



Abriendo el Presupuesto DE JALISCO 2020

ANÁLISIS DEL PROYECTO
DE PRESUPUESTO DEL
ESTADO DE JALISCO 2020



Abriendo el Presupuesto ^{DE} JALISCO 2020

ANÁLISIS DEL PROYECTO
DE PRESUPUESTO DEL
ESTADO DE JALISCO 2020

TR/NSVERS/L
Incidencia estratégica en políticas públicas

Abriendo el Presupuesto de Jalisco 2020.

Análisis del Proyecto de Presupuesto del Estado de Jalisco 2020.

Abriendo la caja negra del presupuesto público: un ejercicio de rendición social de cuentas desde la ciudadanía

EQUIPO DEL INFORME

Director de TRANSVERSAL Think Tank

Dr. David Gómez-Álvarez

Director adjunto de TRANSVERSAL

Mtro. Alberto Sandoval Uribe

Coordinador de investigación

Dr. César Rentería Marín

Investigación, análisis y redacción

Erick Giovanni Amador Pulido

Mariana Espinosa Montaña

Alicia Espinoza Rodríguez

Felipe Medel Torres

Diseño gráfico y edición

Alfonso Ávalos Juárez

Contenido

1. Introducción
2. El presupuesto durante la transición gubernamental (2018-2020)
3. ¿Cuánto nos cuesta la deuda pública?
4. ¿Cómo gastamos en seguridad pública?
5. ¿Cómo gastamos en burocracia?
6. Conclusiones y recomendaciones de política pública

Anexos

Anexo 1 Estadísticas descriptivas de estados equiparables a Jalisco

Anexo 2 Metodología para el ajuste del presupuesto por inflación

Anexo 3 Presupuesto asignado a los Organismos Públicos Descentralizados

1. Introducción

El presupuesto es la herramienta gubernamental más importante que, sin embargo, tradicionalmente se construye, discute y aprueba de manera poco transparente y abierta. Idealmente, la programación del presupuesto debe alinearse a una visión estratégica de gobierno, sustentada en una lógica de políticas públicas basada en evidencia. Sin embargo, la complejidad y opacidad del proceso de integración, debate, aprobación y ejercicio del presupuesto suponen barreras para el ejercicio de este ideal de presupuesto abierto. Al mismo tiempo, estas condiciones impiden que los ciudadanos tengan información oportuna y suficiente para incorporarnos significativamente al análisis y debate de la programación del presupuesto, antes de que éste sea aprobado por el Legislativo. La sociedad civil tiene una incidencia limitada en la decisión más importante del Estado: el presupuesto público.

En los últimos años, el gobierno del Estado de Jalisco ha progresado en materia de datos abiertos, lo que ha permitido a los ciudadanos acceder a la información presupuestaria de manera oportuna. Sin embargo, la sola publicación de los datos no es un ejercicio completo de rendición de cuentas, sino apenas el comienzo de la idea de presupuesto abierto. Para complementar esto, es necesario la activación ciudadana para escudriñar la forma en que el gobierno estatal planea gastar nuestro dinero, nuestro presupuesto.

El informe **Abriendo el Presupuesto de Jalisco 2020**, es parte de la línea estratégica de Presupuesto Abierto de Transversal Think Tank y promueve un ejercicio efectivo de rendición de cuentas sobre la forma en que el gobierno estatal planea gastar nuestro dinero. Un presupuesto abierto representa la transparentación en la programación del gasto y la puesta a disposición de mecanismos a través de los cuales los ciudadanos puedan contribuir en su programación y puedan monitorear el ejercicio del gasto público. Sólo así podemos lograr que la programación presupuestaria siga una lógica de políticas públicas y de toma de decisiones basadas en evidencia.

El informe **Abriendo el Presupuesto de Jalisco 2020** busca abrir al debate público la visión de gobierno que el Estado de Jalisco ha plasmado en su proyecto de presupuesto 2020: se trata de visibilizar la decisión pública más importante como lo es la aprobación del presupuesto público. Cruzamos un periodo de transición de gobiernos en el Estado tras una alternancia en el poder. Por ello, resulta de suma importancia crear un espacio para observar los cambios en la visión de gobierno que se reflejan en la evolución del presupuesto, particularmente del último y penúltimo años de la administración anterior, al primero de la administración actual. En efecto, la transición del presupuesto 2018 al presupuesto 2020 supone cambios significativos en la estructura presupuestaria, que no necesariamente se pueden identificar en el presupuesto 2019 que mezcla prioridades de la anterior y de la actual administración por ser un presupuesto de transición.

Jalisco, como todas las entidades del país, tiene una alta dependencia de las transferencias federales. Si bien en el PEF Jalisco recibirá prácticamente los mismos recursos que este año, en términos deflacionados, también es cierto que es la primera vez que el estado recibirá un monto menor en términos reales. Esto significa que el presupuesto local cobra aún mayor relevancia, pues frente a un escenario de recursos escasos, el presupuesto del estado es clave para enfrentar los problemas públicos y demandas sociales de Jalisco.

Como se mencionó arriba, el presupuesto es un animal complejo: contiene cientos de partidas presupuestarias y un intrincado sistema de claves presupuestarias en los que no podemos navegar fácilmente. Para dotar de significado a este océano de datos que, por sí solos no significan nada, en el informe **Abriendo el Presupuesto de Jalisco 2020**, optamos por una estrategia de selección de temas para el análisis. Por lo tanto, nuestro análisis se divide en dos partes. Primero, se presenta una descripción del presupuesto asignado a las instituciones públicas del Estado de Jalisco (las secretarías que conforman

el Poder Ejecutivo, los Poderes Legislativo y Judicial, así como los Órganos Constitucionales Autónomos) y a los grandes rubros de política pública (p. ej. salud, educación o seguridad). Asimismo, se contextualiza el proyecto de presupuesto mediante la comparación de la evolución del presupuesto durante la transición de los gobiernos de Aristóteles Sandoval (2012-2018) y Enrique Alfaro (2018-2024). El análisis comparativo entre ambos sexenios se realiza con el presupuesto aprobado del 2018 y el proyecto de presupuesto de 2020.

Para evaluar el presupuesto asignado y juzgar si es satisfactorio o insuficiente es necesario someterlo a una pregunta clave ¿con referencia a qué? Los datos abiertos y el análisis ayudan a abrir el debate sobre el presupuesto, pero es en la elección de las referencias donde se provee de dirección al debate público del presupuesto; hacia dónde queremos llegar o a quien nos queremos parecer, o a quién nos parecemos y ver cómo se desempeñan estos. Un análisis del presupuesto con referencias precisas y sólidas permite que el debate sea más relevante. En el primer apartado del informe, el análisis del presupuesto se realiza a partir de dos puntos de referencia. Primero, se compara la asignación presupuestaria con referencia a la visión del ejecutivo anterior (2012-2018). Segundo, se evalúa la asignación del gasto tomando como referencia el promedio del gasto de estados similares a Jalisco (Nuevo León, Guanajuato y CDMX, ver **Anexo 1**). El segundo apartado del análisis corresponde a casos de estudio sobre problemas públicos, cuyos puntos de referencia para evaluar el presupuesto es la evolución en la magnitud del problema público en Jalisco.

2. El presupuesto en la transición gubernamental (2018-2020)

Se espera que en una transición de gobierno cambien algunas prioridades del mismo, mientras otras se refrendan. Este 2020, el proyecto de presupuesto del gobierno del Estado de Jalisco es especialmente relevante porque es el primero que, en principio, refleja la visión y las prioridades del Ejecutivo estatal que entró en funciones en diciembre de 2018. La *Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos del 2019* constituyen una etapa de transición y negociación entre las prioridades del anterior y del actual gobierno.

La actual administración del gobernador Enrique Alfaro ha planteado lo que se denomina la “refundación” de Jalisco, una apuesta para reformar la constitución y renovar el pacto social por medio de un proceso constituyente. Si bien no es materia de este estudio analizar las propuestas de política pública entorno a la “refundación” del estado, cabe esperar que dicha reforma constitucional y legal tenga impactos directos en el presupuesto, así como en la estructura de la administración pública que es la materia que nos ocupa. Sin embargo, Jalisco atraviesa por una complicada coyuntura de seguridad pública y de desaceleración económica al igual que el resto del país, que obligan al gobierno del estado a reorientar su presupuesto para combatir la delincuencia organizada y a incentivar el crecimiento económico de la entidad. Por tanto, la composición del presupuesto combina las prioridades tanto de la “refundación” del estado, como de los asuntos de coyuntura que exigen una respuesta inmediata de la autoridad.

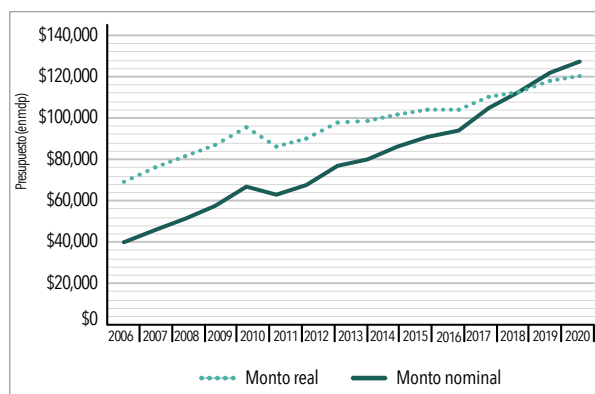
La presente sección busca analizar, a través del presupuesto, la transición de prioridades de política pública. Para ello, primero se analiza la evolución histórica del presupuesto desde el 2005 hasta el proyecto de presupuesto 2020. Posteriormente, se describe la distribución del presupuesto de egresos del estado propuesto para el 2020 y se compara con el presupuesto de egresos del 2018.

Al analizar la evolución histórica del presupuesto de egresos del Estado de Jalisco, en la **Gráfica 1** se observa que éste ha crecido consistentemente, año con año, desde 2005 a la fecha (con excepción del año 2010). El presupuesto asignado para el ejercicio fiscal del 2005 fue de \$39,425 millones de pesos (mdp) en valor nominal. Después de

ajustar por inflación, el valor real¹ del presupuesto asignado en 2005 fue de \$66,8861 mdp. En comparación, el proyecto de presupuesto de la Secretaría de Hacienda para el ejercicio fiscal 2020 es de \$122,400 mdp en valor nominal. En valor real, dicho presupuesto asciende a \$115,617 mdp.

Durante los últimos quince años, el presupuesto del gobierno estatal ha crecido consistentemente, a excepción del presupuesto de 2010. Sin embargo, este ajuste presupuestal es una respuesta a la crisis causada por las hipotecas subprime de Estados Unidos en 2009. En la **Gráfica 1**, se pueden observar dos características importantes sobre la evolución del presupuesto asignado estatal durante el periodo 2005 - 2020. En primer lugar, el crecimiento del presupuesto es más acelerado durante el periodo 2016 - 2020 con respecto al periodo 2005 - 2015. Esto quiere decir que el presupuesto ha crecido de manera más acelerada desde 2016. Uno de los factores más determinantes en el aceleramiento del crecimiento presupuestal es el precio de los energéticos, que se ha comportado de manera más inestable durante el último lustro. El precio de los energéticos es una variable determinante de la tasa de inflación y, por lo tanto, del crecimiento que al final de cuentas tiene el presupuesto estatal.

Grafica 1. Evolución del presupuesto en Jalisco (2005-2020)



1 El valor real está ajustado por inflación con año base 2018. Ver Anexo 2 con la nota metodológica..

El crecimiento del presupuesto en quince años fue de \$82,975 mdp, pasando de \$39,425 mdp en 2005 a \$122,400 mdp en el presupuesto para 2020 en valor nominal. Esto representa un incremento de

310% del presupuesto, es decir, un presupuesto tres veces mayor. Tomando en consideración el ajuste por inflación, el incremento es de 173%, es decir, casi dos veces más que el presupuesto del 2005.

Tabla 1. Variación nominal y real del presupuesto estatal de Jalisco, 2005-2020

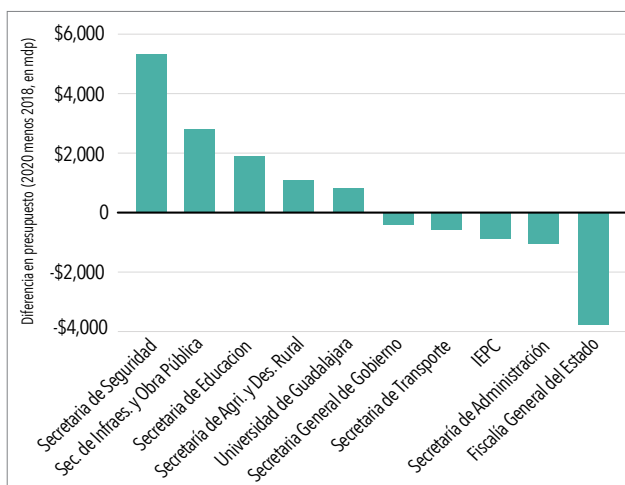
año	monto nominal	variación (nominal)	INPC anualizado	monto real	variación (real)	Inflación anual
2005	\$39,425	-	58.94	\$66,886	-	3.33%
2006	\$44,900	13.89%	61.08	\$73,508	9.90%	4.05%
2007	\$49,933	11.21%	63.50	\$78,628	6.97%	3.76%
2008	\$56,304	12.76%	66.76	\$84,337	7.26%	6.53%
2009	\$65,000	15.45%	70.29	\$92,465	9.64%	3.57%
2010	\$61,184	-5.87%	73.21	\$83,563	-9.63%	4.40%
2011	\$65,846	7.62%	75.71	\$86,967	4.07%	3.82%
2012	\$74,549	13.22%	78.82	\$94,573	8.75%	3.57%
2013	\$77,668	4.18%	81.82	\$94,917	0.36%	3.97%
2014	\$83,292	7.24%	85.11	\$97,858	3.10%	4.08%
2015	\$87,695	5.29%	87.43	\$100,301	2.50%	2.13%
2016	\$90,466	3.16%	89.89	\$100,632	0.33%	3.36%
2017	\$100,924	11.56%	95.32	\$105,869	5.20%	6.77%
2018	\$108,309	7.32%	100	\$108,309	2.31%	4.83%
2019	\$116,946	7.97%	103.28	\$113,222	4.54%	3.02%
2020	\$122,400	4.66%	105.86	\$115,617	2.11%	-

Nota: El valor real está ajustado por inflación con año base 2018. Ver **Anexo 2** con la nota metodológica.

