

Jalisco a medio camino

**BALANCE PARCIAL
2018-2022**

**VOLUMEN I. POLÍTICAS
PÚBLICAS LOCALES**

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

4. Política de gobierno y de seguridad pública

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

960 páginas: ilustraciones ; 23 cm.

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

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

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

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

354.7235 .J21 CDD21

HC137 .J2 .J21 LC

KNV THEMA

Jalisco a medio camino

**BALANCE PARCIAL
2018-2022**

**VOLUMEN I. POLÍTICAS
PÚBLICAS LOCALES**



Ricardo Villanueva Lomelí
Rectoría General

Héctor Raúl Solís Gadea
Vicerrectoría Ejecutiva

Guillermo Arturo Gómez Mata
Secretaría General

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

Luis Gustavo Padilla Montes
**Rectoría del Centro Universitario de
Ciencias Económico Administrativas**

Missael Robles Robles
**Coordinación de Entidades Productivas para
la Generación de Recursos Complementarios**

Sayri Karp Mitastein
Dirección de la Editorial

D.R. © 2023, Universidad de Guadalajara

20 EDITORIAL
UNIVERSIDAD
DE GUADALAJARA

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

01 800 834 54276
www.editorial.udg.mx

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

Febrero de 2023

Hecho en México
Made in Mexico



Este trabajo está autorizado bajo la licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivadas 4.0 Internacional (CC BY-NC-ND) lo que significa que el texto puede ser compartido y redistribuido, siempre que el crédito sea otorgado al autor, pero no puede ser mezclado, transformado, construir sobre él ni utilizado con propósitos comerciales. Para más detalles consúltese <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.es>

TR/NSVERS/L
Incidencia estratégica en políticas públicas

David Gómez-Álvarez
Dirección Ejecutiva

Paula Solange González Neri
Coordinación de Administración y Finanzas

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

Ariadna Leñero Gómez
Coordinación de Comunicación y Diseño

Felipe Medel Terrones
José Miguel Castro Camarena
Coordinación de Investigación

David Ricardo González Ruiz
Coordinación de Análisis Estratégico

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

**DOI capítulo "Política de gobierno y
de seguridad pública": [https://doi.org/
10.32870/9786075718538.v01.e04](https://doi.org/10.32870/9786075718538.v01.e04)**
**DOI volumen I: [https://doi.org/
10.32870/9786075718538](https://doi.org/10.32870/9786075718538)**

Jalisco a medio camino

**BALANCE PARCIAL
2018-2022**

**VOLUMEN I. POLÍTICAS
PÚBLICAS LOCALES**



CUCEA
El mejor lugar para el talento

20 EDITORIAL
UNIVERSIDAD
DE GUADALAJARA

TR/NSVERS/L
Incidencia estratégica en políticas públicas

Primera edición electrónica, 2023

Coordinación

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

Gestión de contenidos

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

Prefacio

Mauricio Merino Huerta

© Textos

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

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

Coordinación editorial

Iliana Ávalos González

Jefatura de diseño

Paola Vázquez Murillo

Cuidado de la edición, formación y diseño

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

Índice

Prefacio 13

Mauricio Merino

Estudio introductorio: políticas públicas 20

David Gómez-Álvarez

Carlos Iván Moreno

Máximo Ernesto Jaramillo-Molina

Política social

1. Pobreza y políticas públicas: 2010-2020 42

Agustín Escobar Latapí

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

Carolina Toro

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

Máximo Ernesto Jaramillo-Molina

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

Héctor E. Castañón Reyes

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

Carlos Barba

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

Carlos Bauche Madero

Cristhy Alejandra Alpuche Cabrera

Gloria Irais Bonilla Casillas

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

Política urbana y ambiental

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

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

18. Derecho antes que mercancía	347
Emilia Arteaga	

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Política económica

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

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

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

33. Desarrollo económico regional: una agenda incompleta	636
Jorge Villaseñor	

34. El campo y sus pobladores a la deriva: entre inercias, clientelismo y simulaciones	655
José Ayala Padilla	

35. El Plan Estatal de Desarrollo a largo plazo: resultados	670
Moisés Alejandro Alarcón Osuna	

Política de gobierno y de seguridad pública

36. Percepción de los funcionarios públicos sobre el gobierno digital e IA en el sector público	688
Edgar A. Ruvalcaba-Gómez	

37. Innovación pública en conectividad, servicios y habilidades digitales	710
Yolanda Martínez Mancilla	

38. Política de evaluación: avances y desafíos para su institucionalización	725
Radamanto Portilla Tinajero	

39. Planeación, evaluación y monitoreo: herramientas no aprovechadas en la administración pública	742
Diego Escobar González	

40. Crisis endémica de violencia e inseguridad	763
Marcos Pablo Moloeznik	
Luz Celina Camarena Romero	

41. Seguridad: retos desde la mirada ciudadana	780
Ana María Vázquez Rodríguez	

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

Lourdes Morales Canales

Marcela Rubí Aguilar Arévalo

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

Álvaro Quintero Casillas

Finanzas públicas

44. Evaluación de los ingresos públicos 844

Juan Diego Omar Martínez Delgado

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

Jaime Cervantes

46. Entre la inercia y la urgencia 882

Leonardo A. Gatica Arreola

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

Andrés Barrios Arenas

Semblanzas 937

Política de gobierno y de seguridad pública

36. Percepción de los funcionarios públicos sobre el gobierno digital e IA en el sector público

Edgar A. Ruvalcaba-Gómez

Introducción

Innovación es un concepto relacionado con las teorías del desarrollo económico realizadas a principios del siglo pasado, teorías que destacan la importancia de la tecnología y el proceso de innovación tecnológica como fuerza fundamental, que dinamita la producción y al sistema, generando procesos de transformación. En los procesos de innovación destaca el impacto que las nuevas tecnologías de la información por sus cambios en la eficiencia de los procesos y en la capacidad para desarrollar transformaciones en diversos contextos, ya sean públicos o privados.

La innovación pública se presenta como un tipo de innovación que asumen un enfoque de gestión pública y desde el sector público, siendo un esfuerzo desarrollan las agencias públicas con el objetivo de implementar mejoras en su funcionamiento como factor estratégico para enfrentar los problemas sociales. La innovación en la administración pública ha sido abordada para comprender los cambios institucionales y la implementación de nuevas prácticas que se desarrollan en el sector público y asociada a los cambios económicos, políticos y sociales. El gobierno digital y el uso de la inteligencia artificial, han venido permeando en la práctica político-administrativa, siendo referencia en la innovación dentro del sector público.

El uso de tecnologías de información y comunicación (TIC) en el sector público es conocido como gobierno digital o gobierno electrónico y ha sido un desarrollo obligado en la modernización y reforma administrativa del estado. El gobierno digital es la entrega de servicios e información gubernamental a los ciudadanos por medios digitales. Sin embargo, el gobierno digital no se reduce solo a digitalizar la burocracia, sino que su alcance tiene un impacto directo con estrategias que aportan valor público y que transforman la relación gobierno-ciudadano. Los servicios que se ofrecen a los ciudadanos, por medio de las nuevas tecnologías, implican cambios organizacionales al interior de las administraciones públicas, pero también cambiar relaciones entre el gobierno y otros sectores sociales, como el sector privado, las organizaciones no gubernamentales, las universidades y la ciudadanía en general.

La dependencia a internet y a la conectividad digital se ha consolidado con el uso masivo de dispositivos conectados en internet y la gran cantidad de información y datos que se producen en un espacio virtual. Para muestra de ello, se estima que a nivel global cada minuto hay 4.1 millones de búsquedas en Google, 4.7 millones de visualizaciones en YouTube, 59 millones de mensajes por WhatsApp, 190 millones de correos electrónicos y 1.3 millones de accesos a Facebook (Martínez-Mancilla, 2020). Estas cifras demuestran la dependencia tecnológica de nuestra sociedad en todo el mundo, pero también relevan la importancia de analizar y monitorear el desarrollo y las capacidades de los gobiernos para utilizar y aprovechar las potencialidades de nuevas tecnologías.

Por otro lado, se encuentra el desarrollo de la Inteligencia Artificial (IA) que se está configurando como el tema que va a marcar el avance de la cuarta revolución industrial. Sin duda la IA está siendo hoy en día el gran tema entre la comunidad de desarrolladores tecnológicos por su capacidad disruptiva y las implicaciones sociales. Es importante mencionar que la IA no es un tema ajeno al sector público, sino que configura una gran tendencia en la que los países desarrollados que ya están inmersos. Por tanto, es importante comenzar a analizar qué políticas y acciones gubernamentales están utilizando IA y algoritmos dentro del sector público y analizar cómo lo están entendiendo y adoptando los gobiernos en México y Jalisco.

El Estado no puede parar el desarrollo tecnológico, los gobiernos están obligados a adoptar las TIC para responder a las nuevas demandas sociales

y modernizar sus procesos de gestión pública. En este sentido resulta pertinente analizar cómo el gobierno utiliza e implementa el gobierno digital para ofrecer servicios y articular a los ciudadanos en una apertura gubernamental que permita una mayor interacción socio-política con base en una nueva estructura material que ofrece el internet y sus aplicaciones digitales.

Para evidenciar algunos datos sobre el acceso y uso de TIC en México es pertinente hacer referencia a la Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de Tecnologías de la Información en los Hogares (ENDUTIH) en su edición 2020. Esta encuesta tiene como finalidad obtener información sobre la disponibilidad y el uso de las tecnologías de información y comunicaciones en los hogares y su utilización por los individuos de seis años o más en México. Los resultados indican que en México hay 84 100 000 de usuarios de internet. Esta cifra revela un aumento de 1.9 puntos porcentuales respecto de la registrada en 2019. También se estima que el 78.3% de la población ubicada en áreas urbanas son usuarios, mientras que en el área rural la proporción es de 50.4% (ENDUTIH, 2020). Estos datos arrojan luz para dimensionar la penetración social del internet en México, así como reconocer la brecha digital.

El estado de Jalisco se caracteriza por tener un desarrollo económico y tecnológico por encima de la media de los estados a nivel nacional. Un estudio de opinión titulado Estrategia Digital realizado en el Estado de Jalisco por el Centro de Estudios Estratégicos para el Desarrollo (Martínez-Mancilla, 2020) permite identificar algunas conductas digitales y su adopción por parte de la población. El estudio muestra las plataformas y dispositivos más utilizados, así como las principales barreras de acceso. Algunos resultados del estudio reportan que el dispositivo con mayor presencia en los hogares es el teléfono inteligente (88%), con 2.6 unidades por hogar, seguido por las televisiones inteligentes (55%) y la computadora portátil (49%), estos últimos con 1.4 unidades por hogar. Por otro lado, la cobertura de acceso a internet entre los encuestados es alta. Un 81% señaló que tiene acceso a internet en su casa, de los cuales, 58% indicó tener conexión fija y 21% fija y móvil. Sin embargo, el 6.4% de los entrevistados indica no tener acceso por falta de recursos económicos, y el 9% indica que no le interesa o no lo necesita (Martínez-Mancilla, 2020).

El objetivo de este trabajo es analizar la situación del gobierno digital y la inteligencia artificial en el sector público de Jalisco. La investigación realizada es de importancia al ser la primera que se realiza de estas carac-

terísticas en la región de Jalisco. Sus hallazgos son de gran significatividad para tomar medidas y avanzar en la consecución de un gobierno abierto y más preparado con las tendencias y necesidades actuales. Se destacan, entre los resultados, el desconocimiento y dispersión del concepto de inteligencia artificial, la carencia de una estrategia integral de gobierno digital e inteligencia artificial, la falta de capacidades institucionales, y carencias en la formación de los responsables de gestionar e implementar las políticas de gobierno digital. La estructura del trabajo es la siguiente: en la sección dos se realiza una revisión del marco teórico y los antecedentes del gobierno digital y la inteligencia artificial, con especial hincapié en Jalisco; en la sección tres se presenta la metodología utilizada; en la sección cuatro se muestran los resultados obtenidos, y finalmente en la última sección se presentan conclusiones y recomendaciones.

Marco teórico y contextual

Actualmente la conectividad digital representa la principal estructura para comunicarse y socializar. Esto representa un cambio de era, una nueva era marcada por una sociedad en red y con flujos de información en tiempo real. La sociedad y la economía de todo el mundo se han hecho interdependientes a gran escala, estableciendo una nueva forma de relación entre gobierno, sociedad y sector privado.

Ante esta situación resulta imprescindible contar con estudios científicos que ayuden a entender el desarrollo tecnológico y la adopción de tendencias digitales por parte de las administraciones públicas de todos los órdenes de gobierno. También es importante que los análisis sobre tendencias en los gobiernos consideren la disrupción tecnológica de la inteligencia artificial, de la cual se está hablando mucho por su capacidad de transformación social y tecnológica, la cual se proyecta, traerá consigo la cuarta revolución industrial (Criado, *et al.*, 2021; Huynh *et al.*, 2020; Ruvalcaba-Gómez, 2022). Muchos gobiernos, entre los que destaca China, ya están utilizando IA como herramienta para cientos de acciones gubernamentales. En este sentido, podemos decir que el gobierno digital está dando un salto tecnológico sin precedentes con la implementación de IA, lo cual va a cambiar gobiernos y sociedades.

Gobierno digital

El uso de la tecnología en los gobiernos ha crecido drásticamente en los últimos años. A medida que avanza el tiempo se democratiza más el acceso a internet y a dispositivos de alta conectividad. Aunque los términos de gobierno digital y comercio electrónico se acuñan como resultado de la influencia de internet en las organizaciones públicas, se puede decir que desde las primeras aplicaciones computacionales ha existido el gobierno digital y este se ha desarrollado junto con la tecnología y a contextos sociales, económicos y políticos. Algunos autores realizan estudios que abordan características organizacionales, institucionales y contextuales en el diseño, implementación, administración y uso de tecnologías de información para entender el desarrollo del gobierno digital (Dawes y Pardo, 2002; Fountain, 2004; Luna-Reyes *et al.*, 2007; Hardy y Williams, 2011).

Es importante señalar que los avances que ha consolidado el gobierno digital no son únicamente resultado del desarrollo tecnológico, sino que múltiples movimientos sociales y diversas disciplinas han modelado el fenómeno que reconocemos hoy en día como gobierno digital (Luna-Reyes *et al.*, 2015). En este sentido, es posible dimensionar la complejidad del diseño e implementación de una estrategia digital desde los gobiernos. La multiplicidad de factores da espacio a nuevas formas organizacionales que transforman los modelos de gestión pública y afectan los esquemas burocráticos y jerárquicos para enfrentar problemas de la administración pública.

Los marcos analíticos de referencia al Gobierno Digital son útiles para dimensionar el desarrollo del mismo, sin embargo, al aplicar estos marcos de referencia resulta más complejo explicar el avance del gobierno digital. En este sentido, Luna-Reyes *et al.* (2015) han analizado el gobierno digital en múltiples casos en el contexto mexicano y han identificado algunas limitaciones de las fases y modelos evolutivos aplicado a la realidad mexicana. Los autores destacan que las etapas del gobierno digital no son mutuamente excluyentes, ya que pueden consolidarse por separado en distinta medida. Las etapas no son necesariamente consecutivas, puesto que pueden presentarse de forma no lineal, ya que la progresión lineal que suponen los modelos evolutivos es problemática cuando se aplica a algunos casos específicos. Por otro lado, señalan que los cambios en una etapa

no necesariamente tienen un impacto en el resto de las etapas, y el modelo de medición parece verse afectado por cambios contextuales relacionados con lo político o tecnológico.

De acuerdo con la teoría de la administración pública se identifican cuatro dimensiones que puede asumir el gobierno digital: e-Servicios, e-Gestión, e-Democracia, e-Políticas (Luna-Reyes *et al.*, 2015). Análisis e investigaciones en materia de gobierno digital han concluido que existe un efecto directo y relacional entre las determinantes, las características y los resultados del gobierno digital (Toro-García *et al.*, 2020). Las determinantes consideran aspectos de infraestructura, recursos humanos, marco legal, y demanda. Las características del gobierno digital abrazan variables de usabilidad, calidad de información, privacidad de datos, y seguridad. Por su parte, los resultados del gobierno digital se categorizan en aspectos de calidad de servicios, transparencia, rendición de cuentas, y participación ciudadana (Luna-Reyes *et al.*, 2007; Toro-García *et al.*, 2020).

Reconociendo las limitaciones de los modelos se ha desarrollado un instrumento metodológico para medir diferentes aspectos del gobierno digital posicionado el Índice de Gobierno Electrónico Estatal (IGEE), el cual considera cinco componentes que agrupan variables que miden la sofisticación tecnológica y organizacional adicional: información, interacción, transacción, integración, participación. Este índice se obtiene, principalmente, a partir de los portales web gubernamentales. Durante los catorce años que se lleva implementado ha sufrido ligeros cambios metodológicos que permiten la comparabilidad año con año.

Para contextualizar un poco el caso de Jalisco en el IGEE, podemos mencionar que en los últimos años ha tenido buenas posiciones en relación a las 32 entidades federativas del país, por ejemplo, en el *ranking* del año 2015 estuvo en el segundo lugar, en 2016 en primer lugar, siendo el único año en el que ha estado en esa posición; en 2017 ocupó el tercer lugar, en 2018 bajó hasta la posición novena, y el dato más reciente de 2019 Jalisco se situó en el lugar quinto. A mediados de 2000, Jalisco fue líder a nivel nacional en temas de gobierno digital, sin embargo, en los años más recientes otros estados han avanzado en materia de gobierno digital superando los esfuerzos de Jalisco (Ugob, 2020).

Por otro lado, en 2014 el gobierno de Jalisco, publicó el documento “Estrategia Jalisco Digital 2014-2020” el cual mostraba la misión de

impulsar la construcción de una sociedad de la información incluyente, sustentable, competitiva y generadora de bienestar, con equidad de género e igualdad de oportunidades (Gobierno del Estado de Jalisco, 2014). Asimismo establecía una visión de hacer de Jalisco la entidad federativa con mayor acceso, uso y adopción de las TIC de México; el estado con mayor innovación y competitividad tecnológica de la República; el gobierno con mayor interacción ciudadana por medios electrónicos; y Guadalajara, la primera ciudad creativa de Latinoamérica. Esto refleja la proyección en el tema de la administración gubernamental anterior, aunque no se logró todos los objetivos esperados si hubo avances consolidados.

En la nueva administración gubernamental en Jalisco se dieron algunas reestructuraciones que impactaron en la temática de gobierno digital en Jalisco. Actualmente existe una Dirección General de Tecnologías de la Información, perteneciente a la secretaría de Administración, la cual asume funciones técnicas, de soporte a la infraestructura tecnológica gubernamental. Por otra parte, existe la Coordinación General de Innovación Gubernamental, de la cual se desprenden direcciones generales como la de: Internet, planeación tecnológica, inteligencia, y vinculación, de esta última se desprende la Dirección de Inclusión Digital. En este sentido, es posible asumir que las áreas de gobierno mencionadas son la estructura principal que soportan la estrategia del tema de gobierno digital en el estado.

Según la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2019 (ENCIG), en Jalisco solo 7.2% de los ciudadanos utilizaron medios digitales para hacer algún pago, trámite o solicitud gubernamental, más del 60% acudió a las instalaciones del gobierno y casi un 30% realizaron estas acciones en cajeros, bancos o supermercados. La encuesta 2017 registró que solo 13 900 000 de mexicanos fueron beneficiarios del gobierno digital, de los cuales 17.4% lo usó para el llenado y envío de formatos en páginas de internet para iniciar o concluir trámites, 15.7% para consultar páginas web de gobiernos en cualquiera de sus niveles, 9.5% para continuar o terminar un trámite o pago de servicio en páginas web de gobiernos; 5.9% para presentar quejas, denuncias o comentarios en cuentas de redes sociales de gobierno, y, finalmente, 5.7% para realizar personalmente pagos o solicitudes de servicios a través de internet (ENCIG, 2019).

Es importante señalar que el uso y aprovechamiento del gobierno digital no es homogéneo entre las entidades federativas del país. En este senti-

do, es importante reconocer los problemas de brecha digital que enfrentan, principalmente, las zonas rurales del país, ya que el acceso, uso y capacidad para usar las TIC y el internet en las grandes ciudades es muy distante al que se presenta en las pequeñas localidades y municipios del país.

En la más reciente edición del Índice de e-government de Naciones Unidas 2020, México se encuentra en el grupo “alto” del índice (escala: muy alto, alto, medio y bajo) y en la posición 61 de los 193 países analizados, y en el índice de *e-participación* en el lugar 41 (UN E-Government, 2020). En materia de datos abiertos México pasó del lugar 12 en el Índice de OurData de la OCDE publicado por primera vez en el 2014, al 5to lugar de economías OCDE 2017 (Open Government Data Report, 2018). Los datos apuntan a un avance considerable en los recursos digitales que implementa y desarrolla el gobierno federal y en el aspecto de buscar consolidar avances en términos de valores democráticos.

Los avances en el Gobierno Digital local que pueden proporcionar información precisa y útil para los empleados de la administración son incuestionables (Ahn *et al.*, 2020). Pueden existir variables moderadoras como el sexo, edad y nivel educativo en la tecnología (Mandari y Chong, 2018; Suki y Suki, 2017; Raman *et al.*, 2014). No hay ningún trabajo, que nosotros sepamos, que analice estas variables para los funcionarios públicos, destacando aún más la importancia de este paper debido a su novedad.

Inteligencia artificial en el sector público

La inteligencia artificial se refiere a cualquier máquina que es capaz de aprender y utilizar ese conocimiento para actuar y proponer decisiones. Es una inteligencia hipotética que consiste en que una máquina tiene la capacidad de entender o aprender actividades intelectuales que los humanos puedan hacer, dicho de forma más sencilla, máquinas que imitan el comportamiento humano. Esta premisa sin duda resulta compleja de asimilar e imaginar, principalmente en términos de su implicación en nuestra sociedad.

Aunque pareciera que la inteligencia artificial (IA) es un tema nuevo en el gobierno no es así, sino que tiene un par de décadas en función y en desarrollo. Hoy en día, los procesadores informáticos y la exponencial

evolución de las industrias de *hardware* y *software* han fomentado un desarrollo importante de IA en diferentes sectores (Bucher, 2017; Russell y Norvig, 2016; Ruvalcaba-Gómez, y García-Benítez, 2022). Sin duda el sector que ha adoptado con mayor fuerza la IA es el privado; sin embargo, el sector público sigue esta tendencia con avances disruptivos y prácticas sin precedentes. La importancia que tiene la IA es tan relevante que, a pesar de que gran parte de su desarrollo y su uso está en manos de empresas del sector privado, los gobiernos de las naciones desarrolladas ya han tomado medidas para fomentar y guiar las inversiones, la digitalización y la infraestructura de datos (Ortega y Pellegrin, 2019).

Los gobiernos y las administraciones públicas han adoptado novedosas prácticas de IA en diferentes áreas y temas, principalmente en los servicios públicos. A pesar de la creciente importancia de la IA en el sector público, hay pocos estudios que analicen este tema. En general, las publicaciones sobre IA se basan en experiencias, casos, ideas y resultados de empresas del sector privado (Zhang y Dafoe, 2019; Zuboff, 2015). Desde el estudio de la administración pública, algunos autores sostienen que la utilización intensiva de las redes sociales, la robótica, el *Big Data* y, últimamente, la IA en el sector público podría abordarse como la cuarta revolución industrial, configurando una nueva evolución de las TIC en el gobierno (Criado & Gil-García, 2019; Mergel *et al.*, 2016; Meijer, 2017).

Los nuevos avances en materia tecnológica en el sector público abarcan dimensiones funcionales como la gestión estratégica, gestión de recursos humanos, evaluación del desempeño, comunicación institucional (Barth y Arnold, 1999) y áreas de políticas como salud, educación, migración, servicios a los ciudadanos, emergencias, impuestos, entre otras (Wirtz *et al.*, 2018). Esta realidad abre la puerta a las organizaciones del sector público para innovar en diferentes dimensiones y aspectos que van a cambiarlo todo o casi todo. Las instituciones y organismos internacionales están tomando acciones para establecer controles mínimos sobre esta tecnología disruptiva, con el objetivo de establecer una base regulatoria y un entorno político propicio para la cooperación internacional que proteja y garantice desarrollo en el mercado laboral, establezca principios éticos y un mecanismo de rendición de cuentas y control social (Ortega y Pellegrin, 2019).

La IA y los algoritmos están cambiando la forma en que pensamos sobre las oportunidades, los desafíos y el futuro del sector público. Algunos autores

sugieren que la IA transformará la interacción con los ciudadanos y otros actores sociales, utilizando algoritmos y otros instrumentos tecnológicos para mejorar las experiencias de los servicios tradicionales basados en sitios web (Bucher, 2017; Desouza, 2018; Giest, 2017). Otros académicos afirman que la IA proporcionará ganancias de eficiencia en las organizaciones públicas derivadas de la generalización de enormes fuentes de datos y análisis para optimizar todos los procesos y actividades (Williamson, 2014). Por su parte, los autores suponen que la IA abre una etapa diferente de la gobernanza, en los procesos de toma de decisiones y políticas (Pencheva *et al.*, 2018, Valle-Cruz *et al.*, 2019; García-Benítez, y Ruvalcaba-Gómez, 2021).

La mayoría de los estudios recientes sobre administración pública asumen que las dinámicas tecnológicas y los fines de las empresas privadas pueden transferirse inmediatamente al sector público. Se espera que las tecnologías 4.0 tengan un impacto directo en el sector público, esto representa la transición a la automatización de tareas, las políticas de informatización y la gobernanza digital a una gobernanza inteligente que requiera la interacción continua y el aprendizaje de máquinas con los seres humanos (Margetts, 2017). Lo que antes parecía una distopía, propio de cuentos y películas futuristas, ahora parece que nos ha alcanzado y que pronto estaremos sintiendo sus efectos.

En el contexto mexicano la IA parece bastante inmadura, pero con una tendencia emergente y con potencial transformador. El escenario actual del gobierno digital en el sector público en México es limitado, pero con algunos esfuerzos consolidados, esto implica que en la actualidad no exista una estrategia nacional para el desarrollo de una agenda integral en materia de IA. En junio de 2018, la embajada británica en México publicó el informe “Hacia una política de inteligencia artificial en México: aprovechar la revolución de IA” elaborado por Oxford Insights y C Minds en colaboración con el gobierno de México, para proporcionar un primer acercamiento a este problema. El informe menciona que México se coloca en el 22° lugar de los 35 países de la OCDE en términos de preparación gubernamental para la IA, y recomienda a México crear una oficina permanente para implementar y coordinar la política digital y de IA, crear un grupo directivo profesional intersectorial para desarrollar y promover la estrategia de IA del gobierno de México, así como crear un centro nacional para la investigación de la IA (Oxford Insights & C Minds, 2018).

Por otro lado, un equipo multisectorial llamado “Coalición IA2030MX” compuesto por instituciones académicas, empresas, agencias públicas y otros actores clave del ecosistema digital en México lanzó una consulta nacional sobre IA. Esta acción tuvo el objetivo de identificar los principales desafíos en México con respecto a la transformación digital (específicamente en IA). La encuesta se realizó del 15 de agosto al 15 de septiembre de 2018. Entre los resultados destaca que el 80% de los encuestados considera que la IA tendrá un efecto positivo en la vida de los mexicanos. Sin embargo, el 45% cree que tendrá un efecto negativo en la privacidad de los datos y la transformación del trabajo y el llamado reemplazo humano.

En México hay esfuerzos desarrollados por investigadores, organizaciones de la sociedad civil y empresas privadas para impulsar la implementación de soluciones tecnológicas basadas en IA en el gobierno. Sin embargo, se está orientado a promover el liderazgo de organizaciones del sector privado, empresas de tecnología y la utilización masiva de datos personales con restricciones legales mínimas. Datos del informe “Hacia una política de inteligencia artificial en México: aprovechar la revolución de IA” estiman que 1 540 000 millones de empleos en México se verán afectados por la automatización con IA en los próximos 5 años (Oxford Insights, y C Minds, 2018), la recomendación está orientada en redoblar esfuerzos para digitalizar al gobierno, mejorar la inclusión digital, y en establecer acciones entre la academia, la industria y la sociedad civil.

Dentro de la estructura gubernamental de Jalisco, llama la atención la Dirección de Inteligencia Artificial, que depende de la Dirección General de Inteligencia, esta de la Coordinación General de Innovación Gubernamental, y esta a su vez de la Jefatura de Gabinete. Si bien es de reconocer que exista una Dirección de vanguardia, al menos por el hecho de asumir el concepto de IA, la estructura refleja que el tema cobra una relevancia menor, al menos desde una perspectiva estructural dentro del gobierno de Jalisco.

Los esfuerzos gubernamentales en los últimos años han hecho que Jalisco se presente como un estado con las características idóneas para el desarrollo de IA. La atracción de empresas de desarrollo tecnológico, el proyecto de ciudad creativa digital, y siendo una de las principales economías del país, Jalisco parece tener condiciones para impulsar el desarrollo de IA. Una muestra reciente es la que presenta el Tecnológico de Monte-

rrey, campus Guadalajara, que fue seleccionado para ser la sede del Hub de IA, iniciativa apoyada por el Banco Interamericano de Desarrollo y el gobierno de Jalisco, y buscando la convergencia de academia, industria y expertos en el tema.

Metodología

Se realizó una encuesta entre funcionarios públicos del gobierno de Jalisco, la encuesta analizada tiene origen en un estudio reciente realizado desde el Centro de Estudios Estratégicos y Desarrollo de la Universidad de Guadalajara, la cual hizo un registro de las áreas de “tecnologías” del gobierno estatal y municipios, así como de dependencia de los tres poderes del Estado de Jalisco y organismos públicos descentralizados y desconcentrados. Una vez definido el universo (334 personas) se envió un correo electrónico invitando a cumplimentar la encuesta online, y se enviaron cuatro recordatorios. Asimismo en la última etapa del levantamiento de datos se realizó contacto telefónico para invitar a contestar el cuestionario.

El universo de funcionarios considerados en el estudio responde a directivos de áreas relacionadas con las Tecnologías de la Información, así como de Sistemas Informáticos del sector público de Jalisco. El número de cuestionarios cumplimentados y validados fue de 186. La fecha de levantamiento de los datos fue del 26 de octubre al 15 de diciembre de 2020. El instrumento de recolección refiere a un cuestionario estructurado con 32 preguntas, desplegado online. Se ha realizado un análisis descriptivo de las distintas cuestiones planteadas que considera preguntas medidas en una escala *Likert* y de opción múltiple.

Resultados

Se han obtenido resultados significativos que ayudarán a determinar políticas y soluciones a los responsables políticos para avanzar en la dirección adecuada sobre materia digital del gobierno. En la encuesta han participado 186 trabajadores públicos, de los cuales el 84.4% son hombres y 15.6% son mujeres. Los hallazgos respecto a la edad de los funcionarios indican

que el 23.1% de los funcionarios encuestados tiene entre 39 y 43 años, seguido por un 21.5% el intervalo entre 34 y 38 años de edad, lo que nos habla de un personal en tecnologías relativamente joven. En cuanto a los estudios, los funcionarios mayoritariamente tienen una formación con grado de licenciatura (68.3%), y casi un 50% de ellos ha realizado estudios relacionada con las Tecnologías de la Información y Comunicación.

De los funcionarios consultados; el 60.2% trabaja en el área metropolitana y el 36.6% en el interior de Jalisco. Además, el 52.7% realiza tareas a nivel de gobierno estatal y el 43.5% a nivel municipal. En cuanto a la formación recibida como empleados públicos, el 66.1% asegura no haber recibido ninguna, y tan solo un 29.6% de los trabajadores no ha requerido nunca el apoyo profesional de personas expertas o empresas tecnológicas externas a su administración para el desarrollo de sus actividades o proyectos institucionales. Por otro lado, el 68.8% cree que no es suficiente el personal de su dependencia para cumplir las responsabilidades en materia de gobierno digital, considerando solo el 4.3% que la oferta de servicios digitales que tiene su gobierno es muy buena, mientras que el 42.5% afirma que es regular.

En relación al avance social en adopción del gobierno digital, los datos señalan que el 46.2% de los funcionarios públicos consideran que hay un buen avance y que la ciudadanía cada vez adopta más el gobierno digital y hay buenos avances. Sin embargo, el 43.5% de los funcionarios asegura que los avances son mínimos y que el gobierno digital se usa poco. Pocos encuestados se ponen en los extremos de en cuanto a su percepción de la adopción del Gobierno Digital, de esto es posible inferir que el avance en la adopción social del gobierno electrónico es regular, con avances que atienden al mero desarrollo social y no a una política pública que lo incentive.

Por otro lado, un dato que destaca en los resultados de la encuesta es que el 64% de los encuestados consideran que la legislación de las TIC, Internet y gobierno digital es limitada en el estado de Jalisco. Por su parte, el 56.5% afirma que los sistemas de información para gestionar los datos entre otras dependencias y el gobierno no son muy efectivos, y responden a las necesidades básicas, pero podrían ser mucho mejores. Un porcentaje elevado, el 64.5%, considera que el presupuesto que tiene su dependencia para cumplir con sus funciones de gobierno digital es insuficiente. Estos datos revelan la necesidad de contar con una política integral de fortalecimiento al gobierno digital en Jalisco.

Los funcionarios públicos, al ser cuestionados sobre el qué se necesita para fortalecer el gobierno digital en su respectiva dependencia, la mayoría de encuestados se decanta por la opción que señala la necesidad de una mayor formación y capacitación del personal, con la realización de cursos de formación. Los encuestados consideran que el presupuesto, la infraestructura tecnológica y la brecha digital son los principales factores que impiden la implementación de inteligencia artificial en el sector público. De hecho, casi el 63% ha manifestado que la infraestructura tecnológica con la que cuenta su dependencia es limitada y necesita ser reforzada. Por otro lado, el 41.4% de los encuestados declara que su dependencia no cuenta con un plan o documento normativo que oriente las estrategias o acciones de desarrollo digital y un 30.1% asegura no saber nada sobre la existencia de algún plan.

Los encuestados se consideran bastante capacitados para trabajar con las TIC (media 5.6 sobre 7), mientras que se encuentran menos seguros con los temas relacionados con la Inteligencia Artificial. Los funcionarios del área de tecnologías se consideran mejor capacitados en TIC y redes sociales digitales y menos capacitados en Inteligencia Artificial, Big Data y ciudades inteligentes. Además, un 53.8% no ha oído hablar nunca de IA en el sector público, y el 98.9% considera necesario desarrollar normas jurídicas y políticas públicas sobre Inteligencia Artificial en el sector público.

Por su parte, el 95.2% de los encuestados estaría dispuesto a utilizar alguna aplicación de IA (chatbot, sistema inteligente, robot, etc.), sobre todo debido a la facilidad, rapidez y mejora en la tramitación de procesos en su organización. Hay que resaltar que, aunque están interesados, el 98.4% afirma no haberlas usado nunca. Por otro lado, los empleados del sector público están bastante de acuerdo en la pertinencia de introducir la IA en el gobierno y en la necesidad de que el personal público adquiera otras competencias para enfrentarse a este nuevo reto.

Los funcionarios públicos de áreas de tecnologías encuestados señalan la principal barrera en el desarrollo del gobierno digital en Jalisco es la carencia de formación y el bajo presupuesto con el que se cuenta para su desarrollo, sin embargo, también señalan que la infraestructura tecnológica y el personal especializado son factores que condicionan el fortalecimiento del gobierno digital.

Por otro lado, los encuestados señalan que los principales beneficios de apostar por el desarrollo de la inteligencia artificial son el avance en

la digitalización, la eficiencia en los procesos administrativos, la rendición de cuentas y la transparencia. Esto hace referencia a un imaginario de que la IA funciona más automatizando procesos de gestión que como tomador de decisiones públicas.

La incorporación de la IA en el sector público también puede tener matices negativos, como puede ser la deshumanización o el reemplazo del ser humano por las máquinas. La mayor afectación valorada por los trabajadores está relacionada con los altos costes de su implementación, con una media de 5 sobre 7, seguida de la deshumanización y el reemplazo de máquinas por humanos. Por el otro lado, los aspectos menos valorados es que favorece la desigualdad y la exclusión de la sociedad.

Los empleados del sector público consideran que la IA va a reemplazar los procesos y análisis de anticipación y el recuerdo como comportamientos humanos. Lo que consideran que menos va a sustituir es la parte emocional de sentir y moralizar. Estos resultados no hablan de una concepción de la inteligencia artificial en actividades sistémicas, mientras que consideran que la IA difícilmente va a sustituir lo emocional de los seres humanos.

El desarrollo de los procesos de renovación de la gestión pública apoyados en la construcción de una oferta de Gobierno Digital y en el empleo de Inteligencia Artificial en el sector manifiesta avances, pero quedan todavía muchas tareas antes de poder llegar a una consolidación. Un punto favorable es que ya se cuentan con los elementos de base para desarrollar una política de Gobierno Digital de mayor alcance. En diversas dependencias y niveles de gobierno operan ya áreas de tecnología, y la estructura organizacional de la administración pública en el estado cuenta con instancias orientadas a la agenda de adopción e implementación de diversas tecnologías digitales, incluyendo una dirección de Inteligencia Artificial.

Jalisco tiene una buena oferta de servicios gubernamentales por medios digitales, lo que refleja una interacción entre gobierno y ciudadanía más allá de los medios habituales. También es destacable que en diversos niveles del gobierno laboran personas con un perfil adecuado para el desarrollo de este tipo de proyectos, por sus cualificaciones, experiencias, y temas de nuevas tecnologías.

Por otro lado, resulta indispensable la coordinación de una estrategia integral en el desarrollo y articulación de la información por medios digitales. Existen ya algunas instancias organizacionales en materia de desarrollo

tecnológico, estas no abarcan todas las áreas estratégicas, y parecen operar en un esquema carente de planes o políticas articuladoras.

Los datos revelan la insuficiencia de los presupuestos, lo que constituye un signo de que el tema no posee un lugar prioritario en la agenda del gobierno. Si bien es una fortaleza la contar con un personal con perfil adecuado, no podemos dejar de reconocer una insuficiencia de personal especializado y de desarrollo de las capacidades tecnológicas en gestión digital de servicios públicos. Finalmente, en materia de inteligencia artificial aplicada al gobierno en Jalisco muestra un muy limitado desarrollo de su adopción, así como importantes déficits en el conocimiento de esta nueva tecnología lo que condiciona su desarrollo.

Conclusiones y recomendaciones

El gobierno electrónico es una herramienta cada vez más necesaria y adaptada en muchos de los gobiernos a nivel local y estatal. La necesidad de promover un gobierno digital y abierto ha quedado reflejada en muchas investigaciones previas. El concepto de inteligencia artificial también ha surgido con fuerza en los últimos años. En el caso de Jalisco, es muy pequeño el porcentaje de ciudadanos que utilizan medios digitales para hacer algún pago, trámite o solicitud gubernamental, sufriendo un gran retraso en la adaptación a las nuevas tecnologías. Por ello, en este trabajo se ha realizado una encuesta entre los trabajadores públicos del gobierno de Jalisco para poder analizar la situación del gobierno electrónico y la inteligencia artificial entre los trabajadores del gobierno local y poder ofrecer soluciones de mejora.

Es posible que a partir de la formación y cursos especializados se pudieran tener unos mayores conocimientos sobre la importancia y la necesidad de implementar la inteligencia artificial (Senshaw y Twinomurini, 2021). Desde las instituciones gubernamentales, se deberían ofertar cursos gratuitos para los trabajadores enfocados a lograr un mayor aprendizaje sobre IA, que les permita familiarizarse más y adaptarse a las nuevas tendencias, especialmente aquellas personas más reticentes, puesto que una implementación de este modelo permitirá también lograr un buen gobierno y más transparente.

