

Jalisco

Profesionalización de los servidores públicos	199
Relaciones intergubernamentales	213
Experiencias de modernización administrativa	229

CAPITULO IV

PROFESIONALIZACION DE LOS SERVIDORES PUBLICOS

REGIMEN JURIDICO DEL PERSONAL AL SERVICIO DEL ESTADO

El marco legal del servicio público del Estado de Jalisco constituye un ejemplo de lo que algunos tratadistas denominan «legislomanía»; esto es, el convencimiento de que, frente a problemas concretos, su resolución descansa en la mera legislación. Es, en otras palabras, la concepción de «cambiar la sociedad por decreto». En el caso de la función pública de Jalisco, nos encontramos pues, frente a una legislación casi perfecta, de avanzada, inaplicable e inaplicada.

El Art. 85° de la Constitución Política del Estado de Jalisco define como servidores públicos, a «toda persona que desempeñe un cargo o comisión de cualquier naturaleza, en la administración pública estatal o de los municipios, así como a quienes presten servicios en los organismos descentralizados, fideicomisos públicos y empresas de participación estatal o municipal mayoritaria». En el mismo tenor, de acuerdo al Decreto Número 11559, Ley para los Servidores Públicos del Estado de Jalisco y sus Municipios, se considera servidor público a «toda persona que preste un trabajo subordinado físico o intelectual, con las condiciones establecidas como mínimas por la Ley, a las Entidades Públicas...en virtud del nombramiento expedido, o por su inclusión en la nómina del pago de sueldos» (Art. 2°); con alcances muy amplios, ya que incluye y regula a los titulares y servidores de los tres poderes, así como a sus dependencias respectivas (Art. 1°).

De la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco

- La fracción I del artículo 38° establece como atribución de la Secretaría de Administración «programar y ejecutar, en coordinación con las demás dependencias, la selección, contratación, capacitación y actualización del personal al servicio del poder ejecutivo».
- El gobernador del estado podrá nombrar y remover libremente a los servidores públicos del poder ejecutivo, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución Política o en las leyes del estado (artículo 7°)

De Ley para los Servidores Públicos del Estado de Jalisco y sus Municipios, que establece como servidores de confianza, los que realicen funciones de:

- Dirección e impliquen poder de decisión en el ejercicio del mando
- Inspección, vigilancia y fiscalización
- Manejo de fondos o valores
- Auditoría
- Asesoría o consultoría
- Supervisión
- Coordinación
- Responsable de almacenes e inventarios
- Investigación científica
- Control directo de adquisiciones

Además, en el poder ejecutivo y sus organismos descentralizados, aquellos cuya designación requiera nombramiento o acuerdo expreso del Gobernador del Estado y, específicamente y entre otros:

- La planta que cubre el personal de las oficinas particulares del Gobernador
- Secretarios de gobierno
- Subsecretarios
- Contralor general
- Procurador
- Tesorero
- Jefes de departamento
- Directores
- Subdirectores
- Jefes de oficina, de sección, de servicios o de zonas
- Administradores o gerentes
- Encargados, coordinadores, auditores, contadores, valuadores
- Peritos de toda clase
- Almacenistas, supervisores, recaudadores, pagadores, o cualquier otro cargo cuya función sea la de manejo de fondos o bienes públicos o su custodia.
- Conserjes, veladores y porteros
- Agentes del ministerio público
- Integrantes de consejos tutelares o asistenciales
- Integrantes de consejos consultivos
- Todos los miembros operativos de los servicios policíacos y de tránsito, exceptuando a la policía judicial y a los que desempeñen funciones administrativas que no considere la presente ley con la clasificación de confianza (Art. 4º)

Sólo los servidores públicos de base gozan de la inamovilidad (Art. 7º); en tanto que a los de confianza se les prohíbe expresamente formar parte de los sindicatos (Art. 72º), pudiendo ser removidos libremente (Art. 8º)

De la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Jalisco

Todo servidor público, para salvaguardar la legalidad, honestidad, lealtad, imparcialidad y eficiencia que debe observar en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, y sin perjuicio de sus derechos y obligaciones laborales, tendrá las siguientes obligaciones (Art. 21º):

Principales Obligaciones de los Servidores Públicos del Estado de Jalisco

- I. Cumplir con la máxima diligencia el servicio que le sea encomendado
- II. Formular y ejecutar legalmente, en su caso, los planes, programas y presupuestos correspondientes a su competencia, y cumplir las leyes y normas que determinen el manejo de los recursos económicos públicos;

- III. Utilizar los recursos que tenga asignados y las facultades que le sean atribuidas, o la información reservada a que tenga acceso por su función, exclusivamente, para los fines a que estén afectos;
- IV. Conservar y custodiar los bienes, valores, documentos e información que tenga bajo su cuidado, o a la que tuviere acceso;
- V. Observar buena conducta, tratando con respeto, diligencia, imparcialidad y rectitud a las personas con que tenga relación, con motivo de sus funciones;
- VI. Abstenerse de desempeñar otro empleo, cargo o comisión oficial, o particular, que la Ley le prohíba;
- VII. Abstenerse de autorizar la selección, contratación, nombramiento o designación, de quien se encuentre inhabilitado, por resolución firme de autoridad competente, para ocupar empleo, cargo o comisión en el servicio público;
- VIII. Abstenerse de intervenir o participar en la selección, nombramiento, designación, contratación, promoción, suspensión, cese o sanción de cualquier servidor público, cuando tenga interés personal, familiar o de negocios en el caso;
- IX. Excusarse de intervenir, en cualquier forma, en asuntos en los que tenga interés personal, familiar o de negocios;
- X. Abstenerse de solicitar, aceptar, recibir u obtener por sí o por interpósita persona, dinero o cualquier otra dádiva o servicio, para sí o para un tercero u ofrecer una promesa para hacer, dejar de hacer o promover algo legal o ideal relacionado con sus funciones. Esta prevención es aplicable hasta por un año después de que haya cumplido el ejercicio de sus funciones;
- XI. Abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de las disposiciones jurídicas relacionadas con el servicio público.
- XII. Presentar con oportunidad y veracidad la declaración de situación patrimonial ante los organismos competentes, quienes estén obligados a ello en los términos que señala esta Ley (Art. 37°);

Fuente: Decreto 11561, Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Jalisco, Periódico Oficial El Estado de Jalisco, 12 de junio de 1993, No. 28 secc. III, Título Tercero, Responsabilidades Administrativas, Capítulo I. De las Obligaciones; así como Decreto 15088, que Crea, Reforma, Adiciona y Deroga diversas Disposiciones del Decreto 11561 que contiene la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Jalisco, Periódico Oficial El Estado de Jalisco.

El Art. 22° del mismo decreto 11561 establece, que «incurren en responsabilidad administrativa, los servidores públicos por el incumplimiento de cualquiera de las obligaciones a que se refiere el artículo anterior.» Y que cualquier persona, mediante la presentación de elementos de prueba, podrá denunciar actos y omisiones que impliquen responsabilidad de los servidores públicos.

Pero, además de las sanciones administrativas, el Código Penal para el estado de Jalisco, tipifica los delitos en que pueden incurrir los servidores públicos y fija las penas correspondientes para cada uno de ellos:

- Ejercicio indebido y abandono del servicio público: pena de 3 meses a 3 años de prisión y multa de treinta a doscientos días de salario (Art. 145°)

- Abuso de autoridad: pena de 1 a 5 años de prisión y multa de dos a veinte días de salario, ó de 3 a 8 años de prisión y multa hasta por el importe de 196 días de salario (Art. 146°)
- Cohecho: pena de 3 meses a 5 años de prisión y multa de dos a veinte días de salario, ó de 2 a 11 años de prisión y multa hasta por el importe de 196 días de salario (Art. 147°)
- Peculado: pena de 3 meses a 6 años de prisión y multa de dos a veinte días de salario, ó de 6 meses a 12 años de prisión y multa hasta por 196 días de salario (Art. 148°)
- Concusión: pena de 3 meses a 2 años de prisión y multa de dos a veinte días de salario, ó de 2 a 9 años de prisión y multa hasta por 196 días de salario (Art. 150°)
- En la custodia o guarda de documentos: de 1 a 4 años de prisión (Art. 151°)
- Desvío y aprovechamiento indebido de atribuciones y facultades: de 3 meses a 2 años de prisión, ó, de 2 a 9 años de prisión, dependiendo del monto de las operaciones (Art. 152°)
- Enriquecimiento ilícito: de 3 meses a 2 años de prisión y multa de diez a cien veces el salario; ó, de 2 a 10 años de prisión y multa de cien a doscientos días de salario (Art. 153°)

Fuente: Título Séptimo del Código Penal para el Estado de Jalisco

Adicionalmente, en todos los casos se impondrá al responsable la sanción de destitución de su empleo, cargo o comisión (fracción III del Art. 144°) y se lo inhabilitará para desempeñarse como servidor público hasta por seis años (fracción IV del Art. 144°).

Tratándose de servidores públicos de base, el Art. 26° de Ley para los Servidores Públicos del Estado de Jalisco y sus Municipios, les garantiza que ninguno «podrá ser sancionado en su empleo sino por causa justificada y plenamente comprobada...»; al tiempo que reconoce la obligatoriedad de procedimiento escrito con derecho de audiencia y defensa al trabajador al servicio del Estado, con acuerdo fundado y motivado.

En síntesis, tradicionalmente el problema del marco legal del servicio público en Jalisco no radica en la ausencia de normas o en lagunas jurídicas, sino en la falta de cumplimiento de la ley, en no ajustarse a derecho.

SITUACION ACTUAL DEL SERVICIO PUBLICO DEL ESTADO DE JALISCO

Se considera que el diagnóstico que se desprende del proyecto de investigación «Jalisco a Tiempo» (Segundo Informe sobre Problemas del Desarrollo y Alternativas de Políticas Públicas) se mantiene vigente; motivo por el cual, se lo presenta en forma actualizada.

Con respecto al tamaño o dimensión de su Administración Pública, la relación existente en Jalisco es de poco más de 8 servidores públicos por cada 1,000 habitantes; por lo que se ubica por debajo del promedio nacional y de entidades federativas tales como Nuevo León y el Estado de México.

SERVIDORES PUBLICOS POR CADA 1,000 HABITANTES

República Mexicana		Estados Unidos de Norteamérica	
Chihuahua	10	California	10.9
Jalisco	8.2	New York	15.8
México	14	Texas	13.1
Nuevo León	10	Florida	12.4
Distrito Federal	25.7	Pennsylvania	10.7

Fuente: INEGI, Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos, Edición 1994; Decreto Num. 15291, Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Jalisco y Plantilla de Personal Anexa para 1994, Guadalajara, 25 de Diciembre de 1993; y, Jonathan Walters, «The Shrink-Proof Bureaucracy», Revista Governing 5-6, Marzo de 1992, página 35.

En el estado de Jalisco existe un total de 44,787 servidores públicos, por lo tanto, a nivel estatal, no existe un problema de cantidad u “obesidad” de la burocracia; en todo caso el problema residen en la calidad y no en la cantidad de los servidores públicos.

