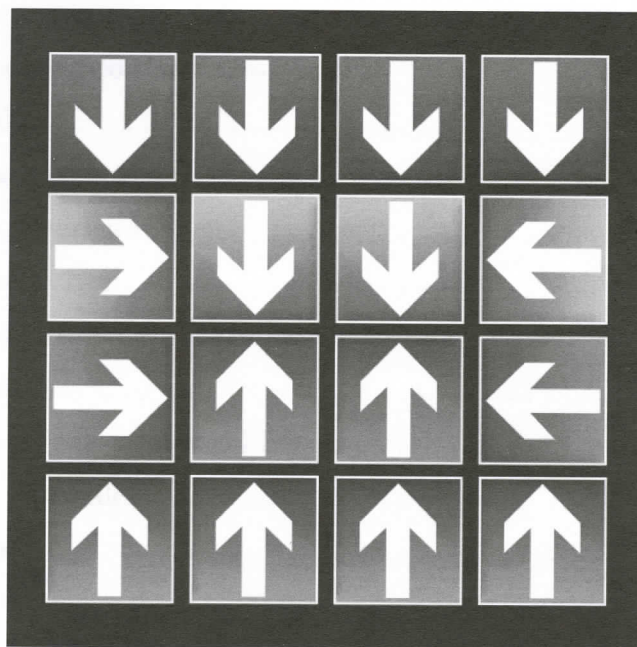




INDICE

EL PLAN ESTATAL DE DESARROLLO JALISCO 2030

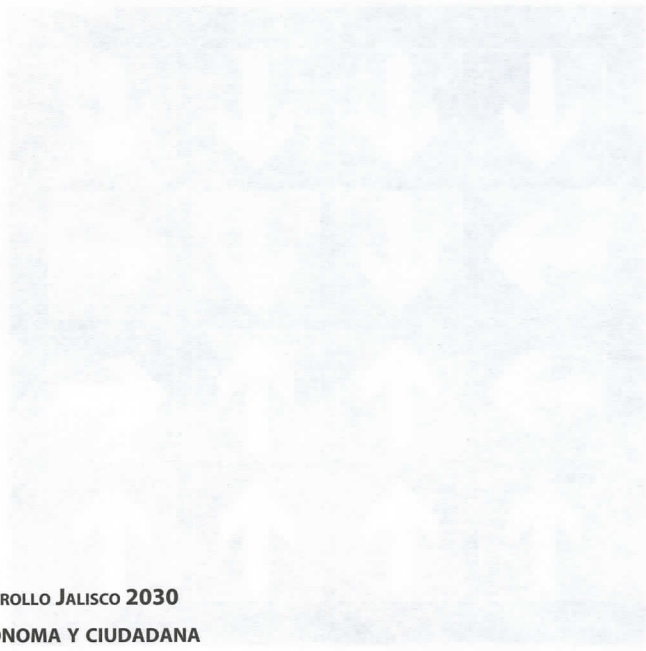
# UNA EVALUACIÓN AUTÓNOMA Y CIUDADANA



CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL  
DEL ESTADO DE JALISCO PARA  
EL DESARROLLO Y LA COMPETITIVIDAD



# EL PLAN ESTATAL DE DESARROLLO JALISCO 2030 UNA EVALUACIÓN AUTÓNOMA Y CIUDADANA



## **EL PLAN ESTATAL DE DESARROLLO JALISCO 2030 UNA EVALUACIÓN AUTÓNOMA Y CIUDADANA**

© 2009 Consejo Económico y Social del Estado de Jalisco  
para el Desarrollo y la Competitividad (CESJAL)  
Justo Sierra No. 2430. Col Ladrón de Guevara.  
C.P. 44600 Guadalajara, Jalisco, México.  
Teléfono: 3001-6400 al 3001-6409

Portada: *Imagia Comunicación, fotografía: © Phecstone*

ISBN-968-832-468-X  
Impreso y hecho en México  
*Printed and made in Mexico*

# ÍNDICE

1. Presentación del informe . . . . .	5
2. Introducción . . . . .	9
3. Análisis del eje estratégico Empleo y Crecimiento	
3.1. Introducción . . . . .	25
3.2. El eje Empleo y Crecimiento en el PED . . . . .	31
3.3. Programas sectoriales. . . . .	41
3.4. Conclusiones. . . . .	86
4. Análisis del eje estratégico Desarrollo Social	
4.1. Introducción . . . . .	89
4.2. El eje Desarrollo Social en el PED . . . . .	90
4.3. Programas sectoriales . . . . .	93
4.4. Conclusiones . . . . .	136
5. Análisis del eje estratégico Respeto y Justicia	
5.1. Introducción . . . . .	139
5.2. El eje Respeto y Justicia en el PED . . . . .	140
5.3. Programas sectoriales . . . . .	151
5.4. Conclusiones . . . . .	162
6. Análisis del eje estratégico Buen Gobierno	
6.1. Introducción . . . . .	169
6.2. El eje Buen Gobierno en el PED . . . . .	170
6.3. Programas sectoriales . . . . .	174
6.4. Conclusiones . . . . .	197
7. Conclusiones generales . . . . .	205
8. Recomendaciones . . . . .	211
9. Bibliografía . . . . .	231
10. Glosario de siglas . . . . .	233

# 1

## Presentación del informe

La Ley del Consejo Económico y Social del Estado de Jalisco para el Desarrollo y la Competitividad (CESJAL) establece que éste, a través de sus recomendaciones y opiniones, debe participar en la elaboración, actualización y seguimiento del Plan Estatal de Desarrollo (PED) y de los programas correspondientes en el ámbito económico y social, de acuerdo con su reglamento interior, y respecto a los municipios (artículo 8, fracción IX).

Asimismo, la Ley señala que el Pleno del CESJAL también tiene como atribución el participar en la elaboración, actualización y seguimiento, así como en la evaluación del Plan Estatal de Desarrollo, en los términos de la legislación vigente (artículo 24, fracción IV). Así, el presente documento responde al objeto y a las atribuciones legales del CESJAL, y con ello ejerce una función de interlocución social con las autoridades estatales.

La lógica del PED 2030 establece un alcance a largo plazo, con miras a que en ese año se haya logrado una visión común del quehacer estatal, de tal modo que no se entienda como un programa de gobierno, sino como *un plan de todos los jaliscienses*.

Es evidente que una visión a largo plazo debe de considerar no sólo el fin del camino sino el conjunto del trayecto que ha de recorrerse. En ese sentido, en el inicio los obstáculos se han presentado de forma rápida y se expresan en una crisis local, nacional e internacional de gran envergadura que incide en la ruta y la velocidad con la que se aborda el camino. Adicionalmente, el país se enfrenta a una ola de violencia inédita y, prácticamente al cierre de esta edición, vivimos el enorme flagelo de la epidemia de influenza porcina, redeno-

minada "influenza humana". El plan se enfrenta entonces a un primer reto: qué y cómo se debe modificar en función de los cambios en las circunstancias, en el entendido de que el escenario refiere al mundo, en cuanto mundo de uno, en este caso a cambios en las condiciones de desarrollo que afectan la situación local.

*Un plan de todos los jaliscienses* implicaría reflejar el crisol de necesidades, intereses, problemáticas, ideologías y contextos de vida concretos en los que se ubican los diversos sectores de la población. Las políticas que convienen al pequeño empresario artesanal no son necesariamente las mismas que sirven a una empresa comercial gigantesca; las que ayudan al trabajador rural indígena pueden ser distintas de las que requieren los trabajadores urbanos; las acciones de apoyo al mercado externo no siempre son coinciden con las del reforzamiento del mercado interno; la concentración de apoyos a ciertos sectores de actividad pueden implicar la desprotección de otros, etcétera. En un plan esperamos encontrar los criterios de discernimiento a partir de los cuales se orientan las decisiones para ejercer los recursos financieros, materiales, humanos y organizativos que por definición son escasos.

El CESJAL tiene sentido en la medida en que sea capaz de cumplir con sus principios estratégicos de independencia, representatividad y legitimidad. El lograrlo implica asumirse como una instancia plural, que desarrolle opiniones, recomendaciones y dictámenes sin otro afán que el de servir como un interlocutor social con respecto a la política pública, sin tender a establecer relaciones de poder partidario, gubernamental o de posiciones de ventaja personal o institucional. En este sentido entendemos que estudios como el que ahora se presenta deben de ser críticos, no con un ánimo de confrontación o de protagonismo, sino de incidencia ciudadana para la mejora de las políticas públicas, en beneficio de la población en quien reside la soberanía.

El PED cuenta con cuatro ejes, paralelos a los cinco establecidos a nivel nacional. El primer eje es el económico, denominado Empleo y Crecimiento; el segundo es el social, llamado Desarrollo Social; el tercero, centrado en cuestiones de seguridad pública, refiere los aspectos de Respeto y Justicia y, el cuarto, Buen Gobierno, ubica la lógica de las políticas públicas y ciudadanas.

El eje nacional sobre medio ambiente fue asumido a nivel estatal en el de política social. El análisis se estructuró a partir de cada uno de ellos.

El estudio fue realizado con base en la metodología propuesta por la Comisión de Desarrollo, Cohesión Social y Ecología del CESJAL, en la que participan el Consejo de Cámaras Industriales de Jalisco (CCIJ), la Confederación Regional de Obreros y Campesinos (CROC) y el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO). Los documentos capitulares fueron trabajados por eje temático, por Raúl Acosta (Buen Gobierno), Dante Haro (Respeto y Justicia), María Isabel Verduzco (Desarrollo Social) y Guadalupe Rodríguez (Empleo y Crecimiento), bajo la coordinación de Doraldina Reyes y el enlace y apoyo permanente de María del Sol Mercado. Igualmente agradecemos el apoyo de los estudiantes Edgar Muñoz Pelayo y Germán Petersen Cortés.

OCTAVIO RAFAEL BUENO TRUJILLO  
DANIEL CURIEL RODRÍGUEZ  
MARÍA DEL CARMEN MERCADO CHÁVEZ  
MARTA PETERSEN FARAH  
LUÍS IGNACIO ROMÁN MORALES

*Comisión de Desarrollo, Cohesión Social y Ecología, CESJAL*

## 2

# Introducción

Las políticas, como las analizadas en esta evaluación, sirven para resolver problemas dinámicos y, por lo tanto, nunca consiguen ser productos totalmente terminados.

Las decisiones y los cursos de acción suelen requerir revisiones y ajustes. Lo contrario, la intención de imponer a la realidad nociones y planes rígidos, es un contrasentido, en especial cuando se ha hecho explícito que la intención es adoptar los métodos, las formas y el fondo, de las políticas públicas y no las del clásico modelo de políticas gubernamentales.

Valen algunas palabras acerca de cómo se elaboró la evaluación. La Comisión de Desarrollo, Cohesión Social y Ecología del CESJAL, acordó reunir un grupo de trabajo que hiciera el análisis detallado de los cuatro ejes estratégicos. Se realizaron reuniones con la participación de todos los involucrados, donde se trabajaron los resultados y las recomendaciones. En primera instancia la Comisión revisó y aprobó un borrador del documento que posteriormente se puso a consideración del pleno del CESJAL.

Hay que destacar dos criterios que prevalecieron durante todo el proceso: primero, que se trata de una evaluación técnica que no se preocupa por agradar o desagradar, sino por su rigor y su utilidad en un tema público al identificar qué aspectos de la planeación estatal requieren ser mejorados y en qué sentido. Segundo, que debe reflejar el carácter de independencia del Consejo con respecto a los poderes públicos, toda vez que por ley, éste es un organismo autónomo ciudadano. En este sentido, tiene la gran responsabilidad de dotar de realidad un mandato de esa naturaleza. No abonar a la cultura de

la simulación es una aportación adicional que es resultado de conducirse bajo esos criterios.

En esta introducción se explica la importancia de analizar el diseño de una política, para lo cual se ubica el lugar que la etapa de la formulación ocupa en lo que se conoce como *ciclo de las políticas*, y se identifican los principales aspectos del diseño que ayudan a entender la relevancia de evaluarlos. Asimismo se sintetizan las políticas analizadas y se adelantan algunos resultados de la evaluación. Finalmente se expone la estructura del documento.

## **El ciclo de las políticas**

¿Qué es lo que se evalúa en este informe? En general, se reconocen varias etapas del ciclo de las políticas: 1) la iniciación o el ingreso a la agenda del gobierno, 2) el diseño o formulación, 3) la implementación y 4) la evaluación de los impactos<sup>1</sup>. La evaluación que se presenta en este informe es la del diseño del PED 2030<sup>2</sup>.

Para destacar el valor de este tipo de evaluaciones, es pertinente explicar brevemente las características de cada una de las etapas del ciclo de las políticas, y en lo particular, cuáles son los aspectos del diseño que se van a analizar.

De las cuatro etapas, la que implica mayor actividad política es la primera, ya que una gran diversidad de actores se esfuerza por influir en la lista de problemas que serán considerados públicos y de competencia gubernamental. Son arenas de conflicto de intereses que ponen a prueba los mecanismos de

---

<sup>1</sup> En el ciclo de las políticas se pueden añadir otras etapas que son desagregaciones de las cuatro que aquí se presentan. Así, por ejemplo, en el PED la etapa tres de implementación se divide en instrumentación y ejecución, y se añade el control antes de la etapa cuatro de evaluación (:19). Aguilar (2000), llega a referirse a nueve etapas y hay quienes las agrupan en seis: 1) iniciación, 2) diseño o formulación, 3) consenso, 4) implementación e instrumentación, 5) la ejecución y 6) la evaluación.

<sup>2</sup> A menos que se haga una referencia explícita a otro plan, siempre que se encuentren las siglas PED en el documento, estará haciéndose referencia al Plan Estatal de Desarrollo Jalisco 2030.



participación y resolución del Estado, y permiten monitorear y ubicar el nivel de avance democrático del sistema político. En este sentido, la negación de la diferencia, la diversidad y el conflicto es contraria a la apertura y pluralidad que se reconocen como características fundamentales de las democracias.

Por su parte, la etapa del diseño o formulación consiste principalmente en la evaluación de alternativas de políticas (evaluación ex ante), la selección y su elaboración. Se trata de dotar de racionalidad a la decisión, es decir, de plantear cómo se pretende acercar los medios a los fines. Requiere incorporar conocimiento y experiencia para conseguir clarificar las relaciones entre causas y efectos que conectan propósitos y objetivos con los resultados esperados.

La tercera etapa, la implementación, es la puesta en marcha de lo planeado. Es aquí, en la operación de los programas, donde se pone a prueba en el terreno la validez de los supuestos y de las relaciones causa-efecto de la formulación de las políticas.

Los procesos pueden ser vigilados para conocer los avances e identificar los aspectos que requieren ajustes o reformulaciones. Los mecanismos para dicho seguimiento se establecen en la etapa del diseño.

Finalmente, la cuarta etapa es la evaluación de los impactos conforme a la metodología planteada en el diseño de las políticas. Se reconocen dos tipos de impactos: los reales y los percibidos, con lo cual una tercera línea de análisis es la brecha o distancia entre los dos<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> La brecha entre impactos percibidos e impactos reales, es precisamente uno de los focos de interés de los trabajos que realiza el CESJAL. Contribuir a cerrar esa brecha requiere no sólo del esfuerzo de divulgar el contenido o alcance de las políticas, o de emitir opinión sobre las mismas, sino también de la realización y difusión de estudios a profundidad y de evaluaciones como la que este documento presenta.

Es un *ciclo* porque los problemas que se tratan de atender son dinámicos, es decir, que es más apropiado hablar de resoluciones que de soluciones de problemas. Se requieren nuevos ciclos de políticas que aprovechan los resultados de las evaluaciones para mejorar el diseño de las intervenciones. Así, las políticas por lo general no parten de cero, sino que son incrementales.

Asimismo existen importantes influencias e interacciones entre etapas. En la de la formulación o diseño de las políticas (etapa 2) destacan las siguientes:

- ➔ Expresa la influencia de los actores políticos, el nivel de apertura y la capacidad de generar acuerdos en el sistema.
- ➔ Orienta la implementación e influye en las posibilidades de conseguir la armonización de otras políticas.
- ➔ Establece los mecanismos para la evaluación de los impactos.
- ➔ Provee de insumos para mejorar políticas futuras.

En consecuencia, un análisis del diseño ayuda a detectar y corregir deficiencias, toda vez que un diseño deficiente no articula la implementación, no ayuda a la armonización de las políticas, favorece la discrecionalidad en la evaluación y no ayuda a mejorar las políticas futuras.

### **Principales componentes del análisis del diseño de las políticas**

¿Qué aspectos de la etapa de formulación del PED se analizan en este informe? Los que se encuentran explicitados en él y en los programas sectoriales. No así las alternativas de políticas que pudieron haber antecedido a su diseño porque no se cuenta con información acerca de si hubo tal valoración.

A continuación se identifican los focos de análisis utilizados para realizar la evaluación:

### *El horizonte de la política*

Es el alcance que se prevé que tenga la implementación del Plan. Se establece mediante plazos que son incorporados al conjunto de la planeación y que requieren ser consistentes con los objetivos, las estrategias y las acciones propuestas. Sin embargo, es necesario que la coherencia interna corresponda a la capacidad de influir en el entorno político, sobre todo cuando se definen plazos que trascienden determinadas administraciones. Elementos como la legitimidad, el margen de negociación, la capacidad de convocatoria y la generación de acuerdos son consustanciales para proveer de factibilidad política al diseño de una planeación a largo plazo.

Una planeación a largo plazo es meramente retórica cuando no considera seriamente ni el entorno político ni los marcos de restricción más amplios como los de tipo normativo. Más aún: un diseño deficiente aunado al establecimiento de un horizonte a largo plazo es, en los hechos, una buena fórmula para intentar evadir la responsabilidad de resultados fallidos de corto y mediano plazo (que son los que suelen ubicarse dentro del ámbito temporal de la administración donde planes y programas han sido diseñados).

### *Los supuestos generales de los que se parte*

Estos se localizan en la “visión” o “visiones”, en los valores explicitados y en las declaraciones de acuerdos y consensos.

Una forma de evaluar la validez de dichos supuestos es contrastar sus contenidos con el entorno de actores políticos y sus posturas, así como con aspectos del entorno externo.

### *El diagnóstico*

El diagnóstico tiene como objetivo localizar sobre qué aspectos deben incidir las políticas que se formularán, para avanzar en la resolución de los problemas identificados. Para ello es necesario seleccionar los problemas, describir

el estado en que se encuentran, ubicar el nivel de incidencia que tuvieron las políticas previas sobre ellos, plasmar en el análisis cuál es la explicación de que dichas políticas hayan o no conseguido resultados favorables y así, plantear aquellos que el diagnóstico identifica en términos tratables.

Parte de ese análisis explicativo tiene que incluir el marco de restricciones normativas y, en general, los elementos más relevantes del entorno externo, con el fin de considerar en la formulación de objetivos y estrategias los límites de la hechura de la política y así, contar con elementos para establecer escenarios realistas.

La forma de trabajar los problemas en la etapa del diseño es muy diferente a la que se aplica en la primera fase, que es donde se gesta la agenda de gobierno. El reto es pasar del nivel de percepción del problema al de la definición del mismo en términos tratables.

Lo fundamental al elaborar un diagnóstico es encontrar y clarificar las relaciones causa-efecto para tender a la resolución de los problemas. Por lo tanto, el diagnóstico implica la justificación de las políticas.

### *Las prioridades*

Cuando el diagnóstico consigue articular la descripción de los problemas con el conocimiento de las causas, con la experiencia de políticas previas y con los límites identificados, se está en la posibilidad de establecer prioridades. Si esto no se hace, se favorece la discrecionalidad en la asignación y recorte de recursos cuando los entornos donde se implementan las políticas sufren modificaciones sustanciales.

Identificar y explicitar las prioridades permite construir el eje articulador de las políticas a lo largo de las propuestas estratégicas y tácticas. La calidad del diagnóstico es un insumo muy importante para conseguir definir las.

### *Consistencia entre el diagnóstico y los objetivos*

El diagnóstico que consigue reconstruir la percepción de problemas en problemas tratables es de gran utilidad para que los objetivos propuestos sean realistas y orientados a conseguir resultados. Dicho realismo de los objetivos debe serlo también a la luz de los tiempos previstos para su cumplimiento.

### *Consistencia entre medios y fines*

Proponer los medios para alcanzar determinados resultados, implica que hay un conocimiento acerca de cuáles son los aspectos sobre los que hay que intervenir para resolver el problema al nivel que se plantea en los fines de la política.

La consistencia de la relación entre medios y fines depende de la calidad del conocimiento. Lo que está a prueba es la validez de determinada teoría causal o modelo de intervención.

Así, el análisis de esta consistencia entre medios y fines no está sólo en el plano de la lógica, sino que requiere ser analizado desde la perspectiva de las características más relevantes del problema y de las explicaciones y relaciones causa-efecto que ofrecen las teorías o modelos.

El material para realizar la valoración de esta consistencia está en la relación entre propósitos generales, objetivos generales, estrategias, líneas de acción y metas e indicadores en todos sus niveles; todo ello contrastado a su vez con las variables sobre las que se pretende incidir, identificadas en el diagnóstico.

### *Instrumentos de evaluación*

Los instrumentos de evaluación integrados al diseño de las políticas permiten contar desde el principio con medios observables y con la posibilidad de medir el avance y consecución de los objetivos propuestos.

La metodología utilizada para su construcción debe ser sólida y transparente, y su característica más importante, ser sensibles a la evolución del fenómeno que se quiere evaluar.

Entre los instrumentos de evaluación existentes destacan los indicadores y los números índices, los cuales requieren de sistemas de información confiables.

Un número índice puede ser impecable en su construcción y no obstante, ser utilizado de manera equivocada para medir el avance de determinada meta.

Principalmente son estos siete aspectos los que se consideraron al evaluar el PED y los programas sectoriales. Es importante destacar que sus alcances se ubican en el terreno de lo técnico, y que quedan pendientes aspectos relacionados con la factibilidad política de una planeación que define plazos que trascienden los tiempos de la administración responsable del diseño.

## **Conceptos fundamentales**

Aunque como se ha señalado, este informe no se ocupa de muchos de los aspectos políticos integrados en el diseño de las políticas analizadas, en esta introducción se hace un acotamiento para identificar algunos conceptos fundamentales.

**Política y políticas.** En el tema del análisis de políticas, es importante distinguir estos dos conceptos. La *política* puede ser definida como la toma de decisiones de un grupo sobre otro mediante el uso del poder, el cual a su vez es una capacidad para influir (Borja, 1997; Shively, 1997). Las *políticas*, por su parte, son cursos de acción, decisiones e hipótesis causales (planteamientos de supuestos que tienen la lógica de causa-efecto) que se plasman en planes, programas o proyectos (Aguilar, 2000).

Es la sinergia entre políticas y política lo que se observa en la práctica al intentar resolver problemas públicos. Sin embargo, la creciente complejidad de

éstos, asociada a una cada vez mayor disponibilidad de recursos tecnológicos y de conocimiento, han originado la necesidad de incrementar de manera notable el énfasis en ampliar la capacidad técnica para incidir eficaz y eficientemente en la resolución de los problemas públicos de competencia gubernamental. Esto ubica a las políticas en un plano de relevancia que va en aumento frente a lo político.

**Políticas gubernamentales.** Su característica principal es que uniforman la definición de los problemas y su tratamiento. En el plano político suponen grandes dosis de control. Desde su perspectiva, la formulación simplemente manda a la implementación, es decir, la tarea de la administración pública es ejecutar lo que se le ordena. Se asume que los valores seleccionados y explicitados en la planeación son compartidos en su totalidad. La participación de actores no gubernamentales suele estar permeada por controles corporativos y los actores independientes son ignorados, desacreditados y, en los entornos más autoritarios, son además perseguidos y reprimidos.

**Políticas públicas.** Tienen entre sus características más importantes el ser discretas, subsidiarias y corresponsables. Hay que destacar que en muchas ocasiones se llama "política pública" a intervenciones que no lo son. Éstas implican en el plano político arenas de una importante multiplicidad de actores y se reconocen como propias de procesos de transición a la democracia o de democracias consolidadas.

La primera etapa del ciclo de las políticas, iniciación o ingreso a la agenda, suele ser un sistema de presión donde interactúan actores gubernamentales y no gubernamentales. Implica un importante desarrollo de mecanismos de resolución pacífica de conflictos y las posibilidades de participación se abren a las etapas del diseño, la implementación y la evaluación.

La corresponsabilidad es entonces una función de la participación de los actores en la toma de decisiones y en las diversas etapas del ciclo de las políticas.

**Políticas de Estado.** Son aquellas decisiones o cursos de acción proyectados a largo plazo. Suponen acuerdos y compromisos con una diversidad im-

portante de actores gubernamentales y no gubernamentales. Es particularmente relevante la participación activa de los poderes legislativo y judicial.

Suelen ubicarse en lo nacional, ya que implican la movilización de recursos que se integran en ese nivel, y que a su vez están asociados a los márgenes de acción que posibilitan las normas. Es común observar que, cuando son políticas de Estado a escala nacional, suelen ser armónicas con recomendaciones internacionales de adopción de políticas (por ejemplo en el tema económico o en el ambiental).

Por su parte, en el ámbito local/estatal, las políticas planteadas como de largo plazo responden en buena medida a aquellas del orden nacional, y de esa manera se busca fortalecer la armonización de políticas.

## **Descripción sintética de las políticas evaluadas**

### *El Plan Estatal de Desarrollo Jalisco 2030*

El PED fue construido con la metodología de la planeación estratégica. Se autodefine como un plan a largo plazo, participativo, que presenta acciones responsables, eficaces, eficientes, efectivas y evaluables. Plantea explícitamente sus propósitos generales, ejes estratégicos, objetivos, estrategias y programas.

Menciona como principales insumos la elaboración de un diagnóstico para localizar tendencias; la realización de análisis prospectivo para visualizar escenarios; la implementación de mecanismos de participación (foros, talleres, seminarios, consultas) para identificar percepciones y necesidades; así como la localización de los retos y las variables internas y externas.

El Plan identifica algunos elementos del entorno internacional (:46-51) para situar a Jalisco en el ámbito de la globalización como son los acuerdos internacionales de libre comercio, los compromisos comerciales con organismos



multilaterales, los adquiridos en la iniciativa de Objetivos de Desarrollo del Milenio impulsada por la ONU, y otros como los contenidos en las agendas internacionales sobre medio ambiente.

Conforme a la metodología utilizada, la planeación cuenta con atributos para la implantación de políticas públicas como lo son una gran visión compartida, sustentabilidad e integralidad. En este sentido el Plan subraya el carácter homogéneo de los anhelos, valores y principios de los jaliscienses (:57 y 58).

Se plantea como “visión” al 2030 la siguiente:

“Los jaliscienses nos sentimos orgullosos porque tenemos un estado líder en prosperidad a nivel mundial, con una vocación clara y compartida, con las mejores oportunidades de desarrollo y calidad de vida. Se ha eliminado la pobreza extrema y todos sus habitantes tienen oportunidades de ingresos suficientes para una vida digna, con educación, salud, seguridad y vivienda en cada región de la entidad. Las familias conviven con alegría en un clima de respeto al medio ambiente con equidad y alta participación ciudadana” (:56).

El Plan se organiza a partir de cuatro ejes estratégicos que se dicen derivados “de las necesidades y propuestas ciudadanas”. Para cada uno se elaboraron propósitos generales, indicadores y objetivos estratégicos. Dichos ejes estratégicos son: Empleo y Crecimiento, Desarrollo Social, Respeto y Justicia, y Buen Gobierno.

Para cada eje se presenta un diagnóstico, una síntesis de los problemas identificados, sus objetivos estratégicos y un listado de tácticas para cada uno de esos objetivos.

En total, de los cuatro ejes estratégicos se derivan 19 programas sectoriales y dos programas especiales. Asimismo, en el PED se listan los subprogramas sectoriales agrupados por programa.

En cuanto a la evaluación de las políticas, se prevé que sea realizada a través de la implementación de un Sistema de Evaluación y Seguimiento, para lo

multilaterales, los adquiridos en la iniciativa de Objetivos de Desarrollo del Milenio impulsada por la ONU, y otros como los contenidos en las agendas internacionales sobre medio ambiente.

Conforme a la metodología utilizada, la planeación cuenta con atributos para la implantación de políticas públicas como lo son una gran visión compartida, sustentabilidad e integralidad. En este sentido el Plan subraya el carácter homogéneo de los anhelos, valores y principios de los jaliscienses (:57 y 58).

Se plantea como “visión” al 2030 la siguiente:

“Los jaliscienses nos sentimos orgullosos porque tenemos un estado líder en prosperidad a nivel mundial, con una vocación clara y compartida, con las mejores oportunidades de desarrollo y calidad de vida. Se ha eliminado la pobreza extrema y todos sus habitantes tienen oportunidades de ingresos suficientes para una vida digna, con educación, salud, seguridad y vivienda en cada región de la entidad. Las familias conviven con alegría en un clima de respeto al medio ambiente con equidad y alta participación ciudadana” (:56).

El Plan se organiza a partir de cuatro ejes estratégicos que se dicen derivados “de las necesidades y propuestas ciudadanas”. Para cada uno se elaboraron propósitos generales, indicadores y objetivos estratégicos. Dichos ejes estratégicos son: Empleo y Crecimiento, Desarrollo Social, Respeto y Justicia, y Buen Gobierno.

Para cada eje se presenta un diagnóstico, una síntesis de los problemas identificados, sus objetivos estratégicos y un listado de tácticas para cada uno de esos objetivos.

En total, de los cuatro ejes estratégicos se derivan 19 programas sectoriales y dos programas especiales. Asimismo, en el PED se listan los subprogramas sectoriales agrupados por programa.

En cuanto a la evaluación de las políticas, se prevé que sea realizada a través de la implementación de un Sistema de Evaluación y Seguimiento, para lo

cual se definieron metas e indicadores en tres niveles: el primero está orientado a medir la evolución de los propósitos generales, el segundo corresponde a la medición del avance de los objetivos estratégicos y el tercero es el que tiene como objetivo vigilar el desarrollo de las estrategias. En el PED se definen los indicadores de los niveles uno y dos y se menciona su contexto de aplicación (:337-366).

Asimismo, para cada uno de los niveles de la evaluación, se establecieron los valores de metas a corto (2010), mediano (2013) y largo plazo (2030). En este sentido, para el seguimiento de los cuatro propósitos generales se definieron doce indicadores, mientras que para el seguimiento de los objetivos estratégicos se determinaron 44 del eje Empleo y Crecimiento, 39 del eje Desarrollo Social, diez del eje Respeto y Justicia y 18 del eje Buen Gobierno.

### *Los programas sectoriales*

No hay una estructuración homogénea entre los programas sectoriales. En general, ubican el marco normativo, realizan un diagnóstico sectorial, retoman las estrategias del PED y diversos aspectos que los vinculan con éste, plantean objetivos para los programas y subprogramas, definen instancias coordinadoras, líneas de acción, actividades y responsables. Algunos establecen metas por año para el período que abarca del 2008 al 2013, mientras que otros definen lapsos diferentes, los cuales siempre tienen como tope el año de término de la administración (2013). Asimismo se presentan las fichas técnicas de los proyectos.

En algunos de estos programas se ensaya el planteamiento de indicadores del nivel tres para la evaluación del desempeño.

Los énfasis en los diferentes aspectos de la planeación son muy diversos. Algunos destacan el diagnóstico mientras que otros lo hacen en las acciones y actividades por subprograma o en la alineación propia con respecto a componentes del PED.

## Resultados de la evaluación a nivel general

A continuación se adelantan algunos de los problemas de diseño del PED detectados mediante la evaluación realizada; los mismos se tratan con detalle en el análisis de cada una de las cuatro líneas estratégicas.

1. La primera observación, y posiblemente una de las más relevantes, es que existen fuertes rupturas causales entre los medios y los fines propuestos, en una proporción importante de las intervenciones sobre los problemas que se quieren atender.
2. La calidad de la planeación sectorial es de una gran heterogeneidad. Es de preverse que los resultados esperados no sean muy alentadores toda vez que la traducción de los grandes ejes del Plan, como lo son los ejes estratégicos, los propósitos generales, los objetivos generales y sus estrategias, sólo pueden encontrar concreción y realidad a través de la implementación de las líneas de acción, las acciones y las actividades propuestas en los programas sectoriales. No hay una armonización de políticas entre el nivel estatal y los locales, y tampoco es muy claro hasta dónde el ejercicio de planeación consigue articular los niveles de toma de decisión con aquellos ubicados en los niveles más operativos.
3. Los diagnósticos tienen deficiencias importantes. Esta es una observación constante en el estudio de los cuatro ejes estratégicos y sus respectivos programas sectoriales. Suelen incorporar una gran cantidad de datos y estadísticas para describir determinadas situaciones sin entrar al sentido explicativo que debe alcanzar un diagnóstico. En este aspecto y en términos generales, las deficiencias localizadas responden a que:
  - a) Se listan los problemas, pero no se construyen en términos tratables. La dimensión que se privilegia es la descriptiva, no la explicativa. Ello ayuda a entender que no se identifiquen las relaciones causales entre los objetivos y los resultados esperados. Sólo listar problemas percibidos y abundar sobre el estado en que se encuentran no permite identificar las variables que hay que modificar para incidir efectivamente en la resolución de éstos.

- b) En varios casos, no hay un análisis que vincule la situación que se describe con los logros, problemas o deficiencias de las políticas previas, que son ignoradas.
4. El PED no identifica prioridades y tampoco lo hacen la mayoría de los planes sectoriales. No se diferencian las diversas jerarquías de los problemas. Además hay temas colocados de manera forzada en los ejes estratégicos y, en algunos casos, se ubican en un mismo nivel de tratamiento problemas de muy diferentes complejidades.
  5. Los indicadores y el establecimiento de metas son sin duda aspectos muy importantes para avanzar en la calidad de las evaluaciones de las políticas, de los políticos y de las estructuras organizacionales que conforman la administración pública. Sin embargo, entre los problemas detectados se encuentra la escasa sensibilidad que algunos de los indicadores propuestos tienen para identificar los avances con respecto a los objetivos.
  6. El marco de restricciones en el que se realiza la planeación es escasamente considerado. El contexto internacional se menciona de forma superficial pero no se integra a los diagnósticos ni al proceso de planeación en general. El contexto nacional tampoco es analizado para identificar los límites y márgenes de acción de las políticas estatales frente a la federal. Con ello, no se prevén aquellos ajustes que tendrían que ser necesarios por modificaciones importantes en esos contextos.

Planteamos además dos reflexiones que se desarrollarán en el análisis ulterior, pero que por su trascendencia adelantamos en este primer acercamiento a los resultados de la evaluación.

La primera es que se observa en el PED una preocupación sistemática por presentar visiones, valores, principios y diversos supuestos como irrefutablemente compartidos. No hay que olvidar que los planes “omnicomprensivos”, que suelen homogeneizar los problemas y donde se supone un acuerdo

total en visiones y supuestos, son característicos del enfoque de “políticas gubernamentales”, no del de “políticas públicas”. Existe un número creciente de actores sociales que demandan mayores espacios de apertura política. La diversidad de expectativas y puntos de vista es una realidad social que traspasa las fronteras del estado y del país; no es deseable ni posible suponer que el adoctrinamiento y los controles políticos son la vía para enfrentar esa realidad.

Una visión al año 2030 que parte de supuestos con las debilidades que se mencionan, donde no se prevé lugar para el desacuerdo, donde se considera suficiente el apoyo de actores “orgánicos”, no puede ser considerada una política de Estado y la prueba que puede esperarse de ello es que en las administraciones subsiguientes la planeación obedezca nuevamente a un “borrón y cuenta nueva”, de la misma manera en que el PED lo hizo en alguna medida con las previas. Es ahora buen tiempo para trabajar sobre el tema de la diversidad, reconocer problemáticas como las de la discriminación y la violación a los derechos humanos, y trabajar sobre mecanismos de participación realmente incluyentes.

La segunda reflexión se encuentra muy vinculada con la anterior. Es en buena medida un caso paradigmático de uno de los “focos rojos” que llaman poderosamente la atención en el PED y que expresan entornos políticos que no quieren ser explicitados. Se trata del caso de la problemática de los derechos humanos, la cual es tratada de manera superficial y donde es evidente que se evita abundar en el diagnóstico. El tratamiento que se le da es una expresión de inmadurez del sistema político. Se trata de una situación donde abunda el conflicto y el involucramiento de diversos actores, por lo que en un enfoque de “políticas públicas” tendría necesariamente que estar en primera línea de la planeación como tema transversal que es.

## **La estructura del informe**

En el primer apartado se analiza el eje estratégico Empleo y Crecimiento, que incluye los siguientes seis programas sectoriales: Desarrollo Productivo

del Campo; Impulso a la Ciencia y Tecnología para el Desarrollo; Fomento a la Industria, Comercio y Servicios; Desarrollo de la Infraestructura Productiva; Turismo, y Generación de Empleo y Seguridad Laboral.

EL segundo apartado aborda el eje Desarrollo Social, donde se ubican los programas sectoriales de: Educación y Deporte para una Vida Digna; Protección y Atención Integral a la Salud; Desarrollo y Fomento a la Cultura; Desarrollo Humano y Social Sustentable, y Preservación y Restauración del Medio Ambiente, así como los programas especiales de Administración y Uso del Agua, y Movilidad.

El tercer apartado se ocupa del eje Respeto y Justicia. Este comprende los siguientes programas sectoriales: Procuración de Justicia, Protección Civil, Seguridad Pública, y Seguridad Jurídica de Ciudadanos y Bienes.

Por su parte, en el cuarto apartado se hace el análisis del eje estratégico Buen Gobierno. Los programas sectoriales evaluados en este eje son el Impulso al Desarrollo Democrático, Fortalecimiento Institucional, Derechos Humanos y Participación Ciudadana.

Al finalizar el análisis crítico de los cuatro ejes, se incluye un apartado donde se presentan las conclusiones más relevantes desde una perspectiva general de la evaluación del PED.

El octavo apartado integra el conjunto de las 92 recomendaciones producto de la evaluación del PED y sus planes sectoriales, dirigidas al Poder Ejecutivo del Gobierno del Estado, que es el responsable primario de la planeación gubernamental. Se ha procurado que las mismas sean monitoreadas y los resultados de su seguimiento se podrán hacer públicos en el sitio electrónico del CESJAL.

# 3

## ANÁLISIS DEL EJE ESTRATÉGICO

# Empleo y Crecimiento

### 3.1. INTRODUCCIÓN

El eje estratégico Empleo y Crecimiento refleja el planteamiento económico del Gobierno del Estado de Jalisco y equivale al eje de Economía Competitiva y Generadora de Empleos, del Plan Nacional de Desarrollo.

El PED 2030 del Gobierno de Jalisco arranca el diagnóstico del empleo y crecimiento afirmando, al parecer sin relación explicitada con el propósito general de este eje, que la “preocupación primaria de la mayoría de los jaliscienses” es: “el logro de una ocupación productiva y una remuneración que cubra necesidades básicas de la familia y permita el pleno desarrollo de sus capacidades, en un marco de pleno respeto a los derechos humanos y al medio ambiente” (:65).

Obviando el hecho de que no cita fuente alguna para validar dicha propuesta, este punto de partida pareciera reflejar una preocupación integral, ya que no se limita a la dimensión económica, sino que además alude al respeto a los derechos humanos y al medio ambiente. Sin embargo, la caracterización de este puntal contrasta significativamente con el propósito general, el cual se restringe a proponer mecanismos de corte puramente económico:



El propósito explícito en el Estado es el “Lograr que las familias de Jalisco alcancen un mayor poder adquisitivo a través del desarrollo económico del estado, la creación y el fortalecimiento de cadenas de valor, la generación de empleos mejor remunerados y de oportunidades de crecimiento para todos”.

Más allá de si el concepto de “cadenas de valor” pueda utilizarse fuera del caso de la economía industrial, los determinantes que conducen a los mecanismos por los que se propone lograr el mejoramiento del poder adquisitivo de las familias jaliscienses dejan fuera de entrada la dimensión social, humana, cultural y de poder del empleo así como del mismo “poder adquisitivo”. No se plantea la relación entre empleo, responsabilidad social y ambiental de las empresas y los derechos humanos básicos a los que aspiran los ciudadanos en todo estado de derecho. También se dejan de lado las condiciones de salario justo, de vida digna, de prestigio y de empoderamiento y ascenso social que el empleo debería conllevar. Así, el desarrollo pareciera sustentarse en una concepción del ciudadano reducida simplemente al *“homo economicus”*.

Aun circunscribiendo al plano económico, cabe cuestionarse si el crecimiento y el empleo pueden delimitarse con el fin único de aumentar el poder adquisitivo de las familias. Es evidente que tal aumento es necesario, pero también lo serían la mejora en el nivel de empleo, en las condiciones de trabajo y en la sustentabilidad social y ecológica del crecimiento. El aumento en el poder adquisitivo puede lograrse, por ejemplo, vía remesas o transferencias gubernamentales, pero ello no necesariamente abona por sí mismo (aunque podría hacerlo) al crecimiento y al empleo. A la inversa, puede presentarse un crecimiento y generación de empleo, pero con niveles de remuneración real descendientes. Esto es factible en una lógica de atracción de la inversión basada en bajos costos laborales. Otra situación que tanto en el mundo como a nivel nacional se ha presentado de forma recurrente es el fenómeno de crecimiento sin empleo, basado sólo en pocos sectores de alta tecnología, con baja influencia en el resto de la estructura productiva. Finalmente también puede generarse una combinación de generación de empleo sin crecimiento, por ejemplo, mediante la vía subsidios gubernamentales. En suma, la articulación en el trípode crecimiento, empleo y poder adquisitivo requiere ser clarificada.

Además, la lógica del propósito citado puede prestarse a confusiones: la mejora en el poder adquisitivo "de las familias" puede ser compatible con un deterioro en el "individual" si se presenta un crecimiento en el nivel de precios superior al de los salarios, acompañado de una mayor incorporación de los miembros del hogar a la población económicamente activa (PEA). En otros términos, la pérdida en el poder adquisitivo del trabajador se compensaría con una incorporación de más trabajadores.

Por otra parte, la referencia al poder adquisitivo implicaría una incidencia de la política pública estatal sobre la inflación y las remuneraciones nominales. Esto se dificulta dada la lógica de la política económica nacional, según la cual el mandato de la lucha contra la inflación recae en el Banco de México, en tanto que la fijación de los salarios mínimos, tanto generales como profesionales, está dada por la Comisión Nacional de Salarios Mínimos.

Por su parte, los salarios contractuales y los medios industriales dependen frecuentemente de negociaciones nacionales y sectoriales. En cuanto a las remuneraciones no salariales, tampoco está claro cómo plantea incidir el gobierno estatal. Por consiguiente, para lograr el incremento en el poder adquisitivo, se tendría que restringir el marco de acción a una fracción de los trabajadores asalariados.

Aun si tal incidencia se lograra, ello podría contravenir la lógica predominante de impulsar la competitividad cuando las ventajas jaliscienses son primordialmente estáticas, esto es, derivadas de su ubicación geográfica y de sus costos de producción, a su vez asociados significativamente a salarios de cotización que son menores al promedio nacional. Para que las ventajas competitivas no dependan de bajos salarios, de actividades rentistas o de inversión ecológicamente dañina, se requeriría reorientar la competitividad del estado hacia ventajas dinámicas, asociadas a investigación y desarrollo, así como a transformaciones en la estructura de organización de la producción.

En cuanto a investigación y desarrollo, en el objetivo *empleo*, se requeriría apoyar en los sectores económicos, tamaños de empresa y regiones que tengan mayores efectos multiplicadores y de conservación de empleos. Si ade-

más se pretende elevar el poder adquisitivo, la orientación de la política científico tecnológica debería tender a satisfacer las necesidades básicas de la población. Adicionalmente, si se plantea una articulación adecuada con el objetivo del Plan Nacional de Desarrollo en cuanto al desarrollo humano sustentable, resultaría prioritario el apoyo a las actividades de conservación ambiental y de resarcimiento ecológico.

En cuanto a las estructuras en la organización de la producción, se requeriría impulsar una vigilancia intensa del respeto a los derechos laborales, tanto en términos de remuneraciones como en formas de contratación, seguridad e higiene en el trabajo y de condiciones laborales generales. Si se entiende que la empresa es una organización en la que confluyen actores e intereses diversos (principalmente de trabajadores y empresarios), se requeriría el establecimiento de mecanismos que permitiesen a los trabajadores tener una mayor incidencia en las decisiones de la empresa.

En el PED se plantea que el logro de la elevación del poder adquisitivo depende de cuatro factores:

$$\Delta PA = f( DE, CV, EMR, OC)$$

Donde:

$\Delta PA$  = Aumento del poder adquisitivo

DE = Desarrollo económico

CV = Cadenas de valor

EMR = Empleo mejor remunerado

OC = Oportunidades de crecimiento

En el texto del PED no se expone cómo se establecen y explican estos cuatro determinantes del aumento del poder adquisitivo. No queda claro si la definición de medios implica una desagregación jerárquica, una secuencia o se plantean como factores independientes. En todo caso, refiere elementos tan amplios, como el desarrollo económico, que en sí mismo involucra todo lo demás.

En la presentación de este eje parecería que el desarrollo es un instrumento y el crecimiento es un fin (título del eje). Teóricamente es a la inversa: el crecimiento es un medio para lograr el desarrollo. El plantear al desarrollo como causa del aumento en el poder adquisitivo y no a dicho aumento como componente del propio desarrollo, podría interpretarse como la necesidad de alcanzar este fin previamente al aumento del poder adquisitivo, lo cual sería un contrasentido con el espíritu mismo del PED. Tampoco están explicadas las condiciones que deben generar las cadenas de valor para que aumente el poder adquisitivo. De no ser automática la relación entre ambos elementos, cabría definir cómo deben actuar las políticas de encadenamientos productivos para que éstas tiendan hacia la mejora en el poder adquisitivo.

En cuanto al empleo mejor remunerado como medio para aumentar el poder adquisitivo, esta afirmación parecería ser una obviedad, por lo que convendría precisar la relación con la que se refiere entre ambas. Finalmente, en cuanto a la generación de oportunidades, éstas son una condición, necesaria pero no suficiente, para la creación de empleos y para elevar el poder adquisitivo. Al entender la generación de oportunidades desde el lado de la oferta (capacitación laboral, educación, protección a la salud, transferencias monetarias condicionadas, etcétera), sería fundamental el ubicar las acciones que desde el lado de la demanda realmente permitan el acceso de la población a mejoras en su poder adquisitivo.

Ahora bien, la revisión del propósito general plantea dos conjuntos de preguntas teórico-metodológicas. El primero de ellos tiene que ver con conceptos y definiciones que no se explicitan, como es el caso específico de "crecimiento" y "desarrollo". Las preguntas que surgen de esta lógica son las siguientes: ¿Cómo se entienden cada uno de estos dos conceptos? y, por ello, ¿de qué formas se diferencian crecimiento y desarrollo?

La segunda preocupación tiene que ver con la concepción de las formas con las que se operarán las cuatro vías que se proponen para alcanzar el objetivo central de este primer propósito general. Esto es, ¿cómo se supone que estas cuatro vías de corte económico podrán abordar la preocupación de corte integral que se plantea como objetivo central?

Lo anterior nos lleva a afirmar que el objetivo no se sustenta en un ejercicio conceptual articulado. Por el contrario, se legitima señalando que éste es una respuesta a las inquietudes e intereses de los ciudadanos (:65). Esto lo hacen al señalar que la preocupación central de los jaliscienses es lograr 1) “una ocupación productiva”, 2) “una remuneración que cubra las necesidades básicas de la familia” y 3) “que permita el pleno desarrollo de sus capacidades...”. Esto es, ¿de la familia, del individuo, dentro o fuera de la familia? (:65).

Este objetivo, llamado también estratégico (:60), se debe problematizar. Primero, cabe preguntar ¿qué se entiende por “ocupación productiva”? Es decir, ¿su abordaje se ciñe únicamente a la dimensión económica? O, en su defecto, ¿ésta se vincula con la dimensión sociocultural y las dinámicas de poder? De ser el caso, ¿de qué formas se da dicha vinculación multidimensional?

Segundo, habría que revisar si, en la práctica, buscar que las familias tengan “un mayor poder adquisitivo” se contrapone (o no) a la búsqueda de que éstas reciban “una remuneración” que por principio pareciera restringirse a cubrir las necesidades básicas. Tercero, es necesario que se explique qué se entiende por “necesidades básicas” y qué criterios se utilizaron para definir-las.

El PED atinadamente apunta que atender esta “preocupación” externada por los jaliscienses es responsabilidad de los tres poderes y niveles de gobierno, de forma articulada con la iniciativa privada. Sin embargo, no explica cómo se logrará la complementariedad de acciones entre estos cuatro niveles o agentes y agencias socioeconómicos y políticos.

Cabe apuntar, finalmente, que parece que el PED parte de proponer un objetivo cuyo nivel mínimo es la familia (:60, 65). Empero, nos encontramos, en primer término, que no se explica qué se entiende por “familia”. En esta línea, es particularmente importante recordar que el seminario *Familias en el siglo XXI: realidades diversas y políticas públicas* que organizó el Colegio de México en enero de 2009 mostró, sustentado en sólidos estudios, la gama tan amplia de “tipos de familia” que se dan en nuestro país hoy en día. Estos resul-

tados rompen con el estereotipo ideológico tan arraigado en nuestro país de que la familia nuclear es lo que predomina en la sociedad mexicana. En esta línea sería pertinente situar a Jalisco y su cotidianidad en este dinámico y diverso universo.

Finalmente, utilizar a la “familia” como unidad básica del desarrollo/crecimiento es cuestionable, por decir lo menos. Lo es, particularmente, si tomamos en cuenta que en un estado-nación la unidad mínima es un ciudadano y, la unidad que le sigue, es la de ciudadanos o, en todo caso, población. Nunca lo es la “familia”.

### 3.2. EL EJE EMPLEO Y CRECIMIENTO EN EL PED

Este apartado en el PED está constituido de la siguiente forma: empleo y mercado laboral (:65-70); crecimiento (:71-73); competitividad (:73-77); sectores económicos (77-98), e infraestructura económica y social (:98-104). Además incluye una síntesis de identificación de problemas (:105-106); objetivos estratégicos de empleo y crecimiento (:106); estrategias de empleo y crecimiento (:107-110), y relación de estrategias derivadas de propuestas ciudadanas (111-113).

A su vez, estos rubros se componen de los siguientes tópicos:

**Empleo y mercado laboral.** En este apartado se abordan: 1) la condición general de ocupación de la población, 2) la población ocupada por sector de actividad económica y tipo de empresa, 3) la población ocupada por nivel de ingreso, 4) los niveles de ingreso por región, 5) la problemática del mercado laboral y 6) el emplazamiento a huelga.

**Crecimiento.** Esta sección se constituye por el abordaje de la estructura y crecimiento del PIB.

**Competitividad.** En este apartado se incluyen: la inversión privada, el comercio exterior, y la mejora regulatoria.

Lo anterior nos lleva a afirmar que el objetivo no se sustenta en un ejercicio conceptual articulado. Por el contrario, se legitima señalando que éste es una respuesta a las inquietudes e intereses de los ciudadanos (:65). Esto lo hacen al señalar que la preocupación central de los jaliscienses es lograr 1) “una ocupación productiva”, 2) “una remuneración que cubra las necesidades básicas de la familia” y 3) “que permita el pleno desarrollo de sus capacidades...”. Esto es, ¿de la familia, del individuo, dentro o fuera de la familia? (:65).

Este objetivo, llamado también estratégico (:60), se debe problematizar. Primero, cabe preguntar ¿qué se entiende por “ocupación productiva”? Es decir, ¿su abordaje se ciñe únicamente a la dimensión económica? O, en su defecto, ¿ésta se vincula con la dimensión sociocultural y las dinámicas de poder? De ser el caso, ¿de qué formas se da dicha vinculación multidimensional?

Segundo, habría que revisar si, en la práctica, buscar que las familias tengan “un mayor poder adquisitivo” se contrapone (o no) a la búsqueda de que éstas reciban “una remuneración” que por principio pareciera restringirse a cubrir las necesidades básicas. Tercero, es necesario que se explique qué se entiende por “necesidades básicas” y qué criterios se utilizaron para definir las.

El PED atinadamente apunta que atender esta “preocupación” externada por los jaliscienses es responsabilidad de los tres poderes y niveles de gobierno, de forma articulada con la iniciativa privada. Sin embargo, no explica cómo se logrará la complementariedad de acciones entre estos cuatro niveles o agentes y agencias socioeconómicos y políticos.

Cabe apuntar, finalmente, que parece que el PED parte de proponer un objetivo cuyo nivel mínimo es la familia (:60, 65). Empero, nos encontramos, en primer término, que no se explica qué se entiende por “familia”. En esta línea, es particularmente importante recordar que el seminario *Familias en el siglo XXI: realidades diversas y políticas públicas* que organizó el Colegio de México en enero de 2009 mostró, sustentado en sólidos estudios, la gama tan amplia de “tipos de familia” que se dan en nuestro país hoy en día. Estos resul-

tados rompen con el estereotipo ideológico tan arraigado en nuestro país de que la familia nuclear es lo que predomina en la sociedad mexicana. En esta línea sería pertinente situar a Jalisco y su cotidianidad en este dinámico y diverso universo.

Finalmente, utilizar a la “familia” como unidad básica del desarrollo/crecimiento es cuestionable, por decir lo menos. Lo es, particularmente, si tomamos en cuenta que en un estado-nación la unidad mínima es un ciudadano y, la unidad que le sigue, es la de ciudadanos o, en todo caso, población. Nunca lo es la “familia”.

### 3.2. EL EJE EMPLEO Y CRECIMIENTO EN EL PED

Este apartado en el PED está constituido de la siguiente forma: empleo y mercado laboral (:65-70); crecimiento (:71-73); competitividad (:73-77); sectores económicos (77-98), e infraestructura económica y social (:98-104). Además incluye una síntesis de identificación de problemas (:105-106); objetivos estratégicos de empleo y crecimiento (:106); estrategias de empleo y crecimiento (:107-110), y relación de estrategias derivadas de propuestas ciudadanas (111-113).

