



# Mesas sectoriales



COLECCIÓN ESTUDIOS





PLANEACIÓN  
ADMINISTRACIÓN  
Y FINANZAS

Subsecretaría  
de planeación  
y evaluación

---

## Mesas sectoriales

Fecha de publicación: julio 2013

### Entidad consultora:

Operación Profesional Administrativa S.G

---

Subsecretaría de Planeación y Evaluación  
Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas  
Gobierno del Estado de Jalisco  
Magisterio 1499, primer piso, colonia Miraflores C.P. 44270  
Guadalajara, Jalisco, México.

### Citación sugerida:

Gobierno del Estado de Jalisco. Mesas sectoriales. México: 2013.

Disponible en: <http://seplan.app.jalisco.gob.mx/biblioteca>  
Colección: Estudios

Este documento fue homologado de acuerdo con los criterios de estilo institucional definidos para esta colección.  
El texto y los contenidos se mantienen como fueron entregados por su(s) autor(es).

# DIRECTORIO

---

GOBIERNO DEL ESTADO DE JALISCO

Mtro. Jorge Aristóteles Sandoval Díaz  
Gobernador constitucional del estado de Jalisco

Dr. Ricardo Villanueva Lomelí  
Secretario de Planeación, Administración y Finanzas

Dr. David Gómez-Álvarez  
Subsecretario de Planeación y Evaluación

## TABLA DE CONTENIDO

<b>DESCRIPCIÓN DEL INSTRUMENTO .....</b>	<b>6</b>
OBJETIVOS .....	6
PROCESO METODOLÓGICO .....	6
POBLACIÓN OBJETIVO .....	6
LINEAMIENTOS PARA EL CUESTIONARIO DE PROPUESTAS DE ESPECIALISTAS.....	7
METODOLOGÍA DE LOS TALLERES PARTICIPATIVOS DE ANÁLISIS Y CONSENSOS ..	8
TIEMPOS DEL PROCESO DE CONSULTA .....	9
<b>RESULTADOS .....</b>	<b>10</b>
INTRODUCCIÓN .....	10
<b>ANEXO: MESAS SECTORIALES.....</b>	<b>24</b>
EJE DE SUSTENTABILIDAD Y MEDIO AMBIENTE .....	24
EJE DE JUSTICIA Y PAZ .....	68
EJE DE GOBIERNO .....	114
EJE DE DESARROLLO SOCIAL .....	143
EJE DESARROLLO ECONÓMICO .....	193

## DESCRIPCIÓN DEL INSTRUMENTO

### OBJETIVOS

- Verificar la pertinencia de las problemáticas identificadas en el PED 2030 y/o identificar nuevas.
- Generar ideas y propuestas innovadoras para atender las problemáticas de cada eje temático.
- Crear consensos sobre las alternativas de acción social y gubernamental que a incluirse en el Plan Estatal de Desarrollo 2013-2033.

### PROCESO METODOLÓGICO

Diseño metodológico y facilitación de las mesas sectoriales convocando a agentes especialistas de la sociedad civil en 25 temas que componen los cinco ejes para la actualización del Plan Estatal de Desarrollo: Sustentabilidad y Medio Ambiente; Gobierno; Justicia y Paz; Desarrollo Económico y; Desarrollo Social.

Este instrumento de consulta se aplicó en un proceso de tres etapas:

1. Diseño y aplicación de un instrumento escrito para la generación de ideas y propuestas por parte de los especialistas convocados y que debió insertarse en un sitio web previamente a los talleres participativos.
2. Talleres Participativos que convocaron a expertos y especialistas – masa crítica – de los campos de acción social y de gobierno comprendidos en el PED. Los talleres se realizaron en sesiones intensivas de participación y diálogo entre los convocados. Los talleres tuvieron una logística especial basada en los principios de autogestión y construcción social del método “Planeación en Sistema Completo”. El objetivo primordial del taller fue la búsqueda y definición de consensos por mesas temáticas.
3. Se publicaron los consensos en el sitio web posteriormente a la realización de los talleres y se invitó a un diálogo abierto por Internet para presentar nuevas propuestas individuales y proponer modificaciones a los consensos.

### POBLACIÓN OBJETIVO

Agentes de la sociedad civil que reúnan las siguientes características de Especialistas en los 25 campos cubiertos por las mesas temáticas:

1. Profesional perito en una materia específica sea por formación académica avanzada

- o experiencia profesional acumulada de 10 o más años de práctica especializada en campo, investigación o academia.
2. La práctica profesional en el campo de su especialidad tiene como área de aplicación alguna o varias zonas geográficas del estado de Jalisco. Su práctica profesional en Jalisco es reciente.
  3. En su producción especializada cuenta con grados académicos afines, proyectos realizados, investigaciones publicadas, casos atendidos, pertenencia a organismos o asociaciones afines a su campo que demuestren un *expertise* socialmente reconocible.

## LINEAMIENTOS PARA EL CUESTIONARIO DE PROPUESTAS DE ESPECIALISTAS

Las Mesas Sectoriales crearon un contexto plural y participativo para las producciones colaborativas entre los especialistas de los campos de acción social y de gobierno que constituyeron el Plan Estatal de Desarrollo 2013-2033.

El objetivo de esta fase de la Consulta Ciudadana fue el convocar a especialistas cuyo conocimiento y prácticas especializadas pudieran generar nuevas alternativas de desarrollo para las regiones y comunidades del estado de Jalisco.

En esta parte de la Consulta Ciudadana se buscó conocimiento y prácticas especializadas que generen alternativas de desarrollo para todo el estado de Jalisco conteniendo los siguientes atributos:

1. Iniciativas de desarrollo socialmente construido, no impuesto, sino concertado u organizado por la diversidad de grupos de interés involucrados de facto en un campo específico.
2. Iniciativas de desarrollo que vean en las prácticas tradicionales y las costumbres y aspiraciones de la gente, no un obstáculo para el desarrollo, sino la raíz de la auténtica innovación social.
3. Iniciativas de desarrollo que puedan incorporar los avances del conocimiento científico y tecnológico dentro de un campo determinado mediante un proceso de adaptación al contexto cultural y social del medio en que se apliquen.

Este Cuestionario fue el instrumento de la primera fase del proceso de las Mesas Sectoriales. Permitió que los especialistas convocados a las Mesas Sectoriales elaboraran propuestas previas a su participación en los Talleres Participativos. En los Talleres, segunda fase del proceso, se buscó los consensos posibles entre especialistas del mismo campo. Finalmente, en la tercera etapa, los especialistas tuvieron la oportunidad de conocer la

información acumulada en las etapas anteriores por vía de este sitio web y aportar nuevas propuestas para la Consulta Ciudadana del PED.

## METODOLOGÍA DE LOS TALLERES PARTICIPATIVOS DE ANÁLISIS Y CONSENSOS

¿Qué es un Taller Participativo de Análisis y Consensos?

Una sesión intensiva y altamente participativa de trabajo entre representantes o agentes de los diversos grupos de interés que componen una organización, campo profesional, o sistema social para encontrar terreno común, definir consensos, y formular propuestas sobre el cual construir soluciones a una problemática, y procesos de producción socialmente organizados.

*¿Cuáles son los objetivos de un Taller Participativo de Análisis y Consensos?*

La interacción intencionada y organizada de una Comunidad de Propósito para analizar problemáticas y generar propuestas que sirvan para construir soluciones socialmente viables. En el caso del PED 2013-2033, esta Comunidad de Propósito estuvo integrada por agentes y especialistas de los 25 campos temáticos que componen los cinco Ejes centrales del PED 2013-2033. Estos talleres sirvieron para crear un sentido de comunidad con objetivos comunes, sentido estratégico compartido, y diseño de estrategias y procesos – organizados colectivamente – para alcanzar los propósitos esenciales de una colectividad u organización social.

El proceso de consulta por medio de talleres participativos para las mesas sectoriales se fundamentó en los siguientes Principios Metodológicos:

Sistema abierto: Congregar a los especialistas de diversos enfoques y paradigmas en los temas comprendidos en el PED 2013-2033 para ampliar significativamente el círculo de participación e involucramiento social.

Trabajo comunitario: Usar métodos participativos para conectar a tantos especialistas entre sí como sea posible, con sus ideas y propuestas intactas.

Diálogo simultáneo: Propiciar que todos los participantes se escuchen entre sí, de forma rápida y eficiente.

Producción colectiva: Desarrollar un proceso participativo para analizar la situación y producir una nueva visión y estrategias con soluciones comunitarias, viables y poderosas que puedan ser incorporadas al PED 2013-2033.

Valores comunitarios: Robustecer el tejido social por medio de la interacción organizada de una comunidad de propósito, y confiar en que los talleres de alta participación fomentan los valores comunitarios.

## **TIEMPOS DEL PROCESO DE CONSULTA**

El proceso de consulta de Mesas Temáticas por medio de Talleres Participativos se realizó en un periodo de 45 días entre el 20 de mayo al 1 de julio de 2013.

## RESULTADOS

Esta herramienta sectorial abordó 25 temas cruciales para la población jalisciense, cada tema perteneciente a uno de los cinco ejes centrales. Los participantes fueron especialistas en cada materia que se trató. Contribuyeron a la identificación de problemáticas, generaron propuestas innovadoras para atender éstas y evaluaron acciones que deben incluirse en el Plan Estatal de Desarrollo.

## INTRODUCCIÓN

De cada tema las mesas obtuvieron consensos y propuestas prioritarias, variando la cantidad de éstas de acuerdo a la temática. Los ejes antes mencionados ayudaron a agrupar ordenadamente los consensos y propuestas específicas de cada cuestión, se consideraron únicamente los más trascendentales. Se intentó incluir únicamente lo más importante de cada tema, y por ende de cada eje, esto para contar con mayor claridad.

## EJE DE SUSTENTABILIDAD Y MEDIO AMBIENTE

En este eje se sostuvieron consensos interesantes en los cuales se reflejaron la modernización general, la movilidad y el cambio de políticas públicas como principales elementos. Las propuestas se detallaron en su mayoría y abonaron al mejoramiento de los temas.

### *Aguas y cuencas hidráulicas*

De acuerdo a este tema se obtuvieron cuestiones prioritarias para el mejoramiento de las aguas y las cuencas hidráulicas del estado. Los especialistas plantearon la urgencia de un plan de manejo de cuencas, el ordenamiento ecológico territorial con visión en las cuencas, la correcta gestión de recursos hídricos y otro programa para controlar la contaminación del agua.

Fueron diversas las propuestas para la mitigación de estos temas, aunque algunas resaltaron considerablemente por su viabilidad y su consistencia. La instauración de un fideicomiso para el desarrollo intermunicipal para financiar la creación, operación y funcionamiento de asociaciones intermunicipales creadas a través de organismos públicos descentralizados que tengan por objeto la gestión integral de los recursos naturales fue una gran propuesta, al igual que el rescate de cauces y cuerpos de agua y la integración de un sistema sustentable de drenaje pluvial. El fomento a la movilidad no motorizada y el transporte público eficiente también se mencionaron. Se propuso fuertemente el reúso de aguas residuales tratadas en la zona metropolitana.

## ***Ecosistemas y cambio climático***

Los consensos arrojaron puntos importantes a tratar de acuerdo al tema, la mayoría enfocados a la modernización e innovación. Se habló de un programa de investigación, desarrollo y aplicación integral, de los nichos de innovación, de la promoción de un mercado de emisiones, así como de financiamiento para el cambio tecnológico, la motivación eficiente del gobierno y un marco legal favorable de acuerdo a la temática.

Acordaron el incremento a la resiliencia de la población y ecosistemas ante el cambio climático, reducir su vulnerabilidad ante los efectos adversos del cambio climático; economía de la conservación y la prevención, Habilitar a su vez la generación de empleo y oportunidades de investigación, desarrollo e innovación enfocadas a la conservación, el aprovechamiento sustentable y la restauración; estrategia integral de mares y costas; programas de investigación, desarrollo y aplicación integral de cambio climático, realizar un plan que integre cuatro ejes: vulnerabilidad, adaptación, mitigación y educación ambiental.

## ***Manejo y gestión de Recursos***

Estimaron que para el mejoramiento del manejo y la gestión de recursos es necesario el cumplimiento de la ley en la materia, la cobertura del 100% de los rellenos sanitarios, tener una estrategia especializada en áreas rurales respecto a la gestión de recursos, trabajar en proyecto para residuos de manejo especial y residuos peligrosos, priorizar la gestión de los residuos orgánicos y la correcta coordinación entre COECYTJAL y SEMADET.

Para lograr mejoras en este apartado se consideraron las siguientes estrategias:

Reingeniería en Picachos: Consiste en tapar o sellar la superficie del relleno, con la mejor tecnología impermeable actual, instalar sistema de captación de biogás para convertirlo en energía.

Adecuado gestión de los residuos en Jalisco: Incrementar la calidad de los basureros, la prohibición de concesiones de los basureros o rellenos sanitarios en el estado y la recolección domiciliaria, implementación de centros de compostaje o biodigestores para los residuos orgánicos y desarrollar mecanismos de educación con respecto a los residuos peligrosos y orgánicos.

Cobertura estatal de vertederos: Construcción de Vertederos municipales (para pequeños municipios) o en su caso regionales.

Impulso a la producción rural de biodiesel: Es factible aprovechar tierras marginales para la producción de especies oleaginosas, para la producción a pequeña escala de biodiesel para auto-consumo en las comunidades rurales a través de las cooperativas. Esto tendrá beneficio directo económico en la comunidad al disminuir el gasto en combustible, generará fuentes de trabajo adicionales para la colecta y producción del combustible.

### ***\*Movilidad Urbana***

Este apartado es el de mayor importancia en el eje, y probablemente en todo el proyecto de mesas sectoriales. Los consensos fueron muy extensos, debido al gran material para el abordaje del tema. Los especialistas pusieron en común sus perspectivas de acuerdo a la movilidad, arrojaron las siguientes prioridades:

Ofrecer alternativas al uso del automóvil

Conectividad entre los principales centros de concentración urbana

Recuperación de la rectoría del transporte público por parte del Estado

Desarrollar urbanamente en función del transporte

Educación, cultura y responsabilidad vial

Clarificar el concepto de movilidad

Transporte de mercancías

Expusieron los especialistas algunas alternativas para mejorar las cuestiones de movilidad. La movilidad sustentable que vele principalmente los desplazamientos no motorizados y el transporte público y en segundo orden los vehículos particulares. La evaluación y rendición de cuentas en el transporte se mencionó que es importante sobre todo en las concesiones, permisos y licencias de conducir a operadores del transporte público, también el monitoreo de grandes proyectos como el macrobús y el plan maestro del tren ligero. La introducción a un rediseño organizacional fue parte de este apartado, se buscó la regulación de la calidad del servicio, la planificación y la gestión de la movilidad, se destacó la planificación específica para la ZMG.

Se habló también de la corresponsabilidad de los ciudadanos y de su responsabilidad para aportar a programas de cultura y educación vial. Propusieron que los ciudadanos deben informarse mucho más acerca de las alternativas no motorizadas. Las ciclo-vías se propusieron notablemente como un trabajo conjunto de la población; abonando a la difusión, la creación e inclusión de alternativas de transporte y de sociedad activa.

### ***Planeación y ordenamiento territorial***

En esta parte de las mesas se sostuvieron dos puntos relevantes: La visión intermunicipal basada en alguna expresión de ecosistema y la protección y el aprovechamiento de la geo diversidad.

Los expertos plantearon que se requiere establecer áreas productoras de alimentos protegidas, a todas aquellas que tengan una alta capacidad productiva. También se dijo

que ayudaría la clasificación de áreas incluida en los planes de desarrollo urbano y las unidades de gestión ambiental podrían unificarse a fin de que el ordenamiento del territorio hablara un solo lenguaje.

## **EJE DE JUSTICIA Y PAZ**

Lo que correspondió a este eje principalmente fueron las alternativas de justicia, la participación conjunta de la sociedad y el gobierno en función de la seguridad y la prevención de los delitos. La educación y el respeto (ética) también se mencionaron en las mesas. Se observó bastante material de consenso, más que propuestas específicas.

### ***Derechos humanos***

Con respecto a los derechos humanos, los participantes en la mesa discutieron acerca del Observatorio de los derechos humanos con indicadores precisos, la formación integral de los mismos, la igualdad y la no discriminación, el derecho a la ciudad y los derechos especialmente migratorios.

Algunas de las propuestas para mejorar este aspecto en Jalisco fueron las siguientes:

Realizar un diagnóstico amplio sobre las diferentes formas de provocar violaciones a los derechos humanos que se realizan en Jalisco.

La elaboración de un plan estatal de atención a los derechos humanos. Un Plan Estatal es una herramienta que permite definir rumbo, precisar prioridades, cumplir con las obligaciones nacionales e internacionales en materia de derechos humanos, por otro lado, puede ser un referente para que la sociedad civil observe y analice, avances en la acción pública de atención a los derechos.

Educación para la paz: La reforma incorpora los Derechos Humanos a la educación, por lo que obliga a las autoridades a fomentar el respeto a los derechos humanos desde una formación basada en valores sociales, por lo que se deberán adecuar planes y programas de estudio para incorporar la enseñanza de los derechos humanos y armonizar las leyes con los tratados internacionales.

### ***Justicia y seguridad jurídica***

En la mesa de justicia y seguridad jurídica se abordó la cuestión de medios alternos para la solución de conflictos, la procuración de justicia en términos generales, la administración de justicia y la reforma judicial, así como el fortalecimiento de la cultura de la legalidad en Jalisco y la prevención del delito.

Las propuestas fundamentales fueron el Instituto de Justicia Alternativa y la Procuración de Justicia Independiente.

La primera consiste en fortalecer los métodos Alternativos de Solución de Conflictos (MASC) mediante acciones de promoción, difusión y descentralización de estos servicios; el objetivo es que estos sean prestados por centros públicos y privados que cuenten con la debida acreditación y certificación por parte de los prestadores de estos servicios, por el órgano rector en el Estado.

La participación ciudadana será fundamental mediante la promoción de centros públicos y privados, pero sobre todo, centros de mediación comunitaria, para que la sociedad jalisciense tenga siempre un lugar donde recurrir para la solución de sus problemas, antes o durante un procedimiento judicial.

Por parte de la segunda, para evitar que la justicia sea usada como arma política, así como para fomentar un acceso a la justicia equitativa, eficiente y el marco de los derechos humanos es necesario darle independencia a la actual fiscalía respecto del Ejecutivo. Para dar vida a una procuración de justicia independiente es necesaria la selección, nominación, remoción y la consideración de duración y salario.

### ***Protección Civil***

Los consensos en esta parte del eje fueron principalmente los que se desarrollan a continuación:

Convertir Protección Civil en una secretaría de Estado: Es urgente tutelar la seguridad y la protección de los jaliscienses. En materia de protección civil, la acción se encuentra limitada por la investidura jerárquica de la dependencia responsable. Protección Civil, de ser una Dirección debe pasar a ser una Secretaría de Estado, para contar con la investidura legal para implementar las medidas necesarias en caso de emergencia.

Retomar Atlas de riesgo: deberá primeramente coordinar una comisión del Atlas de Riesgo, documento técnico fruto de una investigación para consulta sobre los peligros que existen en determinado lugar. Con este Atlas podrán analizar los elementos materiales y humanos disponibles para enfrentar los riesgos y permitirá actuar con un criterio de mayor certidumbre que garantice la reducción de daños.

Protección civil en las aulas: Consideramos pertinente la impartición, dentro de alguna materia afín, de temas relacionados con Protección Civil, para que los ciudadanos actúen pensando en la prevención de riesgos, en la protección.

## **Seguridad Pública**

Un gran tema fue la seguridad pública, donde los expertos coincidieron y obtuvieron varios aspectos comunes en la materia. La educación y divulgación de principios éticos, la prevención del delito, el tratamiento a los menores infractores, la prevención de adicciones, la atención a las víctimas de delitos, la profesionalización en materia de seguridad pública y la creación de una policía proximal y el mando único abarcaron todo el tema de seguridad pública. Se ahondó en cada apartado y derivaron algunas propuestas comunes.

La primera propuesta expone que la sociedad civil y el gobierno tienen papeles similares y complementarios, y es necesario que exista un diálogo entre ambos para poder lograr que las labores realizadas por ambas realmente contribuyan a mejorar la función de seguridad pública al que todos los ciudadanos tienen derecho.

La segunda es una política criminal para prevenir la victimización secundaria. Buscar estrategias de las fuerzas y cuerpos de seguridad municipal (Policía Municipal, Bomberos, Guardabosques, Protección civil, servicios médicos y todo su personal operativo y administrativo) con otros actores sociales, ONG's, sistema educativo (en todos los niveles) asociaciones de vecinos, familia y religiones, para que de manera interdisciplinaria interactúen y prevengan la criminalidad y protejan los bienes jurídicos y derechos fundamentales de los ciudadanos, por lo que las instituciones públicas y todos los actores deberán participar colectivamente y no de forma aislada, para que su actuar sea eficaz y se logre el reconocimiento y el tratamiento de la victimización secundaria.

La educación y la capacitación también fueron propuestas. Expusieron que tenemos que atacar el problema del fenómeno utilizando políticas criminales preventivas, más que represivas, y en forma coordinada con otras políticas públicas, como programas educativos. Entre los instrumentos más eficaces se encuentra la formación y capacitación académica de los servidores públicos. Tanto el policía, quien es el primer contacto con el delito, los fiscales y Jueces, quienes imparten y administran justicia, los responsables de los centros penitenciarios, como los legisladores deben contar con la educación (de carácter ético y académica) y capacitación adecuada y de calidad para realizar sus funciones.

## **EJE DE GOBIERNO**

En este eje se alcanzó a percibir el tema de la transparencia, arrojando múltiples propuestas por parte de los especialistas. También se observó la urgencia de involucramiento ciudadano y de innovadoras estrategias de gestión y administración pública.

## ***Administración Pública y Gobierno***

Se evaluaron importantes situaciones en este apartado de gobierno. Se subrayó la importancia de la profesionalización, formación, capacitación y evaluación de los servidores públicos con la implementación del Servicio Civil de Carrera Estatal. Se destacó la promoción de una administración descentralizada que otorgue mayor autonomía a los municipios del interior del Estado, por ejemplo, para crear nuevas fuentes de ingresos y recaudación. También discutieron acerca de las agencias de desarrollo territorial y aunque se reconoce que ha habido avances en materia de Gobierno Electrónico en las últimas administraciones se estimó que existen muchas áreas y funciones rezagadas en esta materia. Las estrategias de anticorrupción se dijo que no han resuelto mucho.

Por parte de las propuestas se planteó que el Gobierno de Jalisco adopte el Presupuesto basado en Resultados de forma gradual (en un periodo de 3 a 5 años) y que se implante la Evaluación al Desempeño de todos los programas e instituciones estatales que ejercen gasto y/o prestan servicios; adoptar una Programación Estratégica Institucional (PEI) que parta de identificar los problemas de la sociedad -no del gobierno- a través de análisis de motricidad, dependencia, cooperación, amenaza tanto del contexto como de los involucrados en las acciones públicas, para de ahí establecer los objetivos o soluciones estratégicas que posibilitan responder, en un periodo temporal dado, a las necesidades ciudadanas; e institucionalizar un Sistema Integral de Monitoreo y Evaluación (SIM&E) que se fundamente en los desarrollos que se han dado a nivel Federal.

## ***Gobernanza y Participación Ciudadana***

Para este apartado se habló de incluir la materia de participación ciudadana en los planes de estudio, de diseñar políticas públicas que desarrollen gobierno-sociedad, de la existencia de un Mandato de ley para que todos los órganos de gobierno tengan voz ciudadana, de revisar la ley de participación ciudadana para obtener mejores herramientas de democracia directa, de los puentes culturales que debe establecer el gobierno y de los organismos ciudadanos en general.

Se propuso que el gobierno del estado de Jalisco emprenda esfuerzos honestos y sistemáticos para innovar a través de la incorporación en la mayoría de las dependencias y organismos de la administración pública estatal fórmulas y mecanismos claros que favorezcan la incorporación efectiva de actores no gubernamentales en sus respectivos órganos de decisión. Del mismo modo sostienen el impulsar el asociacionismo ciudadano mediante la constitución de células de activistas en las que en un determinado territorio (barrio, colonia, sección electoral) se consulte a los ciudadanos el área de participación y se capacite en temas como ASAMBLEISMO, PROCEDIMIENTOS PARLAMENTARIOS, GESTIÓN ANTE AUTORIDADES, etc.

## ***Hacienda Pública***

Los especialistas tocaron los temas de ingresos, egreso, el monitoreo y la evaluación de éstos, y la incorporación de la Programación Estratégica Institucional (PEI) en el ámbito de la Gestión y Presupuestación por Resultados.

Para la mejoría de esta puesta en común se dieron a conocer algunas técnicas interesantes. Plantearon la unidad coordinadora de inversión pública financiera, la vinculación de las finanzas públicas con el desarrollo del estado de Jalisco, reformar los artículos 15, 35, 50 y 80 de la constitución política del estado, adicionar un artículo que establezca las bases de presupuestación a que se deberán sujetar Poderes del Estado y municipios, y también expedir una ley de planeación, programación, presupuestación y deuda pública.

## ***Rendición de Cuentas y Transparencia***

Con respecto a la transparencia y rendición de cuentas por parte del gobierno se consensaron algunos puntos relevantes en el estado. Se expuso acerca del tema en el rango legislativo y constitucional, se discutió la cultura y la educación para mitigar este problema, y se profundizó la metodología del marco lógico.

Este tema fue el que más participación tuvo, lo cual habla de las múltiples estrategias e ideas que se tienen, entre las propuestas que se dieron están las siguientes:

Transparencia en programas y en proyectos: Comité Técnico Independiente de Evaluación de Políticas Públicas. Deberá ser elaborado, controlado por la Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas, y actualizado por parte de las Dependencias y organismos sectorizados a cada Dependencia.

Transparencia focalizada: A nivel de Ley se propone estipular la obligación de publicar en los portales de transparencia de los Sujetos Obligados (SO) un espacio (o módulo) que contenga información focalizada.

Acciones preventivas efectivas de la ASEJ: Con ello se tendrían cuentas públicas más claras, evitar el rechazo de las mismas cuando el titular ya no se encuentra activo; Elimina discrecionalidad a el Auditor Superior sobre los resultados finales de las observaciones.

Desarrollo y uso de tecnologías de la información para garantizar el derecho a la información: Las tecnologías de la información son fundamentales para el acceso y disposición de información, tanto pública gubernamental como de interés público.

Cultura y educación para el acceso a la información y rendición de cuentas: La información que generan los sujetos obligados, es decir, las entidades públicas sujetas a la Ley de Información Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios.

Nueva ley de transparencia y ley de Archivos-Documentos Públicos: La construcción de un nuevo marco jurídico para garantizar el derecho a la información debe estar en sintonía con la reforma constitucional en trámite a nivel federal, pero con amplia participación social.

Construcción de Gobiernos abiertos: Se requiere una reingeniería de la administración pública en sus poderes y órdenes de gobierno.

Alianzas ciudadanas y académicas: Si los gobiernos no son observados de manera independiente por agentes externos, sus acciones no sólo corren el riesgo del error y fracaso, sino se construye y ejerce el poder público sin la legitimación necesaria para la gobernanza.

## EJE DE DESARROLLO SOCIAL

Se caracterizó este eje por el ordenamiento en los puntos consensados en cada tema y el vínculo existente entre el desarrollo social con otros ejes.

### *Deporte y Actividad Física*

Los puntos a tratar con respecto a la actividad física fueron principalmente los siguientes: Investigación, deporte para todos, incrementar recursos humanos, ley de ejercicio de las profesiones del deporte del estado de Jalisco, instalaciones e involucramiento de instancias y dependencias públicas con el deporte.

Las mesas de este sector postularon estrategias para el mejoramiento de los consensos hechos. Incrementar la adherencia por la actividad físico-deportiva fue una propuesta, se estimó también que se requiere del diseño de espacios deportivos diseñados para varios segmentos de la población: niños y niñas, adultos mayores, personas con discapacidad y poblaciones especiales, así como la seguridad de estos espacios públicos. La promoción de los estilos de vida activa y saludable fue otra propuesta, acompañada de la investigación en materia científica de las ciencias aplicadas de la cultura física y deporte.

### *Educación*

Este apartado se caracterizó por ser el de mayor importancia en el eje de desarrollo social. Fue necesario dividir los consensos en *educación básica* y en educación media superior debido a la cantidad de información puesta en común.

Lo que se expuso con respecto a la educación básica fue la prevención de riesgos psicosociales, la motivación a la participación social, la elaboración de espacios públicos en las escuelas, el abatir el abandono escolar, la coordinación entre diferentes niveles de gobierno en la aplicación de programas, la atención al bajo rendimiento académico y la promoción a la revaloración de la profesión docente.

Por parte de la educación media superior se abordó la definición de perfiles de egresos requeridos para el ciudadano del siglo XXI, el proyecto de capacitación para nuevas generaciones, el uso de las nuevas tecnologías, la cobertura educativa, la investigación para actuar, la creación de un programa de educación integral transversal, el uso de las tecnologías de la información, la creación de comités de vigilancia, la profesionalización del docente, los derechos humanos de la infancia, la adecuación de los programas con el mercado laboral y la obligatoriedad de la escuela para padres.

Las principales propuestas para mitigar los problemas que atacan a la educación en Jalisco fueron:

Incremento a la cobertura educativa y la disminución de la deserción.

Alto al bullying.

Blindar escuelas contra el abuso sexual infantil.

### ***Migración***

Especialistas en temas de migración consensaron ordenadamente lo relevante en Jalisco con respecto al tema. Primeramente plantearon la urgencia de asumir en el estado la relevancia de la migración, después hablaron del entendimiento de la migración como un asunto transversal y transnacional. Opinaron de la armonización que debe tener el marco normativo a nivel federal, estatal y municipal, y profundizaron en la creación del “Instituto del migrante” y de la estrategia de prevención de abusos y omisiones.

Los expertos coincidieron en algunas propuestas, como fue la atención eficiente a jaliscienses en el exterior, la implementación de un programa especial de migración destinado a impulsar políticas que permitan coordinar de mejor manera los esfuerzos del estado en beneficio de las personas migrantes y sus comunidades, y el apoyo en general a migrantes indígenas en la Zona Metropolitana de Guadalajara.

### ***Pobreza e Inclusión Social***

Dentro de esta mesa se contó con basta información y se afrontaron varias cuestiones. Fue muy ordenado el seguimiento que le dieron a cada temática, se comenzó con la definición

de pobreza desde una óptica nueva y la creación de estándares locales. El vínculo entre instituciones también se abordó de la mano del cambio de paradigma entre política social y política económica. La participación de los afectados fue tema junto con la permanencia y pertinencia de los programas de asistencia social. Se detalló el vínculo de espacios de gobierno y empresa, así como la promoción de políticas públicas con participación equitativa entre gobierno, sociedad civil y academia. Y algo que fue muy significativo en el tema fue el desarrollo de proyectos productivos y el autoempleo.

Se concretaron algunas propuestas específicas como el diagnóstico social de Jalisco con base en los Objetivos de desarrollo del milenio, el fomento y la participación mediante la creación de una ley estatal en la materia, la propuesta de la asociación civil de víctimas de violencia vial para el PED y la asesoría y el apoyo a empresarios ubicados en zonas marginadas.

## **Salud**

La puesta en común en materia de salud involucró asuntos específicos y urgentes. La creación de políticas públicas en salud de largo alcance, con autocuidado y empoderamiento del paciente encabezó las discusiones, junto con la cobertura universal en salud. También sostuvieron los participantes de la mesa la creación de una política integral alimentaria, la participación de la sociedad como vigilante de estas estrategias, la participación intersectorial para la atención de las enfermedades crónico-generativas, la educación para la salud desde los niveles básicos y la implementación de un programa “empresa libre de adicciones”. En función de las instituciones se habló del fortalecimiento al instituto jalisciense del adulto mayor y del hospital pediátrico-psiquiátrico.

Las técnicas que estimaron los peritos en la materia para llevar a cabo las mejoras en estas cuestiones tuvieron concordancia con lo consensado. Plantearon atención en la alimentación y la nutrición de la población para gozar de una buena salud, especialmente la alimentación del lactante y de los pequeños niños. La seguridad vial y la prevención de accidentes fueron mencionadas también como puntos clave. Y el derecho a la salud fue algo en lo que ahondaron y detallaron puntualmente.

## **EJE DESARROLLO ECONÓMICO**

### ***Competitividad Económica***

La competitividad económica engloba situaciones y elementos significativos para la capacidad de desarrollo de una entidad, en este caso Jalisco. Los participantes de la mesa sectorial plantearon factores pertenecientes al tema. Comentaron acerca del clima de

negocio, la participación activa de Jalisco en la economía, la mejora que debe de existir en el mercado interno y en política educativa para la innovación y el emprendimiento, y el programa de cadenas de abastecimiento.

Con respecto al gobierno se habló de los kioscos electrónicos, de la revisión del marco jurídico o regulatorio, del incremento de responsabilidad del municipio, de la capacitación que genere proyectos productivos y planes de negocio, del apoyo a procesos de certificaciones, de un sistema estatal de financiamiento con asesoría internacional, de la transparencia de los programas de promoción económica y del impulso de activos empresariales.

Se sostuvo que un gran apoyo sería indudablemente el combate a la economía ilegal con incentivos fiscales, rehabilitando los mercados públicos, aplicando estrictamente la ley y reforzando seguridad en aduanas. Ayudaría también un entorno competitivo y los clústers para aumentar competitividad de las industrias en Jalisco. Se debe entender que el clúster es una aglomeración espacial con una organización determinada para facilitar los intercambios, el aprendizaje tecnológico (spillovers) por cercanía, y el desarrollo de ventajas locales para las empresas.

### ***Desarrollo Rural Productivo***

El tema se concentró específicamente en los proyectos integrales para el desarrollo rural productivo de Jalisco y sus necesarias características, las cuales son: capacitación, infraestructura, organización, evaluación y comercialización.

Se expuso que algo que abonaría a estos proyectos es la producción de alimentos balanceados para acuicultura a partir de residuos agropecuarios en el estado de Jalisco.

### ***Desarrollo Turístico***

Esta mesa tocó asuntos que afianzan el ámbito turístico del estado, entre estos asuntos destacaron el observatorio turístico con base en grupos de indicadores que puedan ser comparables, la unidad de vinculación dentro de la secretaría del ramo, la regionalización turística, Jalisco como un destino internacional y el fortalecimiento de las capacidades locales.

Y se propuso que todas las formas de turismo (de negocios, de sol y playa, cultural, rural, ecoturismo, etc.) deben ser sustentables y no sólo aquéllas que se relacionen conceptualmente con el turismo alternativo.

## ***Empleo y Seguridad Laboral***

Se destacaron contenidos trascendentales en este tema de empleo y seguridad laboral. Se planteó llegar a un financiamiento del 0.5% del PIB estatal para la ciencia y tecnología en Jalisco, que todas las empresas e instituciones que estén inscritas en el Registro Nacional de Instituciones y Empresas Tecnológicas y Científicas (Reniecyt) del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt), etiqueten un parte de su presupuesto anual para proyectos de investigación científica y tecnológica, y que los programas que desarrolle la nueva Secretaría de Innovación de Jalisco deben concentrarse para empezar en los sectores estratégicos para el desarrollo económico y social del estado.

En el ámbito académico compartieron la necesidad de contar en el sistema educativo con la innovación y el desarrollo tecnológico, fortalecer el vínculo universidad-empresa, reactivar el sistema estatal de investigadores y crear un observatorio para fomentar inteligencia tecnológica.

También discutieron la definición de una agenda única estatal de innovación, un sistema de indicadores de impacto, políticas públicas que promuevan incentivos fiscales para la atracción de empresas condicionadas al desarrollo de capital social en la región y el impulso al software libre en gobierno y universidades.

## ***Infraestructura económica e inversión pública***

Los especialistas se concentraron en asuntos referentes al aseguramiento de lineamiento de ley en la infraestructura carretera en Jalisco; a la infraestructura en telecomunicaciones, instalar al 100% la cobertura de telecomunicaciones en los municipios del Estado; a proyectos de desarrollo de infraestructura logística y corredores industriales, la presente administración debe priorizar algunos proyectos de infraestructura sobre otros pensando en la competitividad del estado; y a la responsabilidad del gobierno estatal con base en la productividad, el gobierno debe contribuir a crear mejores condiciones generales.

## ***Innovación, Ciencia y Tecnología***

El consenso de este tema se llevó a cabo por la misma mesa de Empleo y Seguridad Laboral, variando únicamente en las propuestas. Los especialistas desarrollaron la misma puesta en común en el tema de Empleo y Seguridad Laboral y en el de Innovación, Ciencia y Tecnología.

Las propuestas que distinguieron a este tema fueron las siguientes:

Vinculación Gobierno – Universidades: el Gobierno en sus tres niveles deberá procurar poner al alcance los programas económicos, legislación simplificada y condiciones que

favorezcan la creación de empresas así como dotar de recursos suficientes a las universidades públicas.

Capital humano para sustentar el progreso sectorial en Jalisco: La formación de capital humano para las actividades productivas procede de los distintos niveles educativos que el sistema estatal de educación (público y privado) oferta, como son los de Técnico, Licenciatura y Posgrado.

Formación de recurso humano altamente calificado en ciencias exactas: Jalisco necesita matemáticos, físicos y biotecnólogos de alto nivel, que generen futuras innovaciones tecnológicas.

### ***Financiamiento y Empredurismo***

En este apartado los especialistas trataron con tres asuntos centrales: Economía ilegal, incentivos para desarrollar empresas y programas de apoyo a MiPyMes.

Sostuvieron que el combate a la economía ilegal implica la aplicación estricta de la ley, la eliminación de trámites para crear una empresa y las alianzas público-privadas. Se mencionó que los subsidios e incentivos monetarios de los gobiernos para desarrollar empresas son necesarios, del mismo modo que los programas de apoyo a empresas y empresarios MiPyMes. Y por parte del emprendimiento se habló que no existen estudios serios de que estas concatenaciones emprendimiento → inversión → empleo → innovación se estén dando en Jalisco ni con todas las universidades de Jalisco abriendo incubadoras y aceleradoras.

# ANEXO: MESAS SECTORIALES

## EJE DE SUSTENTABILIDAD Y MEDIO AMBIENTE

### AGUAS Y CUENCAS HIDRÁULICAS

#### **Consensos**

##### Consenso 1.- PLAN DE MANEJO DE CUENCAS

Consideran que el agua subterránea debe tener un plan maestro de manejo de cuencas, con vistas a la recuperación y conservación de los acuíferos, al cambio climático y a la reorientación del desarrollo económico hacia zonas superavitarias en aguas subterráneas.

Contar con un régimen de concesiones. Tener un ordenamiento que abarque concesiones que se retiren de zonas que estén en crisis (llenas) y tener información real de extracciones de agua.

Diagnóstico real. Que nos diga cuánta agua hay, de qué calidad y que determine zonas de recarga para que no haya construcción encima de ellas, cuáles se pueden trabajar de forma natural y cuáles de manera forzada.

El plan maestro deberá ser manejado por un plataforma intermunicipal con una gran presencia ciudadana. Explorar qué tanto puede extenderse a todo el Estado y que tome en cuenta a los ciudadanos, no sólo a los concesionarios, porque aunque tienen el derecho de estar ahí, los ciudadanos aunque no tengan concesiones tienen necesidad del agua así que su presencia será elemental. Debe haber transparencia y rendición de cuentas.

##### Consenso 2 – ORDENAMIENTO ECOLÓGICO TERRITORIAL CON VISIÓN DE CUENCAS

En el ordenamiento actual no incluye la hidrología y debería discutirse el concepto: ¿Cuánta agua hay y su calidad? ¿Para qué sirve la división de cuencas y cómo actuar en caso de inundaciones? Esto es necesario para discutir intermunicipalmente soluciones en casos de emergencia.

Este ordenamiento debe ser mandatorio, debe regir los planes parciales de desarrollo, para construcciones públicas y privadas, para evitar asentamientos y para regular cambios de uso de suelo, e instalación de unidades de gestión ambiental con visión de cuencas, entre otras.

Para financiar todo este proceso se pensó en el pago por servicios ambientales. Los recursos podrían direccionarse a estudios permanentes pues se observa una carencia de estudios estratégicos al decidir sobre temas de cuencas.

### Consenso 3 – PROGRAMA PARA CONTROL DE LA CONTAMINACIÓN

Existen tres fuentes de contaminación del agua.

La principal es sobre centros urbanos que habría de perfeccionarse, pero existe.

Actividad tequilera.

Actividad ganadera.

#### 3.1. Necesitamos un programa constante para lidiar con la contaminación difusa

Un programa de mejora permanente. Con vinculación entre productores, consultores, académicos e instituciones, que analicen la problemática en conjunto y propongan medios de intervención oportunos. Consideramos que son los empresarios quienes deben dinamizar este proceso.

3.2 Para las tequileras haría falta una norma técnica estatal para el composteo de residuos.

### Consenso 4 – ENTENDER EL AGUA COMO RECURSO ESTRATÉGICO DE DESARROLLO: GESTIÓN INTEGRAL DE RECURSOS HÍDRICOS

Realizar un plan de ordenamiento territorial (enfoque hídrico).

Identificar áreas prioritarias de restauración y conservación en el Estado.

Definir estrategias de restauración en planes de desarrollo urbano con base en cuencas hidrológicas, servicios eco-sistémicos y salud.

Adaptación y mitigación de riesgos hídricos ante el cambio climático.

Evaluación ambiental estratégica para la operación, seguimiento y monitoreo de indicadores.

Observatorio de los recursos hídricos integrado a nivel de consejo por académicos, participación ciudadana y Gobierno. Descentralizado y que genere información validada, estudios de disponibilidad para desarrollar indicadores eficientes sobre dinámica superficial y subterránea de las aguas en el Estado.

### Consenso 5 – GESTIÓN DEL AGUA

Control de la demanda.

Tarifas diferenciadas basadas en usos, por volumen de consumo y la disponibilidad de acuerdo de las condiciones ambientales de la cuenca.

Optimización de los sistemas de usos y abastecimiento de agua basado en buenas prácticas (generación de información y divulgación).

Promover la participación ciudadana con una cultura de educación y difusión sobre la situación del agua en las diferentes cuencas.

Reconocimiento y estimulación de los usos y beneficios múltiples del agua en los instrumentos de gestión; son fundamentales para, en base a información disponible y validada, proponer gestión hídrica a nivel de cuencas en un ordenamiento y con instrumentos de evaluación estratégicas, que digan los cómo de proceder ya en la operación de los usos y las dinámicas del agua a nivel de cuencas.

### ***Propuesta 1: Bordos de agua rurales***

Descripción:

La falta de agua para el sector agropecuario y ganadero es también un problema recurrente. Cada año el Gobierno Federal, con aportaciones Estatales y Municipales gasta millones de pesos en la construcción de bordos de agua que tienen una vida útil que en promedio no superan los 4 años (principalmente debido a infiltraciones). Existen estudios que garantizan la durabilidad (Impermeabilidad) de un producto Holandés llamado Trisoplast, por lo menos durante 100 años. Además de que el Trisoplast tiene valores de impermeabilidad muy superiores a los de otras barreras, que sean sintéticas o naturales su durabilidad debería ser motivo para invertir en instalarlo. Al parecer, el Gobierno de Holanda puede testificar respecto a la durabilidad de este producto, el cual se comercializa en México.

Su durabilidad, se ha comprobado al ser utilizado en rellenos sanitarios Europeos en lugar de una membrana.

### ***Propuesta 2: Constitución de Fideicomiso para Desarrollo Intermunicipal***

Descripción:

La constitución de un fideicomiso público estatal que trascienda las administraciones del Ejecutivo estatal, para financiar la creación, operación y funcionamiento de asociaciones intermunicipales creadas a través de Organismos públicos descentralizados (OPDI) que tengan por objeto la gestión integral de los recursos naturales o la prestación de los servicios públicos de: agua potable, traslado, tratamiento y disposición final de aguas residuales y la recolección, traslado y disposición final de residuos sólidos; así como también, el fortalecimiento y operación de los ya existentes. Fondo que se denomina FIDEI: Fideicomiso para Desarrollo Intermunicipal. Fondo cuya creación se alineó con el Programa Especial de Cambio Climático (PECC) del Gobierno Federal. El FIDEI será público, irrevocable, de administración, inversión, garantía y con facultad para crear fideicomisos

secundarios. Su órgano de autoridad estará a cargo de un Comité técnico integrado por autoridades estatales, académicas y municipales. Para el cumplimiento de su objetivo podrá recibir financiamiento público y privado. El financiamiento a otorgar para los OPDI será mediante reglas de operación. Su estructura laboral será mínima; por tanto el organigrama también. La constitución del FIDEI busca apalancar una política pública de descentralización de competencias en materia ambiental y fomentar la cooperación intermunicipal para resolver problemáticas comunes de medio ambiente y prestación de servicios públicos municipales, con una visión de cuenca hidrográfica para el manejo integral del territorio y sus recursos naturales.

Propuesta que busca replicar los casos de éxito ubicados en el Estado de Jalisco, como la Junta Intermunicipal de Medio Ambiente para la Gestión Integral de la Cuenca Baja del Río Ayuquila (JIRA) y el Sistema de Manejo de Residuos Sureste (SIMAR-SURESTE). Asociaciones intermunicipales que han sido galardonados a nivel internacional, nacional y local.

Como referencia de casos de éxito a nivel internacional se puede citar la autoridad de cuenca LSRCA con sede en la Provincia de Ontario, Canadá; ganadora en el año 2009 del premio Thiess Riverprice otorgado por la Fundación River foundation con sede en Australia; la Diputación de Barcelona, España. En general el sistema de autoridades de cuenca que opera desde hace 60 años en Ontario, Canadá y el sistema de mancomunidades y asociaciones intermunicipales que operan en las distintas regiones de España.

En la constitución del FIDEI participarían el Congreso de Jalisco, el Gobierno del Estado y los municipios que estén asociados; así como grupos de la sociedad civil y de organismos empresariales y de universidades del Estado. Se elaboró estudio de análisis para la pertinencia de la constitución del FIDEI, el análisis contiene el estudio comparativo presupuestal de los años 2010, 2011 y 2012 del PEGJ; así como el análisis de otros fondos públicos estatales. Contiene reglas generales para constitución y operación; que en principio iba a ser presentada como iniciativa de decreto del legislativo para su constitución.

En Jalisco los municipios que están asociados en intermunicipalidades representan el 37 por ciento del total de los municipios; así mismo el porcentaje territorial pudiera ser mayor al señalado por número de municipios. De los municipios asociados, sólo uno pertenece a la Zona Metropolitana de Guadalajara. [INTERMPALIDADES JALISCO 2013](#)

### ***Propuesta 3: Elaboración de Ordenamientos Ecológicos Territoriales con visión de cuenca hidrográfica***

Descripción:

La elaboración de OET por cuenca hidrográfica, donde se incluyan a los municipios que forman parte de éstas. Entendiendo a las cuencas hidrográficas como un solo sistema que requiere un manejo común del territorio y sus recursos naturales. De esta forma se podrá

garantizar su aplicabilidad y operatividad. Así mismo, a través del OET por cuenca hidrológica, se podrán establecer nuevos esquemas de gobernanza del territorio a través de esquemas de asociación intermunicipales para el manejo del territorio y/o la prestación de servicios públicos como el manejo de RSU y agua potable y alcantarillado; aplicándose nuevos esquemas de gobernanza para la prestación de los servicios públicos y el manejo integral del territorio.

Por otro lado, para la elaboración y aprobación de los OET por cuenca hidrológica, se proponen nuevos esquemas de gobernanza donde se socialicen estos instrumentos entre los gobiernos locales y los propietarios de la tierra, para asegurar su aplicación y observación. Como caso de ejemplo se pueden citar los casos de éxito en los parques franceses, que lo realizan a través de la firma de las cartas de intención entre los gobiernos locales y los propietarios.

Aparejado a los OET, se propone sean acompañados de instrumentos de financiamiento que promuevan esquemas de compensación ambiental por los servicios ambientales recibidos en sus distintas modalidades (servicios ambientales hidrológicos, captura de carbono, paisaje, calidad del aire, etc.). Desde la visión de cuenca hidrológica los costos para la elaboración de los OET serían más baratos, porque se elaboraría un solo OET por cuenca o por asociación intermunicipal, así como la administración y operación de éstos, su seguimiento sería más fácil en todos sentidos. En términos de política pública para el manejo integral del territorio y sus recursos naturales, se podrían establecer estrategias comunes para revertir la degradación de las cuencas hidrográficas.

También se podrían establecer corredores para el desarrollo de alguna actividad económica de acuerdo a las vocaciones del territorio; así como de corredores para la protección de la biodiversidad. Actualmente un total de 47 municipios comparten algún esquema de asociación intermunicipal con visión de cuenca hidrológica, representando el 37 por ciento del total de los municipios de Jalisco. Cabe señalar que sólo 1 municipio de los asociados forma parte de la Zona Metropolitana de Guadalajara (ZMG). En términos de territorio, el porcentaje señalado probablemente sería mayor.

Los actores que tendrían que participar serían los Ayuntamientos municipales, la Semadet, Secretaría de Finanzas, Comisión Estatal del Agua, Secretaría de Desarrollo Rural y Secretaría de Obras y el Congreso Local. [INTERMPALIDADES JALISCO 2013](#)

#### ***Propuesta 4: Hacer las paces con las cuencas***

Descripción:

Ante el deterioro permanente y acelerado de la realidad ambiental, social y económica del México moderno surge la necesidad de revisar el modelo de gobernanza que hemos construido como sociedad. Lo anterior es especialmente evidente en el tema del agua.

Aunque inicialmente parezca paradójico, el problema del agua es esencialmente territorial. Lo anterior se refiere a que el acceso al recurso depende de que las acciones de gestión hídrica garanticen el equilibrio del ciclo hidrológico (conservación de las zonas de recarga, reforestación, desarrollo de infraestructura) y actúen eficientemente en la mitigación de los efectos negativos de la actividad humana. A la interacción de los dos sistemas interconectados (el hidrológico y el social) se le conoce como ciclo hidrosocial.

Desde esta perspectiva, el problema de origen en la crisis actual del agua, en particular en las grandes ciudades, consiste en la visión tradicional de los esquemas de abasto y saneamiento del agua, los cuales por regla han pasado por alto la dependencia funcional existente entre los imperativos ecológicos y socioeconómicos que deben caracterizar las políticas del agua. Lo anterior se ha traducido en la aplicación de estrategias que, en aras de resolver el problema de la escasez de agua, han atentado contra el equilibrio hídrico local.

Propuesta: Los usuarios que obtienen beneficios económicos con la explotación del agua son los responsables de mantener el equilibrio hídrico, del cuidado de las zonas de recarga, a través de transferencias derivadas de una tarifación progresiva.

#### ***Propuesta 5: Incorporar la Estrategia para la conservación y uso sustentable de la biodiversidad de Jalisco a la PED***

Descripción:

Desde hace meses se tiene ya el borrador de esta estrategia en la que participaron expertos, sociedad civil y productores; ya fue sometida a consulta y está en la congeladora, es importante sacarla de ahí, actualizarla para incorporar las metas de Aichi y lo que surgirá de la estrategia nacional que está por actualizarse también.

#### ***Propuesta 6: Agua y ciudad***

Descripción:

Para un manejo sustentable del agua en áreas urbanas propongo los siguientes puntos:

1. Rescate de cauces y cuerpos de agua y delimitación de zonas federales con un periodo de retorno mayor a cinco años.

2. Integración de un sistema sustentable de drenaje pluvial:

Manejo de los escurrimientos de manera superficial.

Conservación y protección de áreas clave para el manejo integral del ciclo hidrológico urbano.

Asignación estratégica de áreas verdes a través de las áreas de cesión para destinos utilizando herramientas como la permuta y la ley de transferencia de derechos desarrollo.

Naturación de las áreas urbanas: permeabilidad de pavimentos, arbolado, y arriatización, azoteas verdes, entre otros.

3. Fomento a la movilidad no motorizada y el transporte público eficiente, con el objetivo de reducir el espacio de los autos y la contaminación por derrames.

4. Incremento inteligente a la densidad urbana, en pro de mayores áreas verdes y espacios abiertos.

5. Acciones estratégicas: atlas de riesgos hídricos, manifiestos de impactos ambientales hídricos, desarrollo urbano con base en cuencas hidrológicas, desarrollo urbano con base en la oferta de agua, programas de control de azolves, entre muchos otros.

### ***Propuesta 7: Control de contaminación y restablecimiento del balance de agua subterránea ZCG***

Descripción:

Programa para el restablecimiento del balance hidráulico de los acuíferos de la Zona metropolitana de Guadalajara.

El crecimiento desordenado de la Zona Conurbada de Guadalajara aunado al retraso en las obras de abastecimiento de agua superficial del río Verde han contribuido a que los acuíferos de la zona presenten un creciente y preocupante déficit en su balance hidráulico, que está cercano a los 75 Mm<sup>3</sup>/año. Esta situación es claramente no sustentable y debe corregirse en esta generación.

Para esto se propone un programa que incluya:

a) Restricción a nuevos aprovechamientos.

b) Con la entrada de las aguas superficiales del río Verde en los próximos años, reducir la extracción de agua subterránea por algunos años que permita la recuperación del agua del subsuelo.

c) Realizar evaluación para emprender obras de aumento de recarga mediante alguna de estas dos opciones:

Obras de infiltración de escurrimientos pluviales en donde resulte adecuado. No me refiero a pozos de absorción, me refiero más bien a presas de control de escurrimientos e infiltración.

Evaluar si el agua residual tratada al nivel adecuado puede contribuir mediante reinyección y de acuerdo a la normatividad vigente, a la recuperación del balance hidráulico subterráneo metropolitano

Estas acciones requieren de planeación y estudios para definir el dónde, el cómo y el cuándo

Estrategia de control de aguas residuales y residuos de granjas porcícolas

Las dos principales fuentes de contaminación de agua, además de las municipales, son las asociadas con las actividades pecuarias, particularmente las porcícolas, y con la disposición de vinazas en la industria tequilera.

Las actividades pecuarias porcinas son importante fuente de contaminación en las cuencas del bajo Lerma (Jalisco), en el Alto Santiago y en el río Verde, todas ellas fuentes de suministro actuales y futuras de la capital del estado.

Se sugiere la realización de un programa de control de efluentes porcícolas en estas cuencas que incluya:

a) La separación de los sólidos.

b) El tratamiento y disposición de los líquidos.

c) Implantación de lo denominado "mejores prácticas" de manejo de residuos.

Esta tarea debe realizarse en coordinación con las autoridades agropecuarias (SEDER y SAGARPA) y de las asociaciones de los mismos productores.

### ***Propuesta 8: Tratamiento de vinazas de la industria tequilera***

Descripción:

En los últimos años las plantas tequileras de mayor tamaño (que producen al día una cantidad de vinaza superior a los 750 m<sup>3</sup>/día) han instalado positivamente sistemas de tratamiento de vinazas, consistentes en una etapa anaerobia seguida de una etapa de pulimento aerobia.

Se sugiere emprender un programa de tratamiento de vinazas enfocado a empresas medianas y pequeñas que pueda incluir:

- a) La elaboración de paquetes tecnológicos para el tratamiento anaerobio y aerobio de vinazas acorde a los volúmenes de estas empresas (menores a 500 m<sup>3</sup>/ía).
- b) Promoción de núcleos de tratamiento de vinazas en las zonas donde mayor producción exista, por ejemplo Tequila-Amatitán y Atotonilco-Arandas.
- c) Elaboración de una norma técnica ecológica estatal para normar el composteo de vinazas de la industria tequilera.
- d) Apoyo a investigación para desarrollar procesos adecuados y eficientes para la eliminación de color de los efluentes del tratamiento de vinazas.

### ***Propuesta 9: Reuso de aguas residuales tratadas en la zona metropolitana***

Descripción:

El agua es un recurso escaso en Guadalajara, y estamos generando cerca de 11 m<sup>3</sup>/s de aguas residuales. Por otro lado tenemos múltiples usos / (paisajísticos e industriales) que pueden usar agua adecuadamente tratada. Ya existen experiencias privadas (CSG y Zoológico Guadalajara, Country Club) públicas (Ptar de Río Blanco) que aprovechan este recurso en nuestra metrópoli.

El reuso de agua tiene beneficios múltiples: ambientales, hidrológicos, sociales y económicos.

Considero que deben emprenderse otras acciones en este sentido:

Se han identificado varios núcleos para tratar y reusar aguas residuales tratadas en reusos paisajísticos, riego de jardines e industriales, con los cuales se puede aprovechar hasta 400 l/s. El emprender uno o dos de estos proyectos sería muy benéfico.

La planta tratadora de El Ahogado está produciendo cerca de 2.0 m<sup>3</sup>/s de agua que con un pequeño afine puede ser usada en diversos usos principalmente industriales y urbanos. La

demanda es la que definirá la cantidad a ser aprovechada, pero es del orden de varios centenares de litros por segundo.

### ***Propuesta 10: Planeación y gestión del agua con visión de cuenca hidrológica y modelos de participación***

Descripción:

El Agua es recurso fundamental para el desarrollo de comunidades humanas, donde los equilibrios del ciclo hidrológico, la operación efectiva de sus cuencas y la adaptación de sus habitantes a las condiciones naturales del medio es factor determinante para la subsistencia. En la medida en que los habitantes de una cuenca hidrológica alteren la ocurrencia del ciclo local, es como se irá degradando la capacidad de circulación del agua en un sistema hídrico. En México, el modelo que ha prevalecido de administrar el agua es desde una estructura centralizada. Aun cuando la experiencia documentada nos ha demostrado que las decisiones verticales terminan deslindando responsabilidades en unos y beneficiando solamente a ciertos grupos. Esto genera desequilibrios en el manejo de recursos y en consecuencia propicia situaciones que agudizan la crisis en la gestión. En este sentido, la noción de gestión de agua debería implicar una visión de gestión integral de cuencas con sentido comunitario y participativo para lograr la recuperación del equilibrio en el ciclo hidrológico.

Al ser el tema del agua un eje transversal básico de desarrollo, se debe de planear la gestión de los recursos y sus comunidades desde la integración de cuencas hidrológicas como unidades ambientales básica donde se establezcan las condiciones necesarias de producción y transformación para el desarrollo junto con la conservación y restauración de las áreas naturales para lograr una de interacción sustentable. En este sentido se deben rehabilitar, recuperar y remediar aquellas áreas forestales degradadas donde comienza la captación natural del agua de lluvia.

La participación social es fundamental para la gestión de los usos, calidad y reservas de agua en acuerdos a nivel local. En el caso del sector agropecuario, con las mayores demandas o de usos ineficientes, se debe presentar un esquema que promueva el desarrollo de economías locales para la recuperación de espacios rurales con prácticas de producción alimentaria sustentables en usos de agua, evitando también contaminación por la producción de alimentos. En los usos y descargas urbanas, es necesaria una cultura del agua con buenas prácticas en la población y promoviendo alternativas de ahorro. Más importantes aún es el mantenimiento de las redes de distribución para evitar pérdidas por fugas y contaminación por drenajes en mal estado. También se debe plantear el restablecimiento de ríos y arroyos en las ciudades, valles y bosques, con el objetivo de rehabilitar zonas de infiltración y potencial recarga, permitiendo además el control de inundaciones y cambiando el sentido de los riesgos que representan actualmente por el

aprovechamiento de las aguas. En los usos industriales, es imperativa la aplicación y actualización del marco legal sobre las descargas contaminantes que han alterado el equilibrio ecosistémico de los principales ríos del estado y reducido significativamente la calidad del agua y los usos ecológicos. Una gestión eficiente implica una contabilidad adecuada del recurso que se obtiene mediante medición de indicadores relevantes para entender la dinámica hidrológica y calidad de las aguas, para entonces acordar el uso eficiente del recurso y remediación de impactos con participación social.

### ***Propuesta 11: Alternativas de tratamiento de agua residual***

Descripción:

Durante mucho tiempo las actividades humanas han sido acaparadoras de los recursos naturales y muy pocas ocasiones encontramos el interés de prevenir y/o solucionar los impactos adversos sobre los ecosistemas.

Es el caso de las descargas de aguas residuales, pues en lo que respecta a Jalisco según datos de CONAGUA 2012 se están generando 14,816.4 lt/seg. de agua residual, de las cuales se colecta 14,268.5 lt/seg, ubicando sólo 151 plantas de tratamiento, con un caudal tratado de 5,256 lt/seg, lo que significa que sólo se está tratando el 35.4% del total de aguas residuales generadas en el Estado, esto sin contar la eficiencia de los sistemas de tratamiento obsoletos, dañados, mal operados o rebasados por su caudal máximo de diseño.

Aunado a esto encontramos muchos sistemas de tratamiento convencional y/o mecanizado que los municipios no pueden pagar, pues sus costos de operación son elevados en gasto energético y estos sistemas terminan siendo abandonados.

