

Instituciones confiables y efectivas

30. Gobernabilidad democrática

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

Introducción

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

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

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

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

Diagnóstico de problemas

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

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

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

Sistema electoral por consolidar

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

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

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

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

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

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

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

4. Varios, op. cit.

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

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

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

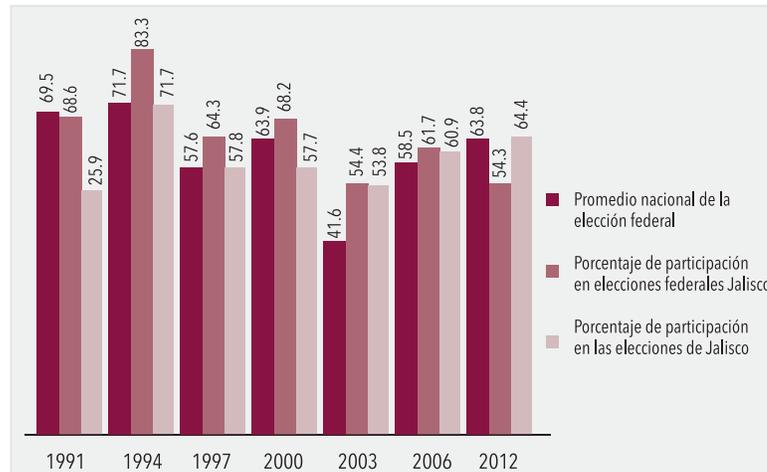
8. En términos generales, el 43% no confía en que los gobiernos municipales solucionen los problemas que más afectan a la población, y el 47% desconfía del uso que hacen dichos gobiernos de los recursos. Jalisco Cómo Vamos, op. cit., p. 155.

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

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

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

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



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

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

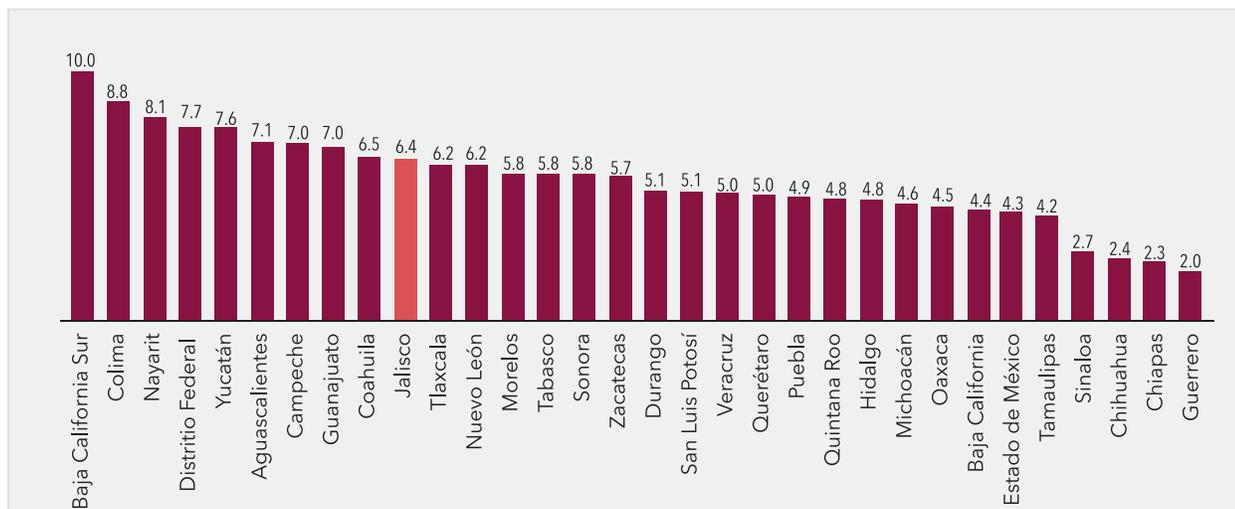
desarrollo democrático medio en los últimos años debido al porcentaje de participación ciudadana en las elecciones del 2012.¹⁰

9. Mesas sectoriales: gobernanza y participación ciudadana.

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

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

Gráfico 30.2. Índice de Desarrollo Democrático



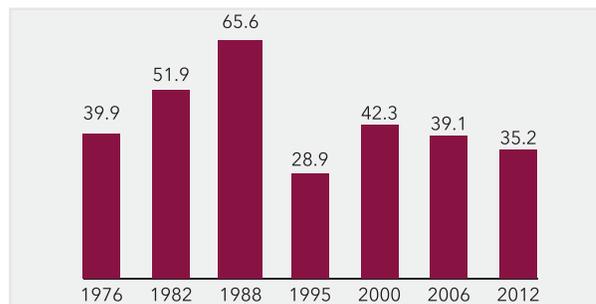
Fuente: Índice de Desarrollo Democrático de México 2012, p. 13.

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

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

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

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



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

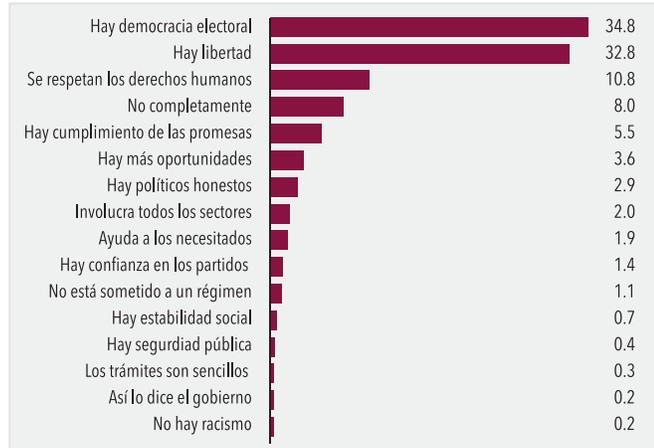
12. Secretaría de Gobernación, op. cit.

