

2ej  
11



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO**

**FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES**

**Análisis Político Administrativo y  
Organizacional del Estado de Jalisco.**

**TESIS PROFESIONAL  
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
LIC. EN CIENCIAS POLITICAS Y  
ADMINISTRACION PUBLICA.**

**PRESENTA:  
HECTOR FRANCISCO CASTAÑEDA  
JIMENEZ**

**México, D. F.**

**1987.**



## **UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso**

### **DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

# TESIS CON FALLA DE ORIGEN

ANALISIS POLITICO ADMINISTRATIVO Y ORGANIZACIONAL  
DEL ESTADO DE JALISCO.

I N D I C E .

INTRODUCCION.

- I.- ANALISIS TEORICO GENERAL.
  - 1.- ELEMENTOS Y CARACTERISTICAS DEL ESTADO MODERNO.
    - 1.1.- PERSONALIDAD JURIDICA.
    - 1.2.- ADMINISTRACION PUBLICA.
      - 1.2.1.- ASPECTO DINAMICO DE LA ACTIVIDAD DE LA ADMINISTRACION PUBLICA EN EL ESTADO DE JALISCO.
      - 1.2.2.- SU EXPANSION Y SECTORES A LOS QUE SE ORIENTA EN LA ENTIDAD JALISCIENSE.
  - II.- JALISCO COMO ENTIDAD FEDERATIVA, SU GOBIERNO Y SU ADMINISTRACION PUBLICA.
    - 2.- LA ADMINISTRACION PUBLICA EN EL ESTADO DE JALISCO.
      - 2.1.- OBJETIVOS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA EN EL ESTADO DE JALISCO.
        - 2.1.1.- LA ADMINISTRACION PUBLICA COMO INSTRUMENTO DE DESARROLLO ESTATAL.
        - 2.1.2.- IMPORTANCIA Y COORDINACION ADMINISTRATIVA ENTRE LA FEDERACION Y EL ESTADO DE JALISCO.
        - 2.1.3.- RELACIONES ENTRE EL GOBIERNO DEL ESTADO Y LOS MUNICIPIOS.
    - III.- LA ORGANIZACION ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE JALISCO.
      - 3.- SU IMPORTANCIA.
        - 3.1.- CONCEPTO.
        - 3.2.1.- LAS UNIDADES ADMINISTRATIVAS QUE INTEGRAN LA ADMINISTRACION PUBLICA DEL ESTADO DE JALISCO.

- 3.2.2.- SECRETARIA GENERAL DE GOBIERNO.
- 3.2.3.- TESORERIA GENERAL DEL ESTADO.
- 3.2.4.- SECRETARIA DE ADMINISTRACION.
- 3.2.5.- PROCURADURIA GENERAL DEL ESTADO Y MINISTERIO PUBLICO.
- 3.2.6.- OTRAS UNIDADES ADMINISTRATIVAS.

#### IV.- EVOLUCION JURIDICA-ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE JALISCO.

##### 4.- ANTECEDENTES.

- 4.1.- CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.
  - 4.1.1.- CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO DE JALISCO.
  - 4.1.2.- LEY ORGANICA DEL PODER EJECUTIVO.
- 4.2.- LEY ELECTORAL.
- 4.3.- LEY ORGANICA MUNICIPAL REGLAMENTARIA DEL TITULO QUINTO DE LA CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO DE JALISCO.
- 4.4.- LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS DEL ESTADO.
- 4.5.- LEY PARA LOS SERVIDORES PUBLICOS DEL ESTADO DE JALISCO.

#### V.- CONSIDERACIONES SOCIO-ECONOMICAS PARA EL ESTADO DE JALISCO.

##### 5.- TRABAJO Y PREVISION SOCIAL.

- 5.1.- PROBLEMATICA SOCIAL.
  - 5.1.2.- SEGURIDAD SOCIAL.
  - 5.1.3.- SITUACION DE LA ECONOMIA DEL ESTADO DE JALISCO.
- 5.2.- INDUSTRIA ESTATAL.
  - 5.2.1.- GANADERIA.
  - 5.2.2.- EXPLOTACION FORESTAL.
  - 5.2.3.- MINERIA.
  - 5.2.4.- AGRICULTURA.
  - 5.2.5.- SECTOR TURISMO.
  - 5.2.6.- SECTOR COMUNICACIONES Y TRANSPORTES
  - 5.2.7.- SECTOR ELECTRICO.

- 5.3.- PROBLEMATICA DE VIVIENDA.
- 5.3.1.- DINAMICA DE CRECIMIENTO DE LA POBLACION.
- 5.3.2.- RESPUESTAS SOCIALES DADAS A LOS MIGRANTES QUE VIVEN EN LAS AREAS PERIFERICAS DE LA ZONA METROPOLITANA.

CONCLUSIONES.

APENDICE.

BIBLIOGRAFIA.

## I N T R O D U C C I O N

El presente trabajo intitulado Análisis Político Administrativo y Organizacional del Estado de Jalisco, parte de lo general a lo particular así en el primer capítulo tenemos que se encuentra dividido para su estudio en cinco objetivos; los elementos y características del estado moderno; la personalidad jurídica; la administración pública; el aspecto dinámico de la actividad de la administración pública en el estado de jalisco, su expansión y sectores a los que se orienta en la entidad jalisciense.

De tal manera que, dentro de los elementos y características del estado moderno se estudiará a la población, al territorio y el poder ya que es el que ejecuta las directrices políticas fundadas y legalizadas por el régimen de derecho, con la soberanía que es manifestada por medio de su independencia y autodeterminación.

Luego entonces se hará un estudio metodológico de la personalidad jurídica del estado, ya que resulta ser una consecuencia inherente a la formación históricamente determinada, toda vez que la responsabilidad jurídica de establecer normas, de conciencia social, son aceptadas y practicadas por la sociedad jalisciense. Una vez estudiada la personalidad jurídica se analizará lo que es la administración pública en el estado de jalisco, ya que aparece como uno de los puntos más controvertidos. A éste efecto, se dice que la ciencia administrativa en la entidad ha rescatado y reconocido ciertas bases que se dirigen a la mantención de la autonomía entre la acción del poder y el ejercicio de la libertad individual, así dentro del aspecto dinámico de la actividad de la administración pública en el estado de jalisco, se observarán las actividades que

corresponden a los órganos que conforman ese sector, lo anterior nos conllevará al estudio formal de la expansión y los sectores a los que se orienta en la entidad jalisciense, donde se ilustran los hechos y los principios políticos que se realizan en mandato de la Carta Magna en correlación con la Constitución Política local.

Ahora bien, como consecuencia del capítulo que antecede surgió el planteamiento de qué es el estado de Jalisco como entidad federativa, en que consiste su gobierno y cuáles son las funciones de la administración pública local, comprendiéndose en el objetivo la administración pública en el estado de Jalisco, y se verá cómo la administración pública influye sobremanera a fin de introducir métodos racionales y técnicas adecuadas para lograr con esto el total desarrollo de la entidad en estudio. Todo lo anterior con el objeto de ver cuales son los objetivos de la administración pública en la entidad jalisciense, ya que sin duda alguna es menester la obligación por parte del estado, de crear nuevos sistemas institucionales que permitan la estructuración del medio favorable para el buen desarrollo económico y social en Jalisco, de tal forma que, vista la administración pública como el instrumento de desarrollo estatal en el objetivo subsecuente se observará como es utilizada la administración pública local para lograr optimizar el fin para el desarrollo compartido de la entidad, lo que invariablemente nos llevará al estudio de la importancia de una coordinación administrativa entre la federación y el estado de Jalisco, ya que los mecanismos de coordinación que participan en la planeación nacional coadyuvan en el propio desarrollo pero dentro del ámbito de la respectiva jurisdicción. Por lo que todo lo anterior nos obligó al estudio y

argumentación de las relaciones existentes entre el gobierno del estado y los municipios, pues éstos indudablemente se interrelacionan para lograr la buena marcha de la administración tanto local (municipios) como estatal. Lo que hizo necesario distinguir entre la teoría y la realidad que se vive en el estado de Jalisco.

Por lo que respecta a la organización administrativa del estado, resultó pertinente el estudio de lo que es su importancia, toda vez que, es la base de la modernización en el estado de derecho, ya que en México, la administración pública, es una etapa del gobierno, que se encuentra aparejada con la participación ciudadana, mediante foros de consulta popular y democrática. De donde resultó entonces necesario el estudio de lo que se entiende por concepto básico de ésta rama de las ciencias políticas, puesto que el Supremo Gobierno de la entidad se divide, para su ejercicio en tres poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

Lo anterior nos llevará al estudio de las Unidades Administrativa que integran la administración pública del estado de Jalisco, a fin de deslindar facultades y obligaciones de cada una de ellas, como son la Secretaría General de Gobierno, la Tesorería General del Estado, la Secretaría de Administración, la Procuraduría General del Estado, entre otras unidades administrativas.

Y en el capítulo cuarto será necesario ver cuál ha sido la evolución jurídica-administrativa del estado de Jalisco, así en el primer apartado se verán los antecedentes históricos del federalismo en el estado de Jalisco y la Constitución Política Local, esto con el fin de observar detenidamente la evolución que ha tenido esta

Constitución Política en lo que se refiere a las atribuciones del Poder Ejecutivo, su Ley Orgánica del Poder Ejecutivo por ser la Ley Reglamentaria que deslinda la responsabilidad político-administrativa de los servidores públicos del Ejecutivo del Estado, la Ley Electoral, ya que ésta ley enmarca las disposiciones generales y otros procedimientos en materia electoral para el estado de Jalisco, la Ley Orgánica Municipal misma que es reglamentaria del Título Quinto de la Constitución Política del Estado, a fin de poder analizar los lineamientos socio-jurídicos que rigen este reglamento. Así como también resultará de importancia el estudio de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado, pues pudieran existir conductos típicos que dieran origen al juicio político de algunos servidores públicos, ya que al atentar contra el interés público y el buen despacho de los asuntos deteriorarían la imagen de la democracia administrativa de Jalisco. Lo anterior sin omitir el estudio analítico de la Ley para los Servidores Públicos del Estado de Jalisco y sus municipios a fin de ver cual es su observancia dentro de la entidad.

Y por último en el capítulo quinto de este trabajo, se verán cuáles son las consideraciones socio-económicas para el estado de Jalisco. Tales como las facultades del Departamento de Trabajo y Previsión Social, pues es esta institución la que protege, adapta y corrige los defectos del régimen social y económico del capitalismo incipiente. Todo lo anterior nos llevará en igual forma al estudio obligado de la problemática social en esta entidad federativa, ya que al igual que en otras ciudades de la República, se denota la incidencia de este desequilibrio social como consecuencia de la escasez de mínimos de satisfactores de bienestar socio-económico, tanto en el campo como

en la ciudad. También se estudiará dentro de éste capítulo lo referente a la seguridad social, a fin de poder analizar cuáles son las estrategias políticas que se siguieron dentro de esa área. Lo que nos llevaría a ver en otro objetivo cuál es la situación de la economía del Estado de Jalisco, con el fin de enfocar la actual situación económica de la entidad, su industria estatal, su explotación forestal, su minería, su agricultura, el turismo, sus comunicaciones y transportes, el sector eléctrico, para luego pasar al estudio de la problemática de vivienda, puesto que el acelerado crecimiento de la población en el estado de Jalisco hacen que los habitantes jaliscienses sufran de un habitat digno tanto en el campo, como específica y principalmente en la capital del estado, cuál es su crecimiento poblacional y su relación con los fenómenos demográficos, todo esto, con el objeto de poder determinar cuáles han sido hasta la fecha las respuestas sociales dadas a los migrantes que viven en las áreas periféricas de la zona metropolitana.

I ANALISIS TEORICO GENERAL.

## I.- ELEMENTOS Y CARACTERISTICAS DEL ESTADO MODERNO.

En la actualidad el estado tiene ciertas características que son esencia del producto mismo de la sociedad cambiante que como resultado de la organización política de la sociedad humana "es establecida legalmente en un territorio determinado (aunque no pocas veces debidamente), bajo un régimen jurídico, con independencia y autodeterminación, persiguiendo determinados fines mediante actividades concretas". (1)

Se menciona muchas veces que integran al estado, situaciones históricas y determinadas, conformando los elementos esenciales, y éstos sin la organización política de la sociedad humana en correspondencia con el tiempo y espacio determinado, interrelacionado con las agrupaciones sociales humanas -(la población, el territorio que delimita de una manera fisicogeográfica, que además cuenta con poder para dictar y ejecutar directrices políticas- fundado y legalizados por un régimen de derecho, con soberanía manifestada por medio de su independencia y autodeterminación y que en igual forma se representa con un gobierno legitimado.

Constituida la sociedad humana, la multitud de transacciones originaron la sustitución de los esfuerzos individuales en un solo poder. Por tanto, el origen del poder, no se derivó de las leyes que existieron con posterioridad a él, sino que germinó de la misma sociedad, quedando aquel encargado de la gestión de los intereses públicos por obra de una mutua convención.

Concentrados así todos los esfuerzos de los particulares, fue preciso organizar la acción resultante de todos aquellos,

(1) Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Edit. Porrúa. Méx. D.F. 1985. Pág. 57

equilibrando las necesidades públicas con los arbitrios para - satisfacerlas. Desde entonces la institución del poder ha realizado una garantía eficaz para los asociados, porque su principal objeto es guiar la marcha pública por el sendero del orden - con auxilio de las leyes fundamentales de la Nación.

El poder es siempre uno y el mismo en todas las instituciones sociales, fundado en las leyes. Sin embargo, se dice que - el poder debe ejercerse del modo que mejor convenga a los intereses generales, procurando en todo, la felicidad de los asociados.

Se dijo en párrafos anteriores que la institución del Estado proviene de la organización de personas que estando sometidas a un mismo régimen legal, viven en un territorio con independencia de las otras organizaciones para realizar sus fines.

Una vez determinada la existencia del Estado, se infiere - que se requiere de una autonomía especial para su propia conservación y desarrollo; bajo esta base puede exigir de los demás - que de ningún modo, se ingieran en su organización política.

En estas condiciones, se entiende la idea de soberanía, la cual radica desde su origen en el pueblo y su ejercicio se concentra en los órganos instituidos por el voto de la mayoría de sus miembros, necesitando el orden de la sociedad para con su - integridad y bienestar de los miembros, una autoridad que con - atribuciones en las actividades de los ciudadanos cuando esto - sea necesario.

Al estado lo define la doctrina como una asociación necesaria de hombres dirigida por una organización política llamada

da gobierno, "teniendo como objetivo el de procurar bienestar a sus miembros." (2)

La actividad del Estado está constituida por el conjunto de actos, operaciones y tareas que conforme a la legislación positiva debe de ejecutar para la realización de sus fines; para Gabino Fraga, "el Estado ha tenido tres etapas sucesivas, la primera es El Estado Gendarme, la segunda consiste en que el Estado interviene en la Economía, por último, el Estado Providencia o Estado Social del Derecho". (3)

Para Hans Kelsen, el Estado es reconocible como un sistema de normas que es parte del ámbito -del debe ser-, en tanto que las sociedades se organizan como consecuencia de condiciones naturales, siendo simplemente presión de un impulso social actuante y por tanto pertenece al ámbito SER.

Y desde el punto de vista sociológico se dice que el Estado, como reunión de pueblo y gobierno es un sector de la sociedad humana que sirve para obtener la realización de las aspiraciones colectivas.

Algunos han llegado a prescindir del elemento humano para elaborar sus teorías sobre las características fundamentales del Estado. Para Jellinek y Hans Kelsen, el Estado puede reducirse a términos aún más sencillos que los que significan la unión de gobierno, territorio y nación.

Y por otra parte se puede decir que, poder público no es sino el órgano mediante el cual se impone a los particulares, el conjunto de medios jurídicos elaborados por el Estado.

Algunos autores colocan los elementos del Estado en clasificaciones según diferentes criterios. De La Vigne de Villos

(2) Enciclopedia de Ciencias Sociales, Monografía sobre "Gobierno". R.J. Shepard, Vol. VII, Ed. Edwin, P.A. Seligman P.11,57, U.S.A. 1957

naive habla de condiciones de Orden Externo, o sea elementos del ambiente estatal que se dan independientemente del Estado, y Orden Interno o elementos constitutivos del Estado que son el fin y la autoridad.

Para Jean Dabin existen dos elementos anteriores al Estado de cierto número de hombres y territorio delimitado, que vienen a formar la base de la agrupación con sus dos elementos -- Gobierno y Bien Público.

Las anteriores clasificaciones consideran al elemento pueblo no como algo esencial al Estado, sino como condición de -- Orden Externo, la primera y como elemento anterior al Estado -- no constitutivo de él, la segunda; ambas consideran solo elementos internos o determinantes. Pero en ambos casos vale la objeción consistente en afirmar que el pueblo del Estado está aportando la materia que lo forma y sin la cual no puede existir y por tanto aunque sea externo o anterior al Estado, poniendo la base de éste, no quiere decir que no se integre como un elemento determinante del mismo.

Pero el Estado con su actividad y con los medios legítimos a su alcance deberá procurar que el gobernado presente características comunes.

En nuestro país, el gobierno como parte de los elementos esenciales del Derecho Administrativo, adquieren ciertas características en su forma, ya que existe una división de poderes, respaldada por la norma jurídica fundamental que bajo normas democráticas forma un equilibrio de poder, por medio del sufragio universal y la no reelección.

(3) Heinrich Perch, Citado por Isaac Guzmán Velasco en "La Ciencia de la Administración" P. 27, 28 Edic. Diana Wiley, México 1966.

## 1.1. PERSONALIDAD JURIDICA

Se entenderá a la personalidad jurídica del Estado como una consecuencia inherente a la formación de la sociedad históricamente determinada.

La responsabilidad jurídica de establecer normas, de conciencia social, aceptadas y practicadas por la sociedad a la que representa el Estado y de la que el maestro Acosta Romero llama como: "La personalidad jurídica de Derecho Público, con una sola personalidad y voluntad que se regula en su estructura y funcionamiento con la Constitución y Leyes Administrativas y secundarias". (4) Ahora bien, la organización constitucional se sabe descansa en cuerpos de tipo legal que establecen y definen los derechos de los miembros de la organización por medio de pactos, convenios o contratos, teniendo la Constitución Política del Estado definido una base estatutaria en asuntos de interés común, tanto por parte de la administración como por parte de la soberanía popular. La constitución de una organización en ningún momento representa un documento solitario sino más bien representa una serie de expectativas, algunas dictadas desde el exterior y otros generados internamente, y otros más contenidos explícitamente, mientras otros son interpretados, todo se considera finalmente para el buen gobierno y la mantención de las relaciones que existen entre la soberanía administrativa y popular.

Algunos investigadores mencionan a manera generalizada que "en sentido amplio las constituciones son la ley y prácticas fundamentales de acuerdo con las cuales generalmente opera el gobierno, sin consideración del grado de participación de los ciudadanos en su gobierno y sin excluir regímenes, en los que los derechos ciudadanos son protegidos contra su gobierno en ge

(4) Op. Cit. Pág. 42

neral". (5) Luego entonces, la razón de la Administración Pública surge del poder cristaliza y estabiliza las relaciones dentro de la propia organización constitucional. Sin embargo la Administración Pública no puede permitirse actuar de manera arbitraria o al margen de la ley. Y en última instancia, el gobernante más autocrático es sujeto de sus propias reglamentaciones. La constitución no solamente concede privilegios o derechos, sino también establece límites y obligaciones para las acciones que lleve a cabo la Administración Pública, en éste sentido, se refiere al grado de influencia para determinar los términos en que la Constitución distribuye el poder entre los diferentes órganos de la administración gubernamental, es aquí donde el carácter jurídico de la Administración Pública se determina por medio de los lineamientos generales establecidos en la Carta Magna.

Entre los cuales cabe connotar los siguientes aspectos:

- a) Que las relaciones entre Derecho Público y la Administración Pública, son estrechas en los que tienen muchos puntos de contacto.
- b) Que se utiliza el enfoque legal para explicar la función de la Administración Pública.
- c) Que es indispensable para el estudio de la Administración Pública, utilizar el Derecho como auxiliar en explicación de realidad social.
- d) Que en la práctica social, es imprescindible actuar -- sin el respaldo público, ya sea constitucional o administrativo. En suma, el derecho establece el marco de referencia de la Administración Pública.

## 1.2. ADMINISTRACION PUBLICA.

Al tratar de la Administración en México, aparece como uno de los puntos más controvertidos, el relativo a las reglas que deben normar la acción del poder. A éste efecto, la ciencia administrativa ha reconocido ciertas bases que se dirigen a -- mantener ilestras la autonomía entre la acción del poder y el -- ejercicio de la libertad individual, mediando la acción del po-- der y el ejercicio de la libertad individual, en ambas una jus-- ta limitación.

La Administración tiene su origen en las palabras latinas ministrare, Administrare, Administrar. Se emplea para designar el gobierno de las diversas magistraturas de la Nación y el ejercicio de las funciones inherentes a los distintos ramos, que en conjunto y separadamente, constituyen el servicio del Estado. En este caso, toma el nombre de Administración Pública que es la institución que cuida del fomento y conservación de los intereses de la sociedad por conducto de los funcionarios establecidos por la Ley (6).

Analizando la Administración Pública con relación al mecanismo y organización de los servicios públicos, las relaciones y categorías de los funcionarios y la ejecución material del despacho. En segundo lugar, bajo el punto de vista de las relaciones que median entre el gobierno y los particulares, a consecuencia de la aplicación de las leyes orgánicas. En el primer caso, se le manifiesta la parte orgánica reglamentaria en el segundo se le considera como órgano del derecho que regula todos los actos que se ejecutan bajo su influencia.

---

(6) Compendio de Derecho Público y Administrativo, A. Bathie. - México, 1955, Edit. Jus. P.102

Aunque la ciencia de la Administración Pública no ha llegado a su completo apogeo, puede decirse que han alcanzado -- conquistas de importancia, debido a la sorprendente aptitud -- desplegada por algunos gobernantes. El ideal en este caso no puede realizarse sino a expensas de la paz que asegure el respeto de la ley.

A cada etapa que recorre la sociedad, corresponde el benéfico auxilio de la Administración. Ella custodia y escudriña con afán cualquier escollo que entorpece su marcha. Entonces los elementos ceden a su vigoroso impulso, pero para que la Administración corresponda a su instituto, necesita revestirse de ciertos caracteres generales, tales como:

- a) Estar en consonancia con las instituciones políticas del país.
- b) Ser esencialmente activa.

La Administración Pública se enfoca como la organización de que se vale el gobierno para cumplir los fines del Estado, según sean concebidos por los hombres a cargo de la Dirección. Es la organización destinada a cumplir tales tareas como hayan sido consideradas convenientemente o necesarias por los dirigentes políticos y en consecuencia será tan eficaz o deficiente como bien o mal distribuidos o equilibrados estén los componentes para el logro de los objetivos.

Los actos que tienen por objeto proveer directamente por medio de servidios públicos la satisfacción de los intereses que se estiman incluidos en la esfera del bien público, constituyen los actos administrativos, además implican no sólo la organización y la manutención de los mismos que se deban prestar para fomentar el bien público, sino además la elección -- misma de las necesidades públicas a satisfacer.

Los actos de la Administración Pública, se materializan en la actividad judicial del poder público, que tiene por meta dar vigencia y asegurar el respeto general a las normas que deben seguir las relaciones económicas de la iniciativa privada.

Partiendo del hecho de que, la organización administrativa es un medio y un procedimiento para satisfacer necesidades colectivas siempre crecientes, se entiende que sus funciones tienen que realizarse a través de una actividad ordenada, sistemática y dinámica, en atención al cumplimiento de estos fines. De ésta forma se establece una estrecha relación entre sus diversos factores internos, de manera que al cambiar alguno de ellos, será necesario modificar los otros, así si se cambian los objetivos o los medios disponibles, será indispensable modificar la estructura.

#### 1.2.1. ASPECTO DINAMICO DE LA ACTIVIDAD DE LA ADMINISTRACION PUBLICA DEL ESTADO DE JALISCO.

Se entenderá como la realización de la actividad que corresponde a los órganos que conforman este sector.

En este sentido, administrar realizando una serie de actos para conseguir una finalidad determinada en el Estado de Jalisco, que por su multiplicidad y complejidad se necesita de una consecución igualmente compleja en los órganos encargados de realizarlos de manera armónica, misma que se logra a través del enlace y coordinación jerarquizada.

La Administración Pública en esta entidad federativa, cuenta con estructura jurídica y con elementos materiales, o sea, el conjunto de bienes que en un momento dado tiene a su disposición y el elemento personal que es el con-

junto de servicios públicos, empleados y trabajadores en general que prestan sus servicios al Gobierno del Estado.

Por otra parte, el aspecto teórico metodológico de la Administración Pública en Jalisco, se divide en dos partes para su mejor estudio; aspecto orgánico y el aspecto dinámico. La Administración Pública como parte de la ciencia administrativa es formada mediante un proceso administrativo, cuyas etapas definen los dos aspectos de manera práctica: por medio de una planeación (Plan Jalisco), organización y por otra la ejecución y el control.

Se puede decir que la planeación en el Estado de Jalisco obedece a cursos de acción que se adaptan en tiempo y forma en que deben seguirse para atender las necesidades de la entidad, lo que trae consigo aparejados resultados de los objetivos políticos definidos y de los procedimientos y métodos empleados para la consecución de los fines establecidos en el programa de gobierno jalisciense. Y en cuanto a la organización, en Jalisco se define específicamente el lugar en donde las acciones deben efectuarse y quienes deben realizar dicho trabajo, igualmente con que apoyos se cuenta de las autoridades locales y bajo que ambiente físico debe cumplimentarse, teniendo como resultado la división del trabajo, la distribución del mismo y la delegación en funciones a fin de lograr que la administración pública en el Estado de Jalisco sea eficaz y eficiente en todos sus ámbitos. Por la forma en que deben lograrse las tareas por parte de los servidores públicos en ésta entidad, o sea como se puede lograr que el empleado realice el trabajo encomendado y del cual es responsable de manera óptima y con la cooperación e iniciativa requerida, todo lo cual se logra con constantes seminarios, cursos y capacitación del servidor para que éste a su vez tenga el liderazgo requerido, la creatividad necesaria y el consecuente desarrollo o incentivo que necesita.

Para todo lo anterior resulta pues indispensable, la existencia de un órgano de control que observe las acciones ejecutadas, a fin de que se dé respuesta inmediata a las interrogantes de cómo, cuando y donde. Todo esto resumido en una vigilancia por demás estrecha a fin de identificar el trabajo planeado y aplicar en su caso, las medidas correctivas pertinentes, lográndose todo lo anteriormente señalado por medio de informes, comparaciones, costos, presupuestos y opiniones.

### 1.2.2. SU EXPANSION Y SECTORES A LOS QUE SE ORIENTA EN LA ENTIDAD JALISCIENSE.

Se ilustrará cómo los hechos y los principios políticos realizan el mandato de la Carta Magna en coordinación con la Constitución Política del Estado de Jalisco.

En esta Entidad Federativa, se crean en forma permanente las condiciones políticas, culturales y materiales para la plena realización del ciudadano en el ejercicio de la libertad por la vía de la justicia social, ya que según el propósito general Plan Jalisco (7) es objetivo fundamental estar en armonía con el Plan Nacional de Desarrollo, a fin de: conservar y fortalecer las instituciones demográficas, vencer la crisis, recuperar la capacidad de crecimiento e iniciar los cambios cualitativos que requiere el país en sus estructuras, políticas, económicas y sociales. Asimismo dentro de los objetivos a los que se orienta la expansión y los sectores que se enmarcan en el Plan Jalisco, están los de mantener la vigencia de la libertad y de la igualdad, mediante el fortalecimiento de la vida demográfica en el Estado.

Luego entonces, ha sido necesario que dentro de las actividades gubernamentales de la Administración Pública, se am-

(7) Plan Jalisco, Unidad Editorial del Gobierno de Jalisco, 1984, págs. 93-94

plien los cauces de la participación política, con el fin de que se acaten las decisiones de la mayoría jalisciense; se respete el pluralismo político y la libre expresión de las ideas; se garantice la paz social y la seguridad para el desarrollo de la vida y del trabajo; se asegure por este medio la vigencia de la justicia y el respeto de la ley; se cumpla con una administración pública eficiente y honesta; se impulse la descentralización de la vida del estado y se fortalezcan sus municipios, y en consecuencia se consolide el Sistema Estatal de Planeación Democrática.

De tal forma que el poder garantizar a los jaliscienses la oportunidad de participar mediante el trabajo, en la producción y la participación en el reparto de sus beneficios, es la manera de acrecentar la expansión total del estado de Jalisco. Todo esto se logra a través de incrementar la producción y mejorar la productividad en el campo, en la industria y en los servicios; modernizando igualmente el sistema comercial y capacitando a la empresa para exportar; también se diversifican las actividades productivas para abrir nuevos frentes de producción, se aprovechan el trabajo, los potenciales y los recursos naturales de las regiones del estado; se mejoran y amplían las redes de comunicación y caminos, se favorece al turismo con elementos de política de desarrollo económico integral.

Elevando el nivel de la vida de la población jalisciense, se atiende la nutrición y la salud; se preserva el medio ambiente; se satisfacen las necesidades de agua, de servicios de drenaje y tratamiento de aguas residuales; se amplía y mejora la infraestructura educativa y la calidad de la enseñanza; se promueve y apoya constantemente la construcción de vivienda de interés social. Todo lo anterior es sin omitir el proporcionar de igual manera la atención a nuevas y mejores alternativas de cultura, recreación y deporte, promoviendo en sí las expresiones culturales y artísticas de la

Nación y de Jalisco; se fomenta el conocimiento el respeto y la devoción por los símbolos patrios; se difunde la historia del estado y del país; se impulsan las actividades recreativas y deportivas, y se apoya la investigación científica y tecnológica con éstos propósitos al mejoramiento del hombre y al encuentro de su identidad.

