

## **13. Plan Estatal de Desarrollo Jalisco 2030: un documento sin perspectiva de derechos**

Por Francisco Macías Medina

Para algunos, todavía es prematuro hacer evaluaciones profundas sobre el desempeño de la actual administración de gobierno estatal, ya que apenas ha rebasado su primer año de labores. Sin embargo, ya es posible hacer un balance y previsiones sobre cómo este gobierno ha actuado y hacia dónde se dirige, en este caso, en materia de derechos humanos. El presente artículo hace una doble revisión: por un lado profundiza en lo que el Gobierno planteó como el Plan Estatal de Desarrollo 2030, en donde marca claramente cuáles son sus estrategias de gobierno, en las cuales no observamos una voluntad expresa por desarrollar políticas públicas que busquen la promoción y defensa de los derechos humanos de la población; y por el otro, relata la amarga experiencia de más de quince organizaciones civiles que se sentaron en un ejercicio convocado por el gobierno del estado llamado “La Gran Alianza por Jalisco”, en donde se planteaba que fueran las organizaciones mismas quienes dieran una dirección con perspectiva de derechos humanos al Plan Estatal de Desarrollo. La mesa fracasó porque los acuerdos nunca se cumplieron. Así las cosas, estos dos elementos que constituyeron piezas fundamentales en la planeación de las acciones de la actual administración, no plantean un futuro nada halagador en materia de derechos humanos para el estado de Jalisco.

### **El proceso de planeación**

Inicialmente, habría que preguntarnos por qué es importante contar con un Plan Estatal de Desarrollo de Jalisco. La respuesta es que en dicho documento se debe crear, implementar y generar la forma en que se evaluará la política pública que pretenda realizar el Gobierno del Estado, ahora de forma transexenal, dado que pretende abarcar en sus indicadores hasta 2030. También es indispensable precisar que la obligación de planear las acciones de gobierno, se encuentra ubicada en el artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es decir, en aquél capítulo que reconoce nuestros derechos fundamentales. Aunque su redacción no hable precisamente del reconocimiento de alguna libertad, sí indica que en el ejercicio de planeación, debe buscarse la participación de la sociedad, sin que se exista alguna fórmula que haga visible o exigible esta participación.

En el ejercicio de composición del Plan Estatal de Desarrollo (PED), el gobierno se propuso realizar un análisis que permitiera ajustar la visión, los propósitos y objetivos de las políticas que se estaban implementando en Jalisco. Para ello, se tomaron en cuenta de forma predominante algunos acuerdos internacionales de libre comercio suscritos por México; los compromisos comerciales con organismos multilaterales (ALCA); el anterior Plan Estatal de Desarrollo 2001-2007; y el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012. El único referente que fue tomado en cuenta y que tiene mediana relación con el tema de derechos humanos, es el de los objetivos para el desarrollo del milenio elaborado por la Organización de las Naciones

Unidas (ONU). Sin embargo, en todo este trabajo brillaron por su ausencia los tratados internacionales de protección de derechos humanos, así como los informes especializados de sus organismos. Por otro lado, de forma muy discreta se cita a la Organización de Estados Americanos (OEA), pero sin profundizar en dos de sus órganos más importantes: la Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Este nuevo plan de trabajo hace referencia explícita a su antecesor y señala avances en 299 de los 324 objetivos, llevados a cabo en la administración de Francisco Javier Ramírez Acuña; entre ellos, la reducción en 55.7% de los delitos de alto impacto. Lo que no se menciona es que en el mismo periodo se incrementaron en más de 1000%, las inconformidades por tortura ante la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco (CEDHJ),<sup>1</sup> además de que la sobrepoblación penitenciaria llegó a 102%, debido a la reforma penal que se llevó a cabo en el sexenio anterior. Estas contradicciones ponen en duda los resultados comunicados.

La mera intención de vincularse con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 (PND), se antoja contradictoria con la idea de federalismo y la de autonomía municipal que buscan desarrollar soluciones desde la dinámica local, además de que en materia de derechos humanos este plan careció, de acuerdo a diversas organizaciones civiles, de una participación efectiva y directa de la sociedad, dado que la consulta se efectuó mediante Internet. Por otro lado, el Plan Nacional abandonó el tema de las libertades fundamentales como una política de Estado, intercambiándola por una política transversal de seguridad, e intencionó la defensa de derechos particulares como el de la propiedad y la libertad comercial.

