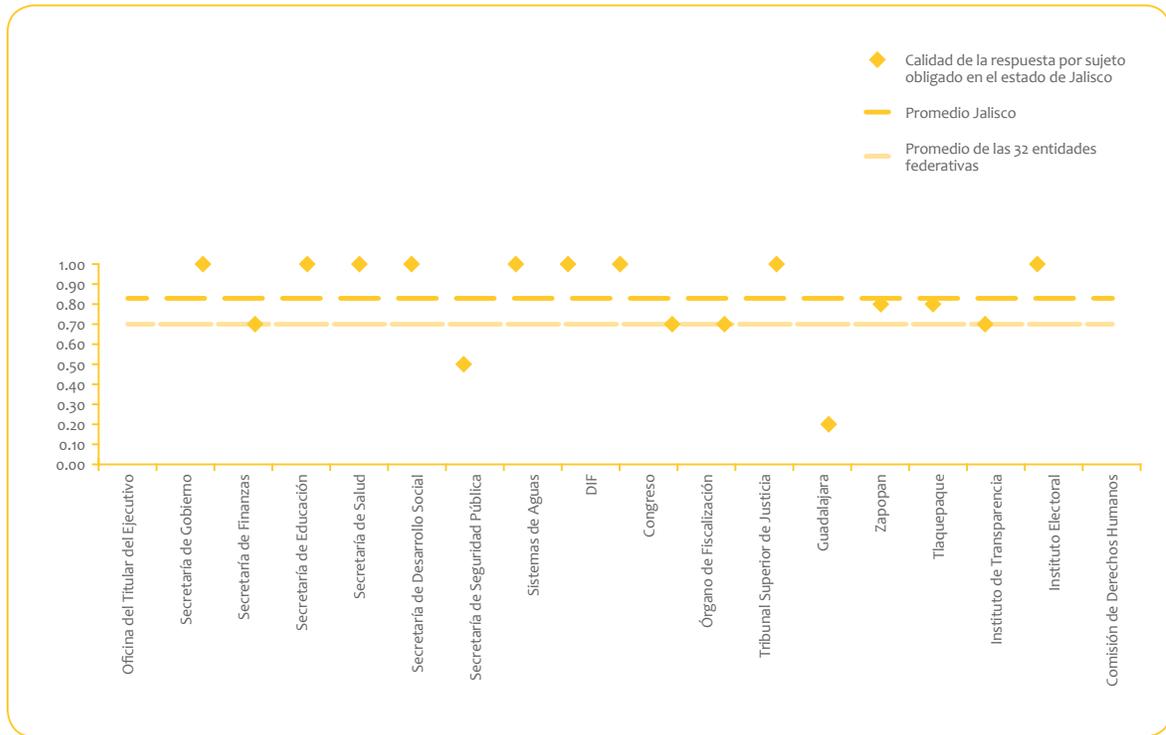
Fuente: INEGI. Estadística de finanzas públicas estatales y municipales.

en sus portales de transparencia (transparencia proactiva). En ambos casos, se entiende que la transparencia no es un fin en sí mismo, sino un instrumento para controlar la discrecionalidad.

La siguiente gráfica muestra los resultados de un ejercicio de usuario simulado que permite identificar la calidad de las respuestas de distintas oficinas gubernamentales de Jalisco a solicitudes ciudadanas. Como queda claro el promedio de Jalisco es superior al nacional por un buen porcentaje, pero también se encuentran variaciones enormes: desde dependencias que alcanzan la calificación máxima como la Secretaría de Gobierno o la Secretaría de Salud, hasta otros como la Secretaría de Seguridad Pública con un valor muy bajo de .5 o dependencias sin calificación como es el caso de la Oficina del Titular del Ejecutivo, lo que significa que el ciudadano no pudo obtener información básica. Esto muestra que, más allá de la calidad de las leyes, es importante incidir en las rutinas y procedimientos administrativos en todas las dependencias de gobierno. Así, la información revela que en general las dependencias en Jalisco tienen una calificación superior al promedio de las 32 entidades federativas. Se puede observar que algunas dependencias cuentan con prácticas que facilitan el acceso a la información y tienen un desempeño superior o similar al promedio nacional, mientras que hay otras dependencias (la minoría) con un desempeño insuficiente que inciden de forma negativa sobre el promedio general del estado. En ese sentido, sería importante realizar un trabajo de capacitación y concientización

**Gráfico 8. Calidad de respuesta en usuarios simulados**

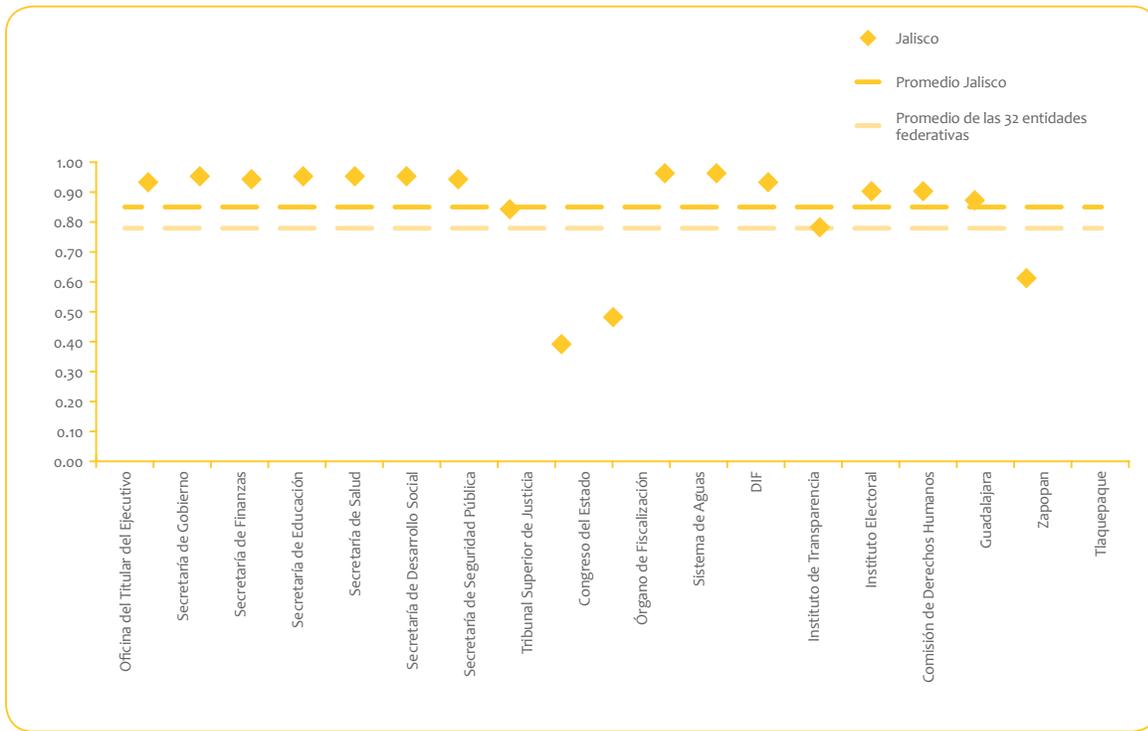
en el sector público para que la actividad gubernamental se documente, los documentos se archiven, los archivos sean accesibles y se mejore la atención de cada institución hacia el ciudadano. Sólo así Jalisco logrará estandarizar las buenas prácticas de rendición de cuentas en todas sus dependencias gubernamentales y mantenerse por encima del promedio.



Fuente: Métrica de la transparencia, 2010

A su vez, el gráfico 8 muestra la calificación de los portales de transparencia de cada oficina pública, tanto en términos de la facilidad de acceso como la información contenida y su actualidad. La calificación global de Jalisco es superior al promedio de las 32 entidades federativas. La información muestra que hay espacio de mejora en el Congreso del Estado, el órgano de fiscalización y en dos de los municipios más importantes de Jalisco, que son Tlaquepaque y Zapopan en materia de transparencia proactiva. Para solucionar esta situación se debe implementar una política integrada —que involucre a todos los actores— con la cual se podrá incidir positivamente a nivel municipal y en los poderes Ejecutivo, Judicial y Legislativo del estado.

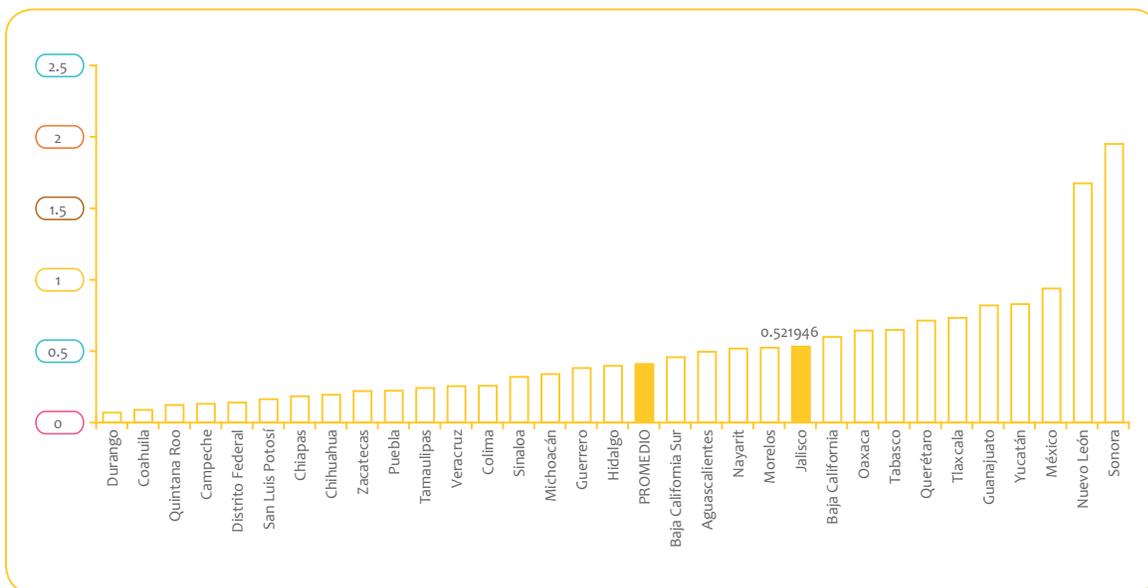
El segundo componente de análisis se refiere al uso de las tecnologías de la información en el ejercicio del gobierno. Respecto al número de computadoras por funcionario público, Jalisco se encuentra arriba de la media con 0.53; se esperaría que un estado con un gasto de servicios personales superior a la media nacional superaría en mayor medida al promedio nacional, pero el porcentaje de empleados de base o sindicalizados podría darnos pistas sobre las causas de este indicador.



Fuente: Métrica de la transparencia, 2010

Gráfico 9. Calidad de los portales de transparencia

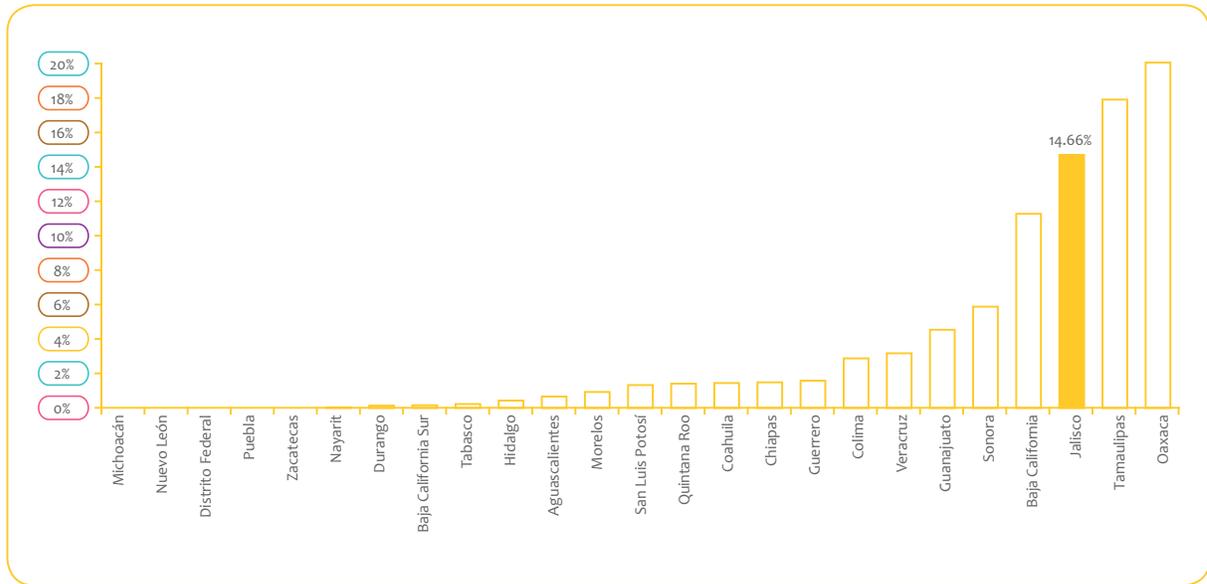
Gráfico 10. Equipos de cómputo por funcionario público estatal



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

Más allá del equipamiento, importa el uso que se da a las tecnologías de la información en el ejercicio del gobierno. Un indicador relevante al respecto es el porcentaje de todos los trámites gubernamentales que se han hecho de manera electrónica en cada entidad. A nivel nacional Jalisco ocupa el tercer lugar. La información revela que se cuenta con las prácticas administrativas adecuadas para explotar y hacer un buen uso de la tecnología a la mano y que existe la potencialidad de mejorar más la calidad de los servicios que ofrece el gobierno si se sigue trabajando en una mejor infraestructura para el trabajo de los funcionarios.

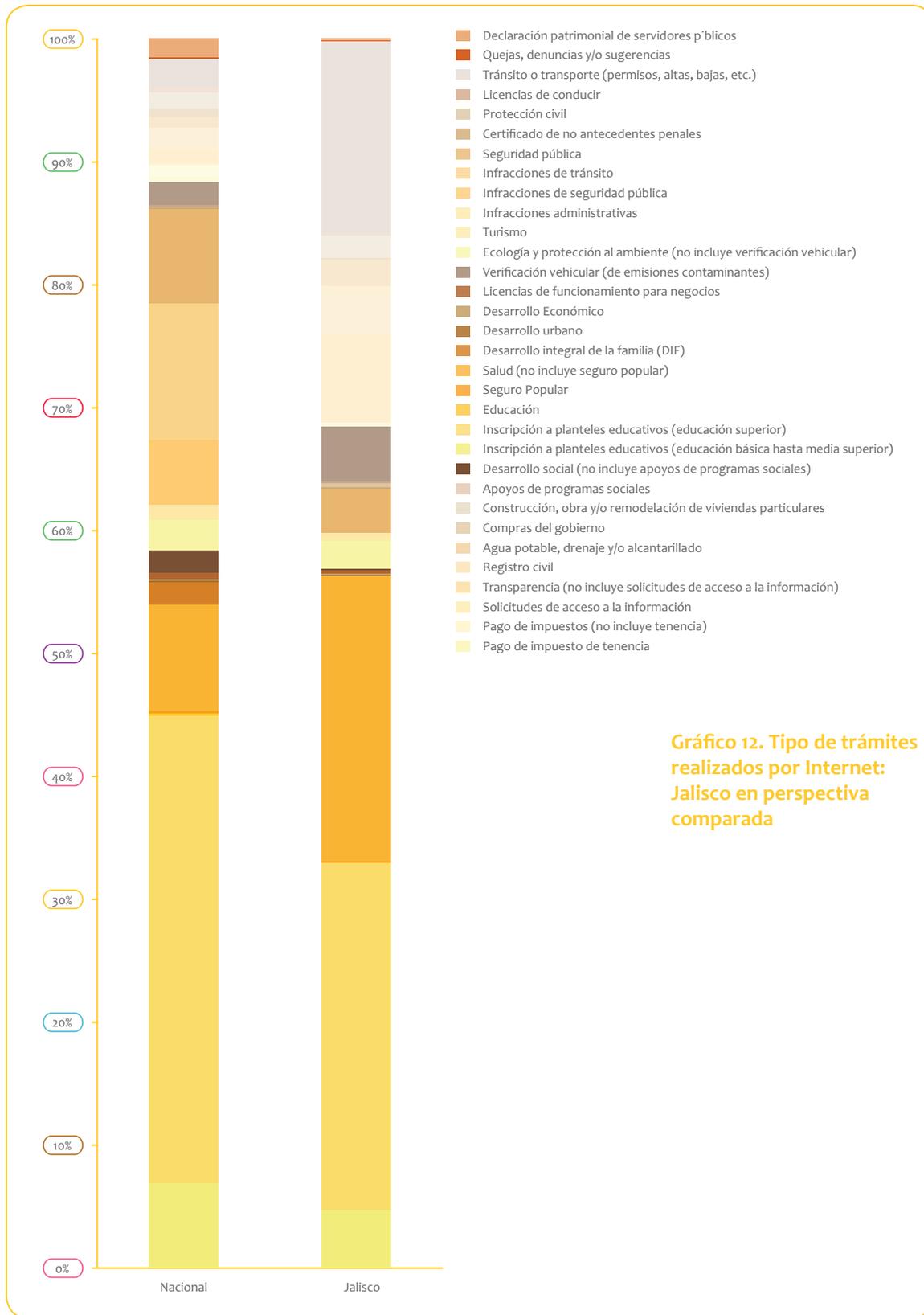
**Gráfico 11. Porcentaje de trámites estatales que se han realizado por Internet**



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

Al comparar los trámites realizados en el estado de Jalisco con el promedio nacional se observa que la mayoría de estos trámites se concentran en el pago de impuestos, registro civil, quejas y denuncias, infracciones de tránsito, y en menor medida el pago de la verificación vehicular. También se observa diversidad en cuanto al tipo de trámites realizados en el estado lo cual va en sintonía con la tendencia agregada de las demás entidades federativas, donde la cantidad de trámites realizados por internet se encuentra igualmente diversificada. Los datos revelan que se está haciendo un buen uso de las herramientas por internet y se esperaría que esta tendencia continúe, se intensifique y se diversifique la oferta de trámites en línea. Desde luego, como prerequisite, es necesario ampliar el acceso ciudadano, sobre todo en áreas no urbanas, a los servicios de internet.

La cantidad de trámites realizados por internet es un indicador indirecto de la intensidad con que la administración de Jalisco utiliza el gobierno electrónico. La gráfica 13 muestra los resultados nacionales del **Índice de Gobierno Electrónico Estatal 2012** que se encarga de evaluar los portales de los 31 estados del país, del DF y la media nacional. El índice se compone de las siguientes etapas: información, interacción, transacción, integración y participación; que al agregarlas ofrecen una evaluación integral sobre la utilidad que ofrece el portal a sus ciudadanos.

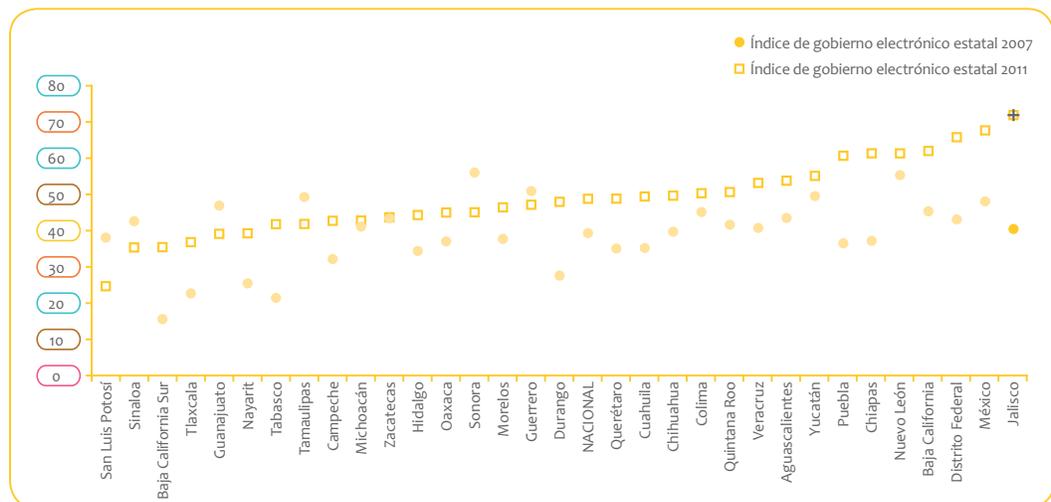


Fuente: INEGI. *Encuesta Nacional de Gobierno 2011, Poder Ejecutivo Estatal.*



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

**Gráfico 13. Calidad de los portales de internet de los estados**



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

**Gráfico 14. Variación del índice de gobierno electrónico estatal 2007 – 2012**

El índice fue construido a través de observaciones independientes realizadas por un panel de evaluadores en tres instituciones de educación superior en el país: la Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM), el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), y la Universidad de las Américas en Puebla (UDLAP). Las evaluaciones se realizaron durante los meses de enero y junio.

Los datos revelan que Jalisco es el portal más útil con una calificación de 71.67, mostrando una considerable mejoría con respecto al año anterior (59.19) y con una variación positiva muy significativa con respecto al índice de 2007. El avance podría ser resultado de una buena estrategia de sistemas de la información en el desempeño gubernamental.

## >> Gestión estratégica y del desempeño

El último componente se refiere a la evaluación y gestión del desempeño gubernamental y a la planeación estratégica en el sector público. El punto de partida es la planeación, que en Jalisco, como en todas las entidades de la República, se plasma en un Plan Estatal de Desarrollo y en programas sectoriales derivados de dicho plan.

Sin embargo, estos planes no tendrían sentido si no están acompañados de mecanismos para monitorear sus avances y evaluar su cumplimiento. Para lo primero, los indicadores de desempeño son fundamentales. Como se muestra en la tabla 6, Jalisco forma parte de los estados que ya cuentan con un sistema integral en cuanto al diseño de la supervisión de la gestión contando con indicadores de gestión y resultados definidos, un panel de control de seguimiento de objetivos y metas así como con un sistema de información ejecutiva para la planeación y seguimiento.

	Panel de control y seguimiento de la ejecución y resultados del Plan de Desarrollo	Panel de control y seguimiento de la ejecución y resultados de los programas estratégicos y/u operativos derivados del Plan de Desarrollo	Sistema de información ejecutivo para la planeación y seguimiento de los programas sociales	Total de indicadores de desempeño (Max= 3)
Aguascalientes	✓	X	X	1
Baja California	X	✓	✓	2
Baja California Sur	✓	✓	✓	3
Campeche	X	X	X	0
Coahuila	X	X	X	0
Colima	✓	X	X	1
Chiapas	✓	✓	✓	3
Chihuahua	X	X	X	0
Distrito Federal	X	✓	✓	2
Durango	X	X	X	0
Guanajuato	X	✓	X	1
Guerrero	✓	✓	✓	3
Hidalgo	✓	X	✓	2
Jalisco	✓	✓	✓	3
México	✓	✓	✓	3
Michoacán	✓	✓	X	2
Morelos	✓	✓	✓	3
Nayarit	✓	✓	✓	3
Nuevo León	✓	✓	X	2
Oaxaca	✓	✓	✓	3
Puebla	X	✓	X	1
Querétaro	✓	X	X	2
Quintana Roo	✓	✓	✓	3
San Luis Potosí	✓	✓	✓	3
Sinaloa	✓	✓	✓	3
Sonora	X	X	X	0
Tabasco	X	✓	X	1
Tamaulipas	X	X	✓	1
Tlaxcala	X	X	✓	1
Veracruz	✓	✓	✓	3
Yucatán	✓	✓	✓	3
Zacatecas	X	X	X	0
Nacional	19	21	18	

Fuente: INEGI. Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2011.

**Tabla 6. Funciones específicas en las administraciones públicas estatales por entidad según indicadores de desempeño**

**Tabla 7. Funciones específicas en las administraciones públicas estatales por entidad según prácticas de evaluación**

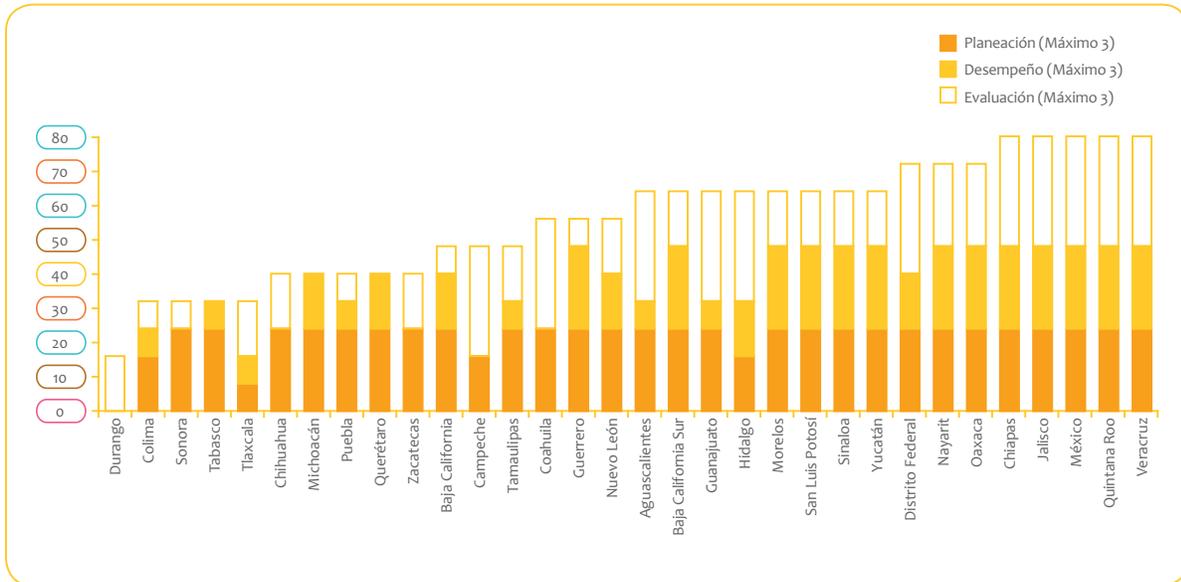
Respecto a la evaluación, con base en información del INEGI, destaca que el sistema de gobierno en Jalisco cuenta con manuales y/o estándares de calidad para la atención de trámites y servicios públicos, sistemas de captación de quejas, sugerencias y/o reconocimientos sobre los trámites y servicios, mecanismos para medir la satisfacción de los usuarios, así como con evaluaciones de instancias técnicas independientes. Esto lo sitúa por encima del promedio de las entidades federativas (2.4).

	Evaluaciones externas de los programas sociales	Manual y/o estándares de calidad para la atención de trámites y/o servicios al público	Sistema de captación de quejas, sugerencias y/o reconocimientos sobre los trámites y/o servicios	Mecanismos para medir la satisfacción/percepción de los usuarios	Total de indicadores de evaluación (Max= 4)
Aguascalientes	x	x	✓	✓	4
Baja California	x	x	✓	✓	1
Baja California Sur	x	x	x	x	2
Campeche	x	✓	✓	x	4
Coahuila	x	x	x	x	4
Colima	x	✓	✓	x	1
Chiapas	x	x	✓	x	4
Chihuahua	x	x	x	x	2
Distrito Federal	✓	✓	✓	✓	4
Durango	x	x	x	x	2
Guanajuato	✓	✓	✓	✓	4
Guerrero	x	x	✓	x	1
Hidalgo	✓	✓	✓	✓	4
Jalisco	✓	✓	✓	✓	4
México	✓	✓	✓	✓	4
Michoacán	x	x	x	x	0
Morelos	x	x	✓	✓	2
Nayarit	x	✓	✓	✓	3
Nuevo León	x	x	✓	✓	2
Oaxaca	x	✓	✓	✓	3
Puebla	x	x	✓	x	1
Querétaro	x	x	x	x	0
Quintana Roo	✓	✓	✓	✓	4
San Luis Potosí	x	x	✓	✓	2
Sinaloa	x	✓	✓	x	2
Sonora	x	x	✓	x	1
Tabasco	x	x	x	x	0
Tamaulipas	x	✓	✓	x	2
Tlaxcala	x	✓	✓	x	2
Veracruz	✓	✓	✓	✓	4
Yucatán	x	✓	✓	x	2
Zacatecas	x	x	✓	✓	2
Nacional	7	15	24	15	

Fuente: INEGI. Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2011.

Al reunir las estrategias de planeación, gestión y desempeño en la gráfica 13, se observa que Jalisco se ubica entre las entidades líderes con respecto al contenido de planeación, desempeño y evaluación de su sistema de planeación-control-evaluación. Sin embargo la existencia de reglamentos formales no garantiza un buen ejercicio de gobierno, por lo que es importante generar herramientas para analizar y evaluar los procesos, acciones y proyectos de gobierno desde una perspectiva de la gestión gubernamental.

**Gráfico 15. Indicadores de planeación, desempeño y evaluación estatal**

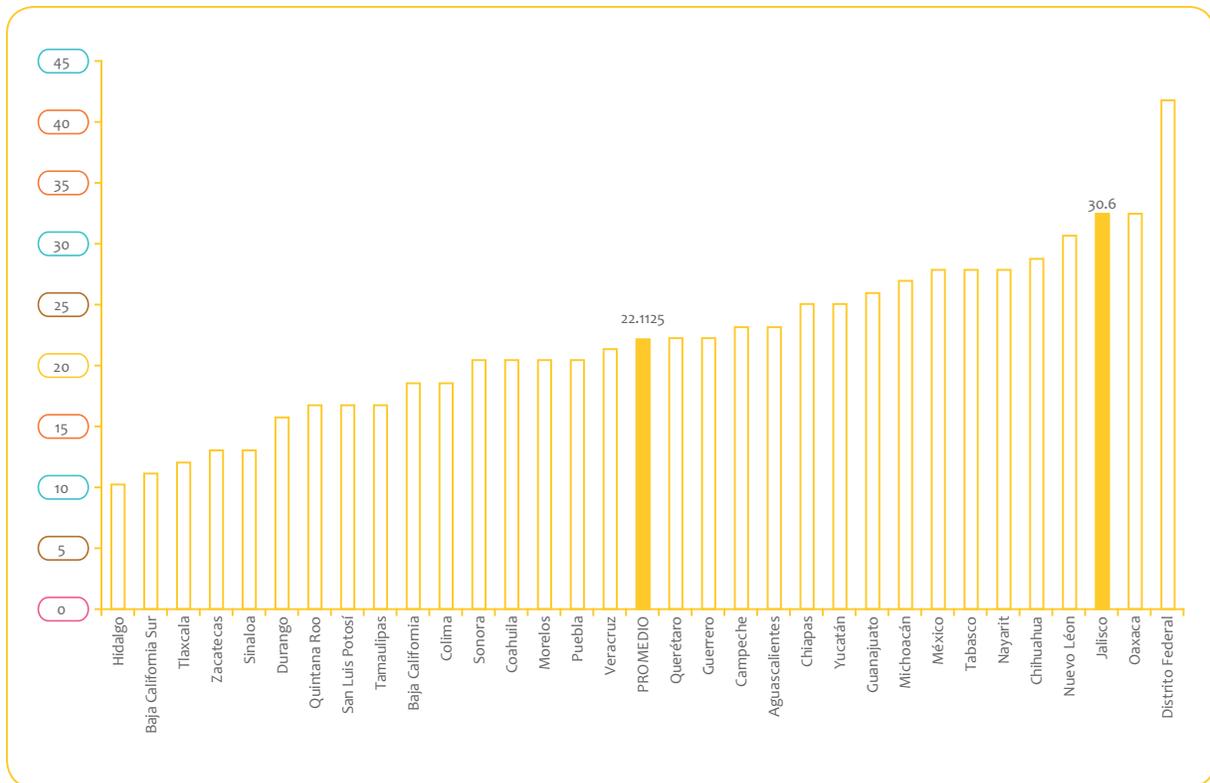


Fuente: Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2011

Con el fin de contar con un panorama general de las acciones que realizan los estados en cuanto a la medición del desempeño de las políticas sociales, además de la evaluación de su marco normativo, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) realizó una medición de las actividades de monitoreo y evaluación que hacen las entidades con respecto a sus programas sociales. Como se muestra en la gráfica 15 Jalisco, después del Distrito Federal (41.7) y de Oaxaca (32.4), es el tercer estado en contar con el mayor número de prácticas para el monitoreo y evaluación con un porcentaje de 32.4 de un máximo posible de 48.1.

Entre los elementos que se consideraron se encuentran: información sobre el padrón de beneficiarios, las reglas de operación, si existe un área encargada de evaluación, las evaluaciones que se le han realizado al programa, los resultados de dichas evaluaciones y si se les ha dado seguimiento o no, indicadores de resultados, diagnósticos de estudio entre otros. Estos elementos son indicador de la difusión de información que existe en el estado, además de que el monitoreo y evaluación a los programas estatales señalan si se están cumpliendo los objetivos, si hay resultados positivos y en qué se pueden mejorar.

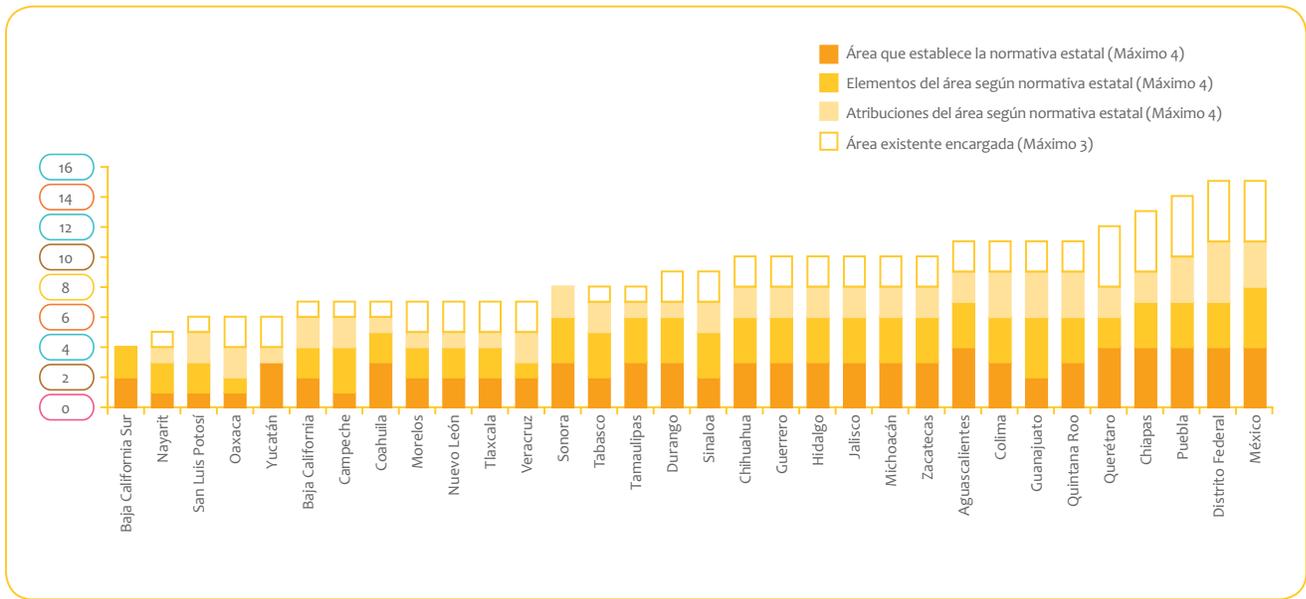
**Gráfico 16. Indicadores de las actividades de monitoreo y evaluación que hacen las entidades**



Fuente: CONEVAL Diagnóstico del Avance en Monitoreo y Evaluación en las entidades federativas 2011

Otro punto importante a considerar dentro del esquema de políticas sociales de los estados es la existencia de un área encargada de realizar y/o coordinar las evaluaciones de políticas o programas dirigidos al desarrollo social del estado es de suma importancia, pues como fue mencionado antes, las mediciones permiten conocer el avance, resultados y problemas que existan en la implementación de dicha política o programa.

Como se puede observar en la gráfica 17 los primeros lugares de avance en este rubro los ocupan el Distrito Federal y el Estado de México, ya que son dos de los estados que tuvieron mayor desarrollo en el área responsable de evaluación, práctica y normativa. El último lugar lo ocupó Baja California Sur pues no cuenta con atribuciones ni elementos del área de evaluación según la normativa estatal. A pesar de que Jalisco no se ubique dentro de los cinco primeros lugares de mayor avance, si cuenta con un área existente encargada de realizar o coordinar las evaluaciones que cuenta con elementos y atribuciones propias.



Fuente: CONEVAL Diagnóstico del Avance en Monitoreo y Evaluación en las entidades federativas 2011

## >> CONCLUSIONES

**Jalisco debe enfrentar el desafío de construir instituciones y prácticas de gestión que controlen la discrecionalidad de funcionarios y del gobierno en su conjunto.** Se trata de una tarea que rebasa el ámbito del poder Ejecutivo, pues involucra el fortalecimiento de la capacidad del Congreso y la construcción de un órgano fiscalizador que sea fuerte y autónomo no sólo en la ley. Al mismo tiempo, Jalisco tiene un piso mínimo ya definido en su normatividad, que debe ser convertido en prácticas cotidianas, por ejemplo en materia de servicio civil –para poner orden en el complejo régimen de contratación de los funcionarios–, o fiscalización –por medio de una entidad fiscalizadora que tenga fortaleza legal, autonomía política, capacidad administrativa y un sistema sólido de rendición de cuentas.

**Jalisco tiene el reto de construir capacidades administrativas básicas que aseguren que los recursos se aprovechan correctamente en el ejercicio del poder público, que las políticas públicas son efectivas, y que la calidad de los bienes y servicios públicos es cada vez mayor.** Estas capacidades no son sólo presupuestarias (aunque hay un gran trabajo por hacer para incrementar los ingresos propios), sino de personal (al construir un eficaz sistema que premie el mérito sobre la lealtad partidista), y de tecnología (con estrategias más ambiciosas de gobierno electrónico y la incorporación de más trámites en línea).

**Jalisco tiene pendiente la consolidación de un sistema de evaluación y monitoreo del desempeño gubernamental** que genere información sólida para la toma de decisiones, contribuya a la rendición de cuentas y mejore la calidad de los programas públicos.

Gráfico 17. Indicadores de planeación, desempeño y evaluación estatal



# La Rendición de cuentas en el Estado de Jalisco

## >> PRESENTACIÓN

La rendición de cuentas de los gobiernos estatales es un componente central del funcionamiento de un sistema democrático. En esta sección de los dossiers analizamos las instituciones y los procesos por los que los gobiernos estatales rinden cuentas a sus ciudadanos.

## >> LA RENDICIÓN DE CUENTAS EN EL ESTADO DE JALISCO

De manera formal, se define a la rendición de cuentas como la “relación entre dos actores (A y B) en la que A está formalmente obligado a informar, explicar y justificar su conducta a B (con respecto a algún asunto determinado, M). En esta relación, B tiene la facultad de examinar la conducta de A (con respecto a M) y cuenta con instrumentos para vigilarlo e incidir en su comportamiento vía sanciones o incentivos”.<sup>1</sup> Esta definición no solventa el amplio debate que se ha originado en torno a los límites y alcances del concepto, pero sí resuelve el siempre complicado proceso de estudiar de manera concreta el nivel y la calidad de la rendición de cuentas porque permite diseccionar el concepto en sus elementos: actores, relaciones y el asunto sobre el que se rinden cuentas.

Un aspecto importante a considerar es que en todo régimen moderno y democrático lo que prevalece es un intrincado sistema de relaciones de rendición de cuentas y no una única relación de rendición de cuentas. Por ello, en algunos estudios académicos se habla de un sistema de rendición de cuentas que comprende múltiples relaciones (con múltiples actores y variados temas) que se encuentran concatenadas entre sí, de tal suerte, que el funcionamiento general del sistema depende del correcto funcionamiento de cada una de las relaciones que lo conforman.

La concatenación de las relaciones de rendición de cuentas es particularmente compleja en los regímenes republicanos (como el que caracteriza a todas las entidades de la República) puesto que lo mismo debe existir una efectiva rendición de cuentas de los representantes (el titular del Ejecutivo y los legisladores) a los representados, que un efectivo sistema de contrapesos institucionales que son, justamente, lo que permite que el complejo engranaje de la rendición de cuentas en estos regímenes funcione correctamente.

En reconocimiento a la complejidad del concepto, el análisis de la rendición de cuentas que propone México Estatal se concentra en la evaluación de las instituciones gubernamentales como sujetos que rinden cuentas (el sujeto A de la definición) e identifica tres tipos específicos de relaciones de rendición de cuentas: (1) la fortaleza del sistema de contrapesos institucionales (por ejemplo, la rendición de cuentas del poder Ejecutivo a la soberanía popular encarnada en el Congreso del Estado); (2) la rendición de cuentas al interior del poder Ejecutivo (la burocracia); y (3) la rendición de cuentas de cada uno de los poderes de gobierno a los ciudadanos. Los indicadores que a continuación se presentan están directamente vinculados con los elementos clave de la definición y sus verbos rectores: los actores que rinden cuentas y cómo informan, explican y justifican sus acciones y decisiones a la ciudadanía. Finalmente, los tres verbos rectores de la definición de rendición de cuentas tienen su contraparte institucional en, por ejemplo, los órganos de transparencia y los órganos técnicos de evaluación de cada entidad federativa.

<sup>1</sup> Ver Alejandra Ríos Cázares y Guillermo Cejudo, “La rendición de cuentas de los gobiernos estatales en México” en Mauricio Merino, Sergio López Ayllón y Guillermo Cejudo (coords) *La estructura de la rendición de cuentas en México*, México: UNAM-IJ, 2010.

## >> LOS ACTORES DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS

### >> Los contrapesos institucionales: la rendición de cuentas del régimen político

Las entidades federativas del país cuentan con un diseño institucional cuyo principio rector es la separación de poderes y la existencia de contrapesos institucionales. Para que este diseño funcione de manera correcta, son necesarias al menos tres variables:

1. que cada uno de los poderes cuente con propósitos propios y diferenciados de tal manera que no exista una fuente externa de presión que condicione su actuar. En otras palabras, los poderes del Estado deben ser autónomos de los demás poderes,
2. que cada uno de los poderes del estado cuente con la capacidad técnica y operativa para llevar a cabo sus funciones de manera coherente y consistente. No será un contrapeso institucional efectivo, un poder Ejecutivo, Legislativo o Judicial que no cuente con los recursos necesarios y tenga garantía de acceso a ellos. Lo anterior, lo mismo incluye recursos financieros, que personales, así como capacidad técnica.
3. que cada uno de los poderes del estado cuente con las facultades para incidir de manera efectiva como contrapeso de los demás.

Contar con un poder Ejecutivo, un Legislativo y un Judicial autónomos en su esfera de acción, con garantías de operación e incidencia, son las condiciones mínimas para tener un efectivo sistema de contrapesos institucionales, el cual es a su vez, condición necesaria para la rendición de cuentas de un régimen de división de poderes, como el que caracteriza al Estado de Jalisco. Entonces, la evaluación en este apartado se concentra en los la independencia de los poderes de gobierno y en su capacidad de incidencia sobre las decisiones de gobierno. Para ello, se evalúan dos indicadores centrales: autonomía y capacidad de gestión.

El análisis de estas variables se concentra principalmente en los poderes Legislativo y Judicial, pues las características del poder Ejecutivo se analizan con detalle en la sección de Calidad de Gobierno.

### >> ANÁLISIS DE LOS CONTRAPESOS INSTITUCIONALES: AUTONOMÍA Y FORTALEZA DEL PODER LEGISLATIVO

En esta sección se analizan indicadores sobre la diferenciación de propósitos e incentivos (motivaciones o intereses) entre el poder Legislativo y el poder Ejecutivo que, se asume existe en todo régimen republicano y democrático. Un indicador usual de la existencia de independencia entre poderes –aunque no necesariamente certero- es la coincidencia de que el partido o grupo político que detenta la titularidad del poder Ejecutivo cuente también con una mayoría de escaños en la Legislatura Estatal (que en México siempre son unicamerales).

Entre 1986 y 2013, Jalisco ha tenido 10 legislaturas cuya conformación hace evidente la existencia de un sistema de partidos donde predominan dos actores, el Partido Acción Nacional (PAN) y el Partido Revolucionario Institucional (PRI). Jalisco fue una de las primeras entidades en el país en transferir el mando del poder Ejecutivo del PRI al PAN y durante el periodo en que el Partido Acción Nacional estuvo al frente del poder Ejecutivo (1995-2013), logró mantenerse en una posición cómoda dentro del Congreso estatal (fue mayoría simple o pluralidad en cuatro de seis legislaturas). En la elección más reciente (julio 2012), el Partido Revolucionario Institucional ganó no sólo la gubernatura del Estado, sino también la pluralidad en el poder Legislativo. Así, en Jalisco, desde 1986 a la fecha, lo recurrente es encontrar un poder Ejecutivo que cuenta con el apoyo de una mayoría legislativa; aunque es importante destacar que este apoyo ha disminuido de mayoría calificada (es decir, dos terceras partes del total de escaños) entre 1986 y 1998 a mayoría simple (50% más uno de los escaños totales) a pluralidad legislativa. En concreto, desde la Legislatura LV (1998-2001), ningún partido con representación en el Congreso Estatal ha logrado mayoría calificada. Así, si bien los gobernadores del Estado parecen contar con apoyo Legislativo debido a afinidad partidista, la pluralidad constante del Estado obliga a negociar con otras fuerzas legislativas.

Legislatura	Gubernatura	%PAN	%PRI	%PRD	%OTROS
LI: 1986-1989	PRI	15.38%	76.92%	0%	7.69%
LII: 1989-1992	PRI	20.59%	70.59%	0%	8.82%
LIII: 1992-1995		20.59%	70.59%	5.88%	2.94%
LIV: 1995-ene98	PAN	64.86%	32.43%	2.70%	0%
LV: feb98-ene01		50%	42.50%	5%	2.50%
LVI: feb01-ene04	PAN	52.50%	40%	5%	2.50%
LVII: 2004-2007		42.50%	47.50%	5%	5%
LVIII: 2007-2010	PAN	48.72%	33.33%	7.69%	10.26%
LIX: 2010-2013		43.59%	46.15%	5.13%	5.13%
LX: 2013-2016	PRI	35.90%	43.59%	5.13%	15.38%

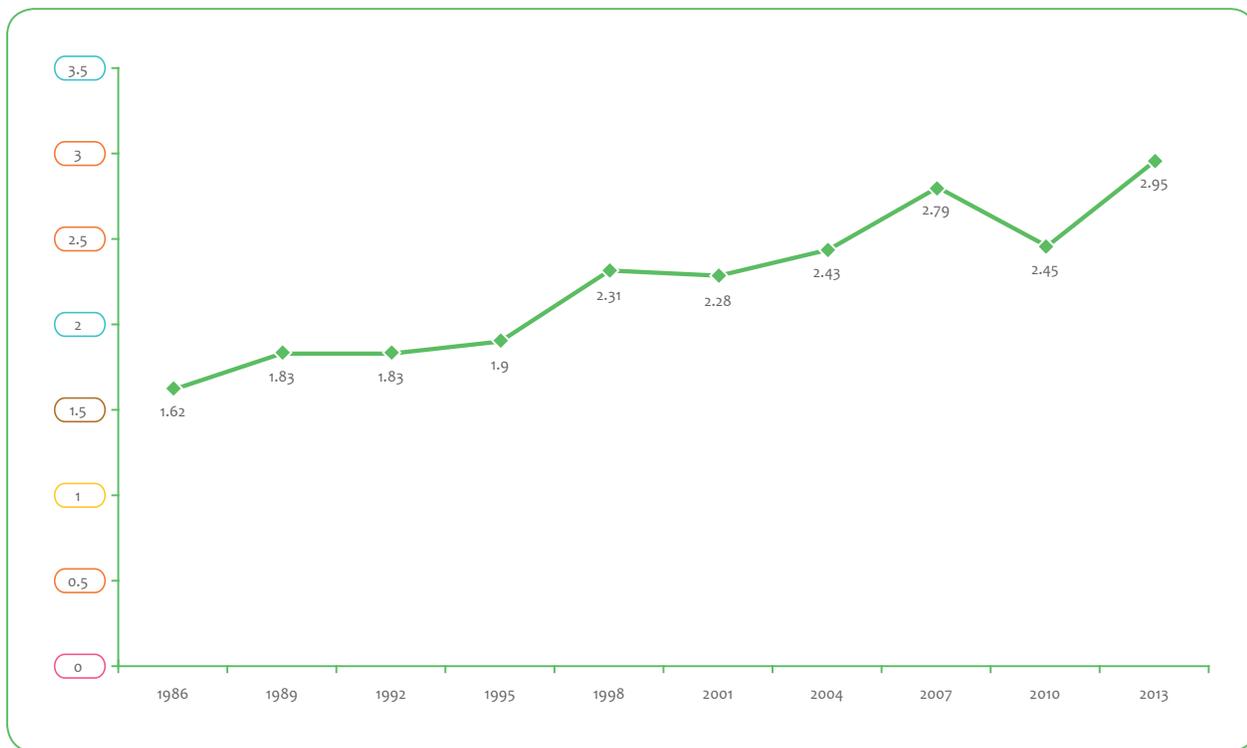
Fuente: Elaboración propia a partir de Eric Magar y Alejandra Ríos Cázares. *Conformación partidista de las legislaturas locales de México (1985-2010)*. Base de datos.

Un indicador más preciso de la pluralidad entre poderes Legislativo y Ejecutivo está dado por el nivel de concentración en el Congreso Estatal. Esta pluralidad se determina con lo que se conoce como el número efectivo de partidos políticos con presencia legislativa (NEPL). Este indicador toma en consideración el número de partidos políticos con representación legislativa, pero añade el peso relativo que cada partido tiene –de acuerdo al número de escaños que ostenta– para la toma de decisiones dentro de la Legislatura; es decir, permite identificar el número de partidos políticos que tienen capacidad de influencia en la toma de decisiones legislativas. Así, cuando el NEPL oscila entre 1 y 1.5 ( $1 \leq \text{NEPL} < 1.5$ ) se habla de un régimen de partido hegemónico donde un solo partido es capaz de dominar la arena legislativa y, por tanto, sugiere un bajo nivel de competencia política. Si además el partido con dominancia legislativa coincide con el partido que tiene control sobre el poder Ejecutivo, la probabilidad de una débil independencia entre poderes aumenta. Cuando el NEPL oscila entre 1.5 y 2 ( $1.5 \leq \text{NEPL} < 2$ ) refleja una situación en la que dos partidos políticos dominan la toma de decisiones. Entre 2 y 2.5 ( $2 \leq \text{NEPL} < 2.5$ ) se habla de un bipartidismo plural, donde dos partidos políticos predominan, pero existe un tercer partido cuya participación afecta las resoluciones finales. Por último, un NEPL superior a 2.5 indica que existe un multipartidismo en donde más de tres partidos políticos efectivamente compiten y forman parte de las decisiones legislativas.<sup>2</sup>

Entre 1995 y 2006, el promedio de NEPL en el país (es decir, en un cálculo de todos los Congresos estatales) fue de 2.26; mientras que en Jalisco para el mismo periodo el promedio fue ligeramente superior (2.23). La perspectiva de la Entidad es distinta si se analiza el cambio en los extremos de un periodo más amplio: los datos indican que la diversidad política en Jalisco aumentó de 1.62 en 1986 (régimen de partido dominante) a 2.95 en 2013 (régimen multipartidista).

Lo anterior, si bien da cuenta del paulatino fortalecimiento de la competencia política, también alerta sobre la necesidad de generar canales efectivos de comunicación entre los poderes de gobierno, pues a medida que aumenta el número de actores con poder de decisión, se incrementa también la necesidad de negociación. Lo que además impone la obligación de consolidar procesos transparentes de diálogo, negociación y acuerdos.

<sup>2</sup> Joseph Klesner 2005. "Electoral Competition and the New Party System in Mexico", *Latin American Politics and Society*. Vol. 47:2.



Fuente: Eric Magar y Alejandra Ríos Cázares. Conformación partidista de las legislaturas locales de México (1985-2010). Base de datos.

### Gráfico 1. Número efectivo de partidos 1986-2013

La existencia de un contrapeso institucional efectivo –sobre todo en el caso del poder Legislativo- no se constriñe a la independencia de intereses entre los poderes de gobierno (aunque es necesaria), demanda también que cada uno de los poderes del Estado cuente con capacidad operativa y de gestión. Para el caso del poder Legislativo, hay dos indicadores sobre estos temas: el nivel de profesionalización legislativa y la suficiencia de recursos.

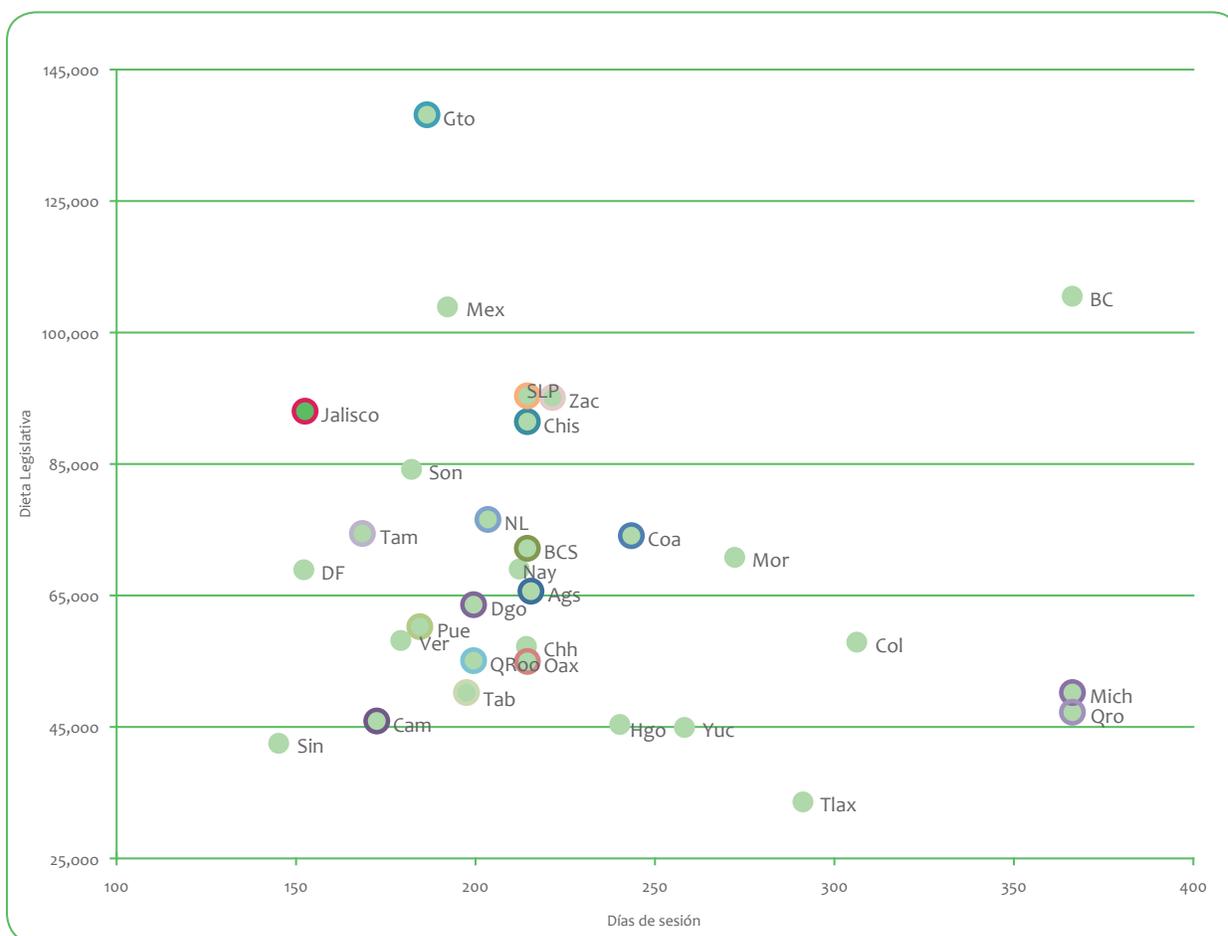
La profesionalización legislativa es un término amplio que, sin embargo, alude a los elementos indispensables que requiere un legislador para ejercer de manera efectiva las obligaciones de crear nueva normatividad, aprobar y evaluar políticas públicas, así como vigilar aquellos actores que ejercen recursos públicos o toman decisiones de gobierno. Son tres las variables que usualmente se atienden en el tema de profesionalización legislativa: el ingreso del representante que debe ser suficiente para compensar el costo de oportunidad del potencial legislador de dedicar tiempo a otras actividades profesionales, la frecuencia de la actividad parlamentaria que indica la intensidad del trabajo Legislativo, y la existencia y calidad de las instituciones que asesoran a los representantes para llevar a cabo sus actividades.

Usando datos de 30 legislaturas estatales de la República (excepto Guerrero) y de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal a octubre de 2012, tenemos que la dieta promedio de los legisladores locales en México fue de \$69,424.32 pesos (corrientes), siendo en ese año los valores extremos Guanajuato con \$138,217.58 y Tlaxcala con \$33,535.99. Una característica importante de los datos de ingresos por legislador

es que no todos los Congresos locales presentan el desglose de los ingresos de cada legislador, por lo que no es posible confirmar si el monto que se reporta corresponde sólo a la dieta mensual, o bien si además incluye compensaciones extras, bonos, apoyo para gastos de gestoría, etcétera. Sin duda éste es un problema importante para una evaluación justa, sin embargo, también es evidencia de la relevancia de homologar la información disponible o bien, proporcionar información desagregada.

En lo que concierne a la frecuencia de la actividad legislativa, el indicador seleccionado es el número de días naturales que constituyen los periodos de sesiones de los Congresos estatales. Este indicador sobreestima el número de sesiones pues los legisladores estatales no sesionan diariamente, sin embargo, por razones evidentes, está correlacionado con el número de sesiones efectivas que pueden tener lugar en un periodo ordinario. Los datos indican que en un extremo se puede sesionar durante los 365 días del año (Baja California, Michoacán y Querétaro) o sólo durante 143 días (Sinaloa), siendo el promedio de 222 días (esta cifra, por supuesto, no contempla tampoco los trabajos Legislativos que ocurren fuera de los periodos ordinarios de sesiones).

**Gráfico 2. Relación dieta legislativa con días de sesión legislativa, 2012**

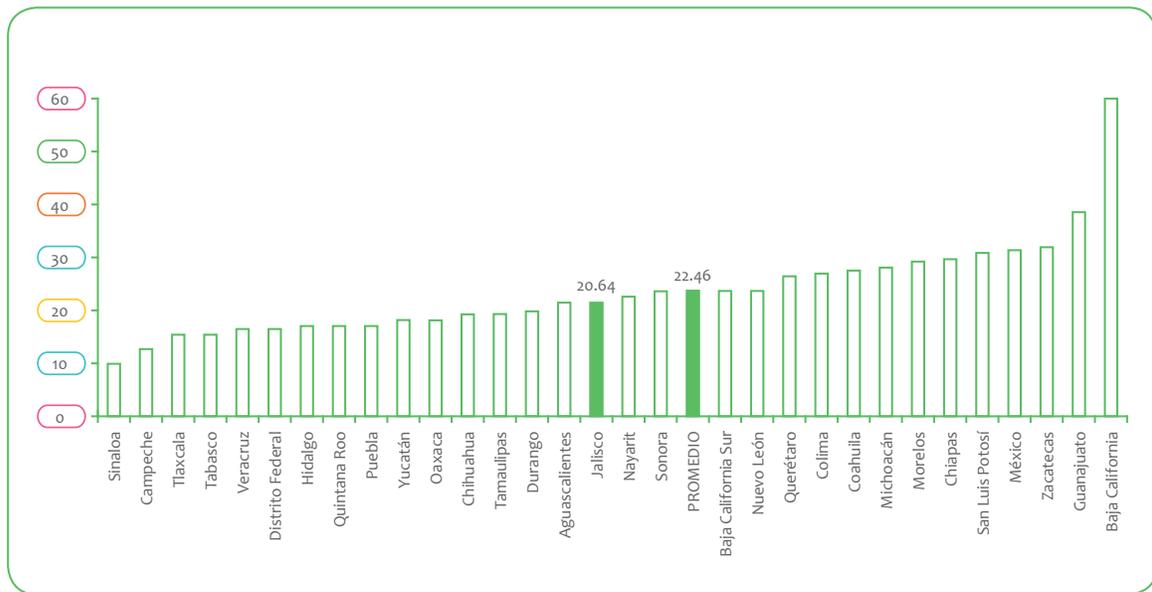


Dieta legislativa considerada en la remuneración bruta para los legisladores. Días calculados a partir de los periodos de sesiones para cada legislatura (días naturales). Fuente: Elaboración propia con datos de Constituciones Locales y legislación local obtenida del portal de la SCJN, actualizado a Enero 2012

Fuente: solicitudes de información, páginas electrónicas de los congresos estatales

La gráfica 3 muestra los datos duros de las legislaturas estatales. Para permitir una mejor comparación de estos datos, se estandarizaron los días de sesión a valores anuales (variable “tiempo”), mientras que las dietas legislativas se presentan en múltiplos del salario vigente para la región A en 2012 (\$62.33 diarios -\$1,869.9 mensuales) (variable “ingreso”). Con esta información, se creó un índice de profesionalización legislativa que multiplica el tiempo y el ingreso de cada legislador en cada Entidad. Este índice es continuo y va de cero a infinito. En el comparativo de todas las Entidades (excepto Guerrero por falta de información disponible sobre dieta legislativa), el valor mínimo fue de 8.87 representado por Sinaloa (0.39 en tiempo y 22.71 en ingreso), mientras que el valor máximo fue de 59.12 para Baja California (1.0 en tiempo y 59.12 en ingreso). Un aspecto importante a destacar de este análisis es que la comparación de cada congreso local se hace con respecto al conjunto de legislaturas estatales, es decir, no ha mediado en este estudio un contraste con algún modelo ideal. Para Jalisco, los datos resultan en un índice de profesionalización legislativa de 20.64 (49.69 en ingreso y 0.42 en tiempo) que ubica al Congreso del Estado por debajo del promedio nacional.

