

2008

# Observaciones a la política pública en materia de promoción, vigencia y protección de los derechos humanos del gobierno del estado a través del Plan Estatal de Desarrollo Jalisco 2030

Macías, Francisco

---

Macías, F. (2008). "Observaciones a la política pública en materia de promoción, vigencia y protección de los derechos humanos del gobierno del estado a través del Plan Estatal de Desarrollo Jalisco 2030". En Análisis Plural, segundo semestre de 2007. Tlaquepaque, Jalisco: ITESO.

Enlace directo al documento: <http://hdl.handle.net/11117/836>

*Este documento obtenido del Repositorio Institucional del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente se pone a disposición general bajo los términos y condiciones de la siguiente licencia:*  
<http://quijote.biblio.iteso.mx/licencias/CC-BY-NC-2.5-MX.pdf>

*(El documento empieza en la siguiente página)*

## **OBSERVACIONES A LA POLÍTICA PÚBLICA EN MATERIA DE PROMOCIÓN, VIGENCIA Y PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS DEL GOBIERNO DEL ESTADO A TRAVÉS DEL PLAN ESTATAL DE DESARROLLO JALISCO 2030**

▪ Francisco Macías ▪

La palabra planeación entraña un significado de formación para consolidar una obra; implica contar con un plan, que de acuerdo con el *Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española*, significa crear un “modelo sistemático de una actuación pública o privada, que se elabora anticipadamente para dirigirla y encauzarla”.

Este artículo pretende retomar los elementos de conformación, dirección y encauzamiento del contenido de derechos humanos en el Plan Estatal de Desarrollo de Jalisco, recientemente presentado ante el Congreso del estado de Jalisco.

En primer lugar, habría que preguntarnos por qué es importante contar con un plan de este tipo. La respuesta es que, en este docu-

mento, se debe crear, implementar y generar la forma en que se evaluará la política pública que pretenda realizar el gobierno del estado, ahora de manera transexenal, puesto que abarca en sus indicadores hasta 2030.

También es indispensable precisar que la obligación de planear las acciones de gobierno se encuentra en el artículo 26 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, en aquel capítulo que reconoce nuestros derechos fundamentales. Aunque su redacción no hable precisamente del reconocimiento de alguna libertad, sí indica que en el ejercicio de planeación debe buscarse la participación de la sociedad, sin que exista alguna fórmula que haga visible o exigible esta participación.

En el ejercicio de composición del Plan Estatal de Desarrollo (PED) se propuso realizar análisis que permitieran ajustar la visión, los propósitos y los objetivos. Para ello, se tomaron en cuenta, en forma predominante, los acuerdos de libre comercio internacionales (TLCAN); los compromisos comerciales con organismos multilaterales (ALCA); el anterior Plan Estatal de Desarrollo 2001–2007, y el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2007–2012. El único referente más o menos relacionado con el tema de derechos humanos que fue tomado en cuenta es el de los objetivos para el desarrollo del milenio elaborado por la Organización de las Naciones Unidas (ONU), brillando por su ausencia los tratados internacionales de protección de derechos humanos, así como los informes especializados de sus organismos.

Tímidamente se cita también a la Organización de Estados Americanos (OEA), pero sin profundizar en dos de sus órganos más importantes: la Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Al reafirmar su coherencia con el anterior PED se hace referencia explícita a sus avances en 299 de los 324 objetivos, llevados a cabo en la administración de Francisco Javier Ramírez Acuña; entre ellos, la

reducción en 55.7% de los delitos de alto impacto. Lo que no se menciona es que, en el mismo periodo, se incrementaron en más de 1,000%, las inconformidades por tortura ante la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco (CEDHJ),<sup>1</sup> además de que la sobrepoblación penitenciaria llegó a 102.5%, merced a la reforma penal efectuada en el sexenio. Ello pone en duda la consistencia de los resultados para tomarlos en cuenta como referente.