A su vez, estos rubros se componen de los siguientes tópicos:

**Empleo y mercado laboral.** En este apartado se abordan: 1) la condición general de ocupación de la población, 2) la población ocupada por sector de actividad económica y tipo de empresa, 3) la población ocupada por nivel de ingreso, 4) los niveles de ingreso por región, 5) la problemática del mercado laboral y 6) el emplazamiento a huelga.

**Crecimiento.** Esta sección se constituye por el abordaje de la estructura y crecimiento del PIB.

**Competitividad.** En este apartado se incluyen: la inversión privada, el comercio exterior, y la mejora regulatoria.



**Sectores económicos.** Aquí se identifican los siete principales sectores económicos del estado. A saber: 1) el agropecuario, forestal, pesquero y rural, 2) el de comercio, 3) el turismo, 4) los servicios, 5) la industria, 6) el artesanal y 7) el energético.

**Infraestructura económica y social.** En esta sección se abordan 1) las comunicaciones y transportes, 2) los servicios públicos, 3) los parques industriales y 4) el desarrollo tecnológico y la innovación.

El diagnóstico de Empleo y Crecimiento parte de lo que el PED llama una preocupación detectada en la población:

“Lograr una ocupación productiva y una remuneración que cubra las necesidades básicas de la familia y que permita el desarrollo pleno de sus capacidades, en un marco de pleno respeto a los derechos humanos y al medio ambiente. Ello implica generar oportunidades de empleo bien remunerado para toda la población presente y futura económicamente activa”.

El actual contexto de crisis, no considerado como escenario en la elaboración del PED, dificulta enormemente el generar una tendencia hacia este logro y crea nuevos problemas y presiones sociales.

A partir de noviembre del 2008 se detecta una reducción en la PEA de Jalisco, principalmente por la no incorporación de jóvenes y por la caída en el empleo de jóvenes y de empleadores de micro y pequeños establecimientos, junto con un estancamiento en el número de asalariados. De confirmarse durante la crisis, esta situación refiere un comportamiento inédito: amplios sectores de población no se incorporan al empleo o a la búsqueda de empleo, porque no tienen expectativa de encontrarlo.

Dicha situación puede estar implicando un grave deterioro en el poder adquisitivo de la familia, que no puede incorporar a más miembros del hogar al trabajo en un momento crítico y de repunte de inflación, así como propiciar la búsqueda de obtención de ingresos mediante mecanismos no reconocibles como formas de empleo. Este comportamiento contravendría el propósito del eje en cuestión y mostraría una inconsistencia del diagnóstico, al

presentarse un problema de empleo que afecta no a la PEA, sino a población que no se incorpora a la misma.

Aunado a lo anterior, el estancamiento del empleo asalariado es simultáneo a una reducción del empleo asalariado asegurado. Ello significa que el mantenimiento del empleo asalariado se puede estar logrando a través de volverse informal, con la consecuente pérdida de prestaciones, el incremento en su vulnerabilidad y la pérdida de poder adquisitivo. De igual modo, una mayor presión en el mercado de trabajo puede orillar a los trabajadores a aceptar condiciones laborales en creciente precariedad.

En cuanto al empleo protegido por mecanismos de seguridad social y por contratos escritos, el incremento en las remuneraciones es sistemáticamente inferior al incremento en los precios, lo que confirma la tendencia en la pérdida del poder adquisitivo.

Además de los factores derivados de la crisis, el PED plantea el crecimiento de la PEA como si éste fuese el resultado sólo de la incorporación de los jóvenes que comienzan a trabajar. En realidad, históricamente hay amplios contingentes de población que se incorporan o reincorporan a la PEA a otras edades, especialmente las mujeres. Este fenómeno puede llegar a ser más intenso en una situación de pérdida de poder adquisitivo de los trabajadores previamente ocupados.

En suma, las condiciones esperadas en el Plan para el cumplimiento de su propósito son opuestas a las experimentadas actualmente. Por ello, el PED requiere un ajuste que le permita adecuarse a las circunstancias reales en que está planteado.

El diagnóstico que presenta el PED con respecto al eje Empleo y Crecimiento, inicia con información que permite ubicar a Jalisco en el contexto nacional. Sin embargo, esta primera sección se caracteriza por el hecho de que la información es poco confiable tanto por la limitación de las fuentes como por la no sistematización en el uso de las fechas y años de referencia. A otro nivel, el tratamiento de la información misma es superficial o incompleto, por decir

lo menos, ya que pocas veces deriva de ella un análisis o esfuerzo interpretativo o al menos explicativo.

De acuerdo con el indicador abordado utiliza períodos distintos, lo que hace difícil un análisis consistente:

- ➔ 1996-2006 para aseguramiento al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS).
- ➔ 1998-2007 para empleo (refiere a la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo [ENOE], pero en realidad esta sólo se levanta desde el 2005 y no es plenamente compatible con la Encuesta Nacional de Empleo [ENE], utilizada de 1988 al 2004).
- ➔ 2000-2006 para desempleo.
- ➔ 2004 para distribución de empleo sectorial y tamaño de empresa.
- ➔ 2005-2007 para nivel de ingreso.
- ➔ 2000-2007 para emplazamientos a huelga.
- ➔ 1993-2003 para aportación relativa a PIB nacional.
- ➔ 1994-2004 para crecimiento del PIB nacional y estatal.
- ➔ 2003-2006 para competitividad.
- ➔ 2001-2006 para inversión privada, exportaciones e importaciones.

De igual modo se presentan informaciones imprecisas o deficientemente explicadas, por ejemplo:

- ➔ Se señala: “El promedio estatal del PIB per cápita es de 46,559 dólares (de Jalisco en el 2003), en tanto que en la región Centro es de 81,146 dólares y en contraparte en la Costa Norte apenas alcanza los 17,378

dólares". (:73). Esta información no presenta fuente, pero de acuerdo con la consulta de referencia rápida de las estadísticas del Banco Mundial, el ingreso nacional per cápita de México en el 2007 fue de 8,340 dólares (método Atlas). Si bien no refiere al PIB sino al ingreso per cápita, la diferencia es abismal con el dato presentado por el PED (el Ingreso Nacional es el PIB menos depreciaciones, impuestos indirectos y subsidios). De hecho, un ingreso per cápita de 81,000 dólares, como el que se le atribuye a la región Centro, sería similar al del principado de Liechtenstein, que cuenta con el nivel más alto del mundo; los 45,559 dólares atribuidos a Jalisco serían equivalentes al nivel de Suecia y los 17,378 indicados para la Costa Norte, serían cercanos al registro de Portugal. Al utilizar simplemente el indicador de PIB en dólares corrientes, el Banco Mundial refiere un dato de 893,364 millones de dólares para el 2007, lo que dividido entre los 105.28 millones de habitantes que registra el propio Banco Mundial para México en ese año, se arroja un PIB per cápita de 8,486 dólares como media nacional. Todo esto muestra el nivel de imprecisión estadística en el PED así como el desconocimiento de la información macroeconómica básica, tanto del contexto nacional como internacional.

- ➔ Se señala que la actividad turística aportó al PIB jalisciense alrededor de 25% entre los años 2001 al 2004 (:92). En esos años, el conjunto del sector comercio, restaurantes y hoteles (en el que es preponderante el comercio), aportó entre 25.6 y 26.1% del PIB del estado. Difícilmente podría asociarse el conjunto de la actividad comercial o restauración al turismo. Baste mencionar que a nivel nacional (donde se cuenta con información más desagregada), en el último trimestre de 2004 (cuando la afluencia turística es mayor), la suma de actividades de 1) transporte aéreo, ferroviario y por agua, 2) transporte terrestre de pasajeros, exceptuando ferrocarriles y 3) alojamiento temporal, preparación de alimentos y bebidas, representaron en conjunto 5.7% del PIB nacional. Aun en dicha desagregación, difícilmente podrían asociarse todas las actividades al turismo.

Los sectores reciben una atención marcadamente diferenciada. Es difícil identificar la lógica para este tratamiento.

Dados los procesos que se dan en las características de la mano de obra a nivel nacional, cabe solicitar un análisis más fino del mercado laboral no sólo en términos de edad sino también de género. Esto de forma tal que se pueda hacer referencia y examinar, primero, el crecimiento de la “feminización” de la fuerza de trabajo, y segundo, el crecimiento (o no) de mano de obra infantil, particularmente aquella que proviene de los jornaleros migrantes que se incorporan a la creciente agricultura de invernaderos para la exportación.

Cabe preguntar cómo se relaciona la disminución de la importancia del empleo de la agricultura en los hogares rurales y, en contraposición, la creciente importancia de las actividades terciarias en el ámbito rural. Qué relación se establece entre el crecimiento de la mano de obra en el sector terciario que se reporta en el diagnóstico y la centralidad de las remesas en relación con el mejoramiento (o no) de las condiciones de vida de la población rural.

¿Qué retos impone al PED, a su fijación de prioridades, a la distribución presupuestaria y a sus actividades de promoción, el que el 94,5% de las empresas de Jalisco sean microempresas con menos de 10 empleados? (:68) ¿Que estas 94.5% del total de las empresas ocupen a 51% de la PEA estatal? ¿Y que aporten, además, 29% del PIB del estado?

Finalmente, sería interesante que se partiese de una caracterización del mercado laboral vinculada a las fortalezas y potencialidades de los sectores productivos del estado actuales, planeadas o esperadas.

Con un diagnóstico deficiente resulta difícil no sólo identificar problemas, sino también oportunidades y proyectar potencialidades priorizadas, apropiadamente enmarcadas en el dinámico y complejo contexto actual nacional y global y de forma sustentada históricamente.

En cuanto a las consultas, los problemas detectados de manera generalizada fueron:

- ➔ Desempleo.
- ➔ Bajos salarios.

- ➔ Baja competitividad.
- ➔ Economía informal.
- ➔ Infraestructura.
- ➔ Organización y capacitación.
- ➔ Productividad y rentabilidad.
- ➔ Financiación para el desarrollo.

Los problemas específicos por medio de consulta fueron:

- ➔ Sobrerregulación.
- ➔ Desarrollo tecnológico e innovación.
- ➔ Desvinculación gobierno-universidad-empresa.
- ➔ Calificación de la mano de obra.
- ➔ Telecomunicaciones.
- ➔ Concentración geográfica de inversión productiva.
- ➔ Inseguridad jurídica a la inversión.
- ➔ Baja infraestructura pesquera.
- ➔ Baja industrialización artesanal.
- ➔ Subutilización de infraestructura ferroviaria.
- ➔ Escasez de recursos científico-tecnológicos.

- ➔ Escasez de esquemas productivos para generar valor agregado.

Sin embargo, en los objetivos estratégicos no se explica cómo se derivan éstos de los problemas mencionados. Tales objetivos son:

- ➔ Generar condiciones de competitividad sistémica.
- ➔ Crear y consolidar cadenas productivas rentables.
- ➔ Incrementar oferta de productos y servicios de valor agregado.
- ➔ Generar capital humano asociado a actividades productivas rentables.
- ➔ Impulsar innovación, diseño y desarrollo tecnológico.
- ➔ Dinámica para formación gerencial, asociacionismo, conocimiento del mercado, incubación de empresas, adaptación al cambio e innovación.
- ➔ Crear de sistema de financiamiento competitivo para acceso a crédito, a garantías y a capital.
- ➔ Mejorar ambiente laboral y condiciones de trabajo.
- ➔ Incrementar inversión extranjera y nacional.

En otros términos, no se señala cómo se seleccionaron los problemas que se asociarían directamente a los objetivos estratégicos, cómo se definieron éstos últimos, cuál sería su jerarquía en el orden de prioridades de política (en función de la consulta ciudadana) ni la articulación de cada problema seleccionado con los objetivos estratégicos específicos. Tampoco está clara la articulación interna entre los propios objetivos estratégicos ni la forma en que contribuye cada uno al propósito del eje. En cuanto al empleo no hay un solo objetivo claro con respecto a su nivel, las condiciones laborales o la mejora en el poder adquisitivo. Tampoco lo hay respecto al crecimiento. En suma, en el eje de crecimiento y empleo no hay objetivos estratégicos evaluables en términos de crecimiento ni de empleo.

En cuanto a las estrategias, definidas por cada objetivo estratégico, se plantea como primera de ellas la de la *competitividad*, a partir de acuerdos de la Gran Alianza, asociacionismo e infraestructura productiva propiciando mejora de los salarios, aunque no se señala mediante qué mecanismo se generaría tal mejora.

La segunda estrategia es la de generación de *cadena productivas rentables* y aprovechamiento de ventajas comparativas, empresas integradoras, asociaciones de productores, vinculación entre organismos institucionales, mejora en vías de comunicación, ordenamiento territorial, exportación de productos agropecuarios y el uso de tecnologías modernas para cultivos rentables. Cabe mencionar que si las ventajas comparativas se basan en reducción de costos y éstos son preponderantemente salariales, el aprovechamiento de dichas ventajas puede ir a contrapelo del propósito del eje.

De igual modo la simple masificación del uso de tecnologías agropecuarias modernas puede seguir incrementando el desempleo tecnológico generado en el campo. Ello no implica que lo mejor sea no modernizar, sino que la modernización se conciba como un proceso simultáneo de investigación y desarrollo agropecuario, de producción orientada a la satisfacción de las necesidades esenciales (y por ende de elevación del poder adquisitivo) y de protección y promoción a los pequeños productores rurales con el fin de preservar el empleo y propiciar la soberanía alimentaria.

La tercera estrategia es la de *oferta de productos jaliscienses*, con el fin de aumentar el valor agregado a productos más rentables, parques industriales e incubadoras de empresas, centros inteligentes de negocios, apertura de Casa Jalisco en el extranjero. En este caso no se explica vinculación alguna con el propósito de aumento en el poder adquisitivo, ni en el sentido del eje en términos de empleo y crecimiento.

En la estrategia de *capital humano: capacitación y educación*, se propone actuar en función de la demanda de mano de obra y la certificación de programas de estudio vinculados con la producción. Sin embargo cabe preguntarse sobre el qué hacer cuando esta demanda de mano de obra está retrocediendo. El asunto no es entonces cómo adecuar la oferta a la demanda, sino cómo generar demanda.



Por otra parte, esta visión parte del supuesto de que la transformación del empleo ubica a la educación como variable dependiente de la demanda de las empresas. Esta relación ha sido muy cuestionada a nivel empírico, ya que la oferta juega un papel preponderante en la transformación de la demanda. En este caso habría que preguntarse no sólo qué tiene que hacer el sistema educativo para adecuarse a la demanda, sino qué tienen que hacer las empresas, el estado y los empleadores en general para aprovechar productivamente y para beneficio recíproco, la presencia de una población cada vez más escolarizada.

En la estrategia de *innovación y desarrollo tecnológico* se plantea la reconversión tecnológica de sectores empresariales prioritarios, la investigación tecnológica y la desregulación en registros de patentes. No se señala cómo se priorizan los sectores en función del propósito de crecimiento, empleo y poder adquisitivo ni cómo se orientaría la investigación hacia tal propósito.

En la estrategia de *Cultura empresarial dinámica* se refieren aspectos de formación gerencial, capacitación técnica, inversión en el sector productivo, acuerdos de cooperación con países industrializados y cultura de inteligencia organizacional. Sin embargo, no se abordan aspectos de cambios en dicha cultura tendientes a fomentar que los trabajadores se involucren en la vida y las decisiones de las empresas, a favorecer la estabilidad laboral y las condiciones de trabajo dignas, a evitar la reproducción del sindicalismo de protección, a favorecer el poder adquisitivo del salario y el arraigo del trabajador en la empresa, al impulso de la reinversión creciente de las utilidades, de tal manera que se enfrente la práctica de empresas pobres y empresarios ricos.

En la estrategia de *financiamiento competitivo* se plantea el sistema estatal de financiamiento, al que convendría incorporar los criterios de contratación de créditos y la forma y criterios de utilización en función del propósito del eje y de su sustentabilidad financiera en el mediano y largo plazos.

En la estrategia de *ambiente laboral y condiciones de trabajo* se pretende el impulso a la inversión nacional y extranjera (que a su vez es la última estrategia enunciada, por lo que se traslapa con ella). Sin embargo, no está claro el tratamiento en el texto de la relación de la propia inversión con la mejora en el ambiente laboral y en las condiciones de trabajo.

Por último, se plantea la estrategia de *inversión nacional y extranjera*. En ésta se propone la mejora regulatoria, el gobierno electrónico, la simplificación administrativa, la agilización de trámites, el otorgamiento de estímulos fiscales, el fortalecimiento institucional, el desarrollo del turismo y el aumento en inversión pública directa. Al igual que en la mayor parte de las estrategias precedentes, e independientemente de la validez o el cuestionamiento de la estrategia en sí misma, ésta podría ser planteada de manera autónoma al propósito del eje. La problemática básica de las estrategias es su vinculación efectiva con el propósito general y el sentido del eje.

### 3.3. PROGRAMAS SECTORIALES

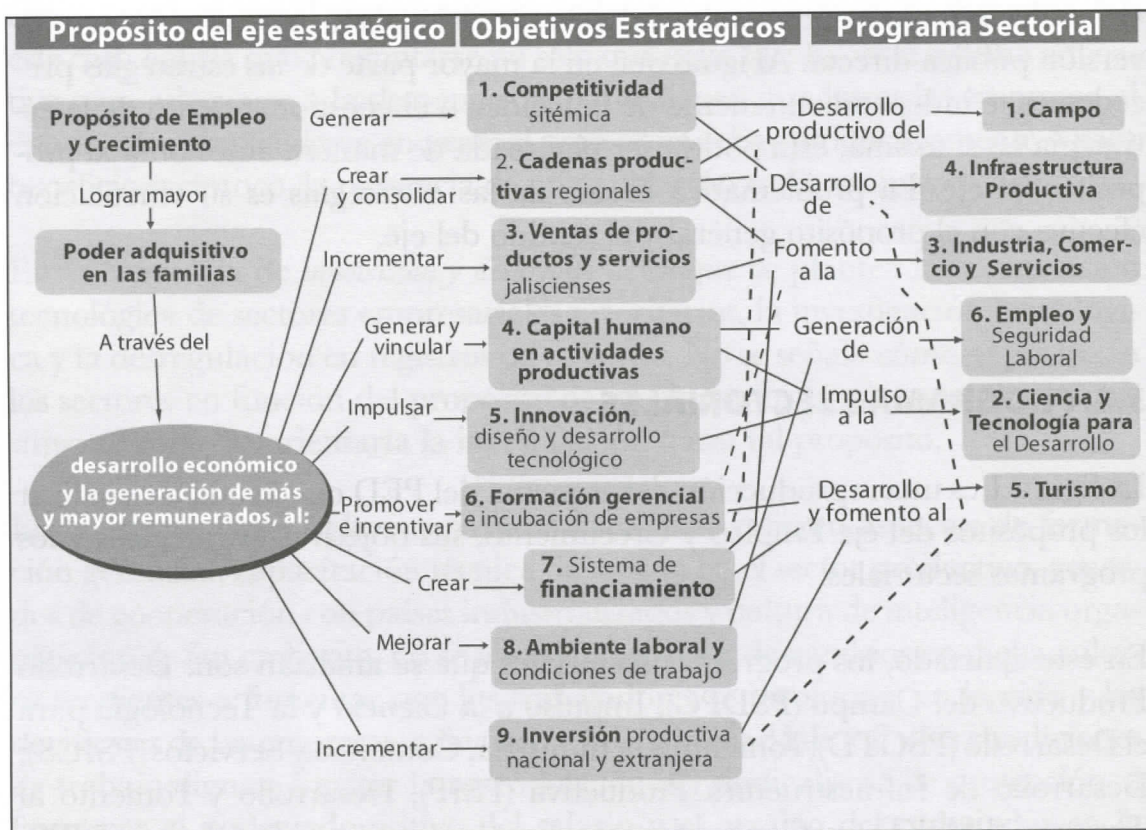
La figura 1 es una reproducción del esquema del PED que ayuda a visualizar los propósitos del eje Empleo y Crecimiento, sus objetivos estratégicos y los programas sectoriales.

En este apartado, los programas sectoriales que se analizan son: Desarrollo Productivo del Campo (PSDPC); Impulso a la Ciencia y la Tecnología para el Desarrollo (PSCTD); Fomento a la Industria, Comercio y Servicios (PSICS); Desarrollo de Infraestructura Productiva (PSIP); Desarrollo y Fomento al Turismo (PSDFT), y Generación de Empleo y Seguridad Laboral (PSGESL).

#### Programa Sectorial 1, Desarrollo Productivo del Campo

De entrada, el título de este programa deja ver, una vez más, el predominio de criterios y fines económicos (y, entre ellos, del paradigma neoliberal) como ejes no sólo del ejercicio de planeación, sino del carácter mismo del “desarrollo”. En este último tenor, y de forma similar a otros textos del PED, este documento carece de una definición problematizada y sustentada de “desarrollo”. Más aún, el hecho de hacer referencia a “desarrollo productivo” avisa al lector que el tratamiento que se dará en la discusión en torno al “desa-

**Figura 1.** Mapa conceptual del propósito general del eje de Desarrollo Social con objetivos estratégicos y programas sectoriales y especiales



Fuente: Gobierno del Estado de Jalisco, Plan Estatal de Desarrollo Jalisco 2030, Guadalajara, Jalisco, 2007, p. 301.

rollo” se enmarca no sólo en una perspectiva no neutral y desprovista de ideologías, sino que se informará este concepto primordialmente por la lógica de producción. De entrada, esto alerta sobre un sesgo contrario a la comprensión, tratamiento y abordaje multidimensional o integral de dicho proceso de cambio, esto es, del desarrollo.

El Programa Sectorial para el Desarrollo Rural Integral de Jalisco, según se especifica en la primera página, se elaboró para el ejercicio 2008-2013 enmarcado en los objetivos y metas planteados por el PED 2030. Es en este contexto que se entiende el por qué se concibe la “importancia” de este pro-

grama estratégico en el proceso de planeación en términos de “la congruencia y vinculación [que este documento guarda en relación] con el PED 2030 al alinearse con los propósitos de los ejes de Desarrollo Social, Empleo y Crecimiento así como Buen Gobierno y el Específico<sup>1</sup>” (:11).

El problema con esta forma de planteamiento es que no explicita las formas específicas en las que este programa se vincula o se relaciona con los otros ejes del PED.

A lo más que se llega en esta línea es a trazar dos esquemas de vinculación hipotética (y bastante rígida o mecánica, por decir lo menos) entre el propósito estratégico del eje de Empleo y Crecimiento, los objetivos de dicho eje así como aquellos del programa estratégico analizado y los tópicos del programa sectorial en cuestión, por un lado (:20); mientras que por el otro, se intenta delinear las relaciones entre el propósito del eje estratégico de Desarrollo Social —el cual parece tener como fin lograr el desarrollo económico y la generación de más empleos—, y los objetivos estratégicos del mismo con algunos de los programas sectoriales y especiales (:21).

Llama fuertemente la atención que el ejercicio de planeación de este programa no arranque mencionando, por no decir marcando, como puntal de la planeación que representa, el enorme significado sociocultural, el peso económico y en términos de poder que tiene (y ha tenido históricamente) el sector agropecuario para Jalisco, en particular, y para el país, en general. La legitimación de este programa sectorial se limita a su relación con el PED.

Es igualmente notorio que este “instrumento de planeación específico” deje de lado el posicionamiento del sector agropecuario y del campo de Jalisco en relación con los otros sectores económicos jaliscienses, tanto como a nivel nacional. Esta ausencia es significativa ya que contrasta con el abordaje que de dicho sector se hace en el PED, en el cual se le presenta y trata como uno de los sectores constitutivos claves del eje de “empleo y mercado” (:77). En este último documento sí se reconoce y de hecho se resalta que Jalisco es líder

<sup>1</sup> Probablemente el término “específico” fue un error en la edición del texto publicado.

nacional en producción de leche, huevo, carne de porcino y de ave (:81). Se agrega que compite por esta posición de liderazgo en el caso de la producción de maíz y en la producción de carne de bovino (:79,81). Con esto, no sólo se explicita, sino que se reposiciona el sector agropecuario jalisciense de forma tal que se justifica su indispensable inclusión en la planeación a nivel de programa estratégico. Se volverá a esta reflexión en la sección “Revisión crítica del diagnóstico”.

Aún más paradójico y contradictorio es notar que en el PED se reconoce dicha importancia y, de hecho, se explica su posición de sector líder dentro y fuera del estado al apuntar lo siguiente:

“La actividad primaria alcanzó durante 2004 un PIB de 25,598 millones de pesos, lo que representa 9.7% del PIB agropecuario nacional y 5.9% del PIB estatal. Ambos indicadores, de 2000 a 2004, presentaron una tasa de crecimiento real promedio anual de 5.2%, superior a la de la economía en su conjunto, tanto a nivel nacional (1.6%) como estatal (1.4%)” (:77).

En marcado contraste, sin embargo, el diagnóstico que sustenta la propuesta de planeación del PSDPC, si bien pareciera reconocer este sector estatal al apuntar que “Jalisco es un importante productor agropecuario de alimentos en el país”, esta proposición no la sostiene sino que más bien la debilita al aportar una visión básicamente negativa y con poco futuro del sector agropecuario y del ámbito rural de Jalisco (:41-56).

Este tratamiento negativo (centrado básicamente en los problemas o cuellos de botella de los subsectores) y sin reconocer, ni dimensionar las potencialidades (actuales y a futuro) del sector agropecuario jalisciense no sólo afecta el diagnóstico del sector agropecuario; su planeación; la implementación de objetivos, metas y programas; y la canalización de recursos. Sino que muy especialmente resta relevancia y, por ende, limita en la práctica al desarrollo de este sector y del ámbito rural en general. Esto por que tal “apreciación desfavorecedora” no justifica (o al menos deja en entre dicho) la necesidad de un tratamiento especial del sector en el marco del desarrollo estratégico del estado.

En el mismo tenor, aunque en línea distinta, este “desconocimiento” refleja, al menos parcialmente, el lugar tan inferior que se le otorga al sector agropecuario en el sistema valorativo del sector público y del privado tanto como en la sociedad jalisciense. Esta pobre (casi nula) valoración o reconocimiento se refleja en la escasa atención y recursos que se le suelen asignar al sector primario y al ámbito rural en general, con excepción de los grupos de agroproductores altamente tecnificados y que producen a gran escala, quienes son los receptores de la mayoría de los recursos productivos y financieros públicos, o, en su defecto, los agroproductores y población rural que recibe recursos de corte asistencialista por ser considerados simplemente “pobres”.

Coincide, además, con una visión bastante extendida que iguala al campo (y sus actividades) con el espacio pobre y decadente (o en decadencia), sin educación, resistente al cambio, al que se le mira con desdén y debe atenderse con prácticas paternalistas/asistencialistas (así se le dejan de brindar herramientas de potenciación productiva). Al hacerlo, se refleja la concepción, bastante compartida, del espacio rural como un obstáculo al desarrollo. Por ello, dicho sector está lejos de ser considerado un *asset* (con excepción quizá de las actividades agropecuarias de gran escala o aquellas que se canalizan al mercado de exportación), como sí lo son las grandes empresas, el *software* y la industria aeroespacial, por citar algunos ejemplos.

Por su parte, en el marco normativo y metodológico de ese programa, se presentan los objetivos que definirán políticas, programas y acciones, que son:

1. Promover el bienestar social y económico de los productores, trabajadores del campo, agentes de la sociedad rural y de sus comunidades, mediante la diversificación y la generación de empleo, incluyendo el no agropecuario en el medio rural, así como el incremento del ingreso económico.
2. Impulsar prioritariamente el desarrollo productivo, económico y social de las comunidades rurales de mayor marginación, enfatizando la reconversión productiva sustentable, para avanzar en el abatimiento del rezago que presenten algunas regiones del estado.

3. Contribuir a la soberanía y seguridad alimentaria de la nación mediante el impulso de la producción agropecuaria del estado.
4. Fomentar la conservación de la biodiversidad y el mejoramiento de la calidad de los recursos naturales, mediante su aprovechamiento sustentable (:15).

A diferencia de otros programas sectoriales, sin embargo, este documento no parte ni de un objetivo general, como tampoco de objetivos específicos explícitamente derivados de los distintos instrumentos que se utilizaron para llevar a cabo el ejercicio de planeación (:11).

Este programa sectorial, en contraste, toma a préstamo los objetivos del Plan Estatal de Desarrollo Rural Sustentable del Estado de Jalisco (PEDRSE-JAL) los cuales corresponden al artículo 14 de dicha normatividad (:15). Esto se justifica argumentando que dadas las características del sector agropecuario y del ámbito rural

“se requiere de la intervención holística de diferentes instituciones para lograr su desarrollo, principalmente a las que compete el desarrollo socio-económico del campo... De este modo, no repetiremos esfuerzos y seremos capaces de lograr metas y objetivos planteados dentro del marco legal, en función de lo que la población rural actualmente demanda, aprovechando al máximo las capacidades y fortalezas de cada institución involucrada” (:14).

Dos puntos llaman la atención de este planteamiento. Se puede proponer, entonces, que es un ejercicio que parte de lo realizado por equipos previos de gobierno. Entonces, el (PSDPC), si bien no parte de cero, parece retomar, sin problematizar o modificar” la definición de objetivos, problemáticas, fortalezas, experiencias y recursos acumulados. Esto se refleja al declarar ceñirse a seguir sólo los objetivos marcado por la normatividad (*i.e.* PEDRSE-JAL). Esto pareciera evidenciar las limitadas posibilidades de formular una planeación hacia el sector agropecuario que responda activamente a la fluidez de sus condiciones y demandas, a las cambiantes condiciones de agentes, agencias y procesos que conforman o confluyen en el ámbito rural, ya que explí-

citamente muestra la obligatoriedad de sujeción acrítica a marcos legales preexistentes.

Desde otra lectura, esto pareciera mostrar el poco interés por revisar, evaluar, problematizar o modificar las propuestas y rutas marcadas en condiciones históricas distintas a las que se gobernará. Sin embargo, en principio no lo es ya que en la sección de “Metodología utilizada para la elaboración del Programa Sectorial” se incluyen, como parte del ejercicio de planeación realizado, no sólo los objetivos, actores, agencias definidos en los artículos 11, 14, 16, y del 24 al 31 del PEDRSE-JAL; sino se reconocen, además, como parte de dicho ejercicio 1) los foros de consulta ciudadana, 2) la creación de consejos y comités especializados, 3) la formulación misma del programa sectorial y 4) la elaboración de programas y proyectos, entre otros (:19).

A pesar de lo anterior, el documento no refleja consistentemente ni la pluralidad de actores, ni la diversidad de posiciones —con sus respectivas especificidades de funciones, interrelación de las mismas y la transversalidad que algunas conllevan— se supone tienen las distintas agencias involucradas en este ejercicio. Baste ver, para ello, la tabla titulada “Problemas del Sector Agropecuario” (:59-62) para el primer caso, y las tablas de “Alineación de Programas y Subprogramas de la SEDER con las Instituciones Coordinadoras” (:77-78) así como la tabla “Agenda del Programa Sectorial para el Desarrollo Rural Integral (2008) (:93-122).

Tampoco nos permite ponderar si de sexenio a sexenio hubo, o se dieron (o no), cambio(s) en el sector agropecuario y en el campo que amerite(n) replanteamiento de objetivos, metas y programas del PEDRSE-JAL. Cabe preguntar, además, si los contextos socioeconómicos y políticos mayores de dicho sector y del ámbito rural regional, nacional, bilateral y global se mantuvieron, a su vez, sin modificación alguna conllevando la inamovilidad del sector ante la no posibilidad de encontrar respuesta en este documento, las preguntas se mantienen: ¿hubo un ejercicio de planeación en este caso a pesar de la normatividad? De ser positiva la respuesta, ¿cuál fue éste en el marco del PEDRSE-JAL?, ¿cómo se dio (si es que se dio)? y ¿de que formas se usó (o no) como insumo del PED 2030?



El segundo punto tiene que ver con el papel que se le otorga a la población rural. Este programa sectorial señala haberse elaborado en relación con las demandas de la población rural. ¿De qué manera se recogieron dichas demandas? Si se recogieron, ¿cómo se usaron para moldear “metas y objetivos” planteados dentro del marco legal (ya existente y previo al PED)?

En esta línea, y como parte no sólo de una retórica incluyente sino de ser en sí mismo objetivación de la corresponsabilidad y coparticipación del universo de actores, el PED plantea de forma recurrente el papel central que tuvieron los ciudadanos en este ejercicio de planeación (en parte como puntal del juego democrático al que pertenece la planeación misma y en parte también como práctica legitimadora). En la mayoría de los casos, la participación de dichos actores es elemento constitutivo del discurso central. En este caso, empero, su participación se enuncia, mas la actuación se demerita al quedar asentada en un pie de página (:19). Este simple hecho va en la línea del repetido ejercicio de descalificación, mencionado párrafos arriba, al que se le somete a la población rural como elemento de la cotidianidad de la sociedad jalisciense (y mexicana en general, habría que agregar).

Hay que rescatar dos reflexiones más sobre el tratamiento a la participación en esta parte específica del ejercicio de planeación analizado. Primera, se señala que se realizaron 19 foros de consulta a “los sectores productivos”, en los que participaron 503 productores; además se indica que se realizaron doce foros regionales, los cuales tuvieron como asistentes a 1,867 pobladores. ¿Quién atendió dichos foros? ¿A qué esfera(s) o nodos de las cadenas productivas representaron? ¿Qué papeles jugaron en dichos espacios de discusión y planeación? ¿Cómo se refleja en la planeación (o aun en el ejercicio de definición o adecuación de objetivos que brevemente se indica en el diagrama [:19]) la diversidad de escalas y destinos de producción que caracterizan a los agroproductores; la amplia gama de actividades económicas que en muchos casos les distinguen; la fluida pluriactividad que dota de especificidad a las distintas unidades de producción que habitan en el campo, y, por otro lado, las diferencias socioeconómicas y culturales de los distintos grupos subalternos y dominantes, las discordancias y convergencias políticas entre agentes y agencias vinculados con el sector agropecuario así como con el ámbito rural en este documento?

En otro tenor, si bien en la sección metodológica y retomando el PEDRSE-JAL (:19), este programa sectorial señala a la Secretaría de Desarrollo Rural de Jalisco y al Gobierno Federal y Municipal, como las agencias que se contempla integrar para que de manera coordinada sumen recursos y esfuerzos para el desarrollo del sector agropecuario de Jalisco, no explicita las formas en las que se llegará a la coordinación de acciones y recursos de dichas instancias. Se reduce a, primero, repetir (mas no a problematizar, concretizar o proponer) los mecanismos que, en papel, marca el Plan Estatal de Desarrollo Sustentable de Jalisco en este tenor (:16-18), o, en su defecto, segundo, simplemente enunciarlos sin más (:77-78, :93-122). En lo que se refiere a la sección "Articulación con el PED", la misma está compuesta por varios ejercicios analíticos. El primero de ellos, "Análisis del propósito general con los que se articula el programa" (:20-21), está constituido por dos diagramas, cuyo objetivo es alinear el PSDPC con el eje de Desarrollo Social.

El segundo se titula "Análisis de los objetivos estratégicos con que se articula el Programa" (:22-25). Este se conforma por cuatro tablas; cada una de ellas es un listado de los objetivos estratégicos de los ejes principales. A esta clasificación, empero, no se le vincula de ninguna manera con las especificidades del programa sectorial en evaluación.

El siguiente apartado es también un listado (:26-29). En este caso, sin embargo, es una enunciación de objetivos, bajo los cuales se enlistan las metas estratégicas. Esto se hace sin el menor esfuerzo explicativo.

Los títulos y sus respectivos y diagramas no bastan por sí mismos para entenderse. Hace falta un análisis que se sustente en un argumento articulado de dichos elementos. Estos, a su vez, deben ser sustentados en el diagnóstico o, al menos, discutida su pertinencia en relación con lo que constituye el hilo conductor de este programa.

La sección de "El diagnóstico" está constituida por las siguientes subsecciones: 1) contexto del sector rural (:41-42), 2) sectores económicos en Jalisco (:43-56): agropecuario, forestal, pesquero y rural —principales cultivos; actividad pecuaria: inventario ganadero, volumen y valor de la producción ganadera; actividad acuícola y pesquera; actividad forestal.

Como antes se apuntó, en esta sección se parte de un reconocimiento de la importancia que tiene el sector agropecuario de alimentos en Jalisco (:41). Esta apreciación se ensombrece al no abundar sobre este punto sino, por el contrario, vincularlo de inmediato con apreciaciones que se restringen a calificativos negativos, los cuales se distinguen por ser además no explicativos: una “pérdida de dinamismo” que “ha tenido serios impactos negativos en la población” (:41).

Dadas estas condiciones y la retórica incluyente del PED en general, en el párrafo siguiente se afirma, más como un ideal que como un objetivo realista, que los jaliscienses

“nos proponemos construir un futuro con el sector rural competitivo, sustentable, innovador, inserto en la economía del conocimiento, en el que la agregación de valor y el liderazgo exportador mejoren la calidad de vida de sus integrantes” (:41).

Esta forma de concebir y presentar al sector agropecuario y al espacio rural está en estrecha relación con las concepciones que tienen ciertos grupos dominantes (y gobernantes) en relación con el “campo”, al “éxito”, al “desarrollo”, “al sector agropecuario y al papel de éste en el desarrollo”, antes abordadas. Esto a su vez se informa por un “enfoque” que, según dichos grupos de poder, se les debe dar a nuestras actividades económicas, a saber: eficiencia con calidad para la competitividad en el mercado de exportación siguiendo el paradigma del libre mercado (neoliberalismo) o la lógica de “ganar-ganar”.

En otras palabras, para estos grupos todo aquel que no produzca acorde a los cánones que, se argumenta “son los que rigen y deben regir” el comercio transnacional de bienes, no forma parte de este futuro “idealizado”. En este planteamiento, y continuando con esta lógica, “quedan fuera del desarrollo” o “no son exitosos” quienes producen bienes para los mercados locales, regionales y, en menor medida, para el mercado doméstico nacional. El corolario es que aquellos agroproductores que no tienen “visión” o “medios para dotar de “valor agregado” y de “calidad” a sus productos, en la línea marcada por los estándares trasnacionales, no formarán parte de este grupo “lí-

der”. Se oculta, así, que quienes imponen este paradigma o visión del mundo son los únicos que podrán liderar gracias al control que ejercen sobre distintas formas de poder (*i.e.*, conocimiento, acceso a avances tecnológicos, a redes socioeconómicas y poder de política, dentro y fuera del estado, y aun del país mismo) (:41-43).

Sobre esta lógica sustentada con lo que se identifica no sólo sin explicación (histórica) alguna sino también que carece de cualquier tipo de referentes, el diagnóstico retrata un ámbito rural constituido por tres “mundos”. Esto es, se apunta que “las condiciones de apertura y competencia” han conllevado “la conformación de tres mundos rurales divergentes:”

1. El mundo de una minoría de la población rural conectada a la economía global agroalimentaria
  - ➔ mediante contratos de provisión,
  - ➔ al que corresponde alrededor de 5% de la población rural.
2. El mundo marcado
  - ➔ por la lucha por la seguridad alimentaria y la supervivencia,
  - ➔ por modos de vida fracturados en diversas mezclas de trabajo fuera de la producción agrícola, migración temporal y agricultura de subsistencia
  - ➔ frente a un escenario de recursos humanos y naturales agotados.
3. Entre ambos existe una “franja media en reducción”
  - ➔ conformada por unidades agrícolas familiares y campesinos con tierra
  - ➔ que producen *commodities*
  - ➔ con bajos niveles de capitalización y declinantes retornos (:41-42, subrayado propio).

Esta tipología parece legitimar, al menos implícitamente, “que el desarrollo” del sector agropecuario y del campo jalisciense esté en manos de un número reducido de agroproductores, 5% del total de la población rural de Jalisco, según el diagnóstico (:42). Paradójicamente, empero, el diagnóstico de este primer grupo se deja de lado, mientras que sobre el segundo éste se aborda bajo el calificativo de “problemática”.

Hacemos dos reflexiones en relación con esta tipología del ámbito rural jalisciense. Primero, con la intención de hacer una interpretación positiva de este ejercicio, se infiere que quienes lo llevaron a cabo quizá intentaron presentar una “clasificación descriptiva” del sector rural con el fin de reflejar la composición heterogénea del ámbito rural. Empero, el problema con esta tipología es que carece de sustento (tanto de fuentes oficiales como de investigaciones de campo o estudios monográficos).

En segundo lugar, profundiza sólo en la discusión del segundo mundo marcado por la lucha por la seguridad alimentaria y la supervivencia, por modos de vida fracturados en diversas mezclas de trabajo fuera de la producción agrícola, migración temporal y agricultura de subsistencia frente a un escenario de recursos humanos y naturales agotados. No explica, por un lado, por qué deja sin abordar el primero y el tercer mundo. Por el otro, pareciera utilizar para justificar lo que se supone que sucede en el sector agropecuario de Jalisco al hacer referencia a lo que sucede en “los países desarrollados”. Esto es, sin explicación, ni justificación alguna, no sólo no ofrece información referida a Jalisco, sino que brinca a un nivel analítico diferente. Lo hace, además, sin sustento sólido alguno.

El “desarrollo” debería estar sustentado en las fortalezas históricas y actuales socioeconómicas del estado y en aquellas en las que, justificadamente, se definan como oportunidades a mediano y largo plazo.

Hoy por hoy, esto no es posible realizarlo del todo dada la insuficiencia y debilidad del diagnóstico que sustenta al PED, el cual de entrada deja fuera:

1. El posicionamiento del estado de Jalisco en el marco mayor de México.

2. La historicidad de los procesos socioeconómicos (faltan, por ejemplo, las series históricas de producción, rendimiento, valor, contribución al PIB de los principales productos agroalimentarios del estado, no sólo por región, sino también en relación con el contexto nacional).

No incorpora las fuentes adecuadas para el estudio de algunas variables, como es el caso del empleo en el sector agropecuario. Este lo sustenta en la información del IMSS, cuando los especialistas del campo mexicano saben de entrada que pocos son los ciudadanos dedicados al sector primario que cuentan con dicha cobertura. Asimismo ofrece información limitada y no actualizada de los principales sectores abordados (en algunos casos la información se refiere al 2000, en otros los años reflejados quedan en el 2004).

En el caso del sector agropecuario, por ejemplo, deja fuera:

1. La definición de cadenas productivas y, por ende, las formas en las que se pretende integrarlas; y, así, de fortalecerlas y poder evaluar dicho proceso.
2. El planteamiento y abordaje del principal cuello de botella de las cadenas agropecuarias de Jalisco (y del país, en general): la comercialización.

Por ello, es necesario definir qué entiende el PED por “integrar las cadenas productivas”, dotarlas de valor agregado y hacerlas “competitivas” a nivel nacional e internacional, y hacer un diagnóstico propósitivo y a profundidad del sector agropecuario de Jalisco, el cual:

- a) Se realice desde una perspectiva histórica que permita ver los cambios o los retos que aún no se han logrado abordar,
- b) enmarcado en el contexto nacional con el fin de relativizar su prioridad e importancia –a nivel estado y país– y elaborar la planeación del mismo acorde a éstas;
- c) deberá aprehender la diversidad regional, tanto como las economías de escala en lo que a las actividades agropecuarias se refiere;

- d) deberá incluir formas de capturar el cambio tan notorio que ha experimentado el campo mexicano de las últimas décadas (reconocido, pero no abordado para Jalisco por el PED): la diversificación de las actividades económicas en el ámbito rural que parecen desplazar a las actividades agropecuarias como las principales.

Esto es particularmente relevante para el caso de Jalisco, ya que el sector agropecuario es el que *más aporta* al PIB de Jalisco y del país.

- ➔ Pero en el tratamiento sectorial del PED no se refleja dicha importancia, como tampoco se explican las formas en las que se aprovechará este posicionamiento privilegiado que tiene el sector primario en nuestro estado, en el mercado interno, tanto en el de exportación como muy particularmente en el fortalecimiento de los mercados regionales al interior de la entidad.
- ➔ Lo es también porque la migración laboral está modificando las condiciones no sólo del sector primario y terciario en el ámbito rural, sino muy particularmente la despoblación del mismo por falta de oportunidades económicas,
- ➔ al tiempo que está experimentando transformaciones significativas debido a la creciente presencia de jornaleros (en particular del sur del país) quienes vienen a emplearse en la floreciente agricultura de invernadero.
- ➔ Es necesario definir qué entiende el PED por “integrar las cadenas productivas”, dotarlas de valor agregado y hacerlas “competitivas” en lo nacional y lo internacional.

## **Programa Sectorial 2, Ciencia y Tecnología para el Desarrollo**

El PSCTD, a diferencia de otros programas, cuenta con una estructura cuyo hilo conductor está explicitado. El abordaje que se ofrece es, en principio,

coherente al darle la secuencia esperada en un instrumento de planeación. Esta se refleja en el índice de contenido de dicho documento: objetivos del programa; misión y visión; marco normativo; alineación con otros programas; marco metodológico; diagnóstico del sector ciencia, tecnología e innovación; estrategias y acciones; sectores estratégicos y sectores indicativos (:9-10).

Sin embargo, llama la atención que no se incorporen como parte del ejercicio de planeación los que podrían haber sido los resultados de la evaluación del quehacer del Consejo Estatal de Ciencia y Tecnología del estado de Jalisco (Coecytjal) –particularmente, un examen crítico de logros, retos sin abordar, debilidades, fortalezas que debieron arrojar tanto los proyectos de ciencia y tecnología que apoyó Jalisco durante seis años previos, bajo la dirección de dicha instancia y en el marco de la ley existente desde el 2000 en la materia, como del quehacer mismo del Coecytjal a partir de su creación (:27-29). Dicho ejercicio hubiera ofrecido una planeación sólida al, en primer lugar, fincarse en resultados previos así como en las oportunidades y retos que dejó el ejercicio público anterior en este campo, y, en segundo lugar, al hacer planteamientos de política pública en esta línea, sustentada en la experiencia y adecuada a las nuevas condiciones socioeconómicas y políticas del estado, del país y del entorno global. Con ello se hubiera demostrado la pertinencia y eficacia de su flexibilidad.

Este programa dice enmarcarse en el PED. Sin embargo, en vez de retomar al menos sus ejes estratégicos e intentar articular su propuesta estratégica con éstos o con sus objetivos de forma tal que se explicita cómo es que la ciencia y la tecnología son o pueden ser puntales del desarrollo de Jalisco, el documento se limita a ofrecer la visión de Jalisco en el 2030 que ofrece el PED. De ahí, enlista los objetivos que el documento madre del PED señala como los ejes del programa sectorial a saber:

1. Promover la vinculación entre el sector académico y los sectores productivo y social.
2. Crear nuevos institutos de investigación y desarrollo tecnológico, fundamentalmente del sector productivo.



3. Promover el desarrollo de empresas de base tecnológica para la producción de bienes y servicios con tecnología de punta.
4. La capacitación, especialización y actualización de recursos humanos.
5. Promover el servicio estatal de información y documentación científica y tecnológica, de recursos humanos y materiales (:13).

Sin mayor explicación de estos en función de la formulación del programa sectorial, se da paso a señalar que se ha retomado, mediante lo anterior y con una metodología que tampoco se explicita en este punto, la visión y los objetivos marcados en el PED.

A renglón seguido se resalta la importancia de la ciencia, la tecnología y la innovación para el desarrollo económico y social de un estado y sus regiones. Sin bajar de dicha generalización se dice que este “conjunto de actividades” fortalece las competencias distintivas de Jalisco. Hubiera sido muy pertinente que en este punto el ejercicio de planeación se ilustrase con ejemplos de cómo la ciencia y la tecnología han fortalecido competencias singulares de Jalisco en sexenios anteriores –al menos haciendo referencia al período inmediatamente anterior, en el cual Jalisco ya contaba con su propio Programa Estatal de Ciencia y Tecnología del Estado de Jalisco (2001-2007). De esta forma, además, se estaría mostrando no sólo la pertinencia y la necesidad de este sector para el desarrollo multidimensional del estado, sino que muy particularmente se mostrarían y, por ende, se constatarían los logros ya obtenidos en este terreno por administraciones pasadas.

También a renglón seguido se aborda la relevancia social que tienen, en términos nuevamente generales, la ciencia y la tecnología. Se hace énfasis en lo que toca a la movilidad social, los niveles educativos y la generación de oportunidades que caracterizan a las nuevas sociedades basadas en el conocimiento (:13). Sin embargo, en este punto no se explicita la articulación de este programa sectorial con el eje de desarrollo social del PED, como tampoco se nos dice cómo y por qué la sociedad jalisciense puede ser catalogada como “sociedad basada en el conocimiento”.

La retórica continúa abriendo paso al impacto de la ciencia y la tecnología en el “aumento de empleos de calidad, al existir una redistribución de los recursos públicos y privados”. Sin embargo, no hay explicación alguna de cómo se da este efecto. Queda la afirmación como una propuesta indicativa sin sustento, ya que se cierra afirmando “pues uno de los tantos objetivos que se da en el marco de la ciencia, la tecnología y la innovación es la generación de valor”. En este punto, nuevamente, extraña que se haya desaprovechado la información que se tiene sobre los resultados tangibles y que se pueden medir del programa estatal de ciencia y tecnología 2001-2007, aterrizado en casos específicos de Jalisco, como sustento de estas generalizaciones.

En esta misma línea, se resalta el papel fundamental de la ciencia y la tecnología para la formulación de políticas públicas encaminadas al bienestar de la sociedad. Desafortunadamente, una vez más no se utiliza como insumo para ilustrar de la afirmación anterior, la información generada por los resultados o avances de los proyectos que se apoyaron en esta línea en el sexenio anterior. En consecuencia, no sabemos si es que Jalisco no apoyó proyectos para la preservación del medio ambiente, la seguridad pública y la pobreza en años anteriores, o si el hecho es que simplemente no se consideró estratégico partir de la experiencia acumulada que se tiene en Jalisco en este tenor en el ámbito científico y tecnológico.

En suma, esta sección, y el programa sectorial en particular, serían más sólidos si se hubiesen sustentado en los resultados de las evaluaciones del Programa de Ciencia y Tecnología de Jalisco 2001-2007, así como de los distintos proyectos de investigación (básica, vinculada y experimental) que apoyó la instancia estatal creada y con vocación para ello, el Consejo Estatal de Ciencia y Tecnología del Estado de Jalisco (Coecytjal).

Pasando al análisis de los objetivos cabe apuntar que el Programa presenta tres objetivos centrales. Eso, desafortunadamente, no sólo muestra falta de articulación, sino de hecho señala contradicciones en los mismos. El primero de ellos se retoma directamente del PED. Éste es:

“Elevar la capacidad tecnológica e innovadora de las empresas, promover el tejido innovador y crear un entorno favorable a la inversión en investigación y desarrollo

tecnológico más allá de innovación (I&D+i), dentro del marco de la ciencia, la tecnología y la innovación, sin perder de vista que es necesaria una mayor vinculación entre el sector público y el privado, y el sector académico y empresarial” (:14).

El planteamiento da un peso mayor a la atención de las empresas y, de éstas, a las de “vanguardia”. La forma del planteamiento deja fuera de su abordaje y, de hecho, pierde como objetivo central la vinculación entre ciencia y tecnología con “el desarrollo” que el PED le otorga como pivote programático y de acción. A lo más que llega esta primera formulación del objetivo del programa sectorial de “Ciencia y Tecnología para el Desarrollo” es a hacer una mención al “desarrollo tecnológico”. A pesar de ello, en este objetivo en particular el “desarrollo”, en tanto proceso de cambio integral (multidimensional) no se contempla. En este caso, como ya se señaló para el PED y para otros programas sectoriales, “el desarrollo” carece de definición. De hecho, de forma similar a lo sucedido en el programa sectorial para el sector agropecuario, el desarrollo se restringe a una sola dimensión: en el primero a la productiva, en este caso a la dimensión o a los asuntos puramente de carácter tecnológico.

Esta desvinculación entre ciencia y tecnología con “el desarrollo” de Jalisco queda más claramente evidenciada en la sección 4 de este programa sectorial, “Alineación con otros programas”, ya que se señala que las estrategias, indicadores y metas del mismo se encauzarán a:

- ➔ Promover la vinculación entre el sector académico y los sectores productivos y social; la creación de nuevos institutos de investigación y desarrollo tecnológico, fundamentalmente del sector productivo.
- ➔ Promover el desarrollo de empresas de base tecnológica para la producción de bienes y servicios con tecnología de punta y la capacitación, especialización y actualización de recursos humanos.
- ➔ Promover el servicio estatal de información y documentación científica y tecnológica, de recursos humanos y materiales, organizativos y financieros (:33).

El avance del conocimiento científico y tecnológico no aparece en relación alguna con el “desarrollo” *per se* y como puntal del ejercicio público en torno a la ciencia, la tecnología y la innovación. El hilo conductor de estas estrategias, metas e indicadores se restringe a las empresas, particularmente, y a la líneas de corte económico (o a lo que se identifica como “sector productivo”). Aún más, dentro de este, se privilegia a los sectores más altamente “tecnificados”, como lo ejemplifica el segundo punto citado arriba. En otras palabras deja fuera de este proceso de planeación y, por ello, de la implementación de este, al menos cuatro importantes dimensiones de la ciencia y de la tecnología:

- 1) La centralidad que tiene la generación de conocimiento por sí mismo como una de las tareas primordiales de la ciencia y la tecnología para el avance del conocimiento en Jalisco, en el país y a nivel internacional; y, en este tenor, obvia (por no decir ignora) la posibilidad de posicionar a Jalisco como una espacio de generación de conocimiento (básico, aplicado) a nivel doméstico y global.
- 2) El abordaje de la relación estrecha que debe existir entre fortalecimiento de la educación de calidad como sustento de los procesos que permitan la formación de capital humano tanto como la generación de conocimiento.
- 3) La evaluación (o al menos problematización) de lo hecho en sexenios anteriores en relación con las formas de vinculación entre la generación de conocimiento y su relación con los procesos de innovación tecnológica –además de aquellos de corte socioeconómico, cultural y político.
- 4) La apropiación social del conocimiento, la cual no debe restringirse ni al sector productivo, ni mucho menos al sector “más privilegiado” del mismo –el de “las empresas de punta” o de aquellas que cuentan con un basamento tecnológico sólido.