En cuanto al grado académico, se ha contrastado que existen diferencias entre los que tienen licenciatura y aquellos que tienen la especialización técnica. Esto podría ser debido a que los especialistas técnicos se centran en estudiar en exhaustividad esta temática en concreto, mientras que los que obtienen la licenciatura estudian este y otros muchos más temas, sin especializarse tanto en una única temática. La formación obligatoria para todos los trabajadores es una política pertinente para un desarrollo homogéneo de los empleados públicos.

Por área de conocimiento, el grupo de Arte y Ciencias Sociales, tiene un menor conocimiento respecto a la inteligencia artificial que el grupo de Ciencias Económico-Administrativas y el de Ciencias Exactas e Ingenierías respectivamente, y también es el que menor apoya la sustitución de capacidades humanas por la inteligencia artificial. Esto se asocia a la mayor relación de los estudios de Ciencias Exactas e Ingenierías con la IA. Por otro lado, los encuestados que trabajan en el área metropolitana también consideran menos beneficioso que el resto de individuos la inteligencia artificial.

Este trabajo evidencia la percepción de los trabajadores públicos respecto a temas relevantes como la inteligencia artificial y el gobierno digital, para que sean partícipes y se involucren en la mejora de los mismos. De esta forma, mediante políticas encaminadas a promover estos conceptos, se podría conducir en un periodo a corto-medio plazo a mejorar la situación administrativa y gubernamental de Jalisco, logrando un gobierno abierto, transparente y eficaz.

A la luz de los resultados de esta investigación es posible hacer algunas recomendaciones al gobierno de Jalisco para mejorar sus estrategias de gobierno digital e inteligencia artificial. En este sentido se recomienda establecer una política pública de gobierno digital, que considere la adopción de estrategias digitales en términos de recursos, infraestructura, personal, formación y áreas enfocadas al tema, y crear un área gubernamental enfocada a fortalecer la política y estrategia digital; una dependencia multidisciplinar que articule el conocimiento necesario para desarrollar y aprovechar el potencial de los datos y los recursos digitales.

Por otro lado, se recomienda incrementar la coordinación e interoperabilidad de la información entre dependencias y órdenes de gobierno con sistemas inteligentes de gestión de datos, así como mejorar la oferta y proceso de los servicios públicos ofrecidos desde los portales web gu-

bernamentales, incluyendo políticas de datos abiertos, así como reducir la brecha digital; extender acceso a internet y desarrollo de habilidades digitales. Los escenarios de colaboración con el sector privado suelen ser una opción viable para lograr mayor cobertura.

Resulta importante reorganizar las estructuras gubernamentales, pensando en el desarrollo y potencial aplicado de la Inteligencia Artificial en diferentes áreas de la gestión pública, además de una nueva formación y capacitación de los empleados públicos de todos los niveles, con el objetivo de crear una cultura organizacional orientada a la toma de decisiones basada o auxiliada en inteligencia artificial. Es recomendable explorar la aplicación de algoritmos potenciados por técnicas de inteligencia artificial en trámites administrativos, pagos de impuestos, estrategias de recaudación, mantenimientos de infraestructura pública, seguridad pública, entre otras actividades.

Es importante que los funcionarios públicos comiencen a conocer y familiarizarse con máquinas que utilicen Inteligencia Artificial, ya que competir con las máquinas no será una opción, por lo que será necesario trabajar y colaborar con robots y máquinas para generar mejores soluciones ante los problemas públicos, así como aprovechar las tecnologías para mejorar la relación de gobierno con sus ciudadanos. Asimismo, debido a la brecha de género analizada, se recomienda implantar una política de inclusión con perspectiva de género para garantizar condiciones de igualdad al acceso de cargos directivos en materia de tecnologías en el gobierno.

Referencias

- AHN, N., Park, J. E., Lee, D. H. y Hong, P. C. (2020). Balancing Personal Privacy and Public Safety. En *Covid-19. Case of Korea and France. IEEE, Multidisciplinary, Rapid Review, Open Access Journal*, xx, pp. 1-9.
- BARTH, T. J. y Arnold, F. (1999). Artificial Intelligence and Administrative Discretion: Implications for Public Administration. En *American Review of Public Administration*, 29(4), pp. 332-351.
- BUCHER, T. (2017). The algorithmic imaginary: exploring the ordinary effects of Facebook algorithms. En *Information, Communication & Society*, 20(1), pp. 30-44.

- CRIADO, J. I. y Gil-García, J. R. (2019). Creating public value through smart technologies and strategies: from digital services to artificial intelligence and beyond. En *International Journal of Public Sector Management*, 32(5).
- CRIADO, J. I., Sandoval-Almazan, R., Valle-Cruz, D. y Ruvalcaba-Gómez, E. A. (2021). Chief information officers' perceptions about artificial intelligence. *First Monday*, 26(1).
- DAWES, S. S. y Pardo, T. A. (2002). Building collaborative digital government systems. En *Advances in digital government* (pp. 259-273). Springer, Boston, MA.
- DESOUZA, K. (2018). *Delivering Artificial Intelligence in Government*. IBM for the Business of Government Report.
- ENCIG (2019). Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2017. Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).
- ENDUTIH (2020). Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de Tecnologías de la Información en los Hogares 2019, Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT), Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT).
- FOUNTAIN, J. E. (2004). *Building the virtual state: Information technology and institutional change*. Brookings Institution Press.
- GARCÍA-BENÍTEZ, V. H. y Ruvalcaba-Gómez, E. A. (2021). Análisis de las estrategias nacionales de Inteligencia Artificial en América Latina: estudio de los enfoques de Ética y de Derechos Humanos. *Revista de Gestión Pública*, 10(1).
- GIEST, S. (2017). Big data for policy-making: Fad or fasttrack? *Policy Sciences*, 50(3): 367-382.
- Gobierno del Estado de Jalisco (2014). Estrategia Jalisco Digital 2014-2020. Gobierno del Estado de Jalisco, Secretaría de Innovación, Ciencia y Tecnología. En https://info.jalisco.gob.mx/sites/default/files/programas/estrategia_jalisco_digital_2014-2020.pdf
- HARDY, C. A. y Williams, S. P. (2011). Assembling e-government research designs: A transdisciplinary view and interactive approach. *Public Administration Review*, 71(3), pp. 405-413.
- HUYNH, T. L. D., Hille, E. y Nasir, M. A. (2020). Diversification in the age of the 4th industrial revolution: The role of artificial intelligence, green bonds and cryptocurrencies. *Technological Forecasting and Social Change*, 159, 120188.

- LEAVY, S. (2018). Gender bias in artificial intelligence: The need for diversity and gender theory in machine learning. En *Proceedings of the 1st international workshop on gender equality in software engineering* (pp. 14-16).
- LOFTUS, T. J. y Cochran, A. (2021). Artificial intelligence and gender bias in hiring surgeons and beyond. *The American Journal of Surgery*, 222(6), 1050.
- LUNA-REYES, L. F., Gil-García, J. R. y Cruz, C. B. (2007). Collaborative digital government in Mexico: Some lessons from federal Web-based interorganizational information integration initiatives. *Government Information Quarterly*, 24(4), 808-826.
- LUNA-REYES, L., Gil-García, R. y Sandoval-Almazan (2015). *Avances y retos del Gobierno Digital en México*. Universidad Autónoma del Estado de México. Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C, México.
- MANDARI, H. E. y Chong, Y. L. (2018). Gender and age differences in rural farmers' intention to use m-government services. *Electronic Government*, 14(3), 217-239.
- MARTÍNEZ-MANCILLA, Y. (2020). Estrategia Digital. Jalisco después del Covid-19. Jalisco a Futuro. Centro de Estudios Estratégicos para el Desarrollo. En https://www.Jaliscoafuturo.mx/Jalisco-despues-del-Covid-19/estrategia-digital/#_ftn1
- MEIJER, A. (2017). Datapolis: A Public Governance Perspective on "Smart Cities". *Perspectives on Public Management and Governance*, 1(3), 195-203.
- MERGEL, I., Rethemeyer, R. K. y Isett, K. (2016). "Big Data in Public Affairs". *Public Administration Review*, 76(6), 928-937.
- Open Government Data Report (2018). *Open Government Data Report. Enhancing Policy Maturity for Sustainable Impact*. OECD Digital Government Studies.
- ORTEGA, J. y Pellegrin, L. (2019). *La Inteligencia Artificial y la Educación Superior*. ANUIES, Dirección de Producción Editorial, Ciudad de México.
- Oxford Insights y C Minds (2018). *Hacia una política de inteligencia artificial en México: aprovechar la revolución de IA*. En https://docs.wixstatic.com/ugd/7be025_ba24a518a53a4275af4d7ff63b4cf594.pdf
- PENCHEVA, I., Esteve, M. y Mikhaylov, S. (2018). Big Data and AI-A transformational shift for government: So, what next for research? *Public Policy and Administration*.

- RAMAN, A., Don, Y., Khalid, R., Hussin, F., Omar, M. S. y Ghani, M. (2014). Technology acceptance on smart board among teachers. *Terengganu using UTAUT Model. Asian Social Science*, 10, 84.
- RUSSELL, S. y Norvig, P. (2016). *Artificial Intelligence: A Modern Approach*. Englewood Cliffs, NJ: Pearson Higher Ed.
- RUVALCABA-GOMEZ, E. A. y García-Benítez, V. H. (2022). Analysis of Artificial Intelligence Strategies: Comparative Study in National Governments. En *Handbook of Research on Applied Artificial Intelligence and Robotics for Government Processes* (pp. 55-76). IGI Global.
- RUVALCABA-GÓMEZ, E. A. (2022). Gobierno Digital y Gobierno Abierto en el Sistema Anticorrupción del Estado de Jalisco. En Uvalle, Ricardo Uvalle y Aguilera Rina (coords.), *Filosofía, sentido y horizonte del gobierno abierto: un enfoque multidisciplinario*. Tirant Lo Blanch y UNAM, México.
- SENSHAW, D. y Twinomurizi, H. (2021). The moderating effect of gender on adopting digital government innovations in ethiopia. arXiv preprint arXiv:2108.09960.
- SUKI, N. M. y Suki, N. M. (2017). Determining students' behavioural intention to use animation and storytelling applying the UTAUT model: The moderating roles of gender and experience level. En *International Journal of Management Education*, 15(3), 528-538.
- TORO-GARCÍA, A., Gutierrez-Vargas, C. C. y Correa-Ortiz, L. C. (2020). Estrategia de gobierno digital para la construcción de Estados más transparentes y proactivos. *Trilogía Ciencia Tecnología Sociedad*, 12(22), 71-102.
- Ugob (2020). Ranking de Portales de Gobiernos Estatales 2020: Oportunidades de contacto ciudadano durante la pandemia.
- UN E-Government (2020). *UN E-Government Survey 2020. Digital Government in the Decade of Action for Sustainable Development*. United Nations E-Government Development Database (UNEGOVDD).
- VALLE-CRUZ, D., Ruvalcaba-Gomez, E., Sandoval-Almazan, R. y Criado, J. (2019). A review of artificial intelligence in government and its potential from a public policy perspective. En *Proceedings of the 20th Annual International Conference on Digital Government Research* (pp. 91-99).
- WILLIAMSON, B. (2014). Knowing public services: Cross-sector intermediaries and algorithmic governance in public sector reform. En *Public Policy and Administration*, 29(4), 292-312.

- WIRTZ, B. W., Weyerer, J. C. y Geyer, C. (2018). Artificial Intelligence and the Public Sector. Applications and Challenges. En *International Journal of Public Administration*, 13(7), 1-20.
- ZHANG, B. y Dafoe, A. (2019). *Artificial intelligence: American attitudes and trends*.
- ZUBOFF, S. (2015). Big other: Surveillance capitalism and the prospects of an information civilization. En *Journal of Information Technology*, 30(1), 75-89.

37. Innovación pública en conectividad, servicios y habilidades digitales

Yolanda Martínez Mancilla

Jalisco es un estado pionero en establecer la transformación digital como política de Estado. El ecosistema digital del estado data de los años sesenta, cuando comenzaron a instalarse multinacionales como IBM, Kodak, Motorola, General Electric, Hewlett Packard e Intel, entre otras, detonando un cambio en la economía jalisciense. Actualmente el estado es el principal fabricante de software y de componentes del país; alberga a más de setecientas empresas de alta tecnología, como Intel, HP, Oracle e IBM, 35 centros de diseño y cuatro centros de investigación; emplea a más de 100 000 personas en el sector de tecnologías de la información; además, es la quinta ciudad de Latinoamérica con mayor nivel de digitalización, de acuerdo con las cifras de la Secretaría de Innovación, Ciencia y Tecnología (SICYT). De acuerdo con cifras del Instituto Nacional de Propiedad Intelectual, Jalisco se ubicaba en el tercer lugar nacional de patentes a septiembre de 2021 (Milenio, 2021).

La evolución y consolidación de este ecosistema se ha dado de forma constante a lo largo de más de diez cambios de gobierno a nivel estatal entre los años 1960 a 2022. Es tan importante el desarrollo del sector TIC para la economía y la generación de empleo que los gobiernos en turno han mantenido constante su impulso como política de Estado. En el año 2000 se expidió la Ley de Fomento a la Ciencia y la Tecnología del Estado de Jalisco, fundamento jurídico para la creación del Consejo Estatal de Ciencia y Tecnología (Coceytjal) (Ley de Fomento a la Ciencia y la Tecnología del Estado de Jalisco, 6 de mayo de 2000).

En el año 2007 se inauguró el Centro del Software en la ciudad de Guadalajara, que en su momento albergaba a 32 empresas proveedoras

de productos o servicios de software y era la sede de la Cámara Nacional de la Industria Electrónica de Telecomunicaciones y Tecnologías de la Información Occidente (Canieti). El centro operó por quince años, y tras la pandemia y el boom del teletrabajo cerró operaciones en 2022.

En 2013 se incorporó al gabinete estatal la SICYT y en el año 2014 el marco normativo se actualizó para expedir la Ley de Ciencia, Desarrollo Tecnológico e Innovación del Estado de Jalisco, habilitando el Consejo Consultivo de la Secretaría y reestructurando la operación del Consejo Estatal de Ciencia y Tecnología de Jalisco y del Fondo Estatal de Ciencia y Tecnología.

Siguiendo esta trayectoria de impulso a la innovación digital para política de Estado, en el periodo comprendido para este balance (2018-2021) se han dado tres hitos muy importantes. El primero fue en el año 2018 con la incorporación a la estructura estatal de la Coordinación de Innovación Gubernamental con el objetivo de democratizar, bajo principios de equidad y asequibilidad, la adopción digital en la sociedad, en la administración pública y en el ecosistema económico estatal (Coordinación General de Innovación Gubernamental, 2022).

El segundo fue en el año 2019 con la creación del Organismo Público Descentralizado Plataforma Abierta de Innovación (PLAI). Los objetivos de PLAI como institución se agrupan en tres ejes estratégicos: aprender, conectar e innovar. Estos guardan estrecha relación y funcionan bajo la lógica de “aprender y conectar para innovar”. Tanto el uso de espacios como la infraestructura tecnológica, el modelo educativo y toda la operación de la plataforma se rigen por dichos referentes (PLAI, 2022).

Y el tercero fue en el año 2020 con el arranque de operaciones de Ciudad Creativa Digital como núcleo central del Primer Complejo Creativo en el que se albergan empresas creativas, así como instituciones educativas ligadas con el desarrollo de alta tecnología. Junto con el esfuerzo gubernamental constituyen una triple hélice de la innovación (Ciudad Creativa Digital, 2022).

El siguiente apartado ofrece un análisis de las actividades impulsadas por las instancias antes descritas en el espacio de la innovación pública, específicamente en la mejora de los servicios gubernamentales a través del uso de las tecnologías de información, la inteligencia de datos y el desarrollo de habilidades digitales. Para ello se utiliza una metodología mixta con elementos descriptivos basados en el uso de información pública

disponible en internet. El balance se cierra con una serie de recomendaciones de política pública orientadas a fortalecer las acciones y el impacto de estas en la agenda de innovación digital del estado.

Análisis

El marco de referencia para realizar el balance de las acciones considera tres elementos: objetivo de la acción, inversión pública e impacto esperado en el mediano y largo plazo. Las iniciativas dentro del alcance de este balance corresponden al despliegue de infraestructura de telecomunicaciones y servicios digitales, a través de la iniciativa estatal denominada Red Jalisco (cuadro 37.1). Dicha iniciativa ha sido el eje.

Cuadro 37.1. Resumen ejecutivo de la iniciativa Red Jalisco		
Objetivo		Inversión
Red Jalisco es un proyecto impulsado por el gobierno de Jalisco que permitirá ampliar la cobertura de internet en el estado y disminuir la brecha digital mediante el uso compartido de infraestructura pública.		Modelo de inversión público-privado: \$4 000 000 000.00 Inversión pública: \$2 663 050 619.89
Periodo: 2020-2024		
Sitios a conectar	Servicios digitales	Público beneficiado
Gobierno: 831 edificios gubernamentales conectados.	Sistema de planificación y administración de los recursos gubernamentales (GRP). Sistema de ventanilla única. Visor Urbano. Gestión digital de catastros.	Servidores públicos responsables de las áreas de finanzas, licencias y gestión catastral. Ciudadanía y empresariado usuarios de los servicios de ventanilla única, Visor Urbano y catastros.
Salud: 622 centros de salud.	Expediente clínico electrónico-control de medicamentos, gestión de citas y admin. de farmacias. Control médico a través del resumen de atenciones, notas de ingresos, interconsultas, atenciones quirúrgicas. Los centros de salud estarán listos para implementar teleconsultas.	Personal médico. Personal de gestión médica administrativa. Ciudadanía usuaria de servicios médicos.

Cuadro 37.1. Resumen ejecutivo de la iniciativa Red Jalisco

Objetivo	Inversión
<p>Educación: 7 000 centros de educación pública.</p>	<p>Desarrollo de habilidades e investigación. RecreApp para mejorar la gestión escolar y administrativa, automatizar trámites y procedimientos, reducir las cargas administrativas a directivos y docentes, favorecer la innovación y sinergia de los procesos educativos. Recursos didácticos digitales de alta calidad. Mejora de la calidad de educación mixta y no escolarizada.</p>
<p>Seguridad: 2 000 puntos de C5 conectados.</p>	<p>Personal de gestión escolar y administrativa 1 400 000 alumnos 80 000 docentes.</p>
<p>Innovación: Plataforma Abierta de Innovación (PLAi).</p>	<p>20 corredores inteligentes, 1217 intersecciones renovadas y comunicadas que incluyen 491 cruces de semáforos inteligentes, Monitoreo de corredores logísticos.</p> <p>Personal de seguridad pública. Personal de seguridad vial. Ciudadanía usuaria de transporte público. Autoconductores. Actividad empresarial usuaria de cadenas de suministro.</p> <p>+25 000 personas/año capacitadas para el trabajo 25 000 alumnos 2 000 profesores de OPDs de educación superior.</p>
<p>Capacitación para el desarrollo de competencias tecnológicas, de innovación y emprendimiento. Capacitación para el trabajo. Centros de innovación e inclusión digital. Fortalecimiento de los nodos de innovación en todas las regiones del estado. Acceso a equipo y contenidos para la inclusión digital. Transformación digital de OPDs de educación superior. Licenciaturas y maestrías en línea para incrementar la cobertura de educación superior en el estado.</p>	

Cuadro 37.1. Resumen ejecutivo de la iniciativa Red Jalisco		
Objetivo	Inversión	
Avances al 30 de julio de 2022		
Sitios conectados	Servicios digitales	Público beneficiado
Cámaras de videovigilancia: 2 561 Centros de salud: 456 Escuelas: 4 885 Espacios ciudadanos: 1 230 Oficinas gubernamentales: 853 Plazas públicas principales: 125 Preparatorias y universidades: 345 Servicios de presidencias: 157 Puntos turísticos: 339 Semáforos inteligentes: 1 049	La página web del programa muestra únicamente los avances de despliegue de puntos de conectividad georeferenciados. La información sobre el avance en el despliegue de servicios no se encontró disponible al cierre de la redacción del presente artículo.	La página web del programa muestra únicamente los avances de despliegue de puntos de conectividad georeferenciados. La información sobre el número de usuarios de los servicios desplegados no se encontró disponible al cierre de la redacción del presente artículo.
Impacto esperado en el mediano y largo plazo	La página web del programa no refiere indicadores de impacto.	La página web del programa no refiere indicadores de impacto.
Fuente: elaboración propia.		

Como los datos del cuadro lo demuestran, el gobierno estatal realiza una apuesta importante en materia de inversión pública para el despliegue de infraestructura de telecomunicaciones y servicios digitales en todo el territorio estatal. La priorización de servicios digitales por sector es una medida estratégica muy importante para acelerar la adopción de dichos servicios por funcionarios públicos y las personas usuarias.

El desarrollo del sitio de internet (<https://red.jalisco.gob.mx>) facilita el acceso a información relativa a la iniciativa, incorporando elementos como información georreferenciada para facilitar la visualización de avances y la posibilidad de descarga de información en formato abierto.

La imagen 37.1 es una impresión de pantalla que permite visualizar la estructura de la sección “avance” dentro del sitio antes referido.

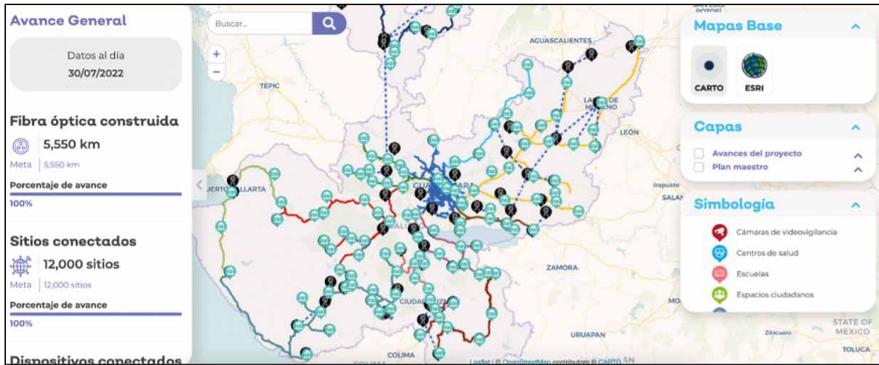


Imagen 37.1. Avance de la Red Jalisco al 30 de julio de 2022

Fuente: <https://red.jalisco.gob.mx/avance> (consultado el 30 de julio de 2022).

En cuanto a los servicios digitales comprendidos dentro de la iniciativa Red Jalisco, se han seleccionado dos para la realización de este balance: Visor Urbano y Ventanilla Digital. Visor Urbano es un plataforma de gestión de servicios digitales que permite acceder a información catastral digitalizada de las propiedades de las ciudades donde se ha habilitado, información de la zonificación y uso de suelo, licencias de construcción y negocios. La plataforma inició su desarrollo en el municipio de Guadalajara en el año 2016 con recursos al ganar el Mayors Challenge de Bloomberg Philanthropies. Con la llegada del equipo de innovación digital al Gobierno del Estado se habilitó una estrategia de implementación en los municipios del estado que así lo quisieran. Visor Urbano es un componente reutilizable dentro del stock de plataformas puestas a disposición de los municipios en el marco del despliegue de la red.

El sitio <https://visorurbano.com/> ofrece información sobre los antecedentes de la plataforma, tutoriales, contacto y gestión propia de los servicios para el municipio de Guadalajara. Un aspecto a destacar en materia de medición de impacto es el estudio realizado por los investigadores Jonathan Mellon de la Universidad de Oxford y Francisco Lara-García de la Universidad de Harvard para conocer si la plataforma ha logrado el objetivo para la que fue creada: combatir la corrupción (Visor Urbano, 2022).

De acuerdo con las conclusiones del estudio tanto el análisis cuantitativo como las entrevistas cualitativas corroboran que Visor Urbano ha reducido la discrecionalidad y ha aumentado la transparencia en la gestión de licencias comerciales. Lo que se ha traducido directamente en una gran disminución en las solicitudes de sobornos por parte de funcionarios (reducción del 74%) y terceros (reducción del 85%) que solicitan un soborno para influir de manera indebida en la gestión de concesión de licencias (Mellon y Lara, 2019).

Por su parte la Ventanilla Digital Jalisco, de acuerdo con la información presentada en el sitio <https://ventanilladigital.jalisco.gob.mx/>, es la plataforma que integra los trámites y servicios que se pueden realizar en línea a nivel estatal y municipal. Al momento de realizar este balance es posible acceder a servicios de instituciones como el SIAPA, Registro Público de la Propiedad y del Comercio, y Secretaría de Transporte (Ventanilla Digital Jalisco, 2022).

El acceso al servicio es mediante un usuario y contraseña que habilita la entrada a un escritorio virtual, como se muestra en la imagen 37.2. Desde el escritorio virtual se elige el servicio a utilizar. Al momento de realizar este balance para acceder a una constancia de no adeudo del SIAPA, una vez en el escritorio virtual el usuario tiene que volver a autenticarse utilizando las credenciales de acceso al servicio del SIAPA, como se puede ver en la imagen 37.3. En el viaje de experiencia del usuario, el autenticarse dos veces con credenciales distintas representa pasos adicionales para acceder al servicio.

Imagen 37.2. Ventana de autenticación para acceder a la Ventanilla Digital Jalisco
Fuente: <https://ventanilladigital.jalisco.gob.mx/inicio/index.html> (consultado el 31 de julio de 2022).

ESTADO DE CUENTA	
Av. Dr. R. Michel 461, Col. Las Conchas, Guadalajara, Jalisco	
www.siapa.gob.mx	
Nombre:	0000000000-0000000000
Domicilio:	0000000000-0000000000
Entre:	0000000000-0000000000
Periodo facturado:	0000000000-0000000000
Cuenta contrato:	99999999
Clave SIAPA:	0000-0000-0000
Ruta secuencia:	000000000000000000
Fecha de emisión:	22.05.2019
Vencimiento:	21.06.2019
Tipo de tarifa:	AGUA POTABLE.
Beneficiencia:	
Contaminante:	
Superficie:	211.00
Medidor:	CI-CASA
Diámetro:	15 MM

Imagen 37.3. Acceso a los datos del SIAPA una vez autenticado el usuario en la Ventanilla Digital

Fuente: <https://ventanilladigital.jalisco.gob.mx/inicio/index.html> (consultado el 31 de julio de 2022).

Una funcionalidad que facilita el seguimiento a servicios de diferentes instancias públicas desde un solo punto de acceso es el de “mis trámites” (imagen 37.4).

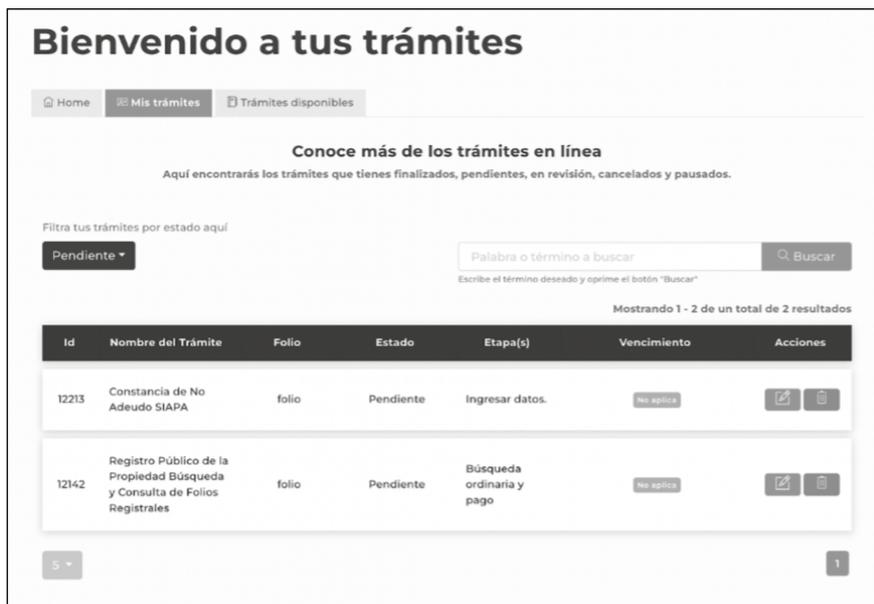


Imagen 37.4. Seguimiento a servicios en curso desde la Ventanilla Digital

Fuente: <https://ventanilladigital.jalisco.gob.mx/inicio/index.html> (consultado el 31 de julio de 2022).

Jalisco tiene un catálogo estatal conformado por 650 trámites y servicios de los cuales el 19% está digitalizado (Arauz, Fraile y Stan, 2020). Ventanilla Digital es una de las iniciativas más importantes para democratizar el acceso a los servicios de gobierno. Los servicios digitales están disponibles a todas horas los 365 días del año, desde cualquier parte del mundo con un dispositivo que tenga acceso a internet. Será muy importante ver la habilitación de los servicios del catálogo estatal en esta plataforma en los siguientes años.

La combinación de alta calidad de conexión a internet con el despliegue de servicios digitales habilitarán la generación masiva de información en sectores estratégicos para mejorar los servicios públicos, como es la vialidad, la seguridad, la salud y la educación. En este sentido, la Coordinación de Innovación Digital es pionera en la habilitación de una dirección

de Inteligencia, responsable de habilitar una política de infraestructura estatal para la analítica de datos que soporte y habilite la toma de decisiones basada en evidencia.

En materia de desarrollo de competencias y habilidades digitales la PLAI fortalece la agenda de educación abierta, combinando las modalidades virtual y presencial. Las instalaciones de PLAI en Ciudad Creativa Digital permiten acceder a tecnologías de última generación, como el laboratorio de internet de las cosas y manufactura avanzada, la sala para experiencias inmersivas con realidad virtual y el laboratorio de robótica.

Los espacios de cotrabajo (*co-work* por su denominación en inglés) y el auditorio permiten experiencias híbridas, debido a la colaboración de la más alta calidad por el ancho de banda con el que están habilitadas. El factor más importante de la presencialidad en PLAI es la localización de Ciudad Creativa Digital, que permite revitalizar la zona centro de la ciudad de Guadalajara.

El espacio virtual de PLAI (<https://plai.mx/>) articula experiencias de aprendizaje masivo, con una actualización constante del catálogo educativo y alianzas estratégicas para la habilitación de contenido. Las audiencias que actualmente participan en los programas van más allá de los habitantes del estado de Jalisco, convirtiendo a la plataforma en un activo digital público de alcance global que contribuye a seguir fortaleciendo la imagen de Jalisco como hub digital de México.

Es importante resaltar que si bien las iniciativas antes descritas arrancaron operaciones antes de la pandemia, su implementación vino a soportar las medidas de apoyo y recuperación durante y después de la misma. Las recomendaciones emitidas en la siguiente sección tienen como objetivo fortalecer su implementación y consolidar su impacto, reconociendo el compromiso de los líderes de dichas iniciativas y de sus respectivos equipos de trabajo.

Recomendación de políticas públicas

1. Continuar y fortalecer la transparencia en las acciones realizadas. El sitio de internet <https://red.jalisco.gob.mx/avance> provee información en materia de objetivo, alcance (número de sitios a conectar), servicios asociados y el contrato de la licitación. Asimismo, la información

georreferenciada facilita la visualización de cobertura. Esta información puede complementarse con indicadores de público a beneficiar, así como con información de avance en el despliegue de servicios digitales descritos en la sección de análisis. Fortalecer la publicación de información de forma estandarizada de las iniciativas en proceso de implementación facilita su seguimiento y que otros gobiernos e instituciones públicas aprendan de la experiencia de Jalisco.

2. Habilitar un estándar de servicios digitales para unificar la experiencia de los usuarios de los servicios en la Ventanilla Digital. El objetivo de tener un estándar es facilitar el trabajo de diseño y puesta en práctica de servicios digitales en la Ventanilla Digital. Jalisco, como muchas otras entidades públicas, tiene diferentes aplicaciones, las cuales deben interoperar para proveer servicios digitales basados en las necesidades de las personas y experiencias integradas pensadas en los viajes del usuario.

Asimismo, la unificación de la experiencia digital permite a las personas aprender la estructura de navegación de la experiencia digital una vez y utilizarla para cualquier servicio, sin importar qué entidad lo presta. Al momento de realizar esta evaluación hay varias plataformas disponibles con diferentes diseños y credenciales de acceso, lo que complejiza el acceso a los servicios.

Finalmente, un estándar de servicio digital permite iterar y habilitar funcionalidades que únicamente serán liberadas cuando los protocolos de publicación se cumplan al 100%. Esto permite mantener un estándar de calidad que genera en el usuario confianza en las transacciones y en el medio digital que está utilizando. El objetivo es que las personas asocien Ventanilla Digital Jalisco con la mejor experiencia digital de acceder a trámites y servicios de gobierno.

3. Unificar los mecanismos de identificación y autenticación digital para el acceso a servicios de la Ventanilla Digital. Integraciones como servicios de autenticación unificada facilitan a las personas la adopción del canal digital como medio de acceso preferido para acceder a servicios, al tener que memorizar solo un mecanismo de identificación en lugar de varios usuarios y contraseñas, como se encuentran actualmente. Asimismo, el diseño de materiales de capacitación sobre el uso de la Ventanilla Digital pueden utilizarse

para los servicios, ya que la experiencia de navegación, seguimiento y resolución es la misma.

4. Hacer pública la hoja ruta de habilitación de servicios en la Ventanilla Digital. Una hoja de ruta que es pública permite al usuario saber cuando un determinado servicio estará disponible en la Ventanilla Digital. Asimismo, facilita el seguimiento de las actividades de digitalización por parte de las entidades responsables. La presión natural asociada a saber que la hoja de ruta es pública facilita que los equipos de digitalización de servicio se concentren en cumplir con el plan.
5. Habilitar mecanismos de retroalimentación ciudadana y publicar la evaluación de experiencia usuaria de la Ventanilla Digital. Los mecanismos de retroalimentación permiten a las personas expresar cómo fue la experiencia de navegación en el sitio, así como evaluar la experiencia en la realización del servicio. Al momento de realizar este balance la funcionalidad disponible en la ventanilla no permite dejar comentarios sobre si la información presentada fue útil. Asimismo, no es posible encontrar información estadística sobre el índice de satisfacción de usuarios de los servicios disponibles actualmente.
6. Habilitar mecanismos de participación ciudadana en el codiseño de servicios digitales. El diseño de servicios digitales involucra poner a la persona al centro. Investigar sus necesidades a través de grupos de enfoque, entrevistas, hacer el recorrido de usuario y sesiones de codiseño de la nueva experiencia. Entre más participación tengamos de las personas mejor será la experiencia y más asertiva la definición de requerimientos funcionales para desarrollar el servicio.

Ejercicios como el que la ciudadanía vote para elegir el siguiente servicio ha habilitar en línea permite generar un dinámica de apropiación del proceso de digitalización. Hackatones para el diseño de servicios de mayor complejidad permiten incrementar el ancho de banda de las capacidades de desarrollo y sensibiliza a la población más joven con las complejidades asociadas a la digitalización de servicios. Finalmente, reconocer públicamente a las entidades que tengan el índice más alto de satisfacción ciudadana motiva a los equipos digitales a seguir innovando y poniendo a las personas al centro.

7. Crear comunidades de práctica entre los equipos de diseño y desarrollo alrededor del estándar de servicios digitales y las diferentes solu-

ciones que acompañan el despliegue de Red Jalisco. Las comunidades de práctica entre los equipos de diseño de servicios digitales permiten que el codiseño dé soluciones a problemas comunes. Reducen la curva de aprendizaje en el uso de las metodologías y elementos comunes de diseño, desarrollo y puesta en productivo de servicios compartidos. Los servicios digitales tienen que seguir un proceso constante de iteración e innovación incorporando nuevas funcionalidades.

8. Comunicar más el trabajo realizado en Inteligencia de datos e involucrar a la comunidad de investigación y jóvenes en el uso de IA para resolver problemas públicos. Jalisco es un estado pionero en tener un equipo dedicado a la generación de inteligencia de datos para la toma de decisiones. Las capacidades de Red Jalisco permitirán el diseño de servicios de movilidad inteligente que mejorarán considerablemente la gestión del tráfico y la sincronización del transporte público. Las habilidades desarrolladas en el estado pueden ser un punto de referencia para otros gobiernos que buscan implementar este tipo de iniciativas.

La realización de hackatones o el lanzamiento de un programa de retos públicos, utilizando modelos de IA para explorar la información que se genere a raíz del uso de la banda ancha y la suite de aplicaciones considerada dentro del programa Red Jalisco, incrementa las capacidades de análisis de información del equipo de inteligencia de la Coordinación de Innovación Digital. Fortalece el ejercicio de la ciudadanía digital al involucrar a la comunidad académica y de emprendimiento para resolver problemas públicos. Fortalece la confianza de la ciudadanía en las acciones del estado y permite combatir la desinformación en el uso de IA desde un punto de impacto social con los más altos estándares de uso ético y responsable de los datos.

9. Estrechar la colaboración con instituciones de educación superior e investigación para la medición de impacto. Medir el impacto de las acciones realizadas es un proceso que requiere de un rigor metodológico importante y recursos especializados para la realización de las mismas. Sin embargo, su realización aporta evidencia que permite justificar inversiones públicas y la pertinencia de continuidad de aquellas iniciativas que resulten con mayor impacto. Jalisco alberga instituciones educativas con las capacidades necesarias para realizar

este tipo de evaluaciones con modelos de cofinanciamiento entre el Estado, fondos internacionales y fondos de investigación a los cuales tienen acceso las instituciones educativas.

10. Incorporar cursos sobre servicios digitales disponibles en la Ventanilla Digital y la suite de aplicaciones dentro de Red Jalisco a través de PLAI. El modelo de desarrollo de capacidades digitales de PLAI puede ser utilizado para la capacitación masiva de los funcionarios públicos de todos los niveles de gobierno en el estado. PLAI tiene los recursos para el desarrollo de contenido didáctico de alta calidad para acelerar el proceso de capacitación especializada a los equipos digitales locales responsables del diseño e implementación de servicios digitales, los funcionarios públicos en general, así como la ciudadanía usuaria de los mismos.

En conclusión, las iniciativas presentadas están en un proceso de implementación y tienen un potencial de impacto bastante significativo. La consolidación de las mismas permitirá poner a Jalisco a la par de los estados digitales más competitivos a nivel nacional y global. Las presentes recomendaciones buscan contribuir al despliegue de las mismas con una perspectiva de sustentabilidad y apropiación por parte de toda la sociedad jalisciense.

Limitaciones del estudio

Este estudio tiene dos limitaciones importantes. La primera es su alcance, dado el número de páginas destinado para cada artículo se priorizaron las iniciativas de conectividad, digitalización de servicios y desarrollo de habilidades digitales por ser las pertinentes a la innovación pública en la era digital. La segunda limitación es sobre el enfoque metodológico. Si bien el método utilizado es el de análisis descriptivo basado exclusivamente en información pública disponible a través de internet, un ejercicio de esta naturaleza puede complementarse con entrevistas a profundidad, solicitudes de información, así como grupos de enfoque de usuarios de servicios. Dado el tiempo dedicado a realizar el análisis se optó por fuentes de información pública disponibles en internet.