La propuesta es poder invertir en universidades, IMTA, CONACYT, Tecnológicos y de más centros de investigación, con la finalidad de obtener alternativas económicas que aseguren el tratamiento de agua cumpliendo con normatividad y la posibilidad de reutilizar esta agua.

Pudiendo hacerse convocatorias por parte de la Federación y el Estado sobre problemáticas puntuales incentivando la generación de nuevas tecnologías en esta rama.

Dando como resultado mayores facilidades de tratamiento de efluentes municipales, rastros e industrias.

## ***Propuesta 12: Deudas Municipales – Gestión Integral de Agua***

### Descripción:

La problemática de abastecimiento de agua en centros de población, está estrechamente vinculada la calidad de gestión de agua. Durante años se ha podido constatar que el hecho de tener un porcentaje de viviendas en la población, que estén conectadas a la red de distribución municipal no asegura que se esté cumpliendo con brindar este servicio de agua potable.

El mal manejo de las zonas de captación de agua, la infraestructura obsoleta, la falta de personal municipal, las fugas por la línea de conducción y de almacenamiento, las fugas domiciliarias, la inconsciencia humana sobre la importancia del agua y el escaso o nulo saneamiento de las aguas residuales hacen de este líquido un recurso altamente escaso.

Los municipios regularmente tienen que encontrar la manera de incrementar el recurso económicos asignado, con programas Federales y Estatales, para brindar los servicios que les corresponde. Aunque la cartera de programas Federales y Estatales es grande, comúnmente se complica su acceso.

Para ejemplificar, en el programa de “Devolución de Derechos” PRODDER de la CONAGUA se condiciona para poder acceder a estos recursos que el municipio tenga al corriente (no adeudos) pagos de derechos de agua, Esto quiere decir que si los municipios no tienen recursos para ponerse al corriente con este pago, tampoco tendrán la posibilidad de acceder a este programa.

Pudiendo cambiar la estrategia y la deuda municipal convertirla en inversión directa para mejorar los servicios de abastecimiento, alcantarillado y saneamiento, así como la gran necesidad que tiene la mayoría de concesiones de la macromedición constante.

El municipio tendría que presentar comprobación y evidencia así como la misma inspección por parte de CONAGUA sobre las acciones realizadas, ubicando a la Federación con la posibilidad de contribuir con una inversión para continuar con las obras según indique el proyecto hasta lograr que el municipio solviente su deuda convirtiéndola finalmente en una Gestión Integral de Agua Municipal.

## ***Propuesta 13: Saneamiento de aguas no-domésticas***

### Descripción:

Existe en el estado (y en todo el País) un gran número de aguas, principalmente industriales, que se vierten a cuerpos de aguas y/o drenajes/ríos sin recibir un tratamiento adecuado. Se propone la implementación “forzosa” de sistemas de tratamiento para estas aguas, para lo cual las Universidades del Jalisco y centros de Investigación ofrecerían asesoría a los

Industriales, los cuales a su vez recibirán incentivos económicos al implementar sistemas de limpieza para sus aguas.

Además es necesario que el estado considere el saneamiento de sitios como la presa del Ahogado (en el cual se pueden aplicar exitosamente las capas activas), el manto freático de la Colonia Moderna (contaminado con diésel), para lo cual la UdeG con apoyo del COECyTJAL aisló bacterias capaces de degradar dicho diésel, entre otros muchos sitios.

El objetivo primordial es que la investigación que se realiza en las Universidades y Centros de Investigación de Jalisco, se ponga en uso para bien común, y no esté almacenada sin aportar nada a la comunidad.

### ***Propuesta 14: Observatorio de los recursos hídricos de Jalisco***

Descripción:

#### **ANTECEDENTES**

La gestión integral del recurso hídrico descansa fuertemente en la disponibilidad y el acceso de información sobre los distintos componentes que conforman el ciclo del agua.

Actualmente la disponibilidad de esta información es pobre, en determinados casos poco precisa, es inexistente en rubros específicos y de acceso restringido principalmente a funcionarios, no obstante de que es información pública sujeta a la Ley de Transparencia e Información Pública del Estado de Jalisco.

Una transformación del modelo actual de la gestión del agua hacia una perspectiva de sustentabilidad requiere generar condiciones diferentes en el monitoreo del ciclo del agua así como en la reunión, análisis y difusión de la información derivada de este monitoreo.

Con base en lo anterior es que se propone la creación del Observatorio de los Recursos Hídricos de Jalisco, que tendría los siguientes objetivos.

#### **OBJETIVOS**

- 1) Integrar un sistema estatal de monitoreo del agua en distintas escalas (cuena, subcuena, nanocuena, etc.), que genere información sobre la cantidad y calidad del agua subterránea, de la que corre en superficie y del agua pluvial en el Estado de Jalisco.
- 2) Generar información para delimitar las cuencas, subcuencas y nanocuencas del Estado y sus municipios.
- 3) Con la información anterior generar indicadores para la gestión integral del recurso hídrico, con base en estándares nacionales e internacionales, con el fin de alimentar los distintos procesos municipales y estatales de planeación y toma de decisiones.

- 4) Construir una base de datos con dicha información, disponible para consulta y descarga del público en general, de dependencias gubernamentales, de instituciones de educación e investigación y de empresas del sector privado.
- 5) Conformar un órgano técnico integrado por representantes de instituciones de educación superior, dependencias gubernamentales y empresas del sector privado, que participe en la elaboración de los programas de desarrollo municipal y los planes parciales de desarrollo urbano.
- 6) Difundir información sobre buenas prácticas para el uso eficiente del agua.

## ECOSISTEMAS Y CAMBIO CLIMÁTICO

### **Consensos**

#### Consenso 1.- PROGRAMA DE INVESTIGACIÓN, DESARROLLO Y APLICACIÓN INTEGRAL

Existen esfuerzos aislados que deben unificarse en una estrategia integral, para ello, se propone un programa de investigación y desarrollo sobre cambio climático con cinco estrategias básicas:

Vulnerabilidad

Adaptación

Mitigación

Educación ante el cambio climático

Difusión

Se pretende hacer una fotografía que dé cuenta de cómo vamos en cambio climático:

Un diagnóstico que permita evaluaciones futuras, al que le den seguimiento. Por ello este programa debe ser además de integral, permanente, que aplique de forma constante todos los aspectos mencionados.

Dentro de este programa deberán trabajar en:

Arquitectura bioclimática.

Incremento de áreas verdes urbanas.

Fomentar la investigación y el emprendurismo, sobre todo en tecnologías limpias y verdes.

Mejorar el transporte público, que tiene que ver con lo que es movilidad.

Incentivar la conservación y restauración de los ecosistemas (motivando de manera importante la conservación desde el punto de vista privado).

Desincentivar el uso del automóvil, apostándole al transporte público.

Ponerle precio a la huella ecológica para generar recursos que sirvan para hacer programas de este tipo.

Basar las acciones ante el cambio climático en el conocimiento científico generado y por generar.

Proteger la vegetación, las áreas naturales protegidas y áreas productivas, como agricultura, pecuaria y forestal.

Desincentivar el crecimiento de la mancha urbana.

Incorporar y actualizar la estrategia para la conservación y uso sustentable de la biodiversidad.

Armonizar todos los planes, inventarios, lineamientos de política ambiental (Plan Estatal de Acciones del Cambio Climático, Ley General de Cambio Climático, Ley Estatal de Cambio Climático, etc.)

Generar una estrategia estatal integral de zonas costeras.

Categorización de nuevas áreas prioritarias de adaptación (producción de alimentos)

Vincular todas estas actividades a una economía de conservación de los ecosistemas, precisamente para tratar de adaptarlos y mitigar lo que es cambio climático.

## Consenso 2 – PROMOVER UN MERCADO DE EMISIONES VOLUNTARIO

En este momento México no forma parte, no tiene compromiso hasta 2020 de reducir o mitigar sus emisiones, y hacer este compromiso implicaría que el país saliera del sector que hasta hoy le permite atraer inversiones del mercado de bonos de carbono.

Podría ser muy buena oportunidad construir este mercado voluntario que incluyera políticas públicas que fomenten la competencia voluntaria a través de inventarios, de proyectos de inversión para la captura de carbono, y un plan de mitigación de emisiones voluntario.

## Consenso 3- INVENTARIO ESTATAL MEDIBLE ANUAL O TRIANUAL

### 3.1. Educación

En este sentido debe hacerse un énfasis en la medición de todos los factores sociales que en este momento está en la esfera de lo voluntario. Un papel del Estado tendría que ser potenciarse como un movilizador social a través de una estrategia educativa formal e informal en todos los niveles escolares.

### 3.2. Cultura de la medición

Idear un método que sea efectivo para medir efectos del cambio climático y consumo/desgaste de recursos naturales que sea confiable y la instalación de cuotas justas.

## Consenso 4 – NICHOS DE INNOVACIÓN

El Estado debe instrumentar una estrategia y generar un ambiente para desarrollar acciones ante el cambio climático. Esta estrategia de nichos de innovación ayudaría a disminuir la resistencia al cambio, a medidas que tendrán que hacerse obligatorias.

## Consenso 5.- FINANCIAMIENTO PARA EL CAMBIO TECNOLÓGICO

No sólo es sugerir el cambio, sino incentivarlo. Debe haber financiamiento de los proyectos piloto.

## Consenso 6.- MOTIVAR EFICIENCIA INTRÍNSECA DEL GOBIERNO

Es decir, todo aquello que le permita mejorar su desempeño en término de gases de efecto invernadero.

## Consenso 7.- REFORMA MARCO LEGAL

Para integrar los indicadores de desempeño de mitigación del cambio climático, con los inventarios.

Surgen instrumentos como el código urbano, la ley de vivienda, de planeación, de movilidad y aguas. Estos instrumentos deberán dar pie a un sistema de información disponible al público donde se manifiesten los indicadores y los inventarios, pero que también tenga elementos de difusión tales como hojas de cálculo de huellas de carbón para que todos hagan sus propios escenarios.

Será importante la creación de un comité técnico de políticas públicas y un consejo ciudadano de evaluación.

### ***Propuesta 1: Incrementar la resiliencia de la población y ecosistemas ante al cambio climático***

Descripción:

Implementar acciones que ayuden a la población a reducir su vulnerabilidad ante los efectos adversos del cambio climático. Se recomiendan las siguientes acciones:

En la Arquitectura: Desarrollar viviendas con características bioclimáticas que bajen la carga térmica en las habitaciones, sobretodo en viviendas para familias de escasos recursos.

Incrementar Áreas Verdes en Zonas Urbanas: Las áreas verdes juegan un papel importante en la adaptación y mitigación ante el cambio climático, puesto que actúan como resumideros y almacenes de gases de efecto invernadero, además son zonas que sirven de recarga de agua y amortiguan las altas temperaturas que ocasiona el efecto isla de las grandes urbes. En la zona metropolitana de Guadalajara existe un déficit de áreas verdes por habitante, por lo que se debe exigir a los constructores de nuevos fraccionamientos un mínimo de metros cuadrados por habitante, de esta manera revertir la actual tendencia de minimizar áreas verdes en los nuevos fraccionamientos.

Fomentar la investigación y el emprendurismo: Desarrollar tecnología para aumentar la resiliencia de la población humana y de los ecosistemas ante los impactos negativos del cambio climático, este esfuerzo debe enfocarse especialmente hacia los sectores vulnerables como el agrícola y pecuario (por su importancia en la productividad del Estado), además de los grupos vulnerables tradicionales.

### ***Propuesta 2: Incorporar la Estrategia para la conservación y uso sustentable de la biodiversidad de Jalisco a la PED***

Descripción:

Desde hace meses se tiene ya el borrador de esta estrategia en la que participaron expertos, sociedad civil y productores; ya fue sometida a consulta y está en la congeladora, es importante sacarla de ahí, actualizarla para incorporar las metas de Aichi y lo que surgirá de la estrategia nacional que está por actualizarse también.

### ***Propuesta 3: Economía de la conservación y la prevención***

Descripción:

Valoración, mantenimiento y restauración de los servicios ambientales y de los ecosistemas

Desarrollo de infraestructura permanente para la prevención de riesgos naturales e inducidos, que pueden vulnerar la integridad de los ecosistemas, el bienestar de la población rural y urbana y la permanencia de la biodiversidad.

Capacitación productiva, incubación de microempresas, y reconversión productiva orientada a la competitividad basada en la sustentabilidad rural y urbana.

Habilitar a su vez la generación de empleo y oportunidades de investigación, desarrollo e innovación enfocadas a la conservación, el aprovechamiento sustentable y la restauración, al menos en actividades agropecuarias como forestales.

Escrito por: [Mariano J. Beret](#) el 05/06/2013

#### ***Propuesta 4: Estrategia integral de mares y costas***

Descripción:

Que forme parte de la Estrategia estatal de biodiversidad, o en su caso se realice de manera vinculada, así como con la estrategia federal de mares y costas, al menos, con perspectiva ecosistémica, y no solamente como "franja".

#### ***Propuesta 5: Integrar la gestión ambiental a la producción agropecuaria, concretamente "nuevas" áreas prioritarias para la adaptación ante el cambio climático***

Descripción:

Incorporar al desarrollo de Jalisco las metodologías y estrategias federales sobre sustentabilidad agropecuaria.

Incorporar nuevas categorías de conservación y manejo prioritario de ecosistemas agropecuarios en la planeación del desarrollo y la normatividad del Estado.

Concretamente de las áreas productoras de alimentos, como cruciales y prioritarias para la adaptación ante el cambio climático.

#### ***Propuesta 6: Calidad de la gestión de Áreas Naturales Protegidas***

Descripción:

Priorizar la calidad en la gestión de las áreas naturales protegidas, por encima, o de manera racional respecto del porcentaje de territorio bajo alguna categoría de protección.

Enfatizar en lo cuantitativo ha generado "áreas huérfanas", sin capacidad operativa para manejar el territorio decretado.

### ***Propuesta 7: Apuesta por la conservación privada***

Descripción:

Incorporar a las categorías de áreas naturales protegidas los predios destinados voluntariamente a la conservación, como se ha realizado en el ámbito federal.

### ***Propuesta 8: Programa de investigación, desarrollo y aplicación integral de cambio climático***

Descripción:

Realizar un plan que integre 4 ejes principales:

Vulnerabilidad

Adaptación

Mitigación

Educación Ambiental.

En cada uno de estos ejes habría que promover la investigación continua de diagnóstico de vulnerabilidad, de establecimiento de políticas de adaptación y mitigación y una amplia difusión de educación ambiental a toda la población del Estado de Jalisco.

Desafortunadamente se da como hecho todos los pronósticos y escenarios de cambio climático general, sin embargo cada región tiene sus características propias por lo que es importante realizar diagnósticos periódicos acerca de la vulnerabilidad de cada región en todos los sectores; asimismo las políticas de adaptación serán diferentes para cada región y éstas evolucionarán en función de su vulnerabilidad por lo que es necesario ir proponiendo nuevas acciones o modificando las ya establecidas cada determinado tiempo. En otro sentido habrá que establecer desde este momento políticas públicas que permitan la mitigación de los gases de efecto invernadero; e ir modificando éstas en función de la evolución de la vulnerabilidad.

Sin embargo, todas estas acciones no tendrían el resultado deseado si la sociedad no está involucrada en ellas, por lo que es importante proponer un plan de educación ambiental a todos niveles, para concientizar a la sociedad y convencerlos de participar en las acciones de adaptación y mitigación.

## MANEJO Y GESTIÓN DE RECURSOS

### **Consensos**

#### Consenso 1.- QUE SE CUMPLA LA LEY EN MATERIA DE MANEJO INTEGRAL Y GESTIÓN DE RESIDUOS

Podría ser un aspecto obvio pero debemos recordar que es una ley relativamente nueva pues viene a partir de 2005 en lo federal y estatal, y hay una gran falta de cumplimiento.

#### Consenso 2.- COBERTURA A 100% DE RELLENOS SANITARIOS

Esta cobertura deberá ser conforme a la norma en Estado de Jalisco con la mejor tecnología disponible. Hasta ahora sólo hay vertederos o sitios de disposición a cielo abierto.

#### Consenso 3.- ESTRATEGIA DIFERENCIADA ENTRE ZONAS RURALES Y URBANAS RESPECTO A LA GESTIÓN INTEGRAL DE RESIDUOS

#### Consenso 4.- PROMOVER LAS ASOCIACIONES INTERMUNICIPALES.

Este punto ya se aborda a nivel estatal pero más allá de velar por el manejo integral de los residuos, deberán, intermunicipalmente, gestionar el territorio.

Estas asociaciones funcionarían como "bisagra", con el objetivo de cubrir las deficiencias de los municipios y no duplicar acciones.

#### Consenso 4.- TRABAJAR EN PROYECTOS DE GESTIÓN PARA RESIDUOS DE MANEJO ESPECIAL (RME) Y RESIDUOS PELIGROSOS (RM)

Hasta ahora no existe ningún lineamiento o norma al respecto. Existe una norma federal, la 161, que debería ser revisada para observar cuál podría ser la participación del Gobierno del Estado.

#### Consenso 5.- PRIORIZAR LA GESTIÓN DE LOS RESIDUOS ORGÁNICOS

Como ventana de oportunidad, es aconsejable reflexionar sobre el destino final de los residuos, desde generar energía eléctrica, hasta crear mejoradores de uso de suelo.

#### Consenso 6.- COORDINACIÓN ENTRE COECYTJAL Y SEMADET

La coordinación entre el Consejo Estatal de Ciencia y Tecnología (COECyTJAL) y la Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Territorial (SEMADET), servirá, entre otros aspectos, para abrir convocatorias, otorgar recursos para el desarrollo de tecnologías, estudios para el desarrollo integral, etc. Todo ello para mejorar los diagnósticos en aras de tomar las mejores decisiones.

### ***Propuesta 1: Reingeniería de Picachos***

Descripción:

Basándome tanto en los problemas relevantes detectados en esta área: 1) Altos porcentajes de generación de residuos sólidos per cápita y 2) Infraestructura insuficiente para el tratamiento integral de residuos sólidos; así como en el área de oportunidad presentada, potencial para transformar los residuos en diversos insumos, hago la siguiente propuesta:

Reingeniería del relleno Picachos en Zapopan. Esta propuesta, consiste en 1) Tapar o sellar la superficie del relleno, con la mejor tecnología impermeable actual (dentro de mis estudios de remediación con capas activas en USA, me encontré con un producto impermeable que se llama Trisoplast, el cual se comercializa en México), al evitar que le entre agua al relleno, evitamos en gran parte que se formen lixiviados (mismos que han sido problema recurrente en Picachos); 2) Instalación de un sistema de captación de biogás dentro de Picachos para convertir el Biogás a energía, la cual puede ser utilizada en la línea de tren eléctrico que el Gobernador ha planteado; al respecto, existe también una Tecnología Holandesa llamada Multriwell, la cual garantiza captación de biogás 2 a 6 veces mayor que los sistemas tradicionales. Entre sus requerimientos mínimos para que el sistema funcione están, que el basurero tenga una altura de mínimo 15 m, que la basura depositada no tenga más que 15 años de haber sido depositada y finalmente que la superficie sea de más de 4 ha. Con estos requerimientos, el sistema garantiza por cada hectárea, producir 700kWh durante 10 años (lo cual nos da alrededor de 1MW/ha) y 3) en caso de que Picachos aun cuente con área para hacer nuevas celdas, en lugar de las clásicas membranas, utilizar Trisoplast desde un principio, para al clausurarlas instalar el sistema de Multriwell (o cualquier otro sistema que ofrezca las propiedades que ofrecen estos dos sistemas)

Se puede plantear para Picachos en Zapopan, iniciar con unas 6 ha (en caso de que haya dudas respecto al desempeño de la tecnología) y utilizar las utilidades para inversiones futuras y hasta para reacomodar el relleno actual para su aprovechamiento prolongado y terminar con la contaminación. El financiamiento inicial podría buscarse en el sector privado o público (BANOBRAS/SEMARNAT). De tal forma se pueden crear economías de escala que hacen factible la solución sustentable a problemas ambientales mientras que se generan mecanismos que garanticen el cumplimiento por parte del

operador/concesionario/inversionista y de los municipios referentes al pago de sus obligaciones.

Lo beneficioso de tal mecanismo es que además de resolver problemas ambientales se encuentra una manera donde después de una inversión inicial queda para seguir de forma responsable y económicamente viable por años.

Los sistemas han sido instalados con éxito entre otros en Holanda, Rusia y Argentina.

## ***Propuesta 2: Constitución de Fideicomiso para Desarrollo Intermunicipal***

Descripción:

La constitución de un fideicomiso público estatal que trascienda las administraciones del Ejecutivo estatal, para financiar la creación, operación y funcionamiento de asociaciones intermunicipales creadas a través de Organismos públicos descentralizados (OPDI) que tengan por objeto la gestión integral de los recursos naturales o la prestación de los servicios públicos de: agua potable, traslado, tratamiento y disposición final de aguas residuales y la recolección, traslado y disposición final de residuos sólidos; así como también, el fortalecimiento y operación de los ya existentes. Fondo que se denomina FIDEI: Fideicomiso para Desarrollo Intermunicipal. Fondo cuya creación se alineó con el Programa Especial de Cambio Climático (PECC) del Gobierno Federal. El FIDEI será público, irrevocable, de administración, inversión, garantía y con facultad para crear fideicomisos secundarios. Su órgano de autoridad estará a cargo de un Comité técnico integrado por autoridades estatales, académicas y municipales. Para el cumplimiento de su objetivo podrá recibir financiamiento público y privado. El financiamiento a otorgar para los OPDI será mediante reglas de operación. Su estructura laboral será mínima; por tanto el organigrama también. La constitución del FIDEI busca apalancar una política pública de descentralización de competencias en materia ambiental y fomentar la cooperación intermunicipal para resolver problemáticas comunes de medio ambiente y prestación de servicios públicos municipales, con una visión de cuenca hidrográfica para el manejo integral del territorio y sus recursos naturales.

Propuesta que busca replicar los casos de éxito ubicados en el Estado de Jalisco, como la Junta Intermunicipal de Medio Ambiente para la Gestión Integral de la Cuenca Baja del Río Ayuquila (JIRA) y el Sistema de Manejo de Residuos Sureste (SIMAR-SURESTE). Asociaciones intermunicipales que han sido galardonados a nivel internacional, nacional y local.

Como referencia de casos de éxito a nivel internacional se puede citar la autoridad de cuenca LSRCA con sede en la Provincia de Ontario, Canadá; ganadora en el año 2009 del premio Thiess Riverprice otorgado por la Fundación River foundation con sede en Australia; la Diputación de Barcelona, España. En general el sistema de autoridades de cuenca que

opera desde hace 60 años en Ontario, Canadá y el sistema de mancomunidades y asociaciones intermunicipales que operan en las distintas regiones de España.

En la constitución del FIDEI participarían el Congreso de Jalisco, el Gobierno del Estado y los municipios que estén asociados; así como grupos de la sociedad civil y de organismos empresariales y de universidades del Estado. Se elaboró estudio de análisis para la pertinencia de la constitución del FIDEI, el análisis contiene el estudio comparativo presupuestal de los años 2010, 2011 y 2012 del PEGJ; así como el análisis de otros fondos públicos estatales. Contiene reglas generales para constitución y operación; que en principio iba a ser presentada como iniciativa de decreto del legislativo para su constitución.

En Jalisco los municipios que están asociados en intermunicipalidades representan el 37 por ciento del total de los municipios; así mismo el porcentaje territorial pudiera ser mayor al señalado por número de municipios. De los municipios asociados, sólo uno pertenece a la Zona Metropolitana de Guadalajara. INTERMUNICIPALIDADES JALISCO 2013

### ***Propuesta 3: Elaboración de Ordenamientos Ecológicos Territoriales con visión de cuenca hidrográfica***

Descripción:

La elaboración de OET por cuenca hidrográfica, donde se incluyan a los municipios que forman parte de éstas. Entendiendo a las cuencas hidrográficas como un solo sistema que requiere un manejo común del territorio y sus recursos naturales. De esta forma se podrá garantizar su aplicabilidad y operatividad. Así mismo, a través del OET por cuenca hidrológica, se podrán establecer nuevos esquemas de gobernanza del territorio a través de esquemas de asociación intermunicipales para el manejo del territorio y/o la prestación de servicios públicos como el manejo de RSU y agua potable y alcantarillado; aplicándose nuevos esquemas de gobernanza para la prestación de los servicios públicos y el manejo integral del territorio.

Por otro lado, para la elaboración y aprobación de los OET por cuenca hidrológica, se proponen nuevos esquemas de gobernanza donde se socialicen estos instrumentos entre los gobiernos locales y los propietarios de la tierra, para asegurar su aplicación y observación. Como caso de ejemplo se pueden citar los casos de éxito en los parques franceses, que lo realizan a través de la firma de las cartas de intención entre los gobiernos locales y los propietarios.

Aparejado a los OET, se propone sean acompañados de instrumentos de financiamiento que promuevan esquemas de compensación ambiental por los servicios ambientales recibidos en sus distintas modalidades (servicios ambientales hidrológicos, captura de carbono, paisaje, calidad del aire, etc.). Desde la visión de cuenca hidrológica los costos para la elaboración de los OET serían más baratos, porque se elaboraría un solo OET por cuenca o por asociación intermunicipal, así como la administración y operación de éstos, su

seguimiento sería más fácil en todos sentidos. En términos de política pública para el manejo integral del territorio y sus recursos naturales, se podrían establecer estrategias comunes para revertir la degradación de las cuencas hidrográficas.

También se podrían establecer corredores para el desarrollo de alguna actividad económica de acuerdo a las vocaciones del territorio; así como de corredores para la protección de la biodiversidad. Actualmente un total de 47 municipios comparten algún esquema de asociación intermunicipal con visión de cuenca hidrológica, representando el 37 por ciento del total de los municipios de Jalisco. Cabe señalar que sólo un municipio de los asociados forma parte de la Zona Metropolitana de Guadalajara (ZMG). En términos de territorio, el porcentaje señalado probablemente sería mayor.

Los actores que tendrían que participar serían los Ayuntamientos municipales, la Semadet, Secretaría de Finanzas, Comisión Estatal del Agua, Secretaría de Desarrollo Rural y Secretaría de Obras y el Congreso Local. INTERMUNICIPALIDADES JALISCO 2013.

#### ***Propuesta 4: Una adecuada gestión de los residuos en Jalisco***

Descripción:

Se deben de trabajar en varios ejes a la vez:

1. Incrementar el número, cobertura poblacional y mejorar la calidad de los basureros-vertederos para lograr que en el estado se cumpla con una cobertura del 100% con rellenos sanitarios que cumplan cabalmente con la NOM 83. Sugiero que este punto se continúe desarrollando a partir de un esquema de asociacionismo intermunicipal.

2. Sugiero fuertemente que se prohíban totalmente las concesiones de los basureros o rellenos sanitarios en el estado, sino que estos sean administrados directamente por los municipios o intermunicipalidades. Así se evitan o controlan focos de contaminación a corto, mediano y largo plazo y la imposición de poderes facticos.

Sugiero que también se prohíba la recolección domiciliaria concesionada por las mismas razones que el punto anterior. Además de poder controlar de primera mano los programas de separación de residuos desde el origen. (Caso concreto es la falta de aplicación de la NAE 007 en los servicios concesionados).

3. Evitar que los residuos orgánicos lleguen a los vertederos o rellenos sanitarios a través de la implementación de centros de compostaje o biodigestores para que los orgánicos:

- Dejen de ser altos generadores de metano como gas de efecto invernadero (el 6% de los gases de efecto invernadero que se producen en Jalisco tienen que ver con emisiones de metano de la basura orgánica)

- Den más tiempo de vida a los rellenos sanitarios (representan aproximadamente el 50% de los residuos en peso).
- Produzcan energía de manera aerobia o anaerobia a través de plantas especializadas
- Produzcan composta para regenerar suelos.
- Se evite la exacerbación de la producción de lixiviados que causan tantos problemas de acumulación, filtraciones y contaminación al subsuelo y cuerpos de agua.

Todo lo anterior requiere de incentivos económicos, fiscales y la introducción de nuevas tecnologías que no necesariamente tienen que ser muy sofisticadas y caras sino las adecuadas para cada situación. También se requiere de un estudio y puesta en marcha de procesos que permitan cerrar los círculos producción-consumo y probablemente de legislación que obligue a crear un mercado de consumo de la composta y de la energía que se produzca.

4. También se requieren desarrollar mecanismos de educación y gestión para evitar que los residuos peligrosos lleguen a los basureros ya que estos en combinación con los líquidos de la basura provenientes de los residuos orgánicos y lluvia son los que producen lixiviados con características de alta toxicidad.

5. Otro punto importante es generar programas de separación de residuos desde el origen pero haciendo énfasis en la educación para la sustentabilidad y no en incentivos económicos o en especie para la población. Para lograr el éxito de estos programas es necesario acercar o fomentar compradores en las comunidades rurales lejanas de los centros de reciclaje. Hay que apoyar a los municipios no solo con los conocimientos o métodos para hacerlo sino con la gestión y comercialización de los mismos. (Caso típico, el vidrio- un residuo pesado dentro de la basura que tiene un muy bajo valor de recompra y en muchos de los casos es invendible por los costos del transporte).

6. Tarea primordial y de largo plazo y que tiene que acompañar en todo momento los puntos anteriores es la sensibilización y educación haciendo énfasis en la reducción del consumo.

7. Hay que hacer valer la legislación nacional respecto a la obligatoriedad de los planes de manejo para los productores, importadores, intermediarios, comercializadores y todos los implicados en la cadena comercial de los productos que al desecharse se convierten en residuos peligrosos o de manejo especial según la legislación en la materia (ver la NOM 161 SEMARNAT 2011 Para el caso de RME).

8. Hay que trabajar en un programa específico para residuos de construcción que establezca características de los sitios de disposición final, una obligatoriedad de reciclaje-consumo a través de legislación que obligue su uso para bases de caminos y calles o para rellenar minas u otros huecos pero estableciendo sus características de estabilidad y forma.

### ***Propuesta 5: Cobertura Estatal de Vertederos***

Descripción:

Construcción de Vertederos municipales (para pequeños municipios) o en su caso regionales.

Esta propuesta toma en cuenta, que el objetivo final de los vertederos sea la utilización del biogás para generar electricidad, por lo cual se plantea utilizar la combinación de Trisoplast como base impermeable y Multriwell para la captación de biogás y posterior conversión a electricidad (o cualquier sistema que produzca mejores rendimientos).

El sistema propuesto (Trisoplast-Multriwell) ha sido instalado con éxito entre otros en Holanda, Rusia y Argentina

El financiamiento inicial podría buscarse en el sector privado o público (BANOBRAS/SEMARNAT).

### ***Propuesta 6: Reactivación del proyecto de separación de basura***

Descripción:

Cuando se publicó el reglamento estatal para la separación de basura doméstica, la Universidad de Guadalajara, por medio del CONACyT y con la entonces SEMADES como usuario final, propuso un proyecto para producir botes contenedores para la basura doméstica, estos botes serían de tres colores diferentes y en cada uno se depositaría la basura correspondiente, el camión de la basura sólo recogería la basura que estuviera depositada en dichos contenedores.

Los contenedores estarían contruidos a partir de plástico proveniente de la basura y fibra de Agave desperdicio de la producción del Tequila (la cual compañías Tequileras estaban dispuestas a regalar). Los botes se fabricarían dentro de la Universidad de Guadalajara, la cual Instalaría una "fábrica" donde alumnos de distintas carreras tendrían la oportunidad de experimentar la vida laboral siendo aún estudiantes, ganando con ello experiencia invaluable.

Los botes de basura se cobrarían a un precio Mínimo (sólo suficiente para cubrir los gastos de producción), y se repartirían inicialmente en la ZMG y posteriormente en el resto del Estado.

A la fecha, se han invertido alrededor de \$10'000,000 y se cuenta con toda la maquinaria e investigación necesaria para producir los botes, lo único que falta es, al parecer, el molde para producir los botes finales y algunos pequeños detalles.

## ***Propuesta 7: Manejo y Gestión de Residuos en el Estado de Jalisco***

Descripción:

Con base en el diagnóstico proporcionado por la Secretaría de Planeación del Gobierno del Estado de Jalisco – página 8-, es alto el porcentaje de residuos sólidos en el estado de Jalisco (.96 Kg/hab.día) y en la ciudad de Guadalajara (1.3 Kg/hab.día). Por lo anterior es importante buscar alternativas para bajar los porcentajes mencionados.

Las acciones propuestas que podrían implementarse para disminuir estos porcentajes son:

Retomar o en su caso definir los programas y políticas de corresponsabilidad en la prevención, generación separación y manejo de residuos (Empresarios, comerciantes, habitantes etc.).

Establecer y aplicar políticas de educación ambiental, la reutilización, aprovechamiento y el reciclaje de diferentes materiales.

Aplicar mecanismos y programas de seguimiento y cumplimiento de la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los residuos.

Elaborar un padrón de la industria, con su ubicación y el tipo de residuos que generan.

Nuevamente, con base en el diagnóstico proporcionado por la Secretaría de Planeación otro problema relevante es la poca infraestructura existente para el tratamiento integral de residuos sólidos.

Las acciones que se proponen para aminorar este problema son:

Realizar estudios reales y concisos de contaminación y riesgo ambiental de los vertederos y rellenos sanitarios.

Es importante que el Estado tenga pleno control de la operación y manejo de estos sitios, y en sintonía con los municipios; evitar las asignaciones a particulares de los mismos. Los municipios deben tener una participación y responsabilidad más activa en los residuos que se generan dentro de su perímetro.

Establecer mecanismos para la optimización y funcionamiento de los vertederos y rellenos sanitarios, los cuales deben ser supervisados constantemente por el estado.

Es importante establecer políticas para el desarrollo y la generación de tecnologías que permitan usar los residuos como fuentes de energías alternas para la producción de electricidad o alguna otra clase de energía.

Incrementar el apoyo económico para los proyectos de investigación orientados al manejo, reutilización y reciclaje de residuos.

El estado debe fortalecer las políticas de estímulos económicos a las empresas limpias y libres de residuos sólidos.

### ***Propuesta 8: Impulso a la producción rural de biodiesel***

Descripción:

Es factible aprovechar tierras marginales para la producción de especies oleaginosas, para la producción a pequeña escala de biodiesel para auto-consumo en las comunidades rurales a través de las cooperativas. Esto tendrá beneficio directo económico en la comunidad al disminuir el gasto en combustible, generará fuentes de trabajo adicionales para la colecta y producción del combustible. Disminuirá la emisión de gases de efecto invernadero. Romperá el paradigma de poca tecnificación en el campo. Podrá escalarse hasta alta producción de biocombustible, pudiendo llegar a comercializarlo o utilizarlo como combustible en algunas plantas termo-generadoras de energía eléctrica. Para lograr esto se necesita apoyo a través de SAGARPA, y Secretaría de Economía para lanzar un programa piloto en algunas comunidades marginadas y con problemas de migración importante, dando apoyos para la adquisición de plantas de biodiesel, y capacitación para la operación. Así mismo, se puede ayudar a gestionar un proyecto MDL para la venta de bonos de carbón que incrementaría el ingreso para la comunidad.

### ***Propuesta 9: Incorporar y tener como eje orientador de esta categoría el Plan estratégico de la SEMADET, mismo que esta secretaría está elaborando***

Descripción:

La SEMADET está elaborando su Plan estratégico y el documento estará listo en muy pocos días; este Plan debe ser el eje rector del PED en materia de sustentabilidad y Medio Ambiente.

## **\*MOVILIDAD URBANA**

### **Consensos**

#### 1. Ofrecer alternativas al uso del automóvil

- Transporte público eficiente (con todo lo que conlleva hacerlo)
- Reestructuración de las rutas de transporte público

- Recuperación de espacios para peatones y ciclistas
  - Tomar en cuenta investigaciones y estudios que ya existen
2. Asegurar conectividad entre los principales centros de concentración urbana
- A través de diferentes modalidades
  - Conectando las diferentes escalas
3. Recuperación de la rectoría del transporte público por parte del estado
- Para generar políticas públicas, y regular todo este tipo de actividades para beneficio de todos los involucrados.
4. Lograr un desarrollo urbano enfocado al transporte
- Para que la planeación urbana sea enfocada al sistema de transporte, no sea un complemento, sino sea planeado al mismo tiempo, especialmente para todo lo que es el crecimiento nuevo de la ciudad.
  - Promover el origen – destino en espacios de proximidad
  - Alinear los reglamentos de desarrollo urbano para favorecer el transporte público
5. Trabajar permanentemente en un aspecto muy importante, que si bien no es algo nuevo, es imperante la necesidad de que se refuerce en todos los ámbitos y que son las cuestiones de educación, cultura y responsabilidad vial.
- Es un programa de concientización del uso racional del auto, respeto al espacio público, respeto al peatón, respeto al ciclista, y respeto al que va en la vía motorizada, en donde todos tienen el mismo derecho a utilizar ese espacio público.

5b.

1. A propósito del documento, que aparece en el sitio web, nos parece que hace falta profundizar en el diagnóstico. Lo que escuchamos de la Secretaria del Medio Ambiente a propósito de la transversalidad, de la no sectorización, no está reflejado en los documentos.
2. Clarificar el concepto de movilidad. El documento hace referencia básicamente al transporte público y el concepto de movilidad es, efectivamente, la línea conductora, no solo transporte, aludiría, a uso de suelo, más transporte público y cambio climático, sobre todo por los efectos de eficiencia energética.
3. Sistema integrado de transporte
- Tarifa (discusión amplia del sistema tarifario). Privilegiar el uso colectivo, tarifas al uso frecuente, y no como sigue diseñándose para sectores específicos. El reto más importante no es que lo usen los pobres, sino que lo use la mayoría.

- Las especificidades regionales deberían estar reflejadas también en la discusión del sistema tarifario.
- Hay una propuesta concreta de transporte gratuito.

#### 4. Regional. El documento está centrado en la ZMG.

- Las especificidades regionales deberían ser atendidas. (Zona económica y del estado)

#### 5. Transporte de mercancías:

- Logística en la ciudad, y el efecto que tiene tan importante la producción ofrecer medios alternativos para la accesibilidad en localidades remotas, aspecto que está olvidado como servicio público en el resto del estado y la posibilidad de introducir el concepto de servicio mixto que combina servicios y pasajeros. Lo importante de la frecuencia del transporte en la ciudad difiere mucho con la necesidad de la certeza de que el transporte va a pasar cada mes, cada semana o cada día en las localidades más alejadas.
- No olvidar que el plan de desarrollo estatal involucra a todas las regiones del estado aunque la especificidad de la ZMG tendría que ser atendida en su complejidad y en su problemática.

#### 6. Renovación energética y tecnológica (ligado al tema de cambio climático).

- Desempeño energético (con cuidado a los cambios tecnológicos que se proponen)
- Desempeño ambiental (cuidar que el resultado y los indicadores estén medidos en términos de emisiones)

#### 7. Iniciativas de ley

- Hay avances y retomar las discusiones de propuestas ya existentes, para darnos la oportunidad de no repetir errores. Dos iniciativas que la mesa ya conoce.
- Una, ley marco y una iniciativa de cambio al sistema de transporte público. Esencial cambiar el marco jurídico.
- La particularidad de la ley marco es que es una ley que discute que hay que cambiar varias leyes, el tema de código urbano, de reglamento de zonificación, de vialidad y equipamientos, etcétera, debe ser visto en su integralidad y su complejidad, no podríamos hacerlo en la mecánica normal de discutir iniciativa por iniciativa, la propuesta de una ley marco, similar a la reforma del estado, pudiera ser el mecanismo que detone una discusión integradora sobre el concepto de movilidad.

#### 8. Indicadores

- Focalizarse a viajes (revisar metodológicamente los diagnósticos que se tienen). En dos documentos se insiste mucho en la motorización, cuando en realidad se debe hacer énfasis en los viajes en transporte público, privado, etcétera. El problema no es que haya carros, el problema es que los usemos y que los usemos más que el transporte público.

#### 9. Educación y cultura vial

- Promover cambio de hábitos en la medida que es un instrumento de desarrollo, tendríamos que promover la corresponsabilidad.

#### 10. Institucionalizar los espacios

- De colaboración, de concurrencia, y corresponsabilidad. Asumir que en el tema movilidad confluyen los tres niveles de gobierno y confluyen la responsabilidad del cambio de hábitos. Tratar de pasar de la discusión de los medios públicos (periódicos) a la discusión en espacios institucionalizados.

#### 11. ¿2030 o 2033?

Como una idea de evaluación pero también de continuidad, sugerimos evaluar el horizonte 20 – 30 como un horizonte válido, insistimos, puede ser igualmente arbitrario el 20 -30 que el 20 – 33. Creemos que si hay un proceso de evaluación debería considerar que probablemente este pudiera ser un horizonte burocrático y cíclicamente más válido que el 33; 20 años de planeación o tres sexenios, puede ser igualmente arbitrario.

Incluir la evaluación del presente y del pasado. Incluir la revisión crítica de lo que se ha venido haciendo en el pasado reciente. Algunos casos: las concesiones, el macro-bus, las ciclo pistas, debían ser sujetas de evaluación para no cometer los mismos errores.

### ***Propuesta 1: Movilidad Sustentable***

Descripción:

Institucional:

Que la inversión Pública se destine acorde al número de viajes – día, procurando más recursos a los modos más utilizados en proporción a los mismos.

Que por Ley, todas las patrullas y autos de servicio público porten un kit de auxilio ciclista y se comprometan a prestar el servicio

Limitar a velocidad máxima 30 km/hr todas las calles locales (colectoras, colectoras menores, subcolectoras y locales), las Principales a 50 km/hr y las de acceso controlado a 80 km/hr

Establecer en Normatividad el concepto de Calles Completas, que respondan a la demanda y capacidad de cada uno de los modos

Firma de un Pacto Ciudadano por la Movilidad Sustentable

Moratoria a inversión en obras para el Automóvil

Conformar el Consejo Consultivo de la Movilidad del AMG

Creación del Observatorio de la Movilidad o fortalecerlo dentro de Jalisco como Vamos

Fortalecimiento de la Secretaría de Movilidad como verdadera Autoridad Metropolitana de Movilidad Sustentable, velando por la priorización de los desplazamientos No Motorizados y el Transporte Público y en segundo orden los Vehículos particulares

Transporte No Motorizado:

Re-diseñar las intersecciones más importantes de la metrópoli para dar prioridad a los desplazamientos de las personas, sobre los de los autos

Especial vigilancia de inspectores de los municipios y policial del estacionamiento de automóviles en las banquetas

Vinculación de las tarifas de estacionamiento en vía pública para la inversión directa en las mismas zonas en espacio público peatonal, puede servir como modelo el impuesto hotelero (también puede vincularse a la tasa de matriculación y licencias y a un porcentaje de las pólizas de seguro automotriz)

Transporte Público e Inter Modalidad:

Red de Ciclo – Préstamo y estacionamientos ciclistas en toda la AMG Central

Posibilidad de viajar con bicicleta en Tren Ligero y MacroBús, después en todo el Transporte Público de pasajeros

Señalización adecuada en los para-buses con información al usuario, eliminando publicidad y dotando de información en pantallas electrónicas información real sobre el tiempo previsto del paso de la siguiente unidad (tiempo de espera) así como la no obstrucción de visibilidad y de banquetas por el mobiliario urbano.

Vincular la condición de concesiones de todas las rutas a operación 24/7 acorde a demanda, pero sin dejar de prestar el servicio

Re ordenación global de las líneas de transporte

Implementación de Carriles exclusivos para el transporte masivo, por ejemplo en las líneas actuales de trolebús

Implementación de Estaciones Intermodales, por ejemplo en La Minerva y su entorno

Lograr el 100% de autobuses accesibles en el corto plazo, cambio a unidades de piso bajo, empezando por las rutas de periférico 380

Estacionamientos disuasorios que realmente lo sean, no dentro de periférico, en la centralidad Metropolitana

Creación de una tarjeta de pre pago para toda la red de transporte que privilegie a los usuarios que realicen más viajes y de mayor longitud.

## ***Propuesta 2: Evaluación y rendición de cuentas en el transporte***

*Propuesta concreta 7:* Hacer un ejercicio de evaluación de los proyectos y acciones relevantes en materia de transporte y movilidad no motorizada.

Descripción:

Es importante hacer una rendición de cuentas sobre el otorgamiento de concesiones, permisos y licencias de conducir a operadores del transporte público. El Congreso del Estado podría integrar una comisión que revise los fundamentos y que el procedimiento legal haya estado apegado a lo que establece la propia Ley, sin embargo el Ejecutivo podría hacer un corte para dar inicio al proceso de integración.

Que se evalúe a Macrobus. (Los viajes estimados oficialmente en Macrobus, 126 mil por día; 45 millones anuales estarían lejos de los 39.31 Millones de viajes al año, reportados recientemente. ¿Quién se equivocó en la estimación? ¿Se sobreestimó el negocio o se implementó mal el sistema y dejó de tener más de 5 millones de pasajeros al año?

También habría que evaluar el Plan maestro del Tren Ligero, preguntarse porque se detuvo la expansión del sistema, se pospusieron la compra de nuevos trenes y recién se inició la repotenciación de la infraestructura de la Línea 1.

Es necesario preguntarse ¿Dónde quedó el SITI, dónde están los estudios en los que tantos recursos se han aplicado; Por qué se siguen obteniendo las mismas respuestas, qué falla la pregunta o se está forzando llegar a los mismos resultados?

¿Cuántos años más para reconocer lo que ha estado diagnosticado desde los ochenta? En el AMG, NO todas las unidades tienen que pasar por el centro. Es momento de proponernos tener: una nueva forma de *cruzar por el centro de la ciudad*; evitar cruzarlo si

no se tiene la necesidad; evitar que *los autos lleguen al centro*; llegar preferentemente en transporte colectivo y tener redes de movilidad no motorizada. Lo mismo podría aplicarse, con sus particularidades, en cada uno de los centros de ciudades y pueblos.

### ***Propuesta 3: Rediseño del Marco Jurídico***

*Propuesta concreta 4.* Que en el rediseño del Marco Jurídico que regula al transporte colectivo se introduzcan los criterios para evaluar el desempeño de las concesiones y se introduzcan sanciones por el incumplimiento de las reglas de calidad.

Descripción:

La prestación de los servicios de transporte de pasajeros generalmente está centralizada en los gobiernos estatales. Salvo Guanajuato, el resto del país tiene leyes estatales que reducen la participación municipal. La mayoría enfocan el servicio hacia la concesión a particulares y pocas ciudades combinan la prestación con organismos públicos operadores.

En su gran mayoría la concesión es un acto jurídico, ligado a un sistema corporativista, discrecional y con ningún énfasis en la prestación del servicio y que éste sea de calidad. Los nuevos enfoques buscan establecer reglas claras sobre los niveles de servicio que se esperan, independientemente de si el prestador es público o privado, y fijan los indicadores para medir la calidad, estableciendo las consecuencias de su incumplimiento.

### ***Propuesta 4: Introducir en el rediseño organizacional***

*Propuesta concreta 5:* Introducir en el rediseño organizacional Instancias para la Regulación de la Calidad del Servicio y de planificación y gestión de la movilidad para vincular adecuadamente los Usos de Suelo con el desarrollo de una Red Integrada de Transporte.

***Propuesta 5: Diseñar adecuadamente para cada problemática del Estado.  
Propuesta concreta 6: Hacer un planteamiento específico para la ZMG y otros para las diferentes realidades del estado.***

Descripción:

El documento está especialmente centrado en la Zona Metropolitana de Guadalajara (ZMG) lo cual es incorrecto desde todo punto de vista. Es clara la importancia relativa de esta zona pero eso no significa que el resto del estado y de las ciudades no enfrenten situaciones similares (en escala) y problemáticas aún más dramáticas.

Las diferencias significativas entre zonas y ciudades del estado hacen diferente los niveles de la problemática. El diagnóstico hace ver que, por ejemplo el caso de Guadalajara es el

más complejo; que Vallarta está desaprovechando opciones de transporte público marítimas; y que la gran mayoría de las ciudades han descuidado mucho los modos de transportación colectiva, por lo que en muchos municipios es prácticamente inexistente o de muy poca estructuración.

Guadalajara es una de las 3 ciudades del país que cuenta con sistemas masivos eléctricos y de las 2 que tiene trolebuses eléctricos. Sin embargo éstos no tienen la relevancia y estructuración que podrían tener, por lo que su contribución a la atención de la demanda y a la poca emisión de contaminantes resulta muy reducida.

El conjunto del Estado tiene una aportación que hacer a la reducción de emisiones, consecuentemente en la promoción de una movilidad sustentable.

### ***Propuesta 6: Institucionalizar la concurrencia y la corresponsabilidad***

*Propuesta concreta 3.* Es necesario construir espacios de concurrencia entre los niveles de gobierno para la operación eficiente de la movilidad e institucionalizar los espacios para la regulación del transporte público y para la promoción de la corresponsabilidad ciudadana.

Descripción:

La movilidad no es una atribución de nadie, dado que no existe como competencia específica en ningún marco jurídico o administrativo. Pero podríamos decir que es responsabilidad de todos, en la medida que es el resultado de decisiones cotidianas, de ahí la necesidad de la corresponsabilidad y del cambio de hábitos ciudadanos.

Constitucionalmente (inciso h, fracción quinta del artículo 115) existe la materia de transporte público de pasajeros (intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial... en los términos de las leyes federales y estatales relativas).

Adicionalmente hay un conjunto de funciones y servicios públicos que inciden directamente en el transporte, particularmente en cuanto a la administración de las calles y su equipamiento (inciso g, fracción tercera del artículo 115). No obstante frecuentemente las materias de vialidad, tránsito y transporte enfrentan la confusión y concurrencia de atribuciones y el mal uso que hacemos del espacio público: ¿quién usa o abusa del uso de las vías? ¿Es para un fin público o privado? ¿Para circular, estacionarse, vender, realizar maniobras, etc.?

También muchas otras atribuciones concurrentes en materia de usos de suelo, relacionadas con zonificación y los planes de desarrollo urbano municipal; las reservas territoriales; la planificación del desarrollo regional; la tenencia de la tierra urbana; las licencias y los permisos para construcciones; las zonas de reservas ecológicas y los programas de ordenamiento y lo relativo a zonas federales (contenidas en la misma fracción quinta del

artículo 115), que inciden directamente en la lógica con la que se generan los viajes de pasajeros.

### ***Propuesta 7: Enfatizar Transporte Público y Red Integrada***

*Propuesta concreta 2.* Es conveniente enfatizar los sistemas más eficientes que son los de Transporte Colectivo e impulsar políticas de desincentivo del transporte privado. La relevancia es la Red Integrada de Transporte que incluye modos complementarios, rutas con privilegios para el transporte público y nodos de intercambio multimodal.

Descripción:

El enfoque de movilidad está referido a los viajes que realizan las personas, especialmente en el medio urbano, sin dejar de lado, o minimizando la relación con lo urbano y sin obviar el papel de otros transportes, como las mercancías y en el peor de los casos que se “construyen cortinas de humo” enfocando el problema a lo más importante de lo menos importante (O importante en el marco de otras políticas, por ejemplo la de accesibilidad y mejora de los espacios públicos -en este caso se encuentra la confusión que ha provocado medir los viajes “no motorizados”, particularmente a pie y mezclarlos con los datos de los sistemas de transporte. Así lo no motorizado pasa a ser 30% de la demanda en el AMG y ha justificado el posicionamiento de la bicicleta, sin embargo el mayor porcentaje, aproximadamente 28% se refiere a un conjunto de acciones públicas para mejorar la movilidad y la accesibilidad de los peatones, pero que tendrían que ser motivo de un diseño con otros instrumentos diferentes a los de los servicios de transporte y al uso de las vías para los sistemas motorizados-.

Desde la concepción de los medios de transporte la sustentabilidad de la movilidad estaría en estructurar la red de transportación con una lógica que priorice aquellos sistemas más eficientes. Sin ninguna duda éste es el transporte colectivo, particularmente en ciudades de extensiones amplias y con necesidades de viaje con recorridos largos, como la de la mayor parte de las grandes ciudades en el mundo. El sistema de transporte más insustentable es el que se realiza en automóvil, particularmente cuando la cantidad se traduce en congestión, ésta en contaminación y ésta última en efectos climáticos y de la salud con consecuencias locales y globales.

### ***Propuesta 8: Transporte Público Gratuito***

Descripción:

La propuesta consiste en la instrumentación de una serie de acciones que implican un cambio de paradigma radical en lo referente al funcionamiento actual del transporte público masivo en el área metropolitana de Guadalajara. El objetivo es crear un Sistema de

Transporte Multimodal Inteligente, innovador y eficiente, con base en la aplicación de nuevas políticas públicas en torno al uso del auto, del transporte público y de otros modos de movilidad alternativa. La intención es incentivar el desuso del automóvil particular y fomentar el uso del transporte público. Además es necesario coordinar otras acciones que tienen que ver con la planificación y el orden del desarrollo urbano en temas como: usos de suelo y distribución de la planta física en su relación con las áreas de trabajo o educación y los consecuentes movimientos pendulares de la población al respecto. Transporte Público Gratuito no significa gratis. Se entiende que su funcionamiento genera costos. Sin embargo, el modelo actual ha propiciado una inadecuada gestión del transporte que ha estado dirigido al negocio de los permisionarios o concesionarios en contra del interés y el bien común de las mayorías, es decir, más que un servicio público ha sido y es un negocio particular muy lucrativo para los dueños de los autobuses de pasajeros.

Instrumentar un nuevo modelo implica varias transformaciones:

- 1.- Que el estado asuma el control del transporte para garantizar la categoría como Servicio Público. (Que se realice el rediseño de rutas y se establezcan contratos de calidad, que se capacite y ofrezcan mejores condiciones de trabajo a los choferes, entre otros asuntos relevantes.)
- 2.- Que el estado regule los costos y realice inversión del erario en infraestructura y equipo para ofrecer un servicio con alta calidad que satisfaga las necesidades más apremiantes de la población en cuanto a eficiencia, rapidez, seguridad, economía y confort.
- 3.- Crear figuras impositivas para el fomento al Transporte Público a efecto de generar recursos financieros. (Aportaciones fiscales para la movilidad; impuestos a la gasolina, enfocado en el servicio particular, derechos de uso de espacios para el auto en zonas de tráfico intenso, entre otros.)
- 4.- Que se apliquen medidas de innovación tecnológica para que el transporte público pueda ser administrado con eficacia y la gente obtenga beneficios complementarios. (Instrumentar los sistemas de prepago, facilitar los transbordos, introducir unidades de transporte con tecnología de vanguardia, equipo de rastreo satelital y control de tráfico, con sistemas anticontaminantes, etc.)
- 5.- Que se lleven a cabo los cambios en la normatividad que favorezcan y coadyuven a la transformación de leyes y reglamentos. Que exista una instancia de coordinación metropolitana a cargo de la planeación, seguimiento y evaluación. Que se involucre a ciudadanos y expertos en la materia pero de manera vinculante y apta para la toma de decisiones y no sólo consultiva.

El sistema de Transporte Público Gratuito se presenta como la alternativa para provocar un cambio cultural sin precedentes a nivel local. Se trata de dotar a la ciudad de un servicio atractivo y asequible para incentivar su uso, como ya ocurre en Tallin, capital de Estonia.

## ***Propuesta 9: Claridad sobre el concepto Movilidad***

Descripción:

*Propuesta concreta 1.* Es necesaria una mayor claridad conceptual sobre la Movilidad. Lo más adecuada sería vincularla con la Planeación, Ordenación y Gestión del Territorio y poder construir una línea de desarrollo “orientada al transporte (DOT)” y muy en especial a las opciones amigables con el medio ambiente.

El transporte es la forma de satisfacer los deseos de viaje de las personas y la de logística en el manejo de las mercancías. La movilidad es un concepto que puede resultar ambiguo, dado que es usado por diferentes disciplinas (la economía por ejemplo lo utiliza en su sentido de movilidad social y que alude a logros socioeconómicos; o la laboral). En materia de desplazamiento de personas se refiere indistintamente a medios de transporte (por ejemplo se dice movilidad no motorizada, para referirse a la que se realiza por medios propios y que no requieren un sistema motorizado y que aluden a la concepción genérica de capacidad de *moverse*) y se puede extender a un política general a la que se refiere como Política de Movilidad.

Desde una concepción más amplia la movilidad de personas está relacionada con la política de usos de suelo y con la economía urbana, por lo que los objetivos de política tendrían que estar asociados, al menos con dos políticas urbanas: revertir la tendencia a la ciudad “desparramada” y lograr una conformación de funciones urbanas con una mayor mezcla de usos. El resultado exitoso tendería a ser una menor necesidad de viajes; con recorridos más cortos; y menores tiempos.

## ***Propuesta 10: Ciclovía recreativa y andadores recreativos***

Descripción:

Andadores recreativos interpretativos

Una de las problemáticas identificadas en la región a través de la aplicación de una encuesta de percepción ciudadana, fue el desconocimiento de las especies y tipo de bosque de sus municipios por parte de la población, así pues se puede considerar la propuesta de diseño de andadores recreativo – interpretativos en diferentes sitios para generar en la población una conciencia ambiental. Se puede utilizar la interpretación ambiental como herramienta para la revaloración, conocimiento y aprendizaje de la riqueza natural.

Aspectos previos

Diagnóstico previo de la demanda y sitios propuestos. Establecimiento de rutas. Diagnóstico para el establecimiento de estaciones para el alquiler de bicicletas considerando a la zona metropolitana y ciudades medianas como potenciales para la implementación de un proyecto a futuro.

Líneas a atender

Valoración de sitios por la riqueza natural. Rescate de espacios a través de grupos ambientales en los municipios y sitios destinados a la actividad. Cuidado del entorno a través del apoyo de iniciativas, empresas y gobierno. Campaña de educación y comunicación ambiental. Campaña de educación vial dirigida al ciclista, peatón y conductor. Campaña de salud. Cultural.

El elemento a resaltar es la valoración de la riqueza natural con la que cuenta México y nuestro Estado para utilizar estos sitios como espacios de intercambio cultural en los que además de ser recreativos permitan a la población conocer las especies de flora y fauna que existen en nuestra región.

### ***Propuesta 11: Ciclovías recreativas***

Descripción:

Partiendo de la problemática ocasionada por el congestionamiento vial en las áreas urbanas es importante establecer alternativas de transporte que permitan la disminución del impacto generado en lo ambiental, social y en la salud.

Así pues se puede considerar el diseño de ciclovías recreativas como una alternativa tanto en zonas urbanas como rurales para que a través de la implementación de éstas se atienda la valoración de sitios, el rescate de espacios, cuidado del entorno y uso recreativo y como elemento esencial tener un impacto positivo en la salud.

Aspectos previos

Diagnóstico previo de la demanda y sitios propuestos. Establecimiento de rutas. Diagnóstico para el establecimiento de estaciones para el alquiler de bicicletas considerando a la zona metropolitana y ciudades medianas como potenciales para la implementación de un proyecto a futuro

Líneas a atender

Valoración de sitios por la riqueza natural. Rescate de espacios a través de grupos ambientales en los municipios y sitios destinados a la actividad. Cuidado del entorno a través del apoyo de iniciativas, empresas y gobierno. Campaña de educación y

comunicación ambiental. Campaña de educación vial dirigida al ciclista, peatón y conductor. Campaña de salud.

Existen casos como la propuesta del proyecto de ciclovía en el centro de Colima

Para diseñar la propuesta se puede considerar la experiencia de París en su proyecto alquiler de bicicletas Vélib.

### ***Propuesta 12: Restructuración del transporte público***

Descripción:

Intermodalidad

### ***Propuesta 13: Desarrollo a Escala Humana***

Descripción:

El PED debe elaborarse desde la perspectiva de una [Economía a Escala Humana](#). Esto supone repensar los tiempos y espacios en los que las cosas se desarrollan. Nadie puede desarrollar a nadie desde fuera (eso se llama violencia). Por lo tanto, el objetivo del PED debe ser propiciar las condiciones que permitan el desarrollo autogestivo de ciudades, pueblos y comunidades.

### ***Propuesta 14: Movilidad humana***

Descripción:

La movilidad urbana que se necesita asegurar con el PED 2013-2033 es la de las personas: 1º) a pie, 2º) en bicicleta, 3º) en transportes públicos y 4º) en automóviles (en ese orden). Para ello se necesita implementar **políticas públicas** como las señaladas en el [Manual Integral de Movilidad Ciclista para Ciudades Mexicanas](#) que favorezcan la peatonalización y creen cercanías (arreglar banquetas, pasos para minusválidos, etc.), se destinen calles preferentes para la circulación de los ciclistas, se haga del transporte público un sistema intermodal, masivo y de alta calidad (que circule por rutas exclusivas, con interconexiones, con posibilidades para el traslado de bicicletas, etc...), que desincentiven el uso privado de automóviles.

