

## PRESENTACIÓN DEL PLAN ESTATAL DE DESARROLLO 2025

Una sociedad tiene mejores posibilidades de desarrollo cuando el gobierno cumple su papel de gestor y facilitador de las acciones que la comunidad necesita realizar para el logro de sus objetivos. Así, la relación que se establece entre sociedad y gobierno gira en torno a la conjunción de esfuerzos en la búsqueda y consecución de metas comunes.

Los principios de democracia que los guanajuatenses hemos conquistado nos impulsan hacia un concepto de gobierno que marca las directrices de la sociedad, en función de sus necesidades y su propia participación directa. Esto refleja un concepto actual, además de operativo. Hoy, como nunca en nuestra historia, la necesidad de que sea la sociedad la que marque los rumbos, y el gobierno el que solidaria y subsidiariamente coadyuve en su consecución, es un principio fundamental si queremos hacer de Guanajuato un espacio de convivencia social que permita el desarrollo individual y colectivo de las mujeres y hombres que habitan en esta tierra.

De ahí que la necesidad de establecer escenarios plausibles para el futuro sea un trabajo conjunto entre sociedad y gobierno. Gobernar es hoy una acción que se fundamenta en el pasado, se materializa en el presente y se proyecta al futuro, de lo contrario no cumple con su labor.

En ese sentido, la acción de gobernar debe dar como resultado la instrumentación de las condiciones que permitan el desarrollo social, las cuales deben fundamentarse en la eficacia de las decisiones, en la conciliación de los intereses de todos los sectores y en la apertura para la participación ciudadana, observando un equilibrio que haga posible la sana convivencia.

Para que un gobierno implemente adecuadamente sus decisiones es indispensable el ejercicio de una planeación cuidadosa, profesional y profunda, que resuelva la pregunta clave de cómo estamos para poder desarrollar las tesis de cómo queremos crecer y hacia dónde se deben orientar los principales esfuerzos, estableciendo de esta manera los caminos y alternativas que nos permitan ofrecer en la realidad las soluciones a la problemática social presente y futura.

El progreso de nuestra entidad debe asegurarse con políticas públicas que trasciendan la temporalidad de los gobiernos y que superen cualquier visión sesgada derivada de ideologías y de intereses de grupo. El espacio social es de todos dentro de los límites que plantea la legalidad; todos debemos tener la oportunidad de hacer de nuestra vida y de la comunidad el recinto de nuestros sueños y necesidades.

Por ello el Plan Estatal de Desarrollo 2025 que aquí presentamos, incluye una visión de futuro que establece las expectativas deseables para el Guanajuato de los próximos cinco lustros. Este es un documento dinámico, que busca ser un instrumento de planeación permanente donde los guanajuatenses y su gobierno nos veamos reflejados y se vea como una directriz a partir de la cual se inicie la reflexión de lo que queremos ser y la puesta en práctica de las acciones que como comunidad deberemos realizar para cumplir con tales visiones.

Este Plan se ha estructurado con dos elementos fundamentales: la participación de la sociedad y las opiniones de especialistas en los diversos aspectos del espectro social. Este no es un documento acabado, pues una proyección a largo plazo nunca se da por concluida, al contrario, es una propuesta abierta que además de requerir revisiones periódicas, deberá enriquecerse continuamente de acuerdo a las situaciones que así lo demanden para alcanzar mayores niveles de bienestar social.

El Plan Estatal de Desarrollo 2025 es producto de la consulta a diversos sectores sociales, políticos y económicos, expertos técnicos y a diversas instituciones que han participado en varios foros de opinión. Se ha ido conformando a partir de la integración de un Grupo de Apoyo Ciudadano, que en su seno recoge la participación de líderes en las diferentes áreas del quehacer social. A partir de la labor de este grupo, durante los últimos meses se ha configurado una metodología de trabajo que nos permite entender la compleja realidad de nuestra entidad para plantear los escenarios posibles que debemos buscar y parte de las políticas públicas y de la actividad privada que se deben emprender si queremos vivir en mejores condiciones, donde la democracia, la libertad, la justicia y el amor sean una realidad y no una quimera.

El documento que ponemos a su consideración contiene un diagnóstico de la situación que guarda la entidad, un análisis tendencial y prospectivo que en suma constituyen dos escenarios futuros de desarrollo, por un lado la visión del estado y sus objetivos al año 2025 y por otro, las líneas estratégicas que deberemos implementar para impulsar un desarrollo ordenado en Guanajuato.

Es, en resumen, una propuesta prospectiva abierta y dinámica que será un instrumento donde se refleje la sociedad guanajuatense y que sirva como apoyo a las próximas administraciones públicas.

Pensar el futuro es una forma de empezar ha hacerlo viable, hoy como sociedad y gobierno, Guanajuato no puede evadir la responsabilidad de establecer los derroteros por los que queremos y deberemos transitar si deseamos ser una sociedad plenamente desarrollada, donde el respeto a la persona humana y el bien común sean una realidad. Con este documento y con las acciones de la presente administración queremos asumir nuestro compromiso, hacer de Guanajuato un estado a la medida de nuestra necesidad, donde mujeres y hombres tengan posibilidades reales de realizarse de manera integral.

El documento que se presenta es parte de esta labor gubernamental, pues estamos convencidos que cada día es más necesario tener un rumbo claro y vincular la acción pública del gobierno a las expectativas y necesidades de la sociedad.

Este es un documento que deseamos sea analizado, cuestionado, modificado, apoyado y en su caso, desarrollado. La responsabilidad es de todos. Los invito a asumirla para lograr de manera conjunta el Guanajuato que todos deseamos.

## 1. VISIÓN PARA GUANAJUATO 2025

En el año 2025, Guanajuato se caracteriza por contar con una sociedad solidaria, incluyente, organizada, participativa, plural, democrática y equitativa, que convive bajo un marco de respeto absoluto al Estado de Derecho.

Lo distingue un sector productivo promotor del desarrollo, con igualdad de oportunidades, competitivo y comprometido con el bienestar de las personas y de la sociedad.

Sobresale por su infraestructura y servicios suficientes, eficientes y de clase mundial que responden a las necesidades de la población.

Sus habitantes, organizaciones y gobernantes son reconocidos por ser promotores del rescate y cuidado del medio ambiente.

Su éxito se funda en el alto nivel educativo y cultural, en la capacidad innovadora y de trabajo de sus habitantes, y en el compromiso social que caracteriza a los Guanajuatenses. La participación activa de la sociedad y la honestidad y efectividad de sus gobernantes garantizan, en conjunto, una mejor calidad de vida a toda la población del estado.

## 2. CARACTERÍSTICAS DE LA VISIÓN

Se definieron las siguientes características de la visión y su significado consultando a la comunidad:

- ?? Contar con una sociedad solidaria, incluyente, organizada, participativa, plural, democrática y equitativa, que convive bajo un marco de respeto absoluto al Estado de Derecho.**

Visualizamos una comunidad donde se toma en cuenta la opinión de la ciudadanía para unificar los esfuerzos de los sectores económicos, políticos, sociales y culturales, con el objeto de lograr la superación continua de los aspectos físico, social, emocional, mental y espiritual de cada individuo y sus familias.

- ?? Un sector productivo promotor del desarrollo, con igualdad de oportunidades, competitivo y comprometido con el bienestar de las personas y de la sociedad.**

Buscaremos el fortalecimiento de la micro, pequeña y mediana empresa que impulse el desarrollo integral, donde sus habitantes tienen la oportunidad de integrarse a actividades productivas. Su estructura estará basada en la integración de cadenas productivas y mano de obra especializada. Desarrollaremos una estructura económica que produzca bienes y servicios con los más altos estándares de calidad y a precios competitivos en el mercado mundial. Donde exista una corresponsabilidad del gobierno, de los habitantes y de los inversionistas por lograr una sociedad más justa y equitativa.

- ?? Sobresale por su infraestructura y servicios suficientes, eficientes y de clase mundial que responden a las necesidades de la población.**

Estamos construyendo un estado que ofrezca a sus habitantes, visitantes e inversionistas, servicios e infraestructura urbana y rural de calidad, que satisfaga las necesidades productivas, de esparcimiento, educación, salud, comunicación, transporte, investigación y desarrollo de tecnología, vivienda y seguridad.

- ?? Sus habitantes, organizaciones y gobernantes serán reconocidos por ser promotores del rescate y cuidado del medio ambiente.**

Guanajuato será reconocido como un estado que en su actividad de crecimiento valora, respeta, preserva, recupera y aumenta los recursos naturales existentes para aprovecharlos, disfrutarlos y, así, estar en condiciones de legar a las futuras generaciones un mejor entorno.

- ?? Su éxito estará basado en el alto nivel educativo y cultural, capacidad innovadora y de trabajo de los Guanajuatenses.**

Nos caracterizaremos por ser una comunidad con iniciativa que aporta individual y colectivamente su esfuerzo, conocimientos, habilidades, recursos económicos y experiencia, con la intención de lograr el bien común.

**?? La honestidad y efectividad de sus gobernantes.**

Lograremos ser una sociedad que exija y reconozca la capacidad y logros del gobierno, así como la calidad y transparencia de su gestión.

**?? Lo anterior, buscará garantizar una mejor calidad de vida a toda la población del estado.**

Garantizaremos que toda persona tenga la posibilidad, por igual, de satisfacer sus necesidades de vivienda, empleo, seguridad, alimentación, salud, educación y esparcimiento con estándares de primer nivel.

### **3. TEMAS ESTRATÉGICOS PARA GUANAJUATO 2025**

Los temas estratégicos identificados para el logro de la visión Guanajuato 2025 fueron los siguientes:

- I. Sociedad participativa, democrática, plural, equitativa y corresponsable en el desarrollo del estado.**
- II. Servicios de salud con calidad y calidez para toda la población.**
- III. Educación integral, competitiva en todos los niveles, accesible a toda la población y relevante para el desarrollo del estado.**
- IV. Economía promotora del desarrollo y del bienestar de la sociedad.**
- V. Infraestructura y servicios de clase mundial para la población.**
- VI. Medio ambiente sustentable basado en el rescate y aprovechamiento eficiente y racional de los recursos naturales.**
- VII. Procuración de justicia para todos e impartición de justicia administrativa efectiva, que garantice la convivencia estable y segura de la ciudadanía, así como de sus instituciones.**
- VIII. Gobierno capaz, eficiente y transparente.**

## **I. SOCIEDAD PARTICIPATIVA, DEMOCRÁTICA, PLURAL, EQUITATIVA Y CORRESPONSABLE EN EL DESARROLLO DEL ESTADO**

### **1. INTRODUCCIÓN**

Con la finalidad de contribuir de manera prioritaria a elevar la calidad de vida de los guanajuatenses se llevó a cabo, en primer lugar, la identificación de las condiciones que nos permitan alcanzar un desarrollo equitativo y equilibrado en la sociedad.

Este apartado contiene la descripción de las características de la población, su distribución, estructura, volumen y dinámica. Sobre la base de una identificación de los diversos aspectos sociales, se busca encontrar un mecanismo eficaz de cooperación que nos permita alcanzar los objetivos para abatir la marginación y conocer los dispositivos que permitan satisfacer la demanda de vivienda en el estado y su correspondiente dotación de servicios básicos y de infraestructura. Todas estas son inquietudes que deben ser cubiertas para impulsar el desarrollo.

### **2. DIAGNÓSTICO**

#### **2.1. PERCEPCIÓN SOCIAL**

##### **2.1.1. Aportaciones del Grupo de Apoyo Ciudadano**

Las mesas de trabajo del Grupo de Apoyo Ciudadano generaron aportaciones de la población sobre cómo perciben el desarrollo del estado enfocándose en los siguientes aspectos como los más relevantes para el cambio de las condiciones del entorno estatal:

- ??Escasa infraestructura para atender a la población de la tercera edad que es cada vez más significativa.
  - ??Creciente problemática social ocasionada por las adicciones y el narcotráfico.
  - ??Desintegración familiar en aumento.
  - ??Escaso apoyo para las familias uniparentales.
  - ??Poca atención a la población que vive del campo.
  - ??Atención insuficiente a grupos vulnerables
  - ??Proliferación de giros negros y pornografía.
  - ??Revisión inadecuada de criterios y políticas de control de la población.
  - ??Las zonas de mayor marginación son a las que se les presta menor atención.
  - ??La evolución de indicadores de nivel de vida, salud, agua, alimentación, entre otros, es prácticamente desconocida.
- Existen rezagos en la vivienda y en la cobertura de servicios básicos.

### **2.1.2. Estudio de percepción social sobre el desarrollo del estado<sup>1</sup>**

De acuerdo con este estudio, la ciudadanía manifestó que el problema de la pobreza y la desigualdad social es considerado como el cuarto más importante en el estado después del desempleo, los bajos salarios y la inseguridad. Sin embargo, para la población mayor de 50 años este problema es el tercero más importante, al igual que para las personas de nivel socioeconómico bajo. La población de nivel socioeconómico alto no considera a la pobreza como un problema que enfrenta actualmente el estado.

Las personas encuestadas en el medio urbano también dan mayor importancia a otros problemas antes que a la pobreza; mientras que para la población del medio rural es el segundo problema en importancia, seguramente porque es un problema que se presenta en mayor medida en las zonas rurales

Acerca de cuál es el problema directo que afecta a la población en general, expresan que son las malas condiciones de la vivienda, que aunadas a los problemas de la falta de empleo, los bajos salarios, la baja producción en el campo y los servicios públicos inadecuados, repercuten directamente sobre sus condiciones de vida. El 34% de la población encuestada los considera como problemas tan grandes que no hay posibilidad de resolverlos.

El 43% de los encuestados espera una mejoría en las condiciones generales del estado, mientras que el 34% opina que empeorarán. La población de 18 a 29 años es la más optimista en este sentido.

La población encuestada manifiesta que el combate a la pobreza y la mejora en los servicios públicos son fundamentales, y se debe actuar sobre ellos, si se quiere mejorar sustancialmente la situación del estado en 25 años.

## **2.2. ANÁLISIS ESTADÍSTICO**

### **a) Población**

- ?? El estado de Guanajuato es el sexto más poblado del país. Su población en el año 2000 fue de 4,663,032 habitantes, que representó el 4.78% de la población nacional.
- ?? De 1995 a 2000 la población estatal se incrementó en 256,264 habitantes, de los cuales el 70% correspondieron a los municipios de León, Celaya, Irapuato, Allende y Guanajuato.
- ?? El ritmo de crecimiento intercensal entre 1990 y 2000 fue de 1.6%, por abajo del crecimiento observado en el país que fue de 1.85% y del presentado en la década anterior que fue de 2.92%.

### **b) Estructura poblacional**

- ?? En el estado, el 47.89% es población masculina y el 52.11%, población femenina. En Pueblo Nuevo la proporción es de 45.4% y 54.6%, respectivamente. Esto corresponde a un promedio de 92 hombres por cada 100 mujeres.

---

<sup>1</sup> Información obtenida mediante la consulta ciudadana llevada a cabo en el estado en noviembre de 2001.

- ?? En el grupo de habitantes de 25 años se observa la mayor diferencia en la estructura por sexo: el 55.6% es población femenina mientras que el 44.4% es masculina.
- ?? Guanajuato tiene un promedio mayor de población rural que el presentado en el país: el 32.8% de la población del estado es rural y el 67.2%, urbana; mientras que en promedio en el país es de 25.4% y 74.6%, respectivamente.
- ?? En el estado, por cada 100 personas económicamente productivas (de 15 a 64 años) existen 72 personas en edades dependientes, de las cuales 64 son menores de 15 años y 8 son mayores de 64.
- ?? De las 8,932 localidades que constituyen la entidad, cerca del 88% (7,872) cuentan con menos de 500 habitantes y concentra al 13.1% de la población. Mientras que en 30 localidades con 15,000 o más habitantes se concentra el 58.4% de la población.
- ?? La edad mediana de la población en el estado es de 21 años, esto implica que el 50% de la población cuenta con 21 años y menos.
- ?? El grupo de edad más significativo en la población del estado está en el rango de 5 a 9 años que representa el 12.49% de la población total.

#### **c) Dinámica poblacional**

- ?? Guanajuato tiene una tasa global de fecundidad de 3.3 hijos por mujer, la tercera más alta en el país, por encima del 2.9 nacional.
- ?? El promedio de hijos nacidos vivos por mujer en el estado es de 2.9, que corresponde al octavo lugar nacional, por encima del promedio de 2.6 en el país.
- ?? El promedio de vida para una persona nacida en el estado es de 75.1 años, que corresponde al lugar 19 en el ámbito nacional.
- ?? La tasa de mortalidad infantil es uno de los indicadores principales para el análisis del bienestar de una población. En 1999 el número de defunciones ocurridas entre niños menores de un año por cada 1,000 nacidos vivos fue de 18.4. Para ese mismo año, el promedio nacional fue de 14.5, que ubica a Guanajuato en el 5º sitio.
- ?? Entre enero de 1995 y febrero de 2000, el estado fue el tercero con más migrantes internacionales respecto a su población residente. El 3.6% de la población estatal salió del país y regresó o no a vivir a México.

#### **d) Población económicamente activa**

- ?? La **Población Económicamente Activa** (PEA) representa el 45.8% de la población de 12 años y más del estado. Actualmente, de la PEA en el estado el 98.8% se encuentra ocupada y el 1.2% desocupada.
- ?? En el año 2000 la población económicamente activa en el estado asciende a 1,477,789 personas, de éstas, el 68.7% son hombres y el 31.3% mujeres.
- ?? El 54.2% de habitantes mayores de 12 años constituyen la población económicamente inactiva; el 22% corresponde a estudiantes, el 49.8% a personas dedicadas al hogar y el 28.2% son jubilados, pensionados y discapacitados.
- ?? De la población ocupada, el 10.5% percibe entre 5 y 10 salarios mínimos; el 67% percibe menos de 3 salarios mínimos, de los cuales, el 46.1% recibe por su trabajo entre 1 y 2 salarios mínimos.

#### **e) Población indígena**

- ?? En el estado de Guanajuato hay 10,689 personas que hablan alguna de las 46 lenguas indígenas identificadas; predominan la chichimeca con el 13.41%, la otomí con el 9.53% y la náhuatl con el 8.6%.
- ?? De las personas que hablan alguna lengua indígena, solamente el 1.06% no habla español.
- ?? El 61.2% de la población indígena estatal se concentra en los municipios de San Luis de la Paz, Celaya, Irapuato, Allende y León; en este último se encuentra el 22.69% de las personas que hablan alguna lengua indígena en el estado.
- ?? El municipio de San Luis de la Paz cuenta con la mayor población relativa de hablantes de alguna lengua indígena: el 1.76% del total de su población mayor de 5 años; de ellos, el 97.4% son chichimecas.

#### **f) Hogares**

- ?? El 72.9% de las familias en el estado son nucleares (de padres e hijos) y el 21.1% son familias ampliadas (familias de hermanos en una misma casa). El 5.2% de los domicilios son no familiares, conformados por una sola persona o por personas corresponsables.
- ?? En el 79.4% de los hogares el jefe de familia es un hombre y en el 20.06% es una mujer.

#### **g) Vivienda y servicios básicos**

- ?? El estado cuenta con 926,284 viviendas; de ellas, el 99.95% son particulares. El número de ocupantes promedio por vivienda es de 5.03, por arriba del promedio nacional: 4.43 ocupantes por vivienda.
- ?? El 88.3% de las viviendas en el estado disponen de agua entubada; el 4.1% tiene que abastecerse por otros medios y el 6.4% no dispone de agua entubada. En los municipios de Xichú, Victoria y Atarjea menos del 60% de las viviendas cuentan con este servicio.
- ?? El 76.3% de las viviendas en el estado dispone de algún tipo de drenaje: el 90.7% están conectadas a la red pública, el 6% a fosas sépticas, el 1.2% a barrancas o grietas y el 2.1% a ríos o arroyos.
- ?? La cobertura de viviendas en el estado con electricidad es del 96.2%. Los municipios de Victoria y Xichú cuentan con las menores coberturas: 78.1% y 73.1%, respectivamente.
- ?? En el 86.5% de las viviendas en el estado se utiliza el gas como combustible para cocinar, mientras que en el 12.3% se utiliza la leña.

#### **h) Marginación**

- ?? El índice de marginación capta las desigualdades socio-espaciales que surgen de los patrones de poblamiento y de las condiciones económicas y sociales. El Consejo Nacional de Población (CONAPO) coloca al estado en el lugar número 13 a escala nacional dentro del grupo de los estados altamente marginados.

- ?? En el estado, los municipios con alta y muy alta marginación presentan condiciones generales de rezago en los diferentes indicadores sociodemográficos: bajos niveles de cobertura de servicios básicos, altos niveles de analfabetismo, un sector productivo no diversificado, poblaciones predominantemente rurales, altos índices de dependencia económica, ingresos inferiores a 2 salarios mínimos, etc.
- ?? La distribución de la población del estado según su condición de marginación se presenta en la siguiente tabla.

Tabla 1. Índice de marginación.

Grado de marginación	Municipio	Población	Porcentaje respecto al estado
Muy baja	León, Celaya, Moroleón, Guanajuato (4 Municipios).	1,706,128	36.59%
Baja	Irapuato, Salamanca, Uriangato, San Francisco del Rincón, Purísima del Rincón, Cortazar, Villagrán, Acámbaro, Jaral del Progreso, Salvatierra, Tarandacuao, Silao (12 Municipios).	1,375,036	29.49%
Media	Apaseo el Grande, Valle de Santiago, Cuerámaro, Apaseo el Alto, San José Iturbide, Santiago Maravatío, Allende, Yuriria, Tarimoro, Huanímaro, Santa Cruz de Juventino Rosas, Pueblo Nuevo, Pénjamo, Manuel Doblado, Comonfort, Dolores Hidalgo, Abasolo, Romita, San Luis de la Paz (19 municipios).	1,292,504	27.72%
Alta	Coroneo, Ocampo, San Felipe, Santa Catarina, Doctor Mora, San Diego de la Unión, Jerécuaro, Victoria, Tierra Blanca, Atarjea (10 municipios).	278,042	5.96%
Muy alta	Xichú (1 municipio).	11,323	0.24%

Fuente: CONAPO. *Índices de marginación*, 2000.

### 3. PROSPECTIVA

Los cambios tendenciales de reducción de la fecundidad, mortalidad y la migración en Guanajuato permiten prever, según estimaciones de CONAPO, que la población aumentará de 4.6 millones en el 2000 a 5.6 millones de habitantes en el 2010 y a 6.5 millones en 2025.

Según estudios de la CONAPO y la Secretaría de Desarrollo Social y Humano (SDSH) se estima que el estado en el 2010 llegará a una población de 5,097,779 y en el 2025 a una de 5,577,387 habitantes. La estimación se realizó actualizando los datos de la población estatal en el año 2000 (4,663,032), para ubicar al estado con una diferencia mínima por abajo de la tasa de crecimiento nacional ubicándose en 0.56%. El escenario pesimista se consideró con base en la estimación de la CONAPO, donde para el año 2025 se espera una tasa de crecimiento de 0.69%.

La pérdida de población por el fenómeno migratorio irá cambiando de 4.2 por cada mil habitantes en 1995 a 2.5 por cada mil en 2020 y a 2.1 por cada mil habitantes en el año 2025; debido a que la población que con más frecuencia emigra es la de adultos jóvenes y al ir envejeciendo la estructura de la población del estado decrecerá el fenómeno de migración. El indicador de migración es sensible a aspectos importantes de

la actividad económica y problemas ambientales, por lo cual el envejecimiento de la población no será el único factor determinante.

Se estima que en los próximos 25 años los diez principales municipios del estado tendrán una población cuya proporción pasará de 63.6% en 2000 a 68% en el año 2025. Lo anterior implica un cambio en el porcentaje de la población urbana que se incrementará en 3.9 puntos porcentuales, con un aumento que va del 67.2% en el 2000 al 71.1% en el 2025.

Dichas estimaciones permiten crear un escenario donde se observará un incremento cada vez mayor en la demanda de empleos, de bienes y principalmente de servicios debido al crecimiento de la población urbana.

En el año 2025, la población rural seguirá teniendo un peso importante. Si el grado de disminución de las poblaciones rurales permanece constante, en el año 2025 llegará a representar el 28.9% de la población del estado.

El estado de Guanajuato entrará en un proceso de transición moderada porque en términos generales se tiene una mortalidad con tendencia decreciente y altas tasas de reproducción.

Respecto a la tasa de mortalidad, se estimó para un periodo de 20 años que llegará a ser de 4.35 defunciones por cada 1,000 habitantes. Esta proyección no representa un cambio significativo, pero situaría al estado por abajo de la tasa nacional que se estima de 4.68 defunciones por cada 1,000 habitantes. La *tasa global de fecundidad* disminuirá a 1.85 hijos, y el estado se situará por abajo de la estimación nacional que sería de 1.74 hijos. En cuanto a la esperanza de vida al nacer, esta aumentará de 75.1 a 80.19 años y nos encontraremos no muy por abajo del promedio nacional que sería de 80.39 años.

De acuerdo con estimaciones de CONAPO, para el año 2025 la población en edad preescolar y escolar disminuirá de 46% a 17.2%. Los adultos pasarán de 56% a más de 70%, junto con el crecimiento de la proporción de adultos mayores de 4.4% a 10.2%.

Para el año 2025, el nivel educativo más demandado será la secundaria y la educación superior, pues en la estructura poblacional los infantes decrecen y aumentan los jóvenes y adultos jóvenes. Asimismo, en los sistemas de salud y seguridad social se incrementará la demanda de atención a los adultos mayores y disminuirá la demanda hacia los servicios materno infantil.