Referencias

- ARAUZ, M., Fraile, R. y Stan, L. (2020). Mejores Gobiernos Digitales o no aprendimos nada en este periodo. Summit Virtual u-GOB Lab 2020. En <https://u-gob.com/usummit-mejores-gobiernos-digitales-o-no-aprendimos-nada-en-la-pandemia/>
- Ciudad Creativa Digital (30 de julio de 2022). En <https://ciudadcreativadigital.mx/>
- Coordinación General de Innovación Gubernamental (30 de julio de 2022). En <https://innovacion.jalisco.gob.mx/>
- Gobierno de Jalisco (30 de julio de 2022). Ficha Técnica Contrato de Obra Licitación RED Jalisco. En http://obrastraspencia.jalisco.gob.mx/secip/obrastraspencia/ficha_obra_link/LP-952-2019
- Ley de Fomento a la Ciencia y la Tecnología del Estado de Jalisco (6 de mayo de 2000). En http://www.foroconsultivo.org.mx/documentos/leyes_y_reglamentos/ley_Jalisco.pdf
- MELLON, J. y Lara, F. (2019). Evaluación de impacto del sistema Visor Urbano de Guadalajara sobre las prácticas corruptas en licencias comerciales. En <https://visorurbano.com/estudiocorruptcion>
- Milenio (29 de noviembre de 2021). La perla de occidente del emprendimiento. *Milenio*. En <https://www.milenio.com/negocios/financiamiento/guadalajara-el-silicon-valley-de-mexico>
- Plataforma Abierta de Innovación (30 de julio de 2022). En <https://plai.mx/>
- Red Jalisco (30 de julio de 2022). En <https://red.jalisco.gob.mx/>
- Ventanilla Digital Jalisco (30 de julio de 2022). En <https://ventanilladigital.jalisco.gob.mx/inicio/>

38. Política de evaluación: avances y desafíos para su institucionalización

Radamanto Portilla Tinajero

Introducción

La evaluación se concibe como el ejercicio de “apreciación sistemática y objetiva de un proyecto, programa o política en curso o concluido, de su diseño, su puesta en práctica y sus resultados” (OECD, 2010). Su objetivo es emitir “juicios” acerca de distintos aspectos o criterios de valoración (pertinencia, eficiencia, eficacia, impacto y sostenibilidad) y generar información creíble y útil que permita incorporar los aprendizajes en la toma de decisiones y la mejora de los proyectos, programas o políticas (Chelimsky, 2006; Mertens y Wilson, 2019; Rossi *et al.*, 2004; UNDP, 2009). También se trata de un “examen de los efectos reales producidos por una política determinada” (Subirats, 1992, p. 139). En este sentido, se presenta una reflexión de la política y práctica evaluativa del Gobierno de Jalisco en el periodo 2019-2021.

Primero, se presenta el marco normativo que regula la política estatal de evaluación y se exponen sus claroscuros y lagunas en la materia. Después se hace un breve recuento del proceso de institucionalización de la evaluación y el estado en el que la recibe la actual administración (2018-2024). De ahí se exponen los principales cambios realizados a la política de evaluación, que consideramos impacta negativamente en su institucionalización, se presenta una “fotografía” de la práctica evaluativa actual y cerramos el documento con algunas consideraciones finales; se subrayan las buenas prácticas y se esbozan algunos retos para la evaluación en la entidad.

Marco normativo de la política estatal en materia de evaluación

Las funciones, normas y principios de la planeación, el seguimiento y la evaluación de la administración pública estatal, regional y municipal en el estado de Jalisco se encuentran establecidas en la Ley de Planeación Participativa para el Estado de Jalisco y sus Municipios. De acuerdo con la ley, corresponde a la Secretaría de Planeación y Participación Ciudadana (SPPC) coordinar el Sistema Estatal de Planeación Participativa y la Estrategia Estatal de Monitoreo y Evaluación.

El Sistema Estatal de Planeación Participativa, de acuerdo con el artículo 11 de la ley, es:

[...] el conjunto de condiciones, actividades y procedimientos, mediante los cuales se toman las decisiones en conjunto con la sociedad, en colaboración con las dependencias que integran los municipios, los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, así como los organismos autónomos estatales, además de las dependencias federales; los organismos de los sectores privado y social, vinculados funcionalmente para llevar a cabo en forma coordinada y concertada, el proceso de planeación del desarrollo estatal.

Dos tipos de instrumentos de planeación conforman el Sistema Estatal de Planeación Participativa (artículo 12): 1) los planes, como el Plan Estatal de Gobernanza y Desarrollo (PEGD), los Planes Regionales de Desarrollo y Gobernanza, los Planes Municipales de Desarrollo y Gobernanza y los Planes Sectoriales e Institucionales; y 2) los programas, como los Programas Sectoriales, los Programas Especiales, los Programas Presupuestarios y los Programas Públicos. Los planes son los instrumentos de planeación que contienen los grandes objetivos, metas o aspiraciones del conjunto de la sociedad, de una región o de un sector. Establecen el rumbo que debe tomar el desarrollo de la entidad y funcionan como guías u orientaciones de las actuaciones gubernamentales. En cambio, los programas son instrumentos de carácter más operativo. Ellos contienen los insumos, los medios, los procedimientos, es decir, la forma como se espera alcanzar los objetivos, metas o aspiraciones establecidas en los planes.

Por otro lado, la Estrategia Estatal de Monitoreo y Evaluación, de acuerdo con el artículo 3 de la ley, se refiere al:

[...] conjunto de mecanismos, instrumentos y actividades que permiten el seguimiento de los objetivos del desarrollo y [la] planeación, así como la valoración de los resultados e impactos de los planes, políticas y programas públicos y sus resultados, para la mejora de la gestión pública estatal, y la consecución de los objetivos derivados de los instrumentos de la planeación pública estatal, así como una debida rendición de cuentas.

Asimismo, dentro de la Estrategia Estatal de Monitoreo y Evaluación se distinguen dos procesos distintos, pero articulados. Por un lado, se establece que el proceso de monitoreo se refiere al “conjunto de instrumentos, mecanismos y actividades para la definición, concertación, aprobación, publicación y seguimiento” de los indicadores y metas derivados del PEGD, así como de los planes y programas derivados de él. Por otro lado, el proceso de evaluación se refiere al “análisis sistemático, objetivo y técnico, cuya finalidad es determinar la pertinencia y el logro de los objetivos y metas, así como la efectividad, resultados, efectos y sostenibilidad de las políticas y programas públicos” (artículo 8o). Los instrumentos del proceso de monitoreo se conforman por el conjunto de sistemas informáticos de indicadores y metas vinculados a los planes y programas del Sistema Estatal de Planeación Participativa. Mientras que los instrumentos del proceso de evaluación se conforman por el Programa Anual de Evaluación (PAE) y los Lineamientos Generales para el Monitoreo y la Evaluación de los Programas del Gobierno de Jalisco, en los que se establecen los criterios y tipos de evaluación, así como el proceso de gestión de las evaluaciones.

Por último, en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco se establecen un conjunto de atribuciones en materia de planeación, seguimiento y evaluación a la SPPC. Entre ellas destaca la formulación y evaluación del Plan Estatal de Desarrollo, la evaluación de las políticas públicas del estado, coordinar los mecanismos para que las dependencias y entidades públicas evalúen, de manera periódica, la cobertura, calidad, gestión, resultados e impactos de los planes, programas, acciones y servicios que brindan, así como evaluar de manera periódica y sistemática el desarrollo e impacto socioeconómico que produzcan los programas y

acciones derivados del Sistema Estatal de Planeación Participativa, pero en ningún momento se menciona la Estrategia Estatal de Monitoreo y Evaluación. En cambio, en la ley se establece que la jefatura de gabinete tiene la atribución de dirigir y coordinar el Sistema Estatal de Evaluación del Desempeño, así como las estrategias de monitoreo y evaluación de resultados en el desarrollo del estado, lo que da origen a una contradicción y una posible duplicación de funciones entre ambas dependencias. Sin embargo, tampoco existe normatividad que defina y explique qué es el Sistema Estatal de Evaluación del Desempeño y su diferencia con la Estrategia Estatal de Monitoreo y Evaluación contemplada en la Ley de Planeación Participativa para el Estado de Jalisco y sus Municipios.

Contexto de la evaluación en Jalisco

El proceso de institucionalización de la “cultura de la evaluación” en Jalisco tiene aproximadamente quince años de desarrollo. Inició en 2007 con la reforma a la normatividad en materia de planeación, monitoreo y evaluación; lo que dio lugar, primero, a la generación de indicadores para el seguimiento de los objetivos establecidos en el Plan Estatal de Desarrollo, y, segundo, la creación de un área especializada y con funciones específicas en materia de evaluación y monitoreo dentro del ejecutivo estatal (Ballescá Ramírez, 2018, p. 33). El segundo momento de importancia en este proceso ocurre en 2011 cuando el gobierno de la entidad adopta el modelo de presupuesto basado en resultados e incorpora los denominados programas presupuestarios en el proceso de planeación, seguimiento y evaluación de la gestión pública. El tercer momento de importancia se manifiesta en 2013 con la creación de la “estrategia de evaluación de los programas y las políticas públicas de Jalisco” (Evalúa Jalisco) y la “estrategia de monitoreo de indicadores del desarrollo” (Mide Jalisco) (Portilla Tinajero, 2021). En sus inicios (2007-2012), la política de evaluación del Gobierno de Jalisco estuvo orientada a la regulación del ejercicio o gasto de los recursos públicos y al cumplimiento de la normatividad. A partir de 2013, la política de evaluación agregó un componente de aprendizaje sobre “lo que funciona o no” y de mejora de las políticas públicas.

En el periodo de 2019-2021, la política de evaluación tuvo esa doble orientación: por un lado, el seguimiento y la valoración del cumplimiento

en el ejercicio del gasto público (evaluación del desempeño); por el otro, la valoración del cumplimiento de los objetivos de las intervenciones públicas y sus resultados (evaluación de políticas públicas). La primera quedó consignada a la Secretaría de la Hacienda Pública (SHP), y la segunda es el objetivo de la SPPC. Sin embargo, esta división de funciones *de facto* no ha quedado estipulada en ninguna normatividad. Como se mencionó previamente, la Ley de Planeación Participativa para el Estado de Jalisco y sus Municipios asigna la coordinación de estas funciones a la SPPC, mientras que el resto de las dependencias aparecen como colaboradores o coadyuvantes de la política de evaluación. Tampoco la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco establece atribuciones en materia de evaluación a la SHP. Por último, tampoco en los Lineamientos Generales para el Monitoreo y Evaluación de los Programas del Gobierno de Jalisco se establece una asignación clara de la división de responsabilidades en materia de evaluación. En ese sentido, aunque en la práctica la SHP monitorea y hace ejercicios de evaluación de la ejecución y gasto de los recursos públicos, como el que puede observarse en su plataforma Presupuesto Ciudadano Jalisco, normativamente la política de evaluación en el Gobierno de Jalisco recae en la SPPC. Esta dependencia es la encargada de coordinar e implementar el conjunto de acciones en materia de evaluación, por tanto, de configurar la denominada política de evaluación de la entidad.

Cambios en la política de evaluación estatal y su institucionalización

La institucionalización de la política de evaluación, tanto a nivel federal como subnacional, es un proceso deseable porque legitima, regula y sistematiza un conjunto de prácticas, costumbres, creencias y formas de organización que se consideran valiosas para el interés público (Cruz-Suárez *et al.*, 2014; Cardozo Brum, 2009). En Jalisco, la política de evaluación alcanzó un alto grado de institucionalización entre 2013 y 2019 (Portilla Tinajero, 2021). En ese periodo, las estrategias de monitoreo y evaluación fueron reconocidas por organismos nacionales e internacionales y se constituyeron como referentes para otros gobiernos subnacionales, así como a nivel federal. Asimismo, Jalisco ha ocupado la primera posición a nivel nacional

de las cuatro últimas ediciones del diagnóstico que realiza el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) sobre los avances en materia de monitoreo y evaluación que tienen las entidades federativas (2015, 2017, 2019 y 2021) (Coneval, 2021).

La institucionalización de la evaluación en Jalisco fue resultado de tres grandes condiciones: 1. Hacer factible la evaluación de los programas y políticas públicas, 2. Hacer significativos y útiles los conocimientos y aprendizajes emanados de las evaluaciones y 3. Hacer mejoras en los programas y políticas públicas evaluadas con las evidencias de las evaluaciones (Portilla Tinajero, 2021). Para lograr lo primero se tuvo que crear un marco normativo donde se establecieran las funciones y atribuciones de los actores e instituciones relacionadas con la evaluación, garantizar la disponibilidad de recursos financieros, sistematizar el diseño de las intervenciones públicas y desarrollar competencias técnicas en los funcionarios vinculados con la evaluación. Para lograr lo segundo, primero se tuvo que transformar el sentido de la evaluación —pasar de su concepción como mecanismo punitivo y verificador del cumplimiento a una orientación de aprendizaje y mejora—; y después se tuvo que incrementar la calidad de las evaluaciones —mayor rigor metodológico, mejores hallazgos y recomendaciones más útiles—. Por último, para lograr la tercera condición fue necesario generar mecanismos que comprometan a los responsables de las intervenciones evaluadas a implementar las recomendaciones.

La actual administración estatal (2018-2024) recibió una política de evaluación consolidada, con áreas de mejora, pero un alto grado de institucionalización: 1. Instrumentos normativos que clarificarán y ordenarán la práctica evaluativa, 2. Una estructura organizativa transversal en todas las dependencias del ejecutivo, con funciones exclusivas en el monitoreo y la evaluación, conformada por funcionarios con alto nivel técnico, 3. Una gestión sistemática de evaluaciones de políticas y programas públicos, y 4. Un órgano consultivo conformado por académicos y funcionarios (Consejo Evalúa Jalisco), que ayudará a definir los objetivos y el rumbo de la estrategia de monitoreo y evaluación de políticas y programas públicos, así como a revisar su cumplimiento (Ballescá Ramírez, 2018; Portilla Tinajero, 2021). Sin embargo, la nueva administración del Gobierno de Jalisco generó algunos cambios que impactaron el grado de institucionalización de la política de evaluación estatal y algunos logros conseguidos.

La primera acción realizada por la nueva administración fue la desintegración del Consejo Técnico Independiente para la Evaluación de la Política Pública, así como del Consejo Ciudadano de Monitoreo de Indicadores del Desarrollo de Jalisco. Estos órganos auxiliares consultivos, que orientaron el rumbo de las estrategias de monitoreo y evaluación, y contribuyeron en su reconocimiento e institucionalización, fueron sustituidos por los Consejos Sectoriales Ciudadanos para la Planeación, Medición y Evaluación (SPPC, 2022b). La intención era fortalecer este tipo de mecanismo de participación ciudadana e incrementar su alcance y representatividad.

Los Consejos precedentes estaban organizados en torno a objetos de conocimiento (evaluación o monitoreo de indicadores) y fueron integrados por especialistas en la materia, según tres tipos de actores: instancias nacionales, académicos locales y gobierno estatal. Los actuales Consejos se organizan en torno a sectores de desarrollo (Social, Económico, Seguridad y Territorio) y se conforman por dos tipos de actores: ciudadanos y gubernamentales. Los primeros incluyen la representación de asociaciones de la sociedad civil y la academia, del ámbito local y nacional; los integrantes gubernamentales se conforman por las dependencias del sector.

Los Consejos Sectoriales Ciudadanos han tenido algunos logros en materia de planeación —tuvieron una amplia participación en la elaboración del PEGD, se pusieron a consulta los proyectos especiales y estratégicos del gobierno, entre otros— y monitoreo de indicadores —se revisó la estrategia de monitoreo y se presentaron los distintos tipos de indicadores del desarrollo—, pero el tema de la evaluación se ha tratado poco y ha sido de manera muy general, como puede constatarse en las actas de las sesiones.

Algunas razones que podemos esbozar para explicar el “poco” alcance que han tenido los Consejos Sectoriales Ciudadanos en la política de evaluación, son las siguientes: 1. Al constituirlos como órganos consultivos en torno a tres grandes materias la planeación, el monitoreo y la evaluación— se incrementaron sus funciones y alcance, pero se redujo su incidencia pues es difícil tratar a profundidad los asuntos de cada materia en una o dos sesiones al año y con una diversidad de actores; 2. Los órganos consultivos incrementaron su tamaño, lo que permitió incorporar actores de sectores que no había sido incluidos, pero eso complejizó la toma de decisiones y llegar a acuerdos; 3. Se perdió la especificidad y “especialización” de los órganos consultivos al ser conformados por una mayor cantidad de actores,

organizados en torno a una lógica temática o sectorial —económico, social, territorio y seguridad—; y 4. La toma de decisiones y la construcción de acuerdos parecen haber perdido centralidad, en su lugar se constituyeron como espacios de “rendición de cuentas” de las distintas dependencias que los conforman.

El segundo cambio que impactó en la institucionalización de la política de evaluación fue la reestructura orgánica del ejecutivo estatal, especialmente de las áreas y funciones relacionadas con la evaluación. Primero, normativamente se creó una dirección general en la Jefatura de Gobierno, dependencia a la que orgánicamente se encuentra subordinada la SPPC, con las atribuciones de dirección y coordinación del denominado Sistema Estatal de Evaluación del Desempeño y las estrategias de monitoreo y evaluación de resultados en el desarrollo del estado, lo cual entra en contradicción con lo estipulado en la Ley de Planeación Participativa para el Estado de Jalisco y sus Municipios.

Además, las funciones y atribuciones en materia de evaluación de la SPPC se diluyeron, primero, al eliminar de su nombre la evaluación y, segundo, al fusionar las áreas de planeación y evaluación en una misma dirección general. La administración actual creó la SPPC a partir de la desintegración de la mega Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas (SEPAF), la cual se conformaba por tres subsecretarías: la Subsecretaría de Planeación y Evaluación, la Subsecretaría de Administración y la Subsecretaría de Finanzas. La estructura y funciones de la Subsecretaría de Planeación y Evaluación fueron asumidas por la SPPC. Esta aparente mejora —pasar de ser una subsecretaría a una secretaría de estado— diluyó la relevancia de la política de evaluación ante las atribuciones en materia de participación ciudadana. La pérdida de importancia de la política de evaluación no quedó solamente en el nombre de la dependencia encargada de su implementación, se reflejó también en la reestructuración interna. En la administración anterior existían dos direcciones generales que se encargaban de las funciones de planeación y evaluación, respectivamente; la primera con dos direcciones de área y la segunda con tres. La administración actual fusionó ambas direcciones generales y redujo su estructura a cuatro direcciones de área: dos para funciones de planeación y dos para funciones de monitoreo y evaluación. Entonces, en los hechos, las funciones de planeación y evaluación pasaron de ser los elementos sustantivos

de una subsecretaría a una dirección general, lo cual diluye su importancia ante las otras atribuciones de la SPPC.

La evaluación en la práctica

En el periodo analizado, la SPPC coordinó la realización de 30 evaluaciones, de las cuales 16 fueron de los Fondos de Aportaciones Federales y 14 de programas, acciones o políticas estatales (SPPC, 2022c). Los principales resultados de estos ejercicios evaluativos se presentan a continuación, primero para los recursos federales, posteriormente para programas de recursos estatales.

Evaluación de Fondos de Aportaciones Federales

Los Fondos de Aportaciones Federales (ramo 33) son un mecanismo a través del cual la federación transfiere recursos a las entidades federativas y los municipios para que atiendan las demandas específicas de cada fondo, establecidas en la Ley de Coordinación Fiscal. Como se mencionó anteriormente, en el periodo analizado la SPPC coordinó la realización de dieciséis evaluaciones de los Fondos de Aportaciones Federales, lo que generó un gasto por 1 860 379.00 pesos de recursos estatales (cuadro 38.1). En 2019, el costo promedio de estas evaluaciones fue de 182 547.38 pesos, mientras que en 2021 fue de solamente 50 000.00 pesos.

Cuadro 38.1. Número total de evaluaciones a fondos de aportaciones federales y recursos invertidos en el periodo 2019-2021

Año PAE	Evaluaciones a los Fondos de Aportaciones Federales	
	Cantidad	Costo total
2019	8	\$1 460 379.00
2020	-	-
2021	8	\$400 000.00
Total	16	\$1 860 379.00

Fuente: elaboración propia con información de la página Evalúa Jalisco (SPPC, 2022e).

De acuerdo con Martínez Mendoza (2021, p. 164), “si bien, el hecho de realizar evaluaciones [a los Fondos de Aportaciones Federales] deja un aprendizaje a los actores que participan en el programa, dado que el diseño del fondo corresponde a las dependencias federales, es poco probable que los hallazgos de este tipo de evaluaciones apoyen la toma de decisiones en las entidades federativas”. En ese sentido, poco más de la mitad de los esfuerzos (53.3%) de la SPPC se invierten en ejercicios evaluativos que tienen poca o ninguna utilidad para la entidad, más allá del cumplimiento de una regulación poco clara sobre la obligación de las entidades federativas de evaluar este tipo de fondos.

Para darle sentido a la evaluación de los fondos, la SPPC ha implementado dos acciones: 1) generar metodologías de evaluación que produzcan hallazgos útiles para las dependencias estatales y 2) reducir los costos de este tipo de evaluaciones. Sobre el primer punto, se observa que la SPPC no ha utilizado la metodología de Coneval para la evaluación de los fondos (la Evaluación Específica de Desempeño) y parece haber generado una con objetivos más pertinentes para la entidad (véase Evalúa Jalisco, 2019 y 2021a). Respecto a la reducción de costos para este tipo de evaluaciones, se observa que intentan mantenerla en el rango de los 200 000 pesos cuando son realizadas por evaluadores externos. En 2020, estas evaluaciones se realizaron de manera mixta, es decir, donde participaron funcionarios públicos y evaluadores externos. Esto representó una reducción del 300% del costo de las evaluaciones (cuadro 38.1).

Evaluación de acciones, programas o políticas públicas estatales

En el ámbito de las acciones estatales, la SPPC ha coordinado la realización de diez evaluaciones de programas públicos estatales, de los cuales siete están clasificados como programas sociales, tres a políticas o estrategias y uno sobre servicios o trámites (SPPC, 2022c). La realización de estas evaluaciones implicó una inversión de 8 944 275.00 pesos en recursos públicos, de los cuáles casi la mitad (49.4%) corresponden a evaluaciones del Programa Anual de Evaluación 2020 (véase cuadro 38.2). En 2019 el costo promedio de las evaluaciones fue de 1 239 798.67 pesos, mientras que en 2020 fue de 1 104 291.50 pesos. La información referente a 2021 se encuen-

tra incompleta, por lo que hasta el momento el costo promedio de las dos evaluaciones de las que hay información es 403 856.50 pesos.

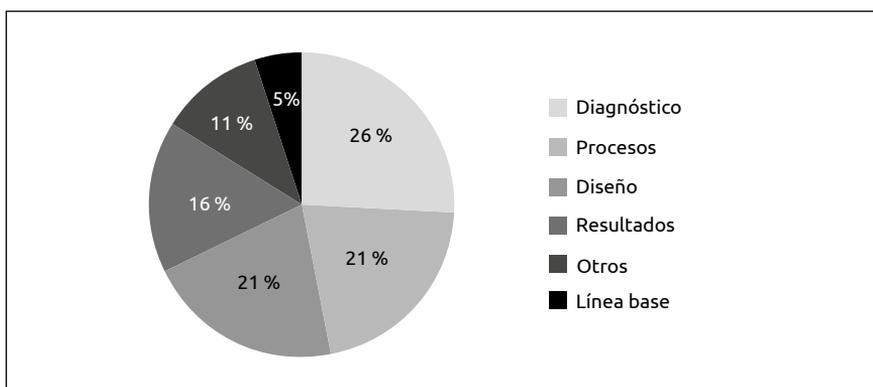
Cuadro 38.2. Número total de evaluaciones a políticas públicas estatales y recursos invertidos en el periodo 2019-2021		
Año PAE	Evaluaciones a los Fondos de Aportaciones Federales	
	Cantidad	Costo total
2019	3	\$3 719 396.00
2020	4	\$4 417 166.00
2021	7	\$807 713.00*
Total	14	\$8 944 275.00
* El monto corresponde solamente a dos evaluaciones, la fuente no contiene esa información para las cinco evaluaciones restantes.		
Fuente: elaboración propia con información de la página Evalúa Jalisco (SPPC, 2022e).		

El costo promedio de las evaluaciones se ha incrementado, en comparación con otros periodos, debido a las metodologías y enfoques utilizados. En 2019 se realizó la evaluación al programa Mi Pasaje con una metodología participativa, la primera en la entidad y a nivel nacional, cuyo costo fue de 1 170 000.00 pesos (SPPC, 2022c). También se realizó un estudio de línea base, que corresponde al primer levantamiento de información en una evaluación de impacto, del programa “Recrea, Escuela para la vida”, con un costo de 2 110 916.40 pesos. La otra evaluación realizada este año corresponde a una evaluación del diseño de 85 Reglas de Operación de programas públicos estatales, la cual tuvo un costo de 438 480.00 pesos y se realiza cada dos años. Las cuatro evaluaciones de 2020 utilizan una metodología participativa y su costo promedio fue de 1 104 291.50 pesos. Por último, en 2021 la evaluación sobre la calidad de los principales servicios o trámites del gobierno de Jalisco tuvo un costo de 645 000.00 pesos, mientras que para los diagnósticos del problema público solo hay información de uno. Cabe subrayar que la evaluación de los objetivos del PEGD no generó costo porque fue realizado por el propio equipo de la Unidad de Evaluación de la dependencia (SPPC, 2022c).

Por otro lado, también el tiempo de conclusión de las evaluaciones se ha incrementado. De acuerdo con la página de internet de la SPPC, diez eva-

luaciones continúan en proceso, de las cuales cuatro corresponden al Plan Anual de Evaluación 2020. En otras palabras, ninguna de las evaluaciones participativas de 2020 han sido concluidas; tampoco los cinco diagnósticos y la evaluación de la calidad de los servicios planificados en el PAE 2021.

El incremento en el costo de las evaluaciones y el tiempo de su realización no es relevante si demuestran generar resultados, es decir, cambios significativos, reales y tangibles en las políticas públicas evaluadas y, por tanto, en las personas que atienden o los problemas que pretenden resolver. De lo contrario, es cuestionable la realización de este tipo de evaluaciones en términos del costo-beneficio.



Gráfica 38.1. Distribución de las evaluaciones según su tipo de contenido

Fuente: elaboración propia con información de la página Evalúa Jalisco (SPPC, 2022e).

Por último, según el tipo de contenido de las evaluaciones, en el periodo analizado, las evaluaciones de diagnóstico, seguidas de las de diseño y proceso, son las que representan la mayoría de los ejercicios evaluativos (68%) y solamente un 16% son evaluaciones de resultados (gráfica 38.1).

Impacto de las evaluaciones en la mejora de los programas públicos

Los hallazgos de las evaluaciones se traducen en aprendizajes y recomendaciones de mejora para los programas o políticas públicas evaluadas. El fin último es que estos sean apropiados por los responsables de las intervenciones evaluadas y los conviertan en compromisos que incrementen

los resultados de sus acciones. Sin embargo, las evaluaciones parecen no estar teniendo este efecto.

De acuerdo con la SPPC, en el periodo 2019-2021 se generaron nueve agendas de mejora, correspondientes a las evaluaciones planificadas en el PAE 2019, de las cuales ocho derivaron de las evaluaciones a los fondos de aportaciones federales y una es la de la evaluación participativa del programa Mi Pasaje (SPPC, 2022a). En conjunto se establecieron 56 compromisos y se planificaron 156 actividades. El 41% de los compromisos se concentraron en mejoras en las actividades, procesos o forma de operación de la intervención, seguidos del 27% en mejoras en el diseño o conceptualización de la intervención.

Sin embargo, tres de las nueve agendas de mejora se encuentran vencidas, es decir, el 30% (SPPC, 2022a). Dos de ellas se tratan de las agendas derivadas de las evaluaciones de los fondos de aportaciones. La otra corresponde a la evaluación participativa del programa Mi Pasaje, cuyo costo superó el millón de pesos y tardó casi dos años en concluirse. A la fecha, la agenda de esta evaluación no presenta ningún avance, a pesar de haber iniciado en octubre de 2020. Con esta información, es imposible conocer si la evaluación tuvo un posible impacto en la intervención. Sin embargo, el estado gastó una importante cantidad de recursos públicos.

Consideraciones finales

En su momento, Pérez Yarahuán (2016, p. 321) planteó: “la prueba de fuego para la evaluación en el estado de Jalisco estará en lograr su estabilidad ante el cambio de gobierno a finales de 2018”. La política de evaluación en Jalisco pasó la prueba, pero sufrió varios descalabros que la ponen en riesgo. Hace poco más de una década, Cardozo Brum (2009) identificó algunos desafíos para la evaluación: incrementar los usos de la evaluación, incrementar su incidencia en la toma de decisiones y el destino del gasto público, incrementar el presupuesto destinado a la evaluación e incorporar metodologías de evaluación innovadoras y pertinentes para las necesidades de conocimiento y aprendizaje que requiere la administración pública. En el presupuesto de 2022 se incrementó el recurso destinado a la evaluación, y desde 2019 la SPPC implementa metodologías innovadoras, solo falta que estas muestren resultados. Sin embargo, sigue sin efectos claros y reales el

uso de las evaluaciones y su incidencia en la toma de decisiones. Mientras esto no ocurra, la evaluación sigue constituyéndose como un fin en sí mismo, lo que socava su relevancia para la sociedad y la gestión pública.

La incorporación de mecanismos participativos en el proceso de conceptualización, diseño e implementación de las evaluaciones, como lo ha realizado la SPPC en cinco ejercicios evaluativos, es un acierto para la vida democrática y la relación gobierno-sociedad. Esta práctica es quizá, al menos en mi conocimiento, la única del gobierno que realmente incorpora a los ciudadanos en los niveles más altos de empoderamiento: la toma de decisiones. De acuerdo con la SPPC, los objetivos de la evaluación —qué intervención evaluar, qué evaluar de esa intervención y por qué— fueron decisiones tomadas entre ciudadanos y funcionarios (Evalúa Jalisco, 2021b). Sin duda, este tipo de prácticas fortalecen el ejercicio democrático y recuperan la confianza en las instituciones y el gobierno.

Pero la hipótesis que está de fondo en las evaluaciones participativas, por tanto, la que deberá probar que logra su objetivo, es que este tipo de mecanismos incrementa el sentido y la apropiación de los hallazgos que generan las evaluaciones, lo cual debería conducir a mejorar las intervenciones públicas e incrementar sus resultados. El supuesto es que mediante estos mecanismos los responsables de las intervenciones dejan de ver la evaluación como un requisito administrativo más, una obligación que deben cumplir, para entenderla como una herramienta de trabajo que puede ayudarles a dar más y mejores resultados.

Lograr ese objetivo es el mayor reto que tiene la actual política de evaluación, si no el costo de estas evaluaciones no estará justificado y se convertirá en otra política más que no da resultados.

Referencias

- ARNSTEIN, S. (1969). A Ladder of Citizen Participation. *Journal of American Planning*, 35(4), 216-24.
- BALLESCÁ RAMÍREZ, M. (2018). Institucionalización de la práctica EVALÚA Jalisco. En M. Ballescá Ramírez (ed.), *La evaluación de políticas subnacionales en México* (23-64). México: Gobierno del Estado de Jalisco- El Colegio de Jalisco.

- CARDOZO BRUM, M. (2009). La Institucionalización de una Cultura de la Evaluación en la Administración Pública Mexicana: Avances y Desafíos Pendientes. *Convergencia. Revista de Ciencias Sociales*, 49, 175-98.
- CHELIMSKY, E. (2006). The Purposes of Evaluation in a Democratic Society. En I. F. Shaw, J. C. Greene y M. M. Mark (eds.), *The SAGE Handbook of Evaluation* (pp. 34-55). SAGE Publications. En <https://doi.org/10.4135/9781848608078>
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2020). Guía para la Evaluación de los Fondos que integran el Ramo General 33. Ciudad de México.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2021). Diagnóstico del Avance en Monitoreo y Evaluación en las Entidades Federativas 2021. Ciudad de México.
- CRUZ-SUÁREZ, A., Prado-Román, C. y Díez-Martín, F. (2014). Por qué se institucionalizan las Organizaciones. *Revista Europea de Dirección y Economía de La Empresa*, núm. 23: 22-30. En <https://doi.org/10.1016/j.redee.2013.09.003>
- Evalúa Jalisco (2019). Términos de Referencia. Evaluación Específica de Desempeño del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF) para el Ejercicio Fiscal 2018-2019. Guadalajara: Secretaría de Planeación y Participación Ciudadana.
- Evalúa Jalisco (2021a). Términos de Referencia: Evaluación Sintética del Desempeño para el Fondo de Aportaciones Múltiples, Infraestructura Educativa (FAM-IE), Ejercicio 2019-2020. Guadalajara: Secretaría de Planeación y Participación Ciudadana.
- Evalúa Jalisco (2021b). Términos de Referencia. Contratación de Servicios Profesionales para la Realización de la Evaluación con Participación del Programa “Apoyo a Grupos Vulnerables”, de la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural. Guadalajara: Secretaría de Planeación y Participación Ciudadana.
- MARTÍNEZ MENDOZA, E. A. (2021). La Construcción de un Sistema de Monitoreo y Evaluación como un Deporte de Equipo. Avances del Monitoreo y la Evaluación en las Entidades Federativas. En M. Cardozo Brum y A. Rosas Huerta (eds.), *Avances recientes en la evaluación de políticas y programas públicos* (pp. 155-68). Ciudad de México: Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco.
- MERTENS, D. M. y Wilson, A. T. (2019). *Program Evaluation: Theory and Practice. A Comprehensive Guide*. Nueva York-Londres: The Guilford Press.
- OECD (2010). Glossary of Key Terms in Evaluation and Results Based Management. Viena: Organisation for Economic Co-operation and Development.

- PÉREZ YARAHUÁN, G. (2016). Se hace camino al andar: construcción institucional de sistemas subnacionales de MyE. Aciertos y retos de Evalúa Jalisco. En M. Ballescá Ramírez (ed.), *La evaluación de políticas subnacionales en México* (pp. 313-22). México: Gobierno del Estado de Jalisco-El Colegio de Jalisco.
- PORTILLA TINAJERO, R. (2021). Condiciones para la institucionalización de la evaluación como mecanismo de mejora de la gestión pública. El caso de Evalúa Jalisco. En M. Cardozo Brum y A. Rosas Huerta (eds.), *Avances recientes en la evaluación de políticas y programas públicos* (pp. 169-84). México: Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco.
- ROSSI, P. H., Lipsey, M. W. y Freeman, H. E. (2004). *Evaluation. A Systematic Approach*. Thousand Oaks-Londres-Nueva Delhi: SAGE Publications, Inc. En <https://doi.org/10.1017/CBO9781107415324.004>.
- SCARTASCINI, C. y Tommasi, M. (2012). *Institucionalización de las Instituciones Políticas y su Impacto sobre las Políticas Públicas*. IDB Working Paper Series 287. Secretaría de Planeación y Participación Ciudadana (2022a). Agendas. Agenda de Mejoras para Programas Públicos Estatales. En <https://agendasdemejora.jalisco.gob.mx/>
- Secretaría de Planeación y Participación Ciudadana (2022b). Consejos Sectoriales Ciudadanos para la Planeación, Medición y Evaluación. Evalúa Jalisco. Guadalajara: Secretaría de Planeación y Participación Ciudadana. En <https://evalua.jalisco.gob.mx/consejo-evalua/consejo-ciudadano>
- Secretaría de Planeación y Participación Ciudadana (2022c). Evaluaciones. Evalúa Jalisco. Guadalajara: Secretaría de Planeación y Participación Ciudadana. En <https://evalua.jalisco.gob.mx/evaluacion/listado-evaluaciones>
- SUBIRATS, J. (1992). *Análisis de políticas públicas y eficiencia de la administración*. Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas. En <https://doi.org/10.1192/bjp.111.479.1009-a>
- Subsecretaría de Planeación y Evaluación (2018). Consejo Técnico Evalúa Jalisco. Evalúa Jalisco. Secretaría de Planeación y Participación Ciudadana. En <https://evalua.jalisco.gob.mx/consejo-evalua/consejo-evalua>
- UNDP (2009). *Handbook on Planning, Monitoring and Evaluating for Development Results*. Nueva York. En <https://doi.org/10.1103/PhysRevC.68.034321>

Leyes y normatividad

- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2018). Ley General de Contabilidad Gubernamental. DOF30-01-2018. México.
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2022). Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. DOF27-02-2022. México.
- Congreso del Estado de Jalisco (2018). Ley de Planeación Participativa para el Estado de Jalisco y sus Municipios, Pub. L. No. 27217/LXII/18, 38.
- Congreso del Estado de Jalisco (2018). Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco, Pub. L. No. 27213/LXII/18, 75.
- Secretaría de Planeación y Participación Ciudadana (2019). Lineamientos generales para el monitoreo y la evaluación de los programas públicos del gobierno de Jalisco. Jalisco.
- Secretaría General de Gobierno (2019). Reglamento interno de la Secretaría de Planeación y Participación Ciudadana. Jalisco.

39. Planeación, evaluación y monitoreo: herramientas no aprovechadas en la administración pública

Diego Escobar González

Introducción

Lo que se presenta a continuación está escrito desde el punto de vista de un participante. Entre agosto de 2019 y marzo de 2022 fungí como director de Planeación Participativa para el Desarrollo en la Secretaría de Planeación y Participación Ciudadana y durante el 2021 coordiné la actualización del Plan Estatal de Gobernanza y Desarrollo Jalisco 2018-2024 Visión 2030 (PEGD).

En este artículo se examinan procesos, prácticas y productos de políticas gubernamentales relacionadas con la planeación, la evaluación y el monitoreo en, del y desde el gobierno de Jalisco. El análisis se centra en los siguientes motivos: la “refundación” alfarista como promesa incumplida; el Plan 2018-2024 como primer “producto” de la planeación, la pandemia del SARS-CoV-2 como desaire metodológico y las prácticas de evaluación disociadas de la Secretaría de Planeación y Participación Ciudadana y la Secretaría de la Hacienda Pública.

Planeación y evaluación tienen un elemento en común fundamental: el conocimiento. La planeación es el conjunto de “actividades directivas en una organización dirigidas a definir los objetivos y las metas de esta, así como decidir o elegir los medios o las actividades necesarias para realizarlos de manera económica, eficiente y eficaz.” (Sojo y Sánchez, 2021, p. 5). La evaluación es una

“valoración sistemática” de un objeto de interés cuando este es contrastado con “estándares implícitos o explícitos” con miras a mejorar programas o políticas, mejorar la información disponible sobre el desempeño gubernamental y detonar procesos de aprendizaje y toma de decisiones en la administración pública (Weiss, 2015, p. 50; Ballezá, 2018, p. 31; Chelimsky, 2015, p. 208).

En las aproximaciones sucesivas de política pública, sean estas ciclos ordenados o un tablero de serpientes y escaleras, los resultados de la evaluación deben, al menos en teoría, pasar a formar parte del conjunto de conocimientos vinculados a la acción (programa, política, servicio público), un crecimiento de los criterios burocráticos y una mejora de las capacidades con las que se ejerce la autoridad (y el presupuesto) en un territorio o ámbito administrativo delimitado. En este sentido es que aquí parto de un supuesto fundamental: planear y evaluar genera y aplica conocimiento en la acción pública y resultan en un sector público más efectivo. El capítulo concluye que hay prácticas y procesos de planeación, evaluación y monitoreo técnicamente robustas desaprovechadas por la cúpula del poder ejecutivo y que el sistema planeación-presupuesto-evaluación-monitoreo tal como funciona ahora requiere ajustes que coloquen oportunamente el conocimiento producido desde y para el propio sector público local.

Jalisco es una entidad con prácticas reconocidas nacional e internacionalmente en materia de evaluación y monitoreo. Desde 2013 organizaciones como el Consejo Nacional para la Evaluación de la Política Social (Coneval), Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), Banco Mundial, CLEAR Latinoamérica, Banco Interamericano para el Desarrollo, el INAI y la Auditoría Superior de la Federación han reconocido esta labor (Ballezá, 2018, p. 59).

En este texto se propone una apreciación crítica de algunos hitos de los primeros años de la administración 2018-2024 desde el supuesto de que siempre es posible empeorar y siempre es deseable mejorar las prácticas gubernamentales.