II. - JALISCO COMO ENTIDAD FEDERATIVA, SU GOBIERNO  
Y SU ADMINISTRACION PUBLICA.

## 2.- LA ADMINISTRACION PUBLICA EN EL ESTADO DE JALISCO.

Se comprenderá como la Administración Pública en el Estado de Jalisco, influye para introducir métodos racionales y de -- técnicas para un total desarrollo.

Existe en la Administración Pública del Estado, la necesidad de introducir mayor eficacia y eficiencia que la hagan más funcional para que se simplifiquen las tramitaciones, a fin de que se aligeren los procedimientos.

Los éxitos o fracasos de la entidad jalisciense, indudablemente se deben a la capacidad o incapacidad de sus habitantes, principalmente de aquellos que intervienen dentro del aparato gubernamental, pues el exceso de centralización de autoridad - se debe a la falta de confianza en los niveles intermedios y - bajos, a no ser que los servidores públicos que ocupan cargos, - sean colocados en base a su capacidad, habilidad y experiencia comprobada, ya que de lo contrario la Administración Pública - caería en el rezago.

### 2.1 OBJETIVOS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA EN EL ESTADO DE JALISCO.

Se entenderá como una obligación el crear sistemas institucionales, a fin de que se permita la estructuración del medio favorable para el desarrollo económico y social en Jalisco.

La realización de obras y labores de beneficios social que por la magnitud y características, no interesa ejecutar al sector privado, cubriendo funciones supletorias de la iniciativa privada, cuya justificación se encuentra en el interés público, coordinándose y complementándose estrechamente con el gobierno federal, según se estudiará en el objetivo 2.1.2. de este tra-

bajo, que se aplican para lograr el desarrollo de la economía estatal y la mayor prestación de servicios, son estos los objetivos primordiales de la administración pública de la entidad.

Luego entonces, es evidente la necesidad y permanencia de la actualización y vigencia de los principios de renovación moral de la sociedad, se manifiestan a través de la diversificación, ampliación, difusión y concientización de los mecanismos preventivos de ilicitar por sobre los repressivos, según se dice, se logra "emprendiendo acciones de formación, orientación y de capacitación que coadyuven a la sensibilización de los servidores públicos" (8). Y por otra parte, el funcionamiento del sistema económico en el estado de Jalisco, no es un fenómeno meramente artificial, sino una plena realidad resultante del juego de factores de colaboración regional; por eso se connota la necesidad de que cada municipio integrante de la entidad que se estudia, realicen los esfuerzos suficientes para lograr su propio desarrollo dentro de su propia autonomía municipal.

Es así como el gobierno del estado de Jalisco, busca cubrir uno a uno los objetivos para la estructura adecuada que según parece quieren los habitantes de la entidad jalisciense, para que por medio de esos instrumentos se puedan explotar racionalmente el mayor volumen de recursos posibles, ya sean estos naturales, humanos o financieros según sea el caso concreto. Para que en tanto las administraciones municipales se delimiten a labores circunscritas a los servicios públicos municipales necesarios e indispensables, empleándose en tal virtud, todos los recursos que se deban emplear dentro del esquema lógico y razonable, ya que así

(8) La instrumentación de la Renovación Moral en el Estado de Jalisco. Conferencia sustentada en el auditorio "Manuel Tolsá" del Instituto Cultural Cabañas, Guadalajara, Jalisco, el día 15 de marzo de 1984, por el Contador Público Enrique Gómez Lee.

se permitiría la obtención del máximo aprovechamiento, y la mejor aplicación de los recursos dentro de la jerarquización sistematizada.

### 2.1.1. LA ADMINISTRACION PUBLICA COMO INSTRUMENTO DE DESARROLLO ESTATAL.

Se verá como la Administración Pública se utiliza como un fin para lograr el óptimo desarrollo de la entidad.

Por medio de Convenios Unicos de Coordinación se establecen las fuerzas modernizadoras de la Administración Pública local, en la medida en que se transfieren responsabilidades y no solamente mecanismos de transferencia de recursos, sino también de responsabilidades, retomando el gobierno estatal responsabilidades difíciles para ejercer esas responsabilidades, debido a la excesiva centralización por una parte y por otra debido a las excesivas atribuciones, que tienen su origen desde los albores del incipiente liberalismo del México de antaño, observados por el gobierno federal.

Transformando por otra parte, los instrumentos de la administración pública se trata de lograr el desarrollo estatal integral, por medio de la descentralización regional de Jalisco, captando actividades, recursos y propiciando al mismo tiempo la mayor participación del gobierno del estado en la promoción del desarrollo unánime. Pues en lo que se refiere al gasto regional se consolida como un instrumento principal de política a fin de coordinar acciones entre todos los niveles del gobierno, con todo esto se trata de impulsar de manera equilibrada para obtener el desarrollo que se desea en la entidad, ya que así se pretende romper a su vez, con las desigualdades entre las regiones jaliscienses, de tal forma que, estableciendo dichos lineamientos políticos para la operación descentralizada de los programas estatales de inversión en todos y cada uno de los 124 municipios que

conforman el estado de Jalisco, se fortalezcan estos en su capacidad de administración y ejecución, se avance en los esquemas de planeación participativa, mediante el establecimiento y operación del Centro de Estudios Municipales en el Estado de Jalisco, en el cual se integran las propuestas federales, estatales y municipales de la inversión, gastos y financiamiento.

Luego entonces, el enfrentamiento a la disyuntiva de la acertada o equívoca aplicación del gasto público se opta por dictar en forma democrática leyes de ingresos y egresos para los ejercicios fiscales correspondientes, atendiendo evidentemente las prioridades y limitaciones pertinentes que fueron determinados en el Plan Jalisco. (9)

#### 2.1.3. IMPORTANCIA Y COORDINACIÓN ADMINISTRATIVA ENTRE LA FEDERACIÓN Y EL ESTADO DE JALISCO.

Se entenderá como los mecanismos de coordinación que participan en la planeación nacional, a efecto de que el gobierno estatal coadyuve en su propio desarrollo dentro del ámbito de su respectiva jurisdicción.

Los objetivos de la coordinación para la planeación se realizan en cada entidad federativa y competen en diversos ordenes de gobierno. En esta área la ejecución del Plan se realiza dentro del marco de Convenios Unicos de Desarrollo, y de acuerdo a los principios de nuestro régimen federal, se fomenta la participación activa dentro del Sistema Na-

---

(9) Al respecto véase Plan Jalisco, 1984.

cional de planeación democrática. En el Estado de Jalisco, con pleno goce de su soberanía, se encuentra apoyado por la organización de los sistemas estatales de planeación, con el fin de que sea esta propia entidad federativa, quien promueva y administre su proceso de desarrollo, ya que, a través de estos sistemas se formulan y actualizan los planes estatales precisando las características particulares para el desarrollo de la entidad jalisciense, todo esto dentro del marco de la estrategia nacional de desarrollo.

Por ello, se menciona que el Comité Estatal de Planeación para el Desarrollo es el principal mecanismo para la planeación estatal y la coordinación entre órdenes de gobierno, y que debido a la creciente complejidad y densidad social, otorgan cierta relevancia para la participación de la sociedad en particular en el estado de jalisco, puesto que nadie conoce mejor los problemas que quien los vive cotidianamente y es en esa opinión expresada en forma responsable, donde se influye en el diseño de las políticas que afectan, dentro del marco de la estrategia nacional, que junto con la disponibilidad de recursos son tomados en cuenta. Así en consecuencia los Comités Estatales y sus subcomités municipales o subregionales, permiten operar e integrar la participación de los grupos sociales locales de la entidad federativa en cuestión.

Luego y de tal manera que los Comités Estatales y los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal convocan a la participación de los representantes de los diferentes grupos sociales en el estado, lo que permite evaluar resultados de los planes y programas, fortaleciendo las actividades que fueran iniciadas en los Foros de Consulta Popular. (10). De tal manera que la correcta y honesta aplicación de los fondos públicos es el derecho que asiste a la comunidad legítima al gobierno y fortalece la democracia. De ahí se -

---

(10) Véase Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988. Capítulo 10. Participación Social. Edit. Secretaría de Programación y Presupuesto. Primera Edición. pág. 425

ha tomado la preocupación cotidiana del Gobierno del Estado de Jalisco para aumentar, encauzar y vigilar la inversión pública en la entidad. Para 1985, la inversión federal alcanzó 78 mil millones de pesos; y la correspondiente al gobierno del estado fué de 27 mil millones y la conjunta 19 mil millones, lo que hicieron un total de 124 mil millones, lo que significó un incremento de 154 por ciento en el gasto federal en el año de 1985, y en igual forma se incrementó el 515 por ciento en el gasto directo del gobierno del estado, y un 260 por ciento en el gasto conjunto de ambos niveles de gobierno. (11) Así en el contexto jurídico de las relaciones entre la federación y el estado de jalisco, se rige por la observancia de los preceptos constitucionales específicos, y el estudio de esos preceptos induce a derivar principios esenciales para la definición de las facultades que la federación puede ejercer para coordinarse con el gobierno estatal, buscando la resolución de problemas y proyectos comunes en materia administrativa y económica.

El establecimiento y realización de las relaciones entre la federación y el estado de Jalisco, los convenios administrativos entre ambas entidades, constituye la figura jurídica de frecuente práxis.

En la vida jurídica de estos dos entes, y los problemas que se presentan en el seno de los respectivos ejecutivos, son bastantes complejos, y por ende, en ocasiones es difícil la solución acertada; ya que esos problemas se presentan en todas las actividades, pero donde se connota la problemática es en el área tributaria; pues a manera de ejemplo, se puede mencionar que los impuestos en un sistema federal pueden organizarse en varias formas diferentes, dependiendo de las circunstancias, y es así como se puede mencionar que al respecto existen tres variantes que se derivan de lo anteriormente expuesto, y que a saber son:

(11) Vea Tercer Informe de Gobierno, Jalisco, 1986.

PRIMERO.- Los impuestos están a cargo de los estados componentes, que establecen contribuciones directas e indirectas que van a parar a las arcas -- del gobierno, con el fin de cubrir las necesidades respectivas.

SEGUNDO.- Todos los impuestos están a cargo del gobierno (federal) en este caso, el que asigna luego al gobierno estatal contribuciones fijas.

TERCERO.- El poder impositivo se encuentra subdividido entre el gobierno federal y el gobierno estatal, porque según se dice: "constituye la alternativa mas de acuerdo con la idea básica del federalismo". (12)

Por lo que se requiere necesariamente, gozar de una autonomía fiscal para mantener el equilibrio de poderes de ingresos entre el gobierno central y el gobierno local. Lo que permitiría decisiones amplias, ya que se tendría que subdividir el poder impositivo de la nación, tomando en cuenta las fuentes de ingresos y gravámenes, o bien, dejando compartir los impuestos combinando las teorías eclécticas en materia tributaria.

Y por otra parte, en la práctica actual los estados federados presentan una gran variedad de procedimientos, por lo que resulta difícil establecer cual de ellos es mejor. Pues si se toma en cuenta que el pueblo mexicano está constituido en una República Representativa, Democrática, Federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero que también se encuentran unidos en una Federación: se puede comprender mejor, como es que "el pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión en sus respecti-

---

(12) Bowie R. Robert y Friendrich., J. Carl, Estudios sobre el Federalismo, Edit. Fondo de Cultura Económica, México 1948, págs. 569 y 76

vos casos de su competencia y por los Poderes del Estado en lo que respecta a su régimen interior" (13). Pero lo que si se puede objetivizar es la medida en que se desarrolla el Sistema Nacional de Planeación, ya que, en la medida en que se desarrolle el mecanismo de coordinación entre la Federación y el Estado de Jalisco, se irá armonizando cada vez más la política de Desarrollo Nacional, tanto en los niveles federal como local, e incluso en el municipal. Lo que ahora en la actualidad se trata de fomentar mediante los instrumentos de coordinación que ya están en marcha, con la tendencia de que los estados (en este caso jalisco), tenga cada vez una proporción mayor de los recursos públicos nacionales, así como también una participación mayor en las tareas del desarrollo nacional.

En consecuencia los compromisos de colaboración celebrados por el Ejecutivo del Gobierno del Estado de Jalisco, con el Gobierno Federal, para actuar de manera concertada en los ámbitos ferial, agrario y administrativos, planeación de desarrollo urbano, mejoramiento de la vivienda y ejecución de obras federales, constituyen entre otros, ejemplos el esfuerzo que se realiza por medio de la coordinación administrativa entre la Federación y el Estado de Jalisco.

Por otra parte, la relación entre la Federación y el Estado de Jalisco, tiene el propósito fundamental de llevar a cabo las actividades, de una manera más coordinada y con un sentido de cooperación nacionalista, para poder realizar de manera más eficaz la unificación de los esfuerzos de todos y cada uno de los habitantes del país, propagando y organizando a la vez la forma más adecuada para el desarrollo no sólo de la entidad jalisciense, sino de todos los Estados Unidos Mexicanos, pues la coordinación y la

(13) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Arts. 39, 40 y 41

cooperación que la Federación y el Estado de Jalisco llevan a través de los convenios administrativos, es el resultado de grandes luchas, que en todas las actividades se han realizado en la República Mexicana y que han traído como resultado subsecuente la firma de convenios de coordinación, que resulta ser de ayuda extraordinaria, tanto para la federación como para esta entidad federativa.

### 2.1.3. RELACIONES ENTRE EL GOBIERNO DEL ESTADO Y LOS MUNICIPIOS.

En este objetivo se verá como las relaciones entre el gobierno del Estado de Jalisco y los Municipios se interrelacionan para la buena marcha de la administración tanto local como estatal.

Es necesario hacer una distinción entre la teoría y lo que ocurre en la realidad; pues por una parte el Municipio es autónomo y libre según se establece en la Carta Fundamental de la República Mexicana; éstas características son en relación a la Federación, como a la Entidad Federativa, según se estudió en el objetivo que antecede, y se deduce de las múltiples interpretaciones al artículo 115 Constitucional; más sin embargo, la realidad es diferente; ya que la mayoría de las veces, según estudios de eminentes investigadores en la materia, la federación adopta una actitud paternalista e individualista con relación al Municipio.

Por otra parte, el día 10 de marzo de 1983, el Lic. Enrique Alvarez del Castillo, dijo que asumía la responsabilidad de gobernar el Estado libre y soberano de Jalisco, con justicia, honestidad y trabajo, ... y en relación al municipio señaló el Ejecutivo del Estado de referencia, que se debería impulsar y "... fortalecer a los Municipios para lo--

grar con ello el equilibrio entre recursos, oportunidad y - población". Y que en igual forma sería un propósito crear - en esa entidad, como teoría y como acción, el municipalismo: a fin de afianzar su vida libre, su acción directa y la completa democracia del municipio, para que con ello se acercara la construcción del federalismo desde sus cimientos más sólidos. Y que en igual forma se viviría en su plenitud el municipalismo instrumentando el proceso gradual de redistribución de competencia para lograr que el municipio constituyera, por una parte la primera instancia en su gobierno, con posibilidades verdaderas para que el ciudadano encontrara soluciones a sus problemas, y para que por la otra parte, se obtuviera el esquema de desarrollo sólido y fuerte que - la entidad requería, a fin de que ejecutara y administrara directamente los servicios públicos y participara activamente en el diseño y en la ejecución de los planes en los niveles Estatal y Federal.

Todo lo anterior en base a la Constitución General de la República y en relación al título Quinto (14) de la Constitución Política del Estado de Jalisco, en su capítulo único referente al Municipio señala en sus artículos 36, párrafo primero, fracciones I y III e incisos del a) a la j), IV párrafo segundo; 37 fracción I, párrafo segundo; 38 fracción II, párrafos segundo, tercero y cuarto del ordenamiento de referencia, en los que textualmente se citan las relaciones que existen entre el gobierno del estado de Jalisco y sus municipios, ya que según el artículo 36 dice: "es base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Estado de Jalisco, el Municipio libre, investido de personalidad jurídica y patrimonio propio, con las facultades y limitaciones establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los siguientes fundamentos:"

(14) Título reformado por Decreto No. 11247 publicado en el Periódico Oficial del Estado de Jalisco, con fecha 7 - de Julio de 1983.

I.- Cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa que recidirá en la cabecera de la municipalidad y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del Estado.

II.-...

III.- Los municipios a través de sus ayuntamientos, con el concurso del gobierno del estado cuando así fuere necesario, tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos:

- a) Agua potable y alcantarillado.
- b) Alumbrado público.
- c) Aseo público.
- d) Mercados y centrales de abastos.
- e) Estacionamientos.
- f) Cementerios.
- g) Rastros.
- h) Calles, parques y jardines.
- i) Seguridad pública y tránsito.
- j) Los demás que deban prestarse según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

IV.-

Párrafo segundo "Los Ayuntamientos podrán celebrar convenios con el gobierno del estado, a fin de que éste asuma la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo hagan necesario".

E igualmente se establece en el artículo 37 fracción I, párrafo segundo: "los municipios podrán celebrar convenios con el estado, para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la Administración de estas contribuciones." Y el artículo 38 de este ordenamiento jurí

dico en consulta dice en su fracción VI, párrafo segundo y siguientes que: "para cumplir con los fines señalados en la fracción IX del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, expedirán los Reglamentos y disposiciones necesarias para regir las relaciones de trabajo entre el municipio y sus servidores públicos. Y que, para la prestación de los servicios de seguridad social en beneficio de los ayuntamientos podrán convenir con el Gobierno del Estado, a fin de que éste asuma la prestación de dichos servicios. Al respecto cabe mencionar que, a la fecha son más de 14 mil millones los que se han entregado a los Municipios en tan sólo los primeros cinco meses del año, por la Tesorería General del Estado, según lo afirmado por el titular de la dependencia citada. (15)

Por otra parte, la Ley Orgánica Municipal reglamentaria del Título Quinto de la Constitución Política del Estado de Jalisco, (16) señala en su título primero y dentro de las disposiciones generales, capítulo I de los Municipios, que el Municipio libre es la base de la organización política y administrativa y de la división territorial del Estado de Jalisco. Es una institución de orden público, constituida por una comunidad de personas establecidas en un territorio; autónomo para su gobierno interior y para la administración de su hacienda; con las facultades y limitaciones establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la particular del Estado, y en esta Ley. Nótese que íntegramente se siguen los lineamientos políticos constitucionales en cuanto a la autonomía municipal, y que en cuanto a las facultades y obligaciones de los ayuntamientos se encuentran encuadrados en -

(15) El Diario de Guadalajara. García Guillén Jaime. Corresponsal. 25 de Junio de 1986.

(16) Publicada en el Periódico Oficial del Estado, "El Estado de Jalisco", el día martes 10 de mayo de 1984. Decreto No. 11575.

el capítulo IV del Ordenamiento en consulta, toda vez que, - se menciona categóricamente que en cuanto a los servicios -- de seguridad para el mantenimiento del orden y la tranquilidad pública, los ayuntamientos operarán en coordinación con el Departamento de Seguridad Pública y Prevención Social del Estado. A efecto, podrán según el artículo 39 fracción I, -- punto número 5 "...celebrar convenios con el poder Ejecutivo del Estado", así como también el ordenamiento en cita continúa diciendo que es obligación de los ayuntamientos del Estado de Jalisco, auxiliar a las Autoridades Federales y del Estado, en las medidas que adopten para cumplir las disposiciones de los artículos 26 y 28, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de planeación y monopolios. Y que, en igual forma deberán "cumplir estrictamente con las disposiciones de la Ley Estatal de Fraccionamientos y las Leyes de Asentamientos Humanos Federal y del Estado; y tampoco omite mencionar la expedición y aplicación, -- con base en la Ley de Servidores Públicos para el Estado de Jalisco y sus Municipios," ... los Reglamentos y disposiciones necesarias para regir las relaciones de trabajo entre el Municipio y sus servidores públicos, así como prestar, acorde a sus posibilidades, el servicio de seguridad social en favor de los referidos... y que en general ... todos se refieren al funcionamiento y mejoramiento de los servicios públicos a su cargo. Y en tal caso es pertinente mencionar que en relación a lo tipificado por esta disposición "la inversión que este año se ha designado para el desarrollo del Programa Regional de Empleo (PRE) en el Estado de Jalisco, es de 3 mil 739 millones 200 mil pesos..., y que con tales recursos, se dice que el Gobierno Estatal ha decidido apoyar a los Ayuntamientos que presentan proyectos para la ejecución de obras prioritarias, las cuales deberán ser de un gran impacto social..." (17); y de igual forma, todas las que se refieren al funcionamiento y mejoramiento de los servicios públicos a su cargo.

---

( 17) El Diario de Guadalajara, con recursos del PRE, el Estado apoyó a Municipios. Este año destinará casi 4 mil millones. Coty Torres Cabrera. Corresponsal. 25 de junio de 1986. Guadalajara, Jalisco.

Luego entonces, dentro de las facultades del ayuntamiento están según el artículo 46 del ordenamiento en consulta, las de celebrar convenios con el Estado, con el fin de que éste se haga cargo de alguna o algunas de las funciones en la administración de las contribuciones establecidas en el artículo 57, de la Carta Política del Estado de Jalisco. Así como también la celebración con el Gobierno del Estado de -- convenios, para que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo conozca de las controversias administrativas y fiscales de índole municipal.

Por otra parte, y a efecto de fortalecer al Municipio el día 10 de septiembre de 1984, se instaló el Centro Estatal de Estudios Municipales en Jalisco, sito en Palacio de Gobierno de esa entidad en estudio, en donde el gobierno del Estado, procurará la elaboración por parte de los Municipios de la entidad, de estrategias y programas específicos de fortalecimiento municipal, dentro de las jurisdicciones que les corresponden y para los plazos para los cuales fueron electos, y que de igual manera esas estrategias y programas contemplarían las modalidades de articulación y combinación entre las administraciones municipal, estatal y federal, así como también con el sector privado y el sector social, en el caso concreto de que se trate, coadyuvando en el ámbito del territorio del Estado en el cumplimiento del objetivo nacional para fomentar el desarrollo de la Reforma Municipal, dentro del marco de la democratización integral y descentralización de la vida nacional, para lo cual se realizarían varias acciones que entre otras serían: la de coordinar, promover y realizar proyectos de investigación, estudios y análisis de la organización municipal, integrar acervos de información y documentación, difusión de resultados productos de investigaciones, análisis, recopilaciones e intercambios, el sostener relaciones de intercambio con organismos similares, proporcionar a las autoridades municipales servicios de información, documentación y difusión, proporcionar a las autoridades municipales tecnología básica, asesoramiento y asisten-

cia técnica en materia de reforma municipal, promover la realización de foros para que las autoridades municipales examinen problemas y experiencias, captar información y recomendaciones osugerencias sobre la organización municipal, etc., -- etc. Y en tal virtud el día 24 de junio de 1986, el Ejecutivo del Estado de Jalisco recalcó que lo fundamental, es realizar el trabajo en beneficio de la población y no de la imagen personal, e hizo notar en esa misma fecha que los municipios deberán tener elementos para realizar obras y también para cubrir servicios con esto se infiere que las relaciones entre el gobierno del estado y los municipios son acordes y congruentes conforme al derecho positivo mexicano. Al respecto ob--sérvese la siguiente clasificación ejemplificativa de conve--nios en lo que a convenios y funciones se refieren, de coordinación, servicios de seguridad social y prestación de servicios de Tránsito, artículos 38, fracción VI, penúltimo párrafo de la Constitución Política de Jalisco, 39, fracción I, párrafo 5, y 97 de la Ley Orgánica Municipal. De asociación. - Para la ejecución de obras determinadas para la eficaz prestación de los servicios públicos. De participación.- Para celebrar convenios con instituciones públicas o privadas, ten--dientes a la realización de obras de interés común para los habitantes del Municipio, siempre que no corresponda su realización al Estado. De ejecución o Administración de Obras.-- Artículos 39, fracción II y 98, IV de la Ley Orgánica Municipal, en donde se contempla la celebración de convenios para la ejecución o administración de obras que realiza el Estado en los respectivos municipios.

Y por lo que se refiere a la clasificación de convenios respecto de su sanción legal. Unos no requieren autorización legislativa, y que por exclusión son los no comprendidos en los casos siguientes: los que si requieren de autorización legislativa; 1.- El previsto en el artículo 10. de la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo. Requisitos para su celebración: a) Acuerdo de Cabildo; b) Celebración del Convenio con el Ejecutivo; c) Aprobación legislativa,

d) Publicación del convenio aprobado en el Periódico Oficial "El Estado de Jalisco". 2.- Convenio de Coordinación para la prestación de Servicios Públicos y Ejecución de Obras que se llegaren a celebrar con Municipios de otros Estados (artículo 98, fracción II, de la Ley Orgánica Municipal). 4.- Los contratos que se refieren a préstamos o empréstitos para la ejecución de obras públicas cuando afectan de manera temporal el patrimonio del municipio (artículo 59, fracción II, párrafo 6 de la Ley Orgánica Municipal).

Y los convenios que por su naturaleza jurídica corresponden son los siguientes: aquellos previstos en disposiciones legales. a) Servicios públicos a cargo de los Ayuntamientos tales como agua potable y alcantarillado, alumbrado público, etc. Artículos 115 Constitucional, fracción III, 36, fracción IV en su segundo párrafo de la Constitución Política Local y 98 de la Ley Orgánica Municipal. b) Relacionados con la administración de contribuciones; los relacionados con la propiedad inmobiliaria. Artículos 115 Constitucional, fracción IV. Segundo párrafo del inciso a), 37, fracción I, segundo párrafo de la Constitución Política Local y 85 de la Ley Orgánica Municipal. c) Para el conocimiento de controversias administrativas y fiscales de índole municipal por parte del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado. Artículos 45, párrafo tercero de la Constitución Política del Estado, y primero de la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo. d) Servicios de agua potable y alcantarillado. Artículos 5 y 8 de la Ley de los Servicios de Agua Potable y Alcantarillado.

Y los no previstos en disposiciones legales. El Programa Regional de Empleo.

La clasificación de Convenios en cuanto a la aportación financiera. Aquellos con fondos propios: convenios de Asocia-

ción o Coordinación, artículo 98, primer párrafo y 109, fracción III, de la Ley Orgánica Municipal. Y aquellos convenios celebrados con fondos aportados: artículo 22, fracción III, de la Ley de Asentamientos Humanos. Y por último respecto de éstos, aquellos los que han sido celebrados con fondos transferidos: Programa Regional de Empleo, con base en el convenio Unico de Desarrollo 1986 y a su vez en el Plan Nacional de Desarrollo. 1983-1988.

III.- LA ORGANIZACION ADMINISTRATIVA DEL  
ESTADO DE JALISCO.

### 3.- SU IMPORTANCIA.

Se estudiará la importancia que tiene la Administración Pública en el Estado de Jalisco, para la modernización en el Estado de Derecho en el país.

Se ha visto que en nuestro país, el derecho debido a sus antecedentes revolucionarios, no es estático y no protege intereses creados, contrarium-sensu es transformador de ideas - en prácticas, es en sí un derecho positivo vigente.

En México, la Administración Pública, es una etapa del gobierno, que aparejada con la participación ciudadana, mediante los foros de consulta popular y democrática, organiza, enseña y dirige las conductas y lineamientos gubernamentales, a fin de lograr los objetivos de los fines del sistema político y en este caso los fines igualmente políticos del Estado de Jalisco.

En el Estado de Jalisco, con frecuencia se amplía la Administración, se fortalecen las ideas democráticas y se fomenta el espíritu de las responsabilidades de los servidores públicos, se actualizan proyectos de crecimiento y racionalización por medio de conferencias, seminarios y congresos, organizados a través del Instituto de Administración Pública del Estado.

En esta entidad federativa la evolución de la Administración Pública, ha concentrado sus etapas en aumentar sus esfuerzos para dar cierta prioridad al control interno, al bienestar social, a la seguridad pública, a la impartición eficiente de la educación y para que complementariamente a la administración de las contribuciones se cuente con la respectiva dependencia del Ejecutivo, independientemente de la tradición socio-jurídica que tiene Jalisco en el país; el aspecto de la legislación administrativa ha cobrado valiosos incre

mentos, pues desde los albores de la entidad los cimientos de su administración datan del año de 1825, cuando se decretó el Reglamento para el Gobierno Económico Político del Estado - (18); y en virtud de que el administrar es la acción que ejecuta la autoridad gubernamental, su eficiencia y eficacia sólo se logra con la elección acertada de mejores técnicas para administrar, servir, proporcionar y aumentar el progreso del estado en el ámbito administrativo; pues esta rama del derecho protege los asuntos de interés general, conforme a las determinadas normas vigentes del derecho. Señala el maestro Daniel Moreno que "gran parte de la actividad del Estado es actividad administrativa; el resto es la de gobierno, que tiene sentido político" (19). Lo que con esto se apoya la tesis de que implementar las reformas en el ámbito estatal básicamente corresponden al fortalecimiento de la correcta rectoría del Estado, tanto en materia económica como política, ya que así, se garantiza el desarrollo integral soberano y democrático -- del Estado de Jalisco, es pues aquí donde radica la importancia de la organización administrativa de la entidad que se investiga. De tal manera que en Jalisco parece que se tiene la plena convicción de que el Derecho Administrativo es el instrumento de transformación de la sociedad jalisciense, y ha sido indispensable para transformar su realidad conforme a -- los valores adquiridos a través de los años de vida política en el estado, valores políticos y valores morales.

El Estado de Jalisco, como parte integrante de la Federación y de acuerdo con los artículos 42 fracción I, 43 y 44 de la Constitución Federal y los respectivos de la Constitución Local, que como tal, tiene territorio, (20) población, orden jurídico (21) y órganos de gobierno, que son los poderes,

(18) El marco jurídico de la Modernización de la Administración Pública. Conferencia pronunciada el 2 de marzo de 1984, Guadalajara, Jal.

(19) Moreno Díaz Daniel, Diccionario de Política, Edit. Porrúa México 1980, pág. 14 y sigts.

(20) Artículo 3º El Territorio del Estado es el que le corresponde conforme a la Constitución Federal (Constitución Política del Estado de Jalisco).

