



## JALISCO: NUESTROS GOBERNANTES

Descripción Analítica del ejercicio presupuestal, estructura y perfiles de los servidores públicos de mando superior en la Administración Pública Estatal Centralizada

Juan José Huerta Mata<sup>1</sup>  
Ruth María Zubillaga Alva<sup>2</sup>

### Resumen

El Estado mexicano, mediante la Administración Pública, debe realizar acciones que brinden servicios a la sociedad con eficiencia y eficacia que los ciudadanos esperan. Las diferentes instancias de gobierno dentro de sus responsabilidades generales establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de los estados de la república, deben generar iniciativas que redunden en una mejora del ejercicio de la función pública, traducidas en la agenda de trabajo de los servidores públicos de primer nivel, en concordancia y vinculación con el Plan Nacional de Desarrollo (PND), así como los planes estatales, propiciando un crecimiento armónico de los diferentes sectores económicos.

Responsabilidad que debe ser ejercida en la gestión pública con un propósito claro que permita poner en práctica las políticas gubernamentales con legitimidad y credibilidad, tomando en cuenta en todo momento la opinión y participación de la población. La investigación tiene como objetivo fundamental analizar la

<sup>1</sup> Profesor-investigador de tiempo completo perteneciente al Departamento de Administración del Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas (CUCEA) de la Universidad de Guadalajara. Cursó la Maestría y el Doctorado en Administración. Se desempeña como consultor y capacitador externo.

<sup>2</sup> Maestro en Gestión Pública. Profesor de asignatura en el Departamento de Administración del CUCEA de la Universidad de Guadalajara.

transformación de la Administración Pública en Jalisco de los últimos cinco sexenios-Lic. Enrique Álvarez del Castillo, 1983-1989; Lic. Guillermo Cosío Vidaurri, 1989-1995; Ing. Alberto Cárdenas Jiménez, 1995-2001; Lic. Francisco Ramírez Acuña, 2001-2007; y Lic. Emilio González Márquez 2007-2013- en tres aspectos esenciales: la evolución de la estructura orgánica de la Administración Pública Centralizada (secretarías de estado); las características del ejercicio presupuestal en los capítulos de gasto de impacto financiero relevante (1000, servicios personales; 2000, materiales y suministros; 3000 servicios generales; 5000, bienes muebles e inmuebles;6000, obra pública; y 9000, deuda pública);y finalmente, el perfil de los servidores de mando superior como secretarios, subsecretarios, directores generales y directores de área.

La pregunta central es: ¿Qué cambios ha sufrido la Administración Pública Estatal en cuanto a la estructura orgánica, ejercicio presupuestal, características personales y profesionales de los servidores públicos de mando superior a partir de la alternancia de partido político en el Poder Ejecutivo?

## Introducción

En este momento existe un constante cambio del entorno en donde se encuentra inmersa la Administración Pública, ya sea su instancia federal, estatal o municipal, lo que implica la búsqueda de nuevas formas de administrar los recursos del Estado.

Es por ello, que en la primera década de este nuevo siglo, se han revisado los cambios que efectuados por la Administración Pública Estatal Centralizada en Jalisco desde el sexenio 1983-1989 (Lic. Enrique Álvarez del Castillo) al de 2006-2012 (Lic. Emilio González Márquez), en los aspectos de la estructura orgánica, el ejercicio presupuestal por capítulo de gasto, el incremento de las plazas del recurso humano de mando superior y el perfil de los servidores públicos <sup>3</sup>

Eso ha sido notorio en el crecimiento desproporcionado del aparato burocrático en estructuras, plazas de confianza y operativas en las distintas instancias de gobierno-federal, estatal y municipal- ha provocado repercusiones importantes en el presupuesto, particularmente en el capítulo 1000 (servicios personales)<sup>4</sup> relativo a sueldos, sobresueldos y prestaciones. Habrá que tomar en cuenta que a mayor número de servidores públicos se incrementa la demanda de recursos e insumos para realizar su labor, como energía eléctrica; teléfonos celulares y convencionales; papelería, equipo de cómputo y oficina; vehículos, consumo de combustible, mantenimiento y reparaciones; así como renta de nuevos espacios para oficinas y bodegas. Tales gastos impactan de manera indirecta en otros capítulos de gasto: 2000, materiales y suministros; 3000, servicios generales; 4000, transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas; 5000, bienes muebles, inmuebles e intangibles; y 6000, inversión pública.

<sup>3</sup> Catálogo de puestos del gobierno del estado de Jalisco, 2010.

<sup>4</sup>Clasificados por Objeto del Gasto Público del Gobierno Federal, Consejo Nacional de Armonización Contable, 2008.

Y al analizar su catálogo de puestos,<sup>5</sup> es de enfatizarse que en la actualidad incluye 36 categorías: del nivel 1 al 10 corresponde a plazas del nivel operativo, con 199 puestos; del 11 al 16, nivel intermedio, con 294 puestos; y del 17 al 36, 803 puestos; juntos suman un total de 1 296 puestos invirtiéndose la pirámide, ya que existe mayor número en el nivel de funcionarios respecto del operativo (véase tabla 1 y figura 1).

Operativo		Intermedio		Funcionarios	
nivel	puestos	nivel	puestos	nivel	puestos
1	2	11	30	17	79
2	9	12	24	18	65
3	14	13	34	19	25
4	17	14	43	20	191
5	11	15	84	21	92
6	19	16	79	22	70
7	34			23	37
8	28			24	39
9	28			25	20
10	37			26	33
				27	80
				28	25
				29	14
				30	07
				31	03
				32	0
				33	0
				34	19
				35	03
				36	01
<b>10</b>	<b>199</b>	<b>06</b>	<b>294</b>	<b>20</b>	<b>803</b>

Fuente: Elaboración de los autores a partir de catálogo de puestos Gobierno de Jalisco 2010

Figura no. 1 Pirámide invertida niveles puestos



Por esta razón habrá que revisar cuidadosamente las funciones que desempeñan los servidores públicos de los diferentes niveles; sobre todo de los funcionarios a partir de la generación de indicadores de rendimiento que permitan elevar el número de servicios al público, reducir los niveles jerárquicos, el número excesivo de puestos y eliminar el dispendio de horas-hombre durante las jornadas laborales.

<sup>5</sup>Catálogo de puestos del Poder Ejecutivo del Gobierno de Jalisco, periódico oficial del gobierno de Jalisco, 14 de enero de 2010.

El gobierno de Jalisco, a partir de la regionalización del gobierno del Estado<sup>6</sup> ha disgregado oficinas de la Administración Pública Centralizada facilitando ciertos procesos; sin embargo, aún hay carencias de equipo, personal y agilización de trámites que hagan efectiva la descentralización en cada localidad de Jalisco. El programa de Desarrollo Regional planteó los objetivos siguientes:

- a) Fortalecer los programas de carácter compensatorio a cargo de la federación con criterios regionales e interestatales, e incentivar acciones similares entre estados y municipios.
- b) Apoyar un desarrollo equilibrado que integre las diversas regiones del país con los mercados nacionales e internacionales, aprovechando las ventajas comparativas que ofrezca cada región.
- c) Contribuir los esfuerzos orientados a lograr un ordenamiento territorial que racionalice la distribución de las actividades económicas y sociales del país, y propiciar un crecimiento ordenado de las ciudades mediante la atención de las carencias acumuladas en la provisión de servicios públicos y equipamiento urbano.
- d) Redistribuir el gasto público federal con sentido regional del desarrollo, otorgándose carácter prioritario a las entidades y regiones con mayores rezagos.
- e) Promover el establecimiento de mecanismos de coordinación y coinversión entre entidades federativas y entre municipios.