En tanto que la calidad del factor humano en la cosa pública se ve reflejada, entre otros parámetros, en el nivel de escolaridad de los servidores públicos:

De acuerdo a los datos de la Secretaría de Educación Pública el promedio de escolaridad de los jaliscienses es de tan sólo 6.7 años de estudio, y ocupa el décimo lugar en el país.

El nivel de estudios del colectivo formado por el personal policial de la entidad es bajo, ya que el propio gobierno reconoce públicamente que más del 50% de ellos sólo concluyó la primaria o la dejó inconclusa, siendo muy escasos -siguiendo al Plan Estatal de Desarrollo- aquellos que tienen preparatoria o licenciatura (menos del 10%).

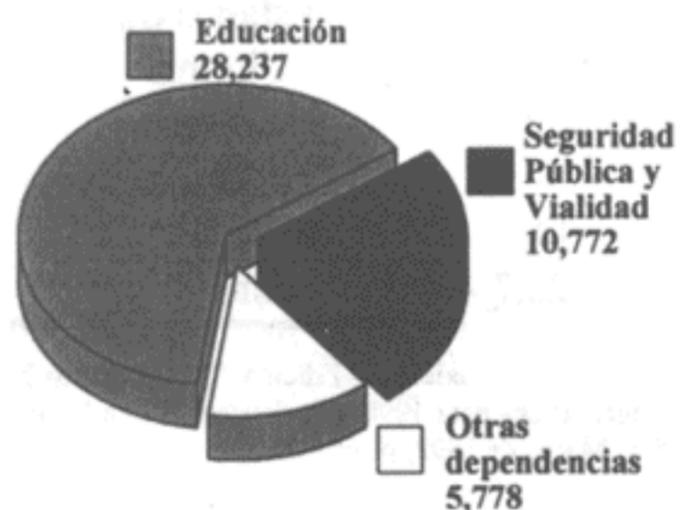
El promedio de los profesores e investigadores de la máxima casa de estudios de Jalisco es el de pasantes de carrera de licenciatura.

Probablemente, en general, el nivel de escolaridad promedio de los trabajadores al servicio del estado en Jalisco sea el de secundaria, ya que se carece de información oficial.

Más de la mitad de los trabajadores al servicio del poder ejecutivo del estado de Jalisco se concentran en la Secretaría de Educación (28,237); mientras que otra tercera parte están destinados en las siguientes dependencias: Secretaría General de Gobierno, Vialidad y Transporte, Procuraduría General de Justicia y Finanzas. Esta irracionalidad no responde a ningún criterio, sino que es producto de un proceso de sedimentación sexenal; o, lo que es lo mismo, a la superposición de capas funcionariales, a través de plazas creadas por los sucesivos gobiernos estatales.

A este desequilibrio funcional/organizacional se suma el desbalance interno que se verifica en cada secretaría, así como la confusión entre funciones y tareas (vg. las «comisiones» en la Secretaría de Educación que permiten al personal magisterial ser asignados a puestos de carácter administrativo).

**DISTRIBUCIÓN DE LA PLANTILLA DE SERVIDORES PÚBLICOS
(TOTAL = 44,787)**



Fuente : Secretaría de Administración del Gobierno de Jalisco, 1997.

La gran masa de los servidores públicos estatales perciben bajas retribuciones, al ser el sueldo promedio de los funcionarios públicos estatales de \$ 1,194 (con el reciente incremento aprobado por el titular del poder ejecutivo); lo que deriva en la desmotivación, una autoimagen por demás negativa y el multiempleo, con el consiguiente incumplimiento de las incompatibilidades establecidas en los decretos números 11559 y 11535.

En compensación, y como un legado de la pasada administración, mediante el decreto número 15762, del 29 de diciembre de 1994, se redujo la semana laboral a 5 días y se incrementó, al mismo tiempo, el aguinaldo a 50 días al año. La doble nómina para determinado nivel de funcionarios (vg. pago de bonos de «productividad») y el Reglamento de Trabajo vigente de la Secretaría de Educación (periódico «El Estado de Jalisco», tomo CCCXIX, Secc. II, 9 de marzo de 1993), constituyen otros ejemplos de los efectos perniciosos de compensar bajos sueldos con condiciones generales de trabajo, en detrimento de la productividad y calidad del servicio.

Inestabilidad formal vs. estabilidad fáctica:

de acuerdo al multicitado Decreto Número 11559, Ley para los Servidores Públicos del Estado de Jalisco y sus Municipios, la mayoría de los servidores públicos de la entidad son considerados «de confianza»; sin embargo, en la realidad, la Secretaría de Administración calcula que sólo un 20% del total de los servidores públicos estatales se encuentran en esa categoría. Formalmente, pues, el 80% del colectivo funcional estatal goza de la inamovilidad consagrada en el Art. 7º de esta ley reglamentaria. Pero, de acuerdo a la Federación de Sindicatos de Empleados al Servicio del Estado, no obstante esta condición jurídica de la mayoría de los servidores públicos, la libre remoción pende como una «espada de Damocles» sobre éstos: la discrecionalidad ha sido el común denominador de los sucesivos gobiernos en Jalisco.

En otras palabras, el modelo real de función pública de la administración pública de Jalisco se corresponde con el llamado *Spoils System* o sistema de despojo, el cual representa el lazo entre el partido en el poder y los funcionarios. Y es que, en virtud de este sistema, el partido

político que triunfa en las elecciones, instala en los servicios públicos a las personas que le son favorables y quita a quienes no responden a sus intereses espúreos.

El problema es de calidad, ya que ese 20% que carece de derechos sindicales y de la estabilidad laboral, es el personal cualificado y capacitado de mandos medios y altos, de más alta productividad y de menor «esperanza de vida» en la administración pública. Paradójicamente, el marco legal ha venido beneficiando a los mediocres y penalizando a la masa crítica humana en el sector público estatal.

Responsabilidad y compromiso social:

Si la gestión pública se caracteriza, por tanto, por la jerarquización personalizada, articulada por una cadena de adhesiones y compromisos políticos y/o personales, resulta como lógico corolario que, más allá de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Jalisco, la propia Ley para los Servidores Públicos del Estado de Jalisco y sus Municipios, y el Reglamento Interior de la Contraloría General del Estado, la tradición histórica determina que son excepcionales los casos en que se castiga a funcionarios públicos, puesto que no existe en la entidad una concepción clara de «servidor público», generándose así impunidad y un estado generalizado de indefensión en los ciudadanos. El desinterés por el servicio público ha sido histórico y crónico: la normativa más antigua de Responsabilidades tiene tan sólo 75 años de antigüedad (Periódico Oficial «El Estado de Jalisco», 12 de octubre de 1922).

Sin embargo, se constata un cambio incipiente de ésta situación que se refleja en el accionar de la Contraloría del Estado que tiene registradas 1,945 sanciones administrativas de diciembre de 1995 a abril de 1997.

Sindicalismo:

La normativa vigente consagra una batería de prebendas y privilegios a favor del sindicato de servidores públicos, históricamente funcional al sistema político-administrativo de Jalisco. Ejemplos de ello son, la fracción I del Art. 56º de la Ley para los Servidores Públicos que establece entre las obligaciones de las Entidades Públicas en las relaciones laborales con sus servidores: «Preferir en igualdad de condiciones, de conocimientos y de antigüedad a los trabajadores sindicalizados respecto de quienes no lo sean»; así como el Art. 58º del mismo ordenamiento jurídico, que reconoce la proporcionalidad del sindicato en la representación ante las Comisiones Mixtas de Escalafón de cada entidad pública (Art. 57º), que deciden sobre las promociones de ascensos, cambios y movimientos de los servidores. En tanto que el corporativismo se plasma en el Art. 71º de la ley citada que obliga a los servidores de base sindicalizados a que, una vez obtenido su ingreso en la organización sindical, no dejen de formar parte de ella, salvo que fueran expulsados.

Y otra violación flagrante a las garantías individuales de la Constitución Política General y particular de Jalisco, a favor del sindicalismo, se encuentra en el Art. 76º que, a la letra reza, lo que nos exime de cualquier otro comentario: «En cada poder, dependencia del poder ejecutivo,

municipal u organismo descentralizado y empresas o asociaciones de participación mayoritaria, Estatal o municipal, *no podrá existir más de un sindicato.»*

Ahora bien, los servidores públicos de Jalisco se nucléan en torno de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado y sus Municipios (FESTSE); organización sindical oficial creada y desarrollada a la sombra del sistema político anterior.

ACCIONES DE PROFESIONALIZACION DE LA FUNCION PUBLICA ESTATAL

Desarrollo del Servidor Público

En la presente administración del gobierno estatal se ha iniciado un proceso permanente que facilita la formación y la capacitación del servidor público para promover su desarrollo integral, mejorando su capacidad de servicio a la ciudadanía y su calidad de vida, al que se ha denominado Desarrollo del Servidor Público. Este programa tiene los siguientes:

Objetivos generales

- Impulsar en el interior de las dependencias el desarrollo humano y la dignificación del servidor público ante la sociedad.
- Implementar un sistema de formación integral para los servidores públicos de todos los niveles jerárquicos.
- fomentar en el personal una actitud orientada a la obtención de resultados, como base para la remuneración por productividad.
- Diseñar sistemas y bases de datos confiables para la toma de decisiones en la administración de personal.

Visión 2001

Impulso a la formación integral del personal con enfoques a multihabilidades.

La dependencia habrá asimilado auténticamente que el desarrollo y la capacitación del personal son una inversión y no un gasto.

Dignificación del servidor público

Los servidores públicos habrán recuperado su autoestima y se cambiará el estereotipo de imagen del burócrata ante la sociedad y sus familias.

Las dependencias como centros de aprendizaje

El aprendizaje sistemático de las experiencias y la generación de ideas innovadoras, harán que las dependencias se conviertan en verdaderos centros de aprendizaje.

Carrera en el Servicio Público

En consenso con las representaciones sindicales, se avanzará significativamente en el viejo anhelo de disponer de una carrera profesional en el servicio público.