Otro asunto igualmente importante que está ausente en este punto es el posicionamiento –con abordaje explícito y propuestas– de este sector jalisciense, del Estado y la sociedad en general relacionado con la creciente impor-

tancia de la federalización del Estado mexicano y, en consecuencia, con el fortalecimiento de la descentralización de la ciencia y de la tecnología que debe conllevar, a su vez, la vigorización de las mismas de (y en) cada uno de los estados.

Esto no sólo por el significado que este proceso está teniendo en la configuración de la maquinaria estatal y de su operacionalidad, particularmente en la canalización de recursos federales que permitan que se dé este proceso en distintos ámbitos de gobierno no central (las entidades federativas). Sino también es relevante abordarlo por la centralidad que ha tomado en los últimos años en los planes y las tareas prioritarias del Conacyt, del Foro Consultivo Científico y Tecnológico, así como en la lucha que libran los estados por la federalización real y por la canalización de los recursos que acompañan dicho proceso en términos de los intereses de los distintos estados mexicanos.

Así, llama la atención esta ausencia, la cual suele presentarse algunas veces como una fuente continua de energía, y de conflicto en otras ocasiones, para avivar la competencia no sólo de Jalisco frente al gobierno federal por autonomía y recursos, sino de Jalisco frente a los principales estados que compiten con él por la asignación de dichos recursos (tales como Nuevo León, Estado de México, Morelos).

En la siguiente sección, “Marco normativo”, se sitúa la formulación del programa sectorial del PED en el contexto de la Ley de Ciencia y Tecnología de Jalisco 2000. Esta parte se limita a hacer un listado de la misión del Coecytjal acorde con dicho marco normativo. La descripción, empero, no se relaciona explícitamente con el programa sectorial 2007-2013. Esto explica, al menos en forma parcial, la falta de articulación e inconsistencias antes citadas en este tenor. Particularmente, este listado abre el espacio para preguntar qué existe ya de las actividades que plantea la ley en materia de Ciencia y Tecnología del 2000. Nos referimos en específico a lo marcado en el numeral VII: la elaboración de un diagnóstico de las necesidades estatales en material de ciencia y tecnología, y la relación de este estudio con el análisis de “los problemas existentes” y, a partir de ahí, “las propuestas alternativas de solución (:27). La primera pregunta es, ¿dónde está dicho diagnóstico que por ley de-

bió realizarse en el período 2001-2007? Si este se llevó a cabo, se deberían de explicitar las formas en las que la información que arrojó sustentó el ejercicio de planeación que se nos presenta como novedoso.

En la siguiente sección, “Alineación con otros programas”, se echa de menos, como en otros programas sectoriales, la correspondencia entre los ejes, objetivos y metas del PED indicados y los que se proponen en este PSCTD (:33-53). Además de establecerse relaciones sin mayor explicación de las formas en las que se dará y se implementará la propuesta, llama la atención que se incluyen aspectos y actividades no referidas aún hasta este punto del documento. En este sentido, es que hubiera sido conveniente otra estructura del documento, en la cual el diagnóstico se presentase con antelación con el fin de sustentar las vinculaciones entre ciencia y tecnología con los otros aspectos del PED.

Refleja, además, la prioridad que se le da al sector empresarial (dentro del productivo en general), la cual no se explica y carece de sustento. En otro tenor, el listado manifiesta una insistencia recurrente en la necesidad de buscar recursos para este sector. Llama la atención, nuevamente, que no se ubique dicha necesidad en función de la relevancia (o no) que tiene la generación de conocimiento para el desarrollo del estado, particularmente en sus áreas estratégicas, y la atención de las necesidades/bienestar de la sociedad de Jalisco en general.

La sección, “Marco metodológico”, incluye como actores involucrados en el ejercicio de planeación al sector productivo, al sector social y al sector académico. Si bien se señala que se le dio una mayor atención al primero por “la importancia” que este tiene para el programa de ciencia y tecnología para el desarrollo”, no se explica el por qué de dicha importancia. Tampoco se dice cuales fueron los criterios con los que se eligió a “los representantes del sector productivo” para la identificación de necesidades.

Queda fuera de dicha justificación y explicación, además, la referencia sobre los instrumentos que se utilizaron para capturar las voces de dichos actores, tales como “los planes estratégicos de tecnología e innovación elaborados por los distintos *clusters* en los que está articulado parte importante del sector em-

presarial”, “los análisis y estudios realizados por el Gobierno del Estado de Jalisco y otros agentes (cámaras de la industria, comercio y servicios, otras organizaciones sectoriales..., etcétera)”;

“la identificación de los patrones de comportamiento de las empresas en materia de innovación e I&D,...”, y el “análisis específico de las empresas más significativas del estado en términos de innovación” (:57). Y, de manera sorprendente, quedan sin explicar los criterios por los cuales fueron (o no) incluidos ciertos actores o empresas.

Esta parte del ejercicio muestra más claramente el sesgo que se tuvo en el programa hacia la preponderancia de las “empresas de punta” y de aquellas que se encuentran formalmente vinculadas entre sí. Esto llama la atención particularmente por el hecho de que el eje de empleo y crecimiento del PED apunta la preeminencia en el estado de micro, pequeñas y medianas empresas, frente a las más grandes que sólo representan el 50-10% del total. Además, estas empresas, como sabemos, suelen no pertenecer a ninguna asociación formal y, mucho menos, estar registradas. ¿Cómo fue, entonces, que se capturaron y se identificaron las demandas de este importante sector del ámbito productivo del estado?

El caso del sector social es aún más preocupante. Se afirma que las necesidades de éste están bien capturadas por las distintas instancias del estado (:57). Por ello, más que abrir el espacio para escuchar la diversidad del sector social jalisciense, este ejercicio de planeación se restringió a la consulta de las fuentes de dichas secretarías en lo tocante a ciencia y tecnología (:58).

En “el diagnóstico” se intenta vincular a este programa sectorial con el marco mayor de los programas de ciencia y tecnología del Estado mexicano. Sin embargo, el ejercicio carece de fundamento concreto ya que no se hacen referencias explícitas a ninguno de los programas existentes (ni aun al borrador mencionado del Programa Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación [PECITI] 2008-2012), sino que son discusiones en el aire informadas de fondo por la pugna contra el centralismo.

El desconocimiento de los programas nacionales es evidente, basta consultar el Programa Especial de Ciencia y Tecnología (PECyT) publicado en el *Diario Oficial* en 2002 y su revisión, PECyT II, publicada cinco años después

(:64). Es en este punto donde finalmente se aborda la federalización de la ciencia y la tecnología en nuestro país. Sin embargo, el sesgo contra el centralismo limita la objetividad de la discusión que se presenta al respecto (:64-64). Este proceso sí se aprovecha, en contraparte, para posicionar la importancia del sector privado en relación con la ciencia y la tecnología. Se le sustenta, haciendo una referencia bastante parcial a la relación entre sector ciencia y tecnología en otros países. En este caso, empero, ambas descripciones tienen sólo la función de ser sustento para el desarrollo empresarial; así, se le niega legitimidad a la generación del conocimiento *per se*.

Finalmente, esta sección contiene los resultados de un diagnóstico que se dice se realizó de las actividades del Coecytjal del 2001 al 2007. El problema con este es que es un listado de acciones. No se nos dice, por ejemplo, cuáles criterios se utilizaron para la asignación de los recursos de apoyo según los campos específicos abordados por los proyectos apoyados. Tampoco se explica cuáles fueron las “fallas en la calidad de las propuestas dejadas fuera en las convocatorias”. Paradójicamente, se señala que quedaron sin recursos por “falta de financiamiento presupuestal” “muchos proyectos de gran alcance” (:80).

Se dice que las prioridades para el período 2007-2013 serán una continuación de los “exitosos” ejes del programa sectorial de ciencia y tecnología 2001-2007. No se nos explica cómo, por qué y en qué términos fueron “exitosos”, tampoco se explicita su relación con los ejes del PED (:84). Sin más se les enlista: alta tecnología (ecosistemas de las tecnologías de información, microelectrónica, multimedia y aeroespacial), manufactura electrónica avanzada, biotecnología; cadena agroalimentaria; sectores asociados a la moda o el diseño; turismo, y automotriz y autopartes.

En la parte final, en cuanto a las estrategias y acciones propuestas, hace falta explicitar cómo es que se llevarán a la práctica, toda vez que las evidencias de planeaciones anteriores tanto estatales como federales, son en el sentido de que lo previsto no tiene cumplimiento.



### **Programa Sectorial 3, Fomento a la Industria, Comercio y Servicios**

La presentación del PSICS, con miras a delinear las tareas específicas que habrá de seguir el Ejecutivo estatal, para cumplir con algunas de las metas del Plan Estatal de Desarrollo constituye, como tal, un avance. Sin embargo, el mejoramiento en la elaboración de esta clase de documentos es una tarea constante e inacabable. La correcta articulación de los programas públicos, la coherencia entre las estrategias más específicas con los objetivos generales planteados en el programa, así como la creación de mecanismos que permitan adecuar la política económica en materia industrial, comercial y de servicios ante cualquier situación imprevista, son sólo algunos de los temas que deben revisarse en el actual programa. Este punto resulta aún más importante en el caso específico de este documento toda vez que los objetivos que se propone son del 2007 hasta el año 2030.

La innovación gubernamental incluye entre sus herramientas más relevantes la planeación estratégica de las acciones públicas. En el documento que nos ocupa, el propósito es definir qué se debe realizar en los sectores secundario y terciario con miras a impulsar el crecimiento en estas áreas. El método utilizado fue formular ciertos criterios generales de trabajo a partir de los cuales se pudieran desprender, reduciendo el grado de abstracción, las acciones específicas que le tocará realizar al gobierno. Los objetivos señalados en el presente programa tendrían que ser acordes con los del eje de Empleo y Crecimiento del PED, y más específicamente, con los nueve objetivos estratégicos que en éste se plantean a lo largo del subprograma correspondiente a cuestiones industriales, comerciales y de servicios.

Más allá de que pueda resultar teóricamente correcto y metodológicamente útil trabajar de la manera descrita anteriormente, al momento de llegar al terreno de las acciones concretas, éstas pueden resultar un tanto distintas. Contar con ciertos objetivos macro que dan lugar a objetivos cada vez más específicos de política económica podría derivar, como en ocasiones ocurre en el Plan, en que estos últimos o bien no estén correctamente enfocados al objetivo inicial o incluso entren en franca oposición con éste.

Un enfoque crítico sobre el documento permitirá distinguir estas áreas de oportunidad a mejorar. Aunado a esto, la coyuntura internacional actual plantea un súbito cambio en muchos de los supuestos de los que se partió al diseñar el PED, y específicamente el PSICS. Proyectar coyunturas como la que vivimos actualmente es sumamente complicado, pero es posible generar mayores blindajes en ciertas áreas o, ya en el extremo, reorientar los objetivos de esta clase de programas cuando se tornen desfasados de la realidad.

En la sección de “Normatividad y metodología” del PSICS se explica que fue elaborado por la Secretaría de Planeación con motivo de la obligación que le impone la Ley de Planeación del Estado, y puesto a disposición pública en acatamiento a la Ley de Transparencia e Información Pública del Estado de Jalisco. Dichas obligaciones también entran en sintonía con las exigencias que marcan diferentes leyes tanto locales como federales, que van desde la Constitución General de la República hasta la Ley para el Fomento económico del Estado, pasando por la Constitución estatal, la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco, entre otros ordenamientos legales.

El hecho de que el programa en cuestión esté vinculado con tantos y tan importantes ordenamientos legales, evidencia la importancia que la administración pública estatal debe conferirle. No obstante, sigue constituyendo un atraso el hecho de que no existan mecanismos para que la ciudadanía proceda legalmente contra la negligencia por el incumplimiento de algunas de las acciones prometidas.

En lo que respecta a la metodología empleada para la elaboración del Programa, es necesario señalar la importancia que se le confiere a las opiniones recabadas en los foros realizados de cara al establecimiento de la Gran Alianza por Jalisco. Además, se buscó que hubiera coincidencia del presente programa tanto con el PED, al que está subordinado, como con los programas operativos anuales, mismos que técnicamente deben adecuarse a los lineamientos marcados por el presente programa. No obstante lo positivo de estas medidas, debe señalarse que la llamada Gran Alianza por Jalisco no necesariamente responde a los criterios de participación ciudadana que se corresponden en una lógica plural y diversa. Las inquietudes de las cúpulas empresariales, los ayuntamientos y las universidades fueron escuchadas; en contras-

te, la apertura hacia las llamadas organizaciones de la sociedad civil fue limitada.

El propósito central en el eje de Empleo y Crecimiento del PED es que las familias tengan un ingreso más remunerativo en términos reales. Aunado a las críticas realizadas en otros apartados del presente informe, es importante destacar que es éste y no otro el objetivo final que se pretende en el mencionado eje. Las estrategias específicas de política económica deberían plegarse en todo momento a este propósito central.

El diagnóstico sobre el estado general de la industria, el comercio y los servicios en Jalisco apuntan a que la mayor parte del PIB del estado se genera en el sector terciario. Por otro lado, son las microempresas quienes mayor cantidad de personas ocupan (44% del total ocupado) sin que esto repercuta en una aportación al PIB que supere el 16%. La baja productividad de las microempresas contrasta significativamente con la enorme productividad de los grandes establecimientos, en donde trabajan sólo el 27% del personal ocupado pero se produce más de la mitad del PIB jalisciense.

Al analizar la situación actual a partir de la gran división de la actividad económica, aparecen más referentes específicos. Si dejamos de lado la parte diagnóstica mencionada en ese apartado, más bien cabe destacar las soluciones que se comienzan a plantear. En el ramo manufacturero se señala la necesidad de impulsar a las microempresas a través de actividades de articulación entre las diferentes unidades productivas y la capacitación de los trabajadores.

Ante los problemas del comercio, considera fundamental combatir la informalidad, el uso de intermediarios y fomentar una cultura emprendedora. Los servicios turísticos deben ser apoyados así como los servicios financieros con miras a aumentar la disponibilidad de crédito en todas las áreas de la economía. Extrañamente, en esta misma sección diagnóstica aparece un apartado sobre competitividad en que se define ésta como “la capacidad de un país para atraer y retener inversiones” y se enfatiza en la necesidad de que el estado avance en este tema.

Todos estos objetivos terminan por desagregarse en 12 metas específicas, cada una de las cuales se relaciona con uno de los nueve objetivos del subprograma del PED, enfocados al área industrial, comercial y de servicios. Supuestamente, todas las metas propuestas se plantean con miras a cumplir con el objetivo de todo el eje de Empleo y Crecimiento del Plan, a saber, “lograr que las familias de Jalisco alcancen un mayor poder adquisitivo”.

La clara desvinculación entre los objetivos concretos del Programa con el objetivo principal del mismo es una de las grandes fallas del presente documento. La lógica con la que se plantea la definición de “competitividad” no es acorde con la idea de aumentar el poder real de compra de las familias, sencillamente porque mientras aquélla sólo busca atraer y retener inversiones, el aumento en el poder real de compra requiere del desarrollo en la calidad del empleo. Para ser congruente con el objetivo central, la competitividad, en el caso de que ésta sea la palabra correcta, debería entenderse en el sentido de hacer crecer el ingreso real de las familias jaliscienses.

El programa acierta al señalar que las microempresas deben aumentar su productividad, puesto que son las que mejor se dedican a la redistribución de los recursos. Sin embargo, esto se logrará sólo con un nuevo tipo de “emprendurismo”, una renovada visión sobre la relación universidad-empresa y una actitud diferente ante la economía social y solidaria. Las categorías generales que maneja el programa son positivas; sin embargo, la coyuntura internacional amerita repensar qué se entiende por cada una de estas palabras. Las salidas de la actual crisis económica transitan por las mismas soluciones que plantea el plan (emprendurismo, relación universidad-empresa, cooperativismo) pero con una renovada comprensión de éstas.

La baja productividad de las microempresas, aunada al gran desplome de éstas a raíz de la crisis actual, muestra la necesidad de reenfocar el “emprendurismo”. El emprendedor no debe ser sólo aquél que tiene el capital y la iniciativa para comenzar un proyecto empresarial, sino también todo individuo que cuente con la capacidad y la voluntad para innovar en los procesos de una empresa. La productividad de las empresas podría dispararse si se genera una educación emprendedora a todos los niveles y no sólo para aquellos que dirigirán los destinos de las unidades productivas. Este asunto se en-

cuentra profundamente relacionado con el de vincular a las universidades con las empresas. No obstante, este vínculo no debe hacerse en la dinámica tradicional en donde las instituciones educativas generan alumnos para las necesidades del mercado.

El problema con esta visión, es que parte del supuesto de que la transformación del empleo ubica a la educación como variable dependiente de la demanda de las empresas. Esta relación ha sido fuertemente cuestionada a nivel empírico, ya que la oferta juega un papel preponderante en la transformación de la demanda. En el tema del cooperativismo y de la economía social y solidaria, el Programa cumple al momento de plantearlos como objetivos generales pero falla cuando se trata de colocarlos en propuestas concretas. Con un verdadero estímulo del crédito y la creación de cooperativas no sólo intermediarias (que son las que plantea el Programa en contraposición con el objetivo de combatir el uso de intermediarios) sino verdaderamente productoras, podrían generarse redes más articuladas que surtan al mercado interno de productos de calidad.

La asignación de tareas que se realiza a lo largo del programa tiene grandes aciertos, pero también presenta áreas de mejora. Resulta correcto que se ubique a las dependencias estatales que participarán en cada uno de los objetivos y, más aun, es muy positivo que se incluyan las cantidades que serán erogadas para cada proyecto. No obstante, debería aprovecharse el programa para delinear las tareas que le corresponderán a cada una de las secretarías involucradas en cada tarea. Señalar llanamente a los encargados de ciertas actividades sin articular la forma en que colaborarán entre ellos, incrementa sensiblemente el riesgo de que las dependencias terminen por no ponerse de acuerdo en la ejecución de los proyectos y, además, tengan la posibilidad de diluir las responsabilidades en que caso de que surgiera inconformidad por parte de la opinión pública.

Una renovada lógica de política económica (muy necesaria dado el desplome del estado en importantes sectores), implicaría convertir en verdaderas fortalezas del estado, el contar con un aparato industrial articulado, mano de obra creativa e innovadora, una verdadera cultura del "emprendurismo" y no sólo

del emprendedor, así como una correcta relación entre crecimiento económico con respeto al medio ambiente.

Todos los fenómenos anteriormente descritos se han agravado por la coyuntura económica que afecta al planeta. La previsión de esta clase de fenómenos, como se indicó anteriormente, es sumamente complicada y, asumiendo que fuera posible, no es una tarea que pueda realizar ningún gobierno estatal. Más allá de esto, la crisis hace más agudos varios de los problemas que ya tienen mucho tiempo sucediendo en el estado, por lo que es importante analizar cuáles son estas áreas problemáticas e implementar nuevas estrategias para impulsarlas. Es decir, la crisis financiera actual, además de generar problemas nuevos, pone en mayor relieve aquéllos que ya tienen mucho tiempo de evolución, e interpela a los gobiernos a buscar nuevas respuestas ante estas realidades.

En este sentido, la contracción del crédito y con la caída en las exportaciones a los Estados Unidos son algunos uno de los fenómenos más agudos arrojados por la crisis. Muchos de los objetivos del eje de Empleo y Crecimiento del PED, se vinculan con estas áreas, por lo que es necesario reorientar los objetivos propuestos. Seguir apostando por el crédito privado constituye un alto riesgo y más todavía cuando la mayoría de los bancos establecidos en el país siguen los lineamientos propuestos por el sector externo. Además, la internacionalización de los productos jaliscienses es una irrealidad en la coyuntura actual debido a la caída en poder de compra de los consumidores de otros países en el mundo.

La crisis actual debería convertirse en un espacio para replantear la necesidad de que las instituciones públicas otorguen mayor cantidad de créditos para apoyar a las unidades productivas que tengan una verdadera lógica de empresa y fomenten, como es la supuesta meta del gobierno, el incremento en el poder de compra de las familias. Ante los exabruptos de la banca privada, la reactivación de los créditos de la banca pública aparece como una alternativa adecuada. Además, la actual crisis constituye un exhorto a los gobiernos para que fortalezcan el mercado interno en lugar de poner los objetivos comerciales en un cambiante y debilitado mercado internacional. La creación de cadenas de agregación de valor dentro del mismo estado, y que

tengan a sus consumidores entre los mismos jaliscienses, da mayor seguridad a la continuidad de las empresas locales. Junto con estos temas, la actual coyuntura internacional también invita a repensar los temas mencionados anteriormente (emprendurismo, vínculo universidad-empresa, articulación de cadenas productivas, cooperativismo) en pos de verdaderamente “lograr que las familias de Jalisco alcancen un mayor poder adquisitivo”.

La coyuntura económica internacional muestra con crudeza las fallas de la política económica seguida en el Estado de Jalisco durante varias décadas. La caída en el empleo ofrecido por las microempresas, la reducción de la PEA, la caída en el poder de compra y el desplome en numerosos ramos de la producción son, sin duda, áreas delicadas donde las dependencias gubernamentales y la sociedad en general deben poner mayor atención. Con estas significativas modificaciones en la configuración económica del estado, aunado a la puesta en tela de juicio de muchos de los supuestos utilizados durante tanto tiempo en la economía mundial y que condujeron a la crisis financiera actual, se torna necesario replantear muchos de los objetivos y de las estrategias de la política económica local.

Los cambios necesarios, lejos de ser puramente cosméticos, tienen que ver con modificar muchos de los componentes del PSICS, a saber, la correcta adecuación de las estrategias concretas al objetivo inicial de aumentar el poder adquisitivo de las familias jaliscienses a través de una capacitación laboral fincada sobre la creatividad y la innovación, una participación activa de las instituciones educativas al momento de formar personas que modifiquen su propio entorno económico, cadenas de verdadera agregación de valor, fortalecimiento del mercado interno y fomento de la economía social y solidaria.

#### **Programa Sectorial 4, Desarrollo de la Infraestructura Productiva**

El PSIP presenta una gran cantidad de información a nivel regional, bien ordenada y clasificada, que genera una rica base de análisis, aunque en diversos casos faltó una actualización a partir de la información disponible al momento de la elaboración del Plan sectorial. Sin embargo, parte de una

serie de preceptos cuya pertinencia se encuentra actualmente cuestionada, como sucede con el siguiente juicio:

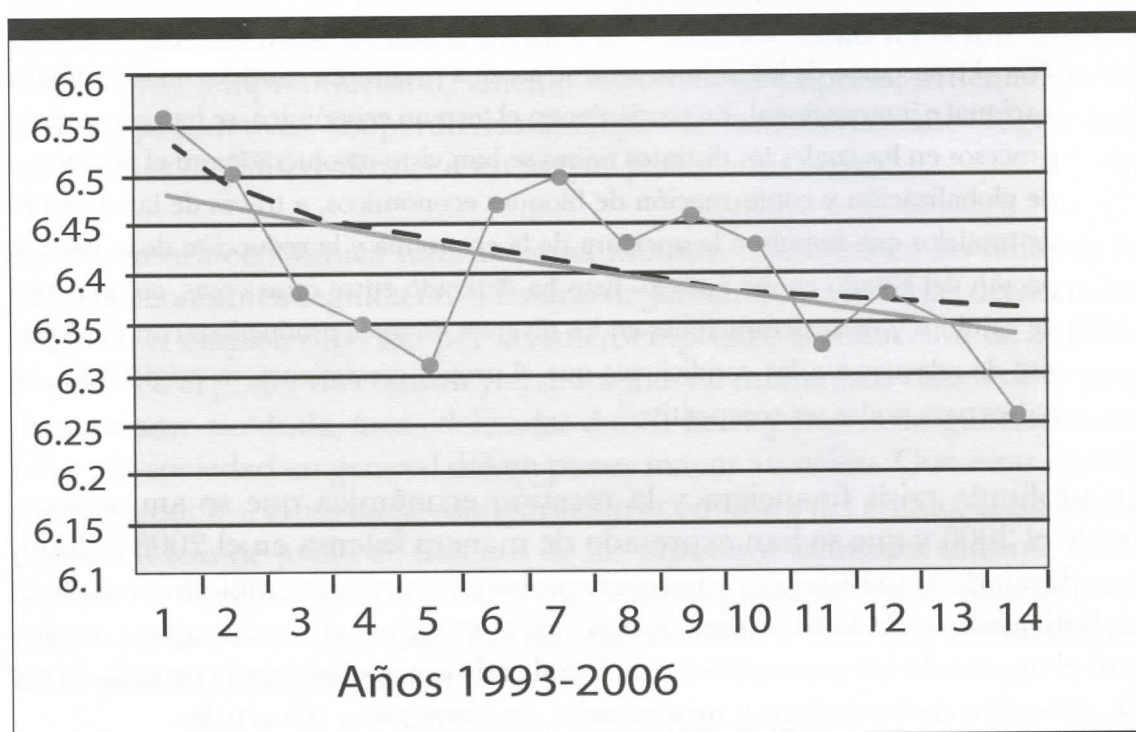
“En el transcurso de los últimos años se asiste a profundos cambios en los ámbitos nacional e internacional. En particular en el terreno económico, se han presentado procesos en los cuales los distintos países se han visto involucrados en el fenómeno de globalización y conformación de bloques económicos, a través de la adopción de modelos que impulsan la apertura de la economía y la reducción de la participación del Estado en ese ámbito. Esto ha derivado entre otras cosas, en una serie de cambios y reestructuraciones en los diversos sectores productivos con el propósito de adecuarse a las condiciones que el propio crecimiento va exigiendo a los países para poder ser competitivo”.

La profunda crisis financiera y la recesión económica que se anunciaban desde el 2006 y que se han expresado de manera intensa en el 2008 y 2009, han develado la ineficiencia y las corruptelas de empresas emblemáticas de la globalización y de la liberalización de los mercados, al tiempo que cuestionan el aporte de los conceptos tradicionales de competitividad como factores de atracción de inversiones, producción, crecimiento y desarrollo.

El país que recurrentemente ha sido el más competitivo del mundo, los Estados Unidos, fue el que desencadenó lo que posiblemente sea la crisis económica más intensa desde 1929; la empresa más grande del mundo durante la mayor parte del siglo XX, la General Motors Company, se encuentra cerca de la bancarrota, al igual que una de las empresas más innovadoras y emblemáticas del cambio tecnológico, la Ford Motors Company.

El banco más grande del mundo todavía en el 2005, el Citibank, también se encuentra al borde de la quiebra. En ese contexto, el peso económico del Estado se ha multiplicado en cuestión de meses en todas las latitudes, y es el único mecanismo de salvación ante el derrumbe de gran parte de las empresas de clase mundial. Las nuevas iniciativas de protección económica, desde el *buy american*, hasta la no aplicación del TLCAN en el sector del transporte carretero, muestran un fuerte vuelco de las economías, en sentido opuesto a lo señalado en el programa de desarrollo de infraestructura. Por eso, si la base de la que se parte para generar proyectos se encuentra en entredicho,



**Figura 2.** Participación PIB de Jalisco / PIB nacional 1993-2006

FUENTE: INEGI, Producto interno bruto por entidad federativa,  
Banco de Información Económica, [www.inegi.org.mx](http://www.inegi.org.mx)

también parecería lógico que la construcción de las políticas de desarrollo de infraestructura se modifiquen de acuerdo a los cambios en las circunstancias.

Si bien se presenta una gran cantidad de información sobre aspectos sociales, tales como niveles de marginación, empleo, concentración demográfica y de infraestructura o vulnerabilidad de las regiones, esta información parece disociada de la definición de las líneas de trabajo que orientan al Programa. Al igual que en el resto de los programas sectoriales, se aprecia una notoria desvinculación de la estrategia con respecto al propósito central del eje de Empleo y Crecimiento, y su sustitución por la búsqueda de competitividad, sin que ésta sea definida con claridad. A la infraestructura productiva se le advierte básicamente como un factor de competitividad (:5) y ésta se expresa operativamente por el papel de diversos sectores en la producción nacional,

no en el empleo, en el crecimiento, en el poder adquisitivo, o en sus efectos multiplicadores de empleo o de inversión local, de arraigo, o de contribución a la sustentabilidad del desarrollo.

Si bien hay sectores dinámicos, la tendencia del estado no mostrada en el PED es a disminuir su peso relativo en la producción nacional, lo que se confirma tanto en su recta de tendencia lineal, como en su curva de tendencia logarítmica (fig. 2).

Ello, no es sólo el resultado de un comportamiento global, sino de una pérdida en la importancia de Jalisco en la mayor parte de los sectores, excepto por una participación irregular en el agro y una pequeña tendencia creciente en el sector de comunicaciones, previsiblemente ocasionado por las telecomunicaciones, cuyo auge no permea al resto de los sectores (tabla 1).

**Tabla 1.** Peso del PIB de Jalisco en el nacional por división de actividad económica

Periodo	Total de la actividad económica	Agropecuaria, silvicultura y pesca	Minería	Ind. Manuf	Construcción	Electricidad, gas y agua	Comercio, restaurantes y hoteles	Transporte, almacenaje y comunicaciones	Serv. financieros, seguros, actividades inmobiliarias y de alquiler	Servicios comunales, sociales y personales
1993	100.00	7.94	0.49	21.53	4.19	0.60	25.44	8.79	15.56	18.83
1994	100.00	7.79	0.43	21.28	4.35	0.60	26.13	9.15	15.53	18.18
1995	100.00	8.35	0.41	21.37	3.63	0.64	23.65	9.84	16.32	18.89
1996	100.00	8.41	0.39	21.61	3.92	0.64	23.43	10.30	15.67	18.39
1997	100.00	7.84	0.36	22.41	4.04	0.61	24.81	10.32	15.79	16.97
1998	100.00	8.42	0.30	22.21	4.43	0.59	25.08	10.71	14.12	16.27
1999	100.00	7.83	0.29	22.26	4.44	0.66	25.39	11.36	14.21	15.86
2000	100.00	7.17	0.37	22.22	4.61	0.64	26.18	11.63	13.59	15.54
2001	100.00	7.99	0.30	21.31	3.76	0.65	26.15	12.15	13.48	15.70
2002	100.00	8.27	0.32	20.90	3.44	0.64	26.01	12.47	13.45	15.82
2003 <sup>p/</sup>	100.00	8.15	0.32	20.42	3.26	0.61	25.58	13.11	14.07	15.95
2004	100.00	8.30	0.35	20.24	3.81	0.56	25.72	13.45	13.64	15.41

p/ Cifras preliminares a partir de la fecha que se indica.

Fuente: Inegi, Banco de Información Económica, Producto Interno Bruto por Entidad Federativa. [www.inegi.org.mx](http://www.inegi.org.mx)

De manera inversa, al ubicar el peso de cada sector en la economía de Jalisco, se obtiene que el comercio refleja un comportamiento errático, pero que tiende a mantenerse, y que la única actividad que gana peso es la de transporte, almacenamiento y comunicaciones, confirmando la tendencia a un solo sector dinámico, con lo que se genera un enclave de potencial dinámico unisectorial (tabla 2).

Tabla 2. Peso de cada sector en la economía de Jalisco

Periodo	Total de la actividad económica	Agropecuario, silvicultura y pesca	Minería	Ind. Manuf	Construcción	Electricidad, gas y agua	Comercio, restaurantes y hoteles	Transporte, almacenaje y comunicaciones	Servicios financieros, seguros, actividades inmobiliarias y de alquiler	Servicios comunales, sociales y personales
1993	100.00	7.94	0.49	21.53	4.19	0.60	25.44	8.79	15.56	18.83
1994	100.00	7.79	0.43	21.28	4.35	0.60	26.13	9.15	15.53	18.18
1995	100.00	8.35	0.41	21.37	3.63	0.64	23.65	9.84	16.32	18.89
1996	100.00	8.41	0.39	21.61	3.92	0.64	23.43	10.30	15.67	18.39
1997	100.00	7.84	0.36	22.41	4.04	0.61	24.81	10.32	15.79	16.97
1998	100.00	8.42	0.30	22.21	4.43	0.59	25.08	10.71	14.12	16.27
1999	100.00	7.83	0.29	22.26	4.44	0.66	25.39	11.36	14.21	15.86
2000	100.00	7.17	0.37	22.22	4.61	0.64	26.18	11.63	13.59	15.54
2001	100.00	7.99	0.30	21.31	3.76	0.65	26.15	12.15	13.48	15.70
2002	100.00	8.27	0.32	20.90	3.44	0.64	26.01	12.47	13.45	15.82
2003 <sup>p/</sup>	100.00	8.15	0.32	20.42	3.26	0.61	25.58	13.11	14.07	15.95
2004	100.00	8.30	0.35	20.24	3.81	0.56	25.72	13.45	13.64	15.41
2005	100.00	7.86	0.36	20.14	3.88	0.55	25.60	14.04	13.96	15.28
2006	100.00	7.83	0.36	19.16	3.56	0.56	25.90	15.04	14.21	15.27

p/ Cifras preliminares a partir de la fecha que se indica.

Fuente: INEGI. Sistema de Cuentas Nacionales de México.

Más allá del comportamiento sectorial, se advierte un uso de información muy rezagada, como en el caso de población ocupada con base en censo del 2000.

En suma, se advierte una liga entre el programa y las estrategias, pero la desvinculación de estas últimas con el propósito central reproduce la falta de un

planteamiento operativo sobre el impacto del programa en términos de crecimiento, empleo y poder adquisitivo.

Se muestra una gran cantidad de información y una presentación ordenada de proyectos, principalmente en el orden de construcción de carreteras. Sin embargo falta definir cómo se seleccionaron tales proyectos en términos de usos alternos para la generación de empleo, poder adquisitivo y crecimiento. Parece necesario mostrar si esos proyectos maximizan el crecimiento, el empleo y el poder adquisitivo. Igualmente sería básico el plantear una estrategia de financiamiento, ingeniería de proyectos y trabajo multidisciplinar. Asimismo, al estar seleccionados los proyectos, se definan formas de operación que maximicen su beneficio social, la participación de MPyMES, la protección de los ecosistemas, la generación de empleo digno, la atención de necesidades sociales, la descentralización del Estado y la previsión de desastres.

Por último, resultaría conveniente dirimir en cuanto a la jerarquía de prioridades en la construcción de infraestructura: ¿preeminencia presupuestal para el apoyo al transporte público o para el privado?, ¿preferencia en apoyo para los sectores tradicionales que tengan alto impacto en el empleo, o apoyo a sectores punta que atraigan mayor inversión y posibilidades de exportación?, ¿preferencia en apoyo a micro y pequeñas empresas para favorecer una economía más equitativa o a las empresas de mayor tamaño, para favorecer una economía más competitiva?, ¿prioridad a la zona metropolitana de Guadalajara y a Puerto Vallarta para atender a las regiones más dinámicas y con mercados más estructurados o a las zonas medias, a las expulsoras de trabajadores y a las depauperadas, para reestructurar territorialmente las actividades productivas? En tales aspectos es importante que se defina la planeación del desarrollo y se haga operativa en términos financieros y de decisiones cotidianas de política económica.

### **Programa Sectorial 5, Desarrollo y Fomento al Turismo**

El PSDFT manifiesta al sector turístico como prioridad debido a que genera empleos, es una de las actividades más remuneradas, fomenta el desarrollo

regional y social, acelera los proyectos de infraestructura y difunde los atractivos culturales y naturales.

Para el crecimiento económico del sector turístico, se opta por la creación de un marco para la competitividad de productos y empresas en el que el desarrollo turístico, la generación de empleos, una cultura de calidad en el servicio, innovación y fortalecimiento del mercado nacional e internacional, así como el estímulo de inversiones, se vean favorecidos y posibiliten el desarrollo sustentable de las comunidades estatales.

Tales aseveraciones no dan una mayor precisión sobre el ritmo de crecimiento en el sector, su volatilidad en función a circunstancias coyunturales (desde fenómenos naturales hasta crisis económicas), y del tipo de turismo que se piensa fomentar. En función de ello puede producirse un crecimiento del sector ecológicamente depredador y concentrado en economías de enclave, o bien un turismo respetuoso con los ecosistemas y con amplios efectos de difuminación de sus beneficios en las poblaciones locales.

En el entendido de la competitividad centrada en la atracción de grandes montos de inversión se favorece la lógica de los enclaves turísticos con pocos efectos multiplicadores locales en el empleo y en el desarrollo. En cambio, en el entendido del turismo como un medio de enlace económico y cultural entre culturas diversas, el turismo puede generar mayores beneficios directos a poblaciones y territorios, aunque los montos de inversión y de gasto por turista sean menores. En el plan sectorial no queda claro si priorizar una u otra estrategia turística.

En cuanto a los objetivos estratégicos del sector turístico y del PED, se mencionan dos: estímulo y coayuda; con ello se pretende el desarrollo de paquetes y productos que tengan que ver con intereses turísticos.

El programa menciona un estado actual del sector turístico que considera los componentes que perjudican y aquellos que permiten el desarrollo del sector. Jalisco es una de las entidades del país con mayor capacidad en atractivos turísticos. Con más de 3,058 lugares que destacan su cultura (55.69%), natu-

rales (19.33%), festividades (11.74%); 351 km de playa de litoral, lagos, ríos, presas, lagunas, entre otros.

El análisis de la capacidad turística estatal que presenta el programa sectorial muestra: íconos culturales jaliscienses (tequila, mariachis, etcétera), el PIB que ha mantenido en los últimos años (25% del 2001-2004), la generación y mantenimiento de empleo (208,752 personas empleadas), la capacidad de unidades rentables como el hospedaje (52,466 unidades rentables), atractivos culturales (como el Instituto Cultural Cabañas), la derrama económica (11,003 millones de pesos por turismo extranjero y 14,176 por nacional en el 2006).<sup>2</sup>

Comparando con otras entidades, Jalisco está posicionado entre los primeros lugares. Algunas de las comparaciones son: capacidad de hospedaje (8.8% del país), turistas nacionales (4.º lugar), turistas extranjeros (5.º lugar), receptores de cruceros (4.º lugar), pasajeros en vuelos naciones (2.º lugar), etcétera.<sup>3</sup>

En cuanto a las potencialidades, se rescata la excelente ubicación geográfica, la óptima biodiversidad y más de 3,000 sitios históricos, así como una importante infraestructura en este sector. En lo que se refiere a las problemáticas se identifica que Jalisco tiene escasa difusión de destinos y del marco normativo para las actividades turísticas, insuficiencia de capacitación, indefinición de prioridades del turismo, insuficiente diversificación de productos turísticos, deficiente y descuidada infraestructura en vías de comunicación y señalización turística.

Los objetivos generales del sector turístico son: incrementar la afluencia turística y derrama económica, y posicionar a Jalisco como un importante destino turístico nacional e internacional. Se intenta que este estado cuente con gran cantidad de destinos turísticos para captar visitantes de todo el mundo. En la actual coyuntura de alerta mundial ante la expansión de la influenza humana, anteriormente denominada porcina, la capacidad de atracción turística será

---

<sup>2</sup> Dirección de Informática y Estadística de la Secretaría de Turismo de Jalisco.

<sup>3</sup> Idem.

seguramente mermada, lo que requerirá del diseño de nuevas estrategias de atracción y la priorización al turismo nacional.

Se señala que el programa ha permitido un encuentro con la ciudadanía, como un intento de abordar las problemáticas reales y las necesidades que se viven. De aquí que se señala que la parte metodológica del programa se realizó con base en las propuestas ciudadanas que se presentaron ante el sector turístico.

Una parte importante del PSDFT está dedicado a presentar los proyectos ya establecidos por parte de la Secretaría de Turismo del Estado de Jalisco (SETUJAL), que es responsable de los mismos. De los trece proyectos propuestos sólo dos han sido aprobados. Estos son: “Conocimiento oportuno y veraz de las acciones institucionales por parte de la sociedad”, y “Generar estrategias integrales de planeación que promuevan el fortalecimiento y desarrollo de los destinos turísticos”.

En los proyectos se mencionan algunas de las dependencias participantes y los responsables directos que forman parte del SETUJAL. Por ejemplo en el primer proyecto, el responsable es la Coordinación de Comunicación Social y el del segundo proyecto aprobado es la Dirección General de Planeación y Desarrollo Turístico con apoyo de la Secretaría de Desarrollo Urbano, la Secretaría de Desarrollo Rural, y el Instituto Nacional de Antropología e Historia, entre otros.

El presupuesto de los trece proyectos es de un total de 155 millones 206 mil 788 pesos, pero sólo han sido aprobados dos.

Otros datos generales son subprogramas, directorio de participantes, propuestas de la ciudadanía, agenda institucional, etcétera.

Entre las inconsistencias concretas detectadas se encuentran que el documento es débil en la manera de expresar su contenido y desarrollo. El lenguaje que se utiliza es muy ambiguo, los temas son tratados de forma muy general. Por ejemplo, el proyecto “Generar estrategias integrales de planeación que promuevan el fortalecimiento y desarrollo de los destinos turísticos” no

expresa más que un nombre al cual se le pueden agregar, quitar, modificar o descomponer cualquier estrategia que se desee y aparentemente no habría ningún problema. Un ejemplo de ambigüedad se encuentra en el análisis FODA (fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas) en relación con las oportunidades, cuando se menciona el tema del desarrollo de productos turísticos; pero ¿cuáles son?, ¿dónde se generan? ¿Quiénes los promocionan? No hay mayor análisis que ayude a llegar al nivel concreto de las acciones.

La presentación de los proyectos también muestra esta ambigüedad de plantear sus objetivos y propuestas. Tienen un formato que ha sido llenado con términos vagos. En el mismo proyecto de “Generar estrategias integrales de planeación que promuevan el fortalecimiento y desarrollo de los destinos turísticos” los objetivos generales “apoyo con infraestructura turística municipal” e “incremento en la captación de inversión tanto del sector público como privado” no brindan datos tangibles que nos ayuden a comprender el trasfondo o el sentido del proyecto, de qué manera beneficiará, o qué se espera del mismo en cuanto al empleo y desarrollo del turismo. Otro elemento es que menciona a los municipios con potencial turístico, pero ¿esto significa que es sólo para algunos o que todos los que tengan posibilidades turísticas también gozarán de apoyos de este proyecto?

El desarrollo del turismo puede darse en dos ámbitos: nacional y extranjero. Dado que con él se ataca parte del problema económico, se pretende que se satisfaga desde ambos ámbitos para permitir más entradas económicas. La información que se brinda sobre el turismo extranjero es casi nula, sólo en algunas ocasiones se hace mención del mismo, por ejemplo, en un proyecto relacionado con la promoción internacional de la imagen de Jalisco, donde se intentan dar a conocer los destinos de la región a nivel internacional. Aun así el proyecto no ha sido aprobado.

Si se contrasta el segundo objetivo general del sector, “posicionar a Jalisco como un importante destino turístico nacional e internacional”, con los proyectos se observa una falta de consistencia, ya que se quedan cortos con respecto al objetivo. Si el objetivo general no es apropiado, los proyectos y planes que intentan alinearse a éstos no serán los más oportunos ni adecuados.



Las cifras que se manejan son del 2001 al 2006. En relación con ciertos datos es posible que la información de otros años anteriores sea útil porque permite ampliar el análisis. Asimismo, es importante que los datos estén actualizados, ya que el turismo, con su comportamiento cíclico, pero también voluble y cambiante (por las temporadas vacacionales, tradicionales y navidad, por ejemplo) hace que este aspecto sea indispensable para tomar buenas decisiones en el sector.

Aunque se menciona que el Estado es muy rico en lugares turísticos, hay zonas descuidadas donde falta el diseño e implementación de planes. Por lo regular se siguen manteniendo los grandes centros turísticos y se olvida brindar apoyo a comunidades más pequeñas, con lo que quedan sin posibilidad de crecimiento y desarrollo. No se ve en el Plan la formulación de programas o planes con el objetivo de impulsar el turismo de pequeña escala. Si el objetivo que se busca es el aumento en el ingreso de las familias, habrá que cuestionar la visión que se tiene de apoyar sobre todo a las grandes zonas turísticas (como Guadalajara, Puerto Vallarta, Talpa de Allende, entre otras) y dejar de lado a las pequeñas poblaciones y zonas en que no ha sido explotada la capacidad turística, no porque no tengan potencial, sino porque no han sido consideradas para este tipo de desarrollos. El programa carece de una visión hacia la implantación de nuevos sectores turísticos; por el contrario, resalta los ya explotados.

### **Programa Sectorial 6, Generación de Empleo y Seguridad Laboral**

El PSGESL se remite exclusivamente al objetivo estratégico 8 (ambiente laboral y condiciones de trabajo) del eje de Empleo y Crecimiento (:8), lo que resulta inconsistente con el planteamiento del documento base del propio PED, que en su capítulo 7, "Programas sectoriales y especiales", deriva a este plan sectorial del objetivo citado y del objetivo 4: capital humano en actividades productivas (:301). Cabe preguntarse entonces si este planteamiento sectorial responde o no al objetivo 4 y, de ser así, cómo se integra a toda la lógica metodológica del Programa.

Paradójicamente, en el objetivo de ambiente laboral y condiciones de trabajo, no se plantea al empleo como un objetivo, sino como un medio para atraer inversiones. De ser así, no existe un objetivo de empleo en la planeación sectorial, sino uno de atracción de inversión (definido como competitividad en los planes sectoriales de infraestructura y de industria). También quedarían diluidos los objetivos de crecimiento de aumento en el poder adquisitivo de las familias. En otros términos, no se advierte la congruencia entre la propia denominación del programa con el objetivo al que responde.

El documento de este programa sectorial es uno de los más breves del PED, cuenta con 61 páginas, de las que sólo 20 proporcionan información adicional a la presentada en el documento central del Plan. El texto base del diagnóstico del programa sectorial, con la excepción de cinco párrafos sobre justicia laboral y social, es una transcripción del documento principal del Plan, que no ahonda sobre la problemática que le corresponde abordar. El resto del diagnóstico refiere al Servicio Nacional de Empleo en Jalisco (:31-34), mismo que se encarga básicamente de la aplicación de políticas federales en el Estado, no de la generación de políticas estatales específicas.

La tabla 2.1, que refiere el diagnóstico del Servicio Nacional de Empleo Jalisco (SNE) (:31) se remite a los objetivos estratégicos 1 y 2 del PED (competitividad sistémica y cadenas productivas regionales), que en diseño del PED deberían de ser consideradas en los planes sectoriales del campo, de infraestructura productiva y de industria, comercio y servicios, no en este programa sectorial (:301). Posteriormente el PSGESL refiere una serie de objetivos estratégicos que NO forman parte del PED (intercambio comercial; inversiones y comercio exterior; sistema educativo con empresas). Finalmente, ninguno de los objetivos estratégicos enunciados se corresponden con aquel o aquellos que éste programa especial debe abordar, a saber, ambiente laboral y condiciones de trabajo, y capital humano en actividades productivas. Todo lo anterior genera una gran confusión sobre la articulación del diagnóstico del SNE con el PED de Jalisco.

En la síntesis de la problemática y las áreas de oportunidad del PSGESL (:37-39) los tabulados refieren asuntos que no se corresponden con lo señalado en el diagnóstico del PED, reproducido en el PSGESL: ineficiente e inoportuna

impartición de justicia laboral; incumplimiento de obligaciones por accidentes laborales (no hay referencia a los riesgos y accidentes de trabajo en el diagnóstico); reducido número de buscadores de empleo colocados (referido a datos del SNE, pero que el propio SNE no incorpora en su diagnóstico); insuficiencia de recursos humanos, materiales y financieros de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS) y, procuración deficiente de justicia laboral. Esta mezcla temática agudiza la confusión en la lectura y en la búsqueda de consistencia del Programa.

Posteriormente se presenta una tabla FODA (:40), pero sin explicación alguna sobre la caracterización de las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas a las que se hace referencia, por lo que tampoco se advierte que de ahí puedan derivarse análisis sobre las causas de los problemas o vías para aprovechar las fortalezas y oportunidades.

En la sección sobre objetivos específicos, indicadores y metas del Programa, se plantean objetivos en los que en ningún momento se recupera el propósito central del incremento en la capacidad adquisitiva de las familias, la generación de empleo o el crecimiento.

- ➔ Seguridad laboral para que los empleadores tengan confianza. De hecho, la seguridad laboral no se plantea en términos de una estabilidad para los trabajadores, sino de que se eviten conflictos laborales, para que los empleadores tengan confianza. Se hace referencia a los derechos y obligaciones de los patrones, pero a no a su contraparte por el lado de los trabajadores (:45).
- ➔ Estabilidad laboral. No se establecen criterios de promoción de la estabilidad. Se refiere a la creación de un “clima” de estabilidad laboral, por lo que no queda claro si se refiere a la defensa de la estabilidad en el empleo para los trabajadores o simplemente la promoción de un ambiente en el que se reduzcan emplazamientos a huelga, paros, huelgas o demandas laborales en las juntas locales de conciliación y arbitraje (JLCA).
- ➔ Cultura laboral. Tampoco hay una definición sobre lo que se entiende

en el programa sobre este aspecto, pero la acción considerada es sólo la difusión de la normatividad laboral, de lo que se deduce que se concibe por cultura, sólo el conocimiento de las normas, no la reestructuración en las formas de entender las responsabilidades de los agentes económicos en su interacción entre ellos mismos y hacia su entorno social.

- ➔ Capacitación para la competitividad de los trabajadores. Se entiende entonces la competitividad como un asunto restringido al trabajador (no al empresario, a las políticas públicas o al contexto) y ésta se remite sólo a asuntos de capacitación, no de condiciones laborales, de remuneración de condiciones de transporte al trabajo, del contexto socioeconómico del trabajador, etcétera.
- ➔ Procuración de justicia laboral. Se insiste en la búsqueda de la conciliación, lo que en sí es positivo, pero en ningún momento se expresa la defensa de los derechos del trabajador frente a la alta incidencia de riesgos y accidentes de trabajo, de formas de contratación irregulares o deterioro en su poder adquisitivo (cuando el propósito del eje es elevarlo).
- ➔ Cumplimiento de obligaciones laborales en centros de trabajo. Básicamente se plantea a través de acciones de capacitación, supervisión, control y difusión de las acciones y de las inspecciones del trabajo, así como de asesoría y orientación a empleadores. Cabría ubicar si existen estrategias para evitar eventuales procesos de corrupción en tales inspecciones, la presencia de un número suficiente de inspectores bien capacitados, la consideración de las especificidades por sector, el tamaño de la empresa, la región, etcétera.
- ➔ Fomento del empleo a través del SNE. Este fomento parte del supuesto de que las imperfecciones del mercado de trabajo se derivan de una insuficiente información a la demanda de trabajo sobre dónde se encuentra la oferta y viceversa, así como por una inadecuación entre las características de la oferta y las necesidades de la demanda. El problema actual no es en lo fundamental de información o inadecuación de perfiles, sino de reducción de la demanda en condiciones de mayor

necesidad de empleos por parte de la población. Ello implica el establecimiento de políticas para la generación de empleo, lo que presupone actuar sobre sus determinantes (producción y productividad). Para establecer una política de empleo no basta restringirse a la lógica del mercado de trabajo sino a la articulación de una estrategia de generación de empleo con la definición de prioridades productivas en términos sectoriales, de impulso a formas de organización y de tecnologías multiplicadoras del empleo, de descentralización de actividades productivas, de priorización de micro y pequeñas empresas sobre firmas oligopólicas, etcétera.

Las metas y estrategias se restringen a la gestión de las relaciones obrero-patronales. En el sentido expuesto de favorecer un clima de estabilidad, con seguridad para el empresario y que favorezca la competitividad. En las metas no se hace mención alguna a los derechos de los trabajadores, al aumento del poder adquisitivo de las familias, a la mejoría en el empleo, a la contribución del Programa al crecimiento. Las metas son:

- ➔ Reducir el número de trabajadores en demandas y conflictos laborales.
- ➔ Mejorar la negociación sindicato-empresa.
- ➔ Reducir los emplazamientos a huelga.
- ➔ Aumentar soluciones en emplazamientos a huelga.

Las acciones correspondientes a tales metas se enuncian como:

- ➔ Procuración eficiente de justicia laboral, para que haya menor número de trabajadores demandantes en conflictos laborales.
- ➔ Fomento al empleo.
- ➔ Impartición de justicia laboral pronta y expedita, reduciendo huelgas y emplazamientos.

Después de referir las estrategias y acciones se abordan las líneas de acción, lo que genera confusión en cuanto a los niveles de desagregación metodológica. Tales líneas de acción son:

- ➔ Seguridad laboral. Entendida como aplicación de estrategias para la correcta aplicación de la justicia laboral y garantizar la paz social en materia laboral.
- ➔ Clima de estabilidad laboral. Diálogo con factores de la producción.
- ➔ Cultura laboral. No explicada.
- ➔ Competitividad. Capacitación a trabajadores y certificación por reconocimientos.
- ➔ Aplicación de justicia laboral. Acortar tiempos de resolución en las JLCA y en la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo (Profedet), capacitación al personal jurídico, conseguir edificio, propiciar conciliación.
- ➔ Cumplimiento de obligaciones laborales en centros de trabajo. Vigilancia en el cumplimiento de las disposiciones legales, convenios con municipios para inspección de normatividad laboral y difundir dicha normatividad, capacitación para el área de inspección
- ➔ Fomento al empleo. Promoción al empleo digno, capacitación, becas a desempleados, bolsa de trabajo. En otros términos, la promoción del empleo digno se está entendiendo como la aplicación de las políticas tradicionales de intermediación laboral.