(22) de acuerdo con la Constitución Federal y las Constituciones Locales; se dice, y asimismo, tiene personalidad jurídica propia, como ente de Derecho Público y formalmente en la Constitución Federal y en la Constitución Local, señala la doctrina que el concepto que debe aplicarse teóricamente para explicar la acción de la autoridad local en su territorio, es más bien el de autonomía y no el de soberanía; sin embargo, los Có digos Políticos, Federales y Locales, siempre hablan de sobera nía, así tenemos que en el Estado de Jalisco, la Ley Local --- Constitucional dice en su artículo 1o. ... es libre y soberano ... De tal forma que los poderes y la autoridad en esta entidad que se estudia, sólo puede ejercerse el poder y la competencia en el ámbito territorial que le corresponde.

### 3.1. CONCEPTO.

Este objetivo explicará el concepto que se tiene de la re lación administrativa en el Estado de Jalisco.

Como se estudió en el objetivo que antecede, el Estado de Jalisco, siguiendo las bases establecidas en la Carta Magna -- (artículo 115), "el Estado de Jalisco adoptó en su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo y popu lar; divide su territorio política y administrativamente en Mu nicipios. El Supremo Gobierno de la entidad se divide, para su ejercicio, en tres poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

El lugar de residencia oficial de éstos poderes es la capital de Jalisco.

El Poder Ejecutivo es depositado en un ciudadano que se denomina Gobernador Constitucional del Estado.

---

(21) Artículos 1o. El Estado es libre y soberano en su régimen interior, pero unido a las demás partes integrantes de -- los Estados Unidos Mexicanos, en la Federación establecida por la Ley Fundamental.  
Artículo 2.- El gobierno del estado es republicano, representativo y popular, teniendo como base de su organización política y administrativa el Municipio libre, en los términos que establece la ley. Constitución Política del Estado de Jalisco.

(25) El Poder Legislativo del Estado se deposita en una Asamblea, denominada Congreso del Estado; (24) y, el Poder Judicial en el Tribunal Superior de Justicia.

De tal forma, que dentro de éste contexto y para los efectos del estudio de la Administración Pública en el Estado de Jalisco, es importante determinar conjetar la importancia del concepto de la Administración Pública, en la entidad que nos ocupa.

En realidad, a la fecha, existen muy pocos antecedentes, de estudios sobre la Administración Pública local; ya que diversas situaciones de hecho impiden un estudio sistemático, todo esto, es debido fundamentalmente a la carencia de fuentes de información, ya que sinceramente la legislación local es por decir escasa.

La Administración Pública en el Estado de Jalisco, está constituida por todos los órganos que directa o indirectamente dependen del Gobernador del Estado y que en objetivos subsecuentes serán analizados. Luego entonces, el Gobernador del Estado, quien como ya se dijo es el titular del Poder Ejecutivo, es auxiliado para el despacho de los asuntos administrativos, por una serie de órganos inferiores, cuya denominación y estructura casi es idéntica en otros Estados de la República. De tal manera que de acuerdo a los principios que se han estudiado, se debe decir que, existe centralización, descentralización y desconcentración administrativa en esta entidad que se estudia y que en igual forma también existen sociedades mercantiles del Estado, y empresas públicas, razón por la cual nos remitiremos a los objetivos subsecuentes.

(22) Artículo 60.- El Supremo Poder del Estado se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Nunca podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo. De la Constitución Política del Estado de Jalisco.

(25) Artículo 20. El Poder Ejecutivo se confiere a un ciudadano que se denomina Gobernador del Estado.- Constitución Política del Edo. Jal.

(24) Artículo 7.- De la Constitución Política del Estado de Jalisco.

### 3.2.1. LAS UNIDADES ADMINISTRATIVAS QUE INTEGRAN LA ADMINISTRACION PUBLICA DEL ESTADO DE JALISCO.

Se estimará dentro de este objetivo cuáles son las diferentes unidades que integran la Administración Pública en éste Estado.

Algunos investigadores en la materia señalan que existe -- una imprecisión acerca de las unidades administrativas que forman la Administración Pública en las entidades federativas del país; sin embargo para el estudio de la realidad en lo que respecta específicamente al Estado de Jalisco, según lo establece la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, estas unidades son en número de dependencias que establece dicha ley, y que se deberán de distribuir los asuntos en la forma que ese propio ordenamiento señale (artículo 2).

Así tenemos que el capítulo Cuarto de la referida Ley, en el apartado referente a las Dependencias del Poder Ejecutivo dice: Artículo 13.- "... atribuciones que la Ley encomienda al Gobernador de Jalisco, como titular del Poder Ejecutivo, se distribuirán en las siguientes dependencias".

- I.- Secretaría General de Gobierno.
- II.- Tesorería General.
- III.- Departamento de Planeación y Urbanización.
- IV.- Departamento de Programación y Desarrollo.
- V.- Departamento de Educación Pública.
- VI.- Universidad de Guadalajara.
- VII.- Procuraduría General de Justicia.
- VIII.- Departamento de Seguridad Pública del Estado.
- IX.- Departamento de Obras Públicas.
- X.- Departamento de Trabajo y Previsión Social.
- XI.- Departamento de Agricultura y Ganadería.
- XII.- Departamento de Bellas Artes.
- XIII.- Departamento de Turismo.

- XIV.- Departamento de Tránsito.
- XV.- Departamento de Relaciones Públicas.
- XVI.- Departamento de Difusión.
- XVII.- Departamento de Servicios Coordinados de Prevención y Readaptación Social.
- XVIII.- Secretaría de Administración.
- XIX.- Contraloría General del Estado.

Una vez mencionadas las unidades administrativas, que forman parte de la Administración Pública local en el Estado de Jalisco, cabe mencionar que estos tipos de unidades según se ha investigado son constantes, o existen en la mayoría de los Estados que integran la Federación mexicana.

Como ya se ha visto, el Gobernador del Estado de Jalisco, es el Jefe de la Administración Pública local; es un funcionario político, porque debe llenar determinados requisitos personales conforme a lo establecido en la propia Constitución Política del Estado de Jalisco, y que a saber son:

- I.- Ser ciudadano mexicano, por nacimiento, en ejercicio de sus derechos.
- II.- Tener treinta años cumplidos el día de la elección.
- III.- Ser nativo del Estado o vecinado en él, cuando menos cinco años inmediatamente anteriores al día de la elección.
- IV.- No estar en servicio activo en el Ejército Nacional, ni en las fuerzas del Estado, cuando menos noventa días anteriores a la elección.
- V.- No ser Secretario de Gobierno o quien haga sus veces, a no ser que se separe del cargo noventa días antes de la elección. (25)

Lo anterior obedece a que tiene relaciones con los otros Poderes Locales, con los Municipios, con los Poderes Federales

(25) Artículo 27 de la Constitución Política del Estado de Jalisco.

y con organismos de la Administración Pública Central y realiza actividades de naturaleza política. Pues administrativamente es el funcionario de mayor jerarquía de la administración local y él designa libremente a sus colaboradores, así como -- también los remueve y acuerda con ellos.

### 3.2.2. SECRETARIA GENERAL DE GOBIERNO.

Dentro del campo de la Administración Pública Local, este objetivo entenderá las atribuciones de esa Unidad Administrativa.

Señala la doctrina del Derecho Administrativo, que en todas las Constituciones de los Estados Federativos del país, -- prevén la existencia de un funcionario político-administrativo, que designan indistintamente con el nombre de Secretario General de Gobierno, o simplemente de Secretario de Gobierno, el -- que debe tener determinados requisitos personales conforme a -- la Constitución local de que se trate; es el que encabeza la -- Administración Pública en la jerarquía administrativa después -- del gobernador, y que en algunas ocasiones tiene la facultad -- de informar al Congreso Local y en todas las Constituciones de los Estados se prevé que tiene la facultad de refrendo, aun -- cuando no se precisa ésta, en igual forma que en el artículo -- 92 de la Carta Magna del país.

Algunas Constituciones como la de ésta entidad federativa, determina que éste funcionario (Secretario General de Gobierno) autorizará con su firma las disposiciones que el Gobernador ex pida en uso de sus facultades, y que sin éste requisito no serán obedecidas (artículo 33 de la Constitución), y otras nada -- más se concretan a señalar que todos los despachos deberán ser firmados por el Secretario General de Gobierno, y que como --- ejemplo se puede mencionar la Constitución Política del Estado

de Aguascalientes, en su artículo 49, en donde se infiere que la Constitución Política local del Estado de Jalisco va más allá al especificar que sin ese requisito no serán obligatorias las disposiciones del Ejecutivo Local.

Y por otra parte, el Secretario General de Gobierno, encabeza en esta entidad la Unidad administrativa llamada Secretaría General de Gobierno; y es el órgano intermedio entre el gobernador y las demás dependencias de la Administración Pública del Estado Jalisciense, que como veremos en los objetivos siguientes son en su mayoría Departamentos, hecha excepción de la propia Secretaría General de Gobierno, Secretaría de Administración, Tesorería General, Universidad de Guadalajara, Procuraduría General de Justicia y Contraloría General del Estado, los titulares de esas dependencias acuerdan con el Gobernador Constitucional del Estado. (26)

Otra función política importante de este funcionario es la de suplir, en sus ausencias temporales, al Gobernador; así tenemos que en esta entidad federativa, la Constitución Política del Estado de Jalisco, señala en sus artículos 29 y 31 lo siguiente: Artículo 29, "faltas temporales que excedan de 15 días y en las absolutas, mientras que se verifica la elección y se presenta el nuevamente electo, entrará a ejercer interinamente el Poder Ejecutivo el ciudadano que nombre el Congreso, en escrutinio secreto, por mayoría absoluta de votos y obrando... Entre tanto la legislatura hace la designación, el despacho quedará a cargo del Secretario de Gobierno. Y continúa diciendo el artículo 31 de la referida Carta Local que "podrá ausentarse del territorio del Estado o separarse de sus funciones hasta por treinta días. Durante los primeros diez días de éste término, no se le considerará separado de sus funciones, pero a partir del onceavo dará aviso de su se-

( 26 ) Ver Artículo 32, de la Constitución Política del Estado de Jalisco, éste artículo fue reformado por Decreto No. 11246, publicado en el Periódico Oficial "El Estado de Jalisco" con fecha 25 de julio de 1983.

paración o ausencia al Congreso o a la Diputación Permanente, y el Secretario General de Gobierno se hará cargo del despacho, con las atribuciones que establezca la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.

Y por otro lado, para mayor abundamiento de las atribuciones se considera menester mencionar algunos aspectos históricos de esta unidad administrativa aquí en Jalisco, pues para el año de 1851, mediante Decreto número 199 del día 15 de abril, aprobados por el Congreso del Estado, se promulgó el Reglamento para el Gobierno Económico Político del Estado, en donde el capítulo segundo expresaba lo referente al Secretario del Despacho de Gobierno y de su Secretaría comprendidos del artículo 35 al 45, en donde se estableció que el Secretario sería el jefe inmediato de la oficina, y que elaboraría un Reglamento para su régimen interior, que debería aprobar el gobernador, artículo 36, que decía "Autorizará con su firma entera las leyes, decretos y órdenes que se publiquen y circulen a los pueblos o que se dirijan a determinada corporación o persona". Artículo 37, "llevará bajo su firma, la correspondencia del gobernador con las autoridades inferiores, citándose a los puntos que el diere rubricados, y será responsable en la parte que saliere fuera de ellos". También señalaba el artículo 38 del referido reglamento que, "lo será también de la falta de expedientes, leyes, decretos, órdenes y demás papeles que deban existir en la Secretaría de su cargo". Y el siguiente artículo menciona que autorizaría toda copia que emanara de la Secretaría de su cargo. Y también en el articulado subsecuente se especificaba que asistiría éste Secretario, a las sesiones del Congreso y de la Comisión Permanente, cuando fuere llamado a informar sobre algún punto de gobierno o que el gobernador le mandare a hacer alguna exposición. También podría asistir al Congreso en el segundo caso. Y de igual manera, se reglamentaba que tomaría asiento después de los individuos del Congreso de Gobierno en las asistencias públicas, y que al tomar posesión de su cargo,

presentaría ante el Gobernador, en presencia del Congreso, el juramento prevenido en la Constitución del Estado, y en igual forma se mencionaba que todas las ordenes del gobierno y toda constestación que saliera de la Secretaría, impresa o manuscrita, llevaría en la parte superior del margen izquierdo, el sello del Gobierno que también se estamparía sobre la cubierta; y que, ni el Secretario ni los dependientes de la oficina podrían ni aceptar gaje ni emolumento alguno, por despacho de ninguna clase de negocios, pero que sí se exigiría a los interesados el uso del papel sellado en que según las leyes, deberían extenderse los documentos, y por último el artículo 45 señalaba que le daría tratamiento de Señoría en todo lo de -- oficio.

Y como otro antecedente jurídico al respecto cabe mencionar la existencia del Reglamento Interior para la Secretaría del Gobierno Departamental de Jalisco, mismo que se componía de apartados tales como: del Secretario, del Oficial Mayor, de los Oficiales o Jefes de Sección, de los Escribientes, del Portero escribiente, del mozo de oficio, del archivo, prevenciones generales y de artículos transitorios del reglamento en cuestión. (27)

Más tarde se promulgó el Reglamento Interior de la Secretaría del Gobierno del Estado de Jalisco, con fecha 27 de mayo de 1872, siendo Gobernador Constitucional del Estado, Ignacio L. Vallarta, sufriendo más tarde cinco modificaciones dicho Reglamento, fechadas el 20 de enero de 1886, 25 de febrero de 1886, 11 de agosto de 1903, 7 de enero de 1913 y 14 de marzo de 1915.

---

(27) Publicado en fecha 3 de febrero de 1851.

Por otra parte, en el presente la Secretaría General de Gobierno, consta de una Subsecretaría General y otra para -- Asuntos Jurídicos, Oficialía Mayor, Dirección de Patrimonio y Valores Artísticos, Academia de Policía y Tránsito, Profesiones del Estado, Unidad Editorial, Asuntos Agrarios, Fortalecimiento Municipal, Documentación y Análisis, Centro Estatal de Estudios Municipales, Departamento Jurídico, Archivo de Instrumentos Públicos, Registro Público de la Propiedad, Registro Civil, Periódico del Estado de Jalisco, Telecomunicaciones, Archivo Histórico de Jalisco, Unidad Administrativa, Unidad de Mantenimiento de Palacio de Gobierno, Unidad de Eventos Especiales, Archivo del Registro Civil; todas estas instancias son de apoyo secundario para optimizar sus funciones. De tal forma que dentro de las atribuciones de la Secretaría General de Gobierno están las siguientes: Artículo 14 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.

Fraciones I.- Presentar ante la Legislatura Local las iniciativas de Ley del Ejecutivo.

II.- Refrendar con su firma las leyes y decretos que expida el Congreso del Estado, así como los Reglamentos y Decretos que apruebe el Gobernador.

III.- Publicar las Leyes y Decretos que expida el Congreso del Estado y los Reglamentos y Decretos del Ejecutivo. En tratándose de las leyes sin que sea condición de validez, de las mismas, procurará difundirlas simultáneamente, en inserto, en uno de los diarios de mayor circulación en el Estado.

IV.- Editar la revista oficial Jalisco.

V.- Administrar y publicar el periódico oficial El Estado de Jalisco.

VI.- Vigilar el cumplimiento de los preceptos constitucionales por parte de las autoridades estatales y mu

nicipales, especialmente en lo que se refiere a las garantías individuales y dictar las medidas administrativas que requiera ese cumplimiento.

VII.- El control del Registro Público de la Propiedad.

VIII.- Ser el conducto para las relaciones del Poder Ejecutivo con los Poderes de la Unión, los otros Poderes del Estado el auxilio que requiera para el debido ejercicio de sus funciones.

IX.- Otorgar al Poder Judicial del Estado el auxilio que requiera para el debido ejercicio de sus funciones.

X.- Tramitar lo relativo al ejercicio de las facultades que otorga al Ejecutivo el artículo 42 de la Constitución Particular del Estado sobre nombramientos, renunciaciones y licencias de los Magistrados del Supremo Tribunal de Justicia y de las atribuciones que debe ejercitar el Gobernador en lo que respecta a la destitución de servidores públicos judiciales.

XI.- Derogado.

XII.- Tramitar lo relacionado con los nombramientos, renunciaciones y licencias de los jefes de Departamentos del Ejecutivo del Estado, del Rector de la Universidad de Guadalajara, del Procurador General de Justicia y de los Jefes, Presidentes o Encargados de los servicios de gestión.

XIII.- Derogado.

XIV.- Llevar el registro de autógrafos de los jefes, sub-jefes, oficiales mayores de los Departamentos del Ejecutivo, del Rector, del Secretario y del Oficial Mayor de

La Universidad de Guadalajara, de los Presidentes, Directores o encargados de los Servicios Descentralizados, del Presidente y Secretario de Acuerdos del Supremo Tribunal de Justicia y de los Presidentes y Secretarios Municipales y de los demás Servidores Públicos a quienes esté encomendada la fé pública para la legalización de las firmas correspondientes.

XV.- Intervenir en las funciones electorales conforme a las leyes.

XVI.- Manejar el Archivo General de Gobierno, entretanto sus documentos tengan valor jurídico o administrativo y cuidar de que cuando éste haya desaparecido, todos los documentos pasen a integrar el acervo histórico del Archivo General del Estado.

XVII.- Intervenir en el proceso expropiatorio por causa de utilidad pública en los términos de la ley correspondiente.

XVIII.- Reglamentar la portación de armas en el Estado, conforme al art. 10 de la Constitución Federal.

XIX.- Vigilar y en su caso proponer ante quien corresponda, que las publicaciones impresas y las transmisiones de radio y televisión, las películas cinematográficas y demás espectáculos públicos, se mantengan dentro de los límites de respeto a la vida privada, a la paz y moral públicas y a la dignidad personal y no ataquen los derechos de terceros; ni provoquen la comisión de algún delito o perturben el orden público.

XX.- Ejercer las funciones demográficas que las Leyes Federales le confieren.

XI.- Manejar el calendario del Poder Ejecutivo, procurando coordinarlo con el calendario del Poder Judicial, del Municipal, y en cuanto sea posible con el calendario universitario.

XXII.- Rendir las informaciones oficiales del Ejecutivo del Estado.

XXIII.- El control del Archivo de Instrumentos Públicos así como la intervención en el ejercicio del Notariado en los términos de la Ley respectiva.

XXIV.- Derogado.

XXV.- El control y administración de las cárceles preventivas, de los establecimientos de ejecución de sanciones y medidas de seguridad en cuanto son servicios jurídicos y en general de todos los demás servicios legales no encomendados por la Ley a otras dependencias.

XXVI.- En general, los demás asuntos de política interior o de relaciones que competen al Ejecutivo y que no se atribuyan expresamente a otro departamento del gobierno del Estado.

XXVII.- Asesorar a través de su Departamento Jurídico en los problemas de tipo legal, a los distintos departamentos administrativos.

XXVIII.- El control de la Dirección de Fortalecimiento Municipal.

XXIX.- El control de la Unidad Editorial del Estado.

XXX.- Derogada.

XXXI.- Derogada.

XXXII.- El control de la Dirección del Patrimonio y Valores Artísticos e Históricos del Estado.

XXXIII.- Derogada.

XXXIV.- El control del Archivo Histórico del Estado.

XXXV.- Las demás que le asignen las leyes.

XXXVI.- Asesorar al Ejecutivo en Asuntos Agrarios.

XXXVII.- El control de la Dirección del Registro Civil del Estado, y el Archivo General del Registro Civil.

Y por último, la Secretaría General de Gobierno, es un órgano jerárquicamente superior a todas las otras unidades del gobierno local, mencionan los investigadores en la materia, que estas características tipifican al Secretario General de Gobierno, pues para algunos especialistas es como un Vice-Gobernador, con la salvedad de que no es electo por el pueblo, sino designado y removido discrecionalmente por el Gobernador, según se estudio en párrafos anteriores. Ver cuadro "A"

### 3.2.5. TESORERIA GENERAL DEL ESTADO.

Se mencionará las facultades y operaciones de las finanzas públicas estatales a cargo de éste órgano del Poder Ejecutivo.

La Tesorería General del Estado, o como señalan algunos tratadistas de la Administración Pública que también suelen llamarle "Recaudadora de Rentas", es un órgano que también se encuentra en las leyes orgánicas de todas las entidades fedrativas del país, aquí en el Estado de Jalisco se le da el nombre según ya se vió de Tesorería General del Estado, objetivo 3.2.1. de este trabajo; se sabe que su titular es nombrado y removido libremente por el Gobernador correspondiente. Y le corresponde, el formular ante-proyectos sobre Legislación Fiscal y Leyes de Ingresos, así como la elaboración del Presupuesto -

de Egresos y demás leyes, reglamentos e instructivos de orden fiscal, e igualmente sus reformas, a fin de someterlos a la consideración del Ejecutivo, buscar la coordinación de las disposiciones hacendarias estatales con las federales y municipales. Llevar la recaudación y control de todos los ingresos del Estado, así como de los provenientes de los convenios de coordinación fiscal celebrados con la federación; intervenir en la elaboración de convenios de coordinación en materia impositiva, y del gasto público con el gobierno federal y los municipios; aplicar y ejecutar todas las disposiciones de carácter fiscal estatal, las de índole federal cuyo ejercicio sea delegado al Estado, según los convenios de coordinación respectivos, interpretar y administrar las disposiciones hacendarias para el trámite y reconocimiento de las exenciones fiscales, ordenar y practicar revisiones y auditorías a los causantes; tramitar y dar la resolución respectiva a los recursos administrativos en materia fiscal que sean establecidos en las leyes respectivas, ejercer igualmente la facultad económico-coactiva conforme a derecho, formar y tener al corriente el padrón de causantes, efectuar el inventario, valuación y actualización respecto de los inmuebles localizados dentro del territorio del Estado, estudiar y promover el mejor aprovechamiento de los arbitrios estatales, custodiar los documentos que constituyen o representen valores del estado, así como aquellos que sean recibidos en depósito, exigir de los servidores públicos, que manejen fondos y valores del Estado, caucionen debidamente su cargo; intervenir en todos los contratos que celebre el gobierno del estado cuando se cumplimente, implique o pueda implicar erogaciones con cargo a la hacienda pública; tramitar los asuntos referentes al control y al ejercicio del presupuesto de Egresos; expedir las órdenes de pago en afectación a la partida global asignada al Ejecutivo, previo su acuerdo, el registro y afiliación de todos los servidores públicos del estado, para efecto de autorizar el control presupuestal, autorizar y cubrir las órdenes de pago que legalmente se expidan, intervenir en la enajenación de bienes del estado; llevar el control de la deuda pública del

Estado, interviniendo en todas las operaciones que afectan el crédito del mismo, organizar y manejar el control de la contabilidad y la estadística financiera del estado; otorgar por conducto del ejecutivo, toda clase de subvenciones y subsidios; fincar, registrar y hacer efectivas las responsabilidades que resulten en favor del estado, sin perjuicio de las facultades de la Contaduría Mayor de Hacienda; preparar oportunamente la cuenta pública a que hace referencia el artículo 13 párrafo tercero de la Constitución Política del Estado; aclarar las observaciones formuladas por el Honorable Congreso del Estado, con motivo de la glosa practicada a la cuenta pública del Estado; planear, organizar y controlar la difusión fiscal y la contratación con los medios de difusión; en general despachar todos los asuntos del ramo fiscal que las leyes, reglamentos y el ejecutivo le encomiendan.

Y para el despacho de lo anterior, esta dependencia se auxilia con una Jefatura y ocho direcciones que a saber son las siguientes:

- 1.- Dirección de Ingresos.
- 2.- Dirección de Presupuesto y Egresos.
- 3.- Dirección de Contabilidad y Glosa.
- 4.- Dirección de Catastro.
- 5.- Dirección de Auditoría Fiscal.
- 6.- Dirección de Auditoría Interna.
- 7.- Dirección Consultiva de lo Contencioso y
- 8.- Dirección de Capacitación Fiscal.

Así como también cuenta con cuatro departamentos:

- 1.- Cómputo Electrónico.
- 2.- Difusión Fiscal.
- 3.- Administrativo y de Servicios de la Tesorería.
- 4.- Caja General.

Igualmente cuenta con una representación en la ciudad de México y una Secretaría Particular.

Y debido a que la actividad del Gobierno del Estado se ha constituido desde siempre como un elemento poderoso que repercute fuertemente en la economía, extendiendo sus efectos a los distintos niveles de la producción y del consumo a través de su actividad financiera, según lo expresado el día 29 de marzo del año de 1984 en una conferencia sustentada por el Contador Público, Gabriel Covarrubias Ibarra, (28) intitulada "Importancia de la Modernización de las Finanzas Públicas". Es importante connotar las partes en que se ha dividido las finanzas públicas de la entidad que me ocupa y que son: los ingresos del estado y los egresos del mismo, ya que respecto de los ingresos mencionó el citado conferencista, que había sido necesario señalar la transferencia y normatividad para establecer los impuestos y establecer los procedimientos de percepción, de tal forma que se aprovecharían mejor los mismos. De tal forma que en Jalisco, se aprovechan de la mejor manera las participaciones federales, los derechos, los productos, los aprovechamientos y los empréstitos para que la actividad del estado rindiera sus mejores frutos, continúa diciendo el expositor, e igualmente se dijo que era importante e indispensable reestructurar también la forma de ejercer el egreso gubernamental.

De tal manera que como consecuencia de lo anterior, a la fecha, en la entidad se cuenta con la modernización administrativa y responsable que requiere la entidad, lo que lógicamente permite que las finanzas públicas estatales sean sanas y equilibradas. Es así, como las acciones más relevantes de la administración hacendaria se han sintetizado en su modernización para el control y el sistema de registro de las obligaciones fiscales; contándose para ello con la especialización de funciones en las oficinas recaudadoras, en la capacitación, contando para ello con la captación computarizada, tanto para los ingresos propios como coordinados, en -

la vigilancia del ejercicio presupuestal conforme a su destino autorizado y con respecto al cumplimiento propio de los compromisos propios y de los derivados de los programas convenidos con la federación.

Por otra parte, cabe hacer mención, que para el año de 1985, los ingresos en esta entidad fueron de 88,500 millones de pesos, y que sumados a los ya existentes, permitieron ejercer un gasto de 104 mil millones de pesos, lo que dió como resultado una tasa superior al que existía en 1984, (55 por ciento) ascendiendo esta a un 67,893 millones. Y respecto de los egresos en la entidad fue distribuido en 32 por ciento para el gasto corriente, un 33 por ciento para obra pública e inversiones, y las participaciones a los municipios significaron el 16 por ciento, las transferencias para inversiones o gastos en materia de seguridad, transporte, salud y asistencia social, fueron del 13 por ciento y con respecto de la deuda pública fue en un 6 por ciento.

Y para el año de 1986, el presupuesto aprobado es de 132.174 millones de pesos, lo que resulta ser superior en un 45 por ciento al de 1985, ya que se dijo ascendió a 91.227 millones de pesos.

Y por otro lado, es pertinente mencionar que la participación de los ingresos federales, fué en el año de 1985 de un 0.03 por ciento, y que para el año de 1986 fué elevado a un 0.55 por ciento, lo que significó un incremento adicional de recursos estimado en cinco mil millones de pesos.

### 3.2.4. SECRETARIA DE ADMINISTRACION.

Se desglosará en este numeral las atribuciones genéricas de ésta Unidad Administrativa.

En el año de 1985, el primero de enero, según Decreto número 11954, se reformó el artículo 23-D, de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, respecto de las atribuciones de la Secretaría de Administración, fracciones XIII y XVII; se adicionaron las fracciones XIV, XV, XVI y XVII. De tal manera las atribuciones de ésta Secretaría quedaron como sigue: el programar y ejecutar en coordinación con las demás dependencias, la selección, contratación, capacitación y actualización del personal al servicio del Poder Ejecutivo, vigilar el cumplimiento de las disposiciones legales, que rijan las relaciones entre el Poder Ejecutivo y sus servidores públicos; el registro y afiliación de todos los servidores públicos del Poder Ejecutivo del Estado; captar y mantener al corriente la información sobre los estudios académicos de los servidores públicos que requieran título o grado y que deban ser nombrados por el Ejecutivo; el intervenir en los nombramientos, licencias, destituciones, renunciaciones y jubilaciones de servidores públicos que no se atribuyan expresamente por la ley a otras dependencias gubernamentales; autorizar las compatibilidades de los servidores públicos, para que puedan desempeñar más de un empleo, conforme a las leyes, cabiendo hacer mención que la prestación de los servicios médicos que correspondan al estado serán vigilados por ésta Secretaría de Administración; registrar las requisiciones de compras que formulen todas las dependencias, aprobando las cotizaciones respectivas; fincar los predios correspondientes y en general realizar todas las compras requeridas por la entidad federativa que se estudia; implementar y actualizar los sistemas de estudio y de organización administrativa, así como la emisión de manuales de operación; normar la interdependencia de las dependencias del Poder Ejecutivo; administrar, controlar y vigilar los almacenes de las dependen-

cias del Poder Ejecutivo; controlar el suministro del servicio telefónico, de electricidad y mantenimiento a los edificios de las dependencias del Poder Ejecutivo; registrar y controlar -- los vehículos del estado, supervisando las condiciones de uso y autorizar las reparaciones en general, así como los servi-- cios y mantenimiento de los mismos; elaborar y mantener actualizado el inventario de los bienes muebles al servicio de las dependencias y organismos del ejecutivo; representar al Ejecutivo Estatal, en la venta y donación en general que afecten -- los bienes muebles al servicio del Estado; practicar visitas -- de inspección a las distintas dependencias del estado, para ve-- rificar la existencia de muebles y el destino de los mismos.

Así tenemos que para el despacho de todo lo anteriormente señalado, la Unidad Administrativa que se estudia cuenta con -- un Secretario de Administración, una Dirección de Personal, -- otra de Organización de Estudios Administrativos, otra de Ser-- vicios Médicos para los Servidores Públicos, una de Adquisicio-- nes y una de Servicios Generales, y por último una Dirección -- Jurídica, así como también cuenta con un departamento de Servi-- cios Administrativos. Se adjunta para su mejor comprensión -- el organigrama respectivo. (Cuadro "B" y sig.).