La **Gráfica 2** muestra las cinco instituciones públicas con mayores aumentos y las cinco con mayores recortes para el periodo de 2018 a 2020.² La institución que tuvo un mayor recorte fue la *Fiscalía General del Estado*, con casi \$4,000 mdp. Esto debido a que algunas de sus atribuciones y tareas se trasladaron a la recién creada *Secretaría de Seguridad Pública*, lo que a su vez explica por qué la *Secretaría de Seguridad* aparece como la institución con mayor aumento. La *Secretaría de Administración* también se vio afectada por un recorte que se debe a que en el sexenio anterior era solo una secretaría a la que se encargaba de la administración, planeación y finanzas, en cambio en la administración actual estas atribuciones se repartieron entre la *Secretaría de Administración* y la *Secretaría de Hacienda Pública*.

Entre las instituciones públicas que no registraron modificaciones institucionales entre 2018 y 2020, el *Instituto Electoral y de Participación Ciudadana* registró el mayor recorte con \$766 mdp, seguido de la *Secretaría de Transporte* con \$423 mdp y la *Secretaría General de Gobierno* con \$290 mdp. Por otro lado, las instituciones públicas sin modificaciones institucionales con mayor aumento en el presupuesto fueron la *Secretaría de Infraestructura y Obra Pública* con \$2,633 mdp, la *Secretaría de Educación* con \$1,901 mdp, la *Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural* con \$1,023 mdp y la *Universidad de Guadalajara* con \$813 mdp.

Gráfica 2. Mayores aumentos y recortes por institución pública (2018-2020)

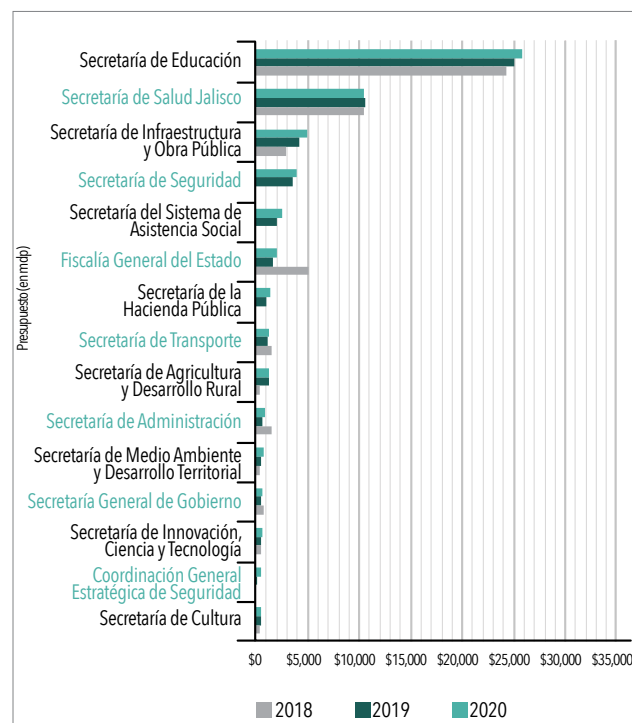


2 El análisis de la gráfica 2 considera únicamente las instituciones públicas existentes en 2018 y 2020.

Las **Gráficas 3A y 3B** presentan el presupuesto asignado por *Secretaría del Ejecutivo* durante los presupuestos de 2018 a 2020. Para 2020, la secretaría que tuvo más asignación fue la de Educación con un monto de \$33,378 mdp, lo que representa más del doble que la *Secretaría de Salud* (\$13,615 mdp) y casi seis veces más que la *Secretaría de Infraestructura y Obra Pública* (\$6,468 mdp). La nueva *Secretaría del Sistema de Asistencia Social* tendrá un presupuesto de \$3,313 mdp.

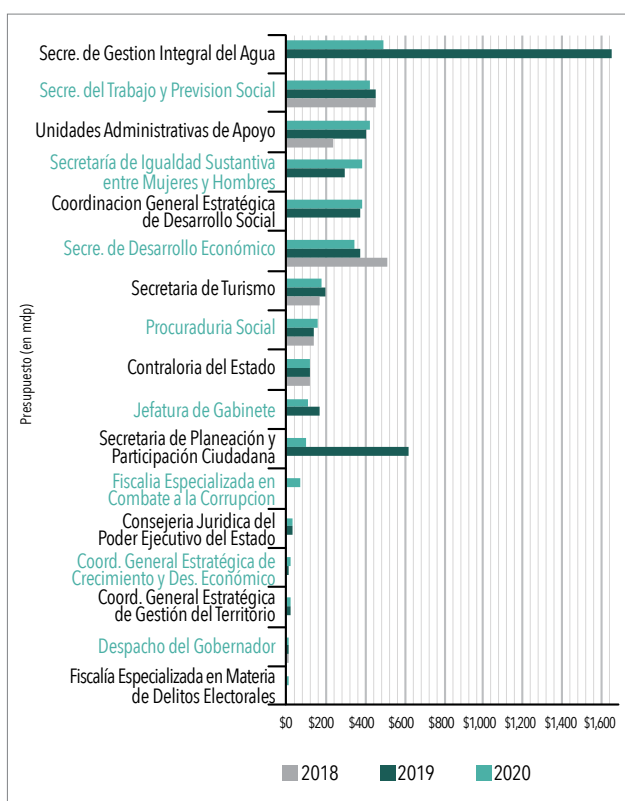
Las cuatro grandes instituciones públicas en términos de presupuesto siguen siendo la *Secretaría de Educación*, la *Secretaría de Salud*, la *Secretaría de Infraestructura y Obra Pública* (SIOP) y la *Secretaría de Seguridad* (anteriormente dentro de la *Fiscalía Estatal*). A excepción de la SIOP, estas secretarías han mantenido un presupuesto relativamente inercial, con respecto a los años anteriores. La SIOP, en cambio, que tendrá un presupuesto de \$6,438 mdp en 2020, aumentó en \$2,633 mdp con respecto a 2018.

Gráfica 3A. Presupuesto asignado a dependencias del Poder Ejecutivo (2018-2020)



En la **Gráfica 3B**, se resalta en la gráfica la disminución en la *Secretaría de Gestión Integral del Agua*. En 2019 esta secretaría tuvo una asignación de \$1,611 mdp mientras que en el 2020 solo tuvo una asignación de 482 millones, lo que representa una reducción del 70%. De igual forma, la *Secretaría de Planeación y Participación Ciudadana* tuvo una reducción del 85% en el monto asignado con \$94 mdp pesos para 2020.

Gráfica 3B. Presupuesto asignado a dependencias del Poder Ejecutivo (2018-2020)



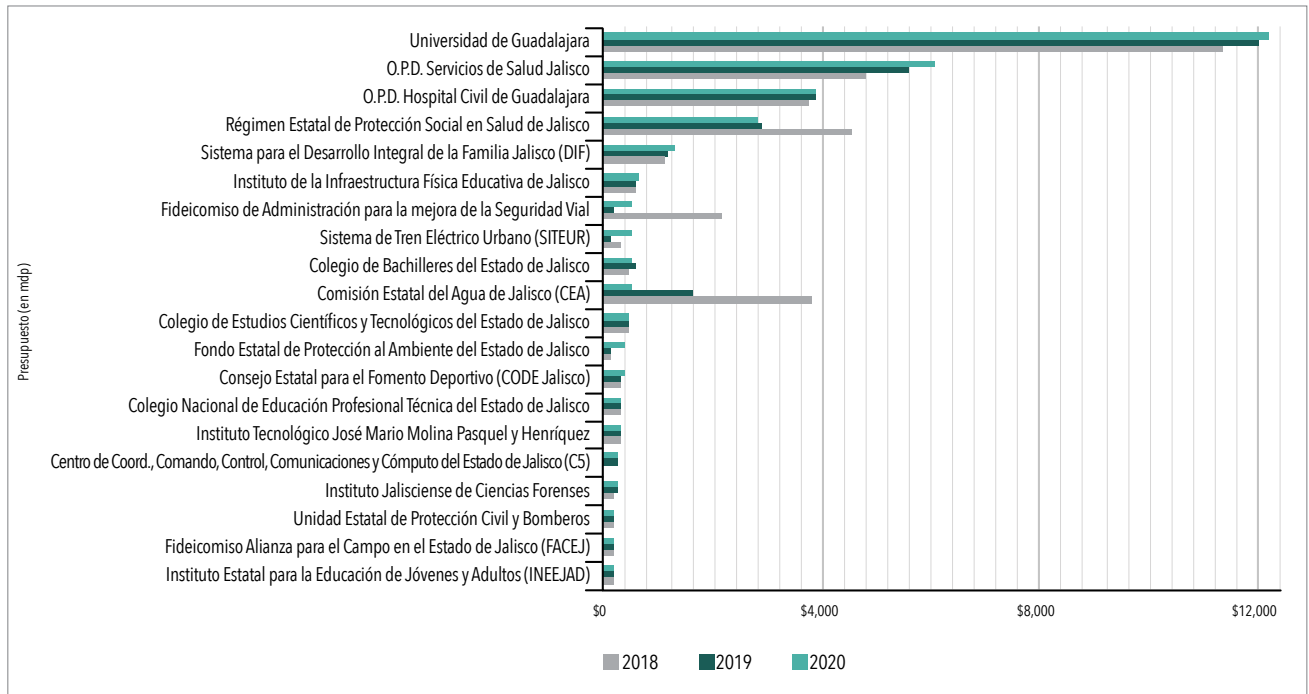
En la **Gráfica 4** se muestra que en el presupuesto de 2020 los rubros con mayor asignación de presupuesto fueron educación, salud y asistencia social. Los principales Organismos Públicos Descentralizados (OPD) de estos rubros

son la *Universidad de Guadalajara* (\$12,194 mdp), *Servicios de Salud Jalisco* (\$6,049 mdp), *Hospital Civil de Guadalajara* (\$3,861 mdp), *Régimen Estatal de Protección Social en Salud Jalisco* (\$2,807 mdp) y el *DIF* (\$1,266 mdp). Destacamos que de 2018 a 2020 hubo organismos que tuvieron considerables recortes de presupuesto, siendo los principales la *Comisión Estatal del Agua* (una disminución de \$3,360 mdp), *Régimen Estatal de Protección Social en Salud Jalisco* (una disminución de \$1,752 mdp) y el *Fideicomiso de Administración para la Seguridad Vial* (una disminución de \$1,617 mdp). Cabe mencionar que en 2019 desapareció el *Consejo Económico Social del Estado de Jalisco para el Desarrollo y la Competitividad* (CESJAL). Los demás OPD se mantuvieron relativamente estables en las asignaciones de presupuesto.

Los cinco OPD con mayor incremento en la asignación del presupuesto fueron (1) *Servicios de Salud Jalisco*, con un incremento de \$1,233 mdp; (2) *Universidad de Guadalajara*, con un incremento de \$813 mdp; (3) *Fondo Estatal de Protección al Ambiente del Estado de Jalisco*, con un incremento de \$288 mdp; (4) *Sistema de Tren Eléctrico Urbano* (SITEUR), con un incremento de \$193 mdp y el (5) *Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia Jalisco* (DIF) con un incremento de \$176 mdp (ver **Gráfica 5**).

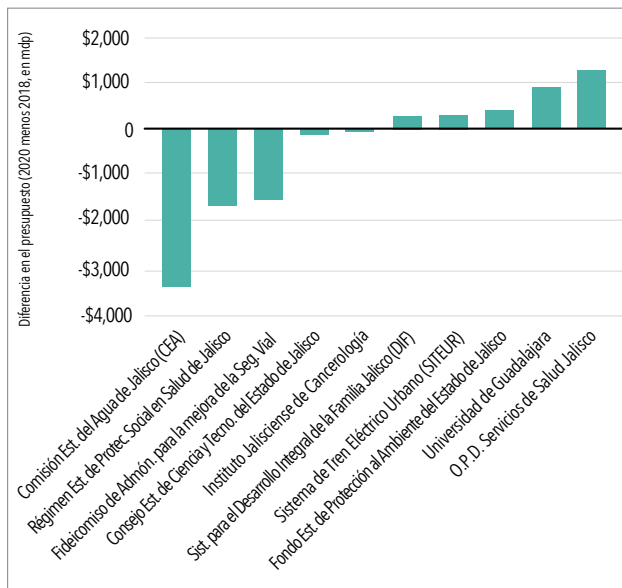
En cambio, los cinco OPD más castigados, es decir con mayor reducción del presupuesto entre 2018 y 2020 fueron: (1) *Comisión Estatal del Agua de Jalisco* (CEA), con una reducción de \$3,359 mdp; (2) *Régimen Estatal de Protección Social en Salud de Jalisco*, con una reducción de \$1,751 mdp; (3) *Fideicomiso de Administración para la mejora de la Seguridad Vial*, con una reducción de \$1,616 mdp; (4) *Consejo Estatal de Ciencia y Tecnología del Estado de Jalisco*, con una reducción de \$90 mdp; y (5) *Instituto Jalisciense de Cancerología*, con una reducción de \$43 mdp.

Gráfica 4. Presupuesto asignado a los Organismos Públicos Descentralizados y Fideicomisos (2018-2020)



Nota: Esta gráfica incluye solamente los 20 O.P.D. con mayor presupuesto para 2020. En el **Anexo 3** se encuentra la tabla con el presupuesto de todos los O.P.D.

Gráfica 5. Diferencia en el presupuesto asignado a Organismos Públicos Descentralizados entre 2018 y 2020



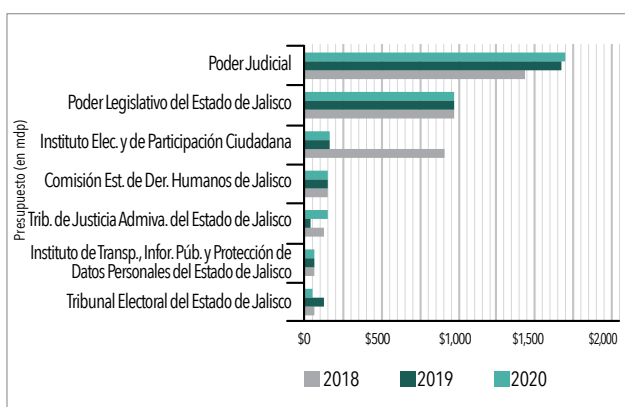
Como se observa en la **Gráfica 6**, el presupuesto asignado para el Poder Judicial aumentó

entre 2018 y 2020, mientras que el presupuesto para el Poder Legislativo del Estado este se ha mantenido constante (con un ligero aumento de \$5 mdp en 2018). Además, resalta la reducción del presupuesto para el *Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco* (IEPC). En 2018, el IEPC tuvo una asignación de de \$936 mdp, mientras que para 2019 solo tuvo \$171 mdp, es decir, una reducción de 82%. Esto se debe principalmente a que el 2018 fue año electoral; no se presupuestan prerrogativas de campaña para los partidos políticos ni para organización de elecciones.