Refundación, oportunidad perdida

La potencia de las ideas que caracterizaron al candidato vuelto gobernador electo y después gobernador constitucional de Jalisco en el 2018 apunta-

ban a procesos ambiciosos de reforma y política pública. Conocimiento y acción, principio y fin de la planeación y la evaluación, debían jugar un papel central en el proyecto de refundación de Jalisco, entendida esta como un proceso amplio para la definición de objetivos sociales, administrativos, económicos y políticos y los medios requeridos para alcanzar dichos objetivos. La refundación se prestaba a ser una oportunidad para reunir evidencia de programas, servicios y prácticas gubernamentales ineficaces e ineficientes. El contexto político era ideal para generar conocimiento y usar el existente para una reforma profunda del estado y sus instituciones, tal como parecían indicar las declaraciones del gobernador Enrique Alfaro desde su campaña, durante la transición y al inicio de su administración. “[...] hay que entender esas dos categorías conceptuales, la Refundación como concepto general del nuevo orden institucional y del nuevo acuerdo social, esa es la Refundación de Jalisco. La Refundación del gobierno es el paso previo a ese proceso refundacional”. (Gobierno del Estado de Jalisco, 2019)

Pero no hubo tal. La refundación del gobierno fue reorganizar secretarías, crear cinco coordinaciones generales (cuatro sectoriales y una de comunicación) y una jefatura de gabinete. ¿Y el “nuevo acuerdo social” de la refundación de Jalisco? Ahora es evidente que esta perdió su brillo, que la gestión de la administración 2018-2024 se volcó a administrar “lo que hay”, más que en dirigir los esfuerzos que requería perseguir con seriedad la idea de una refundación y orientar Jalisco hacia el futuro. Sin embargo es fundamental subrayar que mientras duró el entusiasmo de la refundación no hubo un esfuerzo por hacer de este proyecto algo más que un gesto mediático; la refundación podía ser un acto cognitivo y técnico creíble que diera solidez y cuerpo al *momentum* político de la transición. ¿Cuáles fueron las razones por las que la refundación dejó de ser una bandera de la administración en curso? Es muy posible que tenga que ver lo siguiente:

- El inicio de las medidas de contención de la pandemia en marzo 2020 y la posición preponderante de la covid-19 en la agenda pública.
- La política es más lucrativa cuando hay adversarios concretos y la refundación apuntaba a un proceso reflexivo, abstracto y sin “malos de la película”. Eso llevó a favorecer políticamente la promoción de la discusión sobre el pacto fiscal donde las condiciones parecían más propicias para una narrativa épica y alguna marginal (pero palpable) ganancia.

El hecho es que con o sin “refundaciones” los gobiernos toman decisiones y en todos los casos la planeación y la evaluación incrementan, al menos en teoría, la probabilidad de que esas decisiones produzcan resultados. Pero en Jalisco el inicio de la administración mostró un desdén notable por este tipo de procesos. Por ejemplo, la administración en turno ha mostrado querer distinguirse por una inversión fuerte en la infraestructura escolar. Si esta fue una “apuesta” informada por elementos técnicos, no lo sabemos.

En materia de cultura, la administración 2018-2024 apostó por inversiones en infraestructura cultural estatal fuera de los límites del área metropolitana de Guadalajara antes que en el fortalecimiento de las capacidades municipales para atender a la población.

En temas económicos la administración 2018-2024 decidió seguir con la apuesta del Jalisco “gigante agro-alimentario” e iniciar un programa de mejora de caminos rurales mediante un contrato de arrendamiento de maquinaria pesada plagado de conflictos de interés.

En materia de reducción o “combate a la pobreza” no hubo mayor propuesta o cambio respecto a la administración 2013-2018, lo que fue en sí una decisión.

En los ejemplos anteriores resalta la falta de análisis de alternativas, la opacidad en los razonamientos y justificaciones, y la ausencia de evaluaciones relacionadas con acciones decisivas y determinantes del rumbo del gobierno.

El Plan 18-24

No estamos pensando en hacer un Plan Estatal de Desarrollo que numere un listado de buenas intenciones que nunca se cumplen en el ejercicio del gobierno. Estamos pensando en un Plan Estatal de Desarrollo que sea la base del nuevo acuerdo social que queremos construir para Jalisco (Enrique Alfaro, 2018).

El Plan Estatal de Gobernanza y Desarrollo Jalisco 2018-2024 Visión 2030 se publicó en septiembre de 2019. El estado estrenaba su Ley de Planeación Participativa para el Estado de Jalisco y sus Municipios

y una Secretaría de Planeación y Participación Ciudadana encabezada por Margarita Sierra Díaz de Rivera, una conocida líder de procesos de organización y participación ciudadana. El renovado marco institucional (normativo y orgánico) se sumó al *zeitgeist* de la refundación del inicio de administración y es entendible, por tanto, que existiera una alta expectativa por parte de la sociedad civil para el Plan 18-24. Dicha expectativa no se cumplió (Jalisco Como Vamos, 2019) y así quedó plasmado en documentos y reuniones del 2019.

El Plan Estatal del 2018 mantuvo una estructura temática similar a la del Plan del 2013: grandes categorías expresadas como “ejes” o “propósitos” componían el nivel más alto de la planeación (nivel 1) y a su vez estaban compuestos por “temas” o “temáticas” (nivel 2) estructuralmente cercanas a los temas distribuidos en entidades públicas para atender sectores productivos o derechos sociales. En ambos planes se cuenta con objetivos distinguibles por tema y estos a su vez están compuestos por “estrategias” o “resultados específicos” que detallan subcampos de trabajo. En materia de monitoreo e indicadores se tienen dos categorías correspondientes a los niveles 1 y 2 mencionados anteriormente.

En términos de su cobertura temática se encuentra una convergencia entre el Plan del 2013 y el del 2018. La gran mayoría de los temas del desarrollo que se abordaron en el plan del 2013 se retoman en el 2018. La convergencia es menor en retrospectiva pues se observa en el 2018 una mayor diversidad de temas producto de una planeación diferenciada. Por ejemplo la categoría/eje “Territorio y medio ambiente sustentable” del 2013 está compuesta de cinco temas, uno de los cuales es “Medio ambiente y acción climática”, que para el 2018 ha sido desglosado en cinco temas con tratamiento independiente: protección y gestión ambiental, gestión de ecosistemas y biodiversidad, gobernanza territorial y desarrollo regional, procuración de la justicia ambiental y cambio climático (como temática transversal). Se observa la misma dinámica en la evolución de la temática “gestión pública” del plan del 2013 que para 2018 ha sido ponderada como eje “gobierno efectivo e integridad pública” con cinco temáticas propias: hacienda pública, administración pública, innovación gubernamental, acceso a la información, transparencia y protección de datos personales y política de integridad y control interno. En general, se puede decir que el Plan 2018 precisó y detalló elementos que estaban señalados en categorías más amplias en el 2013.

Otra de las similitudes entre el plan del 2013 y el del 2018 es su carácter panorámico y “ecualizado”. Ambos documentos son el resultado de múltiples análisis y debates entorno a las materias que los componen y en ambos casos es correcto asumir que los sub-campos de acción, los objetivos y los indicadores que se incluyen en el Plan, son el resultado de procesos de discriminación (priorización) con muchos criterios posibles: de factibilidad, de urgencia, de magnitud o pertinencia con respecto a las atribuciones de las instituciones que contribuyen en algún objetivo, por mencionar algunos. Sin embargo, los planes no ofrecen una directriz respecto a qué temas, asuntos deben priorizarse sobre otros y porqué y tampoco aborda directamente las tensiones entre unos temas y otros. Las tensiones entre la suficiencia energética de Jalisco postulada en la temática de Energía del plan 2018 y el imperativo de la reducción de emisiones de gases invernadero de la temática transversal de Cambio climático se discutieron incidentalmente en 2019 en una reunión que tenía otro fin y en la que no se llegó a acuerdos. Tampoco se discutieron los constantes “trade-offs” entre el desarrollo industrial o la atracción de empresas e inversiones extranjeras y el uso intensivo de recursos que usualmente conlleva este crecimiento o el impacto de los cultivos de exportación en la disponibilidad de agua potable para las poblaciones, la deforestación y el cambio ilegal de usos de suelo.

En ese sentido, se favoreció en ambos planes una interpretación legalista consistente con la idea de que el estado está obligado a todo lo que la Constitución y las diversas leyes digan. Esto dejó una marca inercial y burocrática en el PEGD y contribuyó a una separación analítica ingenua de la realidad, una realidad en la que los gobiernos (y las sociedades de las que emanan) visibilizan impudicamente prioridades en prácticas y presupuestos públicos. Esta característica del PEGD también estuvo en detrimento de un potencial transformador y político de la planeación; un potencial que ha sido mermado durante décadas de desgaste de la propia idea de la planeación del desarrollo.

Los procesos de planeación están devaluados políticamente y lo seguirán estando en tanto que no se vea en esta actividad la posibilidad de trascender realidades que parecen destino; de recuperar algo de esa soberanía sofocada en el concierto de la globalización a-histórica y a-política y la posibilidad de trascender (en el sentido de satisfacer e ir más allá de)

las obligaciones del estado para asumir una visión estratégica del estado que se reconoce en un contexto social, económico, ambiental específico y entonces produce planteamientos estratégicos que se reflejan en planes y políticas. (Bazaga, 1997).

Olvido pandémico

A principios de 2020 se hacía evidente que México estaría entrando en un periodo de emergencia sanitaria causada por la enfermedad covid-19 y el virus SARS-CoV-2. Este virus se propagó globalmente entre el otoño/invierno de 2019 y los primeros meses del 2020. El virus y la enfermedad fueron nombrados oficialmente en febrero 2020 (Gilbert, S. y Green, C., 2021, p. 1) y la emergencia sanitaria se declaró “pandemia global” el 11 de marzo de 2020 (OMS, 2020). En marzo de ese año se emitieron los primeros decretos que marcaron el inicio de un largo periodo de incertidumbre y gestión de una pandemia para la que ningún gobierno se había preparado. A pesar de las alertas de múltiples personas expertas (Business Insider, 2020) ninguna autoridad en México llegó a su cargo en 2018 anticipando un evento de la magnitud del que resultó ser la pandemia por covid-19. Se ha documentado la gran diversidad de respuestas de distintos países y de las entidades federativas en México (Cejudo, *et al.*, 2020; Jarman, 2021, p. 53).

El primer golpe de la pandemia a las políticas de planeación y evaluación fue la impertinencia del PEGD en la toma de decisiones. Si bien era entendible que el PEGD no ofreciera luz con respecto a la pandemia misma, tampoco ofrecía orientación alguna sobre las condiciones de salud de la población que incrementaban riesgos de muertes y hospitalizaciones o las capacidades del estado para redirigir recursos financieros y humanos para la atención de fenómenos como una pandemia.

Como se argumenta arriba, el plan estatal del 2018, al igual que su antecesor del 2013, ofrecía un escenario de temas con pesos equivalentes, sin alguna orientación respecto a la ponderación o priorización de unos temas sobre otros. Esta característica del Plan Estatal lo marginó también de las discusiones sobre prioridades e intercambios entre ganancias y sacrificios implícitos o explícitos en las acciones de gobierno durante la pandemia. El plan no figuró como instrumento directivo sino que se puso

en suspenso (o “entre paréntesis”) mientras las mesas de salud y de reactivación económica gestionaban los tiempos difíciles. Se dijo mucho sobre cómo la pandemia agudizaba desigualdades existentes (por ejemplo en materia de seguridad alimentaria, precariedad laboral, violencia de género e ingresos) mientras se hacían modificaciones presupuestales, se contrataba deuda pública, se llevaba a cabo una conversión hospitalaria, se anticipaban retrocesos graves en indicadores de pobreza y se establecían límites de aforos para distintos tipos de giros y espacios (Gobierno del Estado de Jalisco, 2021). En todas estas gestiones el Plan Estatal no fue un instrumento “rector del desarrollo” porque el Plan se construyó con la lógica lineal que la pandemia modificó y bajo los supuestos del desarrollo que la pandemia fracturó.

¿Cómo nos preparamos ante estos eventos que trastornan la cotidianidad social y el *continuum* del desarrollo?

El segundo golpe fue la ausencia de la Secretaría de Planeación en los cuerpos emergentes de análisis, deliberación y toma de decisiones en respuesta a la pandemia en Jalisco. Las mesas de salud y reactivación económica no incluyeron a la Secretaría de Planeación. Esto conllevó la marginalidad no solo de funcionarios “técnicos” de la planeación, evaluación, monitoreo y la participación ciudadana de la política pública, sino también de los ciudadanos que conforman los consejos consultivos coordinados por la SPPC: el Copplade (Consejo de Participación y Planeación para el Desarrollo del Estado de Jalisco) y los 4 consejos sectoriales de planeación, evaluación y monitoreo permanecieron como actores pasivos en el “timoneo” pandémico. En cambio la SPPC sí tuvo una participación central en el diseño y coordinación de estrategias emergentes de salud mental durante los peores meses (años) de la pandemia. La dependencia también tuvo un papel fundamental en los diálogos por la seguridad que el gobernador comisionó tras las violaciones a los derechos humanos ocurridas en Jalisco los días 4 y 5 de junio de 2020 y posterior a dichos diálogos la dependencia participó como coordinadora y catalizadora del “Acuerdo por la seguridad ciudadana” y su ruta crítica de “100 Días por la Seguridad Ciudadana”. ¿Por

qué la SPPC pudo tener un papel tan central en la planificación y la definición de hitos de desempeño en una materia especializada como la seguridad y no una intervención decidida en las áreas de especialización de la dependencia en la gestión de la pandemia? ¿Acaso la pandemia no requería expertas y expertos en participación ciudadana o personas expertas en planeación, monitoreo y evaluación de intervenciones de gobierno? Desgraciadamente el desprecio y olvido pandémico no fue para con la entidad encargada de la planeación y la participación ciudadana en general. Fue una falta de interés y consideración hacia las materias de planeación, monitoreo y evaluación en específico. ¿El titular del ejecutivo ve en estas actividades una carga que pesa más de lo que vale? ¿El titular podría haber olvidado que todo lo que hacen los gobiernos debe hacerse conforme el art. 134 de la CPEUM (y disposiciones locales como la propia Ley de Planeación Participativa para el Estado de Jalisco y sus Municipios o la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público)?

Evaluación, monitoreo y efectividad gubernamental

En Jalisco la “evaluación” tiene más de una morada. Reside en la SPPC y su Dirección General de Planeación y Evaluación Participativa y en la Secretaría de Hacienda Pública (SHP) y su Dirección General de Planeación, Programación Presupuesto y Evaluación del Gasto Público. Si bien la Ley orgánica del poder ejecutivo contempla facultades de evaluación en la Jefatura de Gabinete, esta no ha realizado algún esfuerzo sistemático parecido a una evaluación en lo que va de la administración, al menos no con resultados públicos.

Resaltan las evaluaciones externas realizadas mediante el fideicomiso Evalúa que maneja la SPPC. Estas han sido evaluaciones de programas de fondos federales y estatales realizadas por equipos de personas expertas consultoras y académicas. La estrategia Evalúa ha estado orientada a generar evaluaciones útiles; establece las evaluaciones que se llevarán a cabo en un programa anual de evaluación, ha desarrollado mecanismos de seguimiento a compromisos de mejora definidos por los programas evaluados

en respuesta a las recomendaciones más pertinentes de las evaluaciones y recientemente se han incorporado a algunas evaluaciones con procesos participativos en los que beneficiarios y operadores de programas estratégicos definen las principales características de la investigación evaluativa que se llevará a cabo.

Los informes de evaluación realizados mediante la herramienta Evalúa son públicos y la página web <https://evalua.jalisco.gob.mx/inicio> muestra también los compromisos de mejora de los programas evaluados, así como recursos didácticos como infografías de los principales resultados de las evaluaciones que sintetizan hallazgos positivos y negativos así como las características determinantes del programa evaluado.

Las evaluaciones realizadas de 2019 a la fecha son 35. Los cuadros que se muestran a continuación incluyen la información disponible de evaluaciones del 2022 que aún no han concluido.

Cuadro 39.1. Evaluaciones por tipo y año				
Tipo de evaluación o encuesta	Programa anual 2019	Programa anual 2020	Programa anual 2021	Total
Calidad a los servicios o trámites			1	1
Con participación	1	4		5
Diagnóstico del problema público y la lógica de la intervención			5	5
Específica de desempeño	9			9
Evaluación interna			1	1
Línea base y evaluación de diseño		1		1
Sintética del desempeño			8	8
Total	10	5	15	30

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

PLANEACIÓN Y EVALUACIÓN

Cuadro 39.2. Evaluaciones según origen del fondo/programa evaluado y año				
Clasificación	2019	2020	2021	Total clasificación
Fondo federal	8		8	16
Programa estatal	2	5	7	14
Gran total	10	5	15	30

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

Cuadro 39.3. Costo promedio de las evaluaciones contratadas por año y origen del fondo/programa			
Clasificación	2019 (pesos)	2020 (pesos)	2021 (pesos)
Fondo federal	182 547.47		50 000.00
Programa estatal	804 240.01	1 083 433.20	203 025.56
Gran total	306 885.98	1 083 433.20	115 582.38

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

Cuadro 39.4. Gasto en evaluaciones por año y tipo de evaluación realizada				
Tipo de evaluación o encuesta	Programa anual 2019 (pesos)	Programa anual 2020 (pesos)	Programa anual 2021 (pesos)	Total
Calidad a los servicios y/o trámites			387 000.00	387 000.00
Con participación	1 170 000.01	4 417 165.99		5 587 166.00
Diagnóstico del problema público y la lógica de la intervención			831 153.34	831 153.34
Específica de desempeño	1 898 859.77			1 898 859.77
Evaluación interna			0.00	0.00
Línea base y evaluación de diseño		1 000 000.00		1 000 000.00
Sintética del desempeño			400 000.00	400 000.00
Total	3 068 859.78	5 417 165.99	1 618 153.34	10 749 179.11

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

Cuadro 39.5. Gasto en evaluaciones por año y gabinete				
Gabinete	2019	2020	2021	Total gabinete
Social	2 046 614.90	2 120 000.00	574 800.00	4 741 414.90
Económico	0.00	1 187 566.79	178 640.00	1 366 206.79
Gestión integral del territorio	186 664.88	1 169 999.20	212 713.34	1 569 377.00
Seguridad	182 500.00	939 600.00	215 000.00	1 337 100.00
Central	653 080.00	0.00	437 000.00	1 090 080.00
Total año	3 068 859.78	5 417 165.99	1 618 153.34	10 749 179.11

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

De la información analizada se puede afirmar que hay un ejercicio con diversidad en cuanto a los ámbitos evaluados en los programas, con una cobertura mixta de programas estatales y fondos de origen federal, al igual que de los diversos gabinetes que componen el poder ejecutivo. Destacan evaluaciones de programas de alta visibilidad pública como Mi Pasaje, Mi Transporte, Estrategia ALE y Nidos de lluvia. También es relevante que el Fondo Evalúa haya evaluado 8 fondos federales en 2021 con un costo de cincuenta mil pesos por evaluación/fondo. Esto supone una oportunidad para tener una cobertura amplia de programas presupuestarios con evaluaciones externas, oportunidad que debería considerarse dados los argumentos que se exponen a continuación.

Las evaluaciones son cruciales porque permiten construir respuestas robustas a preguntas importantes. Aunque hay matices, los diferentes tipos de evaluaciones corresponden a diferentes preguntas que motivan la evaluación y que constituyen el centro de gravedad de ese proyecto de investigación evaluativa. A pesar de la diversidad que se menciona arriba resalta que se han realizado pocos proyectos de investigación directamente relacionados con los resultados, efectos e impactos del gasto público. Eso puede estar relacionado con la necesidad de orientar los esfuerzos hacia la consolidación de los programas en la primera mitad de la administración y seguramente deberá cambiar en los siguientes años.

Cuadro 39.6. Principales objetivos de las evaluaciones realizadas, por tipo, 2019-2022

Tipo de evaluación	Objetivos generales
Con participación	Entre este tipo de evaluaciones se encuentran estudios que buscan valorar cuestiones de diseño, implementación y resultados de los programas.
Diagnóstico del problema público	Las evaluaciones de este tipo tuvieron como objetivo general “Elaborar el diagnóstico del problema o necesidad y la teoría de cambio” de los programas evaluados.
Específica de desempeño	Este tipo de evaluaciones se enfocan en el desempeño y la coordinación de fondos federales.
Línea base y evaluación de diseño	Las evaluaciones de este tipo se enfocaron en obtener un conjunto de evidencias y contexto sobre la situación inicial de quienes reciben los beneficios del programa.
Sintética del desempeño	Las evaluaciones de este tipo se enfocaron en el grado de cumplimiento de las metas, objetivos o propósitos de los programas presupuestarios que reciben recursos de fondos federales.
Calidad a los servicios o trámites	Esta evaluación atiende la satisfacción, utilidad, nivel de demanda, complejidad, eficiencia y confianza de y en los servicios y trámites del gobierno de Jalisco.

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

La Secretaría de Hacienda Pública (SHP) realiza, según la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, evaluaciones de avances físico financieros de los programas presupuestales. En pocas palabras, estas evaluaciones son ejercicios de cuantificación de brechas entre el desempeño observado en una métrica de interés y la meta de referencia para esa métrica. Es común que estos ejercicios resulten en una semaforización en la que se pueda graficar el desempeño de programas presupuestales (y sus respectivos objetivos de Fin, Propósito, Componente y Actividad) y eventualmente dependencias o el gobierno como entidad global.

El ejercicio de evaluación de avances físicos tiene ventajas y aciertos: entre otras está el aprovechamiento de matrices de indicadores para resultados, la universalidad del proceso que tiene una cobertura total de programas presupuestarios, así como la inmediatez de la información: los programas y sus indicadores presentan metas cumplidas o no cumplidas y la brecha de cumplimiento es fácilmente accesible. Desgracia-

damente hay un problema metodológico importante con este ejercicio: el proceso es vulnerable a un conflicto de interés donde quienes evalúan y quienes son evaluados tienen obvios incentivos que pueden operar para presentar información conveniente. Es crucial, por lo tanto, que se diseñen metodologías y mecanismos institucionales para que anualmente un porcentaje relevante de programas estatales sean evaluados por entidades externas que estén menos sometidas a incentivos poco honorables.

Además de los ejercicios de evaluación es necesario hablar de indicadores: los indicadores no son investigaciones que construyen conocimiento o que detonen aprendizajes a partir de valoraciones sistemáticas del mérito en la operación o los resultados de un programa. En corto, un indicador no es una evaluación. Pero un indicador o un conjunto de estos sin duda supone una *mirada evaluativa* que permite formar un juicio rápido sobre el grado de cumplimiento de un objetivo/meta.

En conjunto, la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público y la Ley de Planeación suponen el seguimiento de 1493 indicadores con sus respectivas metas, líneas base, tendencias deseables, etc. Esta atomización del monitoreo del desempeño es adecuada para el seguimiento detallado y preciso de los diferentes programas presupuestales y sus variables más importantes. Sin embargo, la multiplicidad de indicadores también resta la importancia al esfuerzo de seguimiento.

Es un acierto el que haya indicadores inamovibles y de seguimiento público: hay 154 indicadores inscritos en el Plan Estatal de Desarrollo como indicadores que solo pueden revisarse o modificarse cuando se modifica el Plan Estatal. Pero a estos se suman 127 indicadores “complementarios” del tablero MIDE y otros 1212 que forman parte exclusiva del sistema de seguimiento al desempeño de la Secretaría de Hacienda Pública. ¿Cuántos de estos son indicadores relevantes para la población? ¿Cuántos y cuáles son importantes para las y los servidores públicos que rinden cuentas a través de estos indicadores? ¿Cuántas veces y por qué razones se han modificado metas establecidas en los indicadores para acercarlas al ejercicio observado? ¿De qué indicadores, de qué programas, en qué ejes o temáticas ha sucedido esto?

Sabemos que un indicador no es un dato o una estadística, sino un conjunto de elementos que construyen un “señalamiento” que aspira a

la claridad y a la interpretación unívoca del cumplimiento de una meta. La complejidad del monitoreo de indicadores reside en la pluralidad de valores y criterios que los componen. En el Plan Estatal un indicador se construye de por lo menos seis elementos que se expresan en ocho columnas de información. Esto quiere decir que el seguimiento a indicadores en Jalisco implica la observación de casi doce mil campos de información. Existen demasiados indicadores como para que la población pueda poner atención y dar seguimiento a los temas que le son de importancia. No sabemos cuántos de los indicadores a los que se les da seguimiento para conocer el desempeño del gobierno han tenido modificaciones en metas para rendirlas al desempeño observado. Además no existe una pedagogía social de los indicadores como para facilitar su apropiación y uso masivo. Los ámbitos de la planeación, la evaluación y el monitoreo son técnicos y su exposición puede requerir el uso de palabras de la “jerga” de los burócratas: términos, siglas, conceptos o acrónimos que son de uso común entre las personas que laboran en áreas de planeación, programación y presupuesto, monitoreo y evaluación pero que no forman parte del léxico cotidiano de las personas. Esto es normal y deseable al ser temas importantes que requieren un manejo preciso de información. Pero es evidente que si aspiramos a que la evaluación y el seguimiento de indicadores sean un factor del fortalecimiento democrático se debe presentar la información más relevante de maneras claras y accesibles para audiencias “no iniciadas”.

Una oportunidad para presentar información de manera amable es precisamente en los indicadores. Su naturaleza compleja, precisa y evaluativa hace que la expresión de un indicador en formato de tablas sea la norma, pero este formato también contribuye a que personas “no iniciadas” se sientan insuficientemente preparadas para entender o usar esa información. De esa forma los indicadores quedan como herramientas de burócratas que en el mejor de los casos se extienden a los “círculos rojos”. Es crucial que en el monitoreo de indicadores y estadísticas de interés haya propuestas innovadoras de comunicación y pedagogía social encaminadas a aprovechar el potencial democrático de la información, tal como lo han sido los resúmenes gráficos de las evaluaciones del fondo Evalúa o ejercicios ciudadanos como “Gatitos contra la desigualdad” (<https://indesig.org/>) en redes sociales.

Conclusión: conocimiento, efectividad y “desarrollo”

Este artículo plantea tres puntos sustantivos. Primero, que la planeación ha sido devaluada por y en la política. Es imperante que el estado recupere su soberanía a través del reconocimiento de su responsabilidad de mejorar un contexto social, económico y ambiental específico y la consecuente producción de una ruta estratégica trascendente que se refleje en planes y políticas. Segundo, que la pandemia por covid-19 o cualquier crisis futura, ya sea sanitaria, económica o ambiental, no es ni excusa ni tiempo parentético sino precisamente materia de planeación y evaluación crítica. El gobierno debe de prepararse para situaciones extraordinarias con base en el conocimiento generado en crisis previas. La discriminación de las expertas y expertos en participación ciudadana, planeación, monitoreo y evaluación de intervenciones del gobierno, por un lado, debilitó la respuesta del gobierno a la covid-19 y, por otro, imposibilitó la posibilidad de registrar, analizar y aprender de esta crisis para planear una mejor respuesta a crisis futuras. Tercero, la auténtica democratización de la evaluación y la divulgación de la misma son cruciales. Necesitamos metodologías y mecanismos institucionales para que más programas estatales sean evaluados por entidades externas que no sean vulneradas por conflictos de interés. También necesitamos presentar sus resultados de forma clara, accesible y amable para que todas las personas puedan entenderlos y así ser capaces de interesarse en la mejora de su propia vida, sociedad y gobierno. Finalmente, es importante tomar en cuenta las advertencias que ya se han socializado sobre la vulnerabilidad institucional del Fondo Evalúa en Jalisco que, entre otras cosas, pone en riesgo la sostenibilidad política de la estrategia de evaluación, dificulta la suficiencia presupuestal y de recursos humanos para los ejercicios de evaluación y merma en la capacidad transformadora de las evaluaciones al no haber siempre, en las unidades internas de evaluación en las dependencias del poder ejecutivo, servidores públicos con capacidad de influir en las decisiones que pueden llevar a la práctica compromisos de mejora (Ballescá, M., 2018, pp. 60 y 61).

Los tres argumentos de este texto no hacen otra cosa que poner el conocimiento como condición de la efectividad de los gobiernos. En este “poner el conocimiento al centro” de la efectividad gubernamental se proponen dos agendas de integración.

La integración teórica tiene que ver con la división entre “desarrollo” —sus dinámicas, tendencias, su multifactorialidad— y el desempeño del gobierno y sus dependencias. Esta separación es lógica pero es democráticamente insostenible. No es propicio a la democracia que las leyes de planeación y los esfuerzos de monitoreo y evaluación asuman que la separación entre el bienestar de la sociedad y su gobierno es infranqueable o impertinente para la sociedad misma. Tampoco es favorable que las decisiones técnicas y políticas que toma el sector público en materia de programación y presupuestación se mantengan aparte de la mejora sistemática de la calidad de vida de sus ciudadanos.

Es necesario valorar si ha servido de algo sostener esta división entre planeación del “desarrollo” y planeación institucional del gasto público. Lo anterior porque, por un lado, no hay en el proceso de planeación, programación y presupuestación algo que permita afirmar que se contribuye a algo distinto al desarrollo y, por otro, porque el gobierno no puede hacer otra cosa que ejercer su presupuesto para contribuir al desarrollo. Si las instituciones públicas no crean cotidianamente el valor público comúnmente conocido como “desarrollo” o “bienestar” ¿quiénes sí? ¿Cuándo sí?

La integración práctica corresponde a la necesidad de encontrar una mejor articulación entre los procesos de planeación y presupuestación; revisar pragmáticamente los marcos normativos y con el objetivo de robustecer, en la práctica de la programación presupuestal, el vínculo entre “lo que sabemos” y “lo que haremos”. La planeación, el monitoreo y la evaluación son las herramientas por excelencia para la generación de conocimiento en la administración pública por lo que es crucial que su valor se actualice en el presupuesto y la efectividad del gobierno. Finalmente, hablando de integraciones e interacciones operativas y normativas, es fundamental activar las funciones parlamentarias del Poder Legislativo del Estado de Jalisco, su asamblea y sus comisiones legislativas, en la revisión de los resultados del gasto, en el análisis de los proyectos de presupuesto y la supervisión del ejercicio del poder público en el Ejecutivo.

Anexo. Categorías y temáticas del desarrollo, PED 2013 y PEGD 2018	
Plan Estatal de Desarrollo 2013-2033	Plan Estatal de Gobernanza y Desarrollo Jalisco 2018-2024 Visión 2030
<p>Territorio y medio ambiente sustentable</p> <ul style="list-style-type: none"> • Medio ambiente y acción climática • Desarrollo regional y urbano • Aguas y reservas hidrológicas • Movilidad urbana • Protección civil 	<p>Seguridad, justicia y Estado de derecho</p> <ul style="list-style-type: none"> • Gobernabilidad • Seguridad • Prevención social del delito • Procuración de justicia • Impartición de justicia • Reinserción social • Protección civil
<p>Economía próspera</p> <ul style="list-style-type: none"> • Empleo • Industria, comercio y servicios • Campo • Turismo • Infraestructura y logística 	<p>Desarrollo social</p> <ul style="list-style-type: none"> • Pobreza y desigualdad • Educación • Protección a la salud • Grupos prioritarios • Cultura • Deporte y activación física • Acceso a la justicia para todos
<p>Equidad de oportunidades</p> <ul style="list-style-type: none"> • Pobreza y desigualdad • Grupos prioritarios • Salud • Vivienda 	<p>Desarrollo económico</p> <ul style="list-style-type: none"> • Desarrollo rural • Industria • Energía • Comercio y servicios • Turismo • Competencias y capacidades del capital humano • Ciencia y tecnología • Innovación • Financiamiento para el desarrollo
<p>Educación de calidad</p> <ul style="list-style-type: none"> • Sistema educativo • Ciencia y tecnología • Cultura • Deporte y activación física 	<p>Desarrollo sostenible del territorio</p> <ul style="list-style-type: none"> • Desarrollo metropolitano • Gestión integral del agua • Infraestructura para el desarrollo • Desarrollo integral de movilidad • Protección y gestión ambiental • Gestión de ecosistemas y biodiversidad • Gobernanza territorial y desarrollo regional • Procuración de la justicia ambiental
<p>Estado de derecho</p> <ul style="list-style-type: none"> • Seguridad ciudadana • Procuración e impartición de justicia • Derechos humanos • Gobernabilidad 	

Anexo. Categorías y temáticas del desarrollo, PED 2013 y PEGD 2018	
Plan Estatal de Desarrollo 2013-2033	Plan Estatal de Gobernanza y Desarrollo Jalisco 2018-2024 Visión 2030
Temas transversales <ul style="list-style-type: none"> • Gestión pública • Igualdad de género • Innovación 	Temáticas transversales <ul style="list-style-type: none"> • Derechos humanos • Igualdad de género • Gobernanza para el desarrollo • Cultura de paz • Cambio climático • Corrupción e impunidad
	Temáticas especiales <ul style="list-style-type: none"> • Femicidios • Personas desaparecidas • Desarrollo integral de las niñas, los niños y adolescentes • Recuperación integral del río Santiago

Referencias

- ALFARO, E. (16 de abril 2018). Evento de campaña difundido en redes sociales del candidato. En <https://twitter.com/enriquealfaror/status/985945006652375041>
- ALFARO, E. (2019). No puede existir un nuevo pacto social sin la limpieza profunda de los poderes públicos. Gobierno del Estado de Jalisco. En <https://www.jalisco.gob.mx/es/prensa/noticias/85241>
- BALLESCA, M. (2018). Evalúa Jalisco: camino andado, lecciones aprendidas y pasos pendientes. En M. Ballezá et al. *La evaluación de las políticas subnacionales en México: Evalúa Jalisco*. México: Gobierno del Estado de Jalisco-El Colegio de Jalisco.
- BAZAGA, I. (1997). El planteamiento estratégico en el ámbito público. En R. Bañón y E. Carrillo (comps.), *La Nueva Administración Pública* (pp. 105-123). Alianza Editorial. Madrid.
- CEJUDO, G. M., Gómez, D., Michel, C. L., Lugo, D., Trujillo, H., Pimienta, C., Trujillo, H. y Campos, J. (2020). Federalismo en Covid: ¿Cómo responden los gobiernos estatales a la pandemia. Laboratorio Nacional de Políticas Públicas: México. En <https://lnppmicrositio.shinyapps.io/FederalismoEnCovid/>

- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. Informe de pobreza y evaluación 2020, Jalisco. Ciudad de México.
- GILBERT, S. y Green, C. (2021). *Vaxxers. The Inside Story of the Oxford AstraZeneca Vaccine and the Race Against the Virus*. Hodder & Stoughton. Reino Unido
- Gobierno del Estado de Jalisco (2016). Plan Estatal de Desarrollo Jalisco 2013-2033 Actualización 2016. Guadalajara, México.
- Gobierno del Estado de Jalisco (2019). Plan Estatal de Gobernanza y Desarrollo Jalisco 2018-2024 Visión 2030. Guadalajara, México.
- Gobierno del Estado de Jalisco (2021). Jalisco ante la pandemia. 2021: Adaptación, convivencia y responsabilidad social. En <https://coronavirus.jalisco.gob.mx/Jalisco2021/#:~:text=Notificaciones%20de%20Exposici%C3%B3n-,Jalisco%20ante%20la%20pandemia%202021%20%E2%80%93%20Adaptaci%C3%B3n%2C%20convivencia%20y%20responsabilidad%20social,el%2048%20%25%20de%20la%20vacunaci%C3%B3n>
- HOFFOWER, H. (2020). Bill Gates has been warning of a global health threat for years. Here are 12 people who seemingly predicted the coronavirus pandemic. *Business insider*. En <https://www.businessinsider.com/people-who-seemingly-predicted-the-coronavirus-pandemic-2020-3?r=MX&IR=T>
- JARMAN, H. (2021). State Responses to The Covid-19 pandemic: Governance, Surveillance, Coercion, and Social Policy. En S. L. Greer, E. J. King, E. M. da Fonseca y A. Peralta-Santos (eds.), *Coronavirus Politics: The Comparative Politics and Policy of Covid-19* (pp. 51-64). University of Michigan Press. En <http://www.jstor.org/stable/10.3998/mpub.11927713.5>
- Jalisco Cómo Vamos (2019). Revisión Plan Estatal de Gobernanza y Desarrollo de Jalisco 2018-2024. Consideraciones desde la Sociedad Civil. En <http://jalisco.comovamos.org/wp-content/uploads/2019/07/REVISI%C3%81N-PEGD-SOCIEDAD-CIVIL-2018-2024-1.pdf>
- Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2020). Recomendación del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, OACNUDH/REP107/2020. En https://www.jalisco.gob.mx/sites/default/files/carta_gobernador_y_fiscal_de_Jalisco_manifestaciones.pdf
- Organización Muncial de la Salud (2020). WHO Director-General's opening remarks at the media briefing on Covid-19-11 March 2020 En <https://www.who.int/director-general/2020/03/11-media-briefing-covid-19>

[who.int/director-general/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-Covid-19---11-march-2020](https://www.who.int/director-general/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-Covid-19---11-march-2020)

SOJO, E. y Velasco, E. (2021). La institucionalización de la planeación estratégica territorial: experiencias en los gobiernos subnacionales mexicanos. Laboratorio Nacional de Políticas Públicas, CIDE.

40. Crisis endémica de violencia e inseguridad

Marcos Pablo Moloeznik

Luz Celina Camarena Romero

De acuerdo con los resultados de la más reciente Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (Envipe, 2022), durante 2021 poco más de la tercera parte de los hogares en Jalisco tuvo, al menos, una víctima de delito. A este reconocimiento social, conviene sumar el drama de las personas desaparecidas, que colocan a Jalisco como la entidad federativa con mayor número de desapariciones forzadas (Secretaría de Gobernación, 2021), cuyo significado es el de una tragedia humanitaria incommensurable y de gran alcance, acompañada por la incapacidad gubernamental para su superación/solución.

En los últimos años, Jalisco atraviesa por una crisis endémica de violencia e inseguridad; de ahí, la imperiosa necesidad de llevar a cabo un balance de la seguridad pública —a la sazón función privativa del Estado, de carácter irrenunciable e indelegable (Moloeznik, 2022, p. 35)— a mitad de la gestión encabezada por el gobernador Enrique Alfaro Ramírez (2018-2024).

Con este objeto, el presente capítulo destinado a esta función básica del Estado se divide en cuatro partes o secciones: 1) seguridad objetiva, 2) seguridad subjetiva y cifra negra, 3) estrategia, recursos y capacidades, y 4) ¿Qué hacer? En la primera se someten a análisis los datos duros sobre el comportamiento o dinámica de los delitos; en la segunda se da cuenta de la percepción de la población y de las estimaciones sobre los delitos que no llegan a conocimiento de las autoridades (cifra negra); en un tercer apartado, se presenta un breve estudio crítico de las actuaciones de las actuales autoridades; para concluir con recomendaciones en la materia.

Seguridad objetiva

La seguridad objetiva se desprende de las estadísticas oficiales; y, en este marco, interesa centrarse en los *delitos de alto impacto* al menos por tres razones. Primero, porque los delitos de alto impacto son aquellos que, por la gravedad de sus efectos y altos niveles de violencia, son los que más lastiman a las personas y contribuyen a la generación de una percepción de inseguridad e indefensión en la ciudadanía (CIDAC, 2012, p. 5). Segundo, debido a que los mismos guardan correspondencia con la presencia y actividad de la delincuencia organizada, especialmente el narcotráfico. Y, tercero, porque dichos delitos atacan, invariablemente, contra el denominado *núcleo duro de los derechos humanos*: el derecho a la vida, a la libertad, a la integridad física y a la seguridad de la persona (derechos humanos de primera generación) (Moloeznik, 2019, p. 339).