**Gráfico 3. Índice de profesionalización legislativa, 2012**



Fuente: México Estatal

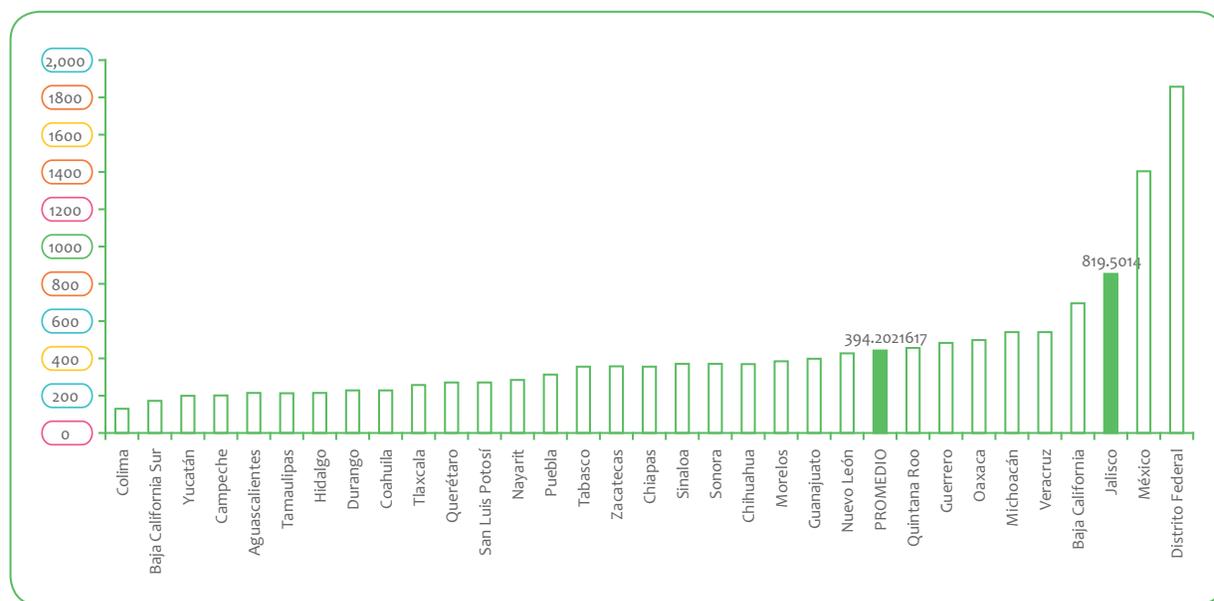
El índice de profesionalización presenta un dato duro y comparable de la capacidad legislativa, pero no es el único factor. Hay dos datos adicionales. Primero, la profesionalización legislativa también involucra la existencia de apoyo parlamentario a través de instituciones especializadas de soporte analítico y técnico que facilitan información a los legisladores para la toma de decisiones. Hay cinco instituciones de apoyo parlamentario que usualmente se identifican en las legislaturas locales: institutos de investigaciones legislativas, bibliotecas, sistemas de información, sistemas de archivo y asesoría a comisiones. Jalisco cuenta con un Comité de Bibliotecas y Archivo que se encarga de los sistemas de archivo e información, un Instituto de Investigaciones Legislativas y la Dirección de Asuntos Jurídicos que brinda apoyo y asesoría a las Comisiones.

Segundo, la suficiencia de recursos es un aspecto también importante para determinar la capacidad de gestión de las legislaturas locales. En este tema, contamos con información de todos los congresos locales para el año 2012, de acuerdo con la cual, las legislaturas estatales recibieron en promedio un presupuesto anual de 394.2 millones de pesos. En comparación con el resto de los Congresos locales, se observa que la Legislatura de Jalisco recibió más del doble que el promedio nacional y se ubica como la tercera entidad en distribuir más recursos para el Poder Legislativo (gráfica 4).

La perspectiva, sin embargo, cambia cuando se evalúan estos datos ponderando por población o bien, como porcentaje del presupuesto total del Estado. Como lo identifican las gráficas siguientes (4.1 y 4.2), bajo esta perspectiva, Jalisco se encuentra por debajo del promedio nacional en asignación de recursos per-cápita y si se considera el presupuesto Legislativo como porcentaje del presupuesto Estatal total, el resultado lo ubica ligeramente por encima del promedio. Un dato a destacar en el análisis del presupuesto Legislativo en Jalisco es la estabilidad en la asignación presupuestal. Como lo indica la gráfica 5 Jalisco sigue la tendencia nacional de presupuestos inerciales, lo que contrasta con la situación de Baja California, Distrito Federal y en menor medida, Estado de México que han incrementado la partida presupuestal a la Legislatura Local.

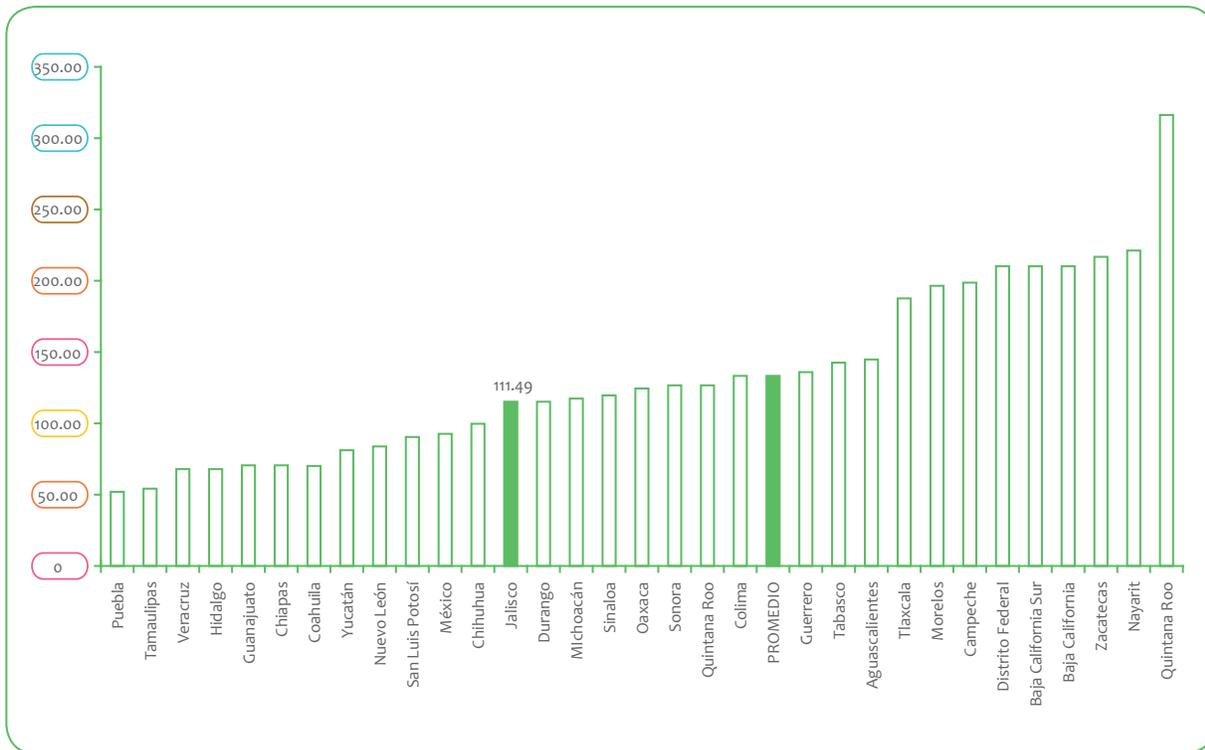
En conclusión, para el 2012, la pluralidad política del Congreso local de Jalisco aumentó significativamente como resultado de la alternancia en el poder Ejecutivo y la expansión de partidos tradicionalmente pequeños en la entidad. Sin embargo, en un indicador de profesionalización legislativa, la entidad se encuentra por debajo (aunque cercana) al promedio nacional, mientras que en la asignación de recursos presupuestales predomina un criterio inercial.

**Gráfico 4. Presupuesto destinado al Poder Legislativo Estatal 2012**



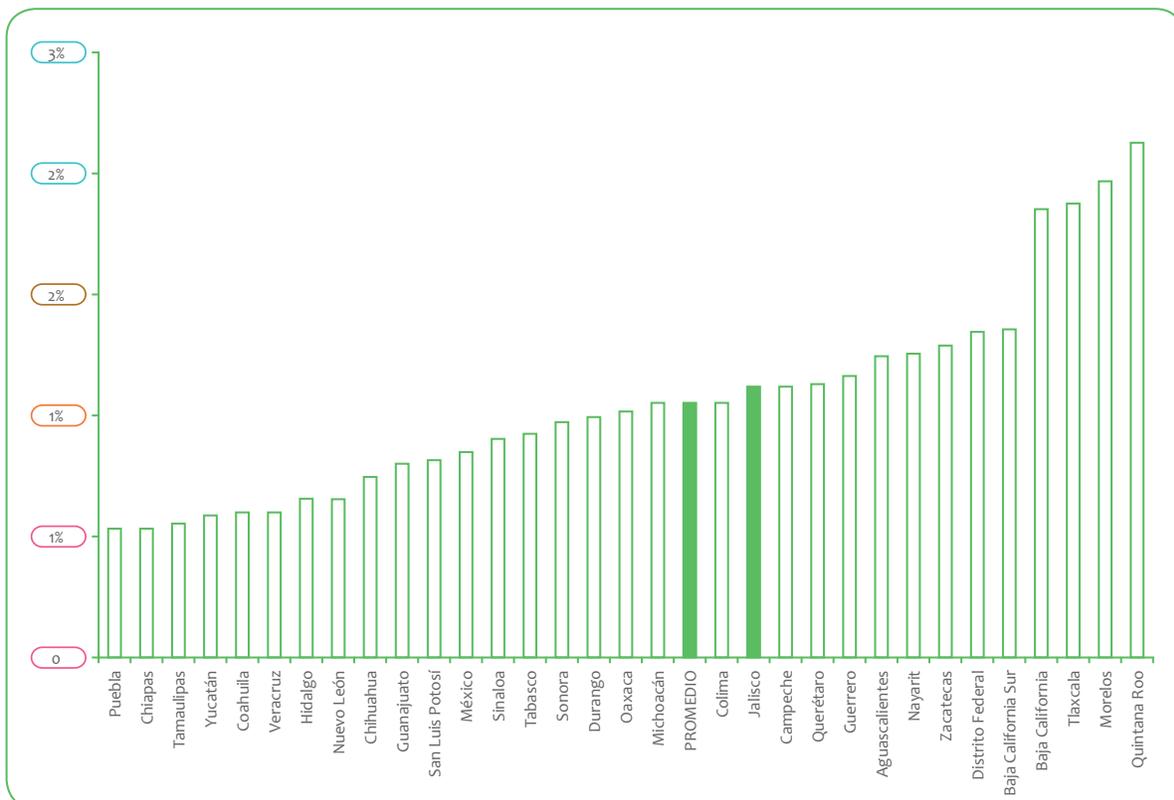
Monto asignado en el Presupuesto de Egresos para el Poder Legislativo. No se descuenta el presupuesto para el órgano auditor si es el caso. Fuente: Presupuesto de Egresos

Gráfico 4.1. Presupuesto destinado al Poder Legislativo Estatal per Cápita 2012



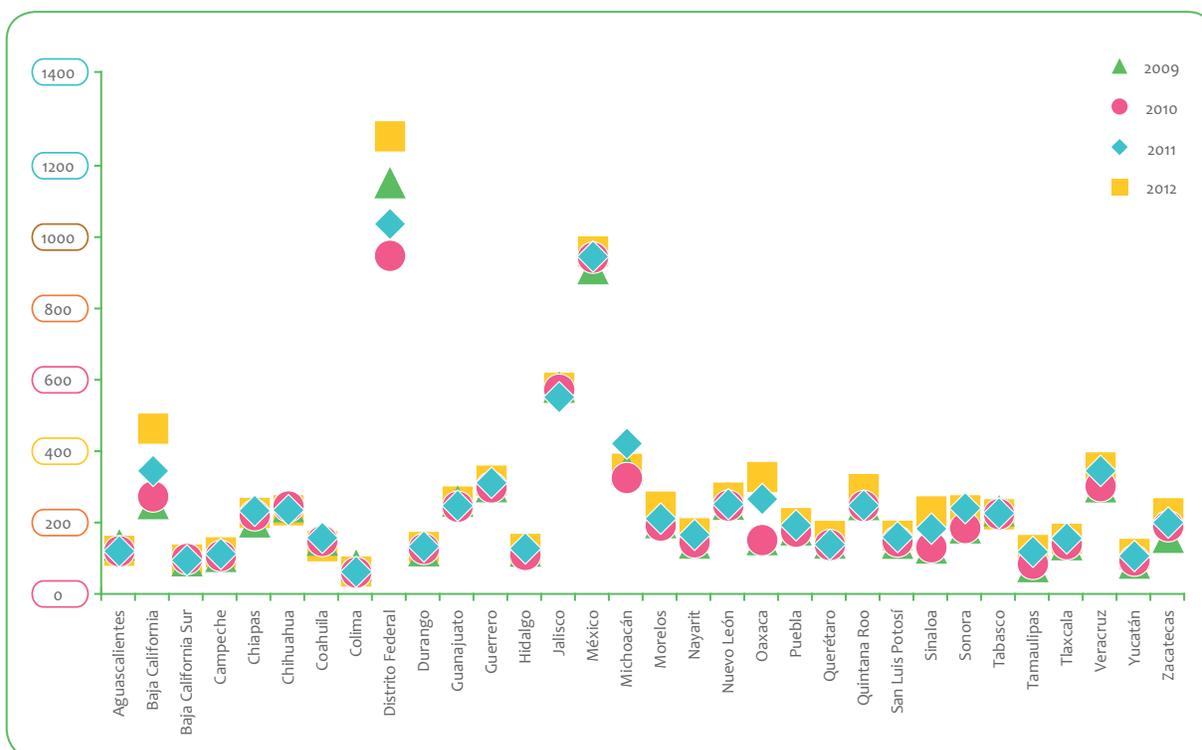
Fuente: Presupuesto de Egresos

Gráfico 4.2 Porcentaje del Presupuesto Legislativo con respecto al Presupuesto Estatal



Fuente: Presupuesto de Egresos

Gráfico 5. Evolución del Presupuesto Legislativo de 2009 a 2012 (pesos constantes).



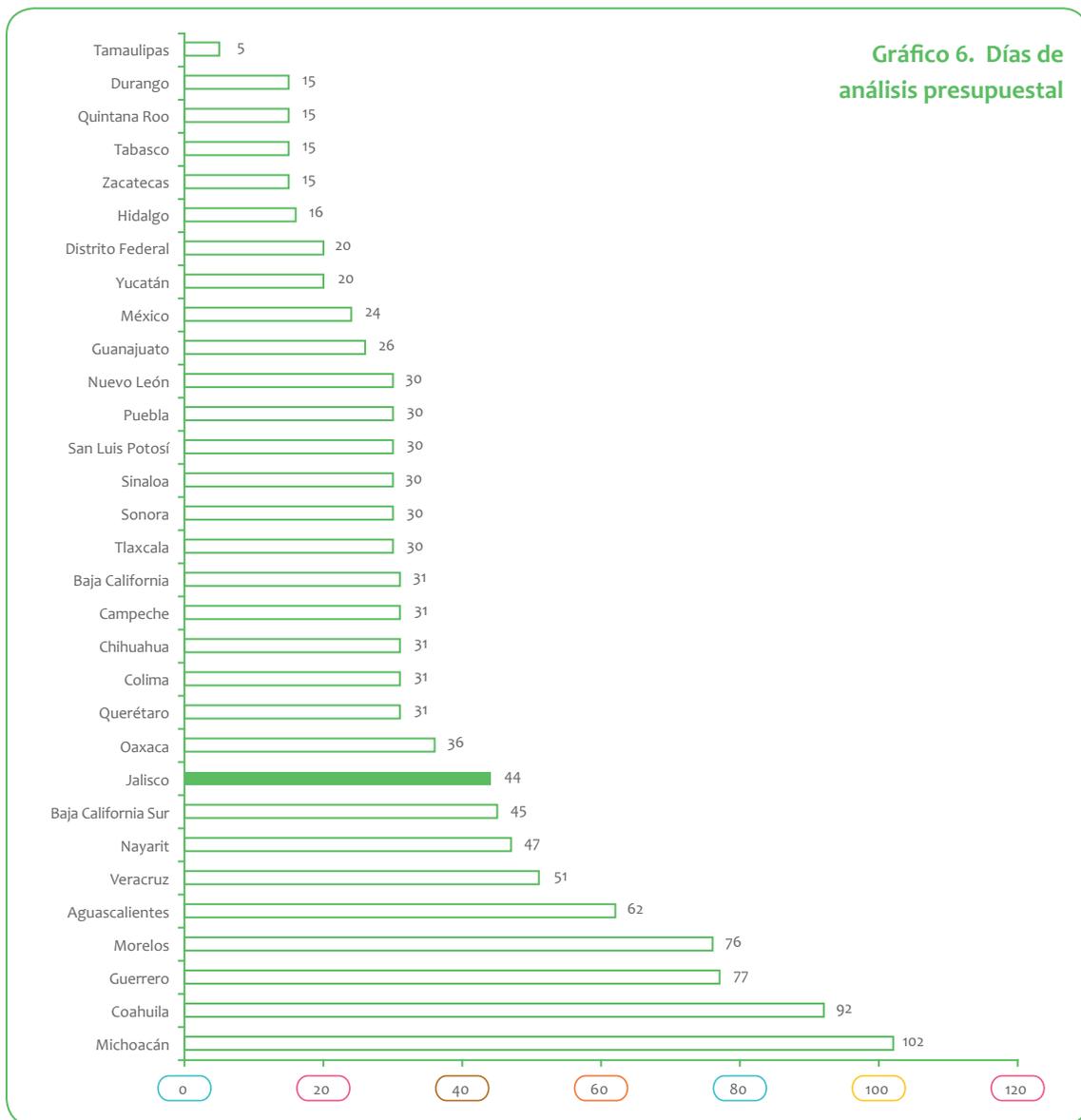
Fuente: Elaboración propia. Datos de los presupuestos de egresos para los años correspondientes por entidad, pesos reales base 2003.

Los congresos estatales tienen dos espacios clave de incidencia en las decisiones de gobierno (que no son los únicos). El primer espacio se refiere al debate presupuestal y la definición de las prioridades de gasto; mientras que el segundo aspecto trata de los mecanismos de control parlamentario.

La capacidad de incidencia presupuestal depende de las facultades establecidas por la constitución, así como de la profesionalización legislativa. En el primer ámbito destacan cinco aspectos: la facultad de la legislatura estatal para vetar o modificar la propuesta de presupuesto que presenta el titular del poder Ejecutivo (quien tiene prerrogativa en esta iniciativa en todas las entidades); los tiempos constitucionalmente determinados para recibir, evaluar, modificar y aprobar esta propuesta; la existencia de comisiones especializadas; la presencia de apoyo técnico; y la flexibilidad garantizada al poder Ejecutivo para hacer enmiendas durante el ejercicio fiscal.

En cuanto a los tiempos constitucionales, de acuerdo a la legislación vigente en 2012, el promedio nacional de días para la evaluación legislativa de la iniciativa presupuestal fue de 36 días. En un extremo se encuentra Tamaulipas cuya legislación indica sólo cinco días naturales entre el último día posible de recepción de iniciativa y el último día para la aprobación del presupuesto (en periodo ordinario). Si bien Jalisco se aleja de Tamaulipas de manera importante (44 días, 8 días más que el promedio nacional), su periodo de análisis Legislativo se mantiene lejos de los 102 días de potencial estudio con que cuentan los legisladores michoacanos.

Históricamente, las legislaturas estatales inciden muy poco en la determinación del presupuesto estatal, de tal suerte que son los mecanismos de control Legislativo los instrumentos a los que más se recurre. En este rubro, las constituciones locales en México reconocen cinco instrumentos (de los cuales los primeros cuatro pueden suceder en cualquier momento del ejercicio presupuestal): comparecencias de miembros específicos de la administración pública de manera periódica, la facultad de convocar a miembros del gobierno estatal para que proporcionen explicaciones puntuales sobre asunto específicos, la creación de comisiones de investigación, la facultad de requerir o conducir investigaciones o auditorías especiales, y la facultad de fiscalizar ex post las cuentas públicas del gobierno estatal y de los gobiernos municipales. En promedio, la legislación estatal provee a las legislaturas estatales con, al menos, dos de estos instrumentos. Los legisladores de Jalisco cuentan con tres de estos instrumentos: comparecencias especiales, realización de auditorías especiales y procesos de fiscalización.<sup>3</sup>



Nota: Se consideró el periodo entre el último día que tiene el Ejecutivo para presentar el presupuesto y el último día de sesiones ordinarias que tiene el Legislativo para aprobarlo. Fuente: Elaboración propia con datos de las constituciones estatales y la legislación local disponible en el portal de la SCJN.

<sup>3</sup> Para una perspectiva comparada ver sección Calidad de Gobierno, tabla 2.

## >> ANÁLISIS DE LOS CONTRAPESOS INSTITUCIONALES: AUTONOMÍA Y FORTALEZA DEL PODER JUDICIAL

A diferencia del resto de las Entidades de la República, en donde los magistrados se nombran de acuerdo con una terna propuesta por el Gobernador del Estado y reciben la aprobación del Congreso estatal, en Jalisco los magistrados son nombrados previa propuesta del Consejo de la Judicatura (otras referencias lo ubican como Consejo General del Poder Judicial) y son aprobados por dos terceras partes de los diputados presentes en un periodo improrrogable de 30 días. Hay dos características que llaman la atención del caso de Jalisco: en el nombramiento no participa el poder Ejecutivo y en caso de no existir un acuerdo con las dos terceras partes de los miembros del Congreso en la segunda propuesta del Consejo de la Judicatura, se elegirá a la persona con mayor número de votos.

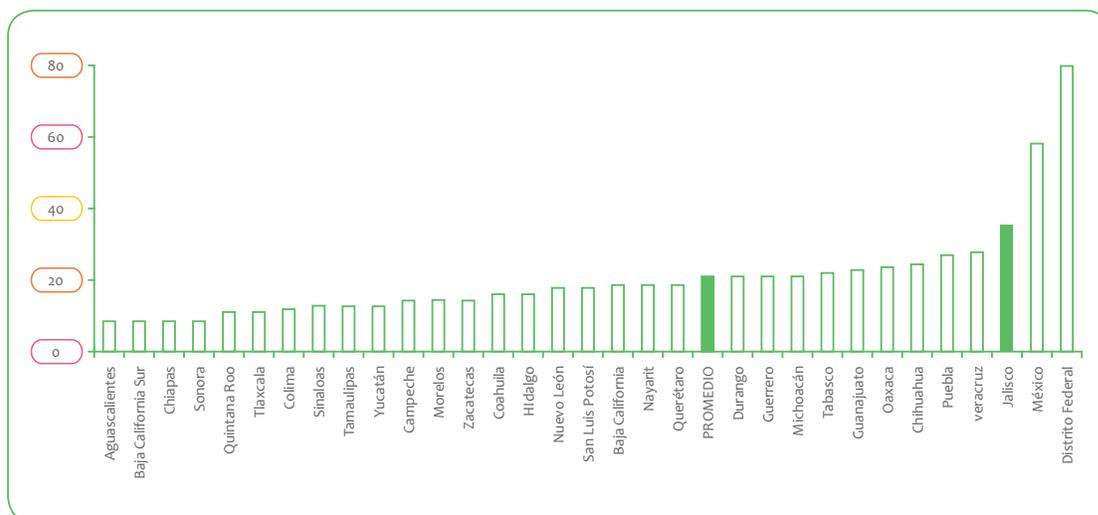
En los contrapesos institucionales, la autonomía es un factor clave y en ésta el proceso de nombramiento es fundamental; sin embargo, tres variables adicionales que también incide en la autonomía del poder Judicial es la seguridad en el mandato (es decir, bajo qué circunstancia puede ser removido de su cargo un magistrado), la vigencia del mandato, y si ésta es concurrente o no con los mandatos de los otros poderes de gobierno, en particular del poder Ejecutivo. En Jalisco los magistrados pueden ser reelectos y su primer mandato es de 7 años, que está ligeramente por debajo de la media nacional, además gozan de seguridad de mandato garantizada en la Constitución del estado.

Al igual que los legisladores, un largo periodo al frente de una magistratura del Tribunal Superior de Justicia favorece la profesionalización de los magistrados, además de que limita la probabilidad de concurrencia de mandatos entre los titulares del poder Ejecutivo y los magistrados del Tribunal. En suma, Jalisco –a diferencia de la Federación- tiene plazos cortos pero con posibilidad de ratificación y reelección que pueden incrementar la capacidad de decisión y arraigo de los magistrados. Lo anterior sí y sólo sí, los magistrados cumplen a término el periodo en comento (al momento, no contamos con información al respecto para hacer esta última evaluación).

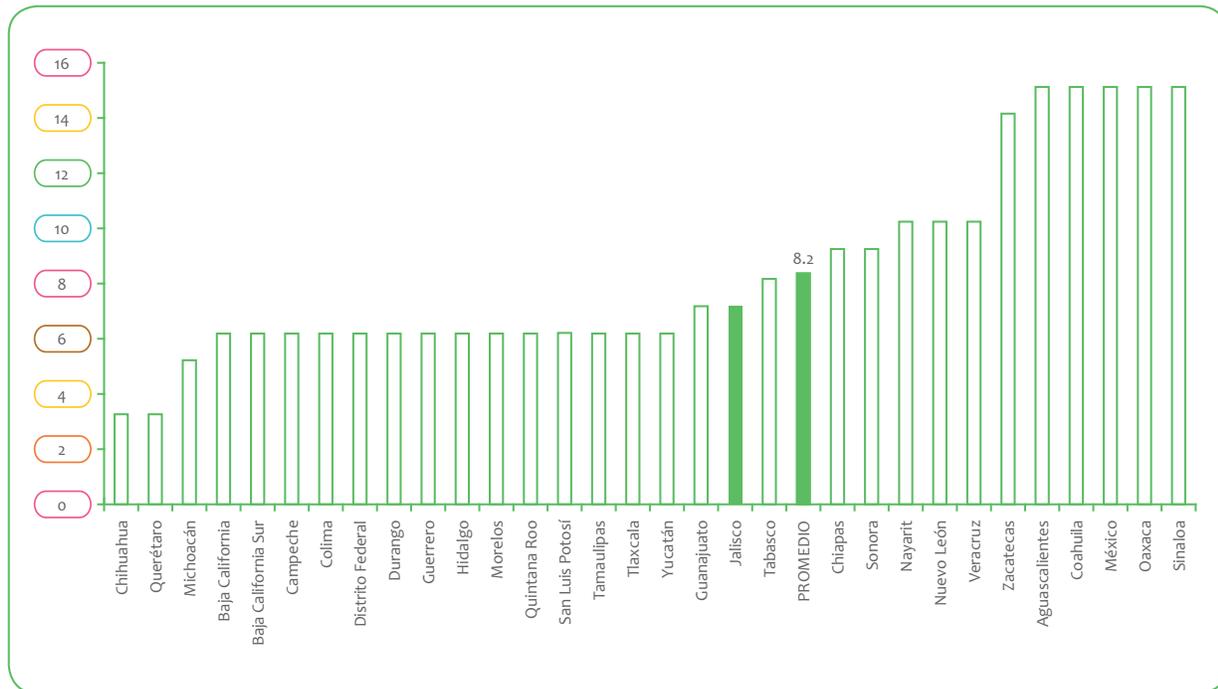
**Gráfico 7. Número de Magistrados**

Fuente: Elaboración propia con base en las constituciones locales y las leyes orgánicas del Poder Judicial.

Actualizado a Septiembre 2012.



**Gráfico 8. Duración del primer mandato de los Magistrados**



Fuente: Elaboración propia, datos de las constituciones locales. Actualizado a Septiembre 2012

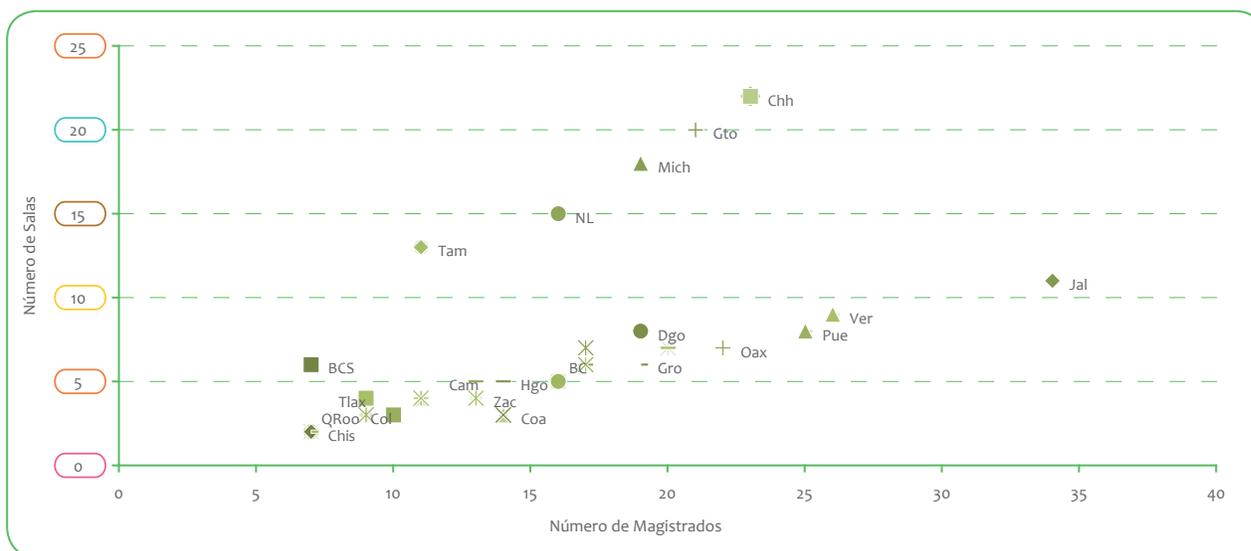
La autonomía del poder Judicial se fortalece también si existen garantías para la suficiencia presupuestal. En algunos Estados de la República existe una prerrogativa constitucional que garantiza un monto específico para el poder Judicial, como en el caso de Yucatán, donde la Constitución local establece que el poder Judicial no podrá recibir menos del 2% del total del gasto programable del Estado; mientras que en Tamaulipas este límite se fijó en 1.3% del total del presupuesto estatal. En Jalisco, esta garantía constitucional al presupuesto del Poder Judicial no se concreta en un mínimo porcentual, sino en una regla presupuestal: el presupuesto del Poder Judicial, en ningún caso, podrá ser inferior al ejercido inmediato anterior en términos reales por lo que se incorpora la norma de actualizar los datos conforme a la cifra oficial de inflación que publica el Banco de México.

Una manera distinta de ver el presupuesto asignado al poder Judicial es el monto per cápita. En este sentido, Jalisco otorga 125 pesos por habitante, lo que ubica a la Entidad como la cuarta que menos recursos otorga al poder Judicial, muy lejos de los 201 pesos del promedio nacional.

En la literatura que analiza las características del poder Judicial como contrapeso institucional es su papel como control constitucional. Si bien, los tribunales constitucionales de las entidades federativas son limitados en el alcance que pueden tener sus resoluciones, el dato en sí mismo es interesante: el Tribunal Superior del Estado de Jalisco no cuenta con estas atribuciones. Un indicador adicional sobre las características del funcionamiento del Poder Judicial es la relación entre el número de Salas y el número de magistrados. Una relación próxima a uno indica un funcionamiento donde las decisiones tienden a ser unipersonales y no colegiadas (a la fecha, hay un importante debate sobre las implicaciones de uno u otro caso). En Jalisco, la relación indica 3 magistrados promedio por sala (gráfica 9).

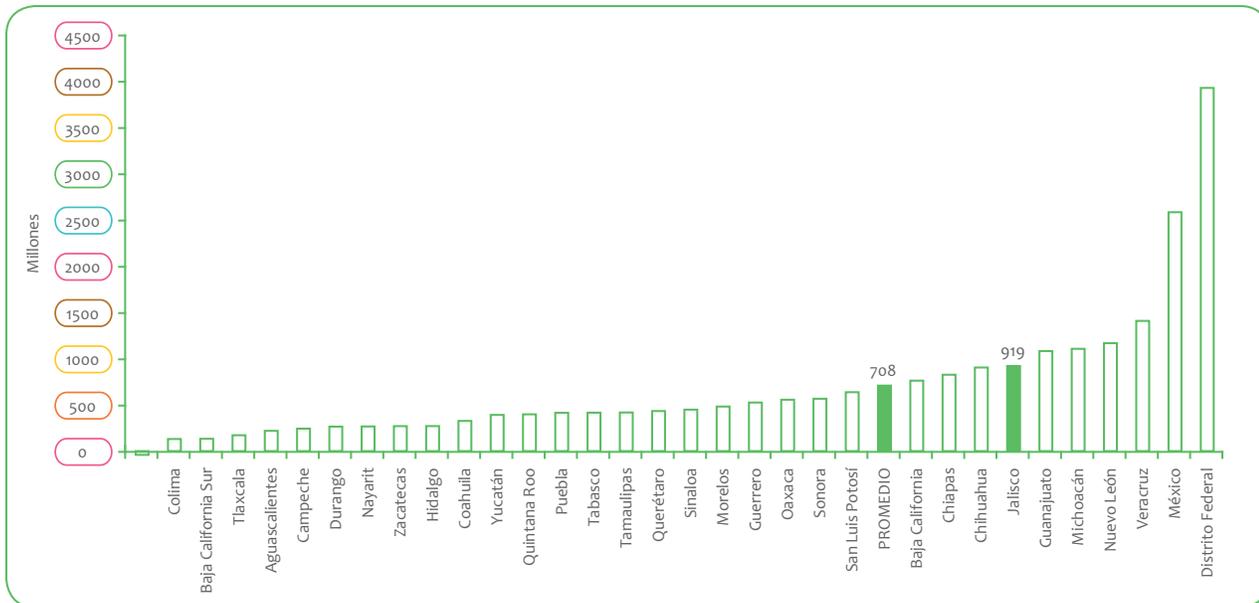
A fin de cerrar esta sección, un dato relevante para contrastar la situación del poder Legislativo y del Poder Judicial es el contraste entre la percepción de un legislador y la de un magistrado. En Jalisco, se mantiene la tendencia nacional en donde la dieta de un legislador (al menos la reportada como ingreso bruto bajo las consideraciones expuestas anteriormente) es menor que la de un magistrado. En Jalisco esta diferencia es de \$43,332.15 a favor de los magistrados. Sólo en cuatro entidades esta relación es inversa: Nayarit, Zacatecas, Sonora y Baja California.

**Gráfico 9. Relación de Magistrados y Salas del Tribunal Superior del Poder Judicial**



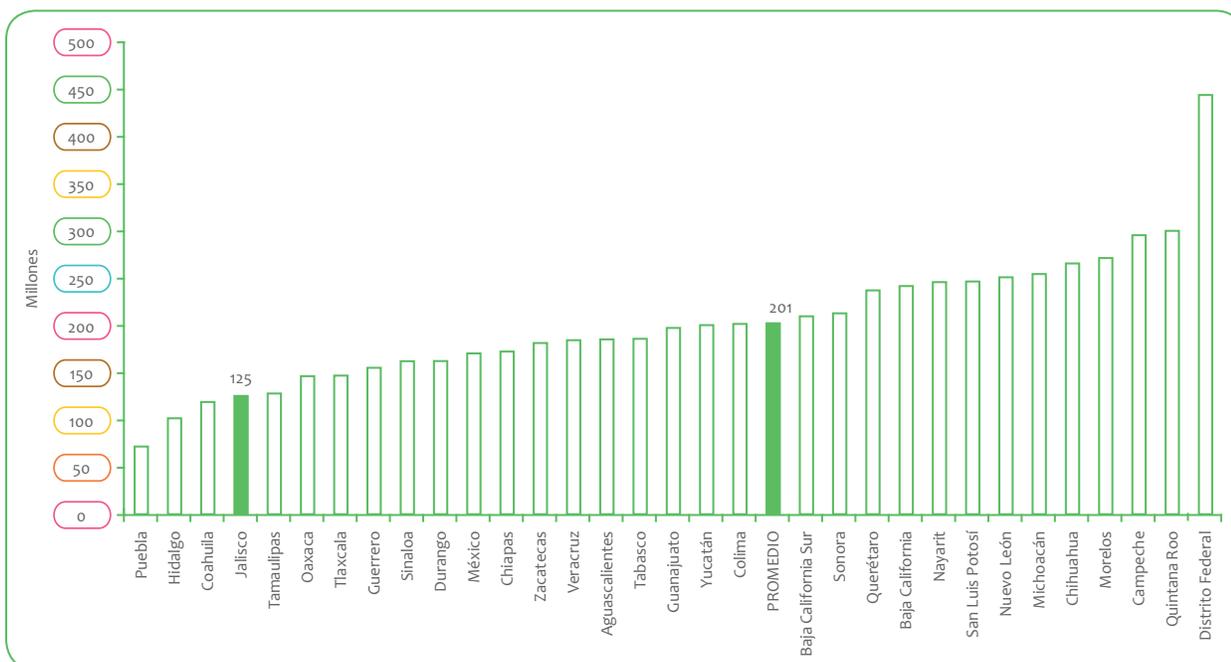
Nota: se excluyeron los datos para el Estado de México y el Distrito Federal por ser casos extremos. El DF con 26 salas y 79 magistrados, mientras que el Estado de México tiene 28 salas y 57 magistrados. Fuente: los datos se obtuvieron de constituciones locales, legislación estatal y portales de transparencia estatales.

Gráfico 10. Presupuesto del Poder Judicial, 2012



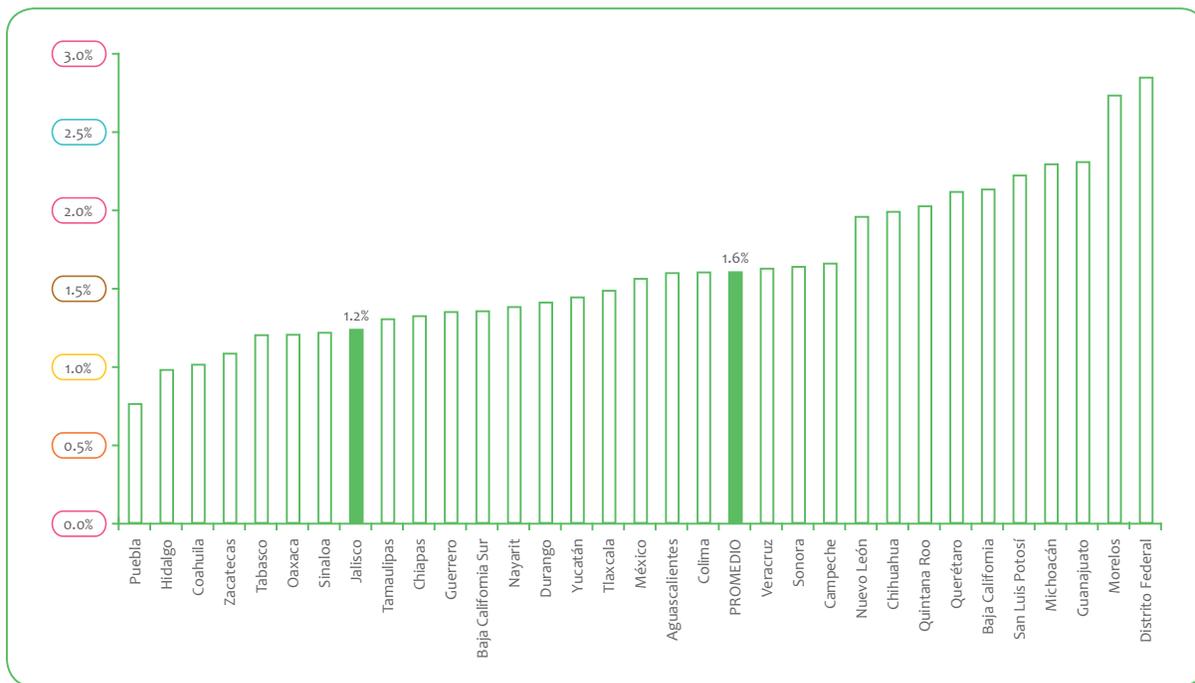
Fuente: Leyes de egresos estatales para 2012

Gráfico 10.1. Presupuesto del Poder Judicial per cápita, 2012



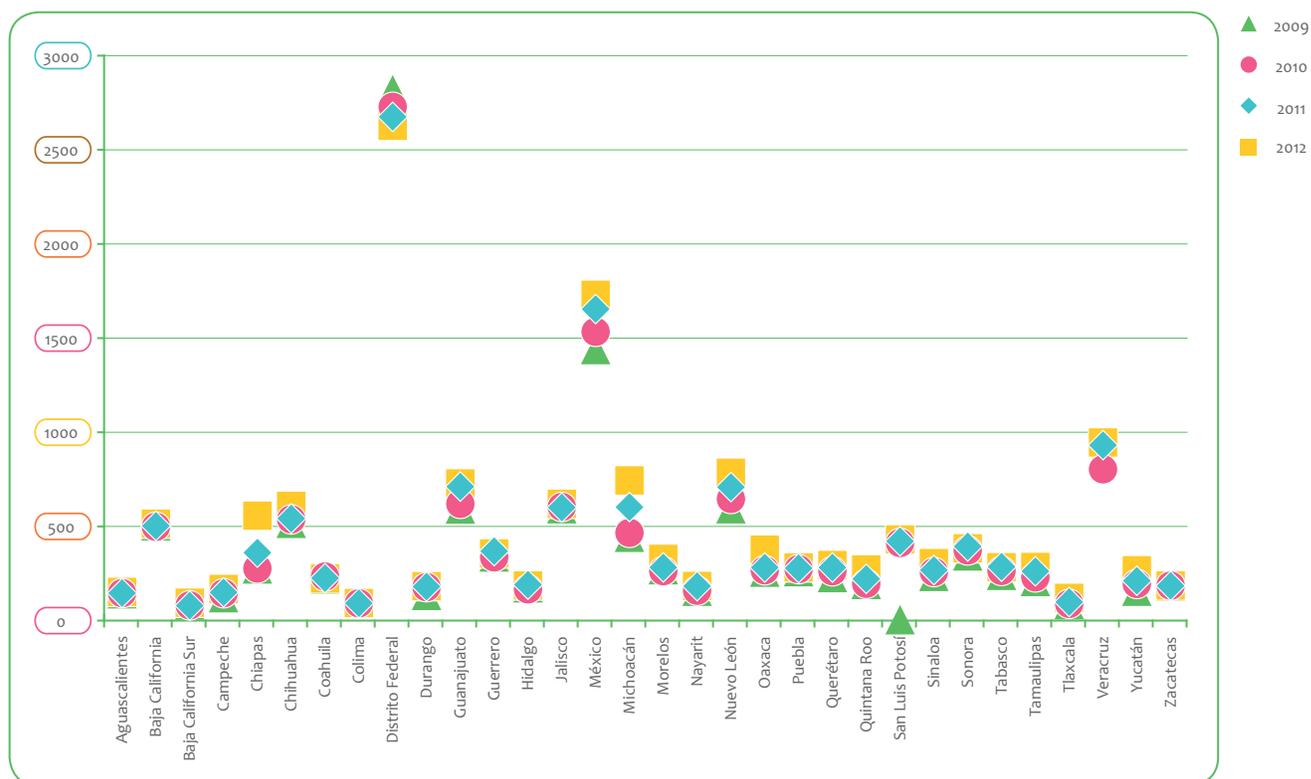
Nota: La gráfica se realizó con los datos del presupuesto de egresos para el ejercicio fiscal 2012 del Poder Judicial de cada estado y los datos poblacionales son del Censo 2010 del INEGI.

Gráfico 10.2. Presupuesto del Poder Judicial en relación al Presupuesto Estatal, 2012



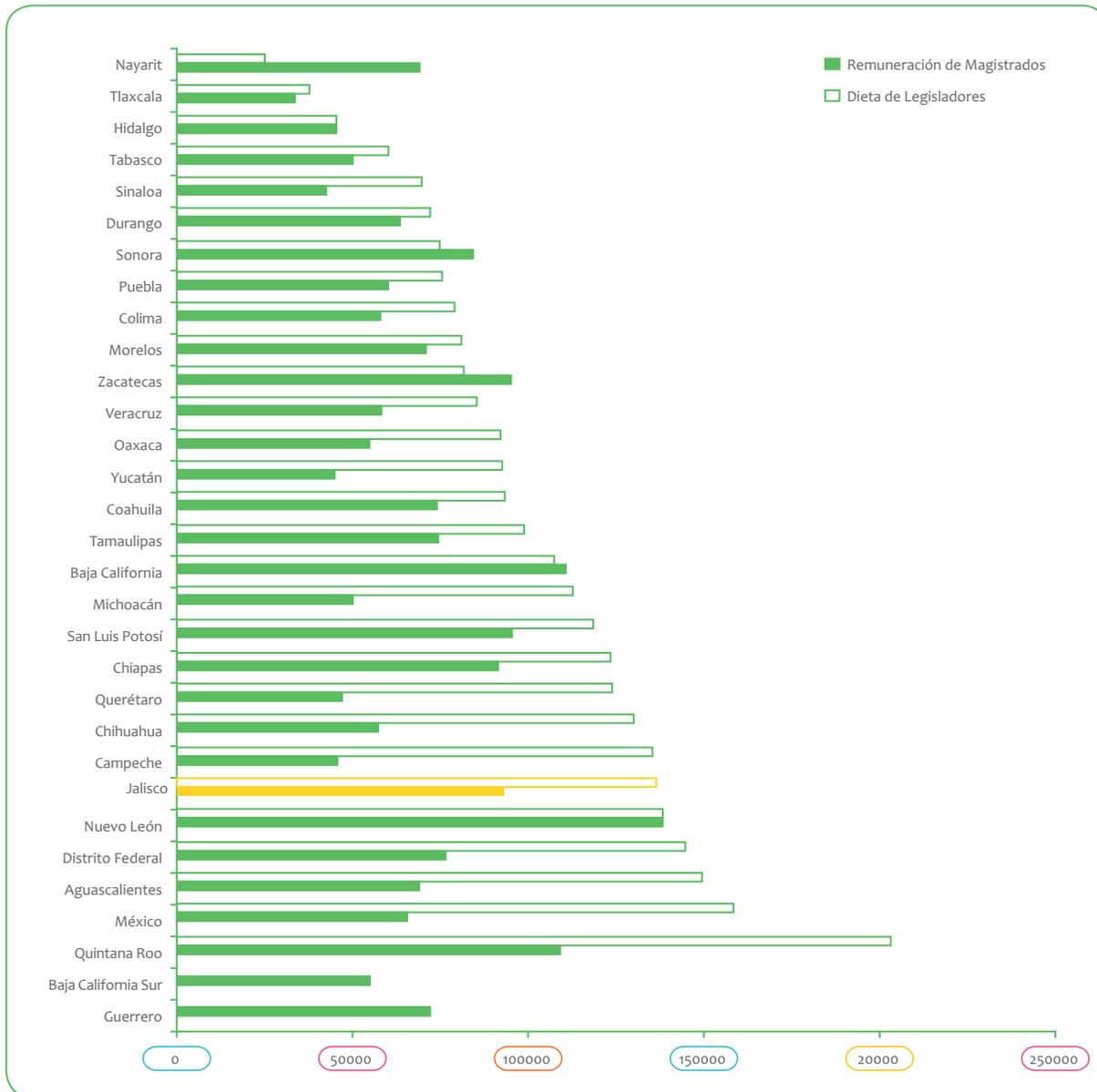
Fuente: Elaboración propia a partir de las leyes de egresos estatales para 2012.

Gráfico 11. Evolución del presupuesto del Poder Judicial, 2009 a 2012 (pesos constantes).



Fuente: Elaboración propia. Datos de los presupuestos de egresos para los años correspondientes por entidad, pesos reales base 2003.

**Gráfico 12. Relación entre percepciones de Magistrados y Diputados Locales**



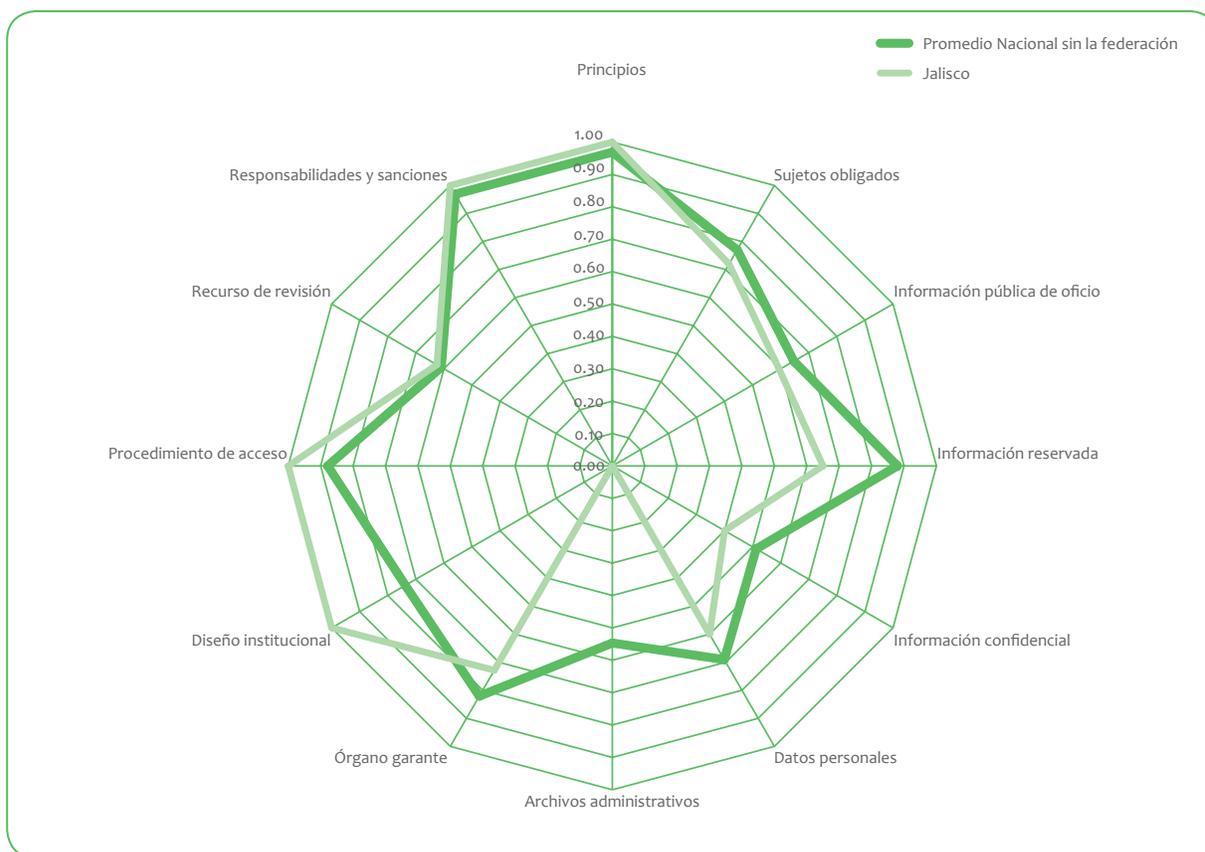
Nota: No se encontraron datos disponibles para Guerrero y para los Magistrados de Quintana Roo. Los datos de las percepciones mensuales fueron obtenidos en los portales de transparencia del Poder Legislativo y del Poder Judicial. Se consideran las percepciones brutas y no se consideran otras formas de remuneración como bonos o prestaciones.

## >> LOS VERBOS DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS: INFORMAR, EXPLICAR Y JUSTIFICAR

### >>Informar

Una obligación primordial de los gobiernos estatales es brindar la información necesaria sobre sus acciones, gastos y todos los elementos que permitan saber qué está haciendo el Gobierno. Para ello, es fundamental que el gobierno cuente con la normatividad adecuada que le permita tener herramientas de comunicación y transparencia de su ejercicio. En una evaluación general del sistema de transparencia de la entidad, Jalisco se encuentra por debajo del promedio nacional.<sup>4</sup> Con respecto a la calidad de la normatividad vigente en el estado para 2010, se tiene que Jalisco presenta una importante área de oportunidad en materia de archivos, información reservada, información pública de oficio, información confidencial, protección de datos personales y fortalecimiento del órgano garante. Mientras que sus fortalezas se encuentran en la definición del proceso de acceso a la información (gráfica 13)

**Gráfico 13. Calidad de la normatividad en materia de transparencia gubernamental y acceso a la información**

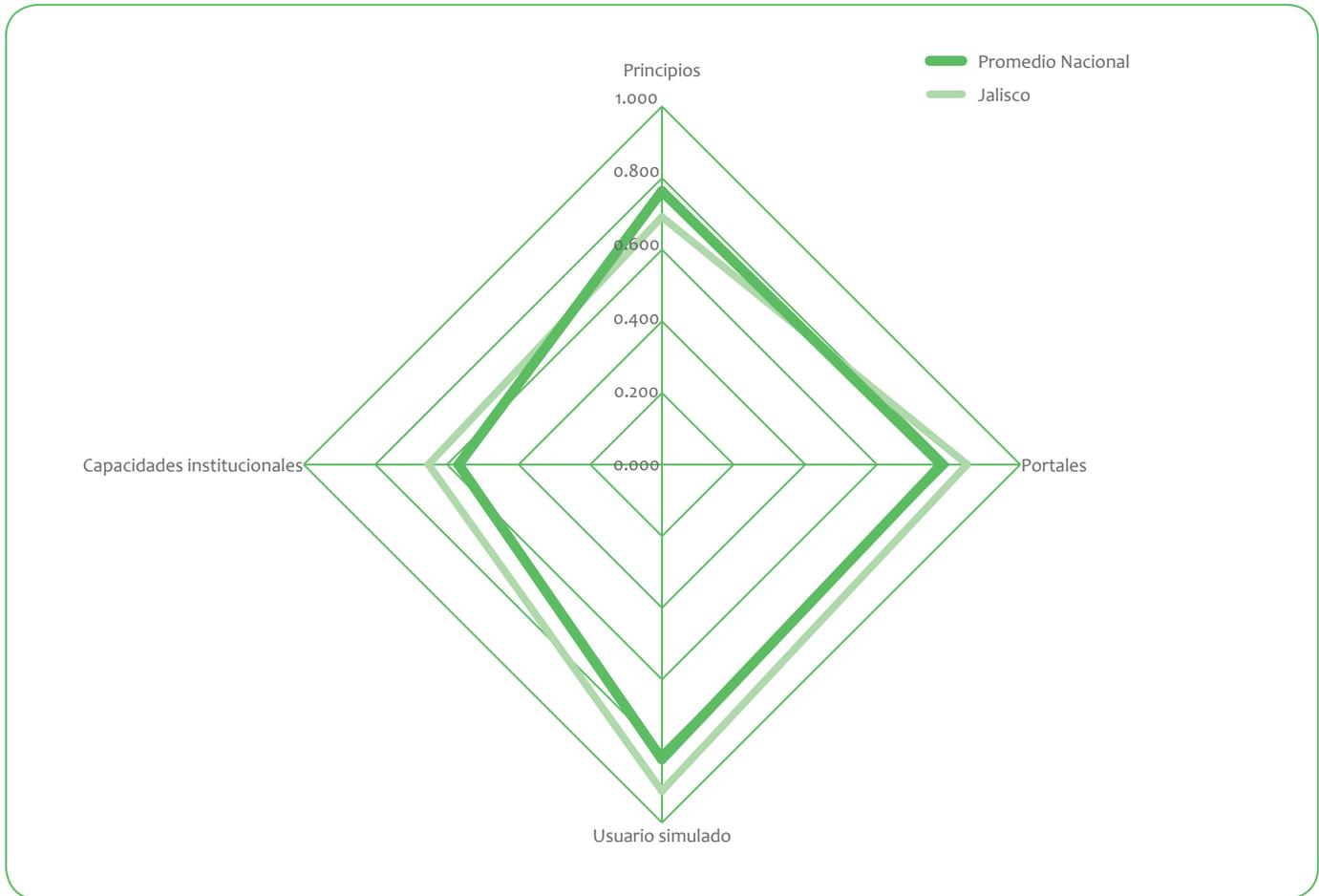


Fuente: Métrica de transparencia, 2010

<sup>4</sup> Los siguientes datos e indicadores provienen del estudio Métrica de Transparencia 2010 elaborado por el Centro de Investigación y Docencia Económicas, CIDE. Para mayor detalle, consultar: [www.metricadetransparencia.cide.edu](http://www.metricadetransparencia.cide.edu)

Los resultados de la Métrica de Transparencia 2010 muestran que Jalisco tiene deficiencias respecto a la normatividad y las capacidades institucionales de los órganos garantes pero que en general tiene portales de Internet accesibles los cuales fueron probados con usuarios simulados. Esto es un buen parámetro para medir la oferta de información con la que el gobierno cumple al explicar e informar sobre sus acciones.

**Gráfico 14. Métrica de transparencia: Jalisco**



Fuente: Métrica de transparencia, 2010

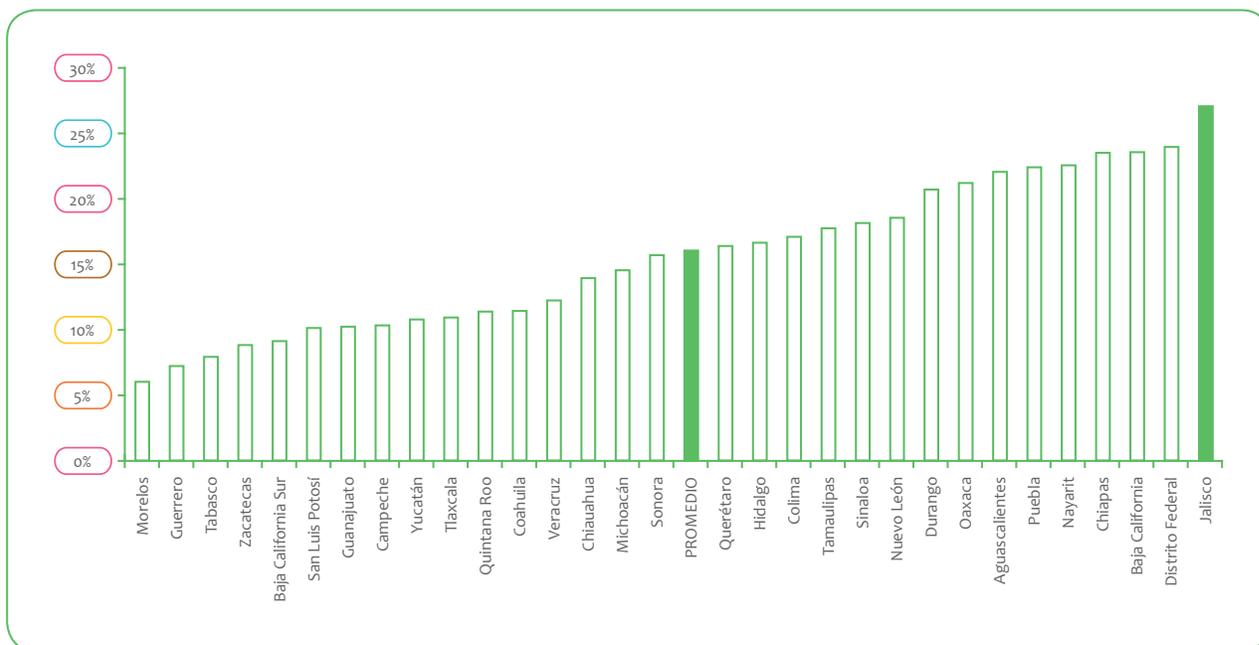
### >> Explicar y Justificar

Un sistema de rendición de cuentas requiere que el desempeño gubernamental sea evaluado y que esas evaluaciones no sólo sean insumos para la toma de decisiones, sino también información disponible que permita entender justamente, la toma de decisiones del gobierno. Así, evaluar y someter al escrutinio público dichas evaluaciones, además de hacerlas vinculantes, son principios centrales para poder ofrecer una explicación de las decisiones de gobierno.<sup>5</sup> Un ejercicio reciente fue el realizado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría de la Función Pública y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social sobre el Sistema para la Evaluación del Desempeño

<sup>5</sup> Ríos Cázares y Cejudo (2010)

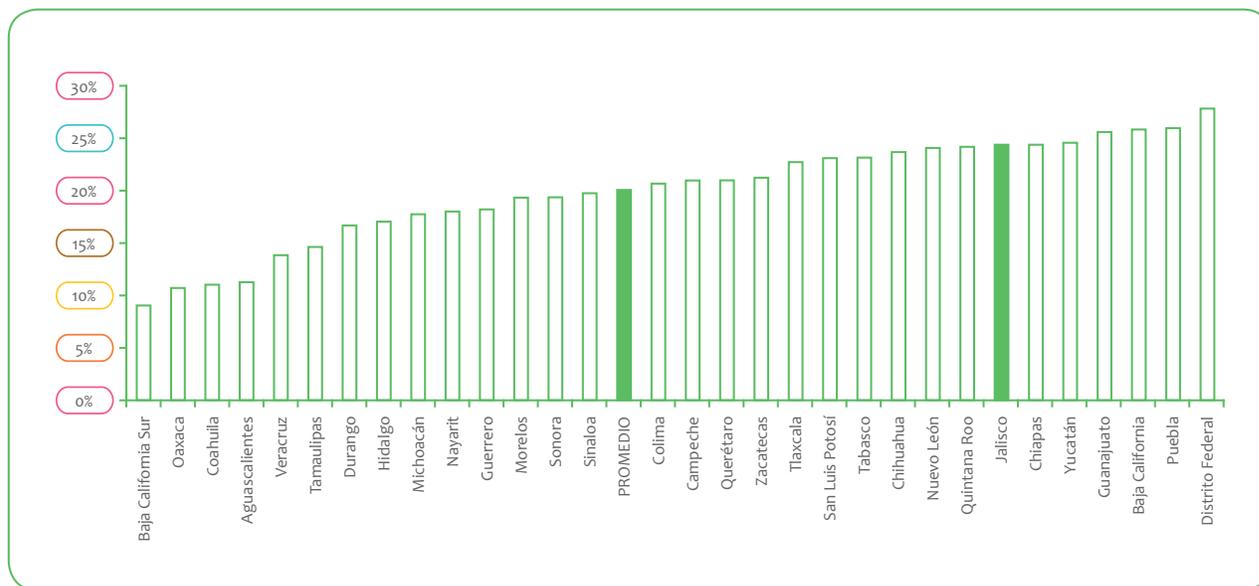
en 2012. Los resultados de este ejercicio muestran que en la evaluación de transparencia, presupuesto basado en resultados y el sistema para la evaluación del desempeño, Jalisco está por encima del promedio nacional en todas las evaluaciones. De hecho, Jalisco es uno de los estados en los que se ha logrado implementar de manera exitosa el PBR-SED.