13. Ibíd.

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

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

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

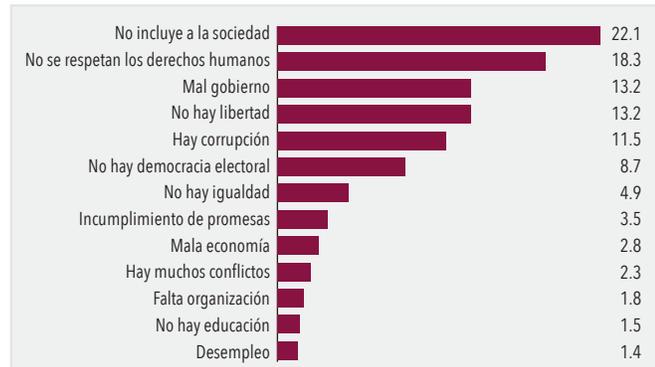


Fuente: Gobierno de Jalisco, Encuesta Estatal sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas, 2004, p. 28.

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

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

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



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

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

b) Inclusión política inequitativa. La inclusión política se refiere al grado en que los diversos grupos y categorías que conforman la población de una sociedad tienen acceso a los procesos de gobierno y toma de decisiones. En ese rubro, el IDD-Mex indica que Jalisco cuenta con la peor puntuación en lo concerniente a la representación de las mujeres en el Congreso local y a su designación en cargos en los poderes ejecutivo y judicial. Ello es muestra de un escaso desarrollo electoral y la necesidad de hacer cumplir las cuotas de género vigentes en el Código Electoral de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco.¹⁴

Una razón adicional por la que la entidad no presenta un avance electoral significativo obedece a que todavía persiste una elevada exclusión de las comunidades indígenas del ejercicio efectivo de sus derechos ciudadanos.¹⁵ Las comunidades indígenas son las más pobres de la entidad, cuentan con la más alta marginación, tienen los índices más altos de analfabetismo, baja calidad de la educación, además de que tienen la brecha más amplia de desigualdad política.¹⁶

c) Efectividad de la legislación electoral. En el caso de Jalisco, como en el resto de las entidades federativas, la organización de elecciones confiables, limpias, libres e imparciales es una obligación definida por el código electoral del estado, que emana a su vez de algunas disposiciones constitucionales en la materia. Cabe mencionar que la legislación electoral ha sido un factor favorable para el desarrollo de la democracia electoral en Jalisco.

Sin embargo, en las modificaciones al código electoral han quedado rezagados algunos componentes imprescindibles para que el órgano electoral contribuya a que la entidad transite de una democracia procedimental a una democracia de segunda generación, más participativa, mediante la cual los ciudadanos generen competencias, capital social y se involucren en los procesos de toma de decisiones que afectan sus vidas. El código electoral del estado todavía no contempla diversos mecanismos de la democracia directa, como lo son el plebiscito, las candidaturas independientes, la revocación de mandato, entre otros.¹⁷

d) Calidad de la gestión electoral. Precisar con claridad el concepto de “calidad de la gestión electoral” es una tarea compleja, ya que remite a las ideas de buenas prácticas o buen desempeño administrativo.¹⁸ A ello se añade que se trata de una noción multidimensional debido a que los organismos públicos realizan actividades muy diversas, tal como ocurre con el IEPC en la entidad, que tiene como funciones sustantivas organizar elecciones confiables y promover la participación ciudadana. No obstante, para lograr ambos aspectos, el órgano electoral de Jalisco debe realizar otras tareas, por esa razón es probable que dicho órgano sea eficiente en algunas áreas; pero, simultáneamente presente desafíos en otras.

En este apartado, se analizan tres dimensiones de la calidad de la gestión electoral en Jalisco: a) profesionalización de la función electoral, b) innovación tecnológica, y c) fiscalización a los partidos políticos.

político de participar como candidatas en contiendas electorales”. Congreso del Estado.

15. Instrumentos de percepción ciudadana del PED 2013-2033. Grupos focales: indígenas.

16. COEPO (2010). “La población indígena de Jalisco”, en *Desarrollo humano y demografía de grupos vulnerables en Jalisco*. Guadalajara: Gobierno de Jalisco. En <http://coepo.app.jalisco.gob.mx/PDF/LibroDesarrollo/intro.html>.

17. Instituto Electoral y de Participación Ciudadana (IEPC). *Más que elecciones. Informe de actividades 2010-2013*.

18. Carlos Moreno (2008). *Democracia electoral y calidad gubernativa. El desempeño de los gobiernos municipales en México*, pp. 37-38. Guadalajara: ITESO-Universidad Iberoamericana.