---

<sup>6</sup> Acuerdo del Ciudadano Gobernador Constitucional del estado de Jalisco por el que se establece la nueva regionalización administrativa del estado de Jalisco para impulsar el desarrollo de la entidad, 8 de agosto de 1998.

Figura 2 Regionalización del Estado de Jalisco



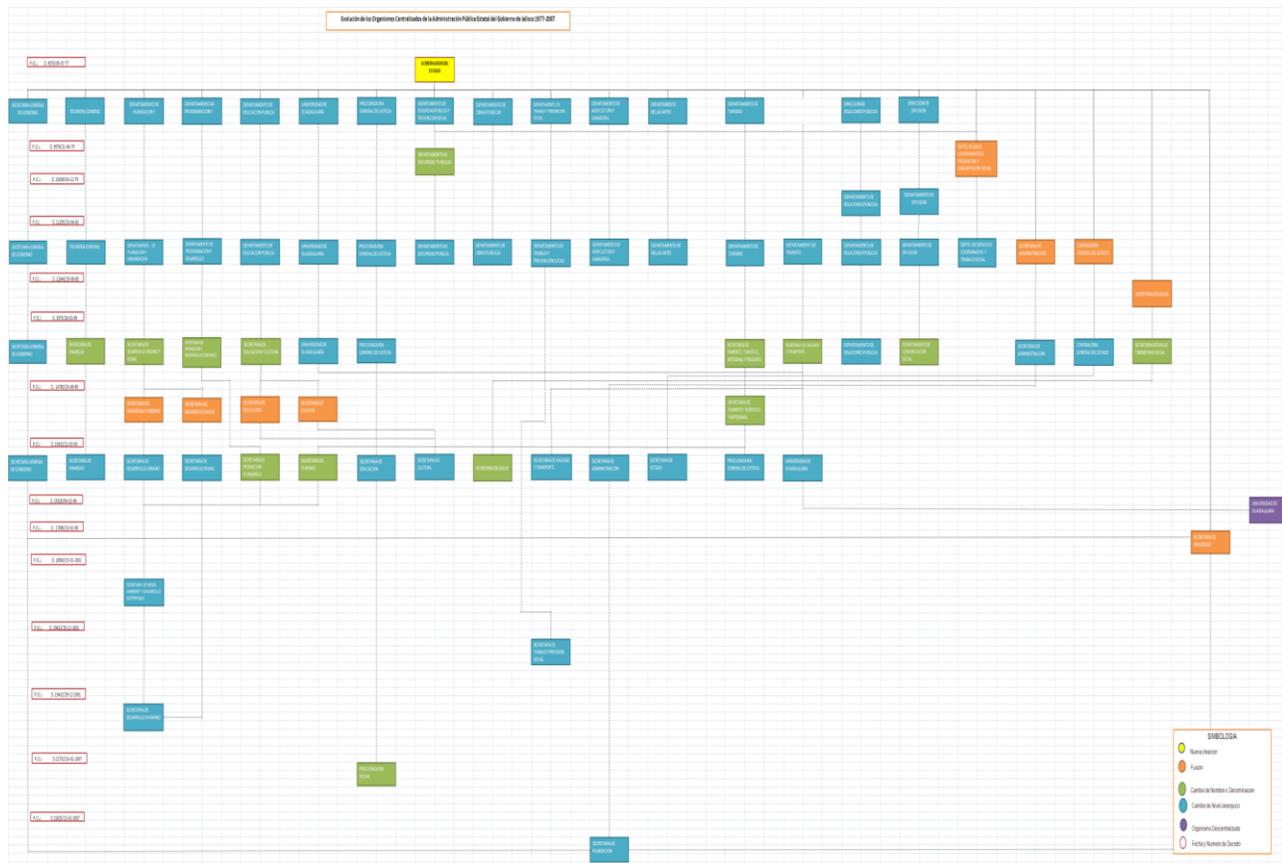
Fuente: Gobierno del Estado de Jalisco

La administración pública como elemento del gobierno ha buscado nuevas formas de optimizar los recursos correspondientes al Estado y, por consecuencia, aquéllos que utiliza para satisfacer necesidades colectivas de la población; en ese cometido surge el concepto de la *Nueva Gerencia Pública*, ante la crisis de eficiencia, las tendencias a la privatización bajo la idea de que lo privado es más eficiente que lo público, y ante la crisis de eficacia se ha optado por la supresión de organismos y programas gubernamentales.<sup>7</sup>

El análisis que se plantea en la investigación revisa el crecimiento presupuestal de los últimos sexenios, el incremento de niveles y puestos en la estructura orgánica de la Administración Pública Centralizada y el perfil de los servidores públicos de alta dirección. Se debe tener presente el cometido del Estado a partir de la función pública que da la oportunidad de revisar si lo esencial ha sido “servir a la sociedad” o “servirse de la sociedad”.

<sup>7</sup>Enrique Mendoza Cabrero y Gabriela Nava Campos. *Gerencia Pública Municipal, conceptos básicos y estudios de caso*. México, Miguel Ángel Porrúa, 2000, p. 23.

Figura 2. Evolución de los organismos centralizados de la Administración Pública Estatal del gobierno de Jalisco, 1977-2007



Se tomaron como referencia cuatro capítulos de gasto (véase tabla 2): capítulo 1000, servicios personales; capítulo 2000, materiales y suministros; capítulo 3000, servicios generales; y capítulo 5000, bienes muebles e inmuebles. En cuanto los servicios personales se observa que éstos presentan mayor incremento en el periodo de Alberto Cárdenas (389%), aunque hay un considerable incremento en el periodo de Cosío Vidaurri (239%) debido al cambio de nivel y denominación de Jefaturas de Departamento a Secretarías de Estado y la consecuente repercusión a los demás niveles jerárquicos. Otra de las causas con gran impacto en el presupuesto estatal y federal lo representó la reconstrucción de la zona afectada por las explosiones del Sector Reforma en Guadalajara; gran parte de los recursos se destinaron al pago de indemnizaciones

y de sustitución de infraestructura y equipamiento urbano que afectó los capítulos 3000, 5000 y 6000. Se ha presentado mayor inversión en bienes muebles en el último periodo de gobierno, mismo que aún no ha concluido.

En el rubro de inversión pública, el sexenio que mayor incremento tuvo fue el de Ramírez Acuña, aunque con Cosío Vidaurri y Alberto Cárdenas donde hubo inversión considerable.