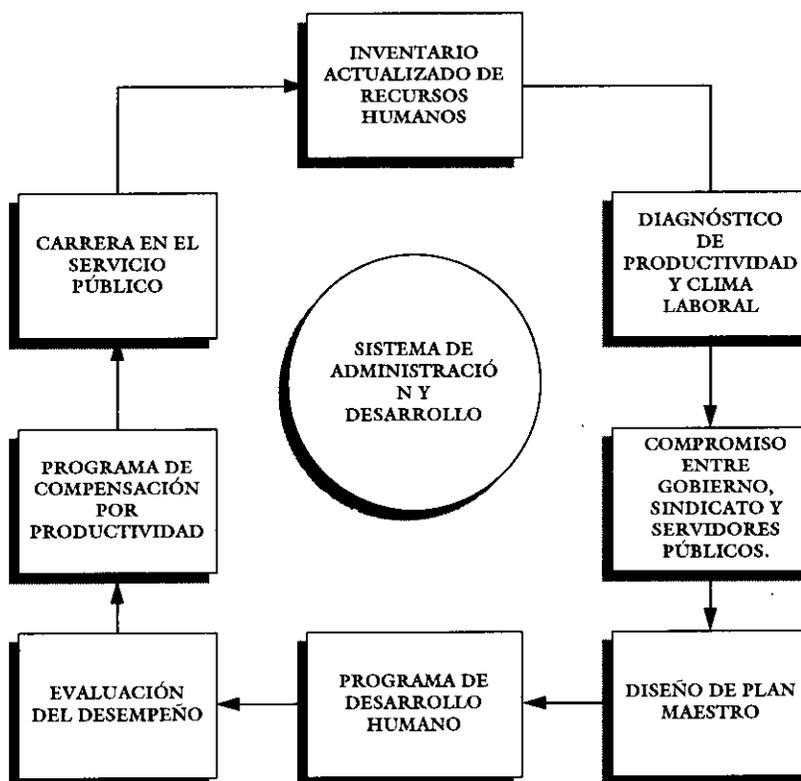
Mayor poder de decisiones

El personal que atiende directamente al público, deberá tener mayor poder de decisión para responder rápida y eficazmente a sus demandas.

Remuneraciones por Productividad

La orientación del personal a la obtención de resultados, servirá como base sólida para que el pago del personal se relacione directamente con el valor que su trabajo agrega a los servidores públicos.

PROCESO PARA EL DESARROLLO DEL SERVIDOR PUBLICO



MEJORA CONTINUA DE LA CALIDAD

La búsqueda fundamental de la presente administración, es satisfacer las necesidades y expectativas de la ciudadanía, por lo que se ha desarrollado un sistema de mejora continua que pretende cambiar la cultura laboral para enfocarla a la ciudadanía, y tiene como

Objetivos generales

Coordinar la transformación de la cultura organizacional orientándola a la satisfacción de los usuarios de los servicios públicos, a través de la mejora continua de la calidad en todas las dependencias.

Impulsar el liderazgo hacia la calidad de los niveles de dirección para el desarrollo de un modelo que involucre el trabajo en equipo en el personal y tenga impacto en la sociedad.

Promover la sistemática investigación de las necesidades y expectativas de los usuarios de los servicios, como base para rediseño de los bienes y servicios que se proporcionan al público.

Visión 2001

Filosofía y liderazgo para la calidad en el servicio

La actual administración ha determinado que existirá en toda la organización una filosofía que sustentará la búsqueda incesante para satisfacer las necesidades y expectativas de los usuarios de los servicios públicos. Los directivos asumirán su papel de impulsores de la calidad modelando el comportamiento del personal hacia el profesionalismo y la calidad personal.

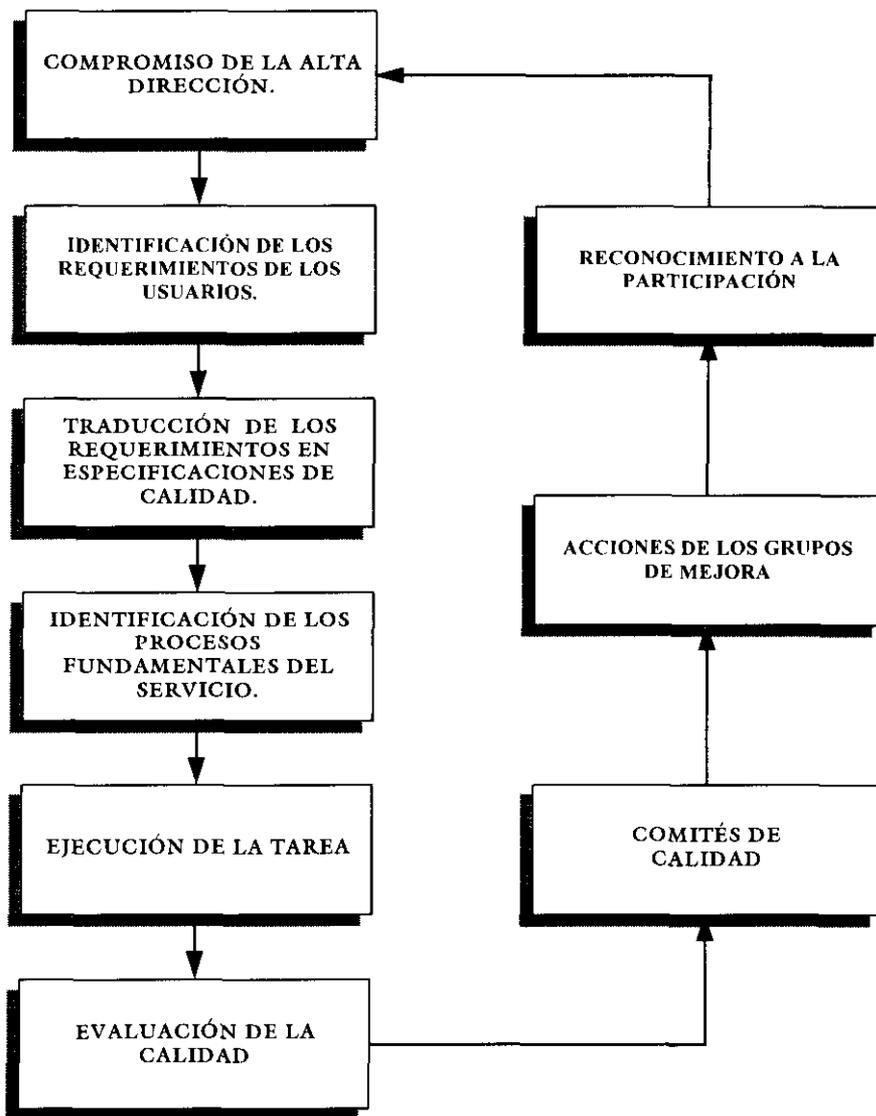
Investigación sistemática de las necesidades

Con el fin de satisfacer las necesidades reales y prioritarias de la sociedad, las dependencias investigarán éstas de manera sistemática, para transformarlas en especificaciones de calidad de bienes y servicios.

Calidad en la sociedad

El impacto de un gobierno que trabaje con calidad influirá en la sociedad, con la colaboración de la comunidad, de los organismos intermedios, asociaciones y agrupaciones, institucionales de educación, para mejorar su calidad de vida.

PROCESO DE MEJORA CONTINUA DE LA CALIDAD



Así mismo, con base en la información proporcionada por la Secretaría de Administración, se observa que la profesionalización de los servidores públicos ha avanzado al contarse ya con un programa de incentivos basado en la productividad y en la calidad del servicio prestado, y en el hecho de que ya fue aprobado en la nueva reforma política la institucionalización del servicio civil de carrera.

La incipiente actuación del gobierno estatal en servicio público, determina que sea prematuro llevar a cabo un balance en la materia; sin embargo, se verifican signos alentadores que ponen de relieve la importancia que la actual administración le confiere a la dimensión humana del sector público. Y es que, tal como lo establece la Organización de Naciones Unidas (ONU), no debe perderse de vista que «ningún sistema administrativo puede ser superior a los hombres y mujeres que lo dirigen o personifican».

CAPITULO V

RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES

Si bien el centralismo domina la realidad de las relaciones intergubernamentales, se asiste a un momento histórico de transición en el que el federalismo concebido por los constituyentes de 1917 y que, en Jalisco, encuentra sus raíces en el manifiesto que hace su diputación el 21 de junio de 1823, sea algo más que un mero formalismo.

En el presente capítulo se da cuenta de ésta situación signada por la búsqueda de un federalismo real.

Los ingresos del gobierno estatal muestran, al igual que el resto de las entidades federativas, una fuerte dependencia de las participaciones federales, las que representan entre el 70 y el 80% de sus ingresos totales. Para ejemplificar lo anterior, en el año de 1996, las participaciones federales representaban el 72.97% de el total de los ingresos que obtuvo el estado.

COMPOSICION DE LOS INGRESOS 1996

Ingresos directos: 14.96%
Otros conceptos: 12.07%
Participaciones Federales: 72.97%

Fuente: Secretaría de Finanzas, febrero de 1997

La fórmula mediante la cual se determinan los coeficientes que corresponden a cada entidad federativa se considera que ya cumplió con su objetivo. A partir de 1996 el gobierno del Estado de Jalisco, participa de una manera activa con otras entidades federativas e Instituciones como el Instituto de Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC) conjuntamente con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en el establecimiento de una nueva fórmula de participaciones. Se está sugiriendo que ésta nueva fórmula no se vea desde el punto de vista recaudatorio, sino hacendario, es decir considerar el aspecto del gasto recurrente entre estado y federación.

EL CONVENIO DE ADHESION AL SISTEMA DE COORDINACION FISCAL

El gobierno de Jalisco, al igual que todas las entidades del país, firmaron en diciembre de 1979 un Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Con fecha 31 de octubre de 1974 se publicó en el Diario Oficial el decreto que otorga facilidades para el pago de los impuestos sobre la renta y al valor agregado y condona parcialmente el primero de ellos que causen las personas dedicadas a las artes plásticas con obras de su producción y que facilita el pago de los impuestos por la enajenación de obras artísticas y antigüedades propiedad de particulares, mismo que establece que la tercera parte de las obras de artes plásticas que hubieran sido aceptadas por la Secretaría como pago de los

impuestos federales a cargo de los autores de las mismas, podrán ser transferidas a las entidades federativas.

La fijación de diversos gravámenes locales sobre los espectáculos públicos, específicamente tratándose de obras de teatro y funciones de circo o cine, ha frenado su crecimiento y provocado incluso el cierre de esas fuentes de ingreso y trabajo.

En esa virtud y a fin de no seguir lesionando el desarrollo de las citadas actividades y de que las entidades federativas continúen percibiendo ingresos por ellas, el H. Congreso de la Unión, en noviembre de 1991, consideró conveniente aprobar reformas a la Ley del Impuesto al Valor Agregado, para establecer a los gravámenes locales y municipales un límite de 8% calculado sobre el ingreso total que derive de dichas actividades.

Por lo expuesto, la Secretaría y el Estado de Jalisco acordaron adicionar el Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

CONVENIO DE COLABORACION ADMINISTRATIVA EN MATERIA FISCAL FEDERAL:

El día 25 de noviembre de 1996, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Convenio de colaboración administrativa en materia fiscal federal, cuyo objetivo es que las funciones de fiscalización de los ingresos federales como son: el impuesto al valor agregado, impuesto sobre la renta, impuesto al activo y el impuesto especial sobre producción y servicios, se asuman por parte del estado, de conformidad con las reglas establecidas en el propio convenio, de cuyo clausulado, reproducimos aquellas partes que consideramos ejemplificativas del contenido del convenio, ya que si bien es importante todo su contenido, en el presente trabajo se busca mostrar algunos de los casos que permitan tener un panorama de la coordinación que existe en Jalisco entre los diferentes niveles de gobierno, sin pretender se exhaustivos en ello.