## PLANEACIÓN Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL

### Consensos

#### Consenso 1.- VISIÓN INTER O TRANSMUNICIPAL BASADA EN ALGUNA EXPRESIÓN DE ECOSISTEMA

Esta expresión de ecosistema puede ser cuenca, o un criterio edafológico o basado en geositos, entre otras posibilidades, no en una delimitación política. Esto permitirá un replanteamiento regional para la gestión del territorio; es decir, dejar de basarnos en una unidad municipal para la gestión del ordenamiento.

#### Consenso 2.- LA PROTECCIÓN Y EL APROVECHAMIENTO DE LA GEODIVERSIDAD

Esto mediante la creación de geo-parques así como la introducción de una política de remediación y restauración de suelos y servicios eco-sistémicos. Todo esto va enfocado a la atención, ponderación y evaluación del suelo como valor, toda vez que consideramos que los servicios ambientales están basados, tanto los que observables como los no observables, en una adecuada gestión, protección, aprovechamiento y remediación del suelo.

#### Propuestas diversas:

- Introducir categoría de áreas productoras de alimentos protegidas. Con respaldo por parte de la FAO.
- Introducción figura de geo-diversidad y geo-parques dentro de la gestión del suelo y del ordenamiento territorial.
- Integrar indicadores objetivos para el desarrollo sostenible, propios del Estado de Jalisco, con miras a su evaluación futura.
- Crear una agencia de desarrollo regional ordenado, basada en el territorio. Que propone una agrupación de todos los instrumentos para el desarrollo regional pero ordenarlos en una agenda de regionalización no de sectorización.
- Crear modelos urbanos compactos y policéntricos.
- Reconstituir el concepto de Áreas Verdes en espacio público, pues consideran que hay una falta de identidad propia de un área verde. Lo mismo puede ser un camellón con un árbol, que un área donde se aprovechen propiamente los servicios ambientales.
- Planeación integral de infraestructura, tecnología e innovación para el desarrollo, tiene que verse de manera sistémica a fin de que se genere esta sinergia no sólo tecnológica sino para el uso y conservación de los recursos.
- • Introducir el concepto de resiliencia en las políticas de conservación del

territorio, hasta el momento ausente.

- Creación de esquemas de financiamiento intermunicipal basados en la nueva política de regionalización, considerando que no haya un financiamiento por sectores o por proyecto, sino que sea éste eficiente para una multiplicidad de proyectos basados en el ecosistema.
- Creación de instrumentos de compensación de servicios eco- sistémicos, a fin de potenciar la preservación de los valores del territorio.

### ***Propuesta 1: Crear la categoría de Área Productora de Alimentos Protegida***

Descripción:

Jalisco es un territorio productor de alimentos, tiene liderazgo nacional en producción de maíz de temporal. Esta actividad presenta grandes amenazas, por un aparte, varias de las zonas más productivas de maíz, están siendo desplazadas por el uso urbano provocado por la expansión urbana y por la minería, y son las mismas zonas, que dentro de los escenarios de cambio climático, pudieran seguir produciendo alimentos en los próximos 50 años. Por lo anterior, así como existen las áreas naturales protegidas, se requiere establecer áreas productoras de alimentos protegidas, a todas aquellas que tengan una alta capacidad productiva.

### ***Propuesta 2: Unificación del ordenamiento ecológico territorial y los planes de desarrollo urbano en los centros de población***

Descripción:

La dicotomía de las políticas territoriales en dos grandes marcos legales: la ley general del equilibrio ecológico y protección ambiental y la ley general de asentamientos humanos, ha generado conflictos en las políticas para el desarrollo sustentable.

Actualmente el ordenamiento ecológico del territorio es un instrumento de segundo piso, al que la gente común no tiene acceso propiamente, y se asume que los planes de desarrollo urbano deberían atender sus recomendaciones. Sin embargo, la realidad es que en ocasiones pueden ser incluso contradictorios, provocando confusión en los diferentes actores que participan en el proceso de ordenamiento del territorio.

La clasificación de áreas incluida en los planes de desarrollo urbano y las unidades de gestión ambiental podrían unificarse a fin de que el ordenamiento del territorio hablara un solo lenguaje. De esta manera, urbanistas, geógrafos, biólogos, ingenieros ambientales, entre otros estarían refiriéndose a lo mismo y las actividades en el territorio contarían con el apoyo conjunto de ambas.

### ***Propuesta 3: Planeación urbana por cuencas***

Descripción:

En lo que respecta a la planeación urbana, la cuenca como unidad territorial debería ser parte tanto de la fase de diagnóstico como de pronóstico de un plan de desarrollo urbano. El diagnóstico de los planes deberá establecer las unidades territoriales –cuencas, sub-cuencas, micro-cuencas y nano-cuencas; lo que permitiría a los habitantes de las zonas urbanas conocer a que cuenca pertenecen y cuál es su ubicación con respecto de las mismas, pues son diferentes las acciones que se deben emprender si se está en la parte alta o baja de la cuenca, o inclusive si se está asentado en el corredor del cauce del arroyo urbano o sus inmediaciones. Con esta información, los habitantes podrán estar preparados para tomar acciones de prevención de riesgos, pero también aprovechar los flujos del agua en su favor.

Por una parte, se podrá mitigar el riesgo de inundaciones en las ciudades, evitando pérdidas materiales cuantiosas que se registran durante el temporal de lluvias, pero sobre todo se podrá conservar la integridad física de los vecinos. Por otra parte, se podrá elaborar una política de gestión integral del agua, incluyendo la infiltración, la captación y el reuso del agua precipitada con el fin de abatir el desequilibrio del agua al interior de las cuencas urbanas.

Las acciones y objetivos de las cuencas urbanas deberán considerar: 1) la adición de normas que coadyuven para ordenar y reglamentar el uso del agua entre los residentes de una misma cuenca para que cada uno tenga una cuota mínima o volumen de infiltración que permita asegurar la recarga de los acuíferos cuando menos en la misma forma en que se hacía antes de la urbanización; 2) el saneamiento de la cuenca que incluya el tratamiento del agua superficial en los espacios públicos para que se pueden reusar en por lo menos el 30%; 3) el uso eficiente del agua, incluyendo un programa de introducción de infraestructura para el uso de agua pluvial para riego de los espacios verdes abiertos; y 4) el manejo y conservación de escurrimientos principales, incluyendo el tratamiento especial en pavimentos en calles con grandes flujos de agua superficial, por ejemplo el concreto permeable, o bien la definición de trincheras en los extremos de los arroyos de las vialidades que permitan canalizar y al mismo tiempo infiltrar el agua de lluvia con la mejor calidad posible.

### ***Propuesta 4: Emisión norma ambiental estatal, cultivo agave tequilana webber para tequila***

En el territorio nacional el aprovechamiento de los recursos naturales, prioriza el crecimiento económico sobre la base de modelos tecnológicos especializados que reconocen las características de los ambientes, por consiguiente sobreexplotando algunos recursos y zonas geográficas, desperdiciando otras. Jalisco no es la excepción, situación que se vive

en el cultivo de agave tequilana webber para producción de tequila, cuya siembra en los últimos años, se intensificó en volumen y en extensión territorial, abriéndose nuevas áreas geográficas de cultivo. Lo anterior debido en parte, a la denominación de origen que fue otorgada en los países de la Comunidad Europea, Estados Unidos de América y otros más.

En este sentido, la declaratoria de la denominación de origen, estableció las características y especificaciones que deben cumplir todos los integrantes de la cadena productiva, industrial y comercial del Tequila, conforme al proceso establecido. También a todos los procesos y actividades relacionados con el abasto de agave, la producción, envase, comercialización, información y prácticas comerciales vinculadas a la bebida espirituosa, dejando fuera la regulación de las prácticas de manejo del suelo para la siembra y producción del agave.

Por el aumento de la demanda de Tequila para el consumo internacional; las compañías productoras, buscan nuevas tierras para la siembra de agave, desafortunadamente muchas de éstas áreas no son aptas o inclusive son marginales para la siembra de este cultivo, tal y como está ocurriendo en varios municipios y regiones del Estado. Problemática que se agudiza a nivel local de los propietarios de la tierra, porque no desconocen el manejo cultural y/o agronómico de este cultivo y de conservación del suelo e incluso de las mismas compañías agaveras, generándose:

- Cambio de uso del suelo de forestal al agrícola.
- Uso de prácticas agrícolas no adecuadas para siembra.
- Alta erosión del suelo.
- Alta aplicación de agroquímicos.
- Reducción de fertilidad y productividad agrícola del suelo.
- Pérdida de especies potenciales en la agricultura regional.
- Disminución de la diversidad de vegetación natural y pérdida de hábitat para fauna silvestre.
- Contaminación del suelo y agua, por agroquímicos.

Por lo que, para revertir la problemática ambiental enunciada, se propone la emisión de una Norma Ambiental Estatal (NAE) para garantizar la sustentabilidad del cultivo de agave, destinado para la producción de tequila, para asegurar el aprovechamiento sustentable del suelo en las regiones productoras. A nivel federal, la elaboración de una Norma Oficial Mexicana (NOM) con la misma finalidad y que contemple todos los estados productores de agave tequila webber que se encuentran en la denominación de origen.

La inclusión de las normas señaladas, se dará certeza al sector productor de agave, ya que la siembra y manejo del cultivo tendrá estándares mínimos ambientales, garantizando suelo destinado para la siembra y su producción. Así mismo, la cadena productiva de agave se integrará más a la cadena productiva de Tequila, pudiendo obtenerse beneficios conjuntos

por la denominación de origen y la comercialización del producto, ganando todo los involucrados en el sector del Tequila.

## EJE DE JUSTICIA Y PAZ

### DERECHOS HUMANOS

#### **Consensos**

##### Consenso 1 – OBSERVATORIO DE LOS DERECHOS HUMANOS CON INDICADORES PRECISOS

Tenemos una carencia crónica de indicadores que permitan desarrollar propuestas en materia de derechos humanos en Jalisco. Es urgente la elaboración de un diagnóstico neutral y objetivo (con indicadores aceptables) para saber el estado que guardan los derechos humanos en Jalisco y de ahí partir con las ideas de cambio.

Por lo anterior consideran elemental la creación de un Observatorio de los Derechos Humanos que revise, elabore y desarrolle indicadores válidos sobre los cuales se pueda generar un Plan de Acción y Seguimiento que haga posible una Evaluación estricta de la situación y los avances del plan.

Este Observatorio debe tener un manejo democrático en donde puedan articularse las universidades, organizaciones de la sociedad civil e instituciones del ramo en una relación equilibrada con el Estado y sus poderes.

##### Consenso 2 – FORMACIÓN INTEGRAL EN DERECHOS HUMANOS

La Ley del Estado de Jalisco del Artículo 1 al 4, pondera que para toda persona, debe garantizarse el respeto a sus derechos humanos. En este contexto todas las instituciones deben ser promotoras de los derechos humanos, están obligadas no sólo a respetarlos, sino a capacitar en la materia a su personal.

1. Educación: Son necesarias políticas y programas públicos que capaciten en esta materia a los funcionarios y a los servidores públicos pero implica también el compromiso de educar a la sociedad en general, en especial a los escolares.
2. Conciencia: Es preciso que por medio de estas políticas y programas educativos se promueva y consolide (en las nuevas generaciones) una conciencia sólida de la ética pública – Educar para la Paz.
3. Tolerancia: Crear iniciativas y métodos creativos para promover la Tolerancia, el respeto a las diferencias, y formar a la ciudadanía en este tema.

4. Ley de Víctimas: Es imprescindible la elaboración de una nueva ley que proteja y ayude a las víctimas con participación activa de los organismos civiles junto con los poderes del Estado.

#### Consenso 3 – IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN

Se trata de promover una política transversal de Estado con visión de género, que tomé en cuenta a los niños y L: Lesbianas, G: Gays, B: Bisexuales, T: Transgénero, T: Travestis, T: Transexuales, I: INTERSEXUALES (LGBTTTI). Deben verse representados todos los grupos vulnerables entre ellos las personas con discapacidad, los migrantes, los indígenas y las madres solteras, por citar algunos.

#### Consenso 4 – DERECHO A LA CIUDAD

Se propone la creación de este nuevo concepto para llevar a la práctica nuevas políticas de Estado dirigidas a los temas de movilidad, salud y vivienda; es preciso hacer énfasis en una política de visibilidad del medio ambiente. Enmarcado en el concepto de Derecho a la Ciudad se incluye principalmente al grupo de las personas con discapacidad, pues ellos sobresalen como un ejemplo palpable de carencia de acceso al espacio urbano o público. Este espacio debe estar preparado con verdaderas vías de accesibilidad, espacios que deben ser respetados pero también, bien pensados; es decir, construidos adecuadamente, que sean accesos y no trampas.

#### Consenso 5 – DERECHOS DE LOS MIGRANTES

Los migrantes son un grupo que vive verdaderamente un drama en su intento por salir de la pobreza y dejar de sufrir sus movimientos en precariedad y abandono. Por tanto:

- a) Se propone la modificación del Código de Asistencia Social para incluir este grupo en su protección, servicios y acciones.
- b) Generar una propuesta de Ley contra la Discriminación.
- c) Crear una organización similar al CONAPRED a nivel estado.
- d) Crear una réplica del Programa Paisano en favor de migrantes aprendiendo de sus fortalezas y debilidades.

### ***Propuesta 1: Algunas ideas para cumplir nuestra vocación de paz***

Descripción:

1. Jalisco no puede ser parte íntegra de México si no inserta su evolución política en el rumbo ético de la Reforma Constitucional de Derechos Humanos aprobada en junio de 2011. A partir de ella no hay excusas: todo servidor público está obligado a promover y cumplir con ese bloque de constitucionalidad o sistema de normas que la misma

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) reconoce como fuente del derecho, con el mismo rango que ella en materia de derechos humanos.

2. Esto implicará adoptar una política de Estado desde el Ejecutivo estatal, que no sólo capacite a todos los funcionarios y servidores públicos en derechos humanos, sino que incremente la conciencia de todas las personas de todas áreas de gobierno y de todos los poderes (mediante acuerdos y convenios con el Judicial y el Legislativo o bien mediante iniciativas de ley planteadas por el Ejecutivo) de que no se puede gobernar sin cumplir con altos estándares de derechos humanos en un país que se define como un Estado constitucional de derecho.

3. Esta política de Estado en el tema de derechos humanos, capacitará, divulgará, promoverá el conocimiento de aquellas normas internacionales que la CPEUM reconoce como fuente del derecho interno, y establecerá parámetros (indicadores) para medir la eficacia de cursos, actuaciones, etc. Determinará estímulos y sanciones para evitar la impunidad, la opacidad, la negligencia, la falta de decoro en el servicio público. Urge replantear la titularidad y composición ciudadana en Jalisco, de organismos bisagra como ITEI, CEDHJ (hay un proceso pendiente ante la SCJN por el desaseo en la ratificación del ombudsman actual, siete meses antes de que cumpliera su encargo), y ya se vio cuánto desencantó el proceso correspondiente al nombramiento de quienes integran el IEPC. No podemos darnos el lujo de operar bajo criterios de beneficio personal o de partido esas instituciones.

4. Jalisco no pasará de ser uno de los estados más rezagados en el tema de la Reforma al Sistema de Justicia Penal, si no se opera el avance con un Pacto de Estado entre Poderes y con la sociedad (no me refiero sólo a las fuerzas vivas tradicionales, sino al amplio espectro que compone nuestra sociedad civil, que incluye a organizaciones civiles de derechos humanos, movimiento feminista y contra la discriminación, a las y los expertos, los medios, la academia). Un Pacto que asegure la divulgación más amplia entre la población de lo que esta Reforma significará, para acusados y para víctimas, que es mucho más amplio que contar con salones para juicios orales. Es toda una reforma profunda al sistema de justicia penal para convertirlo de inquisitivo en acusatorio, para garantizar los derechos de víctimas y de acusados, y, sobre todo, para educar en justicia con actuaciones y resoluciones ejemplares.

5. La Ley General de Víctimas responde a “una grave crisis humanitaria” en México (por decirlo en palabras del Subprocurador de Derechos Humanos de la PGR, Ricardo García Cervantes. [1] Acatar esta ley en Jalisco implica un cambio profundo en la manera de ver a las víctimas en todas las instancias. Fiscalía, Tribunales, dependencias del Ejecutivo.

- Por ejemplo, la Dirección del Trabajo y Previsión Social o su equivalente en el tema de las víctimas de trata que son los jornaleros agrícolas, tarea a la que se deben sumar la Secretaría de Educación, la Secretaría de Salud, el DIF, en labores de vigilancia y supervisión.

- En el tema de desaparecidos urge un cambio de fondo respecto de la administración anterior en la manera de atenderlos de inmediato, aplicar protocolos de búsqueda, protocolos de identificación forense de restos, gestionar fórmulas de alivio a las necesidades administrativas de sus familias que viven un duelo alterado con una sobrecarga de tareas dado el cambio drástico en su proyecto de vida y el deterioro consiguiente para muchas de ellas.
- En el tema de violencia contra las mujeres, urgen grandes cambios para contar con una efectiva especialización de género en las áreas de la Fiscalía General que atienden denuncias, y para impulsar con los institutos de las mujeres una política de registros cuidadosos del tipo de violencia, aplicación de órdenes de protección, atención temprana a los primeros indicios de violencia en las parejas, y coadyuvancia efectiva en casos llevados ante el Ministerio Público. Esto involucra también a la Secretaría de Educación, la de Salud, el DIF, pues son las primeras en detectar síntomas las más de las veces. Y con una efectiva coordinación con las dependencias del orden municipal correspondientes (De lo contrario, no quedará sino aceptar la Alerta de Género en el Sistema Nacional para Prevenir, Erradicar y Sancionar la Violencia contra las Mujeres.) Una política de Estado leal a las mujeres debe ir acompañada, bajo el liderazgo del Instituto Estatal de las Mujeres, de una transversalización de la visión de género en todas las unidades del Ejecutivo Federal, para que en todas sus actuaciones, y en las relaciones y promociones con el personal interno, los derechos de las mujeres a una vida sin violencia y en ejercicio pleno de derechos sean una realidad.
- En el tema de derechos de la infancia, Jalisco es una vergüenza nacional por la explotación sexual comercial infantil en Puerto Vallarta (disfrazada de turismo sexual, pero cuando involucra a menores, es delito de trata y pederastia), y en su capital, Guadalajara (zonas aledañas a la Vieja Central Camionera, San Juan de Dios, etc.). No es algo que se resuelva por la vía policial, sino con programas integrales que al mismo tiempo que eviten la impunidad de los tratantes o explotadores, hagan posible para las familias de origen que existan otros horizontes de vida para niñas, niños y adolescentes. La respuesta tiene que pasar por abrir un abanico de oportunidades, por educar en la no violencia, por atender denuncias, por promover una cultura de paz en escuelas, barrios e instituciones. Por dar un testimonio ejemplar desde las instituciones encargadas de la seguridad, la justicia, los derechos humanos. Urge una política pública específica para prevenir, acompañar, atender el bullying escolar y sus víctimas. Ayuda la promoción de material educativo que sensibilice en el tema a maestras y maestros, niñas, niños y adolescentes.
- En el tema de la no discriminación, Jalisco está en déficit de respeto respecto de la

comunidad LGBTTTI. Urge una política de apertura que incremente la conciencia de que no se puede excluir de derechos a los miembros de esta comunidad. Si Jalisco quiere ser democrático, tiene que respetar las distintas orientaciones y preferencias, y abrirse a la posibilidad de extender el derecho a tener derechos de las personas que opten por uniones afectivas bajo fórmulas similares a la del matrimonio o a la del matrimonio mismo. Y el Ejecutivo estatal puede hacer un papel de liderazgo en este tema con una atinada línea de comunicación social y de despliegue de campañas que erradiquen los crímenes de odio y nos enseñen a respetar a las y los diferentes.

6. Gobernar para la paz (en un estado con alarmantes cifras de desaparecidos), tiene que ver con sensibilidad y ética, y también con presupuesto: para incluir la reparación del daño en los presupuestos de todas aquellas áreas que tengan que ver con atención a víctimas, sobre todo en el campo de la justicia penal. Por ejemplo, presupuesto necesario para la creación de albergues para víctimas de violencia de género y de trata de personas (hay una alarmante carencia de éstos dos en el estado; apenas acaba de inaugurar una cada de medio camino el Instituto Municipal de las Mujeres de Guadalajara). Pero la reparación del daño tiene que ver con mucho más: significa establecer medidas que garanticen que los daños no se repetirán, derecho a saber la verdad, investigación y sanción de responsables. Perdón y reconciliación son fórmulas a explorar para sanar conflictos sociales, que han tenido éxito en otros lugares, como Colombia.

7. La justicia y la paz no sólo tiene que ver con juzgados, fiscalías o cárceles. La paz y la justicia sólo son posibles cuando se cumplen todos los derechos humanos, los económicos, sociales y culturales, y los civiles y políticos. Los derechos al medio ambiente sano y al desarrollo. Jalisco es un estado mal comunicado. Con pésimas condiciones en sus carreteras, sean autopistas federales, libres, de cuota o caminos internos. Y en cuanto a la movilidad humana de la capital del estado, hay un déficit en atender a usuarios de transporte público, peatones y ciclistas bajo parámetros democráticos. Prevalece la atención a conductores de automóvil (con muy pocas o aún invisibles acciones en prevención de accidentes) y la impunidad en el servicio de transporte público, pese a que desde el año 1999 hay una recomendación sobre el tema de la Comisión Estatal de Derechos Humanos. El cuidado del medio ambiente y del equilibrio urbano deja mucho que desear y puede ser motivo de juicio político para algunos integrantes del Tribunal Administrativo del Estado, por no considerar en sus resoluciones el efecto destructor del equilibrio de una ciudad y permitir torres de 18 pisos en colonias que no resisten ese impacto. Y también merecen ese juicio quienes urbanizaron en El Bajío, para construir las Villas Panamericanas, y quienes lo siguen haciendo. Decisiones arbitrarias en estos temas (movilidad, medio ambiente, transporte público, caminos) y otros, abonan a un desajuste en la relación sociedad gobierno y en las relaciones que se entablan entre ciudadanos. Alternan el ánimo, hacen perder valiosas horas, desgastan los canales del diálogo. Y eso no es ni justicia ni paz. Tiene que notarse el trabajo que hacen la Procuraduría de Desarrollo Urbano del Estado, la

Secretaría del Medio Ambiente (en el pasado esta última permitió la instalación de las mencionadas Villas Panamericanas, y el descuido en el vertedero de Picachos).

8. Concluyo el esbozo de estas ideas con el reconocimiento de una inicial apertura al diálogo en el tema de movilidad urbana por parte del Gobierno del Estado, y con un llamado a que lo mismo suceda en el campo de los derechos humanos, con los auténticos defensores de éstos, que ejercen su tarea también en el periodismo, las organizaciones civiles, la academia, el movimiento feminista, la agenda LGBTTTI. Una política de protección a defensoras y defensores de derechos humanos, complementada por una de protección a periodistas hace falta.

---

[1] “No tengo empacho en calificar lo que pasa (...) como una grave crisis humanitaria...” (por una estrategia de combate a la inseguridad). Pronunciado en el Foro Sectorial para el Plan Nacional de Desarrollo convocado por la PGR: “los derechos humanos en el nuevo bloque de constitucionalidad”, 9 de abril de 2013, Centro Cultural de la UNAM, Tlateloco, ciudad de México.

## ***Propuesta 2: Diagnóstico sobre los Derechos Humanos en Jalisco***

Descripción:

En Jalisco se presentan a diario diferentes lógicas de violación a los Derechos Humanos (DH). Es de reconocer el importante número de violaciones cometidas por los cuerpos de seguridad pública, violaciones en los servicios de salud, en el sistema escolar y en la falta de actuación de autoridades ambientales. Pero debe tenerse presente que existen muchos más tipo de violaciones cotidianas, que si bien resultan graves no se atienden hasta que no se manifiestan sentidamente en el ámbito público. Resulta que ante el sufrimiento de lo cotidiano, muchas violaciones pasan desapercibidas y no existe una clara y propositiva estrategia para atenderlas. En este caso pueden mencionarse las violaciones cometida -por ejemplo- a los jornaleros migrantes, las que se cometen cotidianamente a las mujeres y que pueden incluso volverse feminicidios, las que se cometen a los infantes en situación de calle, las que se generan en poblaciones que son despojadas de sus tierras por intereses desarrollistas.

La propuesta concreta para el Plan Estatal de Desarrollo es realizar un diagnóstico amplio sobre las diferentes formas de provocar violaciones a los derechos humanos que se realizan en Jalisco. No sería la primera vez que se realiza algo similar, la Oficina del Alto Comisionado de la ONU para los Derechos Humanos ha asesorado y apoyado la realización de un diagnóstico nacional y algunos locales. El diagnóstico es imprescindible para lograr una visión amplia y fundamentada de las violaciones y en ese sentido es relevante para ofrecer y precisar estrategias de atención con perspectiva integral. No se ha realizado en

Jalisco un diagnóstico en esta perspectiva, pero sería un buen punto de partida para atender al espíritu de la modificación del Artículo 1 Constitucional.

### ***Propuesta 3: Elaboración del Plan Estatal de Atención a los Derechos Humanos, Jalisco***

Descripción:

Esta propuesta en lógica de continuidad a la elaboración de un diagnóstico estatal sobre la situación de los derechos humanos. Si bien es importante realizar un diagnóstico amplio y con visión integral para reconocer las principales causas de violación a los derechos humanos en la entidad, se debe dar un paso adelante, a partir del diagnóstico debe elaborarse un Plan Estatal de Atención a los Derechos Humanos.

Se han realizado en México diferentes planes de atención a los derechos humanos, se realizó uno a nivel nacional que simplemente no funcionó, con el cambio de gobierno se dejó al olvido, pero además era difícil de valorar en cuanto a su avance y observar en términos de cumplimiento. El Distrito Federal en el 2009 realizó su propio plan, lo cual ayudó a definir y jerarquizar las políticas públicas que posibilitaran con mayor precisión la generación de políticas públicas para atender las mayores violaciones de derechos humanos.

Un Plan Estatal es una herramienta que permite definir rumbo, precisar prioridades, cumplir con las obligaciones nacionales e internacionales en materia de derechos humanos, por otro lado, puede ser un referente para que la sociedad civil observe y analice, avances en la acción pública de atención a los derechos.

En este sentido se propone la elaboración del Plan Estatal de Atención a los Derechos Humanos en Jalisco.

### ***Propuesta 4: Reforma al Poder Judicial del Estado de Jalisco***

Descripción:

Un Poder Judicial débil tiene implicaciones negativas no sólo en el proceso político sino también en la economía y el desarrollo. En Jalisco los datos no son halagadores; los resultados del Índice de Competitividad Estatal 2012 del Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) muestran una tendencia negativa que se consolida año tras año. En 2008, el índice acerca del "Sistema de Derecho objetivo y confiable" ubicaba a Jalisco en el lugar número 22 del conjunto nacional, en 2010 subió al 20 y, en 2012 cayó al 26 por debajo del promedio nacional. Nayarit es el primer lugar, Tlaxcala es el último. En cuanto a la duración de los procedimientos mercantiles Jalisco se posiciona en el número 20 de 32 estados. El estado con menor tiempo de duración es Campeche, Tlaxcala es el último. Por

su parte, la ejecución de contratos en Jalisco es un asunto complicado; de 32 entidades el territorio jalisciense se ubica en el 29.

La problemática no se agota en el tema de competitividad, más grave aún es la ausencia de un Poder Judicial que limite a los demás poderes del estado y a la clase política local. El papel de la función judicial tendría que explicarse en términos de un instrumento de veto con que potencialmente deben contar los ciudadanos para anteponer el derecho (condiciones mínimas de igualdad y libertad) a la discrecionalidad de la política ordinaria; con lo cual, la oportunidad de acudir a los tribunales insertaría a los ciudadanos jaliscienses como “jugadores con veto” (veto players) en el proceso político.

El diseño institucional del régimen político es sensible a la responsabilidad electoral pero inmune a la deliberativa; es decir, el procedimiento de toma de decisiones no necesariamente responde al mejor argumento, sino que está condicionado por la acumulación de votos, por la formación de mayorías. El problema con esta fórmula es que la lucha política (la competencia por los votos en las campañas electorales o en las asambleas legislativas), esto es, aquello que provee de fuerza a la autoridad y define cursos de acción colectiva, no siempre se compadece del interés común, a menos que sea «estratégicamente rentable». Un Poder Judicial fuerte atenúa esta situación al incorporar al debate público razones que llevan una pretensión de imparcialidad —propia del foro judicial—, que no se encuentra en la arena legislativa ni en la ejecutiva (diseñadas para producir y articular razones e intereses parciales mediante la negociación y el compromiso).

Específicamente, la reforma al Poder Judicial en Jalisco tendría que abarcar cuando menos tres rubros: a) modelo de control judicial de constitucionalidad; b) desempeño y calidad institucional de la justicia y, b) selección y capacitación de jueces y funcionarios judiciales.

### ***Propuesta 5: Propuesta para la atención de personas migrantes***

Descripción:

#### **IDENTIFICACIÓN Y DEFINICIÓN DEL PROBLEMA**

La migración es un concepto bastante permeado dentro de la cosmovisión de México y en especial de los jaliscienses, datos publicados por el Instituto Nacional de Estadística Geográfica e Informática (INEGI) y como resultado del último censo realizado en 2010, Jalisco es la segunda entidad federativa con mayor población migrante, ya que “el 33% de los migrantes sale de cuatro estados: Guanajuato (10.8%); Jalisco (7.7%); Michoacán (7.7%); y Estado de México (6.8%)” , así mismo y haciendo en ejercicio de consulta que se puede realizar fácilmente con las personas que tenemos contacto cotidiano en nuestra comunidad o en nuestro centro de trabajo, cuestionando sobre si cuentan con algún familiar que viva en Estados Unidos de América (EUA), podríamos afirmar que la gran mayoría contestaría afirmativamente, afianzando esta percepción el Consejo Estatal de Población (COEPO) en

sus investigaciones recientes ha definido que en “el caso específico de Jalisco la cifra de emigrantes internacionales para el 2012 se ubica[ba] en 38 mil 082 personas [...] y se espera que para 2030 Jalisco llegue a la cifra de 51 mil 829 personas” .

Nuestra comunidad por lo tanto percibe la migración como algo natural y necesario, ya que muchas familias fundamentan su economía familiar en las remesas enviadas desde EUA como fuente de divisas y como elemento para mejorar la condición y calidad de vida, sin embargo este beneficio no sólo se reduce al número de familias que lo recibe directamente sino que su efecto se expande a la comunidad entera y no sólo en la cuestión material sino también en la proporción de servicios y en el auxilio mutuo para con sus nacionales que migran hacia EUA, reflejo de ello son las asociaciones de jaliscienses registradas en al menos 12 estados del país vecino dedicadas a brindar apoyo a paisanos de 50 municipios, entre los que se encuentra: Guadalajara, Arandas, Tizapán, Autlán de Navarro, Zapopan, La Barca y Tepatlán .

En correspondencia a este escenario el Estado mexicano ha generado más de 50 programas de atención para proteger los derechos de nuestros compatriotas en el extranjero y el de sus familias aquí en México , por enumerar algunos ejemplos se encuentra: el programa Paisano que establece políticas, estrategias y acciones preventivas y de orientación que garanticen el ingreso, tránsito y salida del país de las y los mexicanos: programa 3 x 1, con el objetivo de apoyar iniciativas de personas mexicanas que viven en el extranjero para mejorar sus comunidades de origen, a través del financiamiento de infraestructura, servicios, proyectos familiares y comunitarios. (Por cada peso que aportan las personas migrantes, el gobierno Federal -a través de la Secretaría de Desarrollo Social- y los gobiernos estatales y municipales agregan un peso más cada uno): Programa Nacional de Becas y Financiamiento para Estudios de Tipo Superior del Estado de Jalisco (PRONABES) que busca incentivar la formación académica en jóvenes con padres en el extranjero: Programa de protección de derechos las niñas, niños y adolescentes migrantes repatriados no acompañados, que actualmente atienden los Sistema DIF y se encarga de recibir, atender y gestionar la recepción de familiares de las niñas y niños mexicanos que son repatriados por EUA.

Sin embargo pareciera que los mexicanos entendemos y defendemos este derecho de manera unilateral, cuando nosotros, nuestros familiares o compatriotas son los protagonistas en el ejercicio de este derecho, se apela hasta en instancias internacionales y a la gestión diplomática para velar por su cumplimiento y protección , y cuando nos corresponde ser igualmente fraternales y garantes de esa libertad hacia los extranjeros que transitan por nuestro territorio en la búsqueda de mejores oportunidades o por cuestiones tan elementales que puede ser la sobrevivencia nos comportamos altamente discriminadores, indiferentes o en agresores directos de estas personas.

La Comisión Estatal de Derechos Humanos Jalisco (CEDHJ) inicio un diagnóstico sobre las circunstancias que viven las personas migrantes en su tránsito por el área metropolitana de Guadalajara presentado el 19 de marzo de 2013, esta presentación fue publica y

presentada ante medios públicos informativos, de los datos presentados por su titular el Dr. Felipe de Jesús Álvarez Cibrián se puede entablar una coincidencia con la Comisión Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED) en evidenciar que los mexicanos somos altamente elitistas y permisibles a la discriminación por origen étnico y nacional, ya que estos elementos se encuentran en su lista de diez tópicos por los que los mexicanos distinguen negativamente a una persona de otra, así mismo en esta presentación nos encontramos con las denominaciones de ilegal o trampas como concepto recurrente para referirse a las personas migrantes, filtrándose en ambos casos la cosificación y la categoría de delincuente o sospechoso. Así mismo y debido a su origen humilde, los mexicanos fácilmente los confunden con las personas que se encuentran en problemas de indigencia y con aquellos que padecen alguna adicción por lo que se comportan de manera generalizada como si se tratará de un solo grupo, con antelación se les percibe como propensos a las adicciones, al robo, a las violaciones sexuales, a las agresiones verbales y faltos de iniciativa para resolver su pobreza.

Por la condición en la que se encuentran y por la falta de un permiso que valide su estancia legal en México utilizan el ferrocarril para alcanzar su objetivo, sin embargo la ubicación propia de las vías del tren en el área metropolitana de Guadalajara significan en la percepción popular áreas de peligro o espacios que desean anular como parte de la imagen que desean para su propia comunidad.

Sin embargo las personas migrantes desde su ingreso en nuestro territorio se ven constantemente asaltados, agredidos y explotados, acosados por la delincuencia organizada y en reiteradas ocasiones extorsionados y atacados por las autoridades que tienen la obligación de proporcionarles seguridad.

Como no se tienen datos fidedignos de su estancia en México son víctimas ideales para las agresiones sexuales, la desaparición forzada, la trata y el tráfico de personas.

Aunado a esta serie de violaciones a derechos humanos, las personas migrantes que viajan sin documentos están expuestas a un daño mayor porque, ante la falta de visas o permisos, temen denunciar. Entonces, su situación de vulnerabilidad se potencia, pues es sabido que cualquier abuso no tendrá consecuencias para quien lo cometió. Además las personas migrantes temen a las represalias y desconfían del sistema de procuración y administración de justicia, lo que provoca una total impunidad.

Las instituciones públicas que proporcionan auxilio o asistencia a la comunidad no contempla a las personas migrantes como un grupo al que se tiene que atender, actualmente nuestro Código de Asistencia Social no se ha modificado para integrarlos como titulares de estos derechos, por lo que limita la acción del Estado en su responsabilidad para proporcionarles asistencia básica como puede ser el alimento y el cobijo, es justo mencionar que la disposición de las instituciones es tangible pero no dejará de ser improvisada mientras no exista un lineamiento que especifique las acciones a realizar y se observe su debido cumplimiento.

## MARCO JURÍDICO DEL PROBLEMA

Nuestra Carta Magna en su artículo primero manifiesta que:

Todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

Así mismo la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares estipula en su artículo 7 lo siguiente:

Los Estados Partes se comprometerán, de conformidad con los instrumentos internacionales sobre derechos humanos, a respetar y asegurar a todos los trabajadores migratorios y sus familiares que se hallen dentro de su territorio o sometidos a su jurisdicción los derechos previstos en la presente Convención, sin distinción alguna por motivos de sexo, raza, color, idioma, religión o convicción, opinión política o de otra índole, origen nacional, étnico o social, nacionalidad, edad, situación económica, patrimonio, estado civil, nacimiento o cualquier otra condición .

Con la reforma de 2011 México integra en el texto constitucional a los instrumentos internacionales de derechos humanos con un mismo rango, definiendo así un bloque de constitucionalidad, de estos instrumentos con referencia en el tema migratorio, asilado y refugio, podemos destacar los más recientes como el Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, del 2000 y el Protocolo contra el Tráfico de Migrantes por Tierra, Mar y Aire, del 2002 que han sido ratificados por la mayoría de los países. Lo mismo puede afirmarse en relación con la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares (art. 26, 27 y 29), la Declaración Universal de Derechos Humanos (art. 1, 2.1 y 7), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (art. 2.1, 2.2, 5.2 y 26), la Convención Americana sobre Derechos Humanos (arts. 1, 2, 3, 4.1, 5, 6, 7, 11, 22, 24 y 25), la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) (arts. 2, 5 y 15), las recomendaciones generales No. 19 y 26 del Comité CEDAW, la Convención de los Derechos del Niño y sus Protocolos Facultativos y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer o Convención de Belém do Pará, entre otras. Las bases internacionales están, entonces, sentadas para avanzar en el reconocimiento internacional de la dignidad de todos los seres humanos.

En consecuencia el Estado se vuelve un actor importante para el objetivo de los derechos humanos, abandonando su papel negativo o de no intervención en cuanto la realización de ciertos derechos o el de mediador entre los ciudadanos, ahora se transforma en un verdadero gestor y activista de la defensa de los derechos humanos como lo enuncia la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) en su artículo primero, párrafo tercero:

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

De igual manera nuestra constitución local enuncia en su artículo 4 que:

Toda persona, por el sólo hecho de encontrarse en el territorio del Estado de Jalisco, gozará de los derechos que establece esta Constitución, siendo obligación fundamental de las autoridades salvaguardar su cumplimiento.

Cuando las personas no pueden sustentarse por sí mismas en la satisfacción de necesidades materiales ya sea de manera transitoria o prolongada el Estado tiene el deber de intervenir para generar soluciones o acciones de tutela para la protección de las personas que se encuentren en esa situación de desventaja y generar los elementos necesarios para que puedan estar en igualdad de oportunidades con aquellas que no se encuentran en esta situación, con este objetivo se decreta el Código de Asistencia Social del Estado de Jalisco que define en el artículo 2, lo que entenderá el Estado como asistencia social, del cual encontramos que:

I. Asistencia Social.- Es el conjunto de acciones tendientes a modificar y mejorar las circunstancias de carácter social que impidan al individuo su desarrollo integral, así como la protección física, mental y social de personas en estado de necesidad, desprotección o desventaja física y mental, hasta lograr su incorporación a una vida plena y productiva

Posteriormente, en el artículo 5 enlista a los sujetos de asistencia que limita a:

- I. Menores en estado de abandono, desamparo, desnutrición o maltrato;
- II. Alcohólicos y farmacodependientes, cuando por estas causas se encuentren en estado de abandono o indigencia;
- III. Mujeres en período de gestación o lactancia, carentes de recursos económicos o maltratadas;
- IV. Senescentes, que se encuentren en estado de desamparo, marginación o maltrato;
- V. Personas con discapacidad en los términos de este ordenamiento;
- VI. Indigentes;
- VII. Familiares que dependan económicamente de quienes se encuentren privados de su libertad por causas penales y que por ello queden en estado de desamparo o indigencia;

VIII. Familiares directos, hasta el primer grado, ascendientes, descendientes o colaterales que dependan económicamente de quienes hayan perdido la vida y que sus circunstancias socioeconómicas lo ameriten;

IX. Las víctimas de la comisión de delitos en estado de abandono;

X. Las personas afectadas por un desastre y que queden en estado de necesidad o desamparo; y

XI. Personas que por alguna enfermedad se encuentren en estado de abandono o indigencia.

Del contexto general con el cual iniciamos este apartado donde nuestra constitución enfatiza el término persona como titular de derechos y abandona toda distinción de género, raza, nacionalidad, condición económica, etcétera, nos encontramos con unos lineamientos bastante estrechos para una garantía eficaz de los derechos, ya que ninguna persona está exenta de vivir un estado de vulnerabilidad y necesitar de asistencia por parte del estado, más aún cuando no se integran a las personas migrantes como sujetos de dicha asistencia, ya que sería imposible que como grupo pudieran cubrir alguna de las características mencionadas en el artículo 5.

Esto se vuelve más inaccesible cuando menciona en el artículo 6 que para recibir este servicio El solicitante [...] deberá estar previamente inscrito en el Registro Estatal de Asistencia Social, y aun cuando mencione en la última parte Si no está inscrito al momento de solicitarlos, se le registrará en el acto, las personas migrantes no requieren un servicio prolongado y muchas veces no cuentan con ningún documento que acredite su identidad y pueda ser registrado debidamente.

La Ley de migración reformada en 2013 establece en su artículo 71 que la Secretaría de Gobernación

creará grupos de protección a migrantes que se encuentren en territorio nacional, los que tendrán por objeto la protección y defensa de sus derechos, con independencia de su nacionalidad o situación migratoria.

La Secretaría celebrará convenios de colaboración y concertación con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, de las entidades federativas o municipios, con las organizaciones de la sociedad civil o con los particulares, con el objeto de que participen en la instalación y funcionamiento de los grupos de protección a migrantes

Sobre esta cuestión en efecto nos encontramos con los Grupos Beta

de protección a migrantes [que] tienen el objetivo de proteger y defender los Derechos Humanos de los migrantes, sin distinción de su nacionalidad o situación migratoria. Sus objetivos se aplican en el auxilio y salvaguarda de los migrantes ante situaciones de riesgo o intentos de abuso por parte del crimen organizado, de las autoridades y particulares;

brinda información y orientación sobre los riesgos del camino, con la finalidad de persuadir a los migrantes para regresar a sus lugares de origen; ofrece asistencia social y humanitaria, y canaliza los casos que requieren atención de otras dependencias o autoridades. Sus labores se realizan a lo largo de la República Mexicana, de sur a norte, atendiendo migrantes mexicanos y de otras nacionalidades en tránsito por México.

Estos grupos tienen experiencia en el trabajo, podemos encontrar su antecedente desde 1990, pero lamentablemente solo se encuentran en una parte del territorio mexicano, actualmente existen 21 Grupos Beta que efectúan su labor en nueve estados del país: Baja California, Sonora, Chihuahua, Coahuila, Tamaulipas, Veracruz, Tabasco, Chiapas y Oaxaca.

En la búsqueda de una protección integral la Ley de Migración continúa en su artículo 72

La Secretaría celebrará convenios con las dependencias y entidades del Gobierno Federal, de las entidades federativas y de los municipios para implementar acciones tendientes a coadyuvar con los actos humanitarios, de asistencia o de protección a los migrantes que realizan las organizaciones de la sociedad civil legalmente constituidas.

Artículo 73. La Secretaría deberá implementar acciones que permitan brindar una atención adecuada a los migrantes que por diferentes factores o la combinación de ellos, enfrentan situaciones de vulnerabilidad como son las niñas, niños y adolescentes migrantes no acompañados, las mujeres, las víctimas de delitos, las personas con discapacidad y las adultas mayores.

Para tal efecto, la Secretaría podrá establecer convenios de coordinación con dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, de las entidades federativas o municipios y con las organizaciones de la sociedad civil especializadas en la atención de personas en situación de vulnerabilidad.

Sin embargo en nuestras observaciones sobre la presentación del diagnóstico previamente citado encontramos que las pocas asociaciones civiles que trabajan con migrantes se sustentan con sus propios recursos y desconocen si pueden o no coordinarse con alguna institución pública, la Cruz Roja Mexicana que tiene un programa de atención a migrantes con fines humanitarios desde 2009 trata de buscar cooperación con las instituciones que se han mostrado dispuestas, pero la solicitud ha sido a la inversa, de la asociación a la institución y no es de una forma regular o reglamentada sino que la colaboración depende de la buena voluntad de las autoridades que se encuentren al frente de las instituciones percibiéndolo como algo extraordinario y discrecional y no como un deber.

Lamentablemente las diferentes normas que convergen en la actualidad y regulan no sólo nuestras libertades sino las oportunidades que tenemos para ser elementos igualmente aceptados e indispensables en una comunidad se contraponen, es necesario por lo tanto reconocer que la existencia de derechos no solo implica su enunciación en un texto constitucional sino su garantía como una realidad tangible, parte de ello es mediante la creación de instituciones que hagan realidad el ejercicio y salvaguarda de estos derechos,

así como la capacitación constante a los servidores públicos para generar una cultura de servicio profesional y adecuada para cada grupo que integra el conjunto de nuestra sociedad, y de igual importancia la integración de una educación tanto pública como privada que tenga por objetivo formar en las personas los principios de igualdad y no discriminación.

## PROPUESTA DE POLÍTICA E IMPLEMENTACIÓN DE PROGRAMA DE ATENCIÓN

En un ejercicio de adaptación para definir poco a poco una labor más específica por parte de las autoridades y generar finalmente algo genuino se puede partir de los programas que ya se conocen, así se aprovecharía la experiencia en los procesos y no resultaría complicado para las personas que ofrecerían los servicios. Se puede replicar el Programa Paisano, con otra denominación y de una manera incluyente, sin importar su condición migratoria o su nacionalidad, este programa se integraría por diversas instituciones que participarían de una forma activa e intervendrían de una forma holística involucrándose directamente desde el ingreso hasta la salida del territorio, por lo tanto y considerando que las necesidades humanas no cambian, el programa puede adaptarse fácilmente, las instituciones son las siguientes:

Secretaría General de Gobierno (SG): Tendría la tarea de informar a las personas sobre sus derechos y obligaciones, así como brindar orientación e información general sobre los trámites que se pueden efectuar en las representaciones consulares que se encuentran ubicadas en el estado, realizaría acciones de fiscalización y supervisión en los puntos de internación al estado, a fin de inhibir acciones de abuso y corrupción. Con ayuda del programa "Usuario Simulado" se lograría un ejercicio con el fin de identificar a funcionarios que incurren en actos de corrupción o alguna violación a las leyes en detrimento de los usuarios de algún servicio, personal de dicha dependencia realizaría supervisiones en puntos sensibles, como son las áreas de puerto marítimo, las centrales de autobuses, y el aeropuerto, a fin de verificar la atención brindada por servidores públicos involucrados con el ingreso de las personas y visitantes en general. A través de un Servicio de Atención Telefónica, la Secretaría proporcionaría información y orientación sobre la ubicación de los albergues que atiendan a personas migrantes y las dependencias o servicios que se encuentran para su beneficio.

Fiscalía General del Estado: Atendería y daría seguimiento de oficio a las denuncias presentadas por delitos, informaría sobre la trata de personas y los canales de atención y denuncia, ofrecería orientación legal mediante un número gratuito para facilitar las comunicaciones, implementaría un programa de identificación de cadáveres (cuando se presuma que se trata de una persona migrante) para elaborar un registro y dar seguimiento a las investigaciones ulteriores, con este registro se facilitaría el contacto entre familiares y el conocimiento de la verdad cuando las personas se presuman desaparecidas, así mismo se puede gestionar un vínculo con los consulados del estado para la repatriación de los restos a los países de origen. A través de los agentes de seguridad pública se ejecutarían diversos operativos con el fin de orientar e informar a los viajeros, así como velar por su seguridad e

inhibir la delincuencia organizada. Estos operativos se realizarían en todo el estado con especial atención en puntos por donde transitan las personas migrantes, como es la extensión de las vías del ferrocarril, para una vigilancia continua y la pronta atención a víctimas del delito.

Secretaría de Turismo: La Secretaría brindaría orientación e información sobre los derechos y obligaciones de las personas migrantes, los servicios que proporciona el estado y la ubicación de albergues que atiendan a personas.

Procuraduría Social del Estado: La Procuraduría tendría que implementar un programa especial para la atención a personas migrantes ya que en su mayoría no cuentan con un carnet de identificación, visa o permiso oficial por parte del estado, por lo tanto este programa se enfocaría a la orientación sobre actos que puedan considerarse como delitos, defendería y asesoría a las personas que no puedan pagar un abogado y han sido acusados de cometer o participar en algún delito. También proporciona asesoría jurídicos que orienten y representen jurídicamente a los afectados en cualquier problema legal ya sea civil, fiscal o administrativo. Ofrecería los servicios para acercar los casos a los tribunales competentes y facilitaría las herramientas para resolver asuntos que tienen que ver con lo familiar, es especial el reconocimiento de los hijos, la patria potestad, etcétera.

Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia Jalisco (DIF Jalisco): El DIF extendería su servicios incluyendo a las personas migrantes, estableciendo albergues similar al que actualmente funciona para personas con problemas de indigencia denominado CADIPSI que depende de DIF Guadalajara.

Secretaría de Salud Jalisco (SSJ): La Secretaría de Salud ofrecería sus servicios tanto de atención como de prevención, con especial atención en cuestiones como la deshidratación, la desnutrición, la insolación, enfermedades dermatológicas, prevención y atención de las adicciones, el cuidado de la primera infancia, la lactancia y salud integral de la mujer y la niñez.

Secretaría de Movilidad: La Secretaría brindaría información a los usuarios acceso sobre costos y rutas más seguras para los viajeros dentro del estado. Podría implementarse un servicio para establecer contacto telefónico con los familiares de las personas migrantes, debidamente fiscalizado para evitar el contacto con coyotes o para comunicaciones ilícitas.

Secretaría del Trabajo y Previsión Social: Proporcionaría información sobre las opciones de empleo en el estado, al tiempo que orientaría y capacitaría para incrementar sus posibilidades de empleo o para trabajar por cuenta propia.

Secretaría de Educación (SEJ): Principalmente, garantizaría el derecho de toda niña o niño a acceder a la educación básica, independientemente de su situación migratoria, sin importar el momento del año en el que lo solicite.

El programa puede adaptarse para sustentarlo con instituciones del Estado y buscando la coordinación con asociaciones civiles.

### ***Propuesta 6: Propuesta de Políticas Públicas en materia de promoción de los derechos humanos***

Descripción:

DR. ADRIÁN JOAQUÍN MIRANDA CAMARENA

DIRECTOR DE LA DIVISIÓN DE ESTUDIOS JURÍDICOS DE LA UNIVERSIDAD DE GUADALAJARA

DR. JOSÉ DE JESÚS BECERRA RAMÍREZ

PROFESOR INVESTIGADOR DE LA UNIVERSIDAD DE GUADALAJARA

En México se está presentando un cambio de paradigma constitucional, a raíz de las reformas a nuestro máximo cuerpo normativo realizadas en el año 2011, principalmente en lo relativo al campo de los derechos humanos, el cual pone de manifiesto la necesidad de plantear nuevos dilemas en el campo de actuación de los diversos operadores jurídicos. En dicha reforma se modificaron varios artículos, en los cuales se les da valor jurídico a los derechos humanos al estar reconocidos en la Carta Magna, al igual que se les otorga un rango constitucional prevalente a los tratados internacionales en dicha materia ratificados por México, adicionalmente se establece la obligación de todas las autoridades de promover, respetar y garantizar los derechos humanos. Por todo ello, se replantea el contenido de la Constitución. Esto, significa que la materia constitucional se amplía, por la inclusión del término derechos humanos en lugar del obsoleto garantías individuales e incluir en el mismo rango jerárquico el catálogo de los mencionado derechos derivados de los tratados internacionales.

Así, la nueva construcción constitucional en México, establece un mandato imperativo a todas las autoridades de nuestro país, en el que se incluyen sin lugar a dudas las autoridades locales, al decir su artículo 1 en el párrafo tercer lo siguiente: "Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad". En consecuencia, dicho mandato invita a replantear el comportamiento de todas las autoridades de nuestro país, para la observancia del contenido constitucional especialmente en el campo de los derechos humanos.

Así mismo, nuestra Constitucional local, fue armonizada con dicho mandato, al incluirlo en su artículo 4 párrafo 4, lo cual fue publicado en el Periódico Oficial del Estado de Jalisco el día 28 de Agosto de 2012, en el que establece la citada obligación de promover los

derechos humanos por parte de todas las autoridades en el ámbito de sus respectivas consecuencias. Es decir, paso inalterada la disposición establecida en la Constitución Federal. De ahí le imperiosa necesidad de realizar acciones positivas encaminadas a lograr la efectividad de la disposición mencionada.

En consecuencia, el Gobierno del Estado de Jalisco, a través de todos los organismos que integran la administración pública estatal, tiene, como el resto de las autoridades en el territorio nacional, la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos. El cumplimiento de dicho mandato constitucional, requiere que las autoridades cuenten con los conocimientos y la sensibilidad en el tema, por ser estos dos aspectos una premisa imprescindible para su realización.

Por ello, una medida preventiva para evitar futuras violaciones a los derechos humanos sería mediante la implementación de acciones positivas por parte del Estado a través de su promoción. Para lo cual se propone lo siguiente:

1. Una formación básica obligatoria en derechos humanos para todos los servidores públicos, a través de la cual se fomente un compromiso ético para su respeto.
2. Planeación y ejecución de programas y proyectos interinstitucionales de educación en derechos humanos, dirigidos a funcionarios públicos en instancias estatales.
3. Desarrollo de programas secuenciales desde niveles básicos hasta niveles especializados en el marco del servicio civil de carrera sobre derechos humanos dirigidos a servidores públicos en general, y obligatorios en las áreas de justicia y seguridad pública.
4. Obligatoriedad de la asignación presupuestaria para capacitación y promoción en materia de derechos humanos.
5. Ampliación, fortalecimiento y diversificación de los contenidos y metodologías para la enseñanza de derechos humanos en las áreas de justicia y seguridad pública.
6. Obligatoriedad de la educación en derechos humanos en la carrera de la judicatura.
7. Educación en derechos humanos para funcionarios públicos, en temas relacionados con el respeto y tratamiento adecuado a grupos que se encuentran en situación de alta vulnerabilidad como mujeres, indígenas, grupos de la diversidad sexual, migrantes, niños, niñas, personas con discapacidad, entre otros.
8. Desarrollar en los funcionarios públicos una visión integral de derechos humanos que contemple el conocimiento de los sistemas de protección de los mismos, en la vía no jurisdiccional, jurisdiccional, regional e internacional de los derechos humanos.
9. El establecimiento en todos los niveles educativos contenidos programáticos en la temática relacionada con los derechos humanos.

Escrito por José de Jesús Becerra el 17/06/2013

### ***Propuesta 7: Hacia un cambio normativo, político y social en el estado de Jalisco en materia de derechos humanos***

Descripción:

Son las recientes reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de Derechos Humanos del 11 de junio de 2011 las que nos plantean un nuevo paradigma del ejercicio del poder, colocando a la persona y sus derechos, en el eje central de todo el marco jurídico y político del Estado Mexicano.

Es el artículo 1º de nuestra Constitución la que establece la obligación del Estado Mexicano de promover, respetar, proteger y garantizar los Derechos Humanos bajo los principios de Universalidad, Interdependencia, Indivisibilidad y Progresividad; así frente a una violación de estos Derechos, el Estado Mexicano debe prevenir, investigar, sancionar y reparar, por lo que se crea con ello, obligaciones por parte del Estado, no solo de comportamiento sino también obligaciones de resultado.

Ante esta realidad, y de cara al Plan Estatal de Desarrollo Jalisco 2013-2033, se hacen las siguientes propuestas:

#### **A) EDUCACIÓN PARA LA PAZ**

La reforma incorpora los Derechos Humanos a la educación, por lo que obliga a las autoridades a fomentar el respeto a los derechos humanos desde una formación basada en valores sociales, por lo que se deberán adecuar planes y programas de estudio para incorporar la enseñanza de los derechos humanos y armonizar las leyes con los tratados internacionales.

La educación es un Derecho Humano cuyo alcance va más allá de la formación en competencia y habilidades técnicas y humanísticas, ya que su impacto en la sociedad tiene que ver con aspectos de cohesión social, reducción de pobreza, consolidación de la democracia y en general transmisión de valores y aprendizajes necesarios para la sana convivencia de la sociedad.

Existen exitosos modelos de intervención de la educación para el desarrollo sostenible en América Latina que hacen posible un desarrollo comunitario armónico.

Educar para la paz es implementar valores en la educación, tales como: justicia, democracia, solidaridad, tolerancia, convivencia, respeto, cooperación, autonomía, racionalidad, todo lo cual es importantísimo para crear una cultura de respeto a los Derechos Humanos.

Entendida la paz como antítesis de la violencia, la llamada paz positiva, modelo pedagógico que presenta Vigotsky.

Es necesario proyectar un modelo propio para el Estado de Jalisco.

#### B) DIAGNOSTICO DE LOS DERECHOS HUMANOS EN JALISCO

Resulta de gran interés conocer cuál es la situación que guarda cada uno de los Derechos Humanos en Jalisco, esto es, cual es la proporción de ciudadanos que no disfrutan de un derecho específico así como identificar los sectores de la población que son vulnerables.

Lo cual nos ayudaría a tomar previsiones de carácter administrativo, judicial, económico, social y educativo.

#### C) PROFESIONALIZACIÓN EN EL CONTROL DIFUSO DE CONVENCIONALIDAD

Existe la obligatoriedad de que todos los órganos vinculados a la administración de justicia en todos sus niveles, deben ejercer el control ex officio de la convencionalidad, por lo que se debe dar una intensa capacitación y actualización sobre los contenidos del Derecho Internacional de los Derechos Humanos y su interpretación.

### ***Propuesta 8: Pobreza y desarrollo en Jalisco***

Descripción:

Dentro de los diversos temas de las mesas para el foro del lunes 17 de junio en Guadalajara, me parece que faltó el tratamiento del combate a la pobreza en el Estado. Ningún estado o región puede presumir de desarrollo si tiene una gran cantidad de población en pobreza y extrema pobreza, como lo mostró la Declaración del Milenio de la ONU: Tiene que haber acciones de política pública enfocadas no solamente bajo la perspectiva asistencial sino sobre todo como creación de capacidades para que el problema de la pobreza vaya disminuyendo. El éxito o fracaso de estos programas se puede ver con indicadores específicos con los criterios del Índice de Desarrollo Humano: ingreso, educación y salud.

## JUSTICIA Y SEGURIDAD JURÍDICA

### Consensos

#### Consenso 1 – MEDIOS ALTERNOS PARA LA SOLUCIÓN DE CONFLICTOS

1.1 Crear una materia educativa que se incorpore con carácter obligatorio a los niveles educativos básico, medio superior y superior.

En el tema “Medios Alternos de Solución de Conflictos” sobresale la necesidad de ofrecer mayor capacitación en los niveles escolares básico (primaria y secundaria), medio superior y superior (bachillerato y universidad de todas las especialidades, no sólo en las facultades de derecho). Respecto al nivel profesional, rescatan el Artículo 15 de la Ley del Estado de Jalisco que señala: “Todas las cámaras empresariales y los colegios de profesionistas podrán prestar el servicio de medios alternos en el campo de su especialidad”. En los niveles educativos básicos los medios alternos de solución de conflictos, tendrán el propósito de combatir la violencia escolar, por medio de la cultura de la negociación y el diálogo.

1.2 Fortalecer la estructura del Instituto de Justicia Alternativa de Jalisco (IJA) Otorgar mayor capacidad legal, reglamentaria y funcional al IJA con base en los siguientes datos que dan cuenta de la manera exponencial en que crece la justicia alternativa en Jalisco:

“En el primer semestre de 2012 el IJAS atendía 400 expedientes y cerró el año con mil 317. Al cierre del primer semestre de 2013, trabajan sobre poco más de mil 800 casos y proyectan para los seis meses siguientes, por lo menos una cantidad igual de expedientes.”

1.3 Promover la mediación comunitaria de centros públicos y privados. Se necesitan iniciativas sensatas para promover la mediación comunitaria. En principio estas formas de mediación tendrán que ubicarse en centro públicos y privados. Aprender de experiencias de otras localidades.

#### Consenso 2 – SOBRE PROCURACIÓN DE JUSTICIA

2.1 Independencia del Agente del Ministerio Público del Poder Ejecutivo y Judicial. Es urgente asegurar la adscripción independiente del Agente del Ministerio Público del Poder Ejecutivo y Judicial para lo cual se propone las siguientes acciones:

- a) Realización de convocatorias para concurso público a los candidatos para ocupar el cargo.
- b) Selección y nombramiento a cargo de tres actores distintos.
- c) Duración en el cargo de los fiscales: cuatro años sujeto a ratificación de preferencia que no coincida con los cambios de gobierno.

d) Destitución del cargo por los dos poderes y/o mayoría calificada.

2.2 Profesionalización de carrera ministerial. Debe haber convocatorias a concurso público y los funcionarios contarán con capacitaciones y evaluaciones continuas. En este contexto los incentivos serán en razón de la eficacia del servicio público. Asimismo deben establecerse claramente los motivos de sanción y aplicarse con rigor.