19. Alicia Gómez López (2013). “Política y gobierno”, en Raúl Padilla López, Irma Leticia Leal Moya y Adrián Acosta Silva (coords.). Centro de Estudios Estratégicos para el Desarrollo (CEED) de la Universidad de Guadalajara y Consejo Económico y Social del Estado de Jalisco para el

- **Profesionalización de la función electoral.** Constituye una característica global de los órganos electorales que se refiere al grado en que se cuenta con habilidades, procedimientos efectivos y conocimientos sobre la materia. Durante las últimas gestiones, el IEPC ha desarrollado un programa integral de profesionalización, sin embargo hay algunos aspectos que deben consolidarse. En el instituto todavía queda pendiente certificar 100% los procedimientos internos. El servicio profesional electoral debe profundizarse y la sistematización de las labores del instituto deben incluir una serie de herramientas adicionales a la planeación estratégica, tales como la consolidación de un sistema de indicadores de desempeño con el cual medir el impacto de los programas institucionales, tanto ordinarios como especiales.
- **Innovación tecnológica.** El IEPC se propuso una línea estratégica de innovación. A partir de ella ha mejorado sustancialmente la calidad de los procesos internos y electorales. Uno de los insumos que ha contribuido a ello es el desarrollo de un sistema de votación electrónica propia, mejor conocido como urna electrónica. Además se dotó de Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) al instituto, y con ello mejoraron diversos aspectos administrativos internos. No obstante, es necesario extender el uso de un sistema electrónico de votación al 100% de los municipios y al mismo tiempo su implementación y desarrollo debe ser más eficiente. Aunque se ha dado un gran impulso al desarrollo de plataformas virtuales y de software, ambos aspectos deben seguir consolidándose ya que las nuevas tecnologías tienen periodos de caducidad bastante estrechos.
- **Fiscalización a los partidos políticos.** El IEPC ha consolidado la fiscalización de los recursos que ejercen los partidos y que provienen del financiamiento público con apego a las disposiciones de la legislación electoral del estado. Empero, todavía hace falta consolidar

los procesos de fiscalización a los partidos. Por una parte, se necesita transitar de la fiscalización de los topes que marca la ley a la fiscalización con base en las partidas presupuestarias y objetivos. Por ejemplo, los partidos deben consolidar su nivel de gasto en la capacitación de mujeres o en la promoción del liderazgo femenino, entre otros asuntos. Otra asignatura pendiente consiste en consolidar la fiscalización de los montos presupuestarios que los partidos políticos obtienen por vías diferentes a las prerrogativas que asigna el instituto.

Limitado desarrollo legislativo

Este segundo apartado tiene la intención de señalar algunos de los retos más urgentes que enfrenta el Congreso del Estado. En primer lugar, están las labores de fiscalización que el Congreso realiza sobre las acciones de los otros dos poderes del estado. Estas labores son funciones sustantivas y complementarias que el Legislativo debe realizar en una democracia republicana. Posteriormente se aborda otro aspecto sustantivo del poder Legislativo y trata sobre la capacidad de conseguir los acuerdos políticos necesarios entre las diferentes fuerzas que integran el Congreso. El tercer tema es la necesidad de profesionalizar las labores del legislativo para la consecución de sus principales objetivos. Finalmente, el cuarto tema es la administración financiera del Congreso estatal.

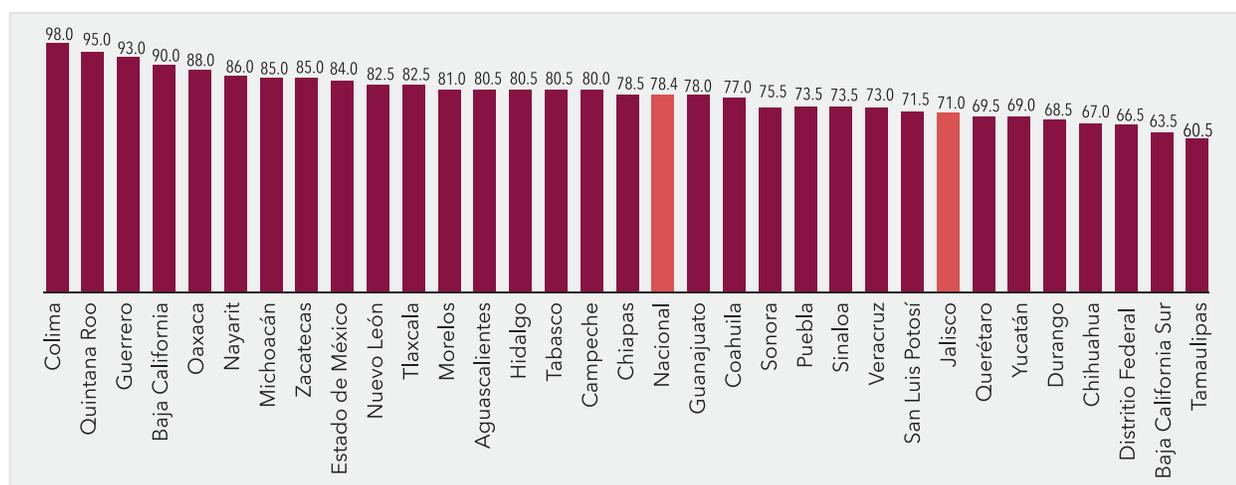
a) Congreso fiscalizador y contrapeso entre poderes del estado. El tema de la rendición de cuentas es central para la consolidación de la gobernabilidad en el estado; sin embargo, esta temática presenta condiciones de atraso en la entidad. A lo largo de la década han existido cuatro leyes distintas, lo que habla de una notable inestabilidad y falta de definición sobre el tema como política pública. En 2001, se creó la *Ley de Fiscalización Superior del Estado de Jalisco*, que ponía a la entidad en sintonía con la norma federal. Con esta ley se sustituyó al anterior organismo, denominado Contaduría Mayor de Hacienda, por la Auditoría Superior del Estado de Jalisco (ASEJ), a la cual se otorgó autonomía técnica y de gestión.