A continuación se presentan las cláusulas que consideramos ejemplificativas.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el estado de Jalisco buscan con éste convenio, según la cláusula:

Primera, que las funciones de administración de los ingresos federales que se señalan en la siguiente cláusula, se asuman por parte del estado de Jalisco, a fin de ejecutar acciones en materia hacendaria dentro del marco de la planeación nacional del desarrollo.

Segunda. La secretaría y el estado convienen coordinarse en:

I. Impuesto al valor agregado, respecto de las facultades que este convenio se establecen expresamente, en las cláusulas séptima y octava.

II. Impuestos sobre la renta e impuestos al activo, en los términos que se establecen en las cláusulas séptima y octava.

III. Impuesto especial sobre producción y servicios, en los términos que se establecen en las cláusulas séptima y octava.

IV. Impuesto sobre tenencia o uso de vehículos, excepto aeronaves, en los términos de la cláusula novena.

V. Multas impuestas por las autoridades administrativas federales no fiscales, a infractores domiciliarios dentro de la circunscripción territorial del estado, excepto las destinadas a un fin específico y las participables con terceros así como las impuestas por la secretaría y sus organismos desconcentrados, en los términos de la cláusula décima.

VI. El ejercicio de las facultades relacionadas con las siguientes actividades:

- a) Las referidas en el artículo 41° del Código Fiscal de la Federación, en relación con las contribuciones y en los términos que se establecen en la cláusula decimaprimer a.
- b) La comprobación del cumplimiento de las obligaciones establecidas en los artículos 29° y 42° fracción V del Código Fiscal de la Federación, en los términos señalados en la cláusula decimosegunda.
- c) Las de verificación de la legal estancia o tenencia en territorio nacional de vehículos de procedencia extranjera en los términos de la cláusula decimatercera.

Por ingresos coordinados se entenderán todos aquéllos en cuya administración participe el Estado ya sea integral o parcialmente en los términos de este Convenio.

Tercera. La administración de los ingresos coordinados y el ejercicio de las facultades a que se refiere la cláusula segunda de este convenio se efectuarán por el estado, en relación con las personas que tengan su domicilio fiscal dentro de su territorio y estén obligadas al cumplimiento de las disposiciones fiscales que regulen dichos ingresos y actividades. Lo anterior, con las salvedades que expresamente se establecen en este convenio.

Por ingresos coordinados se entenderán todos aquéllos en cuya administración participe el Estado ya sea integral o parcialmente en los términos de este convenio.

Cuarta. Las facultades de la secretaría, que conforme a este convenio se confiere al Estado, serán ejercidas por el gobernador de la entidad o por las autoridades que, conforme a las disposiciones legales locales, estén facultadas para administrar contribuciones federales.

A falta de las disposiciones a que se refiere el párrafo anterior, las citadas facultades serán ejercidas por las autoridades fiscales del propio estado, que realicen funciones de igual naturaleza a las mencionadas en el presente convenio, en relación con contribuciones locales

Mediante pacto expreso con la secretaría, el estado, por conducto de sus municipios podrá ejercer parcial o totalmente las facultades que se le confieren en este convenio.

Para el ejercicio de las facultades conferidas, la secretaría y el estado convienen en que éste las ejerza, en los términos de la legislación federal aplicable.

Quinta. El estado informará en los casos a la secretaría a través de la administración local jurídica de ingresos territorialmente competente, sobre la presunta comisión de cualquier

delito fiscal de que se tenga conocimiento con motivo de sus actuaciones, en materia de este convenio, salvo los de defraudación fiscal y sus equiparables.

Tratándose de los delitos de defraudación fiscal y sus equiparables, el estado deberá acordar los casos con la secretaría, por conducto de la administración local de auditoría fiscal territorialmente competente.

Sexta. El estado y la secretaría se suministrarán recíprocamente la información que requieran, respecto de ingresos y actividades coordinadas.

La Secretaría permitirá la conexión de los equipos de cómputo del Estado a sus sistemas de información, así como el estado a la secretaría, a fin de que cuenten con acceso directo para instrumentar programas de verificación y fiscalización.

Séptima. Respecto del impuesto al valor agregado en el ejercicio de las facultades de comprobación, el estado tendrá las atribuciones relativas a la verificación del cumplimiento de las disposiciones fiscales, incluyendo las de ordenar y practicar visitas e inspecciones en el domicilio fiscal o establecimientos de los contribuyentes de los responsables solidarios y de los terceros relacionados con ellos, así como en las oficinas de la autoridad competente. Estas mismas facultades las podrá ejercer el estado respecto del impuesto sobre la renta, impuesto al activo e impuesto especial sobre producción y servicios, simultáneamente con la revisión del impuesto al valor agregado.

Quedan excluidos del ejercicio de las facultades en materia del impuesto sobre la renta e impuesto al activo previstas en estas cláusulas, los siguientes contribuyentes:

- a). Los que integran el sistema financiero a que se refiere el último párrafo de la fracción III, del artículo 7o-8 de la Ley del Impuesto sobre la Renta.
- b). Las sociedades mercantiles que cuenten con autorización de la secretaría para operar como controladoras y las controladas en los términos del capítulo IV del título II, de la Ley del Impuesto sobre la Renta.
- c). Los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal mayoritaria de la federación sujetas a control presupuestal.

También quedan excluidos las otras entidades y sujetos respecto de los cuales no tengan competencia las administraciones locales de la secretaría.

Tratándose del impuesto especial sobre producción y servicios, dichas facultades sólo se ejercerán por el estado en relación con los contribuyentes sujetos a régimen simplificado en el impuesto sobre la renta.

La secretaría por conducto de la Administración General de Recaudación, proporcionará al Estado mensualmente información sobre las solicitudes de inscripción y avisos al Registro Federal de Contribuyentes.

El Estado ejercerá además, las siguientes facultades.

I. En materia de determinación de impuestos omitidos y su actualización, sus accesorios e imposición de multas.

- a). Determinar los impuestos omitidos, su actualización, así como sus accesorios a cargo de los contribuyentes fiscalizados por el propio estado, responsables solidarios y demás obligados con base en hechos que conozca, derivados del ejercicio de sus facultades de comprobación conforme a la legislación fiscal federal aplicable.
- b) Imponer las multas que correspondan por infracciones al Código Fiscal de la Federación y demás disposición fiscales federales, que conforme a este convenio corresponda aplicar a las autoridades fiscales del Estado.
- c) Condonar las multas que imponga en el ejercicio de sus facultades delegadas de comprobación de los impuestos.
- d) Notificar las resoluciones que determinen los créditos fiscales que se generen como motivo del ejercicio de las facultades a que se refiere esta cláusula.

II. En materia de recaudación.

- a) Recaudar el impuestos de los pagos que se obtengan revisar, determinar y cobrar las diferencias que provengan de errores aritméticos y sus accesorios.
- b) Llevar a cabo el procedimiento administrativo de ejecución, a fin de que se haga efectivos los créditos y sus accesorios que se generen con motivos de los actos a que se refiere esta infracción y la anterior de la preste cláusula.

Las cantidades que correspondan al estado como resultado de las acciones en materia de fiscalización de estos impuestos serán pagadas en las instituciones de crédito que al efecto autorice él mismo o en las oficinas recaudadoras que autorice el propio estado.

III. En materia de autorizaciones, el estado otorgará las correspondientes al pago de créditos fiscales a plazos, ya sea diferidos y en parcialidades, con garantía del interes fiscal, en términos del Código Fiscal de la Federación.

IV. En materia de recursos administrativos, el estado tramitará y resolverá los establecidos en el Código Fiscal de la Federación, en relación con actos o resoluciones del propio Estado omitidos en ejercicio de las facultades que le confiere este convenio.

V. En materia de juicios, el estado intervendrá como parte en los que se susciten con motivo del ejercicio de las facultades delegadas. De igual manera, este asumirá la responsabilidad en la defensa de los mismos, sin perjuicio de la intervención que corresponde a la secretaría. Para estos efectos, el estado contará con la asesoría legal de la secretaría en la forma y términos que se le soliciten.

El estado informará periódicamente a la secretaría de acuerdo a los lineamientos que al efecto señale la propia Secretaría, la situación en que se encuentren los juicios en los que se haya intervenido y de las resoluciones que recaigan sobre los mismos.

Octava. En materia de fiscalización del impuesto al valor agregado, del impuesto sobre la renta, del impuesto al activo y del impuesto especial sobre producción y servicios, el estado tendrá las siguientes obligaciones

1. realizar actos de verificación para mantener actualizados el padrón de contribuyentes, en una proporción anual de 20% de dicho padrón, conforme a los lineamientos y normatividad emitidos para tal efecto.

Para los efectos de ésta fracción se considera padrón de contribuyentes al registro sistematizado de obligados en los impuestos a que se refiere ésta cláusula, así como las demás contribuciones federales que regule la secretaría.

2. cumplir con el programa operativo anual que determine la secretaría, previamente concertado con el estado.

3. llevar a cabo los actos de fiscalización en los términos establecidos en el código fiscal de la federación y demás disposiciones federales aplicables.

4. asistir a las reuniones semestrales con las administraciones regionales y locales de auditoría fiscal competentes, en las que participarán la Dirección General de Coordinación con entidades federativas y las Administraciones Generales de Auditoría Fiscal Federal, de Recaudación y Jurídica de Ingresos. El objeto de estas reuniones será el de evaluar por parte de la Secretaría los avances y las acciones realizadas por el estado. Así mismo, se hará un seguimiento de las acciones que en esta materia se realicen a efecto de informar los resultados en las reuniones de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.

En materia de fiscalización del impuesto al valor agregado, del impuesto sobre la renta, del impuesto al activo y del impuesto especial sobre producción y servicios, el Estado tendrá las siguientes obligaciones:

I. Realizar actos de verificación para mantener actualizado el padrón de contribuyentes, en una proporción anual de 20% de dicho padrón, conforme a los lineamientos y normatividad emitidos para tal efecto.

Para los efectos de esta fracción, se considera padrón de contribuyentes, al registro sistematizado de obligados en los impuestos a que se refiere esta cláusula, así como en las demás contribuciones federales que regule la secretaría.

II. Cumplir con el programa operativo anual que determine la secretaría, previamente concertados con el Estado.

III. Llevar a cabo los actos de fiscalización en los términos establecidos en el Código Fiscal de la Federación y demás disposiciones federales aplicables.

IV Asistir a las reuniones semestrales con las administraciones regionales y locales de auditoría fiscal competentes en las que participarán la Dirección General de Coordinación con Entidades Federativas y las Administraciones Generales de Auditoría Fiscal Federal, de Recaudación y Jurídica de Ingresos. El objetivo de estas reuniones será el de evaluar por parte de la Secretaría los avances y las acciones realizadas por el Estado. Asimismo, se hará un seguimiento de las acciones que esta materia se realice a efecto de informar los resultados en las reuniones de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.