Tanto la *Comisión Estatal de Derechos Humanos Jalisco* (CEDHJ) y el *Instituto de Transparencia, Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Jalisco* (ITEI) han mantenido un presupuesto constante durante el periodo 2018-2020. Para 2020, la CEDHJ cuenta con \$170 mdp y el ITEI con \$58 mdp. Para el *Tribunal de Justicia Administrativa* su año con menor asignación fue 2019 con tan solo \$37 mdp,

\$110 mdp menos que lo asignado en 2020. En el caso del *Tribunal Electoral* se puede visualizar una importante disminución entre 2020 y 2019, con casi \$80 mdp menos por la reducción en su estructura.

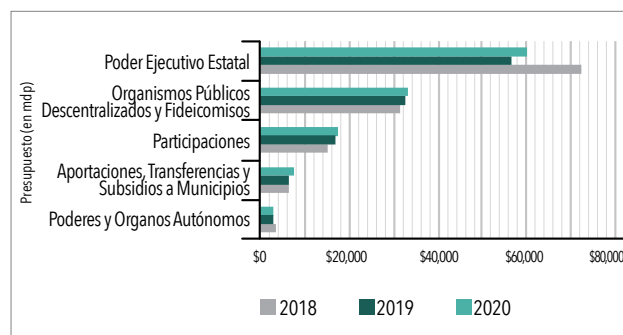
Gráfica 6. Presupuesto asignado a los Poderes y Órganos Autónomos (2018-2020)



La **Gráfica 7** presenta la asignación del gasto por Poderes del Estado y presupuesto asignado a través de participaciones, aportaciones y transferencias a municipios. En esta gráfica se observa que la mayor asignación se hace al Poder Ejecutivo, que para 2020 representa el 49% del presupuesto total. Los OPD y los fideicomisos representan el 27% del presupuesto total asignado en 2020. Las participaciones representan el 15% del presupuesto total, mientras que las aportaciones y transferencias a municipios representan el 6%. Ambos han mantenido relativamente igual entre 2018 y 2020. Por último, los poderes y órganos autónomos tienen asignado solamente un 3% del presupuesto 2020.

En comparación el promedio de presupuesto asignado en CDMX, Guanajuato y Nuevo León fue de \$2,747 mdp para el Poder Judicial, \$957 mdp para el Poder Legislativo, \$353 mdp para el instituto electoral local, \$87 mdp para la comisión local de derechos humanos, y \$62 mdp para el instituto local de transparencia.

Gráfica 7. Presupuesto asignado a Participaciones, Aportaciones y Transferencias a Municipios (2018-2020)

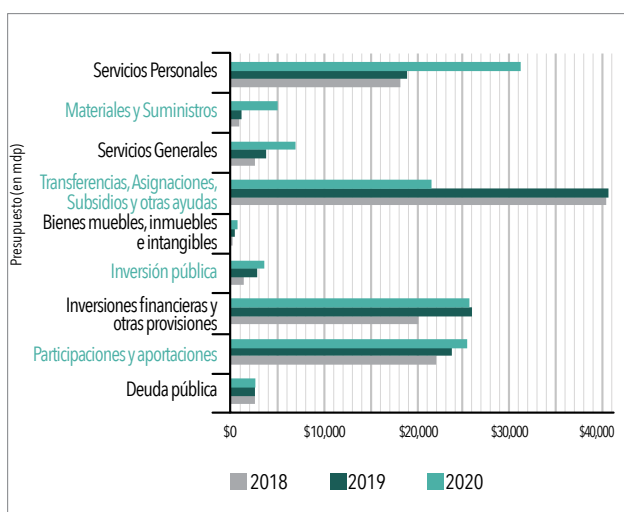


Nota: los valores para el Poder Ejecutivo excluyen Participaciones, Aportaciones, Transferencias y Subsidios.

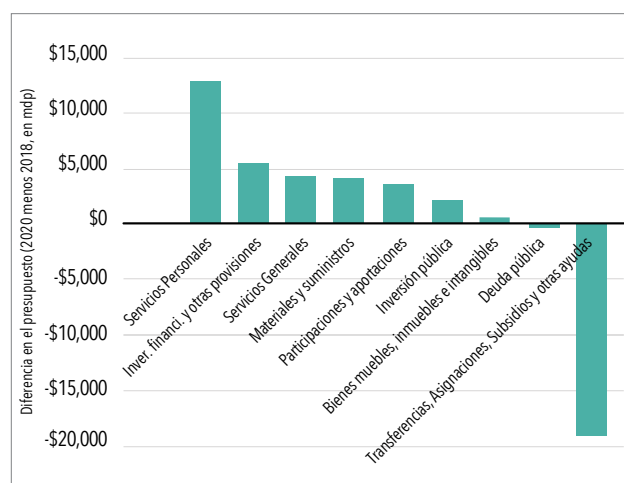
Al analizar el presupuesto por objeto de gasto (es decir *cómo se gasta*), se observa que el gobierno del estado asignó \$21,556 mdp a transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas (ver **Gráfica 8**). Esto significa que una gran parte del presupuesto del estado es destinado al desarrollo y sostenimiento de actividades de organismos paraestatales, públicos y privados. Por otra parte, las participaciones y aportaciones, cuyo gasto se ejecuta en programas Federales o Estatales en los municipios, representan el 20% del presupuesto, contando con una asignación de \$25,285 mdp. El proyecto de presupuesto 2020 considera una fuerte inversión financiera, cuyo monto asignado asciende a \$25,636 mdp, con una asignación del 19% del presupuesto total. Finalmente, se destinarán \$31,147 mdp en Servicios Personales (que incorpora sueldos, salarios, dietas, honorarios asimilables al salario, prestaciones y gastos de seguridad social, obligaciones laborales, etc).

En comparación el promedio de presupuesto asignado en CDMX, Guanajuato y Nuevo León fue de \$84,664 mdp para el Ejecutivo estatal, \$36,607 mdp para organismos públicos descentralizados, \$40,427 mdp en Participaciones, \$15,303 mdp en Aportaciones, Transferencias y Subsidios a Municipios y \$9,558 mdp en poderes y órganos autónomos.

Gráfica 8. Presupuesto asignado por objetivo del gasto (2018-2020)



Gráfica 9. Diferencia en el presupuesto asignado por objetivo del gasto entre 2018 y 2020

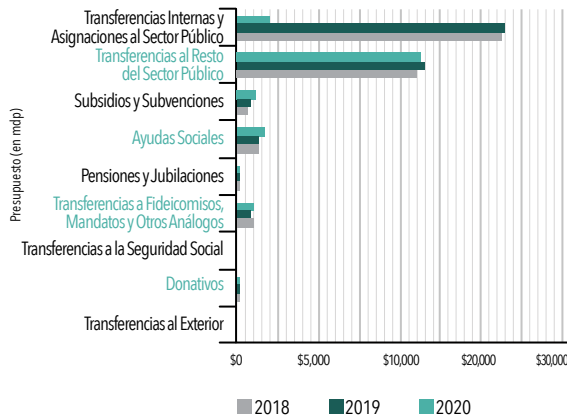


Dentro del análisis del presupuesto asignado por objeto del gasto existen diferencias importantes entre lo presupuestado entre 2018 y 2020. En la **Gráfica 9** se aprecia que en la mayoría de los capítulos hubo aumentos. Los más significativo son el capítulo 1000 de *Servicios Personales* con un aumento de \$12,989 mdp y el capítulo 3000 de *Servicios Generales* con un aumento de \$4,281 mdp. Este último agrupa servicios contratados con personas físicas y morales tal como telefonía, agua, energía eléctrica, consultoría y arrendamientos, entre otros. El único capítulo "castigado" fue el 4000 *Subsidios y Transferencias*, con un recorte de \$115 mdp, en comparación con 2018. Dicho capítulo corresponde a las aportaciones que hace el Gobierno Federal destinadas a cubrir total o parcialmente ciertos programas previstos dentro del presupuesto estatal.

En comparación el promedio de presupuesto asignado en CDMX, Guanajuato y Nuevo León fue de \$54,562 mdp en Servicios Personales, \$7,217 mdp en Materiales y Suministros, \$29,594 mdp en Transferencias, Asignaciones y Subsidios, y \$8,605 mdp en deuda pública.

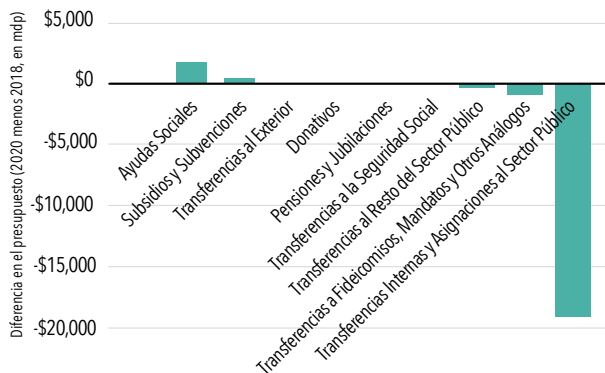
Al hablar de transferencias dentro del presupuesto, se trata de aquellos apoyos que hace el gobierno Federal hacia los gobiernos locales para que estos puedan cubrir sus actividades y programas planteados en sus presupuestos. Por otra parte, los subsidios son un gasto que puede ser virtuoso o vicioso; pueden ser una herramienta de apoyo fundamental para la subsistencia de instituciones dedicadas a labores sociales y de atención a poblaciones vulnerables, o bien pueden resultar una herramienta de gasto discrecional con fines políticos. La **Gráfica 10** muestra el presupuesto asignado a transferencias y subsidios entre 2018 y 2020. Se observa que las transferencias son las categorías de gasto más importantes, representando el 89% del gasto en el Capítulo 4000. En segundo lugar de importancia, están los gastos en subsidios, subvenciones, ayudas sociales y transferencias a fideicomisos, que representan 11% del gasto total en el Capítulo 4000. Un tercer grupo de rubros presupuestarios no han tenido presupuesto asignado durante los últimos tres años. Este grupo de rubros está compuesto por transferencias a la seguridad social, donativos, transferencias al exterior, pensiones y jubilaciones.

Gráfica 10. Presupuesto asignado a transferencias y subsidios (Capítulo 4000, 2018-2020, en mdp)



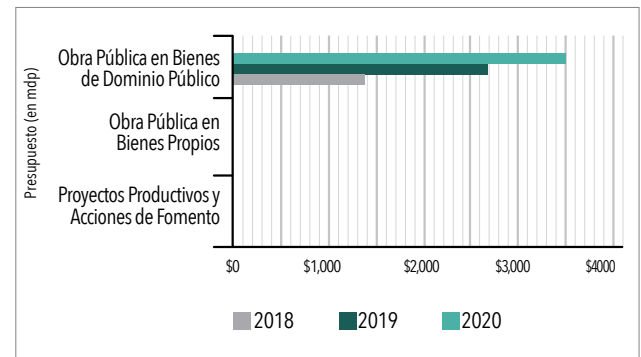
La **Gráfica 11** muestra el aumento que han tenido las diferentes partidas presupuestales en el ramo de *Transferencias y Subsidios*, también denominado Capítulo 4000. Se observa que las siguientes partidas no han gozado de un presupuesto significativo: (1) *Pensiones y Jubilaciones*, (2) *Transferencias a Fideicomisos, Mandatos y Otros Análogos*, (3) *Transferencias a la Seguridad Social*, (4) *Donativos*, y (5) *Transferencias al Exterior*. En las demás partidas, se observa que tuvieron un incremento presupuestal: *Ayudas Sociales* en \$1,506 mdp y *Subsidios y Subvenciones* en \$435 mdp. En cierta medida, la partida de *Ayudas Sociales* ilustra el énfasis del nuevo gobierno en el apoyo a las economías vulnerables.

Gráfica 11. Diferencia en el presupuesto asignado a transferencias y subsidios (Capítulo 4000) entre 2018 y 2020



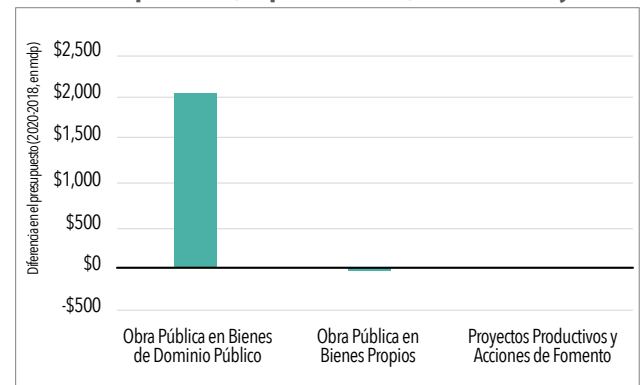
La **Gráfica 12** muestra el presupuesto en inversión pública enfocada a obras. La partida presupuestaria de *Obra Pública en Bienes de Dominio Público* es la que más asignación tiene. De hecho, es prácticamente la única, ya que la partida de *Obra Pública de Bienes Propios* sólo tiene una asignación de \$5 mdp en el año 2018, sin recibir presupuesto alguno los siguientes años; la partida *Proyectos Productivos y Acciones al Fomento* no recibió presupuesto.

Gráfica 12. Presupuesto asignado a inversión pública (Capítulo 6000, 2018-2020, en mdp)



Como se comentó anteriormente, hay sólo una partida presupuestal que sobresale. En la **Gráfica 13** se observa que el aumento que ha tenido ésta partida presupuestal. De 2018 a 2020 aumentó \$2,103 mdp, es decir, 240%.

Gráfica 13. Diferencia en el presupuesto asignado a inversión pública (Capítulo 6000) entre 2018 y 2020

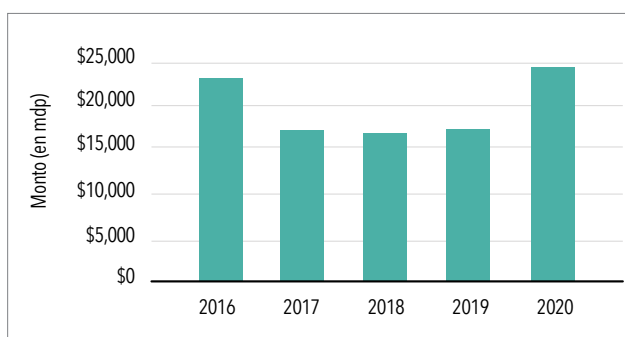


3. ¿Cuánto nos cuesta la deuda pública?