2.3 Terminar con el secreto en la averiguación previa.

### Consenso 3 – ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA Y REFORMA JUDICIAL

3.1 Implementación del sistema penal acusatorio. Jalisco presenta un atraso importante en la materia, por ello, urge implementar el sistema penal acusatorio.

3.2 Modelo de control constitucional para vigilar el funcionamiento de este sistema. Promoverá la calidad del servicio en las instituciones de justicia y la mejora de sus procesos con base en una aplicación adecuada de carrera judicial.

3.3 Establecer los caminos para hacer efectiva la Reforma Constitucional en materia de Derechos Humanos y Amparo. Es preciso delimitar los procesos para hacer efectiva dicha reforma así como implementar un modelo de control de la aplicación de estos cambios.

3.4 Capacitación y profesionalización de los servidores públicos (agentes de los ministerios públicos y prestadores de los servicios de métodos alternos).

3.5 Sensibilización en el respeto, promoción y garantía de los derechos humanos mediante el control de convencionalidad.

3.6 Creación de centros integrales de justicia regional. Dependencias que a diferencia de los actuales Centros Integrales de Justicia Regional (Ceinjure), resuelvan los problemas del usuario, sin hacerlo “rebotar” de ahí a otra institución; es decir, que sean verdaderas instancias encargadas de procurar y administrar la justicia, haciendo uso de los métodos alternos.

3.7 Protección civil. Obligación de los municipios en llevar el control adecuado en materia de protección civil. Establecer un sistema de vigilancia oportuno para verificar que todos los municipios apliquen efectivamente los recursos de protección civil en coordinación con el órgano rector estatal.

### Consenso 4 – FORTALECER LA CULTURA DE LA LEGALIDAD EN JALISCO Y PREVENIR EL DELITO

Estrategias:

4.1 Educar para la paz, la ciudadanía y los derechos humanos.

4.2 Promover la solución alterna de conflictos. Crear una cultura que promueva alternativas adecuadas para la solución de conflictos.

4.3 Recuperación de espacios públicos. Crear y conservar los espacios por los que se camine libremente en la ciudad.

4.4 Uso de tecnologías y control de gestión en la procuración de justicia.

4.5 Desarrollar programas de comunicación pública para mejorar la imagen de las instituciones, promover la confianza en las mismas y promover el delito.

4.6 Priorizar la atención a delitos de alto impacto (secuestros, asesinatos, extorsiones).

4.7 Promoción de carrera ministerial.

### ***Propuesta 1: Instituto de Justicia Alternativa***

Descripción:

En el Estado de Jalisco se fortalecerán los métodos Alternativos de Solución de Conflictos (MASC) mediante acciones de promoción, difusión y descentralización de estos servicios; el objetivo es que estos sean prestados por centros públicos y privados que cuenten con la debida acreditación y certificación por parte de los prestadores de estos servicios, por el órgano rector en el Estado.

Se desarrollara una capacitación integral en materia de Justicia Alternativa que llegue a todos los servidores públicos de los tres poderes en el Estado, para los académicos, los profesionistas y para el público en general; en el caso del poder Ejecutivo, será requisito indispensable que obtengan la certificación ante el Instituto de Justicia Alternativa, con el propósito de dar un mejor servicio, a nuestros usuarios, en el ramo de solución de conflictos.

La cultura de los MASC será una realidad en el estado de Jalisco ya que se desarrollaran programas de Mediación Escolar para que desde la educación básica se aplique, no solo en los planes y programas académicos sino como solución de los conflictos que acontecen en los distintos centros educativos, de esta manera combatiremos la violencia escolar (bullying), pero lo más importante, se desarrollara la cultura de la negociación y el dialogo en nuestros educandos, es decir la cultura de la Paz.

La participación ciudadana será fundamental mediante la promoción de centros públicos y privados, pero sobre todo, centros de mediación comunitaria, para que la sociedad jalisciense tenga siempre un lugar donde recurrir para la solución de sus problemas, antes o durante un procedimiento judicial.

## ***Propuesta 2: Procuración de justicia independiente***

### Descripción:

La procuración de justicia es una instancia crucial en el desarrollo del proceso penal. Algunos autores señalan que el fiscal o el procurador es el gatekeeper del sistema penal, pues sólo llegan a manos de un juez aquellos casos en los que el procurador encuentra evidencia de que algún delito debe ser perseguido. Para evitar que la justicia sea usada como arma política, así como para fomentar un acceso a la justicia equitativo, eficiente y el marco de los derechos humanos es necesario darle independencia a la actual fiscalía respecto del Ejecutivo. En América Latina (ver caso Chile, Colombia, Brasil) la autonomía de las fiscalías o procuradurías fue parte de las reformas estratégicas emprendidas por los Estados para anclar su democracia; sin procuración de justicia independiente, el estado de derecho puede ser socavado fácilmente. Para dar vida a una procuración de justicia independiente es necesario, cuando menos, implementar los siguientes pasos:

1) Selección: convocatoria pública para participar en concurso de selección. Exámenes escritos y orales conducidos por una comisión integrada por miembros del legislativo, judicial, comisión de derechos humanos y miembros de la sociedad civil (académicos, protectores de derechos humanos, barra de abogados, empresarios). Resultados públicos donde se selección tres candidatos con los más altos puntajes.

2) Nominación: de los 3 mejores perfiles enviados por la comisión de selección, el ejecutivo señala 1, el cual debe ser aprobado por las 2/3 partes del legislativo estatal.

3) Duración en el cargo: 10 años

4) Remoción: A cargo del ejecutivo, por sugerencia del legislativo y sólo por incumplimiento/abuso de sus funciones como servidor público, según lo estipulado en la constitución estatal.

5) Salario: No puede ser disminuido durante su encargo.

1. Para su implementación el Ejecutivo debe enviar la propuesta al legislativo para modificar la constitución del Estado.

## **PROTECCIÓN CIVIL**

### **Consensos**

Consenso 1 – CONVERTIR PROTECCIÓN CIVIL EN UNA SECRETARÍA DE ESTADO

Es urgente tutelar la seguridad y la protección de los jaliscienses. En materia de protección civil, la acción se encuentra limitada por la investidura jerárquica de la dependencia responsable. Protección Civil, de ser una Dirección debe pasar a ser una Secretaría de Estado, para contar con la investidura legal para implementar las medidas necesarias en caso de emergencia.

Por ejemplo, Protección Civil acude a poblaciones que peligran por la erupción de un volcán y en algunos casos no puede hacer que los habitantes salgan de sus casas, pues éstos argumentan “derechos humanos” que los “obligan” a quedarse a cuidar sus pertenencias. Si Protección Civil no es una Secretaría, no tiene ni tendrá la fuerza para ejercer un mando.

Un ciudadano de Jalisco es amenazado, por lo menos, por cuatro tipos de fenómenos perturbadores: Fenómenos geológicos o sismos, fenómenos cívicos (desorden urbano), fenómenos hidro-meteorológicos y socio-organizativos (actividad antropogénica). Todos estos riesgos y peligros pueden enfrentarse con más fuerza desde una Secretaría.

#### Consenso 2 – RETOMAR ATLAS DE RIESGO

Protección Civil debe decretarse como una Secretaría y no como una dirección que en algunos municipios se diluye y, o no cuenta con un perfil técnico adecuado, o en casos extremos, no existe. Esta secretaría, deberá primeramente coordinar una comisión del Atlas de Riesgo, documento técnico fruto de una investigación para consulta sobre los peligros que existen en determinado lugar. Con este Atlas podrán analizar los elementos materiales y humanos disponibles para enfrentar los riesgos y permitirá actuar con un criterio de mayor certidumbre que garantice la reducción de daños. El Atlas de Riesgo, de hecho, ya existe, fue elaborado hace cinco años pero no se utiliza, pero la comisión podría actualizarlo y hacerlo valer.

#### Consenso 3 – PROTECCIÓN CIVIL ES UN TEMA PARA LAS AULAS

Concientizar a los ciudadanos es una tarea que comienza desde que éstos están en edad escolar. Consideramos pertinente la impartición, dentro de alguna materia afín, de temas relacionados con Protección Civil, para que los ciudadanos actúen pensando en la prevención de riesgos, en la protección.

Debemos inculcar a los niños la actitud de la prevención sobre la corrección de un problema, sea cual fuere el tema, en Protección Civil, en Derechos Humanos, en prevención del delito.

#### Consenso 4 – ORDENAMIENTOS LEGALES

4.1 Dictamen de sismo-resistencia. Guadalajara tiende a crecer de manera vertical y se trata que estos edificios tengan un dictamen de sismo-resistencia para garantizar que en caso de un temblor, el edificio no se va a caer.

4.2 Estudio de impacto en materia de alto riesgo. Instalaciones de alto riesgo, es decir, revisar si la construcción proyectada es compatible con el espacio en donde pretenden ubicarla.

4.3 Darle a Protección Civil la investidura legal para que pueda hacer el desalojo de los habitantes en un peligro inminente.

4.4 Hacer Programa de Vigilancia obligatorio para las Empresas de Alto Riesgo.

4.5 Crear la Comisión de Seguimiento de las Unidades Internas de Protección Civil (UIPC).

4.6 Crear una Comisión Estatal de Capacitación permanente en materia de Protección Civil para preparar a la población en caso de riesgo.

4.7 Revisar la Ley de Protección Civil. Toda ley tiene reglamento, pero no la de Protección Civil del Estado de Jalisco.

## SEGURIDAD PÚBLICA

### **Consensos**

#### Consenso 1 – EDUCACIÓN Y DIVULGACIÓN DE PRINCIPIOS ÉTICOS

- Difundir valores ciudadanos desde la educación básica. Entre ellos la solidaridad, tolerancia y civilidad.
- Confianza y credibilidad. Que el ciudadano confíe en los espacios públicos, que viva sin miedo.
- El Sistema Educativo debe ser coresponsable de la formación para la seguridad. Que se pueda evaluar la calidad y eficacia de la educación.
- Abordar la prevención de la violencia intrafamiliar en los contenidos curriculares.
- Carrera docente que promueva la ética y responsabilidad social de quienes imparten educación.

#### Consenso 2 – PREVENCIÓN DEL DELITO

- Enfoque integral en el aspecto social y especial de manera situacional (en circunstancias específicas).
- Rescate de los espacios públicos en donde se violan los principios de convivencia y se producen riesgos de conductas delictivas.
- Crear una Cartografía Criminal y sistema de información de seguridad compartido (cuántos delitos, dónde suceden, cuáles son los focos rojos de atención. Por colonias,

por zonas, etc.).

- Participación ciudadana activa en el fomento de la seguridad y la prevención del delito.
- Fomento a la cultura de la denuncia de una manera responsable; es decir, promover la denuncia para el bien común.
- Promover organizaciones vecinales y vecinos vigilantes en todas las colonias sobre todo en las de alto riesgo.

### Consenso 3 – TRATAMIENTO DE MENORES INFRACTORES

Los menores infractores son generalmente aquellos niños que no tienen atención de sus familias y tampoco acuden a la escuela. Menores que quedan solos y son blanco fácil para la delincuencia. Se propone:

- Reforzar el Programa de Educación para Resistir el Uso y Abuso de las Drogas (DARE). Que obligatoriamente lo lleven en todas las escuelas del Estado en beneficio de niños y adolescentes.
- Visitas Preventivas Visitas guiadas a tutelares y centros penitenciarios para niños y jóvenes, con el propósito de mostrarles qué puede pasar en caso de que decidan tomar el camino del delito.
- Prevención e intervención a menores vulnerables. Detección desde los niveles de educación básica, es decir, en el espacio escolar, de los alumnos vulnerables a la delincuencia y actuar directamente con ellos.

### Consenso 4 – PREVENCIÓN Y TRATAMIENTO DE ADICCIONES

Las adicciones en sus diferentes prácticas están directamente relacionadas con acciones de la delincuencia. Se deben por tanto reforzar con todos los recursos del estado y en participación ciudadana las buenas prácticas de:

- Prevención de adicciones especialmente en niños y adolescentes
- Rehabilitación de adictos por encargo del Estado en colaboración con la sociedad civil
- Programas efectivos de reinserción social y laboral de los rehabilitados

### Consenso 5 – POLÍTICAS PÚBLICAS INTEGRALES DE SEGURIDAD Y CONVIVENCIA

Promover una visión integral del tema de seguridad, enfocada sí en el delito y en el tema penal, pero también en la política social de convivencia, educación, infraestructura (para el crecimiento desmedido y desproporcionado de la ciudad), y prevención de la violencia y desarticulación del tejido social. Es preciso analizar el tema con un enfoque que también tome en cuenta las causas del delito y no sea sólo punitiva o reactiva del problema. Se propone:

- Política Criminal Focalizada Tratar los diferentes tipos de delito y sus causas de manera específica.
- Justicia Alternativa. El medio para que el ciudadano encuentre en una sola ventanilla la solución a su problema.
- Reducir Victimación Secundaria. Es la relación posterior establecida entre la víctima y el sistema jurídico-penal (policía o sistema judicial) o un sistema de ayudas defectuoso (indemnización económica, asistencia psicológica, apoyo psicoeducativo a los hijos, etc.). Es decir, el maltrato institucional puede contribuir a agravar el daño psicológico de la víctima o a convertir en crónicas las secuelas psicopatológicas del delito.
- Diagnóstico Delincuencial – Mapeo de Incidencia. Saber dónde y cómo se cometen los delitos (inteligencia criminológica).
- Uso de las tecnologías de la información y de la comunicación (TIC's). Para la difusión de la información y la promoción de buenas prácticas en materia de seguridad.

#### Consenso 6 – MEDIOS ALTERNATIVOS DE SOLUCIÓN DE CONFLICTOS

- Mediación y conciliación policial y multidisciplinaria (con especialistas en temas de medición).
- Indicador de la paz internacional (índice de paz mundial).

#### Consenso 7 – ATENCIÓN A VÍCTIMAS DEL DELITO Y LA INSEGURIDAD

- Atención integral a víctimas (psicológica, médica y judicial).
- Justicia restaurativa (No sólo castigo para el delincuente sino reposición en los casos posibles, para la víctima).
- Creación de un sistema integral de información de víctimas y compartirlo entre estados de la República.

#### Consenso 8 – PROFESIONALIZACIÓN / SERVICIO CIVIL DE CARRERA EN MATERIA DE SEGURIDAD PÚBLICA

- Instituir un sistema efectivo de profesionalización de carrera con las mejores prácticas mundiales.
- Combatir la corrupción e impunidad de los agentes y funcionarios públicos con todos los recursos del Estado y con apoyo de la sociedad civil
- Obligar la rendición de cuentas en todos los funcionarios de gobierno en particular los dedicados a la protección del ciudadano y la persecución de los delitos.
- Evaluar el funcionamiento de las instituciones y funcionarios de la seguridad con base en sus resultados.

- Crear un estricto Código de Ética para los funcionarios públicos especialmente los dedicados a la seguridad pública.

#### Consenso 9 – CREAR LA POLICIA PROXIMAL Y EL MANDO ÚNICO

- Policía proximal – Identificación puntos vulnerables en la ciudad, como calles sin iluminación o colonias con grupos de delincuentes.
- Mando único – Persistir en la formación de un mando único en materia de seguridad para coordinación de cuerpos de seguridad, estrategias, operaciones y prácticas.

### ***Propuesta 1: Seguridad ciudadana: del paradigma “estadocéntrico al paradigma antropocéntrico”***

#### **Descripción:**

*CONTENIDO: I. Introducción. II. El Estado como centro de la Seguridad Pública. III. El Ciudadano como centro de la Seguridad Pública. IV. Reflexiones finales.*

##### I. Introducción.

La seguridad pública forma parte esencial del bienestar de una sociedad. Ante la realidad de un Estado que no cumple con una de sus principales funciones, la de suministrar seguridad, los ciudadanos tendrán que centrar todos, o gran parte de sus esfuerzos, en la defensa de sus bienes y derechos.

La seguridad pública necesita atenderse urgentemente la falta de una cultura de la prevención del delito y de participación ciudadana. Es precisamente en este último aspecto, en el que se sitúan algunas consideraciones y reflexiones.

##### II. El Estado como centro de la Seguridad Pública

Actualmente la seguridad centra sus acciones alrededor de las instituciones y del Estado mismo, asimismo:

- Concibe a las instituciones estatales como responsables directas de la seguridad.
- Centra sus acciones en el mantenimiento de la paz y el orden público y combate al delito.
- La mayor parte de sus políticas se dirigen a la preservación de la gobernabilidad y la operación de las instituciones estatales.

Pero, se tiene que reconocer que en el campo de la práctica la autoridad está siendo rebasada diariamente en todos sus niveles por la delincuencia, desde la más simple hasta la más sofisticada. Es evidente que la ley por sí sola no es suficiente para lograr el orden social y el cumplimiento de los valores o principios del individuo y de la sociedad en general.

### III. El Ciudadano como centro de la Seguridad Pública

Actualmente existe una apatía ciudadana hacia las autoridades, la relación del ciudadano con la autoridad se basa en la desconfianza hacia las instituciones y no en el respeto a la ley. Se ha sobredimensionado las funciones del Gobierno en desmedro del papel activo que le corresponde al sector privado y a la comunidad.

La sociedad civil y el gobierno tienen papeles similares y complementarios, y es necesario que exista un diálogo entre ambos para poder lograr que las labores realizadas por ambas realmente contribuyan a mejorar la función de seguridad pública al que todos los ciudadanos tienen derecho.

Formas de participación ciudadana en Seguridad Pública:

- Medios de comunicación
- Mecanismos ciudadanos de rendición de cuentas
- Organizaciones no gubernamentales.

### IV. Reflexiones finales

La sociedad civil tiene el potencial de jugar un papel central en varias etapas de la reforma policial:

Por de ello se debe cambiar el paradigma, poniendo como centro de la seguridad al ciudadano, por ello se le denomina "Seguridad Ciudadana"

- Ubica a la ciudadanía en el centro de las políticas de seguridad.
- Adopta una visión transversal de derechos humanos que concibe a la seguridad como un derecho inalienable.
- Involucra activamente a la ciudadanía en la búsqueda de soluciones para ejercer ese derecho.
- Participación de las instituciones estatales para garantizarlo.

## ***Propuesta 2: Política criminal para prevenir la victimización secundaria***

### **Descripción:**

#### **Introducción**

Este proyecto, surge a partir de la aprobación de la Ley General de Víctimas[1], en el que se reconoce a la víctima de este proceso, siendo su objetivo principal[2] :

I. Reconocer y garantizar los derechos de las víctimas del delito y de violaciones a derechos humanos, en especial el derecho a la asistencia, protección, atención, verdad, justicia, reparación integral, restitución de sus derechos violados, debida diligencia, no repetición y todos los demás derechos consagrados en ella, en la Constitución, en los Tratados Internacionales de derechos humanos de los que el Estado mexicano es parte y demás instrumentos de derechos humanos.

Sin embargo lo hace de manera limitada y no asegura verdaderamente la disuasión de este fenómeno, por parte de las autoridades de seguridad y justicia. La política criminal para prevenir la victimización secundaria considera los niveles de percepción de la inseguridad en una red cognitiva local, a las cuales debe proveer los instrumentos para afrontar la amenaza, evitando que se transformen en riesgo.

El presente proyecto identifica el problema que genera tanto desde la perspectiva institucional como social, proyectando un orden de gobernanza que debe imperar en nuestro ordenamiento jurídico, pero sobre todo en el proceso de capacitación continua de las autoridades de aplicar la ley y de los sistemas de seguridad ciudadana.

#### **Justificación.**

El concepto de víctima a través de su atormentada historia con la criminología y por el desconocimiento o la apatía doctrinal de no reconocerla en el andamiaje jurídico se vincula con las necesidades político-policiales apremiantes de la sociedad, al reconocer el grave problema que genera a las víctimas y los programas que implementa el ejecutivo al imponer los programas de prevención victimal de manera unilateral sin tomar en cuenta a la sociedad organizada, a través de la participación de la comunidad, es decir "ciudadanizar la seguridad pública", de aquí surge la motivación para crear reglas e instituciones capaces de reducir la insostenible efectos negativos del proceso victimizador de tales amenazas, a partir de los siguientes ejes de ejecución:

- Conceptualización de la victimización secundaria:
  - Consiste en consecuencias psicológicas ulteriores para la victima provocadas por la situación en la cual se viene a encontrar después del hecho por parte de las agencias de control formal (e informal); consecuencias del deber referir a terceros la

experiencia de victimización; resultado de la recogida de indicios en ocasiones de manera errónea, con prejuicios hacia la víctima y su consecuente culpabilización.

- Modalidad operativa para una nueva imagen.

Se presentarán las razones, los objetivos y las fases del proyecto con la finalidad de construir líneas operativas para la promoción y roles de la policía municipal/bomberos/protección civil/juzgados municipales, con la finalidad de reducir la victimización secundaria

- Líneas básicas de intervención

Establecer un trabajo participativo que involucran a todos los operadores de la seguridad ciudadana (policías, bomberos, mediadores, paramédicos, abogados etc.) y justicia, sobre las áreas de intervención, y su relación con la legislación nacional y local (Ley general de seguridad pública, código penal, legislación municipal etc.)

### **LOS PILARES DEL PROYECTO SON LOS SIGUIENTES.**

- La seguridad de los ciudadanos es un bien público, en lo que respecta al municipio de Guadalajara y en los límites de su competencia, deberá ser promovida y garantizada.
- La demanda de seguridad requiere una respuesta también cuando es completamente ajena a fenómenos de criminalidad organizada, delitos convencionales o de desórdenes sociales, pero relacionados a una preocupación o percepción de inseguridad de los ciudadanos, pero siempre apegadas a las limitaciones constitucionales de actuación policial en el ámbito municipal.
- Las políticas de seguridad municipal no pueden recurrir a instrumentos represivos, sino es a través de la coordinación, con las corporaciones policiales del Estado y de la federación.
- El gobierno municipal activara políticas de promoción de la seguridad ciudadana privilegiando estrategias participativas de las diferentes zonas del municipio.

### **OBJETIVOS:**

- Buscar estrategias de las fuerzas y cuerpos de seguridad municipal (Policía Municipal, Bomberos, Guardabosques, Protección civil, servicios médicos y todo su personal operativo y administrativo) con otros actores sociales, ONG's, sistema educativo (en todos los niveles) asociaciones de vecinos, familia y religiones, para que de manera interdisciplinar interaccionar y prevenir la criminalidad y proteger los bienes jurídicos y derechos fundamentales de los ciudadanos, por lo que las

instituciones públicas y todos los actores deberán participar colectivamente y no de forma aislada, para que su actuar sea eficaz y se logre el reconocimiento y el tratamiento de la victimización secundaria.

- Garantizar el impacto social, por medio de capacitación de victimología a las fuerzas de seguridad y de impartición de justicia.
- En el mejoramiento de las actitudes de las fuerzas y cuerpos de seguridad municipal ante los diferentes configuraciones que el sistema urbano asume de frente a una amenaza percibida.

El proyecto de “POLITICA CRIMINAL PARA PREVENIR LA VICTIMIZACION SECUNDARIA”, cuenta con las siguientes fases de operación:

### I Fase. Diagnostico Institucional (interno).

- **1 CONTEXTO SITUACIONAL:** Elaborar un diagnóstico de la situación actual de la forma en la que se lleva a cabo la victimización secundaria en las instituciones de seguridad y justicia:

**De factores endógenos.** Principalmente vacacionar las responsabilidades de acuerdo con su formación profesional.

**Prevención de la Victimización Secundaria.** Aquella que se deriva de las relaciones de la víctima con el sistema jurídico-administrativo. Consecuentemente, la victimización secundaria se considera aún más negativa que la primaria porque es el propio sistema el que victimiza a quién se dirige a él pidiendo justicia y porque afecta al prestigio del propio sistema. Con la policía, la víctima a menudo experimenta el sentimiento de estar perdiendo el tiempo y el dinero, o de ser incomprendidas, etc. A veces los interrogatorios de la defensa se orientan a tergiversar su intervención en los hechos, caso por ejemplo, del abogado que intenta hacer confesar a la víctima de una violación que el acceso carnal fue realizado si no con su consentimiento, si consecuencia de su “provocación”, o recurriendo a argumentos como el de “la hora es impropia para que una mujer decente esté en la calle”...

### Medidas para prevenir la victimización secundaria:

- Formar al personal administrativo y directivo de todas las áreas del ayuntamiento municipal sobre los mecanismos y procesos victimizadores, principalmente a Trabajadores sociales, enfermeras, médicos municipales, jueces municipales y a las fuerzas y cuerpos de seguridad municipal: Policías, Bomberos, guardabosques, protección civil, etc.
- Cuando la víctima de un delito se dirige a la policía debe ser tratada de tal forma

que no sufra ningún daño psíquico adicional.

- Se le deben indicar las posibilidades de recibir en instituciones públicas o privadas ayudas materiales, médicas y psicológicas.
- Se le debe informar sobre sus derechos de reparación contra el delincuente y, en su caso, contra el Estado.
- A lo largo del procedimiento, la víctima debe ser interrogada de forma cuidadosa y considerada, sin que en modo alguno se pueda lesionar su honorabilidad.
- Los niños solo podrán ser interrogados en presencia de sus padres, tutores o guardadores.

**2. Capacitación.** Mejorar la formación continua con que cuenta la corporación, además de proporcionar al cuerpo de seguridad pública proporcionándole el equipo de vanguardia que cubra las necesidades propias del servicio.

### 2.1. Políticas alternas

1. Diseño urbano y gestión comunitaria para la obtención de las zonas de riesgo.
2. **Incentivar la denuncia anónima.** A través de mecanismos para la denuncia de las actividades consideradas como delictivas, como lo son el robo, narcomenudeo, secuestro, entre otras, en donde se deba procurar ante todo la transparencia y la pronta acción por parte del cuerpo de Seguridad Pública, para que en un plazo mínimo de días las personas cuenten con una respuesta en relación al avance y seguimiento dado a sus denuncias, mediante correo electrónico o medio seguro de comunicación que le garantice el sigilo de la identidad del denunciante, procurando ante todo reservar la identidad de los denunciados.

1. **Incentivar a los elementos** que conforman el cuerpo de seguridad pública, para así evitar las redes tan arraigadas de corrupción; aumentar y homologar los salarios de éstos para que no sean presa de la corrupción. Aunado a esto mejorar las prestaciones sociales. Cuando los elementos que integran el cuerpo de seguridad pública se encuentren debidamente certificados por las diversas instancias federales o estatales se procederá a homologar su sueldo con las diversas corporaciones que conforman la zona metropolitana; redimensionado el Instituto de Capacitación y Formación Profesional de la Policía con el objeto de que los elementos del cuerpo de seguridad pública no solamente egresen para incorporarse a la corporación, sino que tendrán programas permanentes de educación continua para los miembros en activo, de los que será obligatorio su asistencia, supervisión y evaluación mediante controles de confianza aprobatoria para garantizar su

permanencia en la institución; y así garantizar una mayor seguridad pública, para de esta forma encontrarnos en condiciones de homologar sus salarios

- **CONTEXTO LEGAL.**

1. Metodología de recolección de datos para la formulación de políticas de prevención. Con respeto a los derechos humanos, a la privacidad de las personas y a los límites jurídicos y administrativos establecido por las leyes.
2. Proponer la reforma de la ley general de víctimas

---

[1] Publicada en el DOF el 03/05/2013

[2] Artículo 2.

### Propuesta 3: Educación y Capacitación

#### Descripción:

Uno de los grandes problemas que preocupa a cualquier sociedad, desde el ámbito local, hasta el internacional, es el de la Criminalidad. Entiéndase el problema de la criminalidad como un problema social, económico, político y cultural complejo. Son factores criminogénicos que en su conjunto pueden incidir de manera directa en el incremento de la delincuencia:

1.- Pobreza.

Falta de oportunidades (empleo, educación, vivienda, salud)

Migración.

Corrupción.

El desquebrajamiento de la familia.

La marginación, la discriminación, la violación a los derechos humanos.

La densidad demográfica.

Para combatir la delincuencia primeramente tenemos que tener en mente que quienes operan el sistema de justicia (llámese policía, fiscal, juez, legislador, perito), tendrían que hacerlo desde una visión multidisciplinar. En este sentido, tienen que atacar el problema desde la perspectiva de la sociología, la economía, la filosofía, la historia, psicología, la medicina, entre otras, así como específicamente, la criminología, la política criminal y el derecho penal. No podemos combatir el crimen sin entender primero el fenómeno criminal

(criminología), para de ahí presentar las estrategias y métodos pertinentes para prevenir y sancionar el delito (política criminal), y finalmente, legislar de manera adecuada (derecho penal), siempre velando por el respeto a los derechos fundamentales de los ciudadanos.

Por ello, tenemos que atacar el problema del fenómeno utilizando políticas criminales preventivas, más que represivas, y en forma coordinada con otras políticas públicas, como programas educativos. Entre los instrumentos más eficaces se encuentra la formación y capacitación académica de los servidores públicos. Tanto el policía, quien es el primer contacto con el delito, los fiscales y Jueces, quienes imparten y administran justicia, los responsables de los centros penitenciarios, como los legisladores deben contar con la educación (de carácter ético y académica) y capacitación adecuada y de calidad para realizar sus funciones.

La capacitación del servidor público implica:

La obtención de grados académicos (primaria, preparatoria, licenciatura, posgrados y especializaciones). Obtención de conocimiento.

1. El fomento a su formación de acuerdo a su función (uso de herramientas informáticas, de tecnología de punta, comunicación, etc...).

Sin embargo, si bien es cierto, el Estado ha implementado programas educativos y formativos, también lo es que no se han obtenido los resultados deseados. El Estado tiene que vigilar y fomentar su aplicación con los más altos estándares de calidad, no solo por comprobación de gastos presupuestarios en cursos sin sentido y poco aplicables a la función del servidor público.

Es importante mencionar que un servidor público incompetente no debe ser desechado, sino capacitado y educado. Sabemos que los servidores públicos, sobre todo el policía, es susceptible de ser reclutado por el crimen organizado en virtud de que éste no tendrá oportunidad alguna de desarrollarse personal y profesionalmente como persona en otro ámbito (sector privado).

Finalmente, las oportunidades de empleo bien remunerado dentro de la función pública siempre requerirán personal capacitado de acuerdo a su función, o por lo menos recibirla antes de asumir el cargo. Entonces hablaremos de una profesionalización del servicio público.

#### ***Propuesta 4: Seguridad Pública 2013***

**Descripción:**

PLAN ESTATAL DE DESARROLLO. JALISCO 2013-2033.

I. ELEMENTOS DE CONTEXTO:

Mantener y mejorar las garantías de seguridad jurídica y humana en el marco de la democracia, es una función indispensable para la estabilidad social y política de la entidad.

La realidad de inseguridad social debido a la violencia que vive el país, es un obstáculo que impide el desarrollo armónico de la convivencia ciudadana, así como elevar la calidad de vida de los Mexicanos a través de programas de desarrollo social que permitan la composición del tejido social y que solo puede realizarse a través de un consenso entre los distintos actores que intervienen en la coproducción de seguridad, ciudadanos y gobierno, fortaleciendo los canales de comunicación y participación ciudadana.

Jalisco no escapa a la realidad nacional, el Sistema Nacional de Información del Gobierno de la República coloca a la entidad como el cuarto lugar donde más homicidios se han registrado ligados al crimen organizado con 568 en lo que va del 1 de diciembre del 2012 al 30 de abril del 2013, solo después de Guerrero, Chihuahua y Estado de México.

Asimismo, en el Estado de Jalisco se tiene pendientes algunos aspectos en materia de seguridad, donde se destaca la prevención del delito, reinserción social y atención a víctimas, puesto que los indicadores establecen lo siguiente:

1. Los delitos del fuero común han estado en aumento en los últimos años, puesto que para el año 2009 se cometían 10.64 delitos por cada mil habitantes, mientras que para los años 2010, 2011 y 2012 se cometieron 12.56, 11.89 y 12.2 respectivamente.
2. En materia de prevención, se ha trabajado en realizar un modelo preventivo integral e interinstitucional de prevención del delito, entre los Municipios del Estado y el Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco, por lo que la meta para este año, es que todos los Municipios se encuentren integrados. Para los años 2009, 2010, 2011 y 2012 los Municipios que se encuentran integrados son 49, 76, 90 y 90 respectivamente.
3. En el sistema penitenciario, se ha detectado una problemática de fondo, misma que impacta en la reinserción social y corresponde a la sobrepoblación, puesto que las tasas para los años 2009, 2010, 2011 y 2012 es de 69.9, 72.1, 65.99, 71.4 y 62.77 por ciento, respectivamente.
4. Atendiendo a la clasificación del Centro de Investigación para el Desarrollo (CIDAC), que establece que los delitos que se consideran por su gravedad en el índice son el secuestro, homicidio relacionado con el crimen organizado, lesiones dolosas de arma blanca, extorsión, robo a peatón con y sin violencia, y robo a vehículo con y sin violencia. Ahora entonces, se ha generado un incremento del delito por cada 100 mil habitantes para elevar la percepción de inseguridad en México en 1%, que para los delitos de secuestro es del 2%, homicidios relacionados al crimen organizado 8%, lesiones dolosas con arma blanca de 11%, extorsión 16%, robo a peatones con

violencia 81% y sin violencia 83%, y robo a vehículo con violencia 112% y sin violencia 173%.

5. El índice de Víctimas Visibles e Invisibles de delitos graves (IVVI), elaborado por México Evalúa, busca incorporar además de la noción de delitos graves (homicidios, secuestros, extorsión y robo con violencia), a las víctimas invisibles, es decir, aquellas afectadas de formas indirecto por el delito, así como la cifra negra de delitos, es decir, los delitos no denunciados. La cifra negra es fundamental porque en México solo se denuncia entre el 21 y 23% de los delitos, según datos del ICESI.

La presencia de mafias y pandillas ligadas a los delitos de alto impacto es un problema que lastima a nuestra sociedad y las comunidades que la padecen, por ende los programas de prevención social de la violencia y la delincuencia que a lo largo de los últimos 5 años se han venido trabajando, no han tenido un impacto positivo en la detección temprana de grupos vulnerables a ser víctimas de la violencia y sectores en riesgo de participar en actos delictivos.

La formación policial aún es un tema sensible, dos mil 241 policías municipales reprobaron los exámenes de confianza en Jalisco de 2010 a febrero de 2013.

A nivel Federal, y según reporte del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 se establece que entre el 2007 y 2012 el total anual de denuncias por homicidio doloso aumentó de 10,253 a 20,548. En el mismo sentido, las denuncias por secuestro se triplicaron al pasar de 438 en 2007 a 1,268 en 2012. Las denuncias de extorsión se duplicaron en dicho periodo al pasar de 3,123 a 6,045.

Esto ubica a la entidad en el quinto lugar del país con más policías municipales reprobados, de acuerdo con datos proporcionados vía Ley de Información por el Secretariado Ejecutivo de la Secretaría de Gobernación. Esto significa que el 36.7 por ciento de los policías municipales en Jalisco reprobaron los exámenes, así pues es de vital importancia un adecuado programa de formación y capacitación policial homologado para todo el Estado de Jalisco, que permita un sistema de ingreso y promoción para los elementos de seguridad pública y mandos superiores, al igual que un adecuado examen de seguimiento al desempeño policial acorde a las actividades de cada funcionario de hacer cumplir la ley.

Jalisco se ha estancado en la planeación del nuevo sistema de justicia penal, el cual tiene como plazo hasta el 2016 por decreto constitucional, esto a la falta de un consenso entre los actores sociales y los poderes del gobierno estatal, La Secretaría Técnica de la Secretaría de Gobernación, que encabeza la comisión para la implementación del nuevo sistema de justicia penal, ha difundido el avance de las entidades federativas del país, tomando en consideración, que desde una manera sistémica se esté avanzando en infraestructura, formación y capacitación, tanto en la procuración como impartición de justicia, y que ha

generado una serie de indicadores para ello, en cuatro etapas como los son: las entidades federativas que se encuentran en la etapa inicial, de planeación, entrada en vigencia, etapa en operación total y parcial, Jalisco se encuentra en el lugar 19 entre los Estados que no ha finalizado su etapa de planeación para su adecuada implementación, infraestructura y legislación.

Esto lleva aunado un tema sensible como lo son la justicia a las víctimas de delitos y de la victimización secundaria como lo es la falta de criterios y oportunidades por parte de las autoridades para llevar a cabo una adecuada asesoría y tenga la certeza jurídica de la reparación del daño, justicia restaurativa o indemnizaciones.

Jalisco sigue siendo la entidad con más denuncias de delitos federales con 19,818 , así mismo es el estado presenta una de las mayores incidencias en cifra negra por delitos de fuero común que no se denuncian con 65% ocupando el lugar 14 en la República Mexicana , el resto de los delitos que si se denuncian que son el 35%, solo de estos el 10% se ejerce acción penal y tan solo el 2% llega a una sentencia condenatoria, también permitiendo el abuso de la prisión preventiva para el sistema penitenciario de Jalisco el cual tiene una sobrepoblación del 234% tan solo en el Centro Preventivo de Guadalajara.

También en la impartición de justicia civil y familiar, Jalisco se localiza en el lugar número 13 entre los estados que más rezago en impartición de justicia tiene , lo que provoca incertidumbre y un rechazo de la ciudadanía a acudir a los órganos previamente establecidos y declarar su derecho, apoyándose mejor en medidas extrajudiciales que desencadenan más conflicto.

En cuanto a los desastres naturales en el 2012 aún no se ha restablecido el apoyo a los más de 50 mil damnificados que dejó el huracán "jova", es momento de adecuar un criterio para el manejo de los recursos en protección civil, así como un adecuado programa de prevención y difusión en las zonas de alto riesgo.

Por lo tanto, un aspecto fundamental para consolidar la gobernabilidad en una entidad federativa es fortalecer sus instituciones. En pocas ocasiones se presta atención al estado que guardan las instituciones públicas cuando inicia una nueva administración. Resulta indispensable, a fin de garantizar un Jalisco en paz, el contar con sólidas instituciones, que tengan una excelente percepción por parte de los gobernados.

Para todas las instituciones públicas del Estado de Jalisco, de los tres poderes constitucionales, es fundamental contar con una alta confianza ciudadana, pero resulta esencial para la estabilidad de la entidad contar con ésta en aquellas instituciones encargadas de proveer seguridad y garantizar el respeto a los derechos humanos. Además de la confiabilidad, las instituciones públicas deben tener un trato humano en su actuación,

particularmente en las fiscalías, instituciones públicas encargadas, entre otros aspectos, de perseguir los delitos.

La falta de seguridad propicia un estado de ingobernabilidad, con un alto impacto en lo social, económico, humano y en general en la calidad de vida de los jaliscienses, lo que trae consigo serias repercusiones en el desarrollo del Estado, inhibiendo la inversión y reduciendo la eficacia de las estrategias de promoción económica. Esta condición se ve agravada por cuatro órdenes de inseguridad humana a nivel nacional: el tráfico de personas, el tráfico de órganos, el tráfico de armas y el tráfico de narcóticos.

Respecto a la inseguridad en el Estado, es importante considerar ciertos indicadores que señalo a continuación, sobre todo porque en ellos podemos constatar las necesidades de los jaliscienses que deben ser satisfechas a fin de que éstos vivan en paz. En consecuencia, es relevante citar el indicador sobre el porcentaje de consignaciones que terminan con una sentencia condenatoria en Jalisco. Según datos del último censo del INEGI, de los 14,145 procesados en Jalisco en el 2009, sólo 9,245 de éstos fueron condenados, por lo que ocupamos el 9º sitio nacional. A primera vista la cifra no es mala, pero si la contrastamos con el total de delitos cometidos en el Estado, es evidente que tanto el número de consignaciones como de procesados debe de aumentar considerablemente.

Por otra parte, en Jalisco, la percepción sobre la eficiencia en la impartición de justicia es precaria, ya que el 76.7% de los jaliscienses consideran que sólo algunas veces o muy pocas veces se hace justicia. Enfatizo en el hecho consistente en que la inseguridad es el tema que genera mayor preocupación en la sociedad jalisciense (58.8%), aunado a que el 61.5% de los gobernados percibe al Estado como una entidad federativa insegura y casi el 50% de la población se siente totalmente insegura en su colonia o localidad.

Lo anterior tiene como consecuencia el menoscabo en la calidad de vida de los habitantes. En Jalisco, los gobernados han dejado de realizar las siguientes actividades como resultado de la inseguridad:

1. Usar joyas (63.6%);
2. Permitir que sus hijos menores de edad salieran (66.2%);
3. Salir de noche (50.4%);
4. Llevar dinero en efectivo (45.6%);
5. Llevar tarjeta de crédito o débito (31.5%)”
6. Visitar parientes o amigos (28.7%);
7. Salir a caminar (25.4%);
8. Trasladarse en taxi (26.5%);
9. Ir al cine o al teatro (20.1%);
10. Salir a comer o cenar (19.6%);

11. Ir al estadio (22.9%);
12. Viajar por carretera a otro estado o municipio (20.8%);
13. Frecuentar centros comerciales (15.9%);
14. Usar transporte público (14.8%);
15. Ir a la escuela (4.7%).

A las autoridades les corresponde modificar dichas cifras, toda vez que el objetivo de toda institución pública es garantizar a los ciudadanos el respeto de sus derechos humanos consignados en la Constitución General, así como en los tratados internacionales y demás ordenamientos aplicables. Por lo cual, deberán de generar todas las políticas públicas, programas y acciones que permitan disminuir la inseguridad en Jalisco.

## II. PROPUESTAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS TRANSVERSALES:

### II.1.- PREVENCIÓN Y SEGURIDAD CIUDADANA:

Objetivo: Promover y fortalecer la prevención en la seguridad ciudadana para una adecuada convivencia social y gobernabilidad democrática.

- Programas focalizados a detección de riesgos y amenazas a grupos vulnerables y sectores en riesgo.
- Coordinarse con la estrategia nacional para reducir los índices de violencia, a partir de las causas y en función de las variables que propician las conductas antisociales, así como de la suma de los esfuerzos de organizaciones sociales, participación ciudadana, sector académico y de especialistas.
- Aplicar una campaña de comunicación en cultura de la legalidad y convivencia ciudadana, respeto, tolerancia y solidaridad con el objetivo de prevenir del delito y restablecer el tejido social.
- Impulsar que en los contenidos educativos de enseñanza básica se incluyan materias que reafirmen los valores cívicos y mejoren la calidad de la convivencia ciudadana.
- Elevar la formación y capacitación permanente en la profesionalización de los cuerpos de seguridad a través de fortalecer la carrera policial, que no solo aporte individuos altamente capacitados y comprometidos, si no dignificados en su profesión.
- Fortalecer la coordinación de las instituciones de seguridad, a través del mando único.
- Generar información y comunicaciones oportunas y de calidad para mejorar la seguridad.
- Establecer una coordinación efectiva entre instancias y los tres

órdenes de gobierno en materia de seguridad.

- Adecuar los criterios de control de confianza por exámenes de seguimiento al desempeño policial acorde a las actividades de cada funcionario de hacer cumplir la ley.

## II.2.- JUSTICIA:

Objetivo: Promover la transformaciones institucionales para garantizar las garantías de seguridad jurídica de los ciudadanos.

- Proponer las reformas legales, estructurales y financieras en las áreas que contribuyan a la efectiva planeación e implementación del Sistema de Justicia Penal Acusatorio.
- Consolidar los procesos de formación, capacitación, actualización, especialización y desarrollo de los Magistrados, Jueces, Agentes del Ministerio Público, peritos profesionales y técnicos, policías federales, intérpretes, traductores, especialistas en justicia restaurativa y demás operadores del sistema.
- Mejorar la calidad de la investigación de hechos delictivos para generar evidencias sólidas que, a su vez, cuenten con soporte científico y sustento legal, con el fin de evitar errores que pongan en riesgo los derechos de las víctimas.
- Reformar el Sistema de Justicia Penal y privilegiar la conciliación y mediación de los delitos de menor impacto y destinar recursos financieros y humanos a la investigación de los delitos de mayor impacto.
- Impulsar la cultura de la mediación, conciliación y justicia restaurativa a través de los institutos de resolución alterna de conflictos para descargar las instancias judiciales.
- Proporcionar asistencia y representación eficaz a las víctimas con perspectiva de derechos humanos, a través de una ley de víctimas que establezca criterios y una estructura de apoyo a las víctimas de los delitos que salvaguarde los derechos fundamentales de todo ciudadano aún ante la violencia que genere las autoridades.
- Fortalecer las capacidades de gobernabilidad mediante las cuales se acerque la justicia restaurativa a la sociedad, la certidumbre de la seguridad, la reducción de la corrupción, la impunidad y la recuperación de los espacios sociales, territoriales y de información
- Fortalecer y mejorar los esquemas de resocialización social de los

individuos a través de esquemas de trabajo y educación.

### II. 3.- PROTECCIÓN CIVIL:

Objetivo: La difusión y conocimiento de protocolos de prevención e intervención ante desastres naturales que proteja a los ciudadanos en su vida y patrimonio.

- Diseñar y fortalecer la difusión y el conocimiento de acciones preventivas entre las comunidades que se encuentren en riesgo de sufrir pérdidas en su patrimonio y vida.
- Establecer un programa estatal de operatividad y conjuntos entre las instituciones gubernamentales y recursos del Estado para una mayor intervención eficaz ante desastres naturales.

### III. INDICADORES GENERALES:

- Crear y desarrollar instrumentos validados y de procedimientos para la prevención y detección temprana de actos y condiciones que puedan auspiciar la comisión de delitos que afecten el funcionamiento del sistema social. (Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública).
- Estado de Derecho. (Banco Mundial).
- Tasa de Victimización. (INEGI)
- Calidad de Servicios Gubernamentales. (ONU HABITAT)
- Gobernabilidad. (ONU HABITAT)
- Implementar y dar seguimiento a mecanismos de prevención y detección de actos, omisiones y operaciones que pudieran favorecer la comisión de delitos. (Centro Internacional de Prevención de la Criminalidad).

### IV. INDICADORES ESPECÍFICOS:

- Hacer estimaciones sobre el número de personas que han sufrido victimización delictiva.
- Calcular el número de delitos ocurridos en el año de referencia.
- Hacer estimaciones sobre la cifra negra de los delitos y sus causas.
- Medir la percepción de los habitantes del país sobre la seguridad del lugar donde viven y de diferentes ámbitos de convivencia.
- Medir el grado de confianza en las instituciones de seguridad pública y la percepción del desempeño de las autoridades de seguridad pública y justicia.
- Identificar los cambios en las actividades y los hábitos de las personas

por temor al delito.

- Estimar los gastos de las personas para protegerse de la delincuencia.
- Conocer la repercusión del delito sobre las víctimas.
- Reunir información sobre las características sociodemográficas de las víctimas.
- Reunir información sobre las características del victimario y su relación con la víctima.
- Identificar actitudes y experiencias de las víctimas con las instituciones de seguridad pública y de procuración de justicia.

#### V. ACCIONES:

Para cambiar la realidad en la que nos encontramos, se necesitan realizar acciones con un enfoque transversal, que solucionen de forma integral la inseguridad.

Es difícil que en sólo seis años se resuelvan los problemas de fondo que se han ido enquistando en Jalisco desde hace años, particularmente en los últimos veinte. Sin embargo, la actual administración tiene la responsabilidad y la oportunidad de contribuir sustancialmente a la mejora de la calidad de vida de los jaliscienses, y sobre todo, a garantizar seis años de paz.

Para conseguir la paz no es suficiente contar con una policía eficaz, honesta, transparente y confiable, ya que los enfrentamientos entre los delincuentes y la fuerza pública generan un clima de violencia y hostilidad, y no solucionan la raíz del problema. El Estado debe generar políticas públicas que traigan como resultado en los próximos años una disminución sustancial de este tipo de eventos.

Las acciones que considero imprescindibles realizar son las siguientes:

- Garantizar la seguridad en el Estado de Jalisco. Lo anterior se logrará mediante el combate al narcomenudeo y a los centros de distribución de drogas. Asimismo, se deberá erradicar al cien por ciento la distribución de estupefacientes en las escuelas. Es necesario promover esquemas de cooperación y coordinación con las autoridades municipales, de las entidades federativas colindantes con Jalisco y federales, así como proveer equipamiento, infraestructura y formular un marco legal que responda a las amenazas que enfrenta el Estado.
- Combate a la pobreza. La pobreza trae consigo marginación, y ésta falta de oportunidades. La falta de oportunidades de la población convierte a un gobernado en un potencial delincuente. Se deben generar políticas públicas que realmente ayuden a los más pobres en el Estado, y que las partidas presupuestales dirigidas a

este rubro lleguen a estas personas. Toda actuación, en este sentido, tiene que realizarse bajo el principio de transparencia.

- Combate al desempleo. Jalisco es un estado rico no solamente en recursos naturales sino también en humanos. Se debe fomentar e incentivar la inversión nacional y extranjera en la entidad a efecto de generar mayores fuentes de empleos, estables y bien remunerados.
- Atención a la desintegración familiar. Las autoridades deben contribuir a evitar los casos de desintegración familiar, así como dar el mayor apoyo a las familias jaliscienses en condiciones adversas para evitar su desintegración. Se ha comprobado, a través de diversos estudios, que muchos sentenciados pertenecieron a familias desintegradas y que esto originó daños psicológicos irreversibles en ellos, lo cual constituyó, en muchos casos, el motivo por el cual realizaron la conducta delictiva.
- Combate a la corrupción. Este aspecto es totalmente responsabilidad del Gobierno del Estado. Si la administración pública estatal logra probar su transparencia a través de rendición de cuentas claras se generará un ambiente de confianza por parte de los gobernados a sus representantes. En ese sentido se propicia una mayor inclusión y vinculación entre gobernados-gobierno, lo que fomenta la gobernabilidad y la estabilidad de la entidad federativa. El Ejecutivo Estatal, a través de la Fiscalía Central, tiene la responsabilidad de consignar a todos aquellos servidores públicos que incurran en este tipo de conductas delictivas.
- Procuración de justicia y la garantía de contar con un sistema de justicia penal regido por los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación. Al Ejecutivo Estatal le corresponderá realizar la actividad ministerial de forma eficiente, a efecto de perseguir los delitos ante los tribunales y una vez consignada la averiguación, garantizar un excelente desempeño del Ministerio Público que tenga a su cargo la defensa de la víctima u ofendido, que al efecto no será doblemente victimizado. El Ejecutivo Estatal deberá impulsar la pronta implantación del sistema de justicia penal acusatorio en la entidad.
- Fomento a la educación. Proporcionar a las instituciones educativas, en el ámbito de su competencia y posibilidad financiera, la mayor cantidad de recursos, a efecto de que sea posible incrementar la matrícula y que se reduzca la cantidad de jóvenes en Jalisco, que ni estudian ni trabajan. Atendiendo a datos derivados del INEGI en el último censo general de población, al primer trimestre de 2010 en Jalisco había 273 mil 871 jóvenes entre 15 y 24 años que ni estudian ni trabajan.
- Impulsar una policía confiable y humana, cercana a la gente. En Jalisco, el 14% de la población considera que la inseguridad es causa de los malos policías. Es necesario

continuar con los exámenes de control de confianza que deberán ser realizados de forma transparente a fin de no violentar los derechos laborales de los elementos policiacos. Asimismo, se deben generar programas adecuados de separación de policías, cuando la gravedad de la falta dificulte o impida continuar con la relación de trabajo como servidores públicos.

- Ampliar y fortalecer los programas y recursos públicos para la intervención en crisis, la atención a ex adictos y dependientes, la prevención de recaídas y la terapia multidisciplinar de pacientes en proceso de recuperación.
- Establecer, en coordinación con las autoridades competentes de la Fiscalía General, los programas y protocolos necesarios para la atención a ofendidos y víctimas del delito, víctimas de violación a derechos humanos, víctimas de desastres naturales y demás damnificados en la entidad.
- Reactivar el rescate de los espacios públicos que los jaliscienses y sus familias solían frecuentar antes de que la incidencia delictiva detonara en el Estado.
- Erradicar la discriminación en todos sus tipos y modalidades, asegurando la plena vigencia del artículo primero de nuestra Carta Magna.

Finalmente, las anteriores líneas de acción adquieren especial relevancia, toda vez que éstas son consideradas por los jaliscienses como las principales causas de la inseguridad en la entidad, de acuerdo con los siguientes porcentajes: tráfico de fármacos y de armas (44.2%); pobreza (40.1%); desempleo (38.8%); desintegración familiar (28.8%); corrupción (27.8%); delincuentes sin castigo o castigo poco severo (21.3%); educación de mala calidad (19.6%); malos policías (14.7%).

## EJE DE GOBIERNO

### ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y GOBIERNO

#### *Consensos*

##### Consenso 1 – GOBIERNO EFICAZ Y SERVICIO CIVIL DE CARRERA

Se subraya la importancia de la profesionalización, formación, capacitación y evaluación de los servidores públicos con la implementación del Servicio Civil de Carrera Estatal.

Se expresa que aunque existe el apartado de ley correspondiente para instalar y hacer funcionar efectivamente este instrumento (Ley de los Servidores Públicos del Estado de Jalisco y sus Municipios – Título Sexto), los poderes han sido poco efectivos en su aplicación y avance.

Se afirma que mientras no se instalen procesos transparentes y objetivos (concursados) para el reclutamiento, selección, contratación e inducción de servidores públicos, la eficacia del gobierno seguirá deficiente.

##### Consenso 2 – DESCENTRALIZACIÓN Y REFORMA ADMINISTRATIVA

Se destaca la promoción de una administración descentralizada que otorgue mayor autonomía a los municipios del interior del Estado, por ejemplo, para crear nuevas fuentes de ingresos y recaudación.

También se sugiere un Gobierno de la Zona Metropolitana de Guadalajara con sus respectivas reformas legales y administrativas.

En México la Reforma Administrativa se ha convertido de hecho en un plan de Gobierno. Este sexenio arrancó con una reforma en la materia a nivel nacional y estatal, sin embargo, se observa que la delegación de responsabilidades y acciones sólo avanza en unas cuantas dependencias.

##### Consenso 3 – CREACIÓN DE AGENCIAS DE DESARROLLO TERRITORIAL

Una agencia es una instancia de interés público y beneficio social, que se establece como modalidad de asociación público-privado-social de carácter plural, para desarrollar actividades de planeación y gestión urbanas.

Las agencias de desarrollo nacen de la necesidad de buscar el crecimiento urbano y su finalidad es impulsar las iniciativas creadas a través de la participación social y mejores prácticas de desarrollo urbano, local, metropolitano y regional.

#### Consenso 4 – DESARROLLO DEL GOBIERNO ELECTRÓNICO

Aunque se reconoce que ha habido avances en materia de Gobierno Electrónico en las últimas administraciones existen muchas áreas y funciones rezagadas en esta materia. Por lo cual se considera urgente implementar acciones para incrementar el uso de las Tecnologías de la Información y de la Comunicación (TICS 's) en la gestión del gobierno, facilitar la participación ciudadana, y elevar la calidad y transparencia de los servicios gubernamentales sin necesidad de acudir a físicamente a las agencias y oficinas estatales con tanto frecuencia, pues esto significa pérdidas de tiempo, trabajo, productividad, densidad de tráfico, y contaminación.

#### Consenso 5 – ESTRATEGIAS ANTICORRUPCIÓN

Jalisco no es un estado avanzado en este campo. La Ley de Transparencia y el ITEI no han resuelto el problema pues se ha politizado completamente el nombramiento de los consejeros y funcionarios de estas dependencias. De no asegurar una ciudadanía auténtica del ITEI y de otras dependencias relacionadas con la transparencia y rendición de cuentas, el estado de Jalisco será rezagado en este campo. También se propone incorporar estos temas en la educación y la cultura.

#### Consenso 6 – ADOPCIÓN DE GESTIÓN POR RESULTADOS Y PRESUPUESTO BASADO EN RESULTADOS (PBR)

La administración pública tiene muchas áreas de oportunidad para el mejoramiento, pero los gobiernos siguen debiendo a la ciudadanía un mucho mayor compromiso de administrar los recursos públicos ("nuestros recurso") con eficiencia, transparencia y honradez.

Una forma en que podría avanzar la calidad de la gestión de los gobiernos es adoptar un Presupuesto Basado en Resultados. Ya existen algunas aplicaciones en México, en las cuales los presupuestos públicos se amarran con objetivos medibles según la derrama de beneficios a públicos concretos.

Al mismo tiempo, se deben implementar la Evaluación por Resultados de servidores y organismos públicos, pues para qué se quiere y gasta en una serie de programas, instancias, dependencias que no benefician a nadie y solo sirven para llenar plazas con sentido político.

#### ***Propuesta 1: Adopción de la Gestión por Resultados y el PbR***

Descripción:

El paradigma que domina actualmente el desarrollo institucional de los gobiernos es el de la Gestión por Resultados (GpR). El nivel de desarrollo económico del Estado de Jalisco y el

grado de complejidad institucional que muestran sus estructuras de gobierno hacen altamente recomendable la adopción de este paradigma.

Esto es así, debido a que en Jalisco existe una concentración significativa de actividades económicas y de sectores de desarrollo avanzado (electrónica y telecomunicaciones); al tiempo que el Gobierno Estatal tiene un nivel de diversificación amplio de las dependencias del C. Gobernador y un número significativo de entidades y organismos autónomos y semiautónomos.

Adicionalmente, la oportunidad que ofrece la plena aplicación a nivel nacional de las reformas al sistema de contabilidad gubernamental (normalización contable) y de presupuestación basada en resultados (Sistema SED de la SHCP y del CONEVAL) hace factible contar con apoyos específicos para la modernización de los sistemas estatales de planeación, programación, presupuestación y evaluación.

Concretamente, se requiere que el Gobierno de Jalisco adopte el Presupuesto basado en Resultados de forma gradual (en un periodo de 3 a 5 años) y que se implante la Evaluación al Desempeño de todos los programas e instituciones estatales que ejercen gasto y/o prestan servicios.

En particular, el Sistema de Evaluación del Desempeño deberá considerar la medición regular de los avances y logros de cada programa y dependencia y la realización de evaluaciones sistemáticas y continuas basadas en la escala de desarrollo institucional (diseño, consistencia, resultados e impactos).

El Sistema Estatal de Evaluación del Desempeño de Jalisco (SEED-JAL) tendría que ser operado por la Secretaría de Administración, Planeación y Finanzas y sería una evolución del actual Sistema de Información Estratégica.

### ***Propuesta 2: Incorporación de la Programación Estratégica Institucional en el ámbito de la GPpR***

Descripción:

Los gobiernos subnacionales en México y en especial Jalisco, han venido realizando diferentes esfuerzos para la incorporación de una Gestión y Presupuestación para Resultados (GPpR) en sus finanzas públicas, pero estos esfuerzos no han derivado los resultados deseados, toda vez que se han centrado, más en el desarrollo de indicadores de desempeño (metodología SED-SHCP) o bien en indicadores de proceso o de resultado de programas sociales, como es el caso de CONEVAL, pero sin llegar a fortalecer verdaderamente la capacidad de programación de sus instituciones públicas, considerando el "Valor Público" que derivan los programas presupuestarios y proyectos de inversión y la satisfacción de las necesidades de la ciudadanía o de los grupos sociales representativos.

Así, en la práctica se observa que los presupuestos anuales se realizan con base en Programas Operativos Anuales que tan solo son el reflejo de una presupuestación inercial en donde se incrementan o decrementan las previsiones de gasto, conforme a las disponibilidades de “caja”, pero sin considerar las necesidades y preferencias sociales, las capacidades institucionales y consecuentemente el Valor de las Acciones Públicas.

Por ello, la propuesta es considerar las experiencias exitosas de varios países de América Latina y de Europa y de algunas entidades federativas en México (Distrito Federal, Estado de México, Baja California, Puebla y Nuevo León), que han ido avanzando en esta nueva forma de gestión a través de implementar el proceso completo de esta nueva forma de gestión, a través del desarrollo y adopción de una Programación Estratégica Institucional (PEI) que parta de identificar los problemas de la sociedad -no del gobierno- a través de análisis de motricidad, dependencia, cooperación, amenaza tanto del contexto como de los involucrados en las acciones públicas, para de ahí establecer los objetivos o soluciones estratégicas que posibilitan responder, en un periodo temporal dado, a las necesidades ciudadanas. Con base en estas consideraciones, ahora si establecer la Matriz de Marco Lógico (metodología MIR-SHCP) e identificar “redes de producción” de las que se deriven indicadores estratégicos que permitan medir cada una de las acciones públicas y de ahí derivar técnicamente las estructuras funcionales programáticas y los programas anuales de inversión pública que guiarán a la administración presupuestaria en cada uno de los ejercicios fiscales.

De esta forma, la adopción de la PEI posibilita el mejoramiento de la capacidad de programación de las instituciones públicas y con ello, cerrar la brecha entre las necesidades de la sociedad y las acciones de gobierno, fortaleciendo así el concepto de Estado. Además, se posibilitaría mejorar el destino y la calidad del gasto público y se rompería la inercia que se genera en la ejecución y control presupuestario a través de modificar permanentemente las asignaciones presupuestarias (que invalidan el concepto de programación estratégica y presupuestaria) y lo más importante, posibilitaría el desarrollo de un verdadero sistema integral de monitoreo y de evaluación de las acciones públicas que se orientaría a mejorar verdaderamente la toma de decisiones durante la gerencia y la gestión pública.

