

## Instituciones confiables y efectivas

El gobierno es un actor estratégico en el desarrollo del estado. Como facultad constitucional, la administración estatal es facilitadora y ente subsidiario al mismo tiempo de las políticas públicas en la materia. Las políticas y acciones de los gobiernos subnacionales inciden directamente en la calidad de vida de las personas, así como en la construcción de condiciones y capacidades para aumentarla.

La gestión pública orientada a resultados hace imperativo contar con instituciones confiables y efectivas, organismos con funcionarios públicos calificados y comprometidos que, al poner en el centro el bienestar de las personas, impulsen de modo democrático y abierto la participación y la rendición de cuentas.

En las cinco temáticas sectoriales se reconoce la importancia y se trazan estrategias de acción para

la participación activa de la sociedad organizada en los asuntos públicos; la rendición de cuentas bajo el principio de gobierno abierto; la gobernabilidad democrática; las instituciones públicas modernas, orientadas a resultados que se evalúan y se gestionan conscientes del entorno global y la cooperación internacional; esto bajo los criterios evaluables de austeridad, orden y transparencia para un manejo responsable de los recursos públicos.

Los indicadores y las metas establecidas en la dimensión y las temáticas sectoriales, muestran el compromiso y la convicción del seguimiento y la evaluación para orientar la toma de decisiones informadas, todo ello con el propósito de avanzar en el objetivo de lograr un gobierno abierto, ético y eficaz, así como contribuir a la consolidación de instituciones públicas confiables y efectivas.

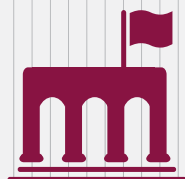
# Metas e indicadores

## Dimensión del Desarrollo: Instituciones confiables y efectivas

Nombre del indicador	Unidad de medida	Fuente	Valor nacional	Línea base	Meta 2015	Meta 2018	Meta 2033	Tendencia deseable*
Índice de Desempeño Financiero de las Entidades Federativas**	Índice	Arregional, Índice de desempeño financiero de las entidades federativas, 2012.	61.9	59.8	61.0	63.0	75.0	Ascendente
Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno	Puntos	Transparencia Mexicana, A.C., Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno, 2010.	10.3	10.3	7.2	6.0	2.6	Descendente
Posición de Jalisco en el "Índice de Transparencia y Disponibilidad de la Información Fiscal"	Posición	Arregional, Índice de Transparencia y Disponibilidad de la Información Fiscal, 2013.	NA	5	3	1	1	Descendente
Posición en el "Índice de Desarrollo Democrático"	Posición	COPARMEX, Índice de Desarrollo Democrático de México, 2012.	NA	10	9	8	3	Descendente
Posición en el subíndice "Gobierno Eficaz y Eficiente"	Posición	IMCO, Índice de Competitividad Estatal 2012.	NA	22	20	18	9	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).

\*\*Alineado con los Objetivos de Desarrollo del Milenio de la ONU.



**Instituciones confiables y efectivas**

## **28. Participación ciudadana**

— UN PLAN DE TODOS —  
PARA UN FUTURO COMPARTIDO



## Introducción

Gobernanza implica una nueva forma de gobernar; sucede una vez que se acepta que el gobierno por sí solo no tiene la posibilidad de resolver los problemas públicos.<sup>1</sup> La gobernanza es el medio institucional de la gobernabilidad; denota la construcción y el desarrollo de relaciones funcionales con distintos actores de la sociedad y del contexto externo, a través de la capacidad para convocar, incluir, contener, coordinar, comunicar, deliberar, persuadir, negociar, concertar, motivar, servir, resolver problemas, satisfacer demandas, generar confianza y apoyo, entre otros procesos propios de los sistemas democráticos y de participación ciudadana.

En Jalisco, hablar de gobernanza sale de la órbita retórica y discursiva para insertarse con fuerza en la realidad. El gobierno no puede actuar solo; sin embargo, actuar con la sociedad requiere de cambios fundamentales. Se trata de reformas que necesitan remover desde las estructuras

administrativas de los gobiernos hasta la cultura misma que los ciudadanos tenemos del quehacer político. De ahí que el gran reto que propone el plan es construir ciudadanía y aumentar el capital social promoviendo la participación ciudadana en los asuntos públicos desde el enfoque de la gobernanza.

El reto no es menor; entre los indicadores más tradicionales se observa una disminución de la participación ciudadana en procesos electorales. Al mismo tiempo, existen bajos índices de participación ciudadana en los asuntos públicos pero también en la confianza que guardan sobre las acciones de las autoridades. Existe un proceso en declive sobre el involucramiento que tiene la ciudadanía en el actuar público; en consecuencia, es importante propiciar una cultura de participación ciudadana responsable y proactiva, que permita que la nuestra sea una sociedad corresponsable e interesada en los procesos de la acción del gobierno.