Un indicador importante del nivel de bienestar de la población lo constituye la disponibilidad y calidad de vivienda. En este sentido, se incrementaron las viviendas con materiales de tabique y cemento y se redujeron las de adobe y otros materiales. Se estima que en 25 años únicamente el 1% de las viviendas del estado no serán de tabique y cemento, y el 72% de la población estatal habitará viviendas con menos de cuatro personas por cada una de ellas; en contraste con lo que actualmente se tiene, donde más de un 52% de la población habita viviendas con más de cinco habitantes en promedio.

Los problemas de vivienda se presentarán en las localidades con gran crecimiento a futuro. En conjunto, la población de estas localidades aumentará su participación en el total estatal de 63.6% a 66.4% en el 2010 y alrededor del 68% en el año 2025.

Cabe mencionar que estos escenarios tendrían que estar comparados con factores más específicos. Por ejemplo con una estimación acerca de la disponibilidad de agua en ese periodo, y de los problemas ambientales, si se considera a su vez, el impacto que generaría el avance de las zonas urbanas sobre suelos de aptitud agrícola o forestal.

Un escenario plausible sería aquél donde la población urbana fuera superior a lo que registra la media nacional, con tasas de crecimiento del 1% anual como lo propuesto por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), con tasas de fertilidad cercanas al reemplazo (2.0) y donde la proporción de adultos encuentre satisfechas sus necesidades de empleo, educación media y superior, y vivienda. En este caso, los adultos mayores tendrían la posibilidad de tener una vida plena con base en la prevención, prestaciones y fondos económicos para el retiro. Pero lograr este escenario, como se menciona al principio de este apartado, radica más en aspectos económicos, de salud, educación, etc., y no tanto en factores intrínsecos de la población.

## 4. PLAN ESTRATÉGICO

### 4.1. LÍNEAS ESTRATÉGICAS Y OBJETIVOS DE LARGO PLAZO.

#### i) Favorecer la participación con equidad de género en el desarrollo económico, social y político.

- ?? Asegurar la inclusión de la mujer en el desarrollo del estado con un enfoque de equidad de género.
- ?? Garantizar la igualdad de oportunidades a la población para integrarse al desarrollo.
- ?? Erradicar la violencia intrafamiliar y hacia las mujeres.

#### ii) Establecer una política demográfica acorde a los valores de la sociedad.

- ?? Reestructurar y regular el desarrollo de las instituciones y/o empresas para lograr un crecimiento ordenado.
- ?? Impulsar el ordenamiento y la planeación en zonas urbanas e interurbanas.
- ?? Instrumentar planes de desarrollo y ordenamiento territorial.
- ?? Planeación de los centros urbanos y polos de desarrollo económico con respeto los aspectos culturales locales y las condiciones ecológicas micro-regionales.

#### iii) Impulsar el papel social de los medios de comunicación.

- ?? Promover, a través de los medios de comunicación, información oportuna, veraz y completa para la toma de decisiones de la ciudadanía.

#### iv) Fortalecer la relación sociedad-gobierno en la conducción del desarrollo.

- ?? Asegurar la participación de los miembros de la sociedad en los procesos de planeación y toma de decisiones sustantivas en el estado.

- ?? Fomentar una cultura de participación ciudadana.
- ?? Estimular la participación de Organizaciones de la Sociedad Civil en actividades de promoción del desarrollo integral.
- ?? Generar un marco legal que garantice la participación ciudadana en la toma de decisiones.

**v) Mejorar la calidad de vida de la infancia y adultos mayores.**

- ?? Apoyar a las personas e instituciones que tienen responsabilidades con la niñez y con los adultos mayores.
- ?? Garantizar la protección efectiva de los derechos humanos de la niñez y de los adultos mayores.

**vi) Asegurar atención especial a los grupos vulnerables (niños, adultos mayores en condiciones de vulnerabilidad, personas con capacidades especiales, minorías étnicas).**

- ?? Generar oportunidades para su atención y desarrollo integral.
- ?? Lograr la incorporación equitativa e integral de estos grupos a la sociedad.
- ?? Asegurar el desarrollo integral de pueblos indígenas.

**vii) Mejorar las condiciones de desarrollo de los migrantes y sus familias.**

- ?? Lograr el respeto a los derechos humanos de los migrantes en el país y el extranjero.
- ?? Instrumentar una política efectiva y eficaz de atención a migrantes y sus familias.

**viii) Asegurar la cobertura y calidad de los servicios básicos y vivienda.**

- ?? Satisfacer las necesidades de servicios básicos a toda la población.
- ?? Satisfacer la demanda de vivienda, de acuerdo a las necesidades culturales de los habitantes de cada localidad.

**ix) Desarrollar integralmente los servicios del agua.**

- ?? Asegurar el suministro de agua potable a toda la población.
- ?? Establecer un sistema de desarrollo y planeación del servicio del agua.
- ?? Lograr el saneamiento del total de agua residual generada en el estado.
- ?? Impulsar, en todas las zonas urbanas y rurales del estado, el establecimiento de sistemas de captación de agua pluvial, reciclaje y reutilización del agua.

#### 4.2. RETOS

- ?? Consolidar la democracia participativa y la pluralidad.
- ?? Ser una sociedad, justa, equitativa, solidaria y corresponsable.
- ?? Contar con una estructura demográfica sustentable en el largo plazo.
- ?? Fortalecer el núcleo familiar.
- ?? Fortalecer el tejido social.
- ?? Erradicar la pobreza extrema.
- ?? Abatir la marginación.
- ?? Enfrentar el fenómeno de la migración de manera estructural.
- ?? Asegurar la aplicación de los ordenamientos y planes de desarrollo.
- ?? Satisfacer las necesidades básicas de la población de manera integral.

## II. SERVICIOS DE SALUD CON CALIDAD Y CALIDEZ PARA TODA LA POBLACIÓN

### 1. INTRODUCCIÓN

El estado de Guanajuato enfrenta una compleja situación en su sistema de salud ya que existen importantes rezagos que es urgente atender y, paralelamente, las condiciones varían de tal forma que surgen nuevas demandas. La reducción en la tasa de mortalidad, un logro del sector salud, produce un escenario nuevo donde los requerimientos de servicios de salud son distintos. A pesar de esto, la población que vive en zonas de alta marginación todavía presenta altos índices de mortalidad y morbilidad que requieren atención.

Para comprender los retos que enfrentará en materia de salud el estado de Guanajuato en los próximos 25 años, es necesario realizar un diagnóstico de las variables relacionadas y su situación actual, acompañada de un análisis tendencial y prospectivo a un horizonte de 25 años. Estos elementos de análisis permitirán establecer prioridades y objetivos sólidos para alcanzar la visión del desarrollo del estado propuesta para este mismo periodo.

### 2. DIAGNÓSTICO

#### 2.1. PERCEPCIÓN SOCIAL

##### 2.1.1. Aportaciones del Grupo de Apoyo Ciudadano

Los miembros del Grupo de Apoyo Ciudadano analizaron y destacaron varios aspectos de la problemática del sector salud en el estado. Las ideas principales pueden resumirse en los siguientes puntos<sup>2</sup>:

- ?? Actualmente los programas y acciones en materia de salud son realizados por varias instituciones. Se requiere una coordinación intersectorial, la participación activa de los gobiernos municipales y la adecuación de programas y acciones a requerimientos estatales concretos y vigentes.
- ?? Impera un desconocimiento de la magnitud real de los problemas e salud en el estado.
- ?? Hay inconsistencia sexenal en políticas de salud. Una propuesta de continuidad implicaría la participación activa de la sociedad; sin embargo, los mecanismos para incorporar la participación de los habitantes no han sido los adecuados. Además, los recursos financieros son insuficientes.
- ?? En materia de legislación existen varias deficiencias agravadas por la falta de aplicación de los mecanismos restrictivos y punitivos. Se percibe una carencia de regulación interna de las unidades médicas y de los prestadores de servicios de salud.
- ?? Los prestadores de servicios de salud muchas veces tienen un bajo nivel de preparación y perciben salarios también muy bajos. Estos rezagos influyen en

---

<sup>2</sup> Medina Plascencia, C., I. León, et al. (1994). *Guanajuato Siglo XXI*. León, Gto., Gobierno del Estado de Guanajuato.z

su desempeño y conducen, aunados a otros problemas, a una falta de responsabilidad y humanismo.

- ?? La participación de las instituciones de salud en programas de vigilancia epidemiológica es nula. Se destaca también la proliferación de puestos de comida callejeros, incluso en los alrededores de los lugares donde se prestan servicios de salud.
- ?? Los hospitales privados reciben escaso apoyo gubernamental. Por su parte, la medicina privada es costosa, no genera información y se observa tolerancia de productos malos y riesgosos.
- ?? Existe una mala distribución de los servicios de salud y su personal, entre las zonas rurales y urbanas.
- ?? La investigación, modernización y desarrollo tecnológico es fundamental para brindar mejores servicios de salud.

### **2.1.2. Estudio de percepción social sobre el desarrollo del estado<sup>3</sup>**

La percepción de la sociedad guanajuatense se presenta a través de una encuesta aplicada por MORI en noviembre del año 2001.

Para conocer el grado de preocupación que tienen la población sobre los temas de la salud, se preguntó a una muestra aleatoria irrestricta lo siguiente: “¿Cuál es el tema que más le preocupa en el momento?”. El 5 % de los entrevistados manifestaron estar preocupados por la insuficiencia de los servicios de salud; en comparación con un 34 % que se encuentran preocupados por variables económicas. Estas cifras indican que la suficiencia de los servicios de salud se sitúa entre las últimas preocupaciones de la sociedad, si la comparamos con el desempleo, los salarios insuficientes y la inseguridad.

Se realizó otra pregunta a la misma muestra para conocer su punto de vista sobre la suficiencia de los servicios de salud en los próximos diez años. Se les preguntó: “¿Qué tan probable es que en los próximos 10 años se enferme alguien de su familia y no tenga acceso a los servicios de salud?” El 34 % de los encuestados manifestó que será algo probable que suceda esta situación; el 22 % cree que esto será muy probable y solamente un 16 % opinó que esta situación es nada probable. Esto significa que la población es consciente del crecimiento de la demanda de salud en los próximos diez años y de los problemas funcionales y sociales que puede acarrear, por lo menos, si se continúa como hasta el presente.

## **2.2. ANÁLISIS ESTADÍSTICO**

### **a) El reto de la equidad**

- ?? En el año 2000 la tasa de mortalidad general fue de 4.3 muertes anuales por cada 1,000 habitantes y de 18.4 en el caso de infantes<sup>4</sup>.
- ?? La esperanza de vida general fue de 75 años para el 2000.
- ?? El promedio de hijos por mujer en edad fértil fue de 2.9.

---

3 Información obtenida mediante la consulta ciudadana llevada a cabo en el estado en noviembre de 2001.

4 Número de defunciones ocurridas entre los niños menores de un año de edad por cada mil nacidos.

### b) Daños a la salud

- ?? En la década de 1950 la tasa de mortalidad llegaba a 21 por cada 1,000 guanajuatenses y la esperanza de vida era de 50 años para los hombres y 50.6 para las mujeres. Actualmente la mortalidad anual es de 4.2 por cada 1,000 guanajuatenses y su esperanza de vida es de casi 73 años en los hombres y más de 77 años en las mujeres.
- ?? En 1980, cerca del 40% de las muertes en el país ocurrieron en menores de 5 años y casi 30% en mayores de 65 años. En el 2000, en cambio, el 53% de las defunciones ocurrieron en adultos mayores, mientras que los menores de 5 años sólo concentraron el 13% de las muertes.
- ?? Entre 1980 y 2000, el porcentaje de defunciones por enfermedades relacionadas con la pobreza disminuyó de 28.5 a 15.7, mientras que el porcentaje de muertes por enfermedades del corazón aumentó de 12.8 a 13.9.
- ?? En el estado, entre 1996 y 1999, la tasa de años de vida potencial perdidos por muerte prematura en el estado disminuyó de 95.6 a 89.8 años por cada 1,000 habitantes.

Tabla 2. Principales causas de años de vida perdidos por muerte prematura, 1999.

Orden	Causas	%
1	Afecciones perinatales	21.3
2	Accidentes	15.3
3	Tumores malignos	6.7
4	Influenza y neumonía	4.6
5	Enfermedades del hígado	4.3
6	Diabetes mellitus	4.2
7	Enfermedades del corazón	3.6
8	Desnutrición y otras deficiencias nutricionales	1.9
9	Enfermedades cerebrovasculares	1.3
10	Síntomas, signos y hallazgos anormales no clasificados	1.0
11	Otras	35.8

### c) Desigualdades en las condiciones de salud

- ?? En 1996 el municipio de Tierra Blanca presentaba la mayor tasa de mortalidad en niños menores de un año, 57.6 por cada 1,000 niños, una tasa 7.6 veces mayor que la registrada en el municipio de Santiago Maravatío: 7.5 por cada 1,000 niños, la menor del estado. En el año 2000, se incrementó esta diferencia: 10 veces más probable en San Diego de la Unión con 32.9 defunciones por cada 1,000 niños; que en Huanímaro con 3.6 defunciones por cada 1,000 niños.
- ?? En 1996 la probabilidad de que un niño menor de cinco años muriera en el municipio de Tierra Blanca, con una tasa de mortalidad para ese rango de edad de 12.6 por cada 1,000, era 10 veces mayor que el mismo indicador en el municipio de Santiago Maravatío, 1.2 por cada 1,000. En el año 2000 el municipio de Ocampo presentó la mayor tasa de mortalidad en este grupo de edad con 7.35 muertes por cada 1,000 y Moroleón presentó la menor tasa de mortalidad con 2.56 muertes por cada 1,000 habitantes.

- ?? Son visibles las desigualdades en el acceso a los servicios de salud. La población adulta –entre 15 y 59 años– presenta tasas desde 300 y 450 hasta 110 y 137 defunciones por cada 100,000 habitantes; esta última tasa de mortalidad corresponde a los municipios de Pénjamo, Atarjea y Jerécuaro.

**d) Importancia del rezago en salud**

- ?? En el 2000, la tasa de mortalidad por desnutrición fue de 13.5 por cada 100,000 habitantes.
- ?? Entre 1990 y 2000 el porcentaje de muertes por infecciones intestinales pasó de 6.9% a 1.5%.
- ?? En el año 2000 se registraron 1,153 muertes por problemas perinatales, que representan más del 50% del total de muertes en niños menores de un año.
- ?? La mortalidad materna muestra un periodo de meseta sin tendencia a la disminución, con razones de 3.9 y 3.7 decesos por cada 10,000 nacidos vivos registrados en 1996 y 2000, respectivamente.
- ?? En 1996 la tasa de muertes por cáncer cérvico-uterino alcanzó las 7.8 muertes por cada 100,000 mujeres entre 15 y 65 años; en el año 2000 se redujo a 7.3 por cada 100,000.
- ?? La mortalidad por tuberculosis pulmonar ha descendido en los últimos años de 99 muertes en 1996 a 58 en el año 2000.
- ?? En Guanajuato se erradicó el dengue y no se han presentado casos de paludismo desde 1997.
- ?? Actualmente se tienen registrados 34 casos de enfermedad de Chagas en 21 municipios.
- ?? El cólera reingresó a Guanajuato en 1991 y tuvo un comportamiento variable hasta 1997. En 1995 se registró el mayor número de casos: 443. Los últimos cuatro casos se presentaron en 1998.
- ?? La lepra se ha reducido a menos de un caso por cada 10,000 habitantes.

**e) Problemas emergentes**

- ?? En el año 2000, las enfermedades del corazón, los tumores malignos, la diabetes, la cirrosis y las enfermedades cerebrovasculares, concentraron el 47% de las muertes ocurridas en el estado.
- ?? Durante el 2000, las enfermedades del corazón fueron la primera causa de mortalidad general, con una tasa de 58.1 por cada 100,000 habitantes. La cardiopatía isquémica es responsable del 54% de los decesos ocurridos en este grupo de enfermedades.
- ?? En el 2000 se registraron 15,965 casos nuevos de hipertensión arterial.
- ?? La tasa de mortalidad por diabetes mellitus se incrementó entre 1996 y 2000, de 42 a 54.3 por cada 100,000 habitantes.
- ?? Entre 1990 y 2000, la tasa de mortalidad por cáncer de tráquea, bronquios y pulmón pasó de 4.9 a 80.6 muertes por cada 100,000 habitantes.

- ?? La enfermedad alcohólica del hígado provocó 548 muertes, con una tasa de 11.2 por cada 100,000 habitantes.
- ?? La tasa de mortalidad por Síndrome de Inmuno Deficiencia Adquirida (SIDA) en hombres pasó de 3.2 defunciones por cada 100,000 habitantes en 1988 a 17.2 en 1998. Durante el mismo periodo la tasa de mortalidad por SIDA en mujeres pasó de 0.4 a 2.8 muertes por cada 100,000 habitantes.

#### **f) Riesgos para la salud**

- ?? En el año 1987, el 12.5% de la población masculina y el 0.6% de las mujeres en el rango de los 18 y 65 años de edad presentaban el síndrome de dependencia al alcohol.
- ?? En el año de 1999, alrededor de 30.8% de las mujeres en edad reproductiva presentaban sobrepeso y 21.7% obesidad.
- ?? En el año 2000, las tasas de mortalidad por accidentes, homicidios y suicidios fueron de 31.3, 4.3 y 3.6 por cada 100,000 habitantes, respectivamente.

#### **g) El reto de la calidad**

- ?? En el estado, en todas las instituciones de salud (públicas o privadas) el tiempo promedio de espera para recibir consulta en el primer nivel de atención es de 30 minutos.
- ?? El tiempo de espera promedio para la atención de urgencias es de 15 minutos, en todas las instituciones de salud (públicas o privadas) del estado.

#### **h) Prestación de servicios**

- ?? El porcentaje de ocupación hospitalaria promedio en el sector público es de 71%.
- ?? El número de consultas diarias por médico para todas las instituciones públicas del estado es de 9.2.

#### **i) Recursos humanos**

- ?? En la actualidad, las instituciones públicas cuentan con 5,040 médicos y 6,166 enfermeras contratadas. Esto equivale a una tasa de un médico y 1.2 enfermeras por cada 1,000 habitantes.

#### **j) Recursos materiales**

- ?? Según datos recogidos en el año 2000, las instituciones públicas del sector salud de Guanajuato cuentan con 25 hospitales, 574 unidades de consulta externa, 1,620 consultorios, 397 salas de expulsión, 2,462 camas y 86 quirófanos. Estas cifras corresponden a 0.33 consultorios, 0.49 camas y 0.08 salas de expulsión por cada 1,000 habitantes.

### 3. PROSPECTIVA

#### 3.1. Escenario tendencial al año 2025

De acuerdo con la tendencia de las condiciones históricas, las acciones destinadas a la salud reproductiva tendrán impacto limitado.

Se lograrán avances significativos en los índices de mortalidad, que se traducirá en una mayor esperanza de años de vida para la población. La esperanza de vida pasa de 75 años en el año 2000 a 80 años en el año 2006.

La mortalidad en el estado disminuye de 20,488 personas en el año 2000 a 20,129 en el año 2006; con una tendencia a la disminución en promedio del 1.75%.

Se mantiene el ritmo de afecciones por enfermedades diarréicas agudas e infecciones respiratorias agudas. El problema de la desnutrición se mantiene presente.

El marco legal en materia de salud se adecua a las nuevas necesidades de la población. Se estimula una mayor inversión en salud, mediante organizaciones de salud con participación pública, privada y social. Se definen explícitamente las prioridades y programas que ameriten una preferencia en cuanto a la asignación de recursos y se crea un fondo de salud para la población vulnerable.

El número de hospitales aumenta a 60 unidades, dividiéndose en 40 hospitales generales y 20 de especialidades. Entre los años 2001 y 2006 se da un aumento en el número de camas del segundo nivel de atención de 2,631 a 3,000.

La mortalidad en el estado disminuye de 20,129 personas en el año 2006 a 19,777 personas en el año 2012; continuando con la tendencia de disminución del 1.75%.

Para el 2012, se fortalece la atención a la salud del adulto y del anciano. Se continúa con las problemáticas de la diabetes mellitus; hipertensión arterial; cirrosis hepática y neoplasias malignas.

La esperanza de vida pasa de 80 años en el 2006 a 84 años en el 2012.

El número de camas del segundo nivel de atención aumenta de 3,000 en el año 2006 a 3,500 en el año 2012. Se le da prioridad a la rehabilitación de espacios preexistentes.

La mortalidad en el estado disminuye de 19,777 personas en el año 2012 a 19,431 personas en el año 2025; continuando con la tendencia de disminución del 1.75%.

La esperanza de vida pasa de 84 años en el año 2012 a 88 años en el año 2025.

Se avanza hacia el diseño de una red estatal de municipios saludables. El refuerzo de la capacidad resolutiva del primer nivel, es insuficiente. El número de camas del segundo nivel de atención aumenta de 3,500 en el año 2012 a 4,000 en el año 2025.

No se logra la certificación de las unidades hospitalarias por organismos competentes.

#### 3.2. Escenario prospectivo al año 2025

Se llevan a cabo acciones de atención a los problemas de salud sexual y reproductiva de la mujer y el hombre.

La mortalidad en el estado disminuyó de 20,488 personas en el año 2000 a 19,464 personas en el año 2006, implantando una nueva tendencia de disminución del 5%. La esperanza de vida pasa de 75 años en el año 2000, a 82 años en el año 2006.

Se realizan campañas de vacunación universal. Se consolida la integración orgánico-funcional de los servicios médicos, urgencias y salud pública del estado; y se instala un sistema de información.

Se estimula una mayor inversión en salud, mediante organizaciones de salud con participación pública, privada y social. Se definen explícitamente las prioridades y programas preferenciales y se establece un fondo de salud para la población vulnerable.

El número de camas del segundo nivel de atención aumenta de 2,631 en 2001 a 4,000 en el 2006.

La mortalidad descendió de 19,464 personas en el año 2006 a 18,491 personas en el año 2012, y continúa la tendencia de disminución del 5%.

Se lleva a cabo la atención a la salud del adulto y del anciano.

La morbilidad representó en el año 2006 una tasa de 4,649 casos por cada 10,000 habitantes, mientras que al año 2012 esta tasa representa 4,949 casos por cada 10,000 habitantes.

La esperanza de vida pasa de 82 años en el 2006, a 87 años en el 2012.

Se logra la coordinación intersectorial e interinstitucional y ejecución de programas de bienestar social; se desarrollan de manera integral los recursos humanos orientados a la salud; se diseña una red estatal de urgencias con unidades especializadas; y se establece un programa estatal de infraestructura de salud.

Se construyen y remodelan hospitales y centros de salud de acuerdo a las necesidades de la población. El número de camas del segundo nivel de atención aumenta de 4,000 en el 2006, a 5,000 en el 2012.

En este periodo se trabaja en la reorientación de la asignación presupuestal para que responda a las necesidades de la población.

En el año 2012 la mortalidad en el estado ascendió a 18,491 personas, mientras que para el año 2025 esta ascenderá a 17,566 con una tendencia de disminución del 5%. La esperanza de vida pasa de 87 años en el 2012, a 92 años en el 2025.

Se apoya la promoción de valores y modos de vida saludables.

Se produce una descentralización de los servicios y las decisiones del sector salud en el estado, con la finalidad de lograr una mejor distribución.

Se consigue implantar una estrategia de calidad total, que incluye una sólida cultura de calidad en el servicio entre la planta laboral del sector salud en el estado.

Se establece una red estatal de municipios saludables y la diversificación de los sitios de atención a la salud para reforzar la capacidad resolutiva del primer nivel.

El número de camas del segundo nivel de atención aumenta de 5,000 en el 2012, a 6,000 en el 2025.

Se logra la certificación de las unidades hospitalarias por organismos competentes. El Sistema de Salud del estado de Guanajuato se constituye como un modelo a seguir.

## 4. PLAN ESTRATÉGICO

### 4.1. LÍNEAS ESTRATÉGICAS Y OBJETIVOS DE LARGO PLAZO

#### i) Vincular la salud con el desarrollo económico y social.

- ?? Reducir la incidencia y prevalencia de los guanajuatenses afectados por enfermedades crónico-degenerativas.
- ?? Promover la práctica de estilos de vida saludables entre los guanajuatenses.
- ?? Disminuir la incidencia de enfermedades.
- ?? Desarrollar mejores programas de medicina preventiva en el país.
- ?? Crear en la sociedad conciencia de la prevención y autocuidado de enfermedades.
- ?? Promover una cultura de prevención de accidentes.
- ?? Eliminar las condiciones insalubres y antihigiénicas en el medio ambiente.
- ?? Incluir componentes de educación para la salud y el fomento del autocuidado en los planes y programas del sector educativo y de salud.

#### ii) Aumentar la competitividad del recurso humano en salud.

- ?? Contar con profesionales del sector salud certificados y capacitados y que cuenten con un alto sentido humano y de servicio.
- ?? Instrumentar programas de desarrollo organizacional en salud para los municipios del estado.

#### iii) Asegurar la calidad y calidez de los servicios de salud (públicos y privados).

- ?? Garantizar un trato digno y de calidad a los guanajuatenses que soliciten los servicios de salud.
- ?? Promover la participación de la sociedad en actividades de supervisión y evaluación de los servicios de salud.
- ?? Establecer un sistema de control y mejora de procesos internos.
- ?? Promover la certificación de los establecimientos de salud.
- ?? Aprovechar al máximo la capacidad instalada en el sector salud con apoyo de los gobiernos municipales.

#### iv) Impulsar la investigación y desarrollo de tecnología en el sector salud.

- ?? Orientar la investigación científica y tecnológica a la problemática del estado.
- ?? Vincular los logros de investigación y desarrollo tecnológico con otros impulsores del desarrollo integral.