### ***Propuesta 3: Implementación de un Sistema Integral de Monitoreo y Evaluación (SM&E)***

Descripción:

Mucho se ha hablado y numerosos esfuerzos se han realizado en materia de M&E en los gobiernos subnacionales, pero la realidad nos muestra que a criterio del BID-PRODEV nuestro país está por debajo de Chile, Brasil y Colombia y un poco por arriba de Costa Rica. En tanto en el ámbito nacional, conforme a las calificaciones de CONEVAL (evaluación

2012), Jalisco está por debajo del promedio nacional (22.3%) del deber ser en materia de M&E con apenas un 19.4%, pero ocupa el tercer lugar en las prácticas en esta materia y a criterio de la SHCP esta en segundo lugar. Ello indica que existe la capacidad en Jalisco para el desarrollo de modelos avanzados en M&E, pero está faltando un concepto que permita integrar y orientar los trabajos en este campo.

Por ello, la propuesta es institucionalizar un Sistema Integral de Monitoreo y Evaluación (SIM&E) que se fundamente en los desarrollos que se han dado a nivel Federal (con el SED-SHCP, Evaluación de Programas Sociales-CONVAL y la evaluación del desempeño institucional-SFP), pero que además aproveche las experiencias internacionales a fin de impulsar un proceso estratégico, integral y gradual de monitoreo y evaluación de políticas públicas, programas y proyectos, bajo criterios de independencia, usabilidad, rigurosidad y transparencia, que articule esquemas de colaboración interinstitucional y redes profesionales que vinculen capacidades técnicas internas y externas.

El concepto organizacional del SIM&E se ubicaría en cuatro grandes capas:

- i) Políticas, estrategias y planes estatales,
- ii) Programación Estratégica Institucional y Programas Presupuestarios,
- iii) Programas Presupuestales de Subsidios y Apoyos Sociales y, fortalecer sustantivamente el M&E de los Proyectos de Inversión.

Funcionalmente, el SIM&E debe ir más allá de lo que establece la Federación a través de la incorporación de los siguientes segmentos de análisis:

- i) Por parte del monitoreo se actuaría en la medición de los programas estratégicos institucionales y en los programas presupuestarios y se realizarían matrices de indicadores institucionales y los resultados del seguimiento físico y financiero georeferenciado.
- ii) Por parte de la evaluación, se medirían los planes y programas de desarrollo, se establecería un Programa Anual de Evaluación y se realizaría la evaluación de los proyectos de inversión.
- iii) Con base en los anteriores análisis se realizaría la medición de resultados e impactos y con ello, la evaluación de la gestión pública.

La medición de los avances a través del SIM&E se daría por una batería de indicadores referentes a:

- i) Medición de avances financieros con apoyo a análisis PEFA ([www.pefa.org](http://www.pefa.org)).
- ii) Medición del desempeño de los programas a través de indicadores de eficiencia, eficacia, calidad y economía.

- iii) Medición de la gestión de programas y proyectos a través de indicadores de cobertura, focalización, satisfacción y participación social.
- iv) Medición de los resultados a través de los impactos económico y social y de rentabilidad social y financiera.
- v) Medición de la sostenibilidad en las acciones públicas para la evaluación *ex post* y,
- vi) Medición de la rentabilidad de las inversiones públicas.

#### ***Propuesta 4: Consulta, metas, seguimiento de mejoras***

##### Descripción

El nuevo gobierno ha construido una oportunidad importante al reunir planeación y presupuesto. Hay que explotarla al máximo. La debilidad de las subsecretarías de planeación federales y su desconexión de las instancias presupuestales son una causa importante de que muchos programas federales parezcan ir a la deriva, o gobernados por un sistema de incentivos que no se relaciona con el PND.

Aunque al reunir a estas secretarías se crea también el riesgo de que disminuya seriamente la transparencia y el contrapeso (y este riesgo debe compensarse con acciones de transparencia y de participación, sobre todo dado el escepticismo público), al reunir estas instancias existen las siguientes posibilidades:

- 1) El planteamiento de metas puede ser un proceso débil y arbitrario o robusto y útil. Con su arquitectura ejecutiva nueva, el gobierno de Jalisco puede convertirlo en lo segundo con una combinación de acciones, diagnósticos y coordinación de actores. Esas condiciones incluyen las siguientes:
- 2) Que las metas del PED se conviertan en las correspondientes metas sectoriales, estratégicas y programáticas con sus indicadores correspondientes no por decisión arbitraria de un subsecretario o director de programa, sino porque el PED, combinado con un análisis de las herramientas reales y potenciales, sí representa la dirección del cambio al que se compromete el gobierno.
- 3) Que, a partir de la consulta, se analicen los instrumentos de política pública para saber cuáles, a partir de la evidencia existente, son eficaces o no. A partir de este punto se puede decidir revisar algunas metas o reformar algunos instrumentos.
- 4) Sin embargo, algunas metas son prioritarias: el mediocre desempeño de Jalisco en niveles educativos no puede dejar de ser atendido por falta de instrumentos apropiados. Lo mismo sucede con los servicios públicos de salud. La alta tasa de mortalidad materna es un hecho deplorable por sí mismo, pero además es un indicador de la ineficacia de esos

servicios. Tanto las debilidades de educación como de salud deben motivar una reflexión / consulta / evaluación “basal” que permita detectar las mejores áreas de intervención. Y cuidado: los programas destinados a realizar las mejoras necesarias seguramente ya existen y tienen fondos, pero no cumplen con su cometido.

5) La transparencia contribuye a la credibilidad, pero la credibilidad depende de otros factores también: las personas deben ser capaces de palpar cambios. Por esto es importante que haya un sistema de información tanto administrativo como de encuestas a ciudadanos en el que se pueda constatar que los servicios cambian y por ende la percepción de los servicios y de las condiciones de vida. La experiencia de Jalisco Cómo Vamos, o de observatorios de alta calidad, rigurosos y confiables, no debe desaparecer, o en todo caso el gobierno puede contratar una encuesta anual independiente con los equivalentes públicos de los indicadores administrativos de gestión o de entrega de servicios. La tentación de modificar reportes administrativos se puede contrarrestar si se cuenta con un sistema independiente que consigne la experiencia de la población y su nivel de satisfacción.

6) La publicación anual de los resultados de la encuesta puede coincidir con la publicación de las acciones correctivas a las que se compromete el secretario correspondiente. Esto, más que una evaluación programa por programa, puede ser el instrumento de evaluación de mayor nivel en el estado.

7) En esos dos sectores y en otros (Desarrollo e Inclusión Sociales), hay un problema con instancias federales. Los presupuestos son entregados al estado, pero hay limitantes exógenas federales y de mercado importantes. El programa Bienevales, por ejemplo, logrará poco [1] sin el concurso de Oportunidades, que en Jalisco tiene presencia mínima. Los sistemas de información deben medir los niveles de servicio de los programas federales para exigir a los titulares un nivel de atención apropiado.

8) Los indicadores de gestión de corto plazo deben estar disponibles a nivel de la jurisdicción mínima (o el municipio), porque la encuesta no puede hacerse con ese nivel de representatividad cada año. Pero en 2016 se contará con los indicadores del Censo de Población 2015, que permitirá afinar las acciones para los dos últimos años de gobierno. Asimismo hay que aprovechar los censos agropecuarios y económicos y la ENOE.

---

[1] En términos de aumento de la matrícula.

## ***Propuesta 5: Potencializar las regiones de Jalisco por vía de la Cooperación Internacional***

Descripción:

Antecedentes

Las regiones de Jalisco se encuentran severamente alejadas de un desarrollo pleno, sin embargo se desconocen los mecanismos para potenciar su desarrollo, tanto para recursos locales como para recursos internacionales. En ese sentido encontramos que:

1. Los municipios y regiones son el espacio idóneo para generar el desarrollo sostenible, en el nuevo esquema de cooperación internacional son ellos quienes deben de potenciar los espacios de procuración de fondos y cooperación de buenas prácticas.
2. Los municipios y regiones no cuentan con espacios de información o capacitación para acercarse de proyectos de cooperación internacional, en principio porque la DAI los centraliza, y porque se requieren metodologías específicas (Marco Lógico) que desconocen para presentar proyectos.

Objetivo: Fortalecer a las regiones de Jalisco, creando Asociaciones Territoriales del Desarrollo, en donde puedan establecerse oficinas de enlace para asuntos internacionales. Y que por medio de la capacitación e información puedan acceder a la Cooperación Internacional.

¿Cómo hacerlo?

1. Realizando un Diagnóstico de Fortalezas y Ventajas Competitivas Regionales de Jalisco, para detectar las vocaciones regionales.
2. Dialogando las regiones, las capacidades y potencialidades económicas, turísticas o forestales que les puedan ser factibles por medio del asociacionismo.
3. Generar estrategias de internacionalización por medio de
  - Capacitación a funcionarios públicos por parte de la SEPAF, en coordinación con la Secretaría General de Gobierno (Dirección General de Municipios) y la Dirección de Asuntos Internacionales (DAI).
  - Generación de un Programa de enlace municipal de la DAI con las regiones, para capacitarles en materia de metodologías e información para acceder a la cooperación internacional.
4. Establecer Oficinas Internacionales por Región con el fin de:
  - Potencializar las Asociaciones Territoriales del Desarrollo
  - Ser los enlaces migratorios con los paisanos en los Estados Unidos (cada municipio

deberá nombrar un Enlace Municipal para Migrantes) y potenciar posibles inversiones, por ejemplo por medio de los Programas 3 x 1.

- Allegarse recurso de la cooperación internacional, es decir fungir en calidad de procuradores de fondos.
- Buscar a nivel internacional (por medio de la DAI y sus talleres) esquemas de buenas prácticas internacionales que les ayuden a potencializar las regiones de Jalisco.

Este esquema se inscribe dentro del resto de proyectos que tienen como fin fortalecer las regiones de Jalisco, en eso tenemos coincidencia la mayoría, por ejemplo como decía el Contralor, Mtro. Juan José Bañuelos, "con que los municipios supieran operar los recursos que pone la federación para el desarrollo, tendrían para mejorar el desarrollo de sus localidades, sin embargo, existe gran desconocimiento de los munícipes, funcionarios públicos y ciudadanía para ello. En ese esquema, nuestro como es la Cooperación Internacional y es un proyecto alternativo y complementario con el que propone el Contralor.

## GOBERNANZA Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA

### **Consensos**

#### Consenso 1 – INCLUIR LA MATERIA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LOS PLANES DE ESTUDIO

Incluir esta materia en los planes de estudio de los niveles medio superior y superior, con un contenido temático que permita generar consensos para facilitar la participación de la sociedad en los asuntos de Gobierno y la formación de los docentes para la impartición de la asignatura.

El propósito de la materia es generar actitudes cívicas y divulgar el conocimiento necesario sobre los derechos y obligaciones de los ciudadanos ante sus gobiernos. Sin una formación ética y educativa en esta materia será muy difícil avanzar en el campo de la participación ciudadana.

#### Consenso 2 – DISEÑO DE POLÍTICAS PÚBLICAS QUE DESARROLLEN GOBIERNO-SOCIEDAD

Se requieren políticas públicas que abarquen más de un estado para crear regiones coordinadas en diversas materias. Esta política debe estar orientada a promover ante el Gobierno federal y la sociedad, y los gobiernos de los estados de Michoacán, Nayarit, Querétaro, San Luis Potosí y Zacatecas, la transformación del área Centro Occidente del país, en una región económicamente integrada y altamente competitiva.

### Consenso 3 – MANDATO DE LEY PARA DAR VOZ A CIUDADANOS

Que haya Mandato de Ley para que todos los órganos de Gobierno tengan voz ciudadana y que la representación de esta voz, sea equitativa en su integración.

La participación ciudadana en Jalisco es todavía muy frágil y los espacios logrados por ciudadanos y organismos de la sociedad civil le han sido arrebatados por los partidos políticos. Los ciudadanos por su parte han hecho poco para defender y reclamar esos espacios perdidos pues no se encuentran (o consensan) los medios legales y civiles para lograrlos

### Consenso 4 – LEY DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA ACCESIBLE

El estado de Jalisco tiene una Ley de Participación Ciudadana vigente desde hace más de una década, pero es necesario revisarla y generar una reforma de ley más accesible en la materia (con menos costos), con mejores herramientas de democracia directa.

La nueva ley (o su versión reformada) debe promover, facilitar, proteger los derechos en materia de participación ciudadana. La ley actual es muy general y ha generado muchos costos, y algunos de sus instrumentos (como las “iniciativas populares”) no han sido muy efectivos pues no es fácil instrumentarlos por parte de los ciudadanos comunes.

Se acepta en principio que en el funcionamiento de una participación ciudadana accesible debe haber plena corresponsabilidad entre la ciudadanía y el gobierno.

### Consenso 5 – METODOLOGÍA TRANSPARENTE PARA ELECCIÓN DE REPRESENTANTES CIUDADANOS

Una de las deficiencias de las actuales prácticas en materia de participación ciudadana en Jalisco es la falta de una metodología con un mismo protocolo para la elección de los integrantes de los organismos autónomos. Esta metodología debe estar claramente reglamentada y anclada en la ley para que no sea fácil manipularla a favor de los intereses políticos de los partidos.

Además se debe lograr que todos los nombramientos para organismos de participación ciudadana sean honoríficos, sin pago por parte de los recursos públicos. De esta manera, los representantes mostrarán su vocación y compromiso ciudadano.

### Consenso 6 – PUENTES CULTURALES Y DE COMUNICACIÓN PARA GRUPOS VULNERABLES

Es urgente que los grupos vulnerables de la sociedad tengan mayor representación, voz, participación. ¿Cómo se puede lograr este avance? Se sugiere que el gobierno establezca puentes culturales y de comunicación efectiva con la sociedad para garantizar que los grupos vulnerables incrementen su participación. Se debe elegir muy bien cuál(es)

dependencia(s) de gobierno debe activar este Consenso para no politizar, burocratizar, o elevar el costo de las soluciones por encima de los problemas actuales.

## Consenso 7 – ORGANISMOS CIUDADANOS

Los organismos ciudadanos tiene que formar parte de los esfuerzo de gobernanza de este estado. Esto no será posible mientras esos organismos sigan dependiendo de la estructura oficial de gobierno. Se deben encontrar nuevas fórmulas para activar la participación ciudadana efectiva, que ha caído en desánimo por los espacios perdidos. Uno de los campos en donde la participación ciudadana organizada tendrá mayor impacto es la generación y monitoreo de los indicadores de evaluación sobre la gestión del gobierno, los cuales deben ser públicos y transparentes, ser enviados periódicamente a las instituciones gubernamentales, dar seguimiento a las recomendaciones, e informar al público sobre los resultados.

### ***Propuesta 1***

#### Descripción

Para atender al problema identificado en torno a las prácticas de gobernanza aún incipientes en Jalisco y con el ánimo de ampliar y consolidar una cultura de corresponsabilidad entre las autoridades, el sector privado, la sociedad civil organizada y la academia, resulta imprescindible que rompamos la inercia entre las iniciativas extremistas que parecen prevalecer en la entidad y que suelen oscilar entre aquellas visiones que pretenden agotar a la gobernanza en unas cuantas experiencias, como bien podría ser el caso del Consejo Económico y Social de Jalisco (CESJAL) y aquellas posturas más bien populistas que aspiran abarcar todo espacio de acción pública como lo fue la pretendida estrategia de la Gran Alianza por Jalisco.

El inicio del periodo constitucional del gobierno del estado puede representar una ventana de oportunidad para realizar un esfuerzo honesto y sistemático que favorezca el realineamiento efectivo de la corresponsabilidad social y privada con el ejercicio del gobierno.

Como se ha argumentado recientemente, la gobernanza no debe interpretarse como un cuestionamiento al ejercicio legítimo de la autoridad, como tampoco se agota con la participación ciudadana, ni se entiende ajena al principio de transparencia que debe prevalecer a lo largo del proceso de toma de decisiones colectivas o públicas (MILENIO JALISCO, La ciudad vista por los expertos, 12 de junio, p. 18).

Tales atributos –corresponsabilidad público-privada, participación ciudadana y transparencia– son los ingredientes elementales que suelen dotar de calidad a todo

proceso de toma de decisiones sobre asuntos de naturaleza colectiva o pública. A este proceso es lo que suele definirse como buen gobierno o gobernanza.

A partir de esta visión es que se propone al gobierno del estado de Jalisco emprender esfuerzos honestos y sistemáticos para innovar a través de la incorporación en la mayoría de las dependencias y organismos de la administración pública estatal fórmulas y mecanismos claros que favorezcan la incorporación efectiva de actores no gubernamentales en sus respectivos órganos de decisión.

Algunas fórmulas genéricas podrían ser las siguientes:

- a. Introducir procedimientos de Concurso Público Abierto que aseguren la elección de actores independientes al gobierno en los respectivos órganos de gobierno.
- b. Introducir procedimientos que amplíen la transparencia y legitimidad en la designación de los servidores públicos.
- c. Definición de perfiles idóneos de ciertos cargos públicos por parte de instancias independientes a la administración pública estatal.

Una propuesta específica en este sentido fue publicada el pasado 11 de junio en el periódico MILENIO JALISCO, y ahora se reproduce textualmente a continuación:

Entre las buenas noticias que recibimos la semana pasada recupero la relativa a la iniciativa presentada al Congreso por parte del Ejecutivo estatal en materia de movilidad y que entre sus novedades destaca la fusión de dos organismos auxiliares en materia de vialidad y transporte como son el Organismo Coordinador de la Operación Integral del Servicio de Transporte Público de Jalisco (OCOIT), y el Centro Estatal de Investigación de la Vialidad y el Transporte (CEIT), para crear el Instituto de Movilidad y Transporte del Estado de Jalisco (IMT).

Si el principal argumento para la fusión es, a decir del actual director del OCOIT, que dicho organismo “nunca logró su objetivo” como ente coordinador (MILENIO JALISCO, 4 de junio), y más allá de las evidentes economías al erario público y el esperable mejoramiento de la eficiencia y eficacia de las funciones públicas del nuevo organismo que se perfila; si no es mucho pedir, valdría la pena que no perdieran de vista a los organismos de participación social y de consulta previstos en la actual legislación estatal en materia de vialidad, tránsito y transporte, aunque en la práctica simplemente hayan brillado por su ausencia.

En efecto, si el OCOIT por diversos motivos no logró sus objetivos, el olvidado Consejo Consultivo Estatal de Vialidad, Tránsito y Transporte –por no hablar de las comisiones metropolitanas y las asociaciones de vecinos– apenas le alcanzó para sesionar en un par de ocasiones después de aprobadas las reformas legislativas que le dieron vida a esta arquitectura funcionalmente dividida de instituciones. En estos tiempos de innovación gubernamental bien nos vendría que los aires de fusión alcanzaran para dotar al órgano de

gobierno del IMT con el voto de los ciudadanos que no lograron dejar escuchar su voz en el organismo consultivo estatal que bien podría desaparecer.

Ahora bien, si aplicamos una buena dosis de desconcentración a la iniciativa del gobernador, podríamos imaginar una eficaz delegación del IMT –con su respectiva comisión de zona metropolitana y asociaciones de vecinos– que tendría atribuciones acotadas a los problemas y desafíos propios de la movilidad de nuestra metrópoli. Tal medida podría liberar al resto de la estructura del IMT para estar en posibilidades reales de responder oportunamente frente a los desafíos de movilidad que, ciertamente a escalas distintas, enfrentan el resto de las ciudades del estado. Y una vez probada la fórmula de delegación, también sería deseable que se replicara para la atención de la movilidad en otras realidades urbanas particulares, como por ejemplo en los casos de Puerto Vallarta y Ocotlán. Al tiempo.

### ***Propuesta 2: Motivar el ASOCIACIONISMO en base al territorio***

Descripción:

CONSIDERANDO:

A).- Ante el desinterés de la población en participar en política y el marcado interés en que participen las mujeres, los jóvenes y las universidades, refleja que es poco lo que se hace para motivar a los ciudadanos en participar en temas comunales o bien de desarrollo personal.

B).- La ciudadanía no tiene alternativas de participación social en temas de su interés, como Medio Ambiente, Cultura, Deporte, Derechos Humanos, Seguridad, Educación, Salud, etc.

C).- Las autoridades sólo consideran a los ciudadanos en vísperas de elecciones y para fines electorales y éstos procuran obtener beneficios de todos los partidos y sólo unos cuantos hacen planteamientos para resolver la problemática social de la comunidad o barrio.

PROPUESTA:

Impulsar el asociacionismo ciudadano mediante la constitución de células de activistas en las que en un determinado territorio (barrio, colonia, sección electoral) se consulte a los ciudadanos el área de participación y se capacite en temas como ASAMBLEISMO, PROCEDIMIENTOS PARLAMENTARIOS, GESTIÓN ANTE AUTORIDADES, etc.

Es formativo que un grupo social sea instruido sobre la forma de llevar a cabo una reunión, como un ORDEN DEL DIA, objetivos de la reunión, designación de responsables para tareas específicas, talleres de oratoria, etc. La periodicidad de las reuniones de estas células será determinada por los propios integrantes.

## HACIENDA PÚBLICA

### Consensos

#### Consenso 1 – INGRESOS

##### 1.1 Incrementar ingresos propios por vías diversas

- Mejoras administrativas (nóminas turismo).
- Modificar bases gravámenes.
- Crear nuevas contribuciones (previo análisis costo eficiencia del sector público, simplificación/rediseño de procesos, mejorar coordinación con municipios, aplicar leyes vigentes).

##### 1.2 Mejorar los instrumentos de la Ley de Contabilidad

- El propósito es que sea instrumento para toma de decisiones.

#### Consenso 2 – EGRESOS

##### 2.1 Incorporación del Presupuesto Basado en Resultados (PBR)

- a) Fortalecer los instrumentos de planeación y evaluación con una visión integral.
- b) La planeación debe ser también por resultados. Incorporar la programación estratégica institucional en lugar de Programa Operativo Anual (POA), con un enfoque hacia la ciudadanía y el valor público para generar una nueva cultura (matrices marco lógico y red de producción).

2.2 Desarrollar la simplificación, rediseño o reingeniería de procesos para la administración presupuestaria e institucional. Incorporar un sistema integral de monitoreo y evaluación que considere lo realizado por la federación pero también prácticas más avanzadas de medición de avances:

- Financiera
- Gestión
- Desempeño
- Resultado
- Impacto
- Sostenibilidad

## Consenso 3 – INSTITUCIONALIZAR UN SISTEMA INTEGRAL DE MONITOREO Y EVALUACIÓN

Existen numerosos esfuerzos para la Implementación de un Sistema Integral de Monitoreo y Evaluación en los gobiernos sub-nacionales, pero la realidad nos muestra que a criterio del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y su Programa de Implementación del Pilar Externo del Plan de Acción a Mediano Plazo para la Efectividad del Desarrollo (Prodev), nuestro país está por debajo de Chile, Brasil y Colombia y solo un poco por arriba de Costa Rica.

En tanto en el ámbito nacional, conforme a las calificaciones de Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval, 2012), Jalisco está por debajo del promedio nacional (22.3%) del deber ser en materia de M&E con apenas 19.4%, pero ocupa el tercer lugar en las prácticas en esta materia y a criterio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), está en segundo lugar. Ello indica que existe la capacidad en Jalisco para el desarrollo de modelos avanzados en M&E, pero falta un concepto que permita integrar y orientar los trabajos en este campo.

La propuesta es que se institucionalice este M&E, fundamentado en los desarrollos a nivel Federal (con el Sistema de Evaluación de Desempeño (SED-SHCP), Evaluación de Programas Sociales (Coneval) y la evaluación del desempeño institucional-Secretaría de la Función Pública (SFP)), pero que además aproveche las experiencias internacionales a fin de impulsar un proceso estratégico, integral y gradual de monitoreo y evaluación de políticas públicas, programas y proyectos, bajo criterios de independencia, usabilidad, rigurosidad y transparencia, que articule esquemas de colaboración interinstitucional y redes profesionales que vinculen capacidades técnicas internas y externas.

3.1 El concepto organizacional del SIM&E se ubicaría en cuatro grandes capas:

- a) Políticas, estrategias y planes estatales.
- b) Programación Estratégica Institucional y Programas Presupuestarios.
- c) Programas Presupuestales de Subsidios y Apoyos Sociales y fortalecer sustantivamente el M&E de los Proyectos de Inversión.

3.2 Funcionalmente, el SIM&E debe ir más allá de lo que establece la Federación a través de la incorporación de los siguientes segmentos de análisis:

- a) Por parte del monitoreo se actuaría en la medición de los programas estratégicos institucionales y en los programas presupuestarios y se realizarían matrices de indicadores institucionales y los resultados del seguimiento físico y financiero geo-referenciado.
- b) Por parte de la evaluación, se medirían los planes y programas de desarrollo, se establecería un Programa Anual de Evaluación y se realizaría la evaluación de los proyectos de inversión.

- c) Con base en los anteriores análisis se realizaría la medición de resultados e impactos y con ello, la evaluación de la gestión pública.

3.3 La medición de los avances a través del SIM&E se daría por una batería de indicadores referentes a:

- a) Medición de avances financieros con apoyo a análisis PEFA ([www.pefa.org](http://www.pefa.org)).
- b) Medición del desempeño de los programas a través de indicadores de eficiencia, eficacia, calidad y economía.
- c) Medición de la gestión de programas y proyectos a través de indicadores de cobertura, focalización, satisfacción y participación social.
- d) Medición de los resultados a través de los impactos económico y social y de rentabilidad social y financiera.
- e) Medición de la sostenibilidad en las acciones públicas para la evaluación *ex post* y,
- f) Medición de la rentabilidad de las inversiones públicas.

#### Consenso 4 – INCORPORACIÓN DE LA PROGRAMACIÓN ESTRATÉGICA INSTITUCIONAL (PEI) EN EL ÁMBITO DE LA GPPR

Los gobiernos sub-nacionales en México y en especial Jalisco, han venido realizando diferentes esfuerzos para la incorporación de una Gestión y Presupuestación por Resultados (GPpR) en sus finanzas públicas, pero estos esfuerzos no han derivado los resultados deseados, toda vez que se han centrado en el desarrollo de indicadores de desempeño (metodología SED-SHCP) o bien en indicadores de proceso o de resultado de programas sociales, como es el caso de Coneval, pero sin llegar a fortalecer verdaderamente la capacidad de programación de sus instituciones públicas, considerando el “Valor Público” que derivan los programas presupuestarios y proyectos de inversión y la satisfacción de las necesidades de la ciudadanía o de los grupos sociales representativos.

Así, en la práctica se observa que los presupuestos anuales se realizan con base en Programas Operativos Anuales que tan sólo son el reflejo de una presupuestación inercial en donde se incrementan o decrementan las previsiones de gasto, conforme a las disponibilidades de “caja”, pero sin considerar las necesidades y preferencias sociales, las capacidades institucionales y consecuentemente el Valor de las Acciones Públicas.

Por ello, la propuesta es considerar las experiencias exitosas de varios países de América Latina y de Europa y de algunas entidades federativas en México (Distrito Federal, Estado de México, Baja California, Puebla y Nuevo León), que han ido avanzando en esta nueva forma de gestión a través de implementar el proceso completo de esta nueva forma de gestión, a través del desarrollo y adopción de una Programación Estratégica Institucional (PEI) que parta de identificar los problemas de la sociedad -no del Gobierno-, a través de análisis de motricidad, dependencia, cooperación, amenaza tanto del contexto como de los involucrados en las acciones públicas, para de ahí establecer los objetivos o soluciones

estratégicas que posibilitan responder, en un periodo temporal dado, a las necesidades ciudadanas.

4.1 Con base en estas consideraciones, establecer la Matriz de Marco Lógico (metodología MIR-SHCP) e identificar “redes de producción” de las que se deriven indicadores estratégicos.

Estos indicadores permitirán medir cada una de las acciones públicas y de ahí derivar técnicamente las estructuras funcionales programáticas y los programas anuales de inversión pública que guiarán a la administración presupuestaria en cada uno de los ejercicios fiscales.

De esta forma, la adopción de la PEI posibilita el mejoramiento de la capacidad de programación de las instituciones públicas y con ello, cerrar la brecha entre las necesidades de la sociedad y las acciones de gobierno, fortaleciendo así el concepto de Estado. Además, se posibilitaría mejorar el destino y la calidad del gasto público y se rompería la inercia que se genera en la ejecución y control presupuestario a través de modificar permanentemente las asignaciones presupuestarias (que invalidan el concepto de programación estratégica y presupuestaria) y lo más importante, posibilitaría el desarrollo de un verdadero sistema integral de monitoreo y de evaluación de las acciones públicas que se orientaría a mejorar verdaderamente la toma de decisiones durante la gerencia y la gestión pública.

### ***Propuesta 1: Unidad Coordinadora de Inversión Pública Financiera***

#### Descripción

Para la actual administración se ha concentrado toda la realización de infraestructura pública en la Secretaría de Infraestructura y Obra Pública, sin embargo han dejado sin una coordinación la parte financiera, ya que los recursos, los anexos, el seguimiento se lleva en la subsecretaría de finanzas, no es suficiente los trabajos que realizan las áreas financieras de la de Obra Pública no es coordinada cabalmente con la de finanzas, por lo que se deberá darse una atención más estrecha con especialistas tanto en obra pública como gestión de recursos financieros.

Lo anterior dará certeza a la buena aplicación administrativa de los recursos, nulas observaciones por parte de los entes fiscalizadores, buena coordinación respecto a reprogramaciones, amplio conocimiento respecto a las fuentes de financiamientos.

Este proceso se deberá de llevar conjuntamente entre las Subsecretarías de Finanzas, Dirección de presupuesto y la de infraestructura el Área de proyectos de inversión.

## ***Propuesta 2: Finanzas Públicas en Pro del Desarrollo del Estado de Jalisco***

### Descripción

El Estado de Jalisco presenta rezagos socioeconómicos clave que inhiben el desarrollo del Estado. Algunos de estos aspectos socioeconómicos son los niveles de pobreza de la entidad, las limitaciones de acceso a la salud, los rezagos en educación, la casi nula inversión en infraestructura y la inconsistencia en el ritmo de la actividad económica.

De acuerdo al INEGI, en el Estado sólo el 64% de la población tiene acceso a la salud pública. En los niveles de pobreza, de acuerdo al CONEVAL, el 37% de la población se encuentra en algún tipo de pobreza, y el 31.7% se encuentra en pobreza moderada; y sólo el 22.6% de la población no es pobre y no tiene vulnerabilidad alguna; el 1.7% es de clase alta.

El Estado tiene tan solo 8.9 grados de escolaridad promedio, y la demanda social en educación en todos los niveles es de alrededor de 2 millones 800 mil plazas y se carece en cerca de 600 mil de ellas; en secundaria se atiende al 91.7% de los niños de entre 13 y 15; sin embargo, existe una eficiencia terminal de sólo el 78.1%; en preparatoria y equivalente se atiende a sólo el 64.7% de la población de entre 16 y 18 años, la eficiencia terminal es sólo del 58.9%; en educación superior, de los 180 mil 312 alumnos que asisten a licenciatura universitaria y tecnológica, el 40.2% se encuentran en escuelas privadas (72 mil 526 alumnos).

De acuerdo a cifras de la ENOE al primer trimestre de 2013, el Estado de Jalisco tiene una tasa de desempleo del 4.38%, suponiendo que la tasa fuera de 0%, el PIB del Estado se incrementaría en 39 mil millones de pesos, cifra que representa el 5% del PIB actual del Estado.

Para enfrentar con éxito este escenario se requiere el impulso fuerte del gobierno vía una política fiscal regional, sin embargo, su gasto actual es muy limitado, pues el gasto en inversión apenas alcanza el 1.13% del total; se requieren mayores recursos públicos, cuyas principales fuentes son dos: los recursos Federales y los recursos de fuentes propias.

La primera opción requiere un gran esfuerzo del Estado en la colaboración administrativa en materia fiscal federal respecto del ISR, IETU e IVA, del régimen de pequeños contribuyentes (REPECOS), para incrementar la recaudación; de acuerdo a estudios del SAT y el régimen de "REPECOS" alcanza hasta el 90% de evasión, es decir, que el Estado tendría en este ingreso un potencial cercano a los 3 mil 150 millones de pesos en recaudación; actualmente recauda 349.

La segunda opción es incrementar los ingresos propios de la entidad mediante tres estrategias: I) Mejorar la administración de sus fuentes tributarias existentes, a través de fortalecer las funciones de recaudación y fiscalización, incorporar nuevos contribuyentes y facilitar el pago de sus impuestos. II) El incrementar la carga fiscal de los tributos locales

existentes, que es casi simbólica, a través de adecuación a las bases gravables, eliminación o disminución de tratamientos diferenciados y exenciones e incremento ponderado de tasas.

Para el ISN aprovechar al 100% su potencial, que con la tasa actual representaría para el Estado recursos extras por cerca de 2 mil millones de pesos. En cuanto al Impuesto Predial que es municipal, actualmente solo se recauda el 68% de su facturación, cuyo 100% daría poco más de 993 millones de pesos. III) Creación de nuevas fuentes tributarias, tales como la adopción del impuesto a la tenencia o impuesto ecológico que es un impuesto progresivo y de bajo costo administrativo; representaría recursos mínimos de 2 mil millones de pesos; gestionar un impuesto al consumo local al 3%, del cual se obtendrían cerca de 7 mil 207 millones de pesos; adoptar los impuestos cedulares a tasa de 5% los cuales ascenderían a 700 millones de pesos por lo menos (de las cédulas: por prestación de servicios profesionales, por uso o goce temporal de bienes inmuebles, por enajenación de bienes inmuebles y por actividad empresarial), así como la adopción de IEPS a bebidas alcohólicas como impuesto local.

La política fiscal en el espacio del gasto público debe estar encaminada a su optimización y mejora de la calidad para que tenga mayores resultados en la prestación de bienes y servicios públicos. Las acciones deben estar encaminadas a la asignación eficiente de los recursos públicos, y la eficacia de las políticas implementadas. Ambos fines se soportan en la implementación de un sistema de evaluación del desempeño y la presupuestación basada en resultados (PBR) así como la transparencia y rendición de cuentas a la sociedad, dicha mancuerna permitirá la creación de valor público, y mayor legitimidad derivado de un mayor beneficio y satisfacción social.

### ***Propuesta 3: Reformar los artículos 15, 35, 50 y 80 de la Constitución Política del Estado de Jalisco***

#### Descripción

Adiciones principales en el artículo 15: incorporar los conceptos de eficiencia y equidad que deben cumplir las políticas públicas, así como la obligatoriedad de que los procesos de planeación y presupuestación estén plenamente articulados entre sí, bajo criterios de eficiencia distributiva y productiva. También se adiciona la necesidad de contar con “Criterios Económicos Estratégicos para el Desarrollo y la Competitividad”, que fundamenten y orienten tanto las iniciativas de presupuesto que presente el Poder Ejecutivo como los presupuestos aprobados por el Poder Legislativo. Adicionalmente, que los montos dedicados a inversión pública y al endeudamiento del Estado y municipios deberán establecerse con la decisión de la sociedad, a través de presupuestos participativos.

Adiciones principales en el artículo 35: Se establece como requisito de aprobación de los proyectos de presupuestos de ingresos y egresos del Estado por parte del Congreso, que

dichos proyectos estén fundamentados en los “Criterios Económicos Estratégicos para el Desarrollo y la Competitividad”.

Adiciones principales en el artículo 50: Se establece, en la fracción II, que los proyectos de presupuestos presentados por el Poder Ejecutivo deberán fundamentarse en los “Criterios Económicos Estratégicos para el Desarrollo y la Competitividad”, previendo que el no cumplimiento de este requisito de fundamentación impedirá la discusión y/o aprobación por parte del Congreso. Por otra parte, en la fracción III, se establece que el informe anual deberá ir acompañado por el estudio de estado y prospectiva del crecimiento y desarrollo económico del Estado para el año siguiente, así como con los criterios económicos estratégicos para el desarrollo y la competitividad.

Adiciones principales en el artículo 80: Se precisa, en la fracción VII, que la facultad de los municipios para organizar y conducir la planeación del desarrollo del municipio y establecer los medios para la consulta ciudadana y la participación social, deberá ejercitarse fundamentando sus proyectos en los criterios económicos estratégicos para el desarrollo y la competitividad.

Se entregará un documento en físico con la propuesta a detalle.

***Propuesta 4: Adicionar un artículo en la Constitución Política del Estado de Jalisco que establezca las bases de presupuestación a que se deberán sujetar los Poderes del Estado y municipios***

Descripción:

Se propone la adición de un artículo, para el logro de los siguientes objetivos:

1. Que el Poder Ejecutivo genere, anualmente, un Estudio del Estado y Prospectiva del Crecimiento y Desarrollo Económico de Jalisco, el cual, en conjunto con el informe anual de la gestión, y con los criterios económicos estratégicos y sociales para el crecimiento, desarrollo y competitividad, permitirán a las diferentes dependencias y entidades alinear la aplicación de los recursos hacia el cumplimiento de los objetivos prioritarios de desarrollo económico y social de la entidad, para el corto y mediano plazos, capitalizando así la capacidad del Presupuesto de Egresos para trascender como Política Pública.
2. Implementar procesos de planeación, de asignación de recursos, de revisión y evaluación periódica de avances, así como de modificación de los objetivos prioritarios, que incorporen una amplia y genuina participación ciudadana, evitando simulaciones o ejercicios de legitimación de agendas prediseñadas.
3. Establecer procesos efectivos y permanentes de socialización que comuniquen claramente hacia donde se orienta la aplicación de los recursos de inversión pública, así

como los avances en su ejercicio, de manera que se estimule la inversión privada, nacional y extranjera.

4. Establecer procesos que involucren la participación oportuna del Poder Legislativo y de la sociedad jalisciense, en la definición del destino que se dará a los recursos adicionales, que se incorporen como ampliaciones al presupuesto aprobado por el Congreso, y que provengan tanto de recursos federales extraordinarios, o propios, como de contratación de deuda.

5. Establecer procesos efectivos, oportunos y permanentes de socialización que comuniquen claramente al ciudadano común los montos totales de endeudamiento público contratado y ejercido; los plazos y costos totales de su pago así como las variaciones en los mismos derivadas de las eventuales modificaciones a los términos contratados, de forma que sea público y transparente el conocimiento de estos aspectos desde el momento en que se efectúan.

6. Establecer mecanismos que incentiven el “ejercicio pleno” del presupuesto de egresos, particularmente en el rubro de inversión pública, habida cuenta la gran capacidad que tiene de impactar positivamente al desarrollo económico y social de Jalisco, así como de generar incentivos positivos a la inversión, innovación tecnológica, crecimiento económico y generación de empleos, por el porcentaje del PIB que representa.

7. Establecer un sistema integral de parámetros de medición e indicadores de IMPACTO, que permitan evaluar la eficiencia del ejercicio de los recursos, así como el cumplimiento de sus objetivos y metas.

8. Simplificar sustancialmente los formatos de reporte de integración y ejercicio del presupuesto de egresos, de manera que provean información clara, completa y comprensible tanto para los agentes económicos como para la sociedad jalisciense en general. Entre otras áreas específicas, presentar medidas totales estandarizadas, como las propuestas por el Banco de México para informar al público en materia crediticia, similares en su sencillez a las del Costo Anual Total, CAT.

### ***Propuesta 5: Expedir una Ley de Planeación, Programación, Presupuestación y Deuda Pública***

#### **Descripción**

El objetivo de esta Ley, además de sustituir a las ahora vigentes, será que sea reglamentaria de los artículos constitucionales mencionados en las propuestas anteriores, con el fin de dar un enfoque integral, entroncado y sistemático a esta materia.

Se entregará documento en físico con las propuestas a detalle.

Escrito por: Roberto Orozco Gálvez el 14/06/2013.

### ***Propuesta 6: Acciones preventivas efectivas de la ASEJ***

Descripción:

La Auditoría Superior del Estado de Jalisco, tiene entre sus atribuciones la revisión y auditoría pública de la cuenta pública y de los estados financieros de las entidades, es decir es solo juez de los actos que se realizan en dichas entidades, sin embargo podría ampliarse las atribuciones de la propia Auditoría con la finalidad de que sea preventivo, lo anterior debido a que a los cambios de administración el personal que se integra pudiera no conocer los procesos internos, omitiendo documentación, notificación etc. Por lo que pudiera ser que la auditoría realizara revisiones preventorias para que se evite en lo posible deficiente información al realizar las cuentas publicas, rechazos a las mismas por falta de consistencia en la información.

Con ello se tendrían cuentas públicas más claras, evitar el rechazo de las mismas cuando el titular ya no se encuentra activo; Elimina discrecionalidad a el Auditor Superior sobre los resultados finales de las observaciones.

Deberá integrarse personal con el perfil que establecen las atribuciones del ente.

### ***Propuesta 7: Unidad Coordinadora de Inversión Pública Financiera***

Descripción

Para la actual administración se ha concentrado toda la realización de infraestructura pública en la Secretaría de Infraestructura y Obra Pública, sin embargo han dejado sin una coordinación la parte financiera, ya que los recursos, los anexos, el seguimiento se lleva en la subsecretaría de finanzas, no es suficiente los trabajos que realizan las áreas financieras de la de Obra Pública no es coordinada cabalmente con la de finanzas, por lo que se deberá darse una atención más estrecha con especialistas tanto en obra pública como gestión de recursos financieros.

Lo anterior dará certeza a la buena aplicación administrativa de los recursos, nulas observaciones por parte de los entes fiscalizadores, buena coordinación respecto a reprogramaciones, amplio conocimiento respecto a las fuentes de financiamientos.

Este proceso se deberá de llevar conjuntamente entre las Subsecretarías de Finanzas, Dirección de presupuesto y la de infraestructura el Área de proyectos de inversión.

## RENDICIÓN DE CUENTAS Y TRANSPARENCIA

### **Consensos**

#### Consenso 1 – RANGO LEGISLATIVO

##### 1.1 Nueva Ley de Transparencia

- Se requiere una nueva Ley de Transparencia que sea el eje articulador de la reforma integral de las leyes de archivo, presupuesto y contabilidad, fiscalización superior, y para las responsabilidades de los servidores públicos.
- La nueva Ley de Transparencia para el Estado de Jalisco debe facilitar la consulta automática de información pública, reducir los costos actuales, homogenice portales y establezca zonas comunes de transparencia.

#### Consenso 2.- RANGO CONSTITUCIONAL

##### 2.1 Estado de Derecho y Rendición de Cuentas.

- En el rango constitucional debería priorizarse un estado de derecho y la rendición de cuentas.

##### 2.2 Transparencia Ciudadana Focalizada.

- Publicar los sujetos obligados y la información focalizada. Se debe publicar información que requiera el ciudadano, no lo que se piensa que es necesario.

##### 2.3 Acciones efectivas por parte de la ASEJ.

- Establecer acciones preventivas efectivas por parte de la Auditoría Superior del Estado (ASEJ).

##### 2.4 Datos abiertos

- Establecer una política pública de Gobierno y datos abiertos (open data) que permita pasar de la transparencia legal a la colaborativa y focalizada. Establecer como derecho constitucional el principio de máxima revelación; oportunidad en el acceso a la información y; que la información publicada por el Estado sea veraz bajo una política homogénea de datos abiertos.

##### 2.5 Reforma a Ley de Acceso a la Información

- Reforma integral del marco de acceso a la información que modifique la actual Ley de Transparencia y a partir de esta Reforma modificar lo que sigue: La Ley de responsabilidades de los Servidores Públicos; Ley de Archivos y Documentos

Públicos; Ley de Fiscalización Superior y; la Ley de Presupuesto y Contabilidad, entre otras.

## 2.6 Auditoría

- Impulsar una política de resultados verificables para ser auditados aleatoriamente.

## 2.7 Cuentas públicas

- Las cuentas públicas con cargos no pueden ser votadas ni sujetas a la aprobación por parte de los diputados.

## Consenso 3 – CULTURA Y EDUCACIÓN

Cultura y educación a la ciudadanía por medio de establecer alianzas ciudadanas; emplear lenguaje ciudadano; establecer tutoriales a la ciudadanía para uso y manejo de la información y; establecer resúmenes ejecutivos de la información publicada por el Estado que sean comprensibles para el ciudadano.

## Consenso 4 – METODOLOGÍA MARCO LÓGICO

Aplicar la metodología del marco lógico en la formulación de programas para dejar claro sus resultados, cobertura y evolución. Que se aproveche la experiencia existente sobre la aplicación de esta metodología en Jalisco, se publique y se difunda dentro de los portales de transparencia.

## Consenso 5 – POLÍTICA DE PAPEL CERO

Establecer documentos y expedientes que estén disponibles permanentemente en la nube. Impulsar una “Política de papel cero”.

## ***Propuesta 1: Transparencia en Programas y Proyectos***

Descripción:

En días pasados el C. Gobernador del Estado de Jalisco publicó la creación del Comité Técnico Independiente de Evaluación de Políticas Públicas.

Sin embargo para una mejor claridad en el seguimiento y revisión por parte de dicho comité, es importante que el Estado pueda aplicar lo que establece la CONAC respecto a la metodología de la matriz del marco lógico y puedan abrirse el árbol de problemas, árbol de objetivos y la matriz de indicadores de resultados para cada programa o proyecto que componga su POA, lo anterior con la finalidad de que quede claro que se atacara, como será su cobertura y su evolución.

Lo anterior evitaría la crítica que se ha establecido con el programa bien vale que si bien el programa nace con un recurso, no se da al universo de estudiantes por temas de cobertura, será con el presupuesto futuro asignado como se llevara al cumplimiento del programa.

Así como el cumplimiento de la normatividad que para este concepto establece la CONAC, dejando a Jalisco dentro de los primeros lugares en cumplimiento a lo que establece la Ley.

Deberá ser elaborado, controlado por la Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas, y actualizado por parte de las Dependencias y organismos sectorizados a cada Dependencia.

### ***Propuesta 2: Una nueva Ley de Transparencia para el Estado de Jalisco***

Descripción:

1. Que oriente el modelo hacia la consulta automática de la información pública, en lugar de a las peticiones con intervención burocrática.
2. Que toda la información generada por entidades públicas (salvo la información confidencial) esté en Internet.
3. Que todos los portales de transparencia de las entidades públicas de Jalisco cuenten con un formato e interface homogénea en su diseño y acceso.
4. Que Jalisco sea punta de lanza en una iniciativa de zona común de transparencia en la que se cuenten con legislaciones de transparencia común, trámites comunes, y mecanismos automáticos de acceso a la información homogéneos.

Se entregará documento físico con esta propuesta (iniciativa de ley)

Escrito por: Roberto Orozco Gálvez el 13/06/2013.

### ***Propuesta 3: Transparencia focalizada***

Descripción

A nivel de Ley se propone estipular la obligación de publicar en los portales de transparencia de los Sujetos Obligados (SO) un espacio (o módulo) que contenga información focalizada.

La transparencia focalizada requiere que los SO estandaricen y publiquen información específica, que busque por ejemplo resolver algún problema concreto, o coadyuvar a satisfacer necesidades específicas de la población.

Con estos módulos de Transparencia focalizada se beneficiaría a una audiencia concreta mediante la publicación de un espectro de información bien definido, esto independientemente de la Información Fundamental ya publicada, es decir es un “extracto” temático que busca adelantarse a la demanda ciudadana por información, haciendo públicos de forma pro-activa aquellos datos que son más demandados.

#### ***Propuesta 4: Acciones preventivas efectivas de la ASEJ***

Descripción:

La Auditoría Superior del Estado de Jalisco, tiene entre sus atribuciones la revisión y auditoría pública de la cuenta pública y de los estados financieros de las entidades, es decir es solo juez de los actos que se realizan en dichas entidades, sin embargo podría ampliarse las atribuciones de la propia Auditoría con la finalidad de que sea preventivo, lo anterior debido a que a los cambios de administración el personal que se integra pudiera no conocer los procesos internos, omitiendo documentación, notificación etc. Por lo que pudiera ser que la auditoría realizara revisiones preventorias para que se evite en lo posible deficiente información al realizar las cuentas publicas, rechazos a las mismas por falta de consistencia en la información.

Con ello se tendrían cuentas públicas más claras, evitar el rechazo de las mismas cuando el titular ya no se encuentra activo; Elimina discrecionalidad a el Auditor Superior sobre los resultados finales de las observaciones.

Deberá integrarse personal con el perfil que establecen las atribuciones del ente.

#### ***Propuesta 5: Desarrollo y uso de tecnologías de la información para garantizar el derecho a la información***

Descripción

- Las tecnologías de la información son fundamentales para el acceso y disposición de información, tanto pública gubernamental como de interés público.
- La construcción de gobiernos abiertos sujetos al escrutinio público, y así rindan cuentas, atraviesan por la necesidad impostergable en el desarrollo y uso de tecnologías, tanto al interior de las mismas en la generación, gestión y acceso de información al interior de ellos como hacia el exterior en su relación con la sociedad.
- Aplicaciones, plataformas, interfaces novedosas, amigables, usables, intuitivas, son herramientas necesarias y fundamentales para garantizar no sólo el acceso a la información, sino su disposición, su búsqueda, su difusión (vertientes del derecho a

- la información).
- El Gobierno de Jalisco puede liderar ofreciendo herramientas tecnológicas a los otros poderes, a los órganos constitucionales autónomos, así como a los ayuntamientos, provocando con ello la parametrización e interoperabilidad gubernamental.

### ***Propuesta 6: Cultura y educación para el acceso a la información y rendición de cuentas***

#### Descripción

- La información que generan los sujetos obligados, es decir, las entidades públicas sujetas a la Ley de Información Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios, es producto del ejercicio de sus funciones y atribuciones.
- Dicha información es especializada, la cual en primera instancia debe estar disponible a cualquier persona de manera libre (protegiendo la información confidencial y la reservada, con base en los principios constitucionales y lo que la ley establece); sin embargo, al ser especializada, requiere ser “traducida” para cualquier ciudadano, con lo cual se propicie su comprensión y uso.
- El Estado debe “invertir” en el desarrollo de herramientas pedagógicas, con el apoyo de órganos especializados como el Instituto de Transparencia, así como de organizaciones ciudadanas, para desarrollar instrumentos como tutoriales, glosarios, que permitan la comprensión de la información pública gubernamental que se genera; así como el desarrollo conceptual de herramientas tecnológicas que faciliten su acceso, uso y difusión.
- Al interior de los sujetos obligados por la Ley de Información Pública, diseñar, adecuar e incluso modificar, los procesos de generación, gestión, acceso y distribución de información sobre el ejercicio de sus funciones, de la forma que la apertura comience hacia dentro, entre áreas, entre poderes y órdenes de gobierno. Esto implica una reingeniería administrativa desde el principio de “gobiernos abiertos”.

## ***Propuesta 7: Transparencia en servicios y programas***

### Descripción

- El ciudadano común busca, solicita y requiere fundamentalmente de las instituciones de Estado servicios y programas que le den y garanticen seguridad, así como condiciones para su desarrollo personal y comunitario.
- Sobre estas tareas fundamentales del Estado se privilegia la atención del derecho de acceso a la información. Los principales sitios de Internet que un ciudadano consulta para obtener información tienen que ver con servicios y programas, en educación, salud, seguridad.

Escrito por: José Rubén Alonso González el 17/06/2013.

## ***Propuesta 8: Nueva Ley de Transparencia y Ley de Archivos-Documentos Públicos***

### Descripción

- El marco jurídico para garantizar el derecho a la información en Jalisco (Ley de Información Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios -2011-) requiere un cambio radical, que recupere la simplicidad de la primer Ley de Transparencia e Información Pública (2002) así como contundencia y amplitud de la segunda Ley de Transparencia Información Pública (2005).
- La construcción de un nuevo marco jurídico para garantizar el derecho a la información debe estar en sintonía con la reforma constitucional en trámite a nivel federal, pero con amplia participación social. Se trata de un instrumento-herramienta ciudadana frente al poder público, no del poder público frente al ciudadano.
- De manera paralela, se requiere una reforma integral de la Ley que Regula la Administración de Documentos Públicos e Históricos del Estado de Jalisco, que esté en armonía con el derecho a la información y el desarrollo de las nuevas tecnologías de la información. En quince años (1998 que entró en vigor dicha ley) el avance tecnológico ha modificado radicalmente no sólo los modos, sino la cultura para generar, disponer, acceder, resguardar, difundir información. La ley en referencia está basada en un concepto de archivos de papel, in situ, depurables, interconectados por las personas, no por su contenido: la información.

## ***Propuesta 9: Construcción de Gobiernos Abiertos***

### Descripción

- No se puede concebir la construcción de un gobierno abierto a partir de una ley, como si todo girara desde la Ley de Información o Transparencia. Esta, antes bien, debe ser la dinamizadora, bajo criterios y lineamientos claros con base en el principio constitucional de máxima revelación o publicidad, de la construcción y operación de gobiernos abiertos, sujetos al escrutinio público y que propicien la participación ciudadana.
- Se requiere una reingeniería de la administración pública en sus poderes y órdenes de gobierno. Una eventual reforma para propiciar la construcción de gobiernos abiertos requiere considerar, además de una nueva Ley de Transparencia, modificaciones a las leyes orgánicas de los poderes públicos (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), de los órganos constitucionales autónomos, de los órganos descentralizados y la Ley de Gobierno y Administración Pública Municipal, incorporando desde dichas normas las obligaciones en materia de transparencia y acceso a la información.

## ***Propuesta 10: Nuevo marco jurídico en materia de Responsabilidades***

### Descripción

- La información en sí misma no tiene sentido si no es generada y usada con una finalidad. En el caso de la información pública gubernamental, esta muestra las acciones de gobierno y posibilita la toma de decisiones en diversos órdenes, funciones y sujetos. Así, la información puede ser para ser fiscalizado por los órganos competentes (auditorías), revisados en lógica preventiva y correctiva (contraloría), por ciudadanos en lo individual o asociadamente, por medios de comunicación, al interior de las dependencias (interoperabilidad), en la relación entre poderes y órdenes de gobierno.
- La información pública es fundamental para la rendición de cuentas, tanto horizontal como vertical. Sin embargo, se requiere revisar de manera integral el marco jurídico sobre la responsabilidad de servidores públicos: replantear las causas de responsabilidad, los procedimientos; replantear la figura de juicio político, el desafuero, la inhabilitación, de servidores públicos.

## ***Propuesta 11: Alianzas ciudadanas y académicas***

### Descripción

- Los gobiernos requieren establecer una nueva alianza con organizaciones ciudadanas y la academia, instancias especializadas para la observación gubernamental.
- Si los gobiernos no son observados de manera independiente por agentes externos, sus acciones no sólo corren el riesgo del error y fracaso, sino se construye y ejerce el poder público sin la legitimación necesaria para la gobernanza.

## **EJE DE DESARROLLO SOCIAL**

### **DEPORTE Y ACTIVIDAD FÍSICA**

#### ***Propuesta 1: Incrementar la adherencia por la actividad físico-deportiva***

En los últimos años se ha hecho énfasis sobre la necesidad de incrementar la participación de la población en actividades físicas y deportivas con el propósito de contrarrestar el sobrepeso u obesidad, sin embargo, y considerado que por naturaleza el ser humano debe estar en movimiento, los beneficios que promueve el ser activo pocas veces son difundidos. En otras palabras, debemos hacer énfasis que los males o enfermedades que afectan a las personas deben a la falta de movilidad o inactividad física. Esta última se debe principalmente al estilo de vida sedentario predominando en casi todas las zonas urbanas en el mundo, y sigue siendo una de las diez causas que conducen a la mortalidad y la discapacidad provocando que un gran número de personas (por encima del 60% de la población) de todas las edades, varones y mujeres, tengan un bajo nivel de salud, capacidad funcional y de independencia. En consecuencia, múltiples de las estrategias diseñadas con el propósito de erradicar estos males ha fracasado debido a la falta de conocimiento sobre las variables que favorecen o dificultan la adherencia de las personas. Es por ello, que con el propósito de mejorar la calidad de vida de los jaliscienses, el Plan Estatal de Desarrollo Social, debe prever que antes de diseñar una o varias estrategias, programas o actividades se debe apostar por incrementar la investigación en el ámbito de las ciencias de la actividad física y el deporte. Solo de esta manera lograremos que para el año 2033, el diseño de programas que tienen como propósito promover y facilitar la actividad físico-deportiva rinda frutos. En consecuencia, las posibilidades de tener una población más sana incrementarán, supondrá, que las grandes cargas financieras que genera la inactividad física reducirán y, probablemente, reditúen en la disminución de algunos impuestos que mucho afectan a nuestro país.

Propuestas:

1. El Estado debe diseñar programas y actividades que deriven del contrato de resultados llevadas a cabo por investigaciones científicas en el ámbito de las ciencias de la actividad física y el deporte, desde la perspectiva social.
2. El Estado debe generar y destinar recursos económicos para promover la investigación en este campo científico.
3. En colaboración con las Universidades se deben destinar recursos o becas para incorporar más recursos humanos a la formación de investigadores.

Agentes de gobierno: CODE Jalisco; Secretaria de Educación y Salud Jalisco. Otros: Universidades y empresas privadas

Indicadores para medir evolución:

1. Porcentaje de personas que permanecen o continúan realizando actividad físico-deportiva, 6 meses posteriores de llevada a cabo la actividad o programa o que persisten en el mismo.
2. Observación en encuestas llevadas a cabo por INEGI y Secretaria de Salud sobre la reducción de enfermedades que asocian con inactividad física.
3. La disminución de las grandes pérdidas millonarias al estado, contribuyentes, aseguradoras y empresarios debido a los altos costos que se derivan por la asistencia médica, análisis clínicos, atención hospitalaria, y las remuneraciones que deben realizar las empresas a sus trabajadores, que de igual manera afectan a la productividad por la inactividad física.

### ***Propuesta 2: El Estado, los recursos humanos y la actividad físico-deportiva***

El aumento de la demanda por el deporte es cada vez mayor. Las personas buscan acceder a servicios que les permita realizar ejercicio o deporte, en la posibilidad de elevar su calidad de vida. Esto ha llevado a la propagación de centros de acondicionamiento físico, clubes deportivos, centros de baile y enseñanza deportiva, etc. que con el propósito de captar un mayor número de usuarios y mejorar sus ingresos económicos, suelen contratar personal que carece de una formación profesional en el ámbito de la Cultura Física y el deporte. El brindar un servicio sin la regulación de una Ley o normativa supone poner en riesgo, además de la continuidad de las personas en la actividad físico-deportiva, su bienestar físico, psíquico y social. Algunas encuestas refieren un incremento de la población en la práctica físico-deportiva en el Estado de Jalisco, situación que podría resultar alentador, pero aún es baja, considerando los importantes problemas de salud pública que afectan a la población. No es lo mismo considerar el porcentaje de personas que participo en algún

programa estatal de activación física en Jalisco, con respecto a quienes siguen participando de manera regular. Resulta más significativo el porcentaje de personas que continúan realizando ejercicio o deporte con respecto a quienes habrían participado en una sola ocasión en la actividad. Por ello, el papel y labor del entrenador o instructor deportivo es fundamental para promover la permanencia de la persona en la práctica físico-deportiva. Razón por la cual es necesaria la regulación de los servicios prestados por las personas en el ámbito de la actividad física y el deporte, donde el poseer una titulación debe ser indispensable para llevarla a cabo, toda vez que, la calidad de los servicios y el cuidado de la salud de las personas debe estar en manos de profesionales. Supone, con vísperas al año 2033, que toda persona que comience o mantenga realizado actividades físicas y deportivas sea llevada a cabo bajo la supervisión de personas cualificadas y en espacios propicios para ello.

#### Propuestas:

El progresivo interés público por el fenómeno deportivo y la fuerte incidencia de las actividades deportivas en la salud y la seguridad de las personas que las practican hace necesaria una regulación del ejercicio de las profesiones del deporte. Aún más en un mundo como el deportivo, en el que a pesar de las numerosas carreras de diversa naturaleza, el ejercicio de las actividades profesionales es asumido por personas sin una formación mínima específica. Los argumentos justifican la necesidad de contar con la “Ley del ejercicio de las profesiones del deporte en el Estado de Jalisco” a fin de salvaguardar la integridad física de las personas.

Agentes de gobierno: CODE Jalisco. Colegios de profesionales en el ámbito del deporte; Congreso del Estado de Jalisco; Municipios.

#### Indicadores para medir evolución:

1. Porcentaje de personas que permanecen o continúan realizando actividad físico-deportiva, 6 meses posteriores de llevada a cabo la actividad.
2. Observación en encuestas llevadas a cabo por INEGI y Secretaría de Salud sobre la reducción de enfermedades que asocian con inactividad física.
3. Incremento en la actualización, formación y capacitación de los recursos humanos.
4. Elevar la competitividad profesional entre las empresas y los recursos humanos.
5. Crecimiento y desarrollo de nuestro Estado de Jalisco.