---

1. Ver Aguilar, Luis F. (2011). *Gobernanza y gestión pública*. FCE. México.

## Diagnóstico de problemas

Un Estado democrático se caracteriza por su sociedad participativa y responsable, que actúa libremente y en conjunto con la administración pública, lo que genera una atmósfera de gobernanza, orden y paz social. La importancia de atender el tema en Jalisco es pertinente, ya que sólo 45.3% de los jaliscienses considera que la entidad tiene un sistema democrático. Entre los que dijeron no tenerlo, lo hicieron principalmente porque el gobierno no incluye a la sociedad (22.1%) o porque no se respetan los derechos humanos (18.3%). Sólo 12% de la población reportó tener mucho interés en temas de la política.<sup>2</sup>

A pesar del poco interés de los jaliscienses por la política, 64% considera que ésta sí contribuye a mejorar el nivel de vida de todos los mexicanos.<sup>3</sup> Estos datos coinciden con encuestas más recientes como la elaborada por Jalisco cómo Vamos en 2012, donde 90.5% de los jaliscienses opina que las mujeres deberían de participar en la política, 91.1% que los jóvenes deberían hacerlo, 85.3% que los profesionistas; 84.4% que los indígenas; 75.4% que los empresarios; 66.9% que los profesores y 63% que los periodistas.<sup>4</sup>

### Disminución de la participación ciudadana en procesos electorales

La participación electoral en Jalisco se redujo de forma importante entre 1994 y 2012. De la población empadronada, 83% votó en la elección presidencial de 1994, mientras que la participación en 2012 fue de 64.7%. En 2006, en las elecciones locales para gobernador del estado, acudió 60.94% del padrón electoral. Tres años después, en las elecciones federales intermedias que históricamente presentan una menor asistencia, acudió 51.84% del padrón.

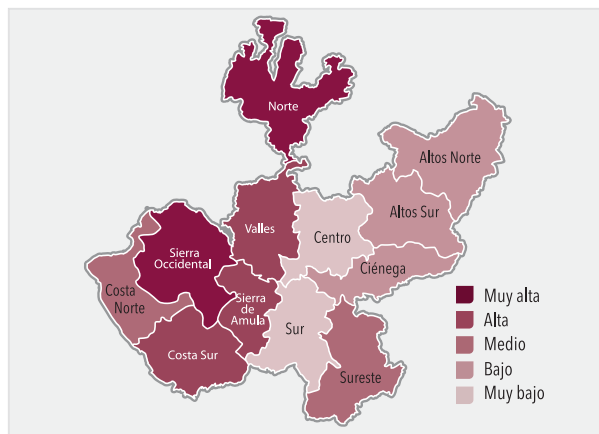
Todas estas cifras son menores que las del año 2000, tanto a nivel federal como estatal, y mucho menores que las registradas en 1994, que fue de 83.3%.<sup>5</sup>

### Bajo nivel de asociacionismo y participación comunitaria

De acuerdo con la investigación sobre bienestar subjetivo elaborado por la Secretaría de Planeación en 2011, los jaliscienses tienen un bajo nivel de satisfacción y confianza en sus gobiernos, principalmente los habitantes de la región Centro. Así lo muestran los resultados del Índice de Satisfacción y Confianza con el Gobierno e Instituciones Públicas (ISCGI).<sup>6</sup>

La participación comunitaria en el estado no es elevada; el Índice de Participación Comunitaria, IPaC (cuyo valor promedio se aproxima a 8 con variación ligeramente según regiones y grupos de edad),<sup>7</sup> muestra que en general, a mayor edad e ingreso, mayor es la participación comunitaria.

**Gráfico 28.1. Regiones de Jalisco y el IPaC**



**Fuente:** Así vamos en Jalisco, Reporte sobre indicadores de la calidad de vida 2012.

2. Secretaría de Desarrollo Humano (SDH) del Estado de Jalisco. (2004). Encuesta de cultura política, p. 247.

3. *Ibíd.*

4. Jalisco cómo vamos. (2012) ¿Cómo nos vemos los tapatíos? Jalisco, p. 257.

5. Jalisco cómo vamos, Así vamos en Jalisco, Reporte sobre indicadores de la calidad de vida 2012, p. 247.

6. Alfonso J. Galindo; James W. Wilkie, y Jesús Arroyo (Coords.) Bienestar subjetivo y desarrollo: Jalisco y sus regiones, Gobierno del Estado de Jalisco, 2011, p. 127.