Así, del comportamiento de los seis tipos de delitos que integran los denominados de alto impacto (Observatorio Nacional Ciudadano Seguridad, 2016), a mitad de sexenio el actual gobierno solo se puede jactar de haber logrado reducir el robo con violencia y la extorsión (ver cuadro 40.1); aunque es probable que gran parte de estos —por su propia naturaleza— no hayan sido denunciados.

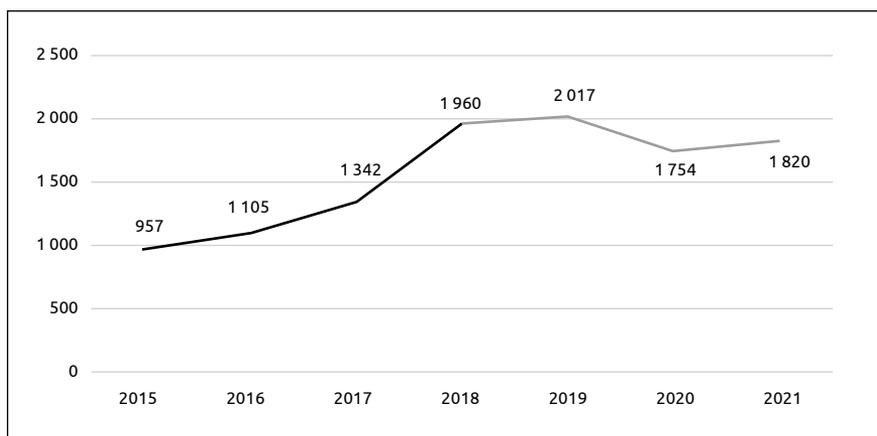
Cuadro 40.1. Incidencia delictiva del fuero común, 2018-2021

Delito	2018	2019	2020	2021
Homicidio doloso	1 960	2 017	1 754	1 820
Lesiones dolosas	9 179	8 928	7 491	7 891
Feminicidio	33	61	68	72
Secuestro	16	20	13	19
Robo con violencia	28 849	27 471	21 329	18 879
Extorsión	778	742	730	565

Fuente: elaboración propia con datos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, 2021. Incidencia delictiva del fuero común.

De estos, preocupa la dinámica de los asesinatos en general y de las mujeres en particular, al quebrantar el sagrado derecho a la vida, puesto que mantenerse vivo es la condición para el goce del resto de los derechos

humanos. Si bien a lo largo del año 2020 los homicidios dolosos en Jalisco tuvieron una ligera disminución, durante el año 2021 mostraron nuevamente una tendencia al alza, como se desprende de la gráfica 40.1.



Gráfica 40.1. Homicidio doloso, 2015-2021

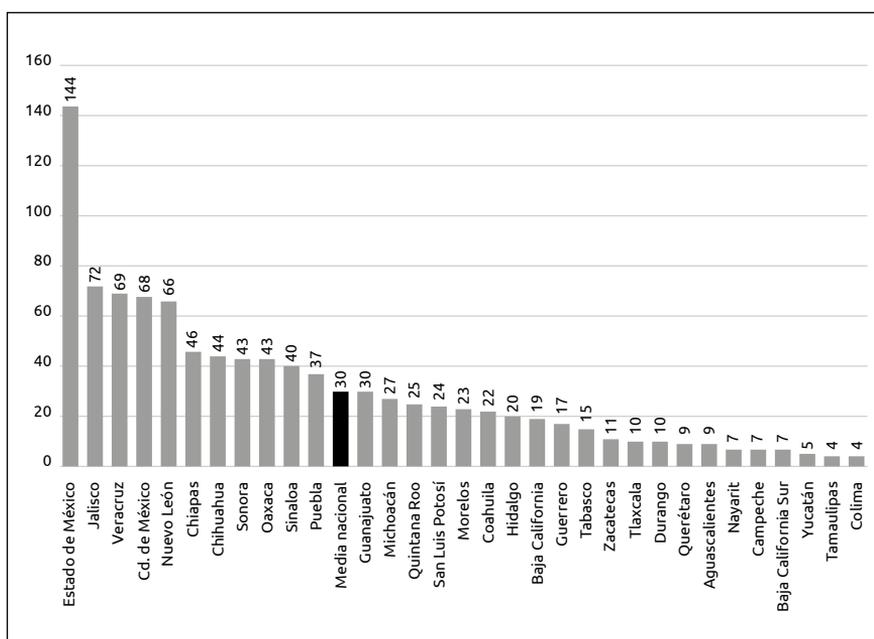
Fuente: elaboración propia con información del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, 2021. Incidencia delictiva del fuero común.

Durante 2021 fueron reportadas cinco averiguaciones previas o carpetas de investigación ante la Fiscalía del Estado por el delito de homicidio doloso. Como se puede apreciar en la gráfica 40.1, desde el inicio del presente gobierno, el número de homicidios dolosos han incrementado exponencialmente. Al hacer un comparativo del número de asesinatos registrados en averiguaciones previas o carpetas de investigación reportadas ante la Fiscalía de Jalisco se observa que de 2015 a 2021 los homicidios dolosos en la entidad casi se duplicaron. Ante el presente escenario, destaca el elevado nivel de impunidad promedio que presenta la entidad respecto al delito de homicidio doloso. Según el Índice Nacional de desempeño de las Fiscalías y Procuradurías, la impunidad promedio de homicidios dolosos para Jalisco en 2019 fue de 86.2% (Impunidad Cero, 2021).

Tratándose de los feminicidios, en lo que va del presente sexenio se presenta una evolución al alza. De acuerdo con los resultados de la Envepe (2021), de 2018 a 2020 los feminicidios en Jalisco se han duplicado —al pasar de 33 feminicidios en 2018 a 68 en 2020—, y para 2021 han continuado en aumento hasta alcanzar un total de 72 en números absolutos. Esta

cifra de feminicidios en Jalisco coloca al estado en el segundo lugar a nivel nacional por este delito (gráfica 40.2).

Para darse una idea de la situación crítica que se presenta a nivel local, conviene señalar que esta cifra absoluta de feminicidios en la entidad equivale al mismo número de feminicidios resultante de la sumatoria de los siguientes diez estados de la república: Colima (4); Tamaulipas (4); Yucatán (5); Baja California Sur (7); Campeche (7); Nayarit (7); Aguascalientes (9); Querétaro (9); Durango (10) y Tlaxcala (10) (gráfica 40.2).



Gráfica 40.2. Feminicidios en México, 2021

Fuente: elaboración propia con información del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, 2021. Incidencia delictiva del fuero común.

Si de por sí, presentarse como la segunda entidad federativa con mayor número de feminicidios en México es por demás inquietante, la impunidad que caracteriza a Jalisco es inaceptable. De ahí que, al revisar la impunidad de homicidios de mujeres, algunas investigaciones afirman que de 2012 a septiembre de 2021 se cometieron 433 feminicidios en Jalisco, de los que

solo se ha dictado un total de 54 sentencias condenatorias, lo que trae aparejada una tasa de impunidad de 90% (ZonaDocs, 2022).

Lo anterior se confirma debido a que, de acuerdo con el reporte sobre impunidad en homicidio doloso y feminicidio 2020, Jalisco se ubicó en el tercer lugar a nivel nacional por mayor impunidad en feminicidios (86.7%), solo por debajo de Baja California Sur (100%) y Guerrero (93.8%) (Impunidad Cero, 2020).

De esta manera, Jalisco ha presentado un elevado nivel de impunidad promedio, en cuya virtud los feminicidios sin castigo son prácticamente una garantía: de diez feminicidios cometidos en Jalisco, solo en uno se tiene la probabilidad de que se inicie carpeta de investigación y se llegue a una sentencia condenatoria.

Ahora bien, tampoco deben soslayarse las desapariciones forzadas —las que constituyen un *crimen de lesa humanidad*— puesto que, de conformidad con la Secretaría de Gobernación (2021), en 2021 Jalisco ocupó el primer lugar en México por número de personas desaparecidas (18%): hasta principios de 2021 la entidad contaba con 12 105 casos registrados de personas desaparecidas —entre el 15 de marzo de 1964 y el 8 de abril de 2021—, de los cuales, 3 096 fueron contabilizadas desde diciembre de 2018 (Universidad de Guadalajara, 2021).

La tendencia de este crimen contra la humanidad es irreversible. De acuerdo con el más reciente informe de la Comisión Nacional de Búsqueda, al 11 de febrero de 2022 ya existían 16 001 personas desaparecidas en Jalisco; lo anterior, además de refrendar a Jalisco en la primera posición a nivel nacional por mayor número de personas desaparecidas o no localizadas representó que, de cada 100 personas no localizadas en el país, 16 sean de Jalisco (UDG TV, 2022).

Cabe mencionar que el Comité Universitario de Análisis en Materia de Desaparición de Personas de la Universidad de Guadalajara afirma que 1 de 4 personas desaparecidas y no localizadas en Jalisco han ocurrido en el actual gobierno encabezado por el Enrique Alfaro Ramírez (UDG TV, 2022). Esto guarda correspondencia con el Registro Nacional de Fosas Clandestinas y Cuerpos Recuperados 2021, que coloca a Jalisco en el primer lugar a nivel nacional por número de personas desaparecidas y no localizadas, como puede apreciarse en el cuadro 40.2.

Cuadro 40.2. Entidades con mayor número de reportes de personas desaparecidas y no localizadas

Entidad	Personas desaparecidas y no localizadas	Porcentaje (%)
Jalisco	3 948	18.32
Ciudad de México	1 757	8.15
Michoacán	1 739	8.07
Nuevo León	1 503	6.98
Tamaulipas	1 445	6.71
Estado de México	1 369	6.35
Guanajuato	1 289	5.98
Sonora	1 273	5.91
Sinaloa	1 141	5.30
Zacatecas	983	4.56
Total	16 447	76.33

Fuente: Secretaría de Gobernación y Subsecretaría de Derechos Humanos, Población y Migración, (2021). Registro Nacional de Fosas Clandestinas y Cuerpos Recuperados. Búsqueda e identificación de personas desaparecidas. Reporte semestral 1 del enero al 30 de junio de 2021.

En síntesis, a lo largo de la presente gestión a cargo de Enrique Alfaro Ramírez el número de personas desaparecidas presenta una tendencia al alza; de igual manera, Jalisco pasó a ocupar en 2020 el primer lugar a nivel nacional por mayor número de cuerpos exhumados de fosas clandestinas (Secretaría de Gobernación, 2020).

Para concluir este primer apartado, de la revisión de datos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP) sobre los delitos del fuero común, se puede constatar que en 2021 el delito de secuestro en Jalisco presentó una tendencia al alza respecto de los años 2018 y 2020 (SESNSP, 2021).

En cuanto a lesiones dolosas, de 2018 a 2020 se aprecia una disminución de este delito. No obstante, en 2021 los resultados muestran una tendencia al alza respecto de 2020, al pasar de 7 491 a 7 891 respectivamente (SESNSP, 2021) (cuadro 40.1).

Recapitulando, la dinámica del delito en Jalisco —en especial de los denominados delitos de alto impacto— pone de manifiesto una tendencia al alza o, en el mejor de los casos, igual a la de años pasados.

Seguridad subjetiva y cifra negra

La seguridad subjetiva hace referencia a la *percepción ciudadana*, es decir, a la sensación de sentirse seguro o, por el contrario, de indefensión o vulnerabilidad frente al delito y al delincuente; de donde la seguridad subjetiva no ofrece ningún dato real del nivel de inseguridad en que se encuentra la sociedad civil, aunque sí sobre su sentir. De esta manera, la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (Envipe) arroja anualmente resultados sobre la percepción de seguridad pública que tiene la ciudadanía.

Así, la Envipe (2022) estima que en Jalisco el 62% de la población de 18 años y más considera a la inseguridad como el problema más importante de su entidad, seguido del aumento de precios con 39.9% y la salud con 31.8%; lo que cobra mayor relevancia en el marco de la pandemia por covid-19.

En lo que toca a la dimensión costos, la misma fuente estima que durante 2021 la erogación total a consecuencia de la inseguridad y el delito en hogares en Jalisco representó un monto de 28 693.8 millones de pesos, mientras que las medidas preventivas representaron un gasto estimado para los hogares de 11 817.7 millones de pesos (Envipe, 2022); lo anterior representa un incremento en costos de 22 y 48% respecto a los costos que hubo durante 2020.

Percepción social

En cuanto a la percepción de inseguridad de los jaliscienses en espacios públicos o privados, estos respondieron de la siguiente manera: 76.2% de los encuestados dijo sentirse más inseguro en el cajero automático en la vía pública, 64.8% hizo referencia al transporte público, 62.1% señaló el banco como uno de los lugares donde perciben mayor inseguridad,

59.5% de los jaliscienses se siente inseguro en la calle, 56.1% en la carretera, 46.7% en los parques o centros recreativos, 45.2% al acudir al mercado, 39.5% en los centros comerciales, 36.1% en el automóvil, 29.6% perciben inseguridad en la escuela, mientras que 22.2% dijo sentirse inseguro en el trabajo, y 15.5% de los entrevistados afirmaron sentirse inseguros en su *casa* (Envipe, 2022).

Capítulo aparte merece la percepción de los jaliscienses sobre el desempeño o nivel de confianza en las autoridades: los resultados de la Envipe (2022) muestran que 91.8% de la población de 18 años y más identifica a la Marina como la autoridad que mayor confianza le inspira con mucha o algo de confianza, 86.9% señaló el Ejército, 80.4% a la Guardia Nacional, le sigue la Fiscalía General de la República con 66.4% de confianza, el Ministerio Público y las Fiscalías Estatales con 59.6%, los Jueces y la Policía Ministerial, Judicial o de Investigación obtuvieron 56.9%, la Policía Estatal con 56.3%, mientras que la Policía Municipal Preventiva y la Policía de Tránsito obtuvieron 51.7 y 46.7%, respectivamente (Envipe, 2022).

Estos resultados contrastan con la percepción sobre el desempeño o nivel de corrupción en las autoridades de seguridad y justicia en Jalisco, ya que la misma fuente pone al desnudo que 74.6% de la población de 18 años y más considera que la policía de tránsito es corrupta, seguida de los Jueces con 71.1%, la Policía Preventiva Municipal con 67.8%, el Ministerio Público y las Fiscalías Estatales con 61.9%, la Policía Estatal con 61.5%, la Policía Ministerial, Judicial o de Investigación con 59.7%, la Fiscalía General de la República con 57.9%, la Guardia Nacional con 30.1% de percepción de corrupción y el Ejército y la Marina con 26 y 20.5%, respectivamente (Envipe, 2022). Esto es, por un lado, se presenta un alto nivel de confianza en los operadores del sistema de seguridad pública y justicia y, por otro, los mismos son percibidos como altamente corruptos.

Cifra negra

En este marco y de conformidad con la misma fuente (Envipe, 2022), 31.6% de los hogares en Jalisco tuvo, al menos, una víctima de delito durante 2021. Por su parte, con respecto a la incidencia delictiva, los datos señalan que

Jalisco tiene una tasa de prevalencia delictiva de 25 223 víctimas por cada 100 000 habitantes, y una tasa de delitos de 31 944 delitos por cada 100 000 habitantes: ambas cifras colocan a Jalisco como la quinta entidad con más prevalencia delictiva a nivel nacional (Envipe, 2022).

El lector se encuentra frente a la *cifra negra*, la que representa todos los delitos que no fueron denunciados por la ciudadanía ante el Ministerio Público y que, por tanto, no se inició carpeta de investigación. De esta manera, los datos de la Envipe (2022) estiman que durante 2021 se denunció únicamente el 8.7% de los delitos en Jalisco, de los cuales el Ministerio Público o la Fiscalía Estatal inició una carpeta de investigación en 81.1% de los casos. Es decir, del total de los delitos, se inició una carpeta de investigación en 7% de los casos.

Como se puede apreciar en el cuadro 40.3, a nivel nacional y de Jalisco en particular, el alto nivel de desconfianza de la ciudadanía para interponer una denuncia ante las instituciones es una marcada característica, donde en promedio solamente uno de cada diez delitos que se cometen es denunciado ante la autoridad. De esta manera, durante 2021, el porcentaje de los delitos cometidos de Jalisco donde no hubo denuncia o no se inició Averiguación Previa o Carpeta de Investigación fue de 93% (Envipe, 2022).

Cuadro 40.3. Tasa de delitos sin denuncia, averiguación previa ni investigación, 2012-2021										
Cifra negra (%)										
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Nacional	92.1	93.8	92.8	93.7	93.6	93.2	93.2	92.4	93.3	93.2
Jalisco	93.8	93.3	94.8	94.2	93.2	92.7	91.8	91.2	92.9	93

Fuente: elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública, 2022. Cifra negra.

Entre las principales razones esgrimidas por las víctimas para no denunciar delitos ante las autoridades, destacan: pérdida de tiempo con 35.4% y desconfianza en la autoridad con 12.5%, las que responden a causas atribuibles a la autoridad (Envipe, 2022).

Estrategia, recursos y capacidades

Del discurso oficial y de las actuaciones efectivamente llevadas a cabo por el gobierno a cargo de Enrique Alfaro Ramírez a mitad de su gestión, se desprende un escenario de carácter inercial con viso de catastrófico.

Se trata de un balance en materia de seguridad pública negativo, a la luz tanto del comportamiento de la seguridad objetiva como de la subjetiva, con un marcado incremento de la violencia que en Jalisco se presenta como endémica.

Da la impresión de estar frente a la ausencia de política, estrategias y líneas de acción en el ámbito de la seguridad ciudadana; que se va reaccionando de acuerdo a como se van presentando los hechos, es decir, con una visión coyuntural, cortoplacista y reactiva, caracterizada por la inercia del pasado y sin voluntad política por modificarla.

La única propuesta innovadora de la actual administración fue la propuesta de metropolización policial, que no deja de ser letra muerta: una vez más se perdió una oportunidad histórica, al proceder los presidentes municipales de las principales localidades del área metropolitana de Guadalajara del mismo instituto político; las resistencias de los primeros ediles impidieron llevar a buen puerto el proceso de fusión de las policías municipales bajo la lógica de soluciones comunes a problemas comunes.

Tal vez el punto de inflexión se presentó en 2020, en medio de la pandemia por covid-19, al anunciarse una “reforma policial” a partir de recomendaciones de un funcionario interino y provisional de la oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Ciudad de México (Moloeznik, 2020, pp. 11-17).

Como quiera que sea, esto no alteró el escenario inercial y de ausencia de una planeación consciente y deliberada de esta función a cargo del Estado (artículo 21 constitucional), lo que se refleja en el gasto público: los recursos financieros destinados a la Secretaría del ramo se mantienen en promedio de 4%, mientras que los recursos destinados a la Fiscalía de Jalisco para la investigación y persecución de los delitos ha tenido una disminución exponencial; en 2018 el presupuesto destinado a la Fiscalía representaba el 6% del Presupuesto de Egresos del Estado, sin embargo, a partir de 2019 hasta la fecha, el presupuesto destinado a la Fiscalía representa en promedio 2% del Presupuesto de Egresos, lo que demuestra

que la disminución del presupuesto se triplicó (cuadro 40.4). Lo anterior, evidencia fehacientemente el nulo compromiso del gobierno del estado para resolver los problemas más acuciantes de la ciudadanía en materia de seguridad pública y persecución del delito.

Cuadro 40.4. Presupuesto de egresos del estado de Jalisco, 2018-2022					
Presupuesto de egresos del estado de Jalisco					
	2018	2019	2020	2021	2022
Presupuesto	108 309 007 000	116 946 234 556	123 013 287 976	124 280 890 782	137 286 506 887
Secretaría de Seguridad Pública	4 685 738 169	4 613 153 170	5 154 063 671	5 076 934 335	5 131 884 874
Porcentaje	4.3%	3.9%	4.2%	4%	3.7%
Fiscalía del Estado	6 606 767 337	2 248 839 100	2 747 180 678	2 819 898 646	3 030 682 480
Porcentaje	6%	1.9%	2.2%	2.2%	2.2%

Fuente: elaboración propia con datos del presupuesto de egresos del Gobierno del Estado de Jalisco de 2018 a 2021.

En lo que respecta a la masa crítica humana en el ámbito de la seguridad pública, Jalisco acusa un severo déficit. Al hacer un comparativo del estado de fuerza policial que tienen otras entidades federativas con similar número de población, se evidencia por ejemplo que Jalisco solo tiene una cuarta parte de efectivos encuadrados en relación con la Ciudad de México o Veracruz, y que en comparación con Puebla —que tiene 21% menos de población que Jalisco—, este estado tenga 22.3% más funcionarios en seguridad pública que Jalisco, o casos como Nuevo León donde su población es 30% menor que la de Jalisco, pero su número de elementos de seguridad pública es 33% mayor (cuadro 40.5).

Sin embargo, los casos más alarmantes que comprueban el gran déficit de Jalisco respecto al número de trabajadores en seguridad pública se presentan en entidades federativas como Oaxaca o Tabasco. En el caso de Oaxaca, cuya población es la mitad de la de Jalisco, cuenta con 40% más policías que esta última, y Tabasco que tiene solo el equivalente a 29% de la población de

Jalisco, presenta un estado de fuerza 36% superior a esta entidad federativa, como se desprende del cuadro 40.5.

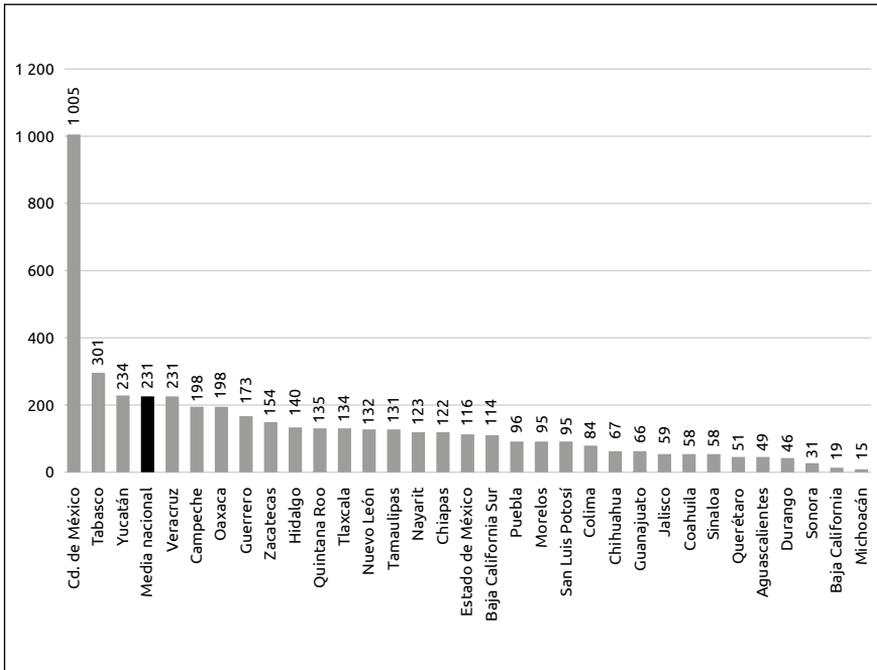
Cuadro 40.5. Comparativo de población y personal de Seguridad Pública en Jalisco y otras entidades nacionales, 2020

Entidad federativa	Población 2020	Personal de Seguridad Pública
Estado de México	16 992 418	90 671
Ciudad de México	9 209 944	20 196
Jalisco	8 348 151	4 940
Veracruz	8 062 579	19 687
Puebla	6 583 278	6 350
Guanajuato	6 166 934	4 100
Nuevo León	5 784 442	7 383
Chiapas	5 543 828	6 996
Oaxaca	4 132 148	8 219
Tabasco	2 402 598	7 737

Fuente: elaboración propia con datos del Censo Nacional de Población y Vivienda 2020 y el Censo Nacional de Seguridad Pública Estatal 2021 del IIEG.

Los datos anteriores ponen de relieve la insuficiencia de personal a cargo de la seguridad pública en Jalisco: se trata de uno de los tres componentes de las capacidades, el factor cuantitativo (relativamente fácil de mensurar, en términos de todo aquello que puede ser sometido a censo —personal operativo y administrativo— o inventario —recursos materiales—), al que deberían sumarse los factores cualitativos materias (sistemas de armas, comunicaciones, transporte y cómputo, en términos de durabilidad y confiabilidad) y los factores cualitativos no materiales (intangibles tales como liderazgo, espíritu de cuerpo y principios de identidad y pertenencia a la institución, inteligencia y contrainteligencia, protocolos de actuación, uso de la fuerza y códigos de conducta, entre otros) (Moloeznik, 2010), caracterizados por el abandono histórico de las autoridades locales.

Jalisco tiene una tasa de 59 trabajadores de seguridad pública por cada 100 000 habitantes, lo que ubica a la entidad en la vigésimo cuarta posición a nivel nacional, como puede apreciarse en la gráfica 40.3.



Gráfica 40.3. Personas encargadas de seguridad pública por cada 100 000 habitantes, por entidad federativa, 2020

Fuente: elaboración propia con datos del Censo Nacional de Seguridad Pública Estatal 2021 del IIEG.

Esto significa que en Jalisco se verifica un acusado déficit de funcionarios encargados de hacer cumplir la ley —como la Organización de Naciones Unidas denomina a los policías— y las sucesivas convocatorias, tanto de corporaciones municipales como del propio gobierno de Jalisco, se han visto coronadas por el fracaso. No hay incentivos para abrazar la carrera policial y los perfiles de quienes ingresan a los cuerpos de seguridad pública no son los idóneos. Además, la seguridad pública es un asunto esencialmente técnico que demanda especialistas y conductores (liderazgo) *ad hoc*, y si bien la decisión en última instancia es de carácter político, la dimensión técnica debería regir el diseño, ejecución y control de las políticas, estrategias y líneas de acción. Sin embargo, de las actuaciones de la actual administración, se concluye que la seguridad pública recibe un tratamiento exclusiva y excluyentemente político y sectario (político-partidista), que margina a los talentos y universidades locales.

¿Qué hacer?

Frente a este escenario de carácter inercial, conviene preguntarse qué hacer; en otros términos, sobre recomendaciones de políticas públicas en materia de seguridad ciudadana, de las que conviene seleccionar las siguientes siete: (Moloeznik, 2019, pp. 375-381; Moloeznik, 2020, pp. 19-20).

1. *Apostar por la prevención*, acompañada por el desarrollo del modelo de policía comunitaria, de aproximación o de proximidad, y mediante la canalización de las energías sociales, a partir de la concepción de seguridad ciudadana y del sujeto social como corresponsable de su seguridad (coproductor de seguridad).
2. *Invertir en inteligencia* estratégica, operacional y táctica, bajo los conceptos de predicción, anticipación, intervención y neutralización de riesgos y amenazas, para recuperar la iniciativa estratégica actualmente en manos de los responsables de la comisión de ilícitos como los cárteles de la droga.
3. *Establecer una alianza estratégica con empresas privadas de seguridad*. Ante la tendencia a la privatización de la seguridad, las buenas prácticas sugieren unir fuerzas con estos prestadores privados de servicios de seguridad.
4. *Diseñar una política criminal selectiva, centrada en la atención de los delitos de alto impacto social*, es decir, que establezca prioridades mediante un plan de persecución penal, tales como los delitos graves, entre otros: homicidios dolosos o intencionales, secuestros, desapariciones forzadas, lesiones dolosas y extorsiones, con unidades especializadas y altamente profesionales, aspirando al más elevado estadio de desarrollo policial (policía científica).
5. *Garantizar la presencia del Estado en toda la geografía de Jalisco*, y de manera especial, en la región de la Ciénega (límite con Michoacán), Altos Norte (límite con Guanajuato), Norte (límite con Zacatecas) y Sur (límite con Colima), con despliegue y cobertura a partir de bases permanentes de la policía estatal con el objeto de recuperar espacios cedidos a la delincuencia organizada.
6. *Fusionar a las policías del área metropolitana de Guadalajara* en un solo cuerpo de seguridad pública, previo proceso de selección y depuración

del personal encuadrado, bajo la lógica de que el mando es único e indivisible y que los recursos son escasos y de uso alternativo (lo que supone un costo de oportunidad) frente al actual escenario de dispersión y dispendio de recursos en el ámbito municipal.

7. Jerarquizar el concepto de *subsidiariedad*, cuyo significado sería que la policía estatal debería, de manera escalonada, ir sustituyendo a sus pares municipales en aquellos municipios controlados por la delincuencia organizada.

En síntesis, frente a la improvisación del gobierno de Enrique Alfaro en materia de seguridad pública, se trataría de detentar la iniciativa estratégica, actualmente en manos de actores no estatales responsables de la pérdida de la confianza ciudadana en las autoridades, de los elevados índices de violencia y de la consiguiente vulnerabilidad social dominante.

Abandonar la tendencia inercial caracterizada por acciones improvisadas, reactivas y cortoplacistas, debería ser el primer paso del gobierno de Jalisco, cuya primera responsabilidad —impostergable e irrenunciable— es la de garantizar la seguridad pública como función básica del Estado. Lo contrario —continuar como hasta ahora— condenaría a Jalisco al círculo vicioso de la inseguridad objetiva y subjetiva, en el marco de una violencia endémica acompañada por el quebrantamiento generalizado y sistemático del núcleo duro de los derechos humanos.

Referencias

- Banco Mundial (2016). Violencia urbana: un problema con proporciones de epidemia. En bancomundial.org.
- Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C. (CIDAC) (2012). 101 conceptos para entender la inseguridad. En <http://cidac.org/esp/uploads/1/101ConceptosParaEntenderlaInseguridad.pdf>
- Gobierno del Estado de Jalisco (2022). Presupuesto de Egresos 2021. En <https://periodicooficial.Jalisco.gob.mx/periodicos/presupuesto-de-egresos>
- Gobierno del Estado de Jalisco (2022). Presupuesto de Egresos 2020. En <https://periodicooficial.Jalisco.gob.mx/periodicos/presupuesto-de-egresos>

- Gobierno del Estado de Jalisco (2022). Presupuesto de Egresos 2019. En <https://periodicooficial.Jalisco.gob.mx/periodicos/presupuesto-de-egresos>
- Gobierno del Estado de Jalisco (2022). Presupuesto de Egresos 2018. En <https://periodicooficial.Jalisco.gob.mx/periodicos/presupuesto-de-egresos>
- Impunidad Cero (2020). Impunidad en homicidio doloso y feminicidio. Reporte 2020. En <https://www.impunidadcero.org/articulo.php?id=142&t=impunidad-en-homicidio-doloso-y-feminicidio-reporte-2020>
- Impunidad Cero (2021). Índice Nacional de desempeño de las Fiscalías y Procuradurías 2021. En <https://www.impunidadcero.org/uploads/app/articulo/160/contenido/1649369674T53.pdf>
- INEGI (2021). Censo de Población y Vivienda 2020. En <https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2020/>
- INEGI (2021). Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE). En https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/envipe/2021/doc/envipe2021_jal.pdf
- INEGI (2022). Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE). En https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/envipe/2022/doc/envipe2022_jal.pdf
- Instituto de Información Estadística y Geografía de Jalisco (2021). Censo Nacional de Seguridad Pública Estatal 2021. En https://iieg.gob.mx/ns/wp-content/uploads/2021/10/Censo-Nac-de-Seguridad-P%C3%BAblica-Estatal_-2021.pdf
- MOLOEZNİK, M. P. (2010). Manual de Sistemas Comparados de Policía, Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades, Universidad de Guadalajara. En https://nanopdf.com/download/manual-de-sistemas-comparados-de-policia_pdf
- MOLOEZNİK, M. P. (2019). Seguridad Pública. En *Jalisco a futuro 2018-2030. Construyendo el porvenir, vol. 1, Diagnósticos*, (pp. 339-384). Guadalajara: Editorial Universidad de Guadalajara En https://www.Jaliscoafuturo.mx/wp-content/uploads/2019/09/Jalisco_futuro_18-30_VOLUMEN1.pdf
- MOLOEZNİK, M. P. (2020). *Covid-19 y Derecho a la Vida en México y Jalisco*. México: El Colegio de Jalisco.
- MOLOEZNİK, M. P. (2022). Seguridad, defensa e instrumentos coercitivos mexicanos. En L. F. Guerrero Agripino y M. P. Moloeznik (coords.), *Seguridad y monopolio de la fuerza en México, 2018-2021*, (pp. 27-65). México: Ediciones Akal México-Universidad de Guanajuato.

- Observatorio Nacional Ciudadano Seguridad (2016). Justicia y Legalidad Reporte Sobre Delitos de Alto Impacto. En https://onc.org.mx/public/rednacional-deobservatorios/public/onc_site/uploads/mensual-abril-digital_VF.pdf
- Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (2021). Incidencia delictiva del fuero común. En <https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/incidencia-delictiva-del-fuero-comun-nueva-metodologia>
- Secretaría de Gobernación y Subsecretaría de Derechos Humanos, Población y Migración (2021). Registro Nacional de Fosas Clandestinas y Cuerpos Recuperados. Búsqueda e identificación de personas desaparecidas. Reporte semestral 1 de enero al 30 de junio de 2021. En https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/650760/8_AM_AER_Karla_CNB_7_julio_2021.pdf
- Secretaría de Gobernación (2020). Registro Nacional de Fosas Clandestinas y Cuerpos Exhumados. Búsqueda, identificación y registro de personas desaparecidas. Corte al 13 de junio de 2020. En <https://www.gob.mx/cnb/documentos/busqueda-identificacion-y-registro-de-personas-desaparecidas>
- UDG TV (2022). Pide UdeG al gobierno de Jalisco abandonar su indolencia y poner un freno a las desapariciones, que ya son más de 16 mil. En <https://udgtv.com/noticias/udeg-al-gobierno-de-Jalisco-abandonar-indolencia-y-poner-un-freno-a-las-desapariciones-que-ya-son-mas-de-16-mil/>
- Universidad de Guadalajara (30 de agosto de 2021). Un fracaso, estrategia para combatir desapariciones forzadas en Jalisco, considera especialista. En <https://www.udg.mx/es/noticia/un-fracaso-estrategia-para-combatir-desapariciones-forzadas-en-Jalisco->
- ZonaDocs (2 de enero de 2022). Femicidios en Jalisco: Crímenes sin consecuencias. En <https://www.zonadocs.mx/2022/01/12/femicidios-en-Jalisco-crimenes-sin-consecuencias/#:~:text=En%20Jalisco%2C%20de%202012%20a,tasa%20de%20impunidad%20del%2090%25>

41. Seguridad: retos desde la mirada ciudadana

Ana María Vázquez Rodríguez*

El capítulo da cuenta de los retos respecto de la seguridad en Jalisco a partir del contraste de experiencias, datos y evidencias con las prioridades declaradas en esta materia por el gobierno actual. El argumento parte de la caracterización del problema y retoma las perspectivas expuestas en documentos diagnóstico elaborados por el Consejo Ciudadano de Seguridad. Se presenta una apuesta por atender dos necesidades prioritarias: la mejora en el acceso y uso de la información en seguridad pública, y un impulso a las capacidades y calidad del servicio que brindan las instituciones involucradas. Además, hace hincapié en la observación de tres ámbitos respecto al panorama de seguridad en el estado: 1) la evolución de percepción de inseguridad, 2) la prevalente impunidad, y 3) el contexto de violencia crónica y criminalidad compleja, y cierra señalando algunas ausencias y consecuencias de la gestión de la seguridad en la administración actual.

El 19 de marzo de 2018, Marco, Daniel y Salomón, estudiantes de la Universidad de Medios Audiovisuales (CAAV), fueron desaparecidos y luego asesinados en el municipio de Tonalá donde realizaban un proyecto escolar. El 4 de mayo de 2020 Giovanni López, un hombre de 30 años que se dedicaba a la albañilería, fue arrestado sin motivo aparente por la policía municipal de Ixtlahuacán de los Membrillos y golpeado de manera brutal, murió como consecuencia. Ninguno de estos casos ha sido debidamente investigado y sancionado; ambos indignaron y congregaron a la población en un reclamo por verdad y justicia. A ellos se suman las marchas de mujeres que exigen mayor seguridad, el hallazgo de decenas de fosas clandestini-

* Con la colaboración de Roxana Michelle Domínguez Aguilera y Jéssica Roldán Rivas.

nas sobre todo en Tlajomulco, la creciente cifra de personas desaparecidas, y el desplazamiento interno de personas en Teocaltiche por temor al asedio de bandas criminales, entre otros. Todos son acontecimientos complejos en los que se constatan los graves problemas detrás de la inseguridad en el estado: impunidad, corrupción, falta de información y deficiencias en las instituciones de seguridad.

En este capítulo se da cuenta de los principales retos de la seguridad en Jalisco, acumulada desde varias administraciones atrás, a partir de contrastar algunos datos y evidencias con las prioridades declaradas en esta materia por el gobierno actual. Además, se busca contribuir a una explicación conceptual sobre las condiciones que perpetúan la inseguridad en el estado, retomando las perspectivas del Consejo Ciudadano de Seguridad y los documentos diagnóstico que ha elaborado con el objetivo de exponer la visión ciudadana sobre la seguridad. Al cierre, se recuperan los argumentos con énfasis en señalar las ausencias en los programas y planes relativos a la seguridad en el estado y sus consecuencias para la protección de la ciudadanía y la gestión integral de la seguridad.

Caracterización del problema de seguridad en Jalisco

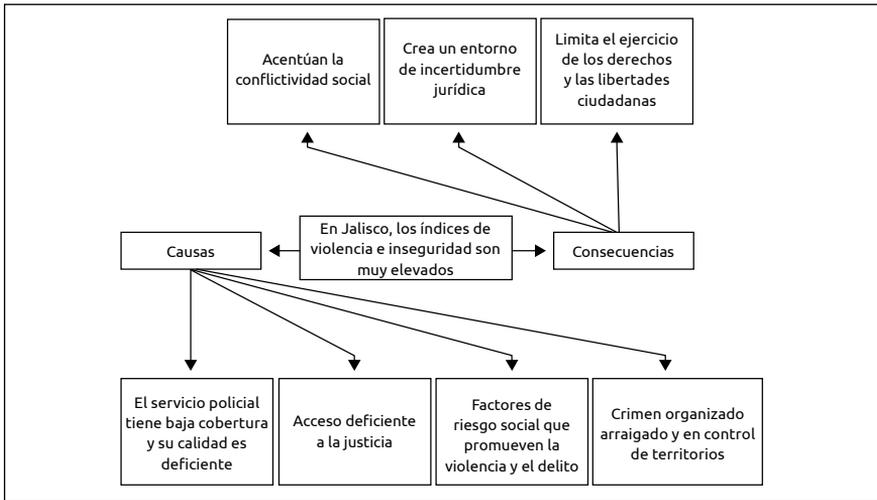
En México, el capítulo primero de la Constitución Política incorpora a los derechos humanos y armoniza su reconocimiento, tratamiento y protección con el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, además, establece la obligación y las facultades de las autoridades para su defensa y promoción, y les coloca como base para la organización y operación del sistema de justicia (CPEUM, Art. 13 al 23). En materia de seguridad pública, se establecen los ámbitos que la comprenden y las facultades de las autoridades Federal, Estatal y Municipal (CPEUM, Art. 21). En Jalisco, estos roles y responsabilidades están establecidos en el artículo 8 de la Constitución Política del Estado. Ambos marcos normativos determinan la legalidad, objetividad, eficiencia y alcance de las acciones que, en materia de seguridad, deben conducir las autoridades, de manera coordinada y en cooperación de los tres órdenes de gobierno conforme la normativa específica (Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública —en

delante LGSNSP— y la Ley del Sistema de Seguridad Pública para el Estado de Jalisco —en frente LSSPEJ—).