El registro y control de vehículos, excepto aeronaves, así como las funciones operativas de administración del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos, excepto aeronaves, que señalan en las fracciones siguientes, se ejercerán por el estado. Para la administración del citado impuesto, el estado ejercerá las funciones inherentes a la recaudación, comprobación determinación y cobro en los términos de la legislación federal aplicable.

De los incentivos económicos

Decimacuarta.- El estado percibirá por las actividades de administración fiscal que realice con motivo de este convenio, los siguientes incentivos:

I.- 100% del monto efectivamente pagado de los créditos determinados y que hayan quedado firmes en metas del impuesto al valor agregado y sus accesorios, con base en la acción fiscalizadora en dicha gravamen.

II.- 100% de las multas que él mismo imponga, efectivamente pagadas y que hayan quedado firmes, así como de los honorarios de notificación que se generen, por los requerimientos de solicitud de inscripción y avisos al Registro Federal de Contribuyentes derivados de la realización de actos de verificación para mantener actualizado el padrón de contribuyentes.

III.- 100% de las multas efectivamente pagadas y que hayan quedado firmes, en materia del impuestos al valor agregado, cuando en el dictamen fiscal correspondientes se hayan reflejado omisión en las obligaciones del contribuyente.

IV.- 100% de las multas efectivamente pagadas y que hayan pagado firmes, en materia del impuesto al valor agregado, de aquellos contribuyentes que no hayan presentado dictamen fiscal en materia de este impuesto y dicha omisión hayan sido descubierta por el estado.

V.- 75% del monto efectivamente pagado de los créditos determinados y que hayan quedado firmes en materia del impuesto sobre la renta, impuesto al activo y sus correspondientes accesorios, con base en la acción fiscalizadora del estado en dichos gravámenes. El 25% restante corresponderá a la federación.

VI.- 100% del monto efectivamente pagado de los créditos determinados y que hayan quedado firmes en materia del impuestos especial sobre producción y servicios y sus accesorios, únicamente tratándose de contribuyentes sujetos a régimen simplificado en el impuesto sobre la renta, con base en la acción fiscalizadora en dicho gravamen.

VII.- Tratándose de la verificación a la que se refiere la fracción I de la cláusula octava, se descontará de la participación correspondiente, la cantidad que resulte de multiplicar el doble del costo de cada acto de verificación al padrón de contribuyentes no realizado por el estado. Dicho costo será equivalente a cinco salarios mínimo vigente en la zona geográfica a la que corresponde al Distrito Federal.

En términos generales el convenio descrito anteriormente se apega al que suscribieron el resto de las entidades federativas en donde otorga la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, nuevas responsabilidades e incentivos a los estados, pero siempre bajo la normatividad que emite esta dependencia federal. No obstante lo anterior, el gobierno de Jalisco ha considerado que es un gran avance que se ha logrado, ya que como se ha manifestado en

distintos foros, los estados están lo suficientemente preparados para asumir nuevas responsabilidades

PROCESO DE DESCENTRALIZACION DEL GASTO PUBLICO

En el seno de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, se establecieron doce grupos de trabajo, entre otros el de fórmula de participaciones, deuda pública, descentralización del gasto público. En este último se crearon subgrupos por sector, a saber: Educación, Salud, Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural en el que se incluye Comisión Nacional del Agua (C.N.A.), Comunicaciones y Transportes, Construcción de Escuelas, Desarrollo Social, los cuales a la fecha llegan alto grado de avance.

La principal problemática a la que se ha enfrentado la actual administración, en este proceso, es la transferencia de los recursos humanos, materiales, financieros y sindicales. No obstante lo anterior se han logrado avances significativos, y se continúa participando de una manera activa en este grupo y en los once restantes.

Es importante mencionar que al estado de Jalisco le correspondió la coordinación para la descentralización de los servicios de salud, para lo cual tomando los trabajos efectuados por el anterior coordinador que fue el estado de Sinaloa, concluimos con la recepción de las cifras de las entidades federativas y hemos estado llevando a cabo reuniones con las autoridades de la Secretaría de Salud Federal, la Secretaría de Hacienda y los otros siete estados que conforman este subgrupo de trabajo. La presente administración considera que para el presente año se concluirá con el proceso de descentralización de este sector, ya que todos los estados firmaron el convenio marco con la Federación.

Acuerdo de Coordinación con la Secretaría de Comunicación y Transporte para el Programa de Descentralización de Funciones, Responsabilidades y Recursos.

Con el objeto de establecer las bases para llevar a cabo un programa de descentralización de funciones, responsabilidades y recursos de «La SCT» hacia «El Gobierno del Estado» y sus municipios, en apoyo al federalismo y al desarrollo regional, se firmó el acuerdo de coordinación entre la mencionada Secretaría y el Gobierno de Jalisco. El Acuerdo se sujeta a antecedentes y cláusulas, de los que ejemplificaremos algunos de los considerados como ilustrativos.

Cláusulas:

Primera.- «El gobierno del estado» y La SCT» acuerdan en conjuntar esfuerzos y recursos con el objeto de articular acciones que permitan impulsar un nuevo federalismo, mediante la participación del Estado y sus municipios en el programa de la descentralización federal, y así contribuir a un sostenido desarrollo regional.

Segunda.- Para efectos de lo previsto en la cláusula que antecede, las partes se comprometen, a que con base en el presente Acuerdo de Coordinación, serán convenidos los aspectos

esenciales y conceptuales en relación con el Programa de Descentralización del Sector Comunicaciones y Transportes que servirá para la instrumentación del convenio específico que para tal propósito, celebran el Gobierno Federal y el Gobierno del Estado, estableciendo responsabilidades y compromisos definidos a cargo de cada una de las partes firmantes, con plazos precisos para su cumplimiento.

Tercera.- Conforme a lo previsto en la cláusula anterior, las partes consideran los siguientes aspectos, esenciales y conceptuales en relación con el programa de Descentralización del Sector Comunicaciones y Transportes:

Materia de la descentralización:

Las partes reconocen la importancia que representa el contar con una infraestructura adecuada, moderna y suficiente para el crecimiento económico del País, y la evidente necesidad de avanzar en la instrumentación correspondiente de los programas y acciones para equilibrar recursos y oportunidades entre los distintos ordenes de gobierno, en el contexto del nuevo federalismo. En tal virtud, «La SCT» habrá de transferir a «El gobierno del estado», las superficies que de manera aproximada se indican en el Anexo Inicial de este instrumento, respecto de carreras comprendidas dentro de la red federal secundaria para su conservación, así como de caminos rurales dentro de los límites del territorio del estado; para los mismos fines, lo que contribuye la totalidad de la red de caminos rurales federales en la entidad. Adicionalmente se habrá de transferir los recursos para la atención de la superficie que también se señala en el anexo inicial de este documento, dentro del Programa Especial de Conservación de Caminos con Uso Intensivo de Mano de Obra. Como consecuencia de lo anterior, se llevará a cabo la descentralización de funciones y autoridad que permitan realizar los trabajos de conservación antes señalados.

Convenio para la Federalización de la Construcción de Escuelas en el Nivel Básico, con el Gobierno del Estado Libre y Soberano de Jalisco.

En el año de 1997 se ha suscrito también el convenio marco para la descentralización de funciones, responsabilidades y recursos con el Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas (C.A.P.F.C.E.)

Con el fin de ejemplificar algunos aspectos relevantes del convenio, se esbozarán algunos de sus contenidos. Los artículos 4o. del decreto por el que se reforma la Ley que crea el comité administrador del programa federal de construcción de escuelas y 2o, fracción III, de su reglamento, establecen la necesidad de adecuar progresivamente las acciones de «El comité» a una estrategia de descentralización. Transfiriendo la realización de sus programas a los gobiernos de los estado y municipios con las modalidades que se establezca el ejecutivo federal.

El programa de desarrollo educativo 1995-200 contempla que la consolidación del federalismo educativo debe comprender lo relativo a la edificación, mantenimiento y equipamiento de la

totalidad de espacios educativos, para atender mejor los rezagos existentes y adecuarse a las necesidades locales.

De acuerdo a lo establecido en dicho programa, El gobierno federal deberá realizar la transferencia de los recursos federales destinados a la infraestructura educativa de los estados y municipios, a los gobiernos locales para que éstos asuman la total responsabilidad de la infraestructura y el equipamiento escolar en sus respectivos ámbitos territoriales.

En cumplimiento de lo anterior, «El comité» inició en febrero de 1996 un proceso de descentralización gradual y progresivo hacia los gobiernos de los estados y municipios, con el objeto de fortalecer la capacidad económica y administrativa de estas instancias de gobierno para construir y equipar su propia infraestructura educativa. Para este efecto, se formaron convenios de federación con los 31 Estados de la República, en los cuales establecieron las bases para la transferencia de los recursos y la ejecución de las obras a cargo de los ayuntamientos.

En 1996 los gobiernos de los estados realizaron la planeación y programación para la construcción y equipamiento de escuelas en los niveles de preescolar y secundaria en todas sus modalidades, a partir de los requerimientos que le presentaron los ayuntamientos y los propios servicios educativos de los Estados.

Con base en esa valiosa experiencia «La secretaría», «El comité» y «El gobierno del estado» han decidido continuar el esfuerzo emprendido hace un año e iniciar la etapa de consolidación del proceso descentralizado de la educación básica, comprometiendo nuevamente recursos importantes de la Federación para la realización por los gobiernos locales y municipales de las obras programadas en sus comunidades.

De igual manera se enuncian a continuación, a manera de ilustración sobre el contenido del convenio, las siguientes

Cláusulas

Primera.- De conformidad con los modelos de asignación de recursos, para el ejercicio de 1997 «La secretaría» determinó una inversión de \$ 69'613,200. (sesenta y nueve millones seiscientos trece mil doscientos pesos 00/100 M.N.) para la construcción, reparación, mantenimiento, habilitación y/o equipamiento de infraestructura educativa de los niveles de preescolar y secundaria en la entidad. Dichos recursos serán radicados a «El gobierno del estado», de acuerdo al avance de ejecución del programa general de obras, que previamente habrá entregado «El gobiernos del estado» a el «Comité».

Segunda.- Adicionalmente a la cantidad señalada en la cláusula anterior, también para el ejercicios de 1997, «La Secretaría» determinó una inversión de \$ 17,403,300.00 (diecisiete millones cuatrocientos tres mil trescientos PESOS 00/100 M.N.), para la construcción, reparación, mantenimiento, habilitación y/o equipamiento de infraestructura educativa del

nivel de primaria en la entidad. Esta inversión no podrá ser mayor del 20 por ciento del monto total asignado y será igualmente radicada a «El gobierno del estado». Este podrá disponer de dichos recursos previo convenio con los municipios beneficiados, en el cual se compromete expresamente a aportar por lo menos una cantidad igual a los recursos que «El gobierno del estado» ejercerá en el municipio correspondiente. Una vez convenida la participación municipal, «El gobierno del estado» remitirá el programa general de obras para ese efecto «El Comité».