En esta sección, se analiza la situación actual de la deuda pública en el Estado de Jalisco y el presupuesto asignado en 2020 para hacer frente a los compromisos financieros emanados de ésta. Para ello, se utilizó la información presupuestaria del ramo *Deuda Pública*, también denominado Capítulo 9000.

Con base en dicha información, se observó que el gobierno del Estado ha mantenido aproximadamente la misma deuda desde 2016, aunque 2016 y 2020 representan picos en el monto de endeudamiento (ver **Gráfica 14**). En 2016, el gobierno del estado tuvo \$23,329 mdp en deuda contratada, pasando a un promedio de \$17,704 durante el período 2017 - 2019. Actualmente el gobierno del Estado tiene \$24,704 mdp en deuda contratada, lo que representa el 20% del presupuesto estatal para 2020. Como referencia, en 2016 la deuda del Gobierno Federal representaba el 10% de su presupuesto.³ Esta comparación sugiere que el estado tiene un fuerte endeudamiento en términos relativos al presupuesto total, aunque por debajo de otras entidades federativas más fuertemente endeudadas.

Gráfica 14. Deuda pública aprobada en el Estado de Jalisco (2016-2020)

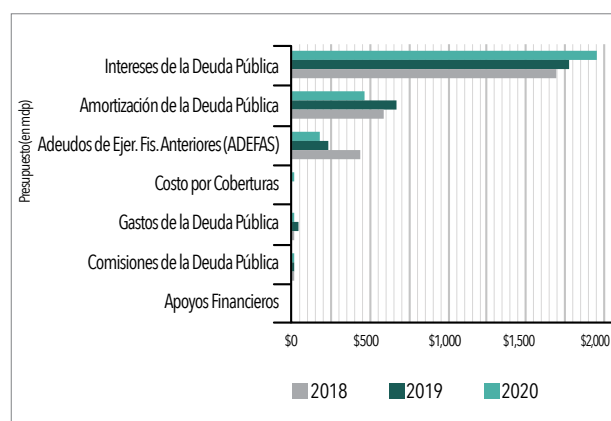


El presupuesto asignado al ramo de Deuda Pública se compone de tres rubros principales: el pago de intereses, el pago de amortizaciones y el costo de la

deuda.⁴ Como se observa en la **Gráfica 15**, el proyecto de egresos de 2020 contempla un monto de \$2,423 mdp para el pago de la deuda, de los cuales \$1,929 mdp serán destinados al pago de intereses, \$35 mdp a costos asociados con la contratación y gestión de la deuda y \$459 mdp a amortizaciones (es decir, abono en capital).

En comparación el promedio de presupuesto asignado para deuda pública en CDMX, Guanajuato y Nuevo León fue de \$3,894 mdp para el pago de intereses, \$2,925 mdp en amortización y \$41 mdp en pagos del costo de la deuda.

Gráfica 15. Presupuesto asignado a deuda pública (Capítulo 9000, 2018-2020, en mdp)

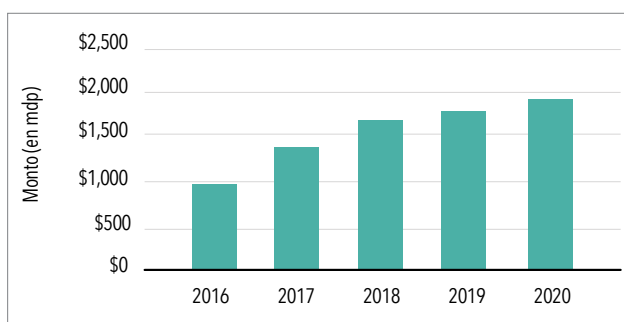


El pago de intereses representa el 80% del presupuesto total del ramo *Deuda Pública* o Capítulo 9000, sobra decir que es la partida presupuestal predominante. En comparación con años anteriores, el presupuesto asignado al Capítulo 9000 ha disminuido, pero los intereses han aumentado. Como se observa en la **Gráfica 16**, en 2016 se pagaron \$950 mdp en intereses. Para 2020, dicho monto aumentó a \$1,929 mdp, lo que representa un aumento de 203% entre 2016 y 2020.

3 Campos, M., Ongay, E., y Balbino, D. (2016). *Las dos caras de Tu moneda: una mirada a la expansión del gasto público*. México: México Evalúa/Centro de Análisis de Políticas Públicas.

4 Para el concepto de costo de deuda se incluyen las claves presupuestarias de: comisiones de la deuda pública (9300), gastos de la deuda pública (9400) costos por apertura (9500) y apoyos financieros (9600).

Gráfica 16. Gasto del gobierno del Estado de Jalisco por intereses de la deuda pública



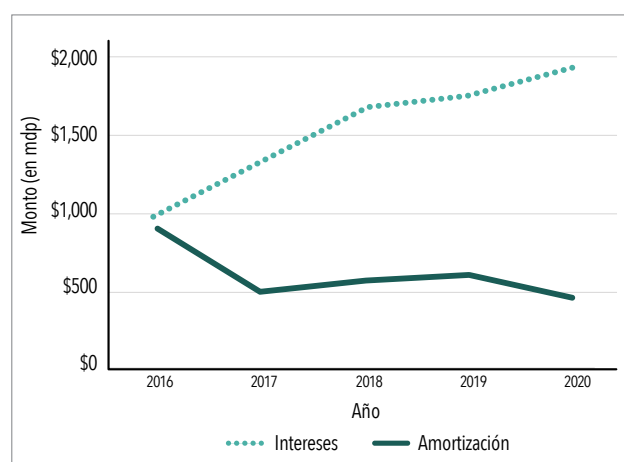
Es preocupante que la tendencia en el último lustro haya sido el incremento de los intereses, los cuales prácticamente se duplicaron en dicho periodo. Más preocupante es el alto costo de los intereses. Para contextualizar, lo que se prevé pagar en intereses para el ejercicio 2020 equivale a 21 veces el presupuesto del programa *Apoyo a Mujeres Jefas de Familia* y a 34 veces el programa *Mi Transporte*. Asimismo, al comparar el presupuesto asignado al pago de intereses con el presupuesto de Secretarías del Ejecutivo estatal, el pago de intereses equivale a 1.8 veces el presupuesto de la Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Territorial, al 37% del presupuesto de la Secretaría de Seguridad, o al 30% del presupuesto de la Secretaría de Infraestructura y Obra Pública.

Para 2020 habrá menos pago en capital de acuerdo al presupuesto proyectado. En el periodo del 2019 se hizo pago a capital con un valor de \$1,355 mdp, mientras que en 2020 se tiene proyectado un pago a capital de \$458 mdp, es decir, \$896 mdp menos que en 2019. Además, las amortizaciones se redujeron en 50% pasando de \$913 mdp en 2016 a \$459 mdp en 2020. Esto implica que el saldo final de la deuda se está aplazando indefinidamente. Haciendo un símil, la reducción de la amortización de la deuda equivale a optar por pagar únicamente el mínimo en las tarjetas de crédito, posponiendo el compromiso de liquidar la deuda a futuras administraciones.

En cuanto a amortización comparada con intereses el panorama no es muy positivo. Como se mencionó anteriormente, los intereses de la deuda van en constante aumento conforme pasa el tiempo, llegando

inclusive a duplicarse. El caso de la amortización es completamente diferente ya que esta, si bien tuvo un periodo en el que iba al alza, para 2020 alcanzó el mínimo dentro de la serie analizada con solo \$459 mdp. De hecho, la amortización tuvo una disminución de 50% entre 2016 y 2020 (ver **Gráfica 17**). El pago de la amortización equivale a apenas el 24% del pago de intereses, que es de \$1,929 mdp. En la **Gráfica 17** se observa con claridad que la tendencia en la asignación del presupuesto sobre deuda pública en la ampliación de la brecha entre el pago de amortizaciones de la deuda y el pago de intereses de la misma.

Gráfica 17. Gasto en intereses y en amortización de la deuda



Otro hallazgo es que el 56% de las Participaciones Federales se tienen comprometidas como fondo de garantía. Esto corresponde a una ligera reducción, en comparación del 57% de las Participaciones Federales comprometidas en 2019. Con la publicación de la *Ley de Disciplina Fiscal* en 2018, la *Secretaría de Hacienda y Crédito Público* (SHCP) monitorea a los estados (y municipios) en la contratación de la deuda pública. Jalisco no sobresale en los números reportados por la SHCP; por el contrario, se evidencia una falta de compromiso en la reducción de la deuda. El endeudamiento de los estados, como porcentaje de los ingresos totales, ha bajado a nivel nacional 16 puntos porcentuales de un promedio nacional de 75% en 2016 a un 59% en 2019. Por su parte, Jalisco bajó su deuda como porcentaje de

los ingresos totales de 51% en 2016 a 42% en 2019, una reducción menor al promedio nacional que fue de más de diez puntos porcentuales. En cambio, otros estados con un porcentaje de deuda similar han hecho un esfuerzo fiscal mucho mayor. Por ejemplo, Aguascalientes bajó su deuda de 43% en 2016 a 26% en 2019, Hidalgo de 48% a 29% y Baja California Sur de 45% a 28% entre los mismos años.

En 2019 se reestructuró la deuda pública en el estado. Se contrataron ocho deudas, dos de ellas para el *Sistema Integrado de Transporte Colectivo Peribús* y la construcción y remodelación de tramos carreteros. Las seis deudas restantes se destinaron a pagar deudas anteriores, es decir, a la consolidación de la deuda pública. La reestructuración de la deuda permitió aplazar el pago de \$14,184 mdp hasta 2039, comprometiendo financieramente a los siguientes tres administraciones (2024-2030, 2030-2036, 2036-2040). La reestructuración de la deuda no es necesariamente mala. Puede servir para mejorar las condiciones del pago de la misma. Al respecto, el Secretario de Hacienda de Jalisco argumentó que la renegociación de la deuda permitiría reducir las tasas de interés, reducir el compromiso de las participaciones y disponer de más recursos para inversión.⁵ Sin embargo, las condiciones de la reestructuración de la deuda han sido opacos. Es necesario abrir más la discusión sobre las condiciones de la reestructuración de la deuda y someter a una rendición de cuentas más rigurosa este tipo de estrategias financieras.

Es importante señalar que la deuda no es necesariamente negativa por sí misma. Bien contratada y gastada representa una oportunidad antes que un problema pues permite acceder a recursos adicionales. Siguiendo con el símil, un ciudadano normalmente contrata deuda para hacer frente a gastos de inversión, tales como comprar un auto, comprar una casa o iniciar un negocio. Al igual que en las finanzas personales, el gobierno puede contratar deuda para invertir en activos del Estado que requieren una inversión sustancial, pero que permitan una mejora sustancial de nuestras condiciones de vida de sus ciudadanos y

detone el crecimiento económico. La deuda pública puede ser contratada para invertir en infraestructura productiva o social; la primera para la creación de empleos y la dinamización de las transacciones económicas; la segunda para reducir la brecha de desigualdad social. Un buen ejemplo de esto es la contratación de deuda pública para la construcción del sistema de transporte público *Mi Macro Periférico*, que contribuye a mejorar la movilidad de la capital del estado y a reducir las emisiones contaminantes.

El comportamiento del gobierno del Estado en términos de la contratación de deuda, dista de un uso ideal de ésta. La contratación de deuda, desde hace tiempo, tiene por objetivo reestructurar las condiciones de deuda existentes. De los \$24,872 mdp de la deuda vigente del estado, 88% fue contratada para consolidar deuda anterior y sólo 12% (es decir, \$2,950 mdp) para inversión en infraestructura pública (para el sistema *Mi Macro Periférico* y la construcción o modernización de tramos carreteros). No queda claro si existen candados para la contratación de la deuda, no sólo en el monto de lo adeudado, sino (y quizá principalmente) en el objetivo de la contratación de la deuda. La deuda pública sigue siendo una caja negra que es necesario transparentar para conocer el monto y términos de lo que cada ciudadano del estado debe.

Como en las finanzas personales, los compromisos para hacer frente a la deuda se controlan con el aumento en el pago de amortización, es decir, el abono en capital. Los números del presupuesto asignado a la deuda pública claramente indican que el Ejecutivo estatal no pretende reducir el déficit de la deuda en el corto plazo. El aumento de los intereses comprometidos y reducción del presupuesto al Capítulo 9000, implica que el gobierno ha decidido dejar de amortizar la deuda en el corto plazo.

En suma, el monto de la deuda es elevado, aunque dentro de los márgenes de control. La deuda representa el 57% de las Participaciones Federales en fondo de garantía. El pago por intereses sigue creciendo desde 2016, mientras que desde ese mismo año el pago en capital sigue disminuyendo. La renegociación de la deuda ocurrida en 2019 sirvió solamente para aplazar los pagos hasta el 2039. Los intereses siguen subiendo, pero se redujo el presupuesto para el pago de la deuda lo que, en el contexto de las finanzas personales, equivale a estar pagando el mínimo en una tarjeta de crédito.

5 Serrano, S. (2019). Dan patada, una vez más, a deuda pública. NTR Guadalajara.

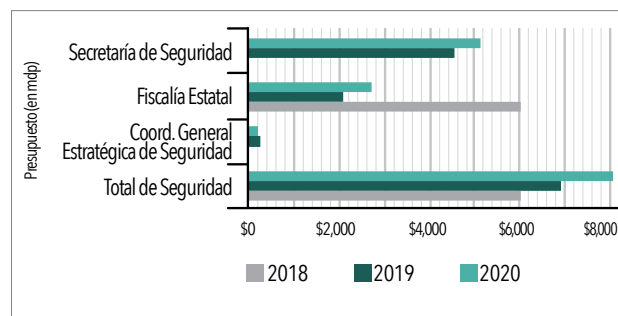
4. ¿Cómo gastamos en seguridad pública?

A los jaliscienses nos queda claro que la seguridad pública es un problema complejo y urgente. De acuerdo con la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Jalisco ocupa el cuarto lugar nacional en homicidios dolosos. Lamentablemente, casos de estudiantes desaparecidos o feminicidios son recurrentes en el estado. Jalisco, al igual que muchas entidades del país, atraviesa por una profunda crisis de seguridad sin precedentes.

Por esta razón, consideramos fundamental analizar la propuesta del gasto estatal en materia de seguridad pública. Primero, realizamos un análisis comparativo de los cambios entre 2018 y 2020 en las principales partidas instituciones públicas y partidas presupuestarias relacionadas con seguridad pública. Posteriormente, analizamos con detalle las provisiones que ha tomado el Ejecutivo para hacer frente a las desapariciones y los feminicidios: dos de los problemas públicos que más han crecido en el último lustro en Jalisco.