7. El rango de este índice va de 1 a 10, siendo 10 el valor máximo posible. El IPaC "refleja la relación que mantiene el individuo con su comunidad y su confianza con cada uno de los miembros de ella: vecinos, compañeros, amigos, y con los negocios en general de la misma", Alfonso J. Galindo; James W. Wilkie, y Jesús Arroyo (Coords.) Bienestar subjetivo y desarrollo: Jalisco y sus regiones, Gobierno del Estado de Jalisco, 2011, p. 214.

## Incipiente participación de la sociedad en los asuntos públicos

De acuerdo con los participantes de la mesa sectorial sobre gobernanza y participación ciudadana, la gobernanza no se ha consolidado porque la participación ciudadana en Jalisco es frágil. En la encuesta ciudadana de percepción, 27% de los encuestados conoce los mecanismos de democracia directa para la participación de los ciudadanos; el presupuesto participativo fue el mejor identificado y, en ese orden de importancia, le siguen revocación de mandato, iniciativa popular y candidaturas independientes. Con respecto a la utilidad de estos mecanismos, 82% señaló que la iniciativa popular es útil o muy útil; en la misma dirección respondieron 79% sobre revocación de mandato, 77% sobre presupuesto participativo, y 67% con relación a las candidaturas independientes.

A pesar de que existen instituciones como el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana (IEPC) que promueven la participación, fortalecen las competencias cívicas y generan capital social en la entidad, todavía no se han consolidado la participación ciudadana ni las prácticas de gobernanza que impliquen la corresponsabilidad

entre gobierno, sociedad civil y sectores privado y académico.

Un ejemplo del nivel de participación de la sociedad se evidencia en el presupuesto ciudadano. En 2012, del total del presupuesto inicial, sólo se incorporó 10% a un esquema de presupuesto ciudadanizado.

También es importante resaltar que la ciudadanía no ha utilizado las herramientas que la Constitución del Estado le concede a su favor, particularmente en cuanto a medidas propias de una democracia participativa, como son el plebiscito, el referéndum y la iniciativa popular, contemplada en el artículo 28 de la Constitución local, principalmente por problemas institucionales, ya que, por ejemplo, se requiere un porcentaje elevado de firmas para iniciar estos procesos de participación.

Finalmente, en el estado no se han establecido disposiciones jurídicas que permitan a los jaliscienses ejercer acciones de contraloría social efectiva en los programas de gobierno; la vigilancia ciudadana a cargo de los beneficiarios de los diversos programas sociales es deficiente, por lo que no reciben en forma sistemática una rendición de cuentas como estipula la ley y los reglamentos internos.<sup>8</sup>

8. Aportación de la Contraloría del Estado de Jalisco.

## Áreas de oportunidad

### Confianza en las instituciones

La confianza en las instituciones en Jalisco es superior al promedio nacional. Las encuestas de 2004 reflejan que la tasa de participación no electoral era baja; los principales mecanismos de participación son la movilización social y la firma de documentos de apoyo. Las manifestaciones públicas hasta 2011 han sido pocas y estables, prácticamente no se han incrementado en los últimos cinco años.

### Acciones de organizaciones de la sociedad civil

En Jalisco, existen organizaciones de la sociedad civil que inciden en ampliar la intercomunicación entre el gobierno y los sectores social, académico y privado. Será importante aprovechar estas instituciones y, si es necesario, fomentar la creación de nuevas, para asegurar que la gobernanza en Jalisco sea una práctica que se asimile y perdure.

### Participación de la ciudadanía en las decisiones públicas

La participación del Congreso local en la promoción de una adecuada agenda de reformas electorales, destinadas a promover y facilitar la labor incluyente

y participativa del IEPC, así como de los diversos organismos que conforman la sociedad civil de Jalisco es de importancia para el fortalecimiento de la gobernanza democrática. El Gobierno del Estado trabajará conjuntamente con ambos organismos para incentivar la inclusión de figuras de participación ciudadana de tercera generación que posibiliten a los ciudadanos involucrarse en ámbitos muy diversos de la gestión pública como son: consulta ciudadana, revocación de mandato, rendición de cuentas, presupuestos participativos, redes de contraloría social, consejos consultivos, audiencias públicas, las asociaciones de vecinos, entre otros.

### Mecanismos de democracia participativa

Es prioridad impulsar una reforma a la *Constitución Política del Estado de Jalisco* y al Código Electoral y de Participación Ciudadana para disminuir el porcentaje de firmas requeridas en los procesos de referéndum, plebiscito e iniciativa popular, así como establecer normas precisas y pertinentes para su organización, preparación, desarrollo y vigilancia. Con estas medidas se buscará empoderar a los ciudadanos en materia de democracia participativa.