- ?? Establecer un sistema integral de apoyo financiero y de incentivos a la investigación y al desarrollo tecnológico.
- ?? Consolidar un sistema integral de información en salud.

**v) Ampliar la cobertura de servicios de salud incluyendo enfermedades mentales y psicológicas.**

- ?? Garantizar el acceso a los servicios de salud a todos los guanajuatenses, especialmente en las áreas de difícil acceso.
- ?? Optimizar al máximo la capacidad instalada en la infraestructura y servicios de salud.
- ?? Mejorar la salud de los grupos vulnerables (niños, adultos mayores, minorías étnicas, personas con capacidades especiales).
- ?? Fortalecer la acción comunitaria a favor de la salud.
- ?? Establecer una participación privada en proyectos de salud en concurrencia con el estado.

**vi) Desarrollar integralmente la infraestructura de los servicios de salud.**

- ?? Contar con un equipamiento adecuado de los centros de salud, con atención especializada.
- ?? Acordar y ejercer una política rectora del desarrollo de infraestructura en salud.
- ?? Concurrir los recursos de las instituciones proveedoras del servicio, tanto públicas como privadas.
- ?? Consolidar el Sistema Estatal de Urgencias.

**vii) Adecuar la normatividad en salud en especial la de seguridad, higiene y salud en los centros de trabajo.**

- ?? Mejorar la salud laboral.
- ?? Contar con centros de trabajo con índices de seguridad por arriba de los estándares internacionales.
- ?? Tener un marco normativo actualizado y congruente a las necesidades del estado.
- ?? Establecer la obligatoriedad de certificación y re-certificación del personal que labora en el sector salud.

#### **4.2. RETOS**

- ?? Mejorar los servicios del sistema de salud.
- ?? Fortalecer la prevención y rehabilitación de discapacitados.

- ?? Minimizar las enfermedades y accidentes.
- ?? Revalorar el sentido humano de los servicios de salud.
- ?? Proporcionar servicios de salud con calidad a toda la sociedad.
- ?? Modernizar el sistema de servicios de salud.
- ?? Sanear la situación financiera del sector salud.
- ?? Fomentar una legislación adecuada según las necesidades presentes y futuras.

### **III. EDUCACIÓN INTEGRAL COMPETITIVA, EN TODOS LOS NIVELES, ACCESIBLES A TODA LA POBLACIÓN Y RELEVANTE PARA EL DESARROLLO DEL ESTADO**

#### **1. INTRODUCCIÓN**

Esta es una era de cambios vertiginosos en los ámbitos internacional, nacional y local, provocados por los procesos de integración e interdependencia característicos de la globalización. Este fenómeno ha provocado incertidumbres y nuevas formas de exclusión social y económica, pero también ha abierto grandes oportunidades a las sociedades preparadas para participar activamente en él, razón por la cual, la educación adquiere un carácter estratégico en el planteamiento de opciones que permitan hacer frente de manera exitosa a los retos y oportunidades de este nuevo contexto. Por ello, se requiere de un acuerdo de participación entre la sociedad y el gobierno para la búsqueda conjunta de mejores condiciones de crecimiento y desarrollo.

Para el estado de Guanajuato, contar con un sistema educativo capaz de formar capital humano con estándares de competencia equiparables a las internacionales, es el factor determinante para el futuro desarrollo de la entidad, y el eje que permitirá fortalecer sus redes de cohesión social.

#### **2. DIAGNÓSTICO**

##### **2.1. PERCEPCIÓN SOCIAL**

###### **2.1.1. Aportaciones del Grupo de Apoyo Ciudadano**

En este apartado se muestran los resultados obtenidos de la participación social durante el proceso de elaboración del Plan Estatal de Desarrollo 2025.

Para elaborar una planeación integral, incluyente y factible a 25 años es necesario el trabajo armónico entre sociedad y gobierno. El día 5 de noviembre del 2001 tuvo lugar una mesa de trabajo cuyas principales aportaciones a la definición de la problemática educativa pueden sintetizarse de la siguiente manera:

- ?? Persiste una deficiente capacitación de los docentes y desarrollo de valores; aunados a la falta de planeación en la elaboración de los programas, para evitar repeticiones. Además, de la necesidad de aplicar los métodos existentes de motivación y apoyo para el estudio.
- ?? Se carece de escuelas para padres y programas de fortalecimiento familiar.
- ?? Existe una regulación inadecuada para que los niños asistan a escuelas cercanas a sus hogares.
- ?? La orientación en el sector educativo con respecto a la prevención de embarazos, es escasa.
- ?? Las actividades deportivas y de educación se encuentran desintegradas. Hay una limitada coordinación entre las dependencias dedicadas a la actividad

deportiva; que redunda en una ausencia de cultura del desempeño físico y una promoción insuficiente sobre las actividades deportivas para niños, jóvenes y ancianos.

- ?? La sociedad tiene acceso a un número limitado de eventos culturales.
- ?? Las nuevas propuestas deben apuntar a la reconfiguración educativa de acuerdo a la vocación del lugar, e incorporar y fomentar posibilidades de formación técnica en las diversas áreas.

### **2.1.2. Estudio de percepción social sobre el desarrollo del estado<sup>5</sup>**

Para recabar la percepción de la sociedad la cual es una fuente de vital importancia para la elaboración del diagnóstico, se realizó una encuesta abierta, algunos resultados relevantes se muestran a continuación.

Entre los principales problemas que la sociedad detectó, la educación se encuentra en el lugar número 9, con el 10% de las observaciones de la muestra. Los problemas detectados con mayor incidencia de observaciones son el desempleo con 42%, bajos salarios con el 28% y la inseguridad con un 26%.

Entre los problemas que más preocuparon a la generación anterior (a nuestros padres), se detectó que la falta de empleo era, también, la principal problemática; la consulta arrojó que el 24% de las observaciones totales se agruparon en este rubro, mientras que la poca producción agrícola se ubicó en el segundo sitio, con el 16%; en el tercer lugar, se encuentra la educación deficiente y el poco acceso a ella, con el 12%.

Entre los problemas que la sociedad detecta como “muy grandes y que no se pueden resolver”, el tema de educación deficiente o sin acceso se ubica en el lugar número 10. Los tres principales problemas detectados son: Impunidad, inseguridad y falta de empleo.

## **2.2. ANÁLISIS ESTADÍSTICO**

### **a) Cobertura**

?? En el estado de Guanajuato la población estudiantil representa el 29.4% de la población total. Al inicio del curso escolar 1999-2000 se registró una matrícula de 1.37 millones de estudiantes.

### **b) Atención a la demanda**

?? En el nivel preescolar el sistema cubre un 78.9% de la población que por su edad y características está en posibilidad de solicitar el servicio.

?? En primaria se atiende al 102.5%, es decir, se satisface la demanda de educación primaria en el estado, más la población de otros estados que estudia en Guanajuato. Este fenómeno se presenta principalmente en los municipios del norte de la entidad.

---

5 Información obtenida mediante la consulta ciudadana llevada a cabo en el estado en noviembre de 2001.

- ?? En el nivel medio básico se cubre el 85.9% de la demanda estatal para el ciclo escolar 2000-2001.

**c) Absorción por nivel**

- ?? En el ciclo escolar 1994-1995, el 75.6% de los alumnos egresados de primaria ingresó al nivel medio básico (secundaria). Para el ciclo 2000-2001 se registró un aumento de 9.5 puntos porcentuales, que corresponde a una captación del 85.1%.
- ?? La absorción en nivel medio superior proveniente de secundaria, se incrementó en 14.2 puntos porcentuales: pasó de 75.9% en 1994 a 90.1% en el 2001.
- ?? La absorción en nivel superior proveniente del nivel medio superior, presentó un incremento considerable de 29.5 puntos porcentuales: en el periodo de 1996-1997 se registró una captación del 48%, mientras que en el periodo 2001 ascendió al 77.5%.

**d) Índice de reprobación**

- ?? En el ciclo 1998-1999, el índice de reprobación en primaria fue de 9.1% para mujeres y de 6.1% para hombres.
- ?? En las zonas rurales del estado el índice de reprobación en primaria fue del 10.4%, en contraste con el 6% registrado en las zonas urbanas.
- ?? El índice de reprobación en secundaria para el ciclo 1998-1999 fue de 16.2% para mujeres y de 17.4% para hombres.
- ?? En secundaria, el índice de reprobación fue mayor en las zonas urbanas que en las rurales: 27.1% y 8.1%, respectivamente.

**e) Índice de deserción total**

- ?? El nivel profesional técnico presenta la deserción más alta para el ciclo escolar 2000-2001 con el 28%. El bachillerato registra una deserción del 18.8%, el nivel secundaria de 10.2% y el índice más bajo lo obtuvo la primaria con 4%.

**f) Eficiencia terminal**

- ?? Para el ciclo escolar 2000-2001, la eficiencia terminal en primaria es del 88.5%, mientras que en secundaria es del 75.8%. El índice más bajo se encuentra en el nivel medio superior con 57.4%.

**g) Equidad**

- ?? En la ciudad de León se concentra el 12% de las escuelas de nivel primaria, secundaria, media superior y superior del estado. Los municipios de Irapuato, Pénjamo y Celaya concentran poco más del 5% cada uno. En estos municipios se encuentra el 27%, o bien, 3 de cada 10 escuelas del estado.
- ?? Para el año 2000 se contaba con 3,889 planteles para educación preescolar, 4,676 planteles de educación primaria, 1,357 secundarias, 500 planteles de educación media superior y 151 de educación superior.

#### **h) Asistencia escolar**

- ?? El 94.7% de la población entre 6 y 9 años asiste a la escuela; entre los 10 a 14 años asiste el 84.9%; entre los 15 a 19 años, el 34.8%; entre los 20 y 24 años, el 12.3%; entre los 25 a 29 años, el 4.7% y de 30 años y más, únicamente, el 2%.

#### **i) Analfabetismo**

- ?? En el estado el 12% de la población de 15 años en adelante (348,336 personas) era analfabeta en el año 2000. De la población masculina en este rango de edad, el 8.42% era analfabeta, mientras que entre las mujeres el analfabetismo representó el 16.1%.

#### **j) Escolaridad promedio**

- ?? El grado de escolaridad promedio, al año 2000, es de 6.3 años. El promedio nacional es de 7.6 años, esto ubica al estado en la posición número 27 en el ámbito nacional.
- ?? En el municipio de Xichú, el promedio de escolaridad es de 3.7 años, seguido por los municipios de Atarjea y Jerécuaro con 4 años. En contraste, los municipios que tienen un mayor grado de escolaridad promedio en el estado son: Guanajuato con 7.8 años, Celaya con 7.7 años, León 7.2 años, Irapuato con 7 años y Salamanca con 6.8 años.

#### **k) Nivel de instrucción de la población de 15 años y más**

- ?? En el estado, el 23.3% de la población cuenta con primaria completa, el 16.9% tiene la secundaria concluida y el 14.7% no cuenta con algún grado de instrucción.
- ?? Las mujeres presentan una condición de mayor rezago educativo: el 15.4% de ellas no tiene instrucción, mientras que en los hombres es el 13.9%.

#### **l) Población indígena**

- ?? La matrícula de población indígena captada en el ciclo 2000-2001 es de 147 alumnos en el nivel preescolar y de 3,682 en el nivel primaria.

#### **m) Educación especial**

- ?? En el estado residen 86,103 personas con algún tipo de discapacidad, que representan el 1.8% de la población total. De éstas, el 47.6% presentan problemas motrices, el 26.1% visuales y el 15.2% mentales.
- ?? Para atender a la población con necesidades especiales de educación existen 43 Centros de Atención Múltiple (CAM) y 65 Unidades de Servicio de Apoyo a la Educación Regular (USAER). En conjunto, el estado cuenta con un total de 108 escuelas, 873 maestros y una matrícula de 19,163 alumnos en el ciclo escolar 2000-2001.

#### **n) Educación para el trabajo**

- ?? Entre los ciclos 1995-1996 y 2000-2001 se capacitaron 194,891 personas y el número de capacitadores se incrementó de 480 a 625.
- ?? Por otra parte, el número de alumnos aumentó de 347 en el ciclo 1995-1996 a 832 en el ciclo 1999-2000.

- ?? Existen más de 59,387 personas matriculadas en centros educativos de capacitación para el trabajo, con una eficiencia terminal del 85% de los que ingresan.

**o) Cultura**

- ?? En el estado se cuenta con 46 Casas de la Cultura, una en cada municipio.
- ?? Existen 259 bibliotecas; cada una con un promedio de 5,848 volúmenes y una capacidad de atención para 50 usuarios.
- ?? La Red Estatal de Bibliotecas está compuesta por 101 bibliotecas públicas, lo que ubica al estado en el sitio número 32 en el ámbito nacional.
- ?? Guanajuato cuenta con 18 museos y es uno de los diez primeros lugares de visitas en el país.

**p) Deporte**

- ?? El promedio de escuelas de educación básica que imparten educación física y deporte en el estado es de 12% para preescolar, 35% para primaria y 100% en secundaria, con excepción de la modalidad de tele secundarias.

**q) Investigación científica**

- ?? El número de investigadores en Guanajuato en 1999 ascendía a 1,423, es decir, por cada 10,000 personas en el estado 9 se dedicaban a labores de investigación. Sin embargo, este número es bajo si lo comparamos con países como Japón y Francia, que cuentan con 83 y 60 investigadores por cada 10,000 habitantes, respectivamente.
- ?? En 1999, el estado contaba con 219 investigadores en el Sistema Nacional de Investigadores (SNI); lo cual ubica a Guanajuato en el sexto lugar entre los estados de la República.

### **3. PROSPECTIVA**

#### **3.1. Elementos prospectivos nacionales para la educación básica**

El sistema educativo nacional es plenamente un sistema federal. Cada estado es responsable de conducir, administrar, evaluar y financiar sus servicios educativos, de manera coordinada con los ayuntamientos.

Se ha consolidado la reforma curricular que establece la educación básica conformada por tres ciclos progresivos (equivalentes al preescolar, la primaria y secundaria actuales). La implantación de la reforma requirió de una modificación profunda de la organización escolar, del trabajo docente y de la relación de la escuela con las comunidades.

Las escuelas cuentan con recursos tecnológicos y de control de apoyo que soportan los procesos de enseñanza y aprendizaje, que permiten la aplicación de modelos pedagógicos que se concentran en el desarrollo de habilidades y en el desempeño de competencias sociales, por parte de los alumnos.

### 3.2. Escenario prospectivo estatal para la educación básica

El estado de Guanajuato ha tenido la capacidad de formular los planes y programas de estudio de educación básica para especificar los objetivos y propósitos educativos nacionales a las condiciones locales y regionales, pues cuenta con el personal calificado para el desarrollo curricular, el diseño de recursos para la enseñanza y el aprendizaje, así como para evaluar de manera adecuada el desempeño escolar de los estudiantes.

Gracias a lo anterior, el currículum de educación básica propone una formación integral de los educandos, formula estrategias pertinentes para el desarrollo de las competencias básicas y la enseñanza de los contenidos curriculares y considera con igual relevancia los tópicos relativos a la cultura ecológica ambiental, la cultura científica y tecnológica, y la cultura física y deportiva, que permitan despertar y cultivar vocaciones entre los estudiantes para el desarrollo sistemático de conocimientos, habilidades, valores y competencias personales en esos ámbitos.

El estado cuenta con un sistema de planeación geo-referencial de los servicios de la educación básica, operado por los ayuntamientos, que permite analizar los movimientos demográficos y la población en edad escolar por localidades. De esta manera es posible programar las inversiones en infraestructura, el seguimiento de trayectorias escolares de los alumnos y hacer efectivo el precepto de la educación básica obligatoria, tanto de parte de los padres de familia como de la autoridad administrativa, que debe procurar los servicios de apoyo (transporte, becas de estudio, dotación de materiales escolares). Con base en lo anterior, se ha asegurado la cobertura universal de la educación básica, en términos de igualdad de oportunidades de acceso de la población en edad escolar.

La mayor parte de las escuelas ya ha implantado la organización escolar adecuada para impartir los tres ciclos de educación básica; cuentan con el personal docente y de apoyo capacitado en el ámbito profesional para participar en los procesos de gestión colegiada del proyecto curricular de escuela. Con ello se instaura un sistema de trabajo escolar centrado en el aprendizaje de los alumnos, basado en sistemas de innovación pedagógica y mejora continua, que les permite cumplir con eficacia creciente los propósitos de cada uno de los ciclos de la educación básica.

Las escuelas de educación básica tienen un sistema de *control de apoyo*, por medio del cual se monitorean y evalúan las prácticas de enseñanza, el desempeño del equipo docente, la gestión pedagógica de la escuela y, especialmente, los niveles de logro de los alumnos en relación con los aprendizajes esperados.

Basados en la medición y evaluación de los aprendizajes escolares y la eficacia de las escuelas, se les provee asistencia técnica a los centros educativos en materia curricular, pedagógica y didáctica, capacitación en el trabajo para los docentes y el personal de apoyo, además de recursos para sustentar la enseñanza y el aprendizaje de base tecnológica. Con lo anterior, se asegura la calidad, la equidad y la eficacia de las escuelas y de los servicios de educación básica en su conjunto, de manera que la población escolar tiene igualdad de oportunidades para permanecer y egresar en tiempo oportuno; de la misma manera, demostrar que logró los propósitos curriculares y es capaz de desempeñarse de manera competente en los distintos ámbitos de la vida social.

### 3.3. Elementos prospectivos nacionales para la educación media superior

El Sistema de Educación Media Superior es también un sistema federal. Cada estado conduce, administra, controla y evalúa sus servicios educativos. El financiamiento está distribuido de manera equilibrada entre la aportación de recursos privados y fiscales.

La educación media superior se ha reformado en todas sus dimensiones, en el marco de la transformación del sistema educativo nacional. Se ha implantado un currículum integral y general de educación media superior, *polimodal, bivalente y multidisciplinar*, que tiene como propósito fundamental desarrollar las competencias académico-científicas, sociales, ciudadanas y laborales de los estudiantes.

La estructura y organización de las escuelas se ha transformado para operar las distintas modalidades curriculares que permiten atender a los estudiantes de acuerdo con sus posibilidades de dedicación al estudio (escolarizada, semiescolarizada y a distancia) y de sus preferencias académicas.

### 3.4. Escenario prospectivo estatal para la educación media superior

El currículum de la educación media superior se propone una formación integral de los estudiantes. Por esta razón, el sistema es capaz de generar e implantar estrategias pertinentes para la enseñanza y aprendizaje de los contenidos específicos del nivel, entre los que se encuentran –con igual relevancia– los tópicos relativos a la cultura ecológica ambiental, la cultura científica y tecnológica, y la cultura física y deportiva. El sistema de planeación y trabajo debe permitir y fomentar el desarrollo de vocaciones entre los estudiantes y lograr perfiles de competencias sociales, ciudadanas, culturales y laborales, cuando se incorporen a la vida social y productiva.

Las escuelas operan con nuevos sistemas de gestión de los procesos académicos, donde funcionan distintas modalidades de enseñanza aprendizaje centradas en las características de los estudiantes. Un mismo centro escolar ofrece servicios escolarizados, semiescolarizados y a distancia. Este nuevo sistema requirió la formación de personal docente especializado en los distintos modelos pedagógicos y didácticos y transformar las prácticas docentes tradicionales para adecuarlas a la singularidad de los procesos de formación académica de los estudiantes. Asimismo, se han formado equipos profesionales para atender los servicios de tutoría y asesoría académica, de orientación vocacional y profesional. La gestión académica curricular de las escuelas está basada en el trabajo deliberativo y colegiado de las academias de profesores, cuyos ejes de reflexión no son las disciplinas científicas, sino los problemas de la realidad y las aptitudes y logros de los estudiantes.

El Sistema de Educación Media Superior cuenta con un conjunto de estrategias institucionales, académicas y laborales para la formación del personal especializado en cada uno de los aspectos de la gestión, que enfatiza la formación de competencias pedagógicas de los profesores; las competencias para la gestión académica e institucional de los directivos; y que actualiza de manera permanente al personal en los procesos de trabajo colegiado y deliberativo. Cuenta, también, con un sistema de formación inicial y permanente del personal en aspectos de innovación y gestión pedagógica y de apoyo al desempeño de los alumnos, entre otros.

Con base en un sistema de planeación geo-referencial las escuelas de educación media superior se han incorporado a redes escolares que encausan la transición de estudiantes egresados de educación básica a la educación media. Si bien, este segundo tipo educativo no es obligatorio, la capacidad instalada y su organización territorial posibilita que los estudiantes tengan una igualdad de oportunidades para ingresar a esos estudios, a esta dinámica contribuye el carácter *polimodal* del currículum y de los servicios escolares.

### **3.5. Elementos prospectivos nacionales para la educación superior**

El Sistema de Educación Superior nacional se ha consolidado como una organización tanto horizontal como vertical. Su vinculación con los sistemas de educación superior de los países del mercado común de América del Norte, su atención a los procesos de desarrollo social regional al interior del país y de articulación de las regiones a las redes internacionales de intercambio, le ha permitido reestructurar tanto las profesiones como las áreas de conocimiento de especialización de la investigación y el desarrollo tecnológico.

Se ha consolidado la diversificación institucional y el tipo de programas de formación profesional, de manera que en cada región del país las funciones de calificación de recursos humanos se han coordinado con las necesidades locales, nacionales e internacionales. En ese aspecto, la formación de *profesionales asociados* se ha enfocado en el personal operativo, de mandos medios y superiores de las empresas formales de los sectores y ramas de especialización económica regional. La formación de profesionales se ha dirigido a atender las necesidades del desarrollo social, educativo, cultural, de la prestación de servicios y de la construcción de infraestructura; al mismo tiempo que procura la formación de núcleos profesionales dedicados al desarrollo científico y tecnológico.

El posgrado se ha especializado en la formación de profesionales dedicados a la producción, difusión y transferencia de conocimientos, con base en las necesidades locales. Esto es, dedicados a áreas de conocimiento y campos problemáticos sintonizados con los avances globales pero con referencia a la especificidad de las necesidades locales y regionales.

El sistema de educación superior, por sus características actuales, ha logrado una alto grado de vinculación con los sectores sociales, económicos y culturales; debido también a la implantación generalizada de nuevos sistemas de evaluación y acreditación, que posibilitan la operación de dispositivos de financiamiento mixto, en el que participan tanto el sector público con recursos fiscales como el sector privado con recursos de capital, para la producción de conocimiento y de tecnología

### **3.6. Escenario prospectivo estatal para la educación superior**

Se ha consolidado la oferta de formación de *profesionales asociados* requeridos por los niveles de especialización productiva regional, a través de la instalación de una red de instituciones distribuidas en el territorio, con programas curriculares *polimodales* y, sobre todo, *polivalentes*. Esto es, se han constituido programas de formación de un nuevo tipo de profesionista, capaz de atender de manera creativa e integral los distintos

procesos productivos; con las herramientas necesarias para la solución de problemas y para tomar decisiones en los distintos campos de aplicación. Es *polivalente*, en cuanto a su capacidad de adecuación a las cambiantes condiciones del mercado ocupacional y su disponibilidad para enfrentar con éxito exigencias de autocapacitación para adaptarse de manera oportuna a los crecientes grados de tecnificación de los procesos.

La formación de profesionistas se ha reestructurado por completo al establecerse un conjunto de nuevas carreras; esto es, por el diseño curricular, planes y programas de estudio necesarios para la formación del personal calificado y competente en la resolución de problemas de distintos órdenes, así como para la generación de alternativas de desarrollo en los ámbitos social, educativo, cultural y económico, a niveles comunitario, regional, estatal, nacional e internacional.

La oferta de estudios profesionales está regulada por criterios de oportunidad, pertinencia y suficiencia de profesionistas, de manera que se atiendan tanto las necesidades del desarrollo regional y sus mercados ocupacionales y las exigencias de la localización del estado en un mercado profesional abierto en el contexto del mercado común de América del Norte.

Con ese propósito, las instituciones de educación superior participan en sistemas de evaluación y acreditación externa, con base en normas y estándares nacionales e internacionales; que les permite ser competitivas y contar con el financiamiento suficiente. El financiamiento se ha reubicado en la demanda, a través de créditos y becas sostenidas por un nuevo modelo de gestión financiera, en la que participa el estado con recursos fiscales y los sectores social y privado con recursos de capital.

## 4. PLAN ESTRATÉGICO

### 4.1. LÍNEAS ESTRATÉGICAS Y OBJETIVOS DE LARGO PLAZO

#### i) Ampliar la cobertura de los servicios educativos.

- ?? Contar con la infraestructura adecuada y flexible que posibilite la educación permanente a lo largo de la vida.
- ?? Incrementar la cobertura de los servicios educativos, asegurando el apoyo a la cultura, así como al desarrollo del estado.
- ?? Garantizar el acceso de toda la población a los servicios educativos en el nivel y modalidad demandados.

#### ii) Elevar la calidad de los servicios educativos.

- ?? Incrementar la calidad de los servicios educativos para asegurar el apoyo a la cultura y el desarrollo del estado.
- ?? Establecer redes de información, actualización y regularización académica diversificadas e innovadoras.

- ?? Contar con infraestructura adecuada para el deporte, la cultura, la recreación y la investigación.
- ?? Vincular la educación formal y no formal.
- ?? Actualizar y mejorar los planes de estudio.
- ?? Vincular los programas educativos con el desarrollo de la comunidad.

**iii) Satisfacer las necesidades del mercado laboral.**

- ?? Vincular los sistemas educativos, productivos y de servicios en la elaboración y operación de programas de formación para el trabajo.
- ?? Certificar las competencias laborales con validez nacional e internacional en las instituciones de educación media y superior de la entidad.