Tabla 2. Concentrado de gastos del gobierno del estado de Jalisco. Clasificación por objeto del gasto, primer y último año de gobierno (millones de pesos)

Gastos del Estado	Emilio González Márquez			Francisco Ramírez Acuña			Alberto Cárdenas Jiménez			Guillermo Cosío Vidaurri			Enrique Álvarez	
	%	2010	2008	%	2006	2002	%	2000	1996	%	1994	1990	%	1988
<b>Capítulo 1000</b> Servicios personales	17	\$23,744	\$20,338	36	\$16,936	\$12,490	38	\$9,771	\$2,005	239	\$1,176	\$347	-	\$180
<b>Capítulo 2000</b> Materiales y suministros	11	\$590	\$531	6	\$429	\$406	-4	\$254	\$265	82	\$134	\$73	-	\$24
<b>Capítulo 3000</b> Servicios generales	10	\$1,474	\$1,338	53	\$802	\$522	17	\$437	\$158	105	\$119	\$58	-	\$54
<b>Capítulo 5000</b> Bienes muebles e inmuebles	16	\$983	\$371	13	\$305	\$131	31	\$173	\$42	-13	\$32	\$37	-	
<b>Capítulo 6000</b> Obras públicas (inversión pública)	-	\$2,265	\$2,536	29	\$2,708	\$678	13	\$867	\$367	145	\$616	\$251	-	
<b>Capítulo 9000</b> Deuda pública	15	\$1,722	\$667	42	\$823	\$579	-34	\$524	\$789	-5	\$76	\$80	-	\$911,281

Fuente: Elaboración propia con base en información oficial de las cuentas públicas estatales.

La política económica y financiera de los gobiernos panistas de la Administración Pública Centralizada de Jalisco, de 1995 a 2013, ha significado el incremento en los compromisos a largo plazo: "Tan sólo en el periodo de 2007 a 2010 el incremento de la deuda fue de un 147 por ciento y para este año podría alcanzar el 213 por ciento, es decir, se pasaría de los ocho mil 480 a los 26 mil 531 millones de pesos en menos de cuatro años".<sup>8</sup>

Tabla 3. Concentrado de deuda pública del gobierno del Estado de Jalisco, saldos de deuda de la entidad incluidos municipios, primer y último año de gobierno (millones de pesos)

Saldos de la deuda del Estado	Emilio González Márquez			Francisco Ramírez Acuña			Alberto Cárdenas Jiménez			Guillermo Cosío Vidaurri			Enrique Álvarez			
	%	2011	%	2010	2008	%	2006	2002	%	2000	1996	%	1994	1990	%	1988
Deuda pública	14 7*	\$26,5 31*	8 0	\$22, 123	\$12, 309	5 1	\$8,830	\$5,86 4	33	\$5,161	\$3,87 6	-	\$2,811	-	-	-

\*Estimación para el año 2011

\*\*En el resumen del presupuesto de egresos, la cantidad que aparece en el Quinto Informe de Gobierno de González Márquez no corresponde al acumulado de la deuda pública desde el principio del sexenio hasta el último año de gobierno.

Fuente: Elaboración propia con base en información oficial de Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades Federativas y Municipios.

Resulta conveniente mencionar que según información contenida en el Quinto Informe de Gobierno de Emilio González Márquez, presentado en 2011, en el resumen financiero del gasto gubernamental, la cantidad considerada de deuda pública es de 1,853,725,047.00 millones de pesos, cifra que no corresponde a la estimación y el acumulado por este concepto durante los años transcurridos del ejercicio del Ejecutivo estatal (2007-2013). De igual forma, al revisar la página de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público no aparece ningún registro de las entidades federativas de deuda externa e interna, ni el total de la deuda pública para el gobierno federal.

<sup>8</sup>"Deuda de Jalisco, la cuarta más grande del país, podría llegar a los 26 mil mdp en 2011". *La Jornada*, 4 de abril de 2011.

### Evolución de la estructura orgánica de Gobierno

Como resultado de los lamentables hechos ocurridos en el Sector Reforma de Guadalajara en abril de 1992, con relación a las explosiones en el sistema de alcantarillado, en las elecciones locales de 1995 la ciudadanía cansada de la ineficiencia del gobierno estatal otorgó su votó por primera vez al Partido Acción Nacional (PAN), llegando a la gubernatura de Jalisco el Ing. Alberto Cárdenas Jiménez. Así, se propiciaron cambios en algunas secretarías por lo que se hicieron ajustes.

Tabla 4. Comparativo de niveles, 1989-2013

Niveles-Periodos	1983-1989	1989-1995	1995-2001	2001-2007	2007-2013	Observaciones
Secretarios	6	14*	14*	18	19	
Procurador				1	1	Procurador del Medio Ambiente
Subsecretarios	6	13*	13	5	9	
Coordinación especial					7	Secretaría de Educación
Oficial mayor	4	1	1	1	1	
Directores generales	6	59	118	142	134	Incluye secretarías particulares de dependencias
Coordinadores generales					22	
Jefatura de división					10	Procuraduría General de Justicia
Directores de área	113	174	322	333	380	
Coordinación				92	53	
<b>Total</b>	<u>135</u>	<u>261</u>	<u>470</u>	<u>592</u>	<u>636</u>	
<b>% incremento</b>		93%	346%	438%	471%	

\*Cambio de nivel jerárquico de departamentos a secretarías de estado, Fuente: Elaboración propia de los autores

Del sexenio de Álvarez del Castillo (1983-1989) al correspondiente a González Márquez (2007-2013), el aumento constante en las plazas de nivel superior ha sido evidente; la modificación a la estructura estatal para crear secretarías se dio en el inicio del periodo 1989-1995, con Cosío Vidaurri, impactando sensiblemente el presupuesto del capítulo 1000. De la misma manera, si se analiza transversalmente a las plazas de nivel superior durante los diferentes sexenios es posible observar su incremento de 135 a 636 plazas con una variación de 471%. Cabe mencionar que no se incluyen en la tabla aquellas plazas de directores generales, directores de área, subdirectores generales y subdirectores de área que no aparecen en el organigrama y que desempeñan funciones especiales de asesoría o proyectos especiales que dependen directamente de los titulares de las Secretarías de Estado.

Tabla 5.Comparativo de niveles jerárquicos, 2000

Niveles	Núm.	Observaciones
Secretario	14	Incluye a este nivel Procuraduría y Contraloría
Subsecretario	13	
Oficial mayor	01	Secretaría General de Gobierno
Directores generales	118	
Subdirectores generales	02	
Directores de área	322	
Total	470	

Fuente: Juan José Huerta Mata. "Modelo de Organización y Gestión Pública del Gobierno de Jalisco, 2001-2006". Tesis de maestría, marzo de 2000, p. 32

En el sexenio 2001-2007, los cambios más significativos fueron, entre otros, la creación de las Secretarías de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable, Decreto 18500, con fecha 4 de noviembre de 2000 y publicado el 15 de enero de 2001; la Secretaría de Desarrollo Humano, cuyo Decreto de creación entró en vigor el 1 de enero de 2002; y la Secretaría de Trabajo y Previsión Social,

mediante Decreto 19423, publicado el 25 de diciembre de 2001 en el periódico oficial *El Estado de Jalisco*.

En el comparativo de niveles jerárquicos (véase tabla 6), tomando como referencia este sexenio y el anterior, se presentaron incrementos en todos los niveles de secretario, subsecretario, director general, directores de área y coordinaciones; el mayor aumento se dio en el nivel de directores generales y directores de área, las coordinaciones no siempre aparecen en la estructura orgánica aún teniendo nivel directivo.