El PED Jalisco 2030 le dedica un espacio a las asignaturas pendientes de la administración anterior, en donde refiere a los decrementos estatales en competitividad, entendida como “la habilidad de una región para atraer y retener inversiones”.<sup>2</sup> Según el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO), cuyos estudios son un referente para los gobiernos federal y estatal en la construcción de sus planes de trabajo, Jalisco tiene un sistema político estable y funcional, pero le hace falta trabajo para ser más competitivo “en un contexto de economía abierta de mercado”.<sup>3</sup> Ahora bien, no es que los derechos humanos se encuentren reñidos *per se* con la economía de mercado, sólo que es precisamente ésta la que ha provocado lo que el jurista italiano Luigi Ferrajoli refiere como “crisis del derecho”. Al existir predominancia de las actividades privadas sobre las decisiones públicas, aquéllas se constituyen en poderes fácticos sin encontrarse sujetas al control Constitucional, por lo que construir las planeaciones públicas teniendo como única guía éste tipo de datos, es apreciar de forma parcial la realidad y crear una validación de conceptos no incluidos en un marco de discusión democrática, transparente, pública y sujeta a control de la autoridad.

<sup>1</sup>Pérez Verónica, César y Macías Medina, Francisco. “La tortura como marca de un sexenio perdido en materia de derechos humanos”. En *Informe sobre la situación de los derechos humanos en Jalisco. 2006*. CEPAD, México 2007, P. 15.

<sup>2</sup>Instituto Mexicano de la Competitividad (IMCO) “Preparando a las entidades federativas para la competitividad: 10 mejores prácticas”. [www.imco.org.mx/libroweb/03\\_capitulo1.pdf](http://www.imco.org.mx/libroweb/03_capitulo1.pdf). Noviembre, 2007.

<sup>3</sup>Ídem.

El tema de los derechos humanos se menciona hasta el apartado “1.6 Retos para el Estado de Jalisco”. En este capítulo enumera algunos conceptos con el respecto y la difusión de los derechos humanos: la preservación de la cultura de los pueblos indígenas, la erradicación de las prácticas racistas, la promoción y consolidación de la democracia, la educación en valores y prácticas democráticas, la correspondiente garantía de los derechos sociales y económicos, así como el “mejoramiento de la competitividad”, la lucha contra la corrupción, la promoción de los derechos de la mujer y la igualdad de género.

### **Ejes estratégicos y propósitos generales del desarrollo en el Plan Estatal**

Sólo nos referiremos a tres ejes que consideramos guardan una relación directa con los derechos humanos: desarrollo social, respeto y justicia y buen gobierno. De acuerdo a lo programado, en el primero de ellos las acciones se encaminarán a un ambiente digno, mediante el fortalecimiento del capital humano y el incremento del patrimonio natural, cultural y social, mientras que el relacionado al respeto y justicia, tenderá a la generación de un entorno seguro, en donde se incluye el aspecto jurídico; por último, el de buen gobierno tiene como propósito principal la eficiencia, honestidad, transparencia, rendición de cuentas y actuación “de acuerdo a la voluntad de la ciudadana”. En dichos ejes es notable la ausencia de la promoción y respeto a los derechos humanos.

Es hasta el espacio de políticas, en el que aparece la frase: “Respeto y cultura generalizada de los derechos humanos”, así como “seguridad pública eficaz y eficiente, con énfasis en el respeto a la dignidad humana”; aspectos que según se indica se integrarán en el Plan General del Ejecutivo 2007-2013 con una connotación transversal y en coordinación con los tres niveles de gobierno, mas no en el plan maestro cuestionado.

### *Desarrollo Social*

Un aspecto positivo es que el PED Jalisco 2030 toma como parte de su análisis los indicadores de Desarrollo Humano construidos por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

En materia de educación, se prevé disminuir la desigualdad existente, aumentar el gasto público estatal, atender los rezagos en los niveles de escolaridad y aumentar la oferta para la educación media-superior. Sin embargo, el análisis omite señalar datos duros del incremento de 1997 a 2000 sobre el número de inconformidades presentadas en la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco (CEDHJ), en contra de personal docente de la Secretaría de Educación Jalisco, en su mayoría por violaciones a los derechos del niño o niña, lo que colocó a dicha instancia en el quinto lugar de instituciones con más señalamientos.<sup>4</sup>

Al abordar el tema de la salud, se resalta la degradación ambiental en zonas rurales o en zonas urbanas marginadas, pero se aprecia simplemente como un riesgo sanitario, cuando el tema de fondo es la debida protección al derecho a la salud, considerado en el Artículo 4º de la Constitución General de la República y en diversos instrumentos internacionales de derechos humanos. Además se plantean disminuir los índices de mortalidad al nacer, la mortalidad