La seguridad es un bien público por el cual se garantiza la protección del conjunto amplio de derechos. Corresponde al Estado generar las condiciones que garanticen la vida segura de las personas, coordinar las acciones necesarias para producir seguridad y proteger los derechos humanos, así como contener los riesgos y amenazas por violencia, criminalidad, y otras formas de conflicto (Arriaga, 2020). En un primer plano, ello implica un seguimiento puntual de incidencias —indicadores de eventos de crimen o violencia—. Pero la gestión de la seguridad para el desarrollo de las personas libre de riesgos, y en disfrute sin limitación o condiciones de todos los derechos, requiere incorporar otros niveles de análisis más allá de la seguridad pública, el monitoreo de eventos y la estimación de impactos.

Un elemento clave a incorporar es la percepción de las personas — como resultado de sus experiencias y las condiciones de su entorno, qué tanto viven sin temor o riesgo de violencia—, y analizar cómo esa sensación se relaciona con cambios en el comportamiento, el incremento en la tensión comunitaria, la reproducción de información falsa o basada en opiniones, todo lo cual obstaculiza la toma de decisiones y ensancha la brecha de colaboración entre autoridades y ciudadanía (Adams, 2017; Arriaga, 2020; Kloppe y Abello, 2019). Además, ese abordaje supone el registro y análisis de las experiencias para identificar con precisión las características y cambios del contexto, y valorar las repercusiones sociales de las acciones y políticas de seguridad —por ejemplo, sobre cuándo y cómo una acción de seguridad impacta positivamente en el espacio inmediato, y cuándo, por el contrario, tiene consecuencias no intencionadas— (Kloppe y Abello, 2019; Foust, 2011).

Las afectaciones por la inseguridad se observan y reproducen en forma de vulnerabilidad económica y laboral, tensión o ruptura de la convivencia, disminuida participación ciudadana, desconfianza en las instituciones y entre las personas (Arriaga, 2020; Aguayo y Dayán, 2020). Es posible afirmar que en Jalisco el ciclo de la violencia e inseguridad, caracterizado por distintos factores estructurales, institucionales, económicos y sociales, limitan el desarrollo social y de las personas al vivir en medio de la incertidumbre jurídica, el ejercicio limitado de los derechos y libertades, y la creciente conflictividad social (cuadro 4.1.1).



Cuadro 41.1. Causas y consecuencias del alto índice de violencia e inseguridad en Jalisco
Fuente: elaboración propia.

Para el propósito de este capítulo, se pone énfasis en tres ámbitos respecto al panorama de seguridad en Jalisco, y que van más allá de los indicadores de incidencia delictiva o de prevención: 1. La evolución de percepción de inseguridad, 2. La prevalente impunidad, y 3. El contexto de violencia crónica y criminalidad compleja.

La *percepción de inseguridad* refiere a cómo las personas experimentan la seguridad o temen al delito, es útil para exponer las condiciones de vulnerabilidad que profundizan esa sensación. En México, la sensación de inseguridad es medida a través de dos encuestas periódicas y amplias, la Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana (ENSU) y de manera complementaria, la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE). Se ha demostrado que la mayoría de la población considera la inseguridad como el problema social de mayor preocupación, seguido por el desempleo y la salud. En Jalisco, la tendencia de percepción de inseguridad se ha incrementado, con un porcentaje de la población de 18 años y más que considera que vivir en su ciudad es inseguro de 74.8% —marzo de 2022 (IIEG-b, 2022)— a diferencia del 73.7% reportado en diciembre de 2021 (IIEG-a, 2021). Estos datos suponen un reto mayor para la gestión gubernamental de la seguridad, pues evidencian que la disminución de incidencia delictiva reportada no ha logrado impactar positivamente entre la población.

La *prevalencia de impunidad* impacta directamente en el acceso a la justicia y seguridad y provee una mejor comprensión de la experiencia ciudadana de seguridad. Otra consecuencia de la impunidad es el incremento de la violencia y la criminalidad, pues se advierte una mayor oportunidad de delinquir a bajo costo o sin consecuencia; es decir, la impunidad realimenta la inseguridad. Debido a que los instrumentos de medición de la percepción no dan cuenta de la relación explicativa sobre el impacto de la incidencia delictiva, es indispensable un análisis sobre los delitos sin resolver. A nivel nacional 99.1% de los delitos denunciados quedan sin resolver, mientras que en Jalisco la cifra es de 99.53% (Impunidad Cero, 2022). La impunidad también se alimenta de la no denuncia derivada, principalmente, de la desconfianza en la autoridad, la corrupción, la falta de recursos y la ineficiencia de las instituciones de justicia (Anaya, 2018, p. 139).

Un *análisis del contexto* es necesario para explicar la criminalidad o cómo se justifica socialmente el uso de la violencia. Para ello es útil, por un lado, la noción de *violencia crónica* y, por el otro, la de *criminalidad compleja*. El estudio de la violencia se ha explorado en diversos contextos, sabiéndose que va más allá de condiciones atribuibles a la guerra o el actuar de los gobiernos (Kloppe y Abello, 2019, p. 11), sino que se presenta en los ámbitos de desarrollo de las comunidades y factores estructurales como la desigualdad social, migración, desplazamiento forzoso, conflictos y violencias heredados, debilidad institucional, consecuencias destructivas de proyectos de urbanización, entre otras (Kloppe y Abello, 2019, p. 13).

Violencia crónica y criminalidad compleja: el contexto de la seguridad en Jalisco

El análisis de Jalisco en materia de seguridad permite observar la presencia de violencia crónica (Pearce en Kloppe y Abello, 2019). Esta noción alude a la existencia de violencias continuas expresas en contextos diversos, durante o después de un conflicto —incluida la guerra—; sus condiciones se manifiestan en espacio, tiempo e intensidad: 1) por altas tasas de homicidios 2) experimentadas durante cinco años o más, y 3) cuando los actos de violencia, no necesariamente mortales, se presentan en espacios diversos —el hogar, la comunidad, la escuela—. En Jalisco, por ejemplo, se observa

violencia crónica por la existencia de fosas clandestinas, un fenómeno que también se concentra en los estados de Michoacán, Guerrero, Chihuahua y Veracruz (Anaya, 2021; Plataforma Ciudadana de Fosas, 2022).

Asimismo, la criminalidad compleja ayuda a explicar escenarios en donde el estado, grupos de criminalidad organizada y grupos de criminalidad desorganizada interactúan, a través de prácticas y transacciones en espacios escasamente monitoreados por los regímenes jurídicos (Bobeá, 2016, p. 67; Aguayo y Dayán, 2017). Es útil cuando el análisis de la criminalidad escapa la lógica lineal o causal, de incidencia y prevalencia (Cabarcas et al, 2017, p. 133), en condiciones que abonan a que el estado se convierta en una parte fundamental de la estructura ilícita. En la criminalidad compleja la impunidad se vuelve cotidiana, la corrupción permea en todos los niveles de la estructura institucional, y hay poca posibilidad de distinguir entre delitos; en consecuencia, las redes criminales se fortalecen y expanden (Cabarcas *et al.*, 2017, p. 132). La noción resulta útil para problematizar la violencia que, derivada de redes criminales, se manifiesta de forma agravada en Jalisco —con un total de 14 995 personas desaparecidas (Secretaría de Gobernación, 2022), 274 carpetas de investigación abiertas por homicidio culposo, 132 carpetas por extorsiones, 318 carpetas por narcomenudeo y, una carpeta registrada por trata de personas, entre otros delitos— (Jalisco Cómo Vamos, 2022).

Prioridades declaradas para la seguridad por el gobierno 2018-2024

En Jalisco, son dos los instrumentos clave que exponen la apuesta del gobierno para atender la seguridad y el acceso a la justicia: el Plan Estatal de Gobernanza y Desarrollo de Jalisco 2018-2024 —en adelante PEGD— y el Plan Sectorial de Seguridad, Justicia y estado de Derecho —en adelante Plan Sectorial—. Como documento de planeación rector de la política pública en Jalisco, el PEGD establece como objetivo de seguridad, reducir la incidencia delictiva a través del fortalecimiento de las capacidades institucionales, la erradicación de la impunidad y la vinculación con la ciudadanía (PEGD, 2022, p. 11). El plan está integrado, a su vez, por dos instrumentos del sistema estatal de planeación: los planes sectoriales y los programas sectoriales (PEGD, 2022, p. 15).

El PEGD contempla cinco ejes en materia de gobernanza; el Eje 1 “Seguridad ciudadana, justicia y estado de derecho” considera diversos indicadores estratégicos, uno de ellos es el de seguridad ciudadana (1.2), cuyo objetivo es “generar mejoras en la seguridad ciudadana que redunden en la calidad de vida de todos los sectores de la población, promoviendo una cultura policial de proximidad con perspectiva de derechos humanos y enfoques diferenciados” (PEGD, 2022, p. 59). Para lograrlo, el gobierno de Jalisco se propuso apoyarse en la participación ciudadana; en el desarrollo, uso y aprovechamiento de las tecnologías de la información y comunicación; y en la coordinación entre dependencias de los distintos órdenes de gobierno, para el diseño e implementación de políticas, programas, proyectos y acciones para la reinserción social y la prevención. Además, se exponen los problemas identificados en materia de seguridad (PEGD, 2022, p. 60): los altos índices de inseguridad; la falta de respeto pleno a los derechos humanos por parte del personal de gobierno; la insuficiente articulación de la ciudadanía para la construcción en implementación y seguimiento de políticas públicas de prevención social; la presencia de programas de reinserción con insuficiente coordinación entre gobierno y sociedad civil; y la falta de uso y aprovechamiento de las tecnologías de información y comunicación para la eficiencia y la inteligencia en seguridad ciudadana.

Por su parte, el Plan Sectorial constituye una guía para reducir los niveles de inseguridad, en donde se establecen los retos que permanecen en Jalisco para salvaguardar y garantizar la seguridad en el estado “asegurando un Estado de derecho y acceso a la justicia para [...] contribuir a la consolidación de la paz y la gobernanza” (Plan Sectorial, 2018, p. 69) con la aspiración de garantizar la convivencia armónica, la paz social y fortalecer el estado de derecho.

En el Plan se identifican nueve factores de riesgo (Plan Sectorial; 2018, p. 79) que, aunque suponen alcances distintos, son colocados con la misma relevancia. Entre los resultados esperados al 2024 está alcanzar una mejora del modelo de seguridad y la reducción de la percepción de inseguridad. Los resultados y prioridades expuestos en el Plan Sectorial están alineadas a temas como el fortalecimiento del estado de la fuerza y su rediseño operativo y modernización, la capacitación permanente para las policías a través del servicio civil y profesional de carrera, políticas públicas para

atacar las causas del fenómeno delictivo y mejorar la aplicación de la ley y la inteligencia policial.

Finalmente, el Plan Sectorial incorpora temáticas entre las que destacan la gobernabilidad, la prevención social del delito, la procuración de justicia, la impartición de justicia, la protección civil y la reinserción social. Todos los temas son abordados de manera similar enfatizando la cultura de la legalidad, la reducción de la impunidad, la protección de los derechos humanos, el fortalecimiento de las capacidades del personal de seguridad —incluyendo policías y personal—, la transparencia y rendición de cuentas, el enfoque de prevención, así como la cultura de la mediación y de resolución pacífica de los conflictos (Plan Sectorial, 2018).

Si bien los ejes y temas prioritarios establecidos por el gobierno de Jalisco están claramente definidos y alineados a sus objetivos y los resultados esperados, en ambos instrumentos de planeación no lo es en la manera en que estos serán alcanzados hacia el 2024. Es decir, no están establecidas las acciones y las tareas específicas que realizarán las instancias encargadas para su cumplimiento, por lo que su evaluación se vuelve inalcanzable. Además, es indispensable que la planeación, sus instrumentos y estrategias, tengan en consideración las vivencias de la población sobre la seguridad y el riesgo. La gestión integral de la seguridad requiere claridad sobre el diseño de programas y proyectos y, de manera indispensable, incorporar una visión ciudadana, lo que supone su mayor involucramiento y definición precisa de cómo participa en ello.

Información y capacidades: temas prioritarios para el avance de la seguridad ciudadana

El diagnóstico anterior, junto con otros documentos de diagnóstico, permiten apostar desde el Consejo Ciudadano de Seguridad a dos necesidades prioritarias respecto de la seguridad: la mejora en el acceso y uso de la información en seguridad pública, y un impulso a las capacidades y la calidad del servicio que brindan las instituciones involucradas. En conjunto, son ámbitos que recogen e integran la experiencia y visión ciudadana, contribuyen a reducir la impunidad, propician una mejor relación ciudadanía-gobierno, como supone el ejercicio de la gobernanza.

Acceso a la información en seguridad pública

El acceso a la información es un derecho humano y el estado debe garantizarlo de forma accesible e incluyente. Un enfoque basado en derechos humanos exige que toda información sea pública, de libre circulación, más allá de las reservas previstas por razón de riesgo o posible daño a las personas (LGSNSP, Art. 110; LSSPEJ, Art. 158), que les favorezca y propicie su desarrollo.

La indebida o insuficiente accesibilidad de información repercute en los fines de la transparencia o rendición de cuentas, así como en la participación de los ciudadanos y de sus comunidades (Diagnóstico “Acceso a la información en seguridad pública” —en delante DAIP—, 2021, p. 20). En el PEGD (2018-2024) se contempla un apartado de acceso a la información en el eje de “Gobierno efectivo e integridad pública”. Las instituciones de seguridad pública del estado y los municipios deben coordinarse para: suministrar, intercambiar y sistematizar la información sobre seguridad pública. Sin embargo, se ha identificado falta de disponibilidad y acceso a información desagregada territorialmente y con perspectiva de género que contribuya a la mejora en la toma de decisiones y la participación ciudadana (DAIP, 2021, p. 14).

Es pertinente observar dos procesos respecto del acceso a la información sobre seguridad: 1) la gestión de información institucional proveniente de sujetos obligados y organismos garantes, y 2) el acceso efectivo e inclusivo por parte de ciudadanos y comunidades a información que contribuya a definir y profundizar su participación. Además de generar y difundir información sobre seguridad, esta debe ser útil y reunir características y atributos tales como la desagregación por territorio, edad y género. Por lo que toca a la prevención del delito, el acceso a la información es especialmente relevante para fortalecer la confianza en instituciones, el análisis de los problemas de seguridad y el involucramiento de actores ciudadanos.

El problema expuesto se observa en algunas acciones de gobierno. El Índice de Estado de Derecho en México (World Justice Project, 2022) muestra que, en el factor de gobierno abierto, Jalisco obtuvo un puntaje menor que el promedio ubicándolo en el lugar 17 de 32 entidades federativas. Por otro lado, en el factor de orden y seguridad, Jalisco se ubicó en el lugar 22 de 32 (World Justice Project, 2022, p. 14). Además, la desproporción de recursos y capacidades institucionales a nivel regional afecta la accesibi-

lidad de la información en seguridad: la región con menor cumplimiento es la Región Norte —12.67%— y con el mayor, la región Costa Sierra Occidental —55.20%— (DIAP, 2021, p. 24). A pesar de lo anterior, el interés, búsqueda, y confianza de la ciudadanía para acceder y usar información ha aumentado (INEGI, 2020a). De acuerdo con la Encuesta Nacional de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (2019), más personas han solicitado información a oficinas de gobierno o instituciones (+17.9%), y aunque persisten las dudas sobre la confiabilidad de la información (-10.9%), ha incrementado la confianza en las instituciones que emiten información de seguridad pública (+11.2%), en gran medida porque esta se difunde (INEGI, 2020a).

El diagnóstico elaborado (DIAP, 2021) permite identificar algunos factores que causan la deficiencia en la generación, disponibilidad y acceso de información en seguridad.

1. Deficientes procesos de clasificación y desclasificación de la información, consecuencia del conflicto entre acceso y protección de derechos, y la falta de reglas precisas que garanticen el derecho al acceso de información en seguridad pública en el estado. En este sentido, es preocupante que se continúe clasificando como reservada información clave para la investigación en seguridad sin que se emitan versiones públicas que protejan datos personales, así como la falta de procesos de desclasificación de información cuando se reserva por las razones previstas en la LSSPEJ (Arts. 158, 171 y 185).
2. Falta de coordinación institucional e insuficiente publicidad, principalmente por el rezago en las tareas de cooperación, colaboración, promoción, difusión y articulación permanente en transparencia y acceso a la información en las entidades federativas (Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, en adelante LGTAIP). En Jalisco, esta coordinación es particularmente compleja en los municipios debido a falta de procedimientos adecuados (ITEI, 2016a) y entre organismos de seguridad pública respecto de capacitaciones, metodología, y ausencia de información (ITEI, 2021c). Además, el principio de máxima publicidad, por el que toda información en posesión de sujetos obligados debe ser “pública, completa, oportuna y accesible” (CPEUM, artículo 6), no es atendido para favorecer la divulgación y difusión permanente, completa y desagregada.

3. La desigualdad en capacidades y escasez de recursos institucionales impide que las problemáticas asociadas a la inseguridad sean notables y atendidas, especialmente a nivel municipal (ITEI, 2020b). Lo anterior se suma a la falta de una cultura de la transparencia que permee en la estructura organizacional, con escaso personal dedicado a estas obligaciones y responsabilidades, y una brecha tecnológica para acceder, procesar y difundir datos, profundiza la asimetría entre las áreas metropolitanas y las regiones del estado.
4. La gestión de la información no considera como usuaria a la ciudadanía, carece de integridad e inclusión, y resulta en ineficacia para activar procesos de decisión que incorporen ideas, demandas o propuestas ciudadanas. Esto se observa en el diseño de plataformas con lenguaje técnico e inaccesible, o que requieren formación en manejo de tecnologías de la información. En consecuencia, una mayor oferta de información no se traduce en mayor uso y comprensión, ni en la toma de decisiones para la mejora de la vida personal y comunitaria.

Capacidades institucionales de atención a víctimas

El fortalecimiento institucional, a partir de la capacitación y la mayor pericia de los cuerpos policíacos y el personal de seguridad, y de la inversión en tecnología e infraestructura, es uno de los temas prioritarios del PEGD. Sin embargo, el foco en la atención a víctimas de la inseguridad y los retos institucionales que eso supone no ha sido suficientemente incorporado. Atender este factor evidencia los retos y desafíos que implica y enfatiza la importancia de contemplar la prevención social y del delito para generar políticas para una correcta atención coordinada de las víctimas. En Jalisco, los documentos de planeación no visibilizan una política clara e integral en este sentido, lo que puede traducirse en que los recursos que se destinan a ellas no generen las capacidades institucionales necesarias y suficientes; en consecuencia, se genera una atención ineficiente (Diagnóstico “Capacidades Institucionales” —en delante DCI—, 2021, p. 11).

La atención a víctimas del delito y de violación a sus derechos humanos tiene fundamentación jurídica y de jurisprudencia que establece al

estado como responsable. Los derechos reconocidos incluyen el acceso a la justicia y trato justo, el respeto por la dignidad, el derecho a la reparación y, los derechos de resarcimiento, indemnización y asistencia. En el ámbito nacional se consagran los derechos de las víctimas en el Art. 20 (CPEUM), mientras que en la Ley General de Víctimas —en adelante LGV— se reconoce a las víctimas directas, indirectas, potenciales y colectivas, y se establecen las obligaciones de las instituciones públicas dentro de su ámbito de competencia (LGV, artículo 116, fracción VI,). En Jalisco existe la Comisión Ejecutiva Estatal de Atención a Víctimas como parte del Sistema Estatal de Atención a Víctimas, establecido en 2014 a partir de la publicación de la Ley de Atención a Víctimas del Estado de Jalisco.

Una atención con perspectiva de integralidad requiere identificar la capacidad no solo de brindar un servicio eficiente a las personas que han sido victimizadas, sino también la de prevenir que se conviertan en víctimas, a través de identificar, diagnosticar y reducir riesgos a la vida y la seguridad (DCI, 2021, p. 17). De acuerdo con el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública —en adelante SESNSP— la incidencia delictiva en Jalisco representó 5.018% del total nacional —enero a abril de 2022— (SESNSP, 2022), su gran mayoría (90.26%) fueron víctimas de delitos contra la vida. A su vez, el 31.6% de los hogares encuestados en Jalisco reportó al menos una persona víctima de delito (ENVIPE, 2021). Respecto de 2021, hubo una baja en las carpetas registradas de víctimas de feminicidio y robo a casa habitación, y se incrementaron las que reportan narcomenudeo y secuestro (Jalisco Cómo Vamos, 2022).

Entre los factores que causan la ineficiente e insuficiente capacidad institucional de atención a víctimas (DCI, 2021), están:

1. La ausencia de referencias y acciones orientadas y dedicadas a la atención de las víctimas en los planes y programas, la necesidad de mejora de infraestructura y de generación de capacidades específicas para esta tarea. Esto implica mayor inversión y capacitación, la homologación y actualización de procesos, así como la prioridad en incorporar y utilizar herramientas digitales y modelos de análisis de información para identificar riesgos. En este mismo sentido, no se observa un diagnóstico por área para conocer las capacidades específicas en la atención de víctimas, especialmente mujeres, niñas, niños o adolescentes y de personas de grupos vulnerados, desaparecidas, o víctimas de trata.

2. La frágil coordinación y articulación entre instancias que produce inacción, falta de integración, desconocimiento, empalmes e ineficiencia en la atención. Este elemento también repercute en personal insuficiente e inexperto, e incapacidad para el trabajo en equipo que promueva la corresponsabilidad y la continuidad de los proyectos a pesar de la falta de recursos. La segmentación de áreas de trabajo —incluso en su ubicación física— genera retrasos o retrabajos, y procesos administrativos lentos en las áreas de atención a usuarios, además de falta de aplicación de criterios y metodologías homogéneas de prevención, detección y atención de la violencia. La sobre carga laboral del personal, aunado al ambiente de inseguridad, y la resistencia a la homologación de procesos son elementos que afectan de manera alarmante la posibilidad de una atención expedita, acompañamiento y seguimiento acorde a los derechos de las víctimas.
3. La falta de una cultura de la denuncia como un rasgo sociocultural que repercute en el rompimiento o desgaste de las relaciones entre autoridades, líderes sociales, activistas, academia y otros actores que representan o acompañan a las víctimas. Estas relaciones de cooperación son indispensables para la construcción de diagnósticos de la violencia y las necesidades de atención, de propuestas de acción y de la generación de indicadores que permitan visibilizar y monitorear la calidad de la atención. Una colaboración más cercana permitiría optimizar el trabajo del escaso personal y contribuiría a su sensibilización. Finalmente, la colaboración con otros actores y la relación cercana con la ciudadanía permitiría avanzar en la mejora a las estadísticas y la información recabada, su uso para la toma de decisiones públicas y de las personas.

Consideraciones finales

La revisión elaborada en este capítulo muestra, en primer lugar, las diferentes aproximaciones al problema de la inseguridad en Jalisco. Por un lado, los documentos de planeación proponen la gestión de la seguridad desde una perspectiva de contención y atención a partir de la reducción de la incidencia delictiva y el fortalecimiento de mecanismos de persecución

y sanción. Si bien se enuncia la importancia de los mecanismos de gobernanza y la perspectiva ciudadana, ello no se traduce en acciones y objetivos concretos que permitan dar cuenta de su logro. Específicamente, dejan fuera la experiencia de la inseguridad de las personas y la manera en que el miedo y el riesgo impactan en la convivencia. Se observa también la falta de estrategias específicas para intervenir el aparato de seguridad y discutir críticamente cómo se trabaja frente la desaparición de personas, el incremento de la criminalidad, y la falta de información y procedimientos para la atención de la violencia y la inseguridad, entre otras graves amenazas.

Entre las consecuencias de esto están las violaciones graves a los derechos humanos que no son debidamente investigadas y que, al ser tratadas con secrecía, impiden su correcto manejo para la reparación y la no repetición; la profundización de la desinformación por falta de información pertinente, accesible, confiable, verificable, oportuna y útil para la ciudadanía, las comunidades, y los tomadores de decisiones; un incremento en la desconfianza social; la falta de efectividad de las autoridades responsables de la seguridad; y una creciente percepción de inseguridad.

Este capítulo propone una reflexión en tres sentidos. Primero, la importancia de mostrar los límites observados en los planes de desarrollo y plantear la necesidad de alinear el diseño y operación de estos con las experiencias y preocupaciones ciudadanas. Segundo, la urgencia por desarrollar indicadores e instrumentos relevantes para la toma de decisiones conjunta entre autoridades y ciudadanía. De especial relevancia es el análisis del contexto y la inclusión de experiencias para comprender qué aspectos institucionales, culturales y sociales impactan en la convivencia y las acciones frente a la violencia crónica. Tercero, que para avanzar hacia una real experiencia de seguridad es fundamental contar con datos e información tanto de las amenazas y riesgos —a través de la incidencia delictiva georreferenciada y desagregada como de los avances en el ámbito de la prevención y la justicia —espacios de seguridad y experiencias exitosas de cohesión social—.

Gestionar la seguridad de manera integral exige la participación de la ciudadanía. Su mayor involucramiento implica abrir canales efectivos de interlocución y, sobre todo, generar condiciones para el diseño y monitoreo compartido de políticas y programas que reduzcan la violencia y promuevan la convivencia pacífica. La hipótesis sobre la que se construyó

este capítulo es que, frente a la corrupción e impunidad presentes en el sistema de seguridad, en un contexto de violencia crónica y criminalidad compleja, la desconfianza y desconexión de la ciudadanía se incrementa. Romper ese ciclo permitirá avanzar de manera efectiva en la seguridad ciudadana, la consolidación de una cultura institucional de respeto a los derechos humanos, y el logro de un ambiente libre de riesgos y amenazas.

Referencias

- ADAMS, T. (2017). *How Chronic Violence Affects Human Development, Social Relations, and the Practice of Citizenship: A Systemic Framework for Action*. Washington. Woodrow Wilson International Center for Scholars.
- AGUAYO, S. y Dayán, J. (2020). *Reconquistando la laguna: Los zetas, el Estado y la sociedad organizada (2007-2014)*. Ciudad de México. El Colegio de México.
- ANAYA, A. (2018). Seguridad y Derechos Humanos. En Documento de Trabajo ITESO, pp. 136-144.
- ANAYA, S. (2021). Plataforma ciudadana de fosas: un registro público de las más de 2 mil fosas clandestinas localizadas en México. En <https://www.zonadocs.mx/2021/09/14/plataforma-ciudadana-de-fosas-un-registro-publico-de-las-mas-de-2-mil-fosas-clandestinas-localizadas-en-mexico/>
- ARRIAGA, L. (2020). La visión del ITESO de la seguridad ciudadana. En Documento de trabajo, Consejo Ciudadano de Seguridad.
- BOBADILLA, R. (2022). Desaparecidos: Inicia construcción del Centro de Identificación Humana en Jalisco; costará 37.6 MDP. En <https://www.informador.mx/Jalisco/Desaparecidos-Inicia-construccion-del-Centro-de-Identificacion-Humana-en-Jalisco-costaria-37.6-MDP-20220524-0127.html>
- BOBEA, L. (2016). El Estado como demiurgo de la criminalidad. *Nueva Sociedad*, núm. 263, pp. 64-80.
- CABARCAS, G. (2017). La investigación de estructuras macrocriminales. En *Investigación de criminalidad compleja*. México. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.
- Constitución Política del Estado de Jalisco (1917). [última reforma 10 de abril de 2014]. Periódico Oficial del Estado de Jalisco.

- CPEUM-Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1917) [última reforma 28 de mayo de 2021]. México. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.
- Declaración sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y del abuso de poder (Res/40/34) (1985). Naciones Unidas, Asamblea General.
- Diagnóstico Acceso a la información en seguridad pública. (2021). Documento de trabajo. Consejo Ciudadano de Seguridad, pp. 6- 38.
- Diagnóstico Capacidades institucionales de atención a víctimas en Jalisco (2021). Documento de trabajo. Consejo Ciudadano de Seguridad, pp. 3-37.
- ENVIPE (2021). Principales resultados Jalisco. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. En https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/envipe/2021/doc/envipe2021_jal.pdf
- FOUST, D. (2011). Miedo, ira y esperanza en México. Emociones, percepciones y reacciones en torno del crimen, el riesgo y el cambio social. *Intersticios Sociales*, pp. 1-24.
- IIEG (2021a). Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana (ENSU) Principales resultados para Jalisco. Diciembre 2021. En https://iieg.gob.mx/ns/wp-content/uploads/2022/01/Ensu_Ficha_informativa_dic2021.pdf
- IIEG (2022b). Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana (ENSU). Principales resultados para Jalisco. Marzo 2022. En https://iieg.gob.mx/ns/wp-content/uploads/2022/04/Ensu_Ficha_informativa_mar2022.pdf
- INEGI (2020a). Encuesta Nacional de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales 2019. En https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/enaid/2019/doc/enaid_2019_principales_resultados.pdf
- Impunidad Cero (2022). El tamaño de la impunidad en México. En <https://www.impunidadcero.org/impunidad-en-mexico/#/>
- ITEI (2016a). Sancionados uno de cada cuatro ayuntamientos por falta de transparencia. En <https://www.itei.org.mx/v4/prensa/noticias/1071>
- ITEI (2020b) Instituto de Transparencia, Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Jalisco. Analizan los retos que enfrenta la Transparencia en los municipios de varias entidades del país. En <https://www.itei.org.mx/v4/prensa/noticias/1519>
- ITEI (2021c) Instituto de Transparencia, Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Jalisco. “Requiere Pleno del ITEI a Fiscalía

- Estatal por información en distintos recursos de revisión”. En <https://www.itei.org.mx/v4/prensa/noticias/1519>
- Jalisco Cómo Vamos (2022). Reporte sobre incidencia delictiva en Jalisco, Primer trimestre 2022. En https://drive.google.co/file//1XjPSGHocUfXlElVaLz-QSBJgXFZPb-3I_/view
- KLOPPE, G. y Abello, A. (2019). Seguridad humana y violencia crónica en México: nuevas propuestas desde abajo. México. Instituto Tecnológico Autónomo de México- Miguel Ángel Porrúa.
- LGSNSP (2009) [última reforma 23 de marzo de 2022]. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. México.
- LSSPEJ (2012). Gobierno del Estado de Jalisco. México.
- LGTAIP (2015) [última reforma 20 de mayo de 2021]. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. México.
- LGV (2013) [última reforma 28 de abril de 2022]. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. México.
- Ley de Atención a Víctimas del Estado de Jalisco (2014). Gobierno del Estado de Jalisco. México.
- MORA, Y. (2022). Seguridad en Jalisco: Estas son las fosas clandestinas encontradas este año. En <https://www.informador.mx/Jalisco/Seguridad-en-Jalisco-Estas-son-las-fosas-clandestinas-encontradas-este-ano-20220425-0079.html>
- PEGD (actualización 2022) Plan Estatal de Gobernanza y Desarrollo 2018- 2014 Visión 2030. Jalisco, Secretaría General de Gobierno.
- Plan Sectorial de Seguridad, justicia y estado de derecho (2018). Jalisco, Secretaría General de Gobierno.
- Plataforma Ciudadana de Fosas (2022). ¿Quién ha reportado el hallazgo de fosas?. En <https://plataformaciudadanadefosas.org/tablero>
- Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones de las normas internacionales de derechos humanos y del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones (Res 2005/35) (2005). Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.
- Secretaría de Gobernación (2022). Total de personas desaparecidas, no localizadas y localizadas, contexto general. En <https://versionpublicarnpdno.segob.gob.mx/Dashboard/ContextoGeneral>

- SESNSP (2022). Víctimas de delitos del fuero común. En <https://drive.google.com/file/d/11fwdON9WCbX-Bz5gZgBi9ia1rwb8UV6R/view>
- World Justice Project (2022). Índice de Estado de Derecho en México: 2021-2022. En https://worldjusticeproject.mx/wpcontent/uploads/2022/05/1_WJP_IEDMX_Digital.pdf

42. Ciudadanía organizada: la política estatal contra la corrupción

Lourdes Morales Canales
Marcela Rubí Aguilar Arévalo

Introducción

En abril de 2016, integrantes de diversas organizaciones sociales, periodistas, académicos y líderes de opinión se dieron cita en el Senado de la República para entregar las cajas que contenían las 634 143 firmas que dieron vida a la primera iniciativa ciudadana a favor del combate a la corrupción. Incluida en el texto constitucional de 2012, la iniciativa ciudadana o iniciativa popular, había sido, hasta entonces, una distorsión instrumentada por los partidos políticos, o bien, un débil intento ciudadano —muchas veces ignorado— por influir en el debate legislativo.

Considerada por una amplia literatura como un mecanismo de democracia directa que permite a los ciudadanos proponer leyes, reformas, adiciones, derogaciones legales o constitucionales al Poder Legislativo, la iniciativa ciudadana se produjo tras meses de deliberación pública, movilizaciones y hartazgo frente al abuso. Esto explica bien por qué la tarea de lograr el respaldo del 0.13% de la lista nominal de electores, como lo establece la ley (en su momento 180 000 firmas) fue rebasado con creces.

Mientras en otros países de América Latina, historias de soborno y corrupción incentivaron movilizaciones sociales y llevaron a exmandatarios a juicio, cárcel o hasta la decisión extrema de la muerte. En México la apuesta en ese momento fue por realizar cambios normativos e institucionales para combatir la corrupción desde sus causas.

En este artículo se hace un recuento de las premisas que dieron origen al Sistema Nacional Anticorrupción en un contexto de crisis política. En un primer momento, se hace una breve aproximación a la relación entre corrupción y sociedad. Enseguida, se realiza un recuento sobre el contexto que permitió una deliberación pública con la participación de las principales fuerzas políticas en el Senado de la República, lo cual derivó en el diseño de las leyes hoy vigentes. En un tercer momento, se describe el proceso de aprobación de la política nacional anticorrupción que condicionó la elaboración de las políticas estatales anticorrupción incluida, la del estado de Jalisco.

En este sentido, se habla del proceso de diseño de la política estatal anticorrupción en Jalisco, destacando el papel de la participación ciudadana tanto en su génesis como en su posible implementación. Finalmente, se mencionan las atribuciones del Comité de Participación Social que forma parte del Sistema Estatal Anticorrupción de Jalisco y se hace un balance sobre su cumplimiento. El hilo conductor de esta reflexión es el papel de la participación ciudadana en la agenda del combate a la corrupción.

Del combate a la corrupción

La corrupción se ha convertido en uno de los problemas públicos más importantes y visibles en México. La relevancia proviene no solamente del daño que causa en la sociedad, sino también de la percepción fundada sobre la ineficacia del estado, para enfrentarla exitosamente.

Por las diversas formas y manifestaciones que tiene, definir el fenómeno de la corrupción entraña en sí cierta complejidad. Se trata, de un fenómeno que alude a una transacción o a varias, en perjuicio del bien común. Corrupción es la “mordida” al policía para evitar una infracción de tránsito, es el uso de relaciones personales para obtener un trato o acceso privilegiado a servicios, pero también sucede cuando recursos públicos millonarios son desviados de sus objetivos para cumplir con otros fines. ¿Cómo acotar un concepto de rostros tan variados?

La palabra corrupción proviene etimológicamente del vocablo *corruptio*, lo cual significa acción y efecto de destruir o alterar por putrefacción. También se define como acción de dañar o de pervertir a alguien.

Corrupción es, de acuerdo con el Diccionario de la Real Academia Española, “el vicio o abuso en un escrito o en cosas no materiales” (RAE, 2018). En las organizaciones, en especial las públicas, se considera como corrupción “la práctica consistente en la utilización de las funciones y medios de aquellas en provecho económico, o de otra índole, de sus gestores” (RAE, 2018). El significado se vincula entonces con “echar a perder”. De esta manera, todo lo que es susceptible de putrefacción es corruptible y toda acción que lo permite podría ser corrupción.

En contraparte, lo incorruptible sería lo puro, lo divino, lo que es incapaz de corromperse. Quizá retando esta idea, en su tetralogía *El Mar de la Fertilidad*, el escritor japonés Yukio Mishima tituló su última novela, publicada de manera póstuma y entregada durante su última mañana de vida antes de suicidarse mediante la ceremonia del *seppuku* como: “La corrupción de un ángel” (Mishima, 1984). A través del encuentro entre el viejo septuagenario Honda y el atractivo Tôru, se narra la transformación de un joven huérfano que “sentía una confianza completa en su propia pureza, sea cual fuere el mal que pudiese obrar” (Mishima, 1984). En este relato, la ingenuidad del joven transmuta rápidamente en ambición descarnada, hasta abusiva, producto quizá de un Japón que lanza a los personajes a la vorágine de una modernidad que rompe con rituales y tradiciones.

La corrupción ha sido estudiada desde distintas disciplinas. Una de las conceptualizaciones más frecuentes tiene que ver con la dimensión normativa. Este enfoque tiende a abordar a la corrupción “por contraste” con su opuesto: la justicia, la honestidad o la integridad. Desde esta perspectiva, la corrupción es todo acto contrario a la ley y todo comportamiento distante de lo que pudiera considerarse íntegro. (Holmes, 2019).

La amplia y criticada definición de Josep La Palombara establece que corrupción es “cualquier acto que se aparte de las obligaciones legales a cambio de ventajas personales” (La Palombara, 1994). Este acercamiento excluye a un extenso abanico de conductas vinculadas a la corrupción, pero ha sido utilizado para establecer normas que sancionan y regulan una de las dimensiones más visibles de la corrupción: el desvío de recursos. El soborno, el enriquecimiento ilícito o la malversación de fondos son los más señalados. Sin embargo, la evidencia demuestra que no toda la corrupción es ilegal, (Kaufmann y Vicente, 2005; Underkuffler, 2005) así como no todo acto ilegal es fuente de corrupción.

La definición más socorrida sin duda es la que utilizan los organismos internacionales como Transparencia Internacional y el Banco Mundial. Ambas se inclinan por determinar que la corrupción es “el abuso de poder para un beneficio privado”, sin embargo, como bien se ha señalado (Rothstein y Varriach, 2017; Holmes, 2019), esta definición es un tanto vaga en cuanto a qué tipo de poder se ejerce y el supuesto beneficio obtenido y más cuando este no es tangible o inmediato. Por ello, una definición útil es la que permite acercarse al fenómeno de la corrupción como la apropiación ilegítima del Estado y sus recursos, es decir, como la apropiación de lo que debiera ser de todos, de lo público (Merino, 2018).

A partir de este enfoque, podemos revisar qué propuestas han existido para evitar esta apropiación, o “captura”. Qué se ha hecho para transitar hacia un régimen universalista (Mungiu-Pippidi, 2006), incluyente, que permite que las decisiones de los gobiernos y las autoridades sean explicadas, aceptadas y ejecutadas, no solo porque están inscritas en la ley, sino porque, además, cuentan con la legitimidad que permite que el mandato reconocido por todos.

Contar con un acercamiento al problema de la corrupción es un paso indispensable para el diseño de posibles soluciones. En este trayecto se han invertido inagotables recursos y esfuerzos, e inclusive, hemos visto nacer en los últimos treinta años una auténtica “industria anticorrupción” (Sampson, 2010; Johnston, 2020). Sin embargo, tanto en México como en otros países, se han promovido reformas, se ha reconocido la relevancia del fenómeno, se han canalizado recursos, pero los resultados siguen siendo escasos. Daniel Kaufmann lo sintetiza mejor que nadie: “No se puede seguir combatiendo la corrupción, combatiendo solo la corrupción” (Kaufmann, 2012).