### 3.2.5 PROCURADURIA GENERAL DEL ESTADO.

Dentro de éste objetivo se visualizará al funcionario polí-- tico, jurídico y administrativo, que es nombrado y removido -- por el Gobernador del Estado.

Al igual que en todas las Constituciones de los Estados Fe-- derados , aquí en el Estado de Jalisco, se contempla la Procura-- duría General del Estado y el Ministerio Público Local y que desarrollan funciones similares, desde luego dentro del ámbito de su respectiva entidad federativa, al titular de la Procuraduría

y demás elementos que integran el personal de ésta, los designa y remueve discrecionalmente el Gobernador.

Diremos que es un funcionario político, porque es nombrado y removido libremente por el Gobernador del Estado, porque acuerda con el mismo Ejecutivo de la Entidad, y porque forma parte de la Administración Pública local en su más alto nivel; tiene relaciones con otros Poderes y además porque su función implica la realización de actividades políticas en el contenido más amplio de esta expresión y por otra parte, es un funcionario jurídico desde que es consejero jurídico del ciudadano Gobernador, es parte en los juicios en que la Entidad Federativa sea parte, da opinión jurídica sobre la Constitucionalidad o Inconstitucionalidad de las Leyes de la Entidad, ejercita por conducto del Ministerio Público local, por sí o por medio de sus agentes, la acción penal correspondiente. Y el Ministerio Público local es parte en todos los juicios de Amparo. E igualmente es un funcionario administrativo porque tiene las siguientes atribuciones; el Procurador es el funcionario de mayor jerarquía de la Procuraduría, cumple con las disposiciones legales que le otorgan facultades, atribuciones y competencia, cumple con los acuerdos del Gobernador, acuerda con sus inferiores, delegando facultades y administra el personal y los puestos que son necesarios en la Procuraduría General de Justicia del Estado a su disposición para cumplir su cometido.

Luego entonces, corresponde a la Procuraduría General de Justicia, según el artículo 18 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, las siguientes atribuciones:

I.- Dirigir y controlar la Institución del Ministerio Público.

II.- Controlar y ejercitar el ejercicio de la acción penal y vigilar la rigurosa y correcta conlución de la misma -- por los Sub-Procuradores adjuntos y demás agentes del Ministerio Público, y ejercer las demás acciones públicas que competen al Estado.

III.- La conducción de las acciones reivindicatorias, posesorias y demás índole patrimonial que correspondan al Estado.

IV.- Asesorar en el ejercicio de las acciones patrimoniales de tipo municipal, cuando los Ayuntamientos así lo soliciten, el control de la legalidad, la promoción de la justicia, la organización y el control de la Policía Judicial del Estado.

V.- Las demás que fijen las Leyes y Reglamentos.

### 3.2.6. OTRAS UNIDADES ADMINISTRATIVAS.

Se mencionará en este punto aquellas Unidades Administrativas que al igual que las anteriores conforman la Administración Pública Local.

Establecidas en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, igualmente que como en todas las entidades federativas de la República Mexicana existen otras unidades para el auxilio de la Administración Pública en Jalisco, mencionadas en objetivos que anteceden pero que no fueron desglosadas sus atribuciones son: el Departamento de Planeación y Urbanización, Departamento de Educación Pública, Departamento de Programación y Desarrollo, Universidad de Guadalajara, Departamento de Seguridad Pública del Estado, Departamento de Obras Públicas, Departamento de Trabajo y Previsión Social, Departamento de Agricultura y Ganadería, Departamento de Bellas Artes, Departamento de Tránsito, Departamento de Relaciones Públicas, Departamento de Servicios Coordinados de Prevención y Readaptación Social, Contraloría General del Estado.

Luego entonces, corresponde al Departamento de Planeación y Urbanización elaborar y ejecutar el Plan Estatal de Desarrollo Urbano; la elaboración y ejecución conjunta con los Ayuntamientos; los planes Municipales de Desarrollo Urbano; incluyendo las zonas conurbadas; coordinar el Plan Estatal con el Nacional y los Municipales de Desarrollo Urbano; hacer los

estudios que estimen pertinentes para la elaboración del Plan Estatal de Desarrollo Urbano en la entidad; promover ante el Congreso del Estado, la fundación de nuevos centros de población; expedir, previo decreto del Congreso del Estado, las declaratorias sobre provisiones, usos, reservas y destinos de áreas y predios; participar de manera conjunta y coordinada con los Ayuntamientos, los Gobiernos de las Entidades Federativas y la Federación, en la planeación, ordenación y regulación de los centros de población situados en el territorio de la Entidad y de otras entidades vecinas que constituyan o tiendan a constituir fenómenos de conurbación, expedir previo decreto del Estado, las declaratorias de conurbación de los centros de población, localizados en jurisdicción de dos o más municipios de la entidad; coordinar las acciones intermunicipales que requieran para planear, ordenar y regular las zonas conurbadas, de acuerdo con el Plan Estatal de Desarrollo Urbano; auxiliar a los Municipios, otorgándoles apoyo técnico y financiero para que cumplan las funciones derivadas de la ley; celebrar con las dependencias federales correspondientes, convenios en materia de acciones e inversiones para el desarrollo de los asentamientos humanos y conservación y mejoramiento del territorio; promover y vigilar la exacta observancia de la planeación urbana en el estado, de los planes estatales y municipales de Desarrollo Urbano; promover la participación ciudadana en la solución de los problemas que genera la convivencia en los asentamientos humanos; aplicar las modalidades a la propiedad privada que impongan las disposiciones relativas; dictar y tomar medidas necesarias para normar la especulación de terrenos cuando ésta sea contraria al interés social, mediante la regulación del precio de los mismos. Y por lo que respecta al Departamento de Programación y Desarrollo destacan las siguientes atribuciones: elaborar el inventario de los recursos naturales, humanos y de infraestructura; actualizar el mensaje oficial de la información estadística; compilar, concentrar y conservar la memoria respectiva, reactualizar programas a corto, mediano y largo plazo para el desarrollo económico y social, elaborar la proposición del Programa de Inversiones Públicas Federales en el Estado, la de

inversiones que el gobierno local ejerza anualmente con fondos federales; presentar al Ejecutivo el Programa de la inversión pública anual; estudiar y formular los anteproyectos de leyes y reglamentos que se relacionen con las ramas de su competencia; coordinar las actividades de los organismos de promoción y desarrollo; fomentar el aprovechamiento de los recursos agrícolas, ganaderos, industriales, energéticos y turísticos; promover la participación de empresarios e inversionistas en el aparato productivo; realizar eventos de fomento comercial y tecnológico a nivel nacional e internacional; organizar exposiciones, ferias y congresos para lograr un incremento en el desarrollo de las actividades económicas y sociales de la entidad; fomentar el desarrollo de la pequeña y mediana industria; promover la industria artesanal y familiar; la implantación de técnicas modernas para la comercialización de productos agropecuarios e industriales; coordinar trabajos de investigación socio-económica; capacitar los recursos humanos tanto en la Administración Pública Estatal, como la de los sectores económicos; asesorar a los Municipios desarrollando programas de trabajo, en general, realizar todas las actividades que tienden a promover el desarrollo del Estado, y las demás que le confieran las leyes y reglamentos. Y corresponde al Departamento de Educación Pública: organizar, desarrollar y vigilar la educación pre-escolar, primaria y de adultos; urbana, semi-urbana y rural; organizar, desarrollar y vigilar la educación normal e igualmente la organización, vigilancia y desarrollo de la enseñanza técnica, industrial, comercial y de artes y oficios, la educación especial, la conservación de las escuelas oficiales, la educación especial, y que se cumplan las disposiciones establecidas en la Constitución; administrar sistemáticamente las bibliotecas generales y especiales; promover la creación de institutos de investigación científica; mantener al corriente el escalafón del magisterio, otorgar becas para los mejores estudiantes y maestros; revalidar estudios, diplomas o grados; promover la capacitación del Magisterio; promover la educación artística; cultivar y fomentar la música, escultura, pintura,

poesía, arquitectura, danza y drama; cultivar igualmente las disciplinas científicas y filosóficas que estudien o investiguen las bellas artes, así como las demás que le señalen las Leyes y Reglamentos. Y en lo que se refiere a la Universidad de Guadalajara, competen las siguientes atribuciones: organizar, vigilar y desarrollar la educación del bachillerato, -- así como de la enseñanza media y superior, conservar y acrecentar la transmisión y extensión de la cultura, organizar el servicio social, conservar y mantener escuelas, facultades, e institutos, departamentos, laboratorios, etc.; vigilar se cumplan las disposiciones relacionadas con la educación que imparta la institución; vigilar la incorporación de planteles privados; fundar institutos de investigación científica; realizar congresos, eventos, etc., de carácter científico; - fomentar relaciones culturales con instituciones análogas -- del país o del extranjero; mantener continuo el escalafón -- del Magisterio y del seguro del maestro; otorgar becas para que se puedan investigar ciclos de estudios en el país o el extranjero; vigilar el correcto ejercicio de las profesiones; administrar y controlar el Archivo General del Estado; organizar exposiciones artísticas, ferias, certámenes, etc.; organizar desfiles atléticos y todo género de eventos deportivos; estudiar los problemas de las razas aborígenes de Jalisco; promover y gestionar medidas o disposiciones que conciernen al interés general, de los núcleos de población para que se mantengan dentro de su tradición cultural, originaria o autóctona; promover y gestionar aquellas medidas que mejoren la educación media y superior y la cultura del Estado, así como las demás que le fijen las leyes y reglamentos.

Y por otra parte, compete al Departamento de Seguridad Pública lo siguiente: dirigir y ordenar la seguridad pública y la prevención de la delincuencia en la entidad; mantener el orden y la tranquilidad; prevenir la comisión de delitos; formular el Reglamento Interior del Departamento; vigilar --

e informar al Ejecutivo del Estado sobre cualquier hecho relacionado con el orden y tranquilidad pública, y en su caso, hacerlo inmediatamente del conocimiento del Ministerio Público; establecer academias, escuelas y centros de capacitación, para la enseñanza y entrenamiento del personal; y las demás que le otorgan las leyes y reglamentos.

Y en igual forma corresponde al Departamento de Obras Públicas: la construcción, reconstrucción y conservación de los edificios públicos, monumentos y de todas las obras necesarias, útiles o de ornato realizadas por el Estado, excepto las encomendadas por la ley a otras dependencias; conservar y vigilar las obras cuya propiedad o posesión corresponda al estado, construir y conservar los caminos, calzadas y otras vías de comunicación estatal; asesorar a las demás dependencias e instituciones del Poder Ejecutivo, a los Ayuntamientos y Juntas de Mejoramiento, a la Universidad de Guadalajara y a los Consejos de Colaboración Municipal; y a las demás que le encomienden las leyes y reglamentos.

Y en lo que respecta al Departamento de Trabajo y Previsión Social sus atribuciones son las siguientes: vigilar la observancia y aplicación de las disposiciones contenidas en el artículo 123 y demás relativos a la Constitución General, de la Ley Federal del Trabajo y sus reglamentos; cuidar el equilibrio entre los factores de la producción; establecer y controlar bolsas locales de trabajo; vigilar el funcionamiento administrativo de la Junta Central de Conciliación y Arbitraje, de las Juntas Municipales de Conciliación y de las comisiones que se formen para regular las relaciones obrero-patronales; estudiar y vigilar las medidas de seguridad e higiene industrial; manejar la Procuraduría del Trabajo y Previsión Social; organizar y patrocinar exposiciones de trabajo y previsión social; intervenir en los Congresos y Reuniones nacionales de trabajo. Llevar la estadística general en materia de trabajo, estudiar y proyectar planes para impulsar la ocupación en el estado, y las demás que expresamente le fijen las leyes y reglamentos.

Y en lo que se refiere al Departamento de Agricultura y Ganadería, sus atribuciones son: el fomentar, estimular y --- coordinar las actividades agrícolas; vigilar la observancia - de las leyes y reglamentos relativos a la agricultura, la reforestación, sanidad vegetal y colonización dentro de la competencia estatal; promover ante quien corresponda, la cons--- trucción de presas, bordos y obras similares; la gestión para la fijación de los precios de garantía de los productos agrícolas; colaborar con el gobierno federal en la colonización - de nuevas zonas agrícolas; investigar y ejecutar medidas tendientes a evitar la erosión; elevar progresivamente la capacidad agrícola-productiva del Estado; dirigir, fomentar y coordinar las actividades pecuarias; intervenir en lo que corresponde al estado en la aplicación de leyes federales del ramoo conexas; auxiliar a las autoridades para prevenir y consignar por los delitos previstos en las leyes de la materia; luchar contra enfermedades específicas del ganado; fomentar, estimular y coordinar las pequeñas industrias agrícolas; fomentar la extensión cultural en materia agrícola; localizar zonas productoras y consumidoras y las demás que le señalen las leyes y reglamentos.

Ahora bien, corresponde al Departamento de Bellas Artes, las siguientes atribuciones: cumplir con lo que le corresponde al Estado en el campo de las actividades artísticas no académicas; difundir las bellas artes; fomentar las artes plásticas, la arquitectura, la danza, teatro, música, folclor y las artesanías; programar las actividades generales del Departamento; estimular la creación artística; usar los derechos que el Estado tiene en los medios de comunicación; administrar el edificio de la Dirección de Bellas Artes, el Teatro Degollado, Teatro Experimental, Museo Histórico de la Ciudad, el Ex-convento del Carmen, Auditorio del Estado, la Casa de la Cultura, el Jardín de Arte del Parque Agua Azul, y los otros inmuebles

de propiedad estatal que le sean asignados y las demás que le asignen las leyes y reglamentos.

Y en cuanto al Departamento de Turismo corresponde: establecer oficinas de turismo; supervisar y controlar la transportación de turistas, los servicios de recepción, de hospedaje, auxiliar y vigilar el funcionamiento del servicio de guías de turistas, participar en la dirección y administración de las escuelas de guías de turistas; celebrar los convenios necesarios con la federación para incrementar el turismo; estimular la formación de organismos de carácter privado que tienen a fomentar el turismo; promover, dirigir y realizar la propaganda y publicidad en materia de turismo; promover, ante el Departamento de Tránsito el otorgamiento de concesiones para la explotación de rutas y circuitos turísticos, y las demás que figen las leyes y reglamentos.

Al Departamento de Relaciones Públicas le corresponde: lograr un acercamiento entre los ciudadanos y los órganos del Poder Ejecutivo; incrementar las relaciones con los gobiernos de las demás entidades federativas; atender las relaciones con todos los ayuntamientos del estado; atender a todos aquellos servidores públicos de la federación que por sus funciones visiten la entidad, así como a visitantes de otros estados de la federación y visitantes extranjeros que tengan que atender el gobierno del estado; organizar actos cívicos y sociales en que interviene el gobierno del estado; promover ante el gobierno federal y de los estados los asuntos que el Ejecutivo disponga.

Y corresponde al Departamento de Difusión: informar sobre las actividades del Poder Ejecutivo; informar la función gubernamental; controlar la Radiodifusora Cultural del Estado, Canal XEJR AMFM; promover las ediciones relativas a la obra

pública; la revisión, análisis y síntesis de la información - periodística local y nacional; imprimir gráficamente la labor del Ejecutivo; programar y realizar las exposiciones fotográficas de la tarea pública.

Y son atribuciones del Departamento de Servicios Coordinados de Prevención y Readaptación Social: crear un sistema - integral Estatal de Instituciones de Tratamiento Penal; establecer los Centros de Clasificación y Observación; planificar organizar, coordinar y dirigir la política criminológico-penitenciaria, distribuir, trasladar, custodiar y vigilar el tratamiento de toda persona privada de su libertad; formular los reglamentos y demás disposiciones de la prisión; aplicar un - sistema educativo especializado para infractores; establecer el casillero estatal de procesados y sentenciados; planificar el trabajo de las instituciones penales desde el punto de vista a que se refiere la Constitución General de la República, - seleccionar y capacitar, de conformidad con el criterio expuesto en los artículos 4 y 5 de la Ley de Normas Mínimas; implan- - tar el sistema de sanciones y estímulos que sean convenientes en cada institución, otorgar o rechazar según el caso, la libertad preparatoria, la remisión parcial de la pena, la prelibertad y los demás beneficios que conceda la Ley de Ejecución de Penas Privativas y Restrictivas de Libertad en el - Estado de Jalisco; crear el Instituto de Ciencias Penales; organizar museos criminológicos de delincuencia estatal; supervisar el cumplimiento de las disposiciones de la Ley de Ejecución de Penas Privativas y Restrictivas de Libertad.

Y por último son atribuciones de la Contraloría General del Estado: planear, organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental; proponer al Ejecutivo ante- - proyectos de normas que regulen el funcionamiento de los instrumentos y procedimientos de control de la Administración Pública Estatal; practicar auditorías a las dependencias del - Ejecutivo; vigilar el ejercicio del Presupuesto de Egresos; -

ejercer vigilancia financiera y administrativa de organismos - y empresas para-estatales que manejen; controlar y vigilar la inversión del estado; organizar, dirigir y ejecutar la auditoría administrativa; conocer, investigar y comprobar, en la vía administrativa las irregularidades en que incurran los servidores públicos, y las que le correspondan de acuerdo a las atribuciones que le otorga la Ley de Responsabilidades para los Servidores Públicos; vigilar el cumplimiento de los objetivos de las empresas paraestatales; atender las quejas que presenten los particulares con motivo del incumplimiento de los acuerdos, convenios o contratos que celebren con las dependencias y entidades de la administración pública estatal; informar al Titular del Ejecutivo, sobre el resultado de la evaluación de las dependencias y entidades que hayan sido objeto de fiscalización; vigilar el cumplimiento de las normas y disposiciones en materia de registro, control, pago de personal, adquisición, arrendamiento, conservación, uso, destino, afectación, enajenación, baja de bienes muebles o inmuebles, almacenes y demás activos y recursos materiales de las Dependencias del Ejecutivo y las empresas paraestatales; recibir y registrar las declaraciones de situación patrimonial que deban presentar los servidores de la Administración Pública y las demás que le encomienden expresamente las leyes y reglamentos.

Y para el despacho de lo anterior, cuenta con un Contralor General, una Dirección de Auditoría Financiera y Administrativa, una Dirección de Auditoría de Obra Pública, una Dirección de Vigilancia para empresas paraestatales, una Dirección Jurídica y un Departamento de Servicios Administrativos.

**IV EVOLUCION JURIDICA-ADMINISTRATIVA  
DEL ESTADO DE JALISCO.**

## 4.- ANTECEDENTES.

Se mencionará en este punto los antecedentes históricos del federalismo en el Estado de Jalisco.

Entre los habitantes del Estado de Jalisco, la integración a la Federación no respondió a un afán imitador de la forma de gobierno de países extranjeros, sino que más bien respondió a la necesidad imperiosa de permanecer unidos, ya que, cuando empezaron a independizarse las Provincias Unidas del Centro de América, seguida por la de Chiapas, que junto con el resto del territorio nacional se habían emancipado de la metrópoli, todo esto como resultado del no grato imperio de Huelbide que se formó cuando se logró la separación material de la península ibérica.

Y que por otra parte, con la adopción del Plan de Guaymas, México, quedó dividido en Provincias o Estados independientes en menos de seis semanas por parte de casi todas las circunscripciones territoriales, y que al mismo tiempo que cada provincia o estado independiente prestaba su adhesión al citado Plan, se asumía según se dice "el dominio absoluto sobre sus asuntos provinciales" (29). De tal manera que, en consecuencia, algunas provincias, encabezadas por la de Guadalajara, sin perder tiempo se avocaron de inmediato a proclamar su plena autonomía, en lo que concernía a su régimen interior, pues en esa época la provincia conocida hasta entonces como la de Guadalajara, será llamada en adelante el Estado Libre de Jalisco.

Por lo que de inmediato, después del 16 de junio de 1823, secundaron en esta toma de decisión las provincias de Oaxaca, Yucatán, Zacatecas, Querétaro y México, de tal forma que se menciona por algunos investigadores, entre ellos Nettie Lee Benson, que de la justa inquietud en que vivía el

(29) Lee Benson Nettie, Citada por Sayeg Helú Jorge. La creación del Distrito Federal. Edit. Colección Popular Ciudad de México, 1975, pág. 22 y sigts.

pueblo mexicano después del mezquino ensayo imperialista de Hurbide, fué lo que propició la aparición del Federalismo en México, en las cátedras de Derecho impartidas por el Doctor Burgoa (30) señala que dentro del régimen federal existen dos ámbitos de competencia en la esfera del imperio jurídico de nuestra máxima ley Constitucional, uno que concierne a la Federación, y el otro que pertenece a las entidades federativas, ya que "las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados" (31). Y es así, como el imperio de las entidades federativas se ejerce, por conducto de los órganos que desempeñan las tres funciones estatales, sobre el respectivo territorio dentro de su jurisdicción, y el que atañe a la Federación, sobre todo el territorio nacional en las materias legislativa, administrativa y jurisdiccional que expresamente señala la Constitución.

Por lo que consecuentemente, México es una República Federal, en la que coexisten en ella armónicamente dos esferas de poderes: los Federales, que son los que ejercen su imperio de funciones en todo el territorio nacional, y los Estatales o locales, con jurisdicción plenamente condicionada al territorio del Estado Federado respectivo. Luego entonces, el régimen federal se sabe exige un estricto y constante apego al respeto mutuo entre los Estados y la Federación; de donde resulta necesario advertir la ventaja de conceder a los poderes federales un territorio propio, que garantice su independencia frente a cualquiera de los estados; y por otra parte igualmente se necesita de una porción territorial, en que residan los poderes federales y en la que sin tener jurisdicción ninguno de los estados componentes de la República Mexicana, sea óptimo y capaz de asegurar la buena marcha de los propios poderes y la efectiva autonomía

(30) Burgoa Orihuela I. Catedrático de la Facultad de Derecho en la U.S.A.M.

(31) Artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

al estudio relacionado con las partes integrantes de la Federación. El estado de Jalisco, ocupa en el orden alfabético -- que es enunciado en el artículo 43 de la Carta Magna, Décimo Tercer Lugar y que los Estados de la Federación conservan la extensión y límites que hasta hoy han tenido; hecha excepción preventiva de la posible existencia de alguna divergencia entre los estados soberanos igualmente integrantes de la federación, toda vez, que se aclara "siempre que no haya dificultad en cuanto a éstos". Señala el artículo 45 de la Carta Fundamental citada en el párrafo que antecede, pero la instrumentación procesalista en materia constitucional no omitió mencionar en el artículo subsecuente de la Ley de Leyes antes citada, ya que al connotar precautoriamente que "los estados que tuviesen pendientes cuestiones de límites, las arreglarán o resolverán en los términos que establece esta Constitución"; se dice, lo que significa que de ésta manera está perfectamente limitado o bien, mejor dicho, deslindada la esfera jurisdiccional entre el estado soberano como parte integrante de la federación por una parte, y por la otra la federación como -- otro ente jurídico igualmente con su autonomía, personalidad jurídica propia, para que esto de ninguna manera signifique -- que los estados federales se dejen a la deriva en cuanto al goce y uso de la misma, de tal forma que al fin de definir -- equitativamente litigios entre los Estados el legislador acertadamente previó el supuesto caso concreto para establecer -- los propios términos en que se arreglarían o solucionarían.

Y por otra parte se puede mencionar que la dinámica en la vigencia constitucional del país ha estado muy activa, -- pues al aparecer en el Diario Oficial con fecha 3 de febrero -- de 1983, la modificación del artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como si gue: párrafo tercero del artículo en cuestión "facultará al --

Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática". Asimismo, se continúa diciendo que determinará los órganos responsables del procedimiento de planeación. De tal forma que las bases que tenga el Ejecutivo Federal para -- que mediante convenios se coordine de manera lo más eficaz posible con las entidades federativas, lo que explica el carácter proteccionista del interés público que siempre maneja. E igualmente le asigna a las entidades federales la obligación de observar y vigilar el funcionamiento de aquellas asociaciones o sociedades mercantiles que no constituyan monopolios, -- productores y que trabajen con el mercado extranjero, artículo 28 párrafo séptimo en cita, o bien, que para recalcar la dinámica constitucional igualmente cabe mencionar la reforma de la ce tres años al 115 constitucional de fecha 3 de febrero, y -- que para continuar con este numeral de la hipótesis que se desarrolla, cabe mencionar que los Estados adoptan para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular y que tiene como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio libre, -- además de que, cada Municipio es administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa y que no hay ninguna autoridad intermedia entre ésta y el gobierno del estado. O que también dado el caso, se dice, que los Municipios de un mismo estado, previo acuerdo entre sus ayuntamientos según se observe -- la ley deberán coordinarse y asociarse para la eficaz prestación de los servicios públicos que les correspondan, o bien -- cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a -- formar una continuidad demográfica, la federación, las entidades federativas y los municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y -- coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la Ley Federal de la materia. Además de que la Federación y los Estados en los términos de ley, podrán convenir la --

parte de éstos del ejercicio de sus funciones, la ejecución - y operación de obras y la prestación de servicios públicos, - cuando el desarrollo económico y social haga necesario.

Pudiendo estar igualmente facultados los Estados para - celebrar esos convenios con sus Municipios, a efecto de que - éstos asuman la prestación de servicios ya antes mencionados.

De tal forma que, la Constitución Mexicana, se estructuró en la historia y dentro del seno de la lucha de clases del pueblo mexicano, para proyectarse hacia el porvenir, que como resultante del movimiento social incorporó diversos propósitos y anhelos revolucionarios, que en cuanto a normas y programas ha permitido el constante funcionamiento de éstos en - el área social, económica y cultural del pueblo de México. La esencia revolucionaria que asegura la legitimidad del proyecto histórico, encuentra más tarde su origen en la lucha de -- 1910, plasmada en el Congreso Constituyente de 1917.

Luego entonces, en la Constitución vigente de 1917, se responsabiliza al Estado Mexicano de gestionar y promover el desarrollo económico y social, y se otorga al poder público - las facultades para el logro de dichos fines, haciendole garante de la soberanía nacional y sobre todo del patrimonio territorial.

La fuerza otorgada al estado mexicano en la Constitución, representa una de las previsiones más trascendentales, ya que con ese apoyo legal, el estado mexicano, a través del sector público, inició vigorosamente la promoción y complementación de las fuerzas de producción.

Durante el periodo revolucionario se franquearon los -- ideales de una sociedad más justa que se cristalizaron en la Constitución de 1917 y que sentaron las bases para cambiar el

tradicional concepto de estado democrático y liberal, subyacente en la Constitución de 1857. El estado como entidad activamente responsable del desarrollo integral de la sociedad; es decir, que se asume esta responsabilidad no sólo desde el punto de vista de la regulación, sino también mediante la directa participación en el proceso de construir el nuevo sistema económico.

Por ello, a partir de la Constitución de 1917, la legitimidad del poder público se mide ya no a la luz de los criterios tradicionales de la democracia liberal, sino en función de la responsabilidad del estado y de su eficacia para conducir, regular y participar en el proceso de desarrollo económico y social del país.

El ordenamiento fundamental le dió al estado las facultades para intervenir en la vida económica y regular los patrones sociales para así poder llevar a cabo la transformación del país. De esta manera, la Constitución, se convirtió no sólo en un cuerpo de síntesis de los ideales que prevalecieron y que se fueron formando en el curso de la lucha política y social, sino que se convirtió verdaderamente en un instrumento de cambios sociales.

#### 4.1.1. CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO DE JALISCO.

Se considerará en este numeral, la evolución que ha tenido esta Constitución Política local en lo referente a las atribuciones del Poder Ejecutivo.

Con cierta frecuencia se dice que, cuando esporádicamente se editan leyes, generalmente éstas presentan algún retraso en cuanto a su vigencia, debido a esta a las inevitables y periódicas modificaciones que sufre el Derecho Constitucional en la entidad, todo esto aunado a que las menciona-

das ediciones carecen de un práctico comentario o introducción que cuando menos en lo general orienten al lector. De tal manera que ahora se ha pretendido el dar a conocer a los ciudadanos jaliscienses las leyes que rigen la vida del gobernado, y es así, como la quincuagésima legislatura del Estado de Jalisco se avocó en dar a conocer las leyes propias de la entidad que se estudia.

Y por otra parte, es prudente el connotar que el Estado de Jalisco, siempre se ha distinguido por su trayectoria constitucionalista, así como por sus constantes contribuciones para consolidar la república mexicana dentro del ámbito del federalismo.

Ya que en cada movimiento social, los jaliscienses han esgrimido los más avanzados principios, encabezados por generaciones de hombres concientes del momento histórico en que vivieron, así se puede mencionar a Ramón Ignacio Prisciliano - - Sánchez Padilla, Francisco Severo Maldonado, José Mariano Faus to Ogazón y Valentín Gómez Farfías, así con todos ellos el Estado de Jalisco, se proyectó nacionalmente en las Constituciones de 1824 y 1857.

Y por otra parte, debido a las constantes modificaciones sustanciales que se hicieron a la Carga Magna Estatal en 1857, propiciaron que en 1906 prácticamente se elaborara otra Constitución, que al no coincidir con los ajustes normativos de la época, se prepara el campo para que triunfara en la siguiente década el movimiento reivindicatorio de la Revolución Mexicana, y en este nuevo llamado nacional, cuando Jalisco vuelve a destacar no sólo con las armas sino también en la elaboración de leyes con hombres que entre otros serían Luis Manuel Rojas, -- que en ese tiempo fungió como Presidente del Congreso Constituyente de Querétaro, fruto que se vió concretizado con la promulgación de la Carta Magna de Querétaro de fecha 5 de febrero de 1917.