Por último, el PSGESL menciona sólo dos proyectos para aterrizar lo expuesto, que en suma se presupuestaron en 29 millones de pesos. Con ello se esperaba colocar a 28,505 personas en una acción conjunta con el gobierno federal, a través del SNE. El otro es un proyecto de 15 millones de pesos para actividades igualmente ligadas a las que tradicionalmente desarrolla dicha dependencia.

En suma, a pesar de que el empleo estuvo planteado en la agenda gubernamental como un asunto de primera importancia, su papel en la planeación ha sido desplazado y reducido a una serie de acciones puntuales en apoyo a actividades de capacitación e intermediación laboral, a las que ahora se suman las acciones anticrisis, en apoyo al mantenimiento de trabajadores ubicados en empresas consolidadas (que son la minoría en la entidad). Parece existir una confusión entre empleo y mercado de trabajo, lo que lleva a restringir las acciones a una perspectiva referida solamente a acciones de mercado y no a una articulación orgánica y estructural del empleo con el conjunto de las políticas públicas.

En las circunstancias recesivas actuales parecería especialmente urgente el modificar esta percepción del empleo, con el fin de abordar políticas alternativas tendientes a la generación de políticas destinadas a la reactivación del mercado interno, a la satisfacción de las necesidades esenciales y a la revisión sobre la pertinencia de las políticas predominantes en los últimos años.

### **3.4. CONCLUSIONES**

El eje estrategia de Empleo y Crecimiento refleja la tensión entre dos objetivos, que si bien podrían ser complementarios en una cuidadosa construcción metodológica, no lo son de manera automática: el desarrollo y la competitividad.

En el planteamiento del PED, el desarrollo estaría asociado al título mismo del eje, Empleo y Crecimiento, pero no se establece una lógica clara del tipo de empleo y crecimiento que se pretende ni de la lógica para llegar a lograrlo. En los planes sectoriales tampoco está clara la articulación que se establecería entre sus estrategias específicas y el fin global del eje, así fuese entendido sólo en sus restrictivos términos iniciales, de elevación del poder adquisitivo de las familias.

De este eje cabría esperar la delimitación de criterios claros, generales y sectoriales, que permitiesen guiar a la política económica estatal y a sus ramificaciones sectoriales, en favor de:

- ➔ Las actividades que generen mayores efectos multiplicadores del empleo, especialmente del empleo digno y estable, que orientaran la producción, la investigación y la regulación administrativa en favor de los sectores clave para la economía del estado y para la satisfacción de las necesidades básicas de la población (como lo sería el sector agropecuario y en especial los pequeños productores), y que esa orientación se reflejase en las políticas de investigación y desarrollo, así como de generación de infraestructura.
- ➔ Las micro, pequeñas y medianas empresas, ya que constituyen la mayor parte de los establecimientos, del empleo y de la base económica del estado.
- ➔ Los procesos de descentralización territorial, ya que constituiría el fundamento de un desarrollo territorial, social, medioambiental y económicamente equilibrado.
- ➔ La investigación y el desarrollo orientado a la comprensión, tratamiento y solución de los asuntos económicos, sociales y ambientales prioritarios para aumentar el bienestar de la población.

Sin embargo, en la definición de las estrategias no se localizan tales criterios. En su lugar se encuentra un reiterado discurso sobre la competitividad, definido sólo como capacidad de atracción de inversiones, sin que se llegue a establecer lógica ni operativamente el mecanismo mediante el cual dicha competitividad –de lograrse efectivamente– se encadenaría en un círculo virtuoso con mejores condiciones de empleo y crecimiento. Si bien se presentan diagramas tendientes a ello, no se desarrolla una explicación de los mismos que justifique la solidez de las relaciones propuestas.

Igualmente, se presentan diversas ambigüedades conceptuales, imprecisiones estadísticas, falta de articulación con el resto de los ejes del PED y repeticiones innecesarias entre el PED y sus planes sectoriales. Resaltan las deficiencias en la elaboración del plan sectorial de empleo y seguridad laboral.



La situación de México y de Jalisco en el contexto actual difícilmente podría evaluarse como la de sociedades que tiendan hacia una mayor competitividad, pese a que prácticamente todo el discurso político económico predominante se ha orientado a ello. En su lugar, tenemos una sociedad extremadamente vulnerable en aspectos esenciales como en términos salud y el de la calidad de la educación (que son aspectos igualmente sociales que económicos); un empleo cada vez más precario y que va en sentido contrario al de garantizar un mayor poder adquisitivo de las familias; un crecimiento negativo de la economía y una menor capacidad de desarrollo de estrategias conjuntas. Cabría preguntarse si no es el momento de sustituir un discurso centrado casi exclusivamente en la competitividad, por el de una orientación de políticas a favor de la cooperación, de la solidaridad y de la subsidiariedad, de una sociedad más equitativa, de un entorno ambiental más sano y de una economía en la que se orienten los recursos escasos a favor de quienes más lo necesitan, del bienestar colectivo y no sólo del más competitivo.

# 4

## ANÁLISIS DEL EJE ESTRATÉGICO

# Desarrollo Social

### 4.1. INTRODUCCIÓN

En este apartado se analizan las políticas contenidas en el eje estratégico Desarrollo Social del PED 2030 del Gobierno de Jalisco. Brevemente se explica en qué consisten las propuestas de dicho Plan y de sus programas sectoriales, se comenta la propuesta global y los contenidos de dichos programas.

El análisis tiene como objetivo identificar qué tan congruentes y lógicas resultan sus partes (diagnóstico, objetivos, estrategias, metas, resultados, etcétera) y la pertinencia y viabilidad de las propuestas sectoriales.

En México se han realizado cambios significativos al proceso de planeación de las políticas; los documentos de planeación del estado reflejan el esfuerzo por incorporar los nuevos criterios y elementos de planeación. Por ejemplo, resulta interesante la incorporación de un horizonte a largo plazo (2030) en el Plan Estatal de Desarrollo, incluyendo metas de corto y mediano plazo. De igual forma, es relevante el esfuerzo por establecer un sistema de seguimiento y evaluación de las acciones.

En este eje se integran cinco programas sectoriales que a su vez incluyen 28 subprogramas. Los programas sectoriales son: Educación y Deporte para una Vida Digna (PROED); Protección y Atención Integral a la Salud (PS-AIS); Desarrollo y Fomento a la Cultura (PSDFC); Desarrollo Humano y

Social Sustentable (PSDHSS), y finalmente, Preservación y Restauración del Medio Ambiente (PSPRMA). Asimismo se inscriben en este eje dos programas especiales: Administración y Uso del Agua (PEAUA), y Movilidad.

#### **4.2. EL EJE DESARROLLO SOCIAL EN EL PED**

No es propósito de este documento debatir sobre las concepciones de desarrollo social, pero resulta relevante señalar que la manera en que se define el propósito general de este eje es ambigua y refleja una concepción muy limitada: “Lograr el desarrollo integral de todos los jaliscienses para vivir en un ambiente digno y estimulante a través del fortalecimiento del capital humano y el incremento del patrimonio natural, cultural y social” (:60).

Este no es un problema del Gobierno del Estado de Jalisco, como acaba de reconocer el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). En México se acumulan una infinidad de retos para la política social, sin que exista una concepción institucional del desarrollo social; los objetivos de las políticas se construyen de manera *ad hoc*. El mismo documento del CONEVAL señala que en México la política de desarrollo social no cuenta con fundamentos legales suficientes y está constituida por una combinación de programas y estrategias que sobreviven del siglo XX, con innovaciones propuestas en los sexenios recientes.

Los criterios utilizados a finales del siglo pasado partían del supuesto de que se lograría el pleno empleo, con lo que automáticamente se garantizaría a la población el acceso a servicios de salud y a programas de seguridad social. Ante una realidad distinta, la política social se orientó a la creación de un sinnúmero de programas de desarrollo social para apoyar a la población que no tiene acceso a los bienes y servicios derivados del empleo formal, particularmente el caso de los sectores de población que han sido marginados del desarrollo económico. En teoría, dicha política conserva una serie de supuestos que en la práctica no se hacen efectivos.

El objetivo de la política social debe ser garantizar la satisfacción de las necesidades de alimentación, la protección de la salud, el disfrute de una vivienda digna y decorosa, la educación, la información, el trabajo y el esparcimiento, que son derechos constitucionales de los mexicanos. Aunque de manera implícita y sin hacer referencia a derechos, estos preceptos constitucionales guían los planes de gobierno.

Las limitaciones tienen que ver con que las leyes no fundamentan suficientemente esos derechos, no se precisa el alcance de los derechos sociales, las circunstancias que los hacen exigibles y las formas específicas en que el Estado está obligado a atenderlos. Con esta visión poco clara de desarrollo social se dejan de lado elementos fundamentales para el cumplimiento de los derechos sociales, particularmente la seguridad social y el trabajo, lo cual se observa en el caso de los planes y programas del estado de Jalisco.

Adicionalmente, en los documentos estatales no se encuentra una estrategia de política social. En el PED se definen quince principales políticas para el desarrollo del estado (:61); algunas no se vinculan con los objetivos estratégicos y otras no se retoman en las agendas de trabajo de los programas sectoriales. Esto ocurre claramente en dos de las políticas: apoyo a migrantes y desarrollo de la comunidad de jaliscienses en el extranjero, y respeto y cultura generalizada de los derechos humanos.

Este análisis busca aportar una crítica constructiva que ayude a mejorar el proceso de planeación del estado y, por ende, el ejercicio de gobierno. Como lo constata el informe del CONEVAL, los esfuerzos que viene realizando el gobierno federal para evaluar los programas y la política social empiezan a tener resultados que pueden conducir a un cambio importante. Se entiende que ese proceso será a largo plazo, pero depende en buena medida de rectificar deficiencias en cómo se hace la planeación e inconsistencias en las propuestas de resolución de los problemas.

De acuerdo con el Plan Estatal de Desarrollo y los programas sectoriales, el gobierno estatal mantiene la pauta de continuar proporcionando servicios básicos de atención en salud y educación, y al mismo tiempo, desarrollar programas para tratar de atender las necesidades de grupos específicos de

población. Lo anterior implica problemas que pueden reflejarse en resultados insatisfactorios:

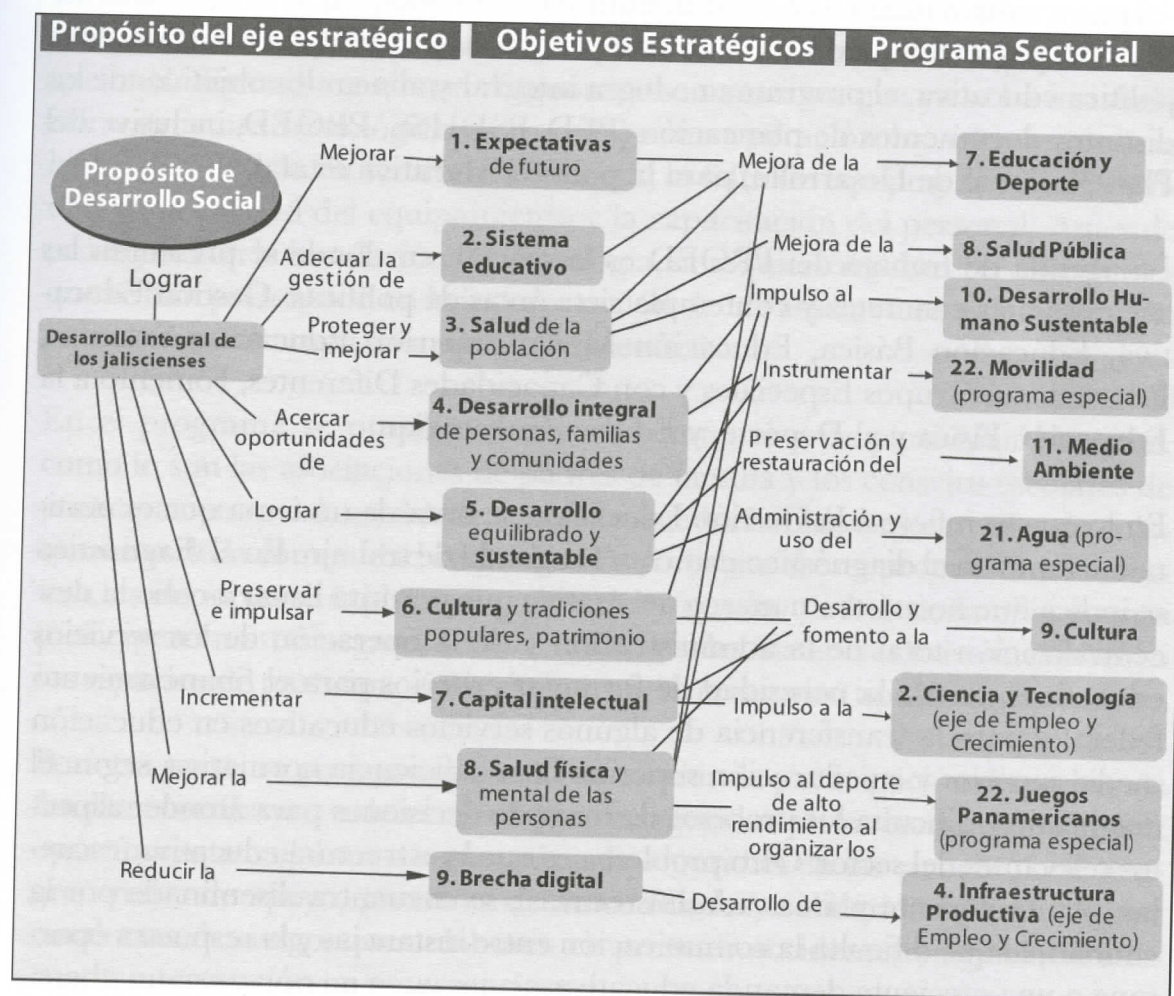
1. Continuar la pauta de la política social del gobierno federal, puede resultar en que el Gobierno del Estado duplique muchas de las actividades que ya se contemplan en programas federales. Esto además de que algunas actividades se duplican también en las dependencias estatales.
2. Se desaprovecha la oportunidad que tiene el gobierno estatal de llevar a cabo propuestas innovadoras de política social. Aun suponiendo que la política social focalizada mostrara resultados positivos, los gobiernos estatales son los que cuentan con mayores oportunidades para proponer políticas sociales más integrales. Con la descentralización de los recursos federales se transfieren también oportunidades a los estados y municipios para la utilización de los recursos y la posibilidad de lograr mayor eficacia y eficiencia.
3. La diversidad de programas sociales podría justificarse como respuesta a la cantidad y variedad de problemas sociales, sin embargo, se corre el riesgo de fomentar la dispersión de las acciones gubernamentales, como ha sucedido con las políticas federales. De acuerdo con el informe del CONEVAL, la dispersión de programas, más que un beneficio, se ha convertido en un problema estructural de la política de desarrollo social.
4. De manera particular, el problema mencionado en el inciso anterior, se refleja en la existencia del Programa Sectorial de Desarrollo Humano Social Sustentable (PSDHSS) que, como se identifica más adelante, pareciera que su objetivo es retomar los cabos sueltos de la política social y resarcir sus deficiencias.

La intención de contar con diagnósticos, indicadores, sistemas de evaluación y seguimiento es importante y necesaria. Sin embargo, los distintos programas no presentan la misma estructura programática: el nivel de desarrollo de los diagnósticos varía en cada programa y en la mayoría de los casos, las metas o resultados esperados no son congruentes con las estrategias o los objetivos.

### 4.3. PROGRAMAS SECTORIALES

La figura 1, ayuda a identificar cómo se visualiza en el PED la relación entre el propósito del eje Desarrollo Social, los objetivos estratégicos y los programas sectoriales y especiales.

**Figura 1.** Mapa conceptual del propósito general del eje de Desarrollo Social con objetivos estratégicos y programas sectoriales y especiales



Fuente: Gobierno del estado de Jalisco, Plan Estatal de Desarrollo Jalisco 2030, Guadalajara, Jalisco, 2007, p. 303.

## **Programa Sectorial 7, Educación y Deporte para una Vida Digna**

Este programa sectorial retoma objetivos estratégicos del PED, principalmente del eje estratégico Desarrollo Social, al que pertenece, y de los ejes Empleo y Crecimiento y Buen Gobierno. Sin embargo, no se incluyen todas las estrategias del Plan Estatal que se vinculan con el sector educativo. Por ejemplo, no se retoman acciones para los objetivos de incrementar el capital intelectual de Jalisco y reducir la brecha digital en sus regiones, lo que corresponderían a este sector.

Por otra parte, no queda claro en este programa sectorial la definición de la política educativa, el programa no logra integrar y alinear los objetivos de los distintos documentos de planeación (PED, PSDHSS, PROED, inclusive del Plan Nacional de Desarrollo) para la política educativa estatal.

La agenda de trabajo del PROED es la sección en donde se presentan las acciones más concretas y contempla siete áreas de políticas: Gestión Educativa, Educación Básica, Educación Media Superior, Educación Superior, Educación a Grupos Especiales y con Capacidades Diferentes, Fomento a la Educación Física y al Deporte, y Educación Familiar.

En lo que se refiere a la Gestión Educativa, se trata de un tema que es pertinente tanto en el diagnóstico como en la agenda de trabajo. En el diagnóstico se indica que no existe un marco normativo que permita llevar a cabo la descentralización total de la administración y de la operación de los servicios educativos, señala la necesidad de formular criterios para el financiamiento federal y para la transferencia de algunos servicios educativos en educación media superior y en educación superior. Esta deficiencia normativa, según el diagnóstico, dificulta los procesos de toma de decisiones para atender aspectos relevantes del sector. Otro problema es que la estructura educativa (escuelas, planta docente y áreas administrativas), se encuentra diseminada por la entidad, lo que dificulta la comunicación entre instancias y la respuesta oportuna a una creciente demanda educativa.

Mientras que en el diagnóstico estatal se identifica el reto de retomar los asuntos pendientes del federalismo y la descentralización en todos los niveles

educativos, en la agenda de trabajo se proponen acciones para resolver los problemas de la descentralización de las funciones al interior del estado y el fortalecimiento de las delegaciones regionales, sin proponer resolver primero la función estatal en la educación, frente a la federación. En este sentido, resulta urgente contar con un diagnóstico que identifique los principales rezagos en el proceso de descentralización y los procedimientos necesarios para su consolidación; esto tendría que hacerse de manera paralela a las acciones propuestas de fortalecimiento de las delegaciones regionales y municipales.

En esta sección se propone también instalar tecnología informática y capacitar a los usuarios para mejorar la comunicación y fortalecer la gestión delegacional. Sin embargo, en el diagnóstico se menciona que ya se ha instalado infraestructura tecnológica, pero que su incorporación ha sido un proceso lento, debido a la dimensión del sistema, la falta de equipos, la heterogeneidad en la calidad del equipamiento y la capacitación del personal. Antes de proseguir con la instalación de tecnología, se requiere resolver las dificultades que se han presentado en la incorporación de infraestructura tecnológica, de manera que su ampliación resulte eficiente.

En el programa se propone activar las instancias de participación social, como lo son las asociaciones de padres de familia y los consejos escolares de participación social, en donde se refiere que ha habido bajos niveles de colaboración de la comunidad educativa. Para evaluar si esta propuesta será efectiva, es importante explorar a qué se debe que los padres de familia apenas participen en estas organizaciones, valorar si las instancias existentes ofrecen los espacios de participación o si se requiere crear otro tipo de instancias.

Por otra parte, se propone que estas instancias de participación de padres de familia contribuyan a detectar riesgos de seguridad en las escuelas de manera oportuna, que colaboren a garantizar la seguridad en las escuelas, que integren redes de apoyo, prácticas de autocuidado y solidaridad para eliminar conductas de riesgo, que colaboren en prevenir accidentes y agilizar la adecuada intervención en emergencias.

Los padres de familia deben y pueden involucrarse en actividades más amplias y diversas, y no particularmente en cuestiones de seguridad. Para que su



participación sea efectiva, se requiere evaluar y reestructurar las instancias de participación actuales y que sean sus integrantes quienes propongan su agenda de trabajo.

Se proponen acciones de capacitación de los docentes, directivos y administrativos, y la renovación de la infraestructura educativa. Para llevar a cabo esta propuesta se requiere de un diagnóstico para conocer las desigualdades en los distintos planteles educativos en aspectos como procesos, instalaciones y recursos humanos, así como identificar las razones de dichas desigualdades y proponer alternativas para mejorar los planteles deficientes. El diagnóstico deberá ayudar a formalizar estándares para las escuelas públicas y privadas del estado respecto a instalaciones, equipamiento y organización, de manera que no se propicie mayor desigualdad.

A pesar de que se ha incrementado el financiamiento para la educación, resulta todavía insuficiente, por lo que urgen estrategias para enfrentar la escasez de recursos y poder llevar a cabo esta agenda de trabajo. El PROED incluye la estrategia de gestionar el aumento de los recursos federales y estatales, y buscar fuentes alternativas de financiamiento.

Esta estrategia deberá incorporar metas más concretas como las que de hecho se proponen en el diagnóstico: la revisión de los criterios fiscales de distribución de recursos, la gestión oportuna de aportaciones financieras federales, la participación de los ayuntamientos y de los particulares, el uso racional y eficiente de los recursos, entre otras.

En la segunda área de políticas propuesta, *Educación Básica*, el diagnóstico del PROED sobre este nivel educativo (:83-85) presenta una situación sumamente grave, asociada con que las acciones propuestas se quedan cortas ante este panorama. Los problemas van desde deficiencia en infraestructura y equipo, rezagos educativos, altos índices de deserción escolar y reprobación, y limitaciones y desigualdades en la cobertura de los servicios, hasta problemas graves de calidad educativa.

Sobre la calidad de los servicios, se menciona que los alumnos no desarrollan competencias para la vida, no aprenden un idioma extranjero, su nivel de

aprendizaje de matemáticas y de español es reducido, los egresados de primaria presentan deficiencias para insertarse en el siguiente nivel y el programa de primaria es obsoleto (data de 1993). También se destaca que el nivel de aprendizaje de matemáticas, español y ciencias en secundaria es deficiente; no se cuenta con recursos humanos capacitados para la educación indígena; el programa de educación indígena es deficiente, como también lo son los programas psicopedagógicos de apoyo a alumnos; existe un rezago en el aprendizaje de uso de nuevas tecnologías por falta de capacitación de docentes y de equipos en las escuelas, etcétera.

La agenda de trabajo para este nivel educativo busca mejorar la calidad educativa, sin embargo, los indicadores y las metas propuestas se orientan hacia el incremento de la cobertura, en sintonía con otros instrumentos de planeación (el PED y el PSDHSS) que enfatizan en la necesidad de lograr la cobertura universal de los servicios educativos. Por ejemplo, se propone el objetivo de “mantener y mejorar las condiciones para que el acceso a la educación básica sea universal”, y la estrategia para lograrlo es “consolidar la calidad de la educación en los niveles preescolar, primaria y secundaria”. Sin embargo la meta de esa estrategia es lograr una cobertura de 100% en primaria y en secundaria, reducir los índices de deserción y de reprobación en primaria y aumentar la eficiencia terminal. Solamente las metas de mejorar la posición en pruebas del Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA) y los resultados de matemáticas y español en la Evaluación Nacional del Logro Académico de Centros Escolares (ENLACE) son compatibles con el objetivo de mejorar la calidad educativa, aunque faltan estrategias para lograr la meta.

Mientras que en los diagnósticos se mencionan las deficiencias del programa de educación indígena, no se contempla ninguna estrategia para enfrentar este reto. Tampoco se retoma la necesidad de actualizar el programa de primaria, o de consolidar la reforma del nivel secundaria, ni evaluar y reestructurar los programas psicopedagógicos.

Respecto al objetivo de atender a la población adulta con rezago educativo, el diagnóstico señala que dicha población no tiene interés en incorporarse a

los programas existentes, sin embargo no se plantean estrategias para reorientar los programas y generar interés en la población objetivo.

Otro propósito de la agenda es fomentar la educación inicial entre padres de familia, pero no se indica cómo se podrá atender la demanda que se genere, puesto que se reconoce que no se cuenta con infraestructura para atender la que ya existe.

En cuanto a la tercer área de políticas propuesta, *Educación Media Superior*, en el diagnóstico se identifican los siguientes problemas: insuficiente oferta educativa; falta de difusión de las distintas opciones; desfase entre currícula y competencias de los egresados y las demandas; reducida cobertura en el nivel medio superior; baja eficiencia terminal; faltan docentes capacitados y supervisores para la modalidad no escolarizada; la formación de los docentes en general es deficiente; faltan apoyos, instituciones para profesionalización e instrumentos de evaluación de docentes; no existen mecanismos flexibles para que los alumnos se muevan de un lugar a otro; hay débil orientación vocacional; insuficiente infraestructura para actividades académicas; deficiente enseñanza de otro idioma y de tecnología; desarticulación en el sistema estatal; carencia de valores entre jóvenes, y población vulnerable en el tema de las adicciones, entre otras situaciones.

La agenda de trabajo incluye objetivos y estrategias para casi todos los problemas identificados; la propuesta para este nivel es más integral; no se orienta solamente a la meta de cobertura universal. Sin embargo falta compatibilidad entre los objetivos, los indicadores y las metas. Por ejemplo, para lograr los objetivos de incrementar el acceso, la permanencia y el egreso de los estudiantes, las estrategias se orientan hacia grupos de población más susceptibles de deserción como las mujeres y los jóvenes en pobreza, por lo que se proponen estrategias como incrementar el número de becas, proponer opciones educativas flexibles y posibilitar la movilidad de los estudiantes en los distintos planteles educativos. Las propuestas se están focalizando, mientras que los problemas de accesibilidad se generalizan. Es recomendable actualizar el diagnóstico con el objeto de identificar factores recientes de accesibilidad y de deserción escolar en estos niveles educativos.

Se parte del supuesto de que la cultura “emprendedora” será eficaz en la inserción de los jóvenes a oportunidades laborales y en el mejoramiento de la calidad de vida. Puede resultar que la incorporación de actividades escolares para promover dicha cultura desplace de la currícula y de los horarios de clases materias que podrían generar otro tipo de conocimiento y de competencias en los estudiantes.

Resulta subjetivo el énfasis en introducir temas extracurriculares para fortalecer valores, sin mencionar a cuáles se refiere, ni fundamentar las razones para elegirlos. Por otra parte, existe la discusión sobre si los valores se enseñan o se practican; probablemente la tarea de la escuela sea enseñar materias curriculares y practicar los valores al interior de la institución, de manera que la estrategia podría ser muy distinta y más enfocada a realizar cambios en la organización y en el trabajo con los docentes.

Lo mismo podría decirse sobre la estrategia de fomentar la cultura de la legalidad; se requiere fundamentar la necesidad de incorporar este tema y desarrollar y probar metodologías. Es importante que no se repitan errores, como ha sucedido cuando se incorporan en los programas escolares temas emergentes de manera temporal, desplazando temas tradicionales que han probado ser relevantes en el sistema educativo.

En las estrategias se incluyen propuestas sobre vigilancia y seguridad en las escuelas, pero en el diagnóstico no parece que la seguridad en las escuelas sea un problema importante.

Se propone llevar a cabo modificaciones pedagógicas, como el cambio de enfoque centrado en aprendizaje, un trabajo más orientado al fomento de capacidades de investigación en los alumnos, así como al impulso del uso de nuevas tecnologías, lo que parece innovador y útil. Sin embargo, a pesar de que en el diagnóstico se mencionan problemas derivados de la deficiencia en la formación de los docentes, la agenda de trabajo no incorpora acciones paralelas de capacitación para ellos ante estos cambios; la excepción es la propuesta de un programa anual de titulación de profesores.

La estrategia de incluir formas de evaluación y de supervisión de los planteles educativos resulta pertinente.

En cuanto al área de políticas en *Educación Superior*, el diagnóstico identifica que la cobertura en este nivel es baja y que se encuentra concentrada en la Zona Metropolitana de la Ciudad de Guadalajara (ZMG); carece de servicios en línea y a distancia para atender a población fuera de la zona; en algunos sectores económicos no se cuenta con profesionistas formados; los estudiantes siguen prefiriendo carreras que actualmente sobrepasan la demanda del mercado laboral; las carreras tecnológicas tienen poca demanda; los programas educativos no son flexibles; se presenta alta deserción en los primeros grados; existe baja eficiencia terminal; los procedimientos de titulación son rígidos; falta difusión cultural relacionada con los intereses de los estudiantes; falta vinculación de los programas de servicio social con los programas educativos; existen pocos equipos académicos y no cuentan con apoyos institucionales para incidir en la toma de decisiones; no se atienden las necesidades de investigación para el desarrollo del estado; falta evaluación de planteles particulares; existen problemas de burocratización; hay pocos programas de posgrado con alguna certificación internacional; falta vinculación entre las instituciones de educación superior (IES), el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt) y el Consejo Estatal de Ciencia y Tecnología (COE-CyT) de Jalisco, y hay un nivel deficiente en las competencias de los profesionales docentes de educación básica, entre otros.

En este nivel se proponen acciones muy generales dirigidas a ampliar la oferta y la cobertura de la educación superior. Se recomienda incluir acciones concretas, por ejemplo, proponer estrategias para lograr la coordinación de esfuerzos entre las distintas instituciones, precisar cómo se logrará incrementar la matrícula, y qué se requiere para que los estudiantes se interesen en carreras vinculadas con el desarrollo regional.

La propuesta de crear instituciones con opciones educativas no escolarizadas para ofrecer servicios en regiones con menor densidad de población se vincula mejor con el objetivo y con los retos de este nivel educativo. Entre las metas de esta estrategia se puede incluir la de incrementar las becas, que se plantea en el objetivo de calidad educativa.

Sobre el objetivo de calidad educativa, la estrategia de fortalecer el enfoque humanista no parece atender a ninguno de los problemas señalados en el diagnóstico, ni al propio objetivo de calidad.

Para impulsar la investigación sobre las necesidades del desarrollo regional, se atiende atinadamente el problema del financiamiento, pero falta buscar formas para fortalecer capacidades de investigación de los docentes y su vinculación con las necesidades regionales, como podrían ser diversos estímulos.

En cuanto al tema *Educación a grupos especiales y con capacidades diferentes*, los problemas que se identifican en el diagnóstico son: desfase entre la formación docente y las prácticas docentes actuales; limitada cobertura del servicio de educación especial; bajo índice de integración de alumnos de los Centros de Atención Múltiple (CAM) a la escuela regular (3%); deficiente nivel de calidad en los servicios de educación especial para cubrir las necesidades de la comunidad educativa de inicial y básica; y carencia de un esquema de indicadores acerca del logro de los servicios de educación especial.

Para resolver los problemas señalados se proponen dos objetivos: aumentar el número de servicios y de alumnos y mejorar la calidad de los servicios. Las metas para el primer objetivo son casi tan amplias como éste, faltan estrategias y metas más concretas. Respecto a la estrategia de fomentar oportunidades laborales para jóvenes con discapacidad y fortalecer la integración de alumnos de estas escuelas a escuelas regulares, será necesario identificar las razones de la baja integración de alumnos a escuelas regulares y a partir de eso, plantear propuestas concretas, ya sea en este servicio o en los de educación básica y media del sistema regular.

Para mejorar la calidad del servicio se propone capacitar a los docentes, orientar a los padres de familia, adecuar los espacios escolares y adquirir recursos didácticos. Existe gran experiencia de asociaciones civiles que ofrecen esto; se puede proponer la elaboración de convenios de colaboración para fomentar la actividad de dichas organizaciones, apoyarlas financieramente, y que las personas de las instituciones que tienen experiencia capaciten a personal de los centros educativos públicos.

En lo relativo al área de políticas de *Fomento a la educación física y al deporte*, el diagnóstico identifica que el principal obstáculo para fomentar el deporte de alto rendimiento es la falta de instalaciones adecuadas para la escuela de deportes y atletas del Consejo Estatal para el Fomento Deportivo y el Apoyo a la Juventud (CODE).

Los otros problemas a los que se refiere el diagnóstico tienen que ver con la dificultad de fomentar la cultura deportiva en las escuelas de la entidad y en la población en general: falta presupuesto para becas, para material deportivo y para contratación de recursos humanos especializados; existe poco interés de parte de las autoridades municipales por realizar acciones de fomento al deporte y para crear los consejos municipales; falta formación de profesionales con licenciatura; no se alcanza a tener un entrenador deportivo por escuela, se calcula que el déficit es mayor a 20 mil entrenadores; los programas de educación física de la entidad son deficientes y su cobertura reducida; faltan instalaciones y personal para estas actividades deportivas en las escuelas públicas, y lo más importante, falta presupuesto estatal para fomentar el deporte.

Para impulsar la formación de una cultura en este tema y el desarrollo de hábitos de la práctica deportiva o la realización de actividades físicas de manera sistemática, se requiere optimizar la clase de educación física en la entidad, formar a un mayor número de profesionales del área y en ciencias auxiliares, ampliar el horario de esta clase e integrar los programas deportivos competitivos del estado con los de educación física. Además, se requiere elaborar y concretar proyectos novedosos para el deporte competitivo (alto rendimiento) y el popular o masivo, e instalar en los municipios complejos deportivos orientados a la práctica de alto rendimiento, así como también para hacerlo a nivel estudiantil y popular.

El diagnóstico es suficientemente amplio e identifica problemas que enfrenta el gobierno, tanto para fomentar el deporte de alto rendimiento, como para promover la cultura física y el deporte en todos los ámbitos. Sin embargo, las estrategias y metas de la agenda de trabajo se orientan a promover este aspecto en el ámbito competitivo, a cuidar a los atletas de alto rendimiento, a apoyar a asociaciones deportivas y a identificar talentos para mantener el li-

derazgo deportivo estatal a nivel nacional. En contraste incluye muy pocas estrategias para su promoción entre la población en general.

De un total de 22 objetivos, quince se orientan hacia el fomento del deporte competitivo de alto rendimiento; tres hacia el fomento del deporte para la población general, con carácter saludable y recreativo; tres para formación de docentes; y uno más propone realizar un programa para personas con discapacidad. Faltan estrategias para fomentar la cultura de la educación física en las escuelas y la actividad deportiva para la población general con fines recreativos y de cuidado de la salud física y mental.

Por otra parte, no se proponen estrategias para buscar el financiamiento que se requiere para llevar a cabo las acciones del Programa. Lo anterior resulta prioritario ya que el diagnóstico señala que una de las razones por las que no se han integrado los Consejos Municipales, es la falta de recursos para contratar personal.

Esta orientación en las estrategias y metas posiblemente se debe a que en 2011 Jalisco será la sede de los Juegos Panamericanos y Parapanamericanos. Es válido que el Gobierno del Estado esté preocupado y ocupado para garantizar que los deportistas de Jalisco sobresalgan en el evento, pero no hay que desaprovechar esta oportunidad para fomentar en los niños y jóvenes la cultura deportiva y para que se incremente y mejore la infraestructura, de manera que las instalaciones para los juegos se pongan a disposición del público en general.

Por otra parte, se ha reconocido la urgencia de promover el deporte recreativo para aminorar problemas de salud en la población mexicana y, de acuerdo con el diagnóstico, el sector educativo del estado presenta deficiencias que no le permiten tener la capacidad para empezar a trabajar este aspecto en las escuelas. Resulta entonces preocupante que el PROED no incluya suficientes estrategias para resolverlas.

Con respecto al tema *Educación Familiar*, no queda suficientemente claro el por qué se incluye. Es posible que su inserción obedezca a una alineación con el Plan Nacional de Desarrollo que propone “desarrollar una política pública



dirigida a la familia, entendida en su diversidad y complejidad, con el fin de reducir la vulnerabilidad social mediante la promoción y fortalecimiento como ámbito natural de prevención y desarrollo”.

En el Programa no existe un diagnóstico sobre ese punto. En la sección de la página 139 se enuncian algunos problemas, pero no sobre la situación de la educación familiar; se tratan los temas de la falta de programas de atención a personas con discapacidad y a adultos mayores, la falta de espacios para realizar actividades deportivas, espacios de esparcimiento y de convivencia en familia, así como los escasos apoyos para facilitar procesos de integración familiar. Entre otros aspectos, se menciona que al menos la mitad de la población vive en condiciones de pobreza y que hay poca disposición hacia la participación social.

Así, sin dejar clara cuál es la problemática que se pretende atender con respecto a la “educación familiar”, se proponen dos objetivos: 1) promover la integración de las familias a través del desarrollo de las personas y del fortalecimiento del matrimonio para consolidar la estructura social, y 2) propiciar la consolidación de valores universales en los docentes y en los alumnos de educación básica.

Se requiere definir el tema de este apartado y realizar un diagnóstico para plantear estrategias y metas. También habrá que asegurarse que no se estén duplicando acciones propuestas en el Programa Sectorial Desarrollo Humano Social Sustentable que estarán a cargo del DIF estatal y los municipales.

## **Programa Sectorial 8, Atención Integral a la Salud**

El diagnóstico de salud del PED y del PSAIS presenta un panorama claro en el que se identifican los siguientes retos:

La transición demográfica, que hace unos años se concebía como un “bono” demográfico que traería oportunidades de desarrollo del país, se presenta ahora como un reto, particularmente para el sector salud. Como resultado

de los cambios en el comportamiento demográfico (disminución de la natalidad, disminución de la mortalidad, incremento de la esperanza de vida), la base de la pirámide de edad de la población mexicana tiende a reducirse, mientras que se incrementa la proporción de los grupos de edad de 30 años en adelante. Este "envejecimiento" de la población, se suma a los problemas perennes de la desigualdad y de la pobreza.

Nos encontramos además en una transición epidemiológica muy consolidada. Una proporción muy importante de las muertes que ocurren en el Estado se deben a tres causas: diabetes mellitus, enfermedades isquémicas del corazón y enfermedades cerebrovasculares. Se trata de enfermedades crónicas degenerativas, no transmisibles, de larga evolución, que implican altos costos para su tratamiento y que se vinculan con la práctica de hábitos poco saludables desde edades tempranas de la vida.

Por otra parte, persisten enfermedades relacionadas con la pobreza, como lo son las infecciones comunes, la desnutrición y problemas de salud reproductiva, que se presentan en grupos vulnerables de la población y en localidades aisladas de algunas regiones del estado. La ocurrencia de muertes por estos padecimientos es resultado de factores muy diversos como el limitado acceso a los servicios de salud y los resultados ineficaces o insuficientes de las acciones de prevención y promoción de la salud.

Así, además de tener que enfrentar enfermedades propias de sociedades desarrolladas (como las crónicas degenerativas y el trauma), siguen siendo problemas de salud pública aquellas derivadas de la carencia de los satisfactores más elementales

La agenda de trabajo de este programa sectorial es amplia pero no suficientemente clara, probablemente debido al esquema de planeación que se utiliza: se presenta una sección con los objetivos y metas, y otra con estrategias y líneas de acción. El esquema no facilita la desagregación a partir de propuestas generales para ir generando acciones cada vez más concretas, y el resultado es que algunos de los objetivos se encuentran en el mismo nivel de generalización que las líneas de acción. Además, los indicadores que se presentan en la página 82 no se vinculan con la sección de estrategias y líneas de acción;

varias de las metas propuestas, aunque pueden ser pertinentes para enfrentar los retos del sector, no se relacionan con el objetivo al que pretenden vincularse.

La agenda incluye acciones para extender la cobertura de los servicios y acercar los servicios básicos de atención a grupos de población vulnerable y a localidades que se encuentran dispersas en el territorio estatal. Se contempla, entre otras acciones, llevar unidades móviles, caravanas, telemedicina, y reforzar acciones de prevención y de vacunación. Sin duda, acercar los servicios de salud a las personas repercutirá en la detección oportuna de enfermedades y puede disminuir la incidencia de algunos padecimientos, pero es poco probable que con esto se logre combatir el rezago en las enfermedades de la pobreza, ya que como el mismo diagnóstico muestra, el problema ha persistido a pesar de que se han venido realizando este tipo de medidas.

Se requiere de una estrategia integral que se lleve a cabo en coordinación con instituciones de otros sectores y con programas de combate a la pobreza, dirigidos particularmente a mejorar la nutrición y las condiciones de vida de las personas.

Por otra parte, se insiste en lograr la cobertura universal, pero solamente de los servicios básicos de atención a la salud, de manera que no se garantiza la calidad de la atención ni su pertinencia para atender otras necesidades específicas.

Ante la incidencia del embarazo de adolescentes, que en el estado es del 22%, se propone desarrollar campañas informativas y programas de educación sexual. Sin embargo, hace muchos años que se llevan a cabo campañas y programas de educación sexual sin que esto haya incidido en la disminución de embarazos de adolescentes. Además, existen programas del gobierno federal con ese fin. El gobierno estatal podría además diseñar y llevar a cabo programas innovadores, y apoyar a organizaciones de la sociedad civil que han desarrollado actividades más efectivas.

La agenda propone ampliar y mejorar los servicios perinatales e incidir en la disminución de la mortalidad materna e infantil, pero la línea de acción, más

que orientarse a mejorar los servicios, se encamina a la ampliación de la cobertura de los servicios existentes. En este caso, se requieren medidas concretas que sean sinérgicas con los esfuerzos nacionales, toda vez que es esta una de las problemáticas de mayor envergadura a nivel nacional.

De acuerdo con el diagnóstico, en el estado ha venido disminuyendo la muerte por causa del cáncer cérvico uterino, pero sigue considerándose que hay un rezago importante por tratarse de una enfermedad donde pueden tomarse medidas para prevenirla. La agenda busca mejorar los servicios para la detección temprana de este cáncer mediante el fortalecimiento de la red de clínicas de displasia y de unidades móviles de citología y colposcopia. En ese caso, resulta conveniente proponer otras medidas que han probado ser eficientes para disminuir este problema específico.

El diagnóstico indica que el escaso financiamiento para el sector es un problema grave. A pesar de que en los últimos doce años ha crecido sustancialmente el gasto público en salud (se gasta 8.3% del PIB), los recursos públicos apenas representan 35% del gasto total en salud y el presupuesto total actual resulta todavía insuficiente para resarcir el profundo rezago en infraestructura física, equipamiento médico, operación de los servicios, etcétera.

La contribución del gasto privado en salud es elevada y la mayor proporción es el llamado "gasto de bolsillo", que corresponde al 96.5%, y sólo 3.2% proviene del pago de primas de seguros. Sin embargo, la agenda no contempla estrategias y acciones para ampliar el gasto público en salud y disminuir el privado, ni para disminuir el "gasto de bolsillo" de la población. En la sección de metas se propone disminuir los "gastos de bolsillo" mediante la ampliación del seguro popular, que es una estrategia del gobierno federal, que sólo excluye de cuota a las personas que se encuentran en pobreza extrema, y que a la fecha presenta un rezago respecto a la capacidad de incorporación y de atención por no contar con la suficiente infraestructura y equipamiento. Corresponde al sector salud del Estado crear estrategias para asegurar un financiamiento que permita contar con la capacidad para lograr la cobertura universal.

El principal objetivo del PSAIS es lograr la cobertura universal de los servicios de salud, pero puede resultar imposible si no se resuelven las deficiencias de infraestructura, equipamiento, abastecimiento de medicamentos y de personal médico. Con ese propósito sólo se incluye una estrategia muy general que consiste en mejorar y aumentar la cobertura en infraestructura, equipamiento, recursos humanos y medicamentos en todos los niveles de atención. En las líneas de acción sólo se contemplan dos medidas muy limitadas para resolver esas deficiencias: la primera, promover la dignificación y mejoramiento de la infraestructura y el equipamiento médico de los establecimientos de salud, y la segunda, reforzar y modernizar los sistemas de abasto de medicamentos e insumos. La insuficiencia de equipamiento y de recursos humanos deja expuesta a la población a riesgos catastróficos, como el de la propagación de nuevas enfermedades, como ha sido el caso con el virus de la influenza humana.

La reestructuración de la arquitectura y operación del Sistema Estatal de Salud, bajo el esquema de separación de funciones, resulta pertinente ante problemas como la limitada capacidad de rectoría del sector salud, la desarticulación de las instituciones y la falta de coordinación dentro y fuera del sistema. Se busca fortalecer a la Secretaría de Salud para fomentar la colaboración entre las instituciones públicas, organizaciones sociales, medicina privada y proveedores del sector (industria farmacéutica, universidades formadoras de recursos humanos y generadoras de investigación, medios de comunicación, sindicatos, entre otros), así como la cooperación sanitaria entre la Secretaría de Salud de Jalisco con otras dependencias y poderes de gobierno, con los municipios, la federación y las entidades de la región Centro Occidente. Ayudaría contar con un diagnóstico que provea de elementos necesarios para elaborar una propuesta de reestructuración.

El programa es muy amplio y aun así quedan algunos pendientes: por ejemplo, no se proponen líneas de acción sobre los riesgos para la salud derivados del entorno, como son la falta de acceso a agua potable, a servicios sanitarios, la contaminación atmosférica y los riesgos laborales. Tampoco se proponen medidas para combatir problemas de salud derivados de algunos estilos de vida no saludables, como la mala nutrición, el sedentarismo, el consumo de sustancias adictivas, las prácticas sexuales inseguras y la violencia,

entre otros. En ambos casos se requiere incorporar líneas de acción para que el sector salud, en vinculación con dependencias de otros sectores, lleve a cabo las acciones necesarias para reducir dichos riesgos.

Probablemente por el nivel de generalidad de las propuestas, resulta difícil identificar las acciones que se llevarán a cabo para lograr metas como la disminución de muertes por enfermedades del corazón o por diabetes mellitus, así como la reducción de la morbimortalidad por accidentes. Pareciera que se parte del supuesto de que la cobertura universal de los servicios de salud, si se lograra, tendría efecto directo en la resolución de estos problemas.

### **Programa Sectorial 9, Desarrollo y Fomento a la Cultura**

De acuerdo con el diagnóstico que se presenta en el PED y en el PSDFC, el principal reto para el fomento a la cultura se deriva de problemas de gestión pública. Dicho fomento se realiza desde una perspectiva errónea de autonomía al considerar a la cultura como un ente aislado, desarticulado de los demás actores que por su quehacer forman parte del ámbito cultural. Por lo anterior, sus áreas no se articulan con otras del gobierno estatal. La Secretaría de Cultura, como responsable de la política en este tema, se encuentra en desventaja comparativa respecto a otras dependencias, por lo que se le asignan pocos recursos económicos.

Llama la atención que mientras el diagnóstico abunda sobre el problema de la gestión del fomento a la cultura, no se incluyen entre los objetivos y metas del Programa acciones para enfrentarlos. Las estrategias y metas del PSDFC se orientan a continuar realizando actividades culturales, a activar la infraestructura existente y a proteger el patrimonio cultural, pero sin resolver problemas de la gestión cultural, y si este aspecto no mejora, la propuesta difícilmente será efectiva.

Por otra parte, no queda claro el enfoque de autonomía que se trata en el diagnóstico. La reestructuración del sector deberá enfocarse a promover la autonomía de la cultura, entendida como un producto social en el que se

vierten esfuerzos de los distintos sectores y grupos sociales. En este sentido, habría que buscar esquemas de colaboración con instituciones sociales, civiles y académicas, incluyendo apoyos económicos, para que sean estos grupos los que hagan por lo menos una buena parte del esfuerzo.

La autonomía de la cultura implica promover todas las manifestaciones culturales y proponer acciones de vinculación y de incorporación, particularmente de los promotores y artistas locales, así como de las diversas instituciones y organizaciones.

En la agenda de trabajo no se retoman acciones para resolver algunos problemas administrativos que se mencionan en el diagnóstico. Por ejemplo, se indica que es común contratar personal que no está calificado, y que se requiere realizar cursos de capacitación especializados, pero esta preocupación no se traslada a los objetivos y metas del PSDFC: no se proponen acciones de capacitación, ni formas distintas de contratación para evitar que ingrese personal sin habilidades para trabajar en asuntos de fomento a la cultura.

En otro tema, el diagnóstico señala que en Jalisco está consolidándose una economía cultural a través de instituciones públicas, privadas e independientes, y que varios de los eventos culturales que se realizan en el estado han adquirido prestigio a nivel nacional e internacional. Sin embargo, gran parte del quehacer cultural del Estado se concentra en la ZMG, que cuenta con una oferta variada e interesante y en donde se ha desarrollado un público constante para eventos culturales. Actualmente existen 26 proyectos exitosos en Jalisco, pero 20 de ellos se concentran en la ZMG. Esta concentración genera algunos problemas como la sobredemanda de espacios y la duplicidad de acciones, lo que se traduce en que para algunos eventos se cuenta con poco público y una baja derrama económica de las actividades ofertadas. En el Programa no se proponen estrategias para hacer más eficiente la administración de los eventos en Guadalajara, de manera que se eviten los problemas detectados.

Sobre la desconcentración de actividades culturales, se indica que se han llevado a cabo algunas acciones para proveer de infraestructura a todas las regiones: se habían habilitado, construido y acondicionado espacios para ca-

sas de cultura, bibliotecas públicas, museos, auditorios, salas de usos múltiples y teatros en las doce regiones del estado (82.4% de los municipios tenían casa de cultura). Sin embargo, una buena parte de esta infraestructura se encontraba subutilizada, sin equipamiento, ni promoción y programación para operar como centros de educación y fomento artístico a nivel regional.

En el diagnóstico se identifica la necesidad de 1) lograr la coordinación y participación con los ayuntamientos y sus áreas de cultura, así como con la sociedad civil y la iniciativa privada para fomentar actividades culturales en todos los municipios, y 2) conseguir que la comunidad de creadores y artistas cuenten con las condiciones técnicas necesarias para realizar su trabajo en los municipios. Se proponen al menos cuatro objetivos que en su redacción pretenden fomentar las actividades de este tipo en las regiones del Estado.

Sin embargo, son pocas las acciones de fomento cultural, y varias tienen alcances muy limitados. Por ejemplo, realizar eventos con motivo de la visita del gobernador, realizar festejos de carácter cívico vinculados con las fechas del bicentenario o de los Juegos Panamericanos, las cuales además de que son acciones que se llevan a cabo como rutina o protocolo, no tienen el objetivo de fomentar la cultura.

Es muy importante que la Secretaría de Cultura proponga estrategias creativas para replicar en otras regiones del estado algunos de los grandes eventos que se concentran en la ZMG, y conseguir ampliar la oferta para los municipios.

Por otra parte, las acciones que tienen mayor contenido de fomento cultural incluyen metas muy limitadas considerando los 125 municipios y más de 6 millones de habitantes como lo son: trece eventos de promoción de la lectura, dos conciertos masivos y talleres de actividades artísticas para 200 alumnos.

La Secretaría de Cultura confunde los objetivos al plantear que se contará con dos revistas para difundir las actividades y posicionarse a sí misma, mientras que dicho objetivo debería estar orientado a promover y difundir las expresiones artísticas, tanto en la ZMG como en los municipios.



Respecto al objetivo de incrementar y mejorar la infraestructura cultural en las doce regiones de Jalisco, las metas son más claras y mejor vinculadas con éste y con los retos identificados en el diagnóstico.

Se plantea el reto de convertir el actual registro parcial de creadores que trabajan en la promoción y difusión de la cultura, en un Registro Estatal de Creadores, Promotores Culturales y Cultura Popular, Festividades y Tradiciones, para cumplir con la Ley de Fomento a la Cultura. Con este registro como base, se deberán proponer estrategias de trabajo para apoyar financieramente a emprendedores culturales, mediante un concepto denominado economía de la creatividad. En ese sentido se proponen dos metas, aunque no se compromete un alcance en términos cuantitativos: otorgar becas a artistas creadores y ofrecer estímulos económicos para desarrollar proyectos culturales.

Se identifica el reto de proteger el patrimonio edificado del Estado, pero se advierte que se cuenta con pocos recursos para el cuidado de museos y demás inmuebles considerados parte del patrimonio cultural. De manera que solamente se propone realizar el inventario de las fincas patrimoniales, lograr una nueva declaratoria por parte de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) para las antiguas Reales de Minas de la Región Occidente e iniciar trabajos para rescatar la zona arqueológica de Guachimontones. En particular, se realizará investigación sobre el patrimonio cultural, se rescatarán casas de artistas jaliscienses para transformarlas en casas museo y se rehabilitarán otros museos.

No se proponen acciones para resolver todos los retos identificados, por ejemplo, aquellas para lograr que las manifestaciones culturales jaliscienses formen parte del contexto nacional mediante una vinculación con diversos espacios físicos en la ciudad de México.

### **Programa Sectorial 10, Desarrollo Humano Social Sustentable**

No queda claro cuál es el objeto de elaborar este programa sectorial. En las primeras secciones se definen objetivos que abarcan los distintos sectores de

la política social; se indica que el PSDHSS pretende contribuir al cumplimiento de nueve objetivos estratégicos del PED que corresponden al eje Desarrollo Social, y de algunos otros objetivos de los ejes Empleo y Crecimiento, y Buen Gobierno, y que, por consiguiente, se vincula con programas de varios sectores, como el PSDPC, PSCTD, PSICS, PSIP, PSGESL, PSFI y PSPP, entre otros.

También es confuso en el diagnóstico porque retoma temas de educación; salud; alimentación y nutrición; cultura física y deporte; cultura; equidad de género; niños, niñas y adolescentes; pueblos y comunidades indígenas; familia; vivienda y servicios básicos; desarrollo ambiental sustentable; migración, y migración y pobreza.

Aunque el programa inicia con la explicación de la estrategia VIVE, prevista como un diseño de política integral para impulsar el desarrollo humano y social de Jalisco, no se trata de una propuesta que busque coordinar acciones transversales para los distintos sectores encargados de la política social. La agenda de trabajo de este programa se orienta a temas del desarrollo social, pero con acciones dirigidas a grupos de población con algún grado de vulnerabilidad, que podrían quedar fuera del alcance de otros programas sectoriales, ya sea por falta de cobertura o por tratarse de grupos que requieren atención particular.