**Gráfico 15. Resultado de la evaluación de transparencia, sistema de evaluación**



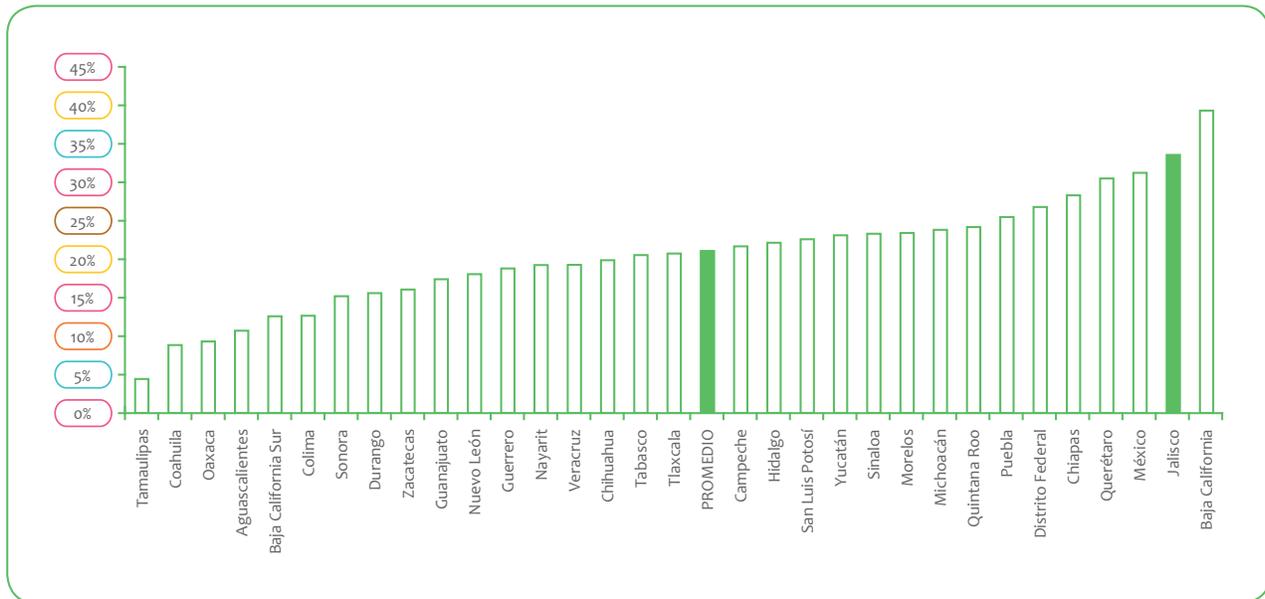
Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría de la Función Pública y Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, Sistema para la Evaluación del Desempeño, 2012

**Gráfico 16. Resultado de la evaluación del Presupuesto basado en Resultados**



Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría de la Función Pública y Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, Sistema para la Evaluación del Desempeño, 2012

Gráfico 17. Resultado del sistema de evaluación del desempeño



Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría de la Función Pública y Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, Sistema para la Evaluación del Desempeño, 2012

### >>CONCLUSIONES

Con base en el análisis de algunos indicadores claves de las instituciones pilares de los contrapesos institucionales y de los verbos rectores de la rendición de cuentas en Jalisco se pueden derivar las siguientes conclusiones generales.

Fortalecer al poder Legislativo: un primer aspecto de atención es el acceso a información básica del poder Legislativo. En segundo término (aunque no menos importante) es fortalecer la capacidad de incidencia del congreso local en el estado, pues los datos disponibles sugieren una debilidad institucional que afecta de manera directa en la efectividad de los contrapesos institucionales. Por incidencia se entiende la capacidad del poder Legislativo de influir en las decisiones más relevantes del gobierno del Estado, como la vigilancia del uso de los recursos públicos, pero también en la propuesta y evaluación de políticas públicas.





# La Educación en el Estado de Jalisco

## >> PRESENTACIÓN

En términos generales, un gobierno estatal efectivo en materia educativa es el que mínimamente distribuye de forma eficiente sus recursos disponibles con el objetivo de establecer una infraestructura suficiente y adecuada de educación pública en todos los niveles (preescolar, básica, media superior, normal), además de que incrementan la probabilidad de que los alumnos accedan a niveles superiores de educación.

## >> LA EDUCACIÓN EN EL ESTADO DE JALISCO

### >> ¿QUÉ ES UN GOBIERNO ESTATAL EFECTIVO EN MATERIA DE EDUCACIÓN?

Un gobierno estatal efectivo en materia educativa es el que mínimamente distribuye de forma eficiente sus recursos disponibles, con el objetivo de establecer una infraestructura adecuada de educación pública en todos los niveles (básica, media superior, normal). Además, con una buena administración de los insumos se incrementa la probabilidad de que los alumnos accedan a niveles superiores de educación.

### >> ¿QUÉ HACEN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS EN MATERIA EDUCATIVA?

#### >> Facultades Exclusivas

1. Prestan los servicios de educación básica y normal.
2. Proponen contenidos regionales para preescolar, primaria, secundaria y normal.
3. Ofrecen servicios de formación, actualización y capacitación magisterial.
4. Revalidan y otorgan equivalencias de estudios de educación preescolar, básica y normal.
5. Regulan las autorizaciones a particulares para impartir educación preescolar, básica y normal.

#### >> Facultades Concurrentes con la Federación

6. Prestar servicios de educación distintos a la básica, normal y de actualización.
7. Otorgar conjuntamente reconocimientos con validez oficial.
8. Editar libros y producir otros materiales didácticos que no sean los obligatorios.
9. Difundir publicaciones mediante los servicios de bibliotecas públicas.
10. Promover investigación para la innovación educativa.
11. Impulsar el desarrollo de la enseñanza tecnológica y de la investigación científica.
12. Fomentar la lectura.
13. Promover la cultura física y deportiva

## >> ¿CÓMO MEDIMOS LAS ACTIVIDADES ESTATALES EN MATERIA EDUCATIVA?

### Insumos

1. Recursos provenientes del Fondo de Aportaciones para Educación Básica (FAEB)
2. Alumnos inscritos en educación básica en edad normativa
3. Porcentaje de escuelas de educación básica con al menos una computadora y con internet para la enseñanza
4. Número y capacidad de los planteles de educación media y superior existentes en la entidad
5. Investigadores pertenecientes al SNI que residen en la entidad

### Procesos

1. Tasa de cobertura bruta en educación básica
2. Tasa de cobertura bruta en educación media superior

### Resultados

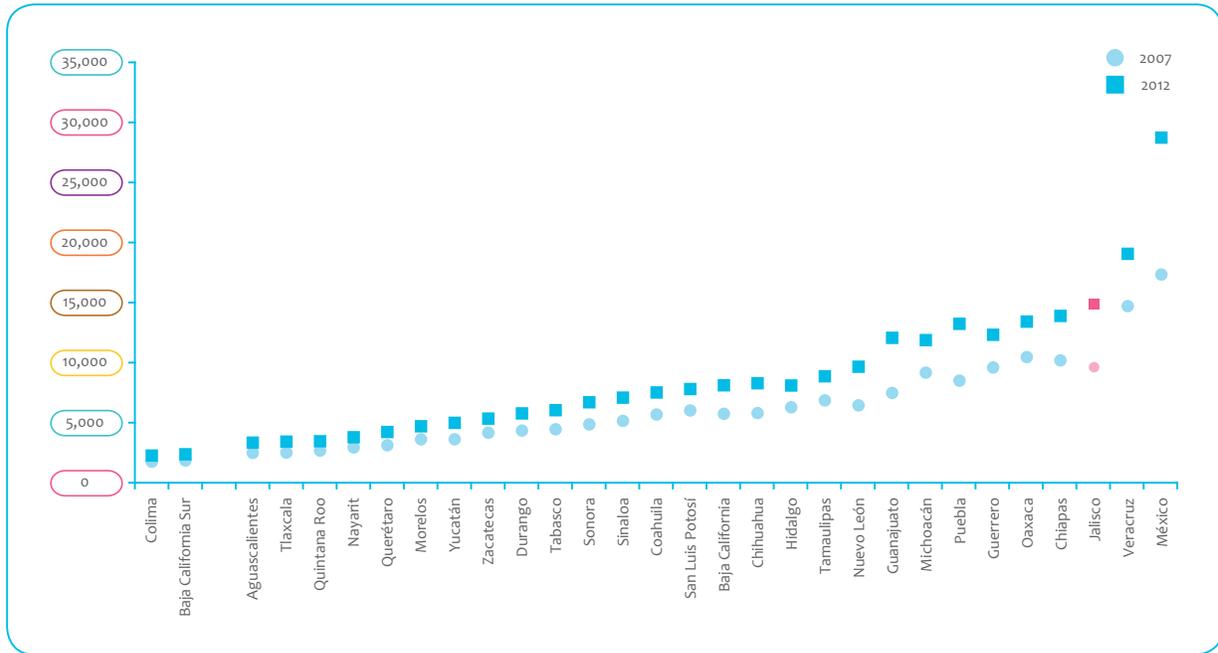
1. Tasa de deserción en distintos niveles de educación
2. Tasa de absorción en distintos niveles de educación
3. Probabilidad de tránsito normativo en distintos niveles de educación
4. Logro escolar de los alumnos a partir de pruebas nacionales

## >> PRINCIPALES RESULTADOS Y HALLAZGOS

### >> Insumos: Recursos financieros, humanos y de infraestructura

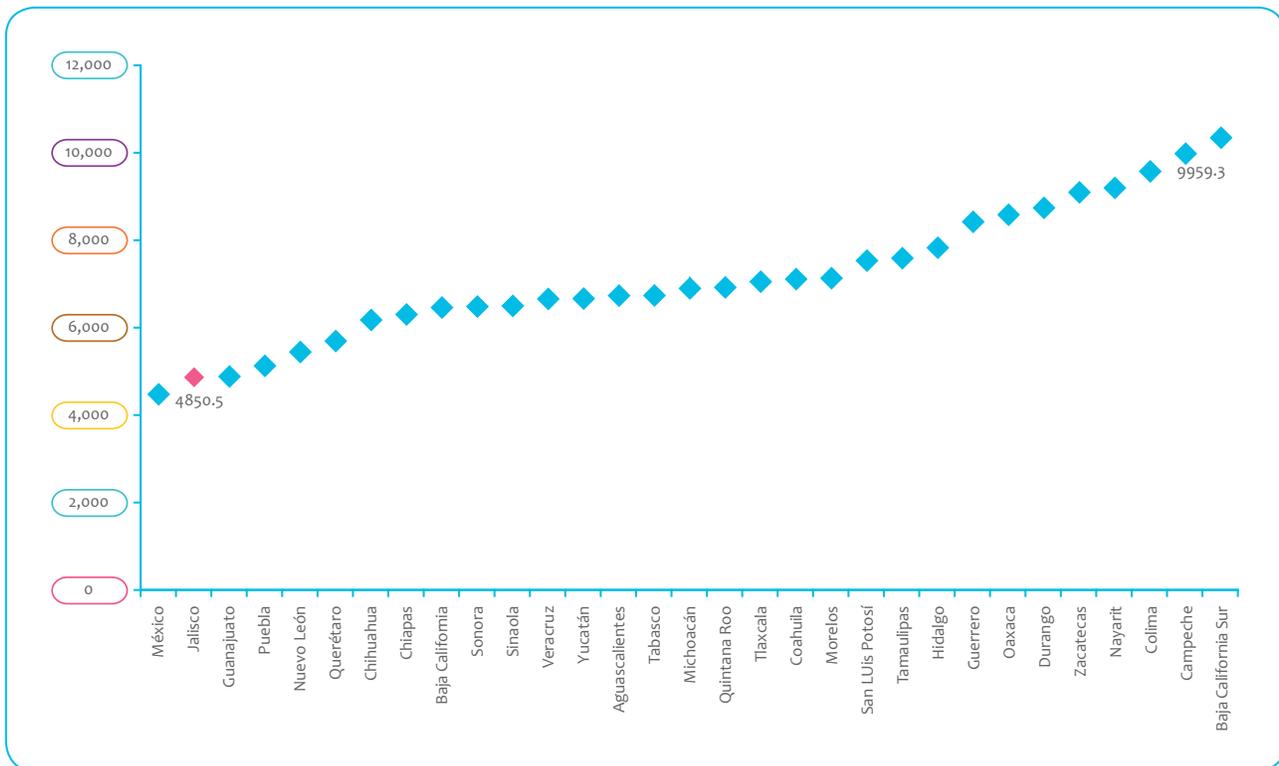
- Con relación a los recursos federales provenientes del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB), en 2012 el estado de Jalisco recibió 14,872.5 millones de pesos, que representa un incremento en términos reales de 4.83 por ciento respecto al año anterior (Gráfico 1). Con este monto, la entidad se ubica en el tercer lugar a nivel nacional de los estados que reciben más recursos del FAEB, sólo por debajo del Estado de México (28,667 mdp) y Veracruz (19,014 mdp). Si se analiza el nivel de variación que presentan las aportaciones al FAEB en el periodo 2007-2012 se puede observar que no ha habido una variación importante
- En la gráfica 2 se puede observar un estimado de la cantidad de recursos del FAEB que se destina por persona en edad escolar normativa ( de 5 a 20 años) con datos de 2010. Se puede observar que Jalisco se encuentra en penúltimo lugar, con un presupuesto estimado de \$4850.5 por persona cada año, mientras que el primer lugar que es Campeche destina \$9959.3 pesos por persona cada año.

Gráfico 1. Recursos provenientes del FAEB 2012 y su variación con respecto al 2007



Fuente: Presupuesto de Egresos de la Federación. Pesos nominales

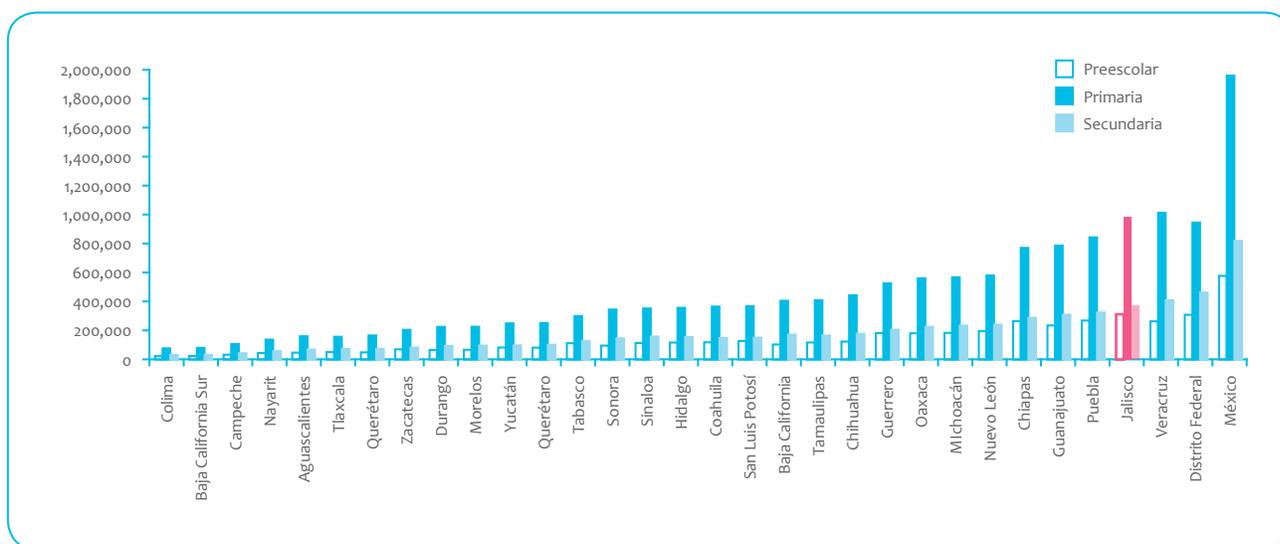
Gráfico 2. Recursos destinado por persona (en edad escolar normativa) en el año 2010



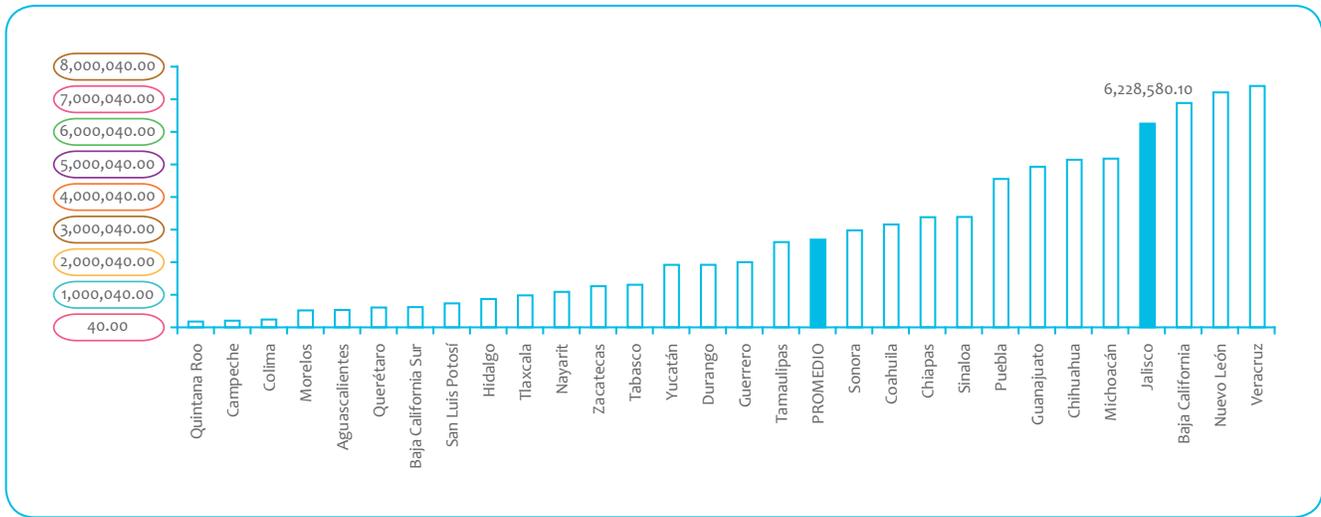
Fuente: Presupuesto de Egresos de la Federación y datos del censo 2010 del INEGI

- El monto otorgado a las entidades federativas por el FAEB depende, fundamentalmente, de la matrícula escolar en educación básica; lo que resulta en una alta correspondencia entre los recursos recibidos por el estado de Jalisco con este indicador. Como se observa en el Gráfico 3, durante el ciclo escolar 2010-2011 la entidad ocupó el cuarto lugar a nivel nacional de alumnos inscritos en educación básica en edad normativa con una matrícula total de 1,671,277 estudiantes, de los cuales el 58.9 por ciento estaba inscrito en el nivel primaria (983,740).
- En la gráfica 4 se puede observar el monto que ejerció el gobierno estatal al tema educativo en el nivel de educación básica. Es interesante ver que los estados con mayor población estudiantil del nivel básico, no son forzosamente los que destinan mayor presupuesto. En el caso de Jalisco se puede observar que es el cuarto estado que destina más dinero a la educación básica, muy arriba del promedio.

**Gráfico 3. Alumnos inscritos en educación básica en edad normativa, ciclo escolar 2010-2011**



Fuente: Principales cifras ciclo escolar 2010-2011, SEP-Federal.

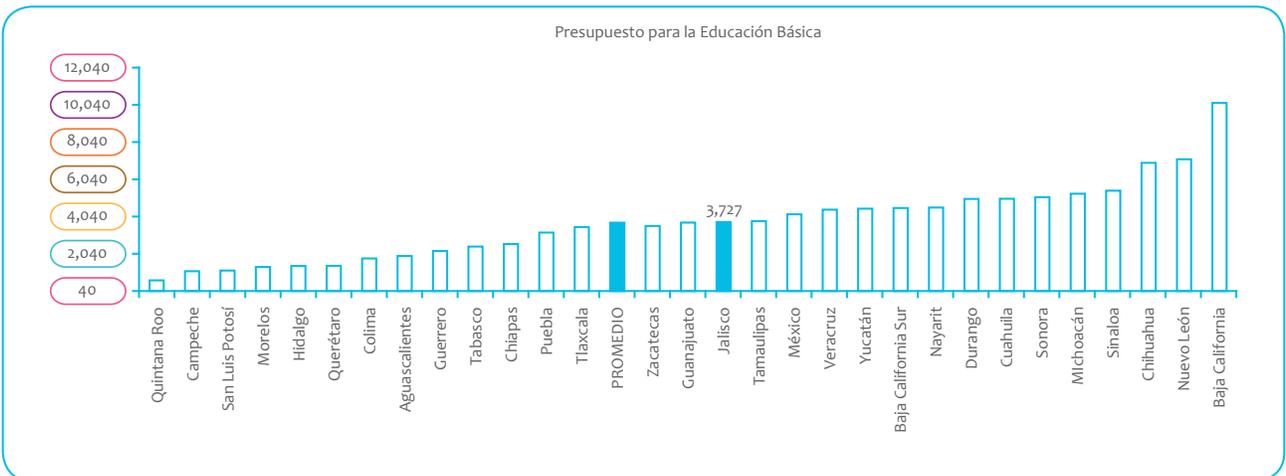


Fuente: Principales cifras ciclo escolar 2010-2011, SEP-Federal. Nota: en la fuente no se tiene disponible el presupuesto ejercido por el Gobierno de Oaxaca.

**Gráfico 4. Presupuesto ejercido de los gobiernos estatales en educación básica en el ciclo 2010-2011**

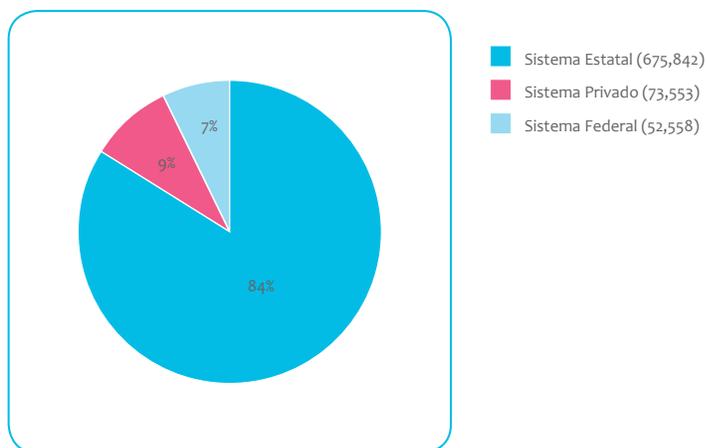
- En la gráfica 5 se puede observar el monto que ejerció el gobierno estatal al tema educativo en el nivel de educación básica por alumno. Bajo esta perspectiva el gobierno de Jalisco termina un poco arriba de la media (3,694.24 pesos) destinando 3,727 pesos por estudiante de educación básica en el ciclo 2010-2011. El primer lugar nacional es Baja California al invertir 10,100 pesos por estudiante y el último lugar es Quintana Roo al invertir solamente 612 pesos.

**Gráfico 5. Presupuesto ejercido de los gobiernos estatales en educación básica por estudiante en el ciclo 2010-2011**



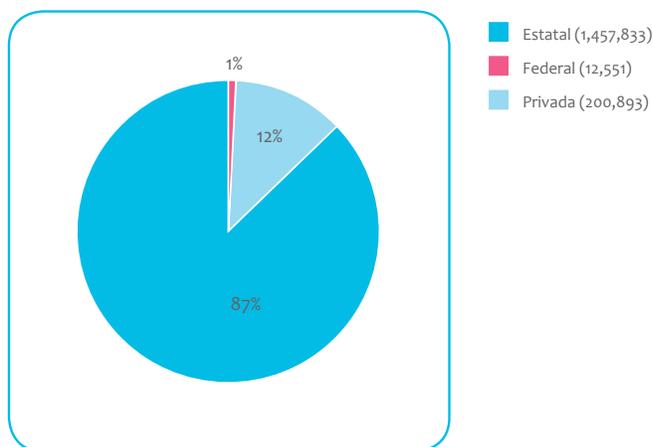
Fuente: Principales cifras ciclo escolar 2010-2011, SEP-Federal. Nota: en la fuente no se tiene disponible el presupuesto ejercido por el Gobierno de Oaxaca.

- En el ciclo escolar 2010-2011 había un total de 25,666,451 en el nivel de educación básica; en promedio hay 675,842 estudiantes de educación básica en el sistema estatal por entidad, 73,553 estudiantes en el sistema privado y 52,558 en el sistema administrado por el sistema federal. En el caso particular de Jalisco, durante el ciclo escolar 2010-2011, 87% de los alumnos inscritos en educación básica asistieron a escuelas públicas del sistema estatal; mientras que 1% se registró en el sistema federal y 12% acudió a escuelas privadas.



**Gráfico 6. Promedio de alumnos inscritos en escuelas de educación básica por modalidad de sistema educativo, ciclo escolar 2010-2011 a nivel nacional.**

Fuente: Estadísticas del sistema educativo de Jalisco, SEP-Federal.



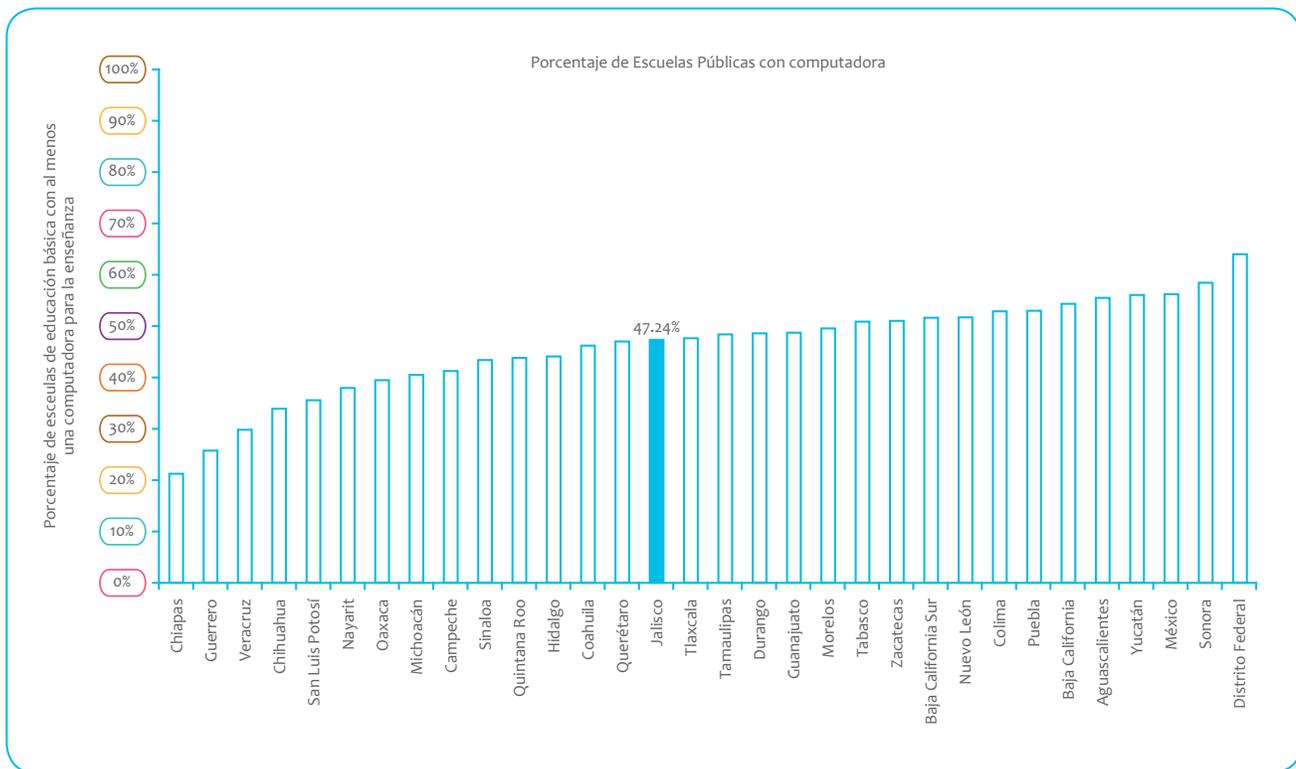
**Gráfico 7. Alumnos inscritos en escuelas de educación básica por modalidad de sistema educativo, ciclo escolar 2010-2011 en Jalisco**

Fuente: Estadísticas del sistema educativo de Jalisco, SEP-Federal.

- Un indicador del compromiso estatal en materia educativa que incide en los procesos de aprendizaje es la infraestructura disponible para la enseñanza en las escuelas. Para evaluar este rubro, se compara el porcentaje de escuelas públicas de educación básica que cuentan con computadora y con conexión a Internet para la enseñanza. Respecto al primer elemento, en el estado de Jalisco, 5,254 escuelas públicas de educación básica (primaria y secundaria) (47.24%) de las 11,123 escuelas con financiamiento estatal y federal contaron

con al menos una computadora para el ciclo escolar 2010-2011. Este resultado ubica a Jalisco en el lugar dieciocho a nivel nacional en esta variable.

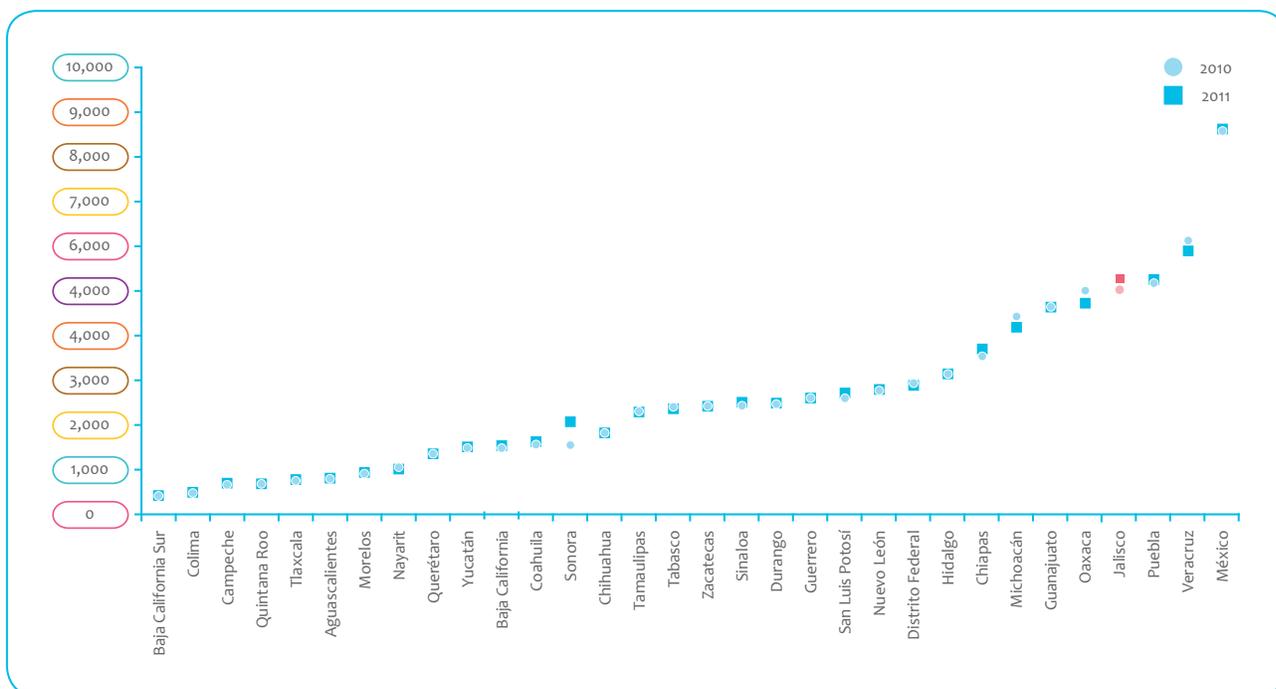
- La gráfica 9 muestra que prácticamente no ha habido una gran variación del número de escuelas de educación básica con al menos una computadora en las entidades en caso todas las entidades, con excepción de Sonora que presenta un incremento considerable en comparación con las otras entidades.



Fuente: Estimación propia con base en las Principales cifras ciclo escolar 2010-2011, SEP-Federal.

**Gráfico 8. Porcentaje de escuelas públicas de educación básica con al menos una computadora para la enseñanza durante el ciclo escolar 2010-2011 y su variación respecto al ciclo anterior**





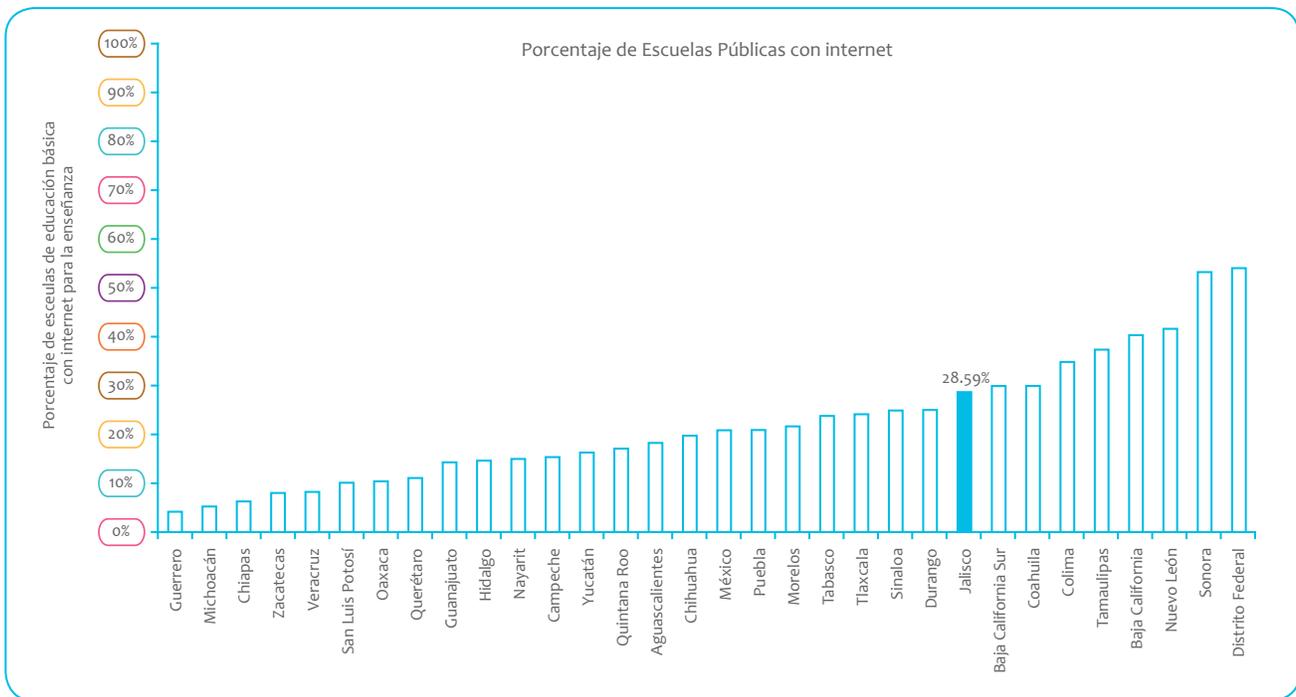
- Si bien el hecho de que las escuelas cuenten con computadoras puede considerarse un factor positivo para la enseñanza, dichas herramientas potencian su utilidad al contar con acceso a internet. En este tema y, por arriba del promedio nacional que es 21.98%, Jalisco ocupa el noveno lugar nacional, puesto que 3,180 de las 11,123 escuelas públicas de educación básica cuentan con internet, esto es 28.59% del total (Gráfico 10).

- La gráfica 11 presenta a variación del número de escuelas con internet en el mismo periodo (2010-2011), como se puede observar tanto Jalisco como el Estado de México tuvieron una variación positiva mayor que las otras entidades.

**Gráfico 9 Variación, con respecto al ciclo anterior, del número de escuelas públicas de educación básica con al menos una computadora para la enseñanza durante el ciclo escolar 2010-2011.**

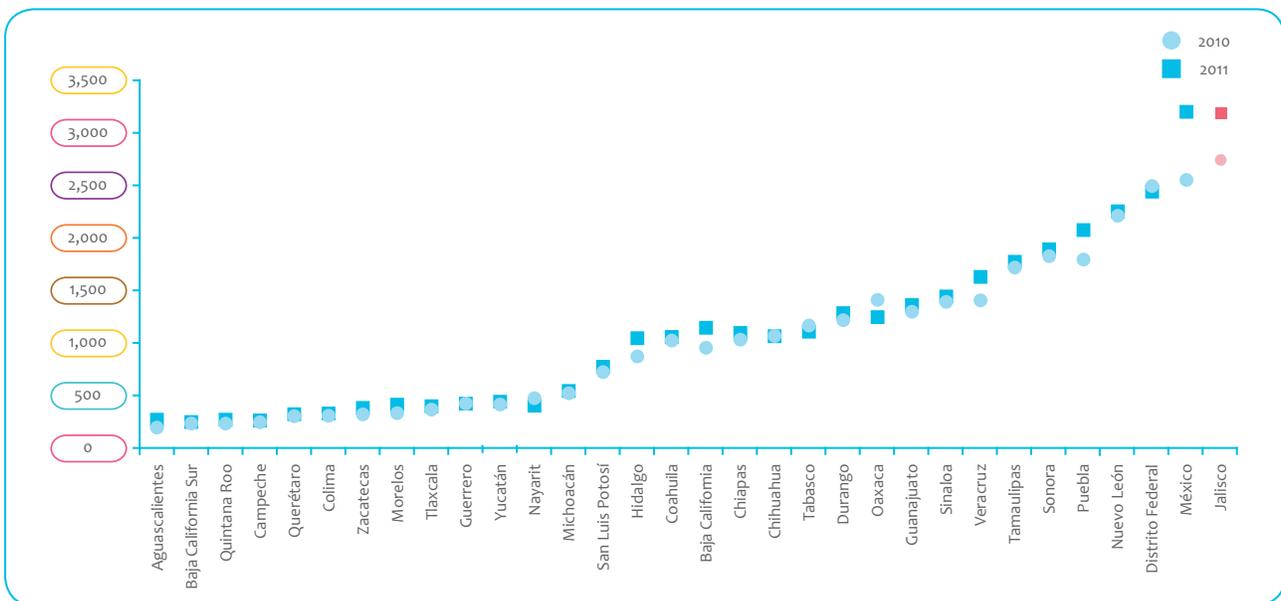


**Gráfico 10. Porcentaje de escuelas públicas de educación básica que cuentan con Internet para la enseñanza durante el ciclo escolar 2010-2011 y su variación respecto al ciclo anterior**



Fuente: Principales cifras ciclo escolar 2010-2011, SEP-Federal.

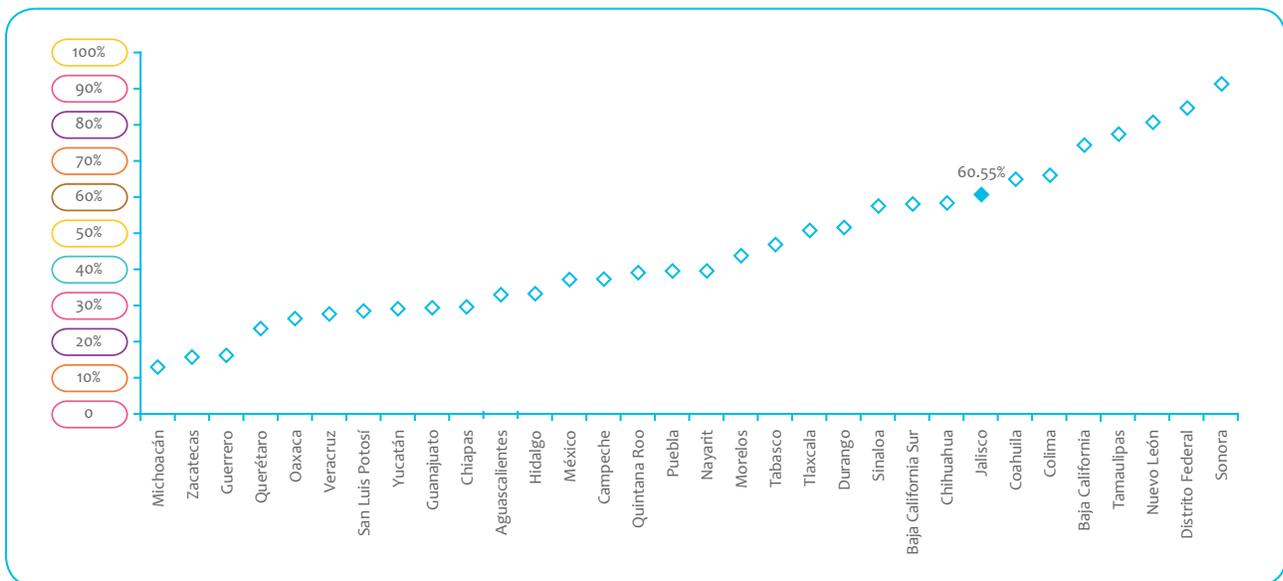
**Gráfico 11. Variación del número de escuelas públicas de educación básica que cuentan con Internet para la enseñanza durante el ciclo escolar 2010-2011 y el ciclo anterior**



Fuente: Principales cifras ciclo escolar 2010-2011, SEP-Federal.

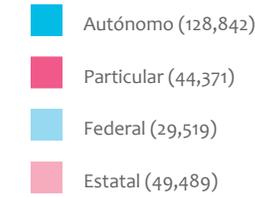
- Aun cuando la entidad presenta un rezago en la cantidad de escuelas que cuentan con computadoras para la enseñanza —cuyo crecimiento de 2010 a 2011 fue únicamente de 4.72%—, el incremento en el número de escuelas con acceso a internet fue de 28.59%. Como consecuencia, Jalisco ocupa el octavo lugar a nivel nacional entre las entidades con el mayor porcentaje de escuelas públicas de educación básica que cuentan con ambos insumos ya que 60.55% de las escuelas públicas de educación básica con computadoras también cuentan con acceso a internet. No obstante, debe considerarse que el nivel de cobertura de escuelas con computadoras es aún bajo, por lo tanto este factor es una asignatura pendiente por atender en las políticas educativas de la entidad.

**Gráfico 12. Porcentaje de las escuelas de educación básica con computadora para la enseñanza que cuentan con conexión a Internet, ciclo escolar 2010-2011**

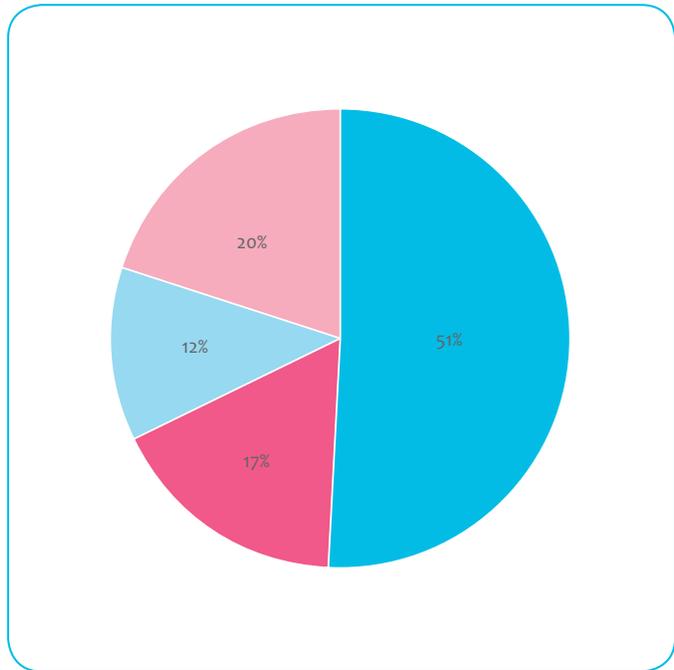


Fuente: Estimación propia con base en Principales cifras ciclo escolar 2010-2011, SEP-Federal

Otro ámbito de política educativa en el que los gobiernos estatales tienen un papel central es el nivel medio superior. En Jalisco, del total de la matrícula de este nivel educativo (252,221), 20% asiste a escuelas del sistema estatal, 12% acude a las administradas por la federación, 51% acude a escuelas de sostenimiento autónomo —administradas por las universidades autónomas estatales—, y 17% estudia en instituciones particulares. El total de estudiantes a nivel nacional en educación media superior es de 4,187,528. El promedio nacional de estudiantes de educación media superior administradas por la federación es de 33,028 estudiantes, en el caso de las administradas por la entidad es de 58,645, las de soporte autónomo cuentan con 16,267 estudiantes en promedio por entidad y en el caso de las particulares cuentan con 22,918 alumnos en promedio.



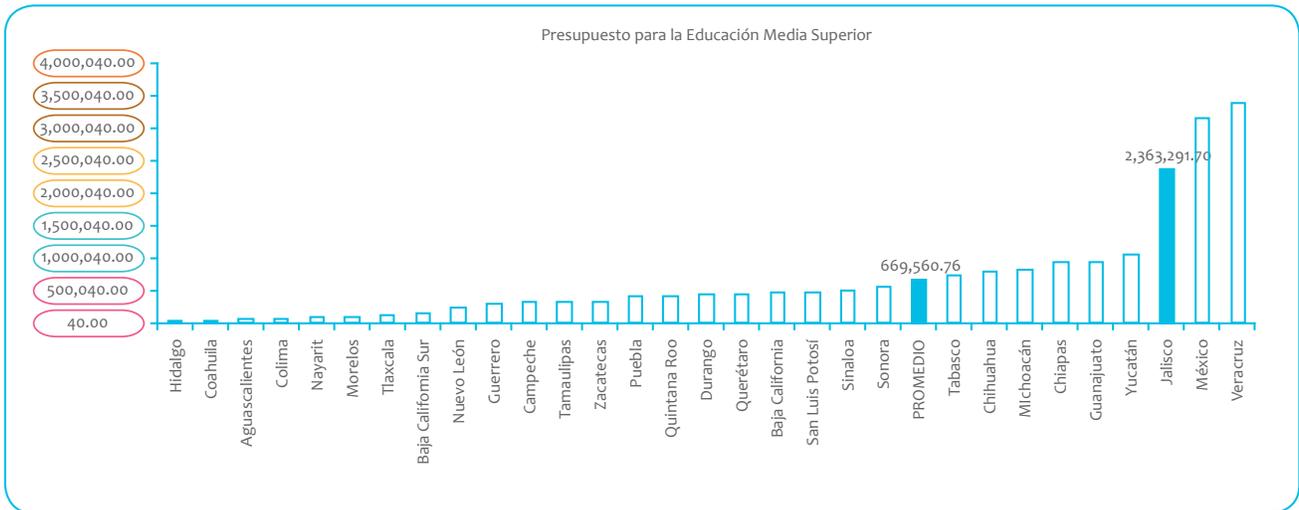
**Gráfico 13. Alumnos inscritos en escuelas de educación media superior por modalidad de sistema educativo, ciclo escolar 2010-2011 en Jalisco.**



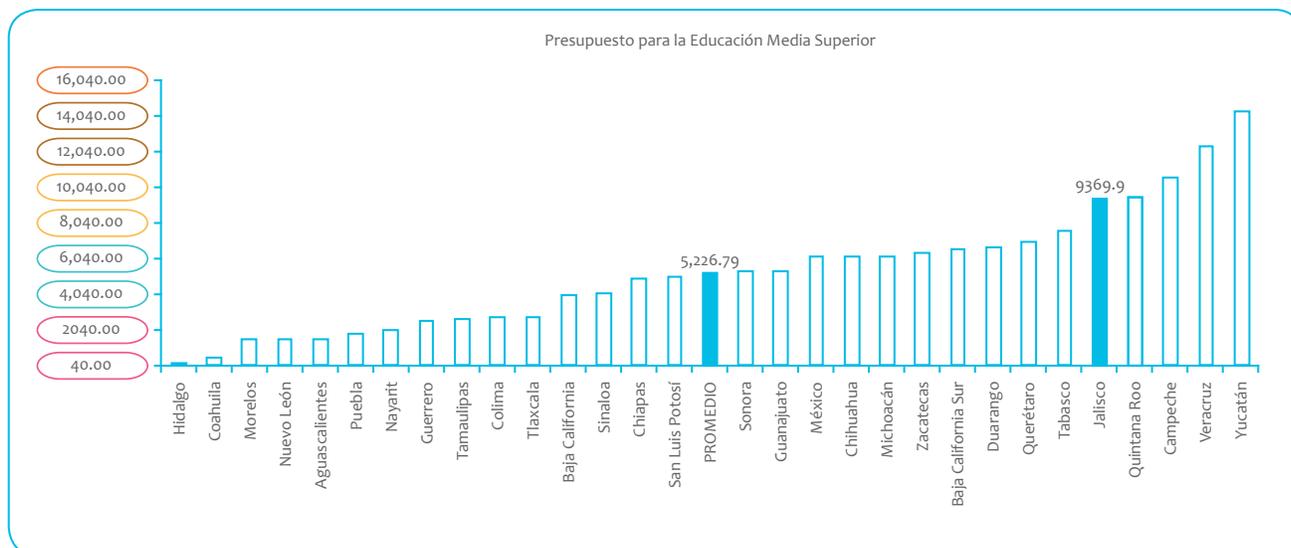
Fuente: Principales cifras ciclo escolar 2010-2011, SEP-Federal

**Gráfico 14 . Presupuesto ejercido por los gobiernos estatales en educación media-superior en el ciclo 2010-2011**

- En materia de presupuesto ejercido en educación nivel medio-superior el gobierno de Jalisco se encuentra en tercer lugar nacional con un acumulado de 2,363,291.60 pesos, muy por arriba del promedio nacional que es 669,560.76 pesos en el ciclo 2010-2011. Si la cantidad de dinero ejercida se distribuye entre los estudiantes de educación media superior del ciclo 2010-2011, Jalisco resulta en el quinto lugar con 9,370 pesos invertidos por estudiante. El primer lugar es Yucatán con 14,269 pesos por estudiante y en los dos últimos lugares se encuentran Hidalgo y Coahuila con 95 y 540 pesos por estudiante respectivamente.



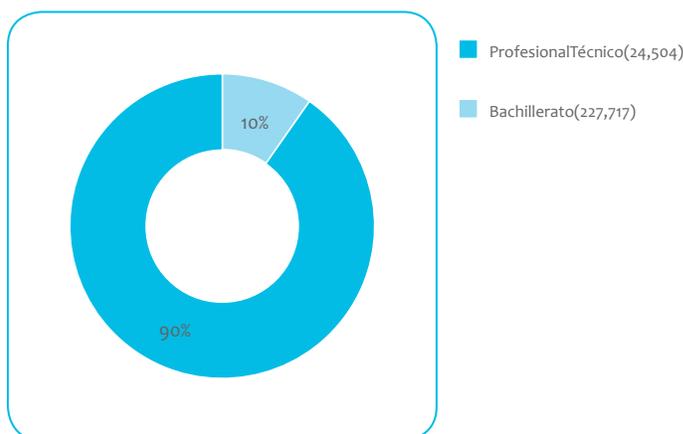
Fuente: Principales cifras ciclo escolar 2010-2011, SEP-Federal. Nota: en la fuente no está disponible la cifra que designó el gobierno de Oaxaca.



Fuente: Principales cifras ciclo escolar 2010-2011, SEP-Federal. Nota: en la fuente no está disponible la cifra que designó el gobierno de Oaxaca.

- El nivel medio-superior comprende a la educación profesional técnica y a los bachilleratos. En Jalisco, los 252,221 estudiantes se distribuyen de la siguiente manera: 90% asiste a alguna modalidad de bachillerato y 10% restante acude a escuelas profesionales técnicas; en comparación con el promedio nacional el cual es 130,860 estudiantes en alguna modalidad de bachillerato y de los cuales 11,751 estudiantes, en promedio por entidad, acuden a instituciones profesionales técnicas.

**Gráfico 15 . Presupuesto ejercido por los gobiernos estatales en educación media superior por estudiante en el ciclo 2010-2011**



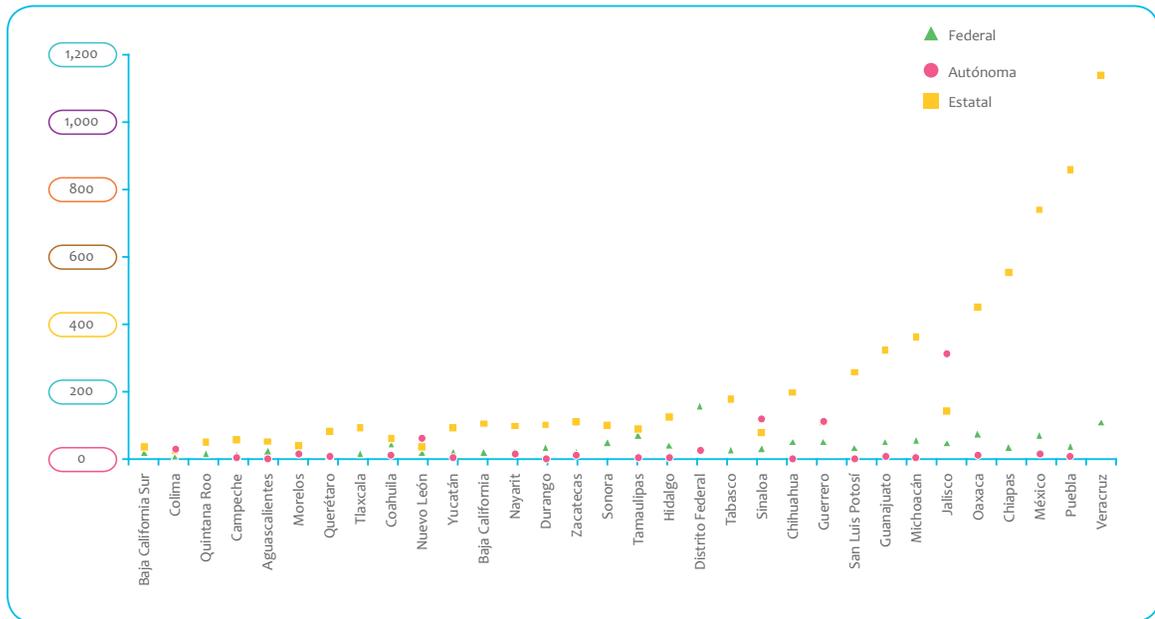
**Gráfico 16. Alumnos inscritos en escuelas de educación media superior, ciclo escolar 2010-2011**

Fuente: Principales cifras ciclo escolar 2010-2011, SEP-Federal

Jalisco ocupa el sexto lugar a nivel nacional en el número de bachilleratos públicos, pues para 2011 contaba con 499 instituciones de este tipo —de las cuales sólo 28.5% es administrado por el gobierno estatal (142)—por debajo de estados como Veracruz (1,249), Puebla (906) y el Estado de México (829) (Gráfico 17). Además, entre 2010 y 2011, incrementó en 33 el número de bachilleratos en la entidad, aspecto que contrasta con el aumento en estados como Michoacán o el

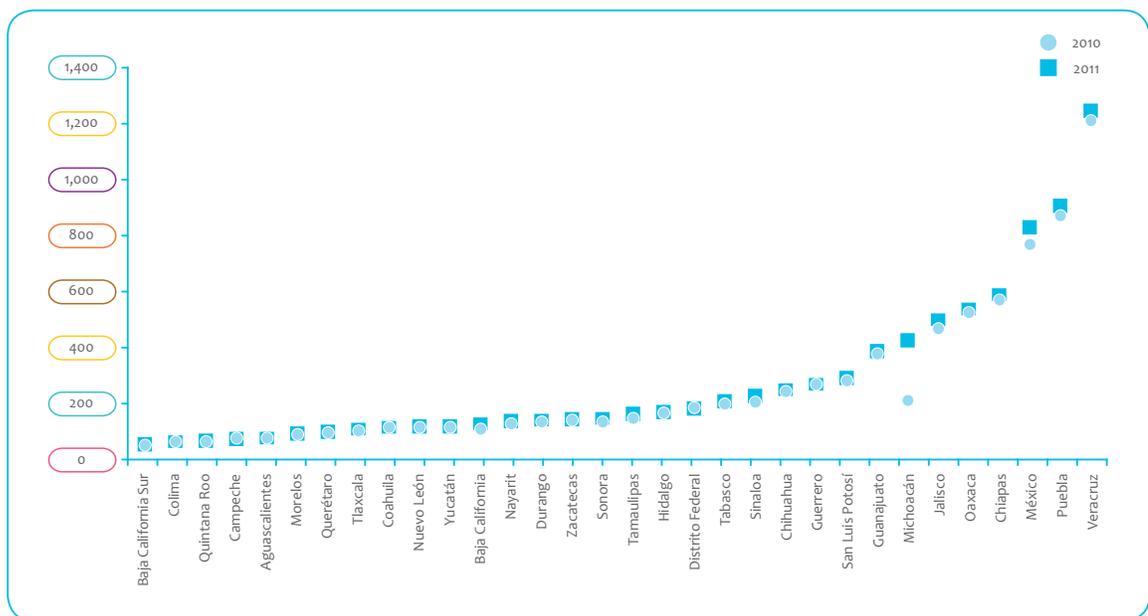
Estado de México. Destaca el hecho de que Jalisco es la entidad con mayor número de bachilleratos de sostenimiento autónomo (310) en el país. Es importante aclarar que las escuelas de sostenimiento autónomo son las instituciones que tienen capacidad para administrarse por sí mismas y generalmente reciben subsidio de los gobiernos federal y estatal.