**iv) Promover el desarrollo humano.**

- ?? Fomentar en los usuarios de los servicios educativos las competencias necesarias para desarrollarse en la sociedad del conocimiento y que promuevan el desarrollo sustentable de su comunidad.
- ?? Formar a docentes y alumnos en las habilidades, actitudes y valores que les permitan *aprender a aprender* y a convivir en una sociedad altamente diversificada.
- ?? Asegurar que la educación promueva el uso racional y creativo de la tecnología.
- ?? Fomentar la expresión y comprensión de la cultura propia y de otras culturas.
- ?? Fortalecer la formación en valores, actividades de la ciencia y las artes en la educación formal y no formal.
- ?? Elaborar planes de estudio que incluyan formalmente temas relacionados con la ciencia, el arte y el deporte.

**v) Integrar plenamente a las personas con necesidades y capacidades especiales a la sociedad.**

- ?? Ofrecer servicios educativos de calidad orientados a la integración de las personas con necesidades y capacidades especiales.

**vi) Asegurar la participación de la sociedad en la educación no formal.**

- ?? Involucrar y comprometer a la familia y la comunidad en la educación no formal.

**vii) Disminuir la deserción escolar.**

- ?? Minimizar la deserción escolar en todos los niveles educativos.

- ?? Incentivar la permanencia en la educación.

**viii) Impulsar la investigación científica y desarrollo tecnológico.**

- ?? Articular el sistema educativo con el sistema de ciencia y tecnología.
- ?? Fortalecer la aplicación de la ciencia y tecnología al quehacer educativo.
- ?? Articular la investigación científica y tecnológica con las necesidades del ser humano.
- ?? Vincular el sistema de ciencia y tecnología con los sectores económico, social y cultural.

**ix) Internacionalizar el proceso y sistema educativo.**

- ?? Establecer un sistema educativo con mayor experiencia y relevancia para las nuevas dinámicas internacionales.

**x) Profesionalizar la administración educativa y la carrera docente.**

- ?? Crear condiciones estándares, criterios y controles de regulación para que los docentes se comprometan con su actualización personal.
- ?? Desarrollar un sistema de capacitación y administración educativa con calidad.

**x) Fomentar la cultura, el arte y el deporte.**

- ?? Promover la apreciación de la cultura popular.
- ?? Contar con infraestructura suficiente en el deporte y la cultura.
- ?? Integrar el patrimonio histórico, cultural y arqueológico al desarrollo social.

## 4.2. RETOS

- ?? Internacionalizar y modernizar el sistema educativo. Tener infraestructura educativa con estándares de primer mundo.
- ?? Asegurar una educación integral de calidad y con valores, acorde a las necesidades productivas.
- ?? Satisfacer la demanda educativa y minimizar el analfabetismo; de tal forma que todos los miembros de la sociedad tengan acceso a la educación y la cultura.
- ?? Integrar socialmente a personas con necesidades y capacidades especiales.
- ?? Desarrollar la investigación científica y tecnológica, que sustente al sistema educativo y a los avances en todos los sectores sociales.
- ?? Contar con una sociedad con un alto nivel cultural.

?? Asegurar el cumplimiento de metas.

## IV. ECONOMÍA PROMOTORA DEL DESARROLLO Y DEL BIENESTAR DE LA SOCIEDAD

### 1. INTRODUCCIÓN

Para llegar a un diagnóstico sobre el desarrollo económico del estado de Guanajuato se consideran los aspectos productivos, de empleos, salarios y financieros más relevantes; se analiza el comportamiento de los factores que, directa o indirectamente, inciden sobre la dinámica y estructura económica de la entidad y se explora su repercusión en las tendencias futuras del desarrollo estatal; sin olvidar, las características más relevantes de la estructura productiva regional del estado. Finalmente, se incluye un apartado de planeación en el que se presentan las líneas estratégicas de desarrollo y los objetivos de largo plazo, así como los retos a vencer durante las dos próximas décadas.

### 2. DIAGNÓSTICO

#### 2.1. PERCEPCIÓN SOCIAL

##### 2.1.1. Aportaciones del Grupo de Apoyo Ciudadano

La percepción social obtenida a través de este grupo de ciudadanos indica los elementos de diagnóstico más importantes de situación actual:

- ?? Falta una política industrial y comercial que funcione a escala municipal, además de los programas estatales y federales.
- ?? Se percibe la necesidad de fortalecer la industria y la comercialización de productos, por medio de políticas de fomento y apoyo, y con la instrumentación de sistemas de capacitación industrial empresarial.
- ?? Es indispensable el establecimiento de enfoques de comercialización de productos agrícolas.
- ?? Falta la integración a nichos de mercado con fertilizantes naturales.
- ?? Existe una política económica desleal de las tiendas de autoservicio con los pequeños comercios y poca promoción a las iniciativas comerciales mediante elementos de autosuficiencia.
- ?? Se observa una asimetría económica ante la globalización.
- ?? La educación superior permanece desvinculada de las actividades productivas. Dentro de la empresa y la industria es necesario impulsar la capacitación para el trabajo, y la profesionalización de líderes y gerentes.
- ?? Las iniciativas para generar alternativas de empleo son insuficientes.
- ?? El sector productivo se basa en muy pocos productos y no existen los programas suficientes de reconversión productiva por sectores. Es necesario impulsar la integración y desarrollo de cadenas productivas.

### **2.1.2. Estudio de percepción social sobre el desarrollo del estado<sup>6</sup>**

La participación de la comunidad en los procesos de planeación tiene gran significado, ya que ellos viven día a día la problemática que se presenta. En este sentido, a través de las diversas reuniones que se han llevado a cabo para la integración de este documento, se registró la percepción de la comunidad acerca de la situación actual. A lo largo de las diversas consultas públicas que se han realizado se obtuvo la integración de puntos e información importante en la elaboración del Plan Estatal de Desarrollo 2025.

De acuerdo a los resultados de la encuesta realizada en noviembre de 2001, la sociedad considera que el desempleo es el problema principal. En segundo lugar se encuentran los bajos salarios y la inseguridad, los robos y el crimen en tercero. Consideran, también, que dentro de 10 años los principales problemas serán, en primer lugar, la falta de empleo; en segundo, la inseguridad; y en tercero, los salarios insuficientes.

Por lo tanto, en concordancia con estas preocupaciones actuales y a futuro, la sociedad considera que para crear un estado mejor en 25 años es indispensable incrementar el número de empleos: 26% de menciones como prioridad y 23% como segunda acción importante. Esta necesidad de empleos se acentúa en la región Norte del estado<sup>7</sup>.

## **2.2. ANÁLISIS ESTADÍSTICO**

### **a) Entorno económico internacional**

- ?? México cuenta con más de 10 acuerdos comerciales con cerca de 30 países.
- ?? Las exportaciones de México se dirigen principalmente a Estados Unidos.

### **b) Guanajuato en el ámbito regional**

- ?? La zona industrial más importante en la región es el Corredor del Bajío.
- ?? La ciudad de León es el centro urbano más importante del estado.
- ?? La capital del estado, Guanajuato, asienta los poderes político-administrativos y es el principal centro turístico de la entidad.
- ?? La zona Norte del estado se ocupa principalmente en el sector primario.
- ?? En la Región Centro-occidente, en 1980 se concentraba el 69.9% del empleo en el sector manufacturero; para 1998 su participación relativa fue del 53.7%.

### **c) Producto Interno Bruto**

- ?? El Producto Interno Bruto del estado de Guanajuato lo ubica como la octava economía más importante del país, después del estado de Puebla que lo desplazó en 1997.

---

<sup>6</sup> Información obtenida mediante la consulta ciudadana llevada a cabo en el estado en noviembre de 2001.

<sup>7</sup> La regionalización corresponde a la realizada por el Consejo de Planeación para el Desarrollo del Estado.

- ?? Entre 1995 y 1999, el crecimiento promedio anual del Producto Interno Bruto Estatal fue de 4.4%. Durante este periodo Querétaro presentó un crecimiento promedio anual de 8.6%.
- ?? El crecimiento relativo del Producto Interno Bruto Estatal se ubica en el lugar 21 a escala nacional.
- ?? En términos reales, el crecimiento del Producto Interno Bruto Estatal en los últimos años ha sido inferior al crecimiento nacional, salvo en 1998, año en que el estado estuvo 0.7% por encima del crecimiento nacional al ubicarse en 5.7%.

#### **d) Estructura del Producto Interno Bruto Estatal**

- ?? La actividad estatal que más aporta a la correspondiente nacional, es la industria de la construcción, con 4.8%; seguida de la agricultura, silvicultura, caza y pesca con el 4.2% y, en tercer lugar, el transporte, almacenaje y comunicaciones, donde el estado participa con 4%. La participación más baja se presenta en el sector minero donde el estado aporta menos del 1% al Producto Interno Bruto.
- ?? La industria manufacturera ha tenido un fuerte impulso en los últimos años, hasta convertirse en la actividad más importante para el estado con una aportación del 20.7% al Producto Interno Bruto Estatal.
- ?? Los sectores que perdieron importancia dentro de la estructura productiva del estado fueron la agricultura y el comercio. El sector agrícola representaba el 9.6% del Producto Interno Bruto Estatal en 1993, y en 1999 descendió al 7.3%. El sector comercio dejó de generar el 20.6% en 1993 y ser la actividad más importante en el estado, a tener una participación del 18.7% en 1999 y ser la segunda actividad en importancia.
- ?? La industria manufacturera más importante en el estado es la de alimentos, bebidas y tabaco que genera el 27.9% del total del Producto Interno Bruto Estatal manufacturero. En segundo lugar está la de químicos, derivados del petróleo, caucho y plástico, con el 25.2% del total. La tercera es la industria textil, de confección, cuero y calzado, con el 24.1%. Estas tres grandes subdivisiones representan más del 75% de la producción manufacturera del estado.
- ?? En 1999, el Producto Interno Bruto *per cápita* del estado de Guanajuato fue de 9,966 pesos (año base 1993), se presentó un incremento del 12.9% respecto al que se tenía en 1995 que era de 8,829 pesos (año base 1993); sin embargo, Guanajuato se encuentra todavía 31% abajo de la media nacional.

#### **e) Empleos y empresas**

- ?? En el censo económico de 1999 se registraron en la entidad un total de 139,461 empresas que operaban con 611,516 personas y generaban un valor agregado de 55,333 millones de pesos.
- ?? En el periodo de 1993 a 1998, el número de empresas en la entidad se incrementó en más del 15.9% (21,000 empresas nuevas). En términos porcentuales el mayor crecimiento de empresas se presentó en los servicios, seguido de las manufacturas y, en tercer lugar, del comercio.
- ?? En 1998, la actividad manufacturera de la entidad se encontraba estructurada de la siguiente manera: el 89.9% eran empresas micros que proporcionaban empleo al

29.6% de la población ocupada en esta actividad; y entre los establecimientos micros y pequeños se daba empleo al 60% de la población ocupada en este rubro.

- ?? En el comercio se guardaba la siguiente estructura: el 98.9% fueron empresas micros y proporcionaron empleo al 81.2% de la población ocupada en esta actividad. Entre los establecimientos micros y pequeños se registró al 94.2% de la población dedicada al comercio.
- ?? En 1998, el 98% de los establecimientos de servicios fueron micros y proporcionaron empleo al 64.5% de la población ocupada en este sector. Entre los establecimientos micros y pequeños ocuparon al 82% de la población ocupada en dicha actividad.
- ?? De acuerdo al censo económico de 1999, el 58.2% del valor agregado total de la entidad correspondió a las manufacturas. En segundo lugar se ubicó el comercio con el 23.5% y en tercer lugar los servicios privados no financieros con el 10.9%.
- ?? Según los resultados obtenidos en el censo económico de 1999, la actividad manufacturera está compuesta, principalmente, por la industria automotriz con el 58.2% del valor agregado censal bruto manufacturero. A esta actividad le siguen la industria textil, confección de calzado, cuero y sus productos con más de 15%; los alimentos, bebidas y tabaco con el 14.9% y las sustancias químicas y derivados del petróleo con más del 12.9%.

#### **f) Población Económicamente Activa**

- ?? En el censo 2000, se registró en el estado una Población Económicamente Activa de 1'477,789 personas; de éstas, 1'015,175 fueron hombres y 462,614 mujeres. En promedio, de cada tres personas que forman parte de la PEA, dos son hombres y una es mujer.
- ?? De acuerdo al XII Censo General de Población y Vivienda 2000, se registra una población ocupada de 1'460,194 personas, y se contabilizó un total de 17,595 personas desocupadas.
- ?? Para el año 2000 el sector primario perdió cerca de 43 mil fuentes de trabajo. De esta forma, la economía del estado se terciariza: el 47.3% de la población ocupada se desempeña en este sector. Por su parte, el sector secundario alcanza una participación relativa de 36.8%.
- ?? En 1990 la tasa de participación de la PEA masculina fue cercana al 78%, mientras que la femenina fue apenas de 22%. Para el año 2000, la tasa de participación masculina estatal registra una reducción al situarse en 67%, mientras que la tasa femenina se incrementa y supera el 33%.

#### **g) Población Ocupada municipal**

- ?? Para el año 2000, las principales actividades generadoras de empleo son la industria manufacturera con más del 26.8% del total; el comercio con el 17.8%; las actividades agropecuarias con el 13.2% y la construcción con el 9%.
- ?? Los principales municipios con una alta concentración de población ocupada en establecimientos comerciales e industriales, definidos como unidades económicas, son: León, Celaya e Irapuato con el 62.0%; si se incluye el municipio de Salamanca se alcanza un 67.0%. Estos cuatro municipios juntos concentran el 55.0% de las unidades económicas. En los municipios que forman la franja de Guanajuato, Allende,

Dolores Hidalgo y Silao, radica 11.0% de la población ocupada y el 10.0% de unidades económicas.

- ?? En 1990, Guanajuato fue la entidad con mayor población ocupada en el sector terciario con el 38.7%; en el año 2000, su participación aumentó a 47.3%. La mano de obra surge básicamente del sector primario, que registró un descenso del 23% al 13.2%; mientras que el sector secundario pasó del 35% al 36.4% durante el mismo periodo.

#### **h) Nivel de oferta laboral por municipio**

- ?? La información proporcionada por la Secretaría de Desarrollo Económico Sustentable revela que el municipio con un mayor porcentaje de Población Económicamente Activa (PEA) de 12 años y más es León, con un 54.7%. La menor participación se registró en San Diego de la Unión con sólo el 26.3%, mientras que la media estatal es del 45.6%.
- ?? El menor porcentaje de población ocupada en el sector primario se encuentra en el municipio de León con un 1.6% y el municipio que posee un mayor porcentaje de población ocupada en el sector primario es Xichú con el 57.8%.

#### **i) Salarios<sup>8</sup>**

- ?? En el estado de Guanajuato, se perciben en promedio 2.65 salarios mínimos diarios (86.6 pesos) por cada persona ocupada. Una de las actividades en donde se percibe el salario diario promedio más bajo por trabajador es en la agricultura con 1.2 salarios mínimos diarios. En contraparte, los más elevados se perciben en los servicios financieros y profesionales, con más de 5 salarios mínimos diarios.
- ?? El salario diario más elevado por trabajador, 3.21 salarios mínimos, se percibió en León; y uno de los más bajos se presentó en Xichú con 0.79 salarios mínimos diarios; es decir, 105 pesos contra 25.8 pesos, esto muestra una diferencia importante en materia de salarios entre municipios y regiones.

#### **j) Distribución del ingreso**

- ?? En términos de una distribución territorial del ingreso, se observa una clara concentración en los municipios que conforman el eje industrial del Bajío; en ellos se agrupa el 63% del ingreso total de la entidad. En este sentido, destacan los municipios de León, Irapuato y Celaya que en conjunto concentran el 50% de la población ocupada y el 58% del ingreso total del estado, mientras que 30 de los 46 municipios del estado concentran solamente el 11% del ingreso total.
- ?? En materia de ingreso corriente monetario, en el estado de Guanajuato, el 10% de los hogares con los menores ingresos (primer decil de hogares) percibe el 2.2% del ingreso corriente total de la entidad; y el 10% de los hogares con los mayores ingresos obtuvo el 32.4%, esto es, 14.7 veces el ingreso de los hogares con los menores ingresos, en tanto que a escala nacional esta relación es de 20 a 1. Pese a la

---

8 INEGI, Censo 2000.

diferencia notable, en nuestra entidad existe una mejor distribución del ingreso corriente total que en el ámbito nacional, al presentar un coeficiente de GINI de 0.41<sup>9</sup>.

#### **k) Desempeño de sectores específicos**

##### **Sector agropecuario**

- ?? Cerca de un 95% de la superficie del estado está dedicada al desarrollo de las actividades agrícolas, pecuarias y forestales.
- ?? La población rural en el estado de Guanajuato representa el 32.8% del total de habitantes, su actividad principal es la agropecuaria.
- ?? La participación del sector agropecuario en el Producto Interno Bruto Estatal, presenta una tendencia decreciente en los últimos 7 años de 9.6% en 1993, a 7.3% en el año 2000.

##### **Agricultura**

- ?? La participación de la agricultura en el Producto Interno Bruto agrícola nacional ha disminuido del 8.4% en 1975, al 5.5% en 1995.
- ?? Guanajuato cuenta con cerca de 70 cultivos diferentes, destacan los de granos de trigo, cebada, sorgo y alfalfa que se encuentran entre los tres primeros lugares en volumen de producción en el ámbito nacional.
- ?? El valor total de la producción se distribuye con un 94.2% para la agricultura de riego y el 5.8% para la agricultura de temporal.

##### **Ganadería**

- ?? La producción estatal más significativa por la aportación que hace a la producción nacional es la de porcino con un 10.3% y la producción de leche de caprinos con un 18%, ambas ocupan el tercer lugar a escala nacional.

##### **Actividad forestal**

- ?? El potencial productivo maderable se ubica en 250,000 hectáreas, principalmente, en bosques cerrados.
- ?? El volumen que se comercializa es superior a los 400,000 m<sup>3</sup> de madera en rollo; la explotación maderera más significativa es la del Encino con 40,957 m<sup>3</sup> que representa el 6.2% del total y su producción ocupa el quinto lugar nacional de 22 productores.
- ?? La producción de "madera y productos derivados" ha sido la actividad menos dinámica en la economía estatal, aporta el 0.1% del Producto Interno Bruto Estatal y su evolución ha sido negativa, decreciendo en un 26.5% en los últimos años.

##### **Pesca**

- ?? La infraestructura básica para desarrollar esta actividad, la constituyen casi 50,000 hectáreas de espejo de agua en embalses de presas y lagos naturales

---

9 El Coeficiente de GINI es una medida de concentración del ingreso: toma valores entre cero y uno. Cuando el valor se acerca a uno indica que hay mayor concentración del ingreso, en cambio, cuando el valor del coeficiente se acerca a cero la concentración del ingreso es menor.

- ?? Se identifican dos estratos: la pesca comercial que se realiza en las presas Solís e Ignacio Allende, en la Laguna de Yuriria y en los grandes embalses; y la pesca de autoconsumo que se practica en las demás presas, bordos y estanques.

#### **Industria de alimentos, bebidas y tabaco**

- ?? El valor agregado industrial (% del manufacturero) de esta industria es del 15%, cuenta con 4,923 empresas y genera 39,657 empleos<sup>10</sup>; tiene exportaciones<sup>11</sup> por un monto de 286.9 mdd<sup>12</sup>.

#### **Industria del calzado**

- ?? El valor agregado industrial de este rubro es de 8.9%, cuenta con 3,548 empresas, genera 66,688 empleos y tiene exportaciones por un monto de 169.1 mdd.

#### **Industria del cuero, pieles y sus productos**

- ?? Su valor agregado industrial es de 2.7%, cuenta con 1,245 empresas y genera 11,829 empleos; tiene exportaciones por un monto de 132.2 mdd.

#### **Industria textil y de la confección**

- ?? Tiene valor agregado industrial de 3.9%, cuenta con 2,604 empresas y genera 30,713 empleos; registra exportaciones por un monto de 278.4 mdd.

#### **Sector químico**

- ?? El valor agregado industrial de este sector es de 12.9%, cuenta con 972 empresas que lo conforman y genera 28,057 empleos; tiene exportaciones por un monto de 76 mdd.

#### **Sector comercio**

- ?? El valor agregado industrial de este sector es de 23.5%, cuenta con 74,163 empresas y genera 181,552 empleos.

#### **Industria automotriz y autopartes**

- ?? Su valor agregado industrial es de 44.8%, cuenta con 53 empresas, genera 15,000 empleos y tiene exportaciones por un monto de 4,876 mdd.

#### **Industria metal mecánica**

- ?? El valor agregado industrial de este rubro es de 3.1%, cuenta con 3,144 empresas y genera 15,553 empleos.

#### **Sector construcción**

- ?? El valor agregado industrial de este sector es de 1.4%, cuenta con 524 empresas y genera 22,504 empleos.

---

10 Los datos de esta variable para las siguientes 11 industrias y sectores se refieren a cálculos de la Secretaría de Desarrollo Económico Sustentable con base en datos del Censo 1998, INEGI.

11 Los datos de esta variable para las siguientes 11 industrias y sectores se refieren a cálculos de la Secretaría de Desarrollo Económico Sustentable con base en datos del Censo 2000, INEGI.

12 Millones de dólares.

### **Sector transporte (carga y pasajeros)**

- ?? El valor agregado industrial de este sector es de 5.3%, cuenta con 2,556 empresas y genera 25,483 empleos.

### **Sector minero**

- ?? El valor agregado industrial de este sector es de 0.6%, cuenta con 49 empresas y genera 2,788 empleos.
- ?? El estado de Guanajuato en el año de 1999 destacó como el primer lugar en producción de caolín, segundo lugar en feldespato, tercer lugar en oro y sílice y cuarto lugar en plata.
- ?? De 1994 al año 2000, Guanajuato ha producido 14,920 toneladas de oro y 830.7 toneladas de plata. De acuerdo a la producción de oro, el estado aportó el 13% del volumen de la producción nacional, se ubicó como la tercera entidad con mayor producción, de un total de 16 entidades mineras. En cuanto a la producción de plata, Guanajuato aportó el 6.7% del producto nacional, colocándose en la cuarta posición de las 18 entidades que registran esta actividad.

### **Turismo**

- ?? Entre 1997 y 1999 esta actividad generó más de 1,000 empleos directos y 3,000 indirectos, con una inversión global en materia de infraestructura turística de 556.9 millones de pesos.
- ?? El 55.0% de la oferta hotelera se concentra en las ciudades de León y Guanajuato, el 21.2% en las ciudades Celaya, Irapuato y Salamanca, el 11.7% en las ciudades de Dolores Hidalgo y San Miguel Allende, y el 12.7 en el resto del estado.
- ?? Cerca del 74% de la oferta hotelera en el estado está formada por hoteles de 3 estrellas (31%), 4 estrellas (25%) y 2 estrellas (18%).
- ?? En el 2000, la tasa de ocupación hotelera promedio del estado fue del 49.4%. Los principales destinos turísticos alcanzaron: un 57.5% en León y Salamanca, 56.4% en Celaya, 53.3% en Dolores Hidalgo, 43.2% en Guanajuato y sólo el 30.0% en San Miguel Allende.
- ?? La afluencia turística se ha incrementado de manera constante, de 3.7 millones de visitantes hospedados anualmente en 1998, en el año 2000 se registraron cerca de 4.6 millones de visitantes hospedados.

### **Exportaciones**

- ?? A finales del año 2000 existían en Guanajuato 1,019 empresas exportadoras.
- ?? En el año 2000, el estado realizó exportaciones por un monto de 6,244 millones de dólares; cuatro veces superiores a las realizadas en 1995.

- ?? En el periodo de 1995 al 2000, las exportaciones de la industria automotriz fueron las más dinámicas, con una aportación del 43% en promedio anual, seguidas de las exportaciones de artículos de piel y cuero con el 39.3%.

### 3. PROSPECTIVA

Para este apartado se involucró la participación tanto de las distintas dependencias como de expertos en el ámbito económico para realimentar los resultados del análisis que se incorporan en el presente documento.

El escenario que a continuación se plantea hace referencia a las consideraciones generales del tema económico y es el de mayor probabilidad de ocurrencia, por ser el que refleja más cercanamente la continuidad de las tendencias observadas en los últimos años. Este escenario podría ser denominado tendencial<sup>13</sup>.

#### 3.1. Características del escenario nacional

Entre los años 2002 y 2006, el crecimiento económico fue de 3.4% anual promedio, frente a una tasa de crecimiento demográfico promedio anual de 1.3%.

El efecto positivo resultante de las importaciones que Estados Unidos hizo a México se dejó ver hasta mediados del 2006. La economía mexicana se disparó entre el 2006 y 2010 hasta una tasa promedio del 4.2%. El índice de empleo se elevó a niveles superiores al crecimiento de la demanda establecida por la presión demográfica. La economía informal comenzó a retroceder debido a la disminución de cargas fiscales sobre las actividades económicas legalmente establecidas y una mayor consistencia en las sanciones impuestas por el estado a las actividades ilegales. No obstante, la inflación anual se mantuvo entre el 10% y 15%.

Las exportaciones crecieron a un ritmo ligeramente mayor que las importaciones antes del 2010. La importación de bienes de capital se incrementó notablemente a partir del año 2004, pero se procuró controlarla ajustándola al ritmo de incremento de las exportaciones con el fin de mantener en niveles relativamente estables el déficit de la cuenta corriente.