Se estableció que la revisión de la cuenta pública era facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, y se le daban a la ASEJ atribuciones como la de fincar responsabilidades en daños y perjuicios a la hacienda pública y promover acciones de responsabilidad y querrelas penales contra los presuntos responsables de los daños.¹⁹ Esta ley no se aplicó, ya que en 2003 fue derogada.²⁰

A la fecha, Jalisco está posicionado en niveles por debajo del promedio nacional en la evaluación del ordenamiento legal para la fiscalización

superior local realizada según el último estudio elaborado por el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) y el Centro Universitario de Ciencias Económico-Administrativas (CUCEA) de la Universidad de Guadalajara. En este estudio, Jalisco obtiene una calificación de 71 cuando el promedio nacional para el 2012 fue de 78.4 puntos. Jalisco es uno de cinco estados de la república que todavía no obliga a la ASEJ a elaborar y publicar un programa anual de auditorías.²¹

Gráfico 30.6. Resultados por entidad federativa, escala porcentual



Fuente: IMCO- CUCEA <http://imco.org.mx/wp-content/uploads/2013/05/JAL.pdf>

En cuanto a la capacidad fiscalizadora del poder legislativo en el estado, la combinación de ciertas normas limita la calidad del desempeño. Por un lado, no se establece con claridad la función del poder legislativo en la fiscalización superior, lo que reduce la capacidad de rendición de cuentas del Congreso en su totalidad con respecto al trabajo de fiscalización que la entidad fiscalizadora realiza. Mientras que por otro lado, la publicación del

informe de resultados de la ASEJ está condicionada a la revisión del poder legislativo, reduciendo así la autonomía que requiere para mantener los procesos de fiscalización fuera de la arena política.²²

b) Acuerdos políticos. La falta de acuerdos políticos mantiene estancado un número importante de decisiones y de leyes que podrían acelerar el desarrollo del estado. El trabajo coordinado y armónico al interior del poder legislativo, así como

Desarrollo y la Competitividad (CESJAL). *Jalisco a futuro 2012-2032. Construyendo el porvenir*. Tomo 5, p. 31. Guadalajara, México: Editorial Universitaria, Universidad de Guadalajara.

20. En 2009 entró en vigor la actual Ley de Fiscalización Superior y Auditoría Pública de Jalisco que mantiene la autonomía técnica y de gestión de la ASEJ, establece denuncias por daños y perjuicios y el fincamiento de responsabilidades, incluida la querrela penal. No obstante, la ley vigente representa la pérdida de autonomía y fuerza de la ASEJ debido al fortalecimiento de las facultades de la Comisión de Vigilancia del Congreso. Alicia Gómez López, op. cit., pp. 30-32.

21. CUCEA-IMCO (2013). *Auditorías Superiores Locales en México: evaluación de su normatividad, prácticas y transparencia*. En http://imco.org.mx/wpcontent/uploads/2013/5/reporte_completo_imco_udg.pdf

22. *Ibid.*

23. PNUD-CIDE (2013). México Estatal. Dossier Jalisco. *Calidad de gobierno y rendición de cuentas en las entidades federativas*.

24. Joseph Klesner (2005). "Electoral Competition and the New Party System in Mexico", en *Latin American Politics and Society*. Volumen 47,

la relación que tenga con el Ejecutivo estatal y los gobiernos municipales, es una condición necesaria para la gobernabilidad democrática.

En el caso del Legislativo, desde 1997 los procesos de alternancia democrática generaron nuevos retos en las relaciones internas de ese poder y con el Ejecutivo. A nivel nacional, por ejemplo, se presentaron los gobiernos divididos, que hicieron necesario generar mecanismos eficientes de negociación y colaboración entre las fuerzas políticas representadas en los congresos locales y el Ejecutivo. No obstante, en ocasiones y ante la incapacidad de llegar a acuerdos, se

generaron situaciones de empantanamiento y parálisis legislativa que afectaron el desarrollo legislativo y el propio funcionamiento gubernamental así como las condiciones de vida de los ciudadanos.²³

En Jalisco, desde el año 2000, la fracción mayoritaria se ha alternado entre las dos principales fuerzas políticas en el estado. En ocasiones la mayoría del Congreso no corresponde al partido en el gobierno ejecutivo. Lo que es más importante aún, el nivel de pluralidad de partidos políticos representados en el Legislativo ha incrementado considerablemente.

Tabla 30.1. Análisis de los contrapesos institucionales: autonomía y fortaleza del poder legislativo

Legislatura	Gubernatura	PAN	PRI	PRD	Otros
LI: 1986-1989	PRI	15.38%	76.92%	0.00%	7.69%
LII: 1989-1992	PRI	20.59%	32.43%	2.70%	0.00%
LIII: 1992-1995		64.86%	42.50%	5.00%	2.50%
LIV: 1995-1998	PAN	64.86%	32.43%	2.70%	0.00%
LV: 1998-2001		50.00%	42.50%	5.00%	2.50%
LVI: 2001-2004	PAN	52.50%	40.00%	5.00%	2.50%
LVII: 2004-2007		42.50%	47.50%	5.00%	5.00%
LVIII: 2007-2010	PAN	48.72%	33.33%	7.69%	10.26%
LIX: 2010-2013		43.59%	46.15%	5.13%	5.13%
LX: 2013-2016	PRI	35.90%	43.59%	5.13%	15.38%

Fuente: Elaboración propia con base en México-Estatal Dossier Jalisco. 15 (Conformación partidista de las legislaturas locales de México 1985-2010).