**Gráfico 17. Bachilleratos públicos durante el ciclo escolar 2010-2011**



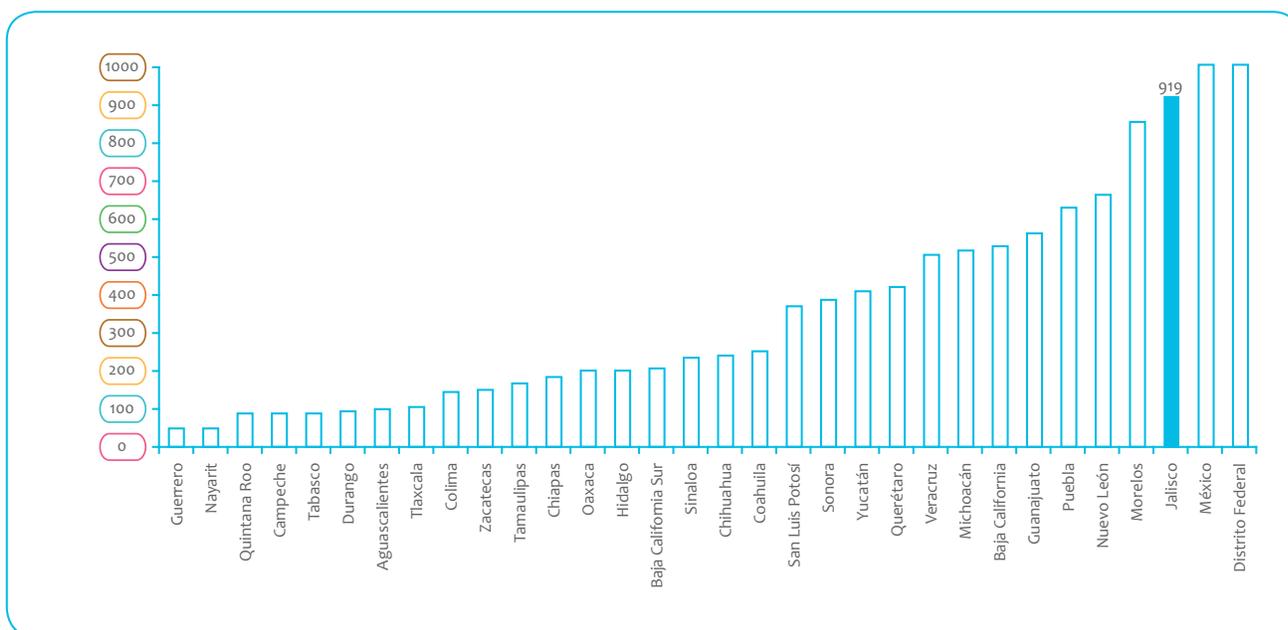
Fuente: Principales cifras ciclo escolar 2010-2011, SEP-Federal

**Gráfico 18. Variación nominal de los bachilleratos públicos durante el ciclo escolar 2010-2011**



Fuente: Principales cifras ciclo escolar 2010-2011, SEP-Federal

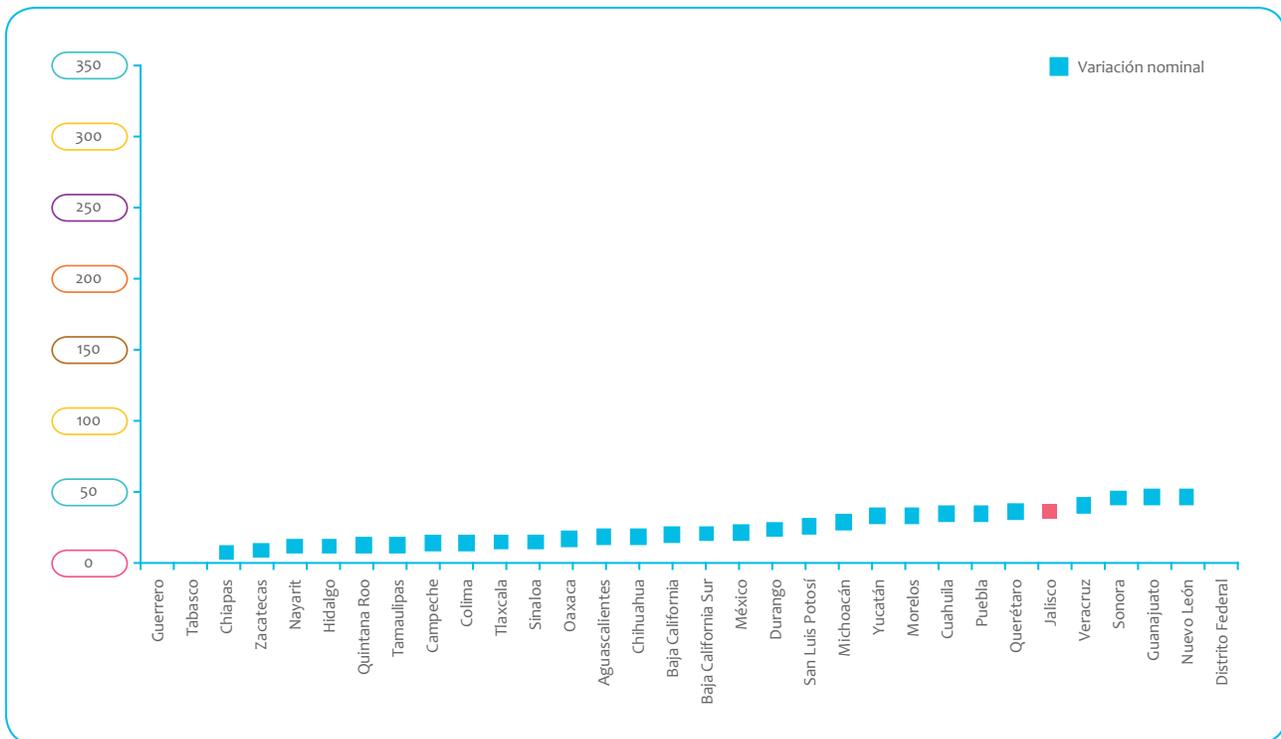
• Un último indicador de insumos que resulta importante resaltar es el número de investigadores pertenecientes al SNI en la entidad y su variación respecto al año anterior. Jalisco tuvo uno de los crecimientos más importantes en el país, al pasar de 883 en 2010 a 919 en 2011. El crecimiento en este rubro es importante puesto que ubica al estado dentro de las tres entidades con mayor número de investigadores pertenecientes al SNI. Este posicionamiento del estado y el incremento de los últimos años podría indicar un impulso a la creación de espacios para la investigación que incide positivamente en la calidad de la educación superior.



Fuente: Sistema Integrado de Información sobre Investigación Científica y Tecnológica, CONACYT. Nota: el Estado de México cuenta con 1,016 investigadores y el Distrito Federal 6,645.



**Gráfico 19. Número de investigadores pertenecientes al SNI residentes en la entidad 2011**



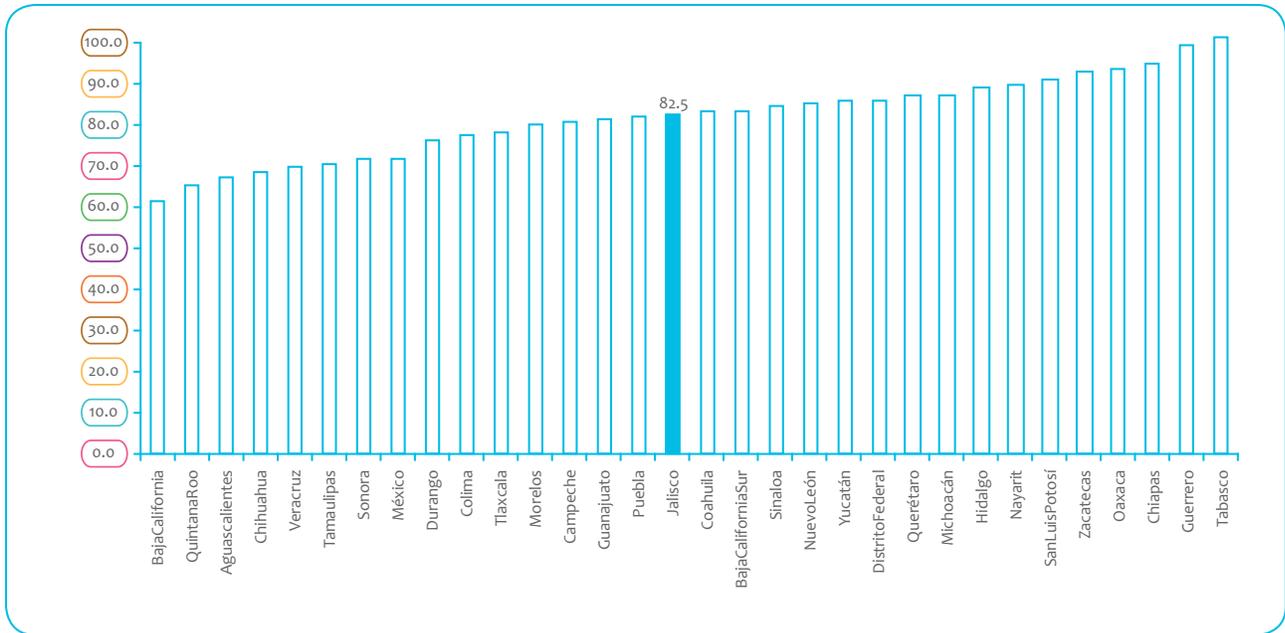
Fuente: Sistema Integrado de Información sobre Investigación Científica y Tecnológica, CONACYT.

**Gráfico 20. Variación nominal de los investigadores inscritos en el SNI residentes en la entidad en el periodo 2010-2011**

**>> Procesos: porcentaje de cobertura en niveles de educación competencia de las entidades federativas**

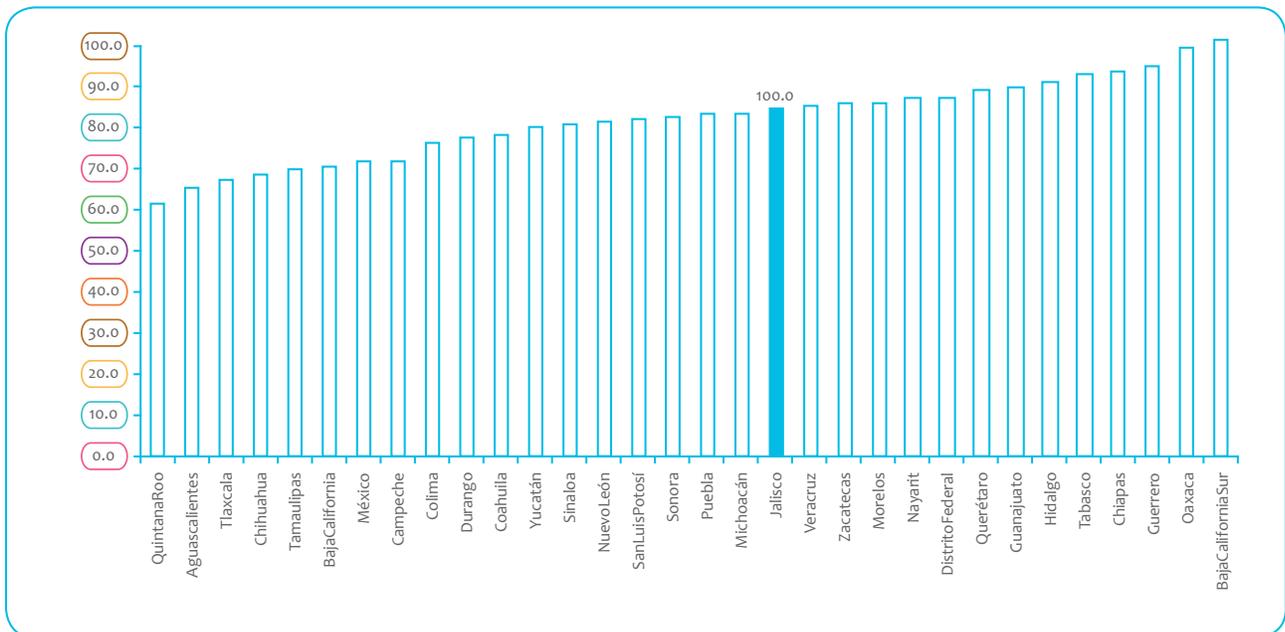
- Con relación al porcentaje neto de cobertura en diversos niveles de educación — el número de alumnos en las edades normativas inscritos en el nivel o tipo educativo correspondiente en relación con el total de personas en edad normativa—, se observa que el estado de Jalisco se sitúa próximo a la media nacional en el porcentaje de cobertura de educación básica: en preescolar da instrucción al 82.5% de los niños en edad normativa; en educación primaria ofrece acceso universal; y finalmente, a nivel secundaria la cobertura es del 90.7% de las personas en edad de asistir. Es importante reducir la brecha hacia la matriculación universal en educación básica, dado que la instrucción preescolar sienta la base para un buen aprendizaje y la secundaria es un eslabón importante para continuar con la educación media superior.

**Gráfico 21. Porcentaje neto de cobertura en educación básica en población de 3 a 5 años, ciclo escolar 2010-2011**

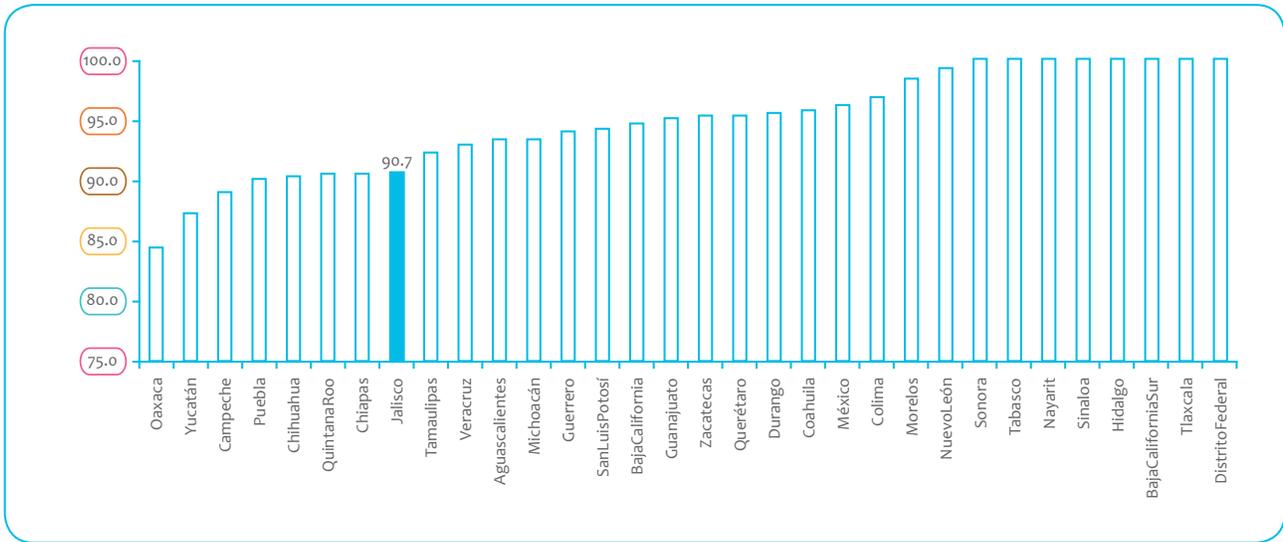


Fuente: Principales cifras ciclo escolar 2010-2011, SEP-Federal

**Gráfico 22. Porcentaje neto de cobertura en educación básica en población de 6 a 12 años, ciclo escolar 2010-2011**



Fuente: Principales cifras ciclo escolar 2010-2011, SEP-Federal



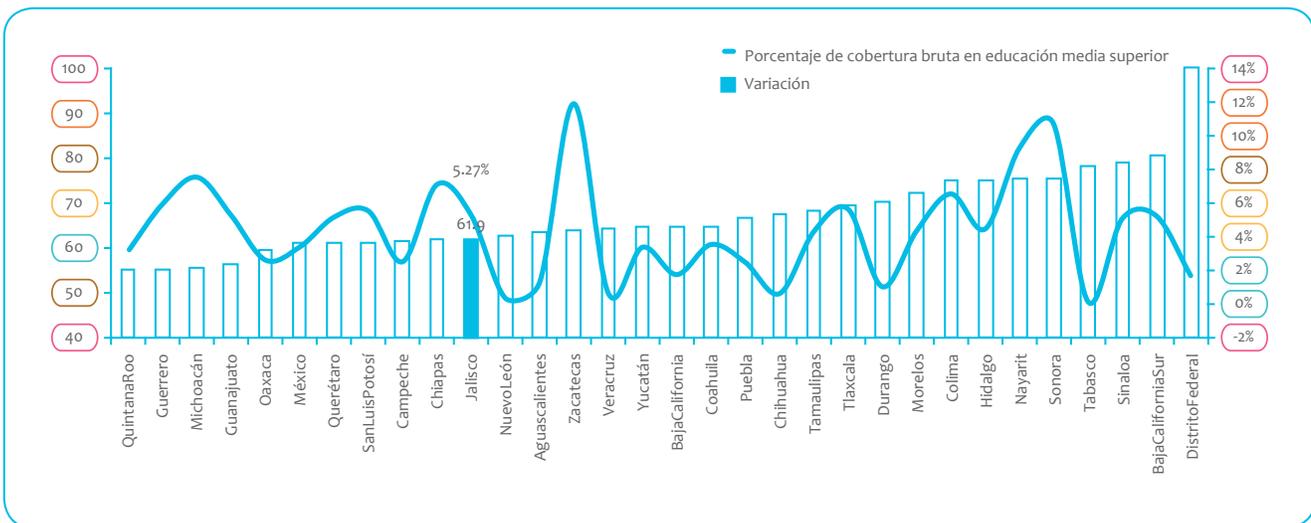
Fuente: Principales cifras ciclo escolar 2010-2011, SEP-Federal

**Gráfico 23. Porcentaje neto de cobertura en educación básica en población de 13 a 15 años, ciclo escolar 2010-2011**

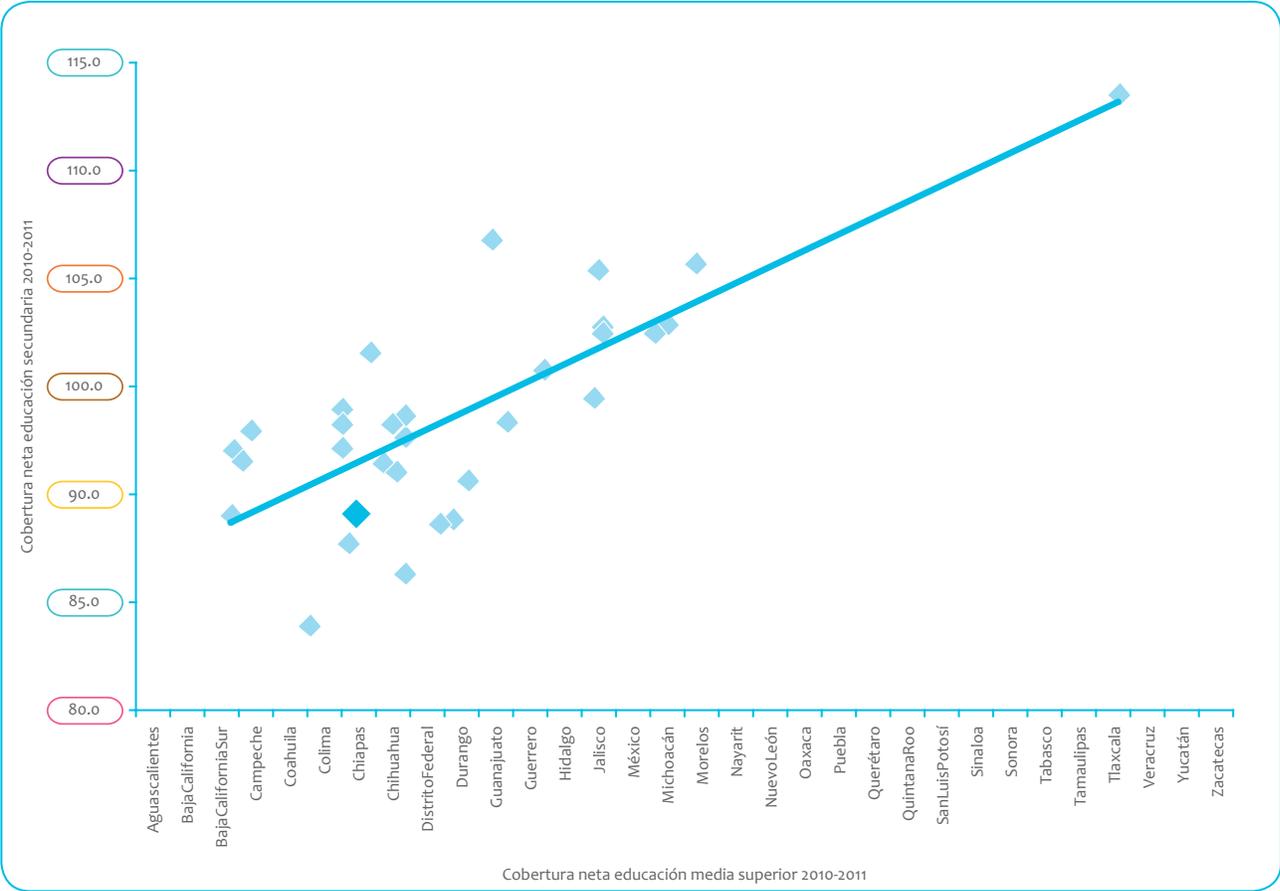
- La situación cambia al observar los niveles de cobertura en educación media superior. La entidad tiene 61.9% de cobertura, con lo que se ubica entre los once estados más rezagados en esta variable. Jalisco se encuentra todavía lejos de los primeros lugares en la materia, el Distrito Federal (103.8%) y Baja California Sur (80.6%) (Gráfico 24).

**Gráfico 24. Porcentaje de cobertura neta en educación media superior durante el ciclo escolar 2010-2011 y su variación respecto al ciclo anterior**

- Los datos muestran un rezago en cobertura para educación media superior. Contrastar los niveles de cobertura neta de la educación secundaria y de la educación media superior en el país deja en evidencia el problema de captación de la infraestructura escolar. En Jalisco, existe el potencial riesgo de que estudiantes egresados de instrucción secundaria no continúen sus estudios por falta de espacios educativos en la entidad.



Fuente: Estimación propia con base en las Principales cifras ciclo escolar 2010-2011, SEP-Federal



Fuente: Elaboración propia con base en las Principales cifras ciclo escolar 2010-2011, SEP-Federal

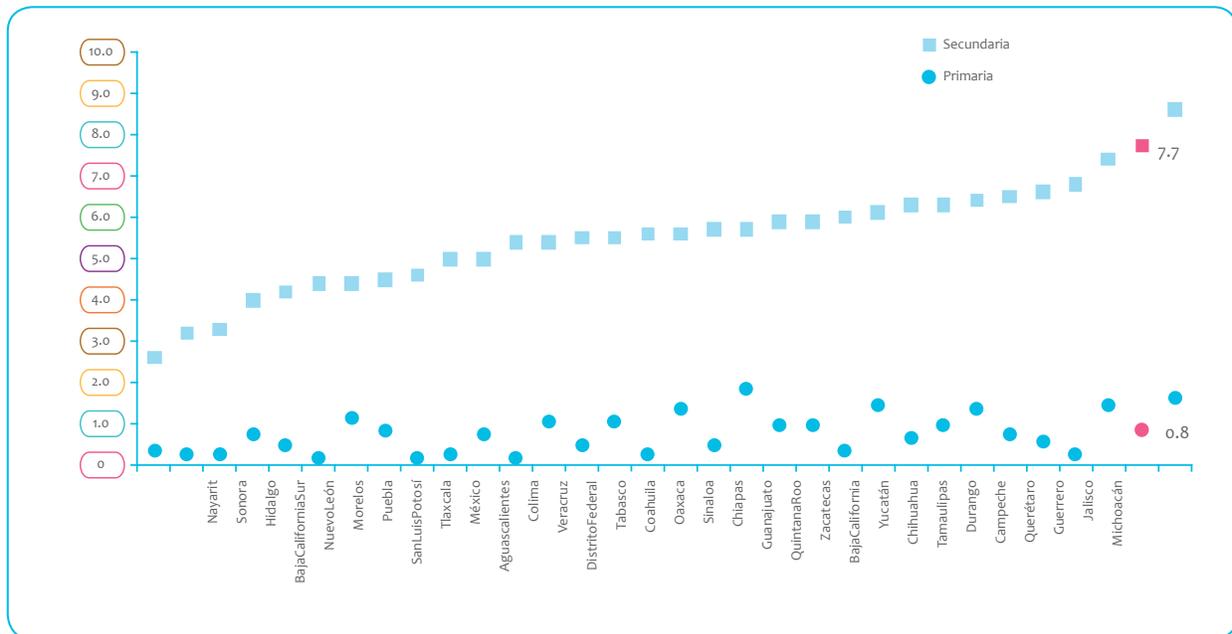


Gráfico 25. Relación entre cobertura neta en educación secundaria y media superior, ciclo escolar 2010-2011

>> Resultados

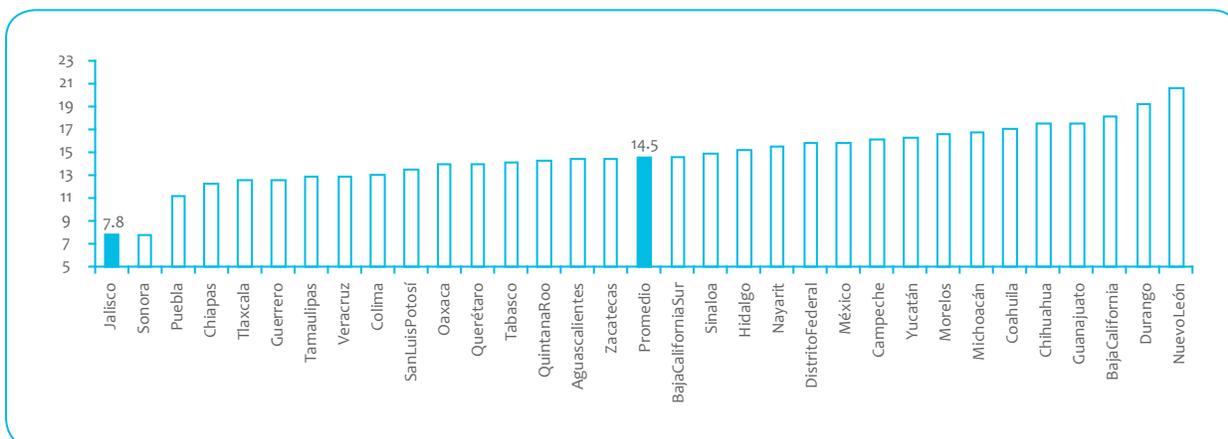
**Gráfico 26. Porcentaje de deserción general en educación básica, ciclo escolar 2010-2011**

• Con respecto a los resultados de política pública en materia educativa, el análisis se hace con indicadores de deserción escolar, de absorción y de eficiencia terminal, así como resultados en pruebas estandarizadas que permiten identificar la calidad de la educación en los estados del país. Con relación a los niveles de deserción general en educación primaria para el ciclo escolar 2010-2011 (Gráfico 26), Jalisco se encuentra en la media nacional con 0.8%. En contraste, respecto a la deserción general en educación secundaria, la entidad ocupa el segundo lugar a nivel nacional con 7.7%. Este último hecho hace necesaria la generación de políticas educativas focalizadas en la eficiencia terminal de este nivel educativo.



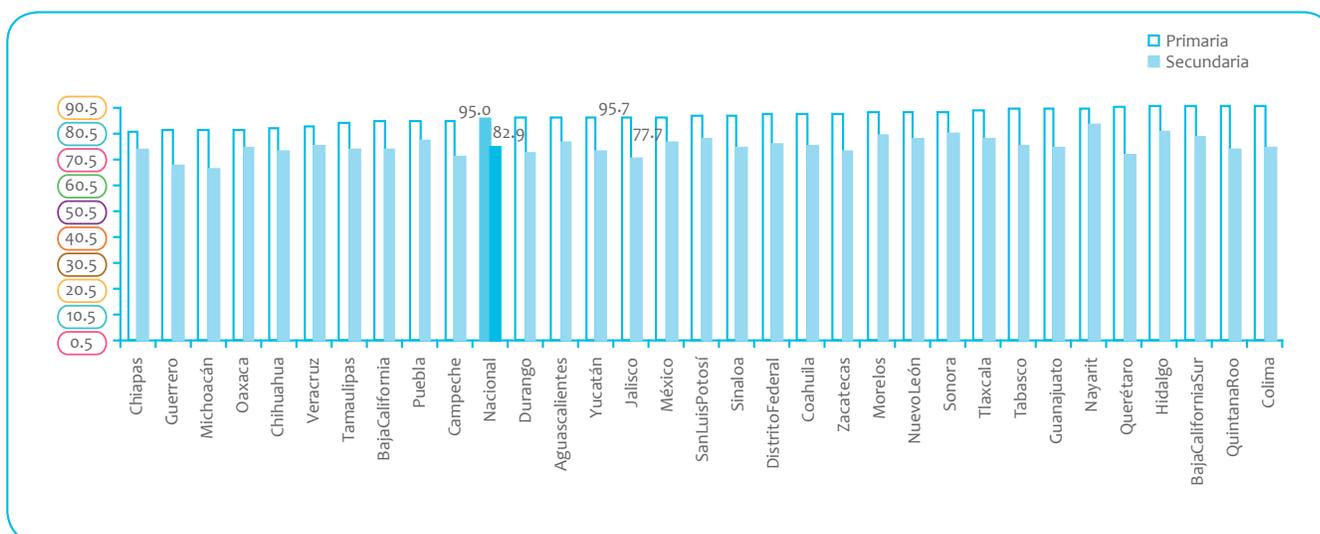
Fuente: Elaboración propia con base en las Principales cifras ciclo escolar 2010-2011, SEP-Federal

• No obstante, Jalisco (junto con Sonora) es el estado con menor porcentaje de deserción en educación media superior con 7.8%, muy por debajo de la media nacional (14.5%) en el ciclo escolar 2010-2011. De este modo, Jalisco es el estado con mejor desempeño en este indicador en el país, aunque el dato debe matizarse con su porcentaje de cobertura que es de un 61.9%, dando como resultado una baja tasa de deserción en un sistema de educación media superior que presenta una cobertura parcial.



Fuente: Principales cifras ciclo escolar 2010-2011, SEP-Federal

**Gráfico 27. Porcentaje de deserción de alumnos de educación media superior, ciclo escolar 2010-2011**



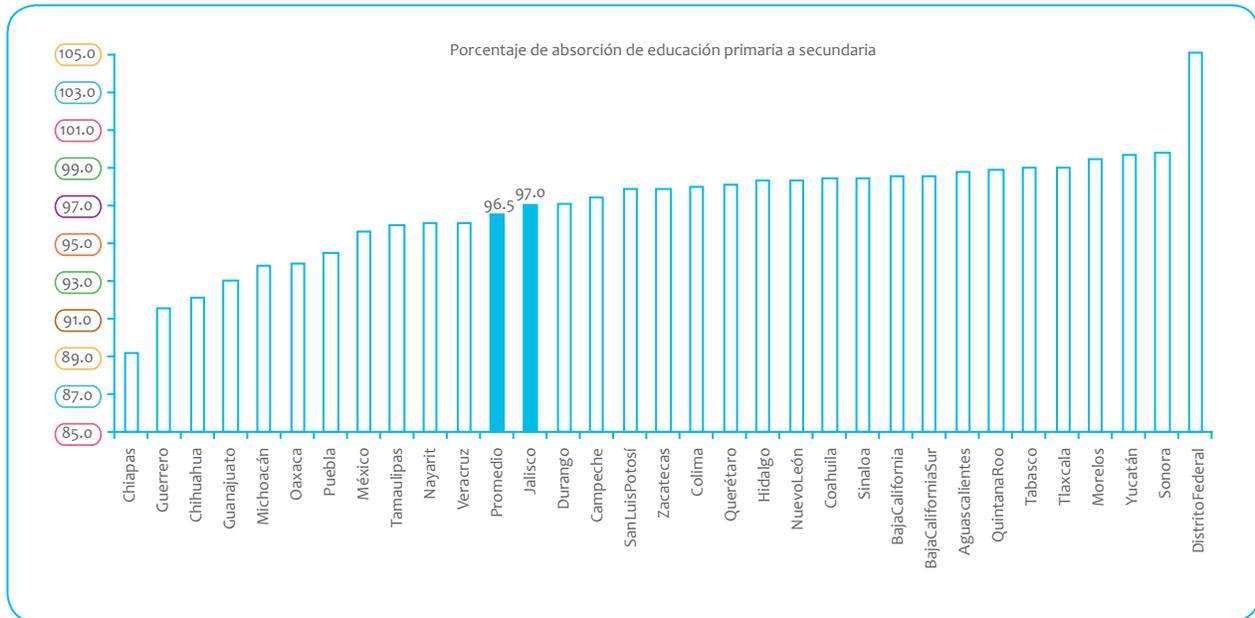
Fuente: Principales cifras ciclo escolar 2010-2011, SEP-Federal

• Con respecto a las dimensiones de eficiencia terminal (número de alumnos que terminan de manera regular sus estudios) y de absorción (número de egresados de un nivel educativo dado, que logran ingresar al nivel siguiente), el estado de Jalisco presenta resultados divergentes. Respecto a la eficiencia terminal en educación primaria, Jalisco cuenta con 95.7% de eficiencia, por encima del promedio nacional de 95%. En contraste, esta entidad ocupa el antepenúltimo sitio a nivel nacional en cuanto a eficiencia terminal en la educación secundaria, con el 77.7% de eficiencia, por debajo de la media nacional de 82.9% (Gráfico 28).

**Gráfico 28. Porcentaje de eficiencia terminal de educación básica, ciclo escolar 2010-2011**

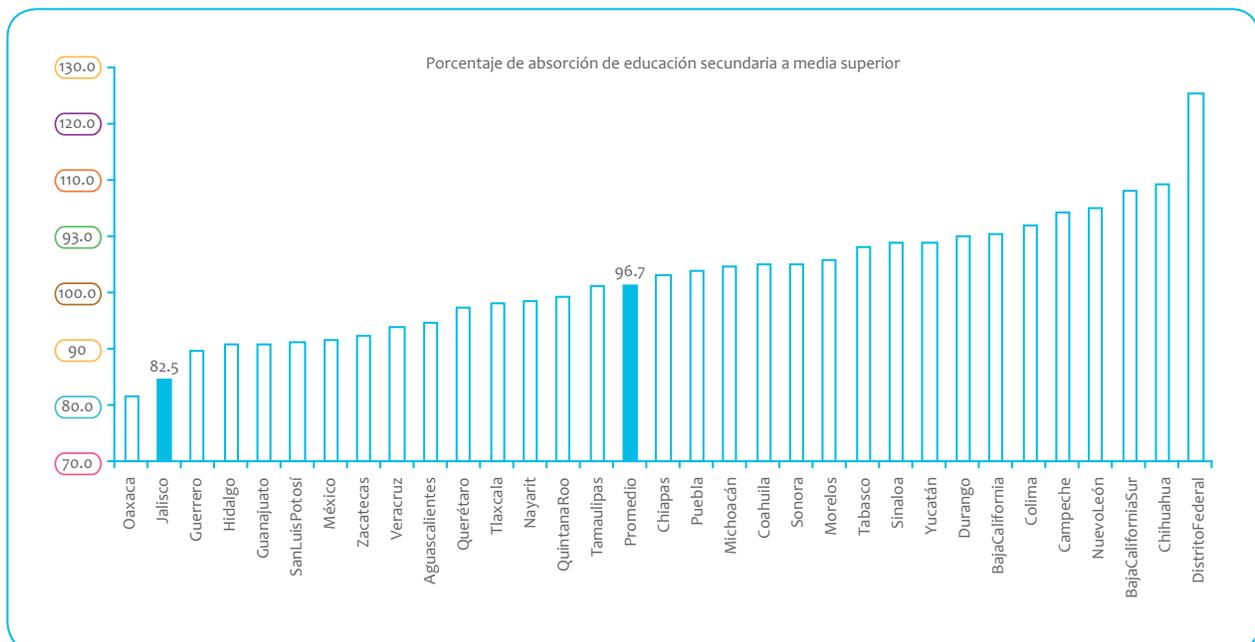
**Gráfico 29. Porcentaje de absorción de educación primaria a secundaria, ciclo escolar 2010-2011**

• En cuanto al porcentaje de absorción de educación primaria a secundaria, Jalisco se encuentra por encima del promedio nacional (96.5%) debido a que 97% de los estudiantes que finalizan la primaria ingresan a la secundaria (Gráfico 29). No obstante, esta cifra debe tomarse con reservas debido a la baja eficiencia terminal en la educación secundaria.



Fuente: Principales cifras ciclo escolar 2010-2011, SEP-Federal

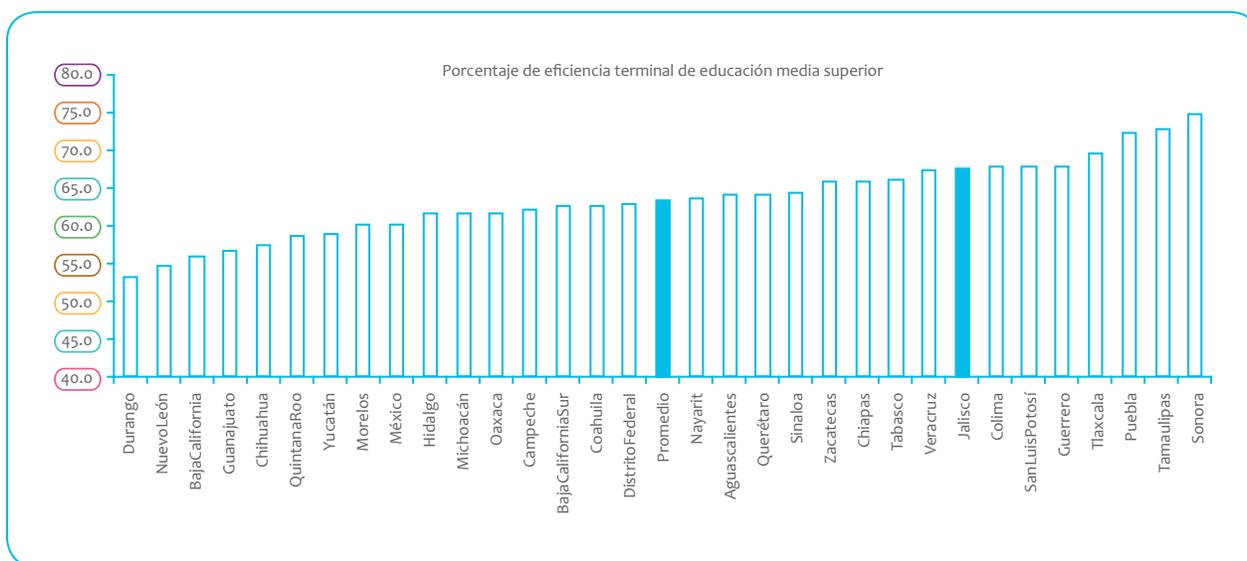
**Gráfico 30. Porcentaje de absorción de educación secundaria a media superior, ciclo escolar 2010-2011**



Fuente: Principales cifras ciclo escolar 2010-2011, SEP-Federal

- Como se puede observar en los resultados presentados en el Gráfico 30, Jalisco tiene el segundo porcentaje más bajo de absorción de educación secundaria a media superior, con un tránsito del 82.4% de los alumnos de secundaria. En términos comparados, la entidad se encuentra muy por debajo de la media nacional (96.7%).

- Jalisco ocupa el octavo lugar a nivel nacional en lo que se refiere al porcentaje de eficiencia terminal de educación media superior (67.5%), aún lejano de entidades líderes como Sonora (74.6%). Al observar los indicadores en su conjunto, destaca el rezago importante que existe en Jalisco en el nivel de educación media superior, que a su vez se vincula con la debilidad de la educación secundaria.



Fuente: Principales cifras ciclo escolar 2010-2011, SEP-Federal

**Gráfico 31. Porcentaje de eficiencia terminal de educación media superior**

## >> LOS TEMAS CRÍTICOS DE LA AGENDA EDUCATIVA EN JALISCO

Con base en la presentación de los resultados en materia educativa en el estado de Jalisco se pueden derivar las siguientes conclusiones generales.

- ***Jalisco cuenta con un financiamiento adecuado en educación básica pero enfrenta problemas en equipamiento tecnológico, en cobertura y absorción de la educación media superior, y en las tasas de deserción y eficiencia terminal en educación secundaria.*** Este estado es uno de los que recibe mayores recursos federales para educación básica debido a que su matrícula es de las más altas a nivel nacional. Sin embargo, el equipamiento de las escuelas públicas de educación básica con computadoras e internet es limitado, lo que obstaculiza el aprendizaje integral de los alumnos. Asimismo, existen problemas en cuanto a la cobertura en el nivel medio superior que se agrava con la absorción entre niveles educativos.

- ***Esta entidad tiene logros importantes en educación primaria, posee una cobertura completa, no obstante tiene un porcentaje de deserción dentro de la media nacional y por ende su eficiencia terminal lo ubica en el mismo rango.*** Además, el porcentaje de absorción de educación primaria a secundaria es alto, lo que no se refleja en su porcentaje de eficiencia terminal, al ser uno de los más bajos del país. Aunado a ello, Jalisco tiene un bajo porcentaje de transición de la secundaria al nivel medio superior, y a pesar que el nivel de eficiencia terminal de este último es de los mejores del país, el número real de estudiantes ha mermado desde su paso por la educación básica. En suma, es necesario desarrollar políticas educativas que focalicen esfuerzos por reforzar la calidad y continuidad del aprendizaje, principalmente a nivel secundaria y media superior, con el objetivo de prolongar la permanencia de los alumnos en el sistema educativo y así ampliar su probabilidad de mejores oportunidades.





# La Salud en el Estado de Jalisco

## >> PRESENTACIÓN

Un gobierno estatal efectivo en materia salud es el que al menos ofrece servicios de salud de primer y segundo nivel de calidad para la población no afiliada a algún esquema de seguridad social. De la misma forma, un gobierno estatal con una agenda de salud eficaz asegura la provisión directa de servicios a la población cubierta por el Seguro Popular. En términos más amplios, un gobierno estatal efectivo en la política de salud promueve también estrategias claras en materia de prevención, contribuye a la formación de recursos humanos que cubran la demanda de servicios de salud y procura la construcción de Sistemas Estatales de Información Básica en Salud.

## >>LA SALUD EN EL ESTADO DE JALISCO

### >>¿QUÉ HACEN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS EN MATERIA DE SALUD?

1. Proveen directamente de servicios de salud de primer y segundo nivel a la población cubierta por el Seguro Popular y a la que no cuenta con seguridad social.
2. Coordinan los programas de salud de las dependencias y entidades estatales.
3. Coordinan los esfuerzos en materia de salud preventiva y de salud pública (como semanas de vacunación y control de vectores enfermedades infecciosas).
4. Promueven el establecimiento de Sistemas Estatales de Información en materia de Salud.
5. Contribuyen a la formación y distribución congruente de los recursos humanos para la salud en el territorio estatal.

### ¿CÓMO MEDIMOS LAS ACTIVIDADES ESTATALES EN MATERIA DE SALUD?

#### Insumos

1. Recursos recibidos por el Estado a través del Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud
2. Gasto estatal en población no afiliada a ningún esquema de seguridad social
3. Médicos familiares adscritos a las Secretarías de Salud (SS) Estatales (población no afiliada)
4. Camas censables en la entidad, y porcentaje perteneciente a las Secretarías de Salud Estatal (SSE)
5. Número de máquinas de rayos X en la entidad, y porcentaje perteneciente a la Secretaría de Salud Estatal

#### Procesos

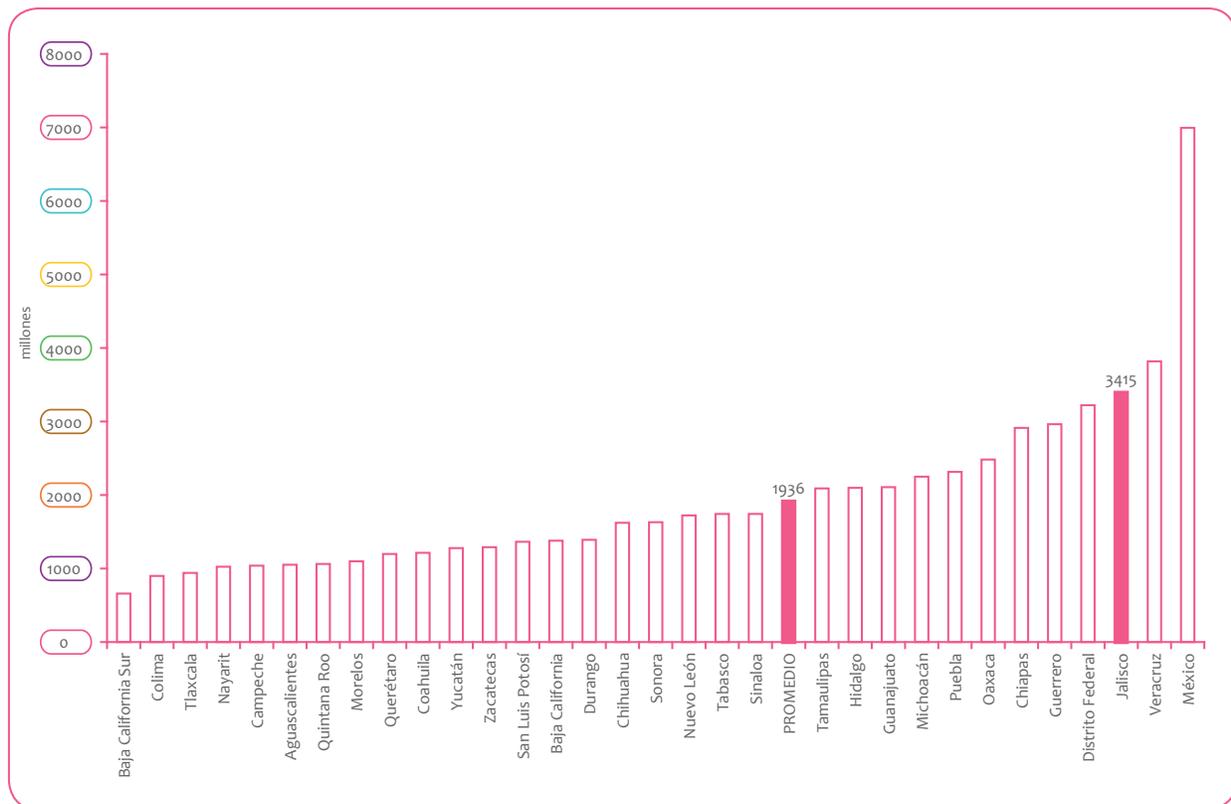
1. Población en la entidad afiliada al IMSS
2. Población en la entidad afiliada al ISSSTE
3. Población en la entidad afiliada al Seguro Popular
4. Mujeres en edad reproductiva que practican algún método de planificación familiar
5. Unidades Médicas en la entidad que pertenezcan a las SS Estatales
6. Unidades Médicas pertenecientes a la SS Estatal que sea de carácter hospitalario.

#### Resultados

1. Esperanza de vida al nacer
2. Muertes por cáncer cérvico-uterino
3. Muertes por diabetes
4. Tasa de mortalidad materna

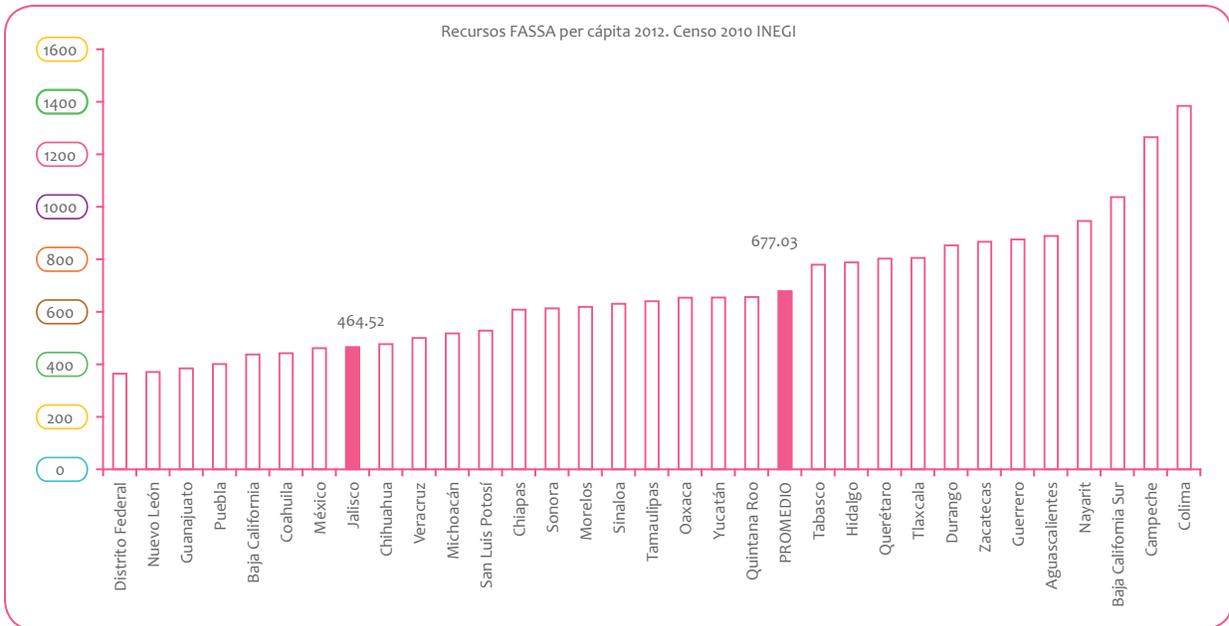
>> **Insumos: Recursos financieros, humanos y materiales**

El estado de Jalisco recibió en 2012 casi 3,500 millones de pesos (en términos nominales) de recursos transferidos a través del Fondo de Aportaciones para la Salud (FASSA), lo que la ubica como la tercera entidad con mayores recursos provenientes del Fondo, mientras que en términos per cápita recibió 464 pesos. La distribución de recursos sigue un criterio poblacional, por lo que corresponde con la posición nacional de la entidad en población. En términos reales, no han existido importantes cambios en la distribución de los recursos federales FASSA con excepción del Estado de México.



Fuente: Datos del DOF, Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2012.

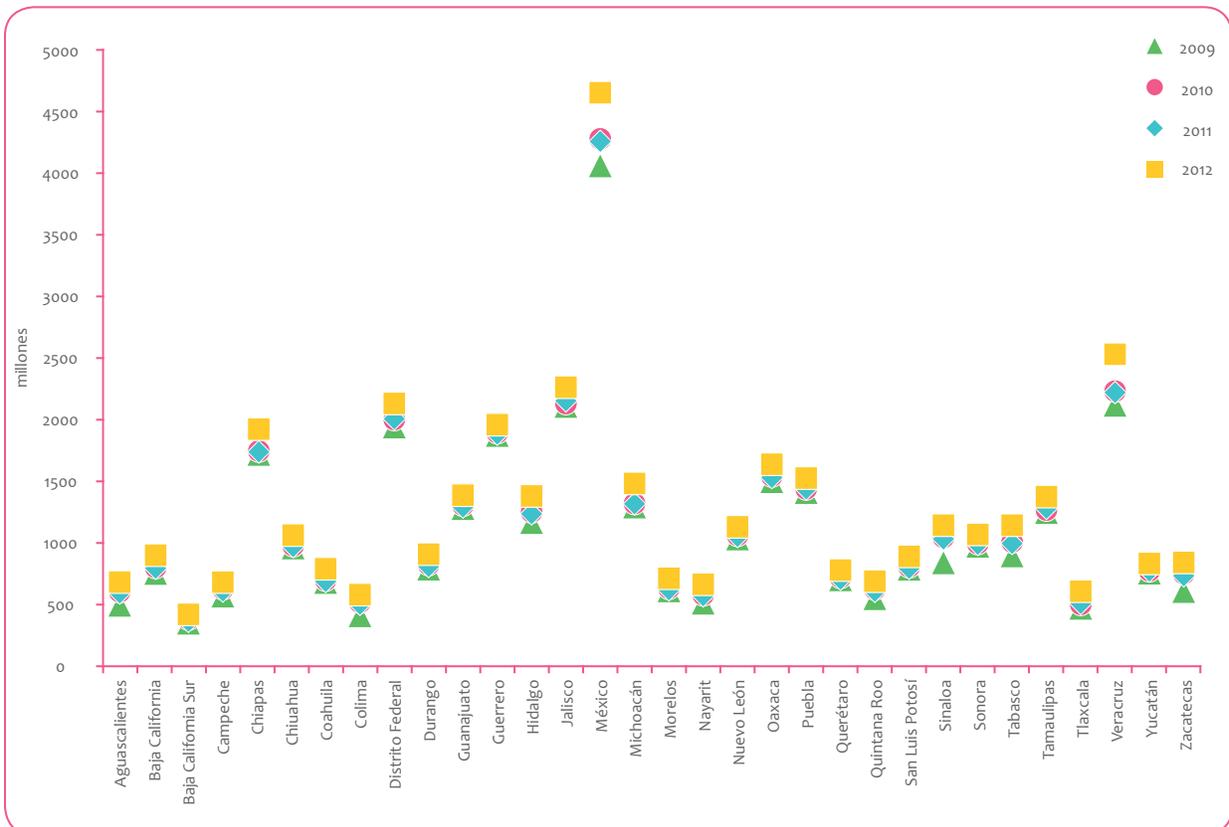
**Gráfico 1. Recursos recibidos por Entidad Federativa a través del FASSA (pesos corrientes), 2012**



Fuente: Datos del DOF, Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2012. Datos poblacionales por Entidad Federativa del CENSO 2010 del INEGI.

**Gráfico 1.1 Recursos per cápita recibidos por entidad federativa a través del FASSA (pesos corrientes), 2012**

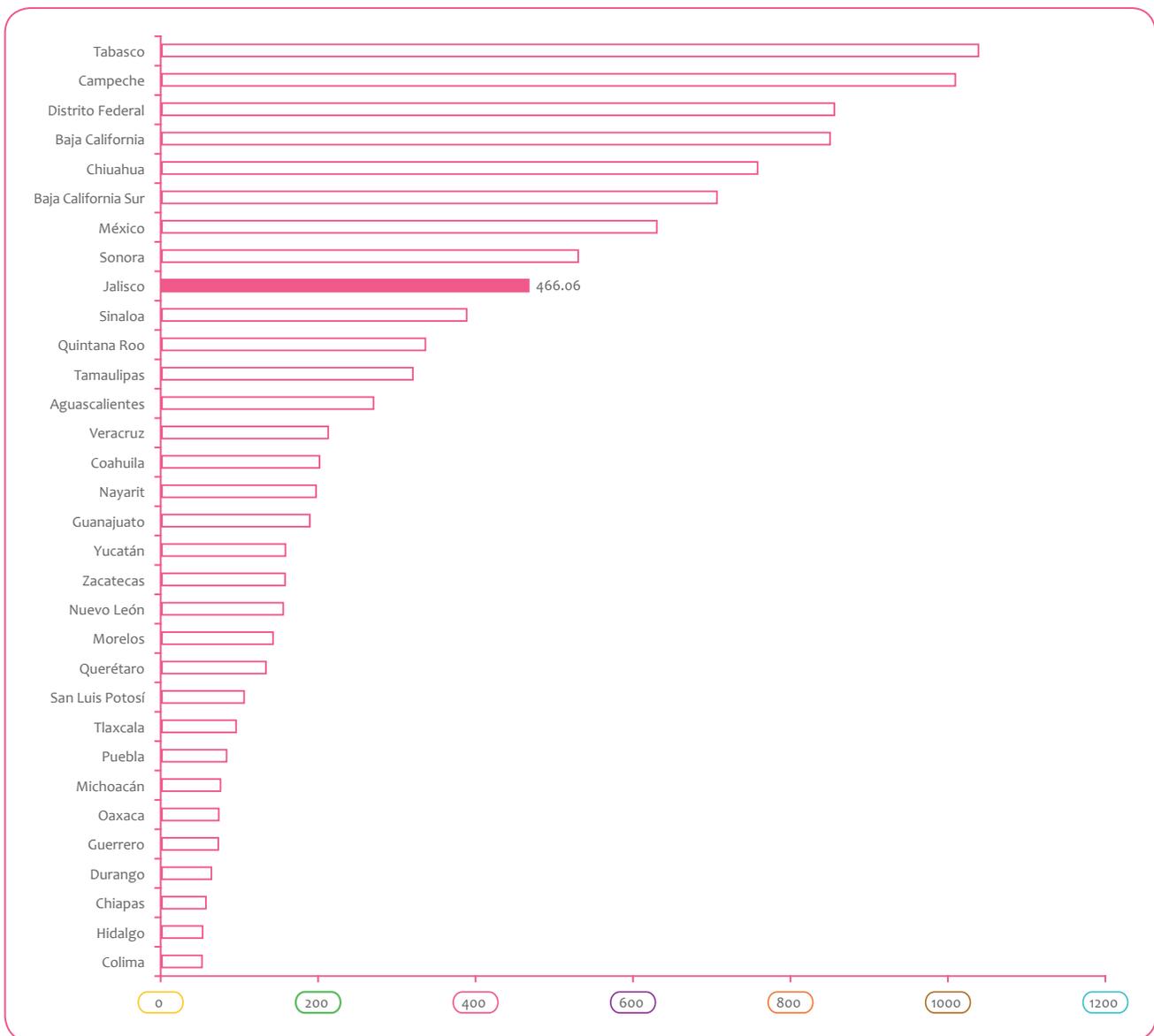
**Gráfico 1.2 Evolución histórica de los recursos FASSA recibidos por entidad 2009-2012, pesos constantes.**



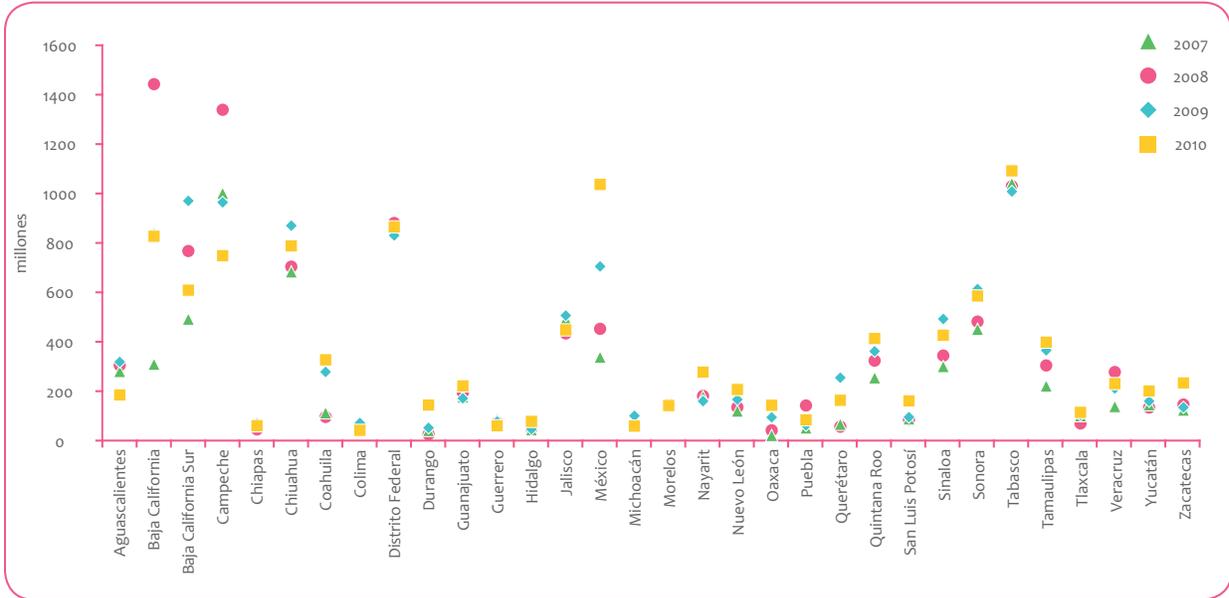
Fuente: Datos del DOF, Presupuesto de Egresos de la Federación para los ejercicios fiscales 2009-2012. Pesos reales, base 2003.

Un dato relevante es que, entre 2007 y 2010, los recursos asignados por el gobierno del Estado a este rubro tuvieron una variación mínima en la entidad. En 2007, el gasto estatal en salud fue de \$624.41 pesos per cápita, mientras que en 2010 el gasto disminuyó a \$627.15 pesos per cápita (reducción de 0.43%) que en pesos reales se traducen de \$482 pesos en 2007 a \$446 en 2010). Si bien estas cifras ubican a Jalisco por encima del promedio nacional para este periodo (\$436.46) es de destacar que la variación presupuestal fue casi imperceptible (promedio entre 2007 y 2010 de \$466 pesos constantes). Esta situación contrasta de manera notable con entidades que comparten características similares a Jalisco. Por ejemplo, en el Estado de México, el gasto estatal en salud entre 2007 y 2010 aumentó 192%, mientras que Nuevo León incrementó esta partida en 71% (pesos reales).

**Gráfico 2. Promedio de gasto estatal per cápita 2007-2010, pesos constantes.**



Fuente: Elaboración propia. Datos de Dirección General de Información en Salud, SINAIS. Pesos reales base 2003.

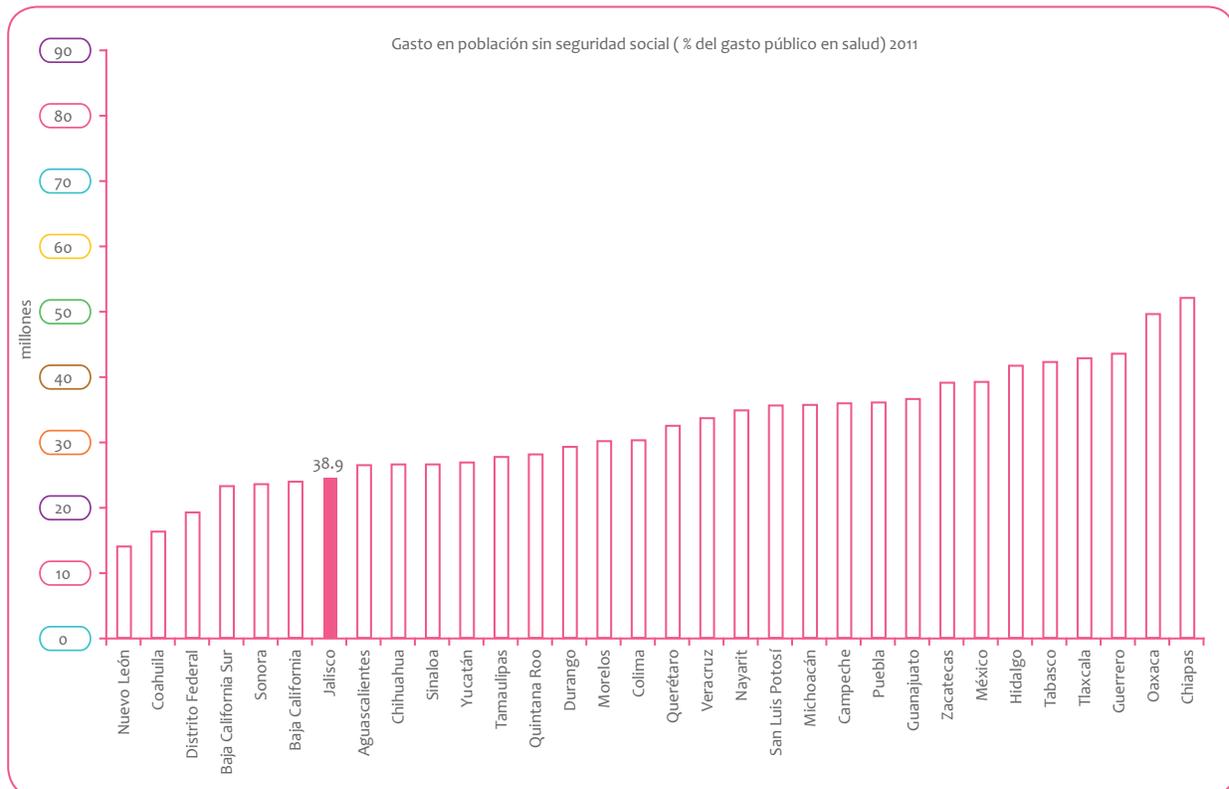


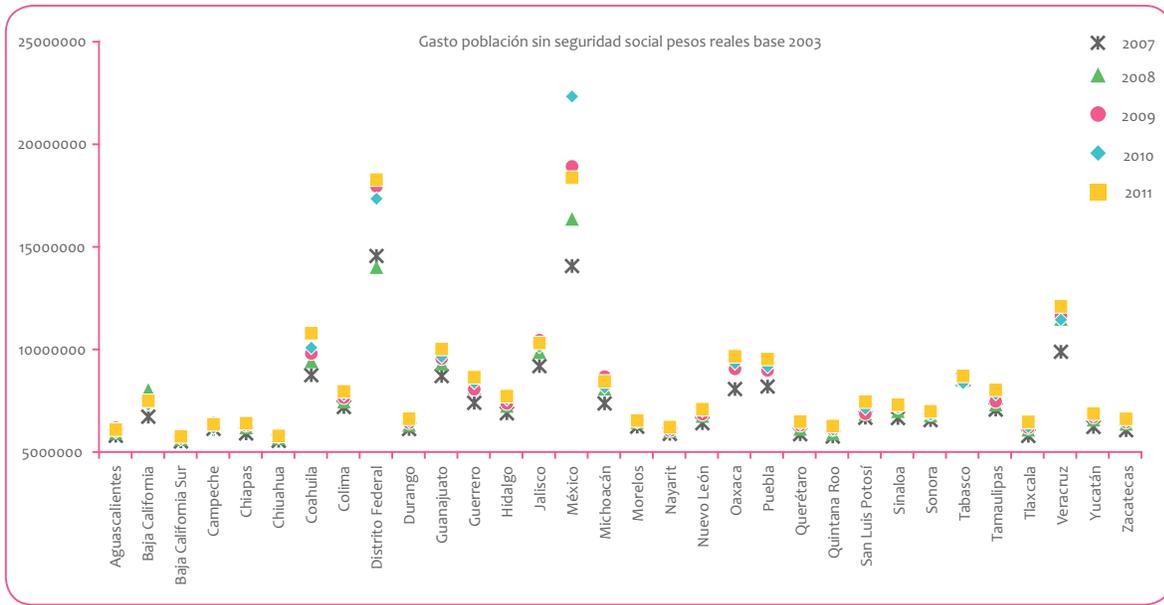
Fuente: Elaboración propia. Datos de Dirección General de Información en Salud, SINAIS. Pesos reales base 2003.