No puede dejar de mencionarse que la estrategia VIVE, que se anuncia como creación del gobierno estatal en 2007, es la misma que la estrategia CONTIGO que presentó la administración federal en 2001 para el combate a la pobreza, aunque en una versión un poco más reducida:

- ➔ *Ampliar capacidades.* Resolver necesidades individuales y colectivas; atender salud, educación, alimentación, cultura y deporte.
- ➔ *Generar igualdad de oportunidades.* Propiciar condiciones de desarrollo local en comunidades más rezagadas con infraestructura, equipamiento, opciones de ingreso, acceso a crédito y capacitación para el trabajo. La estrategia CONTIGO proponía la creación de empleos.

- ➔ *Formar un patrimonio.* Que las familias cuenten con vivienda digna y tengan capacidad de ahorro.
- ➔ *Proveer protección social.* Elevar capacidades familiares, comunitarias y personales para superar situaciones de riesgo, desventaja y exclusión de los grupos más vulnerables. La estrategia CONTIGO incluía acciones de salud y seguridad social.

La agenda de trabajo planteada en el PSDHSS se tradujo en diversos subprogramas: Equidad de Género, Vivienda Digna, Promoción y Fortalecimiento de la Familia, Atención a Grupos Vulnerables, Superación de la Pobreza, Atención a Migrantes, Infraestructura Social, Seguridad Alimentaria y Nutricional, y finalmente, Impulso a las Capacidades de la Niñez y la Juventud.

### *Equidad de Género*

La meta de este subprograma es fomentar permanentemente la equidad de género a partir del diseño, implementación y evaluación de políticas públicas. Por la manera en que se redactan las acciones pareciera que se establecerán políticas con perspectiva de género y se fomentará la equidad de género, pero aun si se lograran los resultados esperados, este objetivo no se alcanzará. Las estrategias no son congruentes con los objetivos, resultan sumamente limitadas y se orientan fundamentalmente a la difusión de la equidad de género y no a la promoción o fomento.

Para ejemplificar la falta de congruencia entre el título de la acción y las estrategias se retoma la acción titulada “Replantear políticas estratégicas que permitan a las mujeres y a los hombres mayores opciones en el lugar de trabajo”; el medio que se plantea para lograrlo es certificar empresas públicas y privadas que fomenten la equidad de género. Sería interesante que se explicara en qué consiste ese mecanismo de certificación y los estudios que sustentan la eficacia de algunas de sus acciones. Por ejemplo, cómo las empresas pueden alentar a los hombres a participar más en el cuidado de la familia, cómo incide en la equidad de género que los padres de familia puedan tener horarios de trabajo flexibles, etcétera. Al menos en México, la rigidez

de los horarios laborales no se vincula con la inequidad de género. Sin duda la remuneración equitativa tiene efectos en el cumplimiento de la meta, además de que es una obligación de los empleadores, de acuerdo con la Ley Federal del Trabajo.

Otra estrategia propuesta consiste en incorporar la perspectiva de género en programas y políticas públicas. Se prevé que su alcance se evaluará mediante el número de multiplicadores formados y capacitaciones realizadas, lo cual es realmente un insumo que de ninguna manera garantiza el resultado esperado. Sería más congruente medir el desempeño por el número de políticas o programas en donde se logre incluir la perspectiva de género.

La propuesta para fomentar en el ámbito político y social la participación de la mujer en puestos de toma de decisiones, no es consistente. Después de realizar actividades de difusión no necesariamente se logrará incrementar el número de mujeres en puestos de toma de decisiones. Ese resultado, en todo caso, no dependerá de las acciones de este subprograma. Por otra parte, en el diagnóstico no se presentan datos sobre la situación actual, ¿cuál es el porcentaje actual de mujeres en puestos de decisión?

Por su parte, la propuesta de asegurar recursos económicos para fortalecer los centros de atención municipales resulta pertinente y viable para resolver la baja atención a los problemas que particularmente enfrentan las mujeres.

La quinta propuesta busca fomentar una cultura de equidad, igual que otras acciones de la agenda, pero más bien se trata de fomentar una cultura de no violencia contra las mujeres. Se recomienda redactar la propuesta en esos términos, para que sea compatible con el resultado propuesto de disminuir el porcentaje de agresiones.

La agenda está más orientada a acciones de difusión sobre la equidad de género que a conseguirla; contemplan pocas acciones de atención a mujeres y, en este sentido, se incluyen solamente asesorías telefónicas y asesoría jurídica presencial. Sobre estas acciones de atención, es necesario presentar los datos del diagnóstico sobre el número de casos de agresiones que se denuncian o el número de solicitudes de atención, para tener un panorama más completo

que ayude a entender la problemática que se quiere atender y cómo se vincula con los resultados que se esperan de la estrategia.

Jalisco, igual que otros estados del país, se ha rezagado en la elaboración de una ley estatal de acceso a las mujeres a una vida libre de violencia, de manera que resulta holgado proponer que la ley estatal estará lista en el año 2010. No se menciona, pero la Ley General obliga a las entidades a que, una vez que elaboren la ley estatal, establezcan refugios para ofrecer albergue a mujeres que han sido víctimas de violencia. Se debe hacer explícito que se trabajará de manera paralela en la elaboración de esa ley y en la creación de refugios, de otra manera, se pueden generar falsas expectativas y elevar el riesgo para quienes se atreven a denunciar, además de que la entidad seguirá rezagada en ese tema.

### *Vivienda Digna*

El subprograma se plantea la ambiciosa meta de “generar oportunidades a las familias de Jalisco para mejorar su calidad de vida a través de acciones de vivienda acordes a su capacidad crediticia y preferencias, especialmente a aquellas de menores ingresos”, por lo que llama la atención la falta de congruencia entre las estrategias, las acciones y los resultados propuestos. No será posible cumplir con la meta porque la mayor parte de las acciones se dirigen a la planeación, la generación de información y el mejoramiento de los procedimientos de registro, como si eso fuera suficiente para ampliar las posibilidades para que las familias tengan acceso a una vivienda digna.

Entre los ejemplos que ilustran la incongruencia entre las acciones y las estrategias de este subprograma, está el de proponer la generación de mil hectáreas de suelo apto para vivienda cada año mediante la instalación de “una mesa de coordinación”. Asimismo se propone difundir el proceso de modernización del registro, para mejorar la opinión pública al respecto. Es difícil creer que el registro se modernizó con el objetivo de ser difundido, como podría derivarse del planteamiento de las acciones y los resultados esperados; se requiere replantear este punto para incorporar los elementos que permitan medir los efectos de la modernización de dicho registro.

Sin embargo, la agenda incluye algunas acciones pertinentes, por ejemplo, la propuesta de crear un sistema de información; la de generar un plan urbano para la ZMG, y la creación de un organismo autónomo, ciudadano y especializado en el tema, entre otras. Sin embargo, en el último punto se requieren aclarar de manera más concreta los resultados esperados, por ejemplo, especificar que el resultado será la integración formal del organismo y la elaboración de un plan; actualmente, el resultado que se espera se limita a impulsar la adecuada planeación de la ZMG. Una propuesta más concreta (en términos de cómo integrar el organismo, cómo financiarlo, etcétera), podría haberse derivado de analizar los resultados de las mesas estatales.

Entre otras acciones pertinentes se destaca la propuesta de modernizar los catastros municipales y el registro inmobiliario, la de fortalecer a la Inmobiliaria y Promotora de Vivienda de Interés Público del Estado (IPROVIPE) y convertirla en el órgano coordinador del sector de vivienda, la elaboración de un convenio de intercambio de información, la de revisar el marco jurídico y modificarlo para impulsar la producción de vivienda económica.

No es posible identificar cuál es la necesidad de proponer la elaboración y aplicación de una encuesta estatal para conocer la situación que inhibe la participación ciudadana en temas de consolidación de desarrollos de vivienda. Tampoco es claro el objetivo, ya que el resultado será igual que la acción: “conocer la situación que inhibe la participación ciudadana en temas de consolidación de desarrollos de vivienda”.

La propuesta de un programa estatal de becas para investigación en vivienda puede promover alternativas innovadoras.

### *Promoción y Fortalecimiento de la Familia*

Las instancias responsables de este subprograma serán los DIF estatal y municipales, probablemente porque esta institución incluye en su misión el impulso al desarrollo integral de la familia. Sin embargo, los DIF operan con presupuestos muy reducidos con respecto a la cantidad de tareas que les co-

rresponden. Sería más eficiente que en el trabajo de los DIF se priorizaran sus funciones de asistencia, de promoción, de igualdad de oportunidades, de prevención de riesgos y vulnerabilidad social, de atención a grupos vulnerables y de promoción de los derechos de la infancia. Ante los desafíos que implican sus funciones, las acciones encomendadas dichas dependencias por este subprograma, propician una atomización de recursos, además de que se incorporan también en uno de los subprogramas del PROED.

Independientemente de a qué dependencia se le asignen las acciones de este subprograma, lo más recomendable es aclarar el sentido de la propuesta y definir conceptos como el de “La Familia” (escrito en singular y con mayúsculas); asimismo es importante aclarar el concepto de capacitación de la familia en habilidades y “valores positivos”, que es el principal propósito del subprograma, además de fundamentar por qué corresponde a una instancia gubernamental capacitar sobre “valores positivos”.

La agenda señala que se difundirá el Modelo Nacional de Educación que elaboraron el DIF y la SEP, entre las instituciones orientadas al fortalecimiento de “La Familia”, con el objeto de elaborar y evaluar un programa de educación familiar en el Estado. El documento citado no se encuentra en los portales electrónicos del DIF ni en el de la SEP; probablemente nunca se elaboró o no se aprobó.

Aun suponiendo que el fortalecimiento de “La Familia”, fuera una de las funciones del DIF, la estrategia centrada en simposios y congresos resulta sumamente limitada.

El subprograma también incorpora transversalmente en los programas a “La Familia” como “la célula base de la sociedad”, lo cual es muy discutible toda vez que no existe tal acuerdo monolítico y hay una importante diversidad de discusiones y opiniones en torno a estos aspectos. Lo mismo en el caso de la propuesta de fortalecer el matrimonio mediante pláticas de avenencia y escuelas para novios y para padres de familia. Son estos algunos de los temas que pertenecen claramente a la esfera pública no gubernamental, y el gobierno no tiene por qué intentar dirigir en esferas de la vida que son propias de la elección de cada persona.

La acción con el número 1.3 es confusa, no queda claro si se trata de que las propias familias acepten a todos sus miembros, sin discriminar alguno, o que las familias acepten a los grupos vulnerables.

En la propuesta de desarrollar formación en valores universales, nuevamente se requiere precisar cuáles son esos valores, ¿son, por ejemplo, aquellos a los que los países se han comprometido mediante la firma de declaraciones y tratados como los relacionados con el tema de los derechos humanos?

### *Atención a Grupos Vulnerables*

Este subprograma se propone atender al 66% de las personas consideradas en situación de mayor vulnerabilidad través de programas focalizados. Propone una miscelánea de acciones dirigidas a apoyar a grupos de personas con discapacidad, a adultos mayores, hogares con jefatura femenina, personas que son víctimas de violencia intrafamiliar y al impulso de centros comunitarios. Probablemente por las características del Estado, existan grupos vulnerables distintos a los señalados, que no se han incorporado en este subprograma.

Las acciones para promover la accesibilidad de las personas con discapacidad resultan pertinentes debido al rezago en el tema que existe en nuestro país. Sin embargo, habrá que revisar el concepto de accesibilidad que proponen algunas organizaciones civiles, ya que existe una discusión sobre el concepto que deberá incorporarse en el diseño y formulación de políticas públicas.

Desde este subprograma se persigue promover la integración de personas con discapacidad, impulsar la coordinación institucional, así como ampliar la atención médica. Para lograrlo, se propone revisar el Código de Asistencia Social, promover el empleo, elaborar convenios para ofrecer beneficios de accesibilidad, incluidos los servicios de capacitación a los prestadores de servicio y campañas para promover el respeto a personas con discapacidad.



Debido a la poca experiencia de los gobiernos en este tema, se recomienda crear relaciones de colaboración con organizaciones de la sociedad civil que tienen experiencia no sólo desde la perspectiva asistencial, sino también desde el desarrollo de metodologías y propuestas para mejorar las intervenciones.

Sobre la propuesta de crear un modelo de atención de hogares con jefatura femenina, en la agenda de trabajo no es claro si el DIF cuenta con un diagnóstico que identifique la necesidad de un modelo; en ese caso, se recomienda incluir la explicación en el Programa Sectorial. Lo que confunde es que parte de este subprograma incluye la elaboración de un protocolo de investigación, así como la aplicación de un modelo y la capacitación de autoridades para impulsarlo.

Por su parte, parecen pertinentes las acciones para generar información sobre generadores de violencia intrafamiliar y crear un modelo y espacios para atender el problema de la violencia intrafamiliar, así como la realización de un diagnóstico para reorientar la función de los Centros de Desarrollo Comunitario.

En la atención de adultos mayores se incluyen acciones de estancias y comedores asistenciales en 14 municipios. Se propone contar con un diagnóstico para identificar los municipios de mayor prioridad.

### *Comunidades y Pueblos Indígenas*

Sin presentar un diagnóstico sobre las comunidades y pueblos indígenas en ninguno de los planes o programas, en este subprograma se propone la meta de entregar 300 becas a estudiantes indígenas y capacitar a 11 mil personas en derecho indígena, además de la realización de otras siete acciones y el establecimiento de dos convenios para el desarrollo de comunidades indígenas en el año 2008.

La principal línea de acción de este subprograma tendría que pasar por elaborar un programa de desarrollo de los pueblos y comunidades indígenas, así

como contar con los instrumentos de planeación que se proponen en esta agenda, incluyendo el programa de preservación y conservación de sus culturas.

Se propone crear un subcomité para el desarrollo de pueblos indígenas en el Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Jalisco (COPLADEJ), así como elaborar propuestas de inversión para que los lugares donde habitan comunidades indígenas cuenten con infraestructura social y productiva mínima.

En términos de promoción de derechos indígenas, en el programa se proponen acciones de capacitación dirigidas a la población indígena con el propósito de que conozcan sus derechos, así como campañas de difusión mediante carteles dirigidos al público en general. Sin embargo, una de las principales dificultades que se presentan para que los indígenas exijan sus derechos tiene que ver con problemas de comunicación, porque los servidores públicos no hablan su idioma y no cuentan con traductores. Así mismo sería muy importante un diagnóstico que estableciera el nivel de discriminación al que están sujetos los indígenas por parte de los servidores públicos y en su caso, por diversos grupos de la sociedad, e identificar cómo se relaciona dicha discriminación con ser marginados de los sistemas de salud, educación e impartición de justicia, entre otros.

En este subprograma faltan acciones como la incorporación de traductores en las dependencias que prestan servicios a la población indígena, adecuar los sistemas educativos y capacitar a los servidores públicos que atienden directamente a esa población.

En el tema de las becas para estudiantes indígenas se hace un diagnóstico sobre las necesidades y la demanda en los distintos niveles educativos.

### *Superación de Pobreza*

Este subprograma se propone como meta mejorar el lugar del grado de marginación de Jalisco. Para esta tarea titánica se proponen dos acciones a cargo

del DIF: consolidar el modelo de comunidad diferente y promover y consolidar redes comunitarias. Tomando en cuenta lo reducido del presupuesto del DIF y el alcance de las acciones propuestas, este subprograma no incidirá en que se reduzca la marginación y en que mejore el lugar de Jalisco en ese tema con respecto a los otros estados del país. Se recomienda cambiar el nombre del subprograma y reformular la meta.

### *Atención a Migrantes*

Una de las quince políticas para el desarrollo del estado que se proponen en el PED, se refiere a apoyar a los migrantes e impulsar el desarrollo de la comunidad de jaliscienses en el extranjero, atendiendo a principios de fraternidad, raíces familiares y culturales.

Sin embargo, ningún otro programa del eje de Desarrollo Social retoma esa política y este subprograma del PSDHSS se queda demasiado corto ante ese compromiso; las acciones que propone son muy limitadas frente a la meta de responder a las iniciativas y necesidades de los migrantes jaliscienses.

En este subprograma se mezclan dos problemas muy distintos relacionados con la migración: la migración de trabajadores agrícolas (dentro del estado o interestatal) y los problemas y necesidades resultado de la emigración de jaliscienses al extranjero. Por lo anterior sería conveniente elaborar un subprograma para cada caso o incorporar la problemática de los trabajadores agrícolas migrantes en las acciones de educación, salud, trabajo, etcétera, como apartados especiales en cada uno de los programas sectoriales y subprogramas.

Por otra parte, siempre que se haga referencia a iniciativas dirigidas a migrantes, se recomienda añadir “y sus familias”, tanto en la redacción, como en las acciones.

El subprograma incluye la propuesta de atender a los niños migrantes en los campos agrícolas, con servicios de educación básica e información y atención preventiva a la salud, sin incluir acciones para garantizar otros servicios. Habrá que revisar cuál es el papel del gobierno estatal en los programas federales

existentes (Programa Interinstitucional de Sedesol) y promover su involucramiento para mejorar la atención a esta población y no duplicar acciones.

Algo similar ocurre con la segunda propuesta que busca promover procesos de organización y crear albergues. Se encomienda esta labor al DIF, pero faltan acciones para coordinarse con los programas federales, que ya ofrecen esos servicios.

La propuesta dirigida a comunidades de emigración en el estado se refiere al programa  $3 \times 1$ , no es claro cuál será la función de la Secretaría de Desarrollo Humano, ya que desde hace muchos años, el programa opera desde varias dependencias, según el carácter de los proyectos que se realizan.

### *Infraestructura Social*

Este subprograma incluye acciones para realizar obras de infraestructura para alumbrado público; infraestructura educativa; de salud; de vivienda; obras de suministro de agua, de drenaje y saneamiento; de electrificación de viviendas; de vialidad en comunidades rurales; y otras obras de urbanización en los municipios del estado. También está orientado al apoyo de prácticas agrícolas sustentables, de reconversión productiva y proyectos productivos en localidades pequeñas de 100 a 2,500 habitantes.

Estas obras serán gestionadas y ejecutadas por las dependencias encargadas, pero no queda explicitado si la existencia de este subprograma implica las tareas de coordinar las acciones entre las dependencias y las autoridades municipales. Tampoco es claro si las acciones se realizaron solamente durante el año 2008, ya que se indica ese año como fecha de cumplimiento de todas ellas.

### *Seguridad Alimentaria y Nutricional*

El subprograma está a cargo de los DIF y propone acciones para mejorar la alimentación de grupos vulnerables. Entre éstas se incluye particularmente

proporcionar desayunos a niños menores de cinco años y a niños que asisten a escuelas primarias, así como el fomento de hábitos de alimentación saludable mediante pláticas con sus padres y la habilitación de espacios para cocinas comunitarias en zonas donde habita población vulnerable. No es claro si las acciones de este subprograma se realizarán solamente durante el año 2008, ya que como en el subprograma anterior, se indica ese año como fecha de cumplimiento de todas ellas.

### *Impulso a las Capacidades de la Niñez y la Juventud*

Se trata de acciones a cargo de los DIF para crear 20 centros de atención infantil cada año e incrementar en 20% anual la cobertura de atención mediante los mismos. Se trata de acciones muy insuficientes para lograr la meta del subprograma: garantizar a la niñez los derechos estipulados en la Convención Internacional de los Derechos de los Niños.

### **Programa Sectorial 11, Preservación y Restauración del Medio Ambiente**

El PSRMA contempla estrategias y acciones que corresponde implementar a la Secretaría del Medio Ambiente para el Desarrollo Sustentable (SEMADES), creada en el año 2000. Se le atribuyeron amplias funciones relacionadas con la formulación de la política ambiental de Jalisco, tales como el establecimiento de criterios y programas de desarrollo sustentable; el fomento de la conservación, la preservación y restauración de los recursos naturales, y la prevención y disminución de la contaminación ambiental. Este programa se vincula con casi todos los temas de los otros programas: desarrollo humano sustentable, desarrollo económico, movilidad, agua, salud, educación y deporte, cultura, desarrollo rural, entre otros, por lo que la articulación con las demás dependencias gubernamentales es clave para su desempeño.

El diagnóstico sobre la situación ambiental que presenta el programa es amplio y crítico. Expone los problemas ambientales del estado y menciona que

se ha realizado muy poco o casi nada para resolverlos. Mientras que en el diagnóstico se identifican muy claramente los problemas, los cuatro objetivos estratégicos de la agenda de trabajo son demasiado amplios, y las estrategias y metas incluyen temas diversos. Sería conveniente desglosar cada uno de los objetivos y estrategias por temas, con objetivos independientes, elaborando metas e indicadores para cada uno.

Es necesario explicar porqué los cuatro objetivos del PSPRMA proponen como estrategia la elaboración de planes o programas. A nueve años de creación de la SEMADES, el gobierno estatal debería contar con planes y programas para los temas relevantes del cuidado del medio ambiente.

El primer objetivo propone la creación de un número indefinido de políticas públicas que serán aplicadas por todas las dependencias. El desempeño se medirá por el número de programas aplicables, lo cual resulta sumamente vago. Se trata de incorporar acciones para propiciar el desarrollo sustentable en los programas de los distintos sectores, por lo que más que elaborar programas aplicables por cada sector, sería más indicado proponer acciones transversales para que se incorporen en cada uno de los demás programas sectoriales; la labor de la SEMADES sería promover su implementación en cada dependencia. Las acciones que se definan deberán tender a que, desde el trabajo sectorial, se enfrenten los retos mencionados en el diagnóstico del PSPRMA.

El segundo objetivo busca integrar un programa intersectorial de gestión ambiental para aplicarse a nivel municipal. En éste se definen cuatro temas relevantes sobre la problemática del medio ambiente: prevención y control de la contaminación, educación ambiental, ordenamiento ecológico e inspección y vigilancia. Es necesario que se desglose cada tema y se propongan estrategias y metas para cada uno, además de incluir en este programa intersectorial los demás temas del diagnóstico.

El tercer objetivo también se refiere a programación, en este caso, programas de ordenamiento territorial, atlas de riesgos y planes de desarrollo municipal. El cuarto objetivo es crear los instrumentos legales que se aplicarán a nivel municipal. También en estos dos casos, los objetivos resultan sumamente

amplios frente a los retos, mucho más específicos, mencionados en el diagnóstico.

El Programa incluye siete proyectos estratégicos que proponen algunas acciones más concretas:

**Mejor atmósfera.** Se trata de un proyecto de control de emisiones vehiculares para lograr que todos los vehículos que circulan sean afinados y verificados, y promover la renovación del parque vehicular oficial para reducir en un 50% los contaminantes que se encuentran en el aire. Se incluyen acciones dirigidas a medir y controlar la contaminación del aire en las ciudades, principalmente en la ZMG, a realizar el inventario de gases de efecto invernadero y de emisiones, y a modernizar y ampliar la red de monitoreo en la zona.

El diagnóstico sectorial identifica varias fuentes de emisiones de contaminantes atmosféricos, y este proyecto sólo está encaminado a combatir las provenientes de vehículos automotores, por lo que faltan acciones para reducir emisiones de otras fuentes: quema de basura, polvo generado por manejo inadecuado de bancos de material geológico, quema de ladrilleras, quema de residuos sólidos particulares, quemas agrícolas, procesos industriales o polvo generado por el sobrepastoreo de ganado.

**Mejor Limpiale.** El objetivo y la meta de este proyecto no son congruentes: se persigue establecer una política de gestión integral de residuos a partir de un sistema de información, y la meta será la construcción de siete rellenos sanitarios a nivel regional. De acuerdo con el diagnóstico, el sector tiene varios retos derivados de la falta de manejo integral de residuos: crear sitios adecuados de disposición, elaborar políticas de aprovechamiento y subsistencia de tiraderos a cielo abierto, impulsar la cultura ciudadana para manejo de residuos y hacer cumplir la Norma Oficial Mexicana 083 en el caso de los tiraderos. El proyecto resulta muy limitado y los objetivos, estrategias y metas son tan amplios, que no queda claro si estos problemas se incluirán en la programación y cómo se convertirán en acciones concretas.

**Ordenamiento integrado del territorio.** Este proyecto se propone regular el uso del suelo y las actividades productivas, para que todas las autori-

dades de esos ámbitos consideren la aplicación de criterios de ordenamiento ecológico. No se especifican temas prioritarios, solamente se menciona que no existe ordenamiento territorial a nivel municipal y que los cambios en el uso del suelo han sido inadecuados porque obedecen a problemáticas socioeconómicas y política. Al parecer el ordenamiento territorial será uno de los grandes retos para el gobierno estatal; además de establecer criterios normativos, se deberán proponer acciones para revertir prácticas actuales contrarias al cuidado del medio ambiente y sus efectos.

**Inspección y vigilancia.** Este proyecto incluye acciones de vigilancia e inspección del cumplimiento de obligaciones ambientales.

**Crear áreas naturales protegidas (ANP).** En este proyecto se plantea que el Estado de Jalisco firme un convenio con la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas, y que se elabore una agenda de trabajo para gestionar que tres áreas del estado se conviertan en ANP. También se continuarán realizando los procedimientos para declarar el Lago de Chapala sitio Ramsar<sup>1</sup>.

**Procesos jurídicos.** El proyecto persigue incrementar el número de procesos jurídicos administrativos por violaciones a normas ambientales. No se incluyen acciones específicas más allá de incrementar el número de procesos jurídicos administrativos por violaciones a dichas normas, y realizar acciones de vigilancia e inspección para el cumplimiento de obligaciones ambientales.

**Cultura ambiental.** Es un proyecto que busca promover la cultura ambiental entre los sectores de la sociedad, mediante acciones como la gestión de acuerdos con representantes de los medios de comunicación masiva y la promoción de campañas de difusión. A pesar de que en el diagnóstico se indica que no existe un plan estratégico para promover la cultura ambiental, sino que se realizan acciones aisladas y superficiales, en la agenda de trabajo se proponen también acciones aisladas.

---

<sup>1</sup> La convención Ramsar (1971) de Naciones Unidas, establece los humedales de importancia mundial que deben ser protegidos.



Se mantiene la necesidad de elaborar un plan integral. El diagnóstico también menciona que no se cuenta con suficiente personal para elaborar acciones educativas ambientales en instituciones; se refiere que es necesario un marco teórico metodológico y de acciones para incidir en los educadores ambientales de las instituciones de gobierno, para que éstas a su vez concibieran la necesidad de establecer procesos de educación ambiental. Estos problemas no están siendo abordados por el proyecto de cultura ambiental, faltan propuestas para iniciar procesos de concienciación y capacitación de recursos humanos en las instituciones, así como para identificar las instituciones estratégicas que puedan llevar a cabo las acciones.

Tal vez debido al nivel de generalidad de los objetivos y proyectos del PSPRMA, quedan varios retos sin incorporar a las estrategias y acciones. No se contempla ninguna estrategia para financiar los subprogramas y proyectos del Programa.

Queda como supuesto que la planeación incluirá temas como la sustentabilidad del abastecimiento de energía eléctrica; la mejora de la calidad de combustibles; la necesidad de promover fuentes de energía alternativas; la falta de compromiso de autoridades, de empresarios y de la ciudadanía en la procuración de mejoras al medio ambiente; los problemas de salud por razones medioambientales como la disposición inadecuada de basura o la proliferación de fauna indeseable, entre otros.

Los problemas de escasez, distribución y contaminación del agua no se consideran en los objetivos o proyectos del Programa, probablemente porque los problemas relacionados con el agua se abordan en el PEAUA. Sin embargo, igual que en los otros temas, el PSPRMA deberá indicar las acciones de vinculación con otras dependencias en los temas relacionados con el cuidado del medio ambiente, incluido el uso y administración del agua. Por otra parte, corresponde a este programa sectorial llevar a cabo algunas acciones para combatir problemas relacionados con el agua mencionados en el diagnóstico: escasez; distribución y acceso desigual; desperdicio por fugas; contaminación de cuerpos de agua por falta de tratamiento de aguas residuales, por desechos de granjas, por inadecuada disposición de residuos sólidos munici-

pales, por desechos de procesos industriales y por agroquímicos, y la sobreexplotación de acuíferos, entre otros.

El programa especial del agua se orienta a su uso y administración. Corresponde a un programa sectorial que pretende ser transversal al incorporar el tema del agua al de la preservación y recuperación del medio ambiente. Sin embargo, con respecto a lo que implica promover la concepción integral sobre el medio ambiente, ni el PSRPMA ni el programa especial sobre el agua se preocupan por el tema de la recuperación del recurso.

Los problemas relacionados con el suelo merecerían también el planteamiento de estrategias o proyectos especiales; de acuerdo con el diagnóstico, no se ha combatido el deterioro del suelo por diez años. De manera que el PSRPMA deberá incluir acciones para combatir los siguientes problemas: tala inmoderada; sobreexplotación de productos no maderables; incendios y plagas; falta de planeación de uso del suelo; contaminación por agroquímicos; contaminación por disposición inadecuada de residuos sólidos municipales, industriales, desechos de granjas y residuos peligrosos; contaminación por retención de hidrocarburos en el subsuelo; desaparición de la cubierta vegetal y la consecuente erosión hídrica; el incremento de áreas desérticas, erosión y compactación de suelos por actividades agrícolas y ganaderas; erosión de suelos por construcción de fraccionamientos; aprovechamiento inadecuado de material geológico, y problemas de inundación por desbordamiento de ríos, azolves o lluvias.

Es especialmente relevante el tema de los incendios forestales toda vez que impactan directamente a los ecosistemas por las pérdidas de elementos difícilmente recuperables que implican, así como por los riesgos para las comunidades que suelen estar más expuestas a éstos. Hace falta que el Programa incluya el tema tanto en su diagnóstico como en la formulación de estrategias y medidas orientadas a su resolución, las cuales deberían ser transversales a otros programas como el Programa Sectorial de Protección Civil.

Tampoco se incluyen estrategias o metas dirigidas a disminuir el impacto sobre la población por ruido generado por diversas fuentes como las deriva-

das de las actividades industriales o por olores provenientes de granjas, ladrilleras, industrias, drenaje y cuerpos de agua o de vertederos de basura.

Faltan también en el PSPRMA acciones más concretas de vinculación entre los distintos sectores, como estrategias para promover proyectos ecoturísticos, programas de prevención de riesgos sanitarios y salud ambiental, promover uso de combustibles alternos o la cultura ambiental.

### **Programa Especial de Administración y Uso de Agua**

El programa sectorial sobre el medio ambiente incluye en su diagnóstico los retos en el tema del agua, aunque sin considerar acciones específicas. Las acciones se contemplan en el programa especial y sus tres subprogramas: 1) Fuentes de Abastecimiento y Suministro de Agua Potable, 2) Saneamiento de Aguas de Afluentes Urbanos, Industriales y Rurales, y 3) Cultura y Manejo Óptimo del Agua.

El objetivo que se plantea este programa es definir y establecer políticas y acciones que permitan el desarrollo sustentable del recurso hidráulico, mediante el manejo, conservación y ampliación de la infraestructura hidráulica del estado, así como la administración de las aguas de jurisdicción estatal delimitando sus usos más eficientes.

En el PEAUA se propone elaborar estudios y proyectos para construcción, ampliación y rehabilitación de plantas de tratamiento de aguas residuales. Se contempla un proyecto de construcción, ampliación y rehabilitación de infraestructura de agua potable que beneficiará a 16 municipios (las obras están a cargo de programas federales).

En cuanto al alcantarillado, se prevé un proyecto para que mediante programas federales se construya, amplíe y rehabilite infraestructura que beneficiará a cinco municipios. Para el abastecimiento de agua en la zona conurbada de ciudad de Guadalajara, la Comisión Estatal de Agua (CEA) elaborará estudios y obras preliminares para la construcción de la presa Arcediano.

También se prevé que la CEA lleve a cabo proyectos de saneamiento de aguas residuales de la zona conurbada de Guadalajara, y que se construyan dos macroplantas de tratamiento de aguas residuales para que en el año 2020 se trate el 100% de las aguas residuales de la zona.

Se incluye un proyecto dirigido a mejorar la gestión del agua y fortalecer la cultura del uso eficiente del agua.

Toda vez que casi todo el territorio estatal se encuentra en una de las trece regiones hidrológicas administrativas en que se ha dividido al país (la región Lerma-Santiago-Pacífico) y que a su vez el estado se divide en once regiones hidrológicas, es una ventaja que la región se haya convertido en una prioridad para la política nacional medioambiental puesto que ya se han iniciado acciones para su recuperación.

Una primera observación sobre el programa especial es que no existe una vinculación entre los objetivos y estrategias, así como las acciones y metas respecto a la necesidad de impulsar un manejo integrado, equilibrado y sustentable del agua. Mientras tanto, en la sección de objetivos se hace explícita esta preocupación, en la de acciones y metas no se retoman acciones como la promoción de métodos, procesos y prácticas sustentables con otros sectores que utilizan el recurso o inciden en su cuidado. Faltan acciones concretas para aplicar programas integrales de conservación, evaluación y vigilancia en el uso y administración del agua, como se plantea en las estrategias. Estas preocupaciones deberían especificarse en cada una de las acciones que se proponen.

Las acciones están más encaminadas a incrementar la cobertura de los servicios y a optimizar el uso del recurso, más que a la prevención y al uso integral de los recursos naturales, probablemente con la excepción de las acciones de difusión de información y de fortalecimiento de una cultura del uso adecuado del agua. Por otra parte, el incremento de la cobertura de los servicios depende en gran medida del impulso y la coordinación con programas federales. Los proyectos específicos solamente contemplan obras en cinco municipios para el caso del alcantarillado y en 16 para obras de agua potable.

De acuerdo con los retos identificados en el diagnóstico del PSPRMA, falta que este programa especial proponga acciones para combatir el problema de dependencia del Estado con respecto a los niveles regional y federal en materia de planeación hidráulica, así como para mejorar la deficiente coordinación que para la ejecución de proyectos existe entre las instancias gubernamentales y los diferentes sectores de la sociedad.

Respecto a los problemas de desperdicio de agua y de deficiencias en la tecnología, el PEAUA solamente propone incrementar el riego tecnificado en las actividades agrícolas. Es necesario proponer otro tipo de soluciones para combatir, por ejemplo, el desperdicio en las redes de distribución, como sucede en las zonas urbanas.

Mientras que en los diagnósticos del PEAUA y el del PSPRMA se presenta el problema de la contaminación de los cuerpos de agua superficiales y subterráneos como un reto importante, el programa sectorial solamente propone acciones para el tratamiento de aguas residuales. En el PSPRMA se indica que la contaminación de los cuerpos acuíferos no solo tiene que ver con la falta de tratamiento de aguas residuales, sino que identifica diversas fuentes de contaminación: desechos de granjas, la inadecuada disposición de residuos sólidos municipales, desechos de procesos industriales y agroquímicos, y la sobreexplotación de acuíferos, entre otros. Es recomendable que en el PEAUA se incluyan acciones para combatir las diversas fuentes de contaminación, tanto preventivas, como de solución de los problemas que existen en la actualidad; asimismo que se encuentren dirigidas a las distintas actividades productivas, considerando también negociaciones con estados vecinos.

Respecto a la gestión del agua, a nivel federal, se han establecidos los Consejos de Cuenca como la vía para la gestión integrada de los recursos hídricos, cuyo objetivo es coordinar y concertar acciones para mejorar la administración del agua, desarrollar infraestructura hidráulica con sus servicios respectivos y coadyuvar a conservar los recursos de la cuenca. Estos consejos se coordinan desde la CONAGUA, como instancia federal, pero participan autoridades de los gobiernos locales y los usuarios de los distintos sectores, de manera que resulta fundamental que el gobierno estatal cuente con iniciativas y estrategias para que su participación en los consejos sea más efectiva.

Es importante considerar que en los consejos empieza a permear una nueva forma de gestionar el recurso, orientada más hacia el mantenimiento de las fuentes actuales y la renovación de las que se encuentran agotadas. De alguna manera se hace mención a este enfoque en los títulos del primer subprograma en este programa especial y en las dos primeras líneas de acción de la agenda de trabajo, sin embargo, no se contemplan acciones más concretas en las metas o proyectos.

El diagnóstico de este programa sectorial alude a problemas de desertificación y disminución de la precipitación pluvial como efectos de cambios globales. Preocupa que el gobierno estatal conciba el problema de esta manera, se trata de un fenómeno global, pero que tiene su origen en acciones locales, de manera que se podría contribuir a combatir dichos efectos con acciones promovidas por el Estado. En este sentido, el programa deberá incluir estrategias para la vinculación con las dependencias relacionadas con el uso de recursos naturales, como son las actividades agrícolas, ganaderas, forestales, pesqueras, industriales, urbanas, etcétera.

Por otra parte, el programa especial tampoco considera suficientemente otros retos identificados en el PSPRMA:

- ➔ Politización e intereses económicos en los asuntos relacionados con la administración y uso del agua, como es el caso de los conflictos interestatales e interregionales.
- ➔ Personal insuficiente para la inspección, la vigilancia, el control y la medición del agua, a lo que se suma el crecimiento de la demanda del recurso que es superior a la oferta.
- ➔ Escasa importancia en las áreas de planeación de una cultura del agua y del medio ambiente; esta situación se agrava con la presencia de otro factor, que es el hecho de que la mayoría de los ayuntamientos no se responsabilizan de los servicios en sus comunidades y generan grandes descargas de aguas contaminadas hacia las aguas superficiales.
- ➔ Falta de consenso sobre el tipo de información.

- ➔ Falta de claridad en la definición de competencias y atribuciones en la Ley del Agua.
- ➔ Retraso en la ejecución del proyecto para el abastecimiento de agua para la ZMG y la falta de unificación en los criterios para la homologación y el manejo de información en el estado.

### **Programa Especial de Movilidad**

El PEM se plantea los siguientes objetivos específicos: crear un sistema de transporte multimodal; fomentar una cultura de uso de espacios públicos a favor de los peatones, ciclistas y usuarios de transporte público; disminuir los tiempos de los desplazamientos; revisar la legislación sobre uso del suelo y transporte; aumentar la accesibilidad de las personas a todas las colonias; mejorar la calidad del aire, y fomentar una mayor cooperación público-privada.

Para conseguir dichos objetivos propone elaborar un plan maestro integral de movilidad urbana y transporte (en 2011 se contará con un documento rector); reestructurar rutas alimentadoras de acuerdo con la demanda (en 2011 se contará con una nueva red de transportes); implantar un sistema multimodal de transporte; impulsar la conformación de nuevas empresas operadoras de transporte; comunicar una nueva cultura de movilidad y uso del espacio público, mediante campañas de inducción e información sobre hábitos de movilidad; difundir alternativas de transporte sustentable; transformar las instituciones de la planeación, control y supervisión del transporte, y analizar y modificar el marco legal.

Se pretende que este programa especial contribuya al objetivo del PED de lograr el desarrollo sustentable a través de la prevención y el combate a la contaminación ambiental, la promoción de la conservación, y el uso racional de los recursos. La pretensión resulta ambiciosa, primero porque el programa se desarrollará solamente en la ZMG y segundo porque aun si se logran las metas que se propone (reducir los niveles de contaminación atmosférica).

rica, fomentar el uso de bicicleta y reducir los tiempos de traslado), no es posible asegurar que con eso se contribuye a mejorar la salud física y mental de las personas y las familias a través del impulso a la educación física, al deporte, la recreación y la convivencia social.

El Gobierno del Estado realizó un estudio de opinión para conocer la percepción que tiene la población sobre el transporte público y poder identificar sus ventajas y desventajas. También se hizo un diagnóstico situacional de la movilidad urbana en la ZMG. El estudio indica que un sector de la población está dispuesto a utilizar con mayor frecuencia el transporte público, siempre y cuando se mejore la calidad del servicio, su imagen y su puntualidad. También se encontró que la población reconoce que no existe cultura vial, y que estaría dispuesta a mejorar sus actitudes. Estos estudios, además de las consultas públicas, se consideran la base de la elaboración del programa especial.

Según el diagnóstico, el problema más urgente es resolver la congestión vial, que va en aumento y tiene efectos secundarios como el excesivo ruido y la contaminación atmosférica.

Un problema urgente para mejorar la movilidad en la ZMG es encontrar fuentes de financiamiento, aunque el PEM no hace referencia a este punto en la sección de objetivos y proyectos específicos, sino que los proyectos que se pretenden llevar a cabo, están en su mayoría orientados a elaborar estudios y planes para reestructurar el sistema de transporte de la zona.

En el diagnóstico se mencionan algunos temas más concretos como la necesidad de reestructurar el modelo de movilidad en el sector público y privado, de establecer estrategias que coadyuven a la seguridad pública, de recuperar espacios públicos, de incorporar diferentes formas de transporte (como las ciclovías, para fomentar una cultura de deporte y de inclusión), de implementar un sistema BRT (*Bus Rapid Transit*) con módulos de transferencia de líneas troncales y alimentadoras, entre otros.

Un problema que enfrenta el PEM es que actualmente se cuenta con un marco legal y normativo insuficiente. De acuerdo con las metas del progra-



ma sectorial, en 2008 se hicieron estudios de fortalecimiento institucional y del marco legal y actualmente existen organismos e instituciones adecuadas a las necesidades de la planeación, control y supervisión del transporte.

También el diagnóstico indica la necesidad de integrar las rutas de los servicios de transporte y adecuar el sistema tarifario, por lo que se recomienda incluir estas acciones en el Programa.

Se recomienda redefinir algunos de los indicadores que se incluyen en la tabla 6.2 de la página 133, para que sean compatibles con los objetivos. Por ejemplo, para medir si se logra crear un sistema de transporte multimodal, se propone como indicador el porcentaje de gasto familiar destinado a transporte; para medir si se fomentó una cultura de uso de espacio público, el indicador definido es la cantidad de metros cuadrados de espacio público por persona, cuando en realidad ese resultado no depende particularmente de las acciones de este Programa.

#### **4.4. CONCLUSIONES**

El objetivo de la política social debe ser garantizar la satisfacción de las necesidades de alimentación, la protección de la salud, el disfrute de una vivienda digna y decorosa, la educación, la información, el trabajo y el esparcimiento, que son derechos constitucionales de los mexicanos. Aunque de manera implícita, y sin hacer referencia a derechos, estos preceptos constitucionales guían los planes de gobierno a nivel federal y estatal. Sin embargo, debido a que no existe una concepción institucional del desarrollo social y a la falta de suficiente fundamento sobre la exigibilidad de esos derechos, la elaboración y la aplicación de las políticas sociales resulta muy limitada.

Así sucede en el caso del PED de Jalisco, que plantea un objetivo ambiguo para el eje de Desarrollo Social. Además de reflejar una concepción limitada de este concepto, la política de desarrollo social del estado de Jalisco replica varios problemas de la política del gobierno federal que, incluso han sido

señalados por el Consejo Nacional para la Evaluación de la Política Social (CONEVAL).

Una de las conclusiones de la revisión de los documentos de planeación para el estado de Jalisco es que las acciones para el desarrollo social se orientan a lograr la cobertura universal de servicios básicos de educación y salud, y a realizar acciones dirigidas a resolver los rezagos sociales y las necesidades específicas de grupos de población vulnerable. Como consecuencia, los servicios universales son cada vez más básicos, dejando de lado elementos fundamentales para el cumplimiento de los derechos sociales, particularmente la seguridad social y el trabajo.

Por otro lado, las propuestas del PED y de los programas sectoriales no logran integrar una estrategia de política social. En el PED se definen quince principales políticas para el desarrollo del Estado, pero no todas se vinculan con los objetivos estratégicos ni se retoman en las agendas de trabajo de los programas sectoriales. La estrategia VIVE, presentada como la propuesta integral del desarrollo social para el Estado en el Programa Sectorial de Desarrollo Humano Social Sustentable, tampoco se integra en el resto de los documentos de planeación.

Por lo general, las acciones de las agendas de trabajo de los programas sectoriales, en lugar de complementar, duplican los esfuerzos de las dependencias federales y las acciones de distintas dependencias estatales. Los gobiernos estatales cuentan con más oportunidades para proponer políticas sociales más integrales y el Gobierno de Jalisco desaprovecha la oportunidad de llevar a cabo propuestas innovadoras de política social.

Una conclusión particular sobre el PSDHSS es que, aunque propone la estrategia integral de política social, su agenda de trabajo no busca incorporar temas transversales en los programas sectoriales, sino acciones dirigidas a retomar cabos sueltos de la política social y a resarcir sus deficiencias en el cumplimiento de algunas necesidades de grupos específicos de población.

Es importante mencionar que en la propuesta de desarrollo social no se refleja la intención gubernamental de incluir a la sociedad civil. El gobierno estatal presume de haber realizado con éxito un ejercicio de participación ciudadana para la elaboración de los documentos de planeación, y este proceso ha sido analizado en el apartado del eje de Buen Gobierno. Si el ejercicio de colaboración entre gobierno y sociedad civil hubiera sido exitoso, se tendría que reflejar en la agenda de trabajo de los programas sectoriales y esto no sucede, al menos para el caso del eje de Desarrollo Social. A pesar de que las organizaciones de la sociedad civil conocen mejor que el gobierno varios problemas sociales y han desarrollado propuestas innovadoras y metodologías específicas de trabajo, ninguno de los programas sectoriales de este eje proponen acciones de colaboración con la sociedad civil organizada.

# 5

## ANÁLISIS DEL EJE ESTRATÉGICO

# Respeto y Justicia

### 5.1. INTRODUCCIÓN

Este apartado analiza los componentes del diseño del eje estratégico Respeto y Justicia, que es uno de los cuatro contenidos en el PED 2030 del Gobierno de Jalisco, y como en el caso de los apartados donde se evalúan los ejes Crecimiento y Empleo, Desarrollo Social y Buen Gobierno, el objetivo propuesto para este apartado es identificar la coherencia y consistencia de la parte del PED que corresponde este eje.

Para esto se hace un análisis crítico de cómo el eje está concebido en la estructura general y cuáles son los principales planteamientos de sus cinco planes sectoriales: Procuración de Justicia, Protección Civil, Seguridad Pública, Seguridad Jurídica de Ciudadanos y Bienes, y Desarrollo Democrático.

El enfoque predominante en Respeto y Justicia tiene que ver principalmente con problemáticas que pertenecen a la amplia esfera de la seguridad y la justicia penal. En este eje se inscriben cuatro de los quince lineamientos de políticas que se definen en el PED: “Gestión orientada a resultados, calidad y mejora continua con especial énfasis a la cultura de la prevención y la planeación”, “Procuración expedita de justicia”, “Respeto y cultura generaliza-

da de los derechos humanos” y “Seguridad pública eficaz y eficiente, con énfasis en el respeto a la dignidad humana” (:61).

El propósito general que se establece para Respeto y Justicia es “garantizar, con la participación de la sociedad, un entorno seguro para la vida, la propiedad y la movilidad de las personas y bienes, así como también generarles mayor certeza jurídica” (:60).

## **5.2. EL EJE RESPETO Y JUSTICIA EN EL PED**

Uno de los sentidos más importantes de un plan estatal de desarrollo, es dirigir adecuadamente el diseño de los planes sectoriales y de los procesos de planeación subsecuentes, hacia niveles cada vez más discretos o específicos.

En concreto, esa dirección se logra planteando el propósito general al que deben tender todas las acciones y los principales objetivos y estrategias, los cuales son transformados en programas y subprogramas.

Sin embargo, el punto de partida de ese proceso es la elaboración de diagnósticos adecuados que permitan conocer la situación sobre la que se pretende intervenir, cuál ha sido el resultado de políticas previas, qué aspectos se deben mejorar o reformular, por qué programas y proyectos previos han tenido resultados insatisfactorios o en su caso satisfactorios. Es decir, que el diagnóstico debe clarificar las variables sobre las que se precisa influir para cambiar determinado estado de situación.

Por lo anterior, el análisis que se realiza en este apartado está principalmente dirigido a identificar las características de los diagnósticos del eje estratégico Respeto y Justicia del PED, y así conocer en qué medida se consiguen establecer las relaciones causales para la resolución de los problemas que se plantean.

El diagnóstico que se presenta en el eje Respeto y Justicia está estructurado a partir de 16 temas que al menos en la forma, son ubicados en el mismo nivel jerárquico: seguridad y justicia penal; violencia intrafamiliar; coordinación interinstitucional y modernización; readaptación social; prevención integral del delito; sistema de atención de emergencias; atención a víctimas del delito; seguridad privada; situación legislativa; participación y denuncia ciudadana; percepción ciudadana; derechos humanos; justicia laboral y social; protección civil, y movilidad.

El primer aspecto que destaca es la asimetría de los temas. Muchos de ellos pertenecen a categorías diferentes, por ejemplo, la inclusión del tema de la violencia intrafamiliar al mismo nivel que el de la seguridad y justicia penal, o el de derechos humanos en el mismo nivel que el de movilidad.

Un trabajo más cuidadoso en la elección de los temas para estructurar el diagnóstico hubiera ayudado a una mejor jerarquización de los asuntos, con lo que se hubiera conseguido una agregación mucho más ordenada y lógica que ofreciera un primer panorama más claro de sobre qué elementos se pretende incidir.

El resultado de no hacerlo así es un punteo heterogéneo que mezcla problemáticas específicas (por ejemplo seguridad privada o movilidad), con otros de una enorme complejidad (como prevención integral del delito y derechos humanos).

Un segundo aspecto tiene que ver con el manejo metodológico-conceptual en el tratamiento de cada uno de los temas. Esto es fundamental en el trabajo de diseño de las políticas. Un principio básico y multicitado de la planeación ayuda a aclarar la importancia de este punto: lo que no se puede definir no se puede medir, lo que no se puede medir no se puede controlar y evaluar, y lo que no se puede controlar y evaluar no se puede mejorar. En este sentido, no se observa en el diagnóstico un uso riguroso de muchos de los términos importantes que se utilizan.

Un ejemplo de ello se encuentra en la parte donde se trata el tema de derechos humanos. Un concepto básico es el de "violación a los derechos huma-

nos”, puesto que una de las medidas del avance o retroceso con respecto a esta problemática tiene que ver con el tipo y número de violaciones a los derechos humanos documentadas. La claridad en ese concepto es además importante porque hay un ambiente de mitos y desinformación en el ámbito público acerca del tema, sintetizados muy bien en frases como “los derechos humanos defienden a los delincuentes”. Se ignora que no es una violación a los derechos humanos que la autoridad detenga a un presunto delincuente, pero sí lo es, por ejemplo, que lo torturen o lo desaparezcan.

Otro ejemplo sobre el mismo punto se localiza en el tema de protección civil. Un concepto central es el de “desastre”. Si no se define, no se puede conocer cómo las estrategias, líneas de acción y acciones contempladas bajo el rubro de la protección civil, inciden en reducir el riesgo a sufrir un desastre en la entidad. Sin ese punto de partida, cualquier cosa puede querer ser transformada en un logro. Ello puede ser ejemplificado en el caso de la epidemia de influenza humana. Si efectivamente la enfermedad no ha atacado a Jalisco de manera similar al conjunto del país, ¿acaso se debe a un logro gubernamental local? En ese caso: ¿Cuáles fueron las políticas diferenciadas y positivas que se asumieron en la entidad y cómo evitaron mayores contagios? ¿Cuál ha sido el plan local de emergencia frente a una epidemia caracterizada en fase cinco por la Organización Mundial de la Salud? ¿Cuándo, quiénes y cómo elaboraron dicho Plan? ¿Cómo se compara con lo hecho en el resto del país? De no existir una respuesta clara a tales preguntas, no se justificaría un uso triunfalista de un comportamiento epidemiológico menos grave que la mayor parte del resto del país y menos aún la minusvaloración del riesgo existente para los habitantes de la entidad.

Un tercer aspecto por analizar es la calidad del panorama descriptivo que ofrecen los diagnósticos de los 16 temas. En general, lo que se observa es un punteo de aspectos poco articulados, los cuales ofrecen panoramas muy parciales que no ayudan a vislumbrar cómo a partir de estos puede ofrecerse una explicación sobre las causas y efectos de las problemáticas planteadas, y menos aun, cómo a partir de ellos se construye una visión a largo plazo.

Por ejemplo, en el tema de prevención integral del delito, todo el panorama ofrecido está alrededor de mencionar superficialmente que hasta el momen-

to ésta se ha enfocado “como una estrategia de sensibilización y difusión de ciertas prácticas preventivas, más que como una política integral. Las actividades preventivas consisten sobre todo en llegar a la mayor cantidad de personas con pláticas informativas” (:217). No se explica qué se entiende por “prevención integral”, cuál es el modelo de aproximación que se utiliza, qué resultados tiene o han tenido los modelos de intervención en otras partes.

Se mezclan y mencionan escuetamente factores que son causa y efecto de conductas delictivas como “la violencia y desintegración familiar, la impunidad y la corrupción, falta de empleo, pobreza extrema, ausencia de cultura cívica, intolerancia y desigualdad educativa, entre otras” (:218). Se trata de una enunciación que no ayuda a entender cómo se puede abordar en términos tratables el problema de la falta de una prevención integral ¿qué factores tienen mayor peso?, ¿cuáles pueden ser los alcances o límites de una política desde el eje Justicia y Respeto para incidir en esos factores? No se puede desprender del diagnóstico que se presenta cuáles serían los aspectos relevantes de esa “política integral”.

En este mismo tenor, en el tema de seguridad privada ni siquiera se ofrece un panorama descriptivo, simplemente no hay un diagnóstico. Sin embargo en las pocas líneas que se le dedican se hacen aseveraciones como “La seguridad privada, que corresponde al conjunto de empresas que prestan servicios de vigilancia, es el complemento del sistema de seguridad pública” (:221). Llama la atención que se enfoque como una ventaja sin la más mínima mirada crítica de lo que un fenómeno de esta naturaleza (su incremento o decremento, no sabemos, puesto que no hay diagnóstico) puede significar: ¿es inversamente proporcional a las capacidades de la seguridad pública?, ¿cuáles son las modalidades de esa seguridad privada?, ¿se han identificado nexos de este tipo de servicios con redes de delincuencia organizada?, ¿están armados?, ¿con qué discrecionalidad usan métodos que son facultades exclusivas del Estado? Es un tema que al menos, amerita un diagnóstico serio.

Tampoco hay trazas de diagnóstico alguno en los temas de atención a víctimas del delito (:221) y sistema de atención a emergencias (:220).