---

<sup>4</sup>Comisión Estatal de Derechos Humanos Jalisco. *Informe Anual 2001*. Guadalajara, CEDHJ. 2001.

infantil y materna por cáncer y diabetes, así como atender el problema de adicciones. En la asistencia social se hace referencia al tema de la violencia intrafamiliar con claras omisiones en indicadores de relevancia local, tales como el incremento en los últimos diez años en muertes violentas de mujeres que han llegado a más de 530 personas, o el dato de que en Jalisco una de cada dos mujeres reconoce haber sufrido violencia.<sup>5</sup>

Bajo el parámetro de vulnerabilidad, se incluyen grupos de personas que viven con alguna discapacidad, a los adultos mayores, niños y niñas, aspecto al que se busca responder con asistencia social para modificar las condiciones que impiden el “desarrollo integral del individuo”. Este apartado carece de una perspectiva de derechos humanos.<sup>6</sup> Los indicadores de impacto manejados, hacen referencia a la disminución de los índices de agresión de mujeres menores de 15 años y más por familiares y violencia comunitaria, pero bajo un aspecto eminentemente cuantitativo, sin explicitar alguna acción generadora para eliminar o en su caso paliar el problema.

En el tema de pobreza, algunos de los impactos y metas para combatirla son el aumento de servicios básicos de vivienda, incremento del índice de desarrollo humano, así como “aumentar el porcentaje de familias con el servicio de Internet”.

#### *Desarrollo ambiental*

En el PED se ubica a Jalisco con una riqueza ecológica y de biodiversidad, pero con problemas de degradación de recursos del suelo, erosión severa y degradación biológica, o incendios forestales. En particular se reconoce que la cuenca Lerma-Santiago es de las más contaminadas en el país y representa un alto riesgo, sin embargo, al tratar el tema del agua, se considera a la cuenta Lerma-Chapala como de suma importancia en la región, ya que ahí se asienta la industria alimenticia, la metal mecánica, la petroquímica, hay cultivo intenso, porquerizas y aguas residuales. Respecto de la contaminación del agua el análisis del PED afirma que solamente se tratan 17% de las aguas residuales municipales, lo que coloca al estado entre aquellos que menos les importa sanear la contaminación de sus aguas. En general se detectaron 68 problemas ambientales sin especificar claramente a cuáles se refieren; para ello construyeron el “Índice de Presión Ambiental”, que es un catálogo de valoración de los problemas e impactos ambientales, en donde el índice más alto se denomina de alto riesgo y el más bajo como “no significativo”. De acuerdo con dicho índice, 47 municipios se encuentran entre los niveles de alto riesgo a riesgo significativo.

En resumen, se carece de indicadores concordantes con los objetivos, es decir, únicamente se plantea disminuir los Imecas, crear rellenos sanitarios e incrementar las áreas naturales protegidas; en el ámbito de las estrategias se reitera lo señalado en los objetivos, lo que se advierte violatorio de derechos humanos ante el propio análisis desarrollado por el Gobierno del Estado.

<sup>5</sup> Ramos Ponce, Guadalupe. “Mujeres y derechos humanos en Jalisco en la era de la globalización”. En *Informe sobre la situación de los derechos humanos en Jalisco*. 2006. CEPAD, México 2007, P. 47.

<sup>6</sup> Por ejemplo la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad.

*Eje de respeto y justicia*

Uno de los desaciertos más notorios del PED Jalisco 2030, es que relaciona el tema de seguridad pública con el de justicia penal, ya que la primera es una función cuya responsabilidad es exclusiva del Ejecutivo, y la segunda se encuentra sujeta a límites y vínculos relacionados con el acceso a la justicia y al debido proceso penal, es decir, es una función de carácter de administración de justicia como un derecho fundamental.

El tema de inseguridad se ubica como un elemento que propicia falta de oportunidades para el desarrollo y de disminución de inversiones y de turismo, según lo señalado por el IMCO, cuyos indicadores para que exista un derecho confiable son: el índice de corrupción y buen gobierno, mercados informales, control de la piratería informática, incidencia delictiva, percepción de inseguridad (y no garantía del derecho a la seguridad), imparcialidad de los jueces, calidad de la justicia, duración de los procedimientos judiciales, índice de eficiencia en ejecución de sentencias, confiabilidad y agilidad en el registro público de la propiedad.<sup>7</sup>

Como factores de evaluación de la procuración de justicia se maneja lo relativo al bajo índice de recepción de denuncias por la ciudadanía de acuerdo a las encuestas elaboradas por el Instituto Ciudadano de Estudios contra la Inseguridad (ICESI), en el que se reconoce la baja eficacia institucional.