**Gráfico 2.1 Evolución histórica del gasto estatal per cápita en salud 2007-2010, pesos constantes.**

Con respecto al gasto estatal en salud destinado a la población no afiliada a alguno de los servicios de seguridad social en 2010, Jalisco se ubica dentro de las entidades que menor porcentaje destinan a la población sin seguridad social del presupuesto para gasto público en salud. Sin embargo, ésta no es una cifra menor, datos del SINAIS muestran que Jalisco gasta 39 por ciento del gasto público en salud en población sin seguridad social.

**Gráfico 3. Gasto en población sin seguridad social como porcentaje del gasto público en salud 2011**



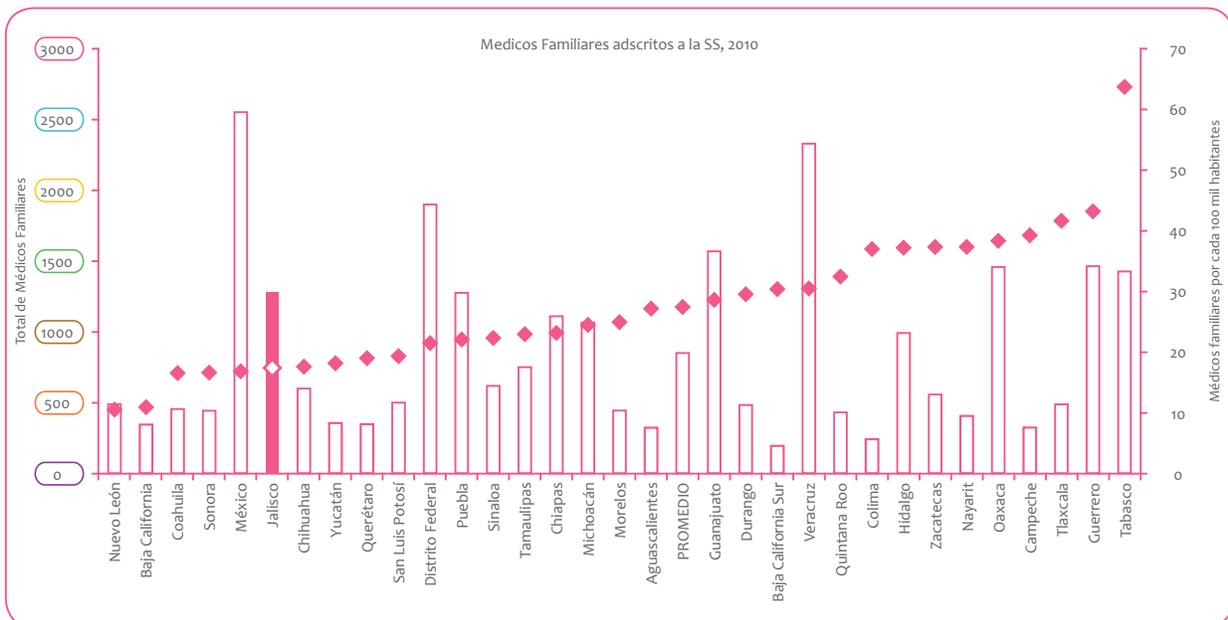


Fuente: Elaboración propia. Datos de Dirección General de Información en Salud, SINAIS. Base de datos de Cuentas en salud a nivel federal y estatal. Comparación en pesos reales, base 2003.

Los médicos familiares son un insumo clave en cualquier política de salud, ya que son los agentes que establecen el primer contacto con la población. En este sentido, para este reporte se contabilizó el total de médicos familiares, y los existentes por cada 100 mil habitantes adscritos a las SS de cada estado. De acuerdo con SINAIS, en Jalisco laboran 1274 médicos familiares totales y 18 médicos por cada 100 mil habitantes (médicos pertenecientes a la Secretaría de Salud y los Servicios Estatales de Salud 2010). En el conteo que realizó el INEGI se establece que en 2009, la entidad contó con 2748 médicos familiares en contacto con el paciente (39 por cada 100 mil habitantes).

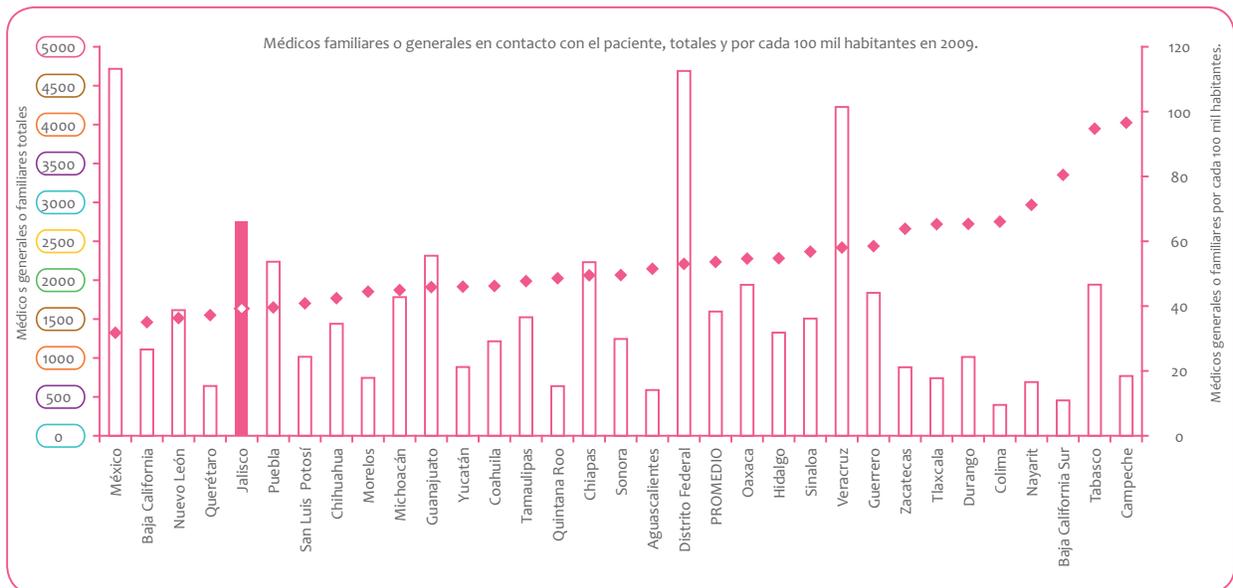
**Gráfico 3.1 Evolución del gasto en población sin seguridad social 2011, pesos constantes**

**Gráfico 4. Médicos familiares (total y por cada 100,000 habitantes) adscritos a Unidades Médicas de las SS Estatales 2010.**



Fuente: Elaboración propia con datos de la Dirección General de Información en Salud, Base de datos de recursos de la Secretaría de Salud y los Servicios Estatales de Salud. SINAIS. Datos poblacionales del CENSO 2010 del INEGI.

**Gráfico 4.1 Médicos familiares total y por cada 100,000 habitantes) en 2009, INEGI.**



Fuente: Médicos familiares o generales en contacto con el paciente en instituciones públicas de salud. Anuario de estadísticas por entidad federativa 2011. INEGI

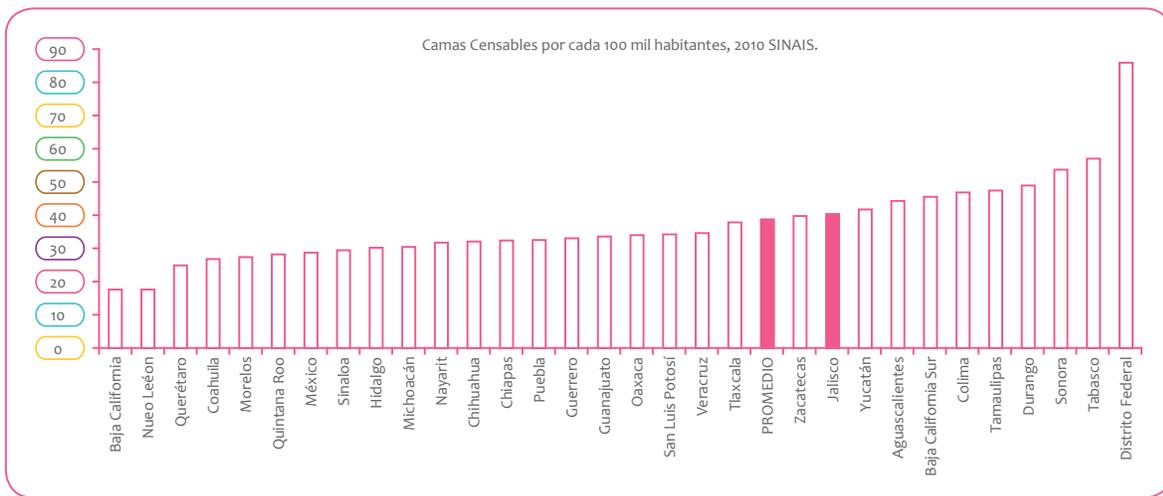
**Gráfico 4.2 Comparativo de médicos familiares por cada 100 mil habitantes 2009, SINAIS e INEGI.**



Fuente: Médicos familiares o generales en contacto con el paciente en instituciones públicas de salud. Anuario de estadísticas por entidad federativa 2011 INEGI y Base de datos de recursos de la Secretaría de Salud y los Servicios Estatales de Salud. SINAIS

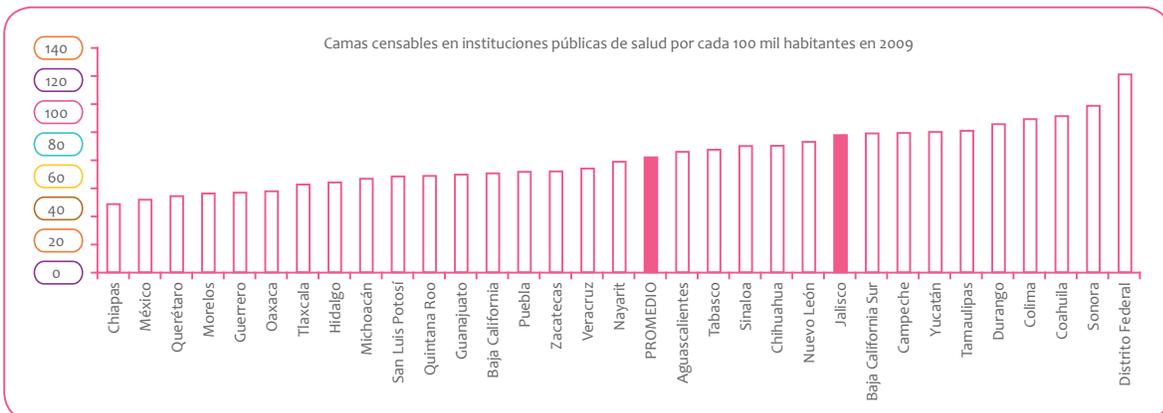
Jalisco se encuentra por encima del promedio nacional si se observa el número total de camas censables por cada 100 mil habitantes (85.2 camas) en instituciones públicas de salud según reporta el INEGI. El estadístico cambia si se reportan las camas censables para la Secretaría de Salud y los Servicios Estatales de Salud que reportan 35.73 camas censables por cada 100 mil habitantes. El análisis de estos dos datos nos permiten saber que el 42% de las camas censables disponibles de Jalisco pertenecen a la Secretaría de Salud (y Servicios Estatales de Salud). Cabe insistir que el análisis de la política de salud a través de los insumos con los que cuentan las SS de los estados resulta medular para este reporte, ya que es a través de dichas dependencias como los gobiernos de los estados intervienen en esta política y complementan los esfuerzos de las instituciones de seguridad social como el IMSS y el ISSSTE.

**Gráfico 5. Total de camas censables en la entidad por cada 100,000 habitantes SINAIS, 2010.**



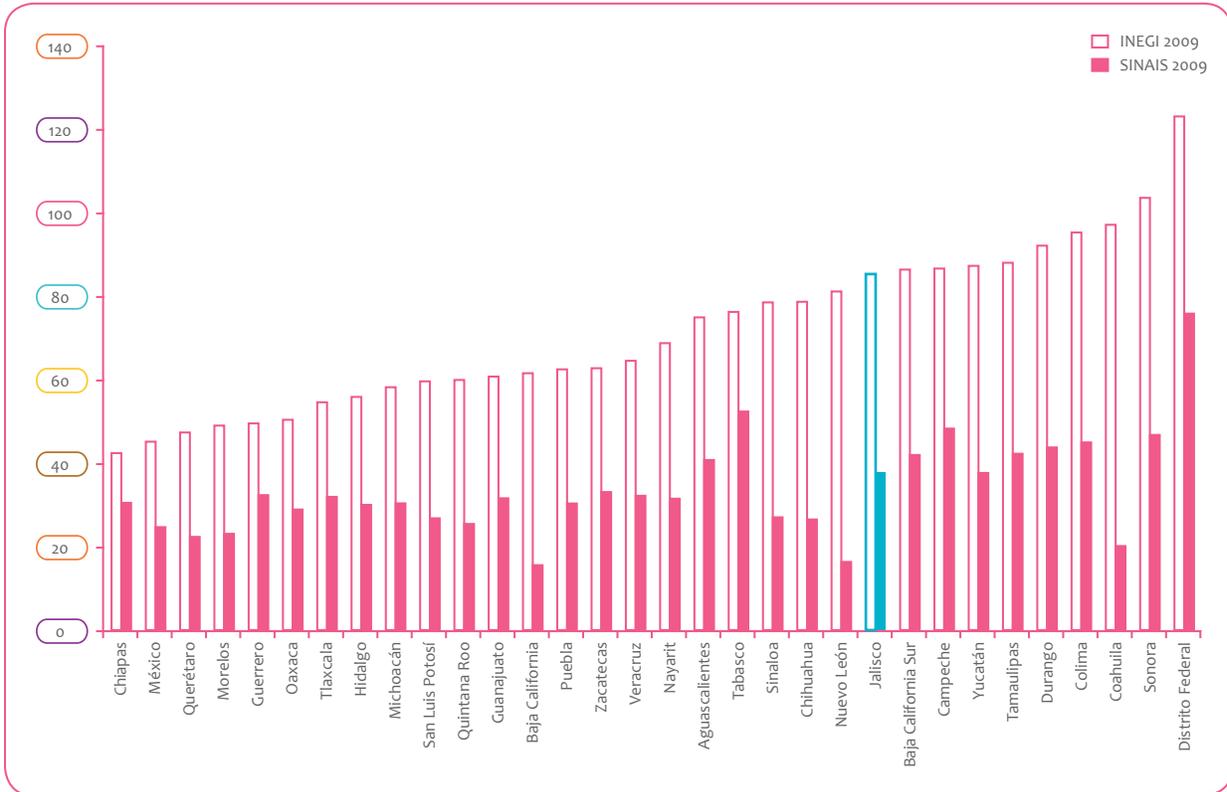
Fuente: Elaboración propia. Datos de la Dirección General de Información en Salud (DGIS). Base de datos de recursos de la Secretaría de Salud y los Servicios Estatales de Salud 2001-2010, SINAIS. Datos poblacionales del CENSO 2010 del INEGI.

**Gráfico 5.1 Total de camas censables en instituciones públicas de salud de la entidad por cada 100,000 habitantes INEGI, 2009.**



Fuente: Elaboración propia. Datos de los Anuarios de Estadísticas por Entidad Federativa 2009 y 2011 del INEGI.

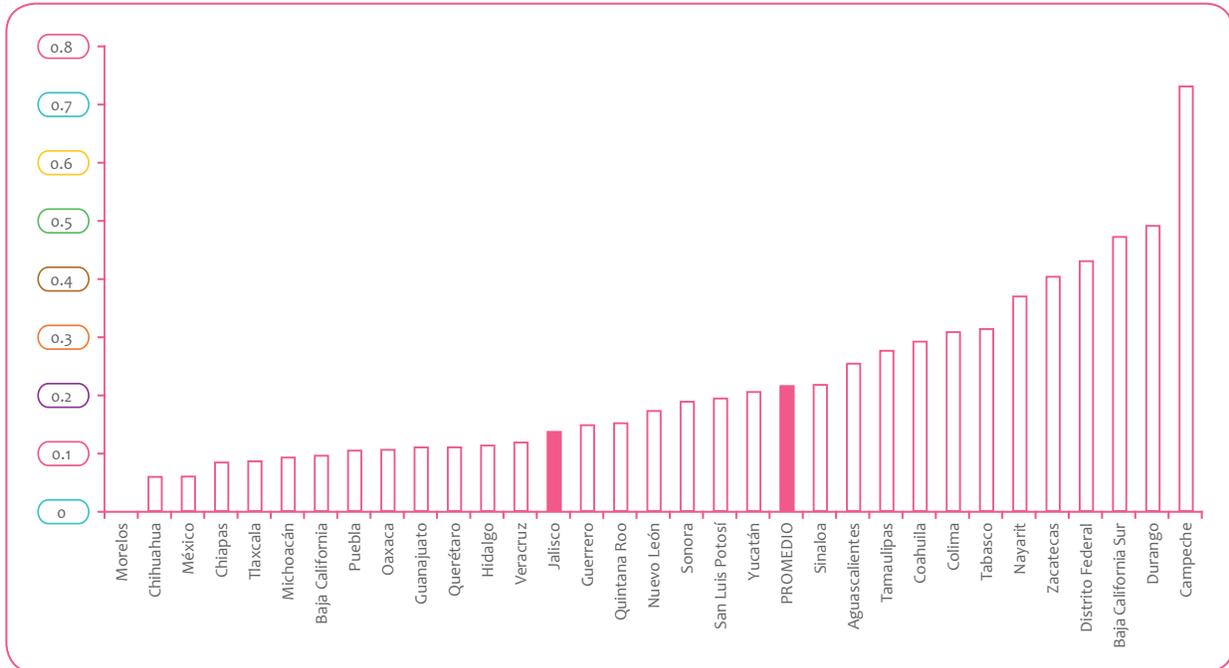
**Gráfico 5.2 Comparativo de las camas censables por cada 100 mil habitantes entre INEGI y SINAIS 2009.**



Fuente: Elaboración propia. Datos de SINAIS , base de datos de recursos de la Secretaría de Salud y los Servicios Estatales de Salud 2001-2010 y del Anuario de Estadísticas por Entidad Federativa 2011 INEGI.

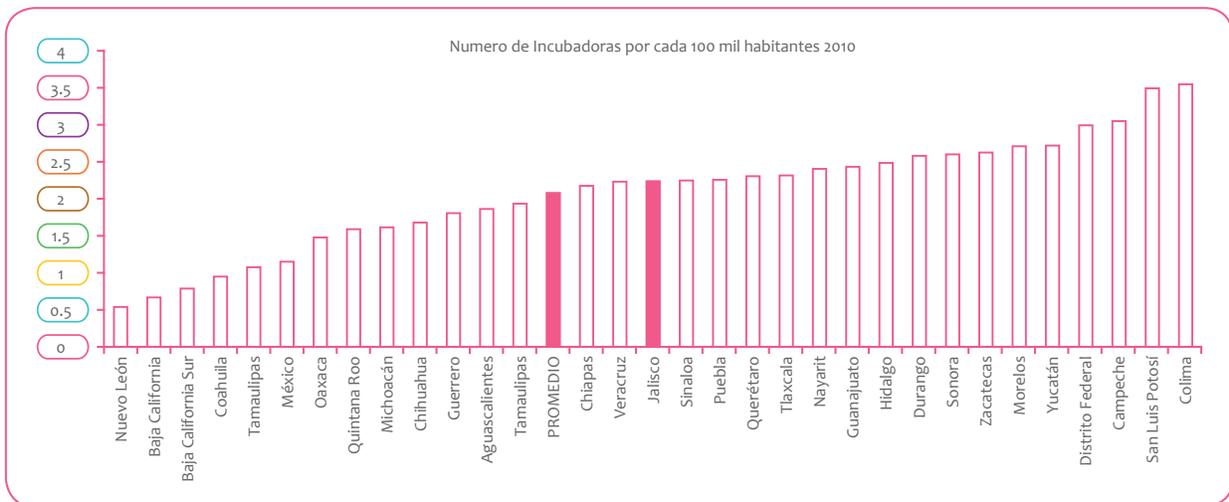
El análisis de insumos en las políticas estatales de salud se complementa con el recuento del equipamiento mínimo de salud, que ofrece evidencia sobre la fortaleza de los sistemas estatales en esta materia. Para este documento, se utilizan dos elementos: equipos de mamografía e incubadoras. Para el primero, Jalisco ocupa la posición 19 (0.13 equipos) a nivel nacional por abajo del promedio nacional para equipo de mamografías por cada 100 mil habitantes. Con respecto a la disponibilidad de incubadoras, Jalisco tiene 2.23 incubadoras por cada 100 mil habitantes, que lo ubica por encima de la media de 2.07 incubadoras por cada 100 mil habitantes. Sin embargo, la información recopilada no permite distinguir si el equipo es propiedad de las instituciones federales o estatales de salud.

**Gráfico 6. Equipos de mamografía por cada 100 mil habitantes, 2010**



Fuente: Elaboración propia. Datos de Dirección General de Información en Salud, Base de datos de recursos de la Secretaría de Salud y los Servicios Estatales de Salud. SINAIS. Datos poblacionales del CENSO 2010 del INEGI.

**Gráfico 7. Disponibilidad de incubadoras en la entidad por cada 100 mil habitantes, 2010.**

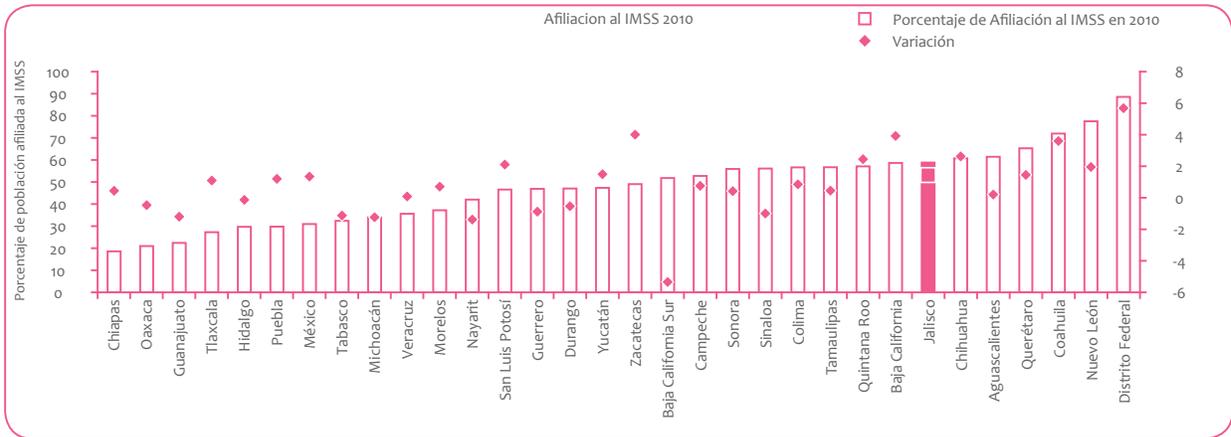


Fuente: Elaboración propia. Datos de Dirección General de Información en Salud, Base de datos de recursos de la Secretaría de Salud y los Servicios Estatales de Salud. SINAIS. Datos poblacionales del CENSO 2010 del INEGI.

**Gráfico 8. Porcentaje de la población de la entidad afiliada al IMSS 2010; y variación en la afiliación al IMSS 2009-2010.**

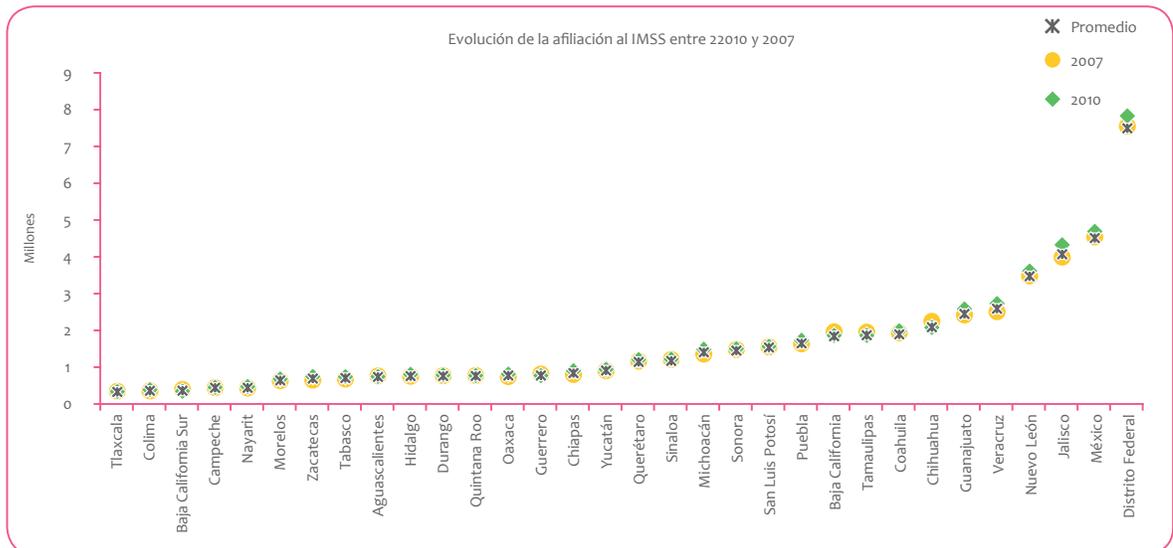
**>> Procesos: Niveles de cobertura y capacidad de atención hospitalaria**

Un elemento clave que permite analizar la fortaleza de los sistemas estatales de salud en el país es la correspondencia entre los insumos (recursos e infraestructura) con los que cuentan los gobiernos de las entidades federativas y el porcentaje de población abierta o afiliada a los esquemas de seguridad social. IMSS, ISSSTE y Seguro Popular.



Fuente: Elaboración propia. Dirección General de Información en Salud. Base de datos de cuentas en salud a nivel federal y estatal, 1990-2010. SINAIS.

**Gráfico 8.1 Evolución de la afiliación IMSS 2007-2010.**



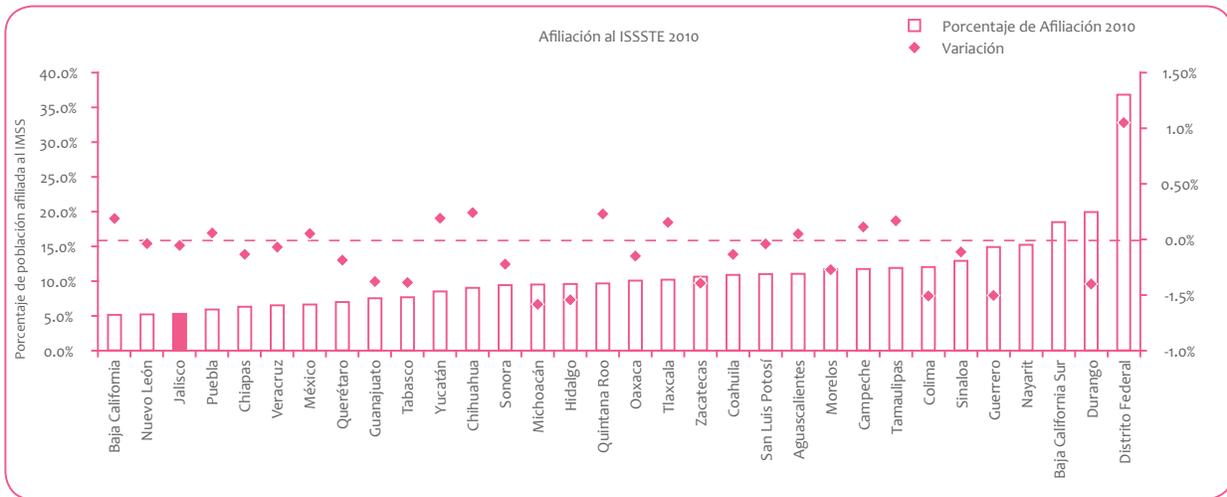
Fuente: Elaboración propia. Dirección General de Información en Salud. Base de datos de cuentas en salud a nivel federal y estatal, 1990-2010. SINAIS.

Jalisco es la séptima entidad con más afiliación al IMSS a nivel nacional, el 59% de su población está afiliada al IMSS y sólo el 5.2% al ISSSTE. Para el mismo año la afiliación al Seguro Popular fue de 26.7% y resta un 9% de la población que no cuenta con ningún tipo de afiliación.

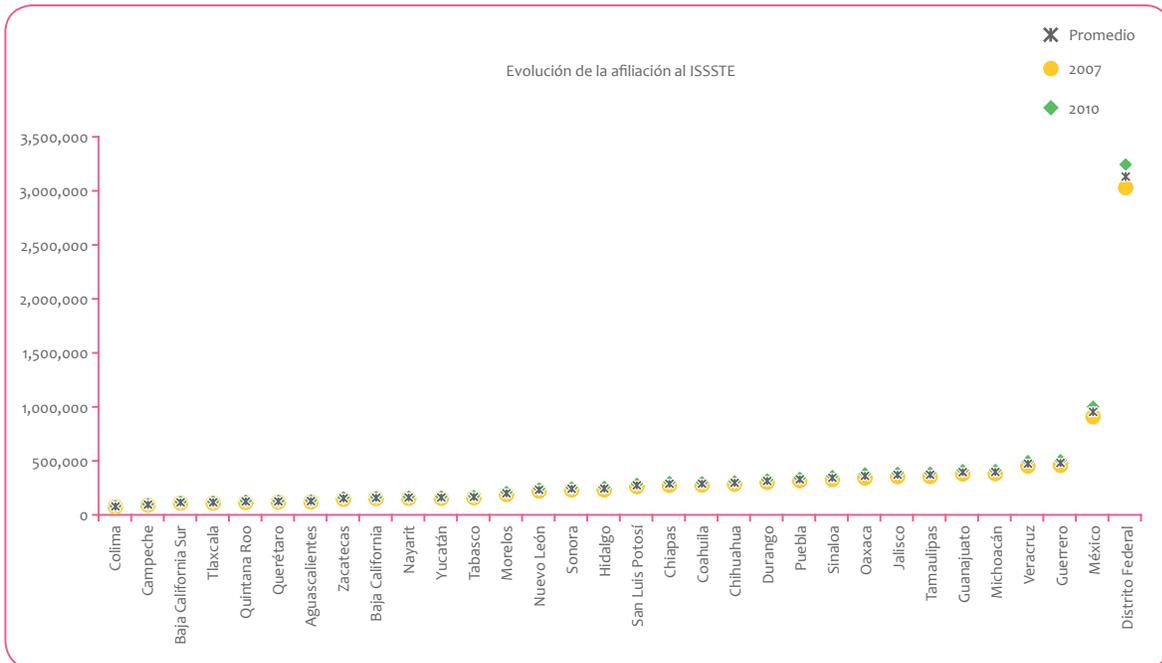
**Gráfico 9. Porcentaje de la población en la entidad afiliada al ISSSTE 2010; y variación en la afiliación 2009-2010.**

En este tenor, y más allá del crecimiento de la afiliación al IMSS y al Seguro Popular en años futuros, se reconoce que el sistema estatal de salud en Jalisco debe aumentar su capacidad de atender a un importante sector de la población que depende de la infraestructura e insumos estatales del sector salud.

**Gráfico 9.1 Evolución de la afiliación al ISSSTE 2007-2010.**



Fuente: Elaboración propia. Dirección General de Información en Salud. Base de datos de cuentas en salud a nivel federal y estatal, 1990-2010. SINAIS.



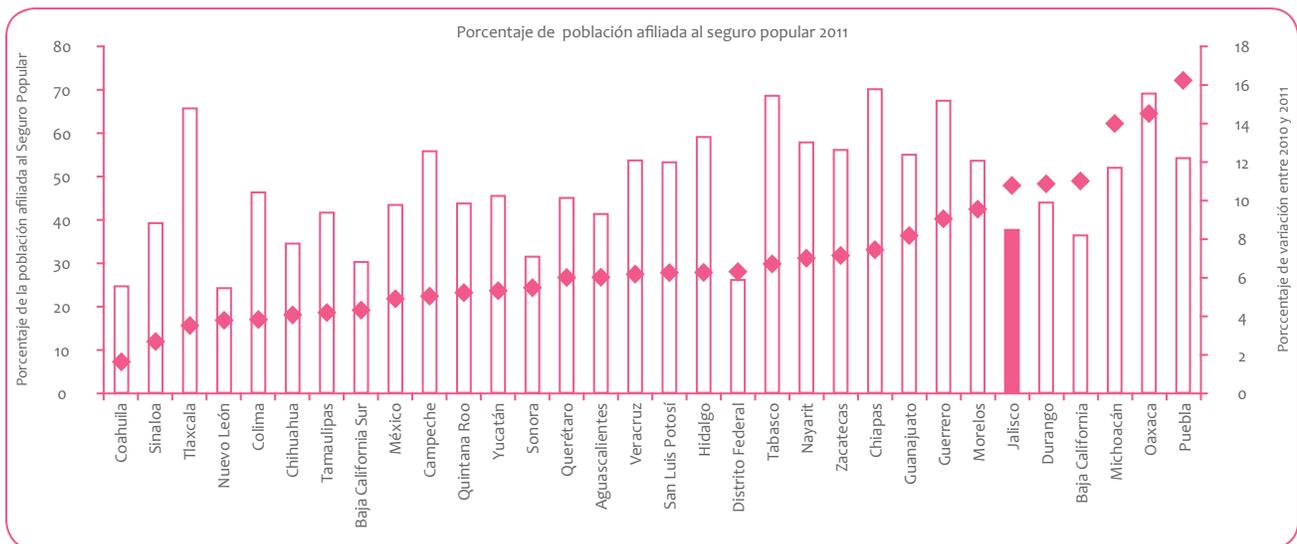
Fuente: Elaboración propia. Dirección General de Información en Salud. Base de datos de cuentas en salud a nivel federal y estatal, 1990-2010. SINAIS.

**Gráfico 10. Porcentaje de la población en la entidad afiliada al Seguro Popular 2011.**



Fuente: Elaboración propia. Datos del Informe de Resultados 2011 del Sistema de Protección Social en Salud. Datos de población del CENSO 2010 del INEGI.

**Gráfico 10.1 Porcentaje de la población en la entidad afiliada al Seguro Popular y variación 2010-2011**



Fuente: Elaboración propia. Datos del Informe de Resultados 2011 del Sistema de Protección Social en Salud. Datos de población del CENSO 2010 del INEGI.

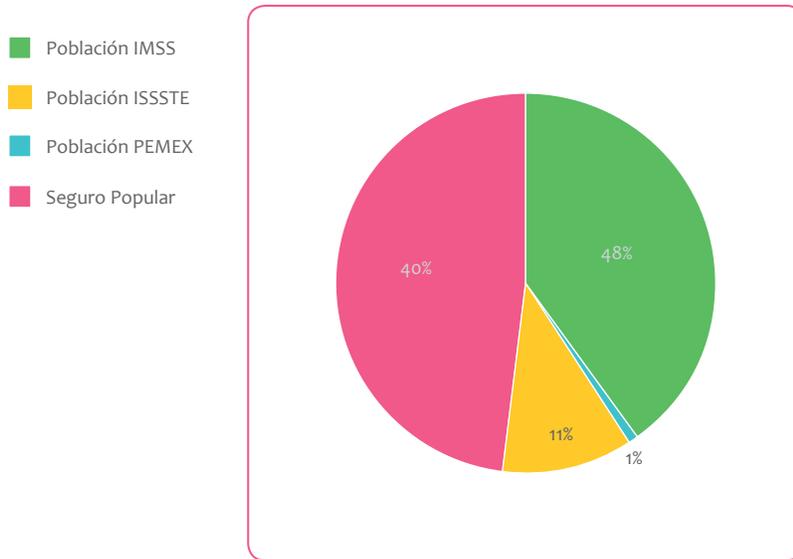


Gráfico 11. Distribución de la población asegurada, 2010

Fuente: Elaboración propia. Informe de Resultados 2011, Sistema de Protección Social en Salud y Dirección General de Información en Salud. Base de datos de cuentas en salud a nivel federal y estatal, 1990-2010.

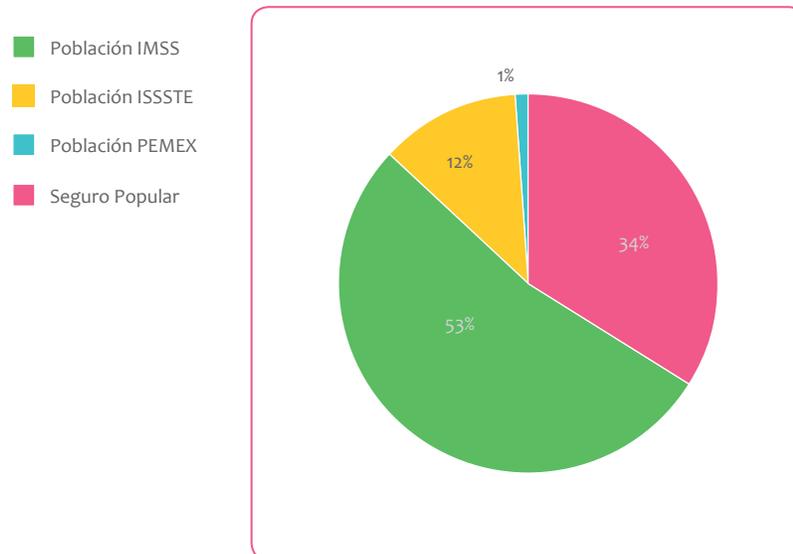


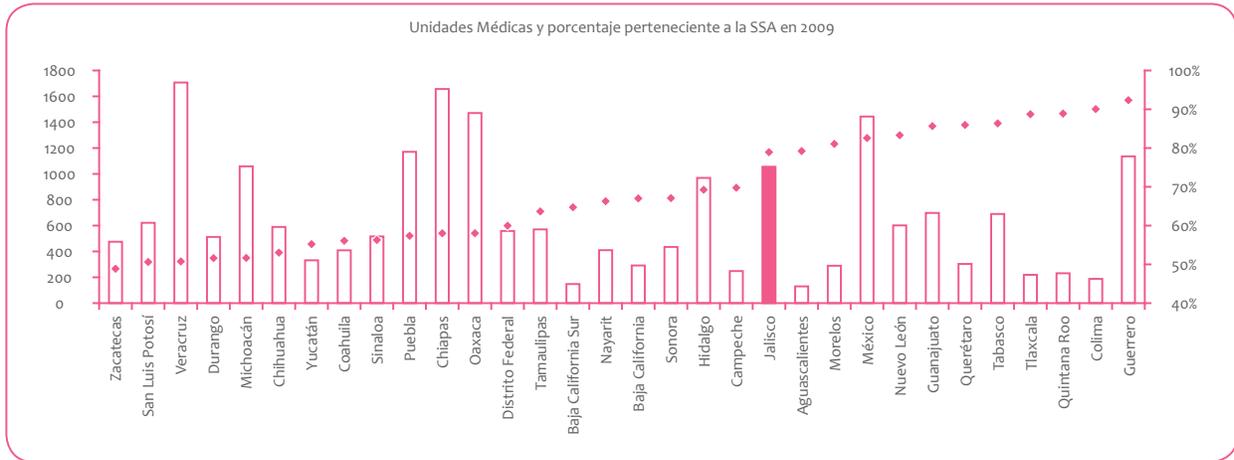
Gráfico 11.1 Distribución de la población asegurada, 2009

Fuente: Elaboración propia. Informe de Resultados 2010, Sistema de Protección Social en Salud y Dirección General de Información en Salud. Base de datos de cuentas en salud a nivel federal y estatal, 1990-2010.

La estructura de afiliación a los distintos servicios de salud en Jalisco encuentra sentido si se analiza el porcentaje de Unidades Médicas (UM) existentes en la entidad que pertenecen a las SS de los estados. Para el caso de esta entidad de un total de 1051 UM, 78% pertenecen a la Secretaría de Salud; lo cual señala un nivel de correspondencia insuficiente entre el porcentaje de población que debe ser atendida por el Sistema Estatal y la disponibilidad de infraestructura. Jalisco se encuentra rezagado con respecto al Estado de México que tiene aspectos similares y tiene más Unidades Médicas y mayor porcentaje de ellas pertenecientes a la SSA.

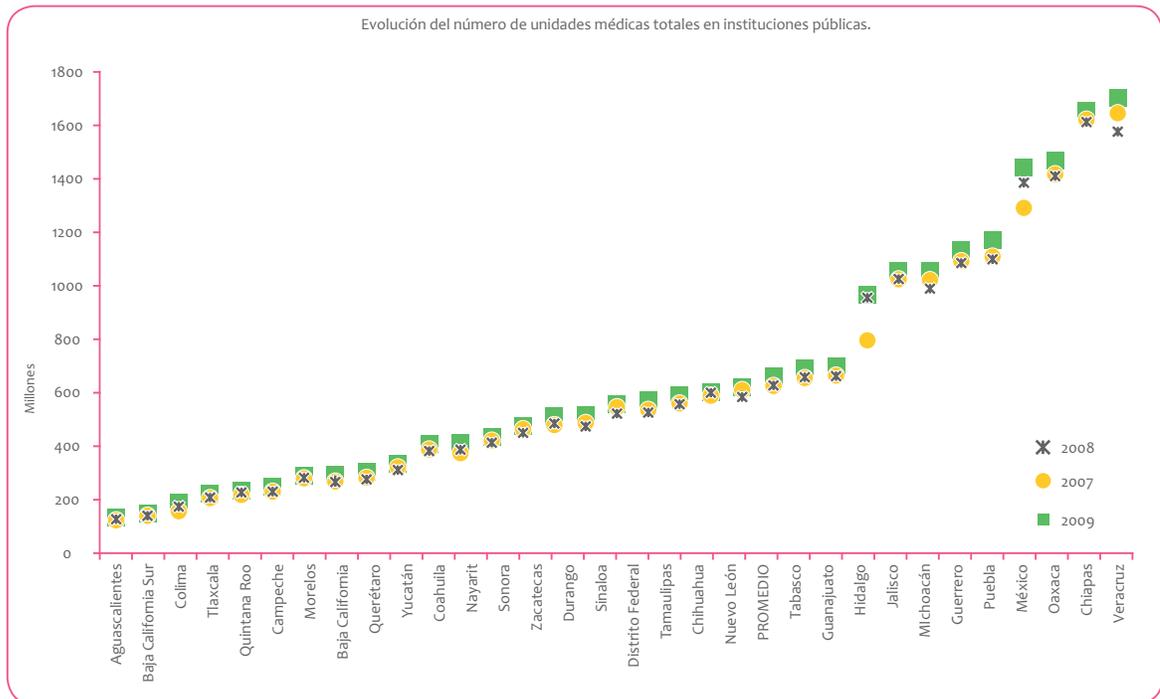
**Gráfico 12. Unidades Médicas en la entidad pertenecientes a instituciones públicas de salud y el porcentaje perteneciente a la Secretaría de Salud 2009.**

El número de Unidades Médicas en Jalisco aumentó principalmente entre 2008 y 2009 en el que se registran 29 Unidades Médicas más, pasó de 1021 a 1051 entre 2007 y 2009. Considerando que el número de afiliados al Seguro Popular crece aceleradamente en la entidad, 10% en los últimos años, habría que señalar que hace falta mayor desarrollo de infraestructura para atender a la población.



Fuente: Elaboración propia. Datos del Anuario de Estadísticas por Entidad Federativa 2011, INEGI.

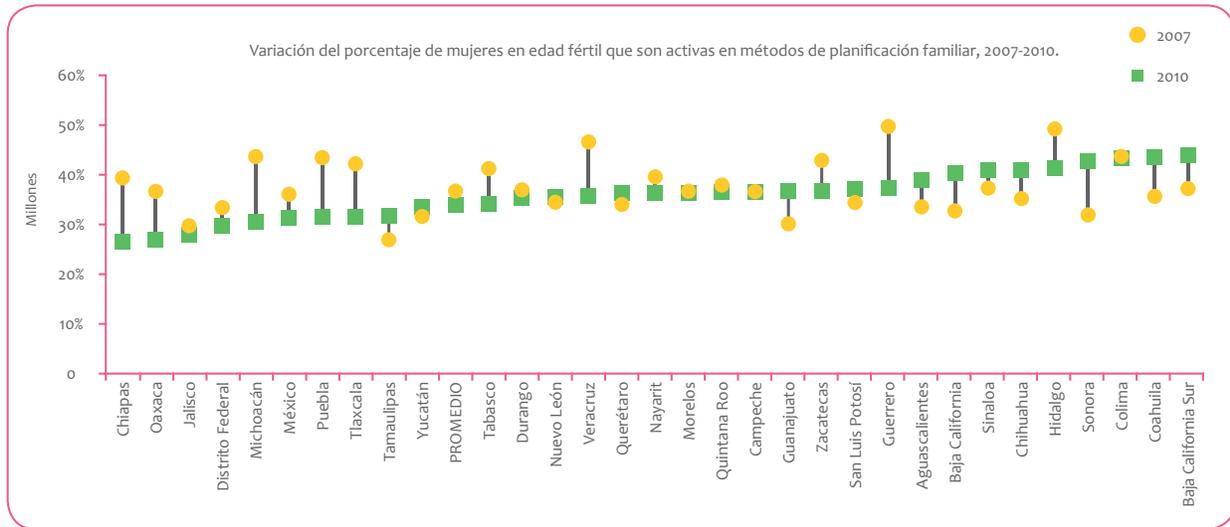
**Gráfico 12.1 Evolución del número de Unidades Médicas totales en instituciones públicas 2007-2009.**



Fuente: Elaboración propia. Datos del Anuario de Estadísticas por Entidad Federativa 2011, INEGI.

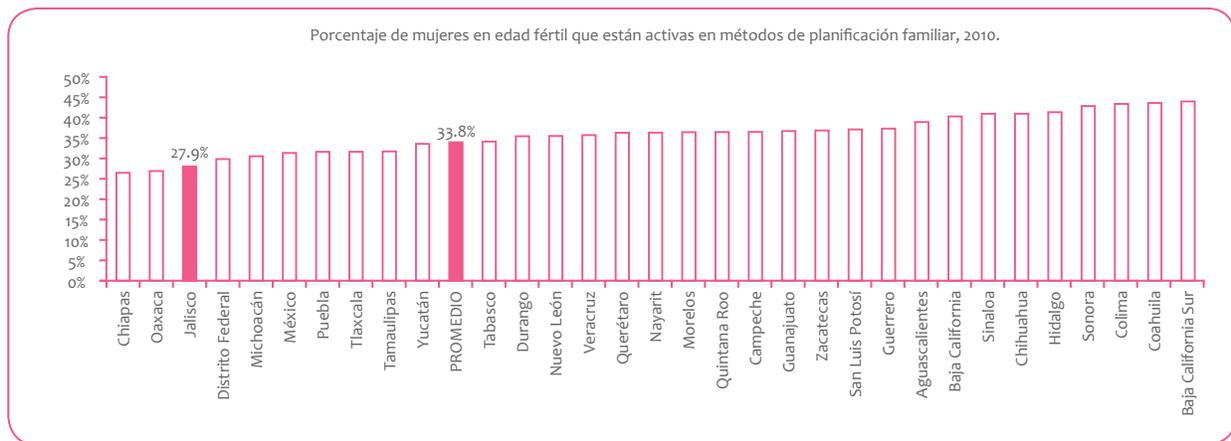
Una variable relevante en el proceso en términos de prevención y de equidad de género es el porcentaje de mujeres en edad reproductiva que utilizan un método de planificación familiar. El estado de Jalisco se encuentra abajo del promedio con 28% de mujeres en edad reproductiva que utilizan algún método de planificación familiar. Sin embargo, cabe resaltar que entre 2007 y 2010 se registra una reducción en el uso de los métodos de planificación familiar, tanto en la entidad como en el promedio nacional.

**Gráfico 13. Variación del porcentaje de mujeres en edad reproductiva activas en algún método de planificación familiar 2007-2010.**



Fuente: Elaboración propia. Datos de Dirección General de Información en Salud. Base de datos de servicios otorgados y programas sustantivos, 2000-2010. SINAIS.

**Gráfico 13.1 Porcentaje de mujeres en edad reproductiva activas en algún método de planificación familiar 2010.**

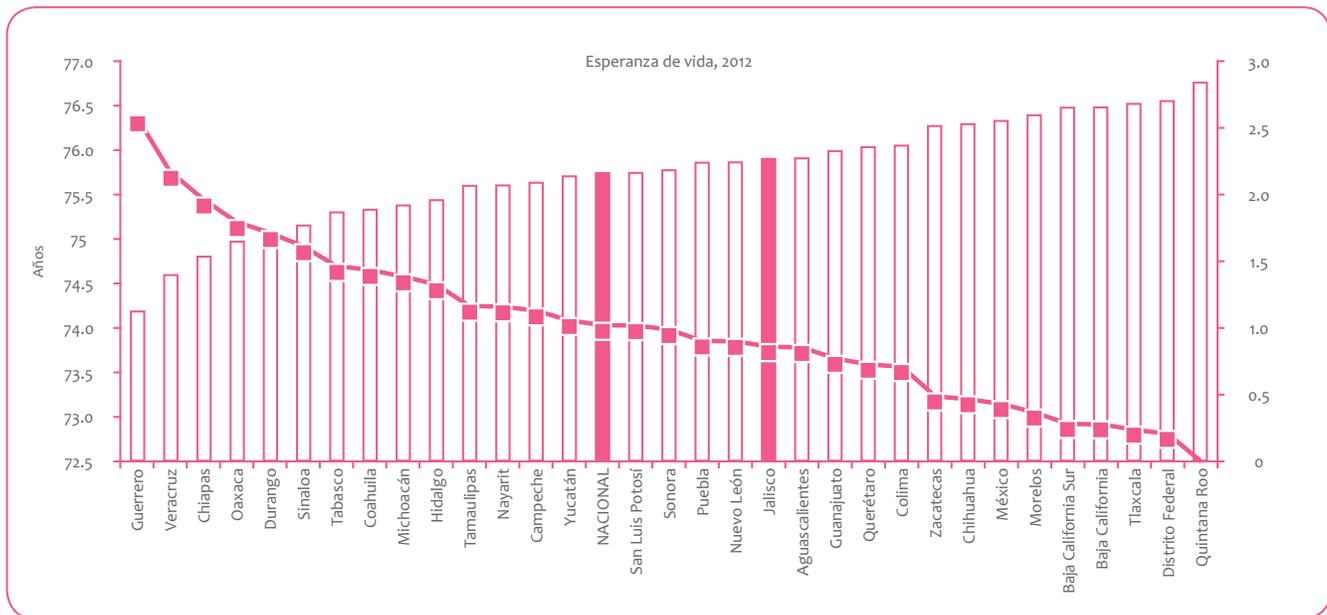


Fuente: Elaboración propia. Datos de Dirección General de Información en Salud. Base de datos de servicios otorgados y programas sustantivos, 2000-2010. SINAIS.

**Gráfico 14. Esperanza de vida al nacer y diferencia con respecto a la entidad con el valor máximo (2012).**

**>> Resultados**

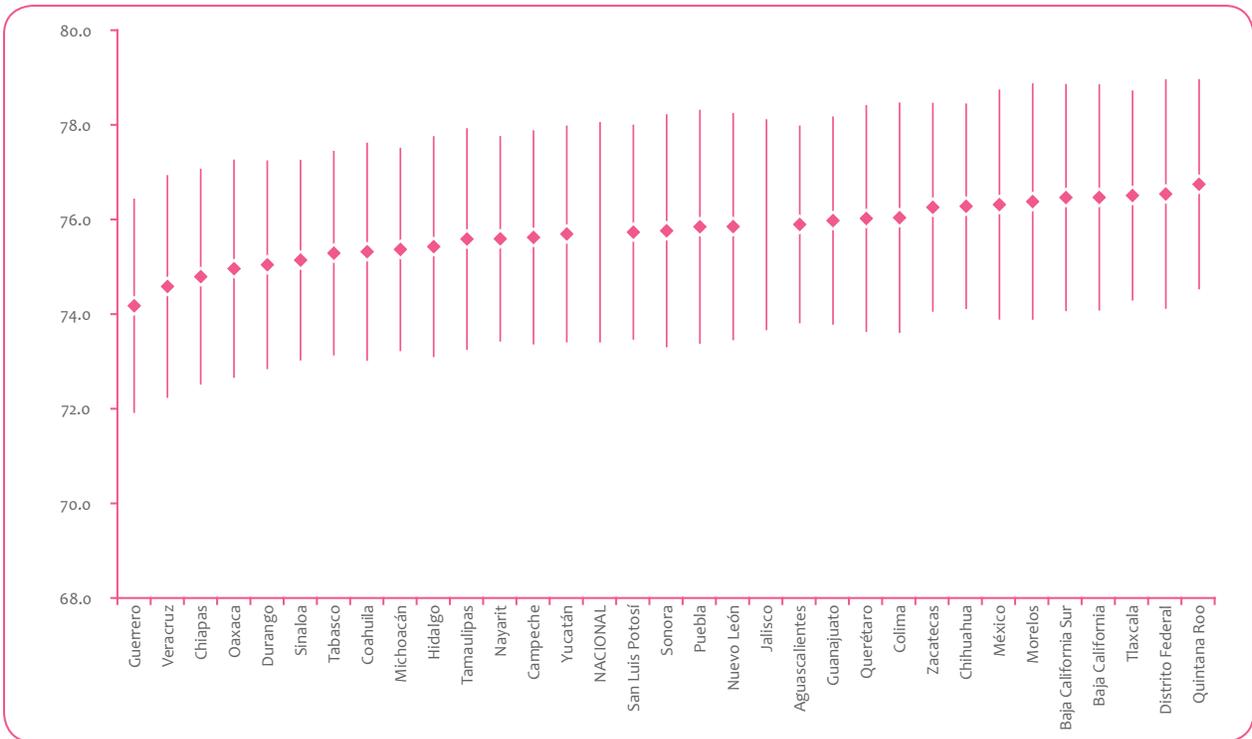
Con respecto a las mediciones de resultados en materia de salud, un primer indicador que se utiliza es el de la esperanza de vida por estado y la diferencia respecto de la entidad con el valor máximo en esta medición. Para 2012, Jalisco ocupa el lugar 14 a nivel nacional, con una esperanza de vida de 75.9 años. En este rubro, Jalisco tiene un comportamiento muy similar al nacional.



Fuente: Elaboración propia. Dirección General de Información en Salud. Base de datos de Estimaciones de población 1990-2012, COLMEX. SINAIS.

Un indicador de resultados en materia de salud en donde Jalisco se ubica con un resultado mejor al nacional en la tasa de mortalidad por cáncer cérvico-uterino en 2010. En esta entidad ocurrieron 10.44 muertes por este tipo de cáncer por cada 100 mil mujeres mayores de 15 años. Las políticas de prevención y de salud en la entidad han permitido una reducción de la tasa en 1.52 por ciento. Se encuentra muy lejos de entidades como Oaxaca (16.48) y Colima(16.0) que ocupan el primer y segundo lugar, respectivamente.

En lo que concierne a las enfermedades crónico-degenerativas, como la diabetes, se presenta una diferencia sustancial respecto al resultado en materia de prevención y atención oportuna en cáncer cérvico-uterino. Respecto al cáncer cérvico-uterino Jalisco se ubica en el quinto lugar de los estados con mejoras en la atención y detección del cáncer lo que ha permitido reducir la tasa de mortalidad en 1.5%. Respecto a la diabetes mellitus, Jalisco ocupa la posición once respecto a los Estados con mayor número de decesos por cada cien mil habitantes, 72.9 en 2010. En el análisis temporal, Jalisco recientemente ha controlado su tasa de mortalidad por diabetes entre 2009 y 2010, años en los que al menos no se incrementó la tasa de mortalidad. Sin embargo, entre 2007 y 2010 la tasa de mortalidad por diabetes aumentó significativamente en 12%.

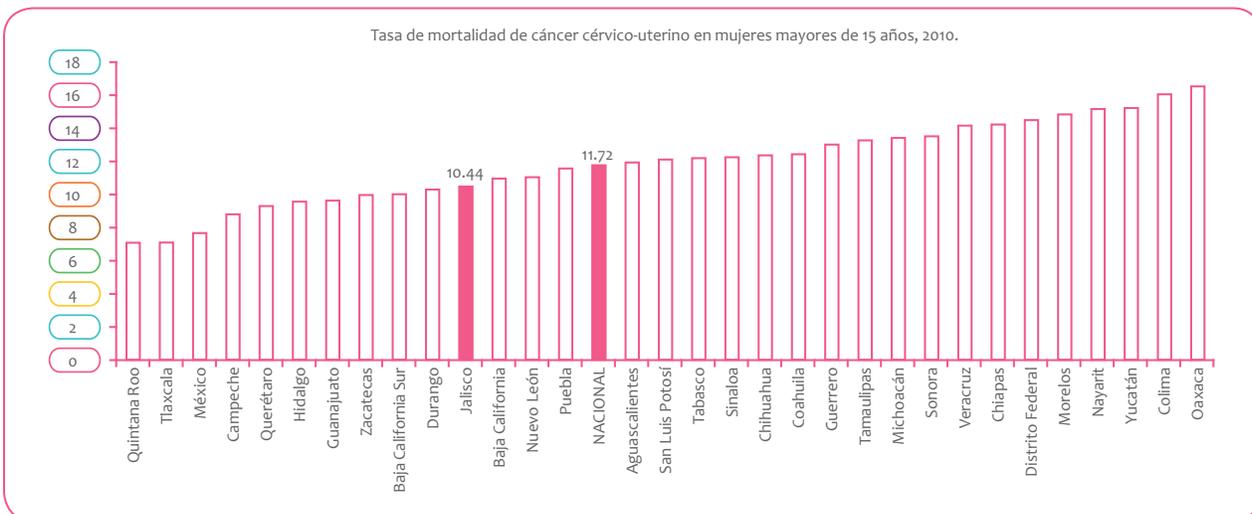


Fuente: Elaboración propia. Dirección General de Información en Salud . Base de datos de estimaciones de población 1990-2012, COLMEX. SINAIS.

Los resultados permiten reconocer que se ha hecho un esfuerzo para atender a los pacientes de diabetes pero que se necesitan más recursos y mayor atención al problema.