Hasta 2018, el ramo de la seguridad correspondía atenderlo a la Fiscalía Estatal, pero a partir de 2019 diversas funciones de esta institución fueron desconcentradas en cuatro nuevas instituciones: Secretaría de Seguridad, Fiscalía Especializada en el Combate a la Corrupción, Fiscalía Especializada en Materia de Delitos Electorales y Coordinación General Estratégica de Seguridad. Es por ello que en la **Gráfica 18** se puede apreciar la considerable disminución a la Fiscalía Estatal, ya que de ella se desprendió la Secretaría de Seguridad y por tanto parte de su presupuesto se fue a esta Secretaría. Para 2020 aumentó la asignación en estas dos partidas presupuestales. En términos globales (es decir, incorporando el presupuesto de las tres dependencias), el rubro de seguridad aumentó a un 15% anual, teniendo un crecimiento de 133% en general.

Gráfica 18. Presupuesto asignado a Seguridad 2018-2020



La **Gráfica 18** también muestra que la Coordinación General Estratégica de Seguridad tuvo un crecimiento bastante notorio. En el 2019 se le asignaron \$260 mdp, mientras que para 2020 la asignación fue de \$724 mdp, es decir, tuvo un aumento de 178%. La Coordinación es quizá la institución que representa los mayores ajustes del Ejecutivo estatal para hacer frente a los problemas de seguridad, ya que esta institución, en su presupuesto, engloba una diversidad de nuevos programas y partidas presupuestarias en el combate a la inseguridad.

Por ejemplo, en comparación con el 2019, el proyecto de presupuesto 2020 incorpora nuevos rubros. La **Tabla 2** presenta los rubros que se agregaron en el presupuesto 2020 con sus respectivas asignaciones. Estos nuevos rubros representan la mayor parte del aumento del presupuesto para esta Coordinación. Entre los proyectos que más destacan están el sistema C5 de vigilancia (\$266 mdp), la Gestión de recursos federales del Secretariado Ejecutivo (\$146 mdp), Derechos humanos dentro de esta coordinación (\$27 mdp) y la disminución de la partida de Atención de Agenda de Actividades del Gobernador tuvo una disminución bastante significativa, siendo de casi \$40 mdp.

Tabla 2. Nuevas actividades presupuestadas para la Coordinación en 2020 (monto en mdp)

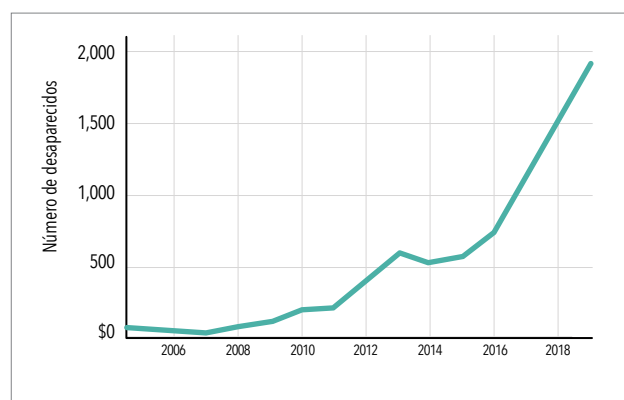
Rubro	2019	2020
Centro de Prevención Social	Sin asignación	\$5
Derechos Humanos en la Coordinación General Estratégica de Seguridad	Sin asignación	\$27
Buenas Prácticas en Materia de Equidad de Género	Sin asignación	\$7
Ciencia Aplicada a la Dictaminación para la Procuración de Justicia	\$209	\$247
Desarrollo de Ejercicios Consultivos de Procuración de Justicia	\$1	\$5
Gestión de los Recursos Federales del Secretario Ejecutivo del Consejo Estatal de Seguridad Pública	Sin asignación	\$146
Centro Estatal de Evaluación y Control de Confianza	Sin asignación	\$1
Consolidación del Nuevo Sistema de Justicia Penal para el Estado de Jalisco	Sin asignación	\$9
C5 Inteligencia, Videovigilancia y Participación Ciudadana	Sin asignación	\$266
Atención de Agenda y Coordinación de Actividades del C. Gobernador del Estado de Jalisco	\$50	\$10

4.1 Desaparecidos

En Jalisco, cada día desaparecen 14 personas.⁶ Esta dolorosa cifra se duplicó, pues se estima que el año pasado desaparecieron 9 personas por día. El problema de desaparecidos en Jalisco requiere de una reacción gubernamental urgente. No sólo por el alto número de desaparecidos, sino también por el crecimiento exponencial que este problema ha tenido en el último lustro. De acuerdo con el SISOVID, en 2014 hubo 529 denuncias pendientes de localizar en Jalisco. En 2019, esta cifra se elevó

a 1,950, lo que representa un crecimiento de 269% de casos (ver **Gráfica 19**). En total, de las personas que fueron denunciadas desde 1995 hasta el 31 de octubre de 2019 y que continúan sin ser vistas existen 6,342 personas *No Localizadas* y 2,012 personas *Desaparecidas*.⁷

Gráfica 19. Crecimiento de Desaparecidos en Jalisco durante 2014 y 2019



Fuente: SISOVID, 2019

Frecuentemente, hablar de números descontextualiza el sentimiento humano que las cifras tratan de representar en magnitud. Estas cifras significan madres y padres que no saben dónde están sus hijos y que, desamparados por la visible falla de las instituciones de justicia y de seguridad, deben hacer sus propios esfuerzos de búsqueda para combatir, día con día, a ese leviatán que es la desaparición.

En 2019, el titular del ejecutivo estatal refrendó su compromiso con el problema de desaparecidos a través de tres iniciativas de ley que buscan, entre otras cosas, instaurar un registro de desaparecidos y mejorar la integración en la coordinación de las entidades públicas vinculadas al problema. Las leyes

⁶ Centro de Justicia para la Paz y el Desarrollo (CEPAD)

⁷ Es importante distinguir entre personas Desaparecidas y No Localizadas, pues el presente análisis no contempla las Personas No Localizadas. Las definiciones que ofrece SISOVID son las siguientes: (1) Persona Desaparecida es la persona cuyo paradero se desconoce y se presume, a partir de cualquier indicio, que su ausencia se relaciona con la comisión de un delito; (2) Persona No Localizada es la persona cuya ubicación es desconocida y que de acuerdo con la información que se reporte a la autoridad, su ausencia no se relaciona con la probable comisión de algún delito.

son manera fácil de entrarle a un problema público complejo y por tanto, en muchas ocasiones, resultan formas poco efectivos de hacerle frente a un problema. Más importante es hacer frente a un problema público de este orden al fortalecer las capacidades técnicas, operativas y financieras de las instituciones públicas encargadas de resolver el problema de las desapariciones.

La desaparición exige búsqueda de cuerpos, pero también identificación de cuerpos encontrados (muchos de ellos, en fosas comunes) y estrategias de afrontamiento emocional de la pérdida humana. A lo largo del país, por ejemplo, colectivos de familiares han iniciado esfuerzos de búsqueda de personas desaparecidas como resultado de la insuficiencia del Estado de hacer frente a este problema.

En el estado de Jalisco, estas actividades ocurren dentro de la esfera de acción de la Fiscalía Especializada en Personas Desaparecidas, la Comisión de Búsqueda de Personas Desaparecidas y el Instituto Jalisciense de Ciencias Forenses. Asimismo, existe una Estrategia Integral para la Atención a la Problemática de la Desaparición de Personas, la cual vierte sus esfuerzos para atender la crisis de desapariciones.

En el informe **Abriendo el Presupuesto 2020**, se busca analizar cómo se compromete el gobierno del Estado de Jalisco con el problema de las desapariciones forzadas, pero no desde el discurso, ni las iniciativas de ley, sino con la asignación del presupuesto. Se analiza el cuestionamiento ¿cómo se ve reflejado este compromiso en el presupuesto? Para ello, se analizará la evolución del presupuesto entre 2018 y 2020 en tres actividades principales en la atención de este delito: búsqueda de desaparecidos, atención de víctimas e identificación de cuerpos.

Búsqueda y atención a víctimas

Las labores de búsqueda corresponden a la Fiscalía Especializada en Personas Desaparecidas y a la Comisión de Búsqueda de Personas Desaparecidas.

Las labores de atención a víctimas corresponden únicamente a la Comisión de Búsqueda.

La Fiscalía Especializada perteneciente a la Fiscalía General del Estado, con autonomía técnica y operativa pero no presupuestaria. Tal como lo establece el artículo 14 de la Ley Orgánica de la Fiscalía del Estado, sus funciones se centran en *“coordinar y supervisar las investigaciones de búsqueda y localización de personas desaparecidas y, en su caso, su identificación forense, para perseguir los delitos relacionados con la desaparición de personas, así como la prevención de este ilícito”*.

El presupuesto de la Fiscalía Especializada sólo se puede analizar desde 2018, cuando aparece dentro del presupuesto asignado a la Fiscalía General. No obstante, sólo podemos observar el destino del gasto a través del programa presupuestario 922 *Búsqueda y Localización de Personas Desaparecidas*. Se destinaron a este programa presupuestario \$17 mdp en 2018, \$40 mdp en 2019 y \$93 mdp en 2020. Por lo tanto, esta institución tuvo un incremento de 447% entre 2018 y 2020, lo cual es un incremento considerable. En la **Tabla 3**, se observa el desglose de la planeación presupuestaria de la Fiscalía Especializada para 2020.

Tabla 3. Presupuesto asignado a la Fiscalía Especializada en Búsqueda de Personas Desaparecidas, 2020

16 Fiscalía Estatal	93,384,905
800 Fiscalía Especializada en Búsqueda de Personas Desaparecidas	93,384,905
922 Búsqueda y Localización de Personas Desaparecidas	93,384,905
H1 Búsqueda y localización de niñas, adolescentes o mujeres extraviadas o desaparecidas realizada	17,411,306
H2 Alimentación de plataformas de personas desaparecidas realizada, conforme a disposiciones previstas en la Ley	6,825,897
H3 Investigación, búsqueda y localización de niños, adolescentes y hombres extraviados o desaparecidos realizada	18,561,241
H4 Búsqueda y localización realizada de menores extraviados o desaparecidos.	1,643,500
H5 Puntos críticos georreferenciados en el tema de desaparecidos	47,384,261
H6 Atención proporcionada a hijas e hijos de personas desaparecidas	465,000
H7 Capacitación especializada otorgada	723,700
H8 Vinculación con asociaciones civiles realizadas para la búsqueda de desaparecidos	370,000

Desde su decreto de creación, la Fiscalía Especializada ha navegado un sinfín de problemas operativos, que han minado su capacidad administrativa y operativa; han causado inconvenientes presupuestarios y renuncias constantes. Por ejemplo, en 2017, en la administración de Aristóteles Sandoval, la Fiscal María Teresa Medina renunció el 1 de noviembre, dejando el cargo sin haber dado resultados. En abril del 2018, la Fiscalía volvió a contar con un titular, mismo que renunció en diciembre de 2018 por motivo de la reestructuración de la Fiscalía General. Fue hasta enero de 2019 se designó a Blanca Trujillo Cuevas como Fiscal Especial.

Se realizó una solicitud en la Plataforma Nacional de Transparencia con folio 08463919 para conocer los puestos que integran a la Fiscalía Especializada y las remuneraciones a ellos, sin embargo, la respuesta a la solicitud no brindó dicha información, pues la justificó como reservada y

confidencial. Por lo tanto, se realizó un análisis desde el portal de Internet de la Fiscalía y desde el portal de nóminas del Gobierno del Estado.

En el organigrama de la Fiscalía Especializada y muestra los siguientes puestos como integrantes: (1) Fiscal Especial en Personas Desaparecidas, (2) Dirección General de Análisis y Contexto, (3) Unidad Especializada de Búsqueda de Personas Desaparecidas, (4) Coordinación y Enlace del Programa Alerta Amber en Jalisco, (5) Dirección de Búsqueda de Desaparecidos, (6) Dirección de Hechos de Desaparición de Personas, (6) Coordinación del Protocolo Alba en Jalisco.

En la nómina del Estado, únicamente se detectaron dos de los puestos marcados en el organigrama, que son el Director de Búsqueda de Desaparecidos con un sueldo quincenal bruto de \$29,322 pesos y la Directora de Hechos de Desaparición de Personas también con un sueldo quincenal bruto de \$29,322

pesos. No se sabe realmente si todos los puestos de la Fiscalía Especializada están siendo cubiertos y de no ser así, significa una falla operativa y una falta de interés por parte de las autoridades por cumplir las metas y objetivos dichos por el Gobernador.

Por otro lado, la Comisión de Búsqueda no tiene autonomía, pues depende de la Secretaría General de Gobierno. La figura de la Comisión se contempla dentro del artículo 50 de la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de personas que establece que todas las entidades deben de crear estas comisiones para, en conjunto con la Comisión Nacional de Búsqueda y colectivos locales se trabaje para dar con el paradero de estas personas, asegurar justicia para las víctimas y una reparación integral del daño para las familias. La Comisión de Búsqueda hace búsquedas de bajo riesgo (p. ej. en hospitales, albergues y asilos) mientras que la Fiscalía Especializada se encarga de las búsquedas de alto riesgo (p. ej. localización de fosas comunes).

En cuanto a su presupuesto, en 2018 la Comisión nació sin presupuesto y los recursos para su arranque salieron de maniobras de pequeñas de reasignaciones de otras unidades presupuestarias.⁸ Una especie de cooperación. En 2019, el presupuesto asignado para la las labores de búsqueda y atención a víctimas (que para ese año estaban comisionadas presupuestariamente a la Secretaría General de Gobierno) fueron las siguientes: (1) \$26 mdp en el programa presupuestario 733 *Modelo de Atención Integral a Víctimas*, y (2) \$10 mdp en el programa presupuestario 928 *Programa Estatal de Búsqueda de Personas*. En total, en 2018 se asignaron \$36 mdp a las labores de la Comisión de Búsqueda.

El proyecto de presupuesto 2020, por primera vez, asigna presupuesto a la Comisión de Búsqueda. En 2020, el presupuesto asignado por partida presupuestaria es: (1) \$3.5 mdp en 733 *Modelo Integral de Atención a Víctimas*, y (2) \$24 mdp en 928 *Programa Estatal de Búsqueda de Personas*. Ambos programas dependen también de la Secretaría General de Gobierno (ver **Tabla 4**). En total, en 2020 se asignaron \$27.7 mdp a las labores de la Comisión de Búsqueda, lo que representa una reducción del 23% del presupuesto.