Según el estudio hecho por el proyecto México Estatal del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), la diversidad política en Jalisco medida por el Número Efectivo de Partidos Políticos con Presencia Legislativa (NEPL) aumentó de 1.62 en 1986, bajo un régimen de partido dominante, a 2.95 en 2013 régimen multipartidista.²⁴ Esto representa un aumento de partidos efectivos representados

en el Legislativo y, por lo tanto, mayor necesidad de negociación. Si este cambio político no se ve acompañado con mejores canales de comunicación y mejores instituciones que incentiven los acuerdos políticos, la dificultad de lograr éstos permanecerá intacta.²⁵ Así también continuará estancada la posibilidad de alcanzar un mejor desarrollo en el estado.

número 2. El NEPL es el número efectivo de partidos políticos con presencia legislativa y oscila entre 1 y 2.5. Un número de mayor magnitud significa más números efectivos de partidos con presencia legislativa.

25. Gobierno de Jalisco (2010). *Plan Estatal de Desarrollo Jalisco 2030*, segunda edición, p. 201. Guadalajara, Jalisco, México: Dirección de Publicaciones, Secretaría General de Gobierno, Gobierno de Jalisco.

26. PNUD-CIDE, op. cit.

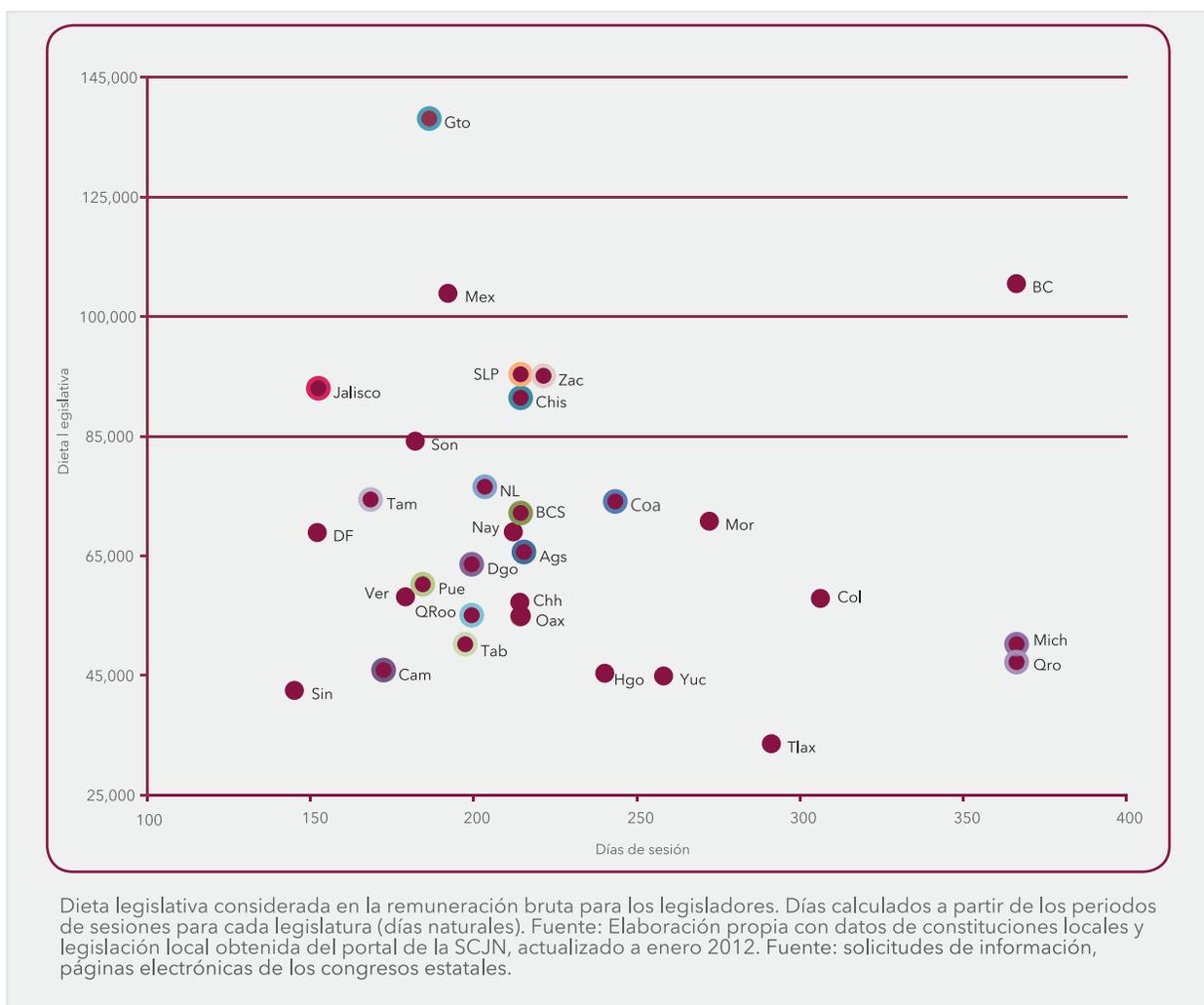
27. *Ibíd.*

c) Profesionalización legislativa. La profesionalización legislativa es un término amplio que apunta a los elementos indispensables que requiere un legislador para hacer de manera efectiva su trabajo.²⁶ El legislador, entre otras cosas, necesita crear normatividad, aprobar y evaluar políticas públicas así como vigilar actores que ejerzan recursos públicos, etc. En general, para medir el nivel de profesionalización legislativa se observan dos variables. Por un lado, está el ingreso del representante que debe ser suficiente para compensar el costo de oportunidad del potencial legislador. Esto le permite

dedicar el tiempo y recursos necesarios para sus actividades disminuyendo la necesidad de desviar la atención en función de otros intereses. Y, por otro lado, está la frecuencia de la actividad parlamentaria que indica la intensidad del trabajo legislativo.²⁷