Otro dato es que 83% de los delitos que se cometen son del fuero común y que en comparación con 2002, existe un decremento en el número de averiguaciones previas en un 24%; ello seguramente por la cifra negra de delitos, que estudios especializados han fijado en 92%. El documento precisa que los agentes del Ministerio Público deben ser capacitados y profesionalizados de acuerdo con “estándares internacionales”, además de establecer controles de confianza para garantizar la ética y la calidad del servicio, mas no el respeto a los derechos humanos.

En el análisis se separa a los delitos de alto impacto que perjudican el tejido social y que generan mayor daño económico al sector industrial, de los delitos de alta incidencia, entre los que se encuentra la violencia intrafamiliar y que corresponden a 54% de los delitos cometidas en Jalisco; no se hace referencia explícita al delito de abuso de autoridad o a aquellos cometidos por servidores públicos, pero sí se describen otras problemáticas en cuanto al acceso a la denuncia de delitos, trámite de mandamientos judiciales, así como la incidencia de delitos federales.

Respecto al personal policial, se reconoce su mala imagen que tienen frente a la ciudadanía, por lo cual se insiste en un modelo con mediciones de desempeño, fiscalización y supervisión, para lograr la eficiencia y eficacia, de ahí la necesidad de un sistema de control de confianza basado en el cumplimiento de la legalidad y principios de actuación, sin que explícitamente se mencionen los señalamientos constantes de la ciudadanía por violaciones de derechos humanos.

---

<sup>7</sup> Op. Cit.

### *Derechos Humanos*

Es hasta el apartado 5.1.13 que se habla expresamente de los derechos humanos, que definen como un consenso mundial sobre un determinado sistema de valores, es decir, se opta por una definición de contenido axiológico, aunque luego se complementa para referir que deben ser garantizados y reconocidos por el Estado, a través de la Constitución y las leyes.

Indica expresamente que a la Comisión Estatal de Derechos Humanos es a la instancia que le corresponde realizar esa defensa del pueblo por “actos administrativos o las omisiones de autoridades que no protegen la dignidad de todas las mujeres y hombres”, cuando debiera constituirse en una política transversal de todo ejercicio de gobierno.

Uno de los desaciertos más evidentes es la apreciación de que sólo a la CEDHJ como organismo público y autónomo, le corresponde defender los derechos humanos, demostrándose en el discurso la falta de voluntad del gobierno para ubicarse en su verdadero papel de garante y promotor de los mismos. En el apartado se limita a mencionar indicadores de quejas y orientaciones que en nada aportan a una evaluación objetiva; incluso se omite intencionadamente referirse al grave indicador de que la Procuraduría General de Justicia del Estado junto con otras corporaciones del estado, desde 1993 a la fecha se encuentran en los primeros sitios de autoridades que reiteradamente atentan contra las libertades fundamentales. Los principales atentados en ese lapso guardan relación con las lesiones, detención arbitraria y ejercicio indebido de la función pública, lo anterior independientemente de la identidad partidista de la administración<sup>8</sup>. Las acciones las resume en revisión del marco jurídico para responder a las demandas de la sociedad, acciones preventivas de capacitación y concienciación para servidores públicos, así como medidas punitivas para quienes cometan violaciones a los derechos humanos.

Es hasta el objetivo estratégico denominado PRO4, que se menciona: “Mejorar la procuración de justicia para hacerla accesible, profesional, con resultados efectivos para la población y el respeto a los derechos humanos”, sin embargo al analizar los indicadores y metas de impacto encontramos que como política solamente queda la “disminución en el número de quejas ante la Comisión de Derechos Humanos conscientizando a las autoridades”; la meta es reducir mil inconformidades, sin mencionar los medios para lograrlo, aspecto que deja en entredicho la propia autonomía del organismo.