Con base en la solicitud de transparencia con folio 08464019, se pudieron obtener los datos de las plazas y nóminas que recibe el personal que integra esta comisión, que se presentan en la **Tabla 5**.

El hecho de que existan únicamente seis plazas laborales para buscar personas desaparecidas tiene varias consecuencias negativas para el desempeño institucional. Primero, esta situación mina la capacidad operativa. Seis Técnicos Especializados en Búsqueda deben buscar 2,032 personas desaparecidas (de acuerdo con datos de la SISOVID). Esto equivale a que a cada técnico le toca atender un aproximado de 339 casos, es decir, de los 253 días laborales del año, tienen que resolver 1.3 casos por día.

También se observa que los puestos de los Técnicos Especializados tienen salarios bajos. Esta situación genera dos problemas. Primero, minimiza la posibilidad de que la institución acceda a personas con talento o personal suficientemente calificado. Además, los salarios bajos, en cualquier organización, ocasiona que la rotación del personal sea constante. En consecuencia, la productividad y calidad del trabajo se ven comprometidas, pues siempre existe una curva de aprendizaje en este tipo de trabajos que se debe asumir.

Por último, hay una inequidad evidente entre los sueldos de los Técnicos y de los medios y altos mandos. La suma de las remuneraciones del Comisionado Estatal, del Coordinador de Área y de la Persona de Enlace da un total de \$207,728 mensuales, mientras que el de los Técnicos Especializados es de \$70,428, es inclusive menos que la mitad de los altos mandos. Este tipo de puestos no se caracterizan por buscar personas. Sin embargo, en conjunto, reciben más que las plazas laborales que sí tienen labores de búsqueda. En esta Comisión, hay más *generales* que *tropa*. Es latente el problema de insuficiencia en el personal técnico que se debe resarcir.

En el contexto nacional, Jalisco es de los pocos estados que han echado a andar su Comisión. Otros estados han arrancado con un presupuesto similar al de Jalisco. Por ejemplo, el estado de Nuevo León tiene asignados \$22 mdp a su Comisión estatal para 2019. Tamaulipas, por otra parte, asignó \$12 mdp.⁹

8 **Redacción (2018)**. Sin dinero, crean órgano para desaparecidos. Diario El Informador. Guadalajara, 26 de Abril de 2018.

9 Herrera, Esther (2019) Destinarán 22 mdp a la Comisión de Búsqueda de Personas Desaparecidas en Nuevo León. Guadalajara, 31 de mayo de 2019.

Tabla 4. Presupuesto asignado a la Comisión para la Búsqueda de Personas Desaparecidas, 2020

02 Secretaría General de Gobierno	27,710,574
000 Secretaría General de Gobierno	3,489,913
733 Modelo Integral de Atención a Víctimas	3,489,913
H3 Atención integral implementada para enfrentar la desaparición de personas	3,489,913
801 Comisión para la búsqueda de personas	24,220,661
928 Comisión de Búsqueda de Personas	24,220,661
H1 Atenciones otorgadas a los familiares de personas desaparecidas o no localizadas en el Estado de Jalisco	2,521,982
H2 Acciones estratégicas de búsqueda implementadas en el Estado de Jalisco	4,956,782
H3 Procesamiento de datos registrados en el Sistema único de Información Tecnológica	1,424,500
H4 Procesos de búsqueda iniciados de conformidad con los protocolos establecidos	13,045,347
H5 Acuerdos de coordinación y colaboración elaborados entre los órganos de Gobierno	2,272,050

Tabla 5. Puestos y nóminas del personal de la Comisión Estatal de Búsqueda de Personas

No.	Sueldo Mensual Bruto	Sueldo Mensual Neto	Categoría
1	\$15,305.00	\$11,738.19	Técnico Del Grupo Especializado De Búsqueda
2	\$15,305.00	\$11,738.19	Técnico Del Grupo Especializado De Búsqueda
3	\$15,305.00	\$11,738.19	Técnico Del Grupo Especializado De Búsqueda
4	\$15,305.00	\$11,738.19	Técnico Del Grupo Especializado De Búsqueda
5	\$15,305.00	\$11,738.19	Técnico Del Grupo Especializado De Búsqueda
6	\$15,305.00	\$11,738.19	Técnico Del Grupo Especializado De Búsqueda
7	\$58,645.00	\$38,945.49	Coordinador Del Área De Análisis De Contexto
8	\$58,645.00	\$38,945.49	Enlace De Planeación Educación
9	\$90,438.00	\$57,395.73	Comisionado Estatal De Búsqueda De Personas

Identificación

El Instituto Jalisciense de Ciencias Forenses (IJCF) es la institución clave en las labores de identificación de cuerpos. El trabajo de este instituto complementa las labores realizadas por la Comisión de Búsqueda, la Fiscalía Especializada y también de las labores de búsqueda que los colectivos de familiares de personas desaparecidas realizan por su cuenta.

El reto presupuestal del IJCF se ve reflejado en la frustración de algunos colectivos locales en la identificación de cuerpos que han encontrado. Por ejemplo, recientemente las familias del colectivo Por Amor a Ellxs suspendieron sus actividades de búsqueda, pues las capacidades del IJCF están a tope. Los siguientes dos testimonios, recogidos por la periodista Martha Gutiérrez, ilustran el problema:¹⁰

“Queremos que primero identifiquen a los (muertos) que tienen ahí, para que lleguen a sus familias”

“¿Que nos ganamos en ir a buscar? Para que vuelvan a ponerlos en una bolsa negra, no es posible, que vayamos a sacarlos para que estén en una bolsa negra y no llegue a su familia”

Para realizar la labor de identificación, se tiene contemplada partida presupuestaria 577 Ciencia Aplicada a la Dictaminación para la Procuración de Justicia dentro del IJCF. Dicha partida tiene un presupuesto de \$247 mdp en 2020, y tuvo asignados \$209 mdp en 2019 y \$179 mdp en 2018. Si bien, el cambio presupuestal entre 2018 y 2020 representa un incremento del 37%, esto es insuficiente para responder a un incremento exponencial del problema de desapariciones.

El insuficiente fortalecimiento presupuestal del IJCF representa un cuello de botella para el

sistema. Al final de cuentas, los cuerpos encontrados por la Fiscalía Especializada y la Comisión de Búsqueda pasan a labor de identificación para poder entregarlos a sus familiares. La Fiscalía Especializada tuvo un incremento presupuestal del 447% entre 2018 y 2020, lo que supone un crecimiento formidable en sus capacidades de búsqueda. Sin embargo, el IJCF solamente vio incrementado su presupuesto en 47%. Se esperaría que el flujo de cuerpos para identificar aumente considerablemente para el IJCF, pero no sus capacidades para dar cauce a tal incremento.

4.2 Feminicidios

La violencia de género se manifiesta de diferentes formas, como violencia psicológica, violencia doméstica, violencia sexual, pero la forma más violenta es el asesinato por ser mujer; el feminicidio.¹¹ Éste es uno de los problemas más urgentes que debe resolver el gobierno del estado. De acuerdo con la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (ENDIREH), en 2018 el 74% de las jaliscienses señalaron haber sufrido al menos un incidente de violencia a lo largo de su vida.¹² Jalisco, además, es el tercer estado con más violencia hacia la mujer, con 834 homicidios dolosos contra mujeres desde 2015; tan solo de enero a agosto de 2019, se registraron en Jalisco 154 homicidios contra

11 En el Código Penal Federal el feminicidio se encuentra tipificado en el artículo 325 y lo define de la siguiente manera: “Comete el delito de feminicidio quien prive de la vida a una mujer por razones de género.” Se considera feminicidio cuando ocurre alguna de las siguientes circunstancias: (1) La víctima presente signos de violencia sexual de cualquier tipo; (2) A la víctima se le hayan infligido lesiones o mutilaciones infamantes o degradantes, previas o posteriores a la privación de la vida o actos de necrofilia; (3) Existan antecedentes o datos de cualquier tipo de violencia en el ámbito familiar, laboral o escolar, del sujeto activo en contra de la víctima; (4) Haya existido entre el activo y la víctima una relación sentimental, afectiva o de confianza; (5) Existan datos que establezcan que hubo amenazas relacionadas con el hecho delictuoso, acoso o lesiones del sujeto activo en contra de la víctima; (6) La víctima haya sido incomunicada, cualquiera que sea el tiempo previo a la privación de la vida; (7) El cuerpo de la víctima sea expuesto o exhibido en un lugar público.”

12 CEDHJ (2018). Relatoría de los derechos humanos de las mujeres y la igualdad de género.

10 Gutiérrez, Martha (2019) Las desapariciones en Jalisco, sin ley ni freno. Diario Milenio. Guadalajara, 30 de Agosto de 2019.

mujeres.¹³ No obstante, no todos se tipifican como *feminicidios*.¹⁴

La violencia de género se ejerce en todos lados y lamentablemente ninguna mujer está segura en el núcleo familiar ni en el espacio público; este problema se manifiesta en cualquier región del estado y en cualquier condición socioeconómica. Recientemente se han registrados casos mediáticos que ilustran la situación de inseguridad. Tres jóvenes universitarias (todas estudiantes de la licenciatura en Derecho) fueron asesinadas en el curso de este año.¹⁵ Incluso ocurrió un feminicidio afuera de Casa Jalisco, la sede del Ejecutivo estatal.¹⁶

El feminicidio sigue creciendo en Jalisco. En 2017, se registraron 27 carpetas de investigación en la Fiscalía del Estado con casos catalogados como feminicidios. Esta cifra aumentó a 38 en lo que va de 2019, lo que representa un incremento del 40% en dos años. Como consecuencia a la situación de inseguridad, ha aumentado el número de organizaciones feministas que exigen justicia para las víctimas y soluciones para detener la violencia de género y los feminicidios.

Las instituciones encargadas de hacer frente a la violencia de género son el Centro de Justicia para Mujeres (CJM) y el SISEMH. El CJM se encuentra dentro de la Fiscalía General del Estado y tiene como propósito proveer atención a aquellas mujeres que hayan sido víctimas de violencia de género a través de la impartición y procuración de justicia. El CJM se encarga de las carpetas de investigación de homicidios dolosos en contra de mujeres, dentro de los cuales se encuentran los tipificados

como feminicidio. Por otro lado, El SISEMH se encarga de las políticas de prevención de la violencia contra la mujer y del empoderamiento de la mujer.

En este documento, se analizará únicamente el presupuesto asignado al CJM. El único programa presupuestario que tiene el CJM para sus funciones es el 497.¹⁷ En 2018, este programa presupuestario tenía un presupuesto asignado de \$28.7 mdp, el cual ascendió a \$44 mdp en 2020 (ver **Tabla 6**), lo cual representa un incremento del 53% del presupuesto. Este aumento del presupuesto se corresponde en buena medida con el aumento de feminicidios registrados en la Fiscalía General del Estado entre 2018 y 2020. Sin embargo, el CJM no atiende delitos de feminicidio, sino otros tipos de violencia que sufren las jaliscienses como el abuso sexual, la privación de la libertad, violencia doméstica, lesiones y acoso sexual.

Tabla 6. Presupuesto asignado al Programa Presupuestario 497 (2018-2020, en mdp)

Año	Monto asignado
2018	\$ 28.7
2019	\$ 42.5
2020	\$ 44.0

Es hasta el proyecto de egresos del 2020 es que se contempla un presupuesto transversal orientado exclusivamente a los feminicidios, el cual contempla \$5 mdp para el Programa Presupuestario 955 que se encarga de dos cosas: gestionar carpetas de investigación judicializables por el delito del feminicidio y proveer medidas de protección para víctimas indirectas y testigos del feminicidio.

13 Razo, D. (2017). *Aumenta violencia contra las mujeres en Jalisco*. [online] El Informador :: Noticias de Jalisco, México, Deportes & Entretenimiento.

14 Monitoreo de Indicadores de Desarrollo de Jalisco (2019).

15 C, M. (2019). *Feminicidio: Atzhiri; una víctima más en Jalisco*. [online] Milenio

16 Martín, R. (2019). *Feminicidios en Jalisco*. [online] Sin Embargo.

17 La descripción del programa presupuestario 497 es "Atención integral especializada a mujeres víctimas de violencia familiar, sexual o por razones de género, así como a sus hijas e hijos"

Tabla 7. Presupuesto transversal de feminicidios en el proyecto de egresos 2020

16 Fiscalía Estatal	5,346,449
000 Fiscalía Estatal	5,346,449
955 Investigación y Persecución de Delitos Contra Mujeres, Niños y Adolescentes.	5,346,449
G5 Carpetas de Investigación Judicializables por el delito de feminicidio	4,296,633
G6 Medidas de protección otorgadas en favor de las víctimas indirectas y/o testigos en feminicidio	1,049,816
Total	5,346,449

La violencia de género es un problema social que requiere de alternativas y soluciones de política pública, los tomadores de decisiones deben enfocarse en crear programas y proyectos diseñados en la prevención de la violencia de género para garantizar la seguridad de las mujeres. El presupuesto asignado para 2020 refleja un incremento acorde al crecimiento del problema público, mostrado en el apartado. Sin embargo, el presupuesto es insuficiente para abarcar la magnitud del problema, 74% de las jaliscienses dicen haber experimentado violencia doméstica. Esto además de los cientos de asesinatos de mujeres en Jalisco que, si bien muchas de estas no se tipifican como feminicidios, están fuertemente relacionadas a la violencia de género.

5. ¿Cómo se gasta en burocracia?

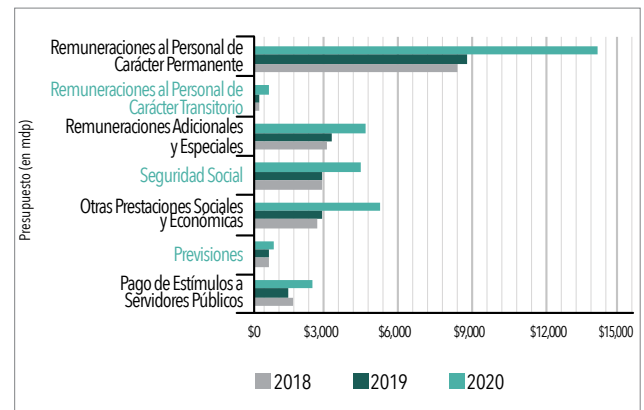
Desde la perspectiva de la gestión pública, se sabe que las burocracias son un organismo vivo que, si no se controla, crece desmesuradamente. Incrementar la burocracia no es algo necesariamente negativo per se, sobre todo cuando se trata de personal operativo de servicios públicos básicos. Por el contrario, puede ser positivo crecer la cantidad de personas que cumplen tareas fundamentales del Estado (p. ej. policías, maestros, agentes de investigación, doctores, etc.). Siguiendo un símil clásico de la discusión fiscal, el presupuesto es una cobija que no alcanza para todo, de modo que el crecimiento de la burocracia es nocivo cuando este surge en gasto burocrático improductivo en detrimento de la inversión pública o social. De nuevo, el presupuesto no justifica con precisión la racionalidad para incrementar la burocracia, que si bien en su mayoría son funcionarios públicos operativos, también hay puestos de alta dirección cuya racionalidad no es suficientemente explicada.