El lugar que ocupa Jalisco es indicativo de la disyuntiva existente entre la capacidad de los legisladores y la carga de trabajo que tienen. En comparación con los promedios nacionales, Jalisco es un estado con alto potencial de profesionalización, pero con un nivel real bajo de lograrlo debido al número limitado de días que sesionan.²⁸

Gráfico 30.7. Relación dieta legislativa con días de sesión legislativa, 2012



Fuente: Elaboración propia con base en México-Estatal Dossier Jalisco.

28. Alejandra Ríos (2010). "Capacidades potenciales y reales de la legislatura de Jalisco. Las debilidades de un congreso fuerte", en H. Cámara de Diputados LXI Legislatura, PNUD y Universidad de Guadalajara. *Capacidades institucionales para el desarrollo humano*. México: Miguel Ángel Porrúa.

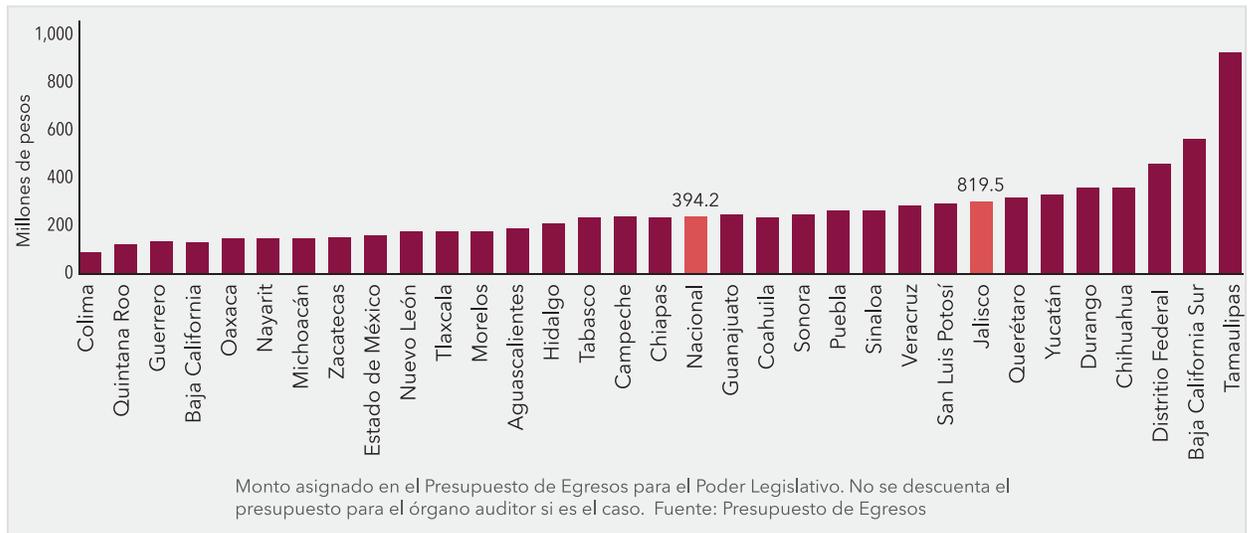
29. Congreso del Estado de Jalisco (2013). Información contenida en el artículo 32, fracción V. En <http://transparencia.congreso.jalisco.gob.mx/>

d) Administración financiera del legislativo. El diagnóstico financiero más reciente del Congreso del Estado de Jalisco señala la magnitud de la deuda contraída. Se trata de una deuda que viene arrastrando el Congreso estatal desde varias legislaturas atrás, y cuyo lastre ha frenado la

capacidad de trabajo del Legislativo.

El gráfico 29.7 permite observar el lugar que ocupa Jalisco respecto al resto de las entidades federativas en cuanto al presupuesto asignado al poder legislativo. Jalisco queda en tercer lugar, siete lugares por encima del promedio nacional.

Gráfico 30.8. Presupuesto destinado al Poder Legislativo Estatal 2012



Fuente: Elaboración propia con base en México-Estatal Dossier Jalisco.

El monto total del presupuesto no sería problema siempre y cuando se utilice el recurso eficiente y eficazmente y, sobre todo, se rindan cuentas por ello. No obstante, el problema con el gasto del poder legislativo inicia en el momento que no se tiene conocimiento claro del uso de los recursos además del nivel de endeudamiento registrado en épocas recientes por el Congreso de Jalisco.

A la fecha, no es posible conocer la información de la cuenta pública del Congreso para los años transcurridos entre 2008 y 2010. La ley marca

que esta información debe estar publicada, sin embargo, no fue posible hacer la consulta. Por otro lado, de aquellos registros que fueron publicados, los más recientes permiten observar el nivel de endeudamiento que el Congreso experimenta. La cuenta pública de 2011 registró ingresos por 887 millones y egresos por 941 millones lo que arroja un balance deficitario de 104 millones, de pesos aproximadamente. El balance de la cuenta en el año 2012 registra un déficit mayor. Este alcanza los 132 millones de pesos.²⁹

30. Jalisco Cómo Vamos, op. cit., p. 257.

31. *Ibíd.*, p. 259.