La industrialización en el país obedeció a una estrategia de ubicación más conectada con disponibilidad de infraestructura y de mano de obra capacitada, que elevó los niveles de concentración poblacional en las ciudades consideradas megalópolis ya en 1995. Esta situación permitió el uso intensivo de innovaciones tecnológicas e incrementó los niveles de productividad y de comunicación entre profesionales de distintas disciplinas.

La iniciativa privada incrementó su participación en la producción de bienes, estratégicos con mejoras notables en la calidad de los productos y en la atención al cliente. El sector secundario siguió siendo el motor de la economía mexicana, al incrementar gradualmente su participación en el PIB y generar empleos para el sector terciario e industrias procesadoras de productos del sector primario. Los principales productos de exportación fueron: hortalizas, alimentos preparados, petróleo, automóviles

13 Datos incluidos del estudio *Guanajuato Siglo XXI*. Se consideraron los análisis y razonamientos que permanecen vigentes.

y autopartes, componentes electrónicos y productos manufacturados de empresas maquiladoras.

El turismo incrementó gradualmente sus actividades durante el período. El comercio internacional se registró fundamentalmente con los mercados de Estados Unidos, Canadá, Europa Central y Japón. El volumen de intercambio con el resto de América Latina significó apenas un 15% del total. Las principales importaciones fueron procedentes de Estados Unidos, Europa y Japón; consistieron en maquinaria, equipo de transporte, equipo industrial automotriz, aparatos eléctricos y electrónicos, refinados y derivados del petróleo, productos químicos y alimentos.

### **3.2. Características del escenario guanajuatense**

Durante el periodo 2002-2010 el crecimiento económico estatal fue ligeramente inferior a la tasa de crecimiento nacional. La tasa anual promedio para todo el período se ubicó en 3.2%.

La planta productiva se modernizó en los sectores con potencial de exportación tales como calzado y curtiduría, minerales no metálicos, agroindustria en los ramos de hortalizas, frutas, carnes de puerco y de res, aceites esenciales, y en algunas secciones de la industria química. Sin embargo, los sectores que dieron un fuerte impulso a la economía estatal fueron: el automotriz, las maquiladoras, la agroindustria, el sector de piel y el sector calzado, en nichos altamente diferenciados. La tecnología de punta sólo estuvo disponible para los grandes inversionistas, así como el acceso a créditos baratos, oportunos y suficientes.

El modelo individualista, muy adoptado por el afán de independencia de los profesionistas que se convertían en nuevos empresarios, predominó durante todo el período con escasas excepciones, principalmente, en el campo de franquicias de negocios estadounidenses y canadienses. Los empresarios mexicanos se aliaron con inversionistas extranjeros cuando los conocimientos del proceso de manufactura representaron ventajas competitivas para una rápida consolidación en los mercados internacionales, y cuando los mismos mercados de exportación se hallaban ya definidos desde la visión del capital extranjero. Sin embargo, la presencia de las nuevas formas de pensar, específicamente en el área administrativa, fueron permeando las organizaciones empresariales de muchos guanajuatenses y permitieron incursionar con nuevas pautas de comportamiento empresarial.

El poder adquisitivo de los consumidores creció ligeramente de acuerdo con la tendencia manifestada en los primeros años de la década pasada. En el 2007 se da un repunte de la clase media, manifestado, fundamentalmente, en un mayor acceso de esta clase social a las instituciones privadas de educación superior, en una mejoría en las condiciones de su vivienda y en las oportunidades de vacacionar en el extranjero, en correspondencia con el incremento de turismo procedente de todas partes del mundo, que escoge a Guanajuato como centro de operaciones para muy diversos recorridos internos y hacia estados vecinos de interés histórico, arquitectónico y artesanal.

En el sector alimentos se elaboran productos alimenticios con un alto valor agregado, de calidad internacional y diversificados. Se aprovecha la ubicación geográfica

para consolidar al sector mediante canales de comunicación y la gran producción agrícola.

Existe un mercado diferenciado entre los productos de origen orgánico y los no genéticamente modificados; la mayoría de los productos alimenticios tienen algún tipo de procesamiento ya sea primario o secundario como alimentos preparados.

Los productores agropecuarios están organizados en diferentes niveles y formas con capacidad de gestión y de representatividad, donde ellos toman las decisiones más adecuadas para continuar el espiral del desarrollo.

Existen 1,500 microcuencas trabajándose, además de las subcuencas “Ciénaga Prieta”, “La Purísima” y “Río Tierra Blanca”, que otorgan sustentabilidad a los recursos del estado de Guanajuato y solidez al desarrollo de sus comunidades.

Los distritos de riego son modernos, entregan únicamente el agua necesaria para el desarrollo de los cultivos; fomentan un uso eficiente del agua y con alta productividad. Los usuarios cuentan con sistemas de medición y suministro de agua que le permiten pagar de manera volumétrica el agua que utiliza.

La industria del calzado se ha consolidado como una de las capitales mundiales productoras y comercializadoras de calzado de vanguardia, con un sector especializado; los empresarios son visionarios con capacidad de adaptación y respuesta a los cambios del mercado. Guanajuato es el primer productor a escala nacional de calzado y México entre los primeros diez en el ámbito internacional en alguna línea de producción.

La industria del cuero, pieles y sus productos es reconocida por su cultura emprendedora, de calidad total, caracterizada por su enfoque hacia el mercado y su creatividad innovadora. Genera productos con un alto valor agregado, se anticipa a las necesidades del mercado y supera las expectativas en el mercado nacional e internacional.

En el estado, la industria textil y de la confección se encuentra entre los primeros cinco productores en el mercado nacional del sector; se ha consolidado a través de competitividad, uso de tecnologías modernas, inversiones complementarias y estrategias de mercado. La industria está fortalecida a raíz del aprovechamiento de la ubicación geográfica, el tipo de productos y los canales de comunicación.

El sector químico está integrado, capacitado, cuenta con representatividad y se ha vinculado con instituciones educativas y de tecnología.

Los comercios micros y pequeños se unen para enfrentar la competencia que imponen las grandes inversiones. Este sector representa un porcentaje mayor del Producto Interno Bruto Estatal y es uno de los principales empleadores. El comercio informal está acotado y regulado; los supermercados, tiendas de autoservicio, departamentales y almacenes aumentaron sensiblemente su participación, en detrimento de las centrales de abasto y mercados céntricos tradicionales.

El componente central de la comercialización es la distribución y es válido no sólo para el mercado regional y nacional sino también para el internacional. El estado de Guanajuato cuenta con entidades para manejar la logística de los procesos de

distribución. Otro factor importante de la comercialización es el concepto de “negocios electrónicos”.

La comercialización directa a través de organizaciones de productores y de las micros y medianas empresas rurales, aumentó sustancialmente. Los productores se apropiaron de la agroindustria y la transformación primaria mediante una mezcla de organización, actualización tecnológica y esquemas de adaptación local del capitalismo.

Existe una oferta ordenada, prácticas comerciales establecidas y cadenas de producción articuladas; asimismo, se impuso la cultura de normalización y certificación, se atienden de manera prioritaria los aspectos de sanidad agropecuaria e inocuidad alimentaria. La generación de oferta exportable es absorbida por una red de comercialización internacional estable, rentable, innovadora y en continuo crecimiento.

La comercialización juega un papel estratégico en la elevación de los niveles de bienestar de la población en general y es el pilar del desarrollo del estado.

El sector automotriz y de autopartes integró localmente la cadena productiva al 70% y cubre el 100% de la demanda de recursos humanos del sector.

El sector metal mecánico está integrado, capacitado y cuenta con representatividad, además de mantener un vínculo estrecho con instituciones educativas y de tecnología.

El sector de la construcción se ha consolidado y ha tenido un mayor desarrollo en el estado; presenta crecimiento económico constante y depende cada vez menos del costo de financiamiento de corto plazo.

El sector transporte (carga y pasajeros) se encuentra fortalecido y modernizado. Cuenta con empresas de clase mundial capaces de incursionar con éxito en los mercados globalizados.

En el sector minero existe equilibrio en la explotación de recursos minerales en el estado. Se elaboran productos minerales de alta calidad, acordes a la demanda del mercado y se integran cadenas productivas con inversiones crecientes y sustentables. Finalmente, se instrumenta la capacitación integral que incrementa la productividad, calidad y competitividad de los productos mineros.

El sector artesanal cuenta con capacitación piramidal sistematizada, que incrementa el nivel de productividad, calidad y competitividad de los productos artesanales. La cadena productiva está integrada hasta la fase de comercialización, con la finalidad de lograr un mayor beneficio para el artesano. Está consolidada como una de las que presenta una oferta aceptada y diversificada en el ámbito nacional e internacional.

El sector turismo presenta una estadía promedio de 2 días. El estado está posicionado entre los tres primeros a escala nacional en atracción de turismo (nacional e internacional), con una mayor oferta hotelera. El Aeropuerto Internacional de Guanajuato se ubica como uno de los 5 mejores del país. El estado se ha consolidado en América Latina como uno de los principales centros turísticos.

## 4. PLAN ESTRATÉGICO

### 4.1. LÍNEAS ESTRATÉGICAS Y OBJETIVOS DE LARGO PLAZO

#### i) Integrar y especializar las cadenas productivas de los sectores económicos.

- ?? Ser líder nacional en los tres sectores productivos de iniciativa estatal y de alta integración regional.
- ?? Contar con una estructura económica basada en la integración de *clusters* en los diferentes municipios del estado.
- ?? Lograr la diversificación de los sectores productivos en el estado.
- ?? Integrar los procesos productivos que se desarrollan en el estado y su vinculación interna, con el país y con el extranjero.
- ?? Lograr la atracción de inversiones que potencien la integración de las cadenas productivas.

#### ii) Mejorar la calidad y competitividad de las actividades productivas.

- ?? Contar con capital humano reconocido por su cultura de trabajo y compromiso con la calidad.
- ?? Lograr el Producto Interno Bruto *per cápita* estatal más alto del país.
- ?? Incrementar la competitividad de los sectores económicos que se desarrollan en el estado.
- ?? Lograr la adaptación y respuesta a los cambios generados por el mercado global.
- ?? Potenciar las actividades productivas del sector agropecuario.

#### iii) Reducir al mínimo el impacto ambiental negativo de la actividad productiva.

- ?? Asegurar que en las actividades productivas se valore, respete y preserve el medio ambiente.
- ?? Instrumentar una política de desarrollo industrial amigable con el medio ambiente.

#### iv) Impulsar la cultura emprendedora, innovadora y de desarrollo tecnológico.

- ?? Contar con empresas con tecnología de punta, generadoras de alto valor agregado.
- ?? Contar con empresas consolidadas en el mercado.
- ?? Crear polos de desarrollo científico y tecnológico.
- ?? Desarrollar la capacidad de asociación y creatividad de los guanajuatenses.

**v) Reestructurar y mejorar los apoyos financieros para las empresas y los emprendedores.**

?? Generar mecanismos efectivos de financiamiento y acceso a capital para el desarrollo de proyectos.

**vi) Reestructurar y mejorar los procesos gubernamentales relacionados a la actividad productiva.**

?? Lograr la eficiencia de los procesos reguladores de las actividades económicas.  
?? Lograr efectividad y oportunidad en la instalación y operación de empresas.  
?? Generar mayor transparencia y continuidad en las políticas de fomento económico e industrial.  
?? Orientar los procesos gubernamentales para mejorar la actividad productiva.

**vii) Detonar las actividades económicas en las regiones centro, norte y sur para lograr potenciar el equilibrio en el desarrollo.**

?? Aprovechar la ubicación geográfica y la infraestructura de comunicaciones del estado.  
?? Consolidar la integración regional en el estado.  
?? Desarrollar y consolidar los polos de desarrollo del estado.  
?? Desarrollar los canales de comunicación y distribución con los mercados internos.  
?? Contar con los servicios de equipamiento que permitan el desarrollo de las actividades productivas en el estado.

**viii) Vincular el sistema de investigación y desarrollo tecnológico con la empresa.**

?? Desarrollar las capacidades de asociación y creatividad de los guanajuatenses.  
?? Lograr la vinculación permanente entre el sector educativo y el económico.  
?? Contar con centros de tecnología aplicada dirigidos al desarrollo de los sectores productivos.

**ix) Aprovechar las ventajas comparativas y competitivas del estado, para atraer inversiones.**

?? Identificar los nichos de mercado en función de los tratados comerciales.  
?? Lograr alianzas estratégicas que potencien las ventajas del estado.  
?? Evitar las competencias desleales de los diferentes sectores.

**x) Mejorar el empleo como detonador del desarrollo de los guanajuatenses.**

- ?? Contar con empleos para cubrir los requerimientos de la población económicamente activa.
- ?? Lograr la incorporación de la población económicamente activa guanajuatense a un empleo detonador de mejor calidad de vida.

**xi) Desarrollar un sistema eficiente de capacitación para el trabajo.**

- ?? Instrumentar sistemas de capacitación permanente para la población económicamente activa.
- ?? Contar con empresarios capacitados en temas que fomenten la productividad y competitividad de los sectores.
- ?? Contar con capital humano capacitado y habilitado para las actividades productivas.
- ?? Contar con las condiciones de seguridad e higiene laboral.

**xii) Desarrollar los nichos del sector turismo con ventajas para el estado.**

- ?? Desarrollar la actividad turística en todo el estado.
- ?? Contar con un sector turístico sólido y competitivo en el mercado nacional e internacional.

#### **4.2. RETOS**

- ?? Mejorar la productividad y rentabilidad de los sectores productivos.
- ?? Generar empleos suficientes y bien remunerados.
- ?? Lograr altos niveles de atracción para las inversiones productivas.
- ?? Generar recursos económicos para satisfacer las carencias de la población.
- ?? Mejorar la competitividad del sector secundario.
- ?? Equilibrar la balanza comercial.
- ?? Lograr el desarrollo de las regiones en forma equilibrada y sustentable.
- ?? Modernizar el sector terciario.
- ?? Contar con empresas locales de base tecnológica.

## V. INFRAESTRUCTURA Y SERVICIOS DE CLASE MUNDIAL PARA LA POBLACIÓN

### 1. INTRODUCCIÓN

El desarrollo de la infraestructura y los servicios es un indicador de la calidad de vida de los habitantes del estado. Las comunicaciones y transportes, servicios básicos en localidades y viviendas y los recursos energéticos son los componentes esenciales de este sector, fundamental para el crecimiento de los sistemas productivos, el fomento a la inversión, el bienestar social y económico y la dinámica comercial del estado de Guanajuato.

### 2. DIAGNÓSTICO

#### 2.1. PERCEPCIÓN SOCIAL

##### **Estudio de percepción social sobre el desarrollo del estado<sup>14</sup>**

Se les preguntó a los consultados acerca de los problemas principales de sus comunidades; en este sentido, la gran preocupación fue el desempleo, le siguieron, en orden descendente: la inseguridad, la pavimentación, la drogadicción y el alcoholismo, la pobreza y la desigualdad social, los bajos salarios, los precios altos y la corrupción. Los problemas de drenaje y de alumbrado público ocuparon los sitios séptimo y décimo en la percepción social.

A la pregunta: “¿Qué tan probable cree usted que no haya suficiente agua en los próximos 10 años?”, la mayoría de los consultados contestaron que lo consideraban “algo probable”. De la población que contestó que les parecía “muy probable”, el porcentaje más alto se registró en la región I, al noreste del estado, en la sierra Norte, donde el grado de urbanización está muy por debajo del existente en el centro del estado y el corredor industrial. En estos últimos puntos, zona III principalmente, no se registró una preocupación tan evidente.

Los factores que la sociedad guanajuatense considera más importantes porque inciden directamente en su nivel de vida, jerárquicamente son: el servicio de agua potable, drenaje y suministro de luz y electricidad.

En cuanto al servicio de drenaje específicamente, el 22% dijo estar muy satisfecho con este servicio, mientras que el 65% no se encuentra satisfecho.

Por otra parte la sociedad no tiene una idea clara de la función que desempeñan las plantas de tratamiento, ya que al preguntarles por su nivel de satisfacción respecto a éstas, dijeron no conocerlas el 35% y el 17% dijo no saber o no contestó esta pregunta.

Respecto al servicio de energía eléctrica, la percepción general es baja o contrastante: la mayoría de los consultados dijo no estar satisfecho, sin embargo, el

---

14 Información obtenida mediante la consulta ciudadana llevada a cabo en el estado en noviembre de 2001.

siguiente porcentaje de respuestas lo ocupó un sector poblacional que afirmó estar “muy satisfecho” con el servicio.

## 2.2. ANÁLISIS ESTADÍSTICO

### a) Comunicaciones y transportes

- ?? La red básica nacional está constituida por 10 ejes troncales.
- ?? La actual infraestructura carretera coloca a Guanajuato en el sexto lugar a escala nacional.
- ?? Al tomar en cuenta el rubro de carreteras pavimentadas se desplaza hasta el lugar número 22 a escala nacional.
- ?? La red carretera con la que se cuenta, consta básicamente de terracerías y brechas, ocupando el 13º lugar en el ámbito nacional.
- ?? La red carretera del estado, de acuerdo a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes en 1999, se compone de 10,509 Km., de los cuales el 33.62% son pavimentadas, el 46.22% son revestidas y el 20.16% son de terrecería y brechas mejoradas.
- ?? Los caminos municipales cubren 6,966 Km., de los cuales sólo el 4% se encuentra pavimentado.
- ?? El índice de servicio, relacionado con la calidad de la superficie de rodamiento en las carreteras del estado, se ha incrementado en los últimos cuatro años de 2.96 a 3.47; una cifra importante si se considera que el punto más alto de la escala es 5.

### b) Transporte público

- ?? El estado ocupa el tercer lugar en el total de la flota vehicular de autotransporte federal en el país; el segundo lugar en el transporte de pasajeros y el quinto en transporte de tipo turístico.
- ?? El estado cuenta con 267 rutas de transporte público de pasajeros de servicio urbano, 337 rutas de servicio suburbano y 89 rutas de transporte foráneo.
- ?? De las 2,564 empresas de transporte existentes, el 93% están a cargo de personas físicas, un 6% corresponden a empresas constituidas formalmente y el 1% a sociedades cooperativas.

### c) Transporte privado

- ?? Del tipo de transporte que circula por el estado: el 79.2% corresponde al transporte de personas, ya sea en automóvil particular o en autobuses de pasajeros y el 18.1% corresponde al transporte de carga.
- ?? El total de personas que se mueven diariamente por las carreteras del estado, ya sea en automóvil particular o transporte de pasajeros, es de 6,601,044.
- ?? El total de la carga transportada diariamente por las principales carreteras del estado es de 3,511,505 toneladas.

#### **d) Sistema ferroviario**

- ?? Guanajuato se ubica en el onceavo lugar a escala nacional en redes ferroviarias.
- ?? El estado tiene una densidad de 35.4 Km. de vías por cada Km<sup>2</sup>, que lo ubica en el noveno lugar en el país, por encima de la media nacional de 13.6 Km.
- ?? La entidad cuenta con una red ferroviaria de 1,084.9 Km. de longitud, de los cuales 751.3 Km. son vías troncales y ramales, 240.4 Km. son vías secundarias y 93.2 Km. son vías particulares.

#### **e) Sistema aeroportuario**

- ?? El estado se ubica a escala nacional en el lugar 22 de 31 en lo que respecta a sistemas aeroportuarios.
- ?? Existe el Aeropuerto de Celaya, que es de mediano alcance y da servicio a escala estatal con un movimiento de pasajero de 3,393 en 2,028 operaciones aéreas durante el 2000.
- ?? Existen también 13 aeropistas de corto alcance.

#### **f) Telecomunicaciones**

##### **Correos**

- ?? El servicio postal cuenta con la siguiente infraestructura\_en el estado de Guanajuato: una gerencia estatal localizada en la capital del estado, 46 administraciones situadas en las principales municipalidades y 437 agencias y expendios que operan en toda la entidad.
- ?? El Servicio Postal Mexicano sirve en el estado a 873 localidades y beneficia a cerca del 70% de los habitantes.
- ?? De las 6,144,087 piezas expedidas de correspondencia, el 73.5% son enviadas al interior del país y el 26.5% es internacional.

##### **Telégrafos**

- ?? Guanajuato cuenta con una gerencia de telégrafos ubicada en la capital del estado, 55 administraciones y 13 oficinas telegráficas distribuidas en diferentes municipios. La población beneficiada alcanza casi el 60% del total del estado.

##### **Telefonía**

- ?? En 1998, el 79.77% de las comunidades de la entidad contaban con líneas telefónicas, para 1999 el porcentaje aumentó a 98.55%. Este porcentaje se refiere a aquéllas comunidades con más de 100 habitantes beneficiadas con cobertura de telefonía rural.

##### **Radio y televisión**

- ?? En el estado de Guanajuato existen 55 estaciones radiodifusoras: 38 de amplitud modulada y 17 de frecuencia modulada.
- ?? También existen 19 estaciones televisoras: 5 locales y 14 repetidoras.

### **Internet**

- ?? Los usuarios de correo electrónico en la entidad se incrementaron de 1996 a 1999 en un 357%.
- ?? Los usuarios de Internet se incrementaron considerablemente de 1996 a 1999 en un 2,566%.

### **g) Energía eléctrica**

- ?? En los últimos años el consumo nacional de energía eléctrica ha aumentado en un 13.89%.
- ?? El estado de Guanajuato contribuye con el consumo nacional de energía eléctrica en un 4.88%.
- ?? Para 1999 se generaron un total de 5,011.53 gigawatts-hora de energía neta para el estado.
- ?? La cantidad de usuarios tuvo un aumento significativo del 17% entre 1995 y 1999, que representa una población de 160,826 nuevos beneficiados.
- ?? Respecto a la generación bruta en el sector eléctrico se observó un incremento del 5.49% entre 1989 y 1999.
- ?? El número de localidades con servicio de energía eléctrica en el estado se incrementó en 211.54% de 1989 a 1999.
- ?? En 1989 las localidades con servicio eléctrico en el estado de Guanajuato eran el 24.72%, y para 1999 se registró un importante incremento hasta alcanzar el 77%.
- ?? La cantidad de megawatts consumidos en el estado se incrementó en un 20.6% de 1996 a 1999.
- ?? En 1996 cada usuario gastaba alrededor de 5 megawatts por hora; y en 1999, el gasto por usuario estuvo alrededor de 5.33 megawatts por hora.
- ?? A finales de 1999, la industria en el estado de Guanajuato es el mayor consumidor de energía eléctrica, con un 39% del consumo total.
- ?? El sector agrícola ocupa el segundo lugar con un 29%.
- ?? El sector de vivienda se ubica en la tercera posición con un 20%.
- ?? El sector comercial muestra un consumo del 6% del total estatal.

### **h) Hidrocarburos**

- ?? Para 1996 se observó un consumo aproximado de 1,030,825 m<sup>3</sup> de gasolina y 413,827 m<sup>3</sup> de diesel.
- ?? En 1997, se consumieron 1,138,562 m<sup>3</sup> de gasolina y 486,132 m<sup>3</sup> de diesel.
- ?? El consumo de gasolina y diesel en 1998 fue de 1,072,006 m<sup>3</sup> y 488,682 m<sup>3</sup>, respectivamente.
- ?? El consumo de gasolina se incrementó en un 4% de 1996 a 1998, mientras que el consumo de diesel aumentó en un 18%.

### **i) Agua potable**

- ?? Los municipios con mayor cobertura de agua potable, para al año 2000, eran: Irapuato (96%), Celaya (94%), Guanajuato (93%), Salamanca (93%) y León (87%).
- ?? Los municipios con menor cobertura de agua potable, para al año 2000, eran: Atarjea (50%), Victoria (51%), Xichú (59%) y Tierra Blanca (66%).
- ?? Para el año 2000, el 81% del total de viviendas en el estado contaban con el servicio de agua entubada dentro de la vivienda; se atendía a cerca de 3.77 millones de habitantes.
- ?? Se tienen registrados 486 pozos profundos en el estado.
- ?? A escala estatal se cuenta con un padrón de usuarios compuesto en un 84% por tomas domésticas, 15% por tomas comerciales y el 1% restante corresponde al sector industrial.
- ?? De 1996 a 1999, el número de tomas de agua potable instaladas en sus diferentes modalidades registró incrementos anuales superiores al 15% en el estado, este incremento equivale a 95,104 tomas.
- ?? Del total de los volúmenes de agua disponible en el estado, el 87.7% se utiliza en la agricultura y el 12.3% en usos habitacionales e industriales.
- ?? De acuerdo con la Comisión Estatal del Agua, del total de agua extraída en el estado, el 55% proviene de mantos freáticos y el 45% restante de aguas superficiales.
- ?? Anualmente se extraen 5,751 mm<sup>3</sup> (millones de metros cúbicos) y se estima que se tiene una disponibilidad *per cápita* en promedio de 2.74 m<sup>3</sup>/persona/día.
- ?? Se calcula un déficit del orden de 193 mm<sup>3</sup> de aguas superficiales y de 1,245.8 mm<sup>3</sup> de aguas subterráneas.

### **j) Saneamiento**

- ?? De acuerdo al Censo de Población y Vivienda del 2000, el 76.3% del total de viviendas en el estado contaba con drenaje.
- ?? El volumen total de aguas residuales generadas en los 46 municipios que conforman el estado es de 207.13 mm<sup>3</sup> anuales.
- ?? En el estado existen 16 plantas de tratamiento. En operación se encuentran 9 plantas que cubren el 20% del total de las aguas residuales.
- ?? Estas plantas tratan 10.9 mm<sup>3</sup>, es decir el 5.26% de los volúmenes generados.
- ?? En lo que respecta a la zona rural, se cuenta con 38 sistemas de tratamiento; de ellos, solamente la mitad están en operación, tres se encuentran en rehabilitación y el resto está fuera de operación.