En esta sección, escudriñamos los cambios en el gasto burocrático, es decir del Capítulo 1000 *Remuneraciones*. Dejando fuera las prestaciones de Seguridad Social hay tres partidas presupuestarias que sobresalen en el gasto asignado al Capítulo 1000 del presupuesto 2020. Como puede observarse en la **Gráfica 20**, El rubro de *Remuneraciones de Carácter Permanente* es el que tiene más gasto asignado, con \$13,965 mdp para el año 2020. Esto representa el 45% del gasto asignado al Capítulo 1000. Por otro lado, la partida presupuestal de *Remuneraciones Adicionales y Especiales*, la cual cubre primas, aguinaldos, horas extras, etc., representa el 15% del presupuesto asignado al Capítulo 1000.

Por último, la partida de *Otras Prestaciones Sociales y Económicas* sobresale por la cantidad de dinero asignado. Esta partida, compuesta

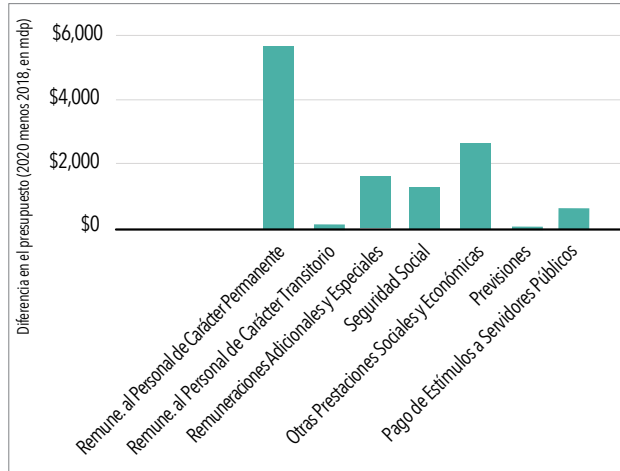
en gran medida por gasto superfluo o innecesario representa el 13% del dinero asignado al Capítulo 1000 o *Remuneraciones*. Por ejemplo, en este rubro se encuentran gastos en Ayuda de Despensa para mandos medios y altos, Ayuda de Anteojos, Estímulos por feriados (p. Ej. Día del Servidor Público, Día de las Madres), Vestuario, Ayuda de Traslado, entre otras. Para poner en contexto, el monto asignado a esta partida representa 29 veces el presupuesto del programa *Apoyo a Jefas de Familia* o el doble del presupuesto asignado a la Secretaría de Medio Ambiente. Estas tres partidas presupuestarias, en conjunto, representan \$11,924 mdp.

Gráfica 20. Presupuesto asignado a Remuneraciones (Capítulo 1000, 2018-2020)



Como se mencionó anteriormente, el Capítulo 1000 cuenta con una asignación significativa dentro el presupuesto. La **Gráfica 21** muestra el desglose dentro de este mismo rubro, siendo sobresaliente el aumento de \$5,804 mdp que tuvo el apartado de *Remuneraciones al Personal de Carácter Permanente* de 2018 a 2020 y de \$2,677 mdp que ha tenido el apartado de *Otras Prestaciones Sociales y Económicas* durante el mismo periodo. Ningún apartado presentó una disminución en su presupuesto.

Gráfica 21. Diferencia en el presupuesto asignado a remuneraciones (Capítulo 1000) entre 2018 y 2020

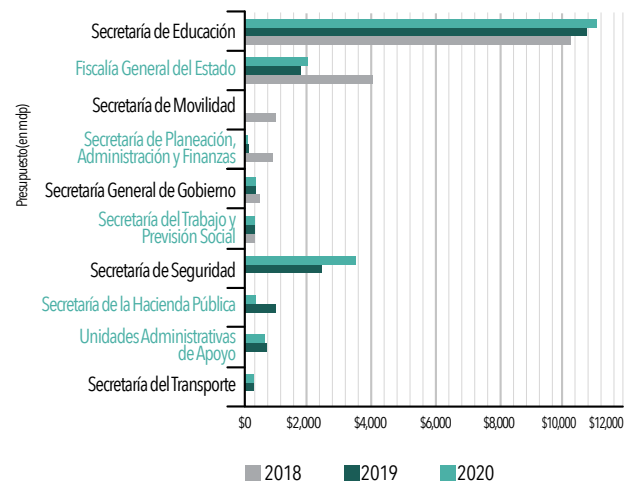


En las siguiente tres gráficas las asignaciones por unidad presupuestaria de los tres tipos de gastos que consideramos como crecimiento burocrático que poco contribuye a la solución de los problemas urgentes de Jalisco. La **Gráfica 22.** muestra las unidades presupuestales que más gastan en la partida presupuestal de *Servicios Personales*, que incluye sueldos, salarios, primas, bonos, ayudas, gratificaciones, entre otros rubros. Como se puede apreciar, la Secretaría de Educación es la Unidad Presupuestal que más gasto tiene asignado en este rubro, con \$11,103 mdp para 2020. En segundo lugar está la Secretaría de Seguridad (que se desprendió de Fiscalía en 2019) con \$3,472 mdp y en tercero la Fiscalía General del Estado con \$1,957 mdp también para 2020.

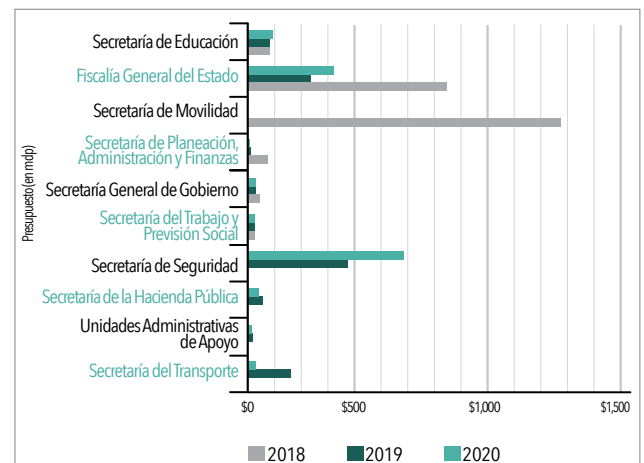
La **Gráfica 23** ilustra la partida presupuestal de *Estímulos*, la cual desglosa gastos que deberían ser pagados con el salario que ya perciben los Servidores Públicos.¹⁸ En comparación con la **Gráfica 22**, en la **Gráfica 23** se puede apreciar que la Unidad Presupuestal que más gasta en lo que se consideran como “gastos superfluos” es la Secretaría de

Seguridad (para 2020) con \$624 mdp. La Secretaría de Seguridad, sin embargo, tenía en 2018 una asignación de \$793 mdp cuando pertenecía a la Fiscalía General, que es relativamente similar al presupuesto de 2020. También, se observa que el apartado de *Gratificaciones (Control y Confianza)* fue bastante alto en los años estudiados, teniendo en promedio \$335 mdp asignados.

Gráfica 22. Las 10 instituciones con mayor participación en el incremento del gasto en servicios personales entre 2018 y 2020



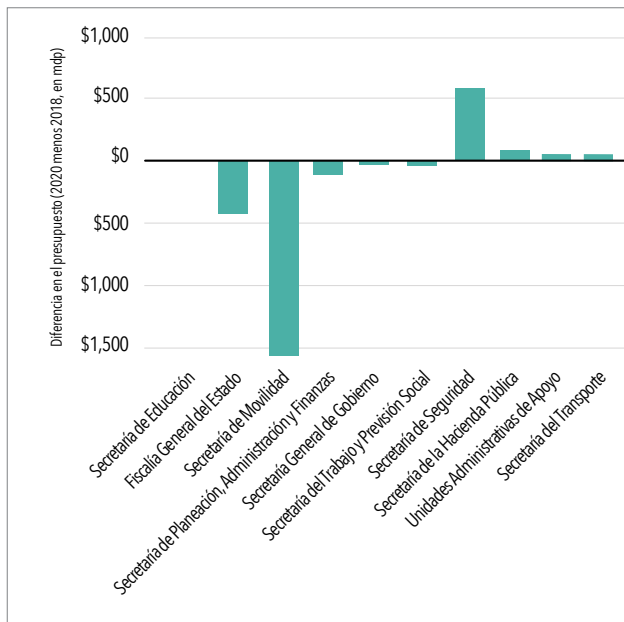
Gráfica 23. Las 10 instituciones con mayor incremento en servicios personales en 2020 con respecto a su gasto ejercido en 2018



¹⁸ En el presente análisis se considera gasto que debería ser sufragado por los Servidores Públicos los siguientes conceptos: ayuda para despensa, ayuda para transporte, ayuda para actividades de esparcimiento y otros estímulos (ayuda para adquisición de aparatos ortopédicos, auditivos o sillas de ruedas).

En la **Gráfica 24** se observan cambios importante, aunque muchos de ellos se deben a cambios institucionales. Por ejemplo, la *Fiscalía General del Estado* disminuyó en \$453 mdp, mientras que la *Secretaría de Seguridad*, unidad que se desprendió de la *Fiscalía*, aumentó en \$624 mdp. Por otra parte, el aumento de la *Secretaría del Transporte* es de \$30 mdp, cantidad que apenas es el 2% de la disminución de la *Secretaría de Movilidad* (Unidad Presupuestal de la que se desprendió). También disminuyó la *Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas* en \$73 mdp, ya que se desprendieron nuevas Unidades Presupuestales a partir de esta. Finalmente, la *Secretaría de Hacienda* registró un aumento de \$42 mdp.

Gráfica 24. Instituciones con mayor incremento y disminución del gasto en pago de estímulos a servidores públicos entre 2018 y 2020



6. Conclusiones y recomendaciones de política pública

El presupuesto es el instrumento de política pública más importante de un gobierno. En él se ven reflejadas las verdaderas prioridades gubernamentales. Lo demás es discurso político, pero no políticas públicas susceptibles de recibir recursos públicos. Si una promesa de campaña o un compromiso de gobierno no tiene asignado un recurso presupuestal queda en la retórica política. Por ello, abrir el presupuesto es un imperativo de la gobernanza democrática, no solo para que actores no estatales tengan incidencia en su contenido, sino para involucrar a la sociedad civil en su comprensión. Abrir el presupuesto a la deliberación pública es un ejercicio de pedagogía política para que la ciudadanía ejerza su derecho a contar con un presupuesto responsable, equitativo, sustentable, transparente y efectivo. Para lograr estos atributos se requiere de una gobernanza presupuestal donde gobierno y sociedad converjan en su hechura. El presupuesto es demasiado importante para dejarlo en manos solo del gobierno o de los políticos, por lo que es necesario buscar mecanismos para que la ciudadanía participe más activamente.

Este estudio **Abriendo el Presupuesto de Jalisco 2020** busca abrir la discusión pública en torno a este instrumento clave del desarrollo para involucrar a actores que tradicionalmente no participan en su hechura. Tradicionalmente, los presupuestos locales se integran por un equipo técnico de la secretaría de finanzas, hacienda o tesorería, donde se revisa con algunos otros actores clave del gabinete estatal o asesores financieros externos, se discute con algunos legisladores, por lo general integrantes de las comisiones de hacienda, presupuesto, y finalmente se aprueba en el pleno de los legislativos estatales tras negociaciones políticas entre las fracciones parlamentarias. No ocurre una deliberación pública que explique las prioridades de gasto, ni que justifique los recortes o aumentos en los diferentes rubros, ni hay una consulta ciudadana para conocer las necesidades ciudadanas. El proceso presupuestario sigue siendo una caja negra que es

necesario abrir a la deliberación pública en pos del desarrollo.

Abriendo el Presupuesto de Jalisco 2020 muestra la evolución presupuestaria de Jalisco que ha aumentado sostenidamente a lo largo del último cuarto de siglo, excepto en un año (2010) por la crisis financiera. El presupuesto local ha aumentado cerca de 100 mil millones de pesos en tres lustros, como resultado de los excedentes petroleros, la descentralización del gasto y los fondos extraordinarios que Jalisco ha recibido de la federación. Este crecimiento exponencial de los ingresos del estado, sin embargo, ha sido insuficiente para cubrir las necesidades sociales y enfrentar los problemas públicos.

En particular, este estudio analiza el cambio presupuestario de los años 2018 (el último año de la administración del gobierno anterior), 2019 (el primer año del gobierno actual) y 2020 (próximo año de la actual administración actual). Estos tres años consecutivos revelan no sólo la evolución presupuestaria de la alternancia política, sino el cambio de prioridades en el gasto público. Como se desprende del estudio, buena parte de los cambios en el presupuesto tienen su correlato en adecuaciones institucionales que modifican la estructura de la administración pública. De ahí la importancia de analizar el proyecto de presupuesto del año 2020 respecto no tanto del año 2019 (un presupuesto de transición) como del año 2018 (el último presupuesto realmente de la administración anterior) para entender los cambios en la estructura presupuestaria del Jalisco.

El presupuesto del Estado es mucho más inercial de lo que debería ser, no solo porque la inmensa mayoría de recursos está comprometida o etiquetada (gasto no programable), sino porque resulta complicado reorientar recursos sin diagnósticos actualizados sobre las necesidades presupuestales reales de las instituciones del Estado. El ideal del presupuesto base cero, que supone la presupuestación sobre la base de necesidades programáticas antes

que de factores inerciales, implica un esfuerzo adicional para el cual las haciendas locales no cuentan con las capacidades institucionales. En ese sentido, las reasignaciones presupuestales y la reorientación del gasto en determinados rubros o dependencias responde más a una lógica política que a una racionalidad fiscal o administrativa.

El presente estudio pone énfasis en los rubros, partidas e instituciones que han tenido los cambios más significativos, tanto en aumento como en disminución presupuestaria para identificar dónde están las variaciones más relevantes que muestren las prioridades de la actual administración.