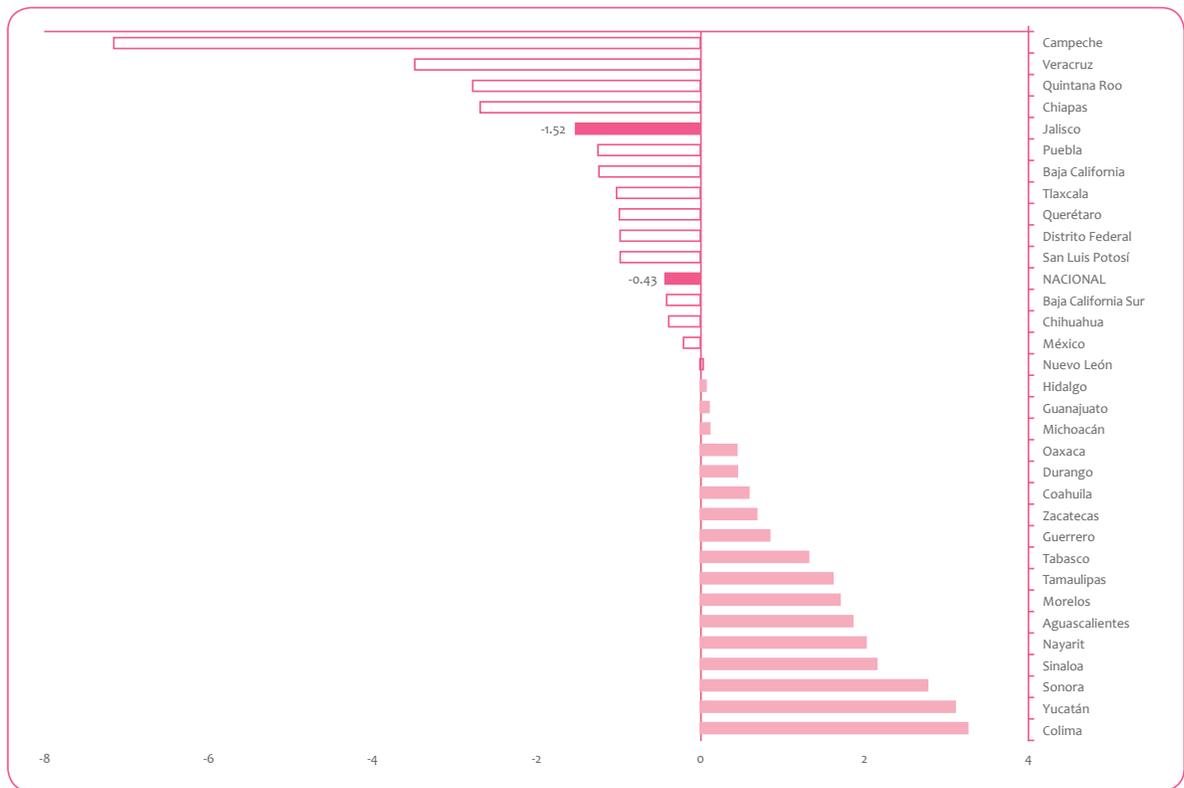
**Gráfico 14.1 Esperanza de vida entre hombres y mujeres, 2012**

**Gráfico 15. Tasa de mortalidad por cáncer cérvico-uterino 2010 en mujeres mayores de 15 años, 2010**



Fuente: Elaboración propia. Muertes por Cáncer Cérvico Uterino. Defunciones por tumor maligno en cuello y cuerpo del útero. Dirección General de Información de Salud. Base de Datos de Defunciones Generales 1979-2010 y base de datos de estimaciones de población 1990-2012, COLMEX. SINAIS.

**Gráfico 15.1 Variación en la tasa de mortalidad por cáncer cérvico-uterino entre 2007-2010**

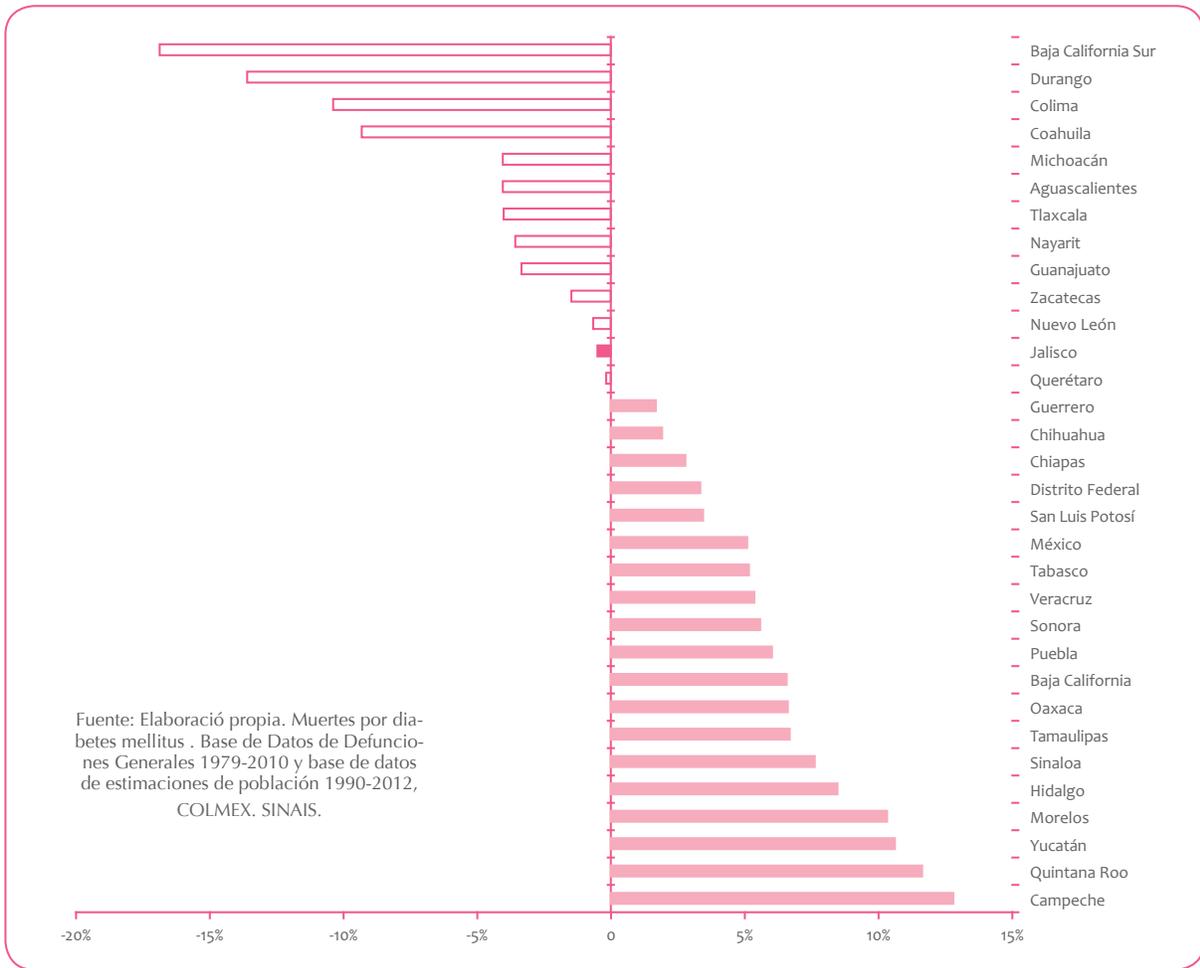


Fuente: Elaboración propia. Muertes por Cáncer Cérvico Uterino. Defunciones por tumor maligno en cuello y cuerpo del útero. Dirección General de Información de Salud. Base de Datos de Defunciones Generales 1979-2010 y base de datos de estimaciones de población 1990-2012, COLMEX. SINAIS.

**Gráfico 16. Tasa de mortalidad por diabetes mellitus entre 2009 y 2010**



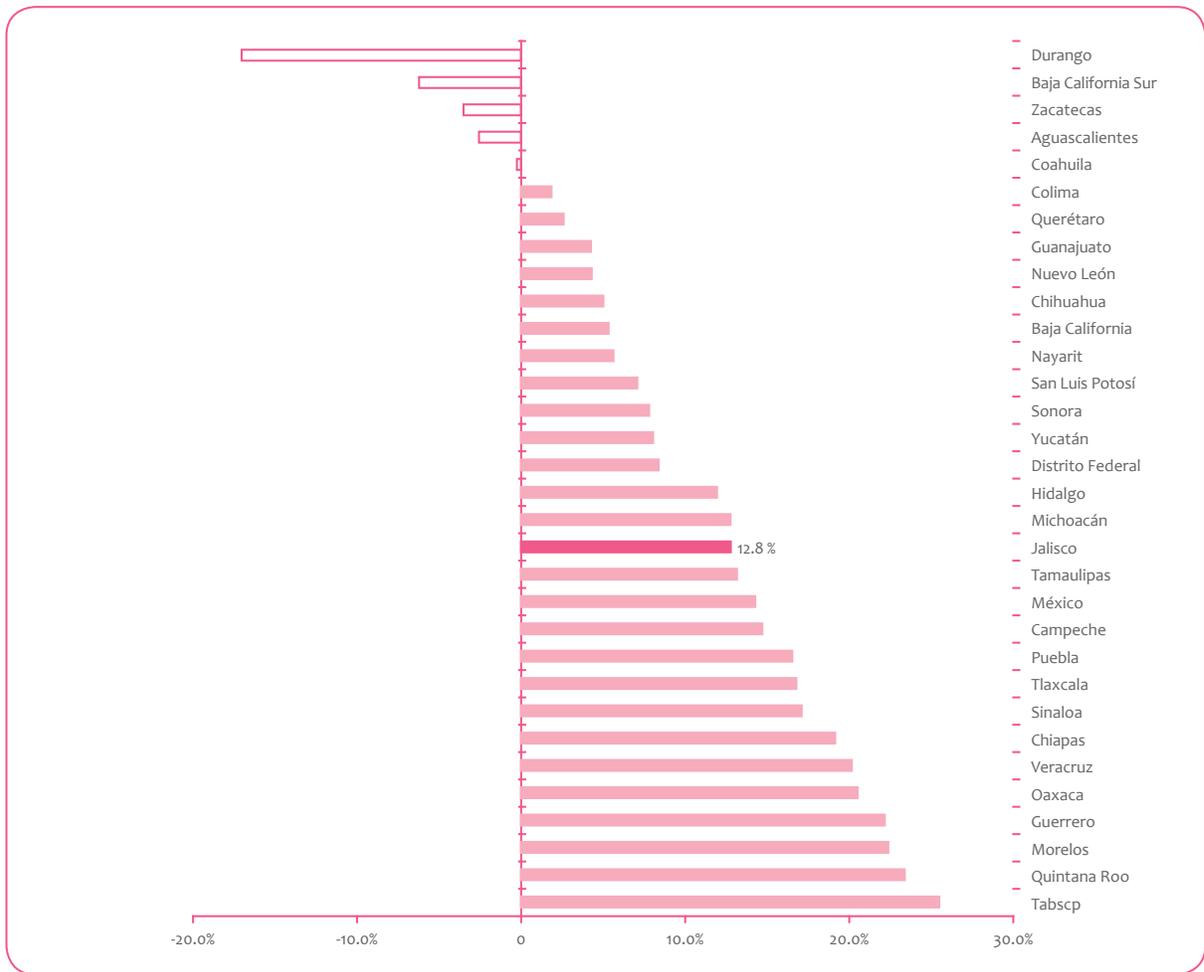
Fuente: Elaboración propia. Muertes por diabetes mellitus. Base de Datos de Defunciones Generales 1979-2010 y base de datos de estimaciones de población 1990-2012, COLMEX. SINAIS.



Fuente: Elaboración propia. Muertes por diabetes mellitus. Base de Datos de Defunciones Generales 1979-2010 y base de datos de estimaciones de población 1990-2012, COLMEX. SINAIS.

Otro resultado que merece una atención especial es la tasa de mortalidad materna. El estado cuenta se ubica en el noveno lugar de estados con mayor mortalidad materna, con 48 muertes de madres por cada 100 mil nacimientos vivos. Este resultado dista mucho de las entidades con los mejores resultados en el rubro como Baja California Sur (4) y Campeche (8).

**Gráfico 16.1 Variación en la tasa de mortalidad por diabetes mellitus entre 2009 y 2010**



Fuente: Elaboración propia. Muertes por diabetes mellitus. Base de Datos de Defunciones Generales 1979-2010 y base de datos de estimaciones de población 1990-2012, COLMEX. SINAIS.

**Gráfico 16.2 Variación en la tasa de mortalidad por diabetes mellitus entre 2007 y 2010**





Fuente: Elaboración propia. Razón de mortalidad materna según la Dirección General de Información en Salud. Base de datos de muertes maternas, 2010.

## >> CONCLUSIONES

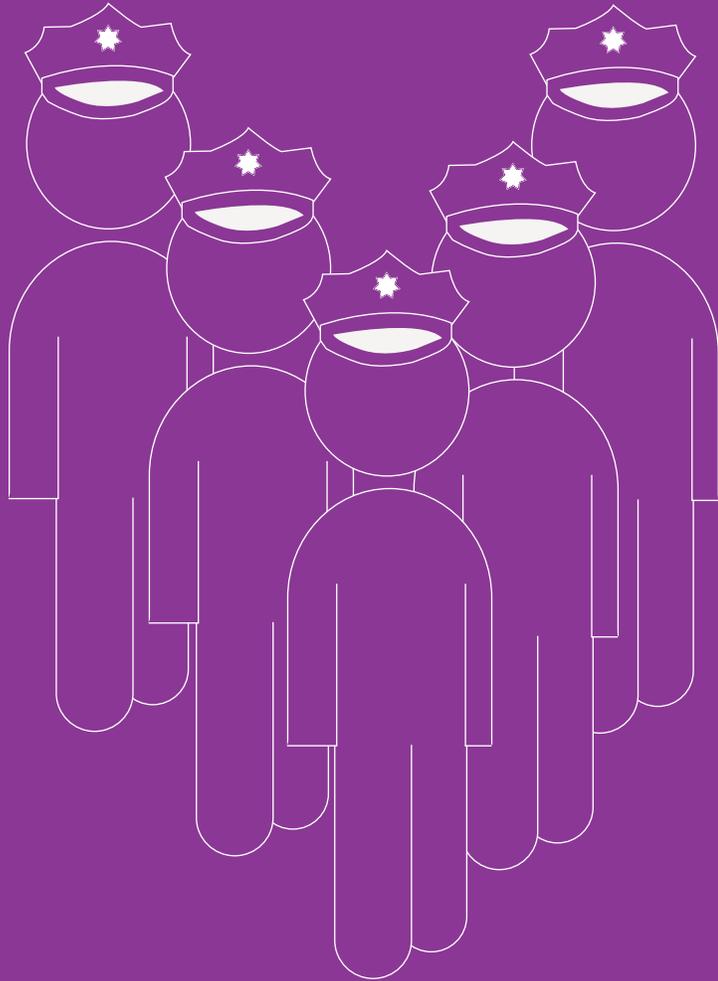
Jalisco debe prestar atención a la inversión de recursos para la atención de la población no asegurada.

El sistema estatal debe generar estrategias para fortalecer la capacidad de atención a un importante sector de la población que depende de la infraestructura e insumos estatales del sector salud

Jalisco tiene un punto de alerta en indicadores de salud femenina. Si bien presenta resultados positivos en prevención y atención del cáncer cérvico-uterino (que han permitido una importante reducción en la incidencia de este mal), la entidad registra una reducción en el uso de los métodos de planificación familiar. Una situación que merece atención en todo el país.

Un tema de atención es el incremento en la tasa de mortalidad por diabetes que aumentó significativamente en 2010. Aunque se ha hecho un esfuerzo para atender a los pacientes de diabetes, los datos sugieren un esfuerzo mayor.

**Gráfico 17. Tasa de mortalidad materna 2010.**



# La Seguridad Ciudadana en el Estado de Jalisco

## >> PRESENTACIÓN

Un gobierno estatal efectivo en materia de seguridad cuenta con la infraestructura institucional, humana y material suficiente para prevenir y combatir la delincuencia, así como para procurar justicia en el fuero común de forma equitativa, expedita y con apego al respeto de los derechos humanos.

Adicionalmente, y dadas sus competencias institucionales, un gobierno efectivo en materia de seguridad ciudadana administra de forma eficiente el sistema penitenciario local.

## >>LA SEGURIDAD CIUDADANA EN EL ESTADO DE JALISCO

### >>¿QUÉ ES UN GOBIERNO ESTATAL EFECTIVO EN MATERIA DE SEGURIDAD?

- Un gobierno estatal efectivo en materia de seguridad cuenta con la infraestructura institucional, humana y material suficiente para prevenir y combatir la delincuencia.
- Un gobierno efectivo en materia de seguridad ciudadana administra de forma eficiente, y apegada a los derechos humanos, el sistema penitenciario local.
- Un gobierno estatal eficiente y efectivo en la administración de justicia apoya y se compromete con el fortalecimiento del poder Judicial y la modernización del sistema penal para llevar a cabo de forma expedita y con apego al respeto de los derechos humanos los procedimientos y acciones en el ámbito de la procuración de justicia de la entidad.

### >> ¿QUÉ PUEDEN HACER LOS GOBIERNOS ESTATALES EN MATERIA DE SEGURIDAD CIUDADANA?

1. Cuentan con cuerpos policiales que combaten y previenen el delito.
2. Articulan instituciones de procuración de justicia estatal e integran áreas mínimas como las de investigación policial, servicios periciales, Ministerio Público y, en ocasiones, defensoría pública en lo relativo a delitos del fuero común.
3. Administran la justicia en los delitos del fuero común.
4. Tienen a su cargo los sistemas penitenciarios locales.

### >> ¿CÓMO MEDIMOS LAS ACTIVIDADES ESTATALES EN MATERIA DE SEGURIDAD CIUDADANA?

#### Insumos

1. Gasto ejercido a través del Fondo de Aportaciones para Seguridad Pública.
2. Origen y distribución del gasto del Fondo de Aportaciones para Seguridad Pública.
3. Número de policías locales y municipales en la entidad.
4. Número de centros penitenciarios en la entidad.
5. Población total reclusa en centros penitenciarios y distribución por tipo de delito.
6. Sobrepoblación penitenciaria.

#### Procesos

1. Total de agencias del Ministerio Público en la entidad.
2. Indicadores genéricos de procesos policiacos y de impartición de justicia.
3. Porcentaje de órdenes de aprehensión concluidas.

#### Resultados

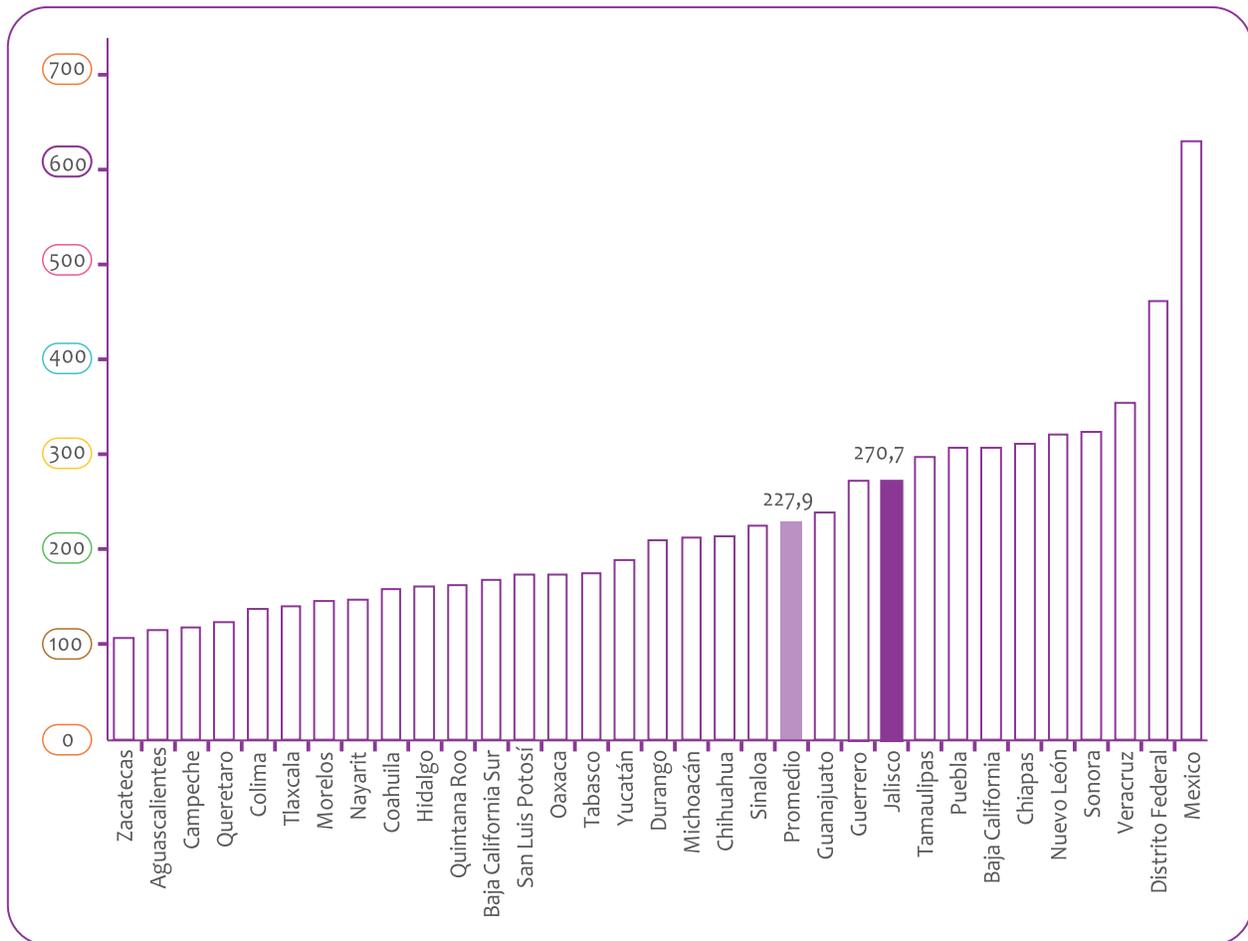
1. Total de delitos cometidos en la entidad.
2. Delitos no denunciados como porcentaje del total de delitos en la entidad.
3. Homicidios intencionales (con y sin ejecuciones) registrados en la entidad.
4. Violaciones y secuestros denunciados en la entidad.

>> **Insumos: Recursos financieros, policiales y disponibilidad de infraestructura**

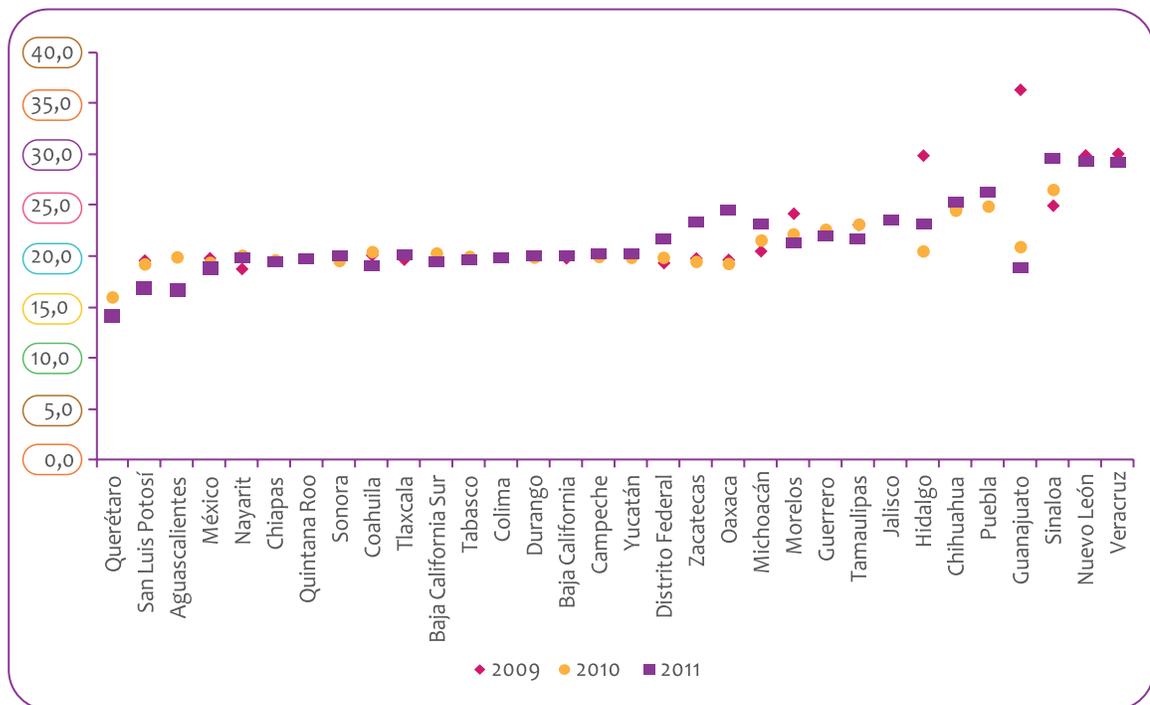
En el estado de Jalisco se ejercieron más de 270 millones de pesos de los recursos del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP) en 2011, cifra que lo ubica en el décimo lugar en términos de los recursos provenientes de dicho fondo y por arriba de la media nacional.

El FASP obliga a los gobiernos estatales a realizar aportaciones que complementen las transferencias federales para el combate a la delincuencia. En dicho rubro, Jalisco aportó de sus propios fondos el 23.63% del monto total del FASP que se ejerció en ese periodo, esto es 63.9 millones de pesos. La gráfica 2 presenta la variación del porcentaje, de fondos propios, ejercidos en el FASP por un periodo de 3 años y como se puede observar prácticamente no hay variación en el caso de Jalisco; sin embargo otros estados como Hidalgo, Guanajuato y Oaxaca presentan variaciones importantes en sus aportaciones al Fondo.

**Gráfico 1. Gasto total del FASP ejercido en la entidad 2011**



Fuente: Elaboración propia con base en solicitudes de información realizadas a la SSP-Federal



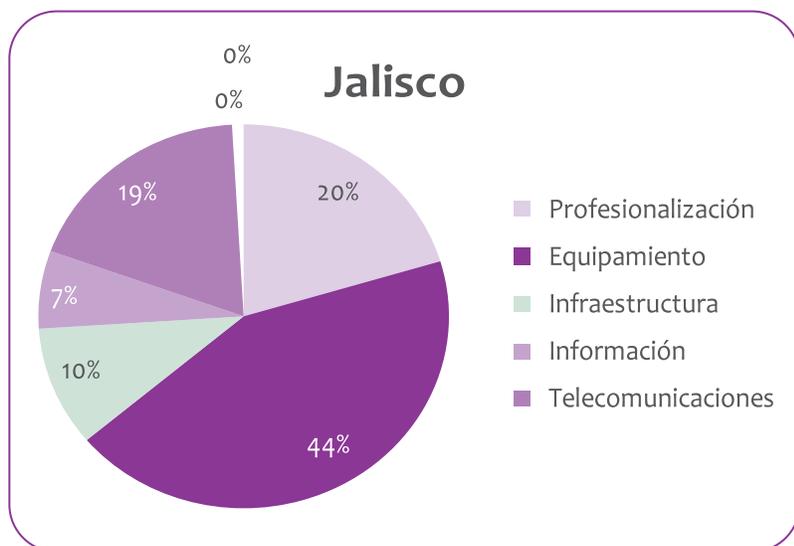
Fuente: Elaboración propia con base en solicitudes de información realizadas a la SSP-Federal.

**Gráfico 2. Variación del porcentaje del gasto del FASP aportado por la entidad federativa en el periodo 2009-2011**

Como se refleja en el Gráfico 2, Jalisco se encuentra prácticamente en el promedio de los estados en cuanto a las aportaciones estatales al FASP con respecto a los recursos provenientes del gobierno federal. La relación entre transferencia federal y aportación estatal permite inferir el grado en que el gobierno estatal está dispuesto a usar sus propios fondos para el reclutamiento y el mejoramiento institucional de las corporaciones policías de su entidad, es decir, que en el caso de Jalisco como en la mayoría de los estados es la federación la que se encarga del grueso de las aportaciones.

De la aportación del estado de Jalisco al FASP en 2011, el principal rubro en el que se concentró el gasto fue en equipamiento, con 43.48% de la participación total del Estado en dicho gasto. Le siguen los rubros de profesionalización, infraestructura e información, con 20,37%, 18.57% y 10.12% respectivamente (Gráfico 3).

Al comparar la forma en la que el promedio de las entidades federativas distribuyeron el gasto propio aportado al FASP, se pueden identificar algunas diferencias importantes con respecto a Jalisco (Tabla 1). En promedio, las entidades asignaron su gasto a tres prioridades: equipamiento, telecomunicaciones, y el desarrollo de infraestructura ; Jalisco coincide en la priorización del equipamiento y el mejoramiento de las telecomunicaciones. Sin embargo destaca el interés del estado por profesionalizar sus cuerpos policíacos.



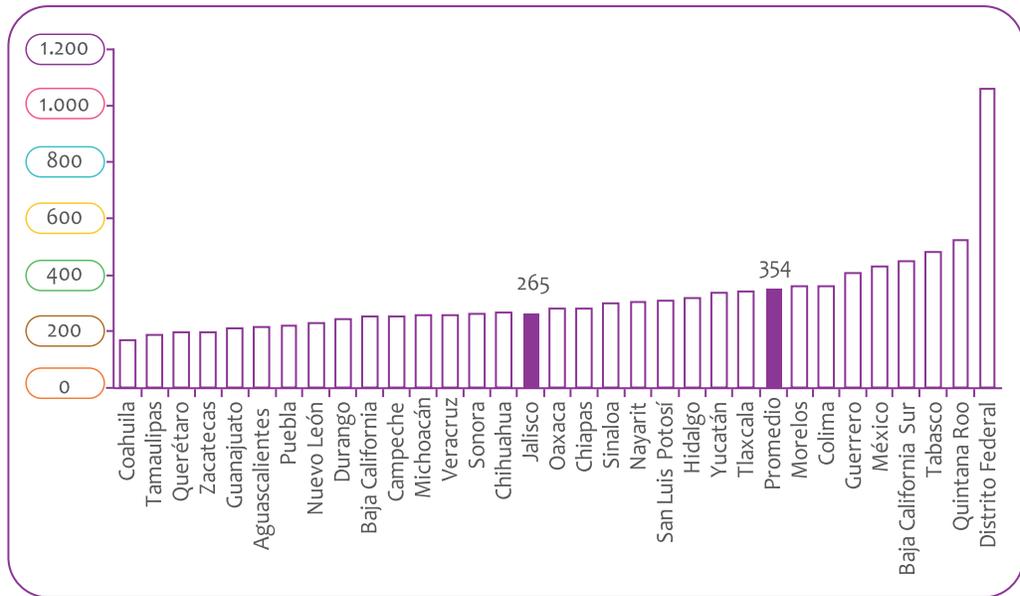
**Gráfico 3. Distribución de prioridades en el gasto del FASP aportado por Jalisco, 2011**

Fuente: Elaboración propia con base en solicitudes de información realizadas a la SSP-Federal.

A nivel nacional, el estado de Jalisco ocupa el decimoséptimo sitio en el número de policías estatales, ministeriales y municipales, ya que contaba con 265 efectivos por cada 100 mil habitantes en 2011. En términos comparativos, presenta una gran brecha con relación a los estados líderes en la materia, como el Distrito Federal (1,061 policías por cada 100 mil habitantes) y Quintana Roo (521), además de encontrarse por debajo de la media nacional (354).

	Jalisco	Promedio Estados	Balance
Profesionalización	20,37%	9,10%	11,27%
Equipamiento	43,48%	37,19%	6,29%
Infraestructura	10,12%	13,74%	-3,62%
Información	6,55%	4,82%	1,73%
Telecomunicaciones	18,57%	27,65%	-9,08%
Coordinación	0,00%	0,00%	0,00%
Operativos	0,00%	2,81%	-2,81%
Participación	0,48%	2,96%	-2,48%
Evaluación	0,43%	1,72%	-1,29%
Narcomenudeo	0,00%	0,00%	0,00%

**Tabla 1. Distribución de prioridades en el gasto del FASP aportado por Jalisco y la media de las entidades federativas, 2011**

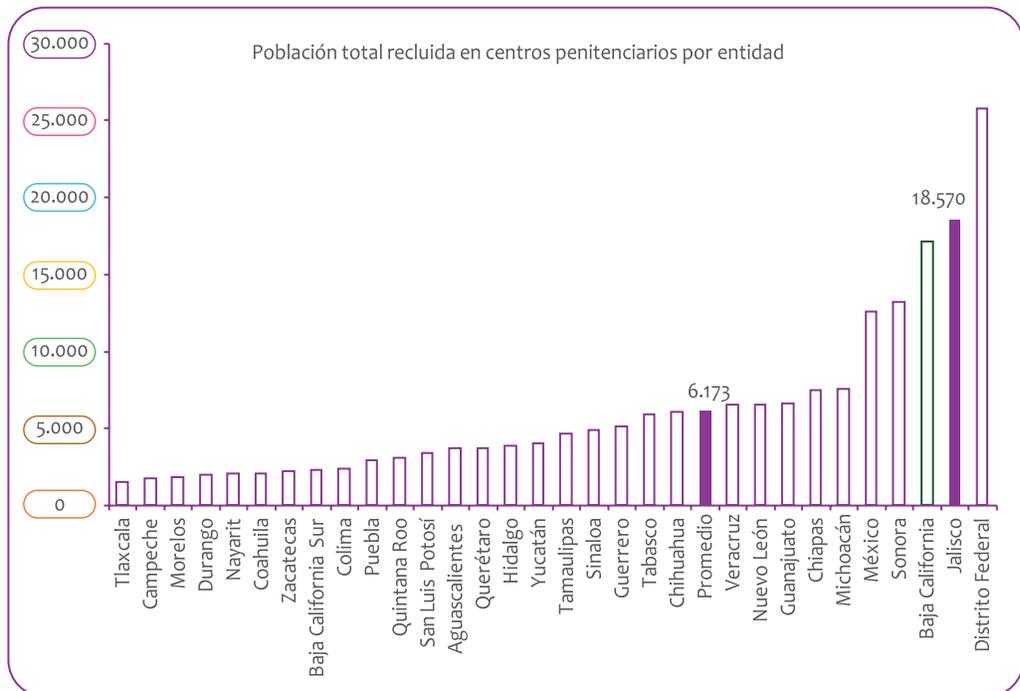


**Gráfico 4. Policías estatales, ministeriales y municipales por cada 100 mil habitantes, 2011**

Fuente: Centro Nacional de Información del SESNSP, correspondiente al mes de septiembre 2011. Nota: El promedio nacional de policías estatales, municipales y ministeriales se encuentra afectado por el Distrito federal.

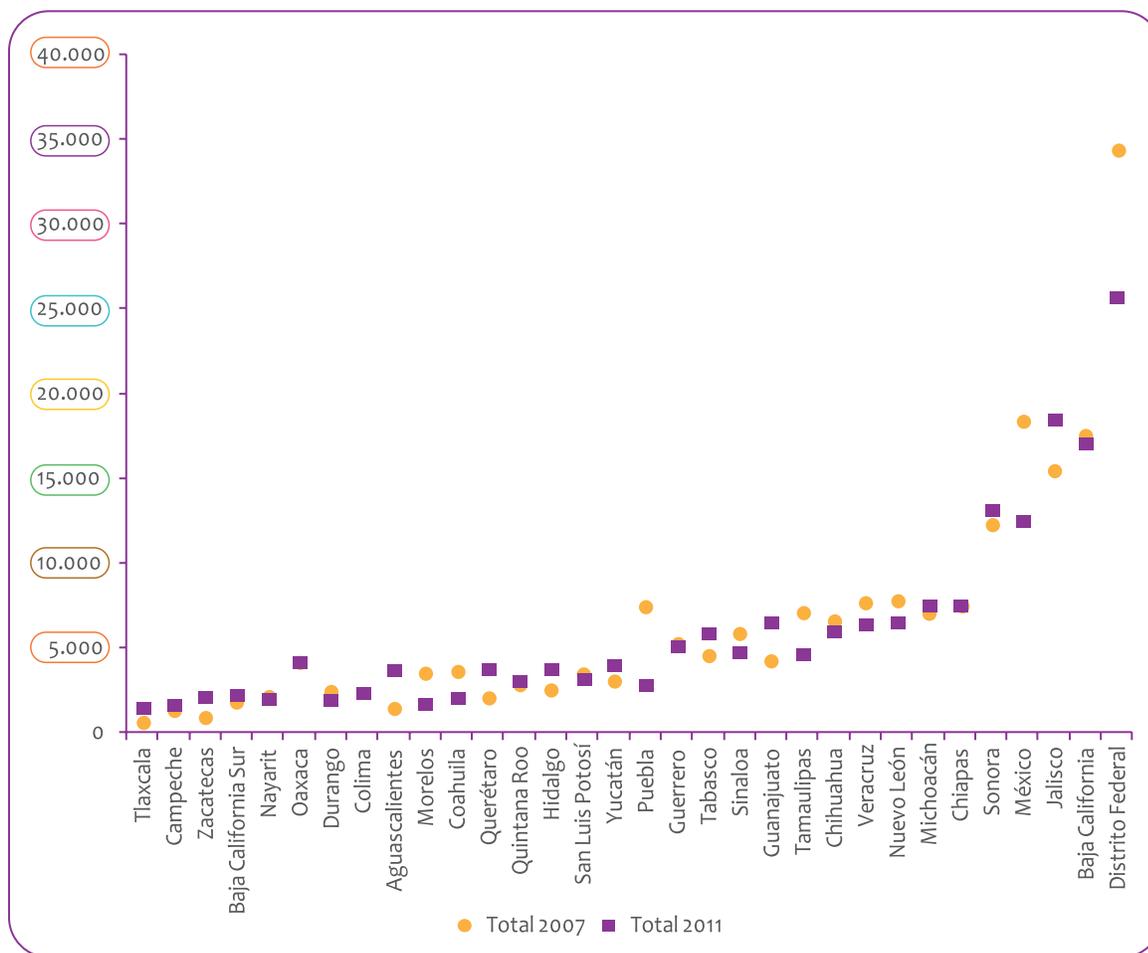
Respecto al sistema penitenciario, la población total reclusa en centros penitenciarios de la entidad en 2011 ubicó a Jalisco en la segunda posición de las entidades con mayor población penitenciaria, con 18,570 reclusos; aunque su distancia con el primer sitio es un poco más del doble (Distrito Federal: 36,874). Entre 2007 y 2011 se presentó, en Jalisco, una variación mínima en la población reclusa en la entidad por delitos del fuero común y federal; cabe destacar que el Distrito Federal presenta una variación negativa significativa en el número de internos en el año 2010 con respecto al 2007.

**Gráfico 5. Población total reclusa en centros penitenciarios (fuero común y federal) en 2011**



Fuente: INEGI Nota: los datos de Oaxaca son 2007-2010, dado que no se tiene disponible la información para 2011.

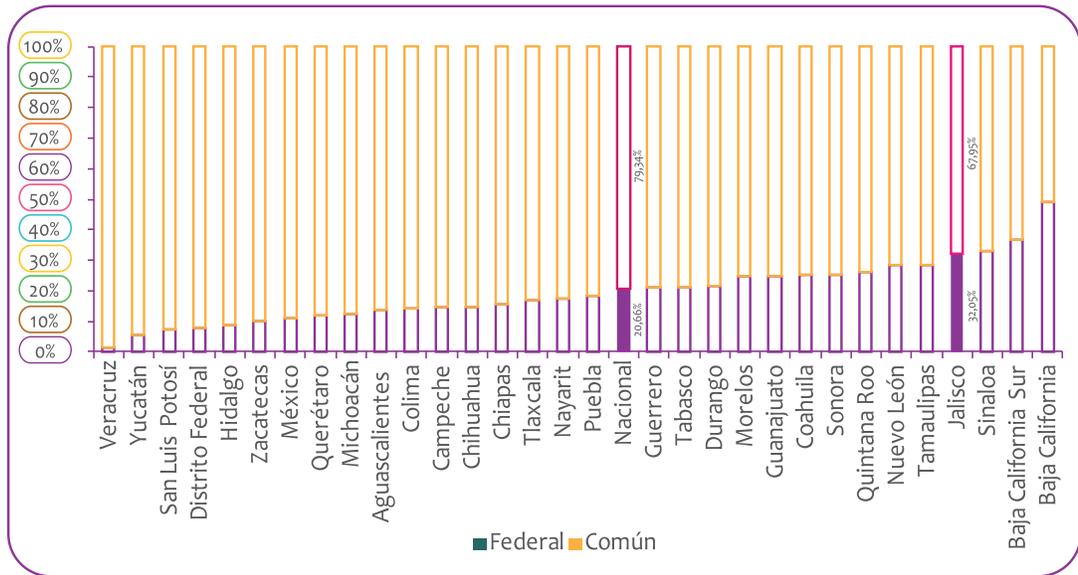
**Gráfico 6. Variación de la población total recluida en centros penitenciarios, por delitos del fuero común y federal, en el periodo 2007 -2011**



Fuente: INEGI Nota: los datos de Oaxaca son 2007-2010, dado que no se tiene disponible la información para 2011.

Asimismo, se observa –véase el gráfico 7– que 67.95% de la población en reclusión está sentenciada por delitos del fuero común.; mientras que 32.05% de los reclusos cometieron delitos del fuero federal, lo que lo coloca a Jalisco como el cuarto estado con más reclusos del fuero federal en los centros penitenciarios de la entidad.

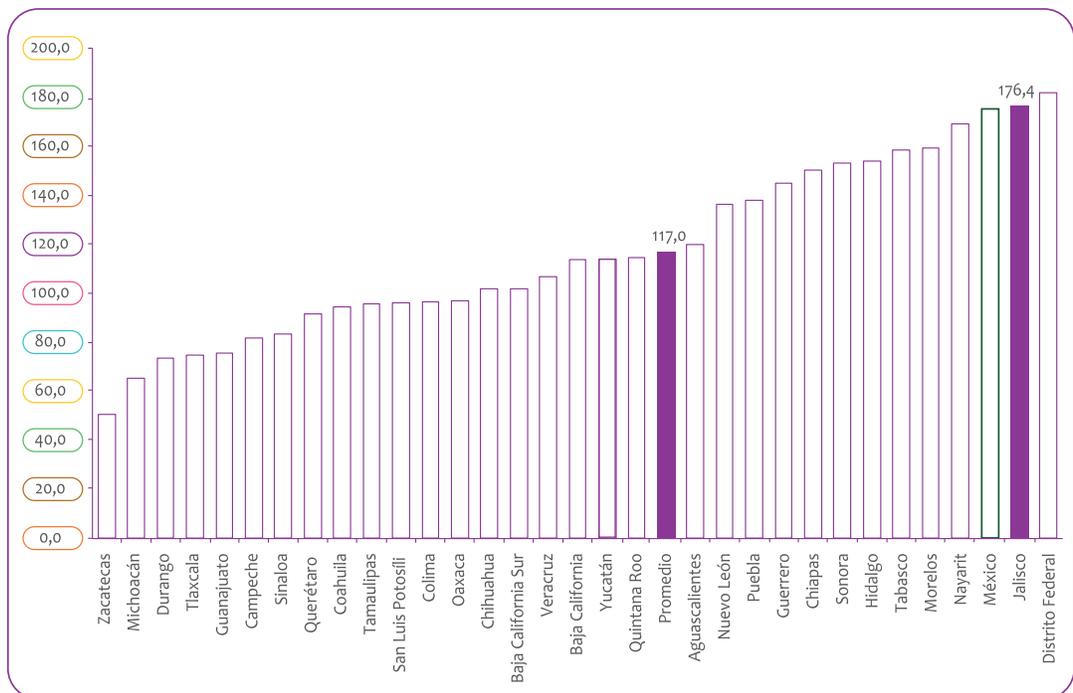
Gráfico 7. Distribución de reclusos por fuero del delito 2010



Fuente: INEGI

Gráfico 8. Porcentaje de sobrepoblación penitenciaria, 2011

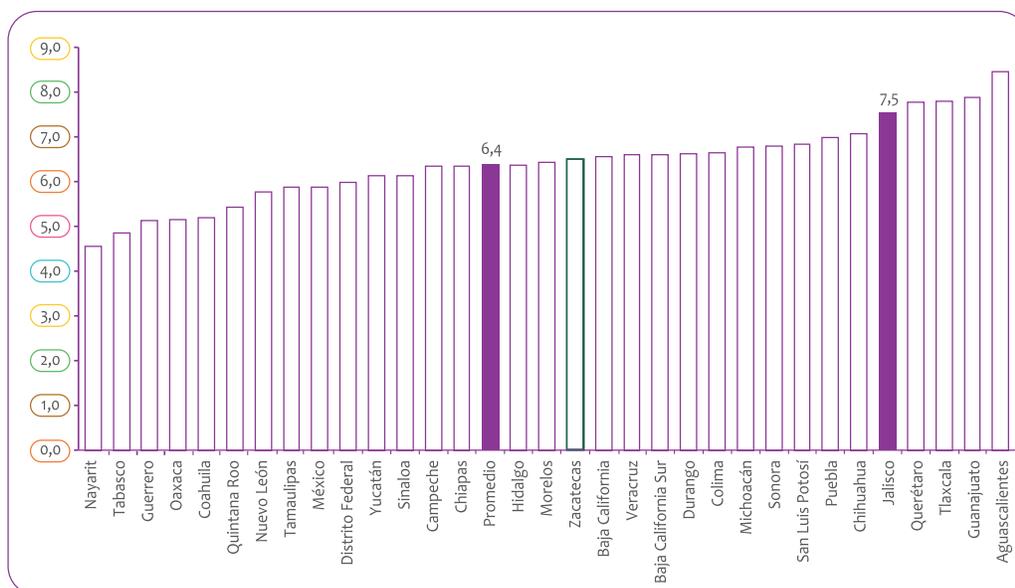
En 2011 Jalisco presenta un exceso del 76.4% en su población penitenciaria, con respecto a la capacidad de su sistema penitenciario, lo que da como resultado que la entidad se ubique en el segundo lugar nacional de sobrepoblación. El promedio nacional es del 117%, lo que pone en relieve un problema nacional de hacinamiento en un gran número de las cárceles del país.



Fuente: SSP Federal, Centros penitenciarios de las entidades federativas.

Los centros penitenciarios estatales tienen una responsabilidad clave en el proceso de readaptación social de los internos, por lo que su adecuado funcionamiento es un asunto de seguridad pública que concierne al gobierno estatal y federal. En este tema, Jalisco es quinto lugar nacional en el Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria 2011 que elaboró la Comisión Nacional de Derechos Humanos con el objetivo de evaluar la situación de las penitenciarías, con base en las condiciones de estancia, internamiento y respeto a los derechos humanos de los internos. Esta evaluación genera una calificación general que va de 0 a 10 donde 0 indica una peor situación. A pesar de encontrarse arriba de la media nacional, Jalisco enfrenta diversos retos relacionados con problemas de hacinamiento, deficiencias en el servicio médico y en otras medidas diseñadas para garantizar la integridad física y moral del interno, como son la supervisión, la atención en casos de tortura y el acceso a teléfonos públicos.

**Gráfico 9. Calificación Diagnóstico Nacional de Derechos Humanos 2011**

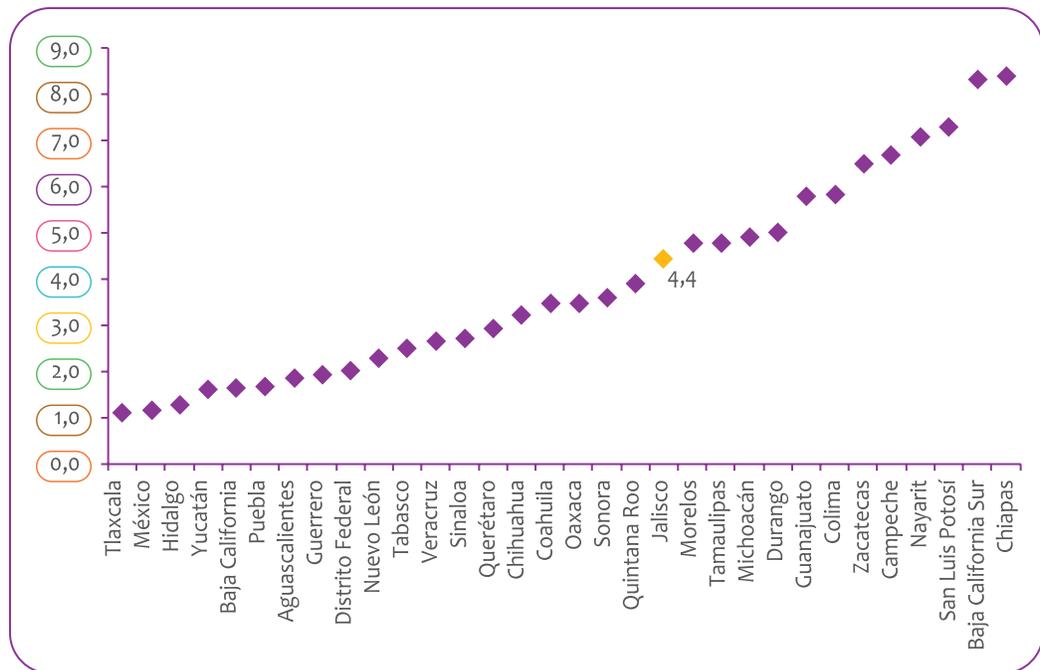


Fuente: Comisión Nacional de Derechos Humanos 2012

**>> Procesos: Instituciones de Seguridad y de Procuración de Justicia**

Un indicador del ejercicio de las competencias de las entidades en materia de seguridad y procuración de justicia es la disponibilidad de agencias del Ministerio Público (MP) por cada 100 mil habitantes. En este indicador, Jalisco ocupa el lugar número catorce a nivel nacional con 4.4 agencias del MP por cada 100 mil habitantes. Este número ubica a Jalisco por arriba de la media nacional (3.9) y por encima de entidades como Nuevo León (2.2) y el Distrito Federal (2.0).

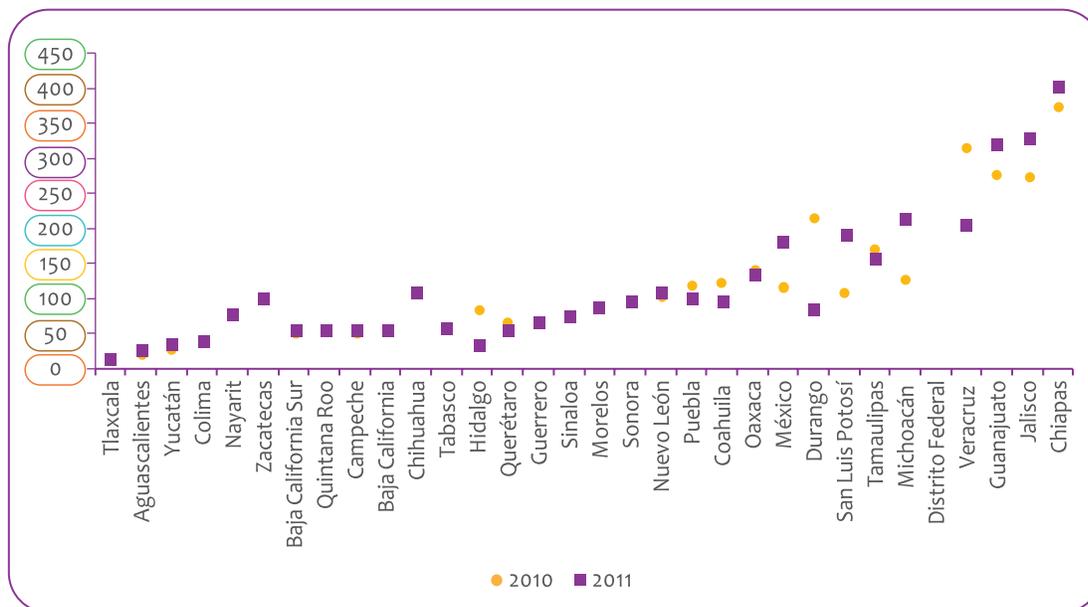
**Gráfico 10. Agencias del Ministerio Público por cada 100 mil habitantes, 2011**



Fuente: Elaboración propia con información del Censo Nacional de Justicia Estatal 2012 e información del Censo de Población y Vivienda 2010 del INEGI.

Otro indicador puede dar señales del avance e inversión que hace un gobierno estatal en materia de procuración de justicia, es la variación en el número de Agencias del Ministerio Público en el periodo 2010-2011. En la gráfica 11 se puede observar que estados como Durango y Veracruz han registrado una caída pronunciada en el número de Ministerios Públicos, mientras que estados como Guanajuato, Jalisco y Michoacán han aumentado el número de agencias disponibles para el público.

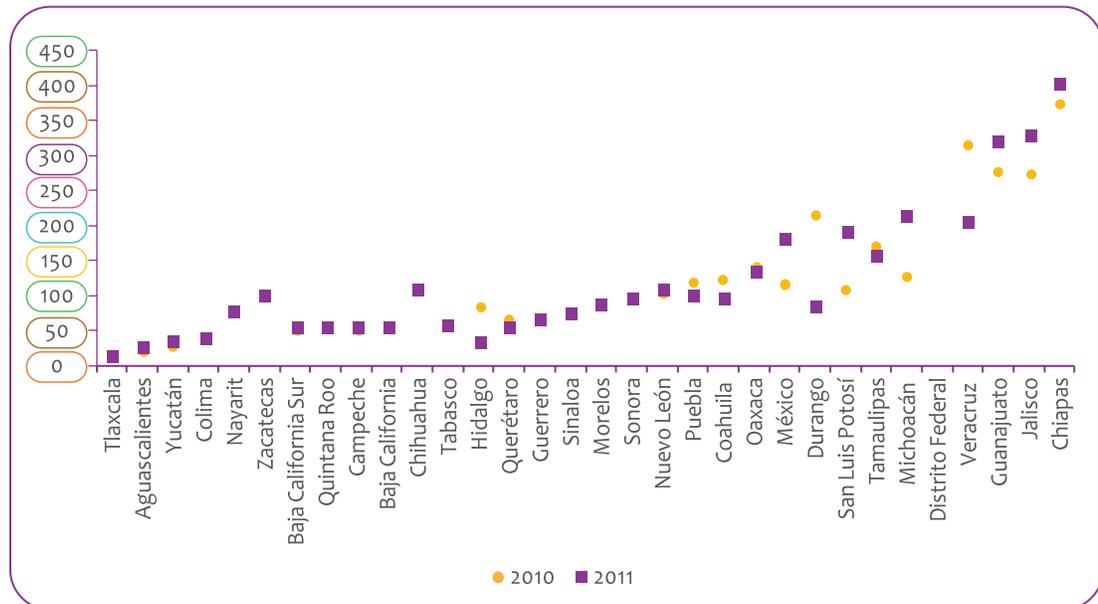
**Gráfico 11. Variación de las Agencias del Ministerio Público en el periodo 2010-2011**



Fuente: Elaboración propia con información del Censo Nacional de Justicia Estatal 2012.

En materia de procuración de justicia, elemento sustancial del Sistema de Seguridad y Justicia Penal, hay elementos fundamentales como: número de asuntos, número de procesos registrados y las órdenes de aprehensión. Si comparamos el número de expedientes y asuntos abiertos en materia penal de 2011 con el número de baja de expedientes y asuntos de primera y segunda instancia durante ese mismo año, por parte de los estados, se puede tener un indicador para medir la eficacia o desempeño de las agencias. En este caso Jalisco muestra un desempeño promedio, con respecto a los demás estados al abrir más asuntos que cerrarlos. Caso particular es el Estado de México que supera por una diferencia considerable el número de asuntos abiertos

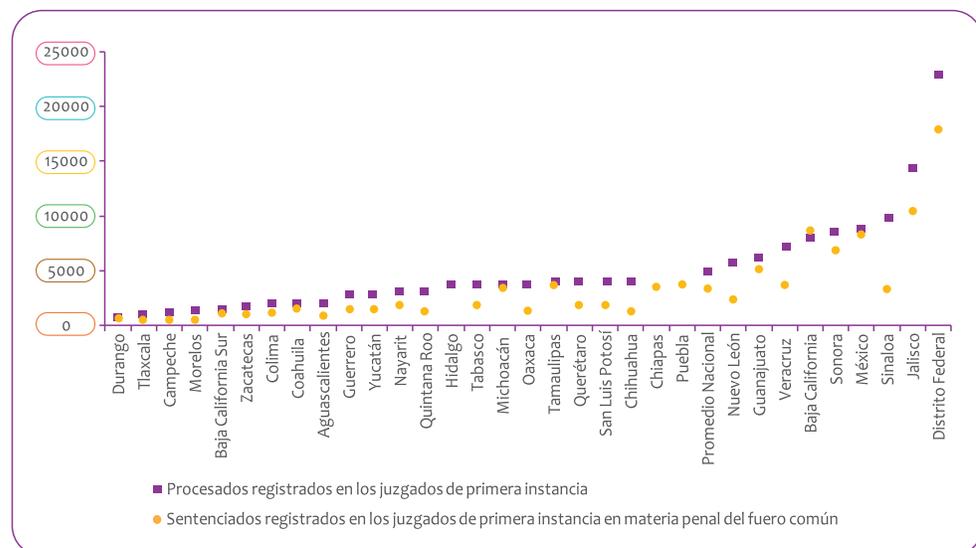
**Gráfico 12. Número de asuntos abiertos y cerrados durante el 2011**



Fuente: México Evalúa, *Seguridad y justicia penal en los estados*, 2011.

Otra forma de medir el desempeño de las Agencias del Ministerio Público es comparar el número de procesos registrados en los juzgados de primera instancia con el número de sentenciados registrados en los juzgados de primera instancia. En este indicador Jalisco presenta 14,594 procesados contra 10,499 sentenciados, dicha cifra se encuentra arriba del promedio nacional que son 5,018 procesados y 3,434 sentenciados y por lo mismo se posiciona en el segundo lugar nacional atrás del Distrito Federal que cuenta con 22,878 procesados y 18,102 sentenciados durante el 2011.

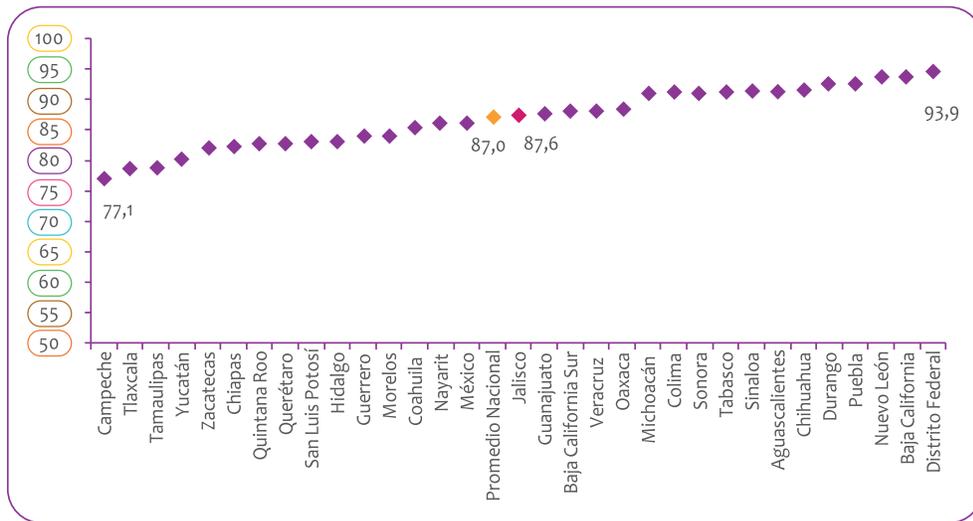
**Gráfico 13. Número de procesos registrados y con sentencia 2011.**



Fuente: INEGI, Sistema Estatal y Municipal de Bases de Datos (SIMBAD) 2011.

Respecto al porcentaje de sentencias condenatorias, Jalisco se encuentra casi exactamente en el promedio nacional (87%) con un 87.6%, mientras que el Distrito Federal es el primer lugar con un 93.9%. Es importante aclarar que el número de sentencias condenatorias no es un indicador que mida los aspectos normativos del desempeño de las agencias y de hecho un número alto de sentencias condenatorias podría señalar ciertas deficiencias en el sistema de justicia, pero sí permite conocer parte de su desempeño en general.

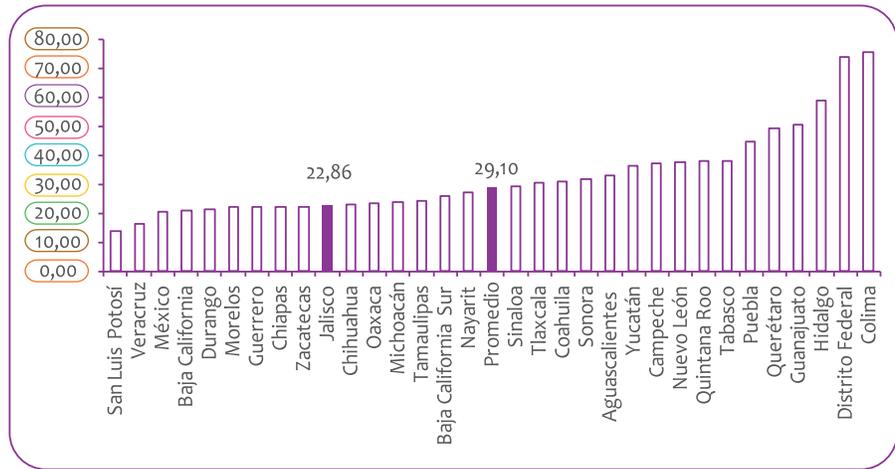
**Gráfico 14 . Porcentaje de sentencias condenatorias 2011.**



Fuente: INEGI, Sistema Estatal y Municipal de Bases de Datos (SIMBAD) 2011.

Para tener una visión más amplia del desempeño de las agencias es importante ver el porcentaje de cumplimiento de órdenes judiciales de aprehensión. Si bien sólo se cuenta con el dato de 2010, vale la pena ver las cifras para comprender la magnitud del reto que se tiene en materia de procuración de justicia. En este ámbito Jalisco tiene una efectividad de 22.86%, lo que ubica a la entidad en el noveno lugar a nivel nacional. Es interesante destacar la brecha que existe entre Jalisco y las entidades líderes en la materia, como Colima y el Distrito Federal, que poseen niveles de efectividad cercanos a de 76% y 74%, respectivamente.