Tabla 6. Comparativo de niveles jerárquicos, 2002

Niveles	Núm.	Observaciones
Secretario	18*	El secretario particular del gobernador se encuentra homologado a secretario de Estado
Procurador	1	No tiene nivel de secretario de estado
Subsecretario	5	La Secretaría General de Gobierno es la única con este nivel
Oficial mayor	1	La Secretaría General de Gobierno es la única con este nivel
Director general	142	
Directores de área	333	
Coordinaciones	92	Tienen el mismo nivel jerárquico de los directores generales o directores de área
Total	592	

Fuente: Nómina de la Secretaría de Finanzas, Área de Coordinación de Servicios y Estadísticas de Personal, 2002.

Para el sexenio 2007-2013 se crearon dos organismos a nivel de Secretarías: la Secretaría de Planeación y la Procuraduría Social, mismas que entraron en funciones, el 1 de marzo del 2007 mediante el Decreto 21825-LVII del Congreso del Estado, publicado el día 22 de febrero de 2007, y el Decreto

21752/LVII/06, relativo a dicha ley, publicado el 16 de enero de 2007, que entró en vigor el 1 de abril de 2007.

Tabla 7. Comparativo de niveles jerárquicos, 2011

Niveles	Núm.	Observaciones
Secretario	19*	
Subsecretario	9	Secretaría General de Gobierno, Procuraduría General de Justicia y Procuraduría Social
Procurador	1	Procurador del Medio Ambiente
Coordinación especial	7	Secretaría de Educación
Oficial mayor	1	
Director general	134	Incluye a secretarías particulares de dependencias
Coordinación general	22	
Jefatura de división	10	Procuraduría General de Justicia
Directores de área	380	
Coordinación	53	
Total	636	

Fuente: Estructura Orgánica del gobierno del Estado de Jalisco, 2011.

Para realizar el análisis es importante conocer las unidades de estudio de la estructura orgánica de la Administración Pública Centralizada 2007 – 2013, esta conformada por 20 unidades como se muestra enseguida:

Tabla 8 Estructura orgánica de la Administración Pública

<b>Niveles</b>	<b>Número de unidades</b>	<b>Observaciones</b>
Gobernador	1	
Coordinaciones generales	1	
Directores de área	6	
Equivalentes direcciones de área	7	Coordinaciones y áreas de apoyo
Otras áreas	5	Áreas y puestos de apoyo
<b>Total</b>	<b>20</b>	

Fuente: Elaboración propia a partir de estructura orgánica de la Unidad de Dependencias Auxiliares del Gobernador, 2011.

De acuerdo con el análisis comparativo de niveles jerárquicos realizado a las Secretarías de Estado, los organismos que cuentan con mayor número de unidades son, en ese orden, la Secretaría de Seguridad Pública (56 unidades), la Secretaría de Desarrollo Urbano (42 unidades), la Secretaría de Desarrollo Rural (41 unidades), la Secretaría de Desarrollo Humano (40 unidades); la Secretaría de Educación y la Secretaría de Salud tienen 33 y 28 unidades respectivamente; no obstante, trabajan de manera paralela a la estructura federalizada, que no se incluye en el total de plazas que en algunos casos funcionan en el mismo organismo con presupuesto federal y estatal.

Cuadro 1. Cuadro general de niveles, gobierno del estado de Jalisco, 2007- 2013

<b>Niveles</b>	<b>Número de unidades</b>	<b>Observaciones</b>
Secretario	19	
Subsecretario	9	Secretaría General de Gobierno, Procuraduría General de Justicia y Procuraduría Social

Procurador	1	Procurador del Medio Ambiente
Coordinación especial	7	Secretaría de Educación
Oficial mayor	1	
Dirección general	134	Incluye a secretarías particulares de dependencias
Coordinación general	22	
Jefatura de división	10	Procuraduría General de Justicia
Dirección de área	380	
Coordinación	53	
<b>Total</b>	<b>636</b>	

Fuente: Elaboración propia a partir de estructuras orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco, 2011.

Por lo que al integrar la a información relativa a las personas que componen la estructura administrativa de la Administración Pública Estatal en los niveles de secretario, subsecretario-subprocurador, direcciones generales, direcciones de área y coordinaciones generales (equivalentes a niveles de dirección), fue posible obtenerla mediante el procedimiento de transparencia. Para ello se solicitó de manera directa, por medio de oficios, a cada una de las Secretarías de Estado, hojas de vida (currículo) de los servidores públicos en los niveles y puestos antes mencionados. De la totalidad de funcionarios presentes en la tabla general de niveles se obtuvieron 563.

En este estudio se presentan 19 secretarías (100%) de la Administración Pública estatal Centralizada, clasificadas según el gobierno de Jalisco en cinco ejes:

**Cuadro 2 Ejes estratégicos de Gobierno**

<b>Eje Gobierno</b>	<b>Buen Eje Estrategia:</b>	<b>Eje Respeto y Justicia:</b>	<b>:Eje Desarrollo Social:</b>	<b>Eje Empleo y Crecimiento</b>
Contraloría del Estado, Secretaría de Administración y Secretaría de Finanzas	Secretaría de Planeación y Secretaría General de Gobierno	Procuraduría General de Justicia, Procuraduría Social, Secretaría de Seguridad Pública y Secretaría de Vialidad y Transporte	Secretaría de Cultura, Secretaría de Desarrollo Humano, Secretaría de Educación Jalisco, Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable y Secretaría de Salud	Secretaría de Desarrollo Rural, Secretaría de Desarrollo Urbano, Secretaría de Promoción Económica, Secretaría de Turismo y Secretaría de Trabajo y Previsión Social

Fuente: Elaboración propia

En lo referente al historial de los servidores públicos, cada secretaría no presenta una uniformidad en los expedientes de los funcionarios como son los secretarios, directores generales y directores de área.

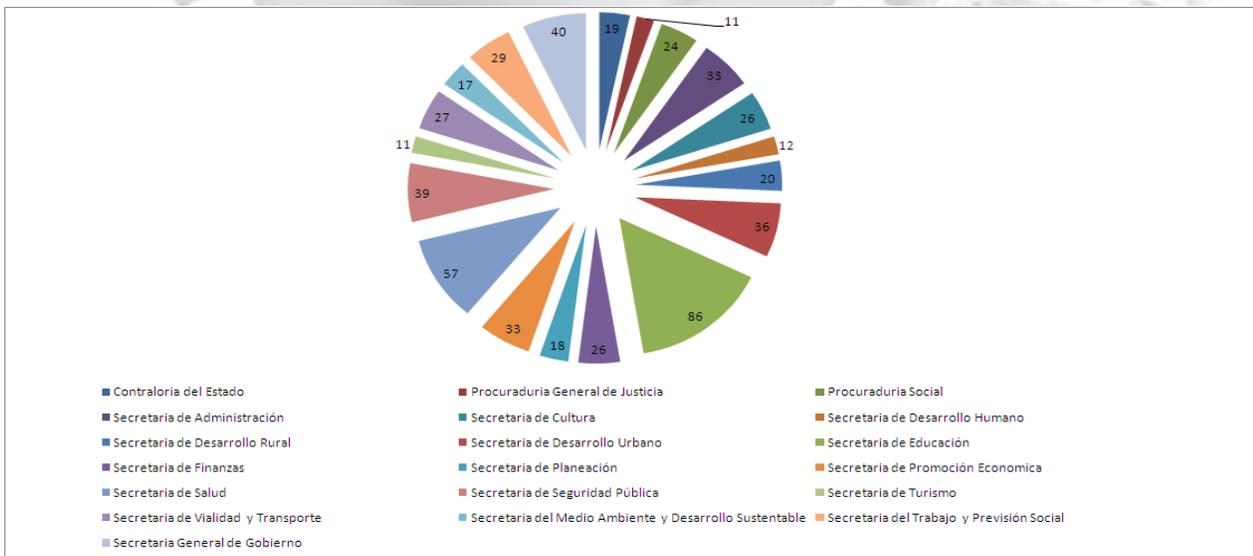
Asimismo, se analizaron 563 expedientes de las dependencias citadas, a con formas diferentes de elaborarlos, situación que aún no es corregida totalmente por el "contratador" de la Dirección General de Administración y Desarrollo de Personal de la Secretaría de Administración de gobierno del estado, es decir, los responsables de esa función.