Si «El gobierno del estado» decide no disponer de los recursos, éstos se sumarán a los recursos de Federalización señalados en la cláusula primera, debiendo enviarse a «El comité» la propuesta de obras a ejecutarse con esta inversión adicional.

ASPECTOS LEGISLATIVOS

En el año de 1996, se enviaron a la consideración del H. Congreso del estado, dos iniciativas de Ley: una relativa a la Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Jalisco con sus municipios y la de Deuda Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios.

En la primera se establecen las bases para una coordinación efectiva entre el gobierno del estado y sus municipios en materia fiscal, como se anotará en el siguiente apartado, y en la segunda se establecen las condiciones para que tanto el gobierno del estado, sus organismos y los ayuntamientos contraten deuda pública de una manera responsable y que los empréstitos que se lleguen a contratar sean de beneficio social, rentables y suficiente su fuente de pago. Ambas iniciativas fueron aprobadas por unanimidad por el Congreso local y entraron en vigor en el año de 1997. Con base en información proporcionada por la Secretaría de Finanzas, el gobierno estatal actualmente está preparando un proyecto de iniciativa para reformar el Código Fiscal del Estado, ya que el vigente tiene una antigüedad de quince años, por lo que se espera que en breve sea aprobada por el H. Congreso del Estado.

COORDINACION FISCAL CON LOS MUNICIPIOS

El 20 de diciembre de 1996 se aprueba la Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Jalisco con sus municipios, que entró en vigor el 1o. de enero de 1997. En ella se establece el Sistema de Coordinación Fiscal del Estado Jalisco con sus municipios, que entró en vigor el 1o. de enero de 1997, así como el Sistema de Coordinación Fiscal del estado de Jalisco con sus municipios, que tiene por objeto:

- I. Coordinar el Sistema Fiscal del estado de Jalisco con sus municipios y fijar las reglas de colaboración administrativa entre ambas autoridades fiscales.
- II. Establecer los montos, bases, plazos y toda la normatividad requerida para la distribución de las participaciones derivadas de gravámenes federales y estatales que correspondan a los municipios del estado, así como su distribución y vigilancia en el cálculo y la liquidación.
- III. Construir los organismos en materia de coordinación fiscal y definir su organización funcionamiento y facultades, y

IV. Establecer las bases de coordinación entre el estado y los municipios para la revisión y elaboración de propuestas en torno a la coordinación fiscal de la Federación.

De acuerdo con el artículo 4o. de la mencionada Ley, el fondo de participaciones se integrará con los recursos que perciba el estado procedente del fondo general de participaciones, de la recaudación del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos; del impuesto especial sobre producción y servicios y del impuesto sobre automóviles nuevos, así como del fondo de fomento municipal en los términos de la Ley Federal de Coordinación Fiscal, por los ingresos estatales derivados de los impuestos sobre nóminas, espectáculos públicos y hospedaje.

El artículo 5o. estipula que de las cantidades que perciba el estado, incluyendo sus incrementos, en cada ejercicio fiscal, por concepto de participaciones federales previstas en la Ley de Coordinación Fiscal Federal, así como los ingresos estatales derivados de los impuestos sobre nóminas, espectáculos públicos y hospedaje, los municipios recibirán:

- 22% del total de las percepciones que obtenga el estado correspondientes al fondo general de participaciones;
- El 100% de lo que reciba el estado del fondo de fomento municipal en forma directa;
- El 22% del importe que perciba en forma directa por concepto de participaciones del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos;
- El 22% por concepto de participaciones del impuesto sobre producción y servicios;
- El 22% por concepto de participaciones del impuesto sobre automóviles nuevos;
- El 40% por concepto del impuesto estatal sobre nóminas
- El 100% por concepto del impuesto estatal de espectáculos públicos
- Hasta el 100% del importe del impuesto estatal sobre hospedaje, siempre que dicho porcentaje se defina en acuerdo tanto con los municipios y representantes de la industria hotelera, y;
- El impuesto que perciba por concepto de participaciones en derechos municipales, de acuerdo con los coeficientes que determine anualmente el Congreso del Estado.

Cabe aclarar que esta fórmula de distribución fue propuesta por los mismos municipios, y que se relaciona con las ponderaciones realizadas en relación con la situación socio-económica del municipio, su tamaño, e incluye un porcentaje mayor que el acordado por las otras entidades federativas del país.

Durante la actual administración se creó el Consejo Estatal Hacendario, formado por servidores públicos de la Secretaría de Finanzas y los 124 tesoreros municipales. A la sazón como órgano de consulta, efectúa la revisión periódica de cuestiones relevantes para las haciendas públicas municipales, como la fórmula de participaciones, la normatividad aplicable y la viabilidad de crear nuevas fuentes de ingresos, entre otros aspectos. A partir de 1996 los municipios tienen en sus manos, en muchos casos, la administración y el 100% de los recursos que obtengan por el cobro de los impuestos, y en otras, su responsabilidad y decisión ha aumentado.

DEUDA PUBLICA

Al inicio de la actual administración estatal, la deuda del gobierno del estado, sus organismos públicos descentralizados y los ayuntamientos superaban los 2,500 millones de pesos, deuda

que contrajo principalmente para la construcción de la línea dos del tren eléctrico urbano. Obra que no ha cumplido con las perspectivas para lo que se construyó, ya que únicamente está transportando a una tercera parte de los usuarios para los que fue planeada. Con base en esto el gobierno del estado está cubriendo la totalidad de los compromisos contraídos con las Instituciones bancarias, tanto comerciales como con la Banca de Desarrollo. Aunado a este grado de endeudamiento se vino el problema financiero de diciembre de 1994, lo que trajo como consecuencia un incremento desorbitante en las tasas de interés, lo que provocó que el gobierno federal a través de la Secretaría de Hacienda instrumentara un programa que se denominó «Programa de apoyo crediticio a estados y municipios» (PACEM). En este Programa la S.H.C.P. apoyó con el 10% de los saldos que tenían los estados, sus organismos y los municipios con la banca comercial. Para el caso de Jalisco el beneficio fue de 210 millones de pesos. Se condicionó a la reestructuración en Unidades de Inversión (UDIS) con un plazo de ocho años que incluyen dos de gracia. Este periodo vence en julio de 1997.

El PACEM, coincidiendo con el resto de las entidades federativas que cuentan con deuda pública, no fue la solución definitiva. Sin embargo nos permitió mejorar nuestro flujo de efectivo durante dos años, pero a largo plazo el costo financiero de los créditos, resulta mucho más elevado.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, consciente de esta situación, otorgó en el año de 1996, un apoyo adicional que se destinó totalmente para amortizar créditos que se tienen con BANOBRAS derivados de la citada construcción de la línea dos del tren eléctrico urbano.

Como se mencionó en párrafos anteriores esta no fue la solución definitiva, ya que al mes de marzo de 1997, la deuda del gobierno del estado, sus organismos públicos descentralizados y los ayuntamientos, asciende a la cantidad de 4,017 millones de pesos, no obstante que la presente administración estatal no ha contratado nuevos empréstitos. El incremento en los saldos de la deuda se debe al aumento de el valor de las unidades de inversión (udis). Para el otorgamiento de estos apoyos la SHCP estableció una serie de compromisos para el gobierno del estado, mismos que, de acuerdo con información proporcionada por la Secretaría de Finanzas, se cumplieron en un 100 %.

FORTALECIMIENTO MUNICIPAL

El estado de Jalisco es la primera entidad federativa que otorga a los municipios de manera directa, un 22% por concepto de participaciones federales, es decir un 10% más de lo establecido en la Ley Federal de Coordinación Fiscal que considera un 20%. Este incremento se otorga a partir del año de 1996. En el año de 1995, por iniciativa del titular del poder ejecutivo se crea una fórmula para determinar los coeficientes que corresponden a cada municipio. Para la determinación de estos coeficientes se tomaron cuatro parámetros con los siguientes pesos específicos:

CRITERIOS PARA LA DISTRIBUCION DE LAS PARTICIPACIONES A LOS MUNICIPIOS

50%	Población
40%	Ingresos por predial y agua
5%	Número de localidades
5%	Índice de marginalidad

Fuente: 2° Informe de Gobierno, Ing. Alberto Cárdenas Jiménez, Jalisco, Febrero de 1997

Con la nueva fórmula, los municipios pequeños se vieron fuertemente beneficiados, ya que hubo casos en que en 1996 recibieron más del 140 % por concepto de participaciones en relación a 1995. Los municipios grandes y medianos también se vieron beneficiados, ya que como se incrementó el porcentaje, el municipio que menos recibió tuvo un crecimiento del 26% con respecto a 1995.

A partir de 1996 se le otorgan a los municipios la administración y el 100 % de los recursos que obtengan por concepto del impuesto estatal sobre espectáculos públicos. Asimismo se participa a los municipios el 40% de lo recaudado en el impuesto estatal sobre nóminas que se genere en su jurisdicción.

Para la zona metropolitana de Guadalajara se otorga a los municipios de Guadalajara, Zapopan, Tlaquepaque y Tonalá el 25% de lo recaudado por concepto de impuesto de hospedaje y el 75% restante se envía a un fideicomiso para la promoción turística de la zona.

CAPITULO VI

EXPERIENCIAS DE MODERNIZACION ADMINISTRATIVA

EL PRINCIPIO ORDENADOR

La conceptualización de gobierno eficiente y honesto inspira y guía a la actual administración, la que define que para ser eficiente, el gobierno necesita planes y programas que respondan fielmente a las necesidades y problemas de la sociedad, pero ante todo requiere servidores públicos que hagan suyos los valores, la misión y la visión del Poder Ejecutivo; hombres y mujeres que en la labor cotidiana se muestren orgullosos de trabajar por esta causa común que se llama Jalisco. Por ello, la actual administración considera que cuando el servidor público se enfrenta a la falta de incentivos que motiven su esfuerzo, cuando teme por su empleo, cuando padece condiciones inequitativas de remuneración, de prestaciones y de oportunidades, y cuando encima de todo ello debe enfrentar la prepotencia y la insensibilidad al interior de su centro de trabajo, y fuera de él es víctima del menosprecio de la sociedad, difícilmente podrá comprometerse a cabalidad con el éxito de la administración. La ineptitud suscita humillaciones, la prepotencia genera indolecencia, el abuso de autoridad incita a la insubordinación y el favoritismo engendra servilismo. La corrupción se arriga cuando estos males existen. Por eso, combatir la corrupción y llevar a fondo una política de dignificación auténtica del servicio público, son metas planteadas como prioritarias en los documentos oficiales del actual gobierno de Jalisco.