Frente a lo amplio y complejo del presupuesto, el estudio se concentra en algunos aspectos particulares. Un primer aspecto es el de la deuda pública, donde el hallazgo central es que si bien la deuda está dentro de los márgenes aceptables de endeudamiento, también lo es que la tendencia apunta una amortización de capital en el largo plazo lo que ha aumentado excesivamente el pago de intereses y servicio de la deuda. Si el estado de Jalisco fuera un tarjetahabiente, sería como si pagara el mínimo con intereses pero casi sin abonar al saldo de la tarjeta. Si bien es cierto que la adquisición más reciente de deuda permitió reestructurar la deuda total, también lo es que las obligaciones financieras del estado llegan hasta 2039, lo cual compromete cuatro administraciones estatales. A diferencia de otras entidades que han reducido sus niveles de endeudamiento, Jalisco ha aumentado en el último lustro su deuda por encima del promedio nacional.

Otro aspecto que se analiza es el gasto en seguridad pública y procuración de justicia, dos aspectos centrales del presupuesto estatal. En este rubro el incremento ha sido proporcional al desafío que enfrenta el estado. En esta dimensión del presupuesto los cambios son significativos, pues responden a las apremiantes tareas de seguridad pública y contención de la violencia. Sin embargo, más allá de las adecuaciones institucionales para las cuales se reasignan presupuestos, lo cierto es que no existen diagnósticos presupuestales que expliquen y justifiquen dichas reasignaciones. Como se desprende

del estudio, las partidas presupuestales para seguridad responden a las exigencias de la situación de inseguridad pero no se basan en estudios técnicos que permitan determinar con precisión presupuestos ni tampoco se relacionan consistentemente con metas de cumplimiento del gasto público.

Otro aspecto más que cabe destacar del proyecto de presupuesto es la apuesta por la inversión pública en infraestructura y obra pública. Frente a la eliminación del ramo 23 del PEF, el recorte en proyectos de inversión pública por parte de la federación y la desaceleración del crecimiento económico y la inversión privada, el Presupuesto 2020 de Jalisco plantea un incremento significativo para obras de infraestructura que compensen el recorte en este rubro por parte del gobierno federal. Se trata de una reasignación que puedan no solo reactivar la actividad económica local, sino contracíclica de la economía nacional. En ese sentido, a pesar de los estrechos márgenes del presupuesto local para detonar la inversión en obras de infraestructura, es una re-orientación racional del gasto en tiempos de recesión económica.

Finalmente, el presupuesto proyectado para el próximo año es histórico: cerca de 125 mil millones de pesos en términos reales. Se trata del gasto público más grande que haya tenido Jalisco para ejercer durante 2020, lo cual hace necesaria su deliberación pública de frente a la ciudadanía y la opinión pública. Abrir el presupuesto no solo supone transparentarlo mediante datos abiertos, sino de discutirlo de forma transparente y accesible para que responda a las demandas y prioridades ciudadanas. En la medida en que el presupuesto se diseñe, apruebe e implemente en gobernanza, esto es, entre el gobierno y la sociedad, en esa misma medida se entenderá en qué se gasta nuestro dinero, el dinero de todos, que es nuestro presupuesto.

Anexo 1. Estadísticas descriptivas de estados equiparables a Jalisco

Variable	Jalisco	CDMX	Guanajuato	Nuevo León
Población (2015)	7,844,830	8,918,653	5,853,677	5,119,504
Ingreso Promedio de las familias (2018)	60,541	79,085	46,142	68,959
Índice de Marginación (2015)	-0.820 (Bajo)	-1.451 (Muy Bajo)	-0.072 (Medio)	-1.389 (Muy Bajo)
Presupuesto (2019)	\$116,946,234,556	\$234,016,325,579	\$83,415,970,643	\$101,459,191,528

Fuentes: Consejo Nacional de Población (2015), Encuesta Nacional de Gasto en los Hogares (2018), Estimación del CONAPO con base en el INEGI y Encuesta Intercensal 2015 y Centro de Población y Vivienda 2010.

Anexo 2. Metodología para el ajuste del presupuesto por inflación

Para analizar la evolución histórica del presupuesto, se deflactó el monto del presupuesto de cada año fiscal. Para ello, primero se calculó un promedio anual del Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC), este es calculado por el *Instituto Nacional de Estadística y Geografía* (INEGI) de manera quincenal, tomando como base la segunda quincena de julio del 2018. Una vez calculado el promedio, se utilizó el 2018 como año base, por lo tanto todas las cantidades reales mostradas en el análisis se interpretarán como pesos del 2018.

La construcción de la columna *monto real* fue de la siguiente manera:

En primer lugar, se tomó como supuesto que en el momento que se asignan los montos para el siguiente año fiscal se toma en cuenta el nivel de precios del periodo de tiempo actual. Por ejemplo, la asignación de presupuesto del 2018 fue planteada con el nivel de precios que estaba vigente en 2017. Es por ello, que el presupuesto asignado al año 2019 queda igual en valor nominal y real.

Se multiplicó el valor nominal del presupuesto por el promedio anual del INPC, dividiendo entre 100 este resultado.

$$\text{Valor real} = \left(\frac{\text{Valor nominal}}{\text{INPC Anualizado}} \right) * 100$$

Así, todos los resultados que arroja esta columna se interpretan como “el presupuesto de egresos asignado en el año X en pesos del 2018”, por lo tanto, se obtuvo el valor real.

Para las columnas de porcentaje de variación nominal y porcentaje de variación real, se aplicó la siguiente fórmula:

$$\text{Variación porcentual} = \left(\frac{\text{Monto final} - \text{Monto inicial}}{\text{Monto inicial}} \right) * 100$$

La columna de inflación anual es una recolección obtenida de la página oficial del Banco de México. La cifra tomada como referencia es la de diciembre de cada año, inflación con la que se cierra el año, esto se debe a que las propuestas de presupuesto de egreso son aprobadas en diciembre. El objetivo de incluir esta columna en el análisis es mostrar la diferencia entre la variación porcentual y la inflación con la que se cerró el año, y con base a ello presentar una serie de cuestionamientos que nutran el análisis presentado.

Anexo 3. Presupuesto 2018-2020 de los Órganos Públicos Descentralizados

O.P.D.	2020	2019	2018	Diferencia (2020 menos 2018)
Universidad de Guadalajara	\$12,194,271,500	\$12,043,081,501	\$11,380,311,741	\$813,959,759
O.P.D. Servicios de Salud Jalisco	\$6,048,653,200	\$5,623,996,669	\$4,815,085,343	\$1,233,567,857
O.P.D. Hospital Civil de Guadalajara	\$3,860,618,300	\$3,888,142,174	\$3,727,942,174	\$132,676,126
Régimen Estatal de Protección Social en Salud de Jalisco	\$2,806,765,000	\$2,907,836,602	\$4,558,676,120	-\$1,751,911,120
Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia Jalisco (DIF)	\$1,266,125,277	\$1,149,311,192	\$1,089,969,886	\$176,155,391
Instituto de la Infraestructura Física Educativa de Jalisco	\$649,523,400	\$570,034,116	\$559,893,585	\$89,629,815
Fideicomiso de Administración para la mejora de la Seguridad Vial	\$507,652,000	\$200,000,000	\$2,124,446,251	-\$1,616,794,251
Sistema de Tren Eléctrico Urbano (SITEUR)	\$507,429,000	\$98,252,780	\$313,823,781	\$193,605,219
Colegio de Bachilleres del Estado de Jalisco	\$487,224,000	\$575,469,083	\$431,693,847	\$55,530,153
Comisión Estatal del Agua de Jalisco (CEA)	\$475,840,500	\$1,603,847,510	\$3,835,223,061	-\$3,359,382,561
Colegio de Estudios Científicos y Tecnológicos del Estado de Jalisco	\$424,269,000	\$414,700,706	\$406,744,499	\$17,524,501
Fondo Estatal de Protección al Ambiente del Estado de Jalisco	\$371,798,600	\$83,508,333	\$83,508,366	\$288,290,234
Consejo Estatal para el Fomento Deportivo (CODE Jalisco)	\$352,985,900	\$337,911,000	\$277,610,967	\$75,374,933
Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica del Estado de Jalisco	\$325,493,701	\$317,718,814	\$290,334,183	\$35,159,518
Instituto Tecnológico José Mario Molina Pasquel y Henríquez	\$307,472,796	\$279,678,058	\$279,678,058	\$27,794,738
Centro de Coordinación, Comando, Control, Comunicaciones y Cómputo del Estado de Jalisco (C5)	\$265,572,504	\$270,052,552	N.D.	N.D.
Instituto Jalisciense de Ciencias Forenses	\$247,043,800	\$208,806,545	\$178,806,545	\$68,237,255
Unidad Estatal de Protección Civil y Bomberos	\$200,573,500	\$176,800,112	\$160,800,385	\$39,773,115
Fideicomiso Alianza para el Campo en el Estado de Jalisco (FACEJ)	\$195,942,599	\$190,012,500	\$190,012,500	\$5,930,099
Instituto Estatal para la Educación de Jóvenes y Adultos (INEEJAD)	\$166,215,300	\$156,037,967	\$151,162,404	\$15,052,896
O.P.D. Servicios de Salud Jalisco (Instituto Jalisciense de Salud Mental)	\$114,975,000	\$105,721,737	\$106,789,633	\$8,185,367
Instituto de Formación para el Trabajo del Estado de Jalisco (IDEFT)	\$103,349,800	\$115,753,937	\$102,405,575	\$944,225
Sistema Jalisciense de Radio y Televisión	\$97,265,000	\$56,828,116	\$61,828,116	\$35,436,884

O.P.D.	2020	2019	2018	Diferencia (2020 menos 2018)
Agencia Estatal de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria en Jalisco	\$94,000,000	N.D.	N.D.	N.D.
Hogar Cabañas	\$90,849,700	\$92,948,930	\$91,033,707	-\$184,007
Fideicomiso Fondo Estatal de Fomento para la Cultura y las Artes (FEFCA)	\$80,197,600	\$79,497,205	\$79,497,205	\$700,395
Museos, Exposiciones y Galerías de Jalisco	\$78,981,200	N.D.	N.D.	N.D.
Fideicomiso Fondo Estatal de Ciencia y Tecnología de Jalisco	\$77,925,000	N.D.	N.D.	N.D.
Fondo Estatal de Desastres Naturales (FOEDEN)	\$69,000,000	\$58,462,418	\$58,462,418	\$10,537,582
Instituto Jalisciense de Cancerología	\$62,314,700	\$61,051,779	\$105,607,858	-\$43,293,158
Universidad Tecnológica de Jalisco	\$61,861,597	\$57,655,390	\$43,635,390	\$18,226,207
Consejo Estatal de Ciencia y Tecnología del Estado de Jalisco	\$56,704,300	\$146,824,034	\$146,824,034	-\$90,119,734
Agencia Integral de Regulación de Emisiones	\$54,200,102	N.D.	N.D.	N.D.
Fideicomiso Orquesta Filarmónica de Jalisco (FOFJ)	\$53,000,000	\$50,876,270	\$50,876,270	\$2,123,730
Fideicomiso para la operación del Sistema de Justicia Penal	\$50,000,000	\$50,000,000	\$50,000,000	\$0
Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción	\$40,953,000	\$50,178,924	N.D.	N.D.
O.P.D. Servicios de Salud Jalisco (Comisión para la Protección contra Riesgos Sanitarios del Estado de Jalisco)	\$37,887,700	\$37,428,559	\$37,089,299	\$798,401
Instituto de Información Estadística y Geográfica del Estado de Jalisco	\$36,405,798	\$30,675,038	\$37,283,015	-\$877,217
Agencia para el Desarrollo de Industrias Creativas y Digitales del Estado de Jalisco	\$36,250,600	N.D.	N.D.	N.D.
Instituto Cultural Cabañas	\$29,958,000	\$25,630,991	\$21,154,072	\$8,803,928
OPD Bosque La Primavera	\$28,613,800	\$29,503,039	\$19,301,247	\$9,312,553
Organismo Operador del Parque de la Solidaridad	\$27,970,100	\$28,000,000	\$18,428,470	\$9,541,630
Fideicomiso para la Administración del Programa de Desarrollo Forestal del Estado de Jalisco (FIPRODEFO)	\$25,245,600	\$15,245,397	\$6,745,397	\$18,500,203
Universidad Tecnológica de la Zona Metropolitana de Guadalajara	\$25,243,800	\$25,243,481	\$19,936,708	\$5,307,092
Plataforma Abierta para la Innovación y Desarrollo de Jalisco	\$25,000,000	N.D.	N.D.	N.D.
Procuraduría de Desarrollo Urbano	\$22,151,400	\$22,151,088	\$24,612,320	-\$2,460,920
Universidad Politécnica de la Zona Metropolitana de Guadalajara	\$21,554,700	\$14,806,800	\$13,718,093	\$7,836,607
Fideicomiso Comisión de Filmaciones del Estado de Jalisco	\$21,500,000	\$21,500,000	\$21,500,000	\$0
Fideicomiso Ciudad Creativa Digital	\$20,000,000	\$1,784,000	\$35,165,492	-\$15,165,492

O.P.D.	2020	2019	2018	Diferencia (2020 menos 2018)
Agencia Estatal de Entretenimiento de Jalisco	\$19,500,000	N.D.	N.D.	N.D.
Parque Metropolitano de Guadalajara	\$17,000,200	\$17,000,000	\$15,357,952	\$1,642,248
Agencia de Energía del Estado de Jalisco	\$14,971,100	\$9,825,429	\$9,825,429	\$5,145,671
Consejo Estatal de Trasplantes de Órganos y Tejidos	\$13,820,900	\$14,120,360	\$14,262,990	-\$442,090
Escuela de Conservación y Restauración de Occidente	\$10,198,900	\$5,398,822	\$5,398,822	\$4,800,078
Fideicomiso de cobertura de precios de maíz	\$10,000,000	N.D.	N.D.	N.D.
Comisión Estatal Indígena	\$9,927,700	\$5,683,502	\$5,838,940	\$4,088,760
Comisión de Arbitraje Médico del Estado de Jalisco	\$9,536,300	\$9,536,114	\$9,536,114	\$186
O.P.D. Servicios de Salud Jalisco (Instituto Jalisciense de Alivio del Dolor y Cuidados Paliativos)	\$8,505,000	\$8,504,746	\$8,590,653	-\$85,653
Industria Jalisciense de Rehabilitación Social	\$6,432,700	\$6,432,660	\$7,147,400	-\$714,700
Fideicomiso Fondo Evalúa Jalisco	\$3,500,000	N.D.	\$2,000,000	\$1,500,000
Fideicomiso Atención a Jaliscienses en el Extranjero	\$2,000,000	\$4,500,000	\$4,500,000	-\$2,500,000
Fideicomiso de Desarrollo Urbano de Jalisco (FIDEUR)	\$950,100	\$1,000,000	\$1,000,000	-\$49,900