La mera intención de vincularse con los objetivos del PND 2007–2012 es contradictoria con la idea de federalismo y la de autonomía municipal, que buscan desarrollar soluciones desde la dinámica local, además de que en materia de derechos humanos este plan careció, de acuerdo con diversas organizaciones civiles, de una participación efectiva y directa de la sociedad, puesto que la consulta se efectuó mediante la Internet. Abandonó, asimismo, el tema de las libertades fundamentales como una política de Estado, intercambiándola por una política transversal de seguridad, e intencionó más la defensa de derechos particulares, como el de la propiedad y la libertad comercial.

En cuanto a las asignaturas pendientes como resultado de la planeación llevada a cabo en el anterior sexenio, la redacción del PED Jalisco 2030 se refiere a sus decrementos en competitividad, entendida como “la habilidad de una región para atraer y retener inversiones”.<sup>2</sup> El único aspecto para resaltar es el relativo al sistema político estable y funcional de acuerdo con los indicadores del Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO), cuyos estudios son un claro referente

1. César Pérez Verónica y Francisco Macías Medina. *La tortura como marca de un sexenio perdido en materia de derechos humanos*, México, Informe 2006 del CEPAD, 2007, p.15.
2. Instituto Mexicano para la Competitividad, IMCO, “Preparando a las entidades federativas para la competitividad: 10 mejores prácticas” (puede consultarse en [http://www.imco.org.mx/libroweb/03\\_capitulo1.pdf](http://www.imco.org.mx/libroweb/03_capitulo1.pdf)).

para el gobierno federal y estatal en la construcción de sus planes. Estos estudios están encaminados a descubrir los factores que afectan la competitividad de las empresas en el país “en un contexto de economía abierta de mercado”.

Ahora bien, no es que los derechos humanos se encuentren reñidos *per se* con la economía de mercado, sólo que precisamente ésta ha provocado lo que el jurista italiano Luigi Ferrajoli llama “crisis del derecho”. Al existir predominancia de las actividades privadas sobre las decisiones públicas, aquéllas se constituyen en poderes fácticos que no se encuentran sujetas al control constitucional, por lo que construir las planeaciones públicas, teniendo como única guía este tipo de datos, es apreciar parcialmente la realidad y crear una validación de conceptos no incluidos en un marco de discusión democrática, transparente, pública y sujeta a control de la autoridad.

No es sino hasta el apartado de retos para el Estado de Jalisco (1.6) cuando se mencionan como temas pendientes los relacionados al respeto y la difusión de los derechos humanos, la preservación de la cultura de los pueblos indígenas, la erradicación de las prácticas racistas, la promoción y la consolidación de la democracia, la educación en valores y prácticas democráticas, la correspondiente garantía de los derechos sociales y económicos, así como el “mejoramiento de la competitividad”, la lucha contra la corrupción, la promoción de los derechos de la mujer y la igualdad de género.

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

Sólo nos referiremos a tres ejes que consideramos que guardan una relación más directa con los derechos humanos: desarrollo social, respeto y justicia, así como buen gobierno. De acuerdo con lo progra-

mado, en el primero de ellos las acciones se encaminarán a un ambiente digno, mediante el fortalecimiento del capital humano y el incremento del patrimonio natural, cultural y social, mientras que el relacionado con el respeto y la justicia tenderá a la generación de un entorno seguro, en donde se incluye el aspecto jurídico; por último, el de buen gobierno tiene como propósito principal la eficiencia, honestidad, transparencia, rendición de cuentas y actuación “de acuerdo con la voluntad de la ciudadana”. En dichos ejes, los grandes ausentes son la promoción y el respeto a los derechos humanos.

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

## 2. Desarrollo social

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

En materia de educación, se prevé disminuir la desigualdad existente, aumentar el gasto público estatal, atender los rezagos en los niveles de escolaridad y aumentar la oferta para la educación media superior.