Estrategias de Regionalización

Las estrategias para lograr la nueva regionalización que señala 12 regiones en Jalisco se basó en:

- La coordinación interinstitucional y la presencia colegiada de todo el sector público en las regiones
- La desconcentración de las dependencias del Gobierno del Estado a las regiones y la presencia colegiada de todo el sector público en las regiones
- La descentralización de funciones a las dependencias desconcentradas
- La creación de subcomités regionales de planeación que definan las prioridades del área y orienten la acción del gobierno

Programas de inversiones para la transformación productiva, la generación del empleo y mejoramiento del bienestar económico y social

- Con apoyo del Gobierno Federal
 - Impulso del Gobierno del Estado
 - Incorporación de la iniciativa privada
 - Participación de los sectores sociales
- Definición del destino de la inversión pública y la participación de los beneficiarios desde la región para que:
- Los recursos públicos se transformen en una herramienta detonadora de la inversión social y privada
 - La inversión social y privada se apoye además en recursos crediticios accesibles

- Privilegiar a las regiones del Esatdo con la acción pública y convertirlas en ejes de desarrollo
- Incorporación de ideas, iniciativas y recursos de jaliscienses que radican en el extranjero y esperan la forma de involucrarse en el mejoramiento de las condiciones de vida de sus comunidades de origen
- Programa de Desarrollo Institucional Municipal para elevar las capacidades administrativas de los ayuntamientos.

Calidad en el Servicio Público

La mejora de la calidad es un proceso visionario, integral y permanente para transformar la cultura organizacional, orientándola a la satisfacción de los ciudadanos, con un enfoque de productividad y competitividad en las dependencias del gobierno estatal. Unido a la anterior y con la finalidad de iniciar un proceso de mejora continua se crearon comités de crearon en finanzas y en la Procuraduría General de Justicia, Salud, Administración, DIF y Contraloría. A lo que se suma el Trabajo sobre calidad en el servicio público, con 3,165 participantes y una inversión de 38,000 horas hombre.

En las dependencias ante mencionadas se trabaja actualmente en proyectos prioritarios, en los que se está capacitando a los equipos de mejora con metodología para desarrollar e implementar la mejora continúa de la calidad de los servicios que ofrecen; tanto a los usuarios internos, como a la ciudadanía.

Desarrollo Integral de Servidor Público

Pese a las limitaciones financieras sufridas durante el presente año, la administración estatal hizo una homologación promedio de salarios de 30% para el personal operativo de la Procuraduría General del Estado, de la Dirección de Seguridad Pública, de la Secretaría de Vialidad, y de la Dirección General de Prevención y Readaptación Social. Asimismo, se negoció de manera respetuosa con la Federación de Sindicato al Servicio del Estado, un incremento de 10% directo al salario, y del 8% a la presentaciones del personal de base, a partir del 1º. de abril de 1995.

En el campo magisterial se llevó a cabo una rezonificación del nivel de sueldos, y un incremento del 12% directo al salario, y 6% a las prestaciones, a partir de 1º. de mayo. Al personal administrativo del poder ejecutivo, incluyendo hospitales civiles, se les concedió un incremento del 10% directo al salario, y del 8% a las prestaciones. A partir del 1º. de junio, se homologan con la Secretaría de Salud las categorías del personal sindicalizado de los hospitales civiles.

Asimismo, la actual administración estableció un fideicomiso a través del cual incrementó el seguro de vida de los trabajadores de 6 mil a 20 mil nuevos pesos por fallecimiento natural, y de 12 mil a 40 mil por muerte accidental. Se implantó un programa rediseño el Centro de Capacitación del Servidor Público, que contaba solamente con un aula, ampliándose a seis salas de trabajo dotadas de equipo didáctico, con capacidad para 240 personas; y en las dependencias se realizan 157 cursos para 4,000 trabajadores, con un total de 7,350 horas de instrucción y una inversión de 203,800 horas hombre.

Durante 1996 se continuaron los procesos iniciados el año anterior, destacando los siguientes logros:

El reto de impulsar el desarrollo humano y la dignificación del servicio público es una aspecto trascendental en el trabajo de esta administración. El principal objetivo es mejorar la calidad del servicio público, creando incentivos, fomentando la innovación y el aprendizaje de nuevas habilidades. En un futuro cercano, el régimen panista consedera que los esfuerzos deberán culminar con una auténtica profesionalización del servicio público. Para dar una mayor racionalidad a la distribución de los recursos humanos de las dependencias y conservar las fuentes de empleo, se ha dedicado más personal a labores sustantivas y decrece, paulatinamente, el que desempeña actividades de apoyo.

Transparencia y optimización de recursos

Con el propósito de asegurar la transparencia de las adquisiciones de bienes y servicios en 1995, se dio mayor apertura a padrón de proveedores de gobierno del estado, ya que le 28 de febrero se contaba sólo con 84 proveedores, en tanto que al 31 de diciembre se había registrado 1,470 empresas; es decir, un incremento de 1,650%.

Un aspecto fundamental en este primer años de nueva adminstración fue el promover una real y antiva participación de la Comisión de Adquisiciones y Enajenaciones del gobierno de estado, integrada por representantes de organismos empresariales y dependencias de poder ejecutivo, para obtener mejores condiciones de calidad, servicio y precio.

Por otra parte, y respondiendo a la s dificultades de la creisi, se implementaron políticas de austeridad para mitigar los efector inflacionarios de los incrementos a las tarifas de energéricos y otros consumibles. La dotación de combustible para los 2,139 vehículos del gobierno del estado fue 7,746,000 litros, con un importe de 15,667,500 pesos. El consumo de combustible comparado con el 1994, refleja un ahorro de 2,100,000 litros, equivalente al 21%.

También se cumplió con al decisión de vender el avión Lear Jet 24D, en 451 mil dólares, equivalente 2,797,200 pesos en la fecha d ella operación y se enajenaron 152 vehículos que, por sus condisciones, resultaban incosteables, así como otros artículos de desechao con un valor de 1,041,565 pesos. Se incrementaron progresivamente los ingresos de ellos estacionamientos, ya que febrero de 1995 el monto fue de 150,433 pesos, y en 32%, obteniendo un total de 9,179,000 pesos de marzo a diciembre. En conjunto estas operaciones representaron ingresos adicionales por casi 13 millones de pesos.

En lo que respecta a 1996

Se consolidó la participación de la Comisión de Adquisiciones y Enajenaciones del gobierno del estado, que celebró 35 reuniones, en las que se hizo patente la participación de los representantes de los organismos empresariales.

En igualdad de condiciones, la administración de Ing. Alberto Cárdenas Jiménez, ha dado preferencia a los proveedores locales al asignarles 70% de las compras realizadas por el

poder ejecutivo dando cumplimiento al compromiso contraído en la Alianza para la Reactivación Económica del Estado. En sus declaraciones considera que «merecen nuestro especial reconocimiento los proveedores, los prestadores de servicio, los empresarios, los contratistas, los servidores públicos y todas aquellas personas que con verticalidad y honestidad están participando en la consolidación de una administración pública más transparente. Junto con honradez estamos haciendo más».

Racionalización de Recursos

Como parte de las acciones de racionalización de recursos, durante los dos años de la presente administración:

- Se enajenaron bienes muebles propiedad de gobierno del estado, con un importe total de 652,792 pesos.
- Con la misma tarifa de los últimos dos años, los ingresos generados por los estacionamientos durante 1996 fueron 14.4% mayores que los obtenidos durante 1995, sumando 10,509,000
- Por concepto de bienes extraviados o robados, se recuperó la cantidad de 942,304 pesos.
- Por concepto de indemnización relacionadas con siniestros, se recuperó la suma de 1,129,347 pesos.
- La dotación de combustible para los 2,318 vehículos del gobierno del estado fue de 9,130,420 litros, con un importe de 23,967,980 pesos. En 1996, el consumo de combustible en litros por vehículo representó un ahorro de 9.4% con respecto al ejercicio anterior.

Sistemas Informativos

Para simplificar y agilizar el trabajo interno de las dependencias, durante 1996 se invirtieron 11,933,320 pesos en la adquisición de equipo de cómputo, consistente en 430 computadoras, 11 servidores de archivo, impresoras y equipo periférico, que permitieron integrar redes en nueve dependencias del poder ejecutivo, dando servicio a más de 1,200 usuarios.

Se instaló el nodo de Internet de gobierno del estado, para la difusión de la cultura de nuestra entidad y las obras y acciones que sociedad y gobierno estamos realizando, así como para auxiliar a la promoción turística, económica y comercial, entre otros aspectos. Actualmente se encuentra con más de 1,500 páginas con información de las secretarías y dependencias del poder ejecutivo, así como vínculos con otros 120 nodos de Internet que cuentan con datos de esta entidad federativa.

Racionalización de espacios

Otro avance importante de la actual administración se observa con el inicio de la integración de un catálogo de edificios del poder ejecutivo que incluye localización, avalúo catastral, características del inmueble y planos, elementos básicos para definir las políticas que permitan el aprovechamiento racional y la conservación de este patrimonio. Se llevaron a cabo los proyectos de renunciación y adecuación de Reservas Territoriales, Hospital Civil, del área de

atención a robos de la Procuraduría General de Justicia del Estado, de la ventanilla multirámite de la Secretaría de Vialidad y Transporte y de la Recaudadora Central de la Secretaría de Finanzas.

Reingeniería orgaizacional

Se constata un empeño en consolidar una administración que se caracterice por la unidad y coherencia entre los procesos de trabajo y las estructuras de las dependencias; para la desregulación y la simplificación administrativa que permitan a los ciudadanos acceder con mayor facilidad, oportunidad y calidad a los servicios que proporcionan las diferentes instancias de gobierno. En este propósito y con base en el programa de reingeniería organizacional iniciado el año pasado, en 1996 se definieron las estructuras orgánicas de 14 dependencias del Poder Ejecutivo.

La voluntad del poder ejecutivo del estado por el respeto escrupuloso de los derechos humanos en la entidad, se refleja en el elevado número de cumplimiento total de las recomendaciones emitidas por la CEDH.

Recomendaciones Totalmente Cumplidas

Comisión Nacional de Derechos Humanos

*A partir del 6/junio/90

*Hasta 2 de diciembre de 1996

762

(6años 6 meses)

Comisión Estatal de Derechos Humanos

*A partir del 17/junio/93

*Hasta 30 de noviembre de 1996

932

(3años 3 meses)

Fuente: Comisión Estatal de Derechos Humanos, Diciembre de 1996.

Falta todavía un largo camino por recorrer, pero la cultura de la vigencia plena de los derechos humanos impulsada por el ejecutivo estatal abre una brecha difícil de revertir en el futuro.

Fusión de los Subsistemas de Educación

En Jalisco coexistían dos subsistemas de educación básica y normal: el estatal y el que prestaba el gobierno ederal y que, a partir de 1992, fue transferido para su administración al gobierno estatal. Esta situación se traducía en duplicidad de cargos y funciones, dispendio, corrupción e ineficiencias. El desarrollo y complejidad estructural alcanzados por ambos subsistemas, aunados a la inercia institucional, los intereses creados y la resistencia al cambio, presentaban a la articulación del sistema educativo estatal como un reto organizacional y administrativo sumamente difícil de lograr.