### **El fracaso de la mesa de derechos humanos de la “Gran Alianza por Jalisco”**

A la luz de todo el análisis anteriormente expuesto, cabe recordar un proceso incompleto en donde la sociedad civil pudo haber aportado ideas y experiencias en la elaboración del Plan Estatal de Desarrollo. A manera de contexto, tendríamos que recordar que de mayo a agosto del presente año, más de veinte organizaciones civiles y universidades que trabajan a favor de la defensa de los derechos humanos, así como diversos ciudadanos, se dieron a la tarea de hacer un documento que arrojara un diagnóstico preliminar sobre la situación de

<sup>8</sup>Regalado Santillán, Jorge y Moloensnik Marcos Pablo. *Derechos humanos y alternancia política (1993-2006): el caso de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco*, Cuadernos para la democratización 7, Ciesas y Universidad Veracruzana, México 2007, Pp. 54-59.

los derechos humanos en el estado y una serie de propuestas de trabajo para el Ejecutivo en esta materia. Este proceso se dio dentro del marco de “La Gran Alianza por Jalisco”, un mecanismo de participación ciudadana implementado por el gobierno de Emilio González Márquez, en donde en un primer momento se planteó como la vía ciudadana para incidir en el Plan Estatal de Derechos Humanos, y que actualmente, su objetivo se ha desdibujado respecto a sus ideas originales.

Después de cuatro meses de trabajo, los integrantes de la mesa temática de Derechos Humanos de la Gran Alianza por Jalisco decidieron retirarse de los procesos por unanimidad, debido a varias inconsistencias respecto a los acuerdos iniciales. La primera fue cuando la Secretaría de Planeación dio a conocer el primer borrador del Plan Estatal de Desarrollo, en donde encontramos todas las observaciones anteriormente expuestas en el documento, y que ya sea por omisión o por franca oposición, se encontraron elementos contrarios a los Derechos Humanos. La segunda fue que al pedir una explicación a las autoridades correspondientes, no hubo una respuesta adecuada en tiempo y en forma, y por desgracia, el debate se mediatizó y encontró un terreno estéril para la negociación. Hasta aquí el contexto.

Más allá de seguir un debate que origine la confrontación, en el Centro de Justicia para la Paz y el Desarrollo (CEPAD) reivindicamos la idea de que hoy más que nunca es necesario establecer un diálogo con el gobierno, que devenga en este caso, en reales políticas de Estado en materia de Derechos Humanos. La idea anterior podría parecer retórica, sin embargo, la creemos cierta, con algunos matices. El diálogo tiene que ser en igualdad de circunstancias y en un mismo nivel: la negociación entre la clase política y la ciudadanía tiene que trasladarse a un escenario de construcción de agendas comunes y de equilibrio de poderes. Un segundo matiz tendría que ver con la profesionalización de las organizaciones de la sociedad civil en su capacidad de debate y diseño de políticas públicas. Finalmente, un tercer argumento gira en torno a superar esa barrera retórica de los nuevos gobiernos de “ciudadanizar” sus procesos y de encontrar mecanismos efectivos de colaboración entre Estado y sociedad civil.

Como organización creemos que la sociedad civil tiene que seguir buscando espacios de interlocución con el Estado, pero siempre cuidando que los escenarios de participación sean los idóneos. No hay recetas para construir estos escenarios, pero vale apuntar dos cosas: la sociedad civil tiene que explotar su capacidad de hacer señalamientos de orden moral frente a las labores del Estado; y ser una entelequia capaz de discutir los temas de su tiempo, que en nuestro caso, creemos, es un largo camino en la defensa y promoción de los derechos humanos.

En el comunicado de presentación del PED el 29 de agosto de 2007, la Secretaría de Planeación refería: “Este Plan fue construido para y por los ciudadanos de Jalisco con el fin de cumplir los anhelos que emanan de sus pensamientos”. Luego de una revisión exhaustiva al PED, diríamos que el ejercicio motivó participación, la cual quedó simplemente en el *anhelo* de que el gobierno cumpliera con su elemental tarea de respetar, garantizar y promover clara pero decididamente los derechos humanos.

# Bibliografía

Comisión Estatal de Derechos Humanos Jalisco. *Informe Anual 2001*. Guadalajara, CEDHJ. 2001.

Instituto Mexicano de la Competitividad (IMCO). “Preparando a las entidades federativas para la competitividad: 10 mejores prácticas”. [www.imco.org.mx](http://www.imco.org.mx). Noviembre, 2007.

Pérez Verónica, César y Macías Medina, Francisco. “La tortura como marca de un sexenio perdido en materia de derechos humanos”. En *Informe sobre la situación de los derechos humanos en Jalisco. 2006*. CEPAD, México 2007.

Ramos Ponce, Guadalupe. “Mujeres y derechos humanos en Jalisco en la era de la globalización”. En *Informe sobre la situación de los derechos humanos en Jalisco. 2006*. CEPAD, México 2007, P. 47.

Regalado Santillán, Jorge y Moloensnik Marcos Pablo. *Derechos humanos y alternancia política (1993-2006): el caso de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco*, Cuadernos para la democratización 7, Ciesas y Universidad Veracruzana, México 2007, Pp. 54-59.