Sin embargo, el análisis omite señalar datos duros del incremento, desde 1997 hasta 2000, del número de inconformidades presentadas en la CEDHJ, en contra de personal docente de la Secretaría de Educación Jalisco, en su mayoría por violaciones a los derechos del niño o

niña, lo que colocó a esta instancia en el quinto lugar de instituciones con más señalamientos.<sup>3</sup>

Al abordar el tema de la salud, se resalta la degradación ambiental en zonas rurales o en zonas urbanas marginadas, pero se aprecia simplemente como un riesgo sanitario, cuando el tema de fondo es la debida protección al derecho a la salud, considerado en el artículo 4o. de la Constitución General de la República y en diversos instrumentos internacionales de derechos humanos. Asimismo, propone disminuir los índices de mortalidad al nacer, la mortalidad infantil y materna por cáncer y diabetes, así como atender el problema de adicciones, relegando aspectos planteados en el propio análisis.

En la asistencia social se hace referencia al tema de la violencia intrafamiliar con claras omisiones a indicadores de relevancia local, tales como el incremento en los últimos diez años en muertes violentas de mujeres que han llegado a más de 530, o el dato de que en Jalisco una de cada dos mujeres reconoce haber sufrido violencia.<sup>4</sup>

Bajo el parámetro de vulnerabilidad, se incluyen grupos de personas que viven con alguna discapacidad, a los adultos mayores, niños y niñas, aspecto al que se busca responder con asistencia social para modificar las condiciones que impiden el “desarrollo integral del individuo”. Este apartado carece de una perspectiva de derechos humanos.<sup>5</sup> Los indicadores de impacto manejados hacen referencia a la disminución de los índices de agresión de mujeres menores de 15 años y más por familiares y violencia comunitaria, pero desde un aspecto

- 
3. Comisión Estatal de Derechos Humanos. *iv Informe Anual*, México, febrero de 2001.
  4. Guadalupe Ramos Ponce. “Mujeres y derechos humanos en Jalisco en la era de la globalización”, en Centro de Justicia para la Paz y el Desarrollo. *Informe 2006*, p. 47.
  5. Por ejemplo la Convención Interamericana para la eliminación de todas las formas de discriminación contra las personas con discapacidad.

eminentemente cuantitativo, sin explicitar alguna acción generadora para eliminar o, en su caso, paliar el problema.

En cuanto al tema de la pobreza, algunos de los impactos y metas para combatirla son aumentar los servicios básicos de vivienda, incrementar el índice de desarrollo humano, así como “aumentar el porcentaje de familias con el servicio de internet”.

### 3. Desarrollo ambiental

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

Se carece de indicadores concordantes con los objetivos, es decir, únicamente se plantea disminuir los Imecas, crear rellenos sanitarios



e incrementar las áreas naturales protegidas; en el ámbito de las estrategias se reitera lo señalado en los objetivos, lo cual es violatorio a los derechos humanos ante el propio análisis desarrollado por el gobierno del estado.

#### 4. Eje de respeto y justicia

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

Se sitúa el tema de la inseguridad como propiciador de falta de oportunidades para el desarrollo y de disminución de inversiones y de turismo, según lo señalado por el IMCO, cuyos indicadores para que exista un derecho confiable son: el índice de corrupción y buen gobierno, mercados informales, control de la piratería informática, incidencia delictiva, percepción de inseguridad (y no garantía del derecho a la seguridad), imparcialidad de los jueces, calidad de la justicia, duración de los procedimientos judiciales, índice de eficiencia en ejecución de sentencias, confiabilidad y agilidad en el registro público de la propiedad.<sup>6</sup>

Como factores de evaluación de la procuración de justicia se maneja lo relativo al índice bajo de recepción de denuncias por la ciudadanía, de acuerdo con las encuestas elaboradas por el Instituto

---

6. IMCO, "Preparando a las entidades federativas...", *op. cit.*

Ciudadano de Estudios contra la Inseguridad (ICESI), en el que se reconoce la baja eficacia de la institución.

Otros datos es que el 83.6% de los delitos que se cometen son del fuero común y que en comparación con 2002 existe un decremento en el número de averiguaciones previas en 24.9%; ello seguramente por la cifra negra de delitos, que estudios especializados han fijado en 92.9%. Precisa que los agentes del Ministerio Público deben ser capacitados y profesionalizados de acuerdo con “estándares internacionales”, además de establecer controles de confianza para garantizar la ética y la calidad del servicio, mas no el respeto a los derechos humanos.