### ***Propuesta 3: Infraestructura deportiva para todos***

Resulta equivoco pensar que por el hecho de contar con más y nuevas instalaciones deportivas en nuestro Estado la adherencia hacia la actividad físico-deportiva estará garantizada. La infraestructura deportiva con que cuenta el Estado de Jalisco así como sus municipios parece que han sido pensadas solo para llevar a cabo ligas, torneo o competencias, ya que la preocupación de los espacios deportivos ha estado sujeta a cumplir las normas y dimensiones que refieren las federaciones de cada deporte. Considerando los problemas de salud pública que afectan no solamente a los habitantes de nuestro Estado, la concepción que hemos referido más que beneficiar la adherencia a práctica físico-deportiva, la perjudica. Múltiples son las variables que facilitan o dificultan el comienzo o permanencia de las personas a la práctica físico-deportiva, donde el diseño del espacio deportivo sería una de ellas. Cuando es diseñado un proyecto para edificar una instalación deportiva, existe la creencia que todo espacio deportivo deben reunir las especificaciones que dictan las federaciones deportivas en sus reglamentos. Esto solo debe aplicar cuando la instalación deportiva está diseñada para albergar eventos, ligas o torneos de carácter federado, como ocurrió con las instalaciones deportivas que albergaron en 2011 los Juegos Panamericanos en Guadalajara. Estas instalaciones, la igual que otras miles que ubican en el Estado de Jalisco no favorecen la práctica de niños y niñas que oscilan edades entre 6 a 14 años, adultos mayores, personas con discapacidad o poblaciones especiales, sino que pareciera que están pensadas en deportistas de alto nivel, aunque más bien serán para adultos. Por ejemplo, en un centro deportivo en cualquier municipio del Estado de Jalisco donde acuden varias familias a realizar práctica deportiva el fin de semana para convivir pretenden jugar fútbol, pero se encuentran que el campo de fútbol cuenta con dimensiones de 100 metros de largo por 70 de largo y porterías con altura de 2.44 metros por 7.32 de ancho. Los niños y niñas que jugarán tienen una edad, en promedio de 9 años, surgen los siguientes interrogantes ¿el espacio deportivo y las porterías son acordes a la edad de los jugadores? Situación como está suelen presentarse en múltiples centros deportivos en nuestro Estado, que en vez de favorecer la adherencia hacia la práctica, la dificulta. Esto, en vez de favorecer la convivencia familiar en los centros deportivos, así como la cohesión social, la dificulta y, facilita solo el acceso de jóvenes o adultos para quienes han sido pensadas los espacios deportivos. Situación similar será cuando nos referimos a personas con discapacidad, adultos mayores y poblaciones especiales.

Propuesta: es compleja pero a la vez sencilla, se requiere del diseño de espacios deportivos diseñados para varios segmentos de la población: niños y niñas, adultos mayores, personas con discapacidad y poblaciones especiales.

Agentes de gobierno: CODE Jalisco; municipios.

Indicadores para medir evolución:

1. Porcentaje de personas que iniciarían o comenzarán, así como permanecerán en la práctica físico-deportiva.

2. Mayor asistencia de personas de cualquier edad a los centros deportivos así como acceder a la práctica físico-deportiva.
3. Fortalecimiento del tejido social. Recuperación de la población de instalaciones deportivas.

#### ***Propuesta 4: El deporte al alcance de todos***

La práctica deportiva debe de estar al alcance de todos los jaliscienses y para lograrlo: gobierno, empresarios y ciudadanos debemos participar.

Mi propuesta consiste en que al Gobierno le toca comprometerse a que los espacios deportivos y recreativos estén disponibles y seguros siempre. A los ciudadanos que practiquen algún deporte y que tengan ganas de compartir su conocimiento se vuelvan entrenadores y los empresarios pueden apoyar con uniformes, trofeos, becas, difusión, etc., etc.

El deporte brinda una vida de calidad; porque previene enfermedades, disciplina, produce endorfinas, aleja los vicios y las adicciones, entre otros beneficios.

Sabemos que los padres de familia tienen interés en involucrarse en la educación de sus hijos y que mejor oportunidad que entrenando y acompañando a la práctica de algún deporte. En Estados Unidos es de lo más común que un papá o una mamá dirijan el entrenamiento y también dan pláticas obligatorias a los padres para que moderen su comportamiento en las competencias. Esto no es gratuito, porque lo que no tiene un costo, no se aprecia. El pago es moderado y sirve para el salario del que dirige; aunque también se da algún porcentaje de beca para los más necesitados.

Debemos de fomentar en los espacios públicos prácticas deportivas recreativas, como las que ya se llevan a cabo en el Parque Rojo los domingos: baile, yoga, ejercicios rítmicos, caminatas, etc. Estas pueden ser todos los días y a cualquier hora (muy temprano por la mañana o después de las 8 de la noche); ya que los horarios de trabajo y la inseguridad impiden actualmente disfrutarlos. ¿Imaginen que motivemos a las mujeres a hacer deporte? Si lo logramos, sin necesidad de hacer nada más, ellas serán las promotoras naturales para que su familia lo haga y por consecuencia se preocuparán por cambiar los hábitos alimenticios y todos saldremos ganando.

Si el deporte de alto rendimiento nos ha llevado a ser 14 veces campeones de la Olimpiada infantil-juvenil nacional, ¿qué impedimento tenemos para ser los más sanos y disciplinados de México a través del deporte y la recreación?

## ***Propuesta 5: Fortalecimiento de la investigación y formación de recursos humanos en las ciencias aplicadas a la Cultura Física y Deportes en Jalisco***

Resumen:

En base al Capítulo VIII de la Ley Estatal para la Cultura Física y Deporte del Estado de Jalisco, en relación a la formación, investigación, y de la medicina y las ciencias aplicadas a la cultura física y el deporte, se presenta esta breve ponencia que pretende realizar acciones encaminadas a desarrollar en el Estado de Jalisco, la investigación científica, que nos pueda permitir tomar decisiones más certeras, factibles, viables y acordes a los resultados y parámetros establecidos por otras instancias nacionales e internacionales en relación a la educación física, rendimiento deportivo, actividad física y salud, gestión y administración de la cultura física y deporte. La propuesta también va encaminada a la formación de recursos humanos en Cultura Física y Deportes, a través de distintas estrategias como cursos de actualización, diplomados, talleres, foros, congresos y seminarios que pretenden la formación, capacitación y actualización de jueces, entrenadores, directivos, profesores, deportistas y público en general en relación a temas deportivos, de promoción de estilos de vida activos y saludables, de reglamentos, de organización y financiamiento de eventos, entre otros.

Objetivos generales:

Realizar propuestas de investigación científica en las ciencias aplicadas a la Cultura Física y Deportes.

Desarrollar un programa para la formación de recursos humanos en ciencias aplicadas a la Cultura Física y Deportes.

Objetivos específicos:

Establecer en forma colegiada, las líneas de investigación.

Hacer un análisis de la investigación en ciencias afines a la Cultura Física y Deporte que realizan las instituciones, centros, laboratorios y universidades en el Estado de Jalisco.

Integrar un grupo técnico para el desarrollo de la investigación en ciencias de la Cultura Física y Deporte en Jalisco con los especialistas más reconocidos en el área.

Gestionar recursos financieros para la promoción de proyectos de investigación a través de concursos reconocidos por instancias estatales, nacionales e internacionales.

Promover la edición de una revista anual que publique las investigaciones y artículos relacionados con las ciencias de la Cultura Física y Deporte.

Realizar un diagnóstico para analizar conjuntamente con las Asociaciones Deportivas, la creación de un Programa para la capacitación, actualización y formación de jueces, entrenadores y directivos en las distintas disciplinas.

Programar una estrategia para formar recursos humanos que promuevan estilos de vida activos y saludables en todos los niveles escolares y tipos de población.

***Propuesta 6: Promoción del atletismo y estilos de vida activos y saludables a través del Estadio de Atletismo del Estado de Jalisco.***

El Estadio de Atletismo de Jalisco, antes denominado Estadio Panamericano, fue inaugurado en octubre de 2011 con motivo de la Competencia de Atletismo de los Juegos Panamericanos Guadalajara 2011. Desde su construcción y aprovechamiento, presenta varias deficiencias técnicas y operativas que deben ser analizadas y superadas para ofrecer a los habitantes de Jalisco un espacio para desarrollar la iniciación, los talentos y la larga vida deportiva de los practicantes del atletismo en todas sus disciplinas. Además, una instalación de este tipo debe favorecer el desarrollo del deporte adaptado, al atletismo máster, a la activación física, a la organización de competencias locales, nacionales e internacionales. En sus enormes espacios pueden organizarse diversas actividades como baile de salón, zumba, yoga, capoeira y diversas actividades emergentes que permiten el establecimiento de estilos de vida activos y saludables. Se pueden acondicionar espacios para la consulta clínica en medicina, nutrición, kinantropometría, etc. Es necesaria la valoración técnica de cada una de sus áreas e instalaciones, así como un inventario exhaustivo y transparente de su mobiliario y equipamiento para conocer la cantidad y calidad de los implementos de atletismo, porque se han perdido diversos materiales e implementos que fueron adquiridos, registrados e inventariados por el CODE con motivo de los Juegos Panamericanos. Un uso que permitirá financiar los costos del mantenimiento de este inmueble es la organización de espectáculos masivos como conciertos, reuniones y otro tipo de eventos que no pongan en riesgo las instalaciones. Es necesario organizar foros específicos para conocer y analizar las propuestas y proyectos para el uso del Estadio en relación al deporte de calidad, a la iniciación deportiva, deporte adaptado, espectáculos, entre otros.

## EDUCACIÓN

### ***Propuesta 1: Incrementar cobertura educativa y disminuir deserción***

Propuesta a nivel estatal

Se propone realizar un análisis de los factores que han favorecido y/u obstaculizado el nivel de cobertura educativa en todos los niveles, así como la permanencia de los estudiantes en los distintos niveles educativos.

Es sorprendente y alarmante que estados como Oaxaca, con conflictos políticos en este sector, reporten mejor cobertura educativa que nuestro estado en los últimos años según el diagnóstico presentado.

Por lo anterior, sería de gran relevancia realizar un análisis de los factores que están incidiendo en el retroceso en el porcentaje de cobertura de educación en algunos municipios de Jalisco (sería indispensable incluir también el análisis de los factores que han incidido para que incremente este porcentaje en otros municipios).

Sería conveniente identificar cuántos y cuáles de estos factores (tanto positivos como negativos) están directamente relacionados con la comunidad blanco del servicio (padres y alumnos) y cuántos y cuáles factores tienen que ver con la comunidad que brinda el servicio (maestros) y la infraestructura, que en primera estancia son los actores principales.

Una vez obtenida esta información y con base en ella, generar planes específicos de intervención que promuevan un mayor nivel de acceso y permanencia en la educación en todos los niveles.

Por ejemplo, con el análisis propuesto se podría identificar si en los municipios con más baja cobertura en nivel preescolar y primaria, como Santa María del Oro o San Martín de Bolaños, el nivel de intervención se centraría en realizar campañas con el objetivo de "crear de la necesidad de educación" en la población o tendría que centrarse en la capacitación del personal encargado de brindar este servicio.

De igual forma, analizar acciones implementadas por las poblaciones de éxito (estados en donde ha incrementado la cobertura y disminuido la deserción escolar) podría generar ideas de intervención en poblaciones que muestran datos menos alentadores.

### ***Propuesta 2: ¡Alto al bullying!***

Es alarmante escuchar cada vez con más frecuencia casos de bullying en las escuelas y, más que eso enterarnos del nivel al que han llegado últimamente estas agresiones, desde niños introducidos en botes de basura (que ya es muy grave) hasta niños ahogados en el w.c.

Desde una perspectiva psicológica, el bullying puede ser analizado como un fenómeno de poder, la búsqueda de imposición de uno(s) sobre otro(s). Aun cuando es inevitable que el poder surja en las relaciones sociales, hay formas socialmente aceptables de influir sobre otros.

Para evitar el bullying se propone:

En primera instancia, como acción inmediata, asegurar que los niños y los adolescentes sean supervisados en todo momento por adultos (sean profesores, padres, personal de la escuela o personal contratado expresamente para ello) tanto en los horarios de recreo, como en los horarios en los que los alumnos deberían estar en clase, supervisados por el profesor, pero que por cualquier circunstancia éste no puede estar presente en el aula. También es importante la supervisión a la salida de las escuelas dentro de un horario mínimo (20 o 30 minutos posteriores a la hora de salida). Esta acción debería ser implementada en escuelas públicas y privadas.

Talleres en los que se les dote a los niños y adolescentes de habilidades como comportamiento asertivo y formas socialmente aceptadas de resolución de conflictos con sus pares.

Talleres en los que se trabaje con padres y maestros dirigidos a fomentar a nivel familiar y escolar el respeto a los otros y a identificar cuándo sus hijos/alumnos están siendo víctimas de sus compañeros o se han convertido en victimarios, así como distintos planes de acción para afrontar ambas situaciones.

### ***Propuesta 3: Blinda tu escuela contra el abuso sexual infantil***

"2 de cada 10 niños serán abusados sexualmente antes de cumplir 18 años"

#### **¿QUÉ ES EL ABUSO SEXUAL INFANTIL?**

Son actitudes y comportamientos que realiza una persona mayor, para su propia satisfacción sexual, con una niña o niño, empleando la manipulación emocional como chantajes, engaños o amenazas y en algunos casos a la fuerza.

El 75% de los abusadores sexuales son familiares, 20% conocidos y sólo un 5% son extraños. Generalmente son personas respetadas, incluso aparentan firmes valores morales y religiosos.

#### **CONSECUENCIAS A CORTO Y LARGO PLAZO**

- Alteraciones en el sueño
- Desorden alimenticio (bulimia, anorexia o comer excesivamente)
- Alteraciones en la conducta (retraído, tendencia al aislamiento, miedoso a las

personas, lugares y cosas; hiperactividad y depresión)

- Alteraciones en el aprendizaje
- Alteraciones en la sexualidad (conocimiento sexual avanzado para su edad y problemas de identidad sexual)
- Conductas auto lesivas y suicidas
- Consumo de drogas y alcohol
- Dificultad para expresar sentimientos
- Dificultad para establecer relaciones afectivas y sexuales

**FUNDACIÓN PAS** Es una Asociación Civil sin fines de lucro, cuya función social es generar mecanismos de prevención y atención contra el abuso sexual infantil, a través de actividades de sensibilización, educación y trabajo en red.

A través de nuestras actividades intentamos crear un futuro mejor, donde se respeten los derechos de los niños y niñas y se les proteja de cualquier situación que pueda derivar en maltratos o abusos.

#### PROPUESTA

Formo parte de Fundación PAS desde su inicio hace dos años y propongo que la Secretaría de Educación Jalisco aproveche algunos de sus programas y la continua investigación sobre la prevención del abuso sexual infantil.

**PROGRAMA LOBO:** Dirigido a estudiantes de kínder, primaria y secundaria. Contamos con manuales adecuados para cada grado escolar que instruyen sobre el buen trato y la sexualidad.

**PROGRAMA SCANNER:** Dirigido a padres de familia.

**PROGRAMA FARO:** Dirigido a maestros, psicólogos, médicos y organismos civiles.

**PROGRAMA LLAMA:** Dirigido a ministros religiosos

Contamos con un grupo de especialistas (psicólogos, psiquiatras, comunicólogos, mercadólogos, antropólogos, etc.) que dedican su tiempo a la investigación de la prevención del abuso sexual infantil. En la actualidad tenemos alianzas con Scouts de Jalisco, Childrens Internacional y estamos impartiendo un diplomado sobre el tema con ellos y con Los Pinos, A.C., MAYAMA, A.C., Hospicio Cabañas y religiosos.

Próximamente empezaremos nuestro proyecto LOBO con algunos colegios particulares.

#### FUNDACIÓN PAS

San Luis Gonzaga 5238

Jardines de Guadalupe

Zapopan, Jalisco

Teléfono 36422803

fundacionpas@fundacionpas.org

#### ***Propuesta 4: Programa de Prevención de Abuso Sexual Infantil***

Según datos de la ONU, vivir abuso sexual en la infancia (ASI), está entre las cinco experiencias más traumáticas que un ser humano puede experimentar en la vida. El abuso sexual infantil es un problema social que se da en todas las clases, razas o ambientes culturales, e interfiere con el desarrollo psicosexual y emocional del niño, con diferentes niveles de consecuencias para éste, su familia y la sociedad. Se calcula que en el mundo, 2 de cada 10 niños sufrirán abuso sexual antes de cumplir 18 años, y sólo 1 de cada 10 lo contará.

Se estima que en México viven 22 millones de sobrevivientes de ASI. De acuerdo al registro que concentra el CEPAVI, en Jalisco el 70% de las agresiones de carácter sexual ocurren dentro del hogar (CEPAVI: Consejo Estatal para la Prevención y Atención de la Violencia Intrafamiliar, 2007), y el agresor es en un 75% de los casos, familiar del abusado. A diferencia de lo que se cree, sólo el 5% de las agresiones se dan por parte de un desconocido. Se calcula que el 70% de los agresores, fueron abusados en la infancia, lo que nos habla de un patrón que se repite y afecta cada vez a más personas.

#### **Causas**

El abuso sexual infantil es un fenómeno multifactorial, complejo y variable para el cual existen ciertas circunstancias que lo propician. Cuando se presenta en el seno familiar los detonantes son la falta de comunicación, una educación autoritaria, el abandono emocional, el machismo y la violencia doméstica. Un niño con baja autoestima y sin vínculos afectivos fortalecidos es más vulnerable a sufrir abuso tanto dentro como fuera del hogar. En el caso de las escuelas, academias y lugares recreativos, la desinformación, la falta de supervisión, instalaciones inadecuadas y el incorrecto manejo de la autoridad por parte de los adultos que están a cargo, son factores que propician situaciones de abuso.

#### **Alternativas de solución**

Fundación PAS (Fundación Personas con Abuso Sexual de Guadalajara, A.C.), se dedica a crear modelos de prevención y atención a través de alianzas con organizaciones y profesionales reconocidos en el tema, proporcionando recursos que contribuyen a la prevención del abuso sexual infantil por medio de la sociedad civil e instituciones públicas y privadas.

## Modelos de Prevención

Para proteger a un niño del ASI es imprescindible que los adultos cercanos a éste, tengan información sobre el tema y se involucren. Que padres y familiares, sepan detectar a tiempo lo que pasa con sus niños. Que los maestros y profesionales, dentro de escuelas y estancias infantiles sepan hablar del tema, orientar y detectar.

Están dirigidos a niños, padres de familia, docentes, psicólogos y guías espirituales. El contenido de estos programas aborda temas como: sexualidad, buen trato, abuso sexual infantil y formas de intervención.

## Modelos de atención

En alianza con organismos y profesionales especializados, se generan alternativas de tratamiento innovadoras y efectivas para ser utilizadas por especialistas, organizaciones e instituciones que no cuentan con las suficientes herramientas para atender a los afectados. Estos modelos se subdividen en tres formatos de atención: individual, grupal y virtual.

## Campañas de difusión

Tienen el objetivo de informar, sensibilizar y concientizar al mayor número de personas posible, para prevenir el abuso sexual infantil y sus consecuencias.

## Fortalecimiento del sector

A través del financiamiento de proyectos de Osc's, el modelo de blindaje para organizaciones civiles, instituciones públicas y privadas, medios de comunicación y gobierno, buscamos generar alianzas que promuevan la participación de la sociedad en el tema del abuso sexual infantil.

Estamos capacitando Asociaciones como: Children Internacional México, Scout Jalisco, Mayama AC, Hogar Cabañas, Tejiendo Redes, Casa Hogar Oasis de la Niñez, Mesón de la Misericordia y empresas. Con quienes trabajamos modelos de Prevención y Atención.

## MIGRACIÓN

### ***Propuesta 1: Atención Eficiente a Jaliscienses en el Exterior***

#### Descripción:

Este sub eje está fundamentado en el objetivo que son los migrantes jaliscienses en el exterior, principalmente en los Estados Unidos, esto significa un enorme reto para los 4 millones de jaliscienses en el exterior (dato aproximado basado en censos), pero es

importante que el Gobernador Aristóteles Sandoval Díaz les dé certeza jurídica y una política solida a las necesidades de nuestra gente fuera del país. El objetivo es otorgarles las mejores condiciones para su desarrollo pleno, tanto en el exterior, como si así fuese su decisión a su retorno a Jalisco, el camino para colocarnos como una política sectorial de punta a nivel nacional es largo, pero Jalisco es un estado con mucha tradición migratoria y por ende su necesidad. Además la reciente aprobación de la Reforma Migratoria por parte del Presidente de los Estados Unidos, Barack Obama pone de manifiesto poner las bases de una sólida política migratoria a nivel estatal. En principio en grandes acciones que serían:

1. Campañas de Información y difusión de los derechos de los migrantes para que puedan realizar trámites consulares de protección en los Estados Unidos; por ejemplo el trámites como la Matrícula Consular o la de doble nacionalidad; que se utiliza como documento de identificación para los mexicanos en el exterior, ante oficinas de gobierno en el país receptor; abrir cuentas bancarias y en algunos estados para tramitar la licencia de manejo. Esta matrícula tiene un fin mucho más allá de la identidad oficial, que es fomentar el ahorro entre los migrantes, y con ello la posibilidad de enviar mayores remesas a nuestro estado, pues con la certidumbre de una cuenta bancaria, es posible hacer envíos más seguros y menos costosos.

2. Operar Enlaces Municipales de Atención al Migrante (EMAMI), siguiendo el modelo de otros estados del Bajío que mantienen mayor comunicación con los connacionales por esta vía, esa comprobado por las opciones de otras entidades que sirve para mejorar la atención y comunicación entre ellos y el gobierno estatal/federal y también para bajar más recursos hacia el Estado (por parte de remesas).

La iniciativa de un enlace municipal para atención a migrantes (detectamos que es una acción importante al revisar la literatura sobre atención a jaliscienses en el exterior en algunos estados como Aguascalientes, Michoacán y San Luis Potosí, que si contemplan oficinas municipales de atención al migrante.

3. Trámites administrativos: Apoyo y orientación en casos de detenciones, fallecimientos, extravíos, reclamaciones de pensiones alimenticias al extranjero, orientación en materia de empleo temporal a los Estados Unidos; es decir todo lo que en si debe ayudar a la gestión la Dirección de Atención a Jaliscienses en el Exterior (DAJEX) de la Secretaría de Desarrollo Humano.

4. Una Campaña de acompañamiento y comunicación con Clubes de Migrantes de Jaliscienses en la Unión Americana, con el fin de promover la campaña de información y difusión de derechos y trámites consulares, pero también para la promoción eficiente del programa 3 x 1.

5. Fomento a los diferentes programas de inversión para el migrante; siendo el más conocido el Programa 3 X 1. Pero entre otros, que promueve SEDESOL; “¡Paisano, Invierte en tu Tierra!” propuesto por FIRCO; la oferta de “México Emprende para Migrantes” de la

Secretaría de Economía; la “Estrategia de Inclusión Financiera para Migrantes”, de Financiera Rural; y el programa “Fomento a la Inversión en la Propiedad Rural” (FIPP), Procuraduría Agraria de la Secretaría de la Reforma Agraria.

6. Formato Electrónico Único: Este formato de control interno que sirve para que los paisanos en el exterior soliciten información y gestionen ante las diferentes dependencias ya está en uso en la mayoría de los estados del país con gran éxito.

7. Desarrollar políticas innovadoras a partir de la Reforma Migratoria en EEUU lo cual seguro generará retos importantes por ejemplo para los Consulados Mexicanos en ese país del norte, y donde los gobiernos estatales deberán de apoyar en lo que se requiera.

### ***Propuesta 2: Propuestas Migración PED Jalisco ITESO***

Es imperativo que Jalisco reconozca las múltiples dimensiones de la migración presentes en el Estado, en aras de implementar políticas públicas adecuadas a los retos que cada una de ellas requiere.

Estas dimensiones migratorias son:

- Origen, tránsito, destino y retorno, las cuales se conforman por población migrante mexicana y extranjera, así como por sus familias.
- De igual forma, como parte de las migraciones internas, se debe reconocer a la población migrante compuesta por jornaleros y jornaleras agrícolas y sus familias, principalmente provenientes de otros estados de México, y en muchos casos de origen indígena.
- La comunidad de migrantes indígenas que se moviliza por la entidad también tiene condiciones especiales a las cuales prestarles atención, ya sea que se establezcan en una comunidad rural o urbana.
- Y finalmente, cabe mencionar la comunidad de extranjeros que han elegido Jalisco como destino de residencia, así como la intensa migración interna que tiene lugar en el Estado.

Todas estas condiciones de movilidad modifican y abonan de diversas formas a la dimensión intercultural que ya está presente en el Estado. Dentro de los diversos flujos, las comunidades más vulnerables son: menores, mujeres, adultos mayores, indígenas, población LGTTB, discapacitados, etc.

Es momento de que Jalisco, como ya lo han hecho otros estados con larga tradición migratoria, aborde el tema de la migración desde una perspectiva de desarrollo transnacional y no sólo de remesas, poniendo a las personas migrantes y sus familias como centro de la política pública migratoria. Esto deberá hacerse en estrecho vínculo con los

derechos humanos y priorizando la seguridad humana, considerando los enfoques de interculturalidad, género y generacional para asegurar políticas públicas integrales que vayan mucho más allá de programas asistencialistas.

Como ya lo ha reconocido el actual Plan Nacional de Desarrollo la migración es tema central en nuestra sociedad y por ello ha determinado que por primera vez se genere un Programa Especial de Migración destinado a impulsar políticas que permitan coordinar de mejor manera los esfuerzos del estado en beneficio de las personas migrantes y sus comunidades.

### ***Propuesta 3: Atención integral al fenómeno migratorio en el Estado de Jalisco***

#### I.- Sobre el marco normativo

1) Revisar y armonizar la legislación estatal con lo dispuesto por las reformas aprobadas a la Ley de Migración (25 de mayo de 2011 y 16 de abril de 2013), y a otras disposiciones legales aplicables, particularmente la Ley General de Población. Entre otros, se identifican a los siguientes cuerpos normativos como susceptibles de armonización:

- Código Penal del Estado de Jalisco.
- Código de Procedimientos Penales del Estado de Jalisco.
- Ley del Sistema de Seguridad Pública para el Estado de Jalisco.
- Código Civil del Estado de Jalisco.
- Ley para el Desarrollo Económico del Estado de Jalisco.
- Ley de Turismo del Estado de Jalisco.

De igual forma, establecer mecanismos de coordinación con los municipios de Jalisco para que sus regulaciones incluyan también las nuevas disposiciones.

2) Retomar en la agenda del Congreso del Estado el tema del reconocimiento a los derechos políticos (voto en el extranjero y representación política en el Congreso) de los migrantes jaliscienses, que les permita ejercer una incidencia política binacional.

3) Crear el marco legal que sustente los objetivos, acciones, programas, planes y cualquier decisión del gobierno del Estado para brindar la atención institucional a las personas migrantes.

#### II. Sobre el diseño institucional de atención a las personas migrantes.

1) Crear un instituto de atención a migrantes que articule, al menos, las siguientes líneas de trabajo:

1. Diseño de políticas públicas de atención integral al fenómeno migratorio que incorpore los diversos aspectos implicados como la salud, la educación, al derecho de identidad, al respeto de derechos humanos, etc. Donde se contemple a la población migrante y sus familias (inmigrantes, emigrantes, migrantes en tránsito, retornados) partiendo de un diagnóstico inicial que sea elaborado conjuntamente con especialistas en el tema, organizaciones de la sociedad civil y actores sociales con incidencia en el mismo. Además de llevar a cabo acciones de concientización y sensibilización y capacitación tanto en funcionarios públicos involucrados en el tema, como en la ciudadanía en general.
2. Diagnosticar los flujos migratorios de cada municipio de Jalisco, que permitan identificar los cambios y nuevos perfiles de las personas migrantes en sus diversas condiciones, conocer las problemáticas y oportunidades que por el dinamismo del fenómeno se presentan, asumiendo la responsabilidad estatal y municipal del desarrollo regional y ampliando la cooperación nacional e internacional.
3. Actualizar los datos respecto a las personas migrantes en el estado, desagregando la información por categorías como género, edad, grupo étnico, etc. Así como recuperar periódicamente la información que se genera desde la academia sobre migración, haciendo revisiones contantes con un grupo multidisciplinario que abonen a la implementación de programas de atención a personas migrantes.
4. Propiciar la discusión y análisis sobre la atención y creación de alternativas a la migración forzada, por cambio climático y seguridad, comenzando a recabar datos estadísticos que permitan visualizar el panorama actual y las posibles tendencias.
5. Integrar la discusión y análisis sobre la condición de Jalisco como lugar de destino de migrantes y sus familias, que se traduzca en atender a los distintos grupos de población que llegan o retornan al Estado, como los jornaleros agrícolas, los jaliscienses retornados, los trabajadores temporales en USA, etc.
6. Vincular la atención a migrantes fuera de Jalisco con las acciones de relaciones exteriores del gobierno estatal, para aprovechar el potencial apoyo y proyección de la entidad con la participación de los jaliscienses en el exterior.
7. Continuar y fortalecer los programas de atención a migrantes que a través del tiempo han sido exitosos y se han consolidado como ejemplos a nivel nacional.
8. Incluir la constitución de un espacio, donde los migrantes tengan voz y voto en la definición de las políticas y programas que se implementen para su atención.
9. Implementar el uso intensivo de tecnologías de información y comunicación para establecer redes con los migrantes y sus familias, proveerles de información sobre el marco normativo vigente, trámites, programas, apoyos y asesoría en todos los aspectos que se requieren.

10. Establecer mecanismos de vinculación y coordinación entre dependencias estatales, para llevar a cabo una reingeniería gubernamental que eficiente los programas y servicios que se ofrecen a migrantes y sus familias, eliminando duplicidades y propiciando la integración coherente de todos ellos.

11. Participar activamente, en conjunto con otras entidades y dependencias estatales interesadas, en el diseño y operación de las Casas Jalisco, así como transparentar los recursos que se destinan a las mismas.

12. Implementar una estrategia ACTIVA de atención a los migrantes jaliscienses: diseñada, planeada y que ejecute acciones con objetivos claros y resultados específicos.

13. Incorporar indicadores que den cuenta de los recursos que se manejan para la atención a migrantes, diseñando los que sean de mayor impacto social y arrojen resultados concretos y verificables.

14. Ampliar los ejes de trabajo del instituto, para armonizar los programas federales y estatales que se puedan aprovechar.

2) Integrar a la política pública estatal, como un eje transversal el tema de la migración, ya que toca prácticamente todos los ámbitos sociales y económicos del estado.

3) Generar y promover espacios formales de análisis y diálogo con carácter bilateral: México- Estados Unidos para analizar la situación de todos los aspectos que involucran a los migrantes jaliscienses (productivo, de derechos humanos, de género, de interculturalidad, etc.) donde se establezca una posición de liderazgo con respecto a otras entidades.

III.- Sobre el desarrollo regional (uso de los programas y recursos destinados a migrantes).

1) Crear una Agencia Estatal especializada en la promoción del establecimiento de microempresas fondeadas por recursos de los migrantes, cuya función sea la de detectar, orientar, asesorar, asistir y vincular a los interesados en instalar empresas con organismos públicos y privados especializados en incubación y aceleración empresarial, y así los migrantes se sumen a un modelo de desarrollo regional que potencialice las capacidades internas de una región o comunidad local. Con el objetivo de que este modelo sea sustentable y sostenible en el tiempo, es necesario incluir la opinión e integración real de los migrantes en este desarrollo.

2) Incorporar, dentro de las actividades de estímulo y atracción de inversión extranjera, acciones específicas de promoción de oportunidades de inversión entre los migrantes jaliscienses que han sido exitosos en el establecimiento de empresas en los Estados Unidos de América, o en otros países, que se traduzcan en beneficios y empleos para sus comunidades de origen.

- 3) Implementar campañas permanentes de información respecto de los programas de asistencia y apoyo que se ofrecen a las familias de migrantes, y que van desde ayuda financiera, de gestión, así como los especializados en mujeres, minorías y adultos mayores. Considerar la operación de programas que han sido exitosos en el pasado, para retomar y aprovechar experiencias.
- 4) Promover la conformación de proyectos productivos, en coordinación con la Federación y los municipios, en las regiones de alto índice de migración, donde se aprovechen los recursos económicos que se ofertan para ese objetivo.
- 5) Generar una política pública para la reinserción productiva de los migrantes que regresan a sus comunidades, mediante apoyos, estímulos fiscales y capacitación o apoyo para la generación de microempresas.
- 6) Apoyar a los migrantes que ya cuentan con proyectos de inversión para mejorar el rendimiento de sus empresas y potenciar el desarrollo de nuevas.

#### ***Propuesta 4: política de migración en el Plan Estatal de Desarrollo***

- Deberá atenderse la situación de los y las migrantes y sus familias en su lugar de origen, tránsito, destino y retorno
- La garantía de sus derechos humanos y de tercera generación económicos, sociales y culturales
- Mitigar las causas estructurales de la migración para que se transforme en una opción no como una necesidad
- Las políticas públicas deben atender la situación de los migrantes en los espacios locales
- Considerar la migración como eje transversal para su ejercicio intersectorial en los tres niveles de gobierno
- Considerar el género como un eje transversal en el proceso migratorio, de ahí la necesidad de considerar variables de género, edad, origen étnico
- Fortalecer las redes sociales transnacionales de migrantes
- Fomentar la investigación de la migración para sustentar las políticas públicas
- Difundir las políticas públicas y programas de atención a la población migrante y su familia.

### ***Propuesta 5: APOYO A MIGRANTES INDÍGENAS EN LA ZMG***

1. Crear un programa para la regularización de los predios, terrenos y vivienda donde se asientan los grupos indígenas de la ZMG.
2. Brindar (ACCIONES) permisos para la venta de artesanías y otros productos que elaboran o comercializan los indígenas en la ZMG.
3. Construir y equipar centros de barrio y espacios públicos que favorezcan la recreación, la convivencia y el sano esparcimiento en los asentamientos indígenas de la ZMG.
4. Crear e impulsar un programa de educación que tome en cuenta la interculturalidad de los pueblos indígenas para un mejor aprovechamiento educativo pero que al mismo tiempo el fortalecimiento de su identidad.
5. Construir un espacio en la ciudad donde los indígenas puedan vender sus artesanías, que sea parte de un corredor que promueva el turismo y la cultura.
6. Crear un programa de becas para estudiantes indígenas que deseen estudiar en el nivel medio superior y superior.
7. Crear un programa de escuela de artes y oficios que brinde a hombres y mujeres indígenas la oportunidad de aprender un nuevo oficio y obtener más ingresos para su familia.
8. Crear una unidad de promoción, prevención y atención en materia de salud comunitaria que sea respetuosa de sus tradiciones y eficiente en sus servicios.
9. Promover y apoyar proyectos sociales que buscan por medio de arte y la cultura la valorización de lo indígena en su integración a la ciudad.

## **POBREZA E INCLUSIÓN SOCIAL**

### ***Propuesta 1: Diagnóstico Social de Jalisco con base a los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)***

Descripción:

Antecedentes:

Los gobiernos de todo el mundo se comprometieron ante la Organización de las Naciones Unidas (ONU) al cumplimiento de metas para el desarrollo en cada uno de sus Estados, la

aceptación misma de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) significó un compromiso de políticas sociales ineludibles para las políticas públicas nacionales.

En 2013 en Guadalajara Jalisco se realizó del 16 al 19 de abril el Foro Internacional “Hacia una Agenda de Desarrollo Post 2015” con la Sociedad Civil latinoamericana en esta histórica reunión, el gobierno mexicano y el de Jalisco se comprometieron a incorporar a los Objetivos de Desarrollo Sustentable posteriormente a 2015 fecha límite que se tiene para evaluar los ODM.

En principio el Gobierno Mexicano en voz de la Emb, Patricia Espinoza señaló que es necesario hacer una evaluación a conciencia por parte del Gobierno Mexicano del cumplimiento de los ODM, esto se ha convertido por tanto en un elemento sine qua non de los gobiernos estatales y municipales para realizar.

En aquella reunión el Gobernador mencionó dos elementos substanciales:

1. Jalisco incluirá en su Plan Estatal de Desarrollo los indicadores y los Objetivos alcanzados para la Agenda Post 2015.
2. Crearemos el Plan Jalisco 2033 para dar continuidad a las políticas públicas de la Agenda de Desarrollo Post 2015.

Proyecto:

1. Realizar un Diagnóstico Específico de Cumplimiento a los Objetivos de Desarrollo Sustentables, durante 2013 y 14, con el fin de que se presenten a Cancillería y a la ONU, el cumplimiento de esta política pública. El diagnóstico será un análisis a la luz de los 8 ODM actuales, en materia de salud materna, infantil, educación, vivienda, etc. Es importante, por tanto que Jalisco sea pionero en realizar un diagnóstico de esta naturaleza.
2. Incluir los indicadores establecidos (en lo general) por el informe del Panel de Alto Nivel (HLP) de la ONU, en el Plan Estatal de Desarrollo, esto además de que establecería un liderazgo de Jalisco entre los estados y países que han incorporado estos índices desde antes de la Reunión Cumbre de la Asamblea General de la ONU en septiembre de 2013.

Esta propuesta impacta directamente en la generación de políticas sociales para el desarrollo, puesto que algunas de ellas resultan novedosas frente a las políticas públicas del corte tradicional. Algunas de las novedades que presenta son las siguientes:

1. El reconocimiento de una relación entre las políticas de erradicación de la pobreza y las políticas para el cuidado al medio ambiente. Esto refiere que los problemas de desigualdad y vulnerabilidad no están separados de los problemas ambientales, por el contrario estos presentan una asociación intrínseca.
2. Reconoce que existe un grave problema ambiental que impacta sobre el Cambio Climático, pero no sólo, también sobre la destrucción de la biósfera, por vía de la

devastación de recursos y los desastres causados por la industria extractiva, además reconoce a actores NO estatales como causantes de este deterioro ambiental.

3. Reconoce que el modelo capitalista no es sostenible, y que se requieren políticas ambientales y sociales mucho más enfáticas para limitar ese modelo de desarrollo.

4. Verdaderas políticas de combate a la pobreza que tengan como fin la eliminación de la pobreza extrema (ni un solo jalisciense en pobreza extrema) debería promulgar el PED. Es importante generar políticas sociales coherentes, no clientelares, que puedan abatir la desigualdad y la pobreza en el Estado de Jalisco. La SEDIS deberá ser enfática en estos programas.

5. Jalisco debe abrir las puertas a la inversión extranjera pero con responsabilidad. El informe para los ODS refiere que los países deben ser muy cuidadosos en dictar leyes y políticas públicas que tiendan más a cuidar a sus ciudadanos de problemas laborales y ambientales, que como tradicionalmente lo hacen, en la protección del capital extranjero.

### ***Propuesta 2: Fomento y participación de las OSC en Jalisco mediante la creación de una Ley Estatal en la materia***

En 2009, dentro del marco de la XIX Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, en Portugal, México adopta la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública. Ésta define la participación ciudadana como derecho y como responsabilidad cívica, constituyendo: “un derecho activo exigible a los poderes públicos, de forma que éstos establezcan y garanticen los cauces para su ejercicio en los procesos de gestión pública” y “una responsabilidad cívica como miembros de la comunidad en que se integran, bien de forma individual o bien mediante sus organizaciones y movimientos representativos.”

Por esta razón, se propone la creación de una Ley para el Fomento y la Participación de las Organizaciones de la Sociedad Civil en el Estado de Jalisco, en concordancia con la existencia de una Ley Federal en la materia desde 2004 y con sendas leyes estatales en otras siete entidades de la República, que tenga por objeto “Fomentar las actividades de las organizaciones de la sociedad civil, agrupaciones y redes mediante una regulación integral y coherente que propicie condiciones para el ejercicio pleno de la libertad de los individuos y grupos que integran la sociedad. Asimismo, estimular su participación en la vida social, económica, política y cultural de la entidad, como lo establece el artículo 15 de la Constitución Política del Estado de Jalisco.” Asimismo:

- Promover la participación de las organizaciones en la definición de agenda, elaboración, implementación y evaluación de políticas públicas con relación a sus actividades.
- Establecer los derechos y obligaciones de las organizaciones.

- Establecer la vinculación con la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil.
- Establecer facultades y coordinación interinstitucional de las autoridades que la aplicarán y los órganos que coadyuvarán en ello. Para ello, como parte de la iniciativa de Ley, se propone la creación del Comité para el Fomento y Participación de las Organizaciones de la Sociedad Civil como el órgano de vinculación entre los tres Poderes del Estado y sus Municipios, y las organizaciones, agrupaciones y redes registradas, para la consulta, opinión, asesoría, propuesta, seguimiento y evaluación de los planes, políticas públicas y proyectos relacionados con el desarrollo de las actividades a que se refiere esta Ley. Será compuesto por representantes de las instancias en la materia (IEPC, SDIS, IJAS, poderes legislativo y judicial), el CESJAL, organizaciones civiles con representación metropolitana y de los demás municipios del Estado.

El trabajo que cada vez con mayor ímpetu han realizado las organizaciones de la sociedad civil en nuestro país constituye una importante contribución a la complementariedad Estado-sociedad. La participación activa de los ciudadanos en tareas públicas ha permitido la consolidación y el fomento de instancias y organizaciones que reflejan la expresión amplia de un ejercicio democrático: no en balde numerosas instituciones públicas y organismos descentralizados cuentan con órganos de gobierno de carácter ciudadano.

Esta iniciativa es promovida por Red Espiral, conjunto de organizaciones dedicadas al bienestar social unidas para ejercer acciones tendientes al fortalecimiento y mejora de su aporte a la sociedad. Para la elaboración de la propuesta de ley se contó con la participación de CIFS-ITESO, IJAS, CESJAL, IEPC, Sedesol Jalisco y Corporativa de Fundaciones.

### ***Propuesta 3: Pobreza e inclusión social***

Siendo congruente con la participación social que debe de tener la sociedad organizada con las autoridades de gobierno, nos permitimos hacer las siguientes propuestas.

Las personas con discapacidad en México cuentan con instrumentos legales que benefician y apoyan a ese sector, como es la ley general para la inclusión de las personas con discapacidad, apoyada por la convención sobre los derechos de las personas con discapacidad.

La propuesta es que se trabaja en la realización de un reglamento actualizado e integral para mejorar el que ya existe, de esa ley vigente. En forma consensada.

Realizar por parte de las instancias que les corresponda como es sedesol, secretaria de gobernación, atención ciudadana de la presidencia, con copia a la contraloría federal, girar oficios de instrucción para que sea aplicada la ley de las personas con discapacidad y la convención en todas las instancias y dependencias del gobierno federal, y recurriendo a los acuerdos con los estados y municipios, también se les sugiera cumplir cabalmente con esos ordenamientos.

Sobre la ley de fomento a las organizaciones es hacer algunas aclaraciones al respecto, la ley le da un trato igual a todas las formas de asociación esto es que no distingue quien es una asociación sin fines de lucro con una que si lo hace, así también no diferencia de lo que es una ONG, una iap, una ac, ya que cuando de lanza una convocatoria para un proyecto x los requisitos los marca en forma general, por lo que muchas organizaciones se ven imposibilitados para concursar, y hasta es discriminatoria en algunos artículos la convocatoria o los apoyos.

Por lo que proponemos sea corregido ese error y se le dé el trato a cada organismo como es debido, en base a sus estatutos, su función, como fue dada de alta, y sus acciones y servicios que presta.

Realizar un censo real sobre los grupos que existen a fin de normar y regularizarlas y saber dónde están que hacen y si están legalmente constituidas, número de socios, con datos reales, según su actividad.

Esto con el fin de que cuando el gobierno de apoyos o lanza una convocatoria ya sepa que las organizaciones si son reales y no habrá una desviación de recursos o siempre serán las mismas que se llevan los apoyos y que no hacen lo que dicen hacer en actividades.

Y que tenga la seguridad que cuenta con todas ellas para hacer actividades en conjunto, el gobierno se debe de apoyar en todas esas organizaciones de personas con discapacidad que para con ellas tomar decisiones de elaborar políticas públicas integrales sobre discapacidad.

Darle un giro profesional y que sea el primer estado que hará cosas conforme a derecho.

#### ***Propuesta 4: Propuesta de la Asociación Civil Víctimas de Violencia Vial para el Plan Estatal de Desarrollo de Jalisco 2013-2033***

##### **Problema**

El alto número de accidentes viales en el estado que dejan alrededor de 1,500 personas fallecidas cada año y alrededor de 3000 seres humanos con alguna discapacidad permanente en este mismo periodo con un costo anual para todos los jaliscienses de 7 mil millones de pesos.

Esta problemática se encuadra en el Eje de Desarrollo Social pues genera pobreza entre las familias que han padecido la desgracia de perder a un ser querido o el haber quedado con alguna discapacidad permanente por este motivo.

Asimismo, el problema de los accidentes viales y sus consecuencias se puede ubicar también en el Eje de Justicia y Paz pues afecta los derechos humanos de los jaliscienses a la vida, a la salud y a la seguridad.

Recordemos que las personas y familias que han vivido la tragedia de perder a un ser querido o quedar con discapacidad son violentados en sus derechos al ser atropellados por el sistema de justicia que protege por lo general al victimario y no a la víctima dada la gran corrupción y complicidad que se genera en estos casos y que como resultado se da una gran impunidad hacia las víctimas de violencia vial.

#### Priorización del problema

En Jalisco mueren más personas por accidentes viales que por otro tipo de violencias, sin embargo, las víctimas de estos percances son invisibles tanto para la sociedad como para las autoridades pues se tiene la percepción de que los percances no se pueden evitar, cuando la evidencia científica mundial nos demuestra que con una buena estrategia se pueden evitar 9 de cada 10 accidentes.

Nuestro país firmó en el 2011 ante la ONU el Decenio de Acción por la Seguridad Vial en donde se pretende reducir las muertes y lesiones en el mundo en un 50 por ciento entre los años 2011 y 2020.

En una reunión de la CONAGO Jalisco se comprometió a trabajar en políticas públicas para salvaguardar la vida y la salud de los jaliscienses en este rubro.

Desafortunadamente pasaron dos años en los que prácticamente no se concretó nada, pero se acaba de firmar en nuestro estado el Convenio Interinstitucional para la Seguridad Vial y Atención de Urgencias con lo que se ve voluntad política para tomar en serio esta problemática que es la principal causa de muerte entre los niños y jóvenes de nuestro estado.

#### Estrategias

En esta problemática Jalisco con este nuevo gobierno empieza con el pie derecho.

La nueva Ley de Movilidad, el trabajo para el nuevo modelo de transporte público y la firma del convenio por la seguridad vial son acciones que darán certidumbre a las líneas de acción a seguir para reducir las muertes y lesiones en nuestras calles y carreteras por accidentes viales.

Después de ser aprobado el marco legal, una buena estrategia sería la formación de un programa de visores ciudadanos a fin de poder vigilar a las autoridades responsables de la

movilidad y de la justicia para que no se cometan actos de corrupción y complicidad que generan una gran impunidad hacia las víctimas de violencia vial.

Un trabajo multisectorial donde sociedad, iniciativa privada, universidades, medios de comunicación y gobierno trabajen unidos para salvar vidas es la estrategia que puede funcionar a fin de lograr la meta del Decenio de Acción por la Seguridad Vial de la ONU.

#### Acciones

En Marco Legal, se espera la aprobación de la nueva Ley de Movilidad de parte Congreso del Estado.

En base a la misma se desprenderán una serie de acciones para mejorar la seguridad vial y la movilidad sustentable en el estado.

Se deben crear estructuras y sistemas para frenar la corrupción en todas las dependencias que tengan alguna competencia en su aplicación.

Propongo que en este rubro le demos seguimiento a lo firmado por el gobernador Jorge Aristóteles Sandoval en el Convenio Interinstitucional por la Seguridad Vial.

#### ***Propuesta 5: Asesoría y apoyo a empresarios ubicados en zonas marginadas***

Inclusión de empresarios a la dinámica económica del estado, a través de apoyo y asesoría para el mejor funcionamiento de su empresa.

## SALUD

#### ***Propuesta 1: Empresa de bienestar libre de adicciones***

El programa EMPRESA DE BIENESTAR LIBRE DE ADICCIONES "ELA" es una iniciativa inspirada en el Plan Nacional de Desarrollo cuyo objetivo es mejorar la competitividad de las empresas y centros de trabajo promoviendo una cultura de bienestar (bien ser, bien vivir) en sus colaboradores, así como de su entorno social inmediato para favorecer estilos de vida saludables. Esta problemática se aborda en las empresas de manera integral, abarcando desde la prevención, el diagnóstico y la derivación hasta el internamiento y seguimiento continuo en colaboración permanente con el núcleo familiar del afectado. No existen antecedentes relacionados a un programa de este tipo.

JUSTIFICACIÓN.

Tener empresas competitivas a través de un programa sustentable e integrador que promueva personal de trabajo sano/saludable, y libre de sustancias adictivas.

- 10% de la fuerza de trabajo consume alcohol y/o drogas con regularidad. (Instituto sobre el abuso del alcohol y alcoholismo NIIAA).
- 2/3 partes de las pérdidas por improductividad son debidas al uso de alcohol y/o drogas. (Asociación nacional de consultores en alcoholismo ALMACA).
- Entre consumidores de alcohol o drogas, el nivel de ausentismo se multiplica de 2 a 4 veces respecto al promedio. (Instituto sobre el abuso del alcohol y alcoholismo NIIAA).
- Los trabajadores con problemas utilizan 4 veces más prestaciones por enfermedad que el resto de los trabajadores de la empresa. (Asociación nacional de consultores en alcoholismo ALMACA).
- Los niveles de productividad de los colaboradores que abusan del alcohol típicamente, descienden del 25 al 40%. (ENA Encuesta nacional de adicciones, 2002).
- 70% de alcohólicos o consumidores de drogas tiene un empleo. (Organización internacional del trabajo OIT).
- Los consumidores presentan 5 veces más solicitudes de indemnización. (Secretaría del trabajo).

Explicación de las acciones: BREVE DESCRIPCIÓN DEL PROGRAMA.

1. Aplicación del Diagnóstico Inicial

2. Capacitación a Directivos.

3. Asamblea de Arranque

4. Publicar las Políticas del programa y de la empresa.

5. Asamblea de inicio de:

1. Módulo I: Autoconocimiento

2. Módulo II: Proyecto y sentido de vida

3. Módulo III: Equilibrio de vida

4. Módulo IV: Adicciones

5. Módulo V: Felicidad y bienestar

1. 1.Capacitación de Líderes de Grupos de Bienestar.
2. Reuniones semanales de los Grupos de Bienestar.

3. Seguimiento a Líderes.
4. Capacitación del Comité de Bienestar.
5. Asamblea final.
6. Aplicación de Diagnóstico Final
7. Derivación: Centro de Soporte y atención Telefónica.
8. Evaluación

#### IMPACTO SOCIAL.

Al día de hoy hemos atendido 235 casos. En 3 años hemos cambiando la vida de más de 6 mil personas. Información documentada.

Agente del Gobierno Estatal y otros organismos que participan:

- Secretaría de Salud aporta recursos económicos y en especie. Mediante una Alianza utilizamos los Centros Nueva Vida
- Otros organismos que participan:
- Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Occidente ITESO: Prevención y Diagnóstico.
- Consejo Estatal Contra las Adicciones CECAJ: Derivación y Centros Nueva Vida.
- Federación Mexicana de Comunidades Terapéuticas FEMEXCOT: Elaboración Tratamiento Ambulatorio Intensivo (TAI)
- Universidad de Guadalajara: U de G: Diagnostico y Evaluación de todos los procesos.

Fuentes o ámbitos de recursos recomendados para aplicar esta propuesta:

- SEDECO: Recurso económico para financiamiento
- SEDIS: Recurso económico para financiamiento
- STPS: Recurso económico para financiamiento

### ***Propuesta 2: Alimentación, nutrición y salud***

Involucrados

Sectores Públicos y Privados, principalmente la Secretaría de Salud y Educación Pública

Seguridad alimentaria en Jalisco

Es el estado en el cual todos los jaliscienses gozan, en forma oportuna y permanente, de acceso a los alimentos que necesitan, en cantidad y calidad, para su adecuado consumo y utilización biológica, garantizándoles un estado de bienestar general que coadyuve al logro de su desarrollo. Supone la disponibilidad, el acceso, el consumo y la utilización biológica

de los alimentos en estrecha relación con seguridad ambiental y seguridad humana, condiciones indispensables para su desarrollo humano sostenible.

#### Inseguridad alimentaria

Se presenta cuando la disponibilidad de alimentos con un contenido óptimo de nutrimentos indispensables, es inadecuada, nociva, limitada e incierta. El círculo vicioso que resulta de la interacción de inseguridad ambiental e inseguridad humana en la salud y nutrición tiene efectos graves, múltiples y generalmente irreversibles. Este círculo vicioso convierte al individuo en un sujeto vulnerable proclive a enfermedades crónicas relacionadas con la nutrición. La mayor morbilidad y mortalidad, la baja capacidad de aprendizaje y desarrollo mental deficiente, la baja actividad física y productividad en el plano laboral, forman parte ineludible de las manifestaciones de la inseguridad nutricio-alimentaria en la que viven importantes sectores de la población Jalisciense.

#### Los primeros mil días

Se ha documentado ampliamente que el aseguramiento de una nutrición óptima durante los primeros mil días (270 días del embarazo y 730 días durante los dos primeros años de vida del niño) en la vida de un individuo, es crucial para su desarrollo físico y mental óptimo. Por el contrario, insuficiencias y/o deficiencias nutricio-alimentarias durante este periodo crítico de crecimiento y desarrollo producirán efectos adversos irreversibles en su salud y calidad de vida en la etapa adulta.

#### Alimentación saludable

Concepto de primordial importancia que implica considerar elementos fundamentales de nutrición y alimentación; de las ingestiones dietéticas recomendadas por grupos etarios y condiciones de vulnerabilidad (niñez, madres gestantes y lactantes, adultos mayores, con patologías y capacidades diferentes) y de un conocimiento profundo de la cultura alimentaria en Jalisco. El propósito de este apartado es la elaboración de metas, estrategias y acciones que involucren a todos los sectores de la sociedad en la construcción de una política pública que asegure una alimentación saludable para toda la población con base en evidencias científicas.

#### Peso saludable

Es de fundamental importancia mantener un peso saludable. Se relaciona con el grave problema de sobrepeso y obesidad en nuestro país en todos los grupos etarios, especialmente en niños y mujeres en edad reproductiva y con los sectores de la población con alto riesgo o presencia de desnutrición aguda y crónica, particularmente en niños menores de cinco años de edad. La presencia en un mismo hogar de obesidad y desnutrición crónica es una realidad de la transición nutricio-alimentaria acelerada que vive nuestro estado de Jalisco en una misma familia con consecuencias graves en la salud de sus miembros.

### ***Propuesta 3: Estrategia para la alimentación del lactante y del niño pequeño***

Visión.

En 35%, la morbilidad en menores de cinco años se asocia a desnutrición. Los primeros dos años de la vida del niño son importantes porque la nutrición óptima reduce la morbilidad y la mortalidad y el riesgo de enfermedades crónicas. Las recomendaciones de la OMS y el UNICEF son:

- Inicio inmediato de la lactancia materna en la primera hora de vida.
- Lactancia exclusivamente materna durante los primeros 6 meses de vida.
- Introducción de alimentos complementarios seguros y adecuados a partir de los 6 meses, continuando la lactancia materna hasta los dos años.

Se considera a la alimentación del lactante y del niño pequeño la piedra angular del desarrollo infantil. Cerca de 30% de la población mundial de menos de cinco años tiene retraso del crecimiento a consecuencia de una mala alimentación y de infecciones de repetición. Incluso en entornos con escasos recursos la mejora de las prácticas de alimentación puede mejorar la ingestión de energía y nutrientes y del estado nutricional.

En los últimos decenios ha habido un acopio incesante de datos sobre los requerimientos de una nutrición apropiada, prácticas alimentarias recomendables y factores que impiden una alimentación adecuada. Estudios realizados en Bangladesh, Brasil y México han demostrado el impacto del asesoramiento, tanto en la comunidad como en los servicios de salud, para mejorar las prácticas alimentarias, la ingestión de alimentos y el crecimiento.

La Estrategia mundial para la alimentación del lactante y del niño pequeño tiene por objetivo revitalizar las medidas para fomentar, proteger y apoyar una alimentación adecuada del lactante y del niño pequeño. Se basa en iniciativas anteriores, en particular en la Declaración de Innocenti y la iniciativa Hospitales amigos de los niños, y aborda las necesidades de todos los niños.

Estrategias y acciones:

1. El gobierno de Jalisco debería formular y aplicar una política integral sobre alimentación del lactante y del niño pequeño, en el contexto de las políticas nacionales de nutrición, salud infantil y reproductiva, y reducción de la pobreza.
2. Todas las madres deberían tener acceso a un apoyo especializado para iniciar y mantener la lactancia exclusivamente materna durante seis meses e introducir en la dieta del niño alimentos complementarios adecuados e inoocuos en el momento oportuno, sin abandonar la lactancia materna hasta los dos años de edad o más.

3. Los profesionales sanitarios deberían estar capacitados para proporcionar asesoramiento eficaz sobre la alimentación, y sus servicios deberían extenderse a la comunidad a través de orientadores capacitados y profesionales.
4. El gobierno de Jalisco debería examinar los progresos de la aplicación nacional del Código Internacional de Comercialización de Sucedáneos de la Leche Materna, y considerar la posibilidad de promulgar nuevas leyes o medidas adicionales para proteger a las familias de las influencias comerciales negativas.
5. El gobierno de Jalisco debería promulgar leyes imaginativas para proteger el derecho a la lactancia materna de las mujeres trabajadoras u establecer medios para aplicar esas leyes de conformidad con las normas laborales internacionales.

#### ***Propuesta 4: Seguridad Vial y Prevención de Accidentes***

##### Problema

El alto número de accidentes viales en el estado que dejan alrededor de 1,500 personas fallecidas cada año y alrededor de 3000 seres humanos con alguna discapacidad permanente en este mismo periodo con un costo anual para todos los jaliscienses de 7 mil millones de pesos.

Esta problemática se encuadra en el Eje de Desarrollo Social pues genera pobreza entre las familias que han padecido la desgracia de perder a un ser querido o el haber quedado con alguna discapacidad permanente por este motivo.

Asimismo, el problema de los accidentes viales y sus consecuencias se puede ubicar también en el Eje de Justicia y Paz pues afecta los derechos humanos de los jaliscienses a la vida, a la salud y a la seguridad.

Recordemos que las personas y familias que han vivido la tragedia de perder a un ser querido o quedar con discapacidad son violentados en sus derechos al ser atropellados por el sistema de justicia que protege por lo general al victimario y no a la víctima dada la gran corrupción y complicidad que se genera en estos casos y que como resultado se da una gran impunidad hacia las víctimas de violencia vial.

##### Priorización del problema

En Jalisco mueren más personas por accidentes viales que por otro tipo de violencias, sin embargo, las víctimas de estos percances son invisibles tanto para la sociedad como para las autoridades pues se tiene la percepción de que los percances no se pueden evitar, cuando la evidencia científica mundial nos demuestra que con una buena estrategia se pueden evitar 9 de cada 10 accidentes.

Nuestro país firmó en el 2011 ante la ONU el Decenio de Acción por la Seguridad Vial en donde se pretende reducir las muertes y lesiones en el mundo en un 50 por ciento entre los años 2011 y 2020.

En una reunión de la CONAGO Jalisco se comprometió a trabajar en políticas públicas para salvaguardar la vida y la salud de los jaliscienses en este rubro.

Desafortunadamente pasaron dos años en los que prácticamente no se concretó nada, pero se acaba de firmar en nuestro estado el Convenio Interinstitucional para la Seguridad Vial y Atención de Urgencias con lo que se ve voluntad política para tomar en serio esta problemática que es la principal causa de muerte entre los niños y jóvenes de nuestro estado.

### Estrategias

En esta problemática Jalisco con este nuevo gobierno empieza con el pie derecho.

La nueva Ley de Movilidad, el trabajo para el nuevo modelo de transporte público y la firma del convenio por la seguridad vial son acciones que darán certidumbre a las líneas de acción a seguir para reducir las muertes y lesiones en nuestras calles y carreteras por accidentes viales.

Después de ser aprobado el marco legal, una buena estrategia sería la formación de un programa de visores ciudadanos a fin de poder vigilar a las autoridades responsables de la movilidad y de la justicia para que no se cometan actos de corrupción y complicidad que generan una gran impunidad hacia las víctimas de violencia vial.

Un trabajo multisectorial donde sociedad, iniciativa privada, universidades, medios de comunicación y gobierno trabajen unidos para salvar vidas es la estrategia que puede funcionar a fin de lograr la meta del Decenio de Acción por la Seguridad Vial de la ONU.