Un cuarto aspecto que interesa en el análisis del diagnóstico de este eje estratégico, tiene que ver con identificar qué dimensión explicativa alcanza. Por ejemplo, en cuanto al tema de seguridad y justicia penal (:202) sería muy importante que se incorporaran explicaciones acerca de ¿por qué hay determinada percepción ciudadana en torno a la inseguridad?, ¿cómo se relacionan los impactos percibidos con los impactos reales en la “guerra contra el crimen”?, ¿cómo afecta la cifra negra de los delitos el alcance y utilidad de los sistemas de información con que cuenta el Estado para tomar decisiones sobre la prevención del delito y el combate a la delincuencia?, ¿cuáles son los principales factores que explican el incremento de los delitos del fuero federal?, etcétera.

En este mismo tema, seguridad y justicia penal, hay aspectos muy importantes y delicados que no se tocan. Por ejemplo, la participación del ejército en labores de seguridad pública y la infiltración de grupos delictivos en el sistema político del estado. Se guarda un silencio preocupante sobre aspectos de este calibre y no es posible saber con el sólo análisis del PED si esto es así por razones políticas o si se trata de una omisión, un olvido o sencillamente que no existe tal diagnóstico en el Estado.

Otro buen ejemplo de la calidad descriptiva de los diagnósticos es el que tiene que ver con el tema de readaptación social (:214). Dicho concepto no es definido y las menciones descriptivas se centran en la saturación que existe en los reclusorios, los costos que implica mantener la capacidad penitenciaria actual y la tendencia al crecimiento de la población penitenciaria.

Ni una palabra sobre la readaptación social, es decir, acerca de qué diferencias positivas pueden apreciarse en una persona al comparar sus actitudes, motivaciones y capacidades entre el momento previo en que es reclusa y el momento en que sale después de cumplir su sentencia.

Con esa omisión tan relevante, tampoco hay cuestionamiento alguno acerca de qué situaciones que ocurren dentro de los reclusorios reducen las probabilidades de readaptación de los internos y de cómo subsanarlas.

Al respecto, el principal problema es que al no conseguir una delimitación de los problemas que se quieren atender, ni siquiera se clarifica qué es lo que habría que explicar.

Otro ejemplo más del deficiente o nulo nivel explicativo que ofrecen los diagnósticos se encuentra en el tema de protección civil. Se define como propósito fundamental de la Unidad Estatal de Protección Civil de Jalisco "...Fomentar la participación ciudadana y de gobierno para establecer las condiciones adecuadas de una sociedad más segura y protegida". Una definición como esta no ayuda a entender cuál es la especificidad y el ámbito de la protección civil; hay otras entidades de gobierno (como una secretaría de salud o una secretaría de seguridad pública) que también cabrían en un propósito tan vago. No se explicita cuál es el tipo de riesgos en el que un sistema de protección civil tiene competencia (en general para este sistema se deberían definir dos: emergencias mayores y desastres).

Lo que se acaba de apuntar, nuevamente se relaciona con la importancia de que haya claridad en los conceptos y que se utilicen de manera apropiada. En el caso del tema de protección civil, además del concepto "desastre", como se apuntó anteriormente, es fundamental definir otros como "riesgo", "riesgo de desastre", "emergencia", "emergencia mayor", "peligro" y "vulnerabilidad". Además, como ocurre en muchos otros temas (pobreza, empleo, etcétera), esos conceptos no admiten definiciones locales ni ocurrencias, tienen que ser armónicos con los que se utilizan a nivel nacional e internacional. La trascendencia de estas precisiones se hace evidente, por ejemplo, cuando el gobernador del Estado solicita al nivel federal una declaratoria de desastre (hay criterios, no cualquier cosa es considerada como tal), o cuando se quiere registrar un evento como emergencia mayor o desastre en la base de datos internacional Em-Dat.

A estas ausencias importantes, se suma el que no se enmarca al tema de la protección civil en el contexto más amplio al que pertenece, el del desarrollo sustentable; sin ello no se le identifica como un tema que debe alcanzar la categoría de transversalidad con respecto a otras políticas, como por ejemplo, incorporar el enfoque de evaluación del riesgo de pérdida por desastre en todos los proyectos de construcción de infraestructura estratégica que em-

prenda el gobierno (por ejemplo en hospitales, escuelas, telecomunicaciones, presas, etcétera).

En un lamentable contraste con complejidades como las que se acaban de destacar sobre el tema de la protección civil, lo que se encuentra en el diagnóstico que se hace en el PED acerca de éste es una alusión a la capacitación (“se capacitó a 141,373 personas, en 3,427 acciones encaminadas a proveer de habilidades y destrezas a integrantes de los tres sectores de la sociedad” [232]), a la instalación de las unidades municipales de protección civil y a que se cuenta con un atlas de riesgo de la entidad. Con respecto a este último sólo se menciona su importancia, pero debido a la ausencia de una definición de conceptos, no puede deducirse de este documento si realmente en dicho atlas se valora el riesgo (la probabilidad de sufrir daño de las unidades espaciales a las que tendría que hacer referencia), o si se trata solamente de un mapa de peligros (que suele ser una larga lista de las características de diversos fenómenos naturales potencialmente dañinos y un recuento de eventos considerados desastres). Ambos documentos tienen alcances muy distintos.

Así, aun con el ejemplo del tema de la protección civil para ejemplificar la calidad de los diagnósticos, es claro que no se alcanza ninguna forma de análisis explicativo en los mismos: ¿cuál es el nivel de riesgo a desastre que presentan las regiones del estado?, ¿a qué peligros naturales están expuestas?, ¿cuál es la vulnerabilidad existente en los municipios ante el probable impacto de esos peligros?, ¿qué peligros no naturales pueden derivar en un desastre?, ¿cómo han impactado las políticas de protección civil en la reducción del riesgo de desastre?, ¿cuáles son las prioridades?, ¿cuáles son los peligros emergentes?, ¿sobre qué factores del riesgo hay que intervenir? Sin considerar aspectos fundamentales como estos, cualquier alusión a “la cultura de la protección civil” y a la “prevención” no dejan de ser declaraciones vacías.

Otro aspecto que se observa en los diagnósticos del eje estratégico Respeto y Justicia, es el uso que se hace de los datos y estadísticas descriptivas. Éstos deberían servir como evidencias dentro de los argumentos; lejos de eso son en casi todos los casos cifras que se espera expliquen por sí mismas los problemas. Sin embargo, sin contexto y sin análisis tienen una escasa utilidad.

Un ejemplo de lo que se señala se localiza en la figura 5.23 titulada “Denuncias ciudadanas por parte de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Jalisco del 2001 al 2006” (:226). No hay parámetros para saber si las que se presentan son muchas o pocas. No se hace la distinción básica entre los diferentes niveles en que se atiende una presunta violación a los derechos humanos (no se definen los conceptos de orientación y queja, que son diferentes) y se ignora el tema central de las recomendaciones (que son aquellas quejas que ingresan a la comisión, donde se comprueba la violación a los derechos humanos y se emite una recomendación a la autoridad responsable). Sería mucho más relevante, visto el escaso espacio que se asigna a cada tema, presentar un diagnóstico de las recomendaciones ¿cuántas?, ¿sobre qué tipo de asuntos?, ¿a quién están dirigidas?, ¿cuántas fueron cumplidas parcialmente?, ¿cuántas fueron acatadas en su totalidad? y todo ello vinculado con su significado en términos de avances o retrocesos en el tema de violaciones a los derechos humanos en el estado.

Otro tanto ocurre con la figura 5.20 acerca de “Llamadas recibidas en el programa de denuncia anónima 089” (:223). ¿Qué significa haber pasado de 2,113 llamadas en 2002 a 5,135 en 2006?, ¿qué aspecto útil para orientar las políticas puede derivarse de un dato así? No es nada claro.

En otros casos, como el del contraste entre la figura 5.39 (“Accidentes viales en la zona metropolitana de Guadalajara de 1995 a 2006” [:240]) y la figura 5.40 (“Muertos en accidentes viales en la zona metropolitana de Guadalajara de 1995 a 2004” [:241]), donde por un lado se aprecia un importante incremento en la accidentalidad, en tanto que por el otro hay una reducción de la mortalidad, se desperdicia la oportunidad de concluir en el diagnóstico a qué medidas responde el logro de reducir la mortalidad por accidentes viales. Por ejemplo, ¿han tenido un papel significativo los centros reguladores de urgencias médicas?, ¿se ha identificado algún nivel de influencia en la calidad de los servicios de atención prehospitalaria de urgencias médicas?, ¿cuál es la relevancia del factor tiempo entre la ocurrencia del accidente y que la persona lesionada obtenga atención hospitalaria definitiva?, ¿qué medidas o políticas hay que reforzar y cuáles reformular?, ¿qué diferencias hay en esta problemática entre el medio urbano y rural?, ¿cómo han incidido las medidas para obligar al respeto a los límites de velocidad?, ¿cómo han incidido las

orientadas a penalizar conductas de riesgo como conducir en estado de ebriedad? Ese es el nivel de respuestas que requeriría un diagnóstico profesional y a profundidad, utilizando datos duros como los que retratan el fenómeno de incremento de accidentes y reducción de la mortalidad derivada de esos eventos.

En varios de los temas (como en el de seguridad y justicia penal) los diagnósticos hacen explícita la preocupación gubernamental sobre el asunto de la percepción ciudadana. Incluso uno de los apartados diagnósticos está dirigido precisamente a ésta. Se citan resultados de encuestas como “que en 2006 sólo 22% de los jaliscienses se sentían seguros” (:202); que “sólo alrededor de 16% de la ciudadanía califica que el combate contra la delincuencia ha sido bueno y muy bueno, mientras que poco más de 46% lo determina como malo y muy malo” (:202); que “la percepción social a la respuesta de la autoridad ante la denuncia de delitos del fuero común se ha deteriorado a través del tiempo [...] una de cada cinco víctimas denuncia el delito...” (:204).

Al respecto, es importante señalar que si bien en la historia de las políticas en nuestro país el tema de la percepción ciudadana ha sido tomado en cuenta sólo en fechas muy recientes, también es cierto que evaluar lo que la ciudadanía cree o percibe forma parte de analizar los impactos percibidos, pero que de ninguna manera obsta para desviar la atención de los impactos reales de las políticas; por otra parte se debe analizar el grado de confiabilidad que puedan tener los sondeos de percepción.

En este sentido, las estadísticas de percepción que se ofrecen en el documento deberían, por lo tanto, ser puntualmente contrastadas con las evidencias de los impactos reales utilizando criterios comparables. Así, si la gente cree que no se hace lo suficiente y se siente crecientemente insegura, pero las evaluaciones objetivas de las políticas señalan que hay avances que deberían reflejarse en esa percepción, entonces sí hay que mejorar los canales de comunicación. Pero lo que no es aceptable es que el centro de la preocupación del gobierno sea cambiar la imagen, por ejemplo del policía, por una más favorable sin cambiar los problemas de fondo relacionados con la eficacia en el cumplimiento de los propósitos de la función policial.

En lo general, a lo largo del tratamiento de los 16 apartados del diagnóstico de Respeto y Justicia se localizan propuestas débilmente conectadas o no conectadas con las descripciones de problemas que se ofrecen. Son más lugares comunes o frases sin contenido. De esta calidad de diagnóstico, o diagnósticos, del eje Respeto y Justicia, el PED derivan seis objetivos estratégicos que vale la pena citar (:244):

- “PrO1: Mantener la gobernabilidad del estado y la interlocución de los Poderes Legislativo y Judicial, los gobiernos municipales y los actores políticos y sociales, todo en un marco de respeto a la ley, la promoción del bien común, la justicia social y la participación ciudadana”.
- “PrO2. Garantizar la movilidad sustentable y la seguridad de personas, bienes y servicios que circulan en los diferentes ámbitos del territorio estatal, desde el peatón y el ciclista, hasta el transporte público y los vehículos particulares”.
- “PrO3. Contar con sistemas efectivos para la prevención del delito, la readaptación social y el combate a la delincuencia”.
- “PrO4. Mejorar la procuración de justicia para hacerla accesible, profesional, con resultados efectivos para la población y el respeto a los derechos humanos”.
- “PrO5. Asegurar con la participación de los poderes Legislativo y Judicial la legalidad de los procesos jurídicos en los que intervienen las personas, al brindarles defensoría y asesoría en diversas ramas del derecho”.
- “PrO6. Fortalecer una convivencia social más sana y segura a través de la recuperación y creación de espacios públicos seguros y la consolidación de un sistema de protección civil que proporcione condiciones de seguridad al patrimonio e integridad física de las personas”.

Para cada uno de los objetivos estratégicos se define una lista corta de estrategias. Al respecto, y con el ánimo de no abundar sobre lo que ya se ha señalado, es claro que estos objetivos responden a un listado desordenado de problemas (los mismos agrupados en los 16 temas), y no a un diagnóstico que ayude a comprender esos problemas en términos tratables, clarificando los modelos de intervención e identificando claramente las relaciones causa-efecto que van a acercar los medios a los fines.

Los objetivos estratégicos no están conectados con un diagnóstico, sencillamente porque no hay tal diagnóstico. Lo que enuncian varios de ellos tiene más la forma de deseos, propósitos ideales y lugares comunes.

El PED presenta como parte de un sistema de control y evaluación dos diferentes niveles de indicadores. Se sugiere una valoración crítica de los mismos. Por ejemplo, el indicador al que se asignó la clave PrO4.3, "Número de denuncias a la Comisión de Derechos Humanos en Jalisco" (:334), tiene como meta "disminuir el número de quejas ante la Comisión de Derechos Humanos hace conscientes (sic) a las autoridades correspondientes", independientemente de los problemas de redacción de la meta, como se ha argumentado en este apartado, lo que tiene mayor importancia para medir la evolución de políticas en el tema de violaciones a los derechos humanos, es enfocarse en las recomendaciones, no en las denuncias. Medir la evolución de las denuncias se orienta a captar la percepción del demandante, mientras que monitorear las recomendaciones y el porcentaje de cumplimiento de las mismas es un reflejo incomparablemente mejor tanto de la evolución de dichas políticas, como del compromiso real del gobierno estatal con este tema.

Es necesario hacer una evaluación de la sensibilidad que tienen los indicadores con respecto a los aspectos que se desean controlar y evaluar.

El propósito general que el PED plantea para el eje estratégico Respeto y Justicia es "Garantizar, con la participación de la sociedad, un entorno seguro para la vida, la propiedad y la movilidad de las personas y bienes, así como también generarles mayor certeza y seguridad jurídica". Es este el gran objetivo del eje, sin embargo, como puede desprenderse de la evaluación que se presenta en este apartado, hasta este punto del análisis no se entiende cómo

y porqué se han definido determinados rumbos, y no hay claridad acerca de cómo se va a dotar de factibilidad a ese propósito para conseguir un balance positivo en los plazos que se plantean (corto, mediano y largo plazo).

Finalmente, se destaca el hecho de que es a partir del propósito general, los diagnósticos, los objetivos estratégicos y las estrategias del eje Respeto y Justicia, que el mismo PED propone los programas sectoriales y sus respectivos subprogramas, de los cuales se ocupa el siguiente subapartado.

### **5.3. PROGRAMAS SECTORIALES**

La figura 1 reproduce un esquema que ayuda a ubicar a los planes sectoriales que pertenecen al eje Respeto y Justicia, relacionados con su propósito y los objetivos estratégicos.

#### **Programa Sectorial 12, Procuración de Justicia**

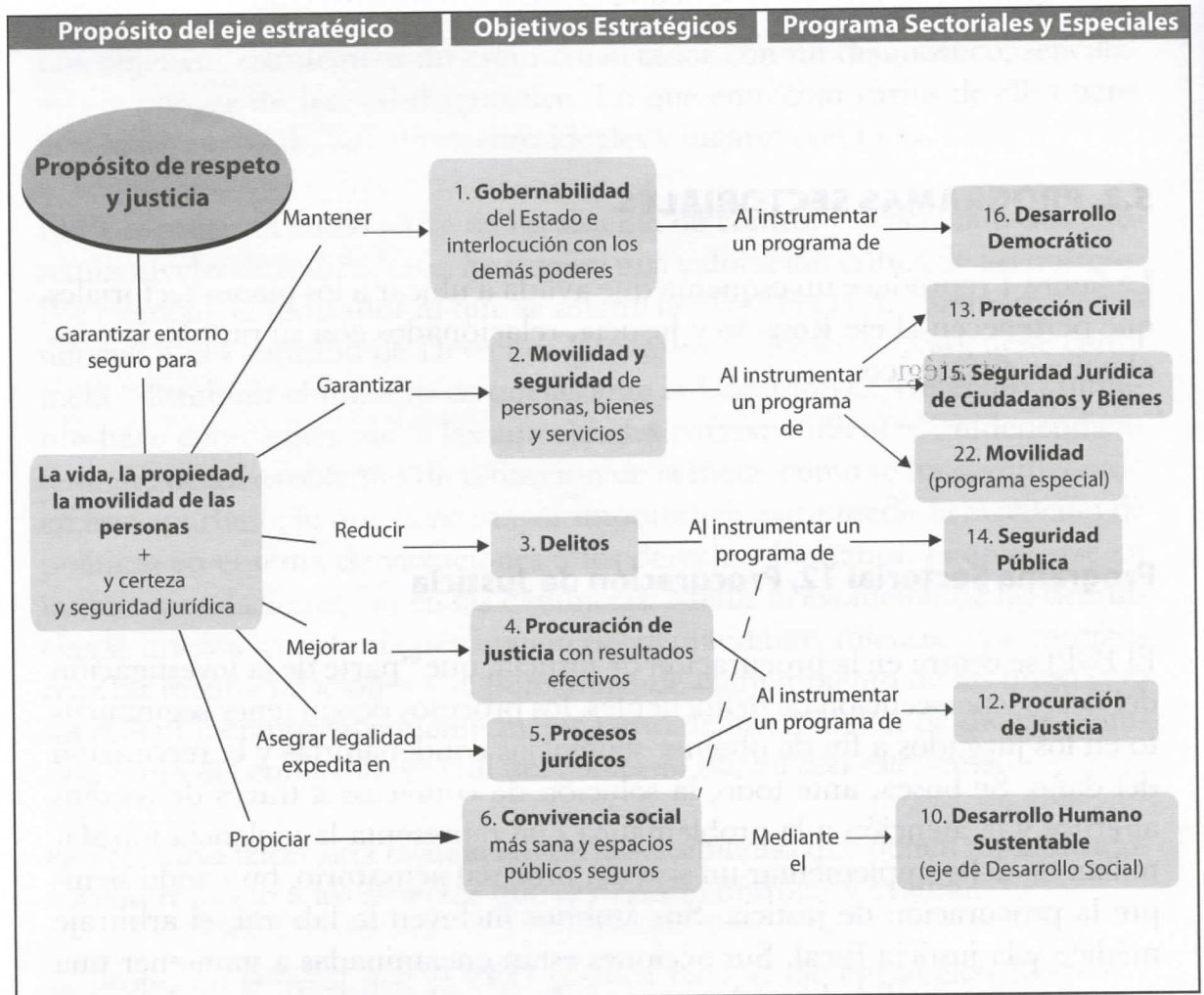
El PSPJ se centra en la procuración de justicia, que “parte de la investigación del delito y persecución de delincuentes, los procesos deben tener seguimiento en los juzgados a fin de obtener sentencias condenatorias y la reparación del daño. Se busca, ante todo, la solución de conflictos a través de medios alternos y la atención a la problemática que representa la violencia intrafamiliar. Se debe implementar un sistema procesal acusatorio, buscando siempre la procuración de justicia. Sus ámbitos incluyen lo laboral, el arbitraje médico y la justicia fiscal. Sus acciones están encaminadas a mantener una armonía y tranquilidad social, que contribuya en la población a mejorar sus condiciones de vida y un entorno propicio para su desarrollo” (:22).

Está integrado por los siguientes subprogramas: Administración, Procuración e Impartición de Justicia; Justicia y Equidad Laboral; Arbitraje Médico;



Justicia Fiscal; Juicios Orales y Medios Alternativos, y Combate a la Violencia hacia la Familia.

**Figura 1.** Mapa conceptual del propósito general del eje de Respeto y Justicia con objetivos estratégicos y programas sectoriales y especiales



Fuente: Gobierno del estado de Jalisco, Plan Estatal de Desarrollo Jalisco 2030, Guadalajara, Jalisco, 2007, p.305.

En la parte denominada síntesis de la problemática y áreas de oportunidad (:73), son ubicadas cada una de las dependencias encargadas de implementar los subprogramas: el Poder Judicial; la Delegación de la Procuraduría General de la República en el Estado; la Procuraduría General de Justicia del Estado; la Secretaría del Trabajo y Previsión Social; la Comisión de Arbitraje Médico del Estado de Jalisco; la Secretaría de Finanzas; el Congreso del Estado de Jalisco; el Consejo Estatal para la Prevención y Atención de la Violencia Intrafamiliar, y el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia.

A partir del análisis FODA se identificaron 24 problemas generales, los que fueron agrupados en cinco grandes problemas (:76,77): falta de presupuesto, falta de oportunidades iguales para todos los jaliscienses para acceder a la impartición y administración de justicia, falta de difusión, marco jurídico ineficaz e impartición de justicia insuficiente. Se priorizaron los problemas para agruparlos, lo cual es un aspecto cualitativo que no se desprende del diagnóstico que presenta el PED, y que en este sentido es importante encontrarlo en el programa sectorial.

En el documento se identifica que la mayoría de las temáticas, con excepción del arbitraje médico, deben ser atendidas y cuidadas por dos o varias dependencias y no únicamente por una.

El marco normativo es adecuado, toda vez que abarca el marco constitucional y las demás leyes reglamentarias. En cuanto al diagnóstico del sector, se presentan algunas consideraciones que reflejan más consideraciones ideales, fuera de la realidad, por ejemplo, cuando se establece que “la real división de poderes que hoy vivimos ha permitido contar con un Poder Legislativo mucho más representativo de la sociedad civil, que ha posibilitado que la integración del Poder Judicial se determine de una manera más democrática y que, en esencia, responda a las necesidades de nuestro sistema de justicia y no a los intereses del gobernante en turno” (:27).

La parte metodológica se realizó en tres etapas: la de elaboración de objetivos y líneas de acción, la de elaboración de proyectos de integración y la realización del programa sectorial. Para efectos de establecer la vinculación del programa con los propósitos, objetivos estratégicos y metas del Plan, se tomaron

como insumos: 1) el Plan Estatal de Desarrollo Jalisco 2030, 2) los Programas Nacionales, 3) el Plan Nacional de Desarrollo y 4) consultas públicas.

El análisis que se hace se queda únicamente en una descripción de los acontecimientos y de la situación de cada una de las temáticas tratadas, el nivel descriptivo no alcanza a explicar la problemática tan compleja que se presenta en la actualidad.

En relación con los objetivos estratégicos, se observa que algunos se realizan de manera muy genérica, por ejemplo “Contar con sistemas efectivos para la prevención del delito, la readaptación social y el combate a la delincuencia”, sin tener muy sólidos los sustentos en las estrategias y acciones.

En cuanto a las metas, se observa que el cómo se conformaron hace que no siempre reflejen avances en la consecución de los objetivos, por ejemplo “que todos los municipios apliquen el modelo preventivo integral”, cuyo objetivo es “contar con sistemas efectivos para la prevención del delito, la readaptación social y el combate a la delincuencia”. Es claro que se trata de una confusión de los subsistemas del sistema de justicia penal y seguridad pública.

Se observan inconsistencias entre metas y objetivos, como cuando se propone como meta el “reducir la incidencia delictiva del fuero federal y del fuero común”, teniendo como objetivo el “mejorar la procuración de justicia para hacerla accesible, profesional, con resultados efectivos para la población y el respeto a los derechos humanos”. Además, el indicador se queda muy corto en el aspecto que pretende medir, es claro que solamente reducir la incidencia delictiva no es sinónimo de mejorar la procuración de justicia.

También se observa que son insuficientes algunos indicadores para conocer con certeza el nivel de avance hacia los objetivos, por ejemplo “posición de Jalisco en el subíndice Sistema de Derecho del Instituto Mexicano para la Competitividad AC”. Así como el “asegurar con la participación de los poderes legislativo y judicial la legalidad de los procesos jurídicos, al brindarles defensoría y asesoría en diversas ramas del derecho”.

### **Programa Sectorial 13, Protección Civil**

Este programa retoma el mismo propósito que para protección civil se establece en el PED "...protección civil, con el fin de garantizar un entorno seguro para la vida de las personas y sus bienes, es por ello que al incluirse las acciones que en materia de protección civil como instrumento de prevención y atención de situaciones que ponen en riesgo la vida de las personas y sus bienes" (:11), con lo cual cabe reiterar la crítica hecha anteriormente (ver páginas 110 y 111) en este documento, con respecto a la escasa claridad que un propósito así permite tener acerca de lo que es y debe esperarse de la protección civil. En este sentido, tampoco en el programa sectorial se ubica a la protección civil vinculada al tema del desarrollo sustentable.

Sin embargo hay que destacar que el hecho de que se defina que la protección civil tiene una jerarquía en la agenda del gobierno tal que amerita tener un programa sectorial es trascendente, y corresponde al escalamiento que este tema ha tenido como objeto de atención del gobierno federal y de algunos otros gobiernos estatales (como el caso del Distrito Federal, donde recientemente se creó una Secretaría de Protección Civil, con lo cual al menos se reconoce una mayor jerarquía formal), aunque en la práctica la ambición de propósitos produzca redundancia de esfuerzos y conflicto con otras entidades de gobierno.

Este programa contempla los siguientes subprogramas: Cultura de la Prevención; Atención a Desastres; Fomento y Difusión de la Protección Civil y la Solidaridad Ciudadana, Control Fitozoosanitario, Control Forestal, y Formación de Brigadistas.

La sola lectura del tipo de asuntos integrados en los programas expresa dos cosas que merecen ser destacadas: la primera que tiene que ver con la poca claridad en la especificidad de lo que es y para qué es un sistema de protección civil (por ejemplo, la inclusión del control fitozoosanitario) y la segunda el desequilibrio en la agrupación de los aspectos por atender, que son de muy diverso tipo y complejidad (por ejemplo, "formación de brigadas" como subprograma, que es en todo caso una actividad de algo mucho más amplio que tendría que enmarcarse en algo así como "capacitación y profesionaliza-

ción”, así como además la colocación de la formación de brigadas al mismo nivel que cultura de la prevención, que en todo caso tendría que ser el resultado de todos los esfuerzos).

Lo que expresa la definición de los subprogramas es la ausencia de un eje articulador en la materia. En la parte de “Marco normativo y metodológico”, se consigue centrar más el objetivo de la protección civil (protección de la vida, los bienes y el entorno, pero referida a los desastres). Sin embargo ese esfuerzo se diluye al referir que el subprograma tiene relación directa con objetivos estratégicos definidos en el PED como “PrO2: Garantizar la movilidad sustentable y la seguridad de personas, bienes y servicios que circulan en los diferentes ámbitos del territorio estatal, desde el peatón y el ciclista, hasta el transporte público y los vehículos particulares”.

El diagnóstico sectorial que se presenta, es básicamente el mismo que se integró al PED, con lo cual se sostiene la misma crítica que ya ha sido presentada en este documento (ver página 110). En suma, el diagnóstico sectorial es pobre y no contribuye a entender la complejidad e importancia de la protección civil.

Tampoco en este programa sectorial se definen los conceptos principales (desastre, emergencia mayor, riesgo, peligro, vulnerabilidad). Más aún, se emplean indiscriminadamente otros como “riesgo aceptable”, los cuales ni se definen ni se utilizan de forma adecuada. También se observan confusiones con respecto al tipo y alcance de los instrumentos técnicos que existen, como el caso de la referencia al Atlas de Riesgo como “un instrumento de prevención que proyectará los escenarios de riesgo a corto, mediano y largo plazo, y servirá de base referencial para delimitar la planeación urbana, turística e industrial que en su conjunto determina el crecimiento urbano” (:22). No hay en todo el plan sectorial evidencia de que se hayan realizado evaluaciones del riesgo de desastre en el estado. Parece estarse confundiendo un atlas de peligros con un atlas de riesgo (que son muy distintos).

No se observa un solo insumo en la planeación que haga pensar en que se tendrá la capacidad de hacer análisis prospectivo para lograr plantear escenarios de corto, mediano y largo plazo. No hay, por ejemplo, el planteamien-

to de construir insumos básicos para conseguirlo, como el contar con los sistemas de información de vulnerabilidad y peligros, alimentados desde los niveles locales al estatal.

El mayor volumen del diagnóstico que se presenta corresponde a tres aspectos: control zoonosanitario en el estado de Jalisco, control fitosanitario e incendios y sanidad forestal. Se trata de acciones que no son justificadas en el documento como parte de los ámbitos de competencia de la protección civil (¿qué no es, por ejemplo, el tema del control fitosanitario uno de rutina realizado por las autoridades encargadas del tema de salud pública, que pertenecen al sector salud?). Es decir, no se explica si las condiciones específicas del estado justifican que como parte de los fenómenos perturbadores sanitarios, el área de protección civil deba incorporar a su planeación el tema fitosanitario o zoonosanitario desde una perspectiva transversal junto con el sector salud. Nuevamente es una expresión de la falta de claridad en los tipos de riesgo donde los sistemas de protección civil tienen competencia.

En contraste, no se identifican en el diagnóstico áreas de una importante vinculación con protección civil como los sistemas de comunicación en emergencias donde convergen áreas de seguridad pública y salud, por ejemplo. En ese caso habría que considerar otros asuntos que también son transversales como el de cierto tipo de accidentes que pueden implicar incidentes con múltiples víctimas. En este sentido, lo que es pertinente para la protección civil es el asunto de los sistemas de atención de emergencia que existen en el estado, y cuya vinculación no se menciona.

El análisis FODA está integrado por listas cortas de lugares comunes que no tienen vínculo con el diagnóstico presentado. Por ejemplo, como debilidades se identifican: 1) vulnerabilidad del estado ante fenómenos perturbadores, 2) sistema de protección civil en proceso de evolución, 3) cultura de la prevención deficiente, 4) ordenamiento territorial inadecuado, y 5) condiciones geográficas adversas con respecto a los programas. Como fortalezas: 1) entusiasta participación social en tareas de la protección civil, 2) eficiencia en la coordinación interinstitucional de los tres niveles de gobierno, 3) adecuado sistema de capacitación en la materia, 4) desarrollo científico para la toma de

decisiones en materia de la protección civil, y 5) desarrollo institucional conforme a las necesidades que presenta el estado ante fenómenos (:35).

A partir del análisis del diagnóstico presentado y el análisis FODA, el programa sectorial propone como objetivos específicos: fortalecimiento de la cultura de la protección civil a través de implementar acciones de sensibilización, capacitación y difusión que fortalezcan la cultura de la prevención; eficiente prevención y atención de emergencias, siniestros o desastres; desarrollo del Sistema Estatal de Protección Civil, protección de los recursos forestales, y control fitozoosanitario. Las ausencias importantes tienen que ver, por ejemplo, con los sistemas de información para tomar decisiones, con aprovechar el desarrollo teórico, metodológico y conceptual que existe actualmente en la materia, y con trabajar sobre el tema de los sistemas de alerta temprana.

En general, los objetivos y estrategias planteadas se encuentran muy desarticulados. Esto tiene que ver con una deficiencia de origen: que no se incorpora un modelo de comprensión del problema del riesgo de desastre como estimación objetiva de las probabilidades de daño. Hablar de prevención de desastres tiene sentido actualmente en términos teóricos y prácticos porque existen esos modelos que proponen las principales líneas de intervención y de relaciones causa-efecto. En este sentido, es muy importante que las autoridades responsables de las políticas de protección civil tengan competencia técnica en el tema, al igual que es imprescindible que la tengan los cuadros más operativos.

Los elementos que fueron colocados bajo el título de “Indicadores de tercer nivel” (:59) son un buen ejemplo del nivel de subdesarrollo conceptual, metodológico y de aplicación de conocimientos en materia de protección civil que prevalece tanto en el estado, como en el resto del país.

## Programa Sectorial 14, Seguridad Pública

El PSSP refiere, que dada la situación de inseguridad en el estado, “el Gobierno de Jalisco busca establecer las condiciones para que la población goce de tranquilidad y seguridad en su vida y sus bienes, para lo cual fortalece la coordinación interinstitucional para un combate efectivo del delito y brinda los mecanismos que incentiven la participación ciudadana poniendo especial atención en brindar a las personas las herramientas necesarias para prevenir el delito y las adicciones” (:11). Asimismo, como parte importante de la seguridad pública, se refiere que se brindarán las condiciones necesarias para que las personas que hayan cometido algún delito purguen su pena bajo esquemas de readaptación social efectivos.

Este programa contiene los siguientes subprogramas: Combate a la Delincuencia y Coordinación Interinstitucional; Participación Ciudadana para la Prevención de Delitos y Adicciones, y Readaptación y Reinserción Social.

En primer término se observa un marco normativo adecuado, que toma en cuenta los articulados constitucionales y las normas respectivas. Las definiciones plasmadas en el marco metodológico son claras y adecuadas. Se observa que se asignaron diversos subprogramas en relación con las metas estratégicas, sin embargo no se establece con claridad cuáles van a ser las acciones concretas y las estrategias para alcanzar dichas metas. Por ejemplo, en la meta de disminuir el porcentaje de sobrepoblación penitenciaria en el estado, del subprograma de Readaptación y Reinserción Social, y en la meta de disminuir la reincidencia criminológica en el estado, del subprograma Combate a la Delincuencia y Coordinación Institucional, se establece el objetivo de contar con sistemas efectivos para la prevención del delito, la readaptación social y el combate a la delincuencia.

El diagnóstico es descriptivo y ayuda mucho a entender la gravedad de la situación, pero no clarifica los factores que la causan. En el apartado denominado “Problemática y áreas de oportunidad” se observa que sí se vincula el panorama actual del problema con el resultado de políticas previas. Se



realiza el FODA y a través de tablas se establecen las debilidades, amenazas, oportunidades y fortalezas.

En general se aprecia que entre los objetivos del programa sectorial y el tratamiento que se les da a los problemas en sus subprogramas sí hay consistencia y, de alguna manera, las relaciones causales que se establecen también resultan congruentes.

En general se observa que sí hay congruencia entre los objetivos, las estrategias y las metas. Sin embargo, no es así en todos los casos. Por ejemplo, la meta de disminuir la reincidencia criminológica en el estado y el objetivo de contar con sistemas efectivos para la prevención del delito, la readaptación social y el combate a la delincuencia, no guardan coherencia.

En el apartado que corresponde a la alineación de objetivos por dependencia, se observa que únicamente se realiza un cuadro, pero sin fundamentar y otorgar razonamiento de dicha alineación.

En cuanto a las tablas de indicadores (:87), las metas programadas no tienen un sustento claro. Derivado del programa sectorial, por ejemplo, no se entiende cómo en seis años se va a pasar de una infraestructura penitenciaria calculada de 5% a 100%. No se clarifica el significado de que en el año base haya un déficit del 95% según la forma en que se plantearon las metas. En este sentido, la asignación de valores a las metas se parece más a una serie de deseos que al resultado de una valoración realista del punto de partida y las posibilidades de avance. No se presentan las tablas metodológicas de los indicadores; por ello, no se sabe qué quiere decir, por ejemplo, el indicador de fortalecimiento de la readaptación social, con respecto al cual, en consecuencia, tampoco se entiende cómo se pasa de un 5% a un 100% en seis años.

## **Programa Sectorial 15, Seguridad Jurídica de Ciudadanos y Bienes**

Con el PSSJCB se propone ofrecer a los ciudadanos la seguridad y la certidumbre jurídica necesaria respecto a su persona y su patrimonio, con el fin de que ello se convierta en un claro incentivo para el desarrollo económico y social del estado. También pretende contribuir, en la medida de sus competencias, con el mejoramiento del sistema judicial estatal, y procura que la justicia sea un bien para toda la sociedad.

Este programa integra los siguientes subprogramas: Protección Jurídica; Regulación y Control de la Propiedad; Registro Civil, y Desarrollo del Poder Judicial del Estado.

El marco normativo y metodológico es adecuado y completo, ya que abarca el nivel de los artículos 20, 27, 36, 39, 41, 43, 49, 94, 115 y 121 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En cuanto a los subprogramas que involucran a secretarías y dependencias del Poder Ejecutivo y Judicial del estado, se toman en cuenta la Constitución Política del Estado de Jalisco, la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, la Ley Orgánica de la Procuraduría Social, la Ley Orgánica del Poder Judicial, y demás leyes y reglamentos secundarios.

El diagnóstico sectorial sí ayuda a entender los factores causales de los problemas, ya que se hace un análisis de los principales indicadores que miden a las dependencias gubernamentales. Se consideran una serie de parámetros que ubican a cada dependencia de una forma cualitativa y cuantitativa en un panorama tanto estatal como nacional.

Los aspectos más relevantes que se identifican son: la protección jurídica; la regulación y control de la propiedad, tanto en lo concerniente al registro público como a los asuntos agrarios; el registro civil, y diversos aspectos que mejoren los vínculos con los otros poderes del Estado.

Derivadas del análisis FODA se presentan conclusiones que ayudan a clarificar qué medios se pueden utilizar para que el sector ofrezca un mejor servicio, pero nuevamente, como en el caso de otros programas sectoriales, se incluye como propósito central el buscar "la mejora de la percepción en la

ciudadanía con relación con los índices de gobernabilidad democrática” (:50). Otras conclusiones se relacionan con los aspectos considerados fortalezas y oportunidades, aunque todo está presentado de manera muy escueta.

En la parte dedicada a la priorización de problemas, recursos y resultados, se presenta un ejercicio interesante donde se intenta acercar respuestas a cada problema mediante preguntas como ¿por qué lo tenemos?, ¿qué se propone para solucionarlo?, ¿quién lo hace?, ¿cuándo se hace? Los problemas considerados prioritarios son: marco legal inadecuado, insuficiencia de presupuesto, insuficiencia de cobertura, falta de coordinación interinstitucional, y falta de coordinación entre los poderes del Estado.

La consistencia observada entre los objetivos del programa y las estrategias o acciones planteadas es relativamente buena. Existe un cuadro de objetivos específicos por cada subprograma, donde se hacen corresponder los medios y fines propuestos por cada uno.

En relación con los indicadores y las metas propuestas, toda vez que se llega al nivel de especificidad de establecer metas con porcentajes como los del indicador “Porcentaje de reducción en la respuesta *no encontrado* a los servicios de emisión de actas” (:74), con valores de 8.5% (valor actual), e incrementos anuales esperados hasta llegar al 80% en el 2013, sería importante que se incluyeran notas sobre la metodología empleada que sustente el valor asignado a las metas en el caso de todos los indicadores.

En cuanto al Programa Sectorial 16, se ha considerado conveniente integrar su análisis al del eje estratégico Buen Gobierno.

## **5.4. CONCLUSIONES**

Los aspectos a destacar en estas conclusiones son dos: el primero tiene que ver con la vinculación entre el tema de los derechos humanos y el eje Respeto y Justicia, y el segundo con el enfoque de seguridad adoptado en dicho eje.

Tanto en el PED como en varios de los programas sectoriales se declara la relevancia del tema de los derechos humanos, se insiste en que la gobernabilidad democrática requiere necesariamente, entre otros aspectos, del respeto irrestricto de los mismos (PED: 201), y se asevera que “es un tema que se reconoce como transversal a los ejes” Respeto y Justicia, Buen Gobierno y Desarrollo Social.

Sin embargo, no se aclara cuál es el significado de esa frase en términos concretos. No hay un diagnóstico real de la situación de los derechos humanos en el estado, ni en el apartado que le dedica el PED (:225-230) (mismo que se repite en el Programa Sectorial Procuración de Justicia) ni en el propio Programa Sectorial Derechos Humanos. Mientras que los dos primeros presentan un vago panorama en torno al tema de las denuncias, el otro hace un extenso punteo de aspectos relacionados con los derechos económicos, sociales y culturales.

No se reconoce como problema el tema de las violaciones a los derechos humanos en el ámbito de los derechos civiles y políticos: detenciones arbitrarias, prestación indebida del servicio público, lesiones, incumplimiento de la función pública en la procuración de justicia, amenazas y cateos ilegales, entre otros. Nada acerca del historial de recomendaciones (cuántas, a quién, de qué tipo, nivel de cumplimiento) ni tampoco una mención acerca de hechos que comprueben el compromiso del Poder Ejecutivo estatal con combatir la impunidad en el tema de las violaciones a los derechos humanos.

El PSDH plantea objetivos específicos que necesariamente requieren de acciones transversales, por ejemplo, que las dependencias más señaladas en denuncias de presuntas violaciones a los derechos humanos establezcan mecanismos “que induzcan el respeto a los derechos humanos por parte de los servidores públicos” (: 50).

Precisamente entre las dependencias más señaladas como presuntamente violadoras de los derechos humanos están la Procuraduría General de Justicia del Estado y la Secretaría de Seguridad Pública, Prevención y Readaptación Social.

Sería de esperar que los programas sectoriales Procuración de Justicia y Seguridad Pública tuvieran un importante despliegue de recursos de planeación orientados al objetivo de abatir prácticas violatorias a los derechos humanos. En contraste, lo que se encuentra es una sola previsión en el caso del de Procuración de Justicia (capacitar servidores públicos en materia de derechos humanos) y ninguna en el de Seguridad Pública. Nada acerca del establecimiento de los mecanismos a los que se refiere el Programa Sectorial de los Derechos Humanos.

En este sentido, no hay evidencia de que el tema de los derechos humanos sea considerado ni medianamente importante en las agendas, objetivos, subprogramas y proyectos en el ámbito de la procuración de justicia. En cuanto al de la seguridad pública, es simplemente ignorado.

Por su parte, como se detalla más adelante en el apartado del eje estratégico Buen Gobierno, el PSDH por sí mismo tiene serias deficiencias (además de las multicitadas con respecto al diagnóstico a las que ya se ha hecho referencia en este apartado). Parte del supuesto de que el problema está en la percepción de la gente. Esto es un efecto al no reconocer la existencia de una problemática real de violación a los derechos humanos. Si el problema es la percepción, entonces lo que mide el éxito de la política es la reducción del número de denuncias. Así está planteado: el indicador utilizado es precisamente ese número.

Si por el contrario se reconociera que hay un problema de violación a los derechos humanos en el estado, las medidas tendrían que estar orientadas a vigilar, sancionar y prevenir dichas prácticas. Intervenir para modificar no sólo actitudes de los servidores públicos, sino aspectos estructurales del propio funcionamiento de los organismos gubernamentales. Las medidas desde este enfoque para conocer el éxito de las políticas tendrían que ser, por ejemplo, el número de recomendaciones, porcentaje de cumplimiento, tasa de violaciones graves, mecanismos de reparación del daño, índice de impunidad de violaciones a los derechos humanos. Sería fundamental estimar la cifra negra de denuncias de violación a los derechos humanos (así como se hace en el caso de los delitos). Asimismo, ¿qué significa en términos de “punta del

iceberg” un solo caso de tortura donde se comprueba la participación de un servidor público?

La insistencia en el plan y en los programas de utilizar como indicador del nivel de avance en materia de derechos humanos el “número de denuncias ante la CEDH de Jalisco” es, además de lo que ya se ha señalado, una expresión de la resistencia del poder ejecutivo al cumplimiento de las recomendaciones. Quiere decir que se considera totalmente legal, lícito, legítimo y defendible rechazar una recomendación, y que es una postura que no tiene intención de cambiar. En contraste, no se advierten preguntas que deberían estar preocupando como ¿Cuántos casos de violaciones a los derechos humanos en el estado no son ni siquiera denunciados?

En el caso del eje Respeto y Justicia, el análisis de los programas sectoriales Procuración de Justicia y Seguridad Pública hace evidente que no hay tal transversalidad en el tema de los derechos humanos.

Toda vez que el poder ejecutivo estatal ha hecho explícita su postura de reconocer que una gobernabilidad democrática implica necesariamente el respeto irrestricto a los derechos humanos, se sugiere que esa declaración se exprese claramente en las estrategias, acciones y presupuestos incorporados a la planeación sectorial de la seguridad pública y la procuración de justicia. Esto tendría que incluir medidas como identificar qué características del funcionamiento de las organizaciones gubernamentales que pertenecen a esos sectores propician prácticas violatorias a los derechos humanos; establecer medidas preventivas orientadas a cambiar actitudes de los servidores públicos y a modificar prácticas que son áreas de oportunidad para la comisión de dichas violaciones; realizar un seguimiento puntual de las denuncias para ampliar los diagnósticos y mejorar las medidas que prevengan violaciones; cumplir las recomendaciones; hacer públicas las sanciones a servidores públicos que han incurrido en violaciones; abrir espacios de análisis, discusión y toma de decisiones donde se puedan diseñar medidas acordadas entre autoridades (de los ámbitos de seguridad pública y procuración de justicia) y organizaciones civiles de defensa y promoción de los derechos humanos.

El segundo aspecto que se aborda en estas conclusiones tiene que ver con el enfoque que se adoptó en este eje con respecto al tema de seguridad. El énfasis se coloca en los aspectos relacionados con una inseguridad pública entendida desde la perspectiva policial. Es decir, inseguridad pública identificada con el problema delictivo.

Frente a ese énfasis, otros aspectos muy importantes de la seguridad son colocados en un plano muy inferior de interés y en algunos casos son subordinados al enfoque policiaco. Así ocurre, por ejemplo, con los sistemas de atención de emergencias, donde convergen otras áreas de políticas como la de protección civil o la atención médica prehospitolaria.

Esta subordinación no se justifica en términos de los impactos que sobre la vida, la salud y los bienes tienen comparativamente la problemática de los delitos (atendida desde la seguridad pública y la procuración de justicia), la problemática de las emergencias mayores y los desastres (ámbito de competencia de la protección civil y la gestión de riesgos), así como la problemática de la mortalidad, morbilidad, discapacidad y costos por lesiones así como por la agudización de padecimientos crónicos (ámbito de competencia del sistema de salud y en particular de la atención médica prehospitolaria).

La alternativa es sacar el centro de la preocupación por la seguridad del tema delictivo como un fenómeno aislado y ubicarlo alrededor del riesgo, lo que permite un panorama mucho más amplio no sólo de la problemática sino de las opciones de tratamiento. El objeto de las estrategias y acciones para incrementar la seguridad, pasan necesariamente por la reducción de los riesgos (Arjonilla, 2005). Para reducirlos hay que distinguir entre el peligro (causa potencial del daño) y la vulnerabilidad (la susceptibilidad a sufrir daño). Existen por ejemplo muchos peligros sobre los que no podemos incidir (sismos, huracanes, lluvia), pero el riesgo (la probabilidad de sufrir daño si esos peligros se presentan) se puede disminuir sustancialmente con medidas sobre las condiciones más relevantes de la vulnerabilidad (asentamientos irregulares, mala calidad de las construcciones, escaso ordenamiento territorial, falta de información, planes de respuesta vagos ante desastres, sistemas rutinarios de atención de emergencias deficientes, etcétera).

Las políticas tienen que dirigirse principalmente a reducir las condiciones de vulnerabilidad, lo que requiere de enfoques integrales de abordaje. Si se criminalizan temas como el de las adicciones o la violencia intrafamiliar, el eje de la solución se orientará a la persecución del delito. No hay policía que alcance para semejante enfoque, que además, suele dejar de lado la atención de aspectos fundamentales de tipo social y económico que suelen estar en las causas profundas y estructurales de muchos de estos problemas.

Los riesgos que tiene que enfrentar la población son múltiples: sufrir un accidente de tránsito, resultar lesionado por la explosión de cohetes en un mercado, perder bienes porque se inundó la colonia, ser robado fuera de un banco.

Un enfoque integral tendría que identificar las condiciones de vulnerabilidad comunes que permitieran articular las acciones para conseguir mayor impacto, atendiendo aspectos como el ordenamiento territorial, el organizacional, la capacidad de respuesta operativa para atender situaciones de emergencia y un amplio esfuerzo para proveer a la población de educación formal e informal en el tema de los riesgos. En este sentido, los recursos invertidos deben ser bien ubicados como lo que son, insumos y no logros.

Por su parte, no hay que perder de vista que el marco más amplio del tema de la seguridad es el del desarrollo sostenible. Una verdadera visión a largo plazo tendría que mirar hacia allá, hacia la reducción de los riesgos para los sistemas políticos (como los que implican la delincuencia organizada y su infiltración en los gobiernos) o para los sistemas económicos y sociales (como las prácticas no sustentables que derivan en desastres, tal como la deforestación, por citar solo una).

Se sugiere entonces adoptar una perspectiva más amplia del tema de la seguridad, centrada en una mejor comprensión de los riesgos, interviniendo en aspectos transversales de la vulnerabilidad. Para empezar debe definirse la seguridad como indicador positivo integral y no como un referente negativo por carencia o ausencia.



# 6

## ANÁLISIS DEL EJE ESTRATÉGICO

# Buen Gobierno

### 6.1. INTRODUCCIÓN

En este apartado se presenta el análisis del eje estratégico Buen Gobierno, que forma parte del PED 2030 del Gobierno de Jalisco. Como tal, se propone ofrecer una lectura analítica no sólo de las partes que lo conforman, su construcción lógica, teórica y metodológica, sino del eje en sí, su justificación, su propuesta y su coherencia. Es relevante señalar esto para aclarar contenidos y perspectivas, pues en gran medida, la crítica puntual de los programas sectoriales y especiales, y sus respectivos proyectos específicos, responde a su lugar en la estructura general.

El presente capítulo consta de cinco apartados, uno que ubica este eje en el contexto del PED y otro que incluye el análisis de los cuatro programas sectoriales que corresponden a este eje: 1) Impulso al Desarrollo Democrático (PSIDD), 2) Participación Ciudadana (PSPP), 3) Fortalecimiento Institucional (PSFI) y 4) Derechos Humanos (PSDH). En esta introducción se busca, además, ofrecer una visión general sobre lo que representa un plan a largo plazo en el contexto que vive nuestro país.

Es imprescindible mencionar la oportunidad histórica que tiene la clase política nacional para articular una ruta hacia una democracia sólida y de calidad. En este tenor, se reconoce el esfuerzo de pensar en un plan estatal de largo aliento que aclare una estrategia para alcanzar las metas establecidas.

Como cualquier proceso de construcción colectiva de un proyecto tan amplio como el que se plantea el PED, es necesario contemplar una constante retroalimentación para mejorar el producto final. Este análisis se plantea como parte de ese esfuerzo por aportar críticas constructivas que ayuden a mejorar la planeación y, por ende, el ejercicio de gobierno.

## **6.2. EL EJE BUEN GOBIERNO EN EL PED**

El trabajo para contar con diagnósticos, indicadores, sistemas de evaluación y seguimiento es muy necesario. Sin embargo, la evidencia mostrada en los documentos de planeación revisados del eje Buen Gobierno del PED, es que carecen de una consecución lógica en los términos que ellos mismos plantean. Se utilizan algunos conceptos clave (como participación ciudadana, o incluso buen gobierno) sin una delimitación clara sobre sus definiciones, alcances y límites. Esto tiene repercusiones para el documento general, pues la falta de claridad impide tener un mapa conceptual cuyos elementos podrían incluso servir para definir indicadores adecuados, que a su vez ayuden a redefinir tareas y establecer responsabilidades.

Cualquier sistema de gobierno requiere evidencias de su legitimidad tanto ante su población, como ante el entorno internacional. Esto es relevante para los distintos niveles de gobierno, es decir, las administraciones estatales, locales así como la federal. Tales evidencias ponen de manifiesto el sentido de responsabilidad en el ejercicio del “buen gobierno”. La constante referencia a principios de inclusión, respeto a los derechos humanos y desarrollo democrático, idealmente pasan de un simple uso retórico a un ejercicio cotidiano de gobierno. Las graves deficiencias conceptuales y de cultura política que padece la mayoría de la población en México deberían, por ende, estar presentes en la planificación de estrategias con ánimo de subsanarlas.

En este tenor, se extraña en el PED un tono más crítico que se refiera abiertamente a procesos pasados que no han funcionado, y que analice sistemáticamente las visiones encontradas sobre alternativas para corregirlos. Tal y

como se encuentra, el tono y el uso del lenguaje que presenta el documento pareciera seguir la lógica que durante mucho tiempo dominó al ejercicio del gobierno: plantear proyectos y planes como si fueran la solución única a los problemas, sin ahondar mucho en una explicación lógica que atienda a un contexto amplio y que se apoye en evidencias aportadas por estudios científicos o científico-sociales pertinentes.

La evaluación incluida sobre el PED 2001-2007 resulta insatisfactoria, pues las cifras que se presentan carecen de una lectura analítica en el mismo documento. Esto es, algunos de los aumentos en los indicadores incluidos podrían responder más a dinámicas externas que a los resultados de las políticas. El mantener un silencio sobre esta posibilidad resta credibilidad a la evaluación general.

La falta de una contextualización más completa resulta evidente en los programas sectoriales del eje estratégico Buen Gobierno del PED. En todos los casos existe una falta de consecución lógica entre lo que implicarían las políticas con respecto a problemas o aspectos específicos del ejercicio de gobierno, y el análisis y establecimiento de medidas para atenderlos.

Si se busca realmente consolidar un sistema democrático incluyente (como se puede deducir de lo expresado en el PED), entonces se entiende que los planes sobre cuestiones públicas deberían ayudar a propiciar un diálogo social responsable, maduro y constructivo. En este aspecto, gran parte del encargo recae en el aparato de gobierno, pues es el dedicado a administrar los recursos públicos que provienen de los impuestos colectivos.

La elaboración de una serie de estrategias y proyectos a largo plazo con un objetivo común normalmente sigue un proceso de diagnóstico, evaluación, propuesta y ajuste. En este caso, la evidencia mostrada en el PED no parece seguir esa lógica en los términos en que está planteado. Los instrumentos que se han utilizado tanto para definir este eje, como para recabar información y opiniones para diseñar medidas, sufren en consecuencia de serias inconsistencias. Entre las principales se encuentran 1) la definición del "buen gobierno", 2) el eje articulador de las preguntas para la encuesta ciudadana y 3) la manera en que se han realizado consultas ciudadanas.