## Objetivos y estrategias

### Objetivo de desarrollo

Construir ciudadanía y aumentar el capital social promoviendo la participación ciudadana en los asuntos públicos desde un enfoque de la gobernanza.

### Objetivos y estrategias sectoriales

#### OD28O1. Impulsar la ciudadanización de la política

- OD28O1E1. Realizar campañas de comunicación para difundir la importancia y beneficios de la participación ciudadana en los procesos políticos y los electorales.
- OD28O1E2. Establecer mecanismos para incrementar la confianza de la ciudadanía en las instituciones públicas estatales y municipales.<sup>9</sup>
- OD28O1E3. Promover mayor incidencia ciudadana en el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana.<sup>10</sup>
- OD28O1E4. Implementar planes de acción que permitan el oportuno conocimiento de las necesidades sociales, así como su seguimiento y análisis, con el fin de atenderlos oportunamente.<sup>11</sup>
- OD28O1E5. Impulsar adecuaciones al marco legal que permitan construir una democracia más participativa y ciudadana.<sup>12</sup>

#### OD28O2. Fomentar la participación comunitaria

- OD28O2E1. Incluir la materia de participación ciudadana en los planes de estudio.<sup>13</sup>

- OD28O2E2. Normar para que exista obligatoriedad de participación ciudadana en todos los órganos y tareas de gobierno<sup>14</sup>
- OD28O2E3. Implementar programas que acerquen al gobierno con la sociedad.<sup>15</sup>

#### OD28O3. Incrementar la incidencia ciudadana en las acciones de gobierno

- OD28O3E1. Diseñar una política pública que permita a gobierno y sociedad orientar y reorientar la inversión pública.
- OD28O3E2. Crear un observatorio ciudadano que dé seguimiento y ofrezca recomendaciones sobre el ejercicio de gasto.<sup>16</sup>
- OD28O3E3. Implementar modelos de presupuesto participativo y contralorías sociales.<sup>17</sup>
- OD28O3E4. Incentivar acciones de gobierno que propicien la participación ciudadana, transversal e incluyente que actúe bajo los principios de equidad y perspectiva de género, coordinación, efectividad, sustentabilidad, inmediatez y pluralidad en las políticas públicas.<sup>18</sup>
- OD28O3E5. Impulsar y defender la libertad de expresión en Jalisco; atender las demandas sociales y los conflictos que se presenten en el estado, con base en los principios de respeto irrestricto a la libertad de expresión y de asociación.<sup>19</sup>

9. Alfonso J. Galindo; James W. Wilkie, y Jesús Arroyo (Coords.) Bienestar subjetivo y desarrollo: Jalisco y sus regiones, Gobierno del Estado de Jalisco, 2011, p. 280

10. Mesas Sectoriales: Gobernanza y Participación Ciudadana.

11. Aportación de Secretaría General de Gobierno.

12. Congreso del Estado, Comisión de Asuntos Electorales.

13. Mesas Sectoriales: Gobernanza y Participación Ciudadana.

14. Mesas Sectoriales: Gobernanza y Participación Ciudadana.

15. Padilla, Leal y Acosta (Coords.), (2013). Jalisco a futuro. Jalisco: Universidad de Guadalajara, Resumen prospectivo Tomo I, p. 184.

16. Mesas Sectoriales: Gobernanza y Participación Ciudadana.

17. Padilla López, R., Leal Moya, I., Acosta Silva, A. (Coords.). (2013). Jalisco a futuro 2012-2032. Construyendo el porvenir. Resumen prospectivo TI. Primera Edición. Guadalajara: Universidad de Guadalajara Jalisco a futuro p. 184.

18. Aportación de Secretaría General de Gobierno.

19. *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
OD2801. Impulsar la ciudadanía de la política.	Objetivo 1.1. Promover y fortalecer la gobernabilidad democrática.	Objetivo específico 13. Poner a disposición de las personas mecanismos sencillos y efectivos para participar activamente en la discusión, análisis y toma de decisiones de los asuntos públicos así como garantizar la libre expresión y manifestación de ideas.	N/A*
OD2802. Fomentar la participación comunitaria.	Objetivo 1.1. Promover y fortalecer la gobernabilidad democrática.	Objetivo específico 13. Poner a disposición de las personas mecanismos sencillos y efectivos para participar activamente en la discusión, análisis y toma de decisiones de los asuntos públicos así como garantizar la libre expresión y manifestación de ideas.	N/A
OD2803. Incrementar la incidencia ciudadana en las acciones de gobierno.	Objetivo 1.1. Promover y fortalecer la gobernabilidad democrática.	Objetivo específico 15. Cuidar los recursos públicos dirigidos a la producción de bienestar mediante el combate a la corrupción e impunidad.	N/A

\* No aplica