Los estudiosos de las políticas anticorrupción coinciden en que las fallas de las políticas de combate a la corrupción provienen de al menos tres problemas frecuentes: de una mala concepción de las causas que originan el fenómeno de la corrupción y, por lo tanto, de malas soluciones. El uso de nociones poco útiles para el diseño de políticas públicas efectivas con descripciones sintomatológicas del fenómeno (“cáncer social”, “manzanas podridas”, teoría del agente-principal) han inspirado acciones como la imposición de una nueva ética pública o peor aún una nueva moralidad —con todos los riesgos que esto implica. En el mejor de los casos, este

acercamiento genera códigos y manuales de buenas prácticas; en el peor: linchamientos mediáticos o judicialización de casos con fines políticos. (Persson, Rothstein y Teorell, 2013; Rothstein, 2021). En ambos casos, se genera espectacularidad, tal vez una popularidad política momentánea, pero no se modifican ni las relaciones de poder, ni las causas que permiten la apropiación de lo público. Es decir, prevalece “la captura de las instituciones del Estado para utilizarlas con propósitos excluyentes y para conservar o aumentar el poder de un grupo sobre otros” (IIRCCC, 2022).

La lógica de las “balas de plata”, hacen suponer que basta con una reforma constitucional o una modificación en el mandato legal para modificar comportamientos. Las modificaciones normativas son necesarias, pero son apenas la antesala de la canalización de recursos, la implementación, el seguimiento y la revisión con la necesaria autocorrección de acciones y políticas públicas. El combate a la corrupción forma parte de un proceso político y como tal comprende expresiones y actores que condicionan a las instituciones (Johnston, 2020). Parte del proceso político inicia con las movilizaciones sociales en contra de la corrupción, pero no concluye hasta que existe un auténtico control democrático de lo público, es decir, actores sociales e institucionales con la capacidad de evitar el abuso de poder, la opacidad o la ausencia de rendición de cuentas. En ese contexto fue que en México se generaron las condiciones para un cambio de reglas que permitieron el nacimiento del Sistema Nacional Anticorrupción y sus homólogos en las entidades federativas.

La Casa Blanca y la reforma anticorrupción

En mayo de 2013, la revista *¡Hola!*, dedicada a publicar información sobre la aristocracia europea y la élite económica de México, publicó un amplio reportaje sobre Angélica Rivera, esposa del entonces presidente Enrique Peña Nieto. En las páginas se desplegaban fotografías de una lujosa residencia con pisos de mármol blanco, ubicada en el barrio residencial de Las Lomas de Chapultepec. La propiedad tenía un valor aproximado de 86 millones de pesos (7 millones de dólares al tipo de cambio de ese año). El equipo de investigación de la periodista Carmen Aristegui con el apoyo del consorcio International Center Four Journalists, registró que la residencia

era propiedad de Ingeniería Inmobiliaria del Centro, empresa perteneciente a Grupo Higa, uno de los contratistas recurrentes del gobierno de México y conocido por recibir adjudicaciones directas de carreteras y monumentos durante la gestión de Peña Nieto como gobernador del Estado de México. La falta de una respuesta pronta y convincente sobre la ausencia de un conflicto de interés entre el gobierno federal y esta contratista aumentó la presión social ante el escándalo conocido como “la Casa Blanca”. Al mismo tiempo, la investigación que posteriormente hizo la Secretaría de la Función Pública evidenció que fuera del escarnio público, del “culpar y avergonzar” (*blame and shame*), no existían normas ni procedimientos efectivos para evitar, investigar o sancionar el conflicto de intereses en México. Negocios y política podían convivir tranquilamente y a la vista de todos sin que hubiera mayores consecuencias.

El contexto, sin embargo, era muy distinto. Un año antes, el presidente Enrique Peña Nieto había ganado la Presidencia en medio de fuertes cuestionamientos sobre la probidad de la clase política. En el Índice de Percepción sobre Corrupción, México ocupaba el último lugar de la tabla de los países miembros de la OCDE (Transparencia Internacional, 2013). Aun así, en el país existía una amplia gama de organizaciones sociales, académicas y periodistas promotoras del derecho a saber, varias de ellas integradas en amplios colectivos que exigían transparencia y rendición de cuentas.

En su primera declaración como presidente electo, hizo tres promesas que en teoría marcarían el rumbo de su administración: aumentar la transparencia de la gestión pública a través de una reforma de gran calado, combatir la corrupción con la creación de una agencia nacional especializada y crear un órgano independiente para vigilar el destino de la publicidad oficial. En diciembre de ese año, Peña Nieto logró establecer un acuerdo político llamado “Pacto por México” el cual fue suscrito por las tres principales fuerzas políticas del país. Se trataba de una agenda de 95 compromisos que planteaba reformas y modificaciones en cinco temas nodales, entre ellos, el de transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción.

En materia de transparencia y acceso a la información, México había sido uno de los ocho países fundadores de la Alianza para un Gobierno Abierto promovida por el presidente estadounidense, Barak Obama. También se había suscrito a la Declaración por la Transparencia Parlamentaria

para lograr congresos de “puertas abiertas”, antecedente, claro, de los ejercicios de Parlamento Abierto. La reforma constitucional en materia de transparencia y acceso a la información se convirtió en el primer ejercicio de parlamento abierto que se discutió en el Senado de la República con el acuerdo del Grupo plural (PAN-PRI-PRD), bajo un esquema de audiencias y apertura. La Ley General de Transparencia y Acceso a la Información derivada de esta reforma fue redactada en el Senado de la mano de las organizaciones sociales, que, a partir del conocimiento sobre el uso del derecho a saber, conjuraron cualquier intento de opacidad.

En cuanto al combate a la corrupción, el Pacto por México proponía la creación de un Sistema Nacional Anticorrupción conformado por una Comisión Nacional Anticorrupción y comisiones estatales (compromiso 85) y un Consejo Nacional para la Ética Pública (compromiso 86) que estaría encabezado por el presidente de la República e integrado por representantes de los tres poderes públicos, el órgano garante de la transparencia, la totalidad de gobernadores y ciudadanos. Durante los primeros veinte meses de la administración “peñanietista” se aprobaron en tiempo récord once de las llamadas reformas estructurales. Sin embargo, en materia de combate a la corrupción, el tema fue soslayado hasta la aparición de la “Casa Blanca” y el aumento exponencial de la deuda pública en varias entidades federativas gobernadas por el PRI. A finales del 2013, se presentaron en el Senado las primeras iniciativas de reforma constitucional en materia de combate a la corrupción.

Inspirados en los modelos de agencia anticorrupción muy en boga en países asiáticos y de Europa del Este, la propuesta planteaba concentrar todas las funciones en la Secretaría de la Función Pública. Con un desplegado titulado “Así No”, suscrito por activistas, académicos y las organizaciones sociales de la Red por la Rendición de Cuentas, se solicitó evitar un diseño engañoso, subordinado a intereses y agendas político-partidistas. A partir de ahí se sucedieron distintos diálogos y audiencias en el Senado. El modelo propuesto fue el de un Sistema Nacional Anticorrupción que tomó en cuenta cuatro premisas fundamentales. Estas fueron: I) la fragmentación existente de esfuerzos sociales e institucionales a cargo de alguno de la rendición de cuentas y el combate a la corrupción; II) la debilidad del sistema disciplinario (tanto administrativo como penal); III) la ausencia de mecanismos de inteligencia institucional, es decir, informa-

ción compartida y acciones conjuntas entre las instituciones encargadas de identificar, prevenir y sancionar faltas y delitos de corrupción, iv) la necesidad de fortalecer los pesos y contrapesos, la vigilancia mutua entre instituciones y sociedad, para evitar las desviaciones en los sistemas de control interno, fiscalización y sanción.

Se propuso el diseño de un Sistema Nacional Anticorrupción conformado por seis instituciones con atribuciones determinadas: la Secretaría de la Función Pública a cargo del desempeño de la gestión administrativa y el control interno; la Auditoría Superior de la Federación a cargo de la fiscalización (control externo); el Tribunal Federal de Justicia Administrativa como instancia encargada de investigar las faltas administrativas y el área especializada de la Procuraduría General de la República que se transformaría en Fiscalía Especializada en materia de combate a la corrupción para investigar y procesar los delitos de corrupción. En las discusiones, surgió la propuesta de integrar una “séptima silla”, es decir, un mecanismo formal de participación ciudadana cuyas recomendaciones, observaciones y exhortos tuvieran el suficiente peso como para generar respuestas institucionales. Esto derivó en la creación de un Comité de Participación Ciudadana.

El SNA se diseñó para contar con un esquema de coordinación a través de un Comité Coordinador en el que además se incluyó al titular del órgano garante de transparencia nacional (INAI) y a un miembro del Consejo de la Judicatura Federal. Para generar información compartida al SNA para el diseño, seguimiento y evaluación de las acciones y estrategias en materia de combate a la corrupción, se diseñó un secretariado ejecutivo, en su momento propuesto como el “Coneval de la corrupción” para evaluar la política en la materia.

El Comité de Participación Ciudadana fue propuesto inicialmente como un consejo consultivo vinculante, integrado por ciudadanos con reconocida trayectoria pública y con capital social y político importante; una instancia con autonomía técnica, de gestión y financiera, capaz de establecer contrapesos y garantizar acciones de vigilancia social y control democrático, con un mandato que trascendiera los mecanismos de producción de información y de exigencia que realizaban hasta ese momento la mayoría de las organizaciones sociales. Fue una forma de dar “dientes” a la participación ciudadana. Sin embargo, en las negociaciones con los partidos políticos, el CPC y sus integrantes fueron diseñados como una

“instancia colegiada” (artículo 3, LGSNA) con facultades específicas. Se trata de una figura híbrida, puesto que sus integrantes conservaron el carácter “ciudadano” pero a la vez son sujetos de responsabilidad pública, contratados bajo el régimen de honorarios, por lo que financiera, técnica y prácticamente dependen del Secretariado Ejecutivo.

Participación ciudadana y Política Nacional Anticorrupción

La participación ciudadana es reconocida hoy en día como un elemento determinante de la calidad de las democracias. Una sociedad crítica, informada y con capacidades de organización y movilización, fortalece los contrapesos entre poderes públicos e instituciones frente a posibles abusos de poder. La participación ciudadana orienta la capacidad de respuesta del estado frente a problemas públicos concretos. Para que esto suceda, los gobiernos deben de reconocer y garantizar derechos y libertades básicas como son la participación política (dentro o fuera de los partidos políticos), el derecho de asociación, el de manifestación y el de libre expresión. A medida que estos derechos existen y se ejercen, se fortalece y mejora la calidad de las democracias.

En el campo del combate a la corrupción, la participación ciudadana tiene una de sus expresiones más efectivas en lo que se ha denominado “rendición de cuentas social”. Aunque el concepto puede ser jabonoso, esta surge a partir de las interacciones que tienen los ciudadanos con los gobiernos. Las vías y medios para hacerlo son diversos, sucede al momento de acceder a un servicio o trámite, al solicitar información, como reacción a alguna decisión pública, al cumplir alguna obligación o simplemente al establecer un diálogo o un vínculo. Estas interacciones en sí mismas no garantizan rendición de cuentas social, ni mucho menos constituyen algún esbozo de control democrático. Sin embargo, es en estas interacciones que se desarrollan estrategias de combate a la corrupción. Para que exista rendición de cuentas social, es necesario contar con: transparencia gubernamental que haga posible el acceso generalizado e igualitario a información fidedigna, oportuna y comparable; capacidad de organización y/o interlocución por parte de la ciudadanía y posibilidad

de activar mecanismos informales o institucionales para vigilar e incidir sobre la actuación pública.

En resumen, se puede hablar de la existencia de un control social cuando los mecanismos sociales y/o institucionales permiten que la sociedad tenga información para conocer la ruta del dinero público, exigir cuentas, influir sobre las decisiones que les afectan y lograr que los gobiernos, sus funcionarios y sus representantes se hagan responsables de sus actos (Peruzzotti y Smulovitz, 2002; Olvera e Isunza, 2006).

La mayoría de las estrategias de combate a la corrupción incluyen mecanismos de rendición de cuentas social como uno de sus ejes transversales. No obstante, en el diseño y práctica de estos mecanismos se priorizan herramientas como la denuncia ciudadana —sin posibilidad de seguimiento por parte del denunciante—, los observatorios, o formas de participación unilateral, o los mecanismos verticales (como consultas no vinculantes) orientados a la legitimación de propuestas o acciones gubernamentales.

Cuadro 42.1. Esquema de rendición de cuentas social en las interacciones Estado-sociedad

	Estado	Relaciones Estado-sociedad	Actores sociales
Instrumental	Reducir corrupción Capacidad de responsabilidad Diseño de políticas	Canales institucionales/ formales para interacción Confianza Legitimidad Co-creación	Mejora en recepción de servicios Ciudadanos informados Capacidad de exigencia Cohesión social
Institucional	Buen gobierno (<i>good governance</i>)	Profundización de la democracia Responsabilidades compartidas	Derechos sociales ejercidos

Fuente: elaboración propia con base en Grandvoinnet, Aslam y Raha (2015).

En el caso del SNA se dio cauce institucional a la exigencia de rendición de cuentas social a partir del diseño de mecanismos institucionalizados, con mandatos claros y reconocidos a través de la figura del CPC. La política nacional anticorrupción se estableció en la hoja de ruta necesaria para definir el problema público de la corrupción y, por ende, atajar sus causas de origen.

Para avanzar en su diseño, en el segundo semestre de 2017, la Red por la Rendición de Cuentas, cuyos integrantes participaron activamente en el diseño del SNA, inició un proceso colaborativo, de buena fe, con los integrantes de organizaciones sociales y de las instituciones del SNA a nivel federal. El resultado fue la entrega pública, (en junio de 2018) del documento “Hacia una Política Nacional Anticorrupción”.

Posteriormente, y a petición de la presidenta del CPC, el Programa Interdisciplinario de Rendición de Cuentas propuso una consulta nacional para delimitar objetivos, líneas de acción y mandatos de todos los integrantes. Por decisión unilateral, el CPC y la Secretaría Ejecutiva del SNA plantearon un esquema de consulta distinto que implicaba volver a empezar. A pesar de esto, la Comunidad PIRC convocó a doce foros de consulta regionales en distintas ciudades del país. En colaboración con instituciones y universidades públicas se generó el espacio para definir el problema público de la corrupción y delimitar acciones prioritarias para enfrentarlo. El resultado fue la entrega del Libro Blanco de la Consulta sobre la Política Nacional Anticorrupción, que fue presentado a los integrantes del SNA en abril de 2019.

Paralelamente, en junio de 2018, un mes antes de la elección presidencial, la Secretaría de la Función Pública publicó su propia metodología de diseño de la política nacional. En agosto del mismo año, la Comisión Ejecutiva del SNA (cuatro miembros del CPC, además del secretario ejecutivo) aprobó otro método y forma de consulta pública. En diciembre de ese año, se publicó el resultado de una consulta electrónica y foros regionales. De igual forma, bajo la nueva administración, la Secretaría de la Función Pública publicó en noviembre de 2019 el Programa Nacional de Combate a la Corrupción y la Impunidad y de Mejora a la Gestión Pública 2019-2024.

No fue sino hasta dos años después de realizada la consulta, es decir, el 29 de enero de 2020 que se aprobó la Política Nacional Anticorrupción (Informe País sobre el combate a la corrupción 2020, 2022). El programa de implementación, es decir, la distribución concreta de tareas y de coordinación entre cada uno de los integrantes del SNA, fue aprobado y publicado en el Diario Oficial de la Federación hasta marzo de 2022.

La PNA es el instrumento de planeación rector en materia anticorrupción al cual deben alinearse tanto las políticas estatales como los planes

institucionales de las instancias que conforman los Sistemas Locales Anticorrupción (SLA). Por ello, el rezago deliberado o accidental en la aprobación de la política nacional afectó la puesta en marcha de las estrategias que se desarrollaron en cada una de las entidades federativas.

La PNA define al problema público de la corrupción como “un orden social que privilegia modos de interacción e intercambio basados en el particularismo y el favoritismo que pueden manifestarse en comportamientos institucionales y sociales que transgreden principios éticos y de integridad” (PNA, 2020). De igual forma, establece que es un problema “sistémico”, es decir, que está presente en todos los ámbitos y niveles de gobierno. Este enfoque sobre la corrupción sistémica difiere sobre la expresada por autores como Robert Klitgaard, para quienes este tipo de corrupción sucede ante la mala calidad de las instituciones encargadas del combate a la corrupción y la existencia de ciudadanos desmoralizados, con gobiernos que fracasan en proveer justicia y servicios. En este contexto “empresarios participan en un entorno de corrupción generalizada para poder sobrevivir” (Klitgaard, 2009).

En su diagnóstico, la PNA establece como rasgos distintivos de la corrupción, la ilegalidad y la normalización. No obstante, como bien demuestra la evidencia, existen actos que constituyen faltas y delitos de corrupción que no son forzosamente ilegales y que inclusive han sido identificadas como formas de “corrupción legal” (Kaufmann y Vicente, 2005). Asimismo, la normalización no está en el origen del fenómeno de la corrupción, sino en las consecuencias de la falta de aplicación de la ley.

A pesar de esto, la PNA cuenta con diez temáticas que se articulan en cuatro ejes estratégicos. Estas son:

1. Combatir la corrupción y la impunidad.
2. Combatir la arbitrariedad y el abuso de poder.
3. Promover la mejora de la gestión pública.
4. Involucrar a la sociedad y al sector privado.

De manera adicional, cuenta con cuatro principios de carácter transversal, 1. Coordinación, 2. Derechos Humanos, 3. Gobierno Abierto y Participación Social y 4. Inteligencia y Tecnología, y establece 40 prioridades, de las cuales diez, corresponden al eje sobre el involucramiento de la sociedad y el sector privado.

Estas son:

1. Desarrollar una agenda estratégica, con un enfoque incluyente y perspectiva de género, de incidencia ciudadana en el control de la corrupción, en la que se promueva el fortalecimiento de los mecanismos de participación ciudadana existentes en la materia, y la creación de nuevos esquemas y redes de colaboración social (prioridad 31).
2. Implementar políticas de transparencia proactiva y gobierno abierto que promuevan la participación ciudadana y el ejercicio de derechos en el combate de la corrupción en colaboración con el SNT (prioridad 32).
3. Crear un catálogo nacional de mecanismos de participación social que contribuya a la incidencia formal y efectiva de la vigilancia ciudadana en la prevención y combate de la corrupción (prioridad 33).
4. Fomentar el desarrollo y uso de mecanismos colaborativos y digitales de participación ciudadana para articular propuestas de combate a la corrupción desde la sociedad (prioridad 34).
5. Fortalecer el papel de los Comités de Participación Ciudadana (CPC) en los procesos de comunicación y promoción de la cultura de la integridad y el combate a la corrupción, con especial énfasis en los sectores social y empresarial (prioridad 35).
6. Articular esquemas de colaboración con cámaras empresariales y organismos internacionales que fomenten el desarrollo y adopción de políticas de cumplimiento y programas anticorrupción; así como la generación y aprovechamiento de datos abiertos en la materia en el sector privado, en especial las MiPYMES (prioridad 36).
7. Apoyar la identificación de fuentes de financiamiento y de fomento para el desarrollo de proyectos de investigación y la articulación de redes ciudadanas que contribuyan al combate de la corrupción desde la sociedad civil y la academia (prioridad 38).
8. Adoptar prácticas homogéneas de parlamento abierto en los poderes legislativos federal y estatales, tendientes a un modelo de estado abierto (prioridad 39).
9. Homologar criterios a escala nacional para la realización de campañas de comunicación sobre la corrupción, sus costos, implicaciones y elementos disponibles para su combate (prioridad 39).
10. Colaborar con el Sistema Educativo Nacional en materia de formación cívica, ética, integridad y derechos humanos (prioridad 40).

En el diagnóstico y diseño de la PNA se considera que el involucramiento social es fundamental para el control de la corrupción. Desde este mirador, la participación social influye:

[...] modificando la estructura de valores que se reconocen como legítimos al interior de la comunidad política; propiciando dinámicas de participación, vigilancia y colaboración desde la sociedad en los asuntos de gobierno (introduciendo controles sociales que reducen riesgos de corrupción); o fomentando la implantación de esquemas de regulación interna en la iniciativa privada que aminoren los riesgos de corrupción en dicho sector en su relación con clientes, proveedores e instituciones públicas (PNA, p. 153).

En el eje transversal sobre gobierno abierto y participación social se alerta sobre las asimetrías de información entre las instituciones a cargo del combate a la corrupción. Por ello, se establece como estrategia la promoción de mecanismos de apertura de información socialmente relevante bajo esquemas de participación social con la co-creación, la colaboración y los espacios consultivos para la utilización y divulgación de datos que permitan darle un seguimiento a los actos y decisiones de autoridad.

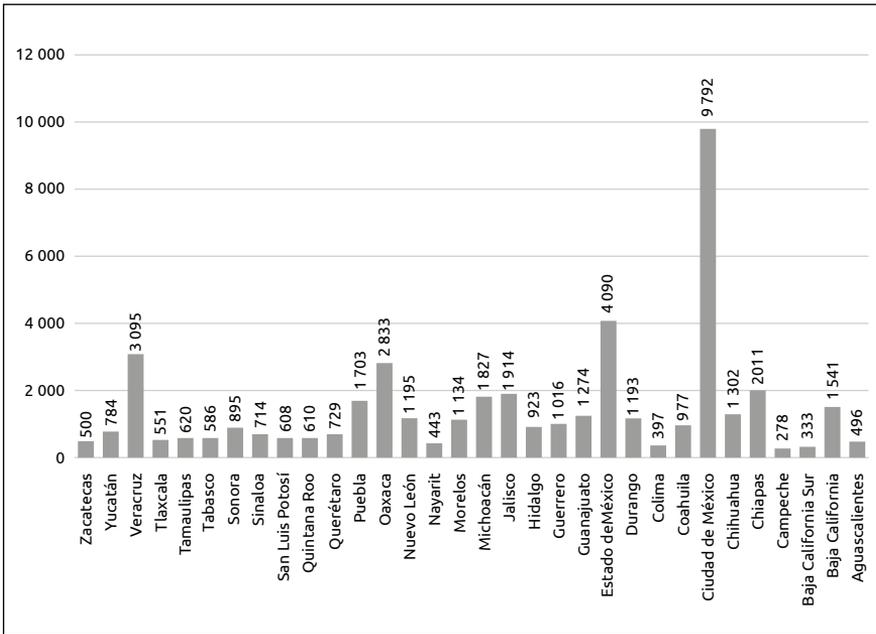
Rendición de cuentas social y política estatal anticorrupción

Un vistazo al panorama organizativo del país nos muestra que, en general, durante los últimos treinta años, las organizaciones sociales han experimentado un crecimiento constante, un mayor nivel de estabilidad e institucionalización y mayor profesionalización por parte de sus integrantes. De igual forma, la cantidad de observatorios y mecanismos de vigilancia sobre presupuestos, acciones y decisiones públicas se ha diversificado. Aun así, la distribución territorial de estas iniciativas continúa siendo centralizada y, por lo tanto, asimétrica (Morales y Hernández, 2021).

La mayoría de las organizaciones sociales del país, que cuentan con registro oficial, se encuentran concentradas en el área metropolitana de la capital (Ciudad de México con 21% y Estado de México con 8.8%). Existen

otros grupos y colectivos ciudadanos que no cuentan con registro o estructura formal, que surgen en coyunturas específicas de crisis o de violaciones a derechos humanos y que son reconocidas por su labor e impacto. Es el caso, por ejemplo, de los colectivos de madres y familias buscadoras, que se movilizan frente a la falta de respuesta de las fiscalías cuando suceden desapariciones o secuestros de familiares. Una investigación realizada por Quinto Elemento Lab, basada en informes oficiales del registro nacional de personas desaparecidas y no localizadas, documenta que durante el periodo que va de 2006 a 2022, desaparecieron en México 100 000 personas. Jalisco ocupa el primer lugar nacional de este siniestro registro con 13 335 desaparecidos.

Jalisco es la cuarta economía del país (aporta el 7.1% del PIB nacional). Es de las entidades de la República con un tejido asociativo diversificado y una tradición participativa importante. Sin embargo, la existencia de instancias de interlocución entre gobierno y sociedad con autonomía del poder político y con niveles de institucionalización es bastante limitada. El número de organizaciones sociales con las que cuenta no son reflejo ni de la productividad del estado, ni de su pluralidad académica y social. Según el compendio estadístico del sector no lucrativo 2021, elaborado por el Centro Mexicano para la Filantropía (CEMEFI 2022), Jalisco ocupa el sexto lugar con un tejido organizativo importante al registrar 1 914 organizaciones sociales, es decir, existen dos organizaciones con registro formal por cada 10 000 habitantes. A semejanza del escenario nacional, la mayoría de estas (más del 50%) tienen su sede en el área metropolitana de Guadalajara, Zapopan y Tlaquepaque. De ese total, apenas una decena se especializa en temas vinculados a la rendición de cuentas, la transparencia o el combate a la corrupción. Las más conocidas son: Jalisco Cómo Vamos, Ciudadanos por los Municipios Transparentes (CIMTRA); Designaciones Jalisco; Tómala Jalisco; Profesionales por la Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (PROTMEX); Observatorio Legislativo, Barrios Unidos, Pro-Sociedad y Transversal Think Thank. También existen representaciones de capítulos nacionales en la entidad como es el caso de Nosotrxs-Jalisco, Mexicanos Primero Jalisco o AMEDI-Jalisco por mencionar las más importantes. Varias de ellas conforman el Observatorio Permanente del Sistema Estatal Anticorrupción.



Gráfica 42.1. Total de OSC por estado, 2021

Fuente: CEMEFI (2022).

En Jalisco también existe una tradición filantrópica. De acuerdo con la Miscelánea Fiscal 2021, Jalisco ocupa el tercer lugar nacional y concentra el 6.6% del total de donatarias autorizadas en el país, es decir, organizaciones sociales o fideicomisos que por sus actividades no lucrativas cuentan con la autorización del Sistema de Administración Tributaria (SAT) para recibir donativos deducibles de impuestos. En esta lista, aparece en primer lugar la Ciudad de México con el 29% de donatarias, le sigue el Estado de México con 7.9%. No obstante, conforme al reporte de donatarias autorizadas 2021, difundido por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el monto de donativos nacionales y extranjeros que reciben es generoso. En 2021, el monto fue de 53 440 000 de pesos. De este total, la Ciudad de México concentró casi la mitad, con 47% mientras que Jalisco concentró el 4.06%.

Este panorama organizativo obedece a las condiciones bajo las cuales trabajan tanto donatarias como organizaciones sociales. Además de la ausencia de una política nacional de fomento de las organizaciones sociales

y la existencia de un marco normativo restrictivo y en muchos casos obsoleto, en los últimos tres años se han aprobado disposiciones que limitan el trabajo del sector. Destacan la aprobación de una reforma fiscal en 2021 que modificó la Ley del Impuesto Sobre la Renta, la cual penaliza a las donatarias con la pérdida del registro si reciben un monto de donativos superior al 50% de lo contemplado para actividades distintas a las que fueron registradas. Esta reforma, limita al 5%, los gastos que pueden destinar a rubros administrativos y otorga al Servicio de Administración Tributaria la facultad de cancelar el registro si se “incumplen disposiciones fiscales” que pueden modificarse a criterio del SAT.

En el mismo sentido, no pueden ignorarse decisiones como la Circular Número 1 enviada en 2019 por el presidente Andrés Manuel López Obrador a las dependencias del gobierno federal, para prohibir cualquier transferencia de recursos a organizaciones sociales. Tampoco el decreto que extinguió en diciembre de 2021 al Instituto Nacional de Desarrollo Social y el Programa de Coinversión Social que fomentaba actividades de las organizaciones sociales. Se incluye también la propuesta presentada al Congreso -aunque no votada- por una diputada del partido Morena para establecer una disposición similar a la Ley de Agentes Extranjeros promovida por gobiernos autocráticos para registrar y controlar las actividades de las organizaciones sociales. Además de exigir un registro y desglose de donantes frente a la Secretaría de Gobernación, limita los donativos provenientes de fundaciones extranjeras y prohíbe actividades como el litigio estratégico contra disposiciones normativas abusivas.

A pesar de esto, en Jalisco existe desde 1998, una Ley del Sistema de Participación Ciudadana y Popular para la Gobernanza del Estado, la cual reconoce dieciséis mecanismos de participación ciudadana. Estos pueden distinguirse entre la puesta en marcha de mecanismos de democracia directa con temporalidades, organización y efecto específico (plebiscito; referéndum; ratificación constitucional; iniciativa ciudadana; ratificación de mandato; revocación de mandato; consulta popular) como aquellos que cuentan con una temporalidad distinta (presupuesto participativo; comparecencia pública; proyecto social; asamblea popular; Ayuntamiento Abierto; colaboración popular; planeación participativa; diálogo colaborativo y contraloría social).

De igual forma, desde 2014 se han aprobado cuatro reformas a la Ley de fomento y la participación de organizaciones de la sociedad civil. Las últimas modificaciones permitieron la creación de un registro estatal de OSC's, el fomento al trabajo en redes y la armonización de las actividades de un comité para el fomento y participación -como un órgano de vinculación con los tres poderes- con la estructura del poder ejecutivo. Actualmente está integrado por diecinueve instituciones dentro de las cuales se incluyen cinco titulares de organizaciones sociales que trabajen en el área metropolitana de Guadalajara, tres representantes académicos de universidades y centros de estudio reconocidos y un secretario ejecutivo.

El diseño de la política estatal anticorrupción incluyó distintos mecanismos de participación ciudadana. A diferencia del diseño nacional, en Jalisco, desde el principio se estableció una sola estrategia que articuló todos los esfuerzos de colaboración. La Comisión Ejecutiva de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción de Jalisco aprobó el proceso para elaborar la política estatal anticorrupción el 15 de octubre de 2019. En esta propuesta, se incluyeron diagnósticos con análisis de datos, una consulta pública estatal, un taller de inteligencia colectiva, se creó un consejo consultivo plural y autónomo que participó en diversos diálogos que enriquecieron la propuesta. Otras virtudes fueron: fue la inclusión de los municipios y el mapeo de acciones anticorrupción en los planes municipales de desarrollo y gobernanza. La política estatal anticorrupción fue aprobada por unanimidad el 26 de octubre de 2020.

En la propuesta, se contemplan cuatro ejes de trabajo similares a los discutidos en la PNA, cinco principios transversales (se agregó equidad de género) y 45 prioridades. Los ejes son:

1. Promover la integridad y la ética pública.
2. Impulsar la participación pública.
3. Disminuir la arbitrariedad en la gestión pública.
4. Combatir la impunidad.

Los principios transversales reconocidos son: I. Procuración de derechos humanos; II. Perspectiva de género; III. Coordinación institucional; IV. Gobierno abierto y participación social y V. Desarrollo de inteligencia y aprovechamiento tecnológico.

En el diagnóstico se consideró necesario distinguir entre participación ciudadana institucionalizada (acuerdos, códigos, normas y reglas claramente establecidas y compartidas por todos los actores) y la no institucionalizada (formas no convencionales, como marchas, movimientos sociales y esfuerzos de acción colectiva). Bajo esta perspectiva, se alertó sobre la necesidad de distinguir la calidad y el alcance de los mecanismos de participación. El CPS como instancia articuladora de participación social es líder de implementación de 39 prioridades. El eje en el que mayor liderazgo tiene es el relacionado con la participación pública (interacciones) para el control de la corrupción. Sin embargo, las tareas para el CPS que se desprenden de la política estatal anticorrupción son un amplio abanico de prioridades y acciones. Estas van desde la “creación de un catálogo de mecanismos de participación social” (prioridad 33), la “creación de observatorios y laboratorios de innovación social para la gestión de riesgos de corrupción en los puntos de contacto gobierno-sociedad y en la vigilancia de compras públicas” hasta el “impulso de políticas de archivo” (prioridad 18); “el fomento de la colaboración interinstitucional y el intercambio de información” (prioridad 21) o “el desarrollo e implementación de políticas de transparencia y gobierno abierto” (prioridad 28), solo por mencionar algunas.

Algunas de estas tareas se relacionan con el mandato establecido en la ley para el CPS. Sin embargo, otras, son difíciles de cumplir con los recursos humanos, financieros y técnicos con los que cuenta.

Mandato del CPS en el combate a la corrupción

El Comité de Participación Social (CPS) del Sistema Estatal Anticorrupción de Jalisco es una instancia de vinculación con las organizaciones ciudadanas, la academia y el sector empresarial que coadyuva al cumplimiento de los objetivos del Comité Coordinador del sistema (Art. 14 de LSEAJAL). Al igual que otras instancias similares del país, está conformado por cinco ciudadanos con autonomía política y reconocida trayectoria en materia de transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción.

El CPS fue diseñado como un órgano para garantizar la rendición de cuentas social. Sin embargo, este cuenta con tres debilidades estructurales: en primer término, el carácter rotativo de sus integrantes esta-

blece que la Presidencia solo dure en su encargo un año. Esto dificulta la institucionalización y la estabilidad en las interacciones tanto hacia el interior del SEAJAL como hacia la sociedad en general. La corta temporalidad del presidente, frente a la estabilidad, medios y legitimidad de las demás instituciones que integran el sistema, es una desventaja estructural. Esta dinámica dificulta la comprensión sobre la naturaleza, funciones y alcance del CPS. De igual forma, debilita el liderazgo social del CPS y complica el establecimiento de relaciones de confianza. El segundo problema de diseño normativo consiste en que, sin ninguna lógica, el presidente del CPS no forma parte de la Comisión Ejecutiva del Sistema. Además de darle seguimiento al trabajo técnico del Secretariado, la comisión tiene funciones operativas relacionadas con las obligaciones del CPS. La exclusión del presidente de la comisión puede generar un desgaste innecesario.

A diferencia de instancias similares en el país, el Comité de Participación Social de Jalisco cuenta con 28 atribuciones específicas, el presidente del CPS tiene cuatro atribuciones concretas y la Comisión Ejecutiva (integrada por cuatro miembros del CPS y el Secretariado Ejecutivo) registra diez atribuciones (cuadro 42.3 sobre atribuciones).

Desde su instalación formal en 2017, el CPS ha presentado cuatro planes de trabajo distintos. Con la aprobación de la PEAJAL los planes se estructuraron en torno a los cuatro ejes de acción de la política estatal. Aun así, la mayoría de las acciones propuestas han sido ambiciosas en sus metas, han involucrado a instituciones que no forman parte del SEAJAL y no han revelado una planificación a largo plazo. Una revisión sobre la evidencia pública existente en torno al cumplimiento de las atribuciones que por mandato de ley debe cumplir el CPS arroja un buen desempeño.

A través de su plataforma, se constata que, durante 2020, el CPS cumplió con el 84.4% de todas sus tareas asignadas. De igual forma, en 2021, el cumplimiento fue del 83.3%.

Dentro de los logros más llamativos sobresale el mecanismo de consulta para la elaboración de su plan anual de trabajo, la entrega de informes anuales de actividades, el acceso a información de la Secretaría Ejecutiva sin restricciones, la emisión de opiniones sobre la política estatal anticorrupción, la promoción de mecanismos de coordinación, las capacitaciones y la vinculación con organismos de la sociedad en general. Destaca

la creación de la Red Social Anticorrupción, aunque no queda clara la participación de este conglomerado en acciones concretas de control de la corrupción.

También, es de reconocerse la puesta en marcha de la Red de Mujeres Anticorrupción. El CPS ha generado insumos técnicos de gran valor como el diagnóstico situacional de contraloría social en los municipios del estado de Jalisco (2019), el reporte de investigación sobre prácticas archivísticas en la administración pública estatal de Jalisco (2019), el manual para la comprensión sobre resoluciones y sentencias administrativas sobre hechos de corrupción (2020), el reporte sobre identificación de riesgos y faltas administrativas en la problemática social de personas desaparecidas en Jalisco o la vigilancia ciudadana de la deuda pública en Jalisco durante la emergencia sanitaria (2021). Esta información, aunque importante y útil, parece obedecer más a necesidades coyunturales que a un diseño estratégico y de largo plazo para avanzar en la vinculación social para el combate a la corrupción. Es decir, en lugar de concentrar esfuerzos personales en este tipo de trabajos, podrían ampliar su impacto a través de alianzas con centros de investigación, universidades y tanques de pensamiento.

Las principales ausencias sobre las atribuciones del CPS se encuentran en las acciones orientadas hacia los municipios, puesto que: I) no se detecta evidencia de coordinación con los sistemas municipales anticorrupción; II) no existe información verificable sobre propuestas hechas por la comisión ejecutiva para la homologación de normas con el Sistema Nacional Anticorrupción; III) no se pudo constatar la existencia de bases y principios para la efectiva coordinación de las autoridades de los órdenes de gobierno en materia de fiscalización y control de los recursos públicos y; IV) no existen opiniones o propuestas a través de la Comisión Ejecutiva sobre indicadores y metodologías para la medición y seguimiento del fenómeno de la corrupción, así como para la evaluación del cumplimiento de los objetivos y metas de la política estatal, las políticas integrales o los programas y acciones que implementan las autoridades que conforman el Sistema Estatal. Esta tarea pareciera desempeñarse solamente por la Secretaría Ejecutiva. Es probable que al no contar Jalisco con la aprobación del programa de implementación aún no estén en ejecución las acciones prioritarias.

Merece mención especial el papel que ha desempeñado el CPS en materia de designaciones públicas. Por mandato de ley, esta instancia está obligada a emitir opiniones técnicas y bien fundamentadas sobre los perfiles, idoneidad y trayectoria de quienes buscan ocupar la titularidad de dos instituciones clave del Sistema Estatal Anticorrupción: la Auditoría Superior del Estado de Jalisco y la Fiscalía Especializada para el Combate a la Corrupción. Es también facultad del órgano ciudadano, diseñar el método para seleccionar, luego de una convocatoria pública, la terna de aspirantes para el cargo de secretario ejecutivo del SESJAL. Esta terna es votada por el Congreso.

De 2017 a la fecha, el CPS ha participado en la designación de 29 titulares de órganos públicos. En este trayecto, el CPS ha diseñado herramientas de gran utilidad como las cédulas de evaluación, el método de estudio de caso, las entrevistas públicas y la verificación del cumplimiento de los requisitos de ley. El CPS ha logrado establecer un criterio técnico y profesional necesario para la selección de perfiles idóneos. Este papel ha permitido conjurar la prevalencia de un sistema de botín o “captura de puestos públicos” en las designaciones, práctica identificada como una de las causas principales de la corrupción (Merino, 2013). Sin embargo, varias de estas designaciones no forman parte de las atribuciones que por ley tiene el CPS y, por lo tanto, han sometido a sus integrantes a fuertes presiones políticas. Al aumentar la transparencia y la vigilancia social sobre los procesos de designación, se ha evidenciado la ausencia de fundamentación y motivación sobre la selección final de varios procesos. La brecha entre las prioridades políticas de las instituciones a cargo de las designaciones (en este caso el Congreso y el Poder Ejecutivo) sobre las prioridades técnicas del CPS, han terminado por transferir el costo político de las designaciones a los integrantes del órgano ciudadano. En los procesos de designación que escapan a sus atribuciones, la selección final no ha logrado escapar de la lógica de “cuotas y cuates”. Vale la pena preguntarse si es pertinente la intervención del CPS en estos procesos de designación o si bien, en casos en los que la ley no reconoce esta atribución, es preferible activar otras formas de vigilancia social y exigir rendición de cuentas a los responsables del proceso. Basta con recordar el intento de contrarreforma anticorrupción promovida por el gobernador Alfaro en septiembre de 2021, que establecía un mecanismo de remoción política de los integrantes

del CPS, cancelaba los honorarios afectando su autonomía, traspasaba la función de inteligencia financiera a la SHCP e ignoraba la propuesta de un servicio profesional de carrera basado en el mérito, la capacidad, la paridad y la integridad.