Sin embargo, bajo el férreo y silencioso liderazgo del titular de la Secretaría de Educación, Lic. Efraín González Morfín, se materializó -sin contratiempos- la integración de los subsistemas de educación básica y normal en Jalisco, el federalizado y el estatal, en un solo sistema y mando único. Se trata de un hecho histórico, dado que la educación en Jalisco operaba bajo

un doble esquema. De la mano del exitoso proceso de unificación, además de garantizar la cobertura educativa, el sistema educativo de Jalisco persigue tres objetivos fundamentales:

- La excelencia académica que conjugue rigor científico con estímulo al espíritu creativo
- El desarrollo ético moral
- La formación científica en la responsabilidad social y comunitaria, en la democracia, la solidaridad y en la conciencia del bien común

Esta integración de gran magnitud que responde a la necesidad de dar cumplimiento legal al Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, al articulado de la propia Ley General de Educación y al Plan Estatal de Desarrollo 1995-2001, tiene los siguientes alcances:

- La conservación de las plazas de los trabajadores del sistema educativo, siempre y cuando sean compatibles
- La homologación de percepciones salariales y demás prestaciones
- La integración de un solo catálogo de categorías (acompañado por su reducción de 320 a 79 categorías)
- La implantación de un sistema único de nómina
- La integración financiera
- La consolidación de una sola estructura organizativa, de desconcentración administrativa, de unificación de mando y de difusión global del proyecto educativo.

Entre las ventajas señaladas por el propio gobierno, destacan:

- La homologación de ingresos tomando en cuenta el más alto
- Un proyecto educativo común y específico para practicar el federalismo, aumentar la calidad y cobertura educativa, transmitir valores intelectuales y morales
- La integración financiera y la conformación de un presupuesto único, elaborado bajo la modalidad de presupuesto por programa; lo que supone utilizar eficientemente el gasto educativo y los recursos para atender las necesidades educativas
- La reafirmación del respeto a los derechos laborales de todos los trabajadores de la educación
- La unión de las acciones de las estructuras organizativas
- La coherencia de las decisiones y acciones
- La simplificación administrativa
- Un sistema de nómina más rápido
- El incremento del número total de plazas de jornada a 64,389.

La conclusión de este proceso de transición hacia un Sistema Educativo único fue posible gracias a las negociaciones y consensos alcanzados entre la Secretaría de Educación del Estado y las Secciones 16 y 47 del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE); la tranquilidad, la confianza mutua y la certidumbre caracterizaron a un proceso de nulo nivel de conflictividad.

El impacto y significado de este logro es el de hacer realidad -en materia educativa- el auténtico federalismo; adicionalmente, el de sumar esfuerzos y aprovechar en forma integral los recursos materiales y humanos destinados a la educación. Con esta medida sin parangón se mejorarán los sistemas de asignación y control de recursos, bajo criterios de optimización y racionalidad.

La Procuraduría General de Justicia del Estado de Jalisco (PGJE) se encuentra entre las principales dependencias contra las que se han interpuesto más quejas por presuntas violaciones a los derechos humanos; además, tal como se demuestra en informes de investigación y obras diversas (vg. Moloeznik, Marcos, «Políticas Públicas para la Seguridad Pública»), en Jalisco el crimen sí paga, por lo que los resultados organizacionales del instituto encargado de la persecución y la resolución de delitos son más bien pobres.

La actual administración consideró, que la solución a estos problemas de impunidad sólo se alcanzarán bajo una visión integral, de mediano y largo plazos y que apueste por la profesionalización del factor humano, que es el recurso más valioso de las instituciones.

Por lo tanto, desde hace dos años se vienen llevando a cabo, en forma sistemática, diferentes acciones encaminadas a la superación del personal técnico, operativo y administrativo de la PGJE.

Así, con el apoyo de universidades locales (Universidad de Guadalajara, ITESO y Universidad Panamericana), se emprendió un ambicioso programa permanente de capacitación y actualización para el personal de la dependencia, a través del cual se han organizado cinco cursos para aspirantes a policía judicial y tres de revalorización para agentes en activo, comandantes y subdirectores.

También se han realizado exitosamente cinco seminarios de actualización para agentes del Ministerio Público; varios talleres de calidad en el servicio; 54 cursos diversos para empleados de agencias del Ministerio Público; tres cursos y un diplomado para peritos; el primer curso de atención a víctimas de delitos sexuales y se brinda apoyo a una Maestría en Derecho con especialidad en Administración de Justicia y Seguridad Pública, a cargo de la Universidad de Guadalajara y orientada a agentes del Ministerio Público.

Educación:

La educación fue la actividad que más recursos financieros recibió de la administración estatal: más del 50% del presupuesto total ejercido por el Gobierno del Estado, en concordancia con el Plan Estatal de Desarrollo 1995-2001 que establece como objetivo estratégico «elevar la calidad de la educación y abatir el rezago, con el manejo eficiente de los recursos disponibles».

Es probable que, con la integración de los subsistemas federal y estatal en un único sistema Educativo y mando centralizado, se pueda garantizar la demanda educativa y hacer frente al desafío, cada vez más crítico, de la cobertura.

Sistema Estatal de Información Jalisco (SEI-JAL)

La creación de este organismo público descentralizado parte de la Ley de Fomento Económico del estado, aprobada el año pasado; contemplándose su puesta en marcha a partir de marzo de 1997. Toda decisión emanada del poder público es de carácter político; lo que se pretende

con el SEI-JAL es la racionalidad en el proceso de toma de decisiones, evitando las arbitrariedades.

OBJETIVOS

- Captar, generar y difundir estadísticas confiables que permitan a todos los actores del desarrollo económico y social tomar decisiones con un mayor grado de seguridad y oportunidad.
- Conocer y monitorear el desempeño de las principales actividades productivas en las diferentes regiones de la entidad para aprovechar oportunidades o tomar acciones preventivas cuando sea necesario
- Contar con información sobre costos industriales y de infraestructura en los diferentes sectores y regiones de Jalisco
- Captar y difundir oferta, demanda y carencias de productos y servicios para orientar las inversiones, la capacitación y los apoyos hacia los sectores o actividades que brinden menores oportunidades para los jaliscienses.

Fuente: Secretaría de Promoción Económica (SEPROE), Febrero de 1996

El reto será lograr que tanto la comunidad jalisciense como aquellos interesados en obtener información sobre el Estado, dispongan de una herramienta ágil y oportuna para la planeación y toma de decisiones.

La Universidad de Guadalajara

La Universidad de Guadalajara constituye un organismo público descentralizado, que goza ya de la autonomía universitaria que consagra la Constitución mexicana, por lo que tiene personalidad jurídica, patrimonio propios y capacidad para regirse a si misma. Esta institución tiene como finalidad primordial impartir educación media superior y superior, así como coadyuvar al desarrollo de la cultura en la Entidad (Art. 55° de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado).

La actividad científica, tecnológica humanística y cultural en Jalisco se encuentra fuertemente concentrada en la Universidad de Guadalajara (U de G). Su financiamiento corre a cargo del gobierno federal (50%), del gobierno estatal (46 %) y el resto son ingresos propios. En general, la U de G había tenido, hasta ahora, un bajo impacto en el desarrollo regional, por lo que ha iniciado y avanzado un proceso de reforma radical en sus procesos y en su organización, descentralizando sus servicios para retener a los estudiantes en las distintas regiones del estado, y para mejorar la calidad de su trabajo.

Además, el proceso de descentralización de la U de G, a partir de su estructura de Red Universitaria, rompe con la tradición del centralismo en la oferta educativa y ofrece una cobertura que alcanza todas las regiones del Estado. Este modelo le permite a la U de G ofrecer servicios de educación superior en 6 centros metropolitanos temáticos (los Centros Universitarios de Ciencias: Sociales y Humanidades; Biológicas y Agropecuarias; Económico-Administrativas; Ciencias de la Salud; Básicas e Ingenierías; y el Centro Universitario de

Arte, Arquitectura y Diseño) y en cinco regiones estratégicas: los Altos, la Ciénega, la Costa, la Costa Sur y el Sur; con sedes en Lagos de Moreno, Ocotlán, Puerto Vallarta, Autlán de Navarro y Ciudad Guzmán, respectivamente.

Con esta nueva estructura organizativa, en palabras de su Rector General, Dr. Víctor Manuel González Romero, «...la Universidad de Guadalajara está en disposición de ser partícipe de la modernización de los sectores de punta y del desarrollo social y regional de Jalisco»; ya que «la función primordial de la red es servir al desarrollo de Jalisco». Ya desde el 9 de marzo de 1995, el entonces candidato a rector general de la U de G propuso como acción estratégica de su Programa General de Trabajo la «Orientación al Desarrollo Sostenible de Jalisco»; concebida como una política institucional de extensión y vinculación, se llevaría a la praxis a través de cuatro programas de alcance estatal:

- Programa de Apoyo al Sector Productivo y de Servicios (PRODUCE)
- Programa de Apoyo a la Administración Pública (ADMINISTRA)
- Programa de Apoyo al Desarrollo Social (COMPARTE)
- Programa de Divulgación Científica y Técnica (DIVULGA)

Posteriormente, esta propuesta cristaliza en el denominado Acuerdo Universitario para el Desarrollo Sostenible de Jalisco (ACUDE); que contiene quince compromisos concretos de la máxima Casa de Estudios de la entidad, retoma las cuatro áreas de participación (producción, administración pública, desarrollo social y divulgación científica y cultural) con su programa específico y, teniendo como testigo de honor al Gobernador Constitucional del estado de Jalisco, firma el rector general de la U de G y el presidente de su Consejo Social el día 6 de noviembre de 1995.

En particular, destaca la oferta del Programa ADMINISTRA que persigue tres grandes objetivos:

- Modernización de la administración pública
- Fortalecimiento de la gestión municipal
- Apoyo a la participación ciudadana

Para lo cual contempla acciones en los campos de la investigación, la docencia y la extensión, entre las que se han seleccionado por su posible impacto:

- Formación de recursos humanos en administración municipal
- Producción de documentos pedagógicos para la capacitación municipal
- Elaboración de un censo de los servidores públicos del nivel estatal
- Programa de capacitación para mandos medios a nivel estatal
- Estudio de las condiciones de seguridad pública y protección civil en el estado de Jalisco
- Difusión de planes de contingencia frente a desastres naturales o socio-urbanos
- Generación de un censo de organismos no gubernamentales
- Formación de recursos humanos en administración social de proyectos

El gobierno del estado financia el 46% del subsidio de la UdeG, lo que lo convierte en una de las instancias que más contribuyen al sostenimiento de la educación superior. Asimismo, el gobernador fue testigo de la firma del ACUDE y su gabinete es consciente de la importancia de esta casa de estudios y de la calidad de sus investigaciones. Sin embargo, hasta la fecha, la U de G es poco considerada en relación con la cosa pública; desperdiciando la actual administración la valiosa masa crítica humana que, eventualmente, podría contribuir a la resolución de problemas tales como la inseguridad pública, la procuración de justicia, la profesionalización del servicio público, el desarrollo rural integral y la agenda municipal, aunque hay signos, como la presente investigación, que parecen indicar un cambio en este aspecto.