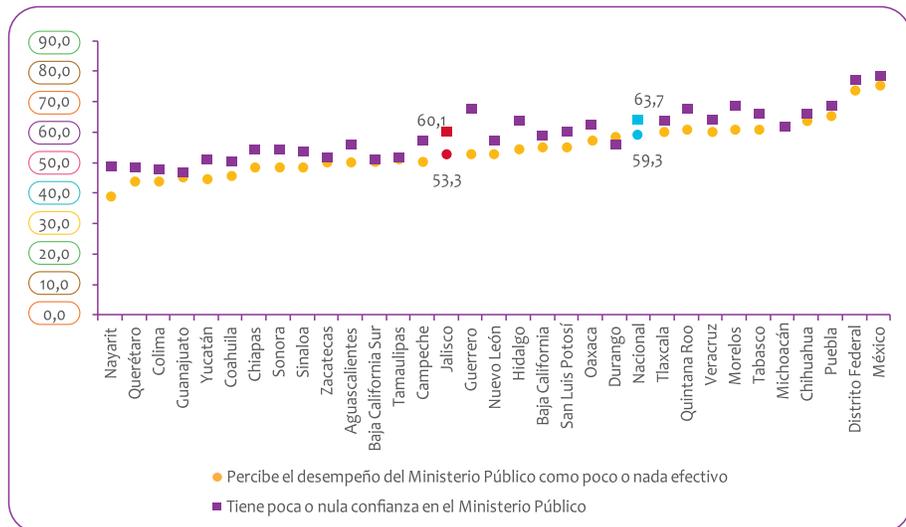
**Gráfico 15. Porcentaje de cumplimiento de órdenes Judiciales de aprehensión, 2010**



Fuente: México Evalúa, Seguridad y justicia penal en los estados, 2011

Lo expuesto en cifras se corrobora con la percepción que tienen los ciudadanos de la entidad respecto a la efectividad de la labor del MP, ya que 53.3% lo percibe como poco o nada efectivo. En consecuencia, resulta lógico que la mayoría de la población tenga poca o nula confianza en el MP (60.1%).

**Gráfico 16. Porcentaje de la población de 18 años y más que percibe el desempeño del MP como poco o nada efectivo; y porcentaje de la población que tiene poca o nula confianza en el MP (capturado entre marzo y abril de 2011)**

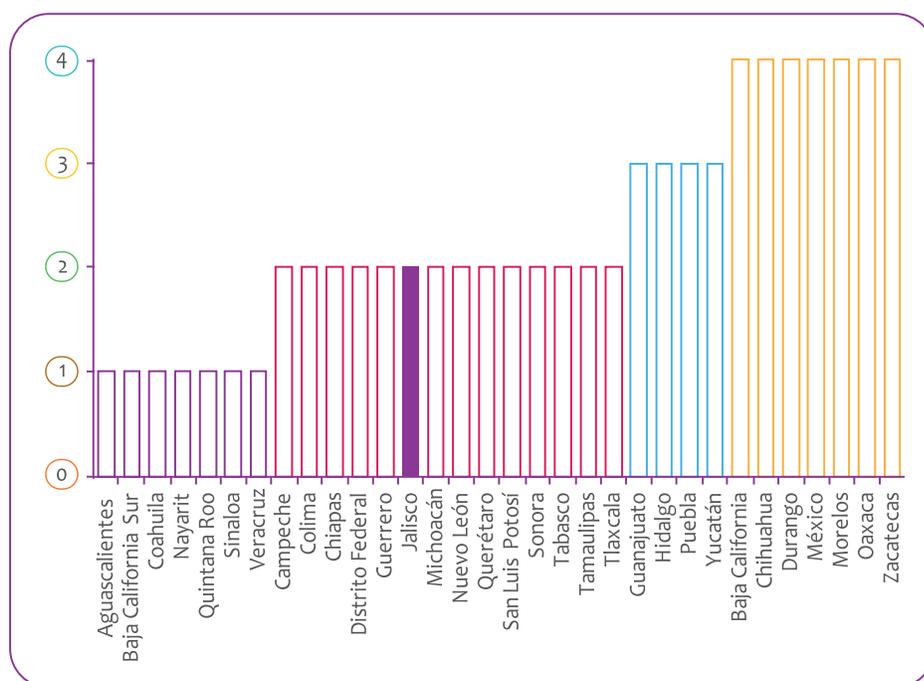


Fuente: INEGI, Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública, 2011.

A la fecha, Jalisco se encuentra en la segunda etapa de la reforma del Sistema de Justicia Penal (planeación), dicha reforma consiste principalmente en la introducción de los juicios orales. El proceso de implementación de la reforma consta de 4 fases: la inicial donde se da el acuerdo político y se fomenta el proyecto para una nueva normatividad; la planeación, que consiste en el diagnóstico, planeación y reorganización institucional para la implementación de la reforma; la entrada en vigor que consiste en dar capacitación y construir la infraestructura necesarios y por último la etapa en operación donde se dan procesos de mejora continua, difusión y capacitación.

En la información que se encuentra disponible se estima que la reforma estará implementada en la totalidad del país en 2016, sin embargo es necesario que la federación ofrezca mayor información para tener una mejor comprensión y evaluar de manera más detallada el proceso de reforma.

**Gráfico 17. Avances (etapas) en la implementación de la reforma de justicia penal (a enero de 2011)**

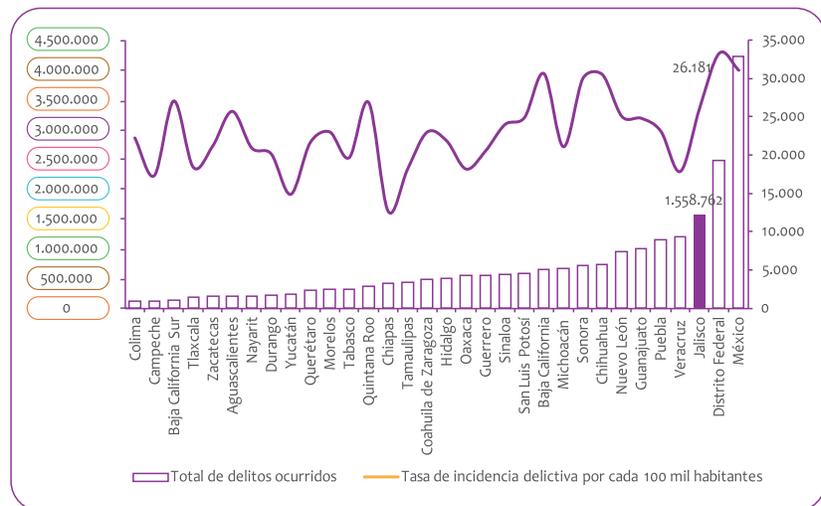


Fuente: Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la implementación del Sistema de Justicia Penal (SETEC)

**>> Resultados: radiografía del delito en el estado de Jalisco**

En 2011, según INEGI, Jalisco fue la tercera entidad con mayor número de delitos del fuero común, con una cifra estimada de 1,558,762 de delitos declarados, sólo por debajo del Estado de México (4,216,863) y el Distrito Federal (2,476,379). No obstante, se ubicó en el sitio número ocho en la tasa de incidencia delictiva, con 26,181 delitos por cada 100 mil habitantes (Gráfico 18).

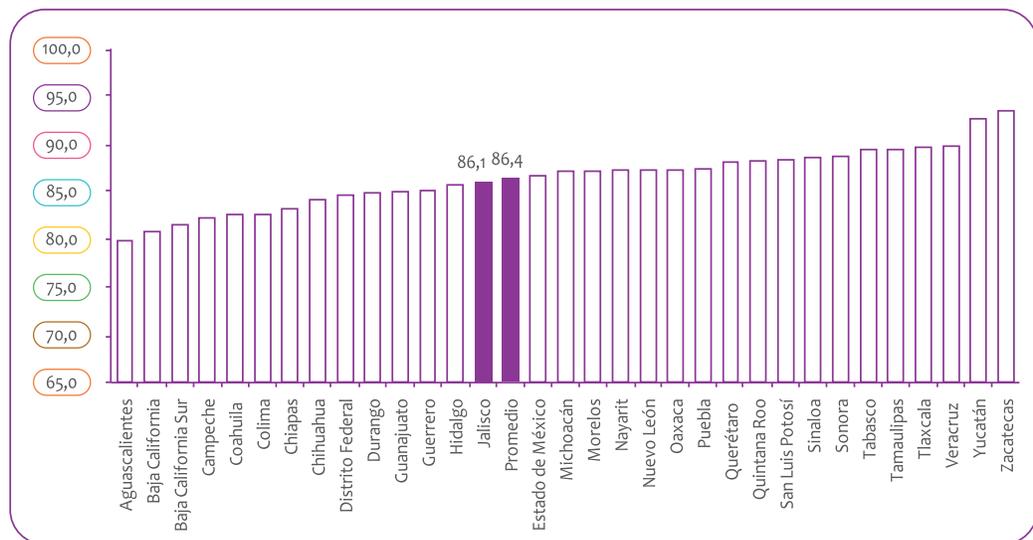
**Gráfico 18. Total de delitos cometidos en la entidad 2011, y su incidencia por cada 100 mil habitantes**



Fuente: INEGI, Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública, 2012.

**Gráfico 19. Porcentaje de los delitos totales que no fueron denunciados o no se inició averiguación previa (cifra negra), 2011**

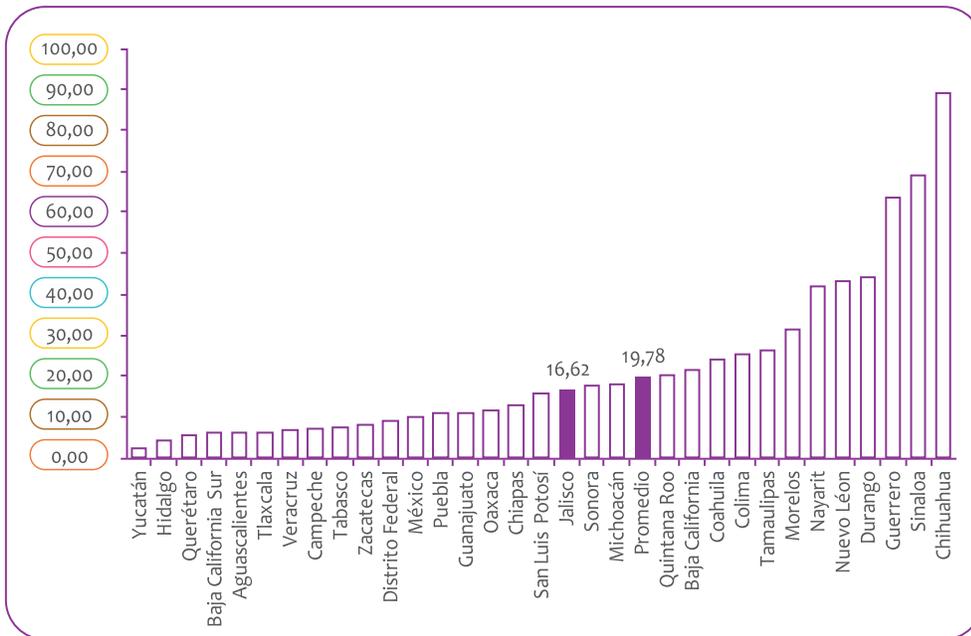
Con relación a la cifra negra —delitos no denunciados o que no se les inició averiguación previa— como porcentaje del total de los delitos ocurridos en 2011, a partir de la encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2012 del INEGI, se identificó que Jalisco ocupó el onceavo lugar a nivel nacional con una cifra negra de 86.1% de los delitos totales cometidos en la entidad, en línea con la media nacional de 86% (Gráfico 19).



Fuente: Estimación propia con base en la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública, INEGI, 2012.

En el 2011 Jalisco ocupó a nivel nacional el decimoquinto sitio de mayor incidencia de homicidios dolosos (fuero común) con una tasa de 16.62 homicidios por cada 100 mil habitantes, menor a la media nacional (19.78). Sin embargo, lo anterior representa un incremento del 36.23% de la incidencia del este delito en el estado con respecto al año anterior (Gráfico 20 y 21). La tasa, en términos absolutos, en el caso de Jalisco no presenta un crecimiento significativo, caso contrario es Nuevo León y Guerrero que presentan un crecimiento considerable de su tasa de homicidios en el periodo 2010-2011 mientras que Chihuahua, Sinaloa y Durango presentan un marcado descenso. (gráfico 22).

**Gráfico 20. Homicidios dolosos (fuero común) por cada 100 mil habitantes en 2011**



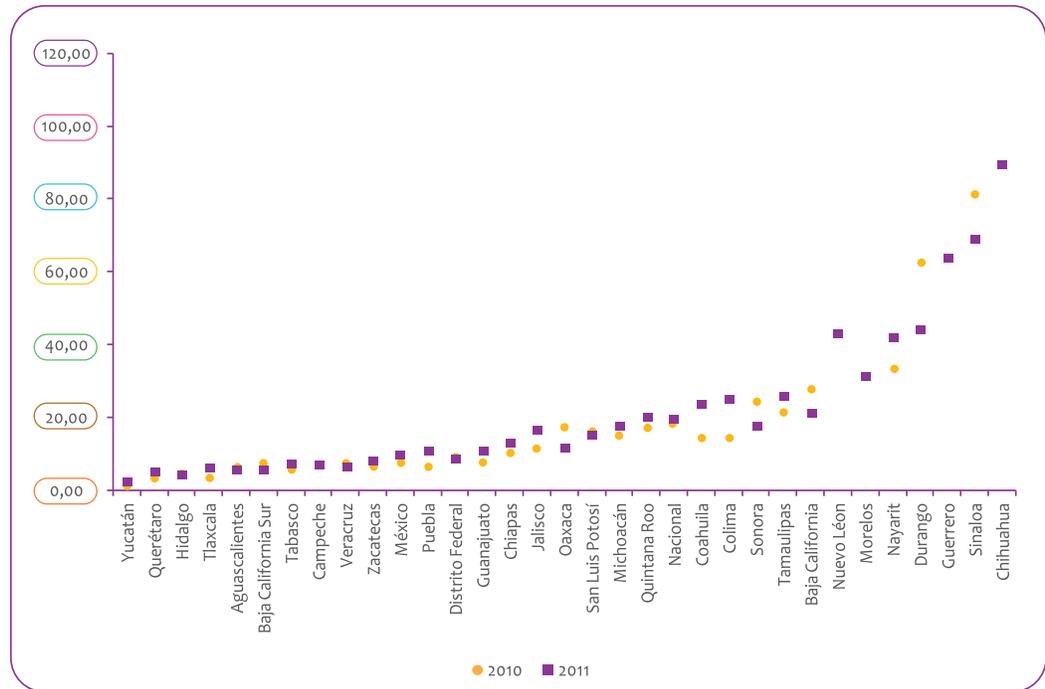
Fuente: Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, 2011.



**Gráfico 21. Porcentaje de variación de la tasa de incidencia de homicidios dolosos (fuero común) 2010-2011**

Fuente: Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, 2011.

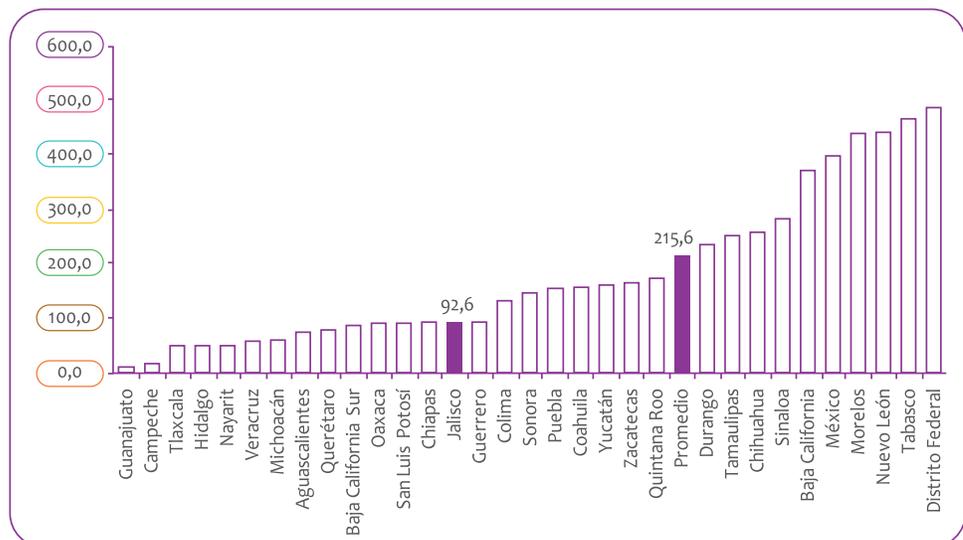
**Gráfico 22. Variación de la tasa de homicidios dolosos (fuero común) 2010-2011**



Fuente: Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, 2011.

**Gráfico 23. Robos con violencia denunciados por cada 100 mil habitantes en 2011**

Respecto a los robos con violencia denunciados en 2011, Jalisco ocupa la posición número catorce dentro de los estados con menor número de delitos de este tipo al tener una tasa de 92.6 robos con violencia por cada 100 mil habitantes, por debajo de los 215.6 de la media nacional. No obstante, este estado presentó un incremento de 8.94% en la incidencia de este delito (Gráfico 23 y 24) mientras que el mayor crecimiento de la tasa en términos absolutos sucedió en Nuevo León y Tamaulipas con una variación significativa a la alza de los robos en el periodo 2010 – 2011 (gráfica 25 ).



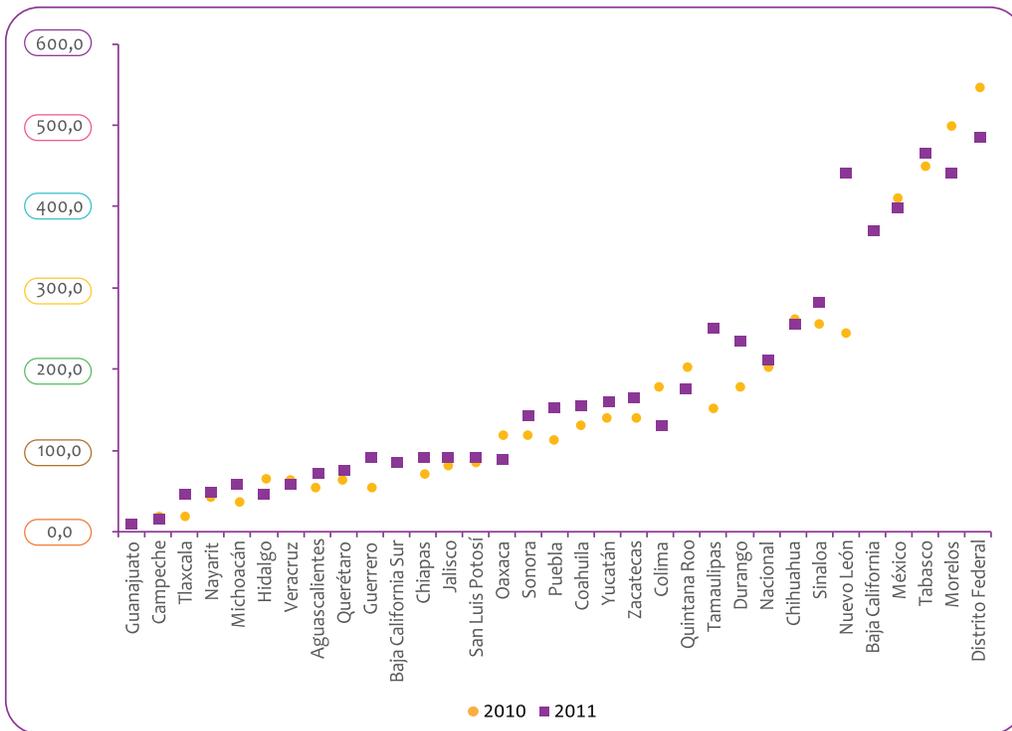
Fuente: Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, 2011.

**Gráfico 24. Porcentaje de variación de la tasa de robos con violencia 2010-2011**



Fuente: Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, 2011.

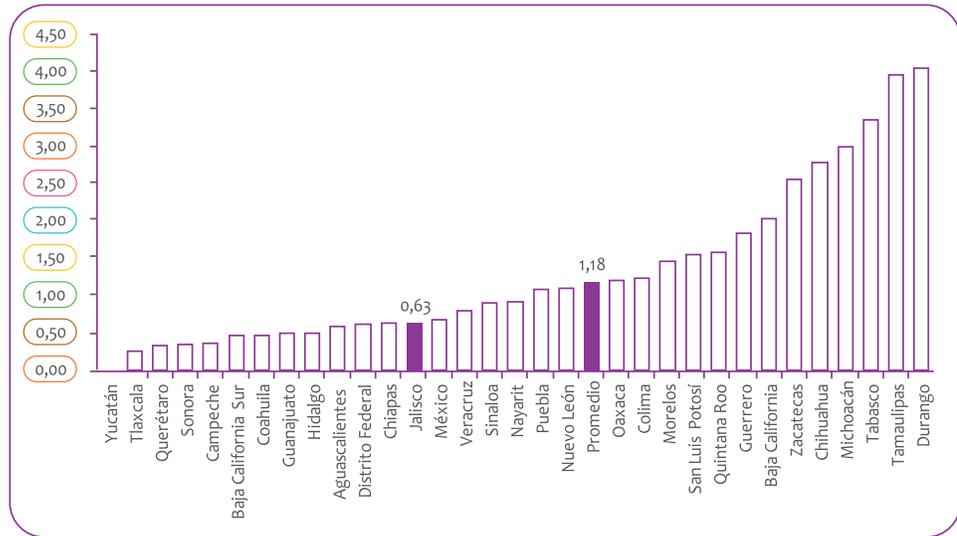
**Gráfico 25. Variación de la incidencia de robos con violencia 2010-2011**



Fuente: Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, 2011.

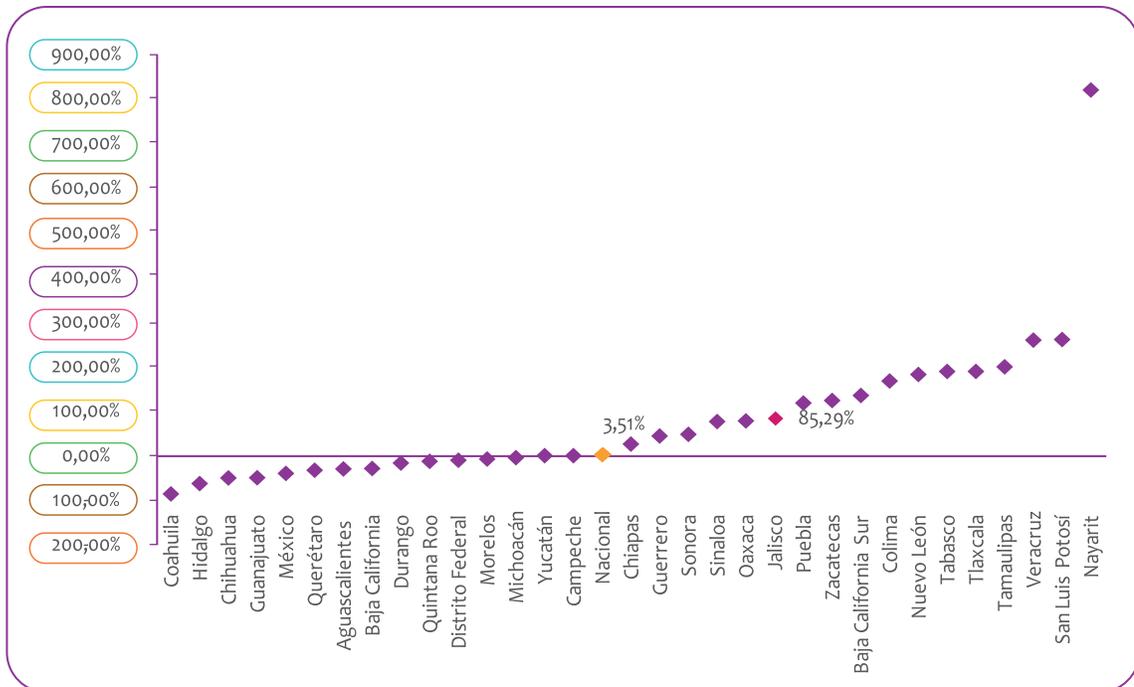
Jalisco reporta 0.63 secuestros denunciados por cada cien mil habitantes, lo que lo coloca en el doceavo sitio de estados con menor incidencia de secuestros, incluso por debajo del promedio nacional de 1.18. Sin embargo, el estado ha sufrido un incremento en la incidencia del secuestro de 85.29% respecto al año anterior, que es un porcentaje que se encuentra muy arriba del promedio nacional (3.51%). En el caso del crecimiento de la tasa en números absolutos; Zacatecas, Tabasco y Tamaulipas presentan un crecimiento significativo en el periodo 2010- 2011 a diferencia de Jalisco en la cual no se aprecia una variación significativa mientras que en Coahuila y Chihuahua se aprecia un fuerte descenso.

**Gráfico 26. Secuestros denunciados por cada 100 mil habitantes en 2011**



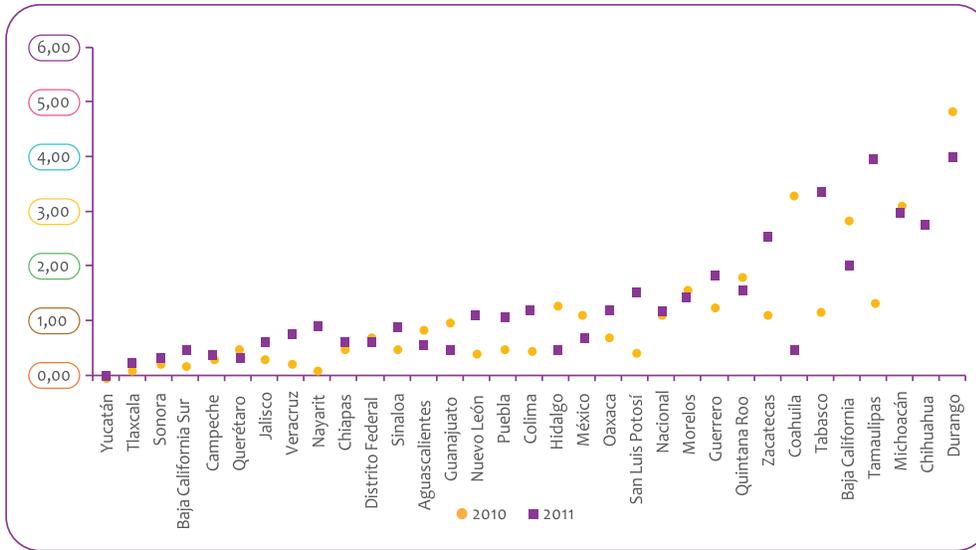
Fuente: Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, 2011  
 Nota: La información del estado de Yucatán no está disponible

**Gráfico 27. Porcentaje de variación de los secuestros denunciados por cada 100 mil habitantes en 2010-2011.**



Fuente: Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, 2011  
 Nota: La información del estado de Yucatán no está disponible

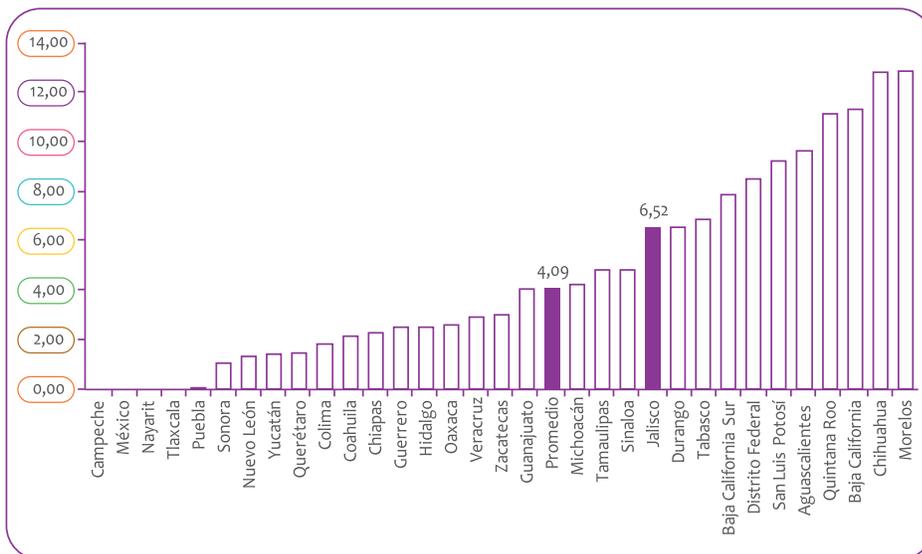
**Gráfico 28. Variación de los secuestros denunciados por cada 100 mil habitantes en 2010-2011**



Fuente: Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, 2011

Para el caso de las extorsiones denunciadas en 2011, Jalisco ocupa la posición once dentro de los estados con mayor número de delitos de este tipo, con una tasa de 6.52 extorsiones por cada 100 mil habitantes, por encima de la media nacional de 4.09 (Gráfico 29 y 30). Aún cuando este estado se encuentra dentro de los primeros sitios en incidencia de extorsiones, ha presentado una disminución del 49.46% respecto al 2010. La disminución de casos de extorsión en Morelos, Durango y Jalisco es significativa en comparación con la variación de la tasa en otros estados.

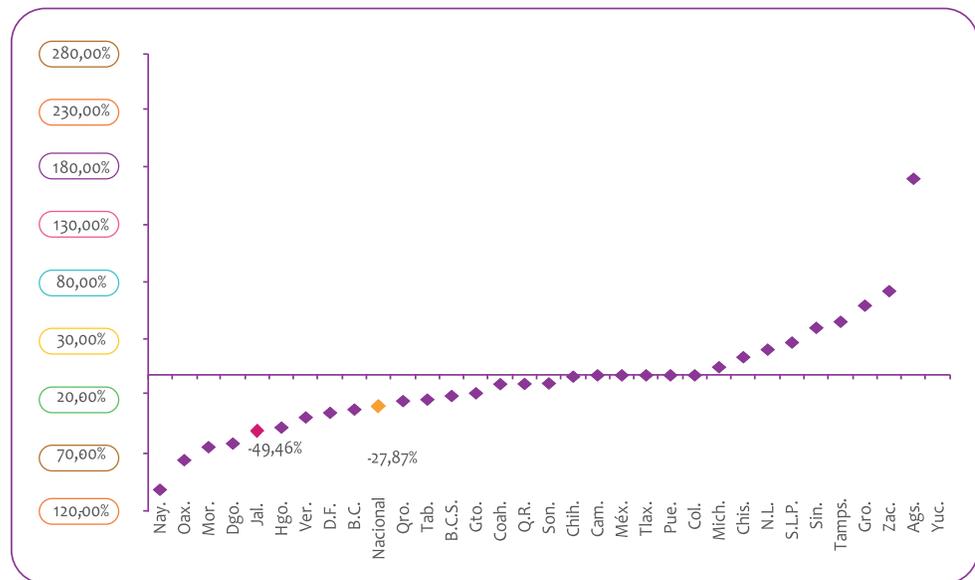
**Gráfico 29. Extorsiones denunciadas por cada 100 mil habitantes en 2011**



Fuente: Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, 2011

Nota: La información de los estados de Campeche, Estado de México, Nayarit y Tlaxcala no está disponible.

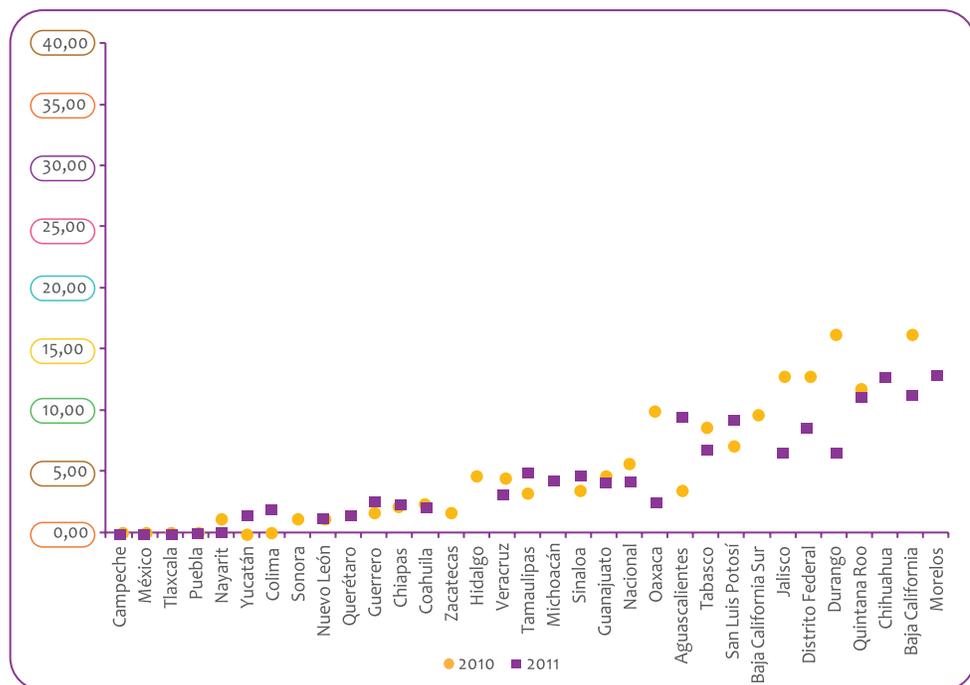
**Gráfico 30. Porcentaje de variación de extorsiones denunciadas por cada 100 mil habitantes en 2010-2011**



Fuente: Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, 2011

Nota: La información de los estados de Campeche, Estado de México, Nayarit y Tlaxcala no está disponible y Yucatán presentó un crecimiento del 2760% que no es posible mostrar en la gráfica.

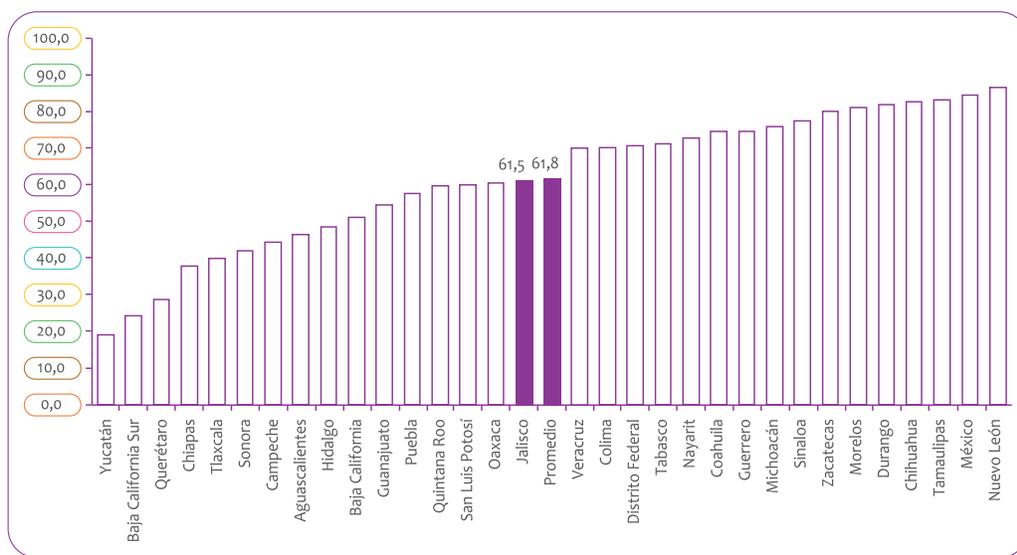
**Gráfico 31. Variación de extorsiones denunciadas por cada 100 mil habitantes en 2010-2011**



Fuente: Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, 2011

La percepción de la ciudadanía del desempeño gubernamental es fundamental en el tema de seguridad ciudadana. En este sentido, el ENVIPE 2012 revela que en Jalisco 61.5% de la población mayor de 18 años percibió que su estado era inseguro en el 2011.

**Gráfico 32. Población de 18 años y más que percibió su estado como inseguro en el 2011**



Fuente: Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública, INEGI, 2012.

## >> LOS TEMAS CRÍTICOS DE LA AGENDA DE SEGURIDAD CIUDADANA EN JALISCO

Con base en la presentación de los resultados en materia de seguridad ciudadana en el estado de Jalisco se pueden extraer las siguientes conclusiones.

- Jalisco es una de las diez entidades que ejerce más recursos provenientes del FASP. Invierte arriba del 43% del gasto del FASP en equipamiento. También ha dado prioridad al gasto en profesionalización de los cuerpos policiacos y en la mejora de la infraestructura de las telecomunicaciones. Por otra parte, se identifica una gran desconfianza y poca efectividad en el trabajo de las instituciones de procuración de justicia del estado con datos como la cifra negra (86.1%) y en la poca eficacia del MP para terminar sus investigaciones (5.26%). Lo anterior presenta una gran cantidad de oportunidades para mejorar los procesos de procuración de justicia por medio de una evaluación a profundidad de sus capacidades y áreas de reforma.

- Jalisco posee niveles medios-bajos en materia delictiva de alto impacto, tales como los homicidios dolosos, robo con violencia, y secuestros; sin embargo, su incidencia ha ido en aumento. En el delito de extorsión, la realidad es distinta, pues la entidad se encuentra en el nivel medio-alto, pero con tendencia a la baja. Es importante encontrar indicadores que permitan conectar las tendencias de incidencia de los crímenes de alto impacto con respecto al desempeño de los cuerpos policiacos estatales y así ponderar las medidas que han impactado de manera positiva en la contención y prevención de los crímenes.
- El mejoramiento y fortalecimiento de las instituciones de seguridad y procuración de justicia apoyaría la creación de un ciclo de sanción y prevención que apoyaría en la disminución del fenómeno criminal en el estado. Dicho ciclo no puede ser creado directamente, pero empezaría a ser generado con un buen desempeño de las instituciones, coordinación entre éstas y un programa de fortalecimiento institucional de las corporaciones de seguridad y de justicia del estado.





# El Fomento Económico en el Estado de Jalisco

## >> PRESENTACIÓN

Un gobierno estatal efectivo en materia de fomento económico es el que promueve, entre otras acciones, el desarrollo de un entorno regulatorio eficiente para el desarrollo de la competencia económica en la entidad.

De la misma forma, promueve el desarrollo de infraestructura, así como la inversión en investigación y desarrollo con el fin de favorecer el desarrollo económico, las oportunidades laborales y la competitividad en su entidad federativa.

## >>EL FOMENTO ECONÓMICO EN JALISCO

### >>¿QUÉ ES UN GOBIERNO ESTATAL EFECTIVO EN MATERIA DE FOMENTO ECONÓMICO?

1. Un gobierno estatal efectivo en materia de fomento económico es el que promueve, entre otras acciones, el desarrollo de un entorno regulatorio eficiente para el desarrollo de la competencia económica en la entidad.
2. De la misma forma, promueve el desarrollo de infraestructura, así como la inversión en investigación y desarrollo con el fin de favorecer el desarrollo económico, las oportunidades laborales y la competitividad en su entidad federativa.

### >> ¿QUÉ PUEDEN HACER LAS ENTIDADES FEDERATIVAS PARA FOMENTAR EL DESARROLLO ECONÓMICO?

1. **Promover la calidad de la regulación sectorial y la promoción de la competencia en la entidad.**
2. **Favorecer una regulación efectiva para la creación de negocios y el fomento de inversiones, tales como la disminución en los costos de transacción.**
3. **Desarrollar infraestructura local que favorezca el desarrollo económico.**
4. **Promover la inversión en investigación y desarrollo local.**
5. **Crear incentivos fiscales que fomenten la productividad de las empresas asentadas en el Estado.**

### >> ¿CÓMO MEDIMOS LAS ACTIVIDADES ESTATALES EN MATERIA DE FOMENTO ECONÓMICO?

#### **Insumos:**

1. Recursos provenientes del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social.
2. Ingresos propios de las entidades federativas como porcentaje de sus ingresos totales.
3. Porcentaje del gasto estatal destinado a obra pública y acciones sociales.
4. Porcentaje de los ingresos estatales destinados al pago de deuda.

**Procesos**

1. Días promedio para la apertura de una empresa.
2. Índice de Transparencia Presupuestaria y sus componentes.
3. Índice de Ejecutabilidad Contractual.
4. Calificación de la Deuda de las Entidades Federativas.
5. Incentivos fiscales que implementan los estados para atraer la inversión.
6. Existencia del Programa Estatal de Ciencia, Tecnología e Innovación.

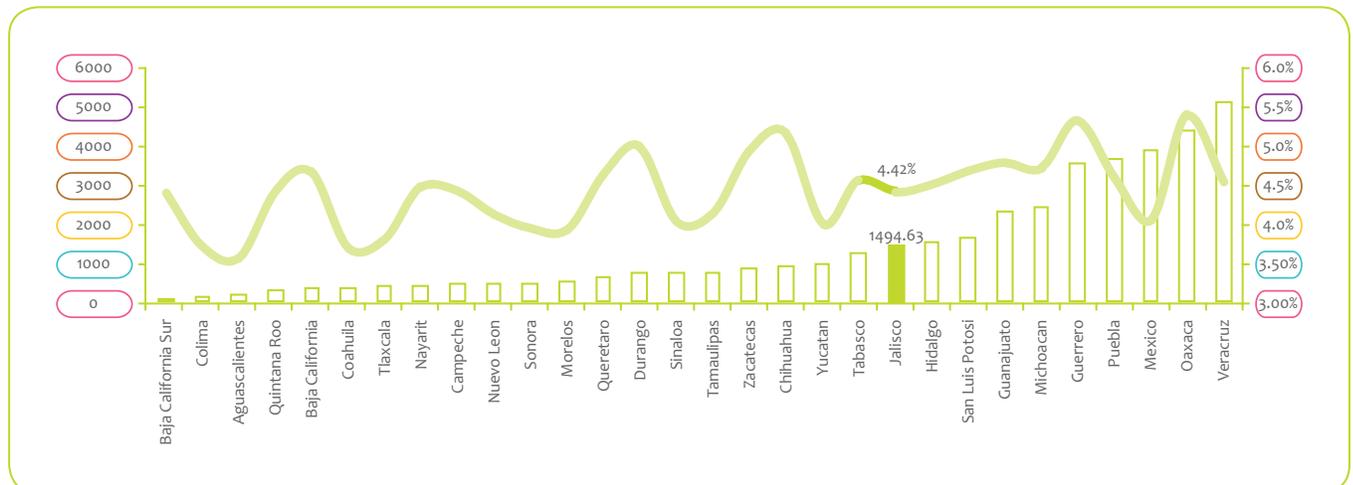
**Resultados**

1. Patentes solicitadas acumuladas por residencia del inventor (2007-2010).
2. Variación en el número de personas morales registradas en la entidad.
3. Variación en el número de líneas telefónicas no residenciales.
4. Clusters presentes en los estados.
5. Inversión estatal en infraestructura per capita.
6. Características de la red carretera y de infraestructura en las entidades federativas.
7. Inversión extranjera acumulada (2007-2010).
8. Índice de coyuntura 2010.
9. Tasa de desempleo por entidad federativa.
10. Disponibilidad de computadoras y acceso a internet en los hogares.

**>> Insumos: capacidad y autonomía en las finanzas estatales**

Con relación a los recursos proveniente del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Básica (FAIS), Jalisco recibió 1,494.63 millones de pesos en 2011, lo que representa un incremento de 4.42 % en términos reales respecto al año anterior (Gráfico 1). Con este monto, la entidad se ubica en el décimo lugar a nivel nacional. Este fondo es fundamental para el fomento económico, pues tiene como destino la construcción de infraestructura básica en los municipios a fin de combatir la marginación y sus efectos colaterales. Un buen uso del Fondo promueve la integración de las comunidades a la dinámica de desarrollo económico y puede eliminar muchas de las trabas (tanto físicas como de capacidades) asociadas a la marginación.

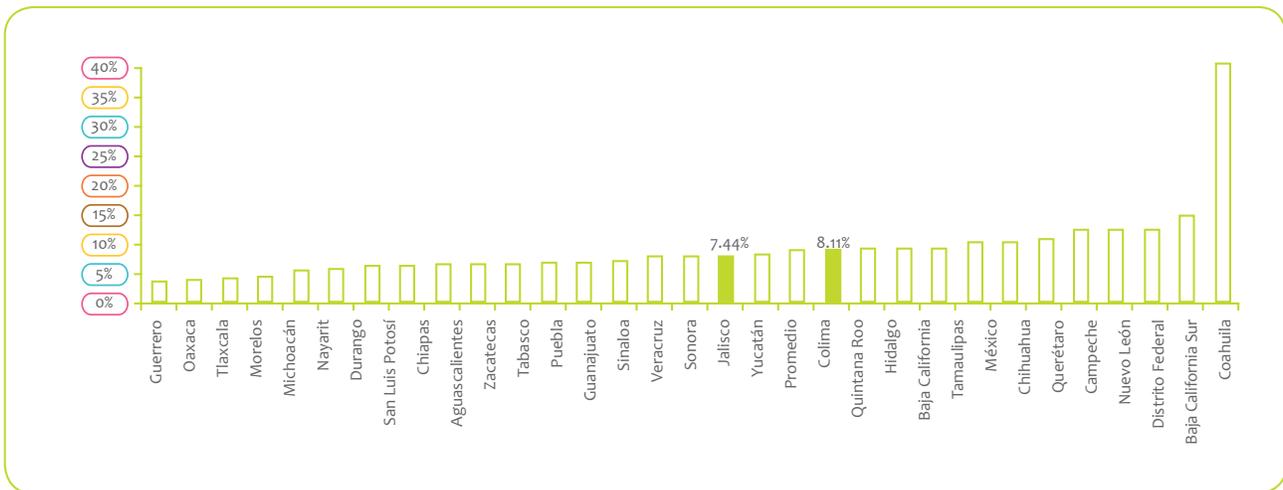
**Gráfico 1. Recursos provenientes del FAIS 2011 y variación (en precios constantes, base 2003) respecto a 2010**



Fuente: Elaboración propia con base en el Presupuesto de Egresos de la Federación 2011

**Gráfico 2. Ingresos propios como porcentaje de sus ingresos totales 2011**

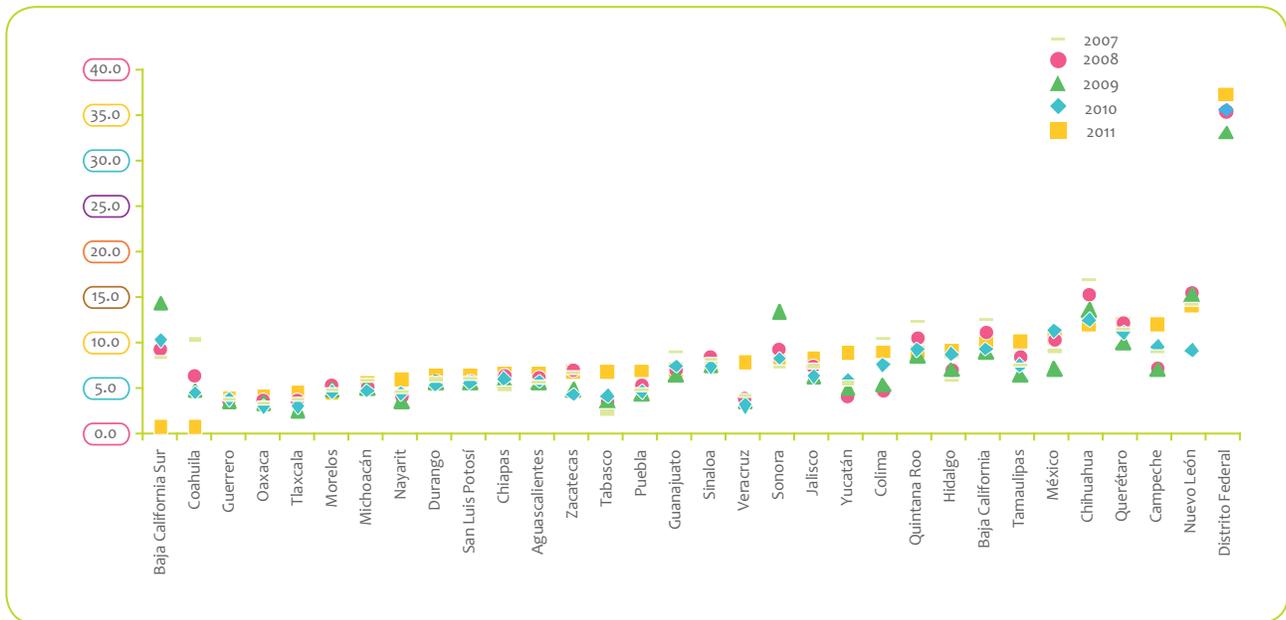
Un elemento que se considera esencial para evaluar la fortaleza financiera de una entidad federativa y por tanto, su flexibilidad para administrar el gasto público, es el grado de autonomía de sus ingresos con respecto a las transferencias y aportaciones federales. En esta variable, el estado de Jalisco alcanza niveles de autonomía de 7.44% en sus ingresos totales; por debajo de la media nacional que alcanza niveles de 8.11% (Gráfico 2).



Fuente: Elaboración propia con base en INEGI.

Como lo indica la gráfica 3, la recaudación fiscal en Jalisco ha sido estable. Al igual que en el resto del país, no se ha dado en la entidad un crecimiento de importancia en los últimos cinco años (2007 – 2011). Lo anterior se puede deber a una diversidad de causas, como podría ser la ausencia de una reforma fiscal, confusión en las competencias fiscales de los estados, debilidad institucional por parte de los gobiernos estatales para llevar a cabo funciones recaudatorias o simplemente falta de incentivos para crear un esquema sostenible de autofinanciamiento.





Fuente: Elaboración propia con base en INEGI.

Nota: Cuando se realizó la captura de los datos de esta gráfica, INEGI todavía no contaba con datos disponibles de Baja California Sur y Coahuila para 2011.

En 2011, Jalisco fue una de las entidades que menor porcentaje de su gasto destina a los rubros de Obra Pública y Acciones Sociales, con un porcentaje de 1.13% de su gasto social (Gráfico 4). Esta cifra coloca a Jalisco por debajo de la media, ya que en promedio, las entidades federativas destinaron a este gasto poco más del 7.09%. Los datos reflejan la falta de inversión en construcción y mantenimiento de infraestructura básica (al menos, en años recientes). La inversión en infraestructura es un elemento central de la competitividad de una entidad, por ello, Jalisco debe considerar su posición con respecto a entidades como Morelos, Tamaulipas y Aguascalientes que destinan más de 15% de su gasto en este rubro.

**Gráfico 3. Ingresos propios como porcentaje de sus ingresos totales 2007 – 2011**

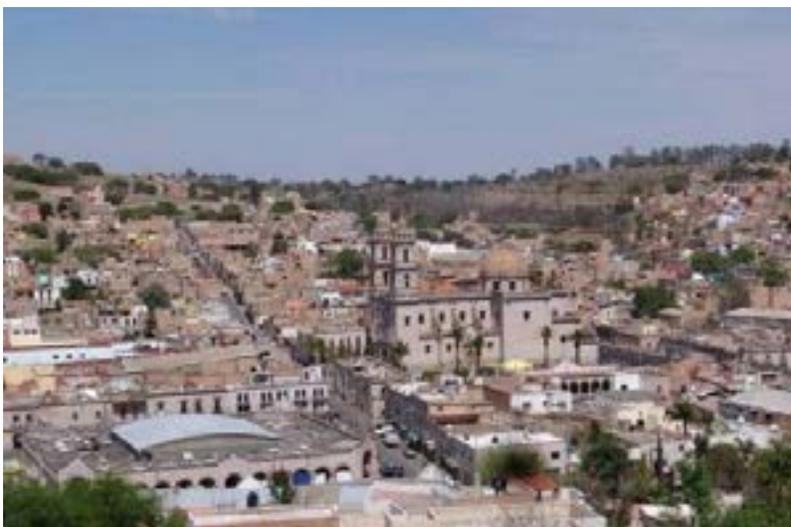
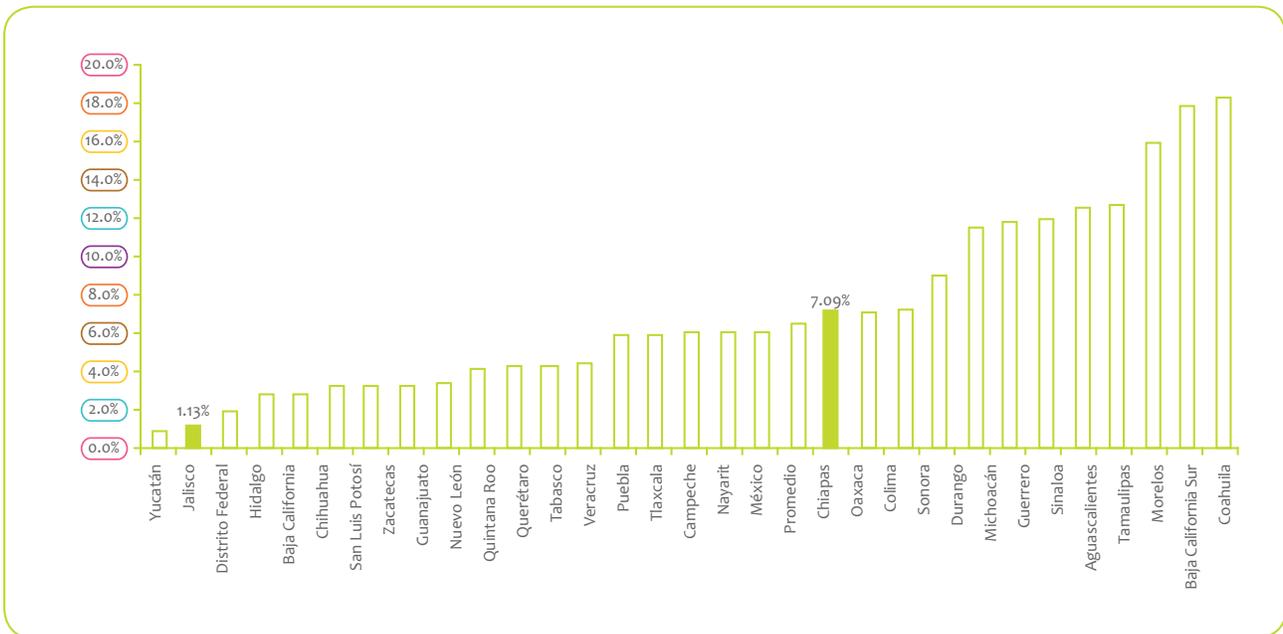
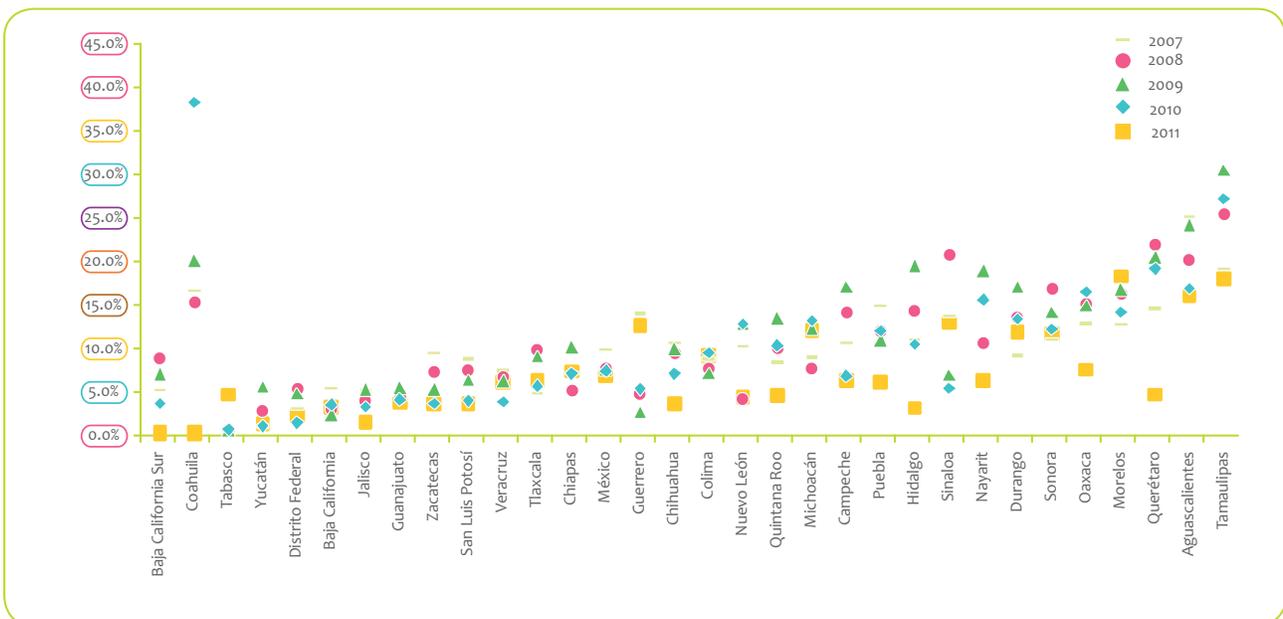


Gráfico 4. Porcentaje del gasto estatal destinado a obra pública y acciones sociales, 2011



Fuente: Elaboración propia con base en INEGI

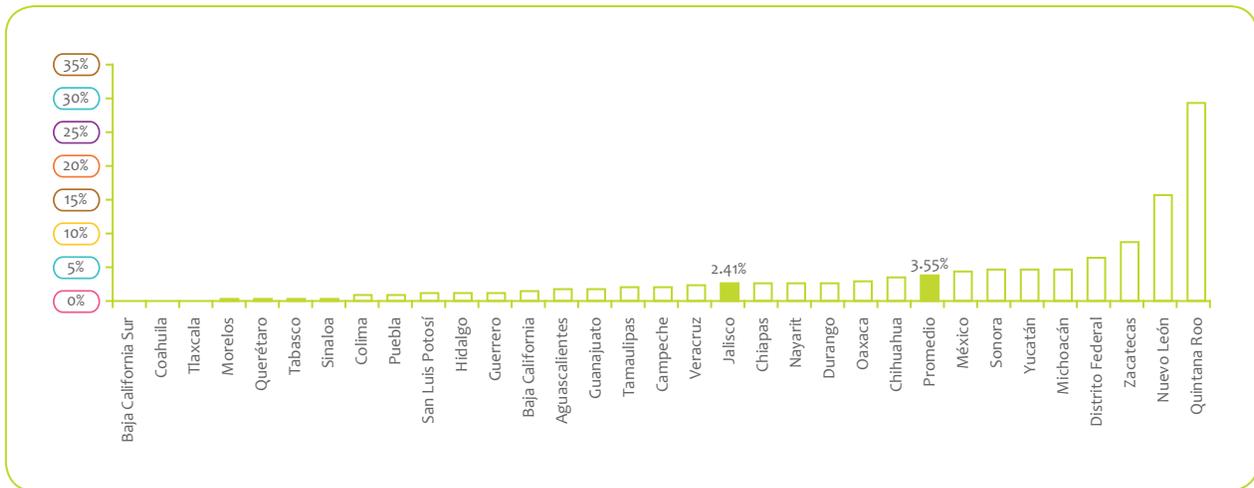
Gráfico 5. Porcentaje del gasto estatal destinado a obra pública y acciones sociales, 2007-2011



Fuente: Elaboración propia con base en INEGI

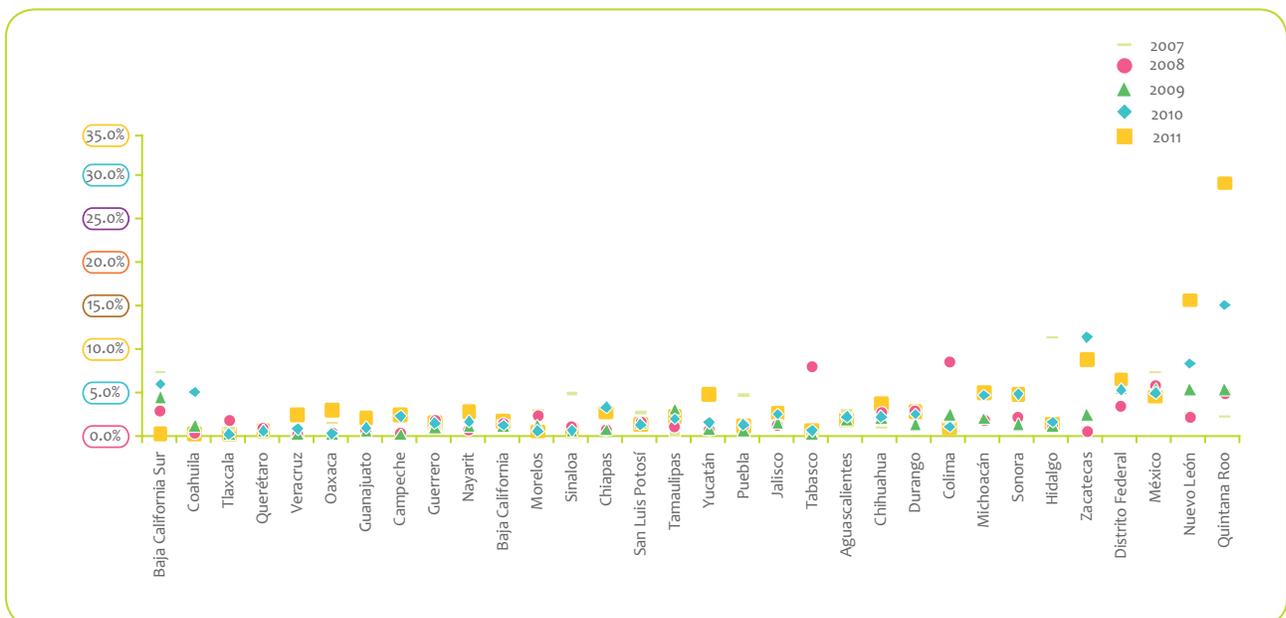
Un aspecto notable del fomento y la competitividad de una entidad es el peso de la deuda en su gasto total. En este sentido, Jalisco se encuentra cercano al promedio pues destina 2.41% del gasto estatal para el pago de deuda pública (Gráfico 6). En el siguiente gráfico se puede observar la variación (y bajo porcentaje) que por lo general los estados destinan al pago de deuda y la situación de Jalisco en perspectiva comparada e histórica.