Tabla 9. Servidores públicos por nivel por dependencia

Niveles	Número	Observaciones
Secretario	19	
Subsecretario	8	
Secretario particular	10	
Oficial mayor	0	
Directores generales	126	
Directores área	382	
Dirección sin nivel salarial definido*	18	Algunas dependencias no incluyen el nivel salarial del personal de <i>staff</i>
<b>Total</b>	<b>563</b>	

Fuente: Elaboración propia con base en el currículo de servidores públicos, 2011.

Figura 3. Aportación de currículos para investigación por dependencia



Fuente: Elaboración propia con base en los currículos de los servidores públicos, 2011.

Una vez analizados los datos de las 19 Secretarías de Estado, es posible determinar que de los 563 servidores públicos se desglosan en: Secretaría de Educación (86); Secretaría de Salud (57); Secretaría General de Gobierno(40); Secretaría de Seguridad Pública (39); Secretaría de Desarrollo Urbano (36); Secretaría de Administración (33); Secretaría de Promoción Económica (33); Secretaría de Trabajo y Previsión Social (29); Secretaría de Vialidad y Transporte (27); Secretaría de Cultura (26); Secretaría de Finanzas (26); Procuraduría Social (24); Secretaría de Desarrollo Rural (20); Contraloría del Estado (19); Secretaría de Planeación (18); Secretaría del Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable (16); Secretaría de Desarrollo Humano (12); Procuraduría General de Justicia (11); y Secretaría de Turismo(11)(véase tabla 10).

Tabla 10. Concentrado de currículos por secretaría

Secretarías	servidores públicos	%
Secretaría de Educación	86	15.25%
Secretaría de Salud	57	10.11%
Secretaría General de Gobierno	40	7.09%
Secretaría de Seguridad Pública	39	6.91%
Secretaría de Desarrollo Urbano	36	6.38%
Secretaría de Administración	33	5.85%
Secretaría de Promoción Económica	33	5.85%
Secretaría del Trabajo y Previsión Social	29	5.14%
Secretaría de Vialidad y Transporte	27	4.79%
Secretaría de Cultura	26	4.61%
Secretaría de Finanzas	26	4.61%

Procuraduría Social	24	4.26%
Secretaría de Desarrollo Rural	20	3.55%
Contraloría del Estado	19	3.37%
Secretaría de Planeación	18	3.19%
Secretaría del Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable	16	3.01%
Secretaría de Desarrollo Humano	12	2.13%
Procuraduría General de Justicia	11	1.95%
Secretaría de Turismo	11	1.95%
<b>Total</b>	<b>563</b>	<b>100%</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de currículos de servidores públicos, 2011.

Los lugares de nacimiento de los servidores públicos no siempre fueron proporcionados en los historiales de los funcionarios, por lo que se obtuvo información de 13.65% del total correspondiente a 77 servidores públicos; siendo Jalisco el lugar de origen de 6 funcionarios y 6 del Distrito Federal.

El género de los servidores es predominantemente masculino (438,77; 84%), femenino (125,22.16%); es decir, uno de cada cuatro funcionarios es mujer.

El rango de las edades de los funcionarios no fue proporcionado, sólo se muestra a 71 servidores pertenecientes a los grupos etarios de 25 a 30 años (5); de 31 a 40 años (21); de 41 a 50 años (27); de 51 a 60 años (11); y de 61 años o más solamente (07) servidores públicos.

En cuanto a la universidad de origen predominaron las instituciones públicas, aunque 288 funcionarios de los 563, 51.06% refieren el lugar donde realizaron sus estudios a nivel licenciatura; Siendo la principal la Universidad de Guadalajara, (U de G) luego la Universidad Autónoma de Guadalajara (UAG), en seguida el Instituto de Estudios Superiores de Occidente (ITESO), luego la Universidad del Valle de

Atemajac y posteriormente la Universidad Autónoma de México por mencionar algunas de ellas.

En cuanto a las profesiones es de notarse que abarcan un gran número y diversidad aunque es importante mencionar que no todos proporcionaron su profesión de origen. Lo informó 91% y predominó la Licenciatura en Derecho (144) con 28.01%; seguida de la Licenciatura en Contaduría Pública (56) con 10.92%; enseguida, la carrera de Médico Cirujano Partero (45) con 8.77%; la Licenciatura en Administración de Empresas (38), 7.40%; la Licenciatura en Educación (24) con 4.68%. En el área técnica destacó la carrera de Ingeniería Civil (21) con 4.09%; Arquitectura (19) con 3.70%; Economía (15) 2.92%; Psicología (12) 2.33%; Ingeniería Química (11) 2.14%; Ciencias de la Comunicación (09) 1.75%; Ingeniería Industrial (08) 1.56%; las carreras de Ingeniería en Sistemas Computacionales y la Licenciatura en Relaciones Industriales (07) 1.36%; para Ingeniero Agrónomo (06) 1.17%; Licenciatura en Trabajo Social (06) 1.17%. En este mismo porcentaje algunos funcionarios sólo terminaron estudios de Educación Media Superior (bachillerato) (06), 1.17%; en el área técnica de Ingenieros Mecánicos Eléctricos (05) 0.98%; en el área de Ciencias Económico-administrativas con (04) 0.78%; la Licenciatura de Comercio Internacional y de Estudios Políticos, Sociología y funcionarios con preparatoria trunca, con estudios en Geografía (03), 0.56%. Existe una tendencia de especializarse por medio de estudios de diplomado (513), 90.96%; así, los servidores públicos cuentan con al menos un diplomado y las áreas más recurrentes en ellos son Mejoramiento de la Función Pública, Administración Pública en los ámbitos estatal y municipal, Derecho, Planeación Estratégica e Informática.

En lo referente a las maestrías, 163 servidores públicos (28.90%) cuentan con al menos una; las áreas con mayor frecuencia fueron educación, administración, derecho, salud pública y sus diversas especialidades y política y gestión pública,

Es importante mencionar que empieza a ser requerido por los servidores públicos el tener un nivel adicional de formación, por lo que poco a poco los servidores buscan estudiar y obtener grado doctoral; 11 de ellos, 1.95%, cursaron ese nivel.

Además, en lo referente al dominio de idiomas, de los 361 servidores públicos sólo 6 de ellos mencionan en su currículum el dominio del inglés.

En la experiencia como docentes de los servidores en instituciones educativas públicas y privadas, solamente 260 (46.10%) lo han hecho, contrario al resto, 304 (53.90%).

De igual forma, 32 servidores públicos, 5.67%, han publicado al menos un artículo o un libro; el resto, 94.33%, no lo mencionan.