Frente a esta realidad, el CPS ha subrayado la urgencia de avanzar hacia un modelo o Ley de Designaciones Públicas. Si esto se logra, será indispensable considerar que no se pueden homogeneizar criterios para instituciones con naturalezas y conformaciones tan distintas. Es decir, no es lo mismo elegir a los integrantes de un colegiado que al titular de una fiscalía. Sin embargo, es un hecho que se requiere avanzar en la adopción de criterios que incluyan, al menos, la equidad de género, la trayectoria probada en la materia, la autonomía de los partidos políticos y la capacidad para construir consensos.



Cuadro 42.2. Evaluación de los CPS

42.3. Designaciones CPS				
Designación	Periodo del encargo	Instrumento normativo	Responsabilidad final de la designación	Comentarios
2017.				
Auditoría Superior del Estado de Jalisco	2017-2025 (8 años con posibilidad de reelección para el periodo inmediato)	Constitución Política del Estado de Jalisco, artículo 35, fracción XXV; artículo 15 de la Ley de Fiscalización Superior y de Rendición de Cuentas del Estado de Jalisco.	Congreso del Estado de Jalisco (2/3 partes)	El exauditor Alonso Godoy Pelayo duró en su encargo doce años. Tuvo acusaciones penales por corrupción. El titular de la ASEJ obtuvo el más alto puntaje de los 33 criterios establecidos por el CPS. Es atribución del CPS emitir una opinión.
Fiscalía Especializada para el Combate a la Corrupción	2017-2024 (7 años sin posibilidad de reelección)	Constitución Política del Estado de Jalisco, artículo 35, fracción XXXVI; artículo 22-B de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Jalisco.	Congreso del Estado de Jalisco (2/3 partes)	Es atribución del CPS emitir una opinión.
Órgano Interno de Control ITEI	2018-2022 (4 años sin posibilidad de reelección, iniciando el 1 de enero de 2018)	Constitución Política del Estado de Jalisco, artículos 9, 10, 53, 65, 68 y 106.	Congreso del Estado de Jalisco (2/3 partes)	No es atribución del CPS

POLÍTICA ANTICORRUPCIÓN

42.3. Designaciones CPS				
Designación	Periodo del encargo	Instrumento normativo	Responsabilidad final de la designación	Comentarios
Órgano Interno de Control CEDH	2018-2022 (4 años sin posibilidad de reelección, iniciando el 1 de enero de 2018)	Constitución Política del Estado de Jalisco, artículos 9, 10, 53, 65, 68 y 106.	Congreso del Estado de Jalisco (2/3 partes)	No forma parte del Sistema Estatal Anticorrupción de Jalisco, se le solicitó al CPS su opinión sobre la elección de todos los OIC de los organismos autónomos de Jalisco, independientemente de que formen o no parte del CC del SEAJAL.
Órgano Interno de Control TJA	2018-2022 (4 años sin posibilidad de reelección, iniciando el 1 de enero de 2018)	Constitución Política del Estado de Jalisco, artículos 9, 10, 53, 65, 68 y 106.	Congreso del Estado de Jalisco (2/3 partes)	No es atribución del CPS
Órgano Interno de Control TEEJ	2018-2022 (4 años sin posibilidad de reelección, iniciando el 1 de enero de 2018)	Constitución Política del Estado de Jalisco, artículos 9, 10, 53, 65, 68 y 106.	Congreso del Estado de Jalisco	No forma parte del Sistema Estatal Anticorrupción de Jalisco

42.3. Designaciones CPS				
Designación	Periodo del encargo	Instrumento normativo	Responsabilidad final de la designación	Comentarios
2018				
Magistratura del Tribunal de Justicia Administrativa	2018-2023 (5 años con posibilidad de reelección en igualdad de condiciones como cualquier aspirante por un periodo de 7 años)	Constitución Política del Estado de Jalisco Artículo 35, Fracción IX. Ley Orgánica del TJA del Estado de Jalisco en su artículo 24.	Congreso del Estado de Jalisco (2/3 partes)	No es atribución del CPS aunque la institución si forma parte del SEAJAL
Secretaría Técnica del SEAJAL	2018-2023 (5 años sin posibilidad de reelección)	Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Jalisco, artículo 34.	Comité Coordinador del SEAJAL por voto de por lo menos 5 miembros	Si es atribución del CPS
Fiscalía Especializada en la búsqueda de Personas Desaparecidas	2018-2025 (7 años)	Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Jalisco, artículo 14.	Ejecutivo	Se organizó un comité de selección con algunas organizaciones de la sociedad civil. No es atribución del CPS
Contraloría Ciudadana de Zapopan	2019-2021 (hasta terminar el periodo del presidente municipal en turno)	Artículo 48, fracción VI, de la Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco.	Pleno del Ayuntamiento de Zapopan a propuesta del Presidente municipal	No es atribución del CPS
Contraloría Ciudadana de Guadalajara	2018-2021	Artículo 48, fracción VI, de la Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco.	Pleno del Ayuntamiento de Zapopan a propuesta del Presidente municipal	No es atribución del CPS

POLÍTICA ANTICORRUPCIÓN

42.3. Designaciones CPS				
Designación	Periodo del encargo	Instrumento normativo	Responsabilidad final de la designación	Comentarios
Fiscalía General del Estado de Jalisco	2018-2025 (7 años)	Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Jalisco, artículo 14.	Ejecutivo propone y vota Congreso del Estado de Jalisco (2/3 partes)	No es atribución del CPS
2019				
Procuraduría de Desarrollo Urbano del Estado	2019-2023 (4 años con posibilidad de reelección)	Constitución Política del Estado de Jalisco, artículo 35, fracción XXXVII, Código Urbano, artículo 7 y 19.	Congreso del Estado de Jalisco (2/3 partes)	No es atribución del CPS
2020				
Consejeros de la Judicatura	2020-2024 (4 años)	Constitución Política del Estado de Jalisco, artículos 35 fracción IX, 59 y 64. Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Jalisco punto 1, fracción VIII, artículo 194 y 200.	Congreso del Estado de Jalisco (2/3 partes)	No es atribución del CPS aunque si forman parte del SEAJAL
Contraloría del Instituto Estatal y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco	2020-2025 (5 años)	Constitución Política del Estado de Jalisco, artículos 12, fracción XII y 35, fracción X. Código Electoral, artículo 293.	Congreso del Estado de Jalisco (2/3 partes)	No es atribución del CPS

42.3. Designaciones CPS				
Designación	Periodo del encargo	Instrumento normativo	Responsabilidad final de la designación	Comentarios
Unidad de Vigilancia del Congreso	2020-2024 (4 años sin posibilidad de reelección)	Constitución Política del Estado de Jalisco, Artículo 106, fracción IV, con relación a la fracción VII del artículo 35 bis. Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas, artículo 7.	Congreso del Estado de Jalisco (2/3 partes)	No forma parte del Sistema Estatal Anticorrupción de Jalisco. No es atribución del CPS
Magistradas y Magistrados del Supremo Tribunal de Justicia de Jalisco	2020-2032 (12 años sin posibilidad de reelección)	Constitución Política del Estado de Jalisco, artículos 35 fracción IX, 58,59,60 y 61. Ley Orgánica del Poder Judicial, artículo 18.	Congreso del Estado de Jalisco (2/3 partes)	No es atribución del CPS
2021				
OIC Municipio de Cocula	2021-2024	Artículos 48, fracción V, de la Ley de Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco, en relación al artículo 71 del Reglamento del Gobierno y la Administración Pública Municipal	El presidente propone al titular del OIC si el ayuntamiento no lo acepta se propone una terna.	No es atribución del CPS

POLÍTICA ANTICORRUPCIÓN

42.3. Designaciones CPS				
Designación	Periodo del encargo	Instrumento normativo	Responsabilidad final de la designación	Comentarios
OIC Municipio de Zapopan	2021-2024	Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco, artículo 48, fracción VI, 67 ter y 67 quáter. Reglamento Interno de la Contraloría Ciudadana, artículo 22.	Pleno del Ayuntamiento de Zapopan a propuesta del Presidente municipal	No es atribución del CPS
OIC Consejo Municipal del Deporte Zapopan	2021-2024	Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco, Artículo 48, fracción VI, 67 ter y 67 quáter. Reglamento del Comude, artículo 29.	Junta de Gobierno del Comude por mayoría calificada a propuesta del Presidente Municipal	No es atribución del CPS
OIC organismo público descentralizado de los servicios de salud del municipio de Zapopan	2021-2024	Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal, artículo 48 fracción VI. Código de Gobierno Municipal de Guadalajara, artículo 44.	Junta de Gobierno del O.P.D a propuesta del Presidente Municipal.	No es atribución del CPS

42.3. Designaciones CPS				
Designación	Periodo del encargo	Instrumento normativo	Responsabilidad final de la designación	Comentarios
Contraloría Ciudadana Guadalajara	2021-2024 (podría ser relecto/a)	Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal, artículo 48, fracción VI, 67 ter y 67 quáter. Reglamente Organizacional del O.P.D Servicios de Salud.	Pleno del Ayuntamiento de Guadalajara a propuesta del Presidente municipal	No es atribución del CPS
Contraloría Ciudadana Tamazula	2021-2024	Artículo 48, fracción VI, de la Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco, los artículos 123, 124 y 125 del Reglamento Interno del Municipio de Tamazula de Gordiano, Jalisco	Pleno del Ayuntamiento de Tamazula a propuesta del Presidente municipal	No es atribución del CPS
OIC del Congreso del Estado de Jalisco	2021-2025 (4 años)	Ley Orgánica del Poder Legislativo, artículo 43 y 63. Reglamento del Poder Legislativo, artículo 125.	Congreso del Estado de Jalisco (2/3 partes)	No es atribución del CPS

42.3. Designaciones CPS				
Designación	Periodo del encargo	Instrumento normativo	Responsabilidad final de la designación	Comentarios
OIC Tribunal de Justicia Administrativa	2021-2025 (4 años)	Constitución Política del Estado de Jalisco, artículo 106, fracción IV, con relación a la fracción VII del artículo 35 Bis. Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Jalisco, artículo 65. Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Jalisco, artículo 27.	Congreso del Estado de Jalisco (2/3 partes)	No es atribución del CPS

Fuente: elaboración propia.

Conclusiones

La creación del Sistema Nacional Anticorrupción obedeció a un contexto específico de exigencia social para combatir el fenómeno desde sus raíces. Esto fue producto del descaro y el abuso de los distintos gobiernos. Sin embargo, mientras en otros países se optó por la vía de la destitución y la cárcel, en México se hizo una apuesta por el fortalecimiento del Estado. Este fue el punto de partida de una sociedad que necesitaba más y mejores respuestas por parte de sus gobiernos y sus representantes.

La existencia de una comunidad académica y social activa, informada y organizada generó las condiciones de diálogo y apertura para el diseño normativo e institucional del SNA. Bajo la lógica de rendición de cuentas social como interacción capaz de lograr el control democrático de lo público, se diseñó el Comité de Participación Ciudadana y sus equivalentes en las entidades federativas. Aunque esta instancia de articulación institucional y social cuenta con serias debilidades de diseño

y operación, el caso Jalisco permite constatar que es posible articular esfuerzos, instituciones y sociedad para fortalecer estrategias de combate a la corrupción. Los aprendizajes acumulados hasta ahora serán sin duda una buena guía para la mejora del desempeño de esta paradigmática instancia de participación ciudadana.

Referencias

- HOLMES, L. (2019). *¿Qué es la corrupción?* Editorial Grano de sal.
- IIRCCC (2022). Sobre el combate a la corrupción. Informe país, 2020. Universidad de Guadalajara. En <https://combatealacorrupcion.mx/>
- JONHSTON, M. y Fritzen., S. (2020). *The Conundrum of Corruption. Reform for Social Justice*, pp. 194. Routledge.
- KAUFMANN, D. y Vicente, P. C. (24 de noviembre de 2005). Legal Corruption. SSRN. En <https://ssrn.com/abstract=829844>
- KAUFMANN, D. y Vicente, P. (2012). Legal Corruption. *Economics and Politics, Wiley Blackwell*, 23(2), pp. 195-219.
- KLITGAARD, R. (2009). Corrupción normal y corrupción sistémica. BID. En <https://publications.iadb.org/es/publicacion/13137/corrupcion-normal-y-corrupcion-sistemica>
- LA PALOMBARA, J. (1994). Structural and institutional Aspects of Corruption. *Social Research*, 61(2), pp. 325-351.
- MERINO, M. (2013). La captura de los puestos públicos. *Revista mexicana de ciencias políticas y sociales*, 58(219), pp. 135-156. En https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-19182013000300006
- MERINO, M. (2018). Opacidad y Corrupción: Las huellas de la captura. Cuadernillo 26. INAI.
- MORALES, L. y Hernández, J. (2021). Transparencia fiscal y participación ciudadana en entidades de fiscalización superior. RRC, Comunidad PIRC, CIDE, GIZ, AMEXCID.
- MISHIMA, Y. (1984). *La corrupción de un ángel*. Alianza Editorial.
- MUNGIU-PIPPIDI, A. (2006). Democratization Without Decommunization in the Balkans. *Orbis*, 50(4), pp.641-655.

- OLVERA, A. e Isunza, E. (2006). Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social. Porrúa, CIESAS, Universidad Veracruzana.
- Política Nacional Anticorrupción (2020). Sistema Nacional Anticorrupción. En <https://www.dof.gob.mx/2020/SESNA/PNA.pdf>
- PERSSON, A., Rothstein, B. y Teorell, J. (2013). Why Anticorruption Reforms Fail—Systemic Corruption as a Collective Action Problem. *Governance*, (26), pp. 449-471. En <https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.2012.01604.x>
- PERUZZOTTI, E. y Smulovitz, C. (2002). Accountability Social: la otra cara del control. En E. Peruzzotti, *Controlando la Política. Ciudadanos y Medios en las Nuevas Democracias Latinoamericanas*. Editorial Temas.
- Real Academia Española (2018). Diccionario de la lengua española.
- ROTHSTEIN, B. y Varraich, A. (2017). *Making Sense of Corruption*. Nueva York. Cambridge University Press.
- SAMPSON, S. (2010). Diagnostics: Indicators and Transparency in the Anti-Corruption Industry. En S. Jansen, E. Schröter y N. Stehr (eds.) *Transparenz. vs Verlag für Sozialwissenschaften*. En https://doi.org/10.1007/978-3-531-92466-3_7
- Transparencia Mexicana (2013). Índice de percepción sobre la Corrupción. Transparency International.
- UNDERKUFFLER, L. (2005). Captured by Evil: The Idea of Corruption in Law. Faculty Scholarship. En [10.2139/ssrn.820249](https://ssrn.com/abstract=102139)

43. Política anticorrupción: entre la promesa y la realidad

Álvaro Quintero Casillas

Introducción

En los últimos años, las políticas anticorrupción se han convertido en un eje central de los discursos de los gobiernos y de las campañas políticas. Esto no es de extrañar considerando que de 2014 a 2018 México experimentó una caída constante en el Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional, mientras que la corrupción estuvo (y está) constantemente en el *top 3* de temas que preocupan a las personas habitantes de México de acuerdo con la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) del INEGI.

Adicionalmente, en el mismo periodo se consolidó en México el nuevo Sistema Nacional Anticorrupción, junto con sus versiones locales. Este nuevo modelo institucional de control y combate a la corrupción vino acompañado no solo de nuevas disposiciones legales, sino de nuevas instituciones, como las Fiscalías Anticorrupción. En el caso de Jalisco, la conformación de su sistema local anticorrupción fue incluso vista como una buena práctica en donde el rol activo de su Comité de Participación Social llevó a la designación de los titulares de las instancias del sistema anticorrupción con base en evaluación del mérito y con la resolución de casos prácticos (Menéndez y Alduenda, 2019).

Con ese contexto, no es de sorprender que la corrupción fue un tema central durante las campañas de 2018. Los gobiernos emanados ese año, tanto a nivel federal como estatal y municipal, llegaron con agendas de control y combate a la corrupción. Es por eso que, en el contexto de la evaluación de la política del gobierno de Jalisco durante la presente

administración, el presente capítulo busca revisar los compromisos realizados en ese ámbito y los avances que se presentan. Esto es relevante dado que en las esferas electorales suele abusarse de la discusión de la corrupción de forma retórica, tildándose los adversarios políticos de “corruptos”, sin que haya una clara definición del tema (Hough, 2017).

Para poder hacer la evaluación de la política anticorrupción del gobierno de Jalisco de 2018 a 2021, el presente capítulo se divide en tres secciones. La primera sección revisa las propuestas de campaña del ahora gobernador del estado para poder determinar su análisis sobre la corrupción en el estado y las propuestas a implementar durante su administración. La segunda sección revisa indicadores de incidencia y percepción de la corrupción, así como un análisis de los mismos. La última sección presenta las conclusiones y recomendaciones de política pública.

Cabe señalar que el presente capítulo se constriñe a hablar del poder ejecutivo del gobierno de Jalisco, por lo que deja de su análisis otros actores que tienen un rol fundamental en la percepción y control de la corrupción.

Evaluación de las propuestas de campaña

No existe una fórmula mágica que de manera universal pueda servir para poder erradicar la corrupción. De esta manera, las alegorías que la comparan con una enfermedad resultan insuficientes para poder analizar la complejidad de este fenómeno. Así, más que una “receta universal”, encontramos que la evidencia muestra que la corrupción se puede atender desde múltiples perspectivas (Rocha Menocal, 2015), e incluso acciones que no pretendían combatir directamente la corrupción pueden tener efectos que llevan a su reducción (Mungiu-Pippidi, 2013; Rothstein, 2021).

Cabe señalar que en términos académicos tampoco existe un consenso sobre cómo definir y cómo medir la corrupción (Heywood, 2017). Es por lo que, antes de analizar la política anticorrupción del gobierno de Jalisco por parte de indicadores externos, en esta sección se busca hacer un balance utilizando sus propios compromisos en la materia.

La fuente primaria que sirvió para realizar este análisis fue la propuesta anticorrupción que el entonces candidato a gobernador Enrique Alfaro delineó y publicó en su sitio web. Dicha propuesta, nombrada “Responsabilidad compartida para acabar con la corrupción y la impunidad”, se basó en cuatro ejes, cada uno con sus propuestas específicas, los cuales se pueden observar en el siguiente cuadro.

Cuadro 43.1. Propuestas en torno al combate y control de la corrupción planteadas por Enrique Alfaro en su campaña a gobernador de Jalisco en 2018
Eje 1. Cultura de la legalidad
1.1. Instrumentos de supervisión interna eficientes para todos los funcionarios del gobierno del estado.
1.2. Protocolos de buenas prácticas y conducta con perspectiva ética para los servidores públicos.
1.3. Implementación de mecanismos de gobierno abierto para la participación de ciudadanos en la toma de decisiones.
1.4. Diálogo colaborativo permanente con los sectores sociales.
Eje 2. Fortalecimiento y consolidación del sistema estatal anticorrupción
2.1. Fortalecimiento de la Fiscalía Anticorrupción con 10 unidades de investigación, con cobertura en todas las regiones del estado.
2.2. Dotar a la Auditoría Superior del Estado de Jalisco de los recursos humanos y materiales adecuados para su funcionamiento.
2.3. Dotar al Comité de Participación Social de la capacidad de supervisar, vigilar y, en su caso, sancionar a los órganos del sistema que incumplan con su responsabilidad.
Eje 3. Servicio civil de carrera
Eje 4. Cero sobornos y máxima apertura.
4.1. Plataformas de gobierno abierto para trámites, servicios y reportes ciudadanos.
4.2. Abrir y homologar los procesos de compras, licitaciones y adquisiciones.
4.3. Nómina del gobierno y padrón único de beneficiarios de programas sociales abiertos.
4.4. 3 de 3 obligatoria.
Fuente: elaboración propia utilizando la información presentada en enriquealfaro.mx .

A más de la mitad de la presente administración, es posible hacer una evaluación y ver si dichos compromisos elaborados durante la campaña a la gubernatura han podido traducirse en cambios legislativos y en políticas públicas.

De manera general, se puede decir que existió un adecuado análisis y las propuestas presentadas pueden encaminarse a reducir la corrupción y fortalecer la integridad pública. Los ejes presentados presentan concordancias con revisiones internacionales que buscan detectar buenas prácticas en el control de la corrupción (Rocha Menocal, 2015).

Respecto al eje 1, encontramos que va acorde con los planteamientos de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) respecto al fortalecimiento de la integridad pública (OCDE, 2017). La integridad pública se ve como una cuestión dependiente de contar con un sistema que reduzca las oportunidades de comportamiento corrupto, de cambiar la cultura a una que haga que la corrupción sea socialmente inaceptable y de contar con mecanismos de rendición de cuentas que hagan a las personas responsables de sus acciones.

Sin embargo, se encuentra un avance intermitente en dicha dirección. Pese a que la primera recomendación del Comité Coordinador del Sistema Estatal Anticorrupción fue en el tenor del fortalecimiento institucional de los Órganos Internos de Control, la realidad es que pocas instancias del gobierno del estado cuentan con mecanismos adecuados de control interno. De una revisión realizada a los Órganos Internos de Control de la Administración Pública Centralizada del Gobierno de Jalisco, se encontró que, de 36 entes, solo seis cumplían a cabalidad con la recomendación del Comité Coordinador.

La implementación de mecanismos de gobierno abierto también presenta áreas de mejora. De acuerdo con la Métrica de Gobierno Abierto que elabora el Centro de Investigación y Docencia Económicas, en 2021, Jalisco se encontraba en términos de Gobierno Abierto por debajo del promedio nacional, con una calificación de 0.47 en una escala del 0 a 1. Por otra parte, donde sí se detectan avances es en los protocolos con perspectiva ética para los servidores públicos, esto con la publicación del Código de Ética y las Reglas de Integridad para los Servidores Públicos del Estado de Jalisco emitidos el 20 de febrero de 2019.

Respecto al eje 2, se valora de manera positiva la intención del gobierno de Jalisco de buscar fortalecer el Sistema Estatal Anticorrupción. El Sistema Anticorrupción de Jalisco, y en especial su Comité de Participación Social (CPS), han sido encontrados como un referente de su clase para los otros sistemas locales mexicanos (Menéndez y Alduenda, 2019). Sin embargo, fuera de un fortalecimiento, el gobierno ha tenido enfrenta-

mientos directos con dicho sistema. A raíz del cuestionamiento que hizo el CPS en 2020 respecto a los nombramientos irregulares en el Consejo de la Judicatura, la relación entre el gobierno del estado (y la representación parlamentaria del partido Movimiento Ciudadano en el Congreso del Estado de Jalisco) y el Comité de Participación Social ha sido ríspida. Entre otros hechos, se buscó eliminar los honorarios que reciben los integrantes del CPS y se generó una persecución mediática hacia uno de sus integrantes, llegando a las denuncias penales.

En cuanto al eje 3, y aunque el servicio civil de carrera no esté directamente relacionado con el control de la corrupción, la experiencia internacional muestra que es una medida que puede conducir a reducir los niveles de corrupción en una sociedad. Precisamente algunos de los países que suelen ser reconocidos por bajos niveles de corrupción —como Dinamarca, Francia, Reino Unido o Suecia— iniciaron su camino a una buena gobernanza (y reducción de la corrupción) a partir de medidas que fortalecieron el servicio civil de carrera bajo una óptica de universalidad y meritocracia (Mungiu-Pippidi, 2015; Rothstein, 2011).

Sin embargo, dicha propuesta no ha logrado concretarse. Aún y cuando, como parte de la llamada Reforma 2.0 al Sistema Anticorrupción que plantearon organizaciones sociales y grupos empresariales, se discutió generar una Ley de Designaciones y Servicio Profesional de Carrera para el Estado de Jalisco, hasta ahora dicha propuesta no ha avanzado y sigue imperando una visión particularista en la manera en la que se conduce la nómina del gobierno de Jalisco. Ejemplos sobran, pero se puede mencionar, por ejemplo, que la encargada de la sección juvenil del partido Movimiento Ciudadano en Jalisco pasó a ser la directora de juventudes del gobierno de Jalisco, o que los diputados locales de Movimiento Ciudadano de la LXII legislatura que no consiguieron la reelección pasaron a ocupar posiciones en el gobierno estatal.

Finalmente, en el eje 4 se encuentran pocos avances. Pese a que es un eje más enfocado en la apertura gubernamental que en el control de la corrupción —y como ya se ha estudiado, la transparencia no trae necesariamente consigo la reducción de la corrupción (Hood, 2010)—, se detecta que lo comprometido no concuerda con la realidad. La plataforma para trámites digitales, llamada Ventanilla Digital Jalisco, cuenta apenas con 7 trámites en su catálogo. Respecto a la homologación de procedimientos de contrataciones públicas, se encuentra que incluso hay retrocesos en

ese ámbito. La pasada administración generó un portal de Contrataciones Abiertas, en donde se presentó información sobre las contrataciones públicas del Estado de Jalisco en el Estándar de Datos de Contrataciones Abiertas de la Open Contracting Partnership, mismo que dejó de actualizarse con el cambio de gobierno (Quintero Casillas, 2021).

Finalmente, la nómina de gobierno, el padrón de beneficiarios de programas sociales y las declaraciones patrimoniales y de intereses (3de3) forman parte de las disposiciones obligatorias que contempla la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y la Ley General de Responsabilidades Administrativas, por lo que el gobierno de Jalisco está obligado a presentar dicha información.

Como se puede observar, una vez transcurrida la mitad de la gestión del gobierno de Jalisco, sigue pendiente poder contar con una estrategia articulada de control y combate a la corrupción que pueda satisfacer los planteamientos generados desde 2018. Ahora bien, y como se mencionó anteriormente, pueden existir acciones y políticas que, sin ser el objetivo principal, puedan coadyuvar para reducir la corrupción. Es por eso que en la siguiente sección se revisan indicadores que puedan dar una aproximación a la percepción y prevalencia de corrupción en Jalisco.

Evaluación de indicadores

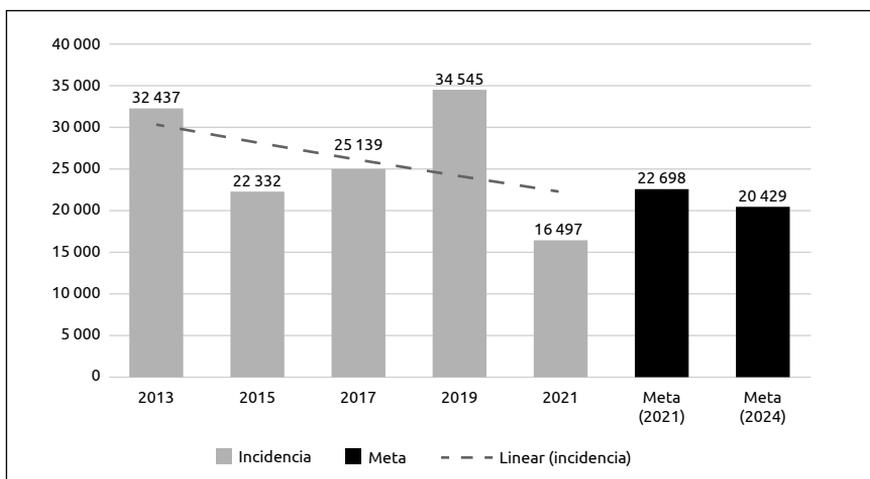
Medir la corrupción es una tarea complicada. Al ser una cuestión ilegal, o poco ética en el caso de ciertos marcos jurídicos, medir la corrupción y su grado de permeabilidad en las instituciones es una tarea complicada. Incluso en la propia literatura no existe una manera única de realizar su medición, aunque las maneras más recurrentes es por percepción, experiencias directas y a través de indicadores proxy (Hough, 2017).

Para la presente investigación, se decidió utilizar mediciones por percepción y por experiencias directas. Para poder realizar eso, se consultaron los resultados de la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) del INEGI, así como los datos que proporciona el Índice de Estado de Derecho en México de la organización World Justice Project. De esta manera es posible hacer una revisión al tema por medio de encuestas a población en general y a grupos especializados, de manera similar a las

dos mediciones (el Índice de Percepción de la Corrupción y el Barómetro Global de la Corrupción) que elabora Transparencia Internacional.

Respecto a la incidencia de corrupción que reporta la ENCIG, se debe hacer la precisión de que esta no obedece a un solo orden de gobierno, por lo que no puede servir para un desglose sobre la administración pública estatal. Sin embargo, sí puede servir como una aproximación a conocer las experiencias de corrupción que sean responsabilidad del gobierno estatal.

Así, al analizar la incidencia de corrupción en Jalisco, se observa que, después de un repunte en 2019, la incidencia de la corrupción presenta una baja considerable. Con el nivel que reportó la ENCIG en 2021, la incidencia se encuentra por debajo de la meta planteada para 2021 y 2021 en el Plan Estatal de Gobernanza y Desarrollo Jalisco 2018-2024. La gráfica 43.1 muestra la evolución de la incidencia reportada por la ENCIG y las propias metas que tiene el gobierno de Jalisco.

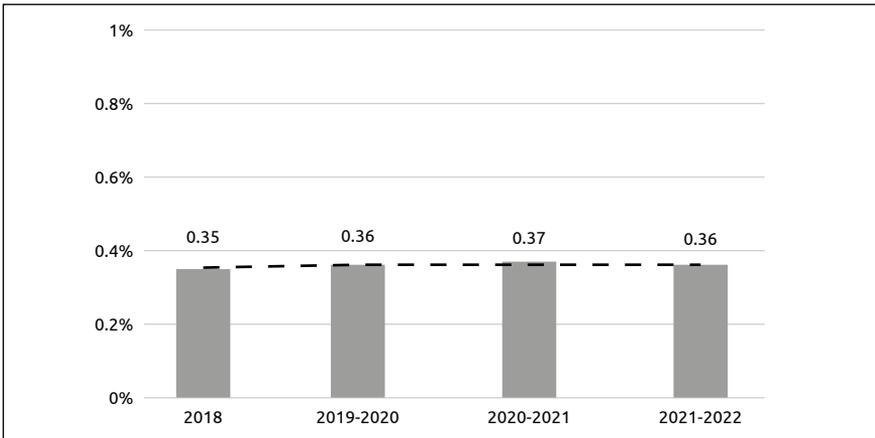


Gráfica 43.1. Casos de incidencia de corrupción por cada cien mil habitantes, 2013-2021

Fuente: elaboración propia con datos de la ENCIG y del Plan Estatal de Gobernanza y Desarrollo Jalisco 2018-2024 Visión 2030.

En otro sentido, en el Índice de Estado de Derecho de World Justice Project se encuentra un estancamiento en la percepción de ausencia de corrupción en Jalisco. Dicho Índice, que se integra por medio de cuestionarios realizados a distintos abogados del estado, muestra que, después de 4 años, la percepción de ausencia de corrupción no ha mostrado un cambio sustancial.

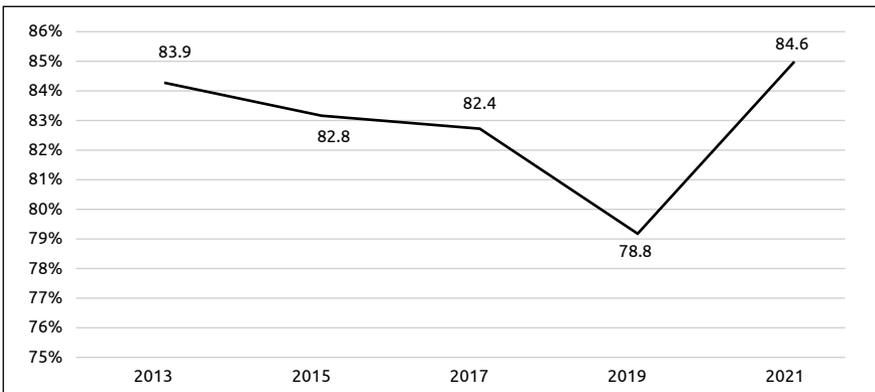
POLÍTICA ANTICORRUPCIÓN



Gráfica 43.2. Percepción de ausencia de corrupción en Jalisco, 2018-2021

Fuente: elaboración propia con datos de World Justice Project.

Este estancamiento en un público especializado tiene su símil a la hora de medir la percepción entre los jaliscienses en general. Como se puede ver en la gráfica 43.3, pese a que hubo una tendencia a la baja en la percepción de corrupción en el gobierno de 2013 a 2019 (con la reducción más drástica coincidiendo con el cambio de administración), para 2021 dicho porcentaje se disparó a 84.6%, siendo la medición más elevada desde que se tienen datos de la ENCIG.



Gráfica 43.3. Percepción de que es frecuente la corrupción en el Gobierno del Estado de Jalisco, 2013-2021

Fuente: elaboración propia utilizando datos de la ENCIG.

De esta manera, pareciera que hay una paradoja en Jalisco. Por un lado, la ENCIG muestra que la incidencia de corrupción está en niveles históricamente bajos, incluso por debajo de las metas que tenía el gobierno de Jalisco. Pero, por otro lado, WJP muestra que la percepción de ausencia de corrupción se mantiene constante; e incluso la percepción de corrupción de la ENCIG (que sí está focalizada al gobierno del estado) muestra un repunte.

¿Por qué pareciera que hay menos actos de corrupción en Jalisco y a la vez la gente percibe niveles históricamente altos? Una explicación puede ir en el sentido de la *clase* de actos que siguen ocurriendo. Un problema de la medición de la corrupción por incidencia es que es complicado distinguir el distinto nivel de impacto que puede llegar a presentar. De esta manera, por poner un ejemplo con un símil de criminalidad, si en una ciudad de 100 000 habitantes se dieran mil asesinatos y en otra ciudad de 100 000 habitantes se cometieran mil robos de cartera, ambas tendrían la misma tasa de criminalidad. Y sin embargo, podríamos coincidir en que en la ciudad con mil asesinatos se percibiría una mayor inseguridad (Power, 2020).

De esta manera, una de las posibles inferencias que dan estas cifras es que si bien, ciertos actos de la llamada corrupción administrativa (más ligada a sobornos y pagos extraoficiales en trámites y la atención de servicios públicos) pueden haber presentado una reducción; pero actos más ligados a la gran corrupción (aquella que se da en los altos niveles de la administración pública y de la política).

En la realidad, vemos que los grandes casos de corrupción en el Estado de Jalisco siguen sin sancionarse o generar cambios normativos que lleven a su no repetición. El CPS detecta tres casos paradigmáticos de posible corrupción que involucran al gobierno del estado: el caso de A Toda Máquina, las Villas Panamericanas y el Caso Iconia. Ninguno de los tres casos ha sido sancionado y, lo que puede ser incluso peor, los arreglos institucionales que permitieron que sucedieran siguen intactos, lo que genera el riesgo de repetición.

Conclusiones y recomendaciones

La presente administración del gobierno del estado de Jalisco sigue teniendo un gran reto en su política de control de la corrupción. Las propuestas que esbozó el gobernador cuando fue candidato no han terminado de

concretarse; y algunas ni siquiera han iniciado. Por otra parte, los indicadores muestran que, pese a una reducción en la incidencia, la percepción de corrupción sigue siendo elevada. Un futuro estudio cualitativo debe enfocarse en identificar qué tipos de corrupción son esos que siguen ocurriendo en Jalisco y que ocasionan que la población siga viendo a este fenómeno como una gran problemática.

Para poder lograr un camino hacia una mejor gobernanza, no hace falta reinventar la rueda: el Sistema Estatal Anticorrupción generó una Política Estatal Anticorrupción que puede servir como punto de partida. Adicionalmente, el propio gobernador hizo un análisis adecuado cuando era candidato y todavía pueden recuperarse esos planteamientos. Los códigos de ética deben dejar de ser letra muerta y deben tener repercusiones en el comportamiento de las personas servidoras públicas; el gobierno estatal debe dejar de ver al Sistema Estatal Anticorrupción como un enemigo y debe fomentar una sana colaboración; el establecimiento de un servicio civil de carrera podría ser la verdadera refundación del servicio público que tanto quiere el gobierno; y una renovada política de contrataciones públicas puede ayudar no solo a reducir la corrupción en las adquisiciones, sino que también puede ser una herramienta de recuperación económica, obtención del valor por el dinero y apoyo a la sustentabilidad.

Si bien todavía queda la mitad de la administración por delante y los países que han podido reducir sus niveles de corrupción lo consiguieron en procesos que duraron años, sino es que décadas, el gobierno está a tiempo de sentar las bases que permitan a Jalisco ser un referente en el control de la corrupción y en la promoción de la buena gobernanza.

Referencias

- HEYWOOD, P. M. (2017). Rethinking Corruption: Hocus-Pocus, Locus and Focus. *The Slavonic and East European Review*, 95(21), pp. 21-48. En <https://doi.org/10.5699/slaveasteurorev2.95.1.0021>
- HOOD, C. (2010). Accountability and Transparency: Siamese Twins, Matching Parts, Awkward Couple?. En *West European Politics*, 3(5), pp. 989-1009. En <https://doi.org/10.1080/01402382.2010.486122>
- HOUGH, D. (2017). *Analysing Corruption*. Reino Unido: Agenda Publishing.

- MENÉNDEZ, C. y Alduenda, I. (2019). Estudio de buenas prácticas en la implementación y operación de Sistemas Anticorrupción. Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional.
- MUNGIU-PIPPIDI, A. (2013). Controlling Corruption Through Collective Action. *Journal of Democracy*, 23(1), pp. 101-115. En <https://doi.org/10.1353/jod.2013.0020>
- MUNGIU-PIPPIDI, A. (2015). *The Quest for Good Governance: How Societies Develop Control of Corruption*. Reino Unido: Cambridge University Press.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2017). *Recomendación del Consejo de la OCDE sobre integridad pública*. París. En <https://www.oecd.org/gov/integridad/recomendacion-integridad-publica/>
- POWER, S. (2020). *Party Funding and Corruption*. Reino Unido: Palgrave Macmillan.
- QUINTERO CASILLAS, Á. (2021). El uso de portales electrónicos para la reducción de riesgos de corrupción en las contrataciones públicas: una revisión subnacional en México. En L. F. Aguilar Villanueva y E. A. Ruvalcaba Gómez, *Gobierno Abierto en México Estudios de Caso en Gobiernos Subnacionales*, vol. 2. México: Tirant lo Blanch.
- ROCHA MENOCA, A. (2015). *Why Corruption Matters: Understanding Causes, Effects and How to Address Them*. Reino Unido: Department for International Development.
- ROTHSTEIN, B. (2011). Anti-corruption: The Indirect “Big Bang” Approach. *Review of International Political Economy*, 18(2), pp. 228-250.
- ROTHSTEIN, B. (2021). *Controlling Corruption: The Social Contract Approach*. Reino Unido: Oxford University Press.

Analizar la evolución de las políticas públicas es tarea complicada. Se requiere conjuntar varias visiones: la del experto analista, la del actor de la política y la del beneficiario. Este libro reúne a más de cincuenta participantes que, desde diferentes perspectivas, abordan un amplio repertorio de políticas. Una publicación indispensable para quienes se ocupan y preocupan del devenir de una entidad federativa que es motor del México de hoy.

Enrique Cabrero, director del IIPPG, CUCEA, UdeG

Este ejercicio es una fotografía a mitad de camino y también una señal de advertencia. ¿Va Jalisco en la dirección correcta? La respuesta no puede ser simple porque la realidad es compleja. Las voces presentes en esta obra nos explican dónde estamos, nos dan una idea de hacia dónde vamos y, mejor aún, nos ofrecen algunas ideas sobre cómo corregir el rumbo.

Luis Miguel González, director editorial de *El Economista*

Jalisco a medio camino es un ejercicio de análisis excepcional que bien podría ser replicado en las 32 entidades federativas. Se trata de un valiente paso al frente para derrocar el centralismo con el que suelen analizarse las políticas públicas en México, que abre brecha para desmenuzar los retos que existen a nivel local.

Viri Ríos, analista política y autora de *No es normal*



CUCEA
El mejor lugar para el talento

20 EDITORIAL
UNIVERSIDAD
DE GUADALAJARA

TR/NSVERS/L
Incidencia estratégica en políticas públicas