### 3. PROSPECTIVA

La construcción de escenarios para el 2025 supone la presencia de condiciones o factores causales que los determinan, estos son:

- ☒ El crecimiento de la población del estado.
- ☒ La creciente privatización y modernización tecnológica de la infraestructura, como respuesta al proceso de incorporación del país a la lógica mundial global. Dicho proceso acelerará la articulación de la región del Bajío a los procesos internacionales.
- ☒ La participación gubernamental del Estado, los municipios y de la federación en un gasto público suficiente, creciente, eficientemente aplicado y ampliamente consensuado, complementado con la participación del capital privado y social.
- ☒ La integridad de los procesos a través del desarrollo económico, social y ambiental.
- ☒ La urbanización acelerada en las grandes ciudades para incorporar a los inmigrantes al campo.
- ☒ La escasez de vivienda y de empleo para satisfacer las demandas generadas por la transición demográfica.
- ☒ La aceleración en el uso intensivo de telecomunicaciones combinadas con informática y cibernética.

#### 3.1. ESCENARIO DE PISO

La región del Bajío ha sido impactada en su sistema de transportación por los acomodos económicos internacionales, nacionales y locales, a los que se asocian las transformaciones en la estructura regional y las propias del sector Comunicaciones y Transportes. Se estima un comportamiento de la movilidad de la población, similar al producido en los últimos años, es decir, sobre el eje industrial Celaya-Salamanca-Irapuato-León y las ciudades de Guanajuato y Silao. Continúa el desequilibrio en la distribución de la población en la prestación de servicios, debido a la imposibilidad de alcanzar escalas óptimas de operación y cobertura en la oferta de servicios. La demanda regional de aquellos servicios que requieren de infraestructura amplia no se ha cubierto y persiste la concentración en ciertas zonas<sup>15</sup>. La falta de estaciones multimodales, la desregulación ferroviaria canalizada en la región hacia dos empresas privadas y la concentración de la red, plantearon la incertidumbre de alcanzar la viabilidad suficiente tanto al interior del sistema, como en su articulación y competitividad con el resto de las modalidades de transporte nacional e internacional

El transporte de pasajeros continúa utilizando del sistema transportista-camión, que dificulta la organización empresarial del transporte y la aplicación de medidas que posibilitaran la consolidación de un sistema de transporte público colectivo eficiente, con itinerarios continuos, sin obstáculos, y accesos seguros y atractivos a las terminales y centros de transferencia modal<sup>16</sup>. El avance en las telecomunicaciones para resolver la

15 *Guanajuato Siglo XXI*, Coordinación General para el Desarrollo Regional, Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey, campus León.

16 Idem.

accesibilidad a servicios y disminuir recorridos, modificó de forma favorable la movilidad de la población en la entidad.

Los sistemas de comunicación se incrementaron de acuerdo a los avances tecnológicos, para abastecer principalmente a las zonas urbanas que consiguieron conservar su estabilidad en el desarrollo comercial, industrial y social ser. La población ubicada en el corredor industrial del Bajío es privilegiada en el acceso a la información y a la comercialización de sus productos; la población no tiene que desplazarse para contar con acceso a la información, servicios y la comercialización eficiente de sus productos<sup>17</sup>. Sin embargo, las desigualdades regionales continúan presentes al interior del estado, pues el rezago actual y futuro en las localidades menores no presentará cambios; debido a la falta de acciones para modernizar y ampliar las redes telefónicas, centrales de larga distancia y redes satelitales.

Para el año 2006, se seguía utilizando carbón, leña y petróleo para uso doméstico en 128,510 viviendas. Para el año 2012, el número de viviendas se elevó a 139,712 y para el año 2025, es de 160,380. El uso de estos energéticos repercute en la calidad del aire, deteriora los bosques y representa un índice de la calidad de vida de la población.

El incremento en la transportación de carga y pasajeros, redonda en una mayor demanda de energéticos, en la saturación de carreteras y en el deterioro gradual del parque vehicular; aumentan los tiempos de recorrido, al mismo tiempo que la generación de emisiones contaminantes.

En los organismos operadores de agua, los sistemas continuaron deteriorándose ante la falta de acciones de mantenimiento correctivo, se produjeron problemas de funcionamiento y fugas. Esta situación se vio reflejada en la calidad y cantidad del servicio ofrecido y en la disparidad de la cobertura.

El sistema combinado de drenaje provocó problemas sanitarios, como el desarrollo de enfermedades infecciosas, intestinales y problemas de la piel. al incrementarse la demanda del servicio, las redes fueron rebasadas en su capacidad de conducción de aguas negras y pluviales. A partir de esto, se presentaron problemas de inundaciones y desbordamientos de aguas residuales. La situación se agravó aún más en las zonas rurales, donde la cobertura era menor y seguía siendo común la utilización de zanjas a cielo abierto<sup>18</sup>.

### **3.2. ESCENARIO DE TECHO**

En el 2025, en la región del Bajío se perfila claramente la solución de un enlace interregional y de su comunicación con el resto del territorio nacional en el contexto de la globalización. Los municipios y comunidades del estado de Guanajuato están integrados al desarrollo económico y social de la entidad, cuentan con la infraestructura suficiente y adecuada para sustentar las actividades productivas (industria, pequeñas y medianas empresas, agricultura y turismo, etc) y satisfacer los requerimientos de la población.

---

17 ITESM, *Estudio Guanajuato Siglo XXI*.

18 CEAG, *Plan Estatal Hidráulico, 2000-2025*.

La red carretera ha sido mejorada sustancialmente con la construcción de un eje que vincula las carreteras federales 45 y 57. La descentralización de la red carretera permite una mayor calidad y eficiencia en su operación. La concesión de transporte de carga por ferrocarril reduce gradualmente la circulación de vehículos pesados de carga por la red carretera; así, el transporte de carga amplia su tiempo de vida útil, mejora su capacidad y disminuye la generación de contaminantes.

Hacia el 2012, se produjo una disminución de los desplazamientos de población hacia el corredor industrial del Bajío, debido a varios factores: la promoción de la autosuficiencia de las diferentes localidades en cuanto alternativas laborales, productivas y de servicios; la promoción de pequeñas y medianas empresas, soportes del desarrollo regional al norte y sur del estado. Se redujo proporcionalmente la cantidad de viajes en la entidad, especialmente hacia las localidades del corredor industrial, al lograr un mayor equilibrio y autosuficiencia laboral, productiva comercial y de servicios en las diferentes localidades urbanas y rurales, fundamentalmente del norte y sur del estado<sup>19</sup>.

Con la concesión del sistema ferroviario nacional de carga se presentó, en el 2012, un repunte en la transportación por este medio de bienes diversos; una consecuencia fue el impulso otorgado a la infraestructura ferroviaria para soportar el puerto interno de Guanajuato como centro distribuidor mundial de productos industriales y agrícolas. Lo anterior implicó el fortalecimiento del sistema de ferrocarriles para carga en el 2012, en los troncales Ciudad de México-Guanajuato-Ciudad Juárez y Guanajuato-Guadalajara-Manzanillo. En el 2025 se fortalecen las rutas Guanajuato-Tampico, Piedras Negras y Nuevo Laredo, para apoyar el desarrollo económico de la región Norte, con las estaciones de carga y transferencia modal necesarias para el desplazamiento y comercialización de productos<sup>20</sup>. Entre los años 2012 y 2025 se consolidó el sistema aeroportuario y se produjo un fortalecimiento del desarrollo industrial y turístico en la entidad. En el 2025, el Aeropuerto Internacional cuenta con servicios aduanales, horarios y destinos diversos.

Al 2006, se contaba con la infraestructura para la transportación de pasajeros por vías férreas; la línea principal iba de León a Celaya, con una ramificación que cubre el trayecto entre Silao y Guanajuato. Hacia el 2012, se mejoró el sistema férreo para pasajeros en los ramales Querétaro-Méjico y Nuevo Laredo, y Guadalajara-Manzanillo<sup>21</sup>. El estado cuenta, en el año 2025, con un sistema de transporte urbano e interurbano eficiente, productivo, rentable, de calidad y seguro; que considera la complementariedad y flexibilidad de los modos de transporte.

La formación de empresas transportistas profesionales hacia el 2006, facilitó la renovación del parque vehicular de mediana y gran capacidad, la instrumentación de equipos modernos y de tecnología limpia, para coadyuvar en la organización del sistema de transporte interurbano y urbano de la entidad.

En el 2025, el estado de Guanajuato está incorporado a la red global de comunicaciones, su presencia se ha consolidado en los ámbitos comerciales, educativos, de investigación e informáticos mediante la construcción de nuevas y modernas redes de infraestructura y comunicaciones. Las empresas nacionales e internacionales con sede en la entidad están a la vanguardia tecnológica, gozan de infraestructura sólida en Internet,

19 *Guanajuato en Desarrollo, un Esfuerzo en Conjunto*, Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Guanajuato.

20 *Guanajuato Siglo XXI*, Coordinación General para el Desarrollo Regional, Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey, campus, León.

21 Idem.

telepuertos, comunicación por satélite y redes de fibra óptica, para mantener una productividad y competitividad acorde con la economía global. Las telecomunicaciones y la informática también han llegado efectivamente al ámbito rural. Hacia el año 2006, todas las localidades rurales mayores de 100 habitantes contaban con el servicio de telefonía y con sistemas de comunicación satelital que apoyaban la difusión de programas educativos y de salud preventiva. Los beneficios de la comunicación satelital: el tráfico de voz, señales de televisión, datos, telefonía, etc., eran aprovechados al máximo<sup>22</sup>. Asimismo, se cuenta con un servicio de transferencia electrónica de fondos que se organiza a través de acuerdos entre el Servicio Postal Mexicano y el Servicio Postal Norteamericano, para impulsar una red de establecimientos que den servicio a las localidades rurales del estado, con la finalidad de apoyar a la población migrante y sus familias.

Para el 2025, Guanajuato utiliza energías alternativas menos contaminantes y de mayor accesibilidad para toda la población tanto en los procesos productivos, domésticos y de transporte. Entre el 2006 y el 2012, se modificó paulatinamente el perfil del uso energético dominado por los petrolíferos, a través de la penetración del gas natural tanto en la industria como en el transporte. La incorporación del gas natural en el sector transporte, se dio a un ritmo más lento, al principio solamente se utilizó en las flotillas y los grandes vehículos; su utilización en automóviles particulares se postergó para el mediano y largo plazo<sup>23</sup>.

En el 2025, se utilizan en diversas áreas la energía eólica, la solar, el gas metano, la basura orgánica como fuente de energía calorífica y el uso del hidrógeno en las actividades productivas, el transporte y el consumo doméstico. En el 2012, las localidades más apartadas y las zonas rurales aprovecharon los rellenos sanitarios como fuentes proveedoras de energía. En el 2025, se ha logrado un ahorro significativo de la energía eléctrica, mediante la generación de una cultura del ahorro, la promoción de artículos y muebles de bajo consumo energético; la incorporación de nuevas tecnologías en la industria y el mantenimiento real y eficiente de la infraestructura eléctrica y de conducción de combustibles para optimizar la red. Las fugas y el robo de energía eléctrica han disminuido considerablemente.

Para el año 2025, toda la población de la entidad cuenta con los servicios de agua potable y drenaje. Mediante una dotación racional, oportuna, permanente, equitativa y suficiente se han disminuido las diferencias en la dotación de los servicios.

Hacia el 2012, se cubrieron los rezagos en cuanto a la cobertura del servicio de agua potable en las zonas urbanas y en las zonas rurales, a través de la ampliación y mantenimiento permanente de las redes. El agua potable que se ofrece a la población es de calidad, debido la aplicación de mecanismos de control. En las localidades rurales, la calidad del agua potable tiene especial cuidado debido a los múltiples factores que pueden contaminarla.

La demanda total de agua potable de acuerdo al crecimiento demográfico, ha quedado cubierta en el 2025. Los organismos operadores están consolidados como instancias autónomas y eficientes del manejo tanto de la infraestructura como del recurso; cuentan con mayor solvencia financiera debido a la recuperación de recursos económicos provenientes de las contribuciones de un padrón de usuarios depurado y confiable. El

22 *Guanajuato en Desarrollo, un Esfuerzo en Conjunto*, Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Guanajuato.  
23 Idem.

incremento de ingresos en los organismos operadores, permite que se eficiente la operación y administración de los sistemas y se proceda a la ampliación de las redes existentes, para consolidar así, las zonas urbanas. En cuanto a las localidades rurales dispersas, se contemplan opciones de suministro viables que impliquen menores costos y solucionen las carencias. Del 2006 en adelante, la población guanajuatense tiene conciencia del valor real del agua, como recurso fundamental para la vida.

Se cuenta con un sistema de tratamiento primario de aguas residuales, a fin de evitar la contaminación de los cuerpos receptores, con esta meta, se rehabilitaron las plantas de tratamiento que se encontraban fuera de operación y se concluyó la construcción de otras cuatro. Las plantas de tratamiento operan a su capacidad instalada. Para el 2012 y hacia el 2025, se incorporaron sistemas de tratamiento secundario, terciario y potable, que permiten disponer de agua tratada para diferentes actividades y usos (industrial, agrícola, riego, doméstico, etc.)<sup>24</sup>.

## 4. PLAN ESTRATÉGICO

### 4.1. LÍNEAS ESTRATÉGICAS Y OBJETIVOS DE LARGO PLAZO

- i) Ampliar la cobertura y calidad de los servicios para la actividad productiva.**
  - ?? Crear infraestructura y equipo de servicios de emergencia.
  - ?? Satisfacer requerimientos de infraestructura y servicios que demandan las empresas e inversionistas potenciales.
  - ?? Contar con un sistema de transporte especializado en el sector industrial.
  - ?? Contar con un sistema de transporte eficiente, eficaz y económico que apoye la producción económica local.
- ii) Incrementar la cobertura equilibradamente y elevar la calidad de las vías de comunicación.**
  - ?? Tener una red carretera segura y confortable que satisfagan las necesidades de la población.
  - ?? Llevar infraestructura carretera a las zonas apartadas, para lograr un equilibrio en la concentración.
- iii) Contar con un sistema de transporte eficiente y eficaz que cubra las necesidades de la población.**
  - ?? Optimizar y eficientar el sistema de transporte colectivo.

---

24 COPLADEG, *Guanajuato en Desarrollo, un Esfuerzo en Conjunto*.

?? Contar con sistemas de transporte de mercancías y personas (ferroviario, aéreo y terrestre) modernos, eficientes y eficaces.

**iv) Mejorar los sistemas de telecomunicaciones en el estado.**

?? Tener cobertura y calidad en las telecomunicaciones en el estado.

?? Apoyar la modernización en materia de telecomunicaciones.

**v) Impulsar la innovación tecnológica en infraestructura y servicios.**

?? Incrementar la capacidad tecnológica de la infraestructura de apoyo a la producción.

?? Incorporar la infraestructura y los servicios a la vanguardia tecnológica.

**vi) Involucrar a la sociedad en la gestión y construcción de la infraestructura para el desarrollo.**

?? Promover la participación social en la construcción de infraestructura.

?? Promover esquemas educativos para la construcción.

?? Establecer un sistema de vinculación que atienda las demandas de la población en lo referente a infraestructura.

**vii) Desarrollar esquemas de vinculación y cooperación regional.**

?? Generar una participación coordinada y corresponsable en la construcción y mantenimiento de infraestructura en pro del desarrollo, entre municipio, estado y federación.

**viii) Minimizar el impacto del desarrollo de infraestructura en el medio ambiente.**

?? Contar con una red carretera respetuosa del medio ambiente.

## **VI. MEDIO AMBIENTE SUSTENTABLE BASADO EN EL RESCATE Y APROVECHAMIENTO EFICIENTE Y RACIONAL DE LOS RECURSOS NATURALES**

### **1. INTRODUCCIÓN**

La situación actual de los recursos naturales y el medio ambiente del estado de Guanajuato, se estructura para su análisis en los siguientes grandes temas: aire, agua, suelo, flora y fauna. Cada uno de ellos se aborda de manera descriptiva, utilizando la información accesible más relevante, haciendo un análisis breve e incorporando algunas reflexiones y propuestas, con la finalidad de dar un panorama global claro y objetivo, relativo a la situación ambiental del estado.

Como resultado de esta descripción y análisis, se identificaron los elementos más importantes que intervienen y determinan la situación ambiental en el estado. Asimismo, se analizaron las interdependencias entre ellos y las influencias de unos hacia otros, con el fin de mostrar la complejidad el equilibrio ambiental, y, paralelamente, la complejidad que implica abordar esta problemática. La descripción de los grandes temas ambientales y su situación en el estado nos permite contar con una visión global de la situación, de los problemas más urgentes y de cómo dependen unos de otros.

### **2. DIAGNÓSTICO**

#### **2.1. PERCEPCIÓN SOCIAL**

##### **2.1.1. Aportaciones del Grupo de Apoyo Ciudadano**

Las aportaciones de la sociedad a la planeación del desarrollo son un elemento de carácter sustutivo, dado que representan cómo ven la realidad los habitantes y cuáles son las condiciones del entorno en que se desenvuelven.

En este marco, se da apertura a la identificación de la problemática, al plantearse aspectos en los que se debe tener especial atención.

###### **a) Comentarios Generales**

- ??Hay una insuficiente medición de indicadores ambientales.
- ??Los distintos procesos de planeación se encuentran desvinculados.
- ??No existe un modelo a seguir en donde la industria se comprometa a participar con la conservación del medio ambiente.

###### **b) Agua**

- ??Persiste el manejo inapropiado del agua.
- ??Existen problemas sociales, económicos y políticos que afectan el consumo de agua sobre todo en la agricultura.
- ??La red de pozos existentes es inadecuada.
- ??Los estudios confiables respecto al abatimiento y contaminación de los mantos son escasos.

??El marco jurídico que regula el uso sustentable de los recursos es inadecuado e insuficiente.

**c) Recursos Forestales**

??Las campañas forestales siempre han sido tomadas como banderas políticas pero generalmente no tienen continuidad, es decir, no comprenden todas las etapas del proceso.

**d) Residuos Sólidos**

??Son inadecuados los sistemas de recolección y manejo de los residuos sólidos domiciliarios e industriales.

### **2.1.2. Estudio de percepción social sobre el desarrollo del estado<sup>25</sup>**

Entre los aspectos prioritarios en el tema de medio ambiente, destacan, según la percepción social, por orden de importancia: la reforestación con 10%, la creación de conciencia, con 7% y el servicio de limpia, con un 6% del total de encuestados.

Los encuestados fueron analizados en 5 grandes bloques: sexo, edad, nivel socioeconómico, zona y región. En un análisis efectuado al bloque correspondiente al sexo, encontramos que el 20% de los encuestados resultan coincidir con que la *reforestación* es el uno de los aspectos importantes a considerar para la preservación del ambiente: 10% son hombres y 9% son mujeres. Los siguientes dos rubros: *crear conciencia* y *servicio de limpia*; resultaron ser una de las preocupaciones de este bloque, con un porcentaje agregado por sexo de 14% en hombres y un 12% en mujeres.

El segundo bloque se delimita por la edad. Se observó que en la población joven hay una clara tendencia hacia el tema de la *reforestación*.

En cuanto al bloque del nivel socioeconómico, a pesar de que la *reforestación* sigue siendo el tema, en general, más importante para la clase media y baja, la clase alta difiere porque considera en primer término *crear conciencia* y, posteriormente, las tareas de *reforestación*.

Entre las zonas rurales y urbanas, la reforestación sigue ocupando el primer puesto, con un 10% del global de las respuestas. Sin embargo, se presenta una clara diferencia de percepción, ya que para el rubro de la zona urbana, en segundo lugar de importancia esta el aspecto de *crear conciencia* (9%) y después el de *servicio de limpia* con 6%. Para el sector rural, lo que adquiere relevancia es el *servicio de limpia* y el *no tirar basura* con un 6% y 5% respectivamente, queda en cuarta posición el rubro de *crear conciencia*.

En cuanto a la participación ciudadana, la gran mayoría (65%) piensa que "podría" llegar a participar en programas de mejora ambiental y otro gran porcentaje afirma que nunca participaría.

---

25 Información obtenida mediante la consulta ciudadana llevada a cabo en el estado en noviembre de 2001.

La falta de organización de las comunidades en cuestiones ambientales es evidente, ya que solamente el 6% de los encuestados respondieron que sí se han organizado en sus comunidades. No obstante, existe la disposición social a asociarse, al responder un 63% de los encuestados que sí podrían organizar con su comunidad programas de mejora al medio ambiente.

En cuanto a la opinión acerca de la conciencia ambiental en el estado, la respuesta fue favorable con un 42%. Además, solamente el 38% de personas mayores de 50 años está de acuerdo, contra un 45% de 30-49 años y un 41% de 18-29 años, lo cual nos ayuda a percibir el cambio de “ideología ambiental” entre las diferentes generaciones. El 45% de los encuestados en las zonas urbanas está de acuerdo que en el estado se cuida el medio ambiente, contra un 36% de las zonas rurales.

Se detectaron en la población diversas tendencias sobre el tema de pagar el tratamiento de aguas residuales. Al respecto, se observa claramente una diferencia de pensamiento en diversas edades de la población: mientras la población es de mayor edad su disposición a pagar por el tratamiento de aguas residuales va disminuyendo. La población entre 18 y 29 años es la más dispuesta a pagar, el 10% del total de este rango de edad, contestó que estaría dispuesto a pagar; mientras que el 20% de la población mayor de 50 años, *no* está dispuesta a pagar.

La disposición a pagar aumenta considerablemente entre mayor nivel económico se tenga. De la misma forma, en cuanto a la zona rural y urbana, en la primera podemos apreciar que no se estaría dispuesto a pagar y en cuanto a la urbana, no se presenta una tendencia definida, ya que el 50% está a favor y el restante en contra.

En los resultados separados por regiones, la población de cuatro de las seis regiones (según la regionalización del COPLADEG), presenta un mayor porcentaje de rechazo a pagar este servicio. La Región V tuvo el mayor número de respuestas negativas; contra la Región I, donde se percibe mayor grado de aceptación. Sin embargo, el margen de porcentaje que estaría dispuesto a pagar por este servicio resulta muy bajo y, en general, se concluye que se tiene una tendencia al *no pago* por el tratamiento de aguas residuales.

Entre las principales acciones para la preservación del agua, la sociedad opina que es prioritario no desperdiciarla; respondieron así un 15% del total de encuestados. Por su parte, el 9% opinó que el crear conciencia sería la acción más importante.

## 2.2. ANÁLISIS ESTADÍSTICO

### a) Contaminación atmosférica y calidad del aire en el estado

- ?? En el corredor industrial están instalados 1,059 establecimientos industriales, se destacan por su número los giros de curtiduría, química, alimentos, cuero y calzado.
- ?? El parque vehicular es de 332,261 unidades activas, donde el 63% corresponde a vehículos ligeros a gasolina.
- ?? El total de emisiones contaminantes a la atmósfera es de 741,611 ton/año, el sector transporte aporta el 73% de la emisión total; la industria contribuye con 132,297

ton/año, 18%; el sector servicios y comercio emite 35,414 ton/año, 5%; finalmente la vegetación y el suelo que aportan 33,021 ton/año, 4%.

- ?? El sector industrial es el principal emisor de dióxido de azufre ( $SO_2$ ) y óxidos de nitrógeno ( $NO_x$ ) descarga 99,047 ton/año (62%) y 22,398 ton/año (48%), respectivamente.
- ?? El sector transporte es el principal emisor de monóxido de carbono (CO), plomo (Pb) e hidrocarburos totales (HT), emite 410,335 ton/año (99%), 0.053 ton/año (100%) y 53,469 ton/año (59%), respectivamente.
- ?? El suelo constituye la principal fuente de emisión de partículas suspendidas totales (PST), descarga 21,540 ton/año (72%).

#### **b) Disponibilidad, contaminación y calidad del agua en el estado**

- ?? La región hidrológica Lerma-Santiago ocupa aproximadamente el 87% del total de las regiones hidrológicas del estado.
- ?? Los Principales ríos y afluentes son: el río Lerma-Toluca, el Lerma-Salamanca, Lerma-Chapala, el Lago de Patzcuaro-Cuitzeo-Yuriria, el río Laja, el Tamuín y el Moctezuma.
- ?? La infraestructura hidráulica está constituida por 1,500 almacenamientos, que pueden utilizarse para agua potable, control de avenidas y para el riego.
- ?? En el estado existen 17 acuíferos, los principales son: Xichú, Ocampo, Jaral de Berrios, río Laja-San Felipe, Valle de Laguna Seca, Valle de León, Valle del río Turbio, Silao-Romita, Huanímaro, Valle de Celaya.

#### **c) Abastecimiento y disponibilidad del agua superficial y subterránea**

- ?? Anualmente se extraen 5,751  $mm^3$ , el 87.7% es para uso agrícola, el 11% para uso público-urbano y el 1.3% para uso Industrial.

#### **d) Aguas superficiales**

- ?? El balance de aguas superficiales del estado de Guanajuato observa un déficit de 193  $mm^3/año$ , esto es por el escurrimiento es de 1,364  $mm^3/año$  y la demanda de 1,557  $mm^3/año$ .

#### **e) Aguas subterráneas**

- ?? El balance de aguas subterráneas del estado de Guanajuato muestra un déficit de 1,244  $mm^3/año$ , debido a que la recarga es de 2,948  $mm^3/año$  y se demandan 4,194  $mm^3/año$ .
- ?? El balance general del agua del estado de Guanajuato presenta 4,312  $mm^3$  de entradas por año y 5,751  $mm^3$  de salidas por año, se aprecia un déficit de 1,439  $mm^3/año$ .