**Gráfico 6. Porcentaje del gasto estatal destinado al pago de deuda, 2011**



Fuente: Elaboración propia con base en INEGI

**Gráfico 7. Porcentaje del gasto estatal destinado al pago de deuda, 2007-2011**

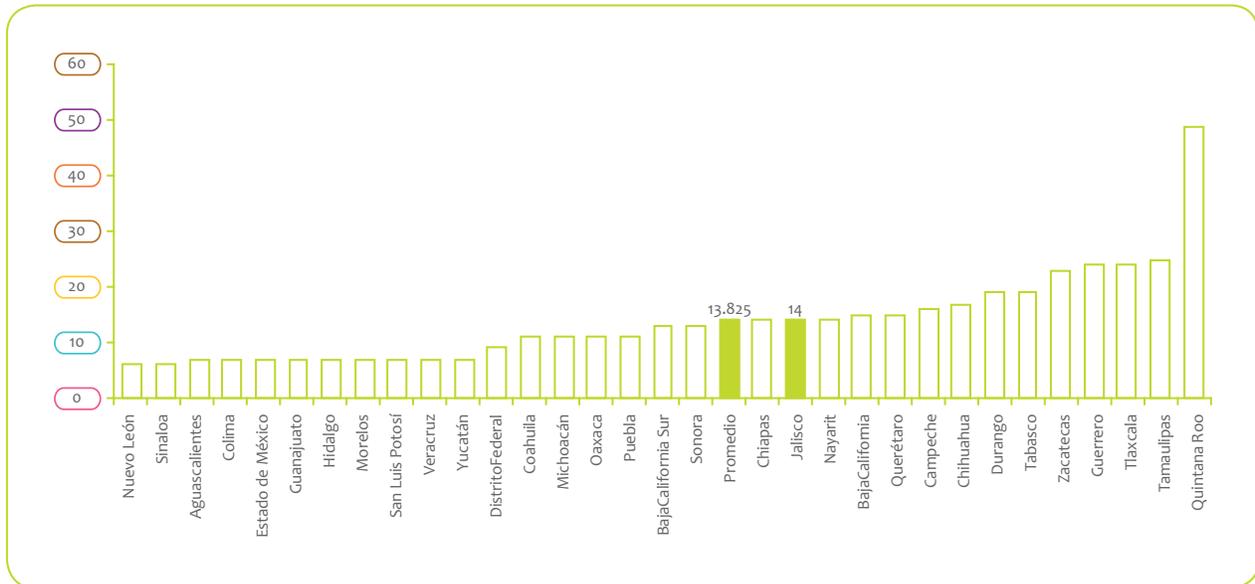


Fuente: Elaboración propia con base en INEGI

### >> Procesos: Simplificación y fortaleza administrativa para la promoción económica

**Gráfico 8. Días promedio (por estado) para la apertura de una empresa 2011**

Un primer elemento de procesos que puede revelar los esfuerzos estatales para promover el desarrollo económico y empresarial en la entidad son los días promedio que toma la apertura de una empresa. Jalisco se encuentra en la media respecto a las otras entidades federativas puesto que toma, en promedio, 14 días para completar los trámites necesarios para la apertura de una empresa (Gráfico 8).

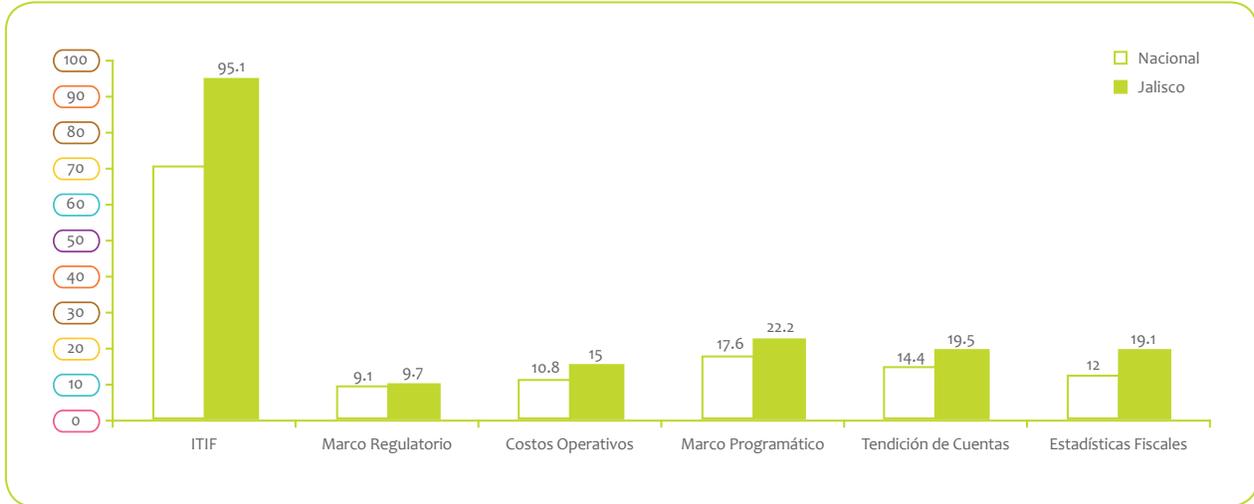


Fuente: El Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional

Un indicador adicional para medir la fortaleza administrativa de las entidades federativas en materia de promoción económica fue el Índice de Transparencia e Información Presupuestaria (y sus componentes) 2012 elaborado por ARegional (Gráfico 9 y 10). De acuerdo con esta medición, el estado de Jalisco se encuentra por encima de la media nacional (con una calificación de 95.1 puntos); situación que se presenta en todas las categorías consideradas en este estudio.

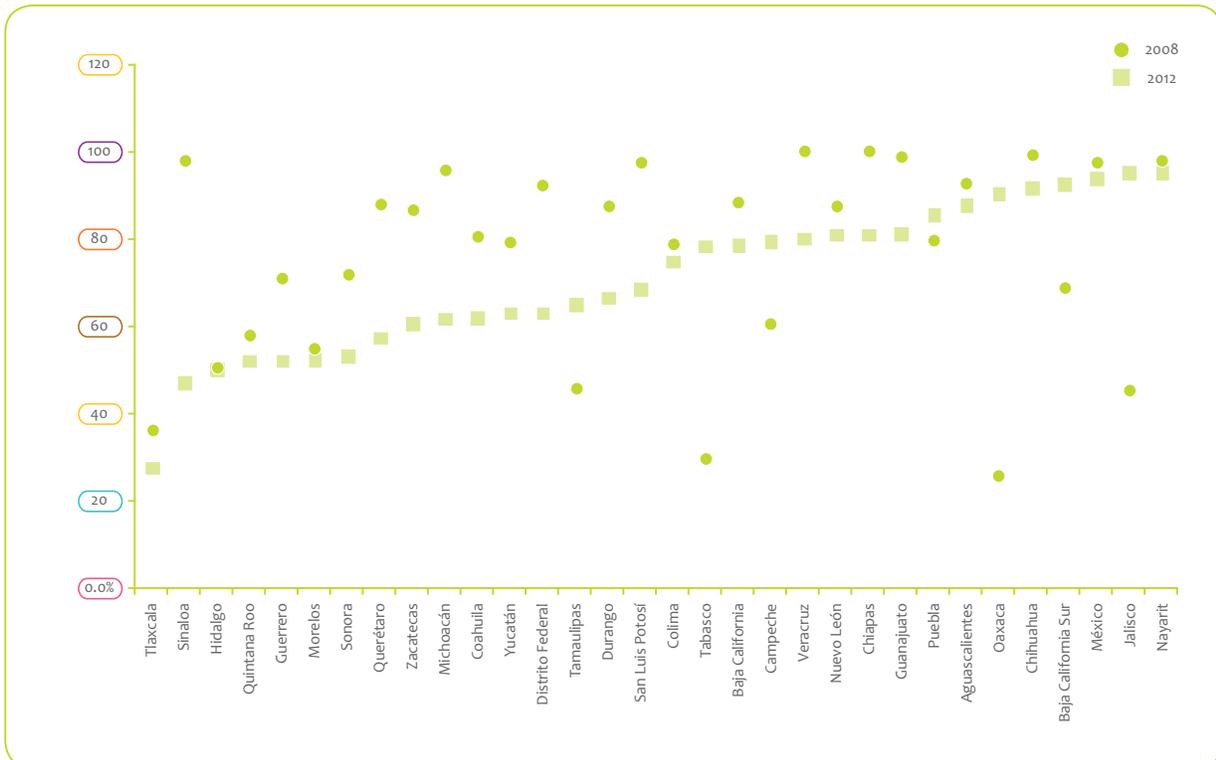
La gráfica 10 muestra la variación que ha tenido cada estado en su índice en el periodo 2008-2012, lo que da como resultado un panorama general de la transparencia presupuestal de los estados a lo largo del tiempo. Jalisco, Oaxaca y Tabasco muestran una variación positiva; mientras que otros estados, como Sinaloa, muestran una variación negativa en su índice de transparencia. Es importante resaltar que Jalisco es el primer lugar, junto con Nayarit, en el índice en la edición de 2012. Este aspecto y la variación positiva de su índice demuestran un considerable nivel de compromiso, por parte del gobierno de Jalisco, en el acceso y oferta de información pública sobre el ejercicio del gasto público, pero también hay que considerar el hecho de que el promedio nacional y en general todos los estados sufrieron una disminución en la calificación de los indicadores.

**Gráfico 9. Índice de Transparencia e Información Presupuestal (ITIF) 2012 y sus componentes**



Fuente: Elaboración propia con base en Aregional.com, *Índice de Transparencia y Disponibilidad de la información Fiscal de las Entidades Federativas, 2012*

**Gráfico 10. Variación del Índice de Transparencia e Información Presupuestal (ITIF) en el periodo 2008-2012**



Fuente: Elaboración propia con base en Aregional.com, *Índice de Transparencia y Disponibilidad de la información Fiscal de las Entidades Federativas, 2012*

**Tabla 1. Indicadores de Ejecutabilidad Contractual (2011) y Calificación de la Deuda Pública Estatal (2010-2011); Existencia de Programas Estatales de Ciencia, Tecnología e Innovación**

Estado	Ejecutabilidad Contractual	Calificación de Deuda	Programa CTI
Aguascalientes	EC2	AA-	Sí
Baja California	EC1	AA-	Sí
Baja California Sur	EC3	A-	Sí
Campeche	EC2	A+	Sí
Coahuila	EC2	A+	Sí
Colima	EC2	A	No
Chiapas	EC4	A	Sí
Chihuahua	EC4	AA-	Sí
Distrito Federal	EC2	AAA	Sí
Durango	EC2	BBB+	No
México	EC2	AA	No
Guanajuato	EC2	BBB+	Sí
Guerrero	EC3	A	Sí
Hidalgo	EC3	A+	Sí
Jalisco	EC3	D	Sí
Michoacán	EC3	BBB	Sí
Morelos	EC3	A	Sí
Nayarit	EC1	BBB+	Sí
Nuevo León	EC3	A-	Sí
Oaxaca	EC4	A-	No
Puebla	EC3	A+	Sí
Querétaro	EC4	AA	Sí
Quintana Roo	EC5	A-	Sí
San Luis Potosí	EC3	A-	Sí
Sinaloa	EC2	A+	Sí
Sonora	EC3	A	No
Tabasco	EC3	A	Sí
Tamaulipas	EC2	AA-	Sí
Tlaxcala	EC5	BB+	No
Veracruz	EC4	BBB-	Sí
Yucatán	EC5	A	Sí
Zacatecas	EC5	BB+	Sí

Fuente: Elaboración propia.

Con el propósito de complementar el análisis de la fortaleza y la capacidad de los gobiernos estatales para la promoción económica en sus entidades se presentan los resultados de dos indicadores clave: en primer lugar, el Índice de Ejecutabilidad Contractual 2012 (elaborado por Moody's y que permite revelar los niveles de certeza jurídica para el cumplimiento de acuerdos mercantiles), así como la calificación de la deuda de los estados asignada por las empresas Fitch, Standard & Poor's (S&P) y HR Ratings entre 2010 y 2011.

Con relación al Índice de Ejecutabilidad, se identifica que Jalisco obtiene una calificación que lo sitúa en el punto medio de la escala, con un índice EC3 que lo ubica a la par de entidades como Guerrero, Tabasco e Hidalgo (todas con un índice de EC3). La calificación EC3 muestra un nivel promedio en la certeza que se otorga al gobierno estatal para asegurar el cumplimiento de acuerdos y contratos mercantiles e hipotecarios, lo que a su vez tiene un impacto en la competitividad económica de la entidad.

Con relación a la calificación de la deuda pública –elaborada por Fitch para el estado de Jalisco en 2012 –se identifica que el gobierno estatal obtuvo una calificación de D (dato actualizado el 24 de diciembre de 2012) que, de acuerdo a los niveles asignados por dicha empresa revela una calidad crediticia baja, por lo que la capacidad de pago se pone en duda. Dicha calificación es resultado de la falta de pago, por parte del gobierno de Jalisco, de un crédito de 1400 millones de pesos que contrató con el Banco Interacciones para pagar pasivos de los Juegos Panamericanos. Jalisco se encuentra en el grupo de los estados con menor calificación (D), a diferencia de otras entidades mejor calificadas (A+,AA o AAA), con lo cual la entidad tiene que mejorar su calificación de deuda para contar con una ventaja comparativa que le permita atraer mayor inversión (o mayor financiamiento) nacional y extranjero a su territorio.

Otra variable que se considera en el estudio son los incentivos que puede diseñar la entidad para atraer y favorecer las inversiones, tales como los incentivos fiscales. La tabla 2 presenta los cinco incentivos fiscales de mayor uso por los estados de la República y uno diseñado para atraer inversión a zonas no metropolitanas. En la tabla se puede observar que Jalisco sólo ha implementado dos de los seis incentivos mostrados, situación que la aparta de entidades como Baja California, Coahuila, Colima, Chihuahua o Durango que hacen uso de todos los incentivos. Si bien el efecto de los incentivos fiscales depende en gran parte del contexto, su uso es un indicador del esfuerzo de los gobiernos estatales para atraer de inversiones a la entidad.

**Tabla 2. Incentivos fiscales que implementan los estados (2012)**

Fuente: Elaboración propia con información de la Secretaría de Economía 2012

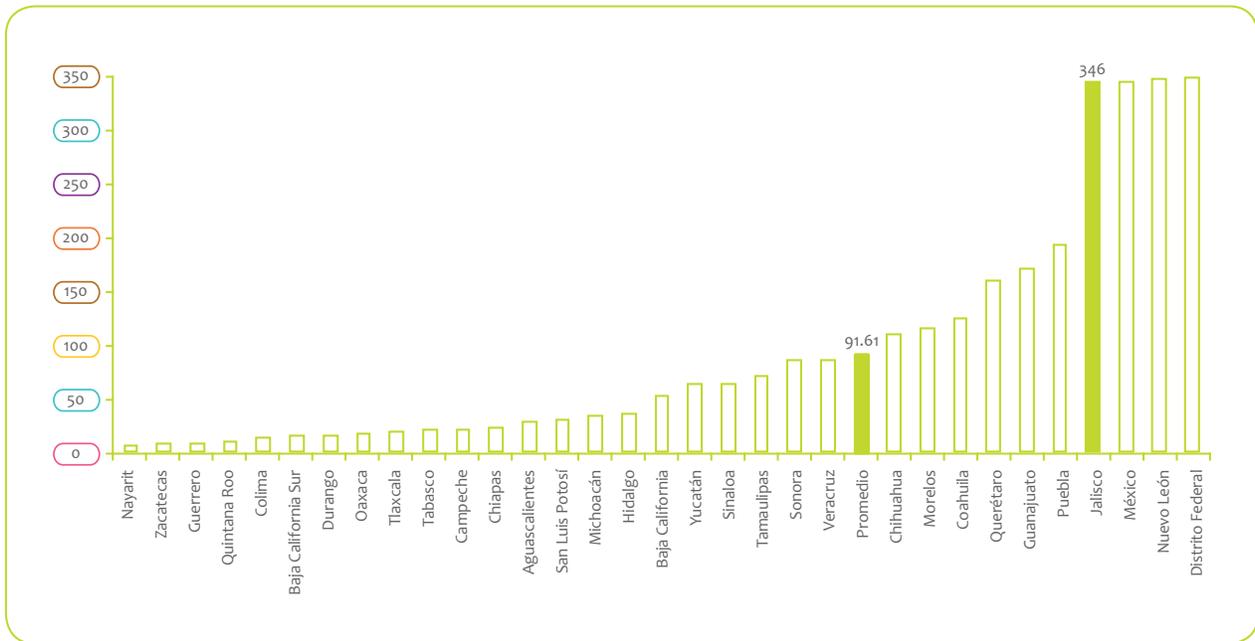
	Exención temporal del impuesto sobre la nómina para nuevas empresas	Reducción de los impuestos estatales	Reducción de las tasas de emisión de licencias de construcción	Reducción de las tasas devengadas en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio	Reducción al impuesto de propiedad	Incentivos especiales para proyectos ubicados fuera de zonas metropolitanas
Aguascalientes	✓	✗	✓	✓	✓	✗
Baja California	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Baja California Sur	✗	✗	✗	✗	✗	✗
Campeche	✓	✓	✗	✓	✗	✗
Coahuila	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Colima	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Chiapas	✗	✗	✗	✗	✗	✗
Chihuahua	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Distrito Federal	✗	✗	✗	✗	✗	✗
Durango	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Guanajuato	✗	✓	✓	✓	✓	✓
Guerrero	✓	✓	✓	✗	✗	✗
Hidalgo	✓	✓	✓	✓	✓	✗
Jalisco	✓	✓	✗	✗	✗	✗
México	✗	✗	✗	✗	✗	✗
Michoacán	✗	✗	✓	✓	✗	✗
Morelos	✓	✓	✓	✓	✓	✗
Nayarit	✗	✓	✗	✓	✓	✗
Nuevo León	✓	✓	✓	✗	✓	✓
Oaxaca	✓	✓	✗	✗	✗	✗
Puebla	✓	✓	✓	✗	✓	✓
Querétaro	✗	✓	✗	✗	✗	✗
Quintana Roo	✗	✓	✗	✓	✗	✗
San Luis Potosí	✓	✓	✓	✗	✓	✓
Sinaloa	✓	✗	✓	✓	✓	✓
Sonora	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Tabasco	✓	✓	✗	✓	✗	✗
Tamaulipas	✓	✓	✓	✓	✗	✓
Tlaxcala	✓	✓	✓	✓	✓	✗
Veracruz	✓	✓	✓	✓	✓	✗
Yucatán	✓	✗	✗	✗	✗	✗
Zacatecas	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Nacional	23	23	20	20	18	13

Una última variable que se considera a este nivel es la existencia de un Programa Estatal de Ciencia, Tecnología e Innovación. Si bien en este reporte no se profundiza en los contenidos y la calidad de dicho Programa, la sola existencia de un plan de este tipo se considera favorable, ya que ahí pueden establecerse objetivos y estrategias mínimas para el desarrollo científico e innovador en la entidad. De acuerdo con información recopilada del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, se encontró que Jalisco cuenta con un plan de este tipo con lo cual podría revelar esfuerzos por parte del gobierno estatal en el tema.

## >> Resultados

El análisis de resultados en materia de promoción del desarrollo económico es un tema que resulta muy amplio e incorpora temas como la construcción de infraestructura, la atracción de inversión extranjera y el desarrollo de una cultura innovadora en la entidad. De la misma forma, la presentación de resultados en esta materia supondría la mejora en las condiciones de vida de la población (tanto en acceso a satisfactores como al empleo). Con esta idea en mente, en esta sección de resultados se presentarán algunos indicadores que se consideran importantes para realizar un análisis comprehensivo de las tareas de fomento económico que realizan los gobiernos estatales.

Un primer indicador que se considera importante incluir en el análisis de resultados — y que puede revelar la capacidad de innovación dentro de una entidad federativa — es el número acumulado de patentes solicitadas por residentes de la entidad en el periodo 2007-2012 (Gráfico 11). Si bien en este tema persiste un alto nivel de centralización en el Distrito Federal (1,300 solicitudes realizadas en el periodo señalado), hay algunas entidades federativas en donde se han realizado avances importantes en la materia, tal es el caso de Nuevo León y el Estado de México. En dicha medición, Jalisco es la cuarta entidad con el mayor número de patentes solicitadas en el periodo 2007-2012 con 346. Esta cantidad coloca a Jalisco entre las cinco entidades que cuentan con el 66% de las patentes a nivel nacional. Este resultado puede revelar esfuerzos por mejorar en el Sistema Estatal de Innovación, el cual, en conjunción con el crecimiento en el número de investigadores, puede fortalecer el componente inventivo y de innovación empresarial además de una oportunidad para atraer inversión de empresas con necesidad de mano de obra calificada para investigación y desarrollo.



Fuente: Elaboración propia con base en INEGI.

Nota: Los valores de México, Nuevo León y Distrito Federal son 346, 551 y 1300, respectivamente.

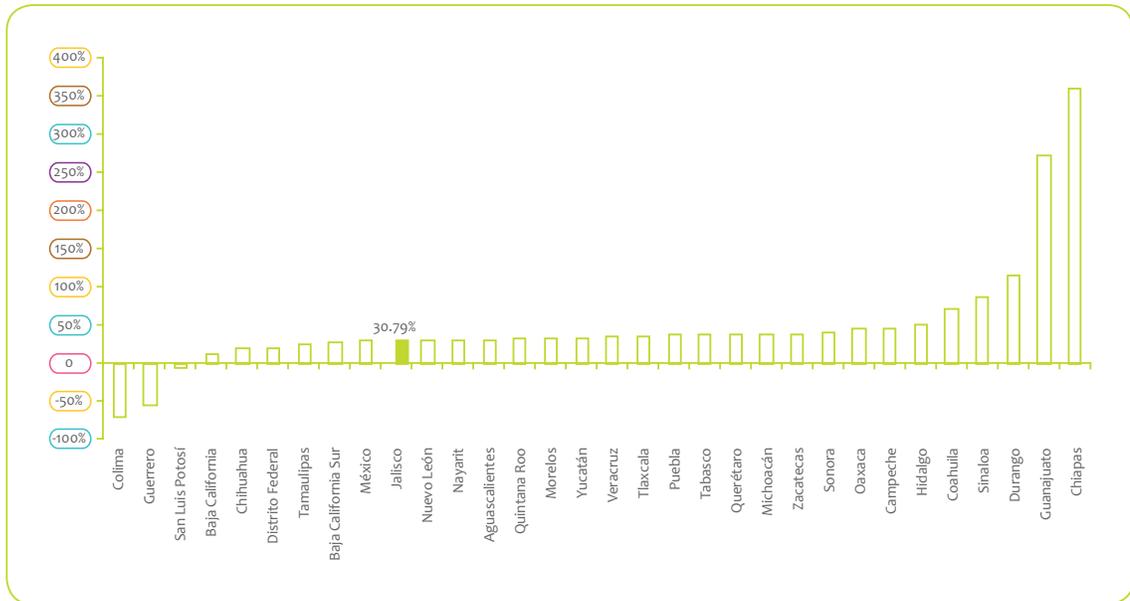
Nota: el promedio que se presenta (91.6) no considera al Distrito Federal.

Con relación a la creación de nuevas empresas se observa que en este rubro Jalisco ocupa una posición baja, al formar parte de los últimos diez estados. Durante el periodo 2007-2011, se registraron 30.79% más personas morales ante Hacienda con domicilio fiscal en la entidad, lo que ubica a Jalisco en el vigésimo tercer lugar a nivel nacional. Así, en este lapso el número de personas morales pasó de 84,118 a 110,020 en cinco años (Gráfico 13). En términos totales para 2011, Jalisco se posicionó como el tercer estado con mayor número de personas morales. Este indicador puede reflejar un crecimiento parsimonioso en la planta empresarial en la entidad o, al menos, un lento incremento en el proceso de formalización de empresas de distinto tipo que se encontraban operando previamente, al margen del sistema tributario.

**Gráfico 11. Patentes solicitadas acumuladas por residencia del inventor (2007-2012)**

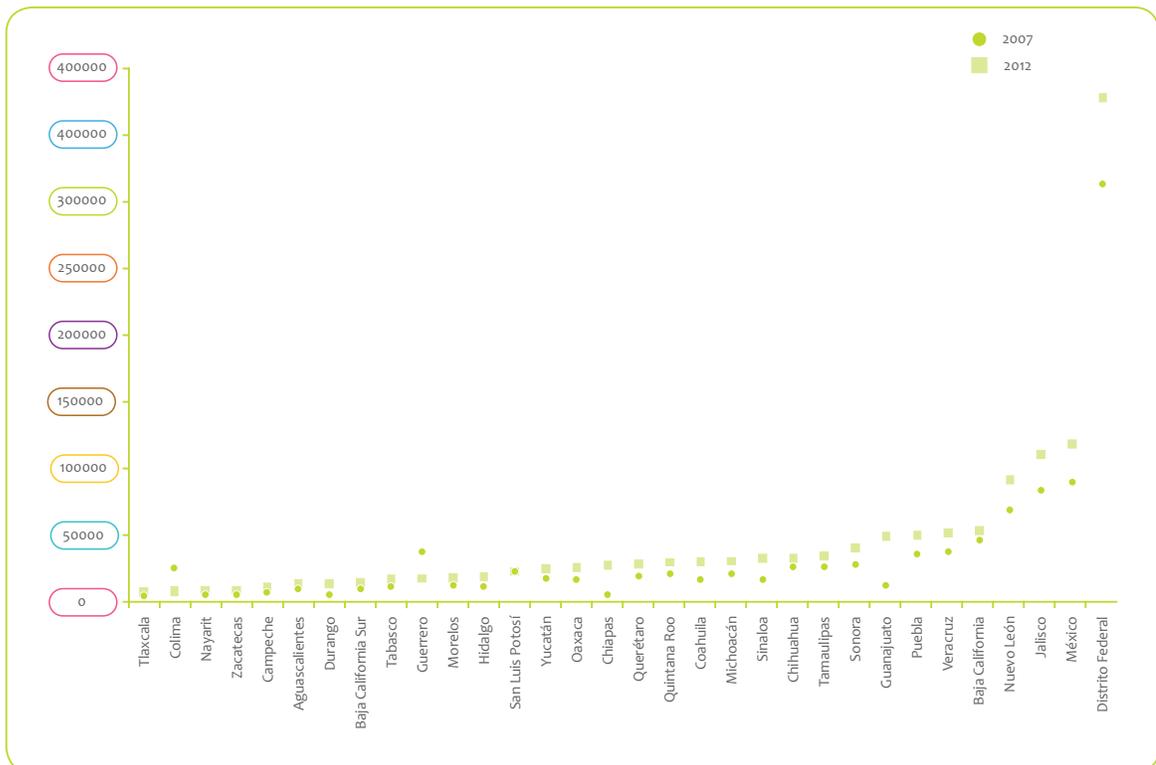
Las gráficas 12 y 13 presentan la variación del número total de personas morales registradas en los estados desde diferentes perspectivas. Se puede ver que el Distrito Federal, México, Jalisco y Nuevo León ocupan las primeras cuatro posiciones. Sobresale el crecimiento en número de personas morales de Guanajuato y Chiapas en el 2010 y 2011. En el caso de Guerrero y Colima se puede percibir una disminución en el número de personas morales los dos últimos años. La gráfica 13 también es útil para tener una dimensión de la diferencia en el número de personas morales que hay entre las entidades federativas.

**Gráfico 12. Variación porcentual en el número de personas morales registradas ante el SAT 2007-2011**



Fuente: Elaboración propia: solicitud de información realizada al SAT

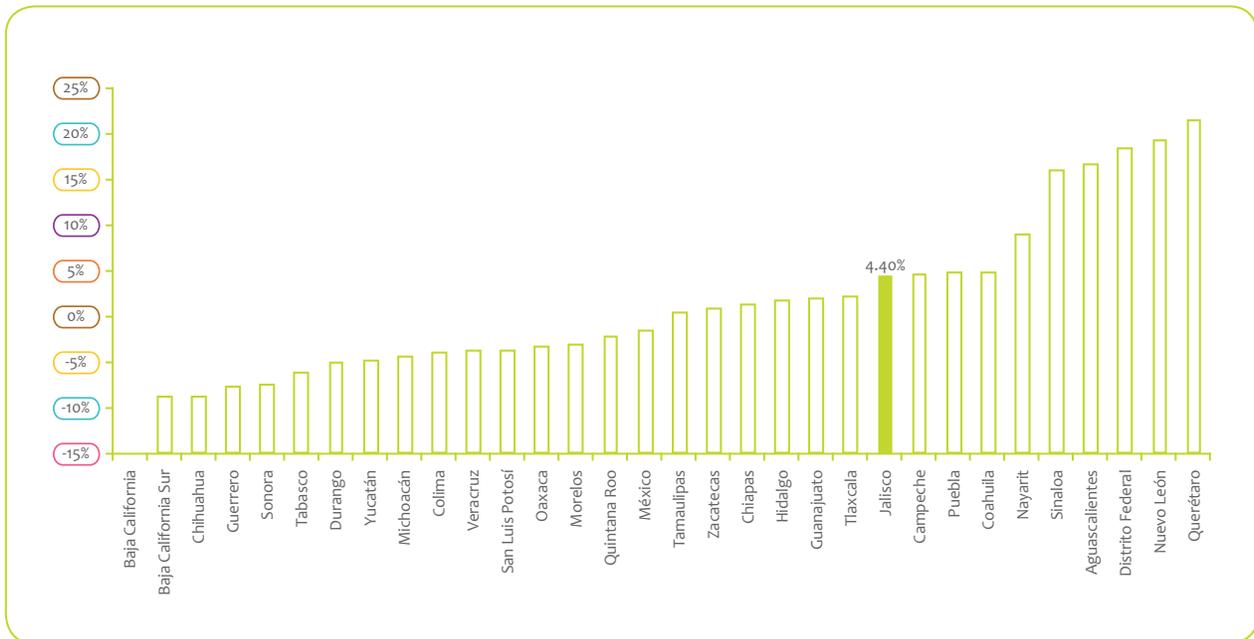
**Gráfico 13. Variación en el número de personas morales registradas ante el SAT 2007-2011**



Fuente: Elaboración propia: solicitud de información realizada al SAT

Un indicador (indirecto) adicional de la creación de nuevas empresas en la entidad es la variación en el número de nuevas líneas telefónicas no residenciales entre 2007 y 2011 (Gráfico 14). Con respecto a esta variable, Jalisco tuvo un incremento de 4.40% en el número de líneas fijas no residenciales con lo que ocupa el lugar 10 a nivel nacional. Dicho crecimiento se encuentra alejado de entidades como Nuevo León, Querétaro y Aguascalientes que, en el mismo periodo presentaron una tasa de crecimiento mayor al 15%. Sin embargo Jalisco se encuentra entre las 10 primeras entidades con un crecimiento superior al 4%.

**Gráfico 14. Variación porcentual en el número de líneas telefónicas fijas no residenciales (2007-2011)**



Fuente: Elaboración propia: INEGI

Los clusters son concentraciones geográficas donde se establecen vínculos de interdependencia funcional entre empresas que pertenecen a un mismo ramo y dicho sistema puede ser favorable para el desarrollo, innovación y crecimiento del sector industrial en cuestión. El estado ha tenido un papel como facilitador y creador de clusters en diferentes partes del mundo, además de que la presencia de éstos puede servir de indicador para entender lo que ha hecho y lo que puede hacer el gobierno estatal en materia de crecimiento económico y competitividad de ciertos sectores económicos.

Jalisco es uno de los tres estados con el mayor número de clusters industriales en su territorio (siete) junto con Nuevo León y Baja California, lo que demuestra un ambiente favorable para los negocios y que el gobierno estatal ha sido hábil para fomentar y no obstruir el desarrollo de las empresas en estos sectores. Llama la atención el caso de Campeche, Colima, Guerrero, Nayarit, Tlaxcala, Yucatán y Zacatecas que no cuentan con clusters, lo que podría expresar la necesidad de una reformulación de su política de fomento económico hacia ciertos sectores.

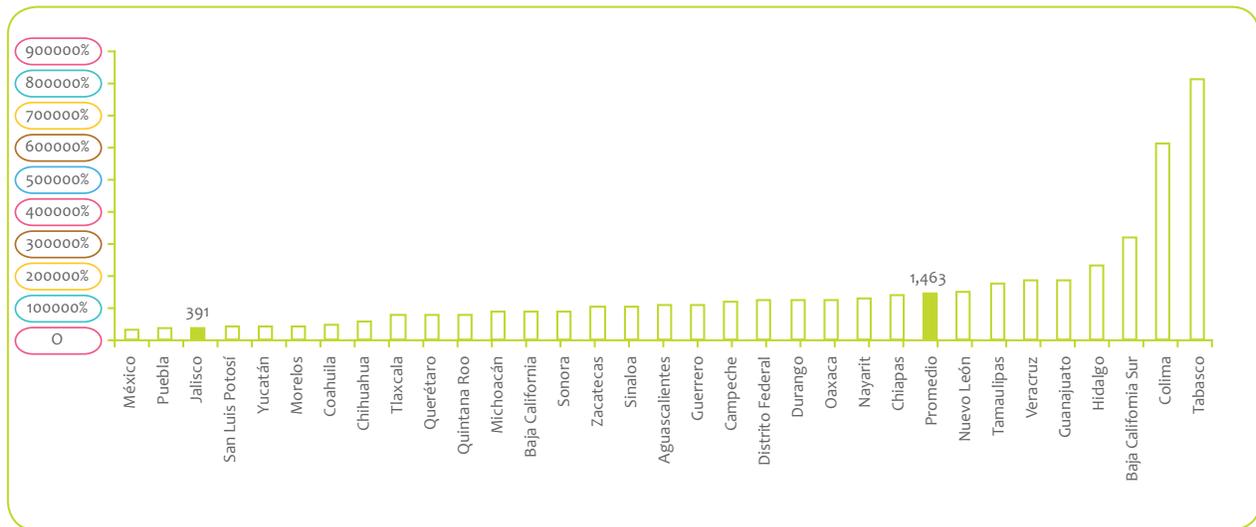
**Tabla 3. Clusters presentes en los estados (2012)**

	Aeroespacial	Comida Procesada	Automóvil	Equipos Médicos	Generación de Electricidad	Electro-domésticos	Electrónica	Energía Renovable	Tecnologías de Información y Software	Total
Aguascalientes	X	X	✓	X	X	X	X	X	✓	2
Baja California	✓	X	✓	✓	✓	X	✓	✓	✓	7
Baja California Sur	X	X	X	X	X	X	X	✓	X	1
Campeche	X	X	X	X	X	X	X	X	X	0
Coahuila	X	X	✓	✓	X	X	X	X	✓	3
Colima	X	X	X	X	X	X	X	X	X	0
Chiapas	X	X	X	X	X	X	X	✓	X	1
Chihuahua	✓	X	✓	✓	✓	X	✓	X	✓	6
Distrito Federal	X	✓	X	✓	✓	✓	✓	X	✓	6
Durango	X	X	X	X	X	X	X	X	✓	1
Guanajuato	X	✓	✓	X	X	X	X	X	X	2
Guerrero	X	X	X	X	X	X	X	X	X	0
Hidalgo	X	X	X	X	X	X	X	X	✓	1
Jalisco	X	✓	✓	✓	✓	✓	✓	X	✓	7
México	X	✓	✓	✓	✓	✓	X	X	✓	6
Michoacán	X	X	X	X	X	X	X	X	✓	1
Morelos	X	X	✓	X	X	X	X	X	✓	2
Nayarit	X	X	X	X	X	X	X	X	X	0
Nuevo León	✓	X	X	✓	✓	✓	✓	✓	✓	7
Oaxaca	X	✓	X	X	X	X	X	✓	X	2
Puebla	X	✓	✓	X	X	X	X	X	X	2
Querétaro	✓	X	X	X	X	✓	X	X	X	2
Quintana Roo	X	X	X	X	X	X	X	✓	X	1
San Luis Potosí	X	X	✓	X	X	X	X	✓	X	2
Sinaloa	X	X	X	X	X	X	X	X	✓	1
Sonora	✓	X	✓	✓	X	X	X	X	✓	4
Tabasco	X	X	X	X	X	X	X	X	✓	1
Tamaulipas	X	X	X	✓	X	X	✓	✓	✓	4
Tlaxcala	X	X	X	X	X	X	X	X	X	0
Veracruz	X	X	X	X	X	X	X	✓	X	1
Yucatán	X	X	X	X	X	X	X	X	X	0
Zacatecas	X	X	X	X	X	X	X	X	X	0
Nacional	5	6	11	9	6	5	6	9	16	

Fuente: Elaboración propia con información de la Secretaría de Economía 2012.

Un tema directamente relacionado con el fomento económico y competitivo de las entidades federativas, y que corresponde en buena medida a los gobiernos estatales, es el desarrollo de infraestructura suficiente y de calidad. Un indicador que se relaciona de manera directa con este aspecto es el monto total de inversión asignado en el 2012 a los programas y proyectos de inversión de las entidades federativas. Como se puede observar en la gráfica 15 Jalisco sólo destina 391 pesos de inversión para infraestructura por persona, al considerar el tamaño de su población y la media nacional (1,463 pesos) se puede estimar que la cifra es baja. El Estado de México (331 pesos) y Puebla (359 pesos) presentan escenarios similares al canalizar una baja cantidad de fondos en relación con su población (Tabla 4).

**Gráfico 15. Inversión estatal en infraestructura per cápita 2012**



Fuente: Elaboración propia con información de la SHCP

**Tabla 4. Inversión estatal en infraestructura per cápita**

	Población	Inversión en infraestructura per cápita
Aguascalientes	1.184.996	1.065
Baja California	3.155.070	874
Baja California Sur	637.026	3.177
Campeche	822.441	1.174
Chiapas	4.796.580	1.382
Chihuahua	3.406.465	578
Coahuila	2.748.391	474
Colima	650.555	6.127
Distrito Federal	8.851.080	1.229
Durango	1.632.934	1.237
Guanajuato	5.486.372	1.855
Guerrero	3.388.768	1.092
Hidalgo	2.665.018	2.326
Jalisco	7.350.682	391
México	15.175.862	331
Michoacán	4.351.037	866
Morelos	1.777.227	438
Nayarit	1.084.979	1.316
Nuevo León	4.653.458	1.487
Oaxaca	3.801.962	1.240
Puebla	5.779.829	359
Querétaro	1.827.937	776
Quintana Roo	1.325.578	798
San Luis Potosí	2.585.518	398
Sinaloa	2.767.761	1.030
Sonora	2.662.480	883
Tabasco	2.238.603	8.113
Tamaulipas	3.268.554	1.761
Tlaxcala	1.169.936	757
Veracruz	7.643.194	1.840
Yucatán	1.955.577	430
Zacatecas	1.490.668	1.014
Nacional	112.336.538	1.463

Fuente: Elaboración propia con información de SHCP

Al profundizar el análisis con respecto a la disponibilidad de infraestructura en las entidades federativas, en la siguiente tabla se presenta la posición de los estados con respecto a tres indicadores: 1) la longitud carretera por cada 100 kilómetros cuadrados; 2) la longitud de la red ferroviaria por cada 100 kilómetros cuadrados y 3) el número de aeropuertos por localidad mayor a 100,000 habitantes (Tabla 5).

A partir del análisis de estos tres indicadores se observa que Jalisco es el décimo lugar en longitud de carreteras en México. Así mismo ocupa el lugar 18 en la longitud de la red ferroviaria, para terminar con una posición baja en aeropuertos donde ocupa el lugar 26. Los resultados revelan que Jalisco tiene un potencial muy grande para crecer en cuestiones de infraestructura, pero probablemente la baja inversión pública en construcción de obra pública o la falta de una planeación integral en cuestión de vías de comunicación impide que explote todo su potencial.

**Tabla 5. Posición de las entidades federativas en indicadores selectos de infraestructura, 2011**

	Longitud carretera	Longitud ferroviaria	Aeropuertos
Aguascalientes	5	6	7
Baja California	22	30	4
Baja California Sur	30	32	1
Campeche	29	28	8
Chiapas	12	27	10
Chihuahua	32	24	25
Coahuila	31	16	9
Colima	7	5	17
Distrito Federal	28	1	31
Durango	26	25	21
Guanajuato	6	9	22
Guerrero	16	31	18
Hidalgo	4	7	23
Jalisco	10	18	26
México	2	3	30
Michoacán	17	12	5
Morelos	3	4	27
Nayarit	11	17	11
Nuevo León	27	15	29
Oaxaca	19	29	3
Puebla	13	10	12

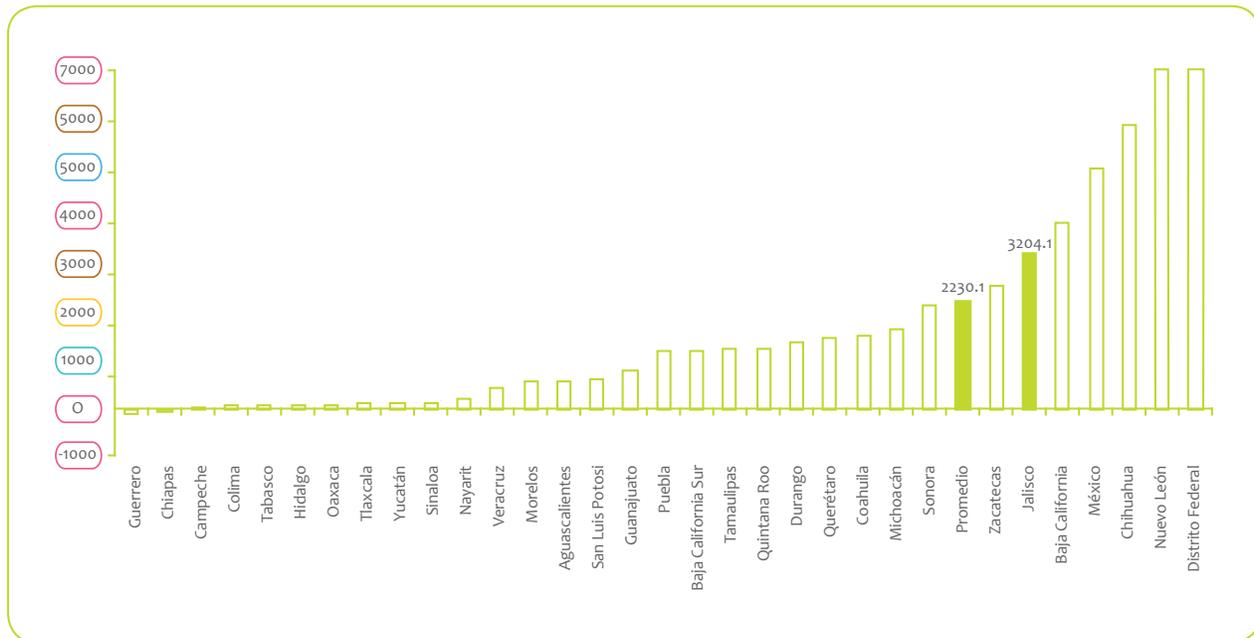
Querétaro	18	8	24
Quintana Roo	25	33	6
San Luis Potosí	20	14	19
Sinaloa	14	13	13
Sonora	24	23	15
Tabasco	9	21	14
Tamaulipas	21	22	16
Tlaxcala	1	2	NA
Veracruz	8	11	20
Yucatán	15	19	2
Zacatecas	23	26	28

Fuente: Elaboración propia: SCT-Federal, Anuario Estadístico, 2011.

Nota: Longitud carretera y ferroviaria por cada 100 kilómetros cuadrados y aeropuertos por localidad.

Una variable que puede reflejar el esfuerzo de los gobiernos estatales para promover el desarrollo económico y la competitividad de su entidad federativa es la capacidad para atraer inversión extranjera directa (IED). Con base en el análisis acumulado de la IED recibida por cada entidad federativa entre 2007 y 2011 (Gráfico 16), se observa que Jalisco ocupa el sexto lugar a nivel nacional con una inversión acumulada de 3,204.1 millones de dólares en el periodo arriba señalado. Es interesante observar que los 6 estados con mayor IED cuentan con 6 o más clusters, además de contar con un esquema de incentivos fiscales (excepto el Distrito Federal).

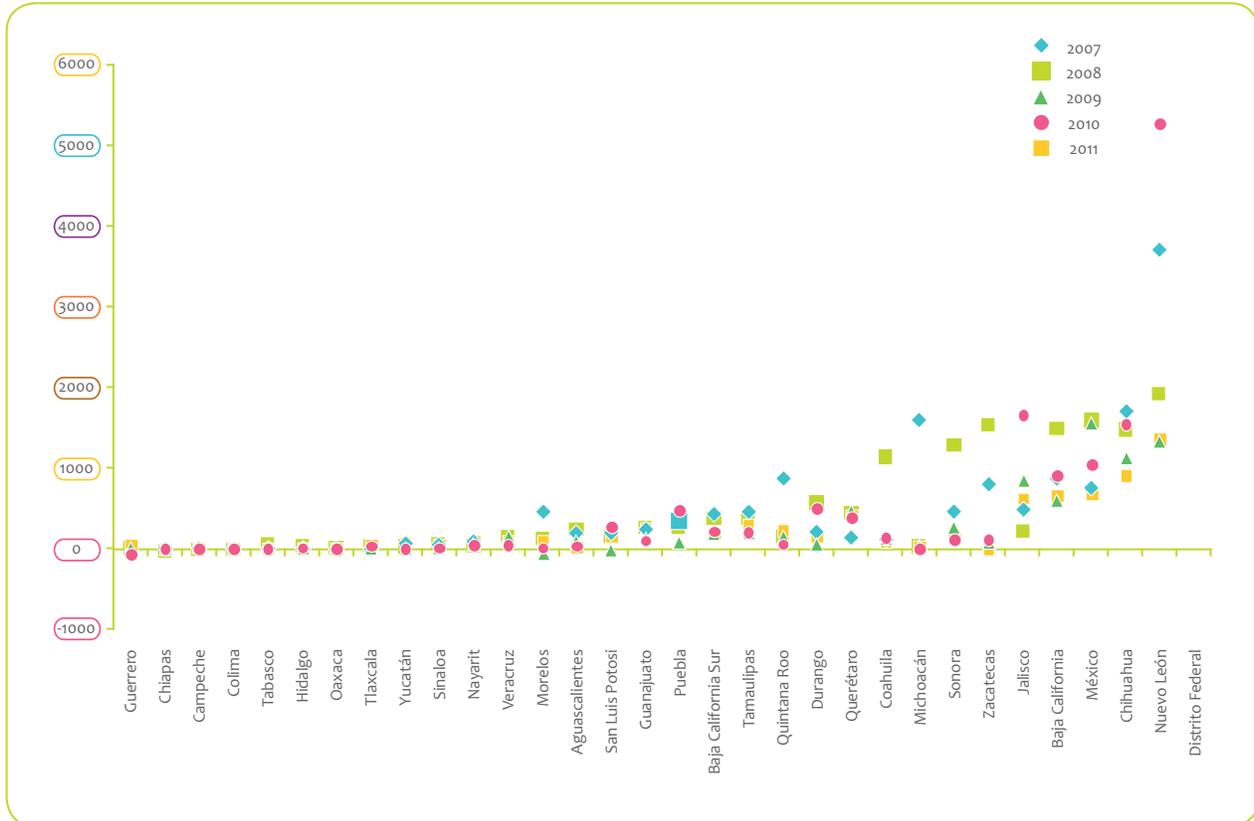
**Gráfico 16. Inversión extranjera directa acumulada 2007-2011 (millones de dólares)**



Fuente: INEGI.

**Gráfico 17. Variación de la inversión extranjera directa acumulada 2007-2011 (millones de dólares)**

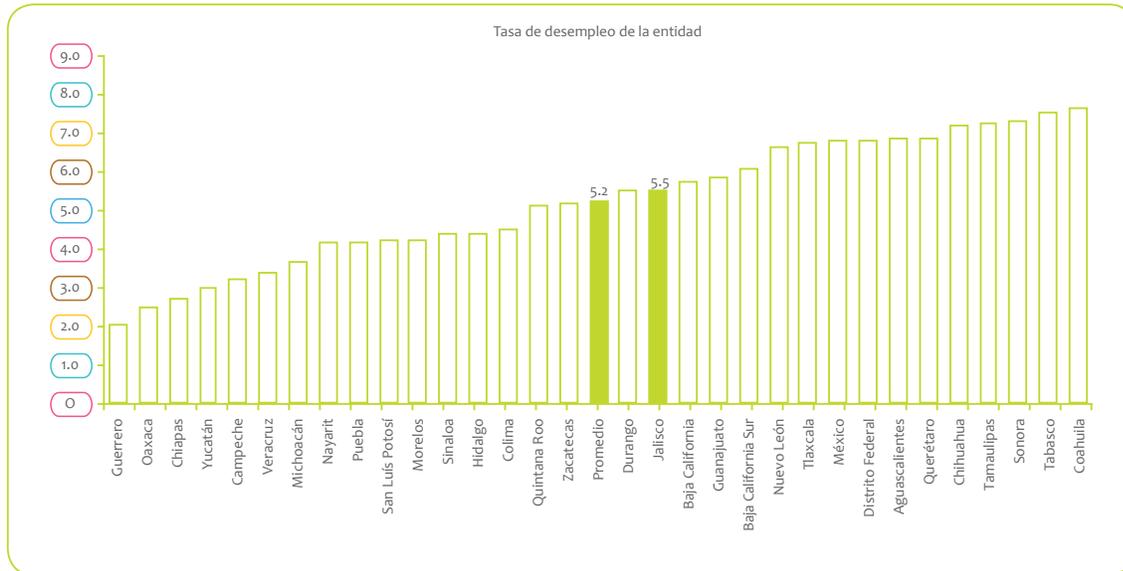
La gráfica 17 presenta la variación de la cantidad de IED los últimos cinco años de las entidades federativas, sin el Distrito Federal. El estado de Jalisco presentó una ligera disminución en su IED en el periodo 2010 – 2011, pero no de manera tan marcada como Michoacán, Quintana Roo y Morelos que presentan grandes disminuciones. Con base en el análisis de la gráfica se puede observar que las 5 entidades con mayor IED presentan patrones de inversión similares en el 2011, que por lo general fue a la baja, pero presentaron un relativo crecimiento en el lapso 2007 – 2008. Las demás entidades no han presentado mayores variaciones.



Fuente: INEGI. Nota: el Distrito Federal presentó las siguientes cantidades de IED en el lapso 2007-2011: 17402.8, 13283.9, 8714.9, 7586.3 y 13,119.5. No se incluyeron en la gráfica para que las variaciones de los demás estados fueron más sencillos de apreciar.

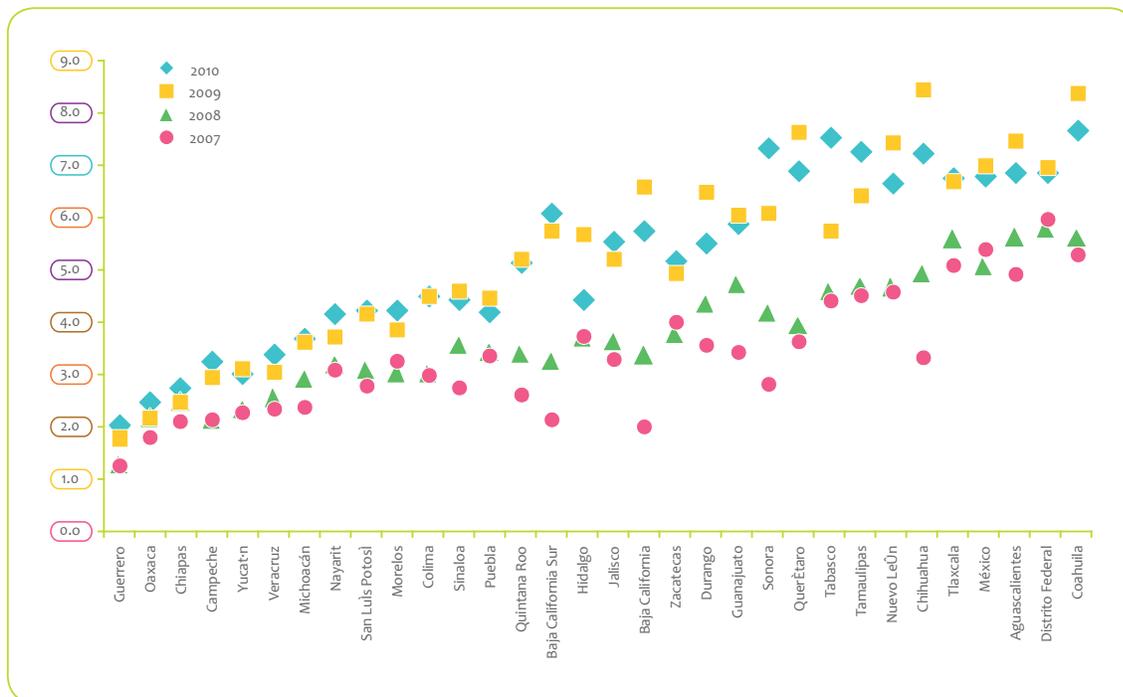
No obstante su sexto lugar en IED (en 2010), la tasa de desempleo de la entidad (5.5%) se ubica casi al nivel de la tasa promedio de desempleo nacional (5.2%). La tasa de desempleo de la entidad es superior a la de estados que reciben menos IED, como Guerrero, Oaxaca y Chiapas, como se observa en el gráfico. Si comparamos las tasas del periodo 2007-2010 se puede observar que en el caso de Jalisco ha ido aumentando lo que podría insinuar una tendencia al alza del desempleo que necesita atención por parte del gobierno estatal.

Gráfico 18. Tasa de desempleo 2010



Fuente: INEGI – ENOE 2010.

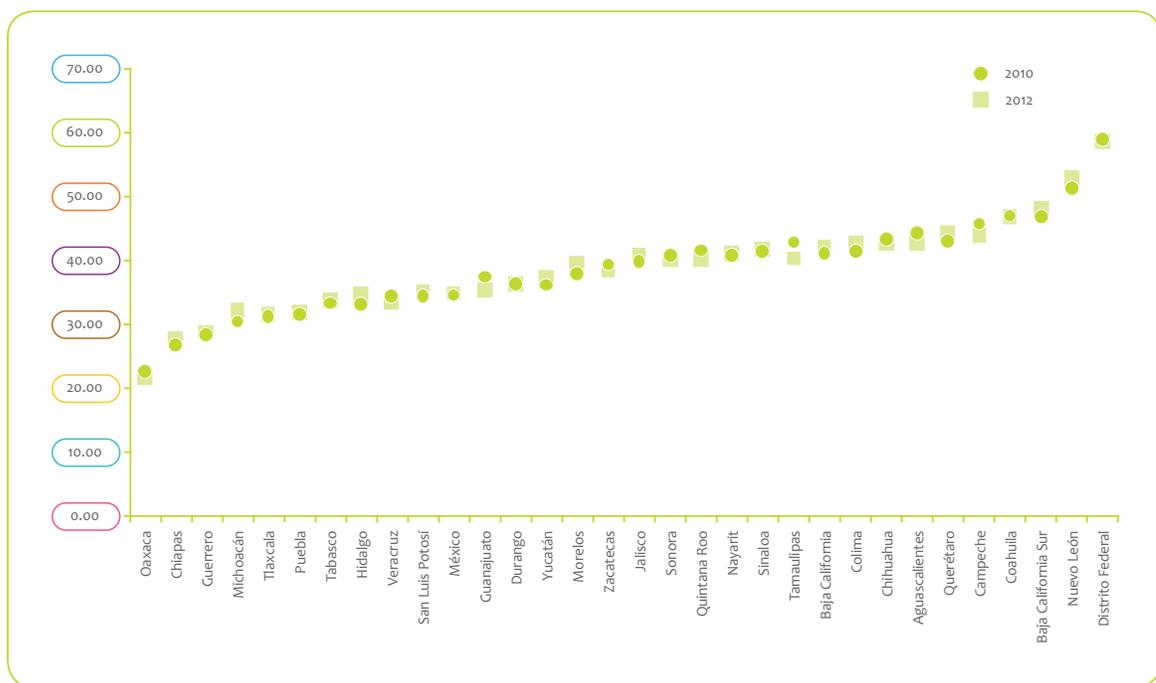
Gráfico 19. Tasa de desempleo 2007-2010



Fuente: INEGI – ENOE 2010.

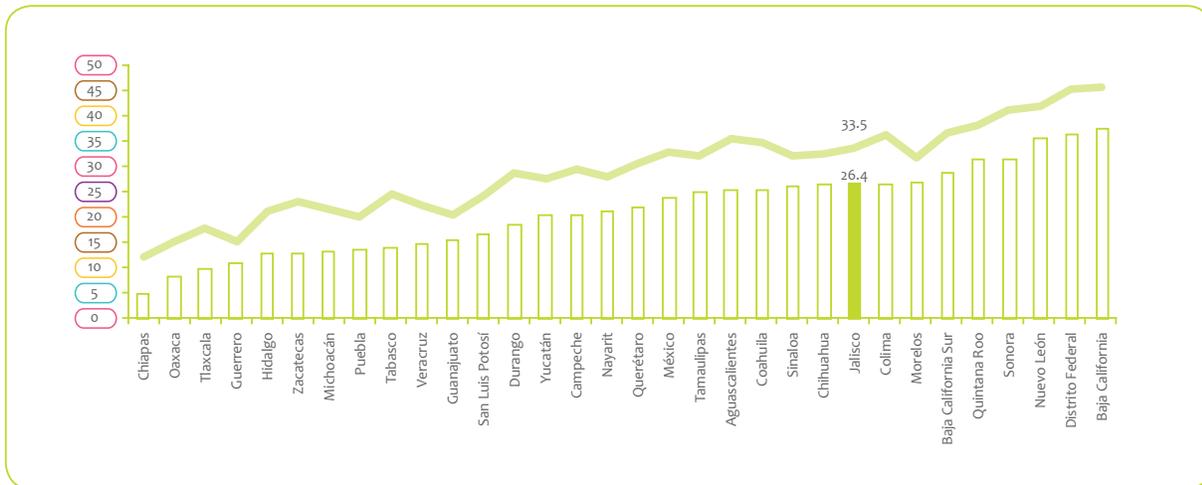
Otro indicador que muestra el estado de la competitividad de las entidades es el índice de Competitividad Estatal realizado por el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO). El índice de competitividad tiene como propósito evaluar una serie de aspectos de los gobiernos estatales para facilitar la adopción de políticas públicas que promuevan la libertad, seguridad y bienestar de los ciudadanos. El índice considera y evalúa aspectos relativos a finanzas públicas, evaluación de políticas públicas, salud, educación y seguridad pública. La gráfica 20 muestra dos cosas; Jalisco se encuentra en el lugar medio de la tabla con un puntaje de 40.74, mientras que el Distrito Federal se encuentra en el primer lugar con un puntaje de 58.52, y en segundo lugar se aprecia que prácticamente solo ha habido cambios incrementales en los índices de los estados en el lapso 2010-2012.

**Gráfico 20. Variación del Índice Estatal de Competitividad del IMCO 2010-2012.**



Fuente: IMCO 2012.

Finalmente, también se buscó medir –como parte de las estrategias de fomento económico– la posibilidad de los hogares de acceder a ciertos satisfactores vinculados con el desarrollo de las tecnologías de la información y comunicación. Así, en el gráfico 21 se presentan los resultados del Censo 2010 relacionados con el porcentaje de hogares que cuentan con computadora y con conexión a internet. Con esto se reconoce la posición de competitiva que mantiene el estado de Jalisco para la introducción y el desarrollo de las tecnologías de información en los hogares. De acuerdo a información censal, 33.5% de los hogares en Jalisco cuentan con computadora, mientras que el 26.4% cuenta con conexión disponible a Internet. Esto ubica a la entidad en la novena posición a nivel nacional. Sin embargo aún tiene una brecha competitiva con respecto a entidades líderes como Baja California, el Distrito Federal y Nuevo León con porcentajes de cobertura de computadoras de 45.5, 45.3 y 41.8 y de internet de 37.2, 36.1 y 35.3, respectivamente.



Fuente: INEGI, Censo de Población y Vivienda 2010.

## >> LOS TEMAS CRÍTICOS DE LA AGENDA DE FOMENTO ECONÓMICO EN JALISCO

Jalisco es el cuarto lugar nacional en el registro de patentes, es sexto lugar en atracción de inversión extranjera, es uno de los tres estados con la mayor presencia de clusters y cuenta con una tasa de desempleo promedio, lo que indica una situación competitiva en el ámbito nacional. Sin embargo, hay asignaturas pendientes:

- Destaca la posición de Jalisco en el contexto nacional cuanto al número de patentes solicitadas en el periodo 2007-2012 (346). Sin embargo, el número total de patentes dista mucho de la entidad con mayor porcentaje. Aunque este resultado revela un esfuerzo por mejorar en el Sistema Estatal de Innovación, Jalisco debe integrar estrategias de fomento que permitan fortalecer aún más el componente inventivo y de innovación empresarial.
- Jalisco debe atender los procesos e incentivos de innovación empresarial.
- Jalisco cuenta con una autonomía financiera promedio (7.44%) que obliga una dependencia importante de los fondos de la federación para la operación diaria. Lo anterior, aunado a un gasto reducido en obras públicas y sociales.
- Importante considerar la inversión en construcción y mantenimiento de infraestructura básica (como infraestructura carretera y su lugar promedio en vías ferroviarias y número de aeropuertos). No incentivar esta inversión, por ejemplo a través de gasto público, puede afectar la competitividad de la entidad frente a estados como Morelos, Tamaulipas y Aguascalientes que destinan más de 15% de su gasto en este rubro.
- Jalisco debe atender los niveles de deuda y en particular, el cumplimiento de obligaciones financieras. La calificación de deuda otorgada a la entidad es un signo de alerta para la administración pública.

Gráfico 21. Porcentaje de hogares con computadora y/o conexión a internet disponible, 2010