La participación partidista solamente en 43 de ellos (7.62%), básicamente aceptan su involucramiento en algún partido, mientras que el resto, 295 (92.38%), no lo consideró en su currículum. Del promedio de años laborados en el sector público y privado se clasificó por rangos para hacerlo fácilmente identificable, como se muestra en las siguientes tablas:

Tabla 11. Sector público

41 años o más	4
36 a 40 años	13
31 a 35 años	9
26 a 30 años	19
20 a 25 años	25
16 a 20 años	42
10 a 15 años	98
06 a 10 años	90
01 a 05 años	66

Fuente: Elaboración propia, 2011.

Tabla 12 Sector Privado

41 años o más	1
36 a 40 años	4
31 a 35 años	9
26 a 30 años	11
20 a 25 años	16
16 a 20 años	24
10 a 15 años	53
06 a 10 años	53
01 a 05 años	84

Fuente: Elaboración propia, 2011.

Por ello se define que el perfil del servidor público jalisciense no ha cambiado de 2004 a 2011, ya que se efectuó un análisis de las hojas de vida de los servidores públicos de mando superior con las que parcialmente se contaba en el 2008, no habiendo variación significativa en la información cualitativa. Con algunos grupos de datos no fue posible establecer conclusiones debido a la inconsistencia en la información, tal es el caso del lugar de nacimiento, edad y la participación partidista.

.Cuadro 3 Comparativo de perfil de servidores públicos

Aspectos	2004	2008	2011
<b>Lugar de nacimiento</b>	Guadalajara, Jalisco	No se especifica	No se especifica
<b>Género</b>	Masculino	Masculino (1 de 4 es mujer)	Masculino (1 de 4 es mujer)
<b>Edad</b>	40 años	No es especificada, sólo 6 servidores reportaron su edad	No es clara, sólo 71 servidores reportaron su edad y de ese número la mayoría se encuentra entre 41 y 50 años
<b>Universidad de origen</b>	Universidad de Guadalajara	Universidad de Guadalajara, ITESO, UAG	Universidad de Guadalajara, UAG, ITESO, UNIVA
<b>Profesión</b>	Abogado, ingeniero, contador público, LAE	Abogado, ingeniero, médico, contador público, administrador, educación	Abogado, contador público, médico cirujano y partero, LAE, educación e ingenierías
<b>Posgrados o diplomados</b>	Diplomados, maestría 3 de 10	Al menos un diplomado por funcionario. Maestría 3 de 10 y 0.26% cursó doctorado	Al menos un diplomado por funcionario. Maestría 3 de 10 y 1.95% cursó doctorado
<b>Docencia</b>	2 de 10 (muy bajo)	3 de 10 (bajo)	3 de 10 (bajo)
<b>Publicaciones</b>	1 de 3	6.37%	5.67%
<b>Participación partidista</b>	1 de 5	No lo especifican	No es significativa la información
<b>Experiencia en el sector público</b>	10 años	10 años	10 años
<b>Experiencia en el sector privado</b>	10 años	5 años	10 años

Fuente: Elaboración propia, 2011

Para responder al imperativo de transitar de una Administración Pública vigente en el estado de Jalisco hacia la reconstrucción de un esquema de gestión pública que posibilite una renovación de estructuras, normatividad, funciones, procesos y se pueda obedecer a una serie de motivaciones diversas, que van desde la observación de esfuerzos continuos es necesario en Jalisco, seguir en concordancia con el gobierno federal, para que se puedan tener diversas connotaciones, que aunque puedan ser interesantes sean motivo de otro análisis. Este modelo conjunta pero no integra de manera formal todos los cuerpos de la administración, consulta y decisión, lo que implica una forma de concentrar las decisiones trascendentes; situación que no siempre puede constatarse en la operación específica, tanto en sus juicios de valor de eficiencia y eficacia.

La Administración Pública de Jalisco requiere de nuevas soluciones a viejos problemas y creatividad para enfrentar los retos contemporáneos que la sociedad exige, sus representantes servidores públicos de mando superior además de contar con una sólida formación orientada al servicio público y generación de políticas públicas deben mostrar en todo momento su vocación de servicio escuchando y haciendo de su forma de trabajar y tomar decisiones un mecanismo de planeación participativa basada en las demandas ciudadanas, involucrando a la sociedad en un proceso proactivo que se adelante a las necesidades de la población.

El gasto público debe ser austero y racionalmente empleado, por lo que sería conveniente disminuirse el número de servidores públicos que ejerzan con mayor compromiso la función pública maximizando el capital humano. Con la finalidad de coadyuvar a la integración óptima de los servidores públicos, al desempeño de tareas gubernamentales y a la aplicación adecuada de procesos de ingreso, promoción y permanencia de aspirantes a la carrera del servicio público, sería recomendable la creación del Instituto Estatal de Formación y Profesionalización de los Servidores Públicos,<sup>9</sup> que entre sus objetivos pueden estar los siguientes:

---

<sup>9</sup>Actualmente existen Institutos Estatales de Formación y Profesionalización en los Estados de Nuevo León y Chiapas.

1. Formar a los servidores públicos conforme trayectorias, además de diseñar programas permanentes de educación, capacitación y desarrollo de los servidores públicos.
2. Impulsar y operar el Programa de Servicio Civil de Carrera.
3. Integrar de esquemas académicos formales con Consejos Técnicos capaces para la institucionalización del desarrollo de los servidores públicos.
4. Incorporar al proceso de formación, capacitación y desarrollo a los servidores públicos de los municipios.
5. Propiciar la adopción de programas de mejora gubernamental para aumentar la eficiencia y eficacia de la administración pública.

Una de las obligaciones y compromisos que ha asumido el gobierno en los últimos años está ligado con la transparencia y rendición de cuentas, por lo que éstas tienen que ser sistemáticas y constantes; los datos que sean colocados en los portales y páginas de gobierno realmente deben responder a criterios de certeza, legalidad, objetividad, imparcialidad y utilidad de la información, para que cada consulta permita verificar a la ciudadanía la actuación pública. La información es útil cuando responde a las preguntas que se plantea cualquier persona, ya sea en cumplimiento de una disposición jurídica o para satisfacción de las necesidades colectivas; no es necesario exigirle al servidor público que cumpla con su función cuando por añadidura es responsable de mantener al tanto a la opinión pública acerca del resultado de su actuación.

## Hallazgos

La sociedad jalisciense en los pasados tres sexenios (1995-2001, 2001-2006, 2006-2012) vivió la alternancia con sus gobernantes; la agrupación política que tradicionalmente marcaba el rumbo del estado tuvo que ceder para que otros ideales tomaran las riendas del gobierno, más como un voto de castigo en respuesta a los acontecimientos desafortunados de 1992 que a la voluntad general de que la ciudadanía cediera el poder. Y en los últimos tres periodos de la Administración

Pública Estatal de Jalisco, lejos de demostrar su concepción del servicio público de una manera propositiva y proactiva, se ha caracterizado por: 1) un ejercicio presupuestal en el que la obra pública ha tenido un bajo beneficio social y un alto impacto en las finanzas del estado; 2) el exceso en los gastos del estado traducido en mayor número de servidores públicos de mando superior; 3) incremento desproporcionado en los sueldos, sobresueldos y prestaciones de los funcionarios de alto nivel; 4) exceso de gastos personales y de representación de los titulares y altos mandos de gobierno; 5) incremento mínimo al sueldo de los servidores públicos de mandos medios y operativos; 6) exceso de categorías de mandos superiores de acuerdo con el catálogo de puestos del gobierno del estado de Jalisco; 7) pagos de gratificaciones extraordinarias a agrupaciones empresariales y religiosas; 8) incremento sistemático año con año y periodo a periodo, en la deuda pública del Poder Ejecutivo del gobierno del estado de Jalisco.