#### **f) Calidad del agua**

- ?? En 1999 se generaron 204 mm<sup>3</sup>, de las cuales solo se trataron el 44.5%.
- ?? En el sector industrial, 80 empresas de 16 diferentes grupos, generan 65,062.89 m<sup>3</sup> de aguas residuales por día, esto equivale a un gasto continuo de 753 litros por segundo, el 44% proviene de la industria química y petroquímica. Si se incluyen las aguas del sector energético aumenta hasta el 62%

#### **g) Contaminación del agua**

- ?? Los rangos de clasificación del Índice de Calidad del Agua (ICA) para los usos del agua van de 0 a 100, indica que entre menor es el ICA menor es la calidad de agua.
- ?? El río Lerma está contaminado en exceso, el río Turbio presenta un ICA de 25, el río Guanajuato tiene un ICA promedio de 45, el río Laja bajó a un ICA de 58.
- ?? Los almacenamientos de agua de la presa Allende y de la presa Purísima contienen alta concentración de fierro y nitrógeno amoniacal, coliformes totales y fecales.
- ?? La laguna de Yuriria presenta un 51% de maleza enraizada y sumergida, 41% de tule y un 8% de lirio acuático.

#### **h) Contaminación y calidad del suelo**

- ?? Desde el punto de vista agrícola predominan suelos muy productivos: el Feozem (ocupa valles y llanuras del norte del estado), en total cubre 13,181.25 Km.<sup>2</sup> (43.12%); el Vertisol (parte central del estado) cubre 12,365.75 Km.<sup>2</sup> (40.78%); y el Litosol que ocupa 1,292 Km.<sup>2</sup> (4.22%).
- ?? La superficie total del suelo en el estado que es de 3,058,899.7, el 51.17% es para uso pecuario, el 43.57% es para uso agrícola, el 2.09% es urbano, el 0.54% es industrial y solo el 0.068% es forestal.
- ?? La actividad pecuaria, la expansión de las zonas urbanas y los residuos peligrosos industriales y biológico-infecciosos deterioran en gran medida el suelo.
- ?? En el estado para 1990 el 48.2% del suelo tiene algún grado de erosión; la más severa se presenta en 217,892 ha; erosión severa en 382,782 ha y erosión ligera en 873,749 ha.
- ?? Para 1993 el 64.73% de la superficie del estado, 1,980,351.00 ha, presenta algún grado de erosión, el 7.21% del estado se encuentra totalmente erosionado.
- ?? De una superficie con riego de 2,642,758 ha, el 16.8% (443,985 ha) tienen algún grado de salinidad, se destaca el distrito de riego "alto río Lerma" con 4,900 ha afectadas.
- ?? El promedio sobre la cantidad de residuos sólidos que se generan en el estado es de 3,217 toneladas diarias, de las que sólo 1,868 ton./día (58% del total) se disponen de manera controlada en rellenos sanitarios.

- ?? De acuerdo con la infraestructura para la recolección y manejo de residuos sólidos en el estado, durante 1997 31 ha eran ocupadas como tiraderos a cielo abierto, se recolectaban 1,142.7 miles de toneladas de residuos sólidos y se contaba con 352 vehículos recolectores. Para 1999, 25.4 ha eran utilizadas como tiraderos a cielo abierto, los rellenos sanitarios ocupaban 1.8 ha, se recolectaban 1,283.9 miles de toneladas de residuos sólidos y existían 386 vehículos recolectores.
- ?? En el estado se generan residuos industriales por un volumen de 260,000 toneladas anuales (3.25% del total nacional).
- ?? En el estado existen 2,159 hornos ladrilleros, provocan una gran extracción de la capa superficial del suelo, lo que origina la erosión.

### **i) La flora en el estado**

#### **Vegetación**

- ?? Para 1992 la superficie de vegetación natural representaba el 34.27%, (4.04% de bosque de coníferas, 6.74% con bosque de Encino y 23.45% de matorral Xerófito), y la vegetación secundaria el 10.37%, en total es el 44.67% de la superficie estatal.
- ?? En el año 2000 el 33.97% de la superficie total estatal tenía algún tipo de vegetación, los bosques cubrían 394,669 ha, las selvas 18,141 ha y la vegetación de zonas áridas 497,459 ha.
- ?? Dentro del rubro de bosques 25,790 ha eran de Coníferas, 120,659 ha estaban ocupadas por bosque mixto de Coníferas y Latifoliadas y 246,582 ha sólo tenían Latifoliadas.
- ?? La vegetación de zonas áridas, comprendía 64,002 ha de vegetación arbustiva y 433,457 ha eran de vegetación de matorral. Otros tipos de vegetación sumaban 1,606 ha mientras que 127,597 tenían vegetación perturbada.
- ?? La explotación forestal maderable incluye básicamente el Encino de la que se extraen anualmente poco menos de 41,000 m<sup>3</sup> de madera en rollo.

#### **Flora**

- ?? Se reportan alrededor de 28 especies del género *Quercus* (Encinos) que forman masas puras y son las que más se aprovechan. El pino piñonero es la especie de *Pinus* más abundante, en 1979 ocupaba 1500 ha, también la *pinus michoacana* es otra especie que abunda en grandes cantidades.
- ?? Se cuenta con un total de 87 especies de cactáceas, en su mayoría se encuentran amenazadas porque estas áreas difícilmente están protegidas.
- ?? Con relación al valor de la producción forestal en el estado, el mezquite llegó a ocupar el 4to lugar a escala nacional

### j) La fauna en el estado

- ?? El número de especies de fauna existentes es de 345 aves (representa el 32.55% del total nacional), 60 mamíferos (representa el 13%), 52 reptiles (representa el 13%), 16 anfibios (representa el 0.06%), y 9 especies de peces (representa el 0.02% del total nacional).
- ?? El estado ocupa el lugar 28 en cuanto a la presencia de especies de fauna endémicas mesoamericanas y el lugar 25 en relación con la presencia de especies endémicas nacionales. Existen algunas especies de peces nativos de México como la Carpa blanca, Tiro, Tiro rayado, Pintada, Charal cuchillo y Charal de la caldera.
- ?? En la presa de Silva murieron alrededor de 25,000 aves por la contaminación de las aguas. La variedad de aves que hasta ese momento se registraba en la presa, estaba compuesta por 7 especies de patos nadadores, 4 especies de patos zambullidores, 3 especies terrestres y 16 especies de diversas aves (garzas, gallaretas, tildios, chorlito, gaviotas, entre otras).
- ?? En la sierra de Santa Rosa se han registrado 125 especies de aves; la Sierra de Lobos tiene como fauna relevante: puma, coyote, venado cola blanca, zorra gris, águila, entre otros.
- ?? Para 1999 el censo de aves acuáticas migratorias en algunos cuerpos de agua del estado indica que en Yuriria existían 9,780 especies, en Cuitzeo 57,620, en León 1,040, en Irapuato 17,800.

## 3. PROSPECTIVA

El planteamiento de escenarios futuros sobre el medio ambiente implica tener una idea de sus elementos esenciales en forma objetiva y del comportamiento de sus principales interacciones, para, en etapas posteriores, pasar al diseño de modelos que evalúen interacciones relevantes y estimen sus posibles cambios a futuro.

Cuando se trabaja con sistemas abiertos, como el medio ambiente en Guanajuato, hay una gran incertidumbre en el comportamiento de los factores y lagunas en la información disponible; entonces, resulta más práctico definir sólo dos escenarios: el primer escenario describe la situación que se presentaría en el caso de continuar los problemas ambientales diagnosticados por carencia o ineficacia de medidas de control, dicho escenario se describe a continuación:

Guanajuato siempre ha tenido una densidad de población más elevada que otros entidades del país, debido, principalmente, a la abundancia de sus recursos minerales y a la susceptibilidad de aprovechamiento de sus tierras para la producción agrícola. La urbanización ha alterado los espacios naturales tanto en aire, agua y suelo como en flora y fauna.

Es evidente el problema de contaminación del aire debido a la abundancia del parque vehicular y desarrollo industrial, sobre todo en las ciudades de León, Salamanca y Celaya, dicho problema se acrecentará hasta ser similar al del área metropolitana de la ciudad de México por el clima que prevalece en la zona.

En el análisis del agua se observa que los actuales niveles de contaminación son elevados, se reportan valores de mala calidad en las cuencas del estado. La infraestructura de tratamiento del agua residual es muy reducida, de tal manera que, en un escenario probable, continuará el aumento en la contaminación del agua, tanto por aguas residuales de uso doméstico e industrial, como por el empleo intensivo de químicos en la agricultura.

El agua es un insumo vital y el clima constituye un factor determinante para la disposición de este recurso; en Guanajuato predomina un clima semiárido. En el caso particular de la cuenca del río Lerma-Santiago, se obtienen 1.8 m<sup>3</sup>/hab./año y se espera que para el año 2020 el volumen promedio sea de 1.6 m<sup>3</sup>/hab./año. No obstante, muchas de las áreas de esta cuenca presentan un clima semiárido, por lo que el volumen podría ubicarse en el umbral de precipitación muy baja (menor de 1000 m<sup>3</sup>/hab/año), sobre todo en las zonas con población numerosa. Debido a las limitantes climáticas y a las altas demandas de agua, Guanajuato está dentro del umbral de agotamiento de sus acuíferos subterráneos. La Comisión Estatal de Aguas del Estado de Guanajuato y la Comisión Nacional del Agua realizan valoraciones de los diferentes acuíferos sujetos a explotación y los planteamientos que se tienen para ellos como indicadores del escenario probable. Estos estudios muestran que en aproximadamente 15 años, el agua puede llegar a un nivel en el que su extracción sea incosteable.

De no contar con el agua necesaria, la agricultura se reducirá paulatinamente y la industria podría plantear su desplazamiento a otras zonas del país donde pueda disponer de este recurso. Respecto a la población, la dificultad para satisfacer sus demandas se incrementará, no sólo por el aumento demográfico, sino porque a mayores niveles de bienestar, la demanda del agua es mayor.

La totalidad del agua superficial de ríos y embalses se usa preferentemente en la agricultura. En este sentido, actualmente las autoridades federales en la materia han solicitado que se reduzca el consumo por parte de los agricultores, pues cuenca abajo del estado la escasez es manifiesta y afecta a múltiples usuarios y a ecosistemas, como el lago de Chapala. En cuanto al agua subterránea, el mal estado de la infraestructura de riego provoca pérdidas del 48%. Es del todo probable que las demandas crecientes de agua de la población y la industria se tengan que satisfacer con el agua que se emplea en la agricultura.

Es pertinente mencionar que el agua de los acuíferos cada día se encuentra a profundidades mayores, lo que dificulta su extracción y aumenta los niveles de salinidad. Los escenarios planteados por el Plan Hidráulico del Estado estiman el inicio de una fuerte crisis por el agotamiento del agua en el año 2015.

Las aguas con más sales, al ser más densas, se encuentran en las partes más profundas. Las consecuencias de niveles inadecuados de sales en el agua tienen dos implicaciones: para la población la sal ocasiona problemas de salud pública por afecciones renales; y para la agricultura, los costos de tratamiento para eliminar los altos niveles de sales en el agua son onerosos y poco rentables. Al usarse agua con altos contenidos de sales para el riego se incrementa el ensalitramiento de los suelos y su deterioro, al extremo de su inutilidad para la producción de cualquier cultivo comercial.

La agricultura del estado entrará en un rápido decremento, se prevé que para el 2010 la superficie de riego se disminuirá en un 7%, sobre todo si se contempla el contexto

económico, ya que otras regiones cuentan con mejores recursos de agua y suelos, y pueden producir con costos más competitivos; además, porque el sector primario tiene poca relevancia en comparación con la industria y los servicios.

Conviene mencionar que la producción de cultivos en la región y sus altos rendimientos se basan en un alto consumo de agua y en el uso intensivo del suelo y agroquímicos lo cual ha ocasionado problemas de agotamiento de recursos acuíferos y contaminación que en un lapso aproximado de 15 años se plantea su deterioro paulatino y reducción de su productividad.

Por otra parte, la frontera agrícola y la ganadera ha rebasado las zonas óptimas provocando erosión, principalmente en las zonas de serranías y lomeríos al norte del estado y al sur en áreas de pendientes pronunciadas de los municipios de Jerécuaro y Coroneo.

La mayor relevancia de las zonas naturales está en su capacidad para inducir microclimas más húmedos, como medios que captan la precipitación pluvial y evitan las rápidas escorrentías del agua que erosionan el suelo al reducir la velocidad del escurrimiento y proporcionar sombra al suelo. De esta manera, se inducen la infiltración y la recarga de acuíferos. Se estima que de aquí al año 2025 seguirán aumentando las zonas erosionadas por la decreciente y escasa cobertura forestal en el estado, hasta prácticamente su desaparición y se seguirá reduciendo la recarga de acuíferos por el continuo aumento del escurrimiento y la disminución de la infiltración.

Podría decirse que la expansión de tierras agrícolas y ganaderas ha ocupado ya todo el espacio posible. Las zonas que no han sido utilizadas para estas actividades ni para la urbanización presentan característica topográficas particulares, son zonas abruptas, pedregales o áridas, donde sólo es posible que los matorrales o escasa vegetación pueda sobrevivir. Se estima que esta acción social de deterioro puede continuar a lo largo del tiempo hasta hacer desaparecer, en la próxima década, los contados hábitats naturales del estado.

Al haberse analizado la información disponible sobre residuos sólidos se entiende que la estimación de volúmenes de generación para poder planear su manejo y disposición conveniente implica un esfuerzo importante para definir la composición de la basura y los hábitos de consumo de una población, lo mismo que la evaluación de los sistemas de recolección y las acciones actuales y planteadas de industrialización de los residuos para su reciclamiento.

El problema de disminución de áreas naturales es evidente y a éste se suman la tala clandestina o inadecuada, los incendios forestales inducidos por la ganadería y las condiciones de aridez. Todos estos factores provocarán la pérdida paulatina de la biodiversidad, debido a los desequilibrios ocasionados en los ecosistemas, y se verá fuertemente afectada tanto su flora como su fauna.

Otro escenario sería aquel que permitiera que Guanajuato al año 2025 siguiera disponiendo de recursos naturales y de una alta calidad ambiental en sus ámbitos rurales y urbanos. En este sentido, es fundamental la disponibilidad presente y futura del agua, factor clave para el desarrollo social del estado. Un escenario con estas características es el prospectivo o deseable, que se expone a continuación.

La visión del desarrollo sustentable radica en el balance entre el crecimiento económico y la capacidad de renovación y sano equilibrio de los ecosistemas. El escenario deseable se define, en gran parte, al inducirse los siguientes factores:

En cuanto a la calidad del aire, el escenario optimista lo daría el abatimiento significativo de la contaminación en las zonas urbano-industriales del estado para el 2025. Para ello se requiere, con base en la implantación de un sistema amplio y moderno de monitoreo, valorar las posibilidades de que se pudiera presentar, en un futuro próximo, un *episodio extremo de contaminación*; causado por la presencia de condiciones atmosféricas desfavorables y por el incremento paulatino de la generación de contaminantes por fuentes fijas y móviles. Se podría disponer de manera inmediata de programas de contingencia de prevención contra este fenómeno. La información permitiría plantear dispositivos anticontaminantes eficientes.

El escenario optimista sobre residuos sólidos es aquél en el que los generadores de los mismos, producen cantidades ínfimas como resultado de las diversas políticas aplicadas; además de contar con un eficiente servicio de recolección y transporte expedito de ellos hasta los sitios de acopio y trasferencia a lugares de procesamiento industrial, para lograr su reciclamiento.

Para obtener un escenario más optimista sobre el agua en el estado de Guanajuato será necesario implementar múltiples acciones, sin embargo, es indispensable darle prioridad a las acciones que permitan obtener en el menor tiempo posible resultados positivos.

Para que el estado tenga un balance de aguas equilibrado al 2025, deberán incrementarse las entradas y disminuir o mantener las salidas, además de tener un conocimiento más detallado sobre los fenómenos atmosféricos. De esta manera, en un escenario a futuro se podrían tener mejores condiciones de captación mediante la identificación, restauración y protección ecológica de las áreas de recarga.

El escenario del agua al 2025 se podría mejorar notablemente de lograr reducir las pérdidas a través de un mantenimiento continuo de la infraestructura por medio de normas, convenios o el fomento a la inversión en medios que ahorren la mayor cantidad de agua. Es necesario plantear metas a lograr anualmente, en cuanto al uso eficiente del agua en la actividad agrícola y en la disminución de las cantidades que se le asignan cada año, hasta lograr el escenario en donde sean iguales la demanda con la recarga de acuíferos y los aportes disponibles de la hidrología superficial del estado.

El sector industrial actual podría disminuir su extracción significativamente si implementara un sistema de reciclamiento total del agua. En lo que se refiere al sector público-urbano, la aplicación de políticas que mejoren la infraestructura para eliminar desperdicios y el ahorro de agua por medio de su reuso, podría mantener el consumo por un periodo de tiempo que cubra el horizonte planteado.

Las áreas naturales de bosques y matorrales lograrían una mayor infiltración de agua pluvial en los acuíferos del estado, acción que puede ser complementada con la construcción de bordos y gaviones que propicien de manera intensa pequeños represamientos de agua.

Además, la existencia de áreas naturales con bosques y matorrales, adecuadamente manejados, permitiría aprovechar su potencial de forma económica a través del ecoturismo. Un bosque puede aprovecharse de forma sustentable si se atiende a su capacidad de carga y se planea un aprovechamiento que maneje su renovabilidad constante.

## 4. PLAN ESTRATÉGICO

### 4.1. LÍNEAS ESTRATÉGICAS Y OBJETIVOS DE LARGO PLAZO

#### i) Diseñar y fortalecer políticas de protección, manejo y uso de recursos naturales.

- ?? Armonizar el medio ambiente con el desarrollo económico y social.
- ?? Reestablecer el equilibrio ecológico.
- ?? Prevenir el deterioro ambiental para evitar efectos adversos.

#### ii) Fortalecer el marco jurídico ambiental integral.

- ?? Fortalecer y aplicar el marco jurídico ambiental.
- ?? Consolidar el sistema estatal de áreas naturales protegidas.
- ?? Contar con un territorio ordenado y asegurar su uso sustentable.

#### iii) Ampliar la educación y cultura ambiental.

- ?? Contar con una sociedad instruida en el cuidado del medio ambiente.
- ?? Disminuir al mínimo sustentable la contaminación del agua, tierra y aire.
- ?? Lograr que la sociedad esté informada de la situación real de los recursos naturales y el medio ambiente.

#### iv) Reforzar la participación social.

- ?? Contar con una sociedad participativa y comprometida con el cuidado del medio ambiente.
- ?? Lograr que sociedad y gobierno participen en el mejoramiento del medio ambiente.
- ?? Incentivar la participación social en la preservación y recuperación de los recursos naturales.

#### v) Consolidar la investigación y desarrollo de tecnología ambiental.

- ?? Impulsar la investigación y desarrollo de tecnología para remediar, reducir y prevenir la contaminación.

- ?? Potenciar la investigación científica y tecnológica en materia ambiental.
- ?? Aprovechar sustentablemente los recursos energéticos del estado.

**vi) Fomentar la industria de reciclaje, tratamiento de agua y manejo de residuos.**

- ?? Reutilizar los residuos sólidos y líquidos.
- ?? Aplicar tecnologías limpias en los sectores productivos.

**vii) Proteger y usar de manera eficiente los recursos naturales.**

- ?? Usar eficiente y razonablemente los recursos naturales.
- ?? Revertir los procesos de deforestación y pérdida del suelo.
- ?? Proteger las áreas naturales.
- ?? Optimizar el uso y manejo del agua.
- ?? Asegurar la sustentabilidad en el uso del agua.

## 4.2. RETOS

- ?? Rescatar y preservar los ecosistemas del estado.
- ?? Desarrollar fuentes de energía renovables.
- ?? Minimizar la generación de contaminantes.
- ?? Contar con una población respetuosa del medio ambiente.
- ?? Minimizar el uso irracional y clandestino de los recursos naturales.
- ?? Asegurar la sustentabilidad en la extracción, captación, conducción y uso del agua.
- ?? Recuperar e incrementar el inventario forestal del estado.

## **VII. PROCURACIÓN DE JUSTICIA PARA TODOS E IMPARTICIÓN DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA EFEKTIVA QUE GARANTIZA LA CONVIVENCIA ESTABLE Y SEGURA DE LA CIUDADANÍA, Y DE SUS INSTITUCIONES**

### **1. INTRODUCCIÓN**

El Estado tiene la obligación y el compromiso con la sociedad de procurar que sus acciones se efectúen dentro del marco normativo vigente, por lo cual, la autoridad debe siempre vigilar y cumplir con los principios establecidos en la Constitución tanto Federal como Estatal y demás leyes y cuerpos normativos.

Por ello, la necesidad de una propuesta de prevalencia absoluta del Estado de Derecho, en donde el tema de los derechos humanos tenga un papel cardinal, dada su trascendencia social. La meta debe ser el bien común y la defensa de valores para el bienestar familiar y social, que desembocarán en el respeto de los principios de legalidad, seguridad jurídica y, en general, en el respeto de las garantías individuales.

### **2. DIAGNÓSTICO**

#### **2.1. PERCEPCIÓN SOCIAL**

##### **2.1.1. Aportaciones del Grupo de Apoyo Ciudadano**

La percepción ciudadana sobre el tema del Estado de Derecho se caracteriza por su pluralidad de contenidos. La diversidad de enfoques nos lleva a pensar en la amplitud del tema y en las características diversas de la experiencia social al respecto. Las principales observaciones del Grupo de Apoyo Ciudadano fueron las siguientes:

- ?? Es necesario construir una cultura de la libertad de expresión y la denuncia, además de combatir el desconocimiento de la población de sus derechos y obligaciones.
- ?? La trascendencia de los problemas ambientales contrasta con la incipiente legislación sobre el tema.
- ?? Existe incompatibilidad entre la legislación actual y la tecnología industrial en el estado.
- ?? La legislación en materia de donación de órganos requiere contemplar diversas situaciones y ponerlas a discusión.
- ?? Las instituciones de asistencia privada cuentan con una legislación inadecuada.
- ?? En la administración de justicia la preparación de los jueces y magistrados es muy baja. Existe desconfianza en la capacidad y adiestramiento, que hace necesaria la aplicación de una metodología eficaz para obtener resultados a largo plazo. No existe una carrera de administración y procuración de justicia.

- ?? Desde hace algunos años, hay una proliferación en el estado de giros negros y pornografía.
- ?? Existe corrupción en cuerpos policiacos.
- ?? En ocasiones, la ley no se aplica con equidad y pertinencia; por ejemplo, a los industriales que descargan aguas residuales sin tratamiento a ríos, arroyos, etc.; o a los grupos sociales desestabilizadores.
- ?? Existen ministerios públicos ineficientes y corruptos; falta de credibilidad en las instituciones de procuración e impartición de justicia e inadecuada aplicación de la ley por presiones políticas.
- ?? La Comisión de Derechos Humanos recibe diariamente un alto índice de quejas, que reflejan la falta de cultura en esta materia.
- ?? Hay poca información accesible sobre delitos cometidos, denunciados y castigados.
- ?? No se toma en cuenta a los magistrados en la realización de exámenes para jueces.
- ?? Se requiere claridad en la elección del Tribunal Superior de Justicia.
- ?? Es necesario tomar en cuenta al consejo de la judicatura.
- ?? Los Centros de Readaptación Social tienen la imagen de escuelas del crimen, problemas de sobrepoblación de internos y personal ineficiente.

### **2.1.2. Estudio de percepción social sobre el desarrollo del estado<sup>26</sup>**

Para dar una visión más amplia de la percepción social sobre algunas variables relacionadas con el tema, se realizó una encuesta estatal, dentro de la percepción social de los diversos problemas que afectan a Guanajuato, la inseguridad, los robos y el crimen ocupan el tercer lugar, con el 26% de respuestas del total de los encuestados. En cada localidad se realizó la misma pregunta, en este caso, la inseguridad, los robos y el crimen ocuparon el segundo lugar, con el 27% del total de los encuestados, únicamente antecedido por el problema del desempleo. La inseguridad ocupó, también, el segundo lugar entre los principales problemas que la sociedad considera que tendrá el estado dentro de 10 años.

La sociedad considera que la impunidad y la corrupción es uno de los problemas de más difícil, incluso imposible, solución, seguido de la inseguridad y del desempleo.

## **2.2. ANÁLISIS ESTADÍSTICO**

### **a) Marco normativo**

- ?? De 1997 a 2000 se presentaron 94 iniciativas de leyes.
- ?? En el estado se cuenta con una normatividad de 6 códigos, 73 leyes y 29 reglamentos.

---

26 Información obtenida mediante la consulta ciudadana llevada a cabo en el estado en noviembre de 2001.

### **b) Seguridad pública**

- ?? Una de las faltas administrativas más comunes es la de ingerir bebidas embriagantes en vía pública, con 98.5% del total de las registradas.
- ?? En el estado el índice delictivo es de 10.7, esto lo ubica por debajo de la media nacional de 14.6, pero supera la media internacional que tiene un índice de 8.
- ?? En el estado hay 1,649 policías en cada turno de 8 hrs. al día. Aproximadamente hay un elemento activo por cada 2,828 habitantes.