Áreas de oportunidad

Percepción ciudadana sobre la utilidad de participar políticamente para mejorar los niveles de vida

En la encuesta de cultura política 2004, realizada por el Gobierno de Jalisco, se observa que a 87.5% de la población le interesa poco o nada la política y sólo a 12.0% le interesa mucho. No obstante, 64.0% de los encuestados considera que la política sí contribuye a mejorar el nivel de vida de la población.³⁰

Satisfacción ciudadana con la democracia como sistema de gobierno entre la población

Si se compara la opinión de los jaliscienses en 2004 con la opinión nacional obtenida un año antes, la de Jalisco presenta un espíritu más democrático frente al promedio nacional. Un mayor porcentaje prefiere una democracia poco funcional frente a un eficiente gobierno autoritario. También se muestra mayor satisfacción con el arreglo democrático que existe en la entidad, aun cuando 59.7% de los jaliscienses se encontraba poco o nada satisfecho con la democracia que se tenía en Jalisco.³¹

Capacidad de fiscalización del poder legislativo

Es preciso realizar cambios en la legislación para revertir algunas cuestiones problemáticas en esta área, debido a que actualmente la ASEJ no puede realizar auditorías extraordinarias ni de desempeño, y no tiene la obligación de realizar un programa anual de auditoría. Por otro lado, se debe establecer con claridad la función del poder legislativo en la fiscalización superior y evitar que la publicación del informe de resultados esté condicionada a la revisión por parte del poder legislativo.³²

Políticas públicas con perspectiva de género

Es preciso destacar como área de oportunidad la creación de políticas públicas con perspectiva de género, que permitan el acceso integral de las mujeres a la justicia, educación, salud, empleo, representación social, entre otras áreas. Para ello, es precisa la asignación de presupuestos enfocados a resultados que atiendan eficaz y eficientemente estas asignaturas pendientes hacia las mujeres.³³

32. Alicia Gómez López, op. cit., pp. 30-32.

33. Congreso del Estado.

Objetivos y estrategias

Objetivo de desarrollo

OD30. Aumentar la confianza de los ciudadanos en sus representantes e instituciones públicas, fortaleciendo la gobernabilidad democrática.

Objetivos sectoriales

OD30O1. Consolidar la adhesión política de los jaliscienses al régimen democrático.

- OD30O1E1. Aumentar la cantidad y calidad de los programas de educación cívica.
- OD30O1E2. Extender los programas de difusión de la cultura democrática en todos los sectores de la sociedad.
- OD30O1E3. Incrementar la cobertura de los programas que incentivan la participación ciudadana en procesos electorales.
- OD30O1E4. Ampliar los niveles de satisfacción democrática de la ciudadanía.

OD30O2. Incrementar la inclusión política de los pueblos indígenas y las mujeres.

- OD30O2E1. Fortalecer la aplicación de las cuotas de género que establece la legislación electoral.
- OD30O2E2. Robustecer los procesos democráticos de selección de candidatos al interior de los partidos.
- OD30O2E3. Consolidar la figura de las candidaturas independientes.

OD30O3. Consolidar la organización de procesos electorales confiables y de alta calidad democrática.

- OD30O3E1. Proponer iniciativas de reforma para fortalecer la legislación electoral.

- OD30O3E2. Implementar foros para analizar y discutir los elementos del código electoral del estado que deben ser modificados.
- OD30O3E3. Impulsar la capacitación electoral y la certificación de los procedimientos internos del Instituto Electoral.
- OD30O3E4. Fortalecer la innovación tecnológica e implementar sistemas electrónicos de votación eficientes.
- OD30O3E5. Reforzar los procesos de fiscalización electoral, incluyendo para ello nuevos mecanismos y figuras.

OD30O4. Lograr un mayor número de acuerdos en el trabajo legislativo que ofrezcan viabilidad al desarrollo del estado.³⁴

OD30O5. Incrementar la productividad en el trabajo legislativo que permita desahogar con prontitud la agenda legislativa.³⁵

OD30O6. Mejorar los niveles de optimización y profesionalización que permita obtener mayor eficiencia en el desempeño legislativo.³⁶

OD30O7. Mejorar la rendición de cuentas impulsando la capacidad de fiscalización del legislativo como contrapeso del ejecutivo.³⁷

OD30O8. Profesionalizar la función pública en los órganos electorales y el poder legislativo.³⁸