Particular dificultad representó el análisis de los perfiles de los servidores públicos de mando superior, actividad que fue realizada a partir de sus hojas de vida (currículo). Los principales problemas que se presentaron fueron: 1. La clasificación de información confidencial en algunas dependencias; 2. Inconsistencias de datos de servidores públicos de mando superior, incompletos o carencia de los mismos; 3. Procesos no unificados de cada dependencia pública para la integración de los expedientes de los servidores públicos; 4. Voluntad limitada para proporcionar información, a pesar de la obligatoriedad que establece la Ley de Transparencia e Información Pública del estado de Jalisco para proporcionar datos relativos a la formación académica, de especialización y posgrados, trayectoria laboral, participación en agrupaciones políticas, publicaciones y reconocimientos de los servidores públicos, que estaba clasificada como confidencial, por lo que es importante una instancia institucional del estado respecto de este rubro.

La evolución de las estructuras orgánicas trajo consigo un incremento sostenido de plazas de servidores públicos de mando superior, del periodo 1983-1989, con 135 puestos de alta dirección a 261 (más de 93%) en el periodo 1989-1995; para el periodo 1995-2001 aumentó a 470 plazas (más de 346%), en el periodo

2001-2007 se mantuvo el incremento a 589 (más de 436%) y el periodo 2007-2013 alcanzó las 637 plazas de nivel superior (471%), incluyendo las coordinaciones equivalentes a direcciones generales y de área. El incremento presupuestal en el capítulo 1000 ha sido significativo con el paso de los sexenios pero también otros capítulos de gasto como el 2000 y 3000, que por consecuencia tiene repercusiones en el uso de materiales de oficina, consumibles y pago de servicios, telefonía convencional, telefonía celular, pago de gasolina, lubricantes y mantenimiento de vehículos oficiales que usan regularmente los servidores públicos de mando superior.

De igual forma a pesar del aumento en el presupuesto global del gobierno de Jalisco, en el capítulo 6000 de obra pública disminuyó en el año 2010 un porcentaje de 10%; también el capítulo de deuda pública ha mantenido un incremento en los últimos años de 71% al 2010.

La estructura actual de la Administración Pública Estatal Centralizada incluye 19 órganos como se mostró en la tabla 10 (véase página 21).

Para la determinación del perfil de los servidores públicos fue posible obtener las hojas de vida aunque no con toda la información requerida para el análisis de 563(88.5%); de un total de 636 servidores públicos de mando superior de acuerdo a la estructura orgánica del gobierno del estado; sin embargo, de acuerdo con el catálogo de puestos sólo del nivel 17 -director de área, coordinador o su equivalente al nivel 36, gobernador del estado- existen 803 puestos, por lo que hay una diferencia de 167 puestos de nivel superior que no aparecen en la estructura orgánica.

En un análisis general de los resultados no fue posible determinar el lugar de nacimiento de los servidores públicos, ya que no proporcionaron todas las hojas de vida. Con respecto del género, ha cambiado del 2004 únicamente en el sexo masculino; en 2011, 1 de cada 4 servidores públicos era mujer (22.2%), sin embargo, el predominio aún es masculino con 439 servidores públicos(77.84%), mientras que 125 mujeres(22.16%) se encuentran involucradas en las diversas dependencias, que se incluyen en las nóminas que entrega Secretaría de Finanzas a cada dependencia,

situación que debe ser analizada para incluir alguna política relacionada con este aspecto toda vez que en la proporción poblacional nacional y estatal se encuentra ligeramente arriba el género masculino del femenino.

Respecto al promedio de edad de los funcionarios, en esta ocasión no se proporcionaron estos datos y sólo se registraron 5 de ellos en una edad cuyo rango es de 31 a 40 años (01), 2 en el rango de 41 a 50 años (02), y 2 servidores con más de 51 a 60 años (02); debido a la escasez de información no puede especificarse un rango promedio.

Los estudios universitarios han sido cursados en instituciones locales en 57.10% de los casos, sobre todo en la Universidad de Guadalajara, Universidad del Valle de Atemajac, Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Occidente y la Universidad Autónoma de Guadalajara.

La diversidad de profesiones también se comentó predominando la Licenciatura en Derecho con 89 servidores públicos que la cursaron (30.80%); seguido por el área de ingenierías con 52 (18%); y las ciencias económico-administrativas como Licenciado en Contaduría con 35 (12.11%), Licenciado en Administración de Empresas con 28 (9.69%), y Licenciado en Educación con 24 (8.30%). En el caso de maestrías solo el 33.14% del total contaban con al menos una, siendo recurrente (como en el estudio del 2004) que 3 de cada 10 había estudiado un posgrado; las áreas con mayor frecuencia fueron educación, administración, derecho, salud pública y sus diversas especialidades, y política y gestión pública. De la misma manera, el total de los servidores públicos de mando superior tenían en su haber al menos un diplomado.

A partir de los datos obtenidos y analizados, a continuación se presenta la comparación del perfil actual del servidor público de mando superior en la Administración Pública Estatal Centralizada, que en algunos rubros no ha cambiado de manera significativa:

Cuadro 4 .Perfil del servidor público jalisciense

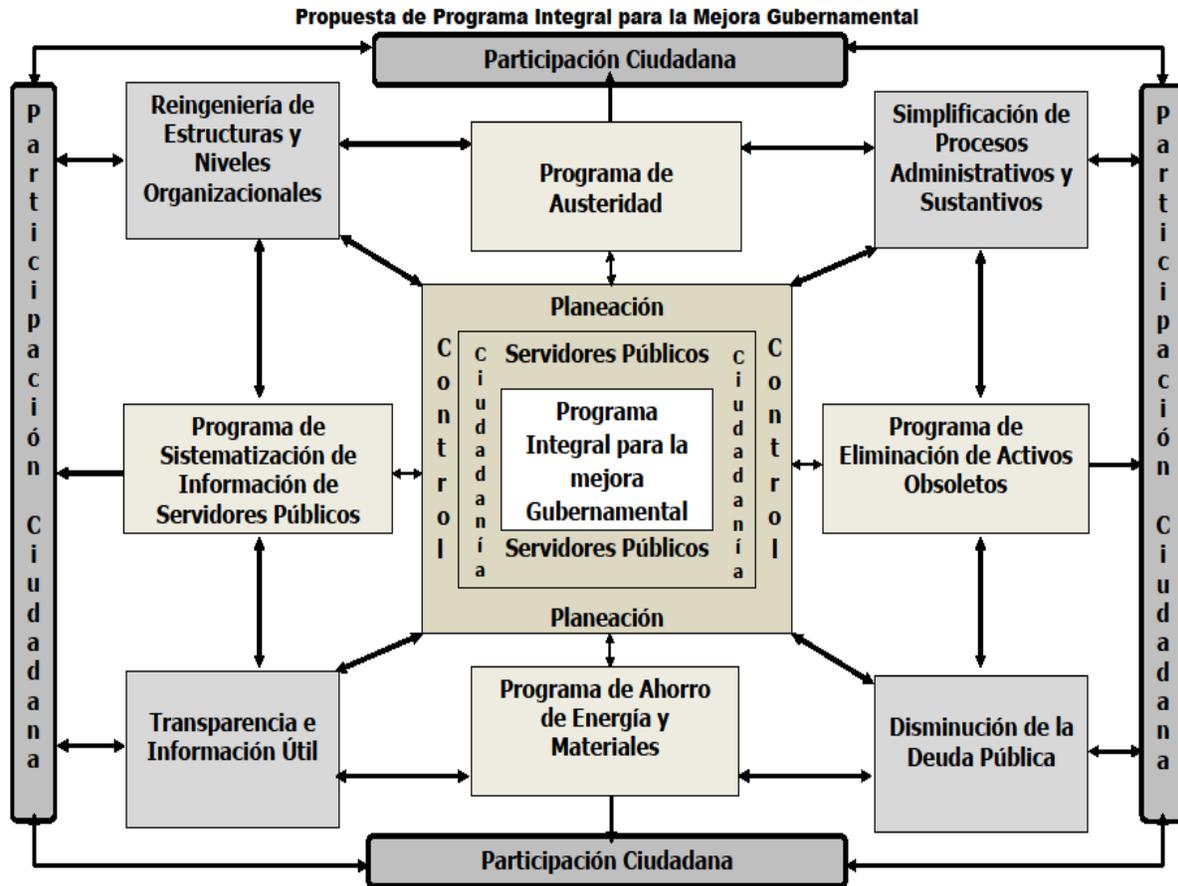
Aspectos	2004	2011
<b>Lugar de nacimiento</b>	Guadalajara, Jalisco	No se especifica
<b>Género</b>	Masculino	Masculino (1 de 4 es mujer)
<b>Edad</b>	40 años	No es clara, sólo 71 servidores reportaron su edad y de ese número la mayoría se encuentra entre 41 y 50 años
<b>Universidad de origen</b>	Universidad de Guadalajara	Universidad de Guadalajara, UAG, ITESO, UNIVA
<b>Profesión</b>	Abogado, ingeniero, contador público, LAE	Abogado, contador público, médico cirujano y partero, LAE, educación e ingenierías
<b>Posgrados o diplomados</b>	Diplomados, maestría 3 de 10	Al menos un diplomado por funcionario. Maestría 3 de 10 y 1.95% cursó doctorado
<b>Docencia</b>	2 de 10 (muy bajo)	3 de 10 (bajo)
<b>Publicaciones</b>	1 de 3	5.67%
<b>Participación partidista</b>	1 de 5	No es significativa la información
<b>Experiencia en el sector público</b>	10 años	10 años
<b>Experiencia en el sector privado</b>	10 años	10 años

Fuente: Elaboración propia, 2011.

La propuesta final, se plantea la implementación del Programa Integral para la Mejora Gubernamental, que contempla cuatro programas básicos:

1. Programa de austeridad gubernamental
2. Programa de sistematización de información de servidores públicos
3. Programa de ahorro de energía y materiales
4. Programa de eliminación de activos obsoletos

Figura 3. Propuesta de Programa Integral para la mejora gubernamental



Fuente: Elaboración propia a partir de programa integral para la mejora gubernamental, 2012.

## Bibliografía

### Libros

Aguilar, L. (2008). *Gobernanza y Gestión Pública*. México, FCE.

Carrillo Castro, Alejandro (1976). *La Reforma Administrativa en México* (T. 1). México, Porrúa.

Etkin, Jorge (2000). *Política, gobierno y gerencia de las organizaciones, acuerdos, dualidades y divergencias* (1ª ed.). Madrid, Prentice Hall.

Gaete, R. (2009). *Aplicaciones de la Responsabilidad Social a la Nueva Gestión Pública*.

Godet, Michel (2007). *Prospectiva estratégica. Problemas y Métodos*. París, Cuadernos de Lipsor, núm. 20.

Huerta Mata, Juan José (2000). *Modelo de organización y gestión pública para el gobierno de Jalisco 2001-2006*. México, tesis de Maestría.

\_\_\_\_y Gerardo Rodríguez (2005). *Desarrollo de habilidades directivas* (1ª ed.). México, Pearson.

\_\_\_\_, y Daniel Francisco Montalvo Moncada (2009). *Retos, expectativas y competitividad de la microempresa* (1ª ed.). Guanajuato, Universidad de Guanajuato, Facultad de Contaduría y Administración, Libros a Cielo Abierto.

\_\_\_\_, Alva Ruth Zubillaga (2005). *Jalisco: Nuestros Gobernantes. Descripción Analítica de los servidores públicos de mando superior en la Administración Pública Estatal Centralizada*. Ponencia en la mesa de Administración Pública. Acapulco, ACACIA.

Pérez Núñez, J. (2002). *Francisco Agustín Silvela Blanco (1803-1857), ideólogo de la administración centralizada*.

*Reforma del estado y del gobierno en la administración pública estatal y municipal*.

V

*Simplificación y mejora regulatoria en las administraciones estatales de México* (2001). México, Instituto Nacional de Administración Pública Red Nacional de Institutos Estatales de Administración Pública.

### ***Publicaciones periódicas, bases de datos***

Fraile, A. (2007). Calidad en la Administración Pública: Aplicación de la ISO 9001:2000 a la selección de personal en el ámbito de la Administración Pública Navarra. *Revista de*

Martínez E. (2008). Jurisprudencia constitucional sobre función pública y carrera administrativa en Colombia. *Revista Opinión Jurídica*, Universidad de Medellín, vol. 7, núm. 13, pp. 75-96.

Rosales L. (2008). Reforma administrativa en los gobiernos locales: Un proceso inacabado. *Revista Gobierno y Gestión*, año 9 núm. 33, enero-abril, pp. 37-62.

Sienties, M. (2011). La Administración Pública en México frente al siglo XXI: Retos y Oportunidades. *Academia Journals.com*, vol. 5, núm. 1.

### ***Legislación***

*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*

*Constitución Política del Estado de Jalisco.*

Ley Orgánica del Gobierno del Poder Ejecutivo del Gobierno del Estado de Jalisco.

### ***Publicaciones oficiales***

Acuerdo por el que se expide el clasificador por objeto del gasto público para la administración pública (2009).Guadalajara, Secretaría de Finanzas del Gobierno de Jalisco.

Catálogo de puestos por nivel y nomenclatura del Poder Ejecutivo sin incluir educación. Presupuesto de Egresos (2010). *Periódico Oficial del Estado de Jalisco*, vol. IV, secc. 33.

Plan Estatal de Desarrollo del Estado, Jalisco 2030, Emilio González Márquez.

Plan Nacional de Desarrollo, 2006-2012, Felipe Calderón Hinojosa.

Presupuesto de egresos 2007, Gobierno de Jalisco, Poder Ejecutivo.

Presupuesto de egresos 2006, volumen IV. *Periódico Oficial del Estado de Jalisco*, noviembre de 2006.

Ramo 33. Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, Cámara de Diputados H. Congreso de la Unión, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, CEFP/036/2006.

#### **SITIOS WEB**

<http://www.jalisco.gob.mx>