Más tarde se verificaron las elecciones Federales promoviendo como candidato a Gobernador del Estado el General Manuel M. Dieguez, (52) que encargado del gobierno provisional, dejaría el poder en manos del Licenciado Tomás López Linares, quien suscribió el día 6 de abril de 1917, en donde se convocó a los jaliscienses a comicios generales, determinándose que la vigésima quinta legislatura estatal, además de constitucional, fuera constituyente, requisito necesario para redactar la Constitución local de Jalisco. En ese entonces la división Distrital del Estado en cuestión se integraba de manera siguiente:

Primer Distrito.	Guadalajara.
Segundo Distrito.	Zapopan.
Tercer Distrito.	Tlaquepaque.
Cuarto Distrito.	Sayula.
Quinto Distrito.	Ciudad Guzmán.
Sexto Distrito.	Tamazula de Gordiano.
Séptimo Distrito.	Chapala.
Octavo Distrito.	Iagos de Moreno.
Noveno Distrito.	Añandas.
Décimo Distrito.	La Barba.
Décimo primer Distrito.	Colotlán.
Décimo segundo Distrito.	Mascota.
Décimo tercer Distrito.	Teocaltiche.
Décimo cuarto Distrito.	Autlán.
Décimo quinto Distrito.	Ameca.
Décimo sexto Distrito.	Ahualulco del mercado.

Por lo anterior, el día 6 de julio del año mencionado - en el párrafo que antecede, se procedió a dar lectura de la misma Minuta de decreto, dándose las últimas correcciones para luego ser aprobada por unanimidad, y en donde se acordó que el día domingo 8 de julio se firmara dicho documento definitivo, y siendo convalidado por el entonces Presidente de



garante de la permanente elevación de los niveles de vida de la población jalisciense. No obstante, este proceso de adaptación y desarrollo administrativo se había venido efectuando -- hasta hace poco por agregados parciales y discontinuos, en virtud de no haberse contado con un marco global de programas de modernización administrativa (33), ya que, desde la promulgación de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y de la Administración Pública de fecha 4 de enero de 1918, hasta la vigente del 12 de septiembre de 1959, se han efectuado toda una serie de reformas y adiciones a la ley en la materia, y por lo que es pertinente hacer notar que ahora se intitula simplemente Ley Orgánica del Poder Ejecutivo. De tal manera que la creciente complejidad de la maquinaria estatal, se dice ha contribuido " a la imprecisión y dilución de responsabilidades en ciertas áreas de la actividad pública" (34) así dentro del ámbito de dichas funciones, y para el ejercicio efectivo de las facultades que otorga la Ley Orgánica en cuestión, ésta actividad política-- administrativa adquiere una singular importancia al tener que ver con el diseño y mantenimiento de los modelos y métodos de operación de las unidades administrativas. Como se estudió en objetivos anteriores la Constitución local consagra la clásica división de los tres poderes, Ejecutivo, Legislativo y Judicial, señala el maestro Tena Ramírez (35) que "el Poder Ejecutivo es depositado en el gobernador y que al igual que las facultades y obligaciones del presidente de la República, entre otras son: velar por la observancia de las leyes, expedir reglamentos, hacer ciertos nombramientos, etc. Por lo que los instrumentos de trabajo administrativo deben concretarse para la conservación, actualización y transmisión de la información; y de igual forma se debe interpretar las políticas que en materia de Administración Pública determine el Gobernador del Estado, así tenemos, que dentro del aspecto legal se enmarcan las

---

(33) Desde la primera reforma de fecha 19 de abril de 1966 al 31 de diciembre de 1985 la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo ha sufrido modificaciones (25), adiciones, reformas y derogaciones entre otras.

(34) Carrillo Castro Alejandro, La política y la Administración Pública en México, Instituto de Capacitación Política, México, D.F., 1982, pág. 7.

(35) Tena Ramírez Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, Edit. Porrúa, México, D.F., pág. 143.

facultades de la Secretaría General de Gobierno que en base a la hipótesis fundamental del Estado, son las siguientes: artículo 29 párrafo segundo, "en las faltas temporales del Gobernador, que excedan de quince días, y en las absolutas, mientras que se verifique la elección y se presenta el nuevamente electo, entrará a ejercer interinamente el Poder Ejecutivo el citado ciudadano que nombre el Congreso en Escrutinio secreto, por mayoría absoluta de votos y obrando como Colegio Electoral, entre tanto la Legislatura hace la designación, el despacho quedará a cargo del Secretario de Gobierno.

Artículo 31 "El Gobernador podrá ausentarse del territorio del Estado o separarse de sus funciones hasta por 30 días. Durante los primeros diez de éste término, no se le considerará separado de sus funciones, pero a partir del décimo primero, dará aviso de su separación o ausencia al Congreso o a la Diputación Permanente, y el Secretario General de Gobierno se hará cargo del despacho, con las atribuciones que establezca la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo."

Artículo 33.- El Secretario de Gobierno, o quien conforme a la Ley haga sus veces, autorizará con su firma las disposiciones que el Gobernador diere en uso de sus facultades sin este requisito no serán obedecidas.

A fin de continuar con el deslinde de estas responsabilidades, resulta necesario, enmarcar las bases legales que organizan el funcionamiento en relación con la Secretaría General de Gobierno, y las cuales sólo se mencionarán numeralmente, dado que fueron especificadas en el objetivo 3.2.2. de este trabajo; Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, artículos 2,3, 13,14,66,67. Luego entonces la nueva Ley Orgánica del Poder Ejecutivo de fecha 12 de septiembre de 1959, y sus reformas facultan al Gobernador del Estado, para agrupar, por sectores, a las dependencias a su cargo, de tal manera, que como dice Alejandro Carrillo Castro "no se debe pretender lograr la ---



interpretación fr la democracia se debe aceptar que no sólo el sentir de la mayoría debe regular las acciones del gobierno, de donde resulta pues la necesidad de también interpretar el sentir de las minorías que están debidamente constituidas y agrupadas a fin de que hagan sentir sus ideas políticas mediante el adecuado y verdadero sufragio en el Estado de Jalisco. En otras palabras, dicho ésto, también las minorías - deben tener fundamentalmente la debida representación en el foro popular.

"Luego entonces, la reforma política llevada a cabo en el Estado de Jalisco, apoyó las iniciativas del Ejecutivo Federal y coadyuvó con su propósito de mejorar la organización política de la Nación, ya que si se recuerda que el sufragio efectivo constituye uno de los supuestos fundamentales de la Revolución Mexicana, ya que por ello se lucha en contra de la dictadura existente en ese tiempo. Iniciativa de ley sometida por el Ejecutivo del Estado. (37)"

En la referida minuta de decreto se dijo que era necesario abrir las puertas a la expresión legítima de las minorías que también deberían participar dentro del cuadro que marca la Ley de los Procesos Políticos, para otorgar facilidades de participación y representación dentro del Poder Legislativo Estatal e igualmente dentro de los Cabildos Municipales a través del pleno ejercicio del derecho del voto popular, de tal manera que en concordancia de la reforma política iniciada por el Ejecutivo de la Nación que propuso aquí la adopción del sistema en el que se haga acto de presencia de todas las tendencias políticas, sin menoscabar de ninguna manera el principio mayoritario, como esencia de la democracia que se ejercita en la entidad y en el país.

---

(37) Ley Electoral del Estado de Jalisco de fecha 29 de marzo de 1979, misma que abrogó a la Ley Electoral del Estado publicada el día 25 de septiembre de 1948.

Así se tiene que, el título primero establece normativamente lo referente a disposiciones generales, a la elección de los poderes Legislativo y Ejecutivo, así como de los Ayuntamientos de los Municipios del Estado, y se habla igualmente acerca del voto; en el título segundo se menciona lo referente a los partidos políticos, las generalidades y fundamentos, los derechos y obligaciones, la propaganda electoral, y en el título tercero de la ley que se estudia, se habla acerca de los organismos electorales, su integración y funciones, del Consejo Electoral, de las Comisiones Distritales, de las Comisiones Municipales, de las Mesas Directivas de Casilla, del Registro Estatal de Electores, y en el título siguiente, en donde se trata acerca de los procedimientos en materia electoral, se menciona la inscripción en el Padrón Electoral de Electores, del Registro de Candidatos y representantes, de los actos previos a la elección de las Boletas Electorales, de la distribución del material electoral, de la jornada electoral, de la instalación de casillas, de la votación, del escrutinio y la computación, de la libertad y seguridad jurídica en las elecciones, y el título quinto versa acerca de los resultados electorales, acerca de los cómputos en las comisiones municipales y distritales, del cómputo del Consejo Electoral del Estado, del Registro de Constancias de mayoría y expedición de credenciales, de la calificación de las elecciones, de regidores, de diputados, de gobernador y por último el título sexto habla de la nulidad, recursos y sanciones.

En ese entonces se dijo, que la novedad legislativa en que el Consejo Electoral, dentro de sus facultades, debería erigirse en Tribunal Electoral para la calificación de las elecciones municipales que fueran objetadas, y que las resoluciones tendrían carácter de definitiva e irrevocable, y que se contemplaba la estructuración en materia política de la entidad, en la que un organismo esencialmente político, con facultades políticas, resolverá impugnaciones surgidas del proceso electoral.

Por las razones expuestas, en la presente investigación se procederá a desglosar las disposiciones que sobre fechas y períodos electorales contiene la referida ley en la materia - aquí en el Estado de Jalisco.

A partir del 24 de julio de 1984, legislatura local, los partidos políticos acreditados en el Estado y el Poder Ejecutivo, acreditarán a sus representantes, ante el Presidente -- del Consejo Electoral, en el mismo plazo el Consejo de Notarios del Estado deberá acreditar la terna correspondiente, -- art. 51.

Transcurrido el plazo señalado los partidos que hayan - omitido designar representante no formaran parte de la Comisión Electoral durante ese período, art. 52.

A más tardar el 28 de julio el Consejo Electoral, iniciará funciones para preparar el proceso electoral, mandará - publicar el Consejo Electoral del Estado en el Periódico Oficial del Gobierno antes de la fecha de su instalación, la forma como quedó integrado, así como su domicilio legal, art.53.

Los Partidos Políticos que obtuvieren registro definitivo ante la Comisión Federal Electoral, acreditarán ante el -- Consejo Electoral del Estado lo siguiente: vigencia del Registro definitivo acompañando ejemplar de sus estatutos, programa de acción y declaración de principios, copia certificada - del documento que acredite su registro nacional, y que tiene su domicilio legal en la entidad, integración de su Comité Directivo y organismo equivalente en el Estado, en los Distritos Electorales Locales y en los Municipios donde funcionen, acompañando copias debidamente certificadas de los documentos en que aparezcan las designaciones de los titulares de los organismos de representación, art. 21.

#### Comisiones Distritales Electorales:

El día 20 de Agosto a más tardar, estarán integradas las comisiones por un Notario, Secretario, 3 vocales, un Secreta--

rio Técnico y un Notario, designados por el Consejo Electoral del Estado, además de un comisionado propietario de cada partido nombrando igualmente a un suplente por cada uno, pudiendo hacer estas definiciones hasta el día 30 de agosto, ordenando el Consejo Electoral, se publique en los diarios de mayor circulación la forma como quedó integrada la Comisión Distrital, lugar y domicilio dentro de los cinco días siguientes, art. 59.

El día 25 de agosto del año de la elección, la Comisión Distrital Electoral, iniciará labores en cada uno de los Distritos Electorales del Estado, art. 58.

Cuando menos con 24 horas de antelación se citará a los miembros de las comisiones distritales, siendo necesario que esté presente la mayoría de sus integrantes, y desde luego forzosamente estará el presidente, toda resolución será por mayoría de votos teniendo el presidente voto de calidad en caso de empate, y al no haber mayoría de comisionados se les volverá a citar a sesión, misma que podrá efectuarse válidamente con los que concurren debiendo en todo caso, estar el Presidente, art. 62.

#### COMISIONES MUNICIPALES ELECTORALES:

El 20 de agosto a más tardar quedarán integradas las comisiones municipales electorales, por un presidente, secretario, tres vocales y un secretario técnico, mismos que serán designados por el Consejo Electoral del Estado, teniendo además que nombrar por cada comisionado del partido suplente, pudiendo hacer sus designaciones los partidos hasta el día 30 de agosto, art. 67.

El día 25 de agosto a más tardar la Comisión Municipal Electoral iniciará labores, art. 76.

Las instituciones políticas que no hubieran acreditado a sus comisionados ante la comisión municipal electoral, den

tro del plazo señalado no formaran parte de la citada comisión durante el período de que se trate, art. 68.

Una vez integrada la Comisión Municipal, el Consejo Electoral del Estado, ordenará se publiquen en los diarios de mayor circulación la forma como quedó, integrada la misma, así como también el lugar y domicilio. Debiendo ser ésta publicación dentro de los cinco días siguientes, art. 69.

Deberán estar presentes la mayoría de los integrantes de la Comisión en las sesiones para que sean válidas, debiendo estar forzosamente el Presidente. Teniendo en caso de empate al votar las resoluciones voto de calidad por parte del Presidente, los miembros de la Comisión se citarán con 24 horas de antelación cuando menos, volviéndose a citar a sesión en caso de no registrarse la mayoría pudiendo efectuarse válidamente con los que concurran, debiendo estar en todo caso el Presidente, art. 71.

#### MESAS DIRECTIVAS DE CASILLA:

El 25 de octubre a más tardar, las comisiones distritales electorales designarán presidente, secretario y dos escrutadores, así como los suplentes respectivos para cada casilla, y el día 30 de octubre, las comisiones distritales electorales publicarán en cada uno de sus respectivos municipios e incluyendo las delegaciones y agencias, la ubicación, número de casilla, y nombres de los integrantes, art. 76.

Dentro de los 5 días siguientes a la publicación, las instituciones políticas, candidatos y ciudadanos podrán informarse por escrito ante la Comisión Distrital Electoral que corresponda, respecto del lugar señalado para la ubicación de casillas o a los nombramientos de las mesas directivas, teniendo que resolver la Comisión Distrital en un plazo no mayor de

cinco días, y sino fuera así los interesados podrán acudir directamente ante el Consejo Electoral del Estado, quien resolverá por escrito dentro de cinco días contados a la fecha de recibido, art. 77. Cinco días antes del día de elección la Comisión Distrital Electoral publicará por segunda vez listas definitivas art. 78. El día 2 de septiembre del año de la elección respectiva, el Consejo Electoral mandará publicar la convocatoria y avisos para Gobernador del Estado, Presidente, Vicepresidente y Regidores, quedando abierto el registro de candidatos desde ese momento, y hasta el día 3 de octubre del año de la elección, en el caso de elección para Gobernador y Diputados, y tratándose de elecciones para Presidente, Vicepresidente y Regidores será hasta el día 20 de octubre, art. 110.

Se registrarán ante el Consejo Electoral del Estado, las candidaturas para el cargo de Gobernador, y ante el Consejo Electoral concurrentemente con las comisiones distritales electorales las candidaturas de los diputados, y ante las comisiones Municipales electorales las de regidores, art. 111.

El 30 de octubre del año de la elección el Consejo Electoral del Estado, dará aviso y publicará por una vez, en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado, la relación completa de candidatos registrados para Gobernador del Estado, de candidatos a diputados al Congreso local, así como de las planillas de candidatos a Presidente, Vicepresidente, y Regidores, respectivamente.

Tres días después a más tardar, después de ser acordados por el Consejo Electoral del Estado, se publicarán en la misma forma las cancelaciones de registro o sustituciones de candidatos, art. 115.

Dentro de las 24 horas siguientes a la notificación de negativa de registro de una candidatura podrá ser reclamada di

rectamente ante el Consejo Electoral del Estado, por la insti  
ción política o la coalición que lo solicite, misma que deberá  
hacerlo por escrito y en donde se consignarán los preceptos que  
se estimen violados. Y contra la negativa de registro dictada o  
confirmada por el Consejo Electoral, no procederá recurso algu-  
no, art. 116.

#### REGISTRO DE REPRESENTANTES:

El último domingo de noviembre, a más tardar en el año de  
la elección, los partidos políticos nombrarán representantes ge  
nerales en cada uno de los municipios y distritos electorales,  
en el número que se determine previamente por el Consejo Electo  
ral del Estado, art. 122.

Igualmente terminará el último domingo de noviembre del -  
año de los comicios, el plazo para registrar los nombramientos  
en los organismos electorales correspondientes, ya que una vez  
efectuado el registro de los candidatos, estos tendrán el dere-  
cho a nombrar un representante común ante el Consejo Electoral  
del Estado, las Comisiones Distritales Electorales, las Comisio  
nes Municipales Electorales, así como en cada una de las mesas  
directivas de casillas, art. 125.

#### DISTRIBUCION DEL MATERIAL ELECTORAL:

15 días antes de la elección, el Consejo del Estado entre  
gará a cada comisión Distrital Electoral lo siguiente:

- 1.- Las listas nominales de los electores de cada sección  
electoral.
- 2.- Las boletas para la votación, en número igual al de -  
los electores que figuran en las listas nominales de -  
cada sección, más un 10 por ciento.
- 3.- Las urnas para recibir la votación según la elección  
de que se trate.

- 4.- La documentación y formas de actas aprobadas, útiles de escritorio y demás elementos necesarios para recibir la votación. Art. 133.

Tres días antes de la elección las Comisiones Distritales Electorales entregarán a cada Presidente de casilla, por conducto de las Comisiones Municipales electorales el material electoral. Pudiendo realizarse hasta un día antes de la elección, la verificación de la entrega del material electoral en las secciones electorales que por razones de distancia, y a juicio de la Comisión Distrital Electoral sea materialmente imposible dicha verificación. Art. 134

#### INSTALACION DE CASILLAS:

El primer domingo de diciembre del año de los comicios ordinarios, a las 8:00 horas los nombrados Presidente, Secretario, y Escrutadores propietarios de las casillas electorales instalarán en el lugar designado, y en presencia de los representantes de los partidos políticos, coaliciones de partidos o candidatos que concurren, y que previamente se hubieran acreditado ante el Presidente de la casilla, levantando acta de instalación de casilla, certificando que se habrieron las urnas y que estaban vacías, todo esto en presencia de los funcionarios mencionados. Art. 135

Si a las 8:15 horas no están presentes alguno o algunos de los propietarios actuarán los suplentes.

Si a las 8:30 horas no está integrada la mesa directiva conforme a lo dispuesto anteriormente, pero si estuviere el presidente o su suplente, cualquiera de los dos, este nombrará a los funcionarios necesarios para suplir a los ausentes y procederá a su instalación.

En ausencia del Presidente y de su suplente, la casilla será instalada por un auxiliar de la Comisión Distrital o Municipal Electoral quien nombrará los funcionarios correspondientes. Y en ausencia del auxiliar, los representantes de los partidos políticos y de los candidatos ante las casillas, se designarán de común acuerdo, a los funcionarios necesarios para integrar la mesa directiva, requiriendo lo siguiente: presencia de Juez o Notario Público, y bastará que los representantes expresen su conformidad en la designación de los miembros de la mesa directiva de común acuerdo, integrando estos documentos el paquete. Art. 136,137

Si pasando las 12:00 horas no fue posible la instalación, los funcionarios y electores presentes en la casilla, levantarán acta en la que harán constar los hechos relativos, señalando el nombre y el número de credencial de elector de quienes intervienen y enviarán inmediatamente a la Comisión Municipal directamente o a través de un auxiliar de ésta. Art. 138

Antes de las seis de la tarde si ya hubieren votado todos los electores inscritos, se cerrará la votación. Si a la hora señalada aun se encuentran electores en la casilla, se podrá seguir recibiendo hasta que todos los faltantes hayan sufragado.

Durante las 24:00 horas siguientes al término del cómputo y escrutinio en caso de casillas urbanas ubicadas fuera de la cabecera del distrito los paquetes electorales quedarán en poder del Presidente de casilla, quien los enviará a la Comisión Municipal Electoral durante ese lapso de tiempo, 48 horas cuando se trata de casillas urbanas ubicadas fuera de la cabecera del distrito, y 72 horas en el caso de las casillas rurales. Art. 148

El día de la elección ninguna autoridad puede aprehender al elector antes de haber votado, salvo flagrante hecho ilícito o por mandato expreso del Presidente de casilla o resolución dictada por autoridad judicial competente. Art. 161.

El día de la elección sólo podrán portar arma los miembros de las fuerzas públicas en vigilancia del orden. Art. 162

Juzgados, Agencias del Ministerio Público, Notarios deberán dar servicio el día de la elección dando fe de hechos o certificando documentos. Art. 165 y 166

#### COMPUTOS COMISIONES MUNICIPALES ELECTORALES:

El cuarto día siguiente a las elecciones, cada comisión municipal electoral se reunirá en sesión ordinaria para efectuar cómputo de elección de regidores. Si no finalizan en horas hábiles, se proseguirá al día siguiente. Art. 167

Dentro de las 48 horas siguientes al cómputo de la votación se formará el paquete electoral, mismo que será remitido al Consejo Electoral del Estado, así como una copia del acta del cómputo municipal y de los escritos de impugnación presentados. Art. 168 frac. VI.

Dentro de las 24 horas siguientes o al término del escrutinio y cómputo se podrá interponer el recurso de queja contra los resultados anotados en el acta final del escrutinio. El consejo Electoral del Estado, conocerá y resolverá, al realizar la calificación de la correspondiente elección. Art. 169

#### COMPUTOS COMISIONES DISTRITALES ELECTORALES.

Dentro de las 24 horas siguientes o en el mismo acto a la terminación del cómputo, se podrá interponer por escrito y por cuadruplicado el recurso de queja contra los datos consignados en el acta final del cómputo distrital, y de constancia de mayoría relativa. El Consejo Electoral de la Cámara de Diputados, conocerá y resolverá definitivamente su calificación. Art. 171, Fracción VII.

### COMPUTO CONSEJO ELECTORAL.

El tercer domingo de diciembre del año de la elección el Consejo Electoral del Estado con citación de los representantes de las instituciones políticas contendientes, podrán concurrir los candidatos y sus representantes, para hacer el cómputo general de votación para Gobernador. Art. 176

### CALIFICACION ELECCIONES DE REGIDORES.

A partir del día siguiente de la recepción de paquetes electorales de regidores y en plazo que no exceda del tercer domingo de diciembre del año de la elección ordinaria se calificará la elección. Art. 182

Dentro de las 24 horas siguientes o en el mismo acto de la sesión, los comisionados de los partidos políticos, candidatos e representantes, interpondrán en su caso y por escrito el recurso de reclamación en contra de la resolución final del Consejo Electoral que califique la elección municipal. -- Art. 186

### RECURSOS.

Recursos de inconformidad contra actos del Registro Estatal de Electores, a más tardar el día último de agosto del año de las elecciones es cuando procede. Arts. 197, 199, 197 y 196.

Dentro de las 72 horas o el día de la elección podrá interponerse ante la propia casilla, el recurso de protesta mismo que procederá solo contra los resultados contenidos en el acta final de escrutinio de las casillas, ante la Comisión Municipal Electoral, tratándose de elección de regidores y ante

la Comisión Distrital de la Jurisdicción en caso de elección de diputados y gobernador, Art. 198.

Dentro de las 24 horas siguientes a la conclusión de la Sesión de cómputo, procederá el recurso de queja ante las propias comisiones o bien a el final de dicha sesión. Conociendo y resolviendo este recurso el Consejo Electoral del Estado, si se trata de elecciones de regidores y el Consejo Electoral de la Cámara de Diputados si se trata de elecciones de diputados y de gobernador. Art. 199.

Al día siguiente en que se tenga conocimiento del acto -- que motive el recurso de revocación, mismo que procederá contra acuerdos de trámite del Consejo Electoral del Estado, de las Comisiones Distritales y de las Municipales Electorales, y podrá ser interpuesto por los comisionados de los partidos políticos acreditados, ante el organismo electoral respectivo, interponiéndose este recurso por escrito, expresando acto, acuerdo o precepto legal violado así como los conceptos de la presunta violación e indicando las pruebas de que se disponga, y dentro de los tres días siguientes de haber dado entrada a este recurso recaerá la resolución que corresponda. Art. 200

Dentro de las 24 horas siguientes en que el Consejo Electoral del Estado hubiere calificado la elección de Presidente, Vicepresidente y Regidores del Municipio de que se trate, podrán interponer el recurso de reclamación los representantes de partidos políticos y de sus candidatos por escrito. Procediendo ante el Tribunal Electoral del Estado contra las resoluciones que dicte el Consejo Electoral. Art. 204, 192 y 193.

A más tardar tres días antes del último mes de la elección se resolverá por el Tribunal Electoral del Estado, el recurso de reclamación que le remitan las comisiones municipales electorales. Art. 207.

Una vez desglosadas las fechas y períodos electorales contenidas en las disposiciones de la Ley de estudio y que aunque en diferentes investigaciones de campo en materia electoral no se ha encontrado uniformidad en el estudio, tanto en su redacción como en el planteamiento de las diversas hipótesis, ya que dichos calendarios carecen de homogeneidad en la redacción independientemente de contar con información obsoleta, lo que significó de alguna manera cierto interés para la presente investigación que se elabora; así a manera de ejemplo se dice que los calendarios deberán ser hechos con un fin práctico, es decir, encontrar en ellos la sucesión de algunos acontecimientos futuros o certificar (38) momentos de su realización, por lo que se espera con este trabajo contribuir a la laguna existente en la información que requieren investigadores de la materia.

#### 4.3. LEY ORGANICA MUNICIPAL REGLAMENTARIA DEL TITULO QUINTO DE LA CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO.

Se estudiará en este objetivo los lineamientos socio-jurídicos que rigen este reglamento.

De conformidad y siguiendo los lineamientos políticos del Ejecutivo Federal en el sentido de fortalecer el municipio, se envió con fecha 16 de abril de 1984, a la Comisión de Estudios Legislativos para su estudio y dictamen correspondiente Proyecto de Ley Orgánica Municipal, Reglamentaria del Título Quinto de la Constitución Política del Estado, que dice: la administración municipal, se ejerce por los Ayuntamientos según el artículo 36 de la Carta Local que se menciona, se integrarán con municipios electos popular y directamente, en los términos de la Ley de la materia, así como también que los Municipios administrarán libremente su hacienda, misma que se ha de formar con --

(38) Los calendarios de México, El Corral, Instituto de Investigaciones Sociales, Moreno Vallado Jorjio, México, Pablon de I. S. A. M. Pág. 6 y sigts. 1969.

las contribuciones que señalen la Legislatura del Estado. Y en el artículo 38 enmarcado dentro del título quinto de la Carta local se le asigna al Municipio la personalidad jurídica necesaria para los efectos legales que corresponda, y especificando asimismo, que no habrá autoridad intermedia entre el Municipio y el Gobierno del Estado.

De tal manera, que el Municipio hoy en el Estado de Jalisco, ha retomado el papel de la Administración Pública que le corresponde, pues no simplemente se queda como prestador de servicios sino también de administrar los bienes que legalmente le corresponde. Es así, como al rendir protesta ante la quincuagésima Legislatura local como Gobernador Constitucional del Estado, se dijo que se viviría a plenitud el Municipalismo instrumentando un proceso gradual de redistribución de competencias hasta lograr que el municipio constituya, por una parte, la primera instancia de gobierno, con posibilidades ciertas para el ciudadano de encontrar solución a sus problemas; y por la otra, el esquema de desarrollo sólido y fuerte que ejecute y administre directamente los servicios públicos y participe activamente en el diseño y en la ejecución de los planes en los niveles estatal y federal.

Y al igual se prevé en el rubro especial referente a las facultades de los Ayuntamientos señalándose el procedimiento a seguir para la formación del presupuesto de egresos, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general, normas que, una vez expedidas, deberán ser publicadas para su observación en los lugares visibles de la cabecera, de legaciones y agencias municipales, concediendo facultades reglamentarias a los cabildos en materia de servicios municipales, asistencia social, habitación popular, turismo y ecología entre otros.

Y puesto que las tareas y atribuciones de los Ayuntamientos en el Estado de Jalisco, abarcan gran magnitud y trascendencia política, se ha reglamentado la facultad que tienen es-

tos para la celebración de convenios con Instituciones Públicas o privadas, o Asociaciones para que actúen en forma coordinada con Ayuntamientos vecinos, a fin de ejecutar conjuntamente obras de conurbación que les beneficie con reciprocidad en la prestación de servicios públicos, y en general de todos aquellos actos que redunden en el favorecimiento unánime de la colectividad jalisciense,

Y por último es necesario mencionar las modificaciones hechas por la Comisión de la Legislatura de ese entonces, al Proyecto original en el sentido de sustituir algunos dispositivos, ayuntamiento por cabildo a fin de aclarar confusiones respecto de la terminología de ambos conceptos, pues se señaló que el municipio puede constituirse, pero no puede suspenderse, dado que ese concepto sólo es aplicable al Ayuntamiento, una vez entendido como entidad de gobierno, así como también porque la suspensión no puede ser aplicable a la totalidad del ayuntamiento entendido en su expresión genérica, si no únicamente a la porción involucrada y en igual forma se agregó el establecimiento de los casos supuestos en que el Estado y los Ayuntamientos deban celebrar convenios especiales, para la prestación de servicios públicos, especificándose los requisitos que deberán contener los convenios, agregándose igualmente el capítulo segundo del Título Noveno denominado De las Sanciones Administrativas, estableciéndose las causales en que se incurriría en responsabilidad administrativa, y la facultad del presidente para imponer sanciones y su procedimiento para tal efecto. Y por último respecto de la declaración de situación patrimonial, en el que se estableció a los servidores públicos de los Ayuntamientos obligados al cumplimiento de esa obligación, los plazos y términos para la presentación de la declaración de situación patrimonial, ante quien se presentará y las sanciones por el caso omiso que manifiestaren al respecto.

En la inteligencia de que el mencionado decreto con número 11575 del Congreso del Estado, fue publicado en el periódico oficial del Estado, con fecha 10. de mayo de 1984.

#### 4.4. LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS DEL ESTADO.

Se enunciará la trascendencia del enmarcamiento jurídico - administrativo de esta ley.

Con fecha 24 de marzo de 1984, y con fundamento en el artículo 16 fracción II de la Constitución Política local, el Gobernador Constitucional del Estado de Jalisco, tuvo a bien enviar al Congreso de la Entidad la Iniciativa de Decreto en la que se contenía la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado, Reglamentaria del Capítulo I, del Título Séptimo de la Constitución Política del Estado.