En lo que se refiere a la encuesta, no queda claro el instrumento utilizado ni la manera en que se aplicó el mismo, ¿se utilizó la opción múltiple o fueron preguntas abiertas? Si se usó la opción múltiple, se corre el riesgo de haber sesgado desde el inicio los resultados. Si se diseñó con preguntas abiertas, necesariamente hubo un ejercicio de aglutinamiento para ordenar los resultados. ¿Fueron entrevistas aleatorias o visitas a domicilio? Esto tiene una repercusión clara en el valor representativo de la encuesta, pues no es lo mismo acudir sistemáticamente a distintas áreas cuidando el equilibrio entre zonas del estado, que hacer una muestra aleatoria. En cualquier caso, lo que hace falta es clarificar la extensión del estudio, la manera en que fue aplicado el instrumento y una reflexión sobre el proceso. Es muy probable que todas estas dudas queden aclaradas con un poco de información sobre lo que se hizo.

En relación con los foros ciudadanos que fueron realizados con la Gran Alianza por Jalisco, resulta preocupante que se mantenga una política de centralización sobre los actores que pueden opinar ante planes y proyectos del gobierno. Aunque la iniciativa de proveer de un espacio a organizaciones de la sociedad civil para poder coordinarse con el gobierno, es en principio valiosa, la manera en que está diseñada y estructurada la hace parecer más una oficina de gobierno que realmente un espacio de diálogo para la sociedad civil.

No existe un directorio de las organizaciones que participan en la Gran Alianza, ni esfuerzos por incluir actores que no hayan participado anteriormente. Esto llama la atención especialmente cuando es evidente la existencia de una cantidad importante de organizaciones con muy diverso grado de profesionalización, que en los últimos años han tenido una influencia notable en el espacio público jalisciense.

Si lo que se busca es tener un diálogo maduro y respetuoso con todos los actores del estado, el gobierno debería tener como estrategia la política de incluir grupos diversos a mesas de trabajo que realmente tengan influencia en políticas y decisiones públicas. Tal y como está, pareciera incorporar solamente a las organizaciones con afinidad de algún tipo al actual equipo gober-

nante. Una visión de Estado debería plantear con seriedad la posibilidad de un diálogo plural y respetuoso entre partes con opiniones distintas.

De estas críticas deriva un saldo muy negativo sobre el eje: si los insumos para definir el “buen gobierno”; diagnosticar la realidad de la situación; argumentar, proponer y diseñar estrategias y proyectos relevantes, están incompletos o carecen de justificación, entonces el eje en general no tiene la legitimidad que requeriría, especialmente pensando en un plazo tan largo que abarca hasta el 2030.

Los objetivos del eje claramente muestran la relevancia de lo ciudadano. Dos tienen que ver con la necesaria cercanía del gobierno con la ciudadanía (Pb01, Pb04); otros dos están relacionados con la transparencia y la rendición de cuentas (Pb02, Pb09); otros dos llaman a priorizar estrategias para el beneficio social (Pb06, Pb07); uno más está dedicado al buen uso de los recursos públicos (Pb05); y otro a la necesaria profesionalización de los servidores públicos (Pb03). Esta muestra pone en evidencia la necesidad de diseñar estrategias para mejorar la relación entre la ciudadanía y el gobierno.

Una de las inconsistencias está en los elementos usados para apoyar lo que es el “buen gobierno”. En principio, se utilizaron nueve conceptos o ideas a partir del trabajo académico de distintos pensadores. Estos son: 1) participación ciudadana, 2) estado de derecho, 3) transparencia, 4) capacidad de respuesta, 5) orientación hacia el consenso, 6) equidad, 7) eficacia y eficiencia, 8) responsabilidad y 9) visión estratégica. Estos nueve criterios incluyen desde la infraestructura legal y jurídica, hasta medidas que ayuden en las negociaciones para solucionar problemas entre grupos e individuos.

Más adelante en el documento, algunos de estos criterios fueron cambiados sin mayor explicación. Los conceptos que fueron eliminados son: Estado de derecho, capacidad de respuesta, orientación hacia el consenso, equidad, eficacia y eficiencia, responsabilidad, y visión estratégica. Fueron sustituidos por: combate a la corrupción, profesionalización, finanzas públicas, planeación para el desarrollo, modernización, gestión y simplificación administrativa, evaluación y mejora.

A pesar de estas incoherencias conceptuales, teóricas y metodológicas, el documento tiene elementos muy valiosos. Una edición informada y con perspectiva podría mejorarlo sustancialmente y con ello ayudar a inspirar a muchos jaliscienses a tomarse en serio un esfuerzo colectivo de mejora de cultura política. En ese tenor está hecho el análisis que se presenta: se busca señalar incongruencias y debilidades a manera de oportunidades para mejorar, tender a contar con un plan claro hacia una mejor vida colectiva en Jalisco.

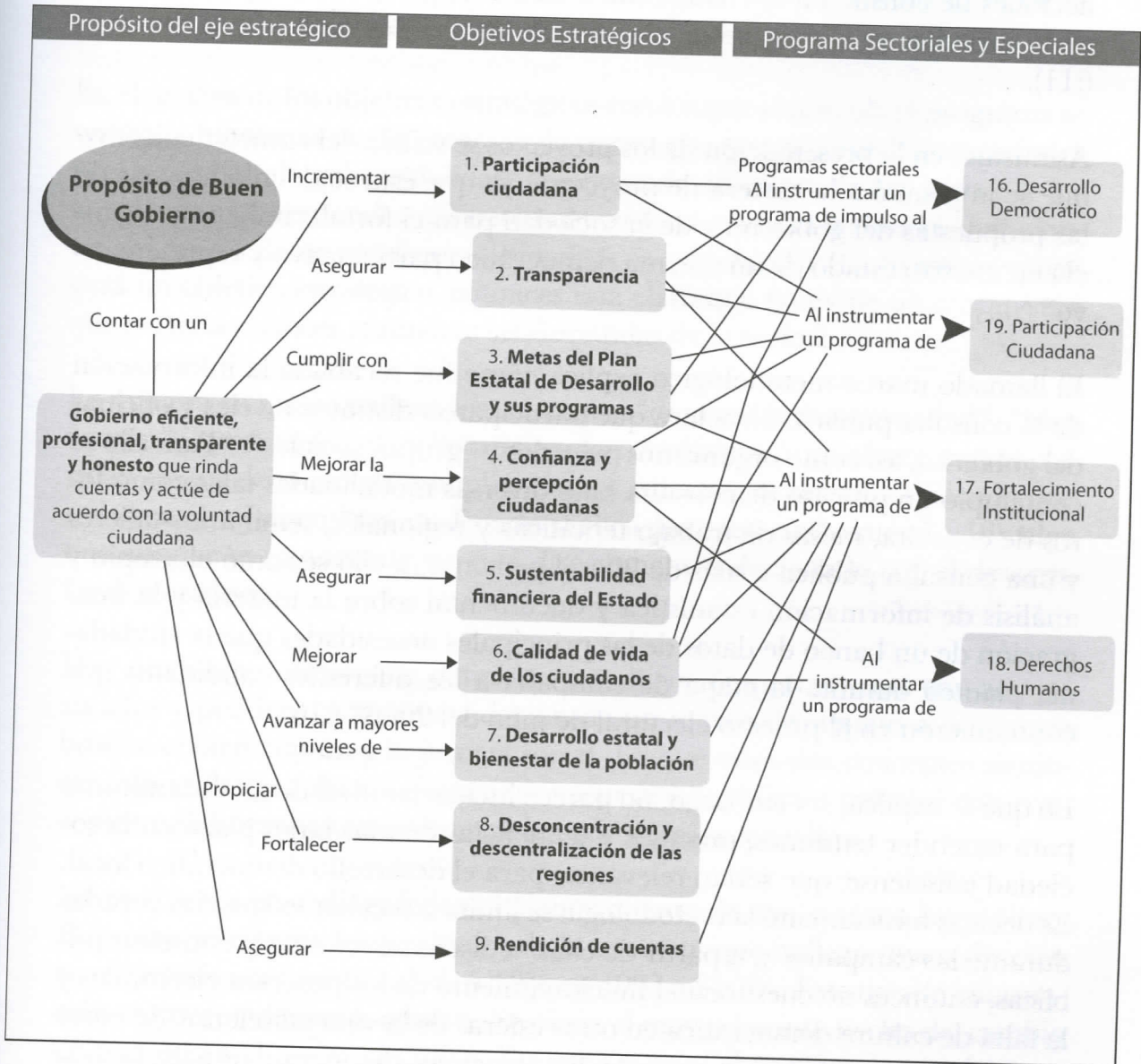
### **6.3. LOS PROGRAMAS SECTORIALES**

Los criterios con los que se hacen los comentarios abajo incluidos no se limitan a analizar elementos específicos del documento. Están orientados a comprender su relevancia, su coherencia con el todo e intentar averiguar lo que significa la inclusión de ciertos giros incluso en términos y referencias. No es, entonces, un análisis punto por punto, sino un recuento analítico de tendencias, conexiones e implicaciones. Esto permite identificar y explicar las debilidades de los distintos elementos incluidos, como son los indicadores, las metodologías y las fuentes de información.

En cualquier documento, y más aún en los de esta índole, es indispensable aclarar la fuente de información consultada, así como el contexto en el que cualquier dato propio fue obtenido. Esto brinda claridad al lector, lo que a su vez genera confianza, un elemento imprescindible en documentos de este tipo.

Antes de comenzar con el primer programa sectorial del eje se incluye la figura 1, obtenida del mismo PED, en la que se expone el propósito del eje estratégico, los objetivos estratégicos y los programas sectoriales. Dicha figura será útil para entender las implicaciones de la falta de precisión y de consecución lógica entre los distintos conceptos incluidos en el Plan.

**Figura 1.** Mapa conceptual del propósito general del eje Buen Gobierno con objetivos estratégicos y programas sectoriales y especiales



Fuente: Gobierno del estado de Jalisco, Plan Estatal de Desarrollo Jalisco 2030, Guadalajara, Jalisco, 2007.

## **Programa Sectorial 16, Impulso al Desarrollo Democrático**

Uno de los puntos clave de la justificación del PSIDD, es que destaca “las acciones de consulta a la ciudadanía a efecto de garantizar la participación de la sociedad en el proceso de planeación para el desarrollo de la entidad” (:11).

Asimismo, en la presentación de los proyectos se señala “el carácter colectivo que se imprimió a la cartera de proyectos, ya que ésta se definió a partir de las propuestas del gobierno y de la sociedad para el fortalecimiento y vigencia en nuestro estado de un sistema democrático participativo y representativo” (:11).

El llamado marco metodológico explica cómo fue recabada la información de la consulta pública. Se aclara que participaron distintos niveles y oficinas del gobierno, así como organismos privados y “grupos sociales”. “Para ello se contempló un proceso de consulta bajo diversas modalidades tales como foros de consulta, mesas de trabajo temáticas y regionales, seminarios-talleres y una consulta pública a más de 20 mil personas; a ello se sumó el acopio y análisis de información estadística y documental sobre la materia y la integración de un banco de datos de las principales necesidades que la ciudadanía planteó durante la etapa de campaña a los diferentes candidatos que contendieron en el proceso electoral de julio del 2006” (:16).

Lo que se explica, sin embargo, no parece incluir un nivel de análisis mínimo para entender tensiones, procesos y tendencias de más largo plazo en la sociedad jalisciense, que serían relevantes para el desarrollo democrático local. Es decir, si básicamente la metodología se limita a recabar exigencias vertidas durante las campañas y, a partir de ellas, a diseñar encuestas y consultas públicas, entonces no cuestiona el funcionamiento de los procesos electorales y la falta de cultura democrática en otras esferas de la vida jalisciense. Se corre el riesgo de ignorar lo que implican los principios democráticos para la vida cotidiana, alejada del ejercicio de gobierno.

Este sesgo inicial afecta al programa entero, pues su justificación se vuelve endeble. Lo que en los textos se sostiene como opinión de los jaliscienses, se



limita a una manera de entender la democracia. Hay muchas. Por eso resulta importante definir claramente a qué se aspira y cómo se define la democracia en el estado. No se puede asumir que todos entienden lo mismo. Además, una definición clara ayudaría a conocer críticas de distintos sectores de la población que ayudarían a su vez a mejorar la propuesta.

En el análisis de los objetivos estratégicos con los que se articula el programa se resalta la búsqueda de “la creación de estrategias que generen las condiciones necesarias para la gobernabilidad, entendiendo ésta como la capacidad de los gobiernos para responder eficientemente a las demandas de la sociedad, dentro del marco de las condiciones económicas existentes” (:16). Si esto se considera un objetivo estratégico, entonces está claro que no existe un mecanismo que permita conocer realmente las demandas de la sociedad.

La manera en que se utilizan los conceptos “demandas de la sociedad”, “bien común”, “justicia social” y “participación ciudadana”, no ofrece mayor claridad de sus definiciones o implicaciones. Además, se termina diciendo que se busca que Jalisco “sea un Estado seguro para sus ciudadanos” (:16), algo que aunque es importante, no está directamente relacionado con el desarrollo democrático.

Hay dos metas estratégicas definidas: interlocución permanente con actores sociales y políticos, y la consolidación de un marco de respeto a la ley que busque el bien común y la justicia social. Lo que estos dos conceptos significan, sin embargo, abarca demasiados aspectos, y obliga a trabajar con conceptos y elaboraciones más complejas que simples consultas.

No se observa en el diagnóstico el planteamiento de una visión a largo plazo. Pareciera no esperar los resultados de la encuesta que indican una reducción en el “interés por la política” de 51.2% en 1997 a 21.7%. Este tipo de información es extremadamente relativa. Se obvia el muy relevante hecho del cambio de partido en el poder ejecutivo. En este sentido, al tratarse de un plan que busca establecer criterios y líneas de trabajo de este momento hasta el año 2030, no se observa consistencia por lo corto de miras de la lectura que en el Programa se hace de las estadísticas citadas. Incluso, llama la atención la falta de planeación de una encuesta que muestre más detalle en estos temas.

La respuesta que da el mismo texto a la tendencia decreciente del interés por la política (que podría deberse a muy diversas circunstancias) es que el gobierno estatal “habrá de conducir una política interna basada en los principios de pluralidad, inclusión y tolerancia, que abonen en la creación de condiciones para el diálogo y la concertación” (:21). Por un lado, esta frase es una declaración que no está soportada en definiciones más concretas, y por el otro, expresa la ausencia de una lectura objetiva de los problemas a los que se enfrenta constantemente el gobierno estatal.

También se insiste en que se “alentará una relación armónica” (:21) con poderes y organizaciones. Además de carecer de contenido, frases como esa no son propias de un diagnóstico. Tanto esta como la citada en el párrafo anterior, se encuentran dentro del punto 2.1, dedicado a la “descripción del estado actual”. Nuevamente se observa la ausencia de un diagnóstico real y soportado con datos duros. No se incorporan, por ejemplo, las características y datos numéricos sobre protestas ciudadanas, marchas, conflictos, así como acerca de logros, acuerdos y procesos pendientes. Todos estos podrían clasificarse por temas, sectores sociales u otros criterios. Hacerlo ayudaría a tener un diagnóstico de la ‘temperatura’ democrática en el estado, es decir, del ánimo ciudadano por realmente ser tomados en cuenta en la toma de decisiones públicas.

Asimismo puede observarse que en el programa sectorial de Impulso al Desarrollo Democrático se da prioridad a las relaciones entre poderes y niveles de gobierno, como demuestran los puntos 2.2 y 2.3. El primero está dedicado a la relación entre Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Aunque es parte esencial del funcionamiento de un gobierno estatal, el diagnóstico que se hace pareciera referirse más a una situación inmediata que a un plan a largo plazo. Se habla de la necesidad “urgente” de “crear mecanismos de negociación que privilegien el interés ciudadano”, cuando la mayor parte del espacio de este documento y la manera de referirse al mismo parecen subsumirlo a lo que el gobierno decida qué es el ‘interés público’.

Existe además una lectura poco contrastada sobre distintos datos numéricos, lo cual es una debilidad fuerte del documento. No hay claridad de cómo se llega a las conclusiones incluidas. Al mencionar, por ejemplo, que

la baja cooperación entre los partidos repercute negativamente en la “percepción social” de los mismos y esto a su vez afecta al número de simpatizantes, pareciera reflejar un interés partidario más que político. Contar con una ciudadanía crítica que sea capaz de ejercer su opinión para hacerle saber a los partidos qué no le gusta es un reflejo de madurez política. El comentario mencionado, (:22), parece responder más al interés por mantener una alta participación de la ciudadanía en partidos políticos, algo que no debería estar presente en un documento de esta naturaleza.

De igual manera, equiparar la concentración a la eficiencia es equivocado desde un punto de vista democrático. Si lo que se busca es mejorar el diálogo público sobre problemas comunes y maneras de resolverlos, la negociación y búsqueda de consensos son mejor vía, sobre todo a largo plazo. En estos apartados falta que se evidencie la naturaleza del documento como un plan de Estado, es decir, una ruta para mejorar la convivencia democrática entre la población y el gobierno.

Con respecto a la relación con los gobiernos municipales, no hay un diagnóstico que analice las dificultades que han vivido los mismos en el marco de la alternancia. Lo que hay es una exaltación de la cultura política en el estado explicada a través de la alternancia partidista al frente de los gobiernos municipales. Falta una taxonomía de problemas, relaciones, posibilidades y exigencias de gobiernos municipales que realmente ayuden a diseñar una estrategia a largo plazo. Se habla de los logros recientes como si fueran ya la solución ideal. Pero seguramente hay problemas que podrían clasificarse dentro del desarrollo democrático (si sólo existiera claridad del término y de sus alcances).

El último punto del diagnóstico, el 2.4, está referido a la “relación con las organizaciones políticas, económicas y sociales” (:24). En él se pone en evidencia el supuesto de partida del documento entero, pues en su primer párrafo explica: “La democracia que se vive en Jalisco es el resultado del diálogo permanente que ha mantenido el Poder Ejecutivo, por una parte con los otros Poderes del Estado y por otra con los líderes de las diversas organizaciones políticas, económicas y sociales con presencia en Jalisco” (:24). Lo que esto pone de manifiesto es que se considera a la democracia como un ejercicio de buena fe del poder ejecutivo.

Esto se refuerza con la manera en que está escrito el siguiente párrafo, en el que se argumenta que se busca mantener un diálogo para canalizar las demandas ciudadanas con el objetivo de “mantener la estabilidad política y social en el Estado” (:24). Es decir, el objetivo que se concibe no es el que tiene que ver con la razón de *ser* del Gobierno del Estado, de representar a la población que lo mantiene con sus impuestos. Sino que se trata de evitar estallidos o conflictos sociales “que pudieran afectar a terceros”, como se menciona acerca de las manifestaciones públicas. Esto está directamente relacionado con la definición implícita que se adopta de democracia. La que tiene que ver con continuar en un modelo corporativista en el que es el Poder Ejecutivo el que indica el rumbo y que lejos de reconocer responsabilidad y derechos a la ciudadanía, le concede favores.

El siguiente párrafo refuerza esa percepción: “Es primordial profundizar en las problemáticas que se viven al interior del Estado, para coordinar las acciones que se generarán en las diferentes dependencias del Poder Ejecutivo encaminadas a atender, orientar y dar respuesta a todas aquellas organizaciones económicas, políticas y sociales que así lo soliciten” (:24). Lejos de contribuir al diagnóstico, se perfila como una propuesta vaga para enfrentar problemas.

Como parte del diagnóstico se cita la existencia de 136 manifestaciones (:25), aunque sin aclarar en qué período, qué propósitos tenían, cuánta gente reunieron, qué impacto tuvieron en los medios y en la opinión pública, etcétera. En este sentido, tiene más la forma de un informe de actividades, pues se resalta lo que es considerado un logro, en vez de analizar objetivamente lo que realmente sucedió. Se deja entrever que lo importante es silenciar rápidamente a los demandantes, como lo muestra otro párrafo: “La totalidad de estas expresiones de descontento fueron atendidas y canalizadas de manera inmediata, permitiendo con ello, disminuir el tiempo de la manifestación a través del establecimiento de mesas de trabajo que darán puntual seguimiento al desarrollo de los acuerdos” (:25).

Lo que sigue en el documento es la mención de un acuerdo para reglamentar las manifestaciones, y se cita a una encuesta cuyos resultados no son ofrecidos en su totalidad. Desde este análisis se insiste en que lo presentado no exhibe

un diagnóstico puntual sobre las distintas exigencias ciudadanas, su seguimiento, posibles desarrollos o puntos de conflicto. Un plan debería ser capaz de prever los puntos delicados porque debería tener claridad en lo referente a grandes proyectos u otras políticas públicas planeadas que incomodarían a algunos ciudadanos. Además, idealmente, debería contener una estrategia para aprovechar la retroalimentación ciudadana para mejorar algunas políticas públicas.

El planteamiento del análisis FODA cae en el mismo sesgo del diagnóstico. El hecho de que se dé prioridad a la relación del Poder Ejecutivo con los actores más poderosos del estado (en términos económicos y políticos), no deja mucho espacio para la ciudadanía general. Esto se vuelve un círculo vicioso, pues tiene una lógica de enfoque en la 'governabilidad' (capacidad de gobernar), y no tanto en la 'governanza' (incluir a todos los afectados o interesados en la toma de decisiones comunes).

Éste último es un concepto que implica un verdadero desarrollo democrático. Es una forma de hacer política más acorde con los otros conceptos que se manejan en el documento (como participación ciudadana). Si el gobierno estatal planteara una estrategia real para conseguir una situación en que las decisiones sobre problemas públicos de competencia gubernamental se tomaran en acuerdo con la población, podría avanzarse en la distensión del ambiente social.

En cuanto al análisis FODA integrado en este programa sectorial, el primer aspecto que se aborda es la relación con los gobiernos municipales. En este caso, dicho análisis parece captar una lista de impresiones, pero sin una estructura sistemática que clarifique lo que realmente sucede en lo que respecta al desarrollo democrático de la región. Es más un análisis organizacional, lo cual responde a una comprensión del desarrollo democrático un tanto institucional. En lo formal, se trata de un lenguaje político que esconde más de lo que comparte. Además, pareciera culpar a los gobiernos municipales de los males que aquejan al estado. La tabla 3.2 (:31) ofrece un listado de los problemas, propuestas de solución, organismos responsables y plazos. Aunque esta parte presenta un panorama interesante de posibilidades, sus propuestas caen en lugares comunes que no permiten entender procesos más

complejos de ajustes de políticas a largo plazo. Pareciera responder más a necesidades inmediatas que a una visión integradora de frente a posibles circunstancias cambiantes en lo político, económico y social.

El segundo aspecto que se analiza son las “organizaciones sociales, políticas y económicas” (:32). Con respecto a este punto no es congruente que si el Gobierno del Estado acepta que el buen gobierno depende en gran medida de su legitimación ante la ciudadanía, se incluya en una misma clasificación a tres grandes tipos de actores: organizaciones sociales, políticas y económicas. Esto es relevante y afecta el análisis porque no pueden aplicarse los mismos criterios ni características en los tres. Además, vale mencionar que en este caso el análisis FODA pareciera caricaturizar a grupos ciudadanos que piden mayor participación en decisiones gubernamentales. En suma, los problemas detectados no son consecuentes con la realidad compleja que se vive, y sus soluciones son simples políticas que son más relevantes para cuestiones internas de la burocracia gubernamental.

En el apartado siguiente, “objetivos específicos y metas del programa” nuevamente el lenguaje utilizado en las matrices incluidas, tiende a referirse a los “actores sociales” como necesitados de información sobre lo que hace el gobierno y acerca de cómo deben “respetar la ley” (:37). No hay trazo alguno de la legitimación del gobierno a través de la ciudadanía.

En general, existe una repetición de buenos deseos, falta de propósitos específicos y falta de claridad con respecto a lo que se pretende lograr.

Un ejemplo de lo anterior son los objetivos específicos (tabla 4.4, en página 39). En realidad, se trata de aclarar a qué oficinas del gobierno compete cada objetivo específico. En los otros cuadros de las páginas 38 y 39 se refiere a gobernabilidad no como legitimidad, sino como capacidad de gobernar.

La tabla 4.5 (:40) muestra una serie de indicadores inadecuados. Un indicador debería permitir conocer algún dato que sea fácilmente ubicado en una escala, que a su vez ayude a evaluar, en este caso, un desempeño. En esta tabla, los supuestos indicadores son muy similares a los objetivos (una afirmación en futuro, o en presente, más bien descriptiva de lo que sería considera-

do el ideal), lo cual no es útil para ayudar a entender los procesos más complejos en que se va desarrollando un diálogo como el que se plantea.

Los cuadros de metas por objetivo estratégico no representan una propuesta clara. Para cada año del 2008 al 2013 está planteada exactamente la misma meta a lograr para cada objetivo específico. También en la tabla 4.7 son los mismos porcentajes (100%) en cada meta.

Por ello, cuando toca su turno a la presentación de la agenda institucional (:47), ya los planteamientos son tan vagos que no hay evidencias de una intención seria por conocer la realidad sociopolítica de la entidad. Se incluyen frases como “canalizar de manera oportuna las demandas legítimas” de la sociedad civil, lo cual refiere a que se concibe *a priori* una clasificación acerca de qué demandas son consideradas legítimas y cuáles no, sin aclararlo en el documento y sin aclararlo ante el lector. Se entiende que los distintos subprogramas están guiados sobre todo por la lógica de la burocracia gubernamental, y no por un diagnóstico sobre la realidad social de Jalisco.

En el cuadro concentrador de propuestas ciudadanas por sector no se presenta como mínimo una clasificación crítica de las distintas propuestas, ni siquiera una evaluación de la participación ciudadana en los diversos foros mencionados.

Los “cuadros de alineación de propuestas *vs* objetivos o metas de los ejes estratégicos” son evidentemente para consumo interno del aparato burocrático. Lo mismo ocurre en el siguiente apartado (:75), donde se comparan los objetivos específicos con la propuesta. En estas tablas hay una repetición de numerosas frases como “fortalecer la relación con gobiernos municipales”, o “establecer un diálogo plural con las organizaciones sociales, políticas y económicas”.

Finalmente, se observa que sólo hay cuatro fichas básicas de proyectos para todo un programa sectorial. En todos los casos, pareciera que se ignora completamente la problemática estatal y que hay que comenzar de cero. No hay evidencias de un aprendizaje acumulado, de consecución de objetivos complejos, ni de miras a construir una verdadera cultura democrática. Lo que parecen

mostrar los cuatro proyectos (“Fortalecimiento de la gobernabilidad democrática en el estado”, “Foros por el fortalecimiento democrático de Jalisco”, “Fortalecimiento de espacios para la discusión” y el “Análisis de temas municipales”) es la preocupación por conseguir más control sobre la agenda pública.

### **Programa Sectorial Fortalecimiento Institucional**

La introducción a este programa sectorial insiste en el hecho de que el enfoque contemporáneo de la administración pública “enfatisa la necesidad de tener una gestión pública competitiva, orientada a resultados con impacto y satisfacción del ciudadano” (:11).

Destaca el propósito de conseguir un cambio en la cultura de la administración pública. Los retos que se incluyen en la introducción forman una lista muy completa de aspectos necesarios para una gestión eficaz del servicio público. Sin embargo, tal claridad de aspectos relevantes para su inclusión y desarrollo se ve truncada al traducirse en los lineamientos que supuestamente guían el PED (:12 y 13). Estos presentan una vez más un lenguaje que no es muy realista (por ejemplo “lograr la absoluta confianza ciudadana en las instituciones y organizaciones públicas jaliscienses”).

Un diagnóstico veraz y profundo debería obligar a ser más realistas con respecto a las posibilidades del Plan y los programas de gobierno. Dificilmente se convencerá a quienes desconfían plenamente del gobierno y sus instituciones. Lo que entonces no se puede prometer, es que se generará “la absoluta confianza ciudadana”, ya que no es un objetivo real.

El marco normativo y metodológico presenta muy claramente, la manera en que los programas sectoriales vinculan el funcionamiento de distintas instituciones públicas. Vale la pena conocer y reconocer las responsabilidades de cada dependencia relativa a la administración del gobierno.

El diagnóstico del sector está centrado en la corrupción y la necesidad de atacarla. Al respecto, se refiere a la legislación sobre transparencia y a la in-



fraestructura creada para dar respuesta a las peticiones ciudadanas para obtener más información sobre transacciones o movimientos del gobierno. Sin embargo, en un proceso de mejora gubernamental, ambos elementos (corrupción y transparencia) son sólo parte del problema y la solución.

En ese sentido, abundar con estadísticas sobre difusión de información gubernamental no provee del escenario completo de lo que hace falta para mejorar la administración pública. El diagnóstico pareciera incluso sugerir que se necesitan crear aún más instancias gubernamentales para ayudar a hacer más eficiente el ejercicio gubernamental, como los órganos estatales de control (:23).

Se observa un buen trabajo en el manejo de las cifras y estadísticas, pero es importante señalar el riesgo de insistir demasiado con respecto a la corrupción, debido a que se dejan de lado otros aspectos de la administración pública que son complementarios. Resulta necesario contar con una imagen más completa desde el principio sobre la situación general, para después poder enfocarse en problemáticas específicas, como lo es la corrupción y los ejercicios de transparencia de la información gubernamental.

En el diagnóstico se establece la necesidad de exigir a los gobiernos municipales una “ordenación racional y sistemática de acciones gubernamentales” (:29). Se incluyen los esfuerzos por lograr que los gobiernos municipales cuenten con oficinas de planeación vinculadas a la Secretaría de Planeación estatal. Se refiere que a partir de 2004, todos los municipios de Jalisco cuentan con su Plan de Desarrollo Municipal.

Sin embargo, el planteamiento es: “El reto actual consiste en analizar de manera detallada si estos documentos de planeación realmente han servido para orientar las actividades de los ayuntamientos” (:29), lo cual pareciera una doble trampa: por un lado se obvia que un plan, por serlo, ya está bien. No se muestran evidencias de los procesos por medio de los cuales se logra una planeación de calidad. Después se refiere a que el principal motor para que se pueda avanzar es “la voluntad política” de todos los actores institucionales involucrados.

En este apartado hay claridad sobre los pasos que se han dado para mejorar la planeación regional y estatal en Jalisco. Se menciona la necesidad de crear planes a futuro con base en sistemas de indicadores y herramientas que permitan medir el rendimiento de funcionarios (:39). Por sí mismos, estos propósitos son relevantes, sin embargo, también se requiere ampliar el debate para entender cuáles son los aspectos que vale más la pena desarrollar en este tipo de “infraestructura de la planeación”. Hay referencias al proceso de modernización y crecimiento del estado de Jalisco con miras a contar con una evaluación permanente de las instituciones para mejorar el sector público.

En este contexto se menciona el mejoramiento de la función pública. Este apartado hace un recuento valioso del proceso paulatino de reorganización de instituciones gubernamentales. La tabla 2.5 muestra el crecimiento de las estructuras del poder ejecutivo. Se habla asimismo de la innovación para la eficiencia. Otras tablas (2.6-2.8), muestran el valor de la digitalización del gobierno mismo y de algunos de los servicios que ofrece.

Es valioso que se subrayen los cambios tan drásticos que ha tenido la atención a la ciudadanía por parte de distintas oficinas de los gobiernos estatal y municipales. En relativamente poco tiempo, de acuerdo con los indicadores y datos mostrados, se ha multiplicado el número de trámites que se pueden hacer por Internet, y se han mejorado los sistemas de información de proyectos en línea. Sin embargo, falta mayor claridad sobre lo que cada uno de estos aspectos representa. Esto, debido a que en la página 36 se incluye el siguiente subtítulo: “Resolución a las demandas y trámites de la ciudadanía”.

Este aspecto remite nuevamente a algunos problemas conceptuales que se han subrayado a lo largo de este análisis. Es importante que cuando se hable de buen gobierno se utilicen algunos términos con claridad y consecución lógica. El tipo de “demandas” a las que se refiere el documento aquí, son muy diferentes a las que se encuentran en el programa sectorial anterior (*Impulso al Desarrollo Democrático*). Entre más específico sea el lenguaje, mayor claridad ofrecerá y se prestará a menos confusiones e imprecisiones.

Asimismo, es importante recalcar que el solo uso de datos numéricos como los que se ofrecen en la tabla 2.9, no muestra por sí mismo la real dimensión

del fenómeno al que se está haciendo referencia. Por ejemplo, del hecho de que se observe una multiplicación de los participantes y de la inversión en programas de profesionalización y capacitación no pueden derivarse supuestos ni conclusiones sobre su calidad: ni que ésta se haya mantenido, ni que se haya mejorado. Son necesarios estudios cualitativos para ampliar el horizonte de los diagnósticos.

Por su parte, el apartado sobre federalismo y la hacienda pública estatal presenta un interesante análisis de la situación que se vive en el estado. Es importante conocer las carencias, como lo muestra la tabla 2.10, donde se compara el porcentaje de ingresos propios de Jalisco con el promedio nacional en 2005 y 2006. Esto permite contar con mejores insumos para la planeación. Todo lleva, sin embargo, a un mismo propósito: la búsqueda de “la credibilidad y la confianza de los ciudadanos en sus autoridades” (:39).

En la síntesis de la problemática hay un tono que se muestra franco y constructivo, donde se mencionan los cambios que trajo la alternancia partidista en el gobierno estatal en la cuestión de la administración pública. También se señalan obstáculos importantes que evitan una mejor planeación, como “una fuerte inserción de lo político en lo técnico” (:40). Esta frase resume muy bien las inquietudes que se han mostrado a lo largo de este análisis. En general, este apartado presenta muy buenas orientaciones de los aspectos negativos y positivos de la problemática.

El análisis FODA, por ende, tiene mayor sustancia que el del programa sectorial anterior. Esto resulta evidente porque se evita caer en lugares comunes, se mencionan posibilidades reales y hay una fuerte autocrítica. Estos aspectos hacen que los resultados del ejercicio sean muy valiosos, pues de una buena detección de errores, problemas y amenazas, se siguen aprendizajes que pueden ayudar a mejorar procesos e instancias.

Los compromisos de vinculación interinstitucional (:47) son escuetos y bien redactados. Son bien tratados aquellos apartados más descriptivos, como el 17.5, sobre calidad y mejora de los sistemas de gestión pública. En éstos se privilegia la claridad sobre los aspectos donde se hace necesario intervenir y sobre las medidas que se tomarán para tender a la resolución de los proble-

mas. Sin embargo, en otros existe el riesgo de caer en inferencias demasiado fáciles al otorgarle cierto nivel de causalidad a medidas del gobierno donde los eslabones causa-efecto son débiles. Un ejemplo de ello, está en el apartado 17.7, sobre fortalecimiento del federalismo, donde pareciera darse por hecho que un desarrollo equilibrado en todo el estado seguirá al “fortalecer la descentralización y desconcentración de las regiones” (:48).

En cuanto al apartado donde se habla de los objetivos del PED alineados a las metas del programa, hay más detalle en las estrategias y acciones planteadas para lograr ciertas metas relacionadas con dichos objetivos. Así, resulta más fácil identificar la manera en que se pueden concretar las metas. Sin embargo, cuando éstas son traducidas al siguiente apartado, de “metas por objetivo estratégico”, pareciera pasar a una apuesta informada. Es decir, en cada apartado hay una proyección de lo que se esperaría lograr para el plazo corto (2010), mediano (2013) y largo (2030). Las cifras para cada uno de los indicadores establecidos parece más una lista de buenas intenciones que un plan a largo plazo.

En la tabla 5.2, se puede apreciar un desglose más realista con respecto a lo que se plantea lograr cada año del 2008 al 2013. Esto es posible por el rubro del que se trata, pues al hablar de servicio público, existen dispositivos que pueden ser establecidos con anterioridad para ir complementando proyecciones de necesidades y soluciones. Sin embargo, no es claro que dichas medidas puedan prever situaciones inesperadas. En ese tenor, hace falta un esfuerzo para entender procesos de más largo plazo que permitan comprender cómo es que reacciona la población ante ciertas situaciones.

La agenda de trabajo se observa mejor armada que en el programa sectorial anterior. No obstante, en el siguiente apartado, que trata el tema de la identificación de las propuestas de los diferentes mecanismos de participación, éstas parecen responder más a las necesidades de los aparatos de gobierno que de la ciudadanía. Es decir, supeditan las opiniones ciudadanas a los asuntos que van surgiendo a partir de una cotidianidad cambiante.

La cartera de los proyectos estratégicos es un desglose de acciones que probablemente ya estaban encaminadas. Tienen completa coherencia con el

documento, pero al mismo tiempo no parecen contemplar un esfuerzo por prever las transformaciones que traerán fenómenos más complejos, como la recesión global y su repercusión en la migración y la baja en remesas, por ejemplo. Esa falta de visión más amplia puede afectar al ejercicio del gobierno.

### **Programa Sectorial de Derechos Humanos**

Este programa sectorial es el menos extenso de los que conforman el eje de Buen Gobierno. En general, la introducción presenta un par de párrafos sobre la importancia de los derechos humanos, y el resto es una descripción acerca de la estructura del documento. El marco normativo y metodológico se incluye de manera escueta en un listado enumerado sobre la mención de los derechos humanos como prioridad gubernamental. En la metodología, se incluyen aspectos nacionales sobre los derechos humanos, algo no visto en los otros programas sectoriales del eje.

Este programa sectorial está vinculado a otros ejes, el de Respeto y Justicia, y el de Desarrollo Social. Sus planteamientos deberían contener una determinación clara por enfrentar un problema muy amplio, que en su aspecto más concreto y visible se encuentra cotidianamente retratado en los medios de comunicación locales. La manera en que están redactados los objetivos pareciera mostrar que solamente un poco de capacitación y la “promoción de una cultura de respeto a los derechos humanos” (:19) son suficientes para cambiar prácticas de discriminación, abuso, represión y agresión generalizada hacia la sociedad.

El diagnóstico incluido en el documento (:23) se refiere a cuestiones teóricas (en qué consisten los derechos humanos) y son de un nivel de abstracción tal que no contribuyen a entender la problemática (“México ha dado pasos importantes...”). Aunque es clara la relevancia de los procesos históricos, esto no justifica un nivel tal de generalización que no permita entender las exigencias locales al respecto.

Como parte del diagnóstico se incluyen estadísticas sobre escolaridad (aunque sin una revisión crítica de la calidad de la misma), actividad económica, de nivel de vida, de salud, medio ambiente, cultura, avance tecnológico y seguridad social. En todos los casos, las estadísticas que se presentan son comparativas con varios estados del país sin mayor contexto o explicación sobre sus implicaciones. Es importante resaltar que no se incluyen cuestiones de integridad física o seguridad pública, que puede ser uno de los ámbitos en que se registren más abusos y faltas en nuestro estado. Esta manera de mostrar la información sin mayor contexto, corre el riesgo de confundir más que de aclarar el objetivo del programa sectorial.

Después se pasa a un recuento de la labor de la Comisión Estatal de Derechos Humanos, “un espacio o institución para poder solucionar o arbitrar las diferencias que encuentran surgidas entre el ciudadano y el poder público” (:32). Por un lado, la manera en que es retratada la institución en este documento así como sus estadísticas y “resultados”, no muestran la complejidad de lo que implica una problemática de esta magnitud. Los organismos ciudadanos dedicados a esta temática son muy críticos de la labor de esta comisión estatal, al grado de desconfiar de ella abiertamente.

Se incluye en la conclusión del diagnóstico que “es necesario impulsar la consolidación de esquemas y programas que colaboren a consolidar una administración pública eficaz, transparente, que combata y castigue la arbitrariedad y la impunidad, que facilite del desarrollo del individuo y sus derechos, que abra los espacios a la participación colectiva y que colabore en el desarrollo conjuntamente con la ciudadanía” (:36). En este tenor, el análisis FODA simplemente reitera lo visto. No existe un panorama claro de acción.

Respecto a los objetivos específicos, metas y estrategias, no se identifica claridad para atajar de frente una problemática compleja. Estos temas son muy difíciles porque están acompañados por una serie de prejuicios y opiniones veladas entre los mismos funcionarios públicos y agentes de seguridad pública, cuyas acciones contradicen en muchas ocasiones lo que pueda ponerse sobre papel. Por esas razones se requiere de la formulación de una estrategia para lograr un diálogo productivo con los actores organizados por parte de la ciudadanía, los cuales se esfuerzan por participar para cambiar el estado

de cosas. Una sinergia positiva en este aspecto podría derivar en estrategias paulatinas de cambios que ayuden a revertir tendencias preocupantes.

De la misma forma que en el Programa Sectorial de Impulso al Desarrollo Democrático, las metas incluidas por año son repeticiones de la misma frase que, por lo mismo, pierden el sentido que se espera de ellas. Lo mismo sucede con los porcentajes de cumplimiento de metas por año.

Por su parte, las líneas de acción incluidas en subprogramas, parecen una repetición más de campañas y proyectos que sólo aportan información, y que no cambian estructuras ni enfrentan formas de operar de corporaciones y otros cuerpos oficiales. De esta manera, más que entender una problemática difícil, añeja y compleja, pareciera que se busca evadirla con una cubierta de discurso políticamente correcto. Si realmente se busca que la percepción ciudadana cambie con respecto a los derechos humanos, hace falta mucho más que sólo campañas de concientización.

Hay también una contradicción en el mismo documento. Si éste acepta (en el análisis FODA) que una de las fortalezas en el sector es la diversidad de organizaciones ciudadanas dedicadas a la promoción y defensa de los derechos humanos, resulta incongruente entonces que las propuestas ciudadanas incluidas en este tema provengan todas de la Gran Alianza por Jalisco o de “la ciudadanía”, sin aclarar de qué organización se trata. El nivel de profesionalización de algunos de esos grupos es realmente alto y mucho se ganaría si el gobierno pudiera realmente dialogar con ellos.

### **Programa Sectorial Participación ciudadana**

Desde la introducción se plantea al PSPP como central para el ejercicio del Gobierno. La cita incluida del mensaje del gobernador Emilio González Márquez se refiere, sin embargo, exclusivamente a la Gran Alianza por Jalisco, iniciativa gubernamental que busca, como él mismo menciona, “unirnos con un propósito común” (:11). Existe aquí una contradicción con respecto a los términos usados en la introducción misma. Más adelante, se refiere a la

“diversidad de organizaciones” existentes en la sociedad como parte de la fortaleza de la ciudadanía. Entonces, intentar “unificar” en una sola estrategia a toda la población es un ejercicio no útil.

Una democracia moderna debería ser capaz de hacer frente a la multiplicidad de las voces ciudadanas, de manera que no se acumulen presiones por expectativas, exigencias y reclamos sociales. El programa sectorial marca claramente su objetivo, al proponer “el marco estratégico y las líneas de acción para que la ciudadanía, junto con el Gobierno, oriente sus esfuerzos hacia la construcción de una sociedad más democrática y participativa” (:11).

El apartado de marco normativo y metodología se limita al primero y no identifica con claridad la manera en que se establecerán los criterios de participación ciudadana. Algo que sí menciona es que la Ley de Participación Ciudadana de Jalisco “se circunscribe al plebiscito y referéndum y sus procedimientos [...] y a la iniciativa popular”. Esto limita seriamente la manera en que pudiera involucrarse a la ciudadanía en un amplio rango de temas que le afectan directamente.

Con respecto a la alineación con otros planes y programas, se hace una mención mínima sobre la pertinencia. El que sea un apartado tan escueto no hace sentido con la insistencia en el tema de participación ciudadana a lo largo de todo el PED. Asimismo, el hecho de que se haga tanto hincapié en la búsqueda de la necesaria confianza ciudadana en el actuar del gobierno debería estar basado en una estrategia clara para incorporar a la ciudadanía en la toma de decisiones públicas.

El tercer apartado, de vinculación con los propósitos generales, objetivos y metas estratégicos del PED, tiene un mayor énfasis en cumplir con una serie de objetivos derivados más de las necesidades del aparato burocrático que de un diagnóstico profundo y de largo aliento sobre la situación social en Jalisco. El hecho de que el documento insista en la Gran Alianza por Jalisco como la instancia “ciudadana” por excelencia, refiere tendencias poco alentadoras como lo son las regresiones corporativistas, en lugar de intentar una solución de Estado ante la diversidad de opiniones e ideologías desde las que parten críticas o respaldos al actuar del gobierno.



Con respecto a las metas estratégicas, parecieran plantearse metas minúsculas comparadas con el tamaño de las posibilidades y del aparato gubernamental. Además, no existen referencias a exigencias concretas sobre proyectos relevantes que directamente afectan el bienestar de miles de personas y en los que ya hay expertos trabajando propuestas alternas a las presentadas por la burocracia gubernamental.

La tabla 3.1, de vinculación del programa con los objetivos y metas estratégicas del PED, incluye el rubro del presupuesto cuyas “acciones y direccionamiento” son definidas por los ciudadanos. Se dice que la meta actual media son 70 millones de pesos, cifra que para el año 2010 aumentaría a 400 millones y para el 2030 a 1,000 millones. Dicha cantidad es mínima comparada con el presupuesto estatal. Además, no hay contextualización sobre cómo han funcionado los presupuestos participativos en otros lugares. Tampoco hay una mayor reflexión sobre lo que implican tales ejercicios de corresponsabilidad del gasto público.

Como se ha destacado en el análisis del eje Respeto y Justicia, se lee una fuerte preocupación por conseguir una percepción positiva del actuar gubernamental por parte de la ciudadanía. Incluso se han establecido metas al respecto (pasar de un valor medio actual del 20.79 al 35% en 2010 y al 67% en el 2030). Sin embargo, no se atiende el aspecto realmente importante del hecho de analizar por qué la percepción actual se encuentra en el nivel que se señala. Lo que sí se hace es especular sobre esta situación a futuro, cuando lo que dicha cifra es, en todo caso, un insumo respecto a políticas ya hechas y no una meta a incluir en un plan de desarrollo.

Hay un apartado incluido en este programa sectorial que no parece tener que ver con participación ciudadana: “dependencias públicas certificadas con estándar internacional de calidad”. Dicho apartado es propio del programa de *Fortalecimiento Institucional*, aunque también necesitaría mayor contexto y explicación de sus implicaciones.

El hecho de que el diagnóstico parta del concepto de gobernabilidad (:29) habla de la preocupación plasmada en el documento sobre el “riesgo” de que haya una “pérdida creciente de legitimidad” (:29). En las citas incluidas de

Luis Aguilar, Mauricio Merino y Guillermo O'Donnell, es posible entender el ánimo por propiciar una "cultura de convivencia y desarrollo colectivo, basada en la tolerancia frente a la diferencia y en la solución negociada de los conflictos" (:29).

Hay una interesante discusión sobre lo que implica la ciudadanía activa y espacios de participación política, con temas como confianza y credibilidad ciudadana. Sin embargo, el apartado donde se ubica la participación ciudadana desde la perspectiva político-partidista no tiene sentido. Aunque un partido político por definición es parte de la sociedad civil, no se puede acotar la participación cívica al ámbito de los partidos políticos.

Más adelante se incluyen resultados de una encuesta ciudadana (nuevamente sin mayores explicaciones acerca de la metodología, el universo, la representatividad, etcétera). No hay mayor reflexión sobre el hecho de que derivado de los resultados que se presentan, menos de la mitad de la población del estado crea que vivimos en democracia. Esto quiere decir que para la mayoría de la población existe la percepción de que no hay democracia, o al menos no existe claridad de que la haya.

Varios de los resultados incluidos son devastadores con respecto al aparato gubernamental. Existe muy escasa confianza ciudadana ante el gobierno y sus diferentes poderes, y hay claridad en que la sociedad debería tener un mayor papel en las decisiones públicas. Pasar entonces a criticar a las organizaciones ciudadanas porque muchas "son poco o nada transparentes", pone en tela de juicio al ánimo ciudadano de participar. Aunque este punto es relevante, incluirlo sin mayor discusión y sin considerar otros aspectos positivos de las mismas organizaciones, pareciera mostrar un sesgo en su contra.

Sin mayor contextualización, se pasa después a una explicación de las distintas dependencias y organismos del gobierno que tienen mecanismos de participación ciudadana (sin evaluar realmente sus alcances, implicaciones, contexto y resultados).

No se observa intención por lograr un diagnóstico más apegado a la realidad, que represente la diversidad de movimientos, organizaciones, exigencias, marchas, protestas y reclamos ciudadanos. Es muy cierto que hay muchas organizaciones que no tienen un mínimo nivel de profesionalización. Sin embargo, también es necesario hacer un alto y reflexionar sobre el momento histórico en el que nos encontramos.

En realidad tenemos muy poco tiempo viviendo en democracia. Una estrategia gubernamental de largo aliento, como la que se plantea el PED, podría aportar elementos para ayudar a que las organizaciones y aquellas manifestaciones públicas de descontento que persiguen incidir en la esfera pública se pudiesen profesionalizar. Se requiere establecer un diálogo maduro y respetuoso con el gobierno. Simplemente ignorar el tema intentando descalificar a dichas agrupaciones, no ayuda.

En el siguiente apartado, la síntesis de la problemática y el análisis FODA, se agregan insumos de análisis que no fueron incluidos antes (a pesar de que es la síntesis). Esto se hace de una manera un tanto desordenada. Se incluyen supuestos resultados de una consulta entre funcionarios públicos sobre participación ciudadana (sin aclarar qué tipo de responsabilidades tenían o qué perfil socioprofesional o de atención al público).

Los resultados arrojan una serie de problemas que explican en parte la falta de una mayor participación ciudadana en asuntos públicos. Estos incluyen tanto problemas de parte del gobierno, como actitudes o características de la sociedad (todo de acuerdo con los funcionarios consultados). Sin embargo, estos datos que podrían ser valiosos, se presentan aglutinados sin orden ni coherencia, lo que dificulta sacar una conclusión clara al respecto.

En el análisis FODA (:39), se presenta como la principal fortaleza la creación de la Gran Alianza por Jalisco. Esto nuevamente es una contradicción, toda vez que se le llama “mecanismo de participación y concertación social”. Incluir en las oportunidades el que la participación ciudadana sea “un requisito indispensable de la democracia” no representa la situación real. No es tanto una oportunidad, sino un hecho.

Entre las debilidades y amenazas sí hay varios elementos que muestran un nivel alto de conciencia sobre lo que implican las políticas al respecto, tal como se encuentran actualmente. Incluso se menciona una “consejitis” sin mayor consecuencia (:40), es decir, una multiplicación de instancias que supuestamente son de participación ciudadana pero que están cooptadas por intereses partidistas o políticos.

Hay una identificación valiosa de las amenazas. Es necesario considerar que si hay desconfianza e incredulidad ante el gobierno, se dificulta la gobernabilidad democrática. Pareciera no existir conciencia, sin embargo, de lo que significará esta mezcla explosiva con los efectos locales ante la recesión global que apenas nos llega.

El siguiente apartado se anuncia como “La premisa: una política de participación ciudadana integral e incluyente de largo aliento”. En esta, de manera sorprendente y en aparente contradicción con los otros programas y con el tono que este mismo tenía, se anuncia que en Jalisco se impulsará “el desarrollo y consolidación de una democracia participativa” (:43). Este concepto implicaría un alto grado de corresponsabilidad con el gobierno. Sin embargo, más adelante se matiza tal apuesta. Se agregan notas sobre el hecho de que actualmente la sociedad exige más de lo que participa (sin proporcionar datos que lo sustenten). El texto deriva en que el plan a largo plazo implica “fomentar el desarrollo del capital social”, a través de impulsar el asociacionismo.

Con respecto a los objetivos específicos y metas del programa, sigue un tratamiento retórico sobre la promoción de una mayor participación ciudadana. Sin embargo, el interlocutor único pareciera ser la Gran Alianza por Jalisco, pues concentra temáticas que deberían incluir a numerosos grupos que ya se encuentran activos en todo el estado. Por la forma en que están planteadas las metas en los períodos definidos, pareciera una estrategia para perpetuar aparatos de gobierno que muestren acciones en el tema de la participación ciudadana para cumplir con el requisito, sin obligarse a modificar las políticas. Otra vez, se utilizan las mismas metas en cada año incluido (2008-2013) con algunas variaciones mínimas. La agenda sectorial a corto plazo también está centrada en la Gran Alianza.

## 6.4. CONCLUSIONES

El valor de una apuesta institucional por trabajar hacia un buen gobierno es valiosa por sí misma. Sin embargo, debido al estado actual de la democracia tanto a nivel global (Ginsborg, 2008), como nacional, es necesario plantear criterios y medidas claros y consecuentes para lograr mejoras en la calidad democrática en el estado. Esto implica contar con claridad en los conceptos utilizados tanto en definiciones de palabras clave que pongan en evidencia un esfuerzo incluyente hacia todos los sectores socioeconómicos del estado, como en términos menos cruciales pero básicos para sustentar argumentos y proyectos.

La principal fuente de legitimidad de las autoridades gubernamentales en un sistema democrático proviene de los esfuerzos institucionales por acercar a la población a la toma de decisiones públicas. No existe consenso sobre cómo hacer esto, pero hay una gran variedad de estrategias. Algunos de los trabajos académicos que muestran niveles de calidad democrática (Morlino, 2005) pueden ayudar a identificar tanto la meta general deseada para el gobierno estatal, como la serie de elementos útiles para diseñar indicadores a medir en estudios y encuestas. Esto implica un mayor esfuerzo al mostrado en el actual documento por comprender la opinión de la población con respecto a expectativas y posibilidades para el mejoramiento de la cultura democrática.

El buen gobierno implica una reevaluación de principios morales en el servicio público (Mulgan, 2006; Acosta, 2009). Para que dicha revisión funcione es necesario armonizar las normas, reglas y leyes con las prácticas culturales. Esto no significa que las mismas tengan un sentido estático, aduciendo que difícilmente cambiarían las reacciones de la población. Como lo demuestran numerosos ejemplos de campañas gubernamentales en distintos rincones del planeta, una estrategia clara y con transparencia en objetivos y pasos a dar, usualmente ayuda al proceso de reflexividad social en la continua transformación de hábitos sociales en la vida colectiva.