34. Aportación del Congreso del Estado.

35. *Ibíd.*

36. *Ibíd.*

37. *Ibíd.*

38. *Ibíd.*

Tabla de alineación de objetivos

Objetivos Sectoriales del Plan Estatal de Desarrollo	Objetivos del Plan Nacional de Desarrollo	Objetivos de la Política de Bienestar	Objetivos de Desarrollo del Milenio
OD3001. Consolidar la adhesión política de los jaliscienses al régimen democrático.	Objetivo 1.1. Promover y fortalecer la gobernabilidad democrática.	Objetivo específico 13. Poner a disposición de las personas mecanismos sencillos y efectivos para participar activamente en la discusión, análisis y toma de decisiones de los asuntos públicos, así como garantizar la libre expresión y manifestación de ideas.	N/A*
OD3002. Incrementar la inclusión política de los pueblos indígenas y las mujeres.	Objetivo 2.2. Transitar hacia una sociedad equitativa e incluyente. Estrategia Transversal III. Perspectiva de Género. Línea de acción. Fomentar la participación y representación política equilibrada entre mujeres y hombres.	Objetivo específico 13. Poner a disposición de las personas mecanismos sencillos y efectivos para participar activamente en la discusión, análisis y toma de decisiones de los asuntos públicos, así como garantizar la libre expresión y manifestación de ideas.	N/A
OD3003. Consolidar la organización de procesos electorales confiables y de alta calidad democrática.	Objetivo 1.1. Promover y fortalecer la gobernabilidad democrática.	Objetivo específico 13. Poner a disposición de las personas mecanismos sencillos y efectivos para participar activamente en la discusión, análisis y toma de decisiones de los asuntos públicos, así como garantizar la libre expresión y manifestación de ideas.	N/A
OD3004. Lograr un mayor número de acuerdos en el trabajo legislativo que ofrezcan viabilidad al desarrollo del estado.	Objetivo 1.1. Promover y fortalecer la gobernabilidad democrática.	Objetivo específico 13. Poner a disposición de las personas mecanismos sencillos y efectivos para participar activamente en la discusión, análisis y toma de decisiones de los asuntos públicos, así como garantizar la libre expresión y manifestación de ideas.	N/A
OD3005. Incrementar la productividad en el trabajo legislativo que permita desahogar con prontitud la agenda legislativa.	Objetivo 1.1. Promover y fortalecer la gobernabilidad democrática.	Objetivo específico 13. Poner a disposición de las personas mecanismos sencillos y efectivos para participar activamente en la discusión, análisis y toma de decisiones de los asuntos públicos, así como garantizar la libre expresión y manifestación de ideas.	N/A
OD3006. Mejorar los niveles de optimización y profesionalización que permita obtener mayor eficiencia en el desempeño legislativo.	Objetivo 1.1. Promover y fortalecer la gobernabilidad democrática.	Objetivo específico 13. Poner a disposición de las personas mecanismos sencillos y efectivos para participar activamente en la discusión, análisis y toma de decisiones de los asuntos públicos, así como garantizar la libre expresión y manifestación de ideas.	N/A
OD3007. Mejorar la rendición de cuentas impulsando la capacidad de fiscalización del legislativo como contrapeso del ejecutivo.	Objetivo 1.1. Promover y fortalecer la gobernabilidad democrática.	Objetivo específico 13. Poner a disposición de las personas mecanismos sencillos y efectivos para participar activamente en la discusión, análisis y toma de decisiones de los asuntos públicos, así como garantizar la libre expresión y manifestación de ideas.	N/A
OD3008. Profesionalizar la función pública en los órganos electorales y el poder legislativo.	Objetivo 1.1. Promover y fortalecer la gobernabilidad democrática.	Objetivo específico 13. Poner a disposición de las personas mecanismos sencillos y efectivos para participar activamente en la discusión, análisis y toma de decisiones de los asuntos públicos, así como garantizar la libre expresión y manifestación de ideas.	N/A

*No aplica

Tabla resumen

OD30. Aumentar la confianza de los ciudadanos en sus representantes e instituciones públicas, fortaleciendo la gobernabilidad democrática.

Problemática	Objetivo sectorial	Estrategias
Sistema electoral por consolidar	O1. Consolidar la adhesión política de los jaliscienses al régimen democrático.	E1. Aumentar la cantidad y calidad de los programas de educación cívica.
		E2. Extender los programas de difusión de la cultura democrática en todos los sectores de la sociedad.
		E3. Incrementar la cobertura de los programas que incentivan la participación ciudadana en procesos electorales.
		E4. Ampliar los niveles de satisfacción democrática de la ciudadanía.
	O2. Incrementar la inclusión política de los pueblos indígenas y las mujeres.	E1. Fortalecer la aplicación de las cuotas de género que establece la legislación electoral.
		E2. Robustecer los procesos democráticos de selección de candidatos al interior de los partidos.
		E3. Consolidar la figura de las candidaturas independientes.
		E1. Fortalecer la legislación electoral.
	O3. Consolidar la organización de procesos electorales confiables y de alta calidad democrática.	E2. Proponer iniciativas de reforma para fortalecer la legislación electoral.
		E3. Implementar foros para analizar y discutir los elementos del código electoral del estado que deben ser modificados.
		E4. Impulsar la capacitación electoral y la certificación de los procedimientos internos del Instituto Electoral.
		E5. Fortalecer la innovación tecnológica e implementar sistemas electrónicos de votación eficientes.
		E6. Reforzar los procesos de fiscalización electoral, incluyendo para ello nuevos mecanismos y figuras.
	O4. Lograr un mayor número de acuerdos en el trabajo legislativo que ofrezcan viabilidad al desarrollo del estado.	
Limitado desarrollo legislativo	O5. Incrementar la productividad en el trabajo legislativo que permita desahogar con prontitud la agenda legislativa.	
	O6. Mejorar los niveles de optimización y profesionalización que permita obtener mayor eficiencia en el desempeño legislativo.	
	O7. Mejorar la rendición de cuentas impulsando la capacidad de fiscalización del legislativo como contrapeso del ejecutivo.	
	O8. Profesionalizar la función pública en los órganos electorales y el poder legislativo.	

Metas e indicadores

Nombre del indicador	Unidad de medida	Fuente	Valor nacional	Línea base	Meta 2015	Meta 2018	Meta 2033	Tendencia deseable*
Participación ciudadana en elecciones	Porcentaje	IFE, Sistema de Consulta de las estadísticas federales, 2012.	62.66	64.66	66.00	68.00	75.00	Ascendente
Secciones electorales estatales con atención especial	Porcentaje	IMCO, Índice de Competitividad Estatal 2012.	ND	21.5	19.0	17.0	10.0	Descendente

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