Se mencionó en los considerandos del referido proyecto de Decreto que, en diversas ocasiones se había manifestado por el ciudadano Gobernador ante el Congreso que la soberanía y el inquebrantable propósito de no traicionar la confianza del pueblo, que le demandaba honradez y claridad en el manejo de los fondos y asuntos públicos, debería garantizarse con normas que aseguraran a la colectividad una administración pública ágil y honesta. Y que, como consecuencia de las reformas al título séptimo de la Constitución Política del Estado de Jalisco, y que para que pudieran hacerse efectivas las mismas, sería necesario la reglamentación correspondiente, derogando la actual -de ese entonces- Ley Orgánica de Responsabilidades de Funcionarios Públicos, ya que la misma se encontraba obsoleta e ineficiente. Ya que, dentro del marco que proporciona la Constitución Política del Estado, en concordancia con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tenía que haberse para la prestación del servicio público, mismas que contenía formas nuevas para un comportamiento de honradez, lealtad, imparcialidad, economía y eficiencia, y que por lo mismo implicaba

nuevas obligaciones políticas y administrativas de los servidores públicos en la entidad, así como de las formas en que se exigiría la responsabilidad penal. Así tenemos, que la Ley citada se encuentra dividida en cuatro títulos en donde se enmarcan las disposiciones generales en sus artículos del Primero al Cuarto; del juicio político en los artículos del 5 al 20; de las responsabilidades administrativas del artículo 21 al 36 y de la situación patrimonial del 37 al 46; asimismo cuenta con cuatro artículos transitorios, y por lo que respecta a su publicación en el Periódico Oficial del Estado, se realizó el 7 de abril de 1984.

Ahora bien, se menciona que las conductas que pueden dar origen al juicio político, son aquellas que atentan contra la afectación del interés público y el buen despacho de los asuntos, además se incluye aquellos que se derivan del manejo indebido de los fondos públicos, sujetos a la responsabilidad política se tomó en cuenta la jerarquía y trascendencia de las mismas funciones que se desempeñan, señalándose al Secretario General de Gobierno, Subsecretarios, Tesorero, Procurador General de Justicia, Jefes o Directores de Departamento dentro del Poder Ejecutivo, Diputados, Magistrados del Supremo Tribunal de Justicia y del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, Jueces de Primera Instancia, a los Municipios de los Ayuntamientos del Estado, y a los Directores o equivalentes de Organismos Públicos Descentralizados, en la inteligencia, y sin omitir mencionar que el Gobernador del Estado queda sujeto a juicio político en su caso en los términos del Título IV de la Carta Magna. Y que al respecto cabe señalar por cierto, que esa responsabilidad de funcionarios de los gobiernos de los estados, es un tema demasiado inquietante, tanto para la doctrina como para los propios servidores públicos a los que ha preocupado desde los orígenes del estado moderno; al respecto es menester mencionar que a través de la historia de la administración pública, los hechos ilícitos cometidos por el funcionario público se distinguen en dos clases (39): aquellos delitos cometidos contra la administración por funcionarios públicos y

aquellos delitos cometidos contra la administración por funcionarios públicos y aquellos cometidos contra la autoridad por éstos mismos. Así tenemos, que desde la época del Derecho Romano y aún desde antes, la infidelidad y el abuso de funciones, siempre han sido castigados tomando en cuenta la gravedad de la conducta ilícita.

Al respecto señala la doctrina que se destacan los siguientes puntos:

Primero: que los funcionarios públicos, al igual que los simples particulares, pueden ser sujetos activos de gran número de ilícitos tipificados tanto en el Código Penal como en las leyes especiales, y que en la mayoría de los casos en encuentran su origen en el texto constitucional.

Segundo: que su calidad de funcionarios sólo constituye una agravante si en la ejecución del hecho punible prevalece su carácter público.

Ahora bien, en el título cuarto de la Carta Magna que contiene los artículos 108 y 114 donde se habla acerca de la responsabilidad de los servidores públicos que reformado según Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación con fecha 28 de diciembre de 1982, en donde se introdujo con ceptos acordes con la renovación moral propuestos por el Ejecutivo Federal. (40)

Por otra parte, la Comisión Legislativa del Congreso del Estado, dijo que el Proyecto de Ley que se proponía, superaba en mucho a la actual Ley de Responsabilidades de los Funcionarios Públicos, que se encontraba en vigor desde el año

(40) Acosta Romero Miguel. Prevención de la Corrupción en el Servido Público. Instituto de Administración Pública y Planeación Mexicana del Instituto Interamericano de Derechos Administrativos. PRAXIS, No. 65, México, 1983, pag. 192 y siguientes.

(41) *Idem*, pág. 111

de 1922, ya que el proyecto de la Ley de referencia contempla ba los instrumentos idóneos para hacer efectiva la renovación moral de la sociedad, al sustentar las bases a que se sujetarían los prestadores del servicio público.

#### 4.5. LEY PARA LOS SERVIDORES PUBLICOS DEL ESTADO DE JALISCO Y SUS MUNICIPIOS.

Se entenderá en este numoral la obligatoriedad de la observancia de la misma.

Según el decreto número 11559 del Congreso del Estado, se ordenó la publicación en el Periódico Oficial de la entidad - con fecha 29 de marzo de 1984, mismo que fué publicado en el periódico mencionado con fecha 7 de abril del mismo año.

La ley referida se encuentra dividida en cinco títulos y veinte capítulos distribuidos de la siguiente manera: el título primero hace mención a los principios generales; el título segundo, hace referencia a los derechos y obligaciones de los servidores públicos; el título tercer habla acerca de las obligaciones de las entidades públicas; el título cuarto acerca de la organización colectiva de los servidores públicos y de las condiciones generales de trabajo, y por último el título quinto se refiere acerca del Tribunal de Arbitraje y Conciliación.

En la exposición de motivos enviada al Congreso Local, el Ejecutivo del Estado mencionó que "El Derecho, que en nuestro país se nutre del pensamiento, filosofía y normas a que dió origen la Revolución Mexicana", dado que debería regir una realidad que es cambiante, y que dentro de esa dinámica de cambio y adecuación, era importante destacar, entre otras, la Reforma Constitucional al artículo 115, que ha en un mayor fortalecimiento del Municipio, y la democratización integral de la Nación. Ya que, el constituyente de 1917, especificó en su artículo 123 las garantías que deberán tener todos los

trabajadores con el fin de equilibrar los factores sociales - de producción, por lo que la nueva reforma constitucional aumentó los ideales establecidos, permitiendo a los Municipios\_ y a sus servidores, la consolidación de la justicia social.

Luego entonces, cuando se hizo necesaria la revisión de - esa legislación, como consecuencia de la reforma al artículo\_ 115 de la Carta Magna y su correlativo de la Constitución local contenida en sus artículos 38 fracción VI, y 65, los servidores públicos municipales deberían gozar de estabilidad y\_ seguridad de permanencia en sus cargos, así como del derecho\_ para acudir a los Tribunales en caso de controversias de índole laboral, por lo que el Ejecutivo Estatal consideró que la actual Ley para los Servidores Públicos del Estado de Jalisco, había demostrado, en el transcurso de su aplicación, que existían omisiones y lagunas en su contenido.

Y por otra parte, igualmente se consideró que sería necesario el adaptar sistemas y procedimientos más modernos y ágiles, que permitieran la dinámica procesal y la economía en -- los juicios laborales en los que fueran parte dichos servidores públicos, o que por motivo de la interpretación y aplicación de las condiciones generales de trabajo tuvieran alguna duda al respecto. De tal manera, que fue así como se -- analizaron todas las disposiciones contenidas en la Ley obsoleta, pero conservando en sí aquellas que permitieran su operabilidad.

De tal forma la Ley de referencia es obligatoria y de - - observancia general para los titulares y servidores públicos\_ de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial y sus dependencias respectivas; de los Ayuntamientos, de los organismos - descentralizados del Estado y sus Municipios, así como de - - aquellas empresas o asociaciones de participación Estatal o Municipal mayoritaria, en que por leyes, decretos, reglamentos o convenios, llegue a establecerse su aplicación.

Y por otra parte el artículo 2º, de la Ley en consulta, define al servidor público "como toda persona que presta un trabajo subordinado físico o intelectual con las condiciones establecidas como mínimas por la ley, a las Entidades Públicas". Se presume la existencia de la relación de servicio público entre el particular que presta un trabajo personal y la Entidad Pública que lo recibe.

Así los servidores públicos se dividen en:

- I.- Servidor de Base;
- II.- Servidor de confianza;
- III.- Servidor Supernumerario.

Luego los nombramientos de los servidores públicos podrán ser:

I.- Definitivos, aquellos que se otorguen para ocupar plazas permanentes.

II.- Interinos, los que se otorgan para ocupar plazas vacantes temporales que no excedan de seis meses.

III.- Provisionales, las que de acuerdo con el escalafón se otorguen para ocupar plazas de vacantes, por licencias mayores de seis meses.

IV.- Por tiempo determinado, los que se expidan con fecha precisa de terminación para trabajos eventuales o de temporada.

V.- Para obra determinada, los que se otorgan para realizar tareas directamente ligadas a una obra que por su naturaleza no es permanente; su duración será el de la materia que le dió origen.

**V CONSIDERACIONES SOCIO-ECONOMICAS**

**PARA EL ESTADO DE JALISCO.**

## 5. TRABAJO Y PREVISION SOCIAL.

Se entenderá la política que se adopta en ésta área, a fin de corregir los defectos del régimen social y económico del capitalismo incipiente en este estado.

La Previsión Social se funda en un nuevo concepto del derecho del trabajo, que viene a resolver integralmente las necesidades que deviene del ejercicio del trabajo tanto físico como mental. Puesto que la vida de la sociedad se finca en el ciclo del trabajo y en consecuencia las necesidades del trabajador no son únicamente la presentes, sino también las futuras.

La sociedad mexicana exige que se respete el derecho al trabajo a cambio de garantizarles un buen presente y un buen futuro.

La Previsión Social en el Estado de Jalisco, es una política complementada con las instituciones sociales a fin de preparar mejor los embates de la vida del trabajador, facilitándoles una mejor vida cómoda e higiénica, asegurarles contra los riesgos, su capacidad de trabajo y de ingresos.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, contiene las disposiciones más importantes sobre la previsión social, mismas que fueron plasmadas hace más de 50 años en los artículos 27 y 124 de la Carta Magna citada.

El artículo 27 Constitucional, fija en su texto el derecho que la Nación tiene para imponer a la propiedad privada las modalidades que dicta el interés social y establece la regulación del aprovechamiento de los elementos naturales --

susceptibles de apropiación, para hacer una distribución ---- equitativa de la riqueza pública y cuidar asimismo de su conservación.

El artículo 123 constitucional, contiene las disposiciones que protegen el ejercicio del trabajo en nuestro país, - forman en lo fundamental el moderno derecho mexicano del trabajo: la jornada de 8 horas, la prohibición de la utiliza- ción del trabajo de los menores de 14 años, el pago del sép- timo día, la protección a la maternidad a las mujeres que -- trabajan, los salarios mínimos. Mismos que deberán ser suficientes para satisfacer las necesidades normales de la familia, dentro del orden material, social y cultural, además -- obliga a la educación primaria obligatoria a los hijos, sala- rio igual sin distinción de sexos o nacionalidades, la parti- cipación en las utilidades de la empresa. La obligación de - dotar a los núcleos de trabajadores de escuelas, casas, mer- cados, centros de recreo.

La explosión demográfica, afecta seriamente al Estado de Jalisco, y los problemas socio-económicos de la entidad son\_ el alto crecimiento de la población que crea problemas en el sector educativo, sector salud, sin embargo, estamos en ven- taja respecto de épocas pretéritas, porque actualmente han - disminuido estos fenómenos demográficos.

Por otra parte cabe destacar el trabajo en los munici- -- pios dentro del Programa Regional de Empleo. Los Ayuntamien- tos señalaron cuales eran las obras prioritarias en sus loca- lidades para así tener la responsabilidad de las obras a su\_ cargo, en donde se invirtieron 4.060 millones de pesos, se - realizaron 485 obras en 116 municipios de los 124 que inte- gran la entidad. (41) Para 1985 los Municipios ejercieron un presupuesto de inversión de 7 mil millones de pesos donde se

---

(41) Ver Tercer Informe de Gobierno. Jalisco. 1986.

realizaron 1512 obras directas.

Igualmente se ha logrado preservar la planta productiva y el empleo, e incluso se dice: en ciertos sectores se ha mantenido su crecimiento. Para 1985, la tasa de desempleo abierto se mantuvo alrededor del 4 por ciento, lo que representó un avance respecto de 1984, cuando la media anual fué 6.1 por ciento.

Las actividades desarrolladas por el Departamento de Trabajo y Previsión Social en el año de 1985, fueron las siguientes:

Dentro del área de la Oficialía Mayor se efectuaron 381 indemnizaciones con un monto de 58,452 (miles de pesos). Se enviaron 410 citatorios a trabajadores, se recibieron 184 actas del Ministerio Público. Se enviaron 99 trabajadores al Médico del Departamento; se emitieron igualmente 99 dictámenes. Se realizaron 73 indemnizaciones para trabajadores o sus dependientes económicos con un monto total de 15605 (miles de pesos); inspecciones se realizaron 6475, se integraron 1253 comisiones mixtas, se efectuaron igualmente 97 pagos por diligencias de salario mínimo, se otorgaron 914 autorizaciones para calderas e igualmente se autorizaron 1513 permisos a menores de edad, se atendieron 5726 citas por parte de la Procuraduría de la Defensa del Trabajo; se indemnizó a 4672 trabajadores y se reinstaló a 442 trabajadores; se logró el pago de 554 salarios retenidos y se orientó y asesoró a 4558 trabajadores; se le dió entrada a 1512 solicitudes de empleo, se envió a 1199 personas a trabajar y se asesoró al Uceca con 2705 acciones; se elaboraron 180 citatorios respecto del reparto adicional de utilidades con un monto de 12 343 (miles de pesos) y por último se emprendieron tres acciones para fijar el monto de las fianzas con un valor de 16 911 (miles de pesos).

Y por lo que respecta a las actividades desarrolladas por la :Secretaría de Trabajo y Previsión Social en 1985, fueron las siguientes:

En el área jurídica de coordinación de Inspección y Conciliación 5001, y 2518 Coordinación de Mictámenes.

En el área de Programas de apoyo al aparato productivo en la Coordinación de Productividad, Capacitación y Adiestramiento 145 397; en la Coordinación de Bienestar 801; en la Coordinación de Salud y Seguridad en el Trabajo 253 043 y en la --- Coordinación de Empleo y Organización Social para el Trabajo 1 109.

Y por último las acciones realizadas por la Junta Local de Conciliación y Arbitraje en 1985 son como sigue:

Huelgas tramitadas 6 879 y turnadas 3 313 a las Juntas Especiales, solucionadas 3 731, estalladas 48 y estalladas desistidas 25, demandas tramitadas 3 600, solucionadas 3 764 y 583 que se encuentran en las distintas Juntas Especiales pendientes por resolver. Contratos tramitados 22 291, turnados 15 271, acordadas 16 964. Convenios tramitados 6 891, turnados 6 228, acordados 6 846. Reglamentos tramitados 823, turnados 657, acordados 707. Tabuladores tramitados 582, turnados 519, acordados 684, indemnizaciones a trabajadores separados 11 132, monto indemnizaciones 1,473,576,637.65 (42)

De tal forma que las tasas de desocupación abiertas en el área metropolitana de la ciudad de Guadalajara en 1985 (43) fue de enero a marzo 3.9%; de abril a junio 3.5%; en julio 5.1; en agosto 3.9% y en septiembre 3.0.

- (42) Fuente: Junta Local de Conciliación y Arbitraje del Edo.  
 (43) Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. Dirección Regional de Occidente.

Así de conformidad con el Plan Jalisco es primordial mantener el nivel de empleo, consolidar la planta productiva, la infraestructura y los servicios que fueron construidos con el trabajo de muchas generaciones.

5.1. PROBLEMÁTICA SOCIAL. Al igual que en otras grandes ciudades de la República se ve la incidencia de este desequilibrio social como consecuencia de la escasez de mínimos de satisfactores de bienestar socio-económico en el campo y la ciudad -- principalmente.

En el país uno de los elementos imprescindibles es la satisfacción de los mínimos de necesidad vital de la población. -- Y se menciona con cierta frecuencia, que en la actualidad, da dos los recursos y el nivel de investigación científica no se puede aspirar aunque se desee el mejoramiento estructural de la sociedad.

En vista de lo anterior, parece ser que los lineamientos políticos dictados en este renglón ofrecen la disyuntiva, del progreso compartido o desequilibrado e inequitativo. Al respecto es menester observar que el plan sexenal 1982-1988 a nivel nacional, contempla un proyecto nacional de modernización con mayor racionalización administrativa, apoyado mediante la determinación clara de las competencias de los diferentes sectores económicos y mecanismos específicos de "la elevación del nivel de democratización a fin de mejorar los mecanismos distributivos de la riqueza." (11) México al estar inmerso dentro de una sociedad de clases con estratificación y niveles de vida diferentes, donde participan diversos sectores de la población con designales categorías ocupacionales y

(11) de La Habana, el Heraldo Miguel, Los recursos y la planeación del gobierno de Miguel de la Madrid. Crónica del Sexenio 1982-1988. Primer Año. Presidencia de la República -- Boletín de la Crónica Presidencial, pág. 25

que a la larga, ya resultan tradicionales por tantas incidencias como campesinos, obreros, comerciantes, etc., pero que, observado bien ésta subdivisión de estratificación social, sólo se puede llegar a concluir con que se está en la línea de la clase dominada o dominante, así la estratificación social en México, es el término con el que se identifica el problema y como señalará Luis Leñero, "se simplifica el problema para ponerlo en términos ideológicos" (45). Se puede enunciar la gran relación que tiene la demografía descontrolada que perturba a la población, en tal virtud y de manera repetitiva se hace incapie en que la política demográfica del país, respeta la libertad de la pareja para que decida libremente sobre el número y espaciamiento de los hijos, buscando solamente dar el apoyo necesario para el ejercicio responsable de este derecho. Lo anterior con la participación y debidamente coordinados los medios y sectores que se encuentran interrelacionados, los cuales en lo particular respectivamente serán estudiados en los objetivos subsecuentes a fin de particularizar en los enunciados que concretizan la investigación.

### 5.1.2. SEGURIDAD SOCIAL.

Se apreciará en éste objetivo la estrategia política que se sigue dentro de ésta área.

En el Estado de Jalisco se presenta la problemática como las enfermedades, ignorancia, promiscuidad, ociosidad e indigencia. Lo que en consecuencia hace que por una parte se combata y prevenga de las enfermedades usando spots informativos, para orientar a la población como prevenir, curar, y a donde acudir en caso de que se presente el síntoma patológico. La ignorancia se trata de erradicar a través de programas especiales de educación primaria y secundaria para adultos. La

(45) Leñero Otero Luis. Sociología y Población a México. Edit. Editorial. México 1977. pág. 89

promiscuidad se ha logrado disminuir creando conciencia en la propia población del mal que significa este problema al contaminar o permitir la contaminación de aguas, alojamientos, jardines, etc. Y la ociosidad ha disminuido en toda la entidad - creando y manteniendo las fuentes de trabajo necesarias; y -- por lo que respecta a la indigencia, se puede decir que casi no existe, toda vez que la entidad cuenta con los organismos institucionales adecuados para atender esta problemática." Tal es el caso de la existencia del Instituto Jalisciense de Asistencia Social". (46) Pues éste Instituto con el apoyo de Instituciones de beneficencia privada logran dicho objetivo. De tal manera que el Instituto no sólo ayuda materialmente, sino que les motiva para que subsistan y lo que es más importante para que mejoren en cuanto a la calidad y cantidad en los que hacen de la vida diaria.

La Ley Orgánica del Instituto Jalisciense de Asistencia Social señala como función primordial al administrar y proporcionar la asistencia que se requiera:

Por ejemplo el Departamento de Trabajo Social tiene como funciones: el coordinar, y supervisar programas y actividades de trabajo social en las dependencias; coordinar y asesorar el funcionamiento de los organismos afiliados; colaborar con las instituciones en la prestación de servicios asistenciales; y aplicar los programas establecidos en causales familiares.

Así se tiene que la institución cuenta con oficinas generales y con diferentes dependencias y otros organismos afiliados como son las siguientes dependencias:

Asilo Leónidas K. Demos.  
Centros de Capacitación.  
Granjas de Recuperación para enfermos mentales.  
Hospital Civil de Guadalajara.

(46) Ver Decreto No. 2292 publicado en el Periódico Oficial del Estado de Jalisco de fecha 9 de agosto de 1923.

Hospital Civil de Zapopan.  
 Instituto Cabañas.  
 Salas de Velación.  
 Unidad Asistencial para Indigentes.  
 Organismos afiliados.  
 Asistencia infantil.  
 Bienestar Social.  
 Educativa.  
 Gerontología.  
 Rehabilitación y Educación Especial.  
 Servicios Médicos.

Y por otra parte, el Sistema para el Desarrollo Integral - de la Familia, con un presupuesto de 1 700 millones de pesos, intensificó sus actividades realizando 12 millones 942 mil 564 acciones en favor de 1 487,029 personas según se dijo en el Tercer Informe de Gobierno en la Entidad Jalisciense.

Al igual que en la Zona Metropolitana de Guadalajara, se pusieron en funcionamiento cinco nuevas guarderías. DIF Jalisco y DIF Municipales construyeron conjuntamente 28 centros de desarrollo comunitario, 7 centros de desarrollo infantil y 15 jardines de niños en el estado.

De tal manera que a la fecha el Instituto Jalisciense de Asistencia Social cuenta con 112 organismos de beneficencia - privada, con los que consecuentemente se ha fortalecido el sistema integral de asistencia social en Jalisco.

Dentro de las actividades realizadas por el I.J.A.S. destacan las siguientes en el año de 1985 (17).

El Departamento de Trabajo Social atendió 19 604 pacientes en la Clínica de Recuperación para enfermos mentales en donde 7 408 concurren; en las salas de velación se organizaron 2 711

servicios, y en la Unidad Asistencial para indigentes se atendió a 500 casos; ingresaron igualmente 500 personas, egresaron del mismo lugar 350 lo que representa una erogación de 60,000 mil pesos. Asilo se internaron 60 personas, lo que representó ingresos de 34 000 mil pesos, se inscribieron en los Centros de capacitación 2 700 alumnos, se graduaron 850 alumnos.

En el depósito de vehículos se recibieron seis con un ingreso de 180 223 (miles de pesos), y en el Instituto Cabañas ingresaron 298 alumnos, egresaron 195, internados 575, instituciones afiliados al Instituto fueron 112.

La población atendida en los organismos afiliados por área de servicio fué de:

Area Infantil 17 234; educación especial 12 962; médica - 263 838; gerontológica 6 606; educativa 5 794; bienestar social 44 076.

Por lo que respecta a la población atendida en general la erogación fué de alrededor de 8 millones de pesos.

### 5.1.3. SITUACION DE LA ECONOMIA DEL ESTADO.

Se enfocará en este numeral la actual situación económica de la entidad.

Las características y condiciones actuales de la entidad, muestran que Jalisco ha vivido una etapa de desarrollo económico y social que ha permitido incrementar notablemente los niveles de bienestar de manera global. Este desarrollo ha carecido honestamente de una distribución geográfica equitativa y de adecuada integración de los sectores productivos, lo cual se ha tratado de superar; ya que, mientras que los beneficios se concentran en ciertas zonas y ramas productivas, todavía sub-

sisten una fuerte desvinculación entre las economías del campo y de la ciudad.

Sin embargo, las regiones de Jalisco representan un mosaico rico y diversificado de gran potencial e integrados con un marco de desarrollo cualitativamente distinto, tal como lo expresan las directrices estatales, ya que suponen la base fundamental para la reordenación de la vida estatal.

Existe un extraordinario potencial agropecuario turístico, forestal, pesquero y minero en Jalisco que todavía no se explota en su integridad.

Se cuenta también con una estructura productiva que, por su diversificación, iniciativa y adecuado entendimiento del país por el rector del Estado, ha permitido responder a los efectos de la crisis. (48) Y sobre todo, se presenta una gran perspectiva de valores humanos en las regiones entre los que destacan la tenacidad de las comunidades rurales, la experiencia y espíritu nacionalista de los obreros y empresarios, así como también la fortaleza moral de los habitantes jaliscienses.

De tal forma que el Gobierno de Jalisco se ha propuesto impulsar de manera armónica el crecimiento económico y social del Estado en su conjunto a fin de garantizar con esto un desarrollo verdadero e integral.

Por lo que, en éste propósito, se han identificado diez regiones socio-económicas que conforman el territorio de Jalisco.

## 5.2. INDUSTRIA ESTATAL.

Se entenderá la actividad industrial de la entidad desde el punto de vista político.

(48) Plan Jalisco, págs. 76 y 77

En el Estado de Jalisco, la participación permanente de los sectores social y privado es estructurada a través del Sistema Estatal de Planeación. Sistema que es coordinado -- por el COPLADE y se integra por subcomités regionales y sectoriales. (49) Dentro de éste, los subcomités formados en -- cada una de las regiones desempeñan un papel clave en el -- proceso de la programación, ejecución y evaluación.

Lo anterior asegura que las decisiones de gobierno se -- originen permanentemente en las comunidades y se expresen -- a través de los comités municipales de planeación, en pro-- gramas y proyecto de inversión.

De tal manera que, el Gobierno de Jalisco fortalece la -- comunicación con los diversos organismos sociales, con el -- fin de conocer sus necesidades y demandas. Lo que permite -- suscribir acuerdos y asumir compromisos que se integren a -- los programas del sector público.

Y con apoyo en los medios de comunicación y mediante la -- utilización de sistemas de información ágiles y sencillos -- se dan a conocer con detalle y oportunidad las obras y ac-- ciones que se realizan en diversas localidades, con el pro-- pósito de que la comunidad sea quien vigile su cumplimiento.

Por otra parte, es innegable que los bajos ingresos que -- prevalecen para grandes sectores de la población jaliscien-- se, la mayoría de los cuales están asentados en el campo, -- delimitan seriamente las posibilidades de expansión de la -- Economía del Estado, particularmente en lo relativo al desa -- rrollo industrial, en el que se ha observado para ciertas -- ramas, haber llegado a un grado de saturación que las con-- tracciona fuertemente.

El dotar de más capacidad adquisitiva a los sectores -- rurales, no es nada fácil, pues se requiere de muchas y --- gruesas inversiones para desarrollar numerosas actividades\_

económicas, las cuales como se ha visto, o no están explotadas o lo están deficientemente.

Luego entonces, aunando esfuerzos, los sectores público y privado, y sin escatimar esfuerzo alguno se ha logrado el mejoramiento para la población de ésta entidad, que de lo contrario si no se les prestara atención, aparte de convertirse en factores determinantes de contracción de la actividad económica, se estaría al borde de las tensiones sociales lo cual sería verdaderamente grave.

Los programas tendientes a darle acomodo al campesino, procuran la equidad en los satisfactores mínimos de bienestar económico.

El medio urbano en Jalisco, constantemente crece a expensas del medio rural, sin embargo esto representa ciertos inconvenientes, puesto que la atracción no es pareja dentro de éste medio, ya que hay ciertos centros que han sido imanes - en este sentido, como lo es principalmente el área metropolitana de Guadalajara, que, entre otras razones es la más desarrollada en el Estado y cuya actividad básica, la constituye la industria de transformación y comercio, lo que a su vez provoca que dicha actividad experimente un crecimiento desorbitado, lo que evidentemente resta oportunidades para que otras regiones (norte y sur) del Estado tengan oportunidades de desarrollo igualitario. Por lo señalado anteriormente, es preocupación constante del Gobierno del Estado, la creación de nuevos centros industriales en diversas regiones de ésta entidad, a fin de estar en mayor aptitud de recoger por regiones los excedentes de la fuerza de trabajo campesina.

Para el financiamiento oficial para la industria en Jalisco fué del 40% de pesos según HAPITA con estimaciones del INSTAT en Jalisco.

Fondo	<u>Monto del financiamiento.</u>	
	Operado <sup>1</sup>	Estimado <sup>2</sup>
FOGAIN	9'700 000	11'537 000
FOMEX	25'411 179	34''000 000

1 Agosto-Septiembre

2 Diciembre.

Y de enero a octubre de 1985 el importe operado en (millones de pesos ) es de 12,389.5 con 1 632 créditos a 1 251 empresas.

#### 5.2.1. GANADERIA.

Se verá como la ganadería ha ido desarrollandose en ésta entidad.

Actualmente, gracias al ganado, el campesino va estilizando su forma de vida, pues aprovecha los desperdicios de sus cosechas, y el forraje. Ahora es urgente una acción oficial para que se enseñe al campesino nuevas técnicas de explotación ganadera, a fin de que el ejidatario y el pequeño propietario comprendan la importancia económica que ésto representa.

Se dice que las posibilidades de impulsar la ganadería en el estado, están condicionadas a sistematizar el combate de las plagas y las enfermedades. Al mismo tiempo, se empieza a introducir nuevas especies a fin de mejorar las razas ya existentes.

En el Estado de Jalisco se producen cantidades considerables de pieles y productos derivados de la ganadería. Por lo que no existe duda alguna respecto de que estos artículos -- constituyen una fuente complementaria de ingresos al campesino; sobre todo si se introducen variedades adecuadas para cada región y se auspicia con la técnica adecuada dicha explotación ganadera.

Luego entonces, es pertinente señalar la necesidad inminente de promover e impulsar esta actividad en toda la en---

tividad. Asimismo, resulta necesario promover estas actividades ganaderas en donde existan ciertas posibilidades de desarrollo tales como: Colotlan, Purificación, Tomatlán entre otras.

En estas zonas bien se puede perfeccionar la explotación de ganado lechero, pues obra la circunstancia favorable de que la producción de oleaginosas pueden proveer a la región de abundantes concentrados, de tal manera que sí es factible la explotación de esta rama agrícola. Por lo que se puede considerar que ésta zona (costera) no sólo es de las más ricas de la entidad sino que además puede constituir un verdadero emporio de explotación ganadera.