Un ingrediente valioso en cualquier ejercicio de liderazgo y gobierno es el de la honestidad en los diagnósticos. Si la población se percatara de que los datos y análisis en que están basados los planes a futuro tienen sesgos y omisiones,

entonces todo el esfuerzo será más débil y tendrá menos contundencia para aglutinar apoyo de la misma. Además, un buen ejercicio de diagnóstico tiene el valor agregado de que puede permanecer como un documento histórico de radiografía de un momento particular. Percatarse de tales dimensiones puede ayudar a los responsables a ser más ambiciosos y juiciosos al recabar los datos requeridos para tener un diagnóstico de calidad.

De esta manera, plantear un eje de Buen Gobierno en el Plan Estatal de Desarrollo debería implicar una serie de pasos institucionales para lograr un buen diálogo serio, maduro y responsable entre el aparato gubernamental y la sociedad en general. Si se dejan a un lado los hechos de coyuntura, que implican la necesidad de reaccionar constantemente, debería prevalecer la visión estratégica que permita tanto a la sociedad como a los funcionarios, tener claro el horizonte de aspiraciones y posibilidades para un futuro próximo. Esto es de especial importancia en tiempos como el actual, cuando existe una recesión global.

Finalmente, a modo de síntesis, se destacan los aspectos más relevantes identificados en el análisis de los programas sectoriales.

### **Programa Sectorial de Impulso al Desarrollo Democrático**

- ➔ La metodología en que está basada la recopilación tiene serias desventajas: al utilizar como punto de partida para el diseño de varios instrumentos las exigencias vertidas durante períodos electorales, se ignora la mayor parte de la vida cotidiana de la población. Esto tiene una repercusión directa sobre la impresión que con el ejercicio analítico se logra de la vida democrática en el estado. Se podría diseñar una encuesta más general, basada en principios de democracia cotidiana de acuerdo con varios teóricos del tema.
- ➔ Hay confusión o falta de claridad en los conceptos clave en el tema del desarrollo democrático, como son “demandas de la sociedad”, “bien común”, “justicia social” y “participación ciudadana”. Se sugiere esta-

blecer definiciones para cada uno en lenguaje llano y accesible a partir de una síntesis o adaptación crítica de lo establecido por autores relevantes en ciencias políticas. Esto puede servir de referencia para el resto del documento y para todo funcionario público en su actividad cotidiana.

- ➔ Las encuestas deberían contar con datos anteriores, para tener perspectiva a largo plazo. Esto ayuda a que el diagnóstico sea más sólido y creíble.
- ➔ La receta para enfrentar la baja en el interés por la política no parece intentar entender las distintas causas del fenómeno. Se podría hacer un diagnóstico más detallado, para diseñar acciones concretas y así involucrar más a la ciudadanía en procesos públicos.
- ➔ En el diagnóstico se deben incluir estadísticas con datos reales sobre número de protestas ciudadanas, de marchas, de conflictos, así como de logros, acuerdos y procesos pendientes. Todos estos podrían clasificarse por temas, sectores sociales u otros criterios.
- ➔ La mayor parte del espacio del documento y de los objetivos específicos están dedicados a relaciones entre instancias del gobierno. Esto es contrario con los mismos enunciados del eje, sobre la necesidad “urgente” de “crear mecanismos de negociación que privilegien el interés ciudadano”. No hay claridad en cómo se llega a las conclusiones o análisis enunciados.
- ➔ Hace falta incluir un diagnóstico verdadero de problemas a los que se enfrentan los gobiernos municipales en cuestiones de desarrollo democrático. Para ello se pueden elaborar indicadores que a su vez ayuden a clarificar la definición del concepto.
- ➔ Hay elementos que muestran un ánimo corporativista de gobierno. Se debería volver a redactar el punto 2.4 del diagnóstico, pues tal como está confunde el objetivo de servicio del gobierno con una posición predominante y controladora.

- ➔ Los diagnósticos deben serlo realmente, sin propuestas de solución. Esas tendrán que venir más adelante.
- ➔ En el análisis FODA se debe cuidar el balance entre los distintos actores involucrados, pues al dar preponderancia a instancias de gobierno y grandes actores económicos, pareciera ignorarse a la mayoría de la población.
- ➔ En los objetivos específicos hace falta considerar más la relevancia del proceso de legitimación que requiere el gobierno.
- ➔ La redacción de los objetivos específicos es vaga, con más buenos deseos e intenciones que claros proyectos que respondan a necesidades puntuales.
- ➔ En la tabla 4.5, los indicadores son muy similares a los objetivos. No debería ser así.
- ➔ No hay evidencias de un proceso de aprendizaje democrático a más largo plazo en el estado.

### **Programa Sectorial 17, Fortalecimiento Institucional**

- ➔ Los lineamientos que guían el Plan Estatal de Desarrollo (:12-13) presentan un lenguaje poco realista (por ejemplo, “lograr la absoluta confianza ciudadana en las instituciones y organizaciones públicas jaliscienses”).
- ➔ Abundar con estadísticas sobre difusión de información gubernamental no muestra una imagen completa de lo que hace falta para mejorar la administración pública.
- ➔ Hace falta un diagnóstico cualitativo sobre la atención a usuarios de servicios públicos por Internet.



- ➔ El uso de datos numéricos como los que se ofrecen en la tabla 2.9, no muestra la dimensión real del fenómeno retratado. Por ejemplo, el hecho de que se hayan multiplicado los participantes y la inversión en programas de profesionalización y capacitación no asegura que su calidad se haya, al menos, mantenido, no se diga mejorado. Valdría la pena incluir cápsulas de evaluación cualitativa para este tipo de datos.
- ➔ En el apartado 17.7, sobre fortalecimiento del federalismo pareciera darse por hecho que un desarrollo equilibrado en todo el estado seguirá al “fortalecer la descentralización y desconcentración de las regiones” (:48). Este estilo de redacción no ayuda, pues se trata de un plan, no de un ejercicio de lectura del futuro.
- ➔ En las proyecciones, hace falta un esfuerzo de entender procesos de más largo plazo que permitan comprender cómo es que reacciona la población ante ciertas situaciones.
- ➔ No hay evidencia de planeación ante eventualidades, de flexibilidad organizacional.

### **Programa Sectorial 18, Derechos Humanos**

- ➔ No existe una definición del contexto adaptada a la situación local.
- ➔ No es realista la manera en que están redactados los objetivos, pues pareciera mostrar que solamente un poco de capacitación y la “promoción de una cultura de respeto a los derechos humanos” (:19) son suficientes para cambiar una cultura de discriminación, abuso, represión y agresión generalizada en la sociedad.
- ➔ El diagnóstico incluido en el documento (:23) se refiere a cuestiones teóricas (en qué consisten los derechos humanos), y de un nivel de abstracción tal que no contribuye a entender la problemática (“México ha dado pasos importantes...”). Mientras es clara la relevancia sobre los

procesos históricos, esto no justifica un nivel tal de generalización que no permita entender las exigencias locales al respecto.

- ➔ No se incluyen datos sobre violaciones a la integridad física o derivadas de asuntos de seguridad pública, que pueden ser los ámbitos en que se registren más abusos y faltas en nuestro estado.
- ➔ En los objetivos específicos, no es evidente una estrategia para enfrentar la problemática.
- ➔ Así como en el programa sectorial de impulso al desarrollo democrático, las metas incluidas por año son repeticiones de la misma frase que, por lo mismo, pierden el sentido que podrían haber tenido. Igual sucede con los porcentajes de cumplimiento de metas por año.
- ➔ Hay también una contradicción en el documento. Si en este se acepta (en el análisis FODA) que una de las fortalezas en el sector es la diversidad de organizaciones ciudadanas dedicadas a la promoción y defensa de los derechos humanos, resulta incongruente entonces que las propuestas ciudadanas incluidas en este tema vengan todas de la Gran Alianza por Jalisco o de “la ciudadanía”, sin aclarar de qué organización se trata.

### **Programa Sectorial 19, Participación Ciudadana**

- ➔ Es imposible asumir que se unificará la gran diversidad de opiniones de la sociedad civil en mecanismos de participación como los que propone el gobierno. Sería más realista considerar mecanismos que puedan apoyar diálogos entre dicha diversidad.
- ➔ La participación ciudadana se ve muy coartada por la limitación legal a figuras como el plebiscito, referéndum y la iniciativa popular.
- ➔ Que los planes estén preponderantemente orientados hacia el aparato

gubernamental, no muestra un ánimo por incorporar a la ciudadanía en la toma de decisiones públicas.

- ➔ Los presupuestos que se dice son manejados por la ciudadanía, así como su crecimiento en los próximos años, por lo mostrado en la tabla 3.1, es mínimo comparado con el presupuesto estatal. No se explica por qué se decidió aplicar dichas cantidades y no otras, o la lógica detrás de esa asignación de presupuesto. Tampoco hay claridad de los espacios o los temas en que incidirán.
- ➔ Resulta inadecuado marcar como meta un alto porcentaje de calificación de la población al gobierno, es decir, de la percepción positiva por parte de la ciudadanía.
- ➔ Hay un apartado incluido que no tiene mayor relación con la participación ciudadana: “dependencias públicas certificadas con estándar internacional de calidad”. Dicho apartado es más pertinente para el programa de fortalecimiento institucional, aunque también necesitaría mayor contexto y explicación de sus implicaciones.
- ➔ Falta aclarar el instrumento y la metodología de la encuesta ciudadana citada.
- ➔ El que la única referencia que exista sobre las organizaciones ciudadanas sea que muchas “son poco o nada transparentes”, no es satisfactorio. Falta un diagnóstico más incluyente de sus diversas dimensiones (tamaño, representatividad, acción, repercusiones, etcétera).
- ➔ No hay evaluación de alcances, implicaciones, contexto y resultados, de los distintos mecanismos de participación que se cita existen en distintas dependencias del gobierno estatal.
- ➔ En la síntesis de la problemática y el análisis FODA, se agregan insumos de análisis que no fueron incluidos anteriormente (a pesar de que es la síntesis). Además, se hace un tanto desordenadamente.

- ➔ La consulta con los funcionarios públicos no presenta argumentos para su justificación. No queda claro por qué es valiosa la opinión de dichos funcionarios. Hace falta esa información para legitimar los resultados.
- ➔ Es necesario darle más peso a la aserción sobre la “consejitis” existente (:40), es decir, una multiplicación de instancias que supuestamente son de participación ciudadana pero que están cooptadas por intereses partidistas o políticos.
- ➔ Hace falta considerar los riesgos que implican las circunstancias que traerá la crisis financiera global para el diálogo entre ciudadanía y gobierno.
- ➔ Se utiliza el término “democracia participativa” sin considerar las implicaciones.

# 7

## Conclusiones Generales

Un sólido ejercicio de planeación –sustentado en una participación incluyente, activa-crítica, proactiva y corresponsable de la mayoría de los actores socioeconómicos y políticos de una sociedad– suele llevar a una *gobernanza* que fortalece el proceso democrático. Esta planeación está orientada a identificar recursos, retos y oportunidades del estado a su interior y en relación con sus contextos mayores (nacional y global); a priorizarlos y a formular estrategias para su superación o aprovechamiento; a definir y delimitar actores y agencias y sus respectivas responsabilidades; a descentralizar recursos y actividades; a racionalizar y desburocratizar procedimientos y reducir los gastos; todo ello abona no sólo a la democracia, sino al desarrollo multidimensional, justo, equitativo, social y medioambientalmente responsable. En esta línea, el presente ejercicio analítico ha partido de reconocer el PED como un esfuerzo positivo *per se*.

Se recuerda, empero, que la planeación es siempre mejorable o perfectible. Esta forma procesual/dinámica de entender la planeación es particularmente significativa ya que permite adecuar este instrumento de política pública, el PED en este caso, a las cambiantes condiciones socioeconómicas que se dan en Jalisco. Esto es lo que se propone la necesidad de la reestructuración crítica del PED, aunado a las debilidades, ausencias, contradicciones que se perciben en los diagnósticos que sustentan los ejes centrales, así como a la desvinculación entre diagnóstico, programas e indicadores.

Las observaciones puntuales en relación con el PED en general son tres:

## Primera observación

El PED parte de conceptos fundamentales para estructurar su argumento, programa e indicadores: planeación, crecimiento, desarrollo, calidad de vida, participación ciudadana, entre otros. Ninguno de ellos, empero, es definido, ni mucho menos problematizado. Por el contrario, el tratamiento de estos conceptos clave es polifónico, ambiguo y a veces contradictorio.

En el caso del concepto de “planeación”, por ejemplo, este pareciera ser un término multipropósitos:

- ➔ Un instrumento para MEDIR el logro de propósitos, desempeños de las dependencias, así como de los programas sectoriales y específicos.
- ➔ Un medio para impulsar el desarrollo sustentable, equilibrado y equitativo.
- ➔ Un instrumento para erradicar la corrupción (:12-13).

Ante estas inconsistencias semánticas, las cuales reflejan falta de claridad y coherencia en el PED, se hacen diversas propuestas que se recogen en las recomendaciones generales de este documento de evaluación.

## Segunda observación

La conceptualización del “desarrollo” debería sustentarse en las fortalezas, vocaciones, procesos y problemáticas socioeconómicas del estado, tanto históricas como actuales. En consecuencia, el ejercicio prospectivo que se realice a partir de dicha conceptualización (histórica y actualmente justificada) permitirá identificar, reformular y priorizar oportunidades a mediano y largo plazo.

Para esto es indispensable posicionar en el PED al estado de Jalisco en el marco mayor de México (y no sólo en relación con el contexto internacional).

Como parte de ello, el ejercicio de planeación estatal deberá enmarcarse explícitamente en aquel del Estado mexicano. En consecuencia, los programas que le constituyan deberán delimitarse claramente como independientes o, en su defecto, en relación (concordancia, complementariedad, mas no duplicidad) a programas y objetivos que se comparten con el Estado nacional —y, de hecho, con otros estados, ya sea debido a la dimensión regional o al hecho de compartir recursos, problemáticas, fortalezas o intereses.

### **Tercera observación**

El desarrollo integral requiere un abordaje multidimensional. En el PED se privilegia la dimensión económica y, dentro de ella la centralidad empresarial, la perspectiva gerencial, de competitividad, de ventajas comparativas y competitivas (sin diferenciarlas claramente entre sí).

Al hacerlo, descuida dimensiones socioculturales fundamentales, tales como la equidad, la justicia, la honestidad, la diversidad, la discordancia, la construcción conflictiva (o al menos plagada de retos) de los consensos, los derechos humanos, la ética, la responsabilidad social, el bien común, la responsabilidad y el cuidado de los recursos naturales frente a los intereses empresariales que buscan maximizar beneficios sin reparar en los costos que estos conllevan —los cuales suelen recaer en comunidades locales o en el agotamiento y maltrato del medioambiente.

Este desarrollo integral debe sustentarse, además, en el cruzamiento de “variables” que efectiva, eficaz y equitativamente conlleven progreso socioeconómico y beneficio para todos. El desarrollo de las grandes empresas, por ejemplo, no se relaciona con el número de empleos formales locales que genera. Simultáneamente, el desarrollo y masiva presencia de “microempresas familiares” tampoco se analiza en función del empleo que generan.

En línea similar, las ventajas de la atracción de capitales o inversiones extranjeras lejos están de verse a la luz de sus impactos positivos en las regiones en las que se instalan —tanto en lo que se refiere a servicios, protección y cuidado

de recursos naturales y creación de empleos con niveles salariales competitivos.

Este ejercicio de evaluación técnica del PED 2030 es un análisis externo al trabajo de quienes formularon y ponen en práctica este ejercicio de planeación. La finalidad ha sido ofrecer elementos sustentados en el conocimiento crítico que permitan el análisis, reflexiones explicativas, redireccionamiento mejorado del PED y de sus resultados esperados a corto, mediano y largo plazo.

La reconfiguración de la planeación debe partir del diseño y puesta en marcha de acciones informadas por la evaluación que se presenta, la experiencia de los implementadores del PED a la fecha y la discusión del informe del ejercicio de evaluación a la luz de la experiencia de dichos implementadores y del grupo técnico-evaluador.

Estos ejercicios, a su vez, deben tomar en consideración dos importantes procesos paralelos:

**Primero**, los agudos cambios socioeconómicos que estamos viviendo en el contexto nacional e internacional, a saber: crisis económica y financiera; crisis alimentaria mundial latente (no-resuelta); agudos altibajos de la oferta (interna y exterior) y precios internacionales de los energéticos no renovables y de los productos derivados de éstos, y los efectos (sentidos ya) del cambio climático.

**Segundo**, las dinámicas interacciones entre el Estado, el sector privado, el sector académico y la sociedad civil en general (incluidas las organizaciones no gubernamentales), relaciones en flujo (alianzas, conflictos, desencuentros, acomodos) que, en muchos casos, se acompañan de la redefinición de funciones o papeles de estos distintos agentes y agencias. Simultáneamente, los ajustes que se propongan al PED deben dejar espacios abiertos en los cuales se pueda responder a procesos o condiciones imprevistas (como lo han sido dos crisis antes citadas).



De forma paralela, sería oportuno contemplar revisiones y actualizaciones periódicas y sistemáticas del PED y de su ejercicio. Esta concepción progresiva (procesual) permitirá que se supriman (se den por concluidas) las actividades terminadas, a la par que se incluyen nuevas actividades adecuadas a los cambios (o no) en los objetivos generales, en sus respectivos programas y en el contexto mayor (de ser el caso).

Finalmente, tal y como este ejercicio crítico se lo ha propuesto, se presentan en el apartado siguiente las recomendaciones derivadas de la evaluación.

## 8

# Recomendaciones

### GENERALES (RG)

- RG-1 Incluir en una primera sección del PED una discusión crítica-propositiva, adecuada a la visión y misión del actual gobierno, en torno a los principales conceptos en los que se sustenta la propuesta de planeación del desarrollo –tales como, crecimiento, desarrollo, calidad de vida, además del de planeación misma. Esta discusión deberá estar teórica y metodológicamente justificada. A lo largo de todo el documento, cada uno de estos conceptos torales deberá tener un mismo significado.
- RG-2 Reformular no sólo los programas sectoriales y especiales sino también los principales indicadores evaluativos de la propuesta de planeación para el desarrollo. Con los indicadores actuales del PED los planes sectoriales no parecen guardar ninguna relación –al menos de forma explícita–, acorde a la información contenida en los diagnósticos sectoriales.
- RG-3 Reelaborar los indicadores e incluir un formato diacrónico y procesual, ya que lo que el PED pretende lograr y medir son procesos y no sólo metas u objetivos inamovibles o desarticulados.
- RG-4 Se considera necesaria una adecuación del PED a la situación receptiva predominante, así como al cuestionamiento hacia las vías de

desarrollo que han demostrado su inoperancia o sus efectos perversos en esta coyuntura. En consecuencia, se requiere explorar el tipo de estrategia pertinente a nivel local frente a la crisis del paradigma económico existente a nivel nacional e internacional.

- RG-5 Es importante enriquecer la consulta ciudadana con perspectivas críticas a las tesis predominantes en el PED y que tales visiones críticas sean adecuadamente incorporadas en las posibilidades de debate y de reorientación de las políticas

## **EMPLEO Y CRECIMIENTO (EC)**

- EC-1 Precisar el sentido del eje en cuanto a los conceptos y relaciones fundamentales que plantea a su interior y en su articulación con el conjunto del PED. En especial se requiere clarificar lo siguiente:

- ➔ Efectivamente, para generar empleo se requiere crecimiento, pero no todo tipo de crecimiento implica un comportamiento favorable y dinámico del empleo. Igualmente, para lograr crecimiento se requiere de inversión y eventualmente de competitividad, pero no todo tipo de competitividad conduce a un efecto favorable generalizado o socialmente óptimo en términos de inversión, ni toda inversión es en sí misma generadora de empleo (como es el caso de la especulativa). Se requiere explicitar la forma de crecimiento que se propone para que ésta maximice sus impactos en términos de empleo, así como el tipo de inversión y de forma de competitividad que contribuya al cumplimiento del propósito y el título del eje.
- ➔ De igual modo se requiere precisar el sentido del crecimiento con respecto al desarrollo y a la contribución de la elevación del poder adquisitivo.
- ➔ También sería pertinente el análisis de las condiciones para que un eventual incremento en la competitividad efectivamente contribuya

a una elevación en el poder adquisitivo y la explicación sobre cómo los determinantes establecidos para el aumento en el poder adquisitivo efectivamente se dirijan en ese sentido

- ➔ Es necesaria la distinción entre los planteamientos de política de empleo y los de mercado de trabajo.
- ➔ La consideración básica de la familia como unidad de referencia debería implicar una caracterización de la misma en el PED, de tal modo que no se estereotipe en una lógica nuclear tradicional, divergente de las tendencias y estructuras cambiantes de la organización familiar en Jalisco.

EC-2 Se requiere una visión interdisciplinaria del desarrollo, en la que se interrelacione el sentido de este eje con el conjunto del PED y del Plan Nacional de Desarrollo, ubicando la contribución y los límites de lo propuesto en el plano económico en términos socioculturales, de sustentabilidad ambiental y de bienestar social, así como los impactos de la operación del eje en términos de buen gobierno, respeto y justicia.

### **Sector agropecuario**

EC-3 Elaborar un diagnóstico actualizado, históricamente sustentado, del sector agropecuario del estado de Jalisco. Se puede aprovechar, para ello, 1) la reciente publicación del Censo Agropecuario que realizó el INEGI hace poco más de un año –información censal que no se tenía desde el censo agropecuario de 1991–, y 2) la información que han generado las distintas oficinas estatales especializadas en la captura de información de los dos últimos períodos administrativos (OEIDRUS, en el caso de SEDER, por ejemplo). A partir de esto, posicionar y dimensionar la importancia que tiene el sector agroalimentario de Jalisco en términos de su contribución sostenida al PIB nacional y del estado, la cual es, con mucho, la más dinámica de la

economía en ambos casos. Identificar, a la par, las debilidades de los pequeños y medianos productores con el fin de plantear estrategias que les permitan continuar como agentes económicos activos, y evitar su reducción mecánica al asistencialismo o su orillamiento a la migración laboral. Identificar las nuevas oportunidades que ofrece un ámbito rural altamente diversificado, en el cual las actividades agropecuarias pierden peso frente al incremento de la importancia del sector terciario en este espacio.

- EC-4 Definir que entiende el PED por “integrar las cadenas productivas”, dotarles de valor agregado y hacerlas “competitivas” a nivel nacional e internacional.
- EC-5 Posicionar al sector agropecuario en las nuevas líneas que ofrece el desarrollo, social y medioambientalmente sustentable, coparticipativo y coresponsable desde una mirada fresca y enmarcado en procesos de rápido cambio como el cambio climático, las energías alternativas, el “mercado verde” y la variedad de agriculturas alternativas que se practican en nuestro país y que han ofrecido ventanas de oportunidad a estos actores en otros países.
- EC-6 Se requiere priorizar, no sólo en términos económicos, sino sociales, políticos, culturales y ecológicos, el papel prioritario del campo, particularmente de los productores de menor tamaño, para rescatar su potencialidad en materia de desarrollo, empleo, generación de ingreso y satisfacción de necesidades básicas de la población.

## **Ciencia y tecnología para el desarrollo**

- EC-7 Utilizar como sustento de diagnóstico y del ejercicio programático un análisis más fino y sólido del Programa Sectorial 2001-2007 en este campo.

- EC-8 Hacer una vinculación explícita de la ciencia y de la tecnología con los ejes del PED y, a la par con los programas del estado mexicano en esta línea. Esto deberá acompañarse de la distinción, de la especificidad (que se tiene y se quiere tener) de este sector en Jalisco, en la región, en relación con el país y con el entorno internacional.
- EC-9 Crear mecanismos que permitan la discusión a profundidad de las prioridades del estado en esta materia, tomando en consideración a un grupo plural que incluya posturas discordantes. Esto con el fin de llevar no sólo a una concepción más heterogénea de la ciencia y la tecnología que vaya más allá del sector productivo (y, que dentro de éste, dé una atención más justa a todos sus integrantes), sino también a una distribución más equitativa de prioridades y recursos asignados a la misma.

### **Industria, comercio y servicios**

- EC-10 Se requiere una mayor participación representativa de todos los sectores económicos, políticos y sociales del estado –incluidas las posiciones más críticas– en la redefinición del PED, con miras a replantear sus metas. La coyuntura internacional actual implica que muchos de los objetivos de dicho plan hoy sean inviables. La internacionalización de Jalisco, la capacitación con base en los intereses del mercado, el emprendurismo tradicional y la apuesta al crédito de la banca privada son en este momento estrategias cuestionables. Repensar la política económica en un renovado PED es una necesidad que el Ejecutivo estatal tiene que considerar a la brevedad.
- EC-11 Generar una articulación entre las estrategias específicas planteadas y los objetivos generales, ya que están desvinculadas.
- EC-12 Definir conceptos, por ejemplo: qué se entiende por competitividad.

## Empleo

- EC-13 Es urgente modificar la percepción del empleo reflejada en el plan sectorial correspondiente, con el fin de abordar políticas alternativas destinadas a la reactivación del mercado interno, a la satisfacción de las necesidades esenciales.

## Infraestructura

- EC-14 Definir cómo se seleccionaron los proyectos de este plan sectorial en términos de usos alternos para la generación de empleo, poder adquisitivo y crecimiento. Es necesario mostrar si esos proyectos maximizan el crecimiento, el empleo y el poder adquisitivo.
- EC-15 Diseñar una estrategia de financiamiento y de ingeniería de proyectos.
- EC-16 Definir las formas de operación de proyectos que maximicen su beneficio social, la participación de MPyMES, la protección de los ecosistemas, la generación de empleo digno, la atención de necesidades sociales, la descentralización del estado y la previsión de desastres.
- EC-17 Jerarquizar los proyectos de construcción de infraestructura, en los que se defina en torno al uso alternativo de recursos. Por ejemplo, ¿Preeminencia presupuestal para el apoyo al transporte público o para el privado? ¿Preferencia en apoyo para los sectores tradicionales que tengan alto impacto en el empleo o apoyo a sectores punta que atraigan mayor inversión y posibilidades de exportación? ¿Preferencia en apoyo a micro y pequeñas empresas para favorecer una economía más equitativa o a las empresas de mayor tamaño, para favorecer una economía más competitiva? ¿Prioridad a la ZMG y a Puerto Vallarta para atender a las regiones más dinámicas y con mercados más estructurados o a las zonas medias, a las expulsoras de trabajadores y a las depauperadas? En tales aspectos es importante

que se defina la planeación del desarrollo y se operativice en términos financieros y de decisiones cotidianas de política económica.

## **Turismo**

- EC-18 Clarificar en qué consiste la creación de un “marco para la competitividad de productos y empresas” y cómo éste generará un crecimiento económico en el sector con un desarrollo sustentable tal y como se plantea en el programa.
- EC-19 Se recomienda definir con claridad cuál es el esquema de desarrollo turístico que se desea en el estado, ya que los objetivos generales del programa: “1) incrementar la afluencia turística y derrama económica, y 2) posicionar a Jalisco como un importante destino turístico nacional e internacional”, podrían lacerar el medio ambiente y el ecosistema de los destinos.
- EC-20 Se recomienda hacer una vinculación coherente entre el “marco para la competitividad de productos y empresas” y los objetivos que se plantean, ya que muestran inconsistencias y se contraponen.

## **DESARROLLO SOCIAL (DS)**

### **Educación**

- DS-1 Elaborar un diagnóstico que identifique los principales rezagos del proceso de descentralización de la administración, de la operación de los servicios educativos y los procedimientos necesarios para su consolidación.



- DS-2 Incluir estrategias y acciones para obtener financiamiento, para gestionar el aumento de los recursos federales y estatales, y buscar fuentes alternativas de financiamiento. Se recomienda incorporar en la agenda de trabajo metas más concretas como las que de hecho se proponen en el diagnóstico: la revisión de los criterios fiscales de distribución de recursos, la gestión oportuna de aportaciones financieras federales, la participación de los ayuntamientos, de los particulares, el uso racional y eficiente de los recursos, entre otras.

## Salud

- DS-3 Crear una estrategia integral que incluya una gama de servicios más amplia que la propuesta, y trabajar en coordinación con instituciones de otros sectores y con programas de combate a la pobreza, dirigidos particularmente a mejorar la nutrición y las condiciones de vida de las personas. La sola extensión de la cobertura de los servicios de salud de nivel básico (unidades móviles, caravanas y telemedicina, etcétera) a todas las localidades del estado y a los grupos de población vulnerable, no garantiza éxito en el combate a las enfermedades de la pobreza, ni mejorar los niveles de salud de la población.
- DS-4 Evaluar el impacto de las acciones que se han venido realizando para atender las problemáticas de embarazos en adolescentes y la mortalidad materno infantil. Se recomienda elaborar propuestas innovadoras, distintas y sinérgicas a las de los programas federales. El gobierno estatal podría establecer alianzas de colaboración con organizaciones de la sociedad civil que conocen los problemas del sector y cuentan con metodologías y programas efectivos para combatir estos problemas de salud.

## Cultura

- DS-5 Definir acciones para promover la autonomía de la cultura, entendida como un producto social en el que se vierten esfuerzos de los distintos sectores y grupos sociales y, en ese sentido, habría que buscar esquemas de colaboración con instituciones sociales, civiles, académicas, entre otras, e incluir apoyos económicos, para que sean estos grupos los que hagan una buena parte del esfuerzo. Mientras que el diagnóstico de este programa sectorial identifica como uno de los principales retos la reformulación de la gestión pública y la incorporación de una perspectiva correcta de autonomía del sector, la propuesta no plantea modificaciones en ese sentido.
- DS-6 Promover la desconcentración de actividades culturales en la capital del estado, a través de estrategias coordinadas por la Secretaría de Cultura para replicar algunos de los grandes eventos que se concentran en la ZMG en otras regiones del estado, y ampliar la oferta para los municipios.
- DS-7 Replantear los proyectos en función de los impactos esperados y no de los insumos, y a partir de ello establecer prioridades, acciones, procesos y metas. Esto implica un trabajo a profundidad para definir cuál es la especificidad de un programa sectorial de cultura.

## Desarrollo Humano Social Sustentable

- DS-8 Definir con claridad la finalidad del PDHSS. En este Programa Sectorial se incluye la estrategia VIVE, como la propuesta integral de desarrollo social. Sin embargo, el objetivo del Programa no es coordinar las acciones del desarrollo social ni proponer acciones transversales, los subprogramas se orientan a atender problemas específicos de grupos vulnerables que podrían quedar fuera del alcance de los demás programas sectoriales.

- DS-9 Evitar la duplicación de esfuerzos mediante la revisión de las acciones propuestas por el PDHSS, las que realiza el gobierno federal y otras que se incluyen en otros programas sectoriales del PED. Se recomienda revisar cada una de las acciones y, particularmente el subprograma Promoción y Fortalecimiento de la Familia.

### **Medio ambiente**

- DS-10 Acotar los objetivos estratégicos de la agenda de trabajo; son demasiado amplios, y las estrategias y metas incluyen diversos temas. Se recomienda desglosar cada uno de los objetivos y estrategias por temas como objetivos independientes y, proponer metas e indicadores para cada uno.
- DS-11 Al sector le corresponde incorporar acciones para propiciar el desarrollo sustentable en los programas de los demás sectores, por lo que más que elaborar programas aplicables por cada uno, sería más indicado proponer acciones transversales para que se incorporen en cada programa sectorial, y la labor de la SEMADES sería promover su implementación en cada dependencia. Las acciones que se propongan deberán buscar que, desde el trabajo sectorial, se enfrenten todos los retos mencionados en el diagnóstico del PSPRMA.
- DS-12 Integrar en el PSPRMA acciones relacionadas con la prevención y el uso integral de los recursos naturales que propicien el cuidado y la restauración de fuentes de abastecimiento de agua, ya que las acciones del programa especial Uso y Administración del Agua se orientan al incremento de la cobertura de los servicios y a la optimización del uso del recurso.

**RESPECTO Y JUSTICIA (RJ)**

- RJ-1 Explicar qué se entiende en el eje por respeto y justicia, así como su articulación con los asuntos de seguridad, que predominan en el tratamiento del eje.
- RJ-2 Considerar en el diseño de las políticas de desarrollo estatal la realización de evaluaciones del riesgo de pérdida por desastre o emergencia mayor, con el objetivo de mejorar las probabilidades de sustentabilidad de los proyectos en el largo plazo.
- RJ-3 Formular e instrumentar una política de impunidad cero en el caso de todas las violaciones a los derechos humanos cometidas por servidores públicos del estado que a su vez estén tipificadas como delitos.
- RJ-4 Ampliar significativamente los indicadores contenidos en la planeación estatal y sectorial que ayuden a medir el nivel de avance en materia de derechos humanos en el estado.
- RJ-5 Adoptar una perspectiva amplia del tema de la seguridad, ubicándola en el marco del desarrollo sostenible y asociada a la comprensión de los componentes del riesgo (peligro y vulnerabilidad). Se recomienda especialmente no adoptar una visión delincencial de la seguridad toda vez que conlleva a un enfoque de problema centrado en el fenómeno delictivo y a una propuesta de resolución policiaca que no atiende las causas estructurales y que tiende a subordinar a ese enfoque resolutivo otros ámbitos de la seguridad, tanto o más relevantes, que requieren de una variedad muy distinta de intervenciones.

## Procuración de Justicia

- RJ-6 Diagnosticar la problemática que presenta la procuración de justicia de forma objetiva y alejada de cuestiones superficiales, ya que esto impide un diseño consistente de metas, objetivos y estrategias.
- RJ-7 Correlacionar las cinco grandes áreas en las que se agruparon los 24 problemas generales identificados a partir del análisis FODA, con el diagnóstico que se presenta, ya que existe una desvinculación y falta de claridad respecto a cuáles fueron los criterios con los que se establecieron prioridades.
- RJ-8 Vincular las metas con los objetivos de modo tal que los indicadores utilizados para medir los avances, reflejen lo que se ha aventajado con respecto al cumplimiento de los objetivos, ya que presentan inconsistencias.

## Derechos Humanos y Procuración de Justicia

- RJ-9 Elaborar un diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en la entidad. Realizar una revisión crítica de los objetivos específicos, metas, estrategias y líneas de acción del programa sectorial de derechos humanos y reformularlos para proveer de contenido la intención de concebir una cultura de respeto a los derechos humanos.
- RJ-10 Formular una estrategia para lograr un diálogo productivo en material de derechos humanos con los actores organizados por parte de la ciudadanía.
- RJ-11 Incrementar sustancialmente el nivel de atención que en las estrategias y objetivos sectoriales se presta al tema de los derechos humanos.

- RJ-12 Elaborar un diagnóstico de derechos humanos relacionado con el sector de procuración de justicia que incorpore o contraste diagnósticos elaborados por organizaciones civiles del estado.
- RJ-13 Evaluar qué características del funcionamiento del sistema de procuración de justicia son propicias para la violación de los derechos humanos civiles y políticos.
- RJ-14 Establecer medidas transversales en los subprogramas orientados a prevenir violaciones a los derechos humanos que pudieran ser cometidas por servidores públicos del sector.
- RJ-15 Ampliar las estrategias y metas a los que se compromete el sector en materia de derechos humanos.
- RJ-16 Ampliar los indicadores de segundo y tercer nivel que ayuden a medir si los compromisos en materia de respeto a los derechos humanos se están cumpliendo y cuál es la participación del sector de procuración de justicia en dicho cumplimiento.
- RJ-17 Elaborar un diagnóstico de la situación que existe en los reclusorios relacionada con los derechos humanos. Establecer estrategias y acciones derivadas del diagnóstico.
- RJ-18 Cumplir en tiempo y forma las recomendaciones del *ombudsman* estatal y nacional. Incorporar un indicador al respecto.

### **Protección Civil**

- RJ-19 Profesionalizar a los servidores públicos que desarrollan actividades gerenciales, administrativas y operativas de protección civil, con énfasis en la claridad conceptual y el rigor técnico para aplicar el enfoque del riesgo en la reducción y atención de desastres.

- RJ-20 Promover que la evaluación del riesgo de sufrir emergencias mayores y desastres sea un criterio transversal en las decisiones sobre construcción de infraestructura estratégica y en todos los proyectos de desarrollo estatal.
- RJ-21 Establecer un sistema de información que capte datos relevantes de vulnerabilidad combinados con los peligros, que permita conocer los aspectos dinámicos del riesgo de desastre y que orienten la toma de decisiones para intervenir con medidas de prevención o mitigación del riesgo, según sea el caso. Se recomienda que la información se construya de abajo hacia arriba (partiendo de los ámbitos más locales y discretos, con la participación de las comunidades) y que el soporte metodológico e informático sea provisto por el nivel estatal.
- RJ-22 Articular las intervenciones hacia el objetivo de reducir el riesgo de desastre adaptando el modelo de gestión del riesgo a la realidad de la entidad, mediante la consideración de los siguientes componentes: 1) sistemas de información e información de calidad, 2) evaluación del riesgo, 3) sistemas de alerta temprana, 4) ampliación del conocimiento, 5) profesionalización, 6) compromiso político, 7) conciencia pública, 8) capacitación para la comunidad, 9) participación de la comunidad, 10) medidas de mitigación del riesgo, 11) preparativos para la respuesta, 12) medidas de prevención del riesgo, 13) medidas para el restablecimiento.
- RJ-23 Promover la gestión del riesgo desde el nivel local, tanto en el ámbito urbano como en el rural, con énfasis en la participación de la comunidad en actividades de evaluación del riesgo, priorizar intervenciones y toma de decisiones sobre medidas de mitigación y prevención. Considerar las modificaciones normativas necesarias para establecer en los ejidos comisiones de protección civil.
- RJ-24 Dar cumplimiento a la Recomendación para el Fortalecimiento del Programa Estatal de Manejo del Fuego, Campaña de Prevención, Alerta y Combate de Incendios Forestales, emitida por el CESJAL el 25 de noviembre de 2008.

- RJ-25 Reformular los indicadores de tercer nivel.
- RJ-26 Incorporar como indicadores de la reducción del riesgo de desastre los siguientes: 1) el número de solicitudes anuales de liberación de recursos del Fondo de Desastres Naturales (FONDEN) que hace el Gobierno del Estado al ámbito federal para responder a emergencias mayores y desastres, 2) el número de eventos que motivaron la liberación de recursos del FONDEN por año para la entidad, y 3) el monto de los recursos liberados por éste para la entidad en un año.

### Seguridad Pública

- RJ-27 Explicitar el modelo de intervención adoptado para conseguir el objetivo de mejorar la seguridad pública. Se recomienda destacar la vinculación entre sus principales componentes.
- RJ-28 Explicitar las acciones concretas a desarrollar a fin de alcanzar las metas estratégicas que se plantean en el programa sectorial, ya que se observa una ausencia de claridad al respecto.
- RJ-29 Incluir en el diagnóstico los factores que desencadenan la problemática actual de seguridad pública, ya que no se mencionan y ello conlleva a un planteamiento de estrategias u objetivos eventualmente erróneos o inadecuados.
- RJ-30 Fundamentar o establecer los criterios sobre los cuales se plantea la alineación de objetivos por dependencia.
- RJ-31 Establecer mecanismos que permitan la evaluación permanente y sistemática de las acciones en materia de seguridad pública, incluyendo especialmente los de transparencia y rendición de cuentas.



**Derechos Humanos y Seguridad Pública**

- RJ-32 Clarificar como un compromiso central en el objetivo del sector que la realización de todas las acciones de seguridad pública se harán con respeto irrestricto a los derechos humanos.
- RJ-33 Establecer explícitamente las estrategias y metas en materia de derechos humanos a las que se compromete el sector.
- RJ-34 Elaborar un diagnóstico de derechos humanos relacionado con el sector de seguridad pública que incorpore o contraste diagnósticos elaborados por organizaciones civiles del estado.
- RJ-35 Evaluar qué características del funcionamiento de las dependencias de seguridad pública son propicias para la violación de los derechos humanos civiles y políticos.
- RJ-36 Establecer medidas transversales en los subprogramas, orientadas a prevenir violaciones a los derechos humanos que pudieran ser cometidas por servidores públicos del sector.
- RJ-37 Ampliar los indicadores de segundo y tercer nivel que ayuden a medir si los compromisos en materia de respeto a los derechos humanos se están cumpliendo y cuál es la participación del sector de seguridad pública en dicho cumplimiento.
- RJ-38 Incorporar explícitamente en los manuales, planes y procedimientos de actuación los lineamientos a los que los servidores públicos se deben ceñir en materia de derechos humanos al hacer uso de la fuerza pública. Asimismo, establecer mecanismos para monitorear el cumplimiento de dichos lineamientos y en su caso, detener la acción violatoria de los derechos humanos y mitigar el daño.

## **Seguridad Jurídica de Ciudadanos y Bienes**

- RJ-39 Explicitar la metodología empleada que sustente el valor porcentual asignado a las metas a través de los indicadores establecidos, de modo que sea posible entender cómo se pretenden lograr niveles relativamente altos en su cumplimiento en el corto y mediano plazo.

## **BUEN GOBIERNO (BG)**

### **Recomendaciones Generales**

- BG-1 Mejorar sustancialmente el tratamiento metodológico y conceptual en el diseño de los programas, subprogramas y proyectos. Incluir definiciones sobre conceptos clave que están presentes a lo largo del eje y en sus distintos programas sectoriales. Armonizar los nueve conceptos utilizados para aclarar el uso del concepto “buen gobierno” con los usados más adelante al incluir definiciones.
- BG-2 Mejorar la credibilidad de los argumentos y evidencias que justifican los objetivos y las estrategias. Mejorar sustancialmente el rigor en el uso de las fuentes. Incluir el instrumento base de la encuesta, así como información sobre el universo de estudio y características de la distribución.
- BG-3 Mejorar sustancialmente la calidad de los diagnósticos. Hacer una comparación más puntual con respecto a plazos más largos para comprender el contexto y desarrollo de distintos esfuerzos gubernamentales. Hace falta una mayor contextualización de la información numérica incluida. Por sí solos, los números no dicen mucho y sus causas pueden ser variadas. Agregar un breve contexto aclaratorio, puede ayudar a sustentar los argumentos vertidos en la planeación.

- BG-4 Incorporar en los diagnósticos un análisis sobre las políticas previas orientadas a atender los problemas que se están identificando. Ubicar sus logros y fallas para clarificar sobre qué aspectos se pretende intervenir, cuáles de esas políticas requieren fortalecerse o ajustarse y cuáles tienen que ser reformuladas.

### **Impulso al Desarrollo Democrático**

- BG-5 Diseñar y llevar a la práctica foros más incluyentes y transparentes en los que un mayor número y representatividad de organizaciones ciudadanas pueda expresar sus opiniones. Mantener el diálogo con organizaciones ciudadanas centrado en la Gran Alianza por Jalisco afecta la legitimidad de cualquier resultado de foros.
- BG-6 Incluir en los diagnósticos el análisis sobre las distintas exigencias ciudadanas, su seguimiento, posibles desarrollos o puntos de conflicto. Asimismo, integrar evidencias de que hay aprendizaje acumulado y de consecución de objetivos complejos.
- BG-7 Hacer evidente que las acciones y proyectos específicos no pueden subsanar décadas de políticas deficientes que han llevado a una escasa e insuficiente cultura política en la población mexicana. Se trata de esfuerzos por lograr incidir en la calidad de la democracia desde la posición del gobierno estatal.
- BG-8 Mejorar el diseño de la planeación en términos de la calidad de sus definiciones, argumentos y propuestas, así como en la consistencia entre los diagnósticos, objetivos estratégicos y metas. Un documento de esta naturaleza, con una mejoría significativa en su calidad, si es puesto a disposición del público en general podría ayudar a reforzar la legitimidad del gobierno estatal al mostrar el ánimo por mejorar sustantivamente la convivencia entre sociedad y aparato gubernamental.

- BG-9 Hacer una revisión de la calidad de los indicadores propuestos para conocer el avance en las metas. Algunos de estos son inadecuados o carecen de sensibilidad con respecto a lo que se quiere medir.
- BG-10 Realizar un análisis prospectivo que identifique tensiones, procesos y tendencias a largo plazo. Prever transformaciones que traerán fenómenos más complejos como la recesión global y su repercusión en la migración y la baja en remesas.

### **Fortalecimiento Institucional**

- BG-11 Ampliar el enfoque de intervención, actualmente centrado en los temas de la corrupción y la transparencia.
- BG-12 Mejorar las proyecciones para entender procesos de más largo plazo que permitan comprender cómo es que reacciona la población ante ciertas situaciones. Se requiere contar con mayor evidencia de planeación de flexibilidad organizacional ante eventualidades.
- BG-13 Hacer una revisión crítica de las metas y los indicadores propuestos.

### **Participación Ciudadana**

- BG-14 Formular una estrategia clara para incorporar a la ciudadanía en la toma de decisiones públicas. Está ausente una evaluación de alcances, implicaciones, contexto y resultados de los distintos mecanismos de participación que se cita existen en distintas dependencias del gobierno estatal.
- BG-15 Fomentar los esfuerzos de profesionalización de las organizaciones civiles que persiguen incidir en la esfera pública.

BG-16 Elaborar un análisis de los riesgos que implican las circunstancias que traerá la crisis financiera global para el diálogo entre ciudadanía y gobierno.

## Bibliografía

- ACOSTA, R, (2009). “Pensar en la política con todo lo que sabemos”, en *Reglones 60*, Guadalajara: ITESO. URL: [www.reglones.iteso.mx](http://www.reglones.iteso.mx)
- AGUILAR, LF, (2000). “Estudio Introductorio”, en *El estudio de las políticas públicas*, Colección antologías de políticas públicas, 1.ª antología, 3.ª edición. México, DF: Porrúa.
- ARJONILLA, E, (2005). “Cómo hablar de riesgo”, Fundación Mexicana para la Salud, México, DF. URL: [www.educacionparalasalud.org.mx](http://www.educacionparalasalud.org.mx)
- BORJA, R, (1997). *Enciclopedia de la Política*, México: Fondo de Cultura Económica.
- CONEVAL, (2009). Informe de evaluación de la política de desarrollo social en México 2008, México, D.F.
- GINSBORG, P, (2008). *Democracy. Crisis and Renewal*, Londres: Profile Books.
- Gobierno del Estado de Jalisco (2007). *Plan Estatal de Desarrollo Jalisco 2030*, Guadalajara, Jalisco.
- MORLINO, L, (2005). *Democracias y Democratizaciones*, 1.ª edición en italiano en 2003. Traducción al español por César Cansino. México: Cepcom.
- MULGAN, G, (2006). *Good and Bad Power. The Ideals and Betrayals of Government*, Londres: Allen Lane.
- SECRETARÍA de Planeación, (2008). Programa Sectorial 01 *Desarrollo Productivo del Campo*, Gobierno del Estado de Jalisco, Guadalajara, Jalisco.
- Programa Sectorial 02 *Impulso a la Ciencia y la Tecnología*, Gobierno del Estado de Jalisco, Guadalajara, Jalisco.
  - Programa Sectorial 03 *Fomento a la Industria, Comercio y Servicios*, Gobierno del Estado de Jalisco, Guadalajara, Jalisco.
  - Programa Sectorial 04 *Desarrollo de Infraestructura Productiva*, Gobierno del Estado de Jalisco, Guadalajara, Jalisco.
  - Programa Sectorial 05 *Desarrollo y Fomento al Turismo*, Gobierno del Estado de Jalisco, Guadalajara, Jalisco.
  - Programa Sectorial 06 *Generación de Empleo y Seguridad Laboral*, Gobierno del Estado de Jalisco, Guadalajara, Jalisco.

## CESJAL

- Programa Sectorial 07 *Educación y Deporte para una Vida Digna*, Gobierno del Estado de Jalisco, Guadalajara, Jalisco.
- Programa Sectorial 08 *Salud Pública*, Gobierno del Estado de Jalisco, Guadalajara, Jalisco.
- Programa Sectorial 09 *Cultura*, Gobierno del Estado de Jalisco, Guadalajara, Jalisco.
- Programa Sectorial 10 *Desarrollo Humano y Social Sustentable*, Gobierno del Estado de Jalisco, Guadalajara, Jalisco.
- Programa Sectorial 11 *Medio Ambiente*, Gobierno del Estado de Jalisco, Guadalajara, Jalisco.
- Programa Sectorial 12 *Procuración de Justicia*, Gobierno del Estado de Jalisco, Guadalajara, Jalisco.
- Programa Sectorial 13 *Protección Civil*, Gobierno del Estado de Jalisco, Guadalajara, Jalisco.
- Programa Sectorial 14 *Seguridad Pública*, Gobierno del Estado de Jalisco, Guadalajara, Jalisco.
- Programa Sectorial 15 *Seguridad Jurídica de Bienes y Ciudadanos*, Gobierno del Estado de Jalisco, Guadalajara, Jalisco.
- Programa Sectorial 16 *Desarrollo Democrático*, Gobierno del Estado de Jalisco, Guadalajara, Jalisco.
- Programa Sectorial 17 *Fortalecimiento Institucional*, Gobierno del Estado de Jalisco, Guadalajara, Jalisco.
- Programa Sectorial 18 *Derechos Humanos*, Gobierno del Estado de Jalisco, Guadalajara, Jalisco.
- Programa Sectorial 19 *Participación Ciudadana*, Gobierno del Estado de Jalisco, Guadalajara, Jalisco.
- Programa Especial 20 *Movilidad*, Gobierno del Estado de Jalisco, Guadalajara, Jalisco.
- Programa Especial 21 *Preservación, Administración y Uso del Agua*, Gobierno del Estado de Jalisco, Guadalajara, Jalisco.

SHIVELY, WP, (1997). *Introducción a las Ciencias Políticas*, 5ª edición, México: McGraw Hill.

# 10

## Glosario de siglas

CAM: centros de atención múltiple.

CCIJ: Consejo de Cámaras Industriales de Jalisco

CEA: Comisión Estatal del Agua.

CESJAL: Consejo Económico y Social del Estado de Jalisco para el desarrollo y la competitividad.

Code: Consejo Estatal para el Fomento Deportivo y el Apoyo a la Juventud.

Coecytjal: Consejo Estatal de Ciencia y Tecnología del Estado de Jalisco.

Conacyt: Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.

Conagua: Comisión Nacional del Agua.

Coneval: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.

Copladej: Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Jalisco.

CROC: Confederación Revolucionaria de Obreros y Campesinos.

DIF: Desarrollo Integral de la Familia.

ENLACE: Evaluación Nacional del Logro Académico de Centros Escolares.



## CESJAL

- ENOE: Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo.
- FODA: Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas.
- Fonden: Fondo de Desastres Naturales.
- IES: instituciones de educación superior.
- IMSS: Instituto Mexicano del Seguro Social.
- Iprovipe: Inmobiliaria y Promotora de Vivienda de Interés Público del Estado.
- ITESO: Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente.
- JLCA: Junta Local de Conciliación y Arbitraje.
- PEAUA: Programa Especial de Administración y Uso de Agua.
- PECITI: Programa Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación.
- PED: Plan Estatal de Desarrollo.
- PEDRSE-JAL Plan Estatal de Desarrollo Rural Sustentable del Estado de Jalisco.
- PIB: producto interno bruto.
- PISA: Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos.
- Proed: Programa Sectorial de Educación y Deporte para una Vida Digna.
- Profedet: Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo.
- PSAIS: Programa Sectorial de Atención Integral a la Salud.
- PSCTD: Programa Sectorial de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo.

PSDFC: Programa Sectorial de Desarrollo y Fomento a la Cultura.

PSDFT: Programa Sectorial de Desarrollo y Fomento al Turismo.

PSDH: Programa Sectorial de Derechos Humanos.

PSDHSS: Programa Sectorial de Desarrollo Humano Sustentable.

PSDPC: Programa Sectorial de Desarrollo Productivo del Campo.

PSFI: Programa Sectorial de Fortalecimiento Institucional.

PSGESL: Programa Sectorial de Generación de Empleo y Seguridad Laboral.

PSIDD: Programa Sectorial de Impulso al Desarrollo Democrático.

PSIP: Programa Sectorial de Infraestructura Productiva.

PSPC: Programa Sectorial de Protección Civil.

PSPJ: Programa Sectorial de Procuración de Justicia.

PSPP: Programa Sectorial de Participación Ciudadana.

PSSJCB: Programa Sectorial de Seguridad Jurídica de Ciudadanos y Bienes.

PSSP: Programa Sectorial de Seguridad Pública.

Sedesol: Secretaría de Desarrollo Social.

Semades: Secretaría del Medio Ambiente para el Desarrollo Sustentable.

Setujal: Secretaría de Turismo del Estado de Jalisco.

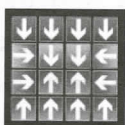
SNE: Servicio Nacional de Empleo.

**CESJAL**

**STPS:** Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

**UNESCO:** Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.

**ZMG:** Zona Metropolitana de la Ciudad de Guadalajara.



EL PLAN ESTATAL DE DESARROLLO JALISCO 2030

## UNA EVALUACIÓN AUTÓNOMA Y CIUDADANA

Este informe ciudadano se terminó de editar por el CESJAL en mayo del 2009 con el auxilio de Imagia Comunicación, en medio de la situación provocada por el virus AH1N1, y desea abonar y promover la interlocución y el diálogo abierto entre los habitantes de Jalisco. La edición consta de 1000 ejemplares para su difusión.

De conformidad con el Artículo 2 del reglamento interno del CESJAL, este es un documento de estudio generado a partir de una serie de proyectos de investigación o discusión analítica respecto de alguno de los temas que la Ley establece como objetivos estratégicos del CESJAL, y que se presenta como insumo para las deliberaciones al interior del mismo. Este documento podrá ser publicado, a juicio de la Mesa Directiva para efectos de difusión al público, sin que ello represente una recomendación u opinión oficial del CESJAL.

Como documento de estudio, éste contiene 92 recomendaciones orientadas a mejorar el diseño del Plan Estatal de Desarrollo Jalisco 2030.