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

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

En el apartado 5.1.13 se habla expresamente de los derechos humanos, que definen como un consenso mundial sobre un determinado sistema de valores, es decir, se opta por una definición de

contenido axiológico, aunque luego se complementa para referir que deben ser garantizados y reconocidos por el Estado, a través de la Constitución y las leyes.

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

Uno de los desaciertos más marcados es la apreciación limitativa de que sólo a la CEDHJ, como organismo público autónomo, le corresponde defender los derechos humanos, demostrándose en el discurso la falta de voluntad del gobierno para ubicarse en su verdadero papel de garante y promotor de los mismos. En el apartado se limita a mencionar indicadores de quejas y orientaciones que en nada aportan a una evaluación objetiva; incluso, intencionadamente, omite referirse al grave indicador de que la Procuraduría General de Justicia del Estado junto con otras corporaciones del estado, desde 1993 a la fecha, se encuentran en los primeros sitios de autoridades que de manera reiterada atentan contra las libertades fundamentales. Las principales violaciones en ese lapso guardan relación con las lesiones, detención arbitraria y ejercicio indebido de la función pública, independientemente de la identidad partidista de la administración.<sup>7</sup>

Las acciones se resumen en la revisión del marco jurídico para responder a las demandas de la sociedad, acciones preventivas de capacitación y concientización para servidores públicos, así como medidas

---

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

punitivas para quienes cometan violaciones a los derechos humanos y promoción de campañas.

En el objetivo estratégico denominado PRO4 se menciona: “Mejorar la procuración de justicia para hacerla accesible, profesional, con resultados efectivos para la población y el respeto a los derechos humanos”; sin embargo, al analizar los indicadores y las metas de impacto encontramos que como política sólo queda la “disminución en el número de quejas ante la Comisión de Derechos Humanos concientizando a las autoridades”; la meta es reducir 1,000 inconformidades, sin mencionar los medios para lograrlo, aspecto que deja en entredicho la propia autonomía del organismo.

## **5. El ejercicio de la Gran Alianza a través de la mesa temática de derechos humanos**

A la luz de todo el análisis anteriormente expuesto, cabe recordar un proceso incompleto donde la sociedad civil pudo haber aportado ideas y experiencias en la elaboración del Plan Estatal de Desarrollo. A manera de contexto, tendríamos que recordar que de mayo a agosto de 2007 más de 20 organizaciones civiles y universidades que trabajan en favor de la defensa de los derechos humanos, así como diversos ciudadanos, se dieron a la tarea de hacer un documento que arrojara un diagnóstico preliminar sobre la situación de los derechos humanos en el estado y una serie de propuestas de trabajo para el Ejecutivo en esta materia. Este proceso se dio dentro del marco de “La Gran Alianza por Jalisco”, un mecanismo de participación ciudadana implementado por el gobierno de Emilio González Márquez, donde en un primer momento se planteó como la vía ciudadana para incidir en el Plan Estatal de Derechos Humanos, y que actualmente su objetivo se ha desdibujado respecto a sus ideas originales.

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

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

Como organización creemos que la sociedad civil debe seguir buscando espacios de interlocución con el Estado, pero siempre cuidando que los escenarios de participación sean los idóneos. No hay recetas

para construir estos escenarios, pero vale apuntar dos cosas: la sociedad civil tiene que explotar su capacidad de hacer señalamientos de orden moral frente a las labores del Estado, y ser una entelequia capaz de discutir los temas de su tiempo, que en nuestro caso, creemos, es un largo camino en la defensa y promoción de los derechos humanos.

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

No cabe duda de que la “autoexclusión” no es un calificativo para aquellos que demuestran día a día la capacidad para resolver problemas sociales que en realidad les corresponderían a otros, sino para aquellos que siguen en la creencia de que la participación es significado de convalidación y silencio de lo que se aprecia desde la observación de la realidad.