Todo lo anterior debido principalmente a que existen grandes porciones de tierra propia para estas actividades, pues cuenta con altas laderas y tierras onduladas de mesetas en las cimas de las sierras, con tierras húmedas y profundas, cubiertas de abundantes pastos y aguajes propicios para el ganado.

Para el año de 1985, la producción de la especie de bovinos en Jalisco fué de 48'310 218 en miles de pesos. Y la producción de leche fué de alrededor de 54'078 293, cantidad que representa miles de pesos. (49) Con todo lo anterior, es pertinente mencionar que en la entidad para 1985, se ejerció créditos agropecuarios para avío ganadero de --- 3'691 400 (miles de pesos) y un crédito refaccionario ganadero de 1'287 600 miles de pesos (50). Por lo que tomando en cuenta los recursos económicos de que dispone la entidad se consideró desde tiempos no lejanos de regionalizar el Estado a fin de lograr mejorar integralmente la agricultura y ganadería.

(49) Fuente: Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.

(50) Fuente: Banco de Crédito Rural de Occidente, S.A.

lidad. Asimismo, resulta necesario promover estas actividades ganaderas en donde existan ciertas posibilidades de desarrollo tales como: Colotlan, Purificación, Tomatlón entre otras.

En estas zonas bien se puede perfeccionar la explotación de ganado lechero, pues obra la circunstancia favorable de que la producción de oleaginosas pueden proveer a la región de abundantes concentrados, de tal manera que si es factible la explotación de esta rama agrícola. Por lo que se puede considerar que ésta zona (costera) no sólo es de las más ricas de la entidad sino que además puede constituir un verdadero emporio de explotación ganadera.

Todo lo anterior debido principalmente a que existen grandes porciones de tierra propia para estas actividades, pues cuenta con altas laderas y tierras onduladas de mesetas en las cimas de las sierras, con tierras húmedas y profundas, cubiertas de abundantes pastos y aguajes propicios para el ganado.

Para el año de 1985, la producción de la especie de bovinos en Jalisco fué de 48'310 218 en miles de pesos. Y la producción de leche fué de alrededor de 54'078 293, cantidad que representa miles de pesos. (49) Con todo lo anterior, es pertinente mencionar que en la entidad para 1985, se ejerció créditos agropecuarios para avío ganadero de --- 3'691 400 (miles de pesos) y un crédito refaccionario ganadero de 1'287 600 miles de pesos (50). Por lo que tomando en cuenta los recursos económicos de que dispone la entidad se consideró desde tiempos no lejanos de regionalizar el trabajo a fin de lograr mejorar integralmente la agricultura y ganadería.

(49) Fuente: Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.  
(50) Fuente: Banco de Crédito Rural de Jalisco, S.A.

### 5.2.2. EXPLOTACION FORESTAL.

Se entenderá la explotación forestal como un recurso de aprovechamiento para las áreas cercanas a la actividad que abastece.

Corresponde así su aprovechamiento a las áreas de oferta más cercanas a la actividad que abastece. En esta localización, no influyeron hasta después de la revolución de 1917, otro factor que no fuese la capacidad productiva de dichas áreas de oferta hasta su total liquidación.

Al igual que toda la actividad económica, el aprovechamiento de recursos forestales maderables se encuentra comprendido dentro de la dinámica del desarrollo económico del Estado de Jalisco.

Se menciona con cierta frecuencia, que durante siglos el aprovechamiento excesivo ha sido con altos desperdicios por insuficiencia de medios de producción y técnicas apropiadas, en zonas forestales en las cuales se ha pasado del punto de equilibrio lo que ha provocado que surjan zonas agostadas o arrasadas. Estas zonas corresponden a las áreas circunvecinas a los centros de explotación o de concentración de actividad económica. En contraste, han existido zonas oscuras en donde las masas forestales se encuentran vírgenes.

Luego entonces en Jalisco, el desarrollo de la actividad agrícola ha sido incipiente, debido a la utilización de técnicas rudimentarias dependiendo en muchos casos de la absorción de tierras forestales y de los aprovechamientos excesivos del recurso forestal.

La falta de inversión en esta actividad así como el

atraso técnico que durante años ha persistido es la característica de la explotación forestal de Jalisco. Dado que, la política de aprovechamiento de recursos forestales ha oscilado del exceso a la restricción absoluta impuesta por el Estado (tanto a nivel federal como estatal) representa la forma en que las relaciones sociales de producción imperantes ha tratado de equilibrar los intereses individuales con los intereses sociales que el Estado ha considerado -- salvaguardar.

Los bosques, en virtud de sus propias características, pueden producir recursos económicos. Y la inseparabilidad de la economía con esta rama de la producción, constituye el auténtico mérito del recurso forestal y se muestra como capital social con múltiples usos en beneficio del desarrollo creciente de Jalisco.

El equilibrio producción-conservación del bosque o recurso forestal, depende fundamentalmente de que el sistema socio-económico que existe, signifique no solamente el retorno a la naturaleza, sino también consiste en buscar rendimientos superiores a los que la naturaleza brinda, lo cual se logra trazando un programa integral de aprovechamiento forestal, ya que así se indicarían las necesidades presentes y futuras del recurso y su desarrollo como parte de la economía del Estado de Jalisco.

Por otro lado, al examinar cuales son las características de los elementos climáticos, así como sus factores, así como el trazo esquemático de los climas de Jalisco muestran lo siguiente:

Que en el Estado de Jalisco, existe un irregular relieve que crea una distribución de géneros y especies amplia, pero con áreas verdaderamente reducidas en cuanto a

la superficie total con climas semejantes. Y en su forma, existe una amplia región con categoría climatológica - en relación con la humedad, de tipo semiseco, seco y muy seco, así como también diferentes áreas de humedad, de estaciones secas y deficientes lluvias en todas las estaciones.

Por lo que en consecuencia se puede afirmar que Jalisco, es según su categoría y régimen de humedad, un Estado árido excepto la Costa y de una topografía irregular en gran parte del territorio. Estos tópicos geográficos hacen resaltar el interés del recurso forestal, considerado en la utilización múltiple de éste. A la vez, esta condición influye en la ecología forestal, tanto en sus áreas de dispersión, como en los ciclos de crecimiento de los bióticos que lo forman.

Señalan los especialistas en materia forestal, que el medio geográfico condiciona la localización de las especies forestales y sus asociaciones de bosques, éstos a su vez como unidades vivientes sujetos a las leyes de la naturaleza, pues forman parte de ella e intervienen modificando el clima. De tal manera que, básicamente las modificaciones que tienen lugar a raíz de ésta interrelación con el habitat forestal son:

- a) Modificación de la temperatura tanto del suelo como del bosque.
- b) Reducción de la velocidad del viento.
- c) Modificación de la humedad.
- d) Intercepta la libre caída de la lluvia.
- e) Reduce la vaporación del suelo de los bosques.
- f) Regula la caída del agua en las pendientes.

La topografía de Jalisco, excesivamente abrupta, hace

que el bosque constituya una de las formas más propias de mantener un recurso en aprovechamiento. Al respecto, es - pertinente mencionar el valor de la producción forestal - en el año de 1985, representado en miles de pesos según - la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.

Especie maderable 15'556,484, aserrfo 6'735,067, ce-  
lulosa 8'264,388, combustible 557,029.

Especie no maderable 333,135, orégano 52 371, resina  
280,764.

Ahora bien, gran porción del potencial de la riqueza forestal del Estado de Jalisco son sus bosques, mismos -- que se encuentran localizados en la zona costera de la en tidad, Sierra de Manantlán, Sierra de Ayutla, Atenquique, Mazamitla y Talpa de Allende, donde sus principales espe cies son: cedro, parota y caoba, formando con lianas y be jucos las selvas de la región de Careyes y el Rebalso. -- Son igualmente parte de ésta riqueza forestal los bosques tropicales que se encuentran en zonas con menor precipita ción pluvial, mesetas en donde se desarrollan pequeños -- bosques de cedro rojo y colinas de zapotal.

Cabe señalar asimismo, que en el Estado de Jalisco - la intervención gubernamental ha creado zonas de situa--- ción especial, a fin de modificar y racionalizar la explo tación arbolaria de la entidad por medio de vedas y pro-- tectoras, zonas de reserva de la Biosfera y parques nacio-- nales.

### 5.2.3. MINERIA.

Se estudiará el avance mínimo en esta entidad.

El problema esencial de la minería, radica en que su explotación está en manos extranjeras, lo cual impide que este sector económico, se oriente totalmente en función de la meta que México se ha fijado. Sin embargo, la nacionalización de la minería se va imponiendo como medida indispensable; ya que las condiciones prevalecientes impiden su realización inmediata y total. Por lo que los principales obstáculos para su realización a saber son los siguientes:

- a) Demanda interna insuficiente en relación con la producción nacional.
- b) Que el volumen de la producción mexicana no puede influir en el mercado mundial.
- c) La dificultad de colocación de la producción minera nacional en el mercado internacional, debido principalmente a la intervención de interés extranjero.
- d) La suspensión de créditos.
- e) La fuga de capitales.
- f) El alto costo de la tecnología.

Como uno de los obstáculos principales con que tropieza la política tendiente a elevar la actividad en el desconocimiento de las reservas potenciales de cada uno de los minerales que se explotan, así como la localización de las zonas mineras, de donde resulta necesario la cuantificación y localización, factores básicos para la planeación de ésta rama. Resulto necesario concentrar en un solo organismo público a todos los que intervenían en la actividad minera. (Secretaría de Energía, Minas e Industria Para Estatal).

La urgente necesidad de buscar la producción nativa, a través del mejoramiento de la técnica, ha tomado niveles sin precedentes. Por lo que, se ha ido eliminando poco a poco el método selectivo que predominaba en la pequeña y mediana minería.

De tal forma que, en consecuencia de lo anterior, el Gobierno Federal ha intervenido enérgicamente en este sector productivo, en los procedimientos y en el control a los productores, tarifas, créditos, maquila, transportación, relaciones contractuales y otras.

Por lo anterior, resultó conveniente el supervisar los procesos de afinación y consumo de minerales, políticas de ventas, fijación de precios, sistemas de producción y distribución.

Y a pesar de que la importancia de la producción minera dentro del producto nacional va disminuyendo, esto no debe considerarse como índice definitivo para pronosticar que la minería no pueda recuperar el lugar primordial de que gozaba, debiéndose aquilatar acertadamente, dado que representa un gran apoyo para el futuro del país.

En el Estado de Jalisco, la inversión en la actividad minera es aleatoria, subsiste la incertidumbre sobre la naturaleza y extensión de los yacimientos. La naturaleza oculta de los minerales, es otro factor de riesgo que otorga a la actividad minera un carácter especulativo, que influye en los valores bursátiles.

Es preciso considerar sin embargo, que la magnitud de las inversiones que normalmente se requieren para el desarrollo de los yacimientos y para el establecimiento de plantas de beneficio y cuantificación.

Predominan los salarios mínimos, que repercuten en el bajo poder adquisitivo y en general, en el nivel de vida por cierto ínfimo como consecuencia de la baja productividad en la minería desde el agotamiento del manto de manganeso de la región de Autlán, mismo que era explotado por la Compañía Minera Autlán.

Por lo anterior, resulta indispensable el que los pequeños propietarios y medianos mineros, aprovechen las medidas gubernamentales encaminadas a la ampliación de mercados para las explotaciones y exportaciones de los minerales, ya que si se consideran las grandes posibilidades que representan el poder comerciar con el exterior, esto lógicamente sería óptimo.

De gran importancia resultó la producción de 716 kilos de oro, de las minas El Barqueño, con un valor superior a los dos millones de pesos (51) lo que representa el avance sostenido en la entidad a posteriori de la gran problemática que se presentó desde los albores de la historia jalisciense.

#### 5.2.4 AGRICULTURA.

Se verá en este objetivo como la demanda de alimentos va en relación con el crecimiento y cuales son los avances que se logran para mejorar la calidad alimentaria y el nivel de vida en el Estado de Jalisco.

La elasticidad de la demanda es diferente para los distintos productos alimenticios, pero en términos generales es relativamente baja, por lo que al aumentar el ingreso, la demanda de alimentos sube, pero menos que proporcionalmente. Al avanzar la industrialización el ingreso real de la población aumenta y alcanza niveles más elevados, por lo que la demanda de alimentos aumentará en números absolutos, pero proporcionalmente será un crecimiento relativamente menor. (52)

(51) Tercer Informe de Gobierno, 1986.

(52) J.B. Keynes, Teoría General de la Ocupación del interés y del dinero. Edit. Fondo de Cultura Económica - México, 1963, pág. 99.

El crecimiento de la demanda de alimentos, trae como resultado presiones en la producción, esto en virtud del aumento natural de la población y del aumento de ingreso y de los desplazamientos ocupacionales.

Es indudable que en el proceso de desarrollo la industria propiamente dicha y la reforma agraria se interrelacionan en forma positiva, predominando una y otra en el curso del desarrollo. En el período inicial de la industrialización, la reforma agrícola propició el desarrollo industrial, ésta etapa inicial a su vez, exige a la agricultura nuevos progresos como es la mecanización, lo que a su vez hace pensar que a largo plazo, el progreso agrícola inició el cambio estructural empujando a la industria que encontró apoyo en la política económica nacional.

El desarrollo económico supone un desenvolvimiento armónico de la agricultura y de la industria, estas dos actividades guardan entre sí estrechas conexiones. La agricultura es fuente de alimentos, de materias primas y de mano de obra, y al mismo tiempo constituye parte importante de la demanda total de productos manufacturados.

En relación con lo anterior, se ha reconocido en Jalisco, la necesidad de relacionar la política y los programas de desarrollo agrícola y de alimentación con las necesidades nutricionales; pero por muy alentador que esto sea, en realidad solo significa el comienzo, puesto que a la fecha pocos han sido los resultados satisfactorios y significativos logrados.

Es indudable que resulta esencial el establecimiento de metas apropiadas de consumo en los planes de producción del gobierno del Estado, para alcanzar los objetivos

expuestos, ya que en Jalisco el consumo en general se ha retrasado respecto del crecimiento de las inversiones, debido al rezago de los salarios respecto de las utilidades, por lo que en este sentido siguen existiendo problemas estructurales que estorban la continuación de un desarrollo rápido y uniforme.

El desarrollo económico alcanzado por el Estado de Jalisco, ha sido principalmente un auge de formación de capital que ha pesado sobre los hombros del grueso de la población de bajos ingresos, provocando un rezago en el consumo interno, lo que actúa en forma limitada sobre un desarrollo sano y equilibrado del Estado, desvirtuándose así, el fin último del desarrollo consistente en la elevación del nivel de vida de las mayorías.

La importancia de la agricultura en el Estado, reside principalmente en que genera ocupación para una gran parte de la población jalisciense, teniendo como finalidad ser proveedora de alimentos y materias primas industriales.

De gran importancia y en relación con lo anteriormente expuesto, cabe mencionar que la seguridad en el campo jalisciense ha sido condición fundamental para consolidar el desarrollo agropecuario, toda vez que, los apoyos que el gobierno de la entidad ha otorgado a los productores de financiamiento, insumos, asistencia técnica, obras de infraestructura, organización y capacitación se han aprovechado mejor.

Se dijo en el tercer informe del gobierno del Estado de Jalisco, que una vez más ésta entidad había logrado ser el primer estado productor de maíz, ya que el volumen alcanzado fue de 2.1 millones de toneladas, resultado de un cen-

dimiento medio de 2.8 toneladas por hectárea. Y en tal virtud, se afirmó que Jalisco sigue a la vanguardia como productor de alimentos: 12.4 millones de toneladas, con un valor de 418 millones de pesos.

Además de lo anterior, se registro la producción más alta de azúcar en el Estado, toda vez que fueron cuantificadas 452 mil toneladas según el propio informe de gobierno 1986. - Todo esto ahunado con que se obtuvieron 962 millones de litros de leche, 309 mil toneladas de carne y 300 mil toneladas de huevo.

#### 5.2.5. TURISMO.

Se apreciará cual es la política seguida en esta actividad por parte del gobierno del Estado.

En cuanto al lineamiento de la política general del turismo, se dice que en este renglón se tiene como propósito -- fundamental, contribuir a la solución de los problemas nacionales, mediante la captación de divisas y la generación de empleos principalmente.

Como estrategia general y de acuerdo al proyecto nacional es en el uso intensivo y eficiente de la capacidad instalada, la implantación y control de precios, a fin de que se permita mantener la competitividad en el pleno internacional e incrementar la demanda interna, y brindar de manera óptima los recursos financieros.

En cuanto a la práctica se comprende la información turística, la diversificación de mercados, promoción y publicidad, comercialización, turismo fronterizo, turismo interno, - turismo social, planta turística, capacitación, transporte, -

desarrollo turístico regional, política financiera y coordinación intersectorial (53).

Luego entonces, en este sentido, el último punto se refiere a la adecuación del marco jurídico existente para fortalecer la capacidad ejecutiva del sector público turístico. Es decir, establecer una coordinación de esfuerzos entre todas las entidades de la Administración Pública Federal, Estatal y Municipal que participen en la actividad turística. Todo esto con el fin inmediato de poder establecer la "descentralización de la Administración Turística a nivel regional, estatal y municipal, manteniendo un equilibrio en el ejercicio de las atribuciones". (54) En suma, el turismo es visto como un elemento de primer orden en el proceso de canalizar recursos de las áreas urbanas a las rurales, así como también para poder diversificar la actividad económica nacional y regional. En tal situación esta es la importancia subsiguiente que deviene de la industria turística en el país. En tal virtud como consecuencia de lo anterior se dice que este factor debe ser creciente pues induce al desarrollo económico, que genera ocupación directa e indirecta, y que indudablemente constituye el equilibrio de la balanza de pagos entre México y el vecino país del Norte.

En el año de 1983, el 29 de diciembre se decreta por el Congreso de los Estados Unidos Mexicanos la Ley Federal de Turismo, misma que abrogó la Ley Federal de Turismo de 29 de diciembre de 1979, publicada en el diario Oficial de la Federación del 15 de enero de 1980.

La nueva y vigente en la Federación se encuentra dividida en los siguientes apartados, Capítulo I Disposiciones Generales, Capítulo II, Programación Turística, Capítulo III, -

(53) Plan Nacional de Desarrollo, Poder Ejecutivo Federal, -- 1983-1988. Edit. Secretaría de Programación y Presupuesto. Primera Edición. 1983. pág. 370.

(54) Op. Cit. Pág. 377

Comisión Intersecretarial Ejecutiva de Turismo. Capítulo IV Zonas de Desarrollo Turístico prioritario. Capítulo V, Capa citación Turística. Capítulo VI Fomento al Turismo. Capítulo VII Turismo Social. Capítulo VIII, Fondo Nacional de Fomento al Turismo. Capítulo IX, Prestadores de Servicios Turísticos. Capítulo X Registro Nacional de Turismo. Capítulo XI Protección al Turista. Capítulo XII, Vigilancia y verificación. Capítulo XIII Sanciones y recursos de revisión y -- por último diez artículos transitorios. Al respecto es necesario ver cuales con las ingerencias que tiene el Estado de Jalisco en esta rama de la industria, especificados por la Ley en vigor; dentro de las disposiciones generales se menciona que las dependencias y entidades de la administración pública federal y sus representaciones en el extranjero, -- así como los gobiernos estatales y municipales, en la forma en que se convenga, auxiliarán a la Secretaría en la aplicación de la Ley y sus reglamentos, y en igual forma la Secretaría participará, continúa diciendo el precepto mencionado, que esa Secretaría tendrá ingerencia en los convenios que celebren el Ejecutivo Federal y los Ejecutivos de las Entidades Federativas, relativas a la planeación nacional del desarrollo en materia turística, y en igual manera la Secretaría podrá suscribir acuerdos con los titulares de los poderes Ejecutivo Estatales, a efecto de favorecer el desarrollo turístico regional o local, también podrá participar la Secretaría en cuestión en los esfuerzos que realicen los -- distintos niveles de gobierno, así como los sectores social y privado, dentro del proceso integral de planeación de cada entidad, e igualmente participará en los órganos estatales de planeación para el desarrollo, entendidos como la -- instancia para promover y coordinar las acciones conjuntas que lleven a cabo los gobiernos federal y locales en las entidades federativas; y por lo que respecta al desarrollo turístico de zonas prioritarias, corresponde a la Secretaría.

conjuntamente con la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología y con la participación de los gobiernos estatales y municipales, promover la determinación de zonas de desarrollo turístico prioritario, a efecto de que se expidan las declaraciones respectivas de uso del suelo turístico en los términos de las leyes respectivas, también la Secretaría de Turismo -- promoverá la celebración de acuerdos y establecerá bases de coordinación con otras Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, de los gobiernos Estatales y Municipales, y cuando así lo soliciten, los gobiernos Estatales y Municipales en su caso, recibirán asistencia y colaboración -- por parte de la Secretaría para mejorar aptitudes de los servidores públicos con que se cuente en las respectivas dependencias y entidades de índole turística, respecto del fomento al turismo es pertinente hacer mención que las dependencias -- y entidades de la Administración Pública Federal, y los gobiernos estatales y municipales, en los términos en que se -- convenga y en el ámbito de sus respectivas competencias y jurisdicciones, coadyuven con la Secretaría en la realización -- de actividades de fomento al turismo, también apoyará la Secretaría ante las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de los Gobiernos Estatales y Municipales, el establecimiento de unidades turísticas, tales como -- balnearios, marinas, desarrollos turísticos, etc.

Por otra parte, en el Estado de Jalisco el movimiento de turistas nacionales y extranjeros en el año de 1985 fué según el área turística el siguiente: área metropolitana de Guadalajara 1 271 348 turistas nacionales, 132 562 turistas extranjeros. Área norte de la zona costa: Puerto Vallarta llegaron -- 332 980 turistas nacionales, 724 186 turistas extranjeros y -- en el área sur de la zona costa San Patricio-Melaque se recibió a 148 428 turistas nacionales y 16 033 turistas extranjeros; al área de la Rivera del Lago de Chapala fueron 25 683 -- turistas nacionales, 38 935 turistas extranjeros. Área de los

altos - San Juan de Los Lagos 308 020 turistas nacionales, -- 39 843 turistas extranjeros y por último en el área sur del Estado de Jalisco: Ciudad Guzmán recibió a 120 551 turistas nacionales y 1 087 turistas extranjeros, lo cual representó ingresos en miles de pesos, siguiendo el orden mencionado: - 35 494 668 por turismo nacional, 9 917 817 por turismo extranjero por el área Metropolitana, 13 653 179 turismo nacional, 24 713 343 por turismo extranjero en Puerto Vallarta, - 1 796 812 por concepto de turismo nacional en MeLaque y San Patricio, y 732 644 por turismo extranjero. Y en lo que se refiere al área de la rívera del Lago de Chapala el turismo nacional dejó una derrama de 310 989 y por turismo extranjero fué de 805 338, en el área de San Juan de los Lagos fue de alrededor de 2 696 074 por lo que se refiere al turismo nacional y 86 155 por turismo extranjero y por último respecto del área Sur del Estado ( Ciudad Guzmán) se recibieron -- 262 242 por el turismo nacional y 2608 por turismo extranjero. Lo que arrojó la cantidad total de 54 240 464 por parte del turismo nacional y 36 257 905 por parte del turismo extranjero. Estos datos fueron dados a conocer por el Departamento de Turismo del Estado

Por lo anterior, es menester mencionar la indiscutible importancia que representa el programar eficientemente y de manera eficaz las medidas promocionales, ya que las dependencias que ahora intervienen en su elaboración, con el fin de terminar con la duplicidad del trabajo y mejorar los resultados de éste importante sector turístico.

#### 5.2.6. SECTOR COMUNICACIONES Y TRANSPORTES.

Se comprenderá el avance de la infraestructura que se sigue en el Estado de Jalisco en lo que respecta a este sector.

En el año de 1984, se mencionó en el Plan Jalisco, que - la integración territorial del Estado sería inminente, ya que las regiones que conforman el estado, así como sus localidades rurales y urbanas, se articularían a través de un sistema estatal de comunicación integrado por infraestructura y transporte carretero, ferroviario, aéreo y marítimo, servicios postales, telefónicos y telegráficos, servicios de comunicación colectiva, radio y televisión.

De tal manera que la construcción de la infraestructura carretera debería ser cuestión prioritaria, a fin de atender la comunicación con todos los municipios y la integración de las regiones de Colotlán, Tamazula y Puerto Vallarta. Ahora bien, las zonas mencionadas se consideran como zonas prioritarias de desarrollo estatal y se articularían a través de la construcción y modernización de sus carreteras, al igual que los caminos que alimentan y comunican con las zonas rurales productivas. Y por otra parte, el transporte se encaminaría a fortalecer las actividades turísticas y pesqueras, todo esto, por medio de la construcción y complementación de las terminales especializadas del sur del litoral y de Puerto Vallarta.

Sin omitir mencionar que asimismo, se promoverían las comunicaciones ferroviarias, aéreas y de telecomunicaciones que apoyen las prioridades del desarrollo estatal.

Por lo que en tal virtud, en el año de 1985, el Programa Integral de Vialidad en la Zona Metropolitana de Guadalajara dió origen a una inversión por concepto de obras las siguientes:

CONCEPTO	INVERSION (MILLONES DE PESOS)
Obras de ampliación de calles, pavimentación, empedrado, semaforización.	4 899
Infraestructura y equipamiento para la vialidad a través del PRE	1 088

CONCEPTO	INVERSION (MILLONES DE PESOS)
Gobierno del Estado	1 000
Ayuntamiento de Guadalajara	771
Ayuntamiento de Zapopan	661
Obras de Semaforización	608
Ayuntamiento de Tonalá	460
Ayuntamiento de Tlaquepaque	212
Obras en Av. Patria	52
Obras en Av. Cruz del Sur	40
Conservación de 29.5 kms.	7
Eje Norte-Sur	2 126
Tunel vehicular-Estación de Pasajeros del Ferrocarril	500
Paso a desnivel Av. Vallarta y vías de ferrocarril	775
Paso a desnivel periférico con carretera a chapala.	540
Anillo periférico	475
Av. Patria	340
Nodo periférico con entrada a Santa Margarita	255
Nodo periférico con carretera a Morelia	258
Paso a desnivel anillo periférico con carretera a Tesistán.	170
Glorieta El Alamo	125
Nodo Av. López Mateos	37

De lo anterior resultó un monto total de 10 500 millones de pesos invertidos en las obras descritas (55). Y por otra parte, la inversión autorizada por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes por programa para esta Entidad Federativa fué de la siguiente forma.

(55) Departamento de Planeación y Urbanización (DPUEJ), Departamento de Obras Públicas (OPEJ), Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado (COPLADE), Junta Local de Caminos y Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

1985

PROGRAMA	MILES DE PESOS
Programa Normal	12 442 677
Area de Infraestructura	11 759 196
Carreteras troncales	6 385 832
Caminos Rurales	315 522
Carreteras urbanas y libramientos	350 000
Conservación de la infraestructura carretera	2 129 810
Red férrea	2 129 189
Aeropuertos y Aeropistas	235 773
Servicios técnicos	177 141
Puertos comerciales	19 699
Puertos industriales	14 000
Dragado	2 230
Area de administración	204 307
Area de operación	110 851
Regulación y organización del autotransporte	37 468
Regulación y organización del transporte ferroviario	4 713
Regulación y organización del transporte marítimo	5 127
Regulación y organización del sistema portuario	7 520
Regulación y organización del transporte aéreo	10 520
Regulación tarifaria	750
Puertos Comerciales	4 199
Operación portuaria	2 802
Equipo de ayuda a la navegación marítima	22 684
Equipo portuario	49
Equipo de ayuda a la navegación aérea	3 176
Medicina preventiva para la prestación de servicios de transporte	7 671
Area de comunicaciones y desarrollo tecnológico	368 323

Regulación y organización de las telecomunicaciones.	7 757
Infraestructura postal	56 000
Infraestructura telegráfica	7 498
Infraestructura para la conducción de señales de telecomunicaciones	9 810
Infraestructura para servicios complementarios	4 260
Conservación de la infraestructura de las comunicaciones	105 797
Servicio postal	2 100
Servicio teleográfico	65 560
Servicios de conducción para las señales de telecomunicaciones	106 441
Capacitación y adiestramiento para el transporte y las comunicaciones	3 100
Regional de empleo	103 515
Area de infraestructura	103 515
Caminos rurales	103 515
Desarrollo regional	1 744 089
Area de infraestructura	1 744 089
Carreteras alimentadoras	522 097
Caminos rurales	445 892
Carreteras estatales	776 100

Lo que representó un total de 14 290 281, de miles de pesos, según datos de la Secretaría de Comunicaciones y --- Transportes.

Y con respecto a la inversión autorizada en caminos por dependencia y programa (56) fué como sigue:

---

(56.) Fuente: Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

1985

## DEPENDENCIA

MILES DE PESOS

SECRETARIA DE COMUNICACIONES  
Y TRANSPORTES

Programa Normal	9 181 169
Carreteras troncales	6 385 832
Caminos rurales	315 522
Carreteras urbanas y libramientos	350 000
Conservación de la infraestructura carretera	2 129 810
Programa de desarrollo regional	445 892
Caminos rurales	445 892
Programa Regional de Empleo	103 515
Caminos rurales	103 515
JUNTA LOCAL DE CAMINOS:	
Programa de Desarrollo regional	1 042 202
Carreteras urbanas y libramientos	162 650
Carreteras estatales	879 552
COMITE DE COMUNICACIONES VECINALES DEL ESTADO:	
Programa de Desarrollo Regional	522 099
Carreteras alimentadoras	522 099
OBRAS PUBLICAS:	
Obra directa del Estado	2 711 000
Carreteras alimentadoras	2 711 000

Las cifras antes mencionadas son en razón de la fuente informativa del Comité para el Desarrollo del Estado (COPLADE), y en base a datos proporcionados por las dependencias federales y estatales.