### Acciones

En Marco Legal, se espera la aprobación de la nueva Ley de Movilidad de parte Congreso del Estado.

En base a la misma se desprenderán una serie de acciones para mejorar la seguridad vial y la movilidad sustentable en el estado.

Se deben crear estructuras y sistemas para frenar la corrupción en todas las dependencias que tengan alguna competencia en su aplicación.

Propongo que en este rubro le demos seguimiento a lo firmado por el gobernador Jorge Aristóteles Sandoval en el Convenio Interinstitucional por la Seguridad Vial.

Las consecuencias negativas de accidentes viales contra la vida, la salud e integración de las familias ha ido aumentando mucho en la zona metropolitana de Guadalajara, por eso deben tomarse medidas estrictas para abatir este daño con las siguientes acciones:

- Aplicación estricta de la nueva Ley de Movilidad sin corrupción y en defensa del peatón y otras víctimas inocentes
- Reforzar las estadísticas y observatorio de lesiones por accidentes viales
- Dar mayor capacitación a la policía vial para atender y prevenir accidentes viales
- Campañas más frecuentes e inteligentes de prevención de factores de riesgos viales
- Fortalecimiento de controles de alcoholímetros y otros programas preventivos como el conductor designado.
- Reforzar los programas de educación vial y prevención de riesgos viales en las escuelas
- Programa de calidad para la atención hospitalaria y fisioterapia de accidentados

#### ***Propuesta 5: Desarrollo y exigibilidad del derecho a la salud en Jalisco***

1. Sentar las bases para crear un verdadero sistema universal de salud para lo cual se requiere la construcción, modernización y adecuación de instalaciones médicas, quirúrgicas, farmacéuticas y hospitalarias para que se esté en posibilidad de hacer frente a la demanda de servicios de salud para los habitantes de todos los municipios de Jalisco. Asimismo deberá contarse con los recursos humanos necesarios (enfermeras, médicos generales y especialistas) que puedan satisfacer la demanda de los cuidados de salud de la población.

Política así como la pretendida Cobertura Universal de Salud.

#### ***Propuesta 6: Desarrollo y exigibilidad del derecho a la salud en Jalisco***

Sumario. 1. Introducción. 2. Diferencias entre los derechos humanos, las garantías individuales y los derechos sociales. 3. Los derechos sociales exigibles al Estado. Su naturaleza intrínseca a la luz de la ciencia jurídica. 4. El derecho humano a la salud. 5. El Desarrollo de Jalisco en el plano nacional 5. Exigibilidad del Derecho a la salud. 6. Conclusiones y propuestas.

1. Introducción.

La existencia, la observancia y el cabal cumplimiento de los Derechos Sociales exigibles, los cuales, al menos en teoría, debería ser en la práctica un factor esencial para el desarrollo nacional.

De fundamental trascendencia resulta para Jalisco, su Gobierno, el resto de los Poderes Públicos y en especial su ciudadanía, en cuanto al tema de la salud atañe partir de una premisa clave: existe una gran confusión conceptual en el discurso político y mediático, que no respeta la terminología y los conceptos que la ciencia y la academia suele manejar en sus investigaciones, lo cual se traduce luego en un absoluto caos en donde la confusión conceptual genera más problemas en la toma de decisiones políticas porque, al impedir hacer un diagnóstico objetivo del problema que intenta resolverse o al menos atemperarse, “resulta peor el remedio que la enfermedad”.

Hablando del concepto de enfermedad, obviamente que no es lo mismo hablar de salud que de enfermedad, pues la salud, dicho en palabras breves y atendiendo a la definición que utiliza la propia Organización Mundial de la Salud, es “el equilibrio bio-físico-psíquico del individuo con su medio ambiente” (sic), esto es, tener salud mental y física en armonía con el medio ambiente en que nos desenvolvemos. Se trata de un grave error conceptual que necesariamente impacta en las políticas públicas gubernamentales, pues eso obliga a que el individuo vaya al médico cuando está o se siente enfermo, no cuando se siente o está sano; un asunto propiamente cultural que de suyo impide la atención primaria a la salud y la medicina preventiva. Más grave aún que es que jurídicamente se “asegure” al individuo contra las enfermedades y al haberlas se le otorguen prestaciones (atención médica, quirúrgica, farmacéutica, hospitalaria, rehabilitación, etc.), en vez de asegurarle que el sistema sanitario público o privado hará todo lo posible por asegurarle la salud. ¿De qué sirve la vida o la libertad sin salud?

Ahora bien, dentro de los fines de la protección social genérica y en especial del asistencialismo social y la seguridad social, en diversos niveles y con diversos grados de intensidad y exigencia, el tema de las enfermedades —más que la salud, que conste—, constituyen uno de los aspectos más trascendentes de su existencia. Después de todo la salud es un derecho humano irrenunciable e inalienable plasmado en el artículo 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de Naciones Unidas, y corresponde al Estado la satisfacción de estos derechos que, desde luego, son exigibles por parte de los habitantes de un país.[1]

Los derechos humanos hoy día consagrados desde el artículo 1º de nuestra Constitución Política, en un radical cambio de paradigma jurídico que obliga al propio Estado mexicano y a las entidades federativas del país a modificar todo el marco jurídico que ya ha quedado rebasado por la realidad debido a que, quiérase o no reconocer, la inmensidad e intensidad de dicho precepto Constitucional está muy lejos todavía de ser satisfecha pues cualquier violación a los derechos humanos en salud o en cualquier otro, debe imperativamente ser reparada por el Estado.[2]

El que esto escribe es Abogado posgraduado, y porque creo en la especialización científica y académica, apostando para mejores saberes a la interdisciplinariedad, no hablaré aquí acerca de definiciones conceptuales en materia de salud, enfermedad, o sintomatología, por la sencilla razón que no me corresponde hacerlo.

Al punto afirmo que, así todos trabajemos —aunque no todos lo hagamos subordinadamente a un patrón—, sólo compete hablar del Derecho del Trabajo a los juristas y no a cualquier persona (sea éste político, funcionario, periodista, empleadores u operarios) pues deberían hacerlo sólo los juristas o quienes demuestre su especialización en el tema jurídico laboral; que se hable eso sí del trabajo o del legítimo derecho al trabajo, más no del Derecho del Trabajo que es un tema para entendidos... ofreciendo por anticipado sinceras disculpas a quienes se sientan aludidos u ofendidos por la afirmación, pues la intención sencillamente es tratar de poner los puntos sobre las íes arriesgando opiniones personales razonadas y razonables porque el pueblo de Jalisco merece tener los servicios no sólo que requiere sino a los que tiene legítimo cuanto irrenunciable derecho.

Entonces, para sentar bases firmes de lo que expondré enseguida, es muy importante tener muy claro el significado de diferentes conceptos que parecen ser lo mismo, sin serlo; por ejemplo, no es lo mismo: protección social que sus diversos componentes —seguridad social, previsión social, asistencia social, u otros esquemas complementarios (generalmente privados) de la protección social—, confundiéndose entonces el todo con la parte, el continente con el contenido, pues cada sistema protector tiene un origen, una historia, un alcance, un propósito específico y un financiamiento diferente a cualquier otro esquema protector, por más que sean todos ellos complementarios entre sí.[3]

El concepto Derecho, gramaticalmente un adjetivo multívoco.[4] Provoca alguna confusión el que la palabra Derecho se utilice para definir tanto a la propia ciencia jurídica en sí (escrita por ello con mayúscula inicial), como a la consecuencia de aquélla (escrita ya con letra minúscula: derecho o derechos), refiriéndose en este último caso a “las acciones o atributos que emanan de las propias leyes a favor de alguien” e incluyendo en éste concepto a los derechos surgidos en razón de alguna circunstancia natural o de grupo, tales como los derechos humanos, los derechos sociales o los derechos exigibles al Estado.[5]

Así las cosas, el Derecho como ciencia, aparte de regular la función del Estado y buscar la coexistencia pacífica de las personas, propende siempre, como un objetivo final afanosamente perseguido, a la permanente búsqueda de la justicia al ser su mejor instrumento; debiendo entenderse a la par que el Derecho es mucho más que una norma legal, siendo de observancia forzosa tanto para gobernantes y gobernados al emanar del poder soberano de una nación. Por lo debe quedar perfectamente claro que “la ley no es sinónimo del Derecho” o bien creer que “la ley es el Derecho en sí”; pues no es lo mismo lo legal (previsto en ley) que lo jurídico (sustentado en la ciencia del Derecho o ciencia jurídica).

Para terminar este apartado introductorio, habrá que añadir únicamente que la historia del Derecho es nada menos que la historia del ser humano gregario, visto y entendido al través de los siglos integrado en una sociedad organizada. Es pues el Derecho la ciencia del “deber ser”, por lo cual debe ser preocupación fundamental del Estado que nada ni nadie, ya sean gobernantes o funcionarios de cualquier tipo o nivel, ya legisladores o impartidores de justicia, o bien instituciones públicas o privadas y de suyo todos los individuos —sean

éstos nacionales o extranjeros, en tanto que se encuentren en territorio nacional y por lo tanto estén protegidos por la normatividad vigente—, que nada ni nadie, se dice, se ubique por encima del Derecho.

Porque en un Estado de Derecho como el nuestro las normativas jurídicas positivas vigentes en cualquier tiempo y lugar deberán ser respetadas por todos, organizando en plenitud de derechos u obligaciones de unos y otros la vida en sociedad.

2. Diferencias entre los derechos humanos, las garantías individuales y los derechos sociales.

Es posible afirmar que las imprecisiones conceptuales son relativamente frecuentes en la ciencia jurídica, que es una ciencia social muy evolutiva; por ejemplo al mencionar el concepto derechos humanos en automático presuponemos casi todos que es exactamente lo mismo que decir derechos naturales, derechos innatos, derechos subjetivos públicos, garantías individuales, principios generales del Derecho, derechos sociales o derechos fundamentales; pero no lo es porque no lo son.

Por razón de simple pertinencia metodológica en el análisis, nos centraremos en dos conceptos; derechos humanos y garantías individuales. Advertiremos que existe una sutil diferencia, a veces de simple énfasis e intensidad, entre las garantías individuales —las que hasta el 9 de junio de 2011[6] se hallaban plasmadas en los primeros 28 artículos de nuestra Constitución Política mexicana—, con respecto de los llamados derechos humanos que se contienen y puntualizan en la Declaración Universal de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), a los que aluden los Tratados Internacionales signados por México y la más reciente Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Su diferencia rebasa lo meramente conceptual o del catálogo normativo que les contiene, pues para no caer en la dificultad de que no encuadre en la tipicidad de un precepto legal o reglamentario, el que jamás podrá hacer un definición o concepto totalmente abarcador de la grandiosidad e inmensidad de los derechos humanos, opta por dar sobre entendido qué es y cuáles son dicho derechos humanos, intrínsecos a la propio naturaleza de la persona humana (sea física o moral, que conste, pues dichos derechos son extensibles también a las personas jurídicas).[7]

Por su parte, las garantías individuales son los límites y prohibiciones que el poder público o la propia autoridad se ha impuesto y decidió respetar con el fin de hacer posible la libertad de los individuos, sin menoscabo del orden y la paz social que deben ser mantenidas en beneficio de todos los habitantes del país.

Es importante destacar que en nuestro país, a partir del 11 de junio de 2011, nuestra Carta Magna permite hacer exigibles, los derechos humanos consagrados en nuestra norma suprema y en los Tratados Internacionales ratificados por México —en el caso que nos ocupa en materia de “salud”—, pudiendo hacerlo directamente ante el Poder Judicial de la

Federación frente a su eventual violación o inobservancia por parte de las autoridades del Estado, en una acción reparadora ejercida mediante el juicio de amparo, quedando siempre obligadas las autoridades en los tres niveles de gobierno —federal, estatal y municipal— a respetar, promover, proteger y garantizar su cumplimiento los derechos humanos a la luz de los principios de interdependencia, universalidad, indivisibilidad y progresividad de dichos derechos.

Ello es así porque si bien es verdad que la Declaración Universal de los Derechos Humanos, no es un Tratado Internacional propiamente dicho acorde a nuestra Constitución Política, al no estar suscrito por el Presidente de México y contándose con la ratificación del Senado de la república, también es cierto que, a partir de la reforma Constitucional aludida, ha adquirido ya el carácter de normatividad legal exigible al Estado mexicano atento a lo estipulado por el artículo 133 Constitucional;<sup>[8]</sup> más aún vale el razonamiento derivado de que el representante del Estado mexicano en la ONU, el 10 de diciembre de 1948, votó a favor de la aludida Declaración Universal.<sup>[9]</sup>

No sobra añadir al respecto que las “recomendaciones” (sic) que a manera de resolución de una queja por violación a los derechos humanos, formuladas a nivel federal por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos o sus homólogas en las entidades federativas, hasta ahora no se consideraban vinculatorias al carecer el Ombudsman federal o local de imperio y la coercitividad suficiente para hacerlas cumplir de manera forzosa ya en la práctica, situación ésta que se ha modificado radicalmente con las reformas efectuadas al artículo 1° de nuestra Constitución Federal.<sup>[10]</sup>

No pueden tampoco equipararse las otrora vigentes garantías individuales, con las llamadas garantías sociales, pues se ha evidenciado una clara distinción entre el “individuo político” y el “individuo social”. Alberto Trueba Urbina —sin duda uno de los tratadistas mexicanos más notables en esta materia—, señaló con absoluta claridad: “Mientras que las ‘garantías individuales’ son atributos exclusivo de los individuos, las ‘garantías sociales’ corresponden al hombre visto desde la perspectiva social.”<sup>[11]</sup> Y es con mucho más trascendente un derecho social que un derecho individual, pues prima jerárquicamente más la norma del Derecho Social que las del Derecho Privado.

En ese orden de ideas, aludiré enseguida el tema específico de los derechos sociales, que sí son siempre exigibles al propio Estado... como la “salud”. Porque sin ser exactamente lo mismo, los derechos sociales son el resultado lógico jurídico de las llamadas garantías sociales, las cuales obligan al Estado a actuar en favor de ciertos sectores de la colectividad perfectamente definidos, como la familia, los trabajadores, campesinos, indígenas, los grupos vulnerables o marginados, y otros más, brindándoseles un trato jurídicamente diferenciado por hallarse plasmado el mismo a nivel Constitucional.

Tales derechos sociales han sido desarrollados en legislaciones específicas tales como: la laboral, la agraria, la educativa o la de seguridad social, y justo dentro de estos derechos sociales se encuentra inmerso el derecho a la protección de la salud de los mexicanos,

plasmado en el cuarto párrafo del artículo 4º de nuestra propia Constitución Federal, que a la letra dice:

Toda persona tiene derecho a la protección de la salud. La Ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme lo dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta Constitución. [12]

3. Los derechos sociales exigibles al Estado. Su naturaleza intrínseca a la luz de la ciencia jurídica.

Por razones de tiempo, nos centraremos en el Derecho Social del cual emanan; a diferencia de otras ramas de la ciencia Jurídica o de las disciplinas que las integran, el Derecho Social hace siempre especial énfasis en el trato jurídicamente diferenciado a que propenden la serie de normas, eminentemente tuitivas y proteccionistas —digamos que niveladoras, compensatorias—, que ex profeso fueran diseñadas por el legislador con la única finalidad de proteger a los miembros de determinadas clases sociales, como por ejemplo los obreros y/o los campesinos.

Porque no hay duda que los derechos dejan de ser individuales y se convierten en sociales cuando se contempla al hombre como parte del tejido social. Y sucede que aún sin saberlo o reconocerlo, solidariamente todos integramos la sociedad mexicana, la que debe ser y estar regulada por el Estado al ser el responsable y garante de que se alcancen los grandes objetivos sociales trazados, puesto que en materia de los derechos sociales si el Estado no puede materializarlos entonces nadie podrá hacerlo.

Entonces, como hablamos aquí de los derechos sociales, para ubicarnos debe decirse que son aquellos que estando plasmados a nivel Constitucional con un amplio sentido nivelador de las desigualdades naturales que nos distinguen a los seres humanos, los miembros de una sociedad organizada pueden exigir de sus autoridades e instituciones. Si bien el artículo 4º Constitucional alude en su primer párrafo señala que el varón y la mujer son iguales ante la ley, contrario a lo que se supone, esto, lejos de afirmar que todos somos iguales —porque naturalmente no lo somos—, significa que corresponde a la ley establecer los mecanismos necesarios que aseguren tan pretendida igualdad. Pues eso es exactamente lo que hacen las leyes y la justicia sociales: nivelar y compensar las desigualdades individuales.

De tal forma que su reclamo, mediante la simple petición clara de la pretensión perseguida —la que es de suponer no debiera tener mayores exigencias dada su naturaleza jurídica taxativa, irrenunciable e inalienable—, al efectuarse la gestión ante los representantes del Estado se lograría, por ese simple hecho, el efecto de materializarlo en favor de sus reclamante como beneficiario de él. De modo pues que este tipo de derechos sociales son siempre reclamables por el interesado; es decir: son exigibles al Estado, debido a que el adjetivo “exigible”, atendiendo a su simple definición, significa pedir imperiosamente algo a lo que se tiene derecho.[13]

Pero también habrá qué decirlo y puntualizarlo: como la justicia no opera en “automático”, la existencia normativa de un derecho social exigible al Estado por sí mismo no implica ni presupone su cabal observancia o puntual aplicación al caso concreto individual. Para la administración de justicia impartida por los órganos del Estado encargados de la tutela de nuestros derechos, obligan a pedirla —ni exigirla ni rogarla: sólo pedirla— a fin de lograr que nos sea concedida dicha justicia, lo que implica entonces que primero hay que saber cuáles son nuestros derechos y luego saberlos pedir ante la autoridad jurisdiccional competente. Por lo cual deberíamos todos saber utilizar normas sustantivas (de fondo), así como las normas adjetivas o procesales (de forma).

Por tanto, en el caso de que sea inobservada una norma jurídica o de sernos violentado algún derecho social —el de acceso a la protección de la salud, por ejemplo—, a fin de que el mismo nos sea respetado y en su caso resarcido en su goce y acceder a él, invariablemente deberemos pedirlo ante la autoridad competente, sea ésta administrativa o judicial, siempre dependiendo del tipo de derecho de que se trate. [14]

Con lo expuesto es ya posible obtener una primera gran conclusión: no basta la simple existencia de un derecho humano o social para que éste se respete o materialice, pues en caso necesario el ciudadano tendrá siempre la acción para ejercitarla y deberá exigir de la autoridad que el mismo se observe, preserve o respete, aún en un Estado social de Derecho dedicado a satisfacer las necesidades colectivas de la comunidad resultado de las exigencias de una mayor seguridad económica y justicia social que han quedado debidamente concretadas en los referidos Derechos Sociales.

Entonces, el Derecho Social contemporáneo, con un elevado contenido humano, impone al Estado el deber de proteger a las clases económicamente débiles, una fórmula de vida colectiva y de actividades propias de grupos sociales en franca desventaja (dumping social) cuyo elemento básico lo es el ser humano en cuanto miembro de la sociedad. [15]

#### 4. El derecho humano a la salud.

Es una realidad en el siglo XXI que en muchas Constituciones nacionales y Convenios Internacionales ratificados por los Estados, se incorporen en sus textos fundamentales y bien en su entramado jurídico vigente los derechos sociales; la tendencia doctrinaria especialmente práctica, les ha restado valor en cuanto derechos, considerándoles como meros postulados políticos o, para decirlo de otra forma, derechos que son prejuiciosamente tildados de “incompletos”.

Sin embargo, a partir de la experiencia obtenida de tribunales internacionales y de diversas naciones con mayor cultura sobre la temática, los derechos sociales plasmados en el sistema jurídico nacional son verdaderos derechos exigibles al Estado en cuanto a su eventual cumplimiento, urgiendo a volverles exigibles, como obligaciones jurídicas que son, mediante un panorama completo de estrategias encaminadas a su exigibilidad. [16]

Siendo una de las características esenciales de los derechos sociales ser de carácter prestacional, al aludir siempre a una prestación determinada para el gobernado por parte del Estado, digamos en materia de educación, salud o vivienda, habría entonces qué preguntarnos ubicándonos en un escenario nacional sencillo de entender.

Jurídicamente hablando, el derecho humano a la salud se encuentra consagrado en Tratados Internacionales, tales como la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, aprobada en la novena Conferencia Internacional, celebrada en Bogotá, Colombia, y adoptada el 2 de mayo de 1948, convirtiéndose en el primer documento internacional con una proclamación general de derechos que incluso se anticipó en varios meses a la Declaración Universal de Derechos Humanos que fue adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 217-A, del 10 de diciembre de 1948, celebrada ésta en París, Francia; éste documento declarativo se convirtió en el eje del Derecho Internacional en materia de derechos humanos.

Sin embargo, no fue el único precedente para nuestro país, pues también lo fue el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, [17] aparte desde luego del pre referido artículo 4° de nuestra Constitución Política.

Ahora bien, definir la salud y el alcance de lo que representa la pretendida extensión de cobertura a toda la población mexicana, lográndose la universalización de la atención a la salud, en contrapartida a la obligación expresa del Estado mexicano de atender este delicado rubro y salvaguardarla, coloca el tema de la sanidad pública y a los programas de protección social necesariamente en la agenda nacional de pendientes, pues se trata nada menos que de elaborar políticas públicas acordes a las tendencias mundiales... lo que confirma que así se haya declarado por el ex Presidente Felipe Calderón una supuesta "cobertura universal de salud" en nuestro país, en abril de 2012, aún falta mucho por hacer para alcanzar esa aspiración nacional.

Ahora bien, ya dijimos antes que debemos definir qué se entiende por salud, y al respecto la OMS la define de la siguiente manera:

Salud es un estado de completo bienestar físico, mental y social, y no solamente la ausencia de afecciones o enfermedades. [18]

Este concepto implica que no se debe ver a la salud como algo abstracto, ni se vale confundirlo con sus síntomas (enfermedad), sino más bien como una aspiración y un medio para que los seres humanos puedan alcanzar una vida plena, social y económicamente productiva.

Consecuentemente, es importante tener presente que el derecho a la salud, es mucho más amplio que el derecho a la atención o a la protección de la salud, fundamentalmente al tratar de modificar la sensación de que la salud de la población puede lograrse sólo con esfuerzos, por ejemplo, del Sector Salud, pues en esto es el propio individuo —o de ser el caso la familia, entendida como grupo nuclear de la sociedad— quienes juegan un rol

fundamental, hasta el punto de que sin su participación proactiva, la salud será una utopía imposible de alcanzar.

Esa limitación del Sector Salud se constata en los últimos años, sobre todo en la década de los noventa del siglo XX, en la que se presentan una serie de indicadores positivos de salud, pero en el mismo periodo aumenta la pobreza o la población con desnutrición, sin vivienda o sin agua potable en números absolutos en relación a la población general. Esta lacerante realidad no sólo señala que los indicadores de la salud no pueden mejorar en forma independiente de los otros indicadores para medir la pobreza, sino que hay que definir incluso cuáles son o debería de ser los indicadores de salud. En una población donde aumenta la indigencia o la pobreza, ello es per se un indicador de salud, aun incluso cuando mejorara el acceso a la atención a la salud.

Porque el derecho a la salud no puede ni debe únicamente limitarse al derecho de mantenerse sano, sino que también se refiere a el relativo al derecho de disfrutar un sistema de protección de la salud que le brinde a los individuos —incluso los sanos, claro—, la oportunidad de alcanzar el más alto nivel posible de salud. Y correlativo a esos derechos humanos y sociales, deberá estar allí siempre el esfuerzo, tanto del Estado mexicano como de sus entidades federativas como Jalisco, de progresivamente extender su manto protector en al área de la salud.

En este punto, si atendiéndonos al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU, debe subrayarse que el poli citado derecho a la salud debe ser entendido como un derecho amplio y extensivo, que abarca una amplia gama de factores socioeconómicos tales como: la alimentación y la nutrición, la vivienda, el acceso al agua limpia y potable, así como a condiciones sanitarias y de trabajo seguras y sanas. Señala además el Comité, que el derecho a la salud, debe contar con cuatro elementos esenciales, a saber:

- 1) Disponibilidad. Suficiente número de instalaciones así como de programas para atender la salud.
- 2) Accesibilidad. Los establecimientos, bienes y servicios, debe ser para todos los individuos; ya su vez, ésta debe comprender: la no discriminación, contar con instalaciones al alcance de todos, asequibilidad, y acceso permanente a la información.
- 3) Aceptabilidad. Respetuosos siempre de la ética médica; y,
- 4) Calidad. Personal médico capacitado, medicina suficiente e instalaciones adecuadas. [19]

También dicho Comité de la ONU, aporta consideraciones específicas acerca de ciertas enfermedades o sobre ciertos grupos sociales que, por su grado de vulnerabilidad, requieren una atención especial, como por ejemplo: la atención de la salud materno-infantil, la higiene en el hogar o el trabajo, el saneamiento del medio ambiente, la prevención y la educación como herramientas indispensables en el tema de la prevención y cuidados de la

salud, y la no discriminación por ningún motivo. En resumidas cuentas, en materia de la salud todos significa todos.

Asimismo, entre las obligaciones que señala el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU, que como mínimo deberá contener el derecho a la salud, se encuentran:

- 1) Garantía de acceso a los centros y servicios de salud para todos.
- 2) Asegurar acceso a alimentación esencial mínima.
- 3) Acceso a una vivienda en condiciones sanitarias básicas incluyendo el agua potable.
- 4) Proporcionar medicamentos esenciales.
- 5) Adopción y aplicación de un plan de acción nacional de salud pública.
- 6) Garantizar la atención materno- infantil.
- 7) Inmunizar contra las principales enfermedades de la comunidad.
- 8) Combate de enfermedades epidémicas y endémicas.
- 9) Capacitación al personal del sector de la salud, no solo en materia de salud sino también de derechos humanos.

En ese contexto, con respecto a todos los requisitos mencionados anteriormente, tenemos un grave problema los mexicanos pues ni el Estado nacional, ni Jalisco, está preparado para hacer frente a la demanda universal de salud de sus habitantes, por múltiples factores que resulta imposible anotar y comentar aquí. El punto es que, a partir de eso y siguiendo al genial Albert Einstein, quien afirmaba que en materia científica la pregunta correcta importa más que sus eventuales respuestas, cabría formular enseguida una pregunta inquietante:

¿De qué sirve que el artículo 4º de nuestra Constitución Federal establezca que toda persona tiene derecho a la protección de la salud, si tampoco existe la infraestructura necesaria para otorgarla a todos sin distinción y, para colmo, hoy se le cobra el servicio incluso a los desempleados y los más desposeídos del país, cuando el servicio básico de salud es costado por la ciudadanía vía pago de impuestos y no debe quedar condicionado a estar inscrito en el Programa insignia del Gobierno federal que es el mal llamado Seguro Popular?

De lo antes apuntado ya es factible obtener una conclusión válida: de nada sirve al ciudadano que aparezcan plasmados en el texto Constitucional tales derechos sociales, si no existen los mecanismos jurídicos necesarios para volverlos exigibles y reclamables al Estado.

De manera entonces que acaso el mayor de los problemas estriba en dilucidar cómo se deben materializar este tipo de derechos sociales en México, pues si afirmamos y es demostrable que los mismos son exigibles al hallarse todo ellos plasmados en nuestra Constitución política, en los Tratados Internacionales de que México forma parte, en las diversas legislaciones nacionales de salud e incluso en las metas de Planes y Programas

públicos debidamente aprobados por los conductos legales competentes respectivos—, ¿qué sucede pues cuando tales derechos que son irrenunciables e inalienables, se incumplen e inobservan o no se satisfacen los mismos oportunamente?

Frente a ese ominoso escenario las preguntas pertinentes a formularnos serían múltiples:

- a) ¿Quién puede demandar el cumplimiento cabal y oportuno de dichos derechos sociales?
- b) ¿A quién se demanda: al Estado o a los organismos públicos a quienes específicamente se les ha confiado la encomienda, v.gr: los seguros sociales o la Secretaría de Salud?
- c) ¿Ante quién se demanda: en los juzgados de Distrito del Poder Judicial de la Federación o ante qué Tribunal jurisdiccional de índole federal o local?
- d) ¿En este punto, en una Federación de estados supuestamente libres y soberanos — que de suyo no son ni lo uno ni lo otro, sino autónomos que es distinto—, la competencia se surte en el orden federal o en el local, si los derechos son de todos los mexicanos más allá de donde radiquen o a donde vayan?
- e) ¿En qué vía se demanda el cumplimiento de ese derecho social: vía administrativa o jurisdiccional civil, laboral, fiscal, agraria o alguna vía especial?
- f) ¿Qué procedimiento deberá observarse en cada caso en particular? ¿En dónde está establecido y cuáles son las características del proceso que deberán ser observadas tanto por la autoridad jurisdiccional resolutoria como por las partes?
- g) ¿Cuándo se puede o debe demandar su obsequio, en la hipótesis que se deniegue tácitamente el mismo o bien cuando exista negativa expresa?
- h) ¿La sentencia o resolución administrativa que se dicte, tendrá efectos restitutivos de manera tal que obligue al Estado a concederlo, o será meramente declarativo quedando al arbitrio del Estado cumplirlo cómo y cuándo él decida?

En fin, el listado puede ser tan extenso como se quiera, y el mayor de los problemas es que ninguna ley reglamentaria de nuestra Constitución política se ha atrevido a regular la efectivización, concreción y materialización del derecho humano a la salud, acaso porque el Estado nunca irá contra sí mismo.

El problema pues no solo se da en el ámbito federal solamente, sino también en el segundo nivel de gobierno del país —las entidades federativas— ya que existen grandes disparidades y contrastes en el desarrollo humano alcanzado.

Del Índice de Desarrollo Humano en México, se colige que Jalisco, en el 2010, [20] se encontraba en lugar 15 entre el resto de las entidades federativas con un IDH de 0.7434, permaneciendo en la misma posición con respecto al 0.7393 obtenido en el 2008. Realizando una comparación entre ambos Índices (2018 y 2010), se puede observar que se

obtuvo una mejora en el rubro de salud y en el de educación y en contraste un retroceso en el ingreso per cápita de sus habitantes.

La pregunta obligada que surge ante este panorama es entender el por qué, siendo Jalisco una de las entidades más importantes del país, no ha logrado elevar de forma homogénea el nivel de vida de sus habitantes; y la explicación parece ser muy sencilla, ya que existe una profunda desigualdad entre los 125 municipios que conforman la entidad.

Si bien es cierto que la pobreza está presente a lo largo y ancho del territorio nacional, ésta no se manifiesta con igual intensidad en todas las entidades federativas, y existen estados donde el fenómeno se da con mayor rigor; las causas de estos desequilibrios nacionales son múltiples y están relacionados con una concentración de la mayor parte de la actividad productiva en contados polos de desarrollo.

Además de lo anterior, se ha observado que las entidades federativas con mayor incidencia de pobreza están afectadas por características socio demográficas muy particulares, tales como: tasas de natalidad elevadas, un número más elevado de miembro por hogar, niveles más altos de analfabetismo y más bajos de educación formal. Así, para entender a profundidad por ejemplo la situación de la pobreza en Jalisco, es importante hacer un análisis a nivel municipal, ya que se pueden percibir en forma más clara en dónde se encuentran los mayores rezagos. Desafortunadamente no existe disponible información reciente por lo que se utilizan los indicadores de pobreza elaborados por el CONEVAL con base a los datos del Censo 2005. [21]

Con lo anterior se confirma que nuestra entidad se halla en una situación de fuerte desigualdad en la distribución del ingreso.

Consecuentemente, si comparamos la proporción de población que vive con algún nivel de pobreza en los municipios de, por ejemplo, Mezquitic y Zapopan) nos damos cuenta de que la proporción de población con pobreza patrimonial en Mezquitic es casi el triple que la existente en Zapopan; por su parte la proporción de personas con ingresos por debajo de la línea de pobreza es casi 9 veces superior en Mezquitic que en Zapopan; y más preocupante aún resulta saber que, mientras que en Zapopan el 3.8 % de la población se encuentra en pobreza alimentaria, en el municipio de Mezquitic la proporción supera al 60 % de los habitantes. Como puede observarse ya de los datos anteriores, la pobreza — incluso la patrimonial y la alimentaria— es un fenómeno persistente en Jalisco, que si bien seguramente ha hecho algunos esfuerzos para reducirla en lo global, en el análisis municipal es patente que los resultados no han sido satisfactorios.

En mi opinión, el que los derechos sociales no disfruten de una aplicabilidad inmediata que propenda a su exigibilidad o no tengan una manera clara de ser reclamados ya en la práctica por el gobernado, no significa que sean simples proposiciones programáticas, buenos deseos o simples enunciados políticos, pues en tanto aparezcan plasmados en el texto Constitucional, en los Tratados Internacionales que ha firmado México y son

normatividad vigente en todo el territorio nacional, o en las leyes reglamentarias de ella —e incluso en legislaciones secundarias de orden público e interés social—, son obligaciones del Estado y continuarán siéndolo a pesar de que en la práctica sea eventualmente imposible su materialización.

Recordemos que la inversión social no es un gasto, por lo que ya es hora de “cambiar el chip” dejar de ver a los derechos sociales como una “carga” para el Estado, pues son los poderosos instrumentos para un cambio social, un cambio verdadero para mejorar la calidad de vida de los mexicanos siempre más allá de sus posibilidades económicas.

Esta época de crisis económica y financiera mundiales es también una magnífica oportunidad para efectuar cambios estructurales en el país, y el momento idóneo de identificar, reconocer y cambiar en aras de resolver los grandes problemas sociales y humanos que afrontan los jaliscienses, una tarea pendiente de incluir en una Agenda Nacional de Desarrollo 2013-2033.

#### 5. Desarrollos sociales exigibles.

Nadie pone en duda que la paz mundial, el desarrollo social y humano sustentable, así el desarrollo económico sostenible y desde hace ya un par de años la Iniciativa de extensión de cobertura de la protección social (“GESS”, por sus siglas en inglés), [22] han sido a grandes rasgos los objetivos prioritarios a que propende la ONU que con sobrada razón ha considerado al tema del desarrollo social como básico para garantizar el mejoramiento de la vida de individuos y naciones.

La idea clave del progreso constante sintetizan los esfuerzos gubernamentales que los países despliegan de manera cotidiana, los que apoya y alienta la ONU preocupada en acercar a la población del planeta los servicios sociales básicos en rubros tales como salud, educación, planificación familiar, mejoramiento de la vivienda o el saneamiento ambiental; logros que sin duda son constatables en materia del desarrollo local y regional a que apuntan los diversos Programas sociales, económicos, ambiental y culturales implementados.[23]

Como dichos Planes de Desarrollo Social existen en prácticamente todas las regiones del planeta, y son algo así como una meta u objetivo a alcanzar por parte de los gobiernos en turno, no es extraño entonces que el artículo 26 de nuestra Constitución Política mexicana establezca la obligada organización de un sistema de planificación nacional al cargo del Estado como rector del mismo; ni lo es tampoco que se encuentre ubicada dicha planeación democrática dentro del articulado de nuestra Carta Magna que previenen la garantía entendidas aquí como el elenco de los derechos humanos que sí son factibles exigirle al Estado incluso vía jurisdiccional mediante el ejercicio del juicio de Amparo.

De tal suerte que, al menos en teoría y como sucede en el caso específico de los derechos sociales exigibles, el aludido desarrollo social también disfruta de tal exigibilidad al tratarse de una obligación específica al cargo inexcusable del Estado, pues al denominado «Plan

Nacional de Desarrollo» deberán sujetarse obligatoriamente todos y cada uno de los Programas de la propia Administración Pública Federal o Estatal en su caso.

La idea de fondo es evitar a toda costa la fragmentación y la exclusión sociales, pero de manera especial combatir eficazmente la salud de los mexicanos en su conceptualización más amplia, sea alimentaria o patrimonial, creándose estrategias permanentes que apunten a cerrar las enormes brechas entre ricos y pobres; una notoria desigualdad social que nos hace capaces de tener en México al hombre más rico del planeta y, paradójicamente a la mitad de la población sumida en la pobreza.

Así, la ausencia de Programas Nacionales de largo alcance —y no simples Programas gubernamentales sexenales— parece ser la única solución posible a este enorme desorden en que se ha convertido el asistencialismo en México por lo mal diseñados que están los Programas utilizados —en donde los Programas de protección a la salud o de combate a la pobreza lo único que termina generando son más pobres—, obligan a proponer se legisle sobre esta materia a fin de corregir de fondo los errores estructurales que hay. Porque México adolece de una cultura previsional, tal y como acontece con el común denominador de los pueblos Latinoamericanos; no tenemos cultura de la prevención ni del ahorro; no hay una cultura de responsabilidad ciudadana ni de iniciativa individual; no sabemos trabajar en equipo para alcanza sinergias y nuestros logros se basan más bien en esfuerzos individuales aislados. En fin, no somos gente proactiva sino reactiva.

Por ello, mientras no apuesten nuestros gobernantes a invertir—que no gastar— en educar a la población y a educarse ellos mismos, los problemas estructurales que padecemos continuarán sin remedio. El Estado, atento al artículo 25 de nuestra Constitución Política, tiene a su cargo la rectoría del desarrollo nacional, y debe planificar, conducir, coordinar y orientar la actividad económica nacional, reservando a su cargo el manejo de las llamadas “aéreas estratégicas” con arreglo al artículo 28 de nuestra Carta Magna. Empero, siendo absolutamente francos, ya en la práctica se incumple impunemente con lo que prevén los artículos 25, 26 y 28 Constitucionales.

Nuevamente nos debemos preguntar aquí: ¿es el desarrollo social un derecho exigible al Estado por parte del ciudadano gobernado? Y la respuesta, en base a lo argumentado en anteriores apartados es que sí, que en efecto lo es... pero —y he ahí el gran “pero”— el problema es que en nuestro sistema jurídico sencillamente no hay manera de efectivizarlo ni materializarlo. Ése es el grave problema y sin duda que es un asunto no sólo individual sino colectivo, esto es, asuntos–masa que en razón de su naturaleza intrínseca deberían de estar incluidos no en el apartado de las garantidas individuales sino en los derechos sociales de forma tal que al exigirlo uno beneficie a todos sin distinción y no nada más a quien lo pida, dándose así un paso gigante para avanzar y para reconducir con mayor facilidad y prontitud a nuestros legisladores, gobernantes y jueces al camino de la legalidad, cuantas veces sea necesario hacerlo.

De manera entonces que mientras en una reforma Constitucional no se incluya la integralidad de los derechos sociales acerca de nuestro inalienable derecho como individuos a una vida digna, con asistencia plena por parte del Estado que nos dote de seguridad social, salud, educación, pensiones y todo tipo de servicios sociales con carácter de indisociable frente a los derechos económicos al contar con un trabajo digno con remuneración adecuada y suficiente, sencillamente estaremos hablando de derechos y desarrollos sociales que son una mera entelequia, una utopía y un simple desiderátum plasmado en nuestra Carta Fundamental. Ése es el reto a vencer en el futuro que deberemos todos afrontar sin distingo.

## 6. Conclusiones y propuestas.

Se requiere que con absoluta responsabilidad y verdadero compromiso social, nuestros gobernantes, legisladores y juzgadores asuman las tareas que a cada quién competan en sus respectivas áreas competenciales, comenzando a delinear el Estado social de Derecho que aspiramos a tener en el siglo XXI. Al respecto recordemos que conforme al artículo 39 Constitucional, la soberanía nacional reside en el pueblo, que todo poder público dimana de él y se instituye para beneficio del pueblo, quien además tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.[24]

De manera pues que la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, con arreglo al artículo 135 Constitucional, no sólo puede sino que debe rediseñar el tipo de país que pretenda ser el pueblo soberano quien en todo momento tiene el legítimo derecho de alterar o modificar su forma de gobierno. Urgiría por tanto efectuar las adecuaciones estructurales necesarias a partir de nuestra propia norma Constitucional, para refundar el tipo de nación que aspiramos ser durante el siglo XXI. Esto pudiera ser de entrada una utopía, pero recuérdese que en el diccionario utopía es algo que de inicio parecía imposible de alcanzar.

Para ello, a fin de evitar interpretaciones amañadas acerca del tema, es necesario resolver primero el enigma jurídico de si estos derechos sociales son prestacionales o son asistenciales, es decir, determinando de una buena vez su naturaleza intrínseca; precisando también si son o no auténticos derechos fundamentales de los mexicanos o son simples enunciados retóricos de corte político que serían materializados siempre que las condiciones económicas, políticas, sociales y culturales lo permitiesen. Si son o no son derechos sociales exigibles; y si lo son, la manera en como la ciudadanía podrá hacerlos valer en aras de poder maternizarlos cuando sea necesario hacerlo. Y todo eso debe quedar plasmado a nivel Constitucional, no hay duda alguna al respecto.

A nuestro entender, precisar el grado de obligatoriedad de los derechos sociales resolvería en gran medida la agria disputa que históricamente se ha dado a este respecto acerca de su ancestral indeterminación con respecto de sus alcances jurídicos.

Resulta pues indispensable elaborar además, mediante los consensos alcanzados con todos los actores políticos y sociales involucrados, un verdadero Programa Social Nacional del Estado Mexicano para el siglo XXI —en el que participen activamente las entidades federativas—, capaz de trascender los planes sexenales en el rubro de los derechos sociales. Desde luego que los grandes temas son ya perfectamente conocidos, entre ellos: alimentación, salud, trabajo, educación, vivienda, seguridad social, grupos indígenas, medio ambiente, acceso al agua, y otra serie de temas análogos de seguridad pública y seguridad nacional.

Al hacerlo, se acabaría con la discrecionalidad Estatal, ya federal o ya local, la cual ha sido la constante en materia de los derechos sociales exigibles en México y molesta en demasía al ciudadano, resolviéndose la duda existencial de si el gobernado se encuentra efectivamente ante un derecho positivo “de hacer” a cargo del Estado —y por ende le es reclamable en todo tiempo—, o bien si pese a estar plasmado el mismo en norma Constitucional, el grado de su eventual exigibilidad, al igual que la manera de satisfacerlo en la práctica, queda condicionado a las posibilidades económicas reales del Estado en esa materia.

La fórmula Constitucional utilizada hasta ahora, en el sentido de que el legislador ordinario determine luego en las leyes reglamentarias respectivas la manera en cómo supuestamente será obsequiado dicho derecho social exigible, lejos de resolver la problemática sólo la ha venido a complicar más.

Por eso deberá establecerse con claridad meridiana, en el propio texto Constitucional, el qué, el cómo y el cuándo del derecho social prestacional de mérito —derecho de acceso a servicios de salud incluido—, dándose los lineamientos básicos en que debe expedirse las leyes reglamentarias respectivas a fin de no dejar ni al arbitrio ni al capricho del legislador federal en turno todo lo que atañe a su satisfacción, instrumentación y materialización; evitándose así de paso la politización o partidización de estos asuntos vitales para la ciudadanía.

Ello serviría además para que las propias autoridades sepan hasta qué grado le podrían ser exigibles dichas obligaciones por la ciudadanía, para que previeran con toda responsabilidad y hasta oportunidad la manera de poder satisfacerlas a cabalidad. Para nosotros allí subyace el quid del asunto que nos ocupa y preocupa: ponerlo todo muy claramente a nivel Constitucional. No hay otra salida posible.

Nuevamente confiamos que estas ideas sean de alguna utilidad práctica; sinceramente lo deseamos por el bien de México y de todos los mexicanos, de Jalisco y todos los jaliscienses.

#### RESUMEN EJECUTIVO:

Se requiere que con absoluta responsabilidad y verdadero compromiso social, nuestros próximos gobernantes, legisladores y/o juzgadores, asuman la colosal tarea de delinear y

refundar el Estado Social de Derecho al que aspiramos, siendo indispensable cumplir a cabalidad o bien reformar nuestra Constitución Política mexicana.

La Comisión Permanente del Congreso de la Unión, deberá definir si los derechos sociales exigibles —derechos humanos— ya sea que éstos sean prestacionales o asistenciales, que se hallan plasmados en nuestra Carta Magna o en sus legislaciones reglamentarias, son realmente susceptibles de materializarse en la práctica, determinando tanto su naturaleza intrínseca como su grado de obligatoriedad y sus alcances jurídicos; al hacerlo, se terminaría de tajo con la discrecionalidad Estatal, la que ha sido la constante en materia de los derechos sociales exigibles en México, dándose incluso los lineamientos básicos para expedirse en el futuro los Planes y Programas públicos oficiales atinentes al Desarrollo Social, evitando con ello su eventual politización y/o partidización.

Para ello resultara indispensable elaborar, mediante consensos de todos los actores sociales involucrados, un verdadero Programa Social Nacional del Estado Mexicano para el siglo XXI, en concordancia con los Planes Estatales de cada una de las entidades federativas; es decir que en ello Jalisco debe hacer su parte y por qué no, poner el ejemplo a seguir por el resto de entidades federativas. En ellos, uno de los grandes temas a abordar es sin duda el de la protección al derecho humano a la salud de los mexicanos y, en especial, de los jaliscienses: ya que al salvaguardarla se repercutirá en otros rubros igual de importantes como son la alimentación, el trabajo, la educación, la vivienda, la seguridad social, el combate a pobreza y la exclusión social, la seguridad económica, y otros temas análogos.

[1] Declaración Universal de los Derechos Humanos, aprobada en sesión plenaria del 10 de diciembre de 1948 por la Asamblea general de la ONU. La misma fue oportunamente ratificada por México al través de su representante diplomático en dicha Organización.

[2] Decreto de Reforma del artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011, en vigor al día siguiente en todo el país de conformidad a su articulado transitorio.

[3] Por ello, mientras persista esta confusión conceptual se seguirá pensando y diciendo que el «Seguro Popular de Salud» es seguridad social, cuando no es así; es asistencia social oficial financiada vía impositiva, pero no es un seguro ya que no se estructura ni funda como tal, tampoco es popular pues no cubre a toda la población y sí cobra sus servicios a sus afiliados en ciertos deciles; siendo además un servicio médico de base que no de salud integral.

El hecho de que ya dos ex Presidentes del país le hayan denominado “el tercer pilar de la seguridad social” (sic), sólo abona a la confusión conceptual y demuestra la ignorancia total sobre ésta, un tema crucial no sólo para México sino para el mundo.

[4] Diccionario de la Lengua Española. Real Academia Española. Vigésima segunda edición. Tomo I, “a/g”. Editorial Espasa Calpe, Madrid, 2001, pp. 751-752.

[5] Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. 13ª edición, Tomo II, "d/h", Editorial Porrúa, México, 1999, pp. 923 y sigs.

[6] Reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011 en donde se cambia la denominación del Capítulo I del Título Primero de las Garantías Individuales a "De los derechos humanos y sus garantías".

[7] A quien desee saber más acerca del nuevo paradigma jurídico mexicano, se sugiere la lectura del ensayo breve del Guillermo Pacheco Pulido, intitulado La inmensidad del artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Editorial Porrúa, México, 2013.

[8] El artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en lo conducente: "Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión..."

[9] La historia de los Derechos Humanos. «Declaración Universal de los Derechos Humanos». Consultables en la página web: [www.YouthforHumanRights.org](http://www.YouthforHumanRights.org)

[10] Texto del artículo 102-B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como el de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos vigente cuyas últimas reformadas se publicaron en el DOF e 15 de junio de 2011.

[11] Trueba Urbina, Alberto. La primera Constitución político-social del mundo. Teoría y proyección. Editorial Porrúa, México, 1971, p. 29.

[12] Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Editorial Porrúa, México, 2013. Nota: el artículo 73 alude a las facultades del Congreso de la Unión para dictar leyes en materia de salubridad general.

[13] Diccionario de la Lengua Española. Real Academia Española. Vigésima segunda edición. Tomo I, "a/g". Editorial Espasa Calpe, Madrid, 2001, p. 1018.

[14] De suyo sucede lo mismo ya sea con los derechos privados o públicos: es menester saberlo pedir y que el Estado lo reconozca primero, lo conceda después, y al final lo materialice. ¿Es posible pedir prestaciones al Seguro Popular ante las autoridades jurisdiccionales? No, porque no es en realidad un derecho social exigible al Estado... y eso hace una enorme diferencia con la seguridad social, cuyos derechos adquiridos o latentes sí son exigibles.

[15] Las garantías sociales. Obra publicada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Poder Judicial de la Federación. México, 2005, pp. 15-16.

[16] Abramovich, Víctor y Courtis, Christian. Los derechos sociales como derechos exigibles. Prólogo de Luigi Ferrajoli. 2ª edición. Editorial Trotta, Madrid, 2004, p. 41.

Primero la Comisión Interamericana de los Derechos Humanos, cuya sede está en Washington. D.C., Estados Unidos de Norteamérica, y después la Corte Interamericana de los Derechos Humanos, con sede en San José, Costa Rica, velan permanentemente por estos derechos humanos y sociales, hasta tal punto que ya en seis ocasiones se ha condenado al Estado mexicano a reparar y de no ser posible indemnizar al afectado o a su familia.

[17] Fue adoptado, abierto a la firma, ratificado y adherido por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966. Entró en vigor el 3 de enero de 1976, de conformidad con el artículo 27 del propio pacto. México se adhirió el 23 de marzo de 1981, y entró en vigor el 12 de mayo de 1981, fecha en que fue publicado en Diario Oficial de la Federación (DOF).

[18] La cita procede del Preámbulo de la Constitución de la OMS, que fue adoptada por la Conferencia Sanitaria Internacional, celebrada en Nueva York, y firmada el 22 de julio de 1946, por los representantes de 61 Estados, la que entró en vigor el 7 de abril de 1948. La definición no ha sido modificada desde entonces.

[19] Para mayor información ver el sitio web: <http://www2.ohchr.org/spanish/bodies/cescr/>

[20] Información en: <http://hdr.undp.org/es/informes/mundial/idh2011/mexico>

[21] Datos tomados de Desarrollo Humano y demografía de grupos vulnerables en Jalisco (2010, p.46)

[22] Para ver más información sobre la extensión de la seguridad social, véase el sitio web: <http://www.social-protection.org/gimi/gess/ShowMainPage.do>

[23] Datos específicos respecto del tema del desarrollo social en las regiones de América, Europa, África y Asia-Pacífico, podrán ser consultados en los respectivos links de la página web: [www.onu.org](http://www.onu.org)

[24] El artículo 39 Constitucional, literalmente establece en su texto: "La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno."

## EJE DESARROLLO ECONÓMICO

### COMPETITIVIDAD ECONÓMICA

#### **Consensos**

##### 1. Clima de negocios

El consenso más importante es asegurar un Clima de Negocios propicio para la prosperidad de las empresas y la competencia económica. El primer paso para crear este Clima de Negocios es un programa efectivo del gobierno para que los negocios informales pasen gradualmente a la formalidad, lo cual se logra con la reducción de los costos para la formalidad, es decir, reducir el impuesto de los trámites para regularizarse, en lugar de que sea un obstáculo, los procesos para la formalización de las empresas debería ser un incentivo para los comerciantes y otros empresarios micro y pequeños que se mantienen en la informalidad.

##### 2. Participación activa del estado en la economía

El Estado debe tener una participación más activa para la competitividad económica. Debe tener una agenda de prioridades y de proyectos que aprovechen la vocación productiva de cada región de la Entidad, y que el impacto sea para la mejorar el bienestar de todos los jaliscienses. Estos proyectos productivos deberán estar fortalecidos por un marco jurídico que garantice el flujo de inversiones privadas. No se trata de que el gobierno tenga empresas sino en que sea un verdadero impulsor de la dinámica económica de Jalisco creando leyes propicias, asegurando el marco jurídico, y creando programas de promoción empresarial que sean efectivos.

##### 3. Visión de gran estado

Se requiere construir una Visión de largo plazo (no sexenal) de competitividad económica, este es el llamado del Plan Estatal de Desarrollo. Si pensamos a corto o mediano plazo veremos que el estado no cuenta con los recursos disponibles necesarios para crear programas de promoción de competitividad global en diversas industrias y mercados. Por eso, este consenso se trata de "sembrar semillas" a largo plazo para que en algún momento el Estado mexicano, y en particular de Jalisco, esté en condiciones de ser comparado con otros grandes estados.

##### 4. Mejorar el mercado interno

Cerca de 90% de la población económicamente activa en Jalisco, tiene ingresos mensuales inferiores a los 10 mil pesos, en ese sentido, no hay posibilidades de las que las empresas tengan un flujo de efectivo deseable que garantice su permanencia y competitividad, pues su mercado interno tiene un poder adquisitivo bajo. Por ello es necesario que el Estado

haga compras a empresas locales que se comprometan con la calidad de sus productos, para detonar su rentabilidad.

#### 5. Mejorar la política pública educativa para la innovación y el emprendimiento

¿Cómo? Con la promoción de carreras que hasta ahora están fuera de toda difusión, como las ingenierías. Disciplinas que formen personas expertas en negocios con mucho más que contabilidad. Recomiendan fomentar el emprendimiento con base en programas educativos que se impartan desde la educación básica, que los niños crezcan con esta visión de emprendimiento.

#### 6. Cooperativas de servicio y comunicación con PYMES

Crear cooperativas de servicio permitirá apoyar a los empresarios micro y pequeños para que puedan organizarse en asociaciones autónomas de empresarios que cooperan voluntariamente para lograr beneficios comunes en servicios sociales, médicos, financieros, culturales.

Una mayor comunicación con las Pequeñas y Medianas Empresas (PyMES) permitirá fortalecer el mercado interno que como se dijo anteriormente tiene un bajo poder adquisitivo. Esto se hará con la búsqueda de mercados externos.

#### 7. Programa de cadenas de abastecimiento

Los sectores industriales no pueden prosperar sin tener Cadenas de Abastecimientos bien organizadas, confiables y sólidas en sus capacidades para proveer y ayudar a la organización de los mercados públicos, y que a través de ellas se abastezcan a todas las empresas de un sector, integrando a las empresas locales en las cadenas y reforzando a los microempresarios.

#### 8. Gobierno y kioscos electrónicos

En consonancia con la tendencia actual de seguir una dinámica en línea de todos los procesos de Gobierno, por esta vía de comunicación deberían simplificarse los trámites, pero con un sistema reforzado. Hay avances pero insuficientes. Los sistemas de gobierno electrónico deben ser más accesibles, sencillos y eficientes para todos los trámites de las empresas y para dar servicios adicionales de información y orientación a las empresas de Jalisco. Se pide especialmente que el registro de nuevas empresas sea rápido y sencillo basado en la confianza y no la desconfianza.

Los kioscos electrónicos permiten simplificación, obviar personal y evitar desgaste al usuario, pues se tendrán a la mano para que fácilmente cualquier persona haga consultas. Se requiere extenderlos a todos los municipios en donde a falta de estos puntos, se prefiere sobornar a algún funcionario, para realizar determinado trámite.

## 9. Revisión del marco jurídico o regulatorio

El marco jurídico para el cumplimiento forzado de contratos mercantiles es muy débil. El marco jurídico tiene lagunas y debilidades que impiden que los contratos incumplidos puedan garantizar certeza jurídica a cualquier empresario pequeño, mediano y grande que desee invertir. La ley debe dar total seguridad de que van a cumplir los contratos, en los aspectos públicos y privados. El no tener un marco jurídico de mayor peso judicial impide mayores inversiones en el estado.

## 10. Incrementar la responsabilidad del municipio

El municipio, como la columna más pequeña de la gran cadena administrativa que es el Estado, es la entidad que opera, la que implementa los programas y planes de desarrollo económico. Por ello se necesita una corresponsabilidad más profunda de esta célula administrativa para fortalecer los planes estatales y regionales. El gobierno del estado deberá entonces aumentar su coordinación promotora con los municipios pues actualmente hay desconexión entre programas y procesos de promoción económica y competitividad.

## 11. Vocacionamiento regional y local con desarrollo de infraestructura

Considerando que uno de los ejes más fuertes para la competitividad económica es el vocacionamiento regional y local, la idea es aprovechar la división por regiones que ya existe, para que, administrativamente hablando, sean aprovechadas para generar polos de desarrollo económico sustentable. Debemos empezar con regiones piloto de alto desarrollo para abocar las comunicaciones, es decir, las carreteras, las telecomunicaciones, parques industriales y logísticos se programen pensando en el desarrollo regional de la competitividad económica. Para que una economía mejore en cuestión productiva debe mejorar su infraestructura, sólo así se puede mejorar su productividad.

## 12. Capacitación que genere proyectos productivos y planes de negocio

Que cada región genere proyectos y se organice para exportar productos, siempre con su distintivo. Se precisa una capacitación especializada que permita a las microempresas generar planes de negocios para que puedan entender el mercado y generen y elijan, canales de distribución. Hoy por hoy venden lo mismo al mismo precio y en el mismo lugar, es decir, no conocen las necesidades del mercado, lo que los lleva al aislamiento. Con esta capacitación, los microempresarios aprenderán a hacer su plan de negocios que les permita ser viables, rentables y que garantice su permanencia.

## 13. Apoyar procesos de certificación

La competitividad global requiere certificaciones emitidas por organismos de tercera parte. En Jalisco se puede crear un programa estatal de capacitación de organismos independientes, gobiernos municipales y universidades para certificar procesos en las

empresas. Estas certificaciones no deben ser burocráticas sino que realmente ayuden a mejorar la competencia de las empresas.

#### 14. Sistema estatal de financiamiento con asesoría internacional

El gobierno federal, estatal, y en menor medida municipal, crean instancias de financiamiento e incentivos a las empresas que están descoordinadas. Por esta razón se pierden recursos sin ganar competitividad económica. Se deben cancelar incentivos arbitrarios o programas de financiamiento sin estrategia estatal. Los financiamientos además deben adecuarse a las necesidades de cada sector. No tratar que un programa le quede a todos los sectores.

Además se recomienda una instancia que brinde asesoría a las empresas micro y pequeñas para planeen y ejecuten suficiencia económica. Esta instancia debe también proporcionar servicios para la expansión internacional de las empresas por medio de exportaciones.

#### 15. Impulso de activos y clústeres empresariales

Detectan que en el Estado existen ciertos activos o clústeres empresariales que pueden ser impulsados, uno de ellos es el agroalimentario. Jalisco es el Estado con mayor producción agropecuaria, por lo que el Estado debe crear medios para tecnificar esta labor y para que le den un valor agregado comparado con los mejores del mundo.

La política de clústeres en Jalisco no ha tenido un desarrollo adecuado, mientras que otros estados o países han avanzado significativamente en desarrollos sectoriales con estrategias de clústeres. Sí hay ejemplos de clústeres como el electrónico o tecnologías de información, pero en otros sectores, este concepto en lugar de avanzar ha ido en deterioro como en confección, joyería, zapatos.

#### 16. Mejorar la transparencia de los programas de promoción económica

Es necesario mejorar la transparencia y el manejo de la información sobre las empresas respecto a los apoyos otorgados a las mismas. El otorgamiento de fondos conlleva una coresponsabilidad de generación de empleo y retorno de la inversión. ¿Cómo sabemos si esto se está cumpliendo? Con transparencia pública de la información. Cualquier persona debe tener acceso a esta información porque son recursos públicos.

Propuestas

### **1: Combate a la economía ilegal**

Descripción:

Situación actual

- Al I trimestre del 2013, cerca del 30% de las personas ocupadas en la Zona Metropolitana de Guadalajara laboraban en la informalidad,
- Las ventas del comercio informal en la Zona Metropolitana de Guadalajara representan el 14% del PIB del Estado de Jalisco.
- La evasión fiscal de la Zona Metropolitana de Guadalajara representa el 94% del presupuesto público de la misma.
- Jalisco es el 3er. estado con más piratería en México, después de Distrito Federal y Puebla.
- El contrabando, que daña la planta productiva nacional, también presenta evasión fiscal, la cual perjudica seriamente las finanzas públicas.
- Soluciones
- Crear un sistema de incentivos fiscales y de apoyo financiero para reconvertir a los informales en formales, aprovechando su capacidad emprendedora. A su vez, se deben simplificar los trámites y disminuir los costos para la creación y sostenimiento de las empresas.
- Rehabilitar los mercados públicos para reubicar a los comercios informales, mejorando los servicios para el consumidor que los visita. Esto, con la finalidad de no obstruir banquetas ni andadores peatonales y no bloquear aparadores de locales comerciales, además de brindar un espacio digno y seguro para que los comerciantes que migran a la formalidad puedan desarrollar sus actividades de manera próspera.
- Procurar la estricta aplicación de las leyes y reglamentos que regulan la actividad empresarial. Para tal efecto, se deben realizar operativos constantes para supervisar la legalidad y legitimidad de las actividades empresariales y auditorías sobre el desempeño de los funcionarios públicos involucrados. Consecuentemente, se deben imponer sanciones severas para funcionarios públicos que incurran en actos de corrupción, tráfico de influencias y/o colusión en actos delictivos en todos los niveles de gobierno.
- Coordinar la alianza entre el sector público y privado que dé como resultado la implementación de acciones inmediatas para combatir la piratería y el contrabando. Reunir las iniciativas y esfuerzos del gobierno estatal, los gobiernos municipales, secretarías del ejecutivo federal y los representantes de las industrias afectadas, procurando la vigilancia en el cumplimiento de los compromisos derivados de este acuerdo.
- El reforzamiento de la seguridad en las aduanas para evitar el contrabando y la piratería mediante la modernización tecnológica, así como el fortalecimiento las acciones de la Subprocuraduría de Apoyo a Delitos Federales de la PGR

(contrabando en aduanas y piratería) para garantizar la procedencia lícita de mercancía.