Por otro lado, la inversión autorizada y aparatos telefónicos en servicio en 1985 fue de la siguiente manera:

CONCEPTO	MILES DE PESOS
INVERSION.	
Redes	2 853 000
Obras civiles	376 000
Centrales	3 891 000
Mantenimiento (dato no disponible)	
Planta de fuerza	576 000
Aparatos telefónicos (existencia)	
Estado	606 652
Area Metropolitana	497 454

Luego entonces las cifras expuestas indican que el aumento de la actividad económica está ligado íntimamente con el desarrollo de los medios de comunicación, y que a su vez existen y se incrementan gracias a la intensificación de -- las políticas que adopta el Gobierno del Estado en coordinación estrecha con el Gobierno Federal.

#### 5.2.7. SECTOR ELECTRICO.

Se entenderá como se ha programado el suministro de -- energía.

El programa de suministro del fluido eléctrico en la entidad, provisoriamente considera determinadamente que el -- sector eléctrico pudiera satisfacer la demanda de servicio -- como consecuencia del crecimiento de la extensión territorial, tratándose de las ciudades o cabeceras municipales, -- con un ritmo que pudiera ser del 10 por ciento de crecimiento, lo cual permite que se originen alrededor de 60 a 64 mil megawatts-hora. Luego entonces para dentro de cuatro años --

casi tendrá que cuatruplicarse según se observan en los índices de crecimiento demográfico en el Estado.

En el Tercer Informe demográfico que presenta el Ejecutivo Estatal ante el Congreso local, se menciona que dicho sector había tenido destacada intervención, ya que, a la fecha bastante era lo obtenido y que en tal sentido al presentarse nuevos programas viables integrales para que sea entendida así el financiamiento otorgado, pues en principio la finalidad es precisamente atenuar y hacer más propicia la vida tanto en el campo como en la ciudad, así la carga financiera se encuentra debidamente coordinada para emprender y proporcionar el servicio público en cuestión.

Según datos los 124 municipios que integran el estado, cada una de éstas cabeceras cuenta con el fluido de energía eléctrica, de donde resulta un parámetro confiable para que dentro de cuatro años se incremente casi al 90 por ciento. Al respecto se informó que los responsables de proporcionar este servicio aplicaron el año anterior a 1986, 8 mil millones de pesos a fin de que se fomentara y mejorara el sector eléctrico en Jalisco, lo que traería como consecuencia la mejoría en la prestación del servicio tanto en el campo como en la ciudad y áreas periféricas que generalmente es ahí donde radica la importancia de la prestación del servicio, ya que, las colonias populares representan la importancia de su atención.

En ese sentido en 1985 se instalaron 64 mil nuevos servicios, según el Tercer Informe de Gobierno del Licenciado Alvarez del Castillo, Gobernador Constitucional del Estado, que proporcionó beneficios a 440 mil necesitados, en 211 poblados y colonias populares. De tal manera que el 82% de los dos mil millones de pesos aplicados al programa fueron aportados por el Gobierno de la entidad, y en igual forma se invirtieron 1626 millones de pesos para la construcción de la

central hidroeléctrica Agua Prieta , lo cual aumentaría notablemente la capacidad para la zona metropolitana de Guadalajara.

Por otra parte, y para mayor abundamiento, la electrificación de poblados rurales y colonias populares según el Tercer Informe de Gobierno 1986, la aplicación del programa de electrificación fué de la siguiente manera:

Inversión total ( millones de pesos )

Normal Tripartito	285 940
Poblados rurales	68 020
Colonias populares	54 360
Colonias populares zona metropolitana de Guadalajara	163 560
Especial	1 568 600
Colonias populares ZMG (Cont.)	236 235
Colonias populares ZMG (Prog.1985)	311 550
Poblados rurales	520 425
Colonias populares interior del Estado.	161 430
Colonias populares ZMG (85-86)	358 950
Desarrollo regional	160 075
Poblados rurales	152 095
Colonias populares	7 980

De los datos anteriores resultó un total de 2 034.3 millones de pesos.

### 5.3. PROBLEMÁTICA DE VIVIENDA.

En éste objetivo se denotará el acelerado crecimiento de la población en el Estado de Jalisco y específicamente en la ciudad de Guadalajara.

Numerosos investigadores en la materia han señalado que en las grandes ciudades se concentra el desarrollo de casi todos los artículos técnicos, capital circulante, poder político y económico, servicios y cultura que permiten un nivel de vida superior al del habitante rural.

Ahora bien, respecto al problema habitacional en la segunda ciudad más poblada de la república mexicana, se considera que el acelerado avance en el crecimiento de la población urbana ha sido consecuencia de la combinación duplex de fenómenos, primero: el acelerado crecimiento natural y segundo: la migración constante del campo a la ciudad. De lo anterior se puede señalar que las tendencias al crecimiento de la población urbana se refleja en dos formas: crecimiento del tamaño de las localidades citadinas y el nacimiento de nuevas zonas urbanas. De tal forma que, en ambos casos se enfrentan las autoridades competentes a fenómenos de urbanización creciente que, desde el punto de vista político-administrativo, significa una intensificación de la densidad social, es decir, una multiplicación de interrelaciones humanas que implican, por un lado, variaciones cualitativas de la relación social más impersonal, funcional e institucionalizada y de tipo "secundario", pero por el otro, mayor intensidad de la dependencia social cotidiana, mayor masificación y automatización, frecuencia cotidiana de la presión social, de su choque y su conflicto, mayor velocidad en el tiempo de vida, mayor modernización en la cultura y liberalidad en la conducta; y mayor acceso y demanda de los servicios públicos.

Luego entonces, la expansión física de las ciudades, en este caso Guadalajara es producto, entre otras razones, de una cotidiana demanda de tierra para uso urbano, ya sea para utilizarla inmediatamente o para ser utilizada con fines especulativos (57) señalado por Miguel Ortíz que en el Esta

(57) Ortíz Ruiz Miguel. Urbanización y Vivienda en Guadalajara. CLAES Jalisco. Septiembre-Diciembre 1984 No.6. Pág. 17 y sigts.

do de Jalisco el 26.76 por ciento del déficit es por familias sin vivienda, el 39.37 por ciento corresponde al déficit por hacinamiento y el 33.87 por ciento por deterioro.

Se pueda mencionar que el crecimiento demográfico, es consecuencia del crecimiento natural que ha aumentado por las mejores expectativas de vida en la ciudad, lo que trae aparejado en sí el problema habitacional.

Y que la distribución del ingreso; la concentración del ingreso definitivamente influye en la medida en que se hace más cercana la demanda de solvencia, y dado que ésta desigualdad en la distribución equitativa de la riqueza tiene su raíz en las formas de producción y en las relaciones de producción, y puesto que el financiamiento, dado para el desarrollo de las fuerzas productivas en el sector de construcción son lentas al igual que la lentitud en el proceso de adecuación de predios. Lo que hace que todo ello se represente en el déficit de vivienda.

En tal virtud de lo anteriormente señalado resulta un reto para el gobierno y la sociedad jalisciense el resolver el problema de la vivienda.

Toda vez que se ha tenido un déficit en la oferta del suelo urbano estimado en 4 800 hectáreas y se requieren construir y mejorar viviendas para 200 000 familias, de tal manera que para 1985 el gobierno del estado, incluyó la regularización de tierras para uso habitacional; la expedición de 6 000 escrituras de propiedad de lotes regularizados y la promoción de programas de vivienda progresivas y autoconstrucción. Es así como a la fecha se dice que la inmobiliaria del Estado concluirá en 1986 fraccionamientos populares en Tonalá, Guadalajara y Puerto Vallarta, mismos que darán alojamiento a 2.533 familias.

Y en coordinación con las políticas de vivienda adaptadas por el gobierno el Instituto de Promoción de la Vivienda apoyó 1,387 acciones de autoconstrucción en ocho municipios.

Y por su parte, el Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda (INFONAVIT) ha construido 4 366 viviendas para trabajadores con el apoyo del fondo de la vivienda (FOVI) y la Banca Nacional, el Ayuntamiento de Guadalajara y la Iniciativa Privada edificaran 16,000 casas en el Estado para sectores medios y populares.

### 5.3.1. DINAMICA DE CRECIMIENTO DE LA POBLACION.

La estrecha relación de los fenómenos demográficos con los aspectos sociales y económicos, incidente y determinan las políticas de población de manera que éstas puedan llegar a ser consideradas como parte de las estrategias generales de desarrollo de la población, para que éstas a su vez apoyen y refuercen las políticas generales del desarrollo integral de la nación.

El común denominador a que se enfrentan los gobiernos a nivel mundial en materia demográfica, es pues primordialmente el crecimiento de la población, pero dada la complejidad de lo social y lo intrincado de las relaciones entre grupos poblacionales y su propio desarrollo hacen de dicha problemática y su solución una tarea no trivial. Así nuestra Nación enmarcada dentro del contexto internacional no es ajena a tales situaciones, máxime si se tiene en cuenta que el siglo XX representa para México cambios demográficos trascendentales, a partir de 1940 el país entró en una etapa de desarrollo, impulsada primero por la intensificación de actividades agropecuarias y posteriormente por la industrialización, ello conllevó a la aplicación de una política sanitaria integral para el desarrollo de los niveles de salud población, así como en desarrollo de la educación en el ámbito de

vida, trajo como consecuencia un aumento en la sobrevivencia de la población y por ende el aumento en los índices de su crecimiento.

Para la fijación de la problemática en la dinámica del crecimiento de la población, es menester como problema demográfico, tener presente el censo global logrado a raíz de la Conferencia de Bucarest en tales tópicos y plasmados en el Plan de Acción Mundial sobre Población, Consejo Nacional de Población México (58) destacándose los puntos siguientes:

A) El reconocimiento de que el rápido crecimiento poblacional y la concentración de la población en pocas áreas no son deseables.

B) La necesidad de que los gobiernos presten atención tanto a las causas como a las consecuencias de los hechos y tendencias demográficas.

C) La relevancia que para los fenómenos poblacionales tienen los programas sobre alimentación, distribución del ingreso, la educación, salud, empleo y el mejoramiento de la calidad de la vida.

D) La aceptación universal de la integración de la población en el desarrollo como un medio para mejorar la calidad de la vida.

Ahora bien nuestra entidad federativa como parte integrante de la República, no es ajena al problema de crecimiento de la población y su dinámica, más aún que el Estado de Jalisco desempeña un importante papel dentro del sistema eco

---

(58) Reflexiones sobre Temas de Población antes de la Conferencia Internacional de Población en México, 1984, pág. 28

núcleo nacional, como punto estratégico de la vida económica - del Occidente del País, lo que lo sitúa como un gran polo de atracción para la migración de Guadalajara crece a un ritmo -- que la hará duplicarse en el término de los próximos 15 años; la de Puerto Vallarta se estima que lo hará en 9, por citar -- los dos ejemplos más críticos de Jalisco (Reunión Estatal para la Planeación, Jalisco, Memoria, P.R.I. IEPES. 18 de octubre - de 1981. Pág. 50)

La búsqueda de soluciones para la problemática de crecimiento poblacional en el Estado de Jalisco se ha definido en el denominado Plan Jalisco 1984-1988, que contiene acciones y programas que se traducen en estrategias para alcanzar el logro de objetivos en materia de planeación en distintas ramas, entre los que destacan prioritariamente el problema demográfico, de las tales estrategias cabe señalar: la integración de la planeación del Estado por regiones; el aprovechamiento de las potencialidades regionales que permitan alternativas de desarrollo a corto plazo; el impulso de las ciudades medias; la consolidación del desarrollo metropolitano de Guadalajara; el proporcionamiento de las condiciones técnicas y materiales para mejorar la calidad de la vida de los sectores medios y populares; la afirmación de las estructuras estatales para el bienestar social y el fortalecimiento cultural.

Así actualmente, Jalisco demográficamente presenta el panorama siguiente: en la actualidad tiene 5.2 millones de habitantes, población que crece a una tasa promedio anual del 3%, más de la mitad de ésta población se encuentra concentrada en la Zona Metropolitana de Guadalajara, donde habitan cerca de tres millones de personas y se localiza aproximadamente el 70% de las actividades económicas del Estado.

En el otro extremo, el resto de la población está dispersa en cerca de 10 000 localidades. Ningún otro centro de población en el Estado alcanza siquiera los 150,000 habitantes y cerca de un millón de jaliscienses habitan en localidades meno

res de 2 500 habitantes, que por su dispersión y escala ofrecen dificultades para la dotación de los servicios indispensables.

Por otra parte la evolución de la economía de Jalisco al igual que la del país ha tenido que enfrentarse a una serie de obstáculos de carácter estructural que ha provocado disparidades en el crecimiento de los sectores productivos, en el desarrollo regional y en la distribución del ingreso, lo cual se ha reflejado en el crecimiento de la población; así en cuanto a la distribución de la población urbana y rural se tiene que la primera asciende a 3 306 033 con una tasa de crecimiento de 3.88% y la rural de 987 516 con una tasa de crecimiento negativa del 0.49%, por cuanto a la población económicamente activa ascendió a 1 486 771 personas representando el 34.6% de la población total, dicha dinámica implica - dice - lo anterior quiere decir que dicha dinámica implica definitivamente la presencia de una población mayor de jóvenes potencial entre activos que presionan en los mercados de trabajo, de una demanda mas alta de servicios públicos y una fuerte carga de dependencia familiar, muy especialmente en la zona más densamente poblada que resulta ser la Zona Metropolitana de Guadalajara con los consiguientes problemas que trae consigo la migración que tiene que soportar hacia ella, ante esta situación el Estado de Jalisco y concretamente el sector público ha procedido con mayor agilidad y eficiencia en los diferentes campos de la actividad económica y social, con la participación de la población y de los diferentes sectores de la Administración Pública Estatal involucrados en tal problemática, a saber Departamento de Programación y Desarrollo, Departamento de Salud, Organismos de Vivienda y primordialmente el Consejo Estatal de Población - entre otros. Cabe destacar que no obstante que el aparato gubernamental ha hecho frente a la problemática del crecimiento poblacional, éste se ha agudizado en el área metropolitana de Guadalajara por la migración de que es objeto, proveniente de diferentes partes del interior del propio Estado

e incluso del interior del país lo que implica una serie de respuestas sociales de diversas gamas para la solución del mismo y que dada su complejidad representa una prioridad en materia demográfica poblacional, del cual seguidamente haremos el análisis correspondiente, en el capítulo respectivo.

### 5.3.2. RESPUESTAS SOCIALES DADAS A LOS MIGRANTES QUE VIVEN EN LAS AREAS PERIFERICAS DE LA ZONA METROPOLITANA.

Se deslindará en este objetivo la toma de decisiones político-administrativas en éste renglón.

Como se ha visto en objetivos que anteceden, es indispensable que el aspecto demográfico de primer orden es el fenómeno urbano, el cual puede ser enfocado desde diversos puntos y con variadas disciplinas, pero que en sí se hayan íntimamente entrelazadas para la conjugación integral del planteamiento específico de soluciones congruentes con la realidad social jalisciense. Así vimos que el crecimiento poblacional se encuentra influido por diversos factores sociales o políticos, como económicos, ya que en él intervienen factores diversos como los sociales, políticos y económicos en los que a su vez se destacan las necesidades educativas, producción y abastecimiento de bienes y servicios incluyendo el vital rubro de la alimentación, planeación urbana, deterioro y preparación urbana de la población, ya que, dicha aceleración de concentración en áreas metropolitanas trae como consecuencias desequilibrios entre población, recursos, medio ambiente, requerimientos de alimentos, previsión del consumo de recursos no renovables, crecientes demandas de una variedad de bienes y servicios así como de la afectación de los niveles de empleo, etc. Luego entonces, lo que provoca errores y fricciones en la infraestructura

urbana y los servicios, es la distribución espacial urbano-rural, ciudad-tamaño misma que dificulta de redistribución adecuada de los asentamientos humanos de la población.

El atacar y prevenir la desmedida concentración de la población en áreas periféricas del centro metropolitano será de forma sine-quantum, deberá olvidarse la planeación del desarrollo mediante el proceso de integración de los núcleos existentes y de una manera integral, ya que esto supone que los cambios económicos y sociales tengan impactos sociales y demográficos para que a su vez los cambios demográficos -- tengan implicaciones económicas y sociales que se tomarían en cuenta para la formulación de políticas estratégicas en el área. Integrar a la población al desarrollo comunitario significa según señala Gerónimo Martínez (59), realizar las acciones necesarias para que la gente participe por una parte, en el proceso de desarrollo económico y social, y , por otra en el futuro del mismo.

La planeación del desarrollo y los programas concretos deben sustraerse en: la legislación, además de las dependencias involucradas en las respuestas para la migración de la población a las áreas periféricas de la zona metropolitana de Guadalajara, de Salud, de Programación y Desarrollo, del DIF, de Educación Pública, de Obras Públicas entre ---- otras dependencias.

El convencimiento social de que el problema demográfico debe ser objeto de la acción pública concertada, lo que haría menos trivial la problemática, esto es que se planee y programe en el Estado en la manera más congruente con las necesidades actuales del gobernado.

(59) Martínez García Gerónimo. Algunas reflexiones sobre población. Conferencia Internacional de Población. Consejo Nacional de Población.

Estas acciones son dictadas pacíficamente en el Plan - Jalisco 1984-1988, tanto en materia de Salud, con centros de salud comunitario para las áreas periféricas, desarrollo de vivienda, regularización de predios, asistencia social, educación, agua potable y alcantarillado, urbanización, etc.

## C O N C L U S I O N E S

Se entiende que la dinámica político-administrativa del Estado de Jalisco, se interpreta con la caracterización de momentos y que aparejado junto con las decisiones de alto nivel y los recursos apropiados dan el debido cumplimiento. De donde se define que la política administrativa del Poder Ejecutivo es consecuencia congruente de la reforma de la Administración Pública en la entidad estudiada, ya que, se pudo apreciar el proceso permanente, que persigue incrementar la eficacia y la eficiencia.

Los objetivos de la reforma administrativa han sido, el esfuerzo permanente y sistemático del gobierno del estado de Jalisco, toda vez que se pretende imprimir racionalidad y dinamismo al sector público en todas las áreas y niveles del Poder Ejecutivo, por lo que sus propósitos son el de incrementar la eficiencia y la eficacia de las dependencias del Poder Ejecutivo, mediante el mejoramiento de sus estructuras orgánicas y sus sistemas de trabajo, con el fin de aprovechar al máximo los recursos con que se cuenta en Jalisco; agilizar y descentralizar los mecanismos operativos de las dependencias del Poder Ejecutivo, acelerando y simplificando los trámites; generando en el personal público una adecuada conciencia de servicio, así como una actitud innovadora, dinámica y responsable, a fin de fortalecer la coordinación y el trabajo en equipo, según los lineamientos políticos de gobierno.

La Administración Pública del Estado de Jalisco, resulta estar acorde con la reforma del proceso técnico-político.

y permanente de revisión y racionalización, que se retroalimenta de una manera constante.

El proceso de reforma en la entidad jalisciense se concibe como una tarea sistemática y continua, y sus resultados se consideran siempre como punto de partida para nuevas mejoras.

Entendida la reforma de la Administración Pública en el Estado de Jalisco, como el proceso permanente, que persigue incrementar la eficacia y la eficiencia.

La reforma administrativa en esta entidad, es el resultado de un esfuerzo permanente y sistemático, que pretende imprimir mayor racionalidad y dinamismo al Sector Público en todas sus áreas y niveles, ya que esos propósitos son entre otros: incrementar la eficiencia y eficacia de las dependencias adscritas a la Secretaría General de Gobierno mejoramiento de sus estructuras y sistemas de trabajo, a fin de aprovechar al máximo los recursos con que cuenta el estado de Jalisco; agilizar, desconcentrar y descentralizar los mecanismos operativos de esas dependencias, acelerando y simplificando los trámites; así como dar al servidor público, una adecuada conciencia de servicio, y que en igual forma sea una actitud innovadora, dinámica y repsonsable, y fortalecer la coordinación, la colaboración y el trabajo en equipo como política del gobierno del estado.

## A P E N D I C E

Desde hace algún tiempo a la Administración Pública local le han preocupado la presencia de ciertos problemas inconvenientes a la buena marcha del Gobierno del Estado de Jalisco; problemas como la falta de objetivos claramente establecidos por parte del Congreso Local y de todas las Dependencias del Sector Público, la carencia casi absoluta de políticas y ejecuciones satisfactorias en el logro de los propósitos.

La distribución que se hace en el Congreso de los puestos y los ingresos gubernamentales, y que a falta de planes se lleva a cabo de manera empírica e inconveniente la mayoría de las veces; la duplicidad de funciones, la consecuente pérdida de eficiencia, la falta de armonía y coordinación que se tiene en casi todas las labores públicas, la falta de previsión de gran parte de los trabajadores que se realizan y que hace que muchos de ellos no puedan materializarse adecuadamente, la proliferación de organismos públicos y el aumento de actividades estatales, sin que ello obedezca a un orden de cosas previa y cuidadosamente estudiado, el aumento de empleados públicos, las inversiones sin los necesarios estudios anticipados y el exceso de trámites y papeleo, todo esto, ejemplifica parte de los problemas que se han venido padeciendo prácticamente desde que nos constituímos en Estado Libre y Soberano, desde entonces ha sido una mala consecuencia de la escasa previsión y espíritu de orden que heredaron nuestros antecesores.

Desde luego, no se tiene la pretensión de dar solución a la problemática que la administración pública del Estado

de Jalisco presenta, pero se aborda con temor a equivocarnos al reconocer que su estudio requiere de un profundo conocimiento de la sociedad y del ciudadano jalisciense.

Sería vana la pretención de proclamar fórmulas definitivas para resolver estos problemas en esta época en que el desarrollo de las ciencias y de sus aplicaciones abren continuamente nuevos horizontes, lo que se deseó es no caer en dogmatismos, forjados por la ilusión de poseer la verdad, o parte de ella.

En el campo de la administración pública como organización, los ideales no son propiamente administrativos ni están siempre bien definidos, a pesar de los esfuerzos de profesionalismo del servidor público para crear su propia filosofía y justificación moral.

Las organizaciones existen para cumplir un propósito útil. Se desempeñan en un ambiente determinado, cuyas características deben ser tenidas en cuenta a fin de que su misión pueda ser cumplida cabalmente. En ocasiones se trata de conservar o de proteger, en otras de transformar, en otras de modificar un propósito múltiple vinculado a las necesidades del desarrollo y el progreso social de Jalisco.

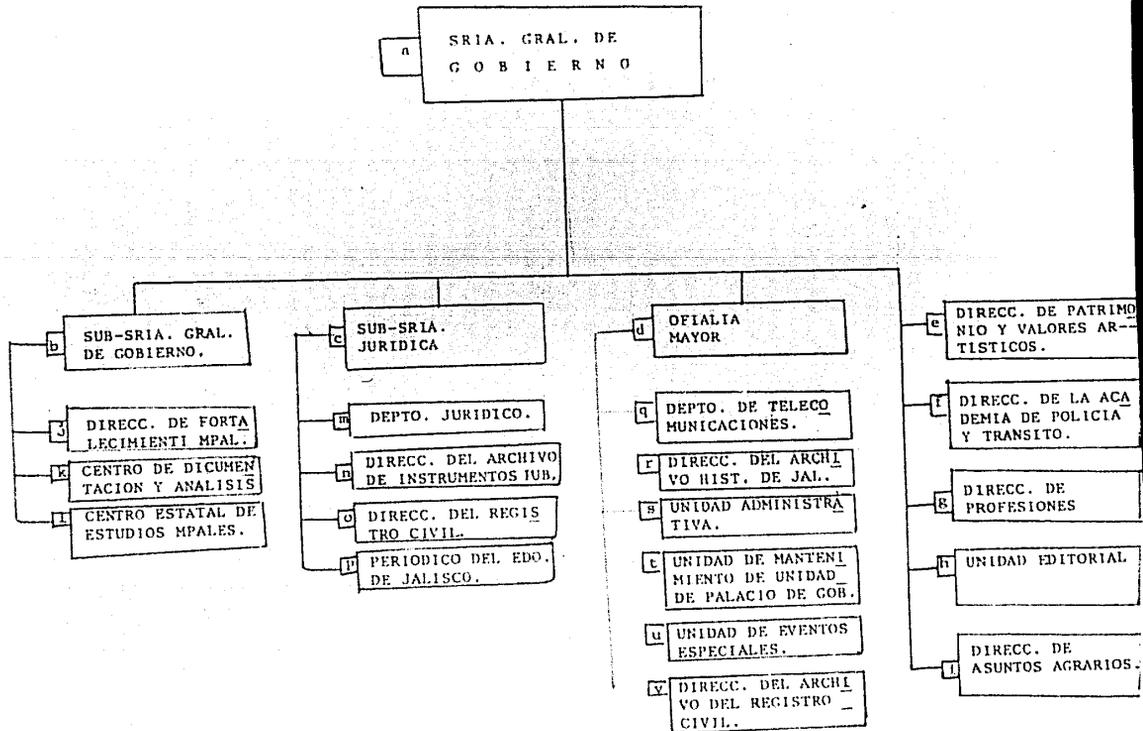
Tal aparato no puede permanecer encerrado en sus propios contornos jurisdicciones y jerárquicos para cumplir una labor formal aislada de la vida de la entidad, o ajena a sus anhelos y destino.

Las diferentes regiones del Estado de Jalisco, así como las organizaciones económicas y la empresa, tienen necesariamente que enfrentar el difícil problema de adecuar sus estructuras a las exigencias del desarrollo económico. El cambio requiere medidas de carácter selectivo, ya se trata de la acción económica, financiera o fiscal, en función del progreso tecnológico y de su aplicación regional.



La Confederación Chimalhuacana comprendió, a la llegada de los españoles, lo que son los Estados de Colima, Jalisco, Nayarit y parte de Sinaloa, Zacatecas y Aguascalientes. Se tiene ya noticia de la presencia de la tribu tolteca en esta región desde el siglo VII D. de C.

CUADRO "A"





## B I B L I O G R A F I A

### Libros:

Acosta Romero Miguel.

TEORIA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO.

Editorial Porrúa. México 1985.

Acosta Romero Miguel.

PREVENCION DE LA CORRUPCION EN EL SERVICIO PUBLICO.

Instituto de Administración Pública.

México. 1984.

Bathie. A..

COMPENDIO DE DERECHO PUBLICO Y ADMINISTRATIVO.

Editorial Jus.

México 1955.

Bowie R. Robert y Friendrich, J. Carl.

ESTUDIOS SOBRE EL FEDERALISMO.

Editorial Fondo de Cultura Económica.

México 1948.

Carrillo Castro Alejandro.

LA POLITICA Y LA ADMINISTRACION PUBLICA EN MEXICO.

Instituto de Capacitación Política.

México, D.F. 1982.

De la Madrid Hurtado, Miguel

LAS RAZONES Y LAS OBRAS.

Guzmán Valdivia Isaac.

LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACION.

Editorial. Temsa Wiley.

México. 1960.

J.M. Keyes.  
TEORIA GENERAL DE LA OCUPACION DEL INTERES Y DEL DINERO.  
Editorial Fondo de Cultura Económica.  
México. 1953.

Leñero Otero Luis.  
SOCIOLOGIA Y POBLACIONES EN MEXICO.  
Editorial Edicol.  
México. 1977.

Moreno Díaz Daniel  
DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO.

Martínez García Gerónimo.  
ALGUNAS REFLEXIONES SOBRE POBLACION.

Moreno Díaz Daniel.  
DICCIONARIO DE POLITICA.  
Editorial Porrúa.  
México 1980.

Ortiz Ruíz Miguel.  
URBANIZACION Y VIVIENDA EN GUADALAJARA.  
CEPES JALISCO.

Sayeg Helú Jorge.  
LA CREACION DEL DISTRITO FEDERAL.  
Editorial Colección Popular Ciudad de México.  
1975.

Moreno Collado Jorge y Díaz Pedroza Miguel.  
LOS CALENDARIOS DE MEXICO, ELECTORALES.  
U.N.A.M. 1969.

Tena Ramírez Felipe.  
DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO.  
Editorial Porrúa.  
México, D.F.

GUIA BIBLIOGRAFICA DE ADMINISTRACION.  
Comisión de Estudios Administrativos.  
U.N.A.M. 1a. Edición. 1972.

GUIAS TECNICAS PARA LA ADMINISTRACION MUNICIPAL.  
Instituto Nacional de Administración Pública.  
1986.

Hernández Jiménez Dalmacio.  
MARGINALIDAD (LA).  
E.N.E.P. ARAGON U.N.A.M.  
1a. Edición. 1984.

Sánchez G. Francisco.  
ADMINISTRACION DEL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS.  
Editorial ECASA. México 1985.

Sánchez G. Francisco.  
ANALISIS DE GESTION DEL SECTOR PUBLICO.  
Editorial ECASA. México. 1985.

#### LEGISLACION

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

CONSTITUCION POLITITCA DEL ESTADO DE JALISCO.

LEY ORGANICA DEL PODER EJECUTIVO.

LEY ORGANICA MUNICIPAL.

LEY ELECTORAL DEL ESTADO DE JALISCO.

REFLEXIONES SOBRE TEMAS DE POBLACION ANTES DE LA COOPERACION  
INTERNACIONAL DE POBLACION EN MEXICO.  
Apuntes Mimeografiados. 1984.

Dr. W. J. Shepard.  
ENCICLOPEDIA DE CIENCIAS SOCIALES.  
Editorial Edwin P.A. Seligmon.  
U.S.A. 1957.

Peña y Peña Alvarado.  
MONOGRAFÍAS DE MEXICO. ESTADO DE JALISCO.

Zepeda Tomás.  
GEOGRAFIA DE JALISCO.

PLAN JALISCO.  
Unidad Editorial del Gobierno de Jalisco.

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1983-1988  
Editorial Secretaría de Programación y Presupuesto.  
Primera Edición.

TERCER INFORME DE GOBIERNO, JALISCO.  
1986.

Benítez Treviño Humberto.  
LA ADMINISTRACION ESTATAL Y MUNICIPAL.  
Ediciones I.H.A.P. serie Praxis  
No. 50 1986.

Castelazo R. José.  
APUNTES SOBRE TEORIA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA.  
Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y  
Administración Pública  
A.C. México 1979.

Chevalier, Jacques y Daniele Loschak.  
LA CIENCIA ADMINISTRATIVA.  
Editorial Fondo de Cultura Económica.  
México. 1985.