## **2: Propuestas para generar un entorno competitivo**

Descripción:

### COMPETITIVIDAD ECONÓMICA

a) Vocacionamiento Regional:

1. Aprovechar las capacidades económicas, de recursos naturales y culturales de cada región para impulsar un programa estatal que combata el rezago social en los municipios
2. Descentralizar las fuentes de trabajo de la ZMG, generando puntos estratégicos de negocios y logística en ciertos municipios dentro de región del Estado.
3. Impulsar proyectos productivos en cada región que permita generar empleo a través del desarrollo de productos distintivos, permitiéndole también a las personas organizarse en cooperativas.

b) Elevar la capacidad productiva de las MIPYMES:

1. A través de la capacitación especializada, para que cada MiPYME sea capaz de mejorar su calidad en productos y servicios y que pueda identificar las necesidades del mercado, así como elegir y generar sus propios canales de distribución.

c) Reforzar el financiamiento:

1. Fortalecer la red de financiamiento estatal, con la finalidad de que pueda beneficiarse a mayor número de emprendedores

d) Seguridad y certidumbre jurídica para los microempresarios:

1. Mejorar la impartición de justicia como incentivo para que grandes empresas e inclusive pequeñas y medianas empresas inviertan en el estado; con mayor cumplimiento de la ley y respeto a los contratos se incrementa la certidumbre de los empresarios.

e) Que los gobiernos destinen un porcentaje de sus compras a las microempresas:

1. Que el gobierno se comprometa a destinar un porcentaje de sus compras a Mipymes, fomentando un comercio justo y fortaleciéndolos como proveedores de gobierno.

f) Formalidad en las empresas y en los empleos:

1. Una regulación que permita formalizar fácilmente a aquellas personas que se encuentran en el comercio informal.

2. Incrementar los empleos no solo en cantidad sino también en calidad, con pleno respeto a los derechos laborales y con garantía en la impartición de justicia laboral.

g) Bajar los índices de corrupción en trámites de gobierno:

1. Simplificar los trámites con el fin de reducir los procesos burocráticos y agilizar los tiempos de atención

2. Disminuir el número de intermediarios para cada trámite.

3. Apostar por el gobierno digital (en línea)

h) Fomentar la cultura emprendedora y el autoempleo

1. Cambiar la mentalidad de emprender por necesidad e incrementar apoyos para la capacitación

2. Impulsar a los emprendedores sociales

i) Innovación:

1. Que existan incentivos para las empresas que innoven en diferentes áreas tanto empresariales como sociales.

2. Que exista una relación más estrecha entre las universidades, las empresas y los gobiernos para que se generen estrategias de innovación para el estado.

j) Alianzas público-privadas

Que el gobierno explote esta forma de trabajo a fin de que los micro y pequeños empresarios puedan ser partícipes de proyectos de alto impacto

### ***3: Clústeres para aumentar competitividad de las industrias en Jalisco***

Los clústeres industriales son aplicados en muchos países del mundo para elevar la competitividad y el crecimiento industrial. Hay teorías y casos que demuestran la relación entre clústeres y competitividad.

Se debe entender que el clúster es una aglomeración espacial con una organización determinada para facilitar los intercambios, el aprendizaje tecnológico (spillovers) por cercanía, y el desarrollo de ventajas locales para las empresas.

El problema de Jalisco es que ha querido usar clústeres para todo, sobre todo para discursos de los políticos y para conseguir presupuesto, pero en realidad sólo hay un caso que cumple con los requisitos dichos anteriormente: la industria electrónica y de tecnologías de información en Jalisco ha logrado intercambios con menores costos de transacción entre las empresas del sector, aprendizaje tecnológico por cercanía, y desarrollo de algunas ventajas locales para las empresas especialmente mente y mano de obra. Dicho planamente, buenos ingenieros, buenos tecnólogos (o técnicos), y buenos trabajadores especializados.

Las universidades locales han hecho su rol muy bien en contribuir con este clúster, digamos, el ITESO, la UdeG, los tecnológicos del estado, y otros. También las organizaciones empresariales han hecho su parte por ejemplo la CANIETI y el IJALTI entre otros. Existen todavía muchas oportunidades para desarrollar este clúster porque se tienen las empresas ancla para avanzar a mayor profundidad y quizá velocidad. ¿Qué hace falta? Que el PED incorpore este sector como sector estratégico de desarrollo industrial e innovación en Jalisco, no andarle dando vueltas distrayendo el dinero en industrias donde no somos ni seremos competitivos. Tampoco debemos andar inventándonos otros como se intentó con lo aeroespacial el sexenio pasado, por favor. Ni que fueran enchiladas.

El siguiente paso es crear sub-clústeres que se deriven del gran clúster de la electrónica y las tecnologías de información. ¿Cuáles deben ser? Se requiere un análisis sectorial a fondo, esto sí debe pagarlo el gobierno del estado a una empresa global especializada en esta industria. Ellos tienen la información estratégica para determinar las oportunidades que tiene Jalisco en el sector/industria global. No inventen el hilo negro por favor y recurran a los expertos de clase mundial.

## DESARROLLO RURAL PRODUCTIVO

### *Consensos*

#### 1. Proyectos integrales para el desarrollo rural productivo de Jalisco

El sector agropecuario Jalisco se ha distinguido a nivel nacional en ser primer productor, pero en los últimos años se revela que esta competitividad va a la baja. A pesar de que el Gobierno ha invertido en este sector, no hay una directriz estratégica adecuada para mejorar la competitividad del agro jalisciense.

Para hablar de concretos pongamos ejemplos de dos aspectos principales: a) alimentos y b) tema energético, que está haciendo “ruido” por las altas tarifas al sector.

Se hace necesaria la existencia de proyectos integrales que deberán caracterizarse por:

1.1 Capacitación: Vinculación universidad-productores. Los sectores vinculados con investigación y desarrollo tecnológico tendrán mayor competitividad. El estado debe

promover esta vinculación especializada por universidades o centros de investigación. Ningún sector agropecuario o agroalimentario se deberá quedar sin esta vinculación.

1.2 Infraestructura: Creación de invernaderos o agricultura protegida; sistema eficiente del uso del agua; desarrollo y utilización de sistemas alternos de energía (solar, eólica, biogás); tecnologías ecológicas de acopio y procesamiento de residuos agropecuarios. El estado debe aprovechar los desarrollos que ya se han logrado en algunos cultivos por invernaderos (por ejemplo – moras, tomate cherry, y muchos otros). Pero este conocimiento e infraestructura no se han consolidado. Las inversiones internacionales se pueden ir, explotar el recurso, y no dejar nada para el estado.

1.3 Organización: Urge que el gobierno estatal cree las estrategias o mecanismos que permitan hacer funcionales a las instituciones que trabajan en el sector, hay varios organismos que no se coordinan en priorizar sus programas. Se debe asegurar que brinden un acompañamiento y asesoría efectivos. Actualmente los servicios son muy ocasionales sin un seguimiento a mayor plazo. La política del sector es de poca visión, sin estrategias de largo plazo. Mientras los campesinos y pequeños productores se apegan más a las costumbres y tradiciones que a una estrategia de mejoramiento e innovación en el agro de Jalisco.

1.4 Evaluación: Que se evalúen con rigor y transparencia (participación ciudadana) todos los programas y servicios del gobierno. Se les debe dar seguimiento de los logros, metas, objetivos, indicadores para premiar o sancionar. Los programas que no han servido en el pasado o que han servido solo intereses políticos deben quitarse para evitar más desperdicio de recursos.

1.5 Comercialización: Es urgente la capacitación en aspectos de mercadotecnia y comercialización a los productores. Este proceso debe ayudarles a organizarse para disminuir intermediarios. Una aspiración de muchos años que nunca ha sido realidad.

Propuestas

### ***1: Producción de alimentos balanceados para acuacultura a partir de residuos agropecuarios en el estado de Jalisco***

Descripción:

Jalisco ocupa el primer lugar a nivel nacional por el valor agregado que tiene su producción agropecuaria. Se ha expresado que: “no somos el primer lugar agropecuario, hay otros estados que producen más toneladas, pero somos el primer lugar en el valor de la producción en México”.

Sin embargo, según expone un estudio elaborado por el Consejo Económico y Social del Estado de Jalisco (CESJAL), se evidencia la pérdida de competitividad en el campo jalisciense, por lo que se ha visto rebasado por varios estados, particularmente en

zootecnia como la Acuicultura, lo que se atribuye en buena parte a las políticas públicas. El desarrollo de este sector en Jalisco se sustenta básicamente en el empuje y la capacidad de los productores privados y sociales, ya que las políticas públicas para apoyarlo han sido mínimas o mal enfocadas.

En el contexto productivo, se debe tener presente que en los sistemas de producción agropecuaria es necesario el empleo de una alimentación balanceada acorde a los requerimientos nutricionales de la especie cultivada para obtener una mayor productividad. Sin embargo, la alimentación representa del 50 al 75% de los costos de producción en todas las especies de animales, debido al alto precio de los ingredientes alimenticios. Por lo que resulta prioritario buscar fuentes alternativas nutricionales que permitan reducir costos sin afectar de manera adversa la producción.

En México, y en particular en nuestro estado de Jalisco, las actividades agroindustriales generan volúmenes considerables de subproductos (como desperdicios de mercados, rastros, etc.) que pueden ser reincorporados a la cadena alimenticia a través de la reutilización, lo que sin duda repercutirá favorablemente en los costos de producción. Lo anterior sin duda alguna favorecerá que nuestro Estado de Jalisco, retome un lugar que le corresponde como productor de alimentos en el ámbito agropecuario a nivel Nacional, con los consecuentes beneficios en la generación de empleos y bienestar social.

Usuarios: Productores agropecuarios de diversas zootecnia (Acuicultores, Ganaderos, Porcicultores, etc.). Participantes: Asociaciones, Universidades y Gobierno Estatal y Municipal.

Como ejemplo de experiencia exitosa en esta área se pueden citar: Los Proyectos Redsol Energy Ltda (compañía española-brasileña), ABC SA (chilena) y Grupo Bawany (inglesa).

Información obtenida en: <http://erenovable.com/energia-reciclada-nuevas-plantas-de-tratamiento-deresiduos-en-brasil/> consultada en Junio del 2013.

## DESARROLLO TURÍSTICO

### **Consensos**

#### 1. Elaboración de auto diagnósticos y diagnósticos

Auto-diagnósticos: Que la misma gente de las comunidades elabore su diagnóstico en cuanto al patrimonio turístico, le otorgue un valor y se genere un beneficio con esa base.

Diagnóstico: Las actividades turísticas deben servir para una mayor competitividad y sustentabilidad. Un ejemplo de cómo no hacer las cosas es lo que ha sucedido en muchas ocasiones como parte de la nueva "ruralidad" o turismo rural que se les imponen como

actividades no agrícolas para impulsar un turismo forzado, que no cumple con el concepto de desarrollo turístico.

## 2. Observatorios turísticos con base en grupos de indicadores que puedan ser comparables

Estos observatorios turísticos, similares metodológicamente a otros observatorios de las actividades públicas, deben aplicarse principalmente para los destinos consolidados de Jalisco que son los 15 pueblos mágicos que ya han sido designados en el Estado, además del conjunto turístico de la Zona Metropolitana, Puerto Vallarta y San Juan de los Lagos.

La idea de este observatorio consiste en generar un grupo de indicadores que permitan medir el desempeño y que incentiven la generación de mejoras e iniciativas innovadoras para el desarrollo turístico del estado.

## 3. Unidad de vinculación dentro de la Secretaría del ramo

El turismo debe ser una actividad transversal a otras actividades o áreas de gobierno. Generalmente desde las secretarías o dependencias del ramo la misión es casi exclusivamente de "promoción turística", pero debemos entender que ésta es sólo una parte del desarrollo turístico.

El sector turístico debe establecer vínculos en dos niveles. En el primero, a nivel horizontal, entre las áreas de Gobierno por ejemplo Turismo con Desarrollo Rural (para turismo de naturaleza o ecoturismo), Turismo con Desarrollo Urbano (para infraestructura carretera, Turismo con Educación para capacitación. Y el otro nivel vertical, Turismo con la multitud de direcciones locales y federales para coordinación de servicios. Mientras esta vinculación y coordinación no se logre en las dependencias públicas, el turismo seguirá teniendo vacíos y perdiendo oportunidades.

Además el programa estatal de turismo debe establecer lazos con la sociedad, con la empresa y con la universidad. Esto para satisfacer las necesidades de capacitación y lograr que la actividad turística sea más eficiente.

## 4. Redefinir regionalización turística

La regionalización turística se está dando sin reparar en su eficiencia. El problema de fondo es empatar las regiones turísticas con las administrativas que ya tiene el Estado.

La propuesta es impulsar la regionalización turística desde las regiones administrativas, en alineación con las rutas turísticas que ya se han desarrollado desde la Secretaría del ramo y las empresas privadas que participan en el turismo regional. Además se debe avanzar en las tipologías turísticas, los corredores turísticos, las unidades turísticas, el turismo alternativo y el vocacionamiento turístico.

En función de:

- a) Regiones administrativas: Las que ya existen.
- b) Rutas turísticas: Habría que sumar nuevas a las existentes.
- c) Tipologías turísticas: Para clasificar el tipo de turismo.
- d) Corredores turísticos: Revisar la posibilidad de generarlos.
- e) Redefinición el rol de la Zona Metropolitana de Guadalajara (ZMG) con su área de influencia y de unidades turísticas de desarrollo regional: Como polos de desarrollo turístico.
- f) Turismo alternativo y áreas naturales protegidas (ANP's).
- g) Vocacionamiento turístico.

## 5. Hacer de Jalisco un destino internacional

Promover inversiones más que oferta turística, pues contamos con la ventaja de que los tres elementos que distinguen a México en el mundo se encuentran en Jalisco: el tequila, el mariachi y la charrería.

Además de estos elementos que casi todo mundo los identifica con el país, aquí entra la parte de ser inventivos y creativos, y no estacionarnos en ellos, pues se trata de elementos ciertamente trillados. Lo que sí podemos es, a partir de ellos, ofrecer nuevos productos y promover inversiones.

Destino y productos que pueden convertirse en atractivos de talla internacional (con un proceso de reforzamiento cultural, infraestructura y seguridad):

- a) Parques temáticos en diversos puntos del estado
- b) Recuperación de barrios y pueblos tradicionales: Como por ejemplo Santa María del Pueblito y Las Nueve Esquinas.
- c) Turismo gastronómico en muchos puntos del estado

## 6. Fortalecimiento de las capacidades locales

El eslabón más débil de la cadena turística es el municipio. El eslabón municipal muchas veces es el encargado de operar algunas estrategias o programas del Gobierno estatal y que al momento de ponerlo en acción se ve impedido por falta de capacidad técnica u operativa, y no se realiza de la forma en que tendría que funcionar.

Necesitamos fortalecer esas capacidades locales y que se establezcan lineamientos y capacitación específicos que permitan apegarse todavía más a la norma -con apego a la Norma (POT, POE, PDU)- pues muchas veces estas normas son sólo un accesorio al que no se le pone justa atención, mucho menos recursos para su puesta en práctica.

Para que las capacidades locales se fortalezcan es necesario:

6.1.- Destacar al turismo como valorizador del patrimonio local pero supeditado a intereses de conservación

Es preciso poner en relieve los planes de ordenamiento territorial, de ordenamiento ecológico, de desarrollo urbano y tomar al turismo como un valorizador del patrimonio pero sin que éste se interponga con los intereses de conservación, sobre todo cuando hablamos de turismo alternativo en áreas naturales protegidas.

Propuestas

### **1: *Desarrollo Sustentable del Turismo***

Descripción:

Las últimas décadas han puesto de moda el concepto de desarrollo sustentable, pero las evidencias demuestran que no se ha alcanzado su total comprensión. Son tres los obstáculos más frecuentes: el primero es que el "término" suele estacionarse en el nivel discursivo no operativo; el segundo es que continúa su lectura desde el plano ambiental, aunque últimamente se ha dado en apuntar términos como "rentabilidad sustentable" y ¿qué pasa con lo social?; el tercero, es su operacionalidad, ¿cómo hacemos posible la sustentabilidad en el turismo?

Las respuestas a estas preocupaciones suelen ser complicadas, sobre todo asumiendo que el turismo es de por sí una actividad de relaciones complejas, transversales y abiertas a otros sistemas. Esto conduce a subrayar que todas las formas de turismo (de negocios, de sol y playa, cultural, rural, ecoturismo, etc.) deben ser sustentables y no sólo aquellas que se relacionen conceptualmente con el turismo alternativo. De esta manera, y dado que el turismo es ante todo, una actividad de manifestación espacial, hemos de estar atentos a buscar la sustentabilidad y la responsabilidad del turismo en todos los ámbitos territoriales donde se practique o se promueva tratando de no reproducir, por ejemplo los vicios del modelo masificado.

En este sentido, se propone la revisión de un documento que ha emitido la OMT: *Indicators of Sustainable Development for Tourism Destinations. A Guidebook* (2005). En el documento se proponen y describen con puntualidad una serie de índices compuestos de indicadores básicos que contribuyen en la definición de políticas públicas y su consideración dentro de las acciones de planificación de la actividad, considerando la posibilidad de poder "crear" el conjunto más apropiado según, la configuración territorial, el tipo de turismo y la disponibilidad de información. El documento ofrece además una propuesta de grupos de indicadores "prediseñados" para algunas tipologías turísticas. En el documento se establece además el potencial de configurar algunas herramientas útiles para el benchmarking.

Por otro lado, conviene resaltar que el simple acto de emplear indicadores, no da como resultado inmediato ni absoluto la sustentabilidad, pero sí ofrece elementos de análisis que

deberán ser confrontados en una tarea de corte cualitativo, en la que la participación de la población local sea la clave para el diseño de nuevos proyectos de desarrollo turístico, si es que se quiere una mayor garantía de éxito de los mismos. Involucrar a la población en el diseño de "SU" modelo de desarrollo turístico, facilita, no sólo la aceptación, sino la participación, responsabilidad y compromiso de los diversos sectores que componen la sociedad local, adosan de continuidad a los proyectos. Se sugiere en este caso, una empresa de autodiagnóstico, tanto del patrimonio local y el potencial del mismo, como del interés por participar en la actividad turística. Como el Manual de autoevaluación del potencial turístico escrito por González y Santana en 2006, Inédito.

## EMPLEO Y SEGURIDAD LABORAL

### *Consensos*

1. Lograr un financiamiento del 0.5% del PIB estatal para la ciencia y tecnología en Jalisco

Se propone destinar, por lo menos, el 0.5% equivalente al Producto Interno Bruto (PIB) para el desarrollo de la ciencia y tecnología en Jalisco. Esta debería ser un objetivo para antes de que termine el presente sexenio con la colaboración entre Gobierno y Sector Privado en fondos concurrente de uno a uno.

2. Presupuesto destinado a proyectos de investigación científica y tecnológica

Se tienen que promover una serie de modificaciones regulatorias y legales para exigir que todas las empresas e instituciones que estén inscritas en el Registro Nacional de Instituciones y Empresas Tecnológicas y Científicas (Reniecyt) del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt), etiqueten un parte de su presupuesto anual para proyectos de investigación científica y tecnológica. Los proyectos financiados con estos fondos debe incluir la transferencia tecnológica a la industria. Y que se etiquete el fondo desde la generación del recurso para evitar desviaciones o aplicaciones no intencionadas por la ley.

3. Desarrollar una política pública para articular sectores estratégicos de Jalisco

El estado de Jalisco debe definir con precisión cuáles son los sectores estratégicos para apuntalar su desarrollo con el programa estatal de innovación y desarrollo tecnológico. Los sistemas de información sectorial y regional deberán aportar la base de información científica y tecnológica para la articulación de los sectores estratégicos de Jalisco.

Los programas que desarrolle la nueva Secretaría de Innovación de Jalisco deben concentrarse para empezar en los sectores estratégicos para el desarrollo económico y social del estado de Jalisco. Hay pocos recursos y por tanto no deben dispersarse queriendo abarcar todos los sectores.

#### 4. Educación para la innovación y el desarrollo tecnológico

4.1 incentivar en el sistema educativo en el estado el uso de metodologías de aprendizaje que favorezcan la integración del conocimiento, la innovación y la creatividad: Es decir, desarrollar contenidos y crear una metodología basada en proyectos y casos, entre otros. Que los egresados de educación básica y media no sólo “sepan” sobre “algo”, sino que sepan cómo hacerlo.

4.2 Transitar del modelo de secundarias técnicas a uno de secundarias científicas: Priorizar en la educación hacia las ciencias duras. Con énfasis a las matemáticas.

#### 5. Fortalecer vinculación universidad-empresa

Se reconocen algunos avances pero se ven aislados y sin seguimiento. ¿Cómo mejorarlo? Identificando liderazgos empresariales para vincular sus proyectos de innovación con los avances científicos y tecnológicos desarrollados en las universidades.

Estos proyectos deben ser de largo plazo para que trasciendan la administración pública. Esto para evitar que cada sexenio se interrumpa los proyectos, lo cual coordinaría la nueva Secretaría de Innovación, Ciencia y Tecnología, a través de un programa permanente.

#### 6. Crear/reactivar el sistema estatal de investigadores

Crear un sistema estatal de investigadores, acoplado a la dinámica económica regional, por medio del cual se estimulen proyectos de investigación aplicada para la resolución de problemas económicos y sociales del estado, el valor agregado y el emprendimiento. Los proyectos financiables deben concursarse con criterios muy claros y prioridades por la investigación aplicada y priorizando la generación de patentes y transferencia de tecnología.

El sistema debe admitir dos categorías: a) Investigadores, y b) Tecnólogos. Además, el sistema debe estar ligado al Programa de Impulso de la Transferencia de Tecnología. De modo, que todos los miembros del sistema estatal de investigadores (y tecnólogos) tengan la obligación explícita de participar en actividades de transferencia tecnológica y no sólo en procesos de generación de conocimientos científicos y tecnológicos.

#### 7. Incentivar la participación de estudiantes, académicos y científicos de las instituciones públicas y privadas en actividades empresariales

A la fecha existen normatividad y reglamentos que en muchos de los casos no favorecen este tipo de cooperación o de actividades para los académicos y científicos. Se deben promover nuevas formas para que haya una participación muy vinculada de los académicos, estudiantes e investigadores en las empresas, detrás lo cual está el fortalecimiento de las vocaciones empresariales en las comunidades académicas. El emprendimiento académico es una fuerza que otros países ya están aprovechando, surge de esta vinculación universidad-empresa

## 8. Crear un observatorio para fomentar inteligencia tecnológica (territorial)

En línea con el anterior consenso, se propone crear un observatorio que incluya un software eficiente donde los empresarios compartan problemas para ser resueltos, e investigadores para detectar oportunidades de participación. Es común que los investigadores no encuentran temas de interés para la comunidad empresarial, o que las empresas no tengan interés en lo que hacen los académicos. Este laboratorio de inteligencia tecnológica ligada al territorio podría ayudar a superar estas brechas.

## 9. Agenda única estatal de innovación

Que deberá definir las líneas de investigación estratégicas y prioritarias para el Estado. Consulta y búsqueda de consensos entre expertos en distintas áreas del conocimiento del sector empresarial y sector académico para priorizar las líneas de innovación y desarrollo tecnológico, la generación de patentes y la transferencia de tecnología.

## 10. Sistema de indicadores de impacto

¿Cómo medir el impacto que tenga la política de ciencia y tecnología del estado? ¿Cómo saber si los proyectos y articulaciones empresa-gobierno-universidad están dando resultados? ¿Cómo medir el saldo de lo invertido en investigaciones? ¿Cómo saber si está funcionando la transferencia tecnológica? Se requiere un sistema de indicadores de impacto pero que no sea demasiado complicado para poder evaluar con rigor el impacto de las actividades y proyectos en ciencia, innovación y desarrollo tecnológico. Se debe determinar en qué medida las líneas y proyectos de investigación cumplieron con la exigencia obligatoria de la búsqueda tecnológica.

## 11. Políticas públicas que promuevan incentivos fiscales para la atracción de empresas condicionadas al desarrollo de capital social en la región

La atracción de inversiones al estado no sólo es de capital financiero pues se corre el riesgo alto de seguir el desgaste de los recursos naturales y sociales de Jalisco. Entonces, la política de atracción de inversiones debe ser que no sólo lleguen las inversiones y se lleven "lo que puedan", sino que dejen algo positivo no sólo para la empresa, sino también para la sociedad. Las empresas internacionales que inviertan en Jalisco deben colaborar para el desarrollo del capital social y tecnológico en la región.

## 12. Impulso al software libre en gobierno y universidades

El uso del software libre puede convertirse en ventajas competitivas para el estado de Jalisco, en económicas educativas para las escuelas y universidades, en libertad creativa y seguridad informática para los especialistas. Por todo esto creemos que esta política puede integrarse al programa estatal de ciencia y tecnología.

## 13. Registro único de activos intangibles

En Jalisco existen muchos activos intangibles que generan valor de muchos tipos. Se sugiere comenzar el registro de activos intangibles del Jalisco coordinado por el Poder Ejecutivo del Gobierno de Jalisco.

## INFRAESTRUCTURA ECONÓMICA E INVERSIÓN PÚBLICA

### Consensos

#### 1. Asegurar que la infraestructura carretera en Jalisco cumpla con los lineamientos de ley

Asegurar que la infraestructura carretera de Estado vaya en consonancia con los requerimientos señalados en la ley y sus reglamentos. Se trata que la infraestructura disponible, que aunque sea escasa, funcione como se requiere por la ley. Las carreteras deben tener el mantenimiento y señalamiento correctos, por ahí empezar. Además se debe legislar para que la ZMG tenga horarios de circulación de mercancías diferenciados al flujo de pasajeros.

#### 2. Infraestructura en telecomunicaciones

Apoyar la regulación nacional que impulse la competencia en el sector en el estado de Jalisco. Todavía se observan muchas carencias en la infraestructura de comunicaciones en el estado. Especialmente se debe continuar con el esfuerzo de instalar al 100% la cobertura de telecomunicaciones en los municipios del Estado. Mientras la infraestructura de telecomunicaciones del estado permanezca incompleta, sin competencia abierta, su desarrollo estará truncado.

#### 3. Asegurar los fundamentos y cambios legales para los PPPS

El marco legal de los proyectos de inversión público-privados debe tener certidumbre a largo plazo para que trasciendan las administraciones de los gobiernos municipales o estatales. Actualmente la legislación no cubre este aspecto con lo cual el riesgo de los PPPs es alto y por tanto es una figura legal incompleta que no promueve la inversión en infraestructura pública.

#### 4. Proyectos de desarrollo de infraestructura logística y corredores industriales

Creemos que la presente administración debe priorizar algunos proyectos de infraestructura sobre otros pensando en la competitividad del estado. Proponemos los siguientes:

4.1 Tren urbano en la Zona Metropolitana de Guadalajara (ZMG) utilizando la centenaria infraestructura férrea ya instalada.

4.2 Legislar por un Plan de Movilidad Urbano que premie el transporte colectivo eficiente y limpio.

4.3 Creación de un libramiento ferroviario de la ZMG que permita el desarrollo de un corredor industrial y que permita además el uso de las vías para transporte de pasajeros.

4.4 Creación de las reservas territoriales necesarias para la construcción de la segunda pista en el aeropuerto.

4.5 Construcción de un puerto seco en los alrededores de la ZMG.

4.6 Desarrollar centros industriales y de servicios dentro y fuera del núcleo urbano de las ciudades.

4.7 Impulsar un troncal ferroviario que conecte Jalisco con el puerto de Manzanillo y entronque con Aguascalientes.

Propuestas

### ***1: El gobierno estatal y la productividad***

Descripción:

- El crecimiento de la productividad en Jalisco ha sido lento.
- Si el gobierno estatal no utiliza medidas de carácter general para influir en la mayoría de las unidades económicas existentes, los resultados de su promoción del desarrollo podrían ser insignificantes. La creación de mejores condiciones generales para el desarrollo depende no sólo de las autoridades estatales. Hay pocas cosas que pueden modificar con sus instrumentos, pero no es poco lo que puede obtenerse en dos áreas: (mejores) regulaciones y (más y mejor) infraestructura de transporte. Éstas reducen los obstáculos a la actividad económica.
- El gobierno debe contribuir a crear mejores condiciones generales para que: a) las empresas existentes (de capital nacional o extranjero y de cualquier tamaño) eleven su productividad y amplíen su capacidad productiva dentro del estado y b) los empresarios de otras entidades y del extranjero decidan establecer instalaciones de producción de bienes y servicios en su territorio.
- Elevar la productividad –en el sector público y en el privado– es la clave para acrecentar los niveles de vida de la población. No basta con poner la palabra productividad en una ley para que la productividad suba. La ley puede ser letra muerta. Pero es un avance que ahí se diga que el gobierno debe mejorar su eficiencia y eliminar obstáculos a los demás.
- La Ley para el desarrollo económico del estado de Jalisco (entró en vigor en 2013) “Tiene como objetivos principales fomentar el desarrollo económico, la productividad y mejorar la competitividad en el estado de Jalisco [...] con el fin de aumentar el ingreso de sus habitantes y mejorar su calidad de vida”. En su capítulo

VII (“De la productividad para el desarrollo del estado”) se dice: “es de interés público la promoción de la productividad, tanto del sector privado como de los diferentes órdenes de gobierno”.

- En La era de la productividad (Banco Interamericano de Desarrollo, 2010) se plantea una estrategia: “Hacer de la productividad un objetivo del Estado”, “Buscar cómo aumentar la productividad dentro de las empresas y entre ellas, facilitando el movimiento de recursos de las empresas menos productivas a las más productivas”, “Evaluar el impacto de las políticas públicas en la productividad”, etc. (p. 23). Las posibilidades de éxito pueden mejorar si todo se concentra en pocos puntos”. El primero es “Hacer de la productividad un tema central del discurso público, como lo son actualmente el crecimiento, la inflación o el desempleo, y [...] algo tan difuso como la ‘competitividad’”.
- Un gobierno tiene varias vías para promover el incremento de la productividad de la economía: a) Elevar la productividad laboral en el sector público. b) Eliminar los obstáculos públicos al aumento de la productividad. c) Impulsar la inversión en el sector privado formal donde la productividad es mayor que en el sector público.
- El asunto importante no es el tamaño, sino la eficacia y la eficiencia del gobierno. Los ciudadanos no debemos permitir el uso inadecuado de los impuestos y debemos exigir al gobierno servicios de calidad.

## INNOVACIÓN, CIENCIA Y TECNOLOGÍA

### **Consensos**

1. Lograr un financiamiento del 0.5% del PIB estatal para la ciencia y tecnología en Jalisco

Se propone destinar, por lo menos, el 0.5% equivalente al Producto Interno Bruto (PIB) para el desarrollo de la ciencia y tecnología en Jalisco. Esta debería ser un objetivo para antes de que termine el presente sexenio con la colaboración entre Gobierno y Sector Privado en fondos concurrente de uno a uno.

2. Presupuesto destinado a proyectos de investigación científica y tecnológica

Se tienen que promover una serie de modificaciones regulatorias y legales para exigir que todas las empresas e instituciones que estén inscritas en el Registro Nacional de Instituciones y Empresas Tecnológicas y Científicas (Reniecyt) del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt), etiqueten un parte de su presupuesto anual para proyectos de investigación científica y tecnológica. Los proyectos financiados con estos fondos debe

incluir la transferencia tecnológica a la industria. Y que se etiquete el fondo desde la generación del recurso para evitar desviaciones o aplicaciones no intencionadas por la ley.

### 3. Desarrollar una política pública para articular sectores estratégicos de Jalisco

El estado de Jalisco debe definir con precisión cuáles son los sectores estratégicos para apuntalar su desarrollo con el programa estatal de innovación y desarrollo tecnológico. Los sistemas de información sectorial y regional deberán aportar la base de información científica y tecnológica para la articulación de los sectores estratégicos de Jalisco.

Los programas que desarrolle la nueva Secretaría de Innovación de Jalisco deben concentrarse para empezar en los sectores estratégicos para el desarrollo económico y social del estado de Jalisco. Hay pocos recursos y por tanto no deben dispersarse queriendo abarcar todos los sectores.

### 4. Educación para la innovación y el desarrollo tecnológico

4.1 incentivar en el sistema educativo en el estado el uso de metodologías de aprendizaje que favorezcan la integración del conocimiento, la innovación y la creatividad: Es decir, desarrollar contenidos y crear una metodología basada en proyectos y casos, entre otros. Que los egresados de educación básica y media no sólo “sepan” sobre “algo”, sino que sepan cómo hacerlo.

4.2 Transitar del modelo de secundarias técnicas a uno de secundarias científicas: Priorizar en la educación hacia las ciencias duras. Con énfasis a las matemáticas.

### 5. Fortalecer vinculación universidad-empresa

Se reconocen algunos avances pero se ven aislados y sin seguimiento. ¿Cómo mejorarlo? Identificando liderazgos empresariales para vincular sus proyectos de innovación con los avances científicos y tecnológicos desarrollados en las universidades.

Estos proyectos deben ser de largo plazo para que trasciendan la administración pública. Esto para evitar que cada sexenio se interrumpa los proyectos, lo cual coordinaría la nueva Secretaría de Innovación, Ciencia y Tecnología, a través de un programa permanente.

### 6. Crear/reactivar el sistema estatal de investigadores

Crear un sistema estatal de investigadores, acoplado a la dinámica económica regional, por medio del cual se estimulen proyectos de investigación aplicada para la resolución de problemas económicos y sociales del estado, el valor agregado y el emprendimiento. Los proyectos financiables deben concursarse con criterios muy claros y prioridades por la investigación aplicada y priorizando la generación de patentes y transferencia de tecnología.

El sistema debe admitir dos categorías: a) Investigadores, y b) Tecnólogos. Además, el sistema debe estar ligado al Programa de Impulso de la Transferencia de Tecnología. De modo, que todos los miembros del sistema estatal de investigadores (y tecnólogos) tengan la obligación explícita de participar en actividades de transferencia tecnológica y no sólo en procesos de generación de conocimientos científicos y tecnológicos.

7. Incentivar la participación de estudiantes, académicos y científicos de las instituciones públicas y privadas en actividades empresariales

A la fecha existen normatividad y reglamentos que en muchos de los casos no favorecen este tipo de cooperación o de actividades para los académicos y científicos. Se deben promover nuevas formas para que haya una participación muy vinculada de los académicos, estudiantes e investigadores en las empresas, detrás lo cual está el fortalecimiento de las vocaciones empresariales en las comunidades académicas. El emprendimiento académico es una fuerza que otros países ya están aprovechando, surge de esta vinculación universidad-empresa

8. Crear un observatorio para fomentar inteligencia tecnológica (territorial)

En línea con el anterior consenso, se propone crear un observatorio que incluya un software eficiente donde los empresarios compartan problemas para ser resueltos, e investigadores para detectar oportunidades de participación. Es común que los investigadores no encuentran temas de interés para la comunidad empresarial, o que las empresas no tengan interés en lo que hacen los académicos. Este laboratorio de inteligencia tecnológica ligada al territorio podría ayudar a superar estas brechas.

9. Agenda única estatal de innovación

Que deberá definir las líneas de investigación estratégicas y prioritarias para el Estado. Consulta y búsqueda de consensos entre expertos en distintas áreas del conocimiento del sector empresarial y sector académico para priorizar las líneas de innovación y desarrollo tecnológico, la generación de patentes y la transferencia de tecnología.

10. Sistema de indicadores de impacto

¿Cómo medir el impacto que tenga la política de ciencia y tecnología del estado? ¿Cómo saber si los proyectos y articulaciones empresa-gobierno-universidad están dando resultados? ¿Cómo medir el saldo de lo invertido en investigaciones? ¿Cómo saber si está funcionando la transferencia tecnológica? Se requiere un sistema de indicadores de impacto pero que no sea demasiado complicado para poder evaluar con rigor el impacto de las actividades y proyectos en ciencia, innovación y desarrollo tecnológico. Se debe determinar en qué medida las líneas y proyectos de investigación cumplieron con la exigencia obligatoria de la búsqueda tecnológica.

11. Políticas públicas que promuevan incentivos fiscales para la atracción de empresas condicionadas al desarrollo de capital social en la región

La atracción de inversiones al estado no sólo es de capital financiero pues se corre el riesgo alto de seguir el desgaste de los recursos naturales y sociales de Jalisco. Entonces, la política de atracción de inversiones debe ser que no sólo lleguen las inversiones y se lleven “lo que puedan”, sino que dejen algo positivo no sólo para la empresa, sino también para la sociedad. Las empresas internacionales que inviertan en Jalisco deben colaborar para el desarrollo del capital social y tecnológico en la región.

12. Impulso al software libre en gobierno y universidades

El uso del software libre puede convertirse en ventajas competitivas para el estado de Jalisco, en económicas educativas para las escuelas y universidades, en libertad creativa y seguridad informática para los especialistas. Por todo esto creemos que esta política puede integrarse al programa estatal de ciencia y tecnología.

13. Registro único de activos intangibles

En Jalisco existen muchos activos intangibles que generan valor de muchos tipos. Se sugiere comenzar el registro de activos intangibles del Jalisco coordinado por el Poder Ejecutivo del Gobierno de Jalisco.

Propuestas

### **1: Vinculación Gobierno – IP – Universidades**

Descripción:

A grandes rasgos es una necesidad la vinculación mencionada, antes de hacer propuestas más específicas en el ámbito del desarrollo productivo y económico. En este sentido el Gobierno en sus tres niveles deberá procurar poner al alcance los programas económicos, legislación simplificada y condiciones que favorezcan la creación de empresas así como dotar de recursos suficientes a las universidades públicas. Las universidades por su parte deberán preparar profesionales e investigadores de calidad para enfrentar los retos que demanda la sociedad actual, así como desarrollar investigación pertinente y las patentes necesarias, en temas como la ciencia y la tecnología. En el contexto actual las entidades IP, Gobierno y Universidades trabajan de manera aislada y no se conjuntan esfuerzos para impulsar el desarrollo económico del estado.

### **2: Impulso al Software Libre**

Descripción:

En este sentido cobra importancia el uso de tecnologías libres en el desarrollo de la ciencia y la tecnología por el sentido mismo de creación y creatividad que genera la posibilidad de

acceder al código fuente del software. Para las universidades esto puede mejorar las prácticas en los programas de las ingenierías y desarrollar las capacidades de sus estudiantes.

Esto sin contar el ahorro en licencias que genera el uso del software libre en los gobiernos municipales, estatales y federal. También es importante recalcar la seguridad de contar con tecnologías más transparentes y más seguras que permitan la auditoría de código para el uso en instituciones que manejan información reservada.

### ***3: El Capital Humano para Sustentar el Progreso Sectorial en Jalisco***

Descripción:

La formación de capital humano para las actividades productivas procede de los distintos niveles educativos que el sistema estatal de educación (público y privado) oferta, como son los de Técnico, Licenciatura y Posgrado. De estos hay que distinguir a tanto la oferta como las preferencias por el estudio de las áreas científicas o tecnológicas. Sin embargo poco se ha estudiado y puesto en operación asignaturas y actividades que tiendan a fortalecer explícitamente las vocaciones para el desempeño en actividades científicas, tecnológicas y empresariales.

Es en la licenciatura y el posgrado en donde se empieza a diferenciar la oferta por el pregrado en ciencias básicas y los posgrados en ciencias y la oferta por el pregrado y posgrado en ingenierías, lo que conducirá al desarrollo de actividades científicas y las investigación tecnológica y aplicada respectivamente.

Sin embargo se pierden enormes cantidades de talento al no incorporar tempranamente tanto a técnicos, como estudiantes de pregrado y de posgrado a actividades prácticas en forma de servicios social, prácticas industriales, asistentes de laboratorio o de investigación, bien sea en la industria o en los laboratorios y plantas piloto de investigación o de desarrollo tecnológico que existen tanto en Instituciones de Educación Superior como en Centros e Institutos de Investigación tanto públicos como privados.

Existen incipientes figuras que tienden al estímulo de las vocaciones de estudiantes, especialmente para aquellos de pregrado y especialmente de posgrado; pero también para el ejercicio de la profesión como son el SNI y distintos programas de Becas tanto a nivel estatal, como nacional e internacional.

Para el caso de la investigación tecnológica y sectorial Existen fondos que tienden a alentar la participación de Tecnólogos, empresas, centros de investigación y desarrollo, científicos y estudiantes, que procedente de fondos institucionales del CONACYT y sectoriales de las distintas secretarías federales y que tienen su contraparte estatal en las SEDECOs y por los fondos mixtos los Consejos Estatales de C. y T.

Ante las anteriores circunstancias se propone lo siguiente:

1. Motivar para que continúe la práctica incipiente en donde los investigadores están haciendo suyos los temas de interés que impactan el desarrollo nacional.
2. Que se promueva el incremento en la aportación de recursos en forma diversificada (gobierno, empresas, fondos internacionales) que han mostrado un efecto positivo en la participación de estudiantes y de impacto en el desarrollo económico y social.
3. Hace falta introducir en los programas de estudio a nivel de pre y posgrado, temas que fortalezcan el desarrollo sectorial por un lado y por otro las vocaciones académicas, tecnológicas y emprendedoras para tener egresados exitosos y con pasión por su desempeño profesional.
4. Es notoria la falta de especialistas en vinculación, administración de la tecnología y de formación de las vocaciones empresariales que apoyen este tipo de actividades dentro de las Instituciones de Educación Superior.
5. La incorporación de estudiantes de pre y posgrado en la investigación debe de ser una práctica común, para lo que habría que establecer convocatorias y programas de estímulo y de esta forma recibir el impulso de la creatividad de aspirantes a investigadores e incrementar la productividad de investigadores activos.
6. El uso y obsolescencia de equipos e instrumentos de investigación aunados a los raquíticos presupuestos para investigación en las IES hacen imperativa la participación creativa de los investigadores en proyectos vinculados con los sectores social y productivo.

#### **4: *Formación de recurso humano altamente calificado en ciencias exactas***

Descripción:

1. PRIMERA PROPUESTA: Como punto de partida se requiere una proporción mayor de recursos humanos preparados en Ciencias Exactas, que en Humanidades;
  - a) La vinculación estratégica entre la UTJ y la Universidad Técnica de Dresde (en Alemania), con el objetivo de lograr que, en el mediano plazo, la UTJ se transforme en una universidad formadora de Recursos Humanos de altísimo nivel, generadora de Tecnología e Innovaciones de punta: una UTJ con estos atributos atraería empresas de base tecnológica, no para ser armadoras, sino para la creación de nuevas tecnologías.
  - b) Secundarias Científicas. Jalisco tiene, entre sus problemas de formación de capital humano, que la mayoría de los estudiantes de Educación Media Superior optan por cursar carreras de Humanidades o Administrativas. Jalisco necesita matemáticos,

físicos y biotecnólogos de alto nivel, que generen futuras innovaciones tecnológicas. Una forma de lograr esa mejora del capital humano, en asuntos de Ciencia y Tecnología, es transitar del modelo de Secundarias Técnicas a uno de Secundarias Científicas.

### **5: *Constituir un ecosistema científico, que incluye dos aspectos esenciales:***

Descripción:

- a. Crear condiciones óptimas en Jalisco para que, en lugar de que el recurso humano de alto nivel emigre por falta de oportunidades o cambie de actividad pretendida, se quede en el Estado;
- b. Generar condiciones para atraer científicos de alto nivel en retiro, para que sean mentores de nuevas generaciones. Ejemplo: creación de nuevas plazas bien remuneradas para profesores de alto nivel, prestaciones para adquisición de viviendas, condiciones fiscales que favorezcan su estancia en el Estado, regalías o participaciones en los proyectos científicos y tecnológicos que asesoren, de tal suerte que a estos científicos en retiro les sea atractivo quedarse a residir en el Estado.

### **6: *Generar una agenda única estatal de líneas de investigación***

Descripción:

Generar una agenda única estatal de líneas de investigación estratégicas y prioritarias en Jalisco, que sean pertinentes para el Estado y que puedan ser redituables. La agenda debe incluir proyectos a mediano y largo plazo, evitar la "proyectitis" (es decir, la confección de proyectos con la finalidad principal de bajar recursos y cumplir metas burocráticas). Estas líneas de investigación las respaldaría el Poder Ejecutivo, buscando alguno de estos objetivos: a) brindar bienestar social, con independencia de beneficios pecuniarios; o b) generar rentabilidad económica, con proyectos que por sus características fueran atractivos para la inversión nacional o extranjera, para su financiamiento sostenido (durante todo el proyecto).

Para garantizar la eficiencia de esta agenda única, el Estado deberá contar con un sistema, autónomo y experto, de filtrado de proyectos, que asegure su pertinencia y redituabilidad para Jalisco.

## **7: Sistema Estatal de Investigadores, operado y dirigido por el Poder Ejecutivo, cuyos estímulos estén ligados a (en este orden)**

Descripción:

- Priorizar la generación de patentes y la transferencia de tecnología;
- Las horas efectivas como mentor a proyectos de investigación; y
- Las horas efectivas como mentor en clase a nuevas generaciones de creadores.

Escrito por: Larisa Cruz Ornelas el 26/06/2013.

## **8: Registro único de activos intangibles (Propiedad Intelectual) del Estado de Jalisco**

Descripción:

Es decir, un registro de todos los activos intangibles de los que el Poder Ejecutivo de Jalisco y la Administración Pública Estatal sean titulares (propietarios): todo lo que promuevan organismos públicos descentralizados, secretarías y dependencias administrativas, en materia de PI, debe estar a nombre del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco.

## **FINANCIAMIENTO Y EMPRENDURISMO**

### **Propuestas**

#### **1: Combate a la economía ilegal**

Descripción:

- Estricta aplicación de las leyes y reglamentos que regulan la actividad empresarial. Inhibir la informalidad y estimular la formalidad
- Eliminar trámites costosos e innecesarios para la creación y sostenimiento de las empresas
- Fortalecer las acciones de la Subprocuraduría de Apoyo a Delitos Federales de la PGR (contrabando en aduanas y piratería) para garantizar la procedencia lícita de mercancías
- Alianza por el combate a la economía ilegal

#### **2: ¿Sirven los Subsidios e Incentivos Monetarios de los Gobiernos para Desarrollar Empresas?**

En administraciones anteriores se concedieron subsidios monetarios a varias empresas en Jalisco de distintos tipos. Debo reconocer que desconozco la reglamentación al respecto, pero lo que sí pude constatar es que los subsidios no funcionaron como se espera, al menos en los casos por mí conocidos.

Por lo que pude constatar, los subsidios se otorgaron por razones distintas, para incentivar a una empresa americana de tecnología para instalarse en GDL, o para adquirir maquinaria para un laboratorio para otra empresa de tecnología, y otros. Al menos en estos dos casos, los subsidios no resultaron porque ambas empresas, aunque lo intentaron durante varios años no pudieron aguantar y tuvieron que cerrar sus puertas. Para la empresa americana no fue negocio instalarse aquí y cerró perdiendo mucho dinero. La empresa mexicana tampoco pudo ser competitiva y después de dos años o un poco más cerró. ¿De qué sirvieron en este caso los subsidios? La intención fue buena pero el resultado no. Se intentaba estimular el desarrollo de un sector tecnológico, esto es bueno, pero al final no funcionó porque al gobierno le faltaba experiencia de cómo aplicar una estrategia para estimular el desarrollo de empresas en un sector.

Conseguir un subsidio del gobierno depende de la experiencia que tenga la empresa en estos trámites, algunas ya se saben el camino. Y también cuentan mucho las relaciones con los gobiernos en turno. Y por último la calidad del proyecto que presentan. ¿Qué debemos aprender? Que el gobierno del estado debe ser muy transparente y objetivo en el otorgamiento de subsidios, y los funcionarios (secretarios y directores) deben dejar de ser parte de este proceso, tanto el objeto del programa de subsidios como el otorgamiento debe delegarse a un organismo o consejo trilateral (triple hélice) = gobierno + iniciativa privada + universidades. En ningún caso el subsidio debe entregarse sin el escrutinio técnico correspondiente. Y en todos los casos, los subsidios directos deben darse para innovación, investigación y desarrollo, nuevos productos, etc. Nunca para operaciones, muebles o infraestructura, si no ¿qué va a poner la empresa? Tampoco debe condicionarse el subsidio a generar “n” empleos, esto es una soga en el cuello, se trata de buscar innovaciones no de contratar gente no más porque sí, luego se vuelve un juego de simular que empleas a una persona para llenar el requisito. Que se reporte el resultado y se asigne el subsidio basándose en el potencial tecnológico y de innovación del proyecto, el empleo se dará por añadidura cuando el proyecto tenga éxito.

### 3: Programas de apoyo a empresas y empresarios MiPyMes

Se tiene que revisar las decenas de programas de apoyo a empresas y empresarios. Mi experiencia es que hay demasiados y que esto provoca una fragmentación de recursos, y mucho crecer la burocracia. ¿No me creen? Vayan a la página del gobierno del estado y busquen “Programas”. Sean pacientes porque la página va a tardar, filtren por “Empresarios” ¡son 98 NOVENTA Y OCHO PROGRAMAS! Revisen la lista (si tienen paciencia), ejemplo:

- Programa MICROJAL . Apoyar con recursos sin devolución a los micro y pequeños

empresarios de Jalisco

- Productividad Jalisco "Emprendimiento, Incubación y Aceleración de Negocios" . Promover el desarrollo económico del Estado, en beneficio de sus habitantes y sus familias, mediante el apoyo a proyectos
- Programa de Formación Jalisco Emprende . Jalisco Emprende es un programa que promueve la formación de emprendedores y su seguimiento en incubación de empresas
- Emprende tu Negocio . Financiamiento a emprendedores del Estado, para la creación y desarrollo de nuevas micro y pequeñas empresas
- Inicia tu negocio . Financiamiento a los emprendedores del Estado, que tengan conocimiento del sector o actividad que pretendan desarrollar
- Impulso a tu Negocio . Financiamiento a proyectos productivos de micro, pequeñas y medianas empresas establecidas del Estado
- Fideicomiso Por Mi Jalisco . Programa cuya finalidad es otorgar apoyos económicos, asesoría y orientación para poner en marcha proyectos productivos
- Liquidez a tu Negocio . Financiamiento a micro, pequeñas y medianas empresas establecidas en el Estado, que necesiten liquidez para el desarrollo
- Proyectos Productivos . Financiamiento para el desarrollo de proyectos productivos industriales, comerciales o de servicios,
- Desarrollo de Productos . Con el fin de fortalecer los productos de los micro, pequeños y medianos empresarios de hasta 150 empleados del Estado de Jalisco
- Factoraje a Proveedores . Factoraje para el apoyo y desarrollo de la PyME en el ramo industrial, comercial o de servicios.

Además se tienen el Fondo Jalisco de Fomento Empresarial y el Consejo Estatal de Promoción Económica. Entre los programas que ofrece el gobierno (más de 10) programas para cursos de capacitación en distintas áreas como productividad, eficiencia, calidad. El buen juez por su casa empieza. Se tiene que revisar las decenas de programas de apoyo a empresas y empresarios que tiene el gobierno para tener menos pero más efectivos.

4: Emprendimiento: Cuidado con el efecto de "panacea" y la necesidad de sociedades de inversión

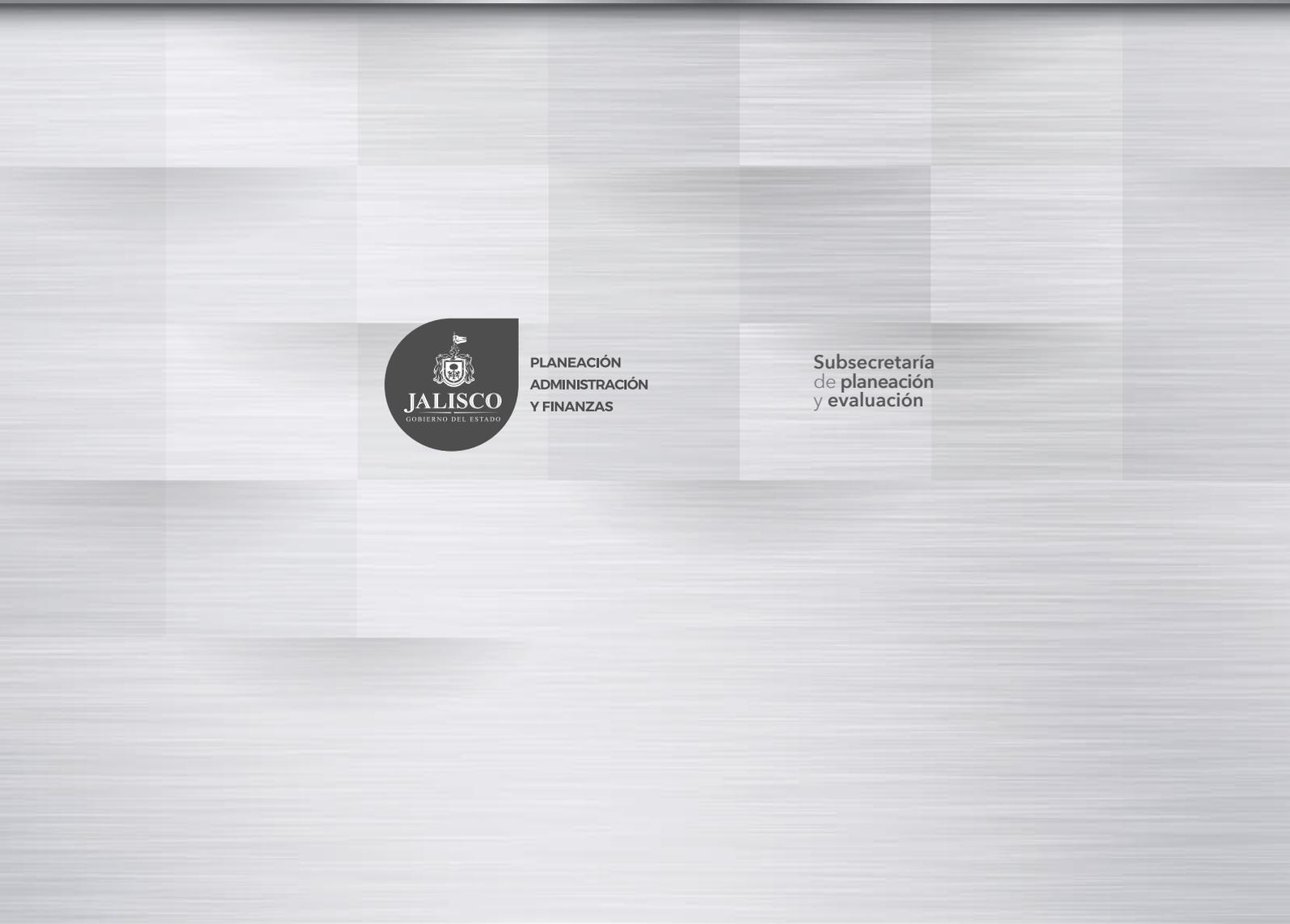
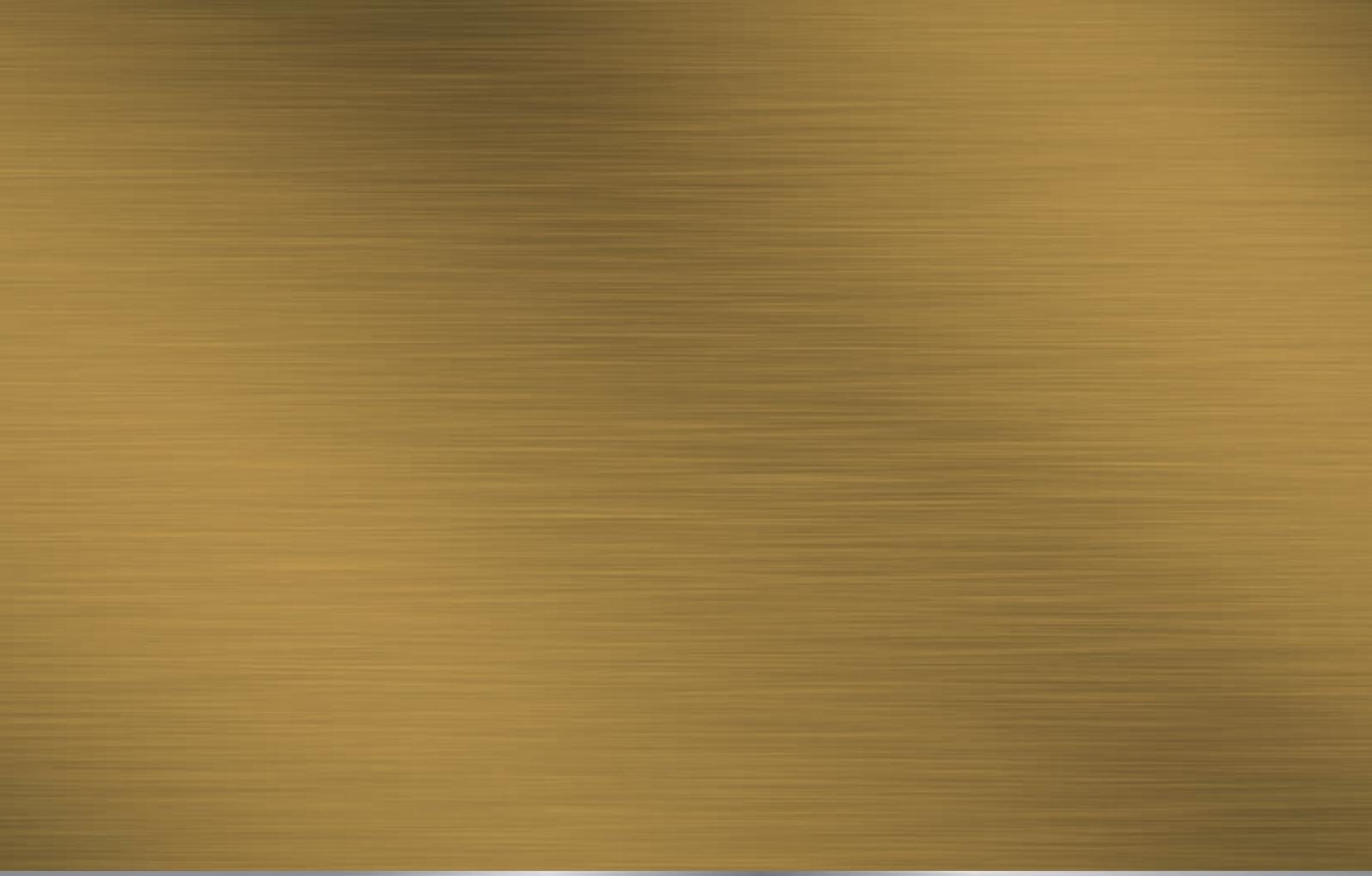
Ahora se dice que el emprendimiento o emprendurismo sirve para aliviar todas nuestras penurias económicas, principalmente activar la inversión, elevar el empleo, y fomentar la innovación. ¡Arroooz! ¿Quién puede pedir más? Tristemente no hay suficientes estudios serios (por no decir cero) de que estas concatenaciones emprendimiento → inversión → empleo → innovación se estén dando en Jalisco ni con todas las universidades de Jalisco abriendo incubadoras y aceleradoras.

Sí hay estudios que demuestran estas relaciones (con sus muchos “asegures”), pero provienen de otros países. En estos estudios se demuestra entre otras cosas que el emprendimiento depende de tal multitud de variables que resulta casi imposible predecir su resultado, sabemos sin embargo, que las probabilidades están en contra de quien emprende. Dicho de otro modo, la investigación dice que “si emprendes lo más seguro es que pierdas tu inversión (y tu tiempo) en alguna forma o grado”.

¿Cómo hacer para elevar las bajas probabilidades del emprendimiento a un nivel menos pesimista? Está bien tener incubadoras, aceleradoras, y demás. Pero la investigación demuestra que la inversión sostenida (líquida) de dinero en los proyectos de emprendimiento es vital, sea cual sea el giro de la empresa, el género o genio del emprendedor(a), su localización, y demás.

¿Qué hace falta en el PED para que el emprendimiento como política de estado deje de ser mucho ruido y pocas nueces? Crear un fondo o traer fondos serios para sostener los proyectos viables. Tomemos el ejemplo de Endeavor en México ¿cuántos de estos tenemos en Jalisco? Ni uno serio.





PLANEACIÓN  
ADMINISTRACIÓN  
Y FINANZAS

Subsecretaría  
de planeación  
y evaluación