### **c) Procuración de justicia**

- ?? El estado cuenta con 172 agencias del Ministerio Público, 100 Investigadoras, 47 adscritas y 1 mixta; 24 delegaciones del Ministerio Público con las que se da cobertura a los 46 municipios del estado.
- ?? En el periodo enero a diciembre de 2001 se recibieron, aproximadamente, 54 mil averiguaciones previas, determinando favorablemente alrededor de 36 mil. Esto es, de un total de 53,996 entradas vía averiguaciones previas el Ministerio Público consignó ante los tribunales 7,688 (14,24%), archivó 20,800 (38,52%), envió por incompetencia 6,648 (12,31%); en reserva 16,128 (29,87%) y mantiene en trámite 2,732 (5,06%).
- ?? El estado cuenta con cuatro laboratorios regionales de química forense, cuatro centros de servicios médicos forenses y un laboratorio de biología molecular “ADN”.
- ?? En el periodo comprendido entre enero y diciembre de 2000, los principales delitos registrados en las averiguaciones previas iniciadas son las relacionadas con el robo, las lesiones, los daños en propiedad ajena, injurias, amenazas, fraude y homicidio, representan el 74,10% de un total de 48,178 delitos registrados en las averiguaciones previas iniciadas; el 25,90% restante lo ocupan delitos como el abuso de confianza, el incumplimiento de las obligaciones, el ejercicio arbitrario del propio derecho, los delitos federales y otros en donde se encuentra el abuso de autoridad, la privación de la libertad, las lesiones dolosas a la mujer, las violaciones y los abusos deshonestos.
- ?? Para el periodo enero-diciembre de 2000 los municipios con mayor incidencia delictiva fueron Celaya con 19.93, Irapuato y Villagrán con 14.03 para cada uno, Guanajuato con 13.4 y León con 12.55.
- ?? De 1995 al 2000, el rezago en órdenes de aprehensión disminuyó en un 37.52%
- ?? En la actualidad de 23 Partidos Judiciales, el Ministerio Público interviene en asuntos civiles en 4 de ellos: León, Irapuato Celaya y Allende.

### **d) Procuración e impartición de justicia laboral**

- ?? En el periodo de junio del 2000 a junio del 2001 se presentaron ante los Tribunales Laborales un total de 7,529 demandas y se dictaron 1,124 laudos; la causa principal que se esgrime por los actores es el despido injustificado. Cuando se aplicaron las

técnicas de conciliación para dar celeridad al trámite de los juicios, se logró concluir 5,641 expedientes.

- ?? Las principales causas de emplazamientos a huelga son, en un 49%, por la revisión de contratos colectivos de trabajo, el 37% por firma de contrato, el 9% por revisión de tabulador. De los 189 emplazamientos en el estado estalló una huelga.

#### **e) Procuración de justicia administrativa**

- ?? De junio del 2000 a junio de 2001 se otorgaron 14,561 asesorías gratuitas.
- ?? En el periodo junio del 2000 a junio del 2001, las sentencias de nulidad lisa y llana y sentencia para efectos fueron 486, para sentencias de legalidad 64, sobreseimientos 78, de condena 9, dando un total de 637.

#### **f) Sistema penitenciario**

- ?? El sistema penitenciario del estado se conforma por 22 centros de reclusión; 9 dependen de la administración estatal y 13 de administraciones municipales. La población de internos asciende a 3,510, de los cuales 3,214 se encuentran en centros estatales (92% de la población total) y los restantes 296 (el 8%), en los 13 centros municipales.
- ?? La capacidad total de los centros estatales es de 3,613 y de los municipales de 518, en total dan una capacidad para 4,131 internos.
- ?? El 60% de los internos de los centros estatales de readaptación social realizan actividades laborales, el 35% participa en actividades educativas y el 22% en capacitación para el empleo.

#### **g) En materia ambiental**

- ?? En el estado de Guanajuato en febrero del año 2000 se publicó la Ley para la Protección y Preservación del Ambiente de Guanajuato, ésta recoge las nuevas orientaciones de la normatividad ambiental a escala local, define el quehacer ambiental del estado y las bases para que los municipios enfrenten sus propios problemas.
- ?? A la fecha se encuentran publicados dos reglamentos de esta ley, en materia de áreas naturales protegidas y en evaluación de impacto ambiental. También está en proceso de publicación un nuevo reglamento de la ley en materia de consejos consultivos ambientales, permitirá clarificar esta figura de participación ciudadana en el estado bajo el principio de corresponsabilidad.
- ?? Se encuentran publicadas 4 normas técnicas ambientales, creadas por el Instituto de Ecología del Estado de Guanajuato, en las siguientes materias: Calzado, esquilmos, tabiqueos y bancos de material.

#### **h) Derechos de los pueblos indígenas**

- ?? Dentro de la problemática indígena, el tema de la libre determinación y autonomía es el punto álgido; dadas las características de la población indígena en México resulta difícil el tratamiento de este problema. La nota importante es que al tiempo que se reconoce a los pueblos y comunidades indígenas como sujetos de derecho se les otorga personalidad jurídica.
- ?? Uno de los aspectos importantes en materia de reglamentación es el agrario. Para este efecto debe incluirse en una reglamentación que establezca concretamente "La protección e integridad de las tierras de las comunidades indígenas". De igual forma, son de importancia el respeto a los derechos electorales y a la distribución equitativa del gasto público, que requiere para apoyar políticas públicas de vivienda, educación, salud, medios y vías de transporte y comunicación.
- ?? Las declaraciones de las instancias nacionales no resultan suficientes, hacen falta legislaciones, sustantivas y procesales que reconozcan plenamente sus derechos, eviten interferencias en los modos tradicionales de vida y desarrollo propio de los pueblos, y sean fácilmente exigibles.

#### **i) Derechos Humanos**

- ?? La tarea de proteger los Derechos Humanos representa para el estado la exigencia de proveer y mantener las condiciones necesarias para que, dentro de una situación de justicia, paz y libertad, las personas puedan gozar realmente de todos sus derechos. El bienestar común supone que el poder público debe hacer todo lo necesario para que sean superadas la desigualdad, la pobreza y la discriminación.
- ?? Los grupos vulnerables son aquellos grupos o comunidades que, por circunstancias de pobreza, origen étnico, estado de salud, edad, género o discapacidad, se encuentran en una situación de mayor indefensión para hacer frente a los problemas que plantea la vida y no cuentan con los recursos necesarios para satisfacer sus necesidades básicas.
- ?? Esta circunstancia viola los derechos de los miembros más débiles de la sociedad y los marginan, razón por la cual el estado tiene la responsabilidad de proteger a estas personas, quienes frecuentemente desconocen cuáles son sus derechos, ignoran los medios para hacerlos valer y carecen de los recursos necesarios para acudir ante los sistemas de justicia.

### **3. PROSPECTIVA**

Los determinantes para la administración de la justicia en una sociedad son: el sistema político imperante, la democracia, la legalidad, la desvinculación del poder legislativo y el ejecutivo, la economía de un país, el presupuesto asignado al área, la preparación y profesionalización de los integrantes de la administración y, sobre todo, de la información.

Es deseable que por lo menos los 46 municipios cuenten con aquellos reglamentos que cubran las necesidades de cada uno. De 1997 a 2000, se presentaron

94 iniciativas contra 100 de los años anteriores, se realizaron 21 reformas y se crearon 8 nuevas leyes. La necesidad de analizar e investigar las iniciativas de las mismas nos ayudará a entender si estas reformas cumplen en seis años con las solicitudes de la sociedad y si las leyes son lo suficientemente adecuadas a la dinámica social de Guanajuato, que incluye no solo ciudades y municipios, sino también a población rural. Si las renovaciones legislativas están cumpliendo con lo que la sociedad requiere y, al mismo tiempo, si la sociedad se siente lo suficientemente contenida en ellas. La finalidad es lograr un marco jurídico adecuado a las situaciones reales de la entidad que pueda brindar mejores expectativas de futuro. En el mejor de los escenarios, las necesidades requerirían como mínimo de una reforma anual y, como máximo, tres.

De no realizarse una planeación adecuada y esfuerzos legislativos sólidos, puede presentarse un escenario negativo, donde en el 2025 apenas se cuente con 20 reglamentos más y se corra el riesgo de cacicazgos o arbitrariedades con la sociedad. El rezago en la normativización se traduciría en un funcionamiento de la justicia altamente selectivo, ya sea respecto a la protección acordada de bienes e intereses, o bien, en lo concerniente al proceso de criminalización; sin embargo, si se revisan los reglamentos existentes y se instrumentan los necesarios y adecuados a las necesidades municipales y estatales, de los 9 que hay hasta ahora en todos los municipios, tendremos 15 en cada uno, idealmente homogeneizados y acordes con los requisitos poblacionales homogeneizados.

Para que el Estado de Derecho en Guanajuato esté fortalecido en el 2025, los jueces y los encargados del Poder Judicial, a quienes les compete administrar la justicia, deberán estar capacitados y actualizados con el fin de que la procuración e impartición de justicia se realice con imparcialidad e independencia, sin rezagos ni corrupción, y haciendo expedito el reclamo de la población.

El combate al delito, competencia del Ministerio Público, marcará su éxito de acuerdo con la importancia que se le otorgue a la prevención y las investigaciones previas.

La capacitación y profesionalización de los administradores de justicia debe traducirse en la resolución de un mayor número de las denuncias presentadas. En la medida en que la impunidad disminuya y la capacitación y la profesionalización aumente, se logrará también la cultura de valores e ideas de la Constitución y, paralelamente, el diseño de esquemas que impliquen una total modificación de valores con la finalidad de que el Ministerio Público sea un eficaz representante social y autónomo.

Por otro lado, en este proceso democrático la sociedad sí denuncia, pues confía más en la administración de la justicia. En un buen escenario: las diferencias entre denuncias y resoluciones son mínimas, y, en consecuencia, los delitos han disminuido.

La infraestructura para la procuración de justicia ha aumentado. Los rezagos empiezan a cubrirse con la finalidad de fortalecer este sector. De 1995 a 2000, se registró un incremento del 31.76%, y el presupuesto creció cinco veces también en los últimos cinco años, si se siguen aumentando las salas en ésta proporción y los recursos para los mismos, entonces el funcionamiento jurídico mejorará en un 70% más.

La seguridad pública es uno de los temas más sensibles para pulsar las políticas criminales que el sistema ejecuta. Son fundamentalmente políticas preventivas de la

desviación. En la última década, el incremento de los índices delictivos en prácticamente todas las ciudades del país se ha hecho acompañar del reclamo, también creciente entre los gobernados, de mayor seguridad. El índice de desempleo, los bajos salarios y la inseguridad, han aumentado en el estado, aún cuando las cifras de la delincuencia son aún conservadoras.

Sin la mejora y el aumento de los cuerpos policiales, dentro de 25 años se tendrán 50 policías por cada 100 mil habitantes. Solamente la eficientización de la policía y su coordinación técnica y logística pueden conducir a un índice adecuado de 120 policías por cada 100 mil habitantes, encargados de cubrir los programas preventivos ambientales o situacionales, sin ocuparse de los programas sociales, de intervención comunitaria y los orientados a la víctima.

Es necesario aumentar la vigilancia pública y la calidad del servicio. El fortalecimiento de los planes académicos y los perfiles docentes del Instituto de Formación de los Cuerpos Policiales, es indispensable para mejorar la calidad del servicio; asimismo, debe preverse la demanda en este sector para los próximos años.

Los delitos más frecuentes del orden común son: el robo con 34 % y daños con un 13.58%, con tendencia ascendente hasta en un 60% y 20%, respectivamente, si las condiciones se mantienen como están. En cuanto al fuero federal, los relacionados con armas de fuego y explosivos aumentarán en un 54% y los delitos contra la salud en un 32.7%. Si aumentan las mejoras en políticas de seguridad pública, en el mejor de los escenarios alcanzarían un 48% en robo y 25% en daños.

En el fuero federal, las políticas de seguridad tienen que ir orientadas no solamente a un ámbito reactivo, sino fundamentalmente preventivo. Un escenario favorable contempla evitar que el narcotráfico entre al estado, que se traduciría en solamente un ligero aumento de delitos contra la salud a un 45% y de portación de armas de fuego y explosivos a un 60%. Lo idóneo sería que esta cifra fuera paulatinamente disminuyendo en la medida en que las políticas preventivas aumentaran.

Si se continúan ampliando las potestades al Ministerio Público y redefiniendo ciertos delitos como graves o sin derecho a fianza, se legitimaría el sistema penal en la función represiva del Estado y daría pie a la aceptación crítica de otras prácticas, tales como los operativos policiales o los retenes carreteros y las revisiones escolares que en el ámbito de un modelo de seguridad, aparecen como válidas e incluso necesarias. La finalidad de estas medidas es el desaliento de las oportunidades para la comisión de la infracción. Una gran cantidad de posibilidades puede ser reenviada a este conjunto de medidas, como la contratación de seguridad privada y de seguros, la instalación de arbotantes, la pavimentación, la alteración de la rutina familiar y personal, el aseguramiento de casas y coches, etc. Si esto se da en el futuro, la reducción de la comisión de los delitos será aún mayor.

La corresponsabilidad en la prevención del delito involucra a las instituciones policiales con los individuos. El fomento a una cultura de la prevención cotidiana del delito en la población permitirá dar un mejor cumplimiento a la política de seguridad pública.

Si se dirige la mirada a la argumentación anterior, se puede suponer que la simplificación del fenómeno delictivo es capaz de producir un efecto circular y una relativización de los resultados. No obstante, la perspectiva en Guanajuato es distinta: la

incorporación ciudadana permite que el problema se formule de acuerdo al encuadre político criminal desde donde son activadas. Esta focalización del fenómeno es apta para generar consecuencias positivas, principalmente, en la generación de sentimientos de seguridad, conciencia social ciudadana, ética, etc.; siempre bajo las condiciones y el marco de los derechos humanos y el respeto de las garantías constitucionales, en comunicación e interacción con instrumentos internacionales de protección de derechos humanos, signados por México.

La delincuencia ha aumentado. Los delitos tienen cada vez un mayor grado de peligrosidad, sobretodo aquellos del fuero federal. Todo esto sucede paralelo al crecimiento y complejización de la sociedad. El futuro legislador deberá resolver qué sanciones recogerá la ley de ejecución de penas privativas de libertad. Si el Estado tiende a la tolerancia cero, en el peor de los escenarios, los centros penitenciarios estarían cada vez más llenos; habría que perfeccionar a su personal y mejorar su infraestructura a escalas mucho mayores que las actuales; se agravaría la lucha contra el alcoholismo, la sobre población, la drogadicción, la corrupción y la falta de personal técnicamente capacitado.

Entonces, lo deseable es que haya una menor cantidad de centros de reclusión, con la menor cantidad de internos posible. Sin embargo, los factores que inciden en la aparición social de personas con conductas delictivas son múltiples, por ejemplo: la violencia intrafamiliar; trastornos psíquicos, como la no-introyección de normas o de la llamada Ley interna; factores sociales, como pertenecer a una comunidad criminógena, la baja escolaridad, la drogadicción, el pandillerismo, el desempleo, etc.; determinantes económicos, como pobreza extrema; entre otros.

Para el delincuente común, individual, que surge por las condiciones económicas desiguales, debe construirse un escenario favorable, donde el trabajo sea la principal sanción penal para que deje de ser una carga para la familia y la sociedad.

El sistema penitenciario como último eslabón de la justicia penal, debe ser visto un todo integral. Una reforma penitenciaria aislada, no podrá ser de fondo y con efectos duraderos. Si no se mejora la atención clínico criminológica de los internos, tanto en centros estatales como administrativos, con una adecuada clasificación de acuerdo a la dinámica del hecho y a la personalidad del interno, se corre el riesgo de conductas antisociales dentro de la misma institución como motines o huelgas de hambre.

Si no se dispone de personal adecuadamente reclutado, seleccionado y preparado, que sea profesional, competente e idóneo en su desempeño dentro de lo que se ha llamado “una comunidad terapéutica”, cualquier otro esfuerzo será en vano. Las mejores construcciones y las mejores leyes existentes de poco servirán si no son puestas en manos de personal competente, desde todas las perspectivas: por vocación, por aptitudes y por deseo de servicio en ese ámbito específico.

## 4. PLAN ESTRATÉGICO

### 4.1. LÍNEAS ESTRATÉGICAS Y OBJETIVOS DE LARGO PLAZO

#### i) Revisión de leyes (marco jurídico actualizado).

- ?? Garantizar un marco normativo vigente y positivo.
- ?? Asegurar el respeto real e irrestricto a la norma, como forma de lograr una convivencia estable y segura de la ciudadanía.

**ii) Sensibilización social.**

- ?? Aumentar la educación cívica en todos los niveles.
- ?? Fortalecer la participación ciudadana en la definición de políticas de promoción y defensa de los derechos humanos.
- ?? Consolidar una sociedad informada sobre sus derechos y obligaciones, a partir de un sentimiento de corresponsabilidad para la efectividad de las acciones de gobierno.

**iii) Mejorar la procuración e impartición de justicia.**

- ?? Erradicar la impunidad en la procuración e impartición de justicia.
- ?? Contar con un sistema judicial basado en la honestidad, eficiencia y eficacia.
- ?? Garantizar la cobertura de atención a las víctimas de delitos.
- ?? Dar atención eficaz a la justicia laboral y administrativa.
- ?? Asegurar la atención pronta y expedita en la impartición de justicia.

**iv) Garantizar la salvaguarda del orden, la paz y el respeto a las personas y sus bienes, libertad y dignidad.**

- ?? Atender eficazmente la demanda de seguridad pública.
- ?? Disminuir la delincuencia en el Estado.
- ?? Consolidar una cultura de prevención del delito y protección civil.
- ?? Cambiar la percepción de inseguridad que existe en la sociedad.
- ?? Tener una estructura y cuerpos de seguridad pública con equipo adecuado y con integrantes profesionales y honestos.

**v) Mejorar el sistema de readaptación social y el sistema de tratamiento a menores infractores.**

- ?? Procurar la readaptación social de los internos otorgando los medios que permitan desarrollar sus habilidades y potenciar sus aptitudes.
- ?? Encaminar la reincorporación productiva y armoniosa a la sociedad de los externados.
- ?? Mejorar la infraestructura penitenciaria del Estado apegada a los postulados constitucionales.

**vi) Concientizar a los servidores (procuradores e impartidores) de la importancia de su trabajo.**

?? Garantizar servidores públicos tanto en la procuración como en la impartición, profesionales, honestos y con actitud de servicio y calidad humana.

**4.2. RETOS**

?? Minimizar los niveles de corrupción.

?? Asegurar el Estado de Derecho.

?? Reducir la impunidad.

?? Impulsar un sistema de administración y procuración de justicia eficiente.

?? Garantizar la readaptación real de los infractores de la ley.

?? Disminuir la inseguridad.

## VIII. GOBIERNO CAPAZ, EFICIENTE Y TRANSPARENTE

### 1. INTRODUCCIÓN

La percepción de la forma en que debe intervenir el Estado a través de la instrumentación de políticas públicas ha cambiado de manera radical en los últimos años. Actualmente se concibe al Estado más como catalizador de los esfuerzos de los agentes privados, que como interventor directo en la solución de problemas.

Como consecuencia de estos cambios, a partir de la década de los ochenta se gesta en nuestro país una nueva forma de entender la administración pública. La obtención de resultados, y no sólo el control de recursos, es la pauta que guía la actividad gubernamental, y plantea la necesidad de un aparato administrativo que sea ágil, flexible, transparente, eficiente y orientado al beneficio de la ciudadanía.

Son las diferentes dependencias y entidades gubernamentales las encargadas de desarrollar las acciones que permitan al estado alcanzar un nivel de bienestar pleno, mediante el fomento de la participación ciudadana en el diseño, instrumentación y evaluación de las políticas públicas que están encaminadas a mejorar las condiciones de vida de todos los guanajuatenses.

El diagnóstico del entorno de la administración pública requiere un análisis de las finanzas públicas, la productividad en el gasto público, la calidad de los servicios que presta el gobierno a la ciudadanía, el desempeño de los funcionarios públicos y la pertinencia de las actividades gubernamentales para apoyar el desarrollo de los demás ámbitos.

Las actividades anteriores solamente pueden ejercerse en un marco de pleno derecho y gobernabilidad, para lo cual, resulta fundamental conocer el grado de proximidad entre los niveles de gobierno, bajo los nuevos conceptos de federalismo y municipalización; así como, la efectividad y proactividad en las relaciones entre los poderes del Estado y de éstos con la sociedad.

La prospectiva para el tema de la Administración Pública, al igual que en todos los temas de desarrollo, debe partir de un análisis complejo que implica contar con información suficiente y actual sobre el comportamiento de cada una de las variables analizadas en el diagnóstico, de manera que nos permita establecer las interrelaciones necesarias entre las mismas para obtener aspectos relevantes que sean útiles para la toma de decisiones. Esta situación nos obliga a afrontar la prospectiva a partir de una dinámica que incorpore elementos comentados por expertos en el tema.

Se presentará, por tanto, un escenario tendencial que ha sido recogido en gran parte durante el proceso de elaboración de los estudios *Guanajuato Siglo XXI, Guanajuato en Desarrollo* y el trabajo de consulta propio del Plan Estatal de Desarrollo 2025.

En el apartado de planeación se presentan las líneas estratégicas de desarrollo y los objetivos de largo plazo, así como los retos a vencer durante las dos próximas

décadas con la finalidad de fortalecer a la administración pública, volviéndola eficiente y eficaz.

## 2. DIAGNÓSTICO

### 2.1. PERCEPCIÓN SOCIAL

#### 2.1.1. Aportaciones del Grupo de Apoyo Ciudadano

Como para el resto de los Temas Estratégicos del desarrollo estatal, para el rubro de la Administración Pública, es indispensable conocer los retos que enfrentará en los próximos años, de acuerdo a la situación actual. En este sentido, Grupo de Apoyo Ciudadano hizo diversas observaciones que pretenden constituir un panorama general de la problemática en materia de administración pública en el estado:

- ?? Falta credibilidad en las instituciones públicas; en este sentido, es fundamental la participación ciudadana en la toma de decisiones y en la estructuración del gasto público.
- ?? Es necesario el análisis y replanteamiento las funciones gubernamentales.
- ?? Es importante contar con una legislación adecuada en materia del derecho a la información.
- ?? Se requiere promover mayor capacitación de los servidores públicos y la creación de suficientes escuelas superiores de administración pública.
- ?? La normativa que regula el funcionamiento de las instituciones de asistencia privada es inadecuada.
- ?? Las funciones administrativas son excesivas.
- ?? Se deben buscar los mecanismos apropiados para dar continuidad y seguimiento a la planeación entre administraciones públicas.
- ?? Es necesario sancionar la falta de cumplimiento de la Ley de Planeación Estatal.

#### 2.1.2. Estudio de percepción social sobre el desarrollo del estado<sup>27</sup>

A continuación se presentan algunos de los resultados obtenidos de los estudios de "Imagen Pública" y "Percepción Social Sobre el Desarrollo del Estado" realizados en enero y noviembre de 2001, respectivamente.

Es importante mencionar que el diseño de las muestras de dichos estudios, se hizo con base en la regionalización del Consejo de Planeación para el Desarrollo del Estado de Guanajuato (COPLADEG).

La percepción de la población encuestada ubica a la corrupción en el número 7 de los 9 principales problemas que vive el estado, al adjudicarle el 17% de las menciones totales. El mismo grupo de personas encuestadas ubica a la corrupción en el lugar 9 de los 11 principales problemas que se viven en las localidades.

Respecto a los problemas que le preocupan de manera inmediata a la población del estado, encontramos a la corrupción y la impunidad en el lugar 10 de los 12

---

27 Información obtenida mediante la consulta ciudadana llevada a cabo en el estado en noviembre de 2001.

nombrados, con el 3% de las menciones totales. En cuanto a la impunidad proyectada a 10 años, la sociedad percibe que ésta se volverá un problema grave que no se podrá resolver y consideran que la corrupción es un problema que no debería de existir.

La población consultada respondió que el estado se encontrará mejor que ahora dentro de 25 años, debido, en primer término, a la percepción de un buen rumbo en las acciones (respuesta: "vamos bien") y, en segundo lugar, porque consideran que el gobierno actual es mejor (respuesta: "por que hay un mejor gobierno").

Respecto de los problemas que se deben corregir en los próximos 25 años, los encuestados apuntaron que las soluciones se deben tomar de manera conjunta entre sociedad y gobierno.

A manera de conclusión podemos decir que la sociedad está consciente de los problemas que vive actualmente el estado de Guanajuato, específicamente, en el tema de la administración pública, pero también está dispuesto a compartir esfuerzos con el gobierno en pro del desarrollo del estado.

## 2.2. ANÁLISIS ESTADÍSTICO

### a) Finanzas públicas

Los elementos principales del análisis de las finanzas públicas son los ingresos y la forma en que se canalizan y ejercen los recursos presupuestales.

- ?? Ingresos: en el estado existe una marcada dependencia de las transferencias del gobierno federal; el año 2000 este tipo de recursos representó el 90.7% de los ingresos totales.
- ?? En el periodo junio de 1995 a mayo de 2000, los ingresos estatales muestran una tendencia al crecimiento, debido al incremento de las transferencias federales y al crecimiento sostenido en la recaudación de ingresos propios.
- ?? En 1999 el presupuesto ejercido por la entidad representó el 9.15% del PIB estatal.
- ?? Los ingresos limitados de la federación, obligan a los estados y a los municipios, a un esquema de contratación de deuda pública que les permita continuar la ejecución de proyectos no autofinanciables, esto con la finalidad de mantener y elevar los niveles de desarrollo.
- ?? El comportamiento del saldo de la deuda respecto a los egresos estatales, ha decrecido pasando del 3.9% en 1996, al 2.1% en 1998.
- ?? En 1998 el pago por concepto de servicio de la deuda representó el 0.23% de los egresos estatales, esto equivale a 21.89 millones pesos.

### b) Honestidad y transparencia en el manejo de recursos

Con el propósito de generar credibilidad y confianza de la ciudadanía hacia sus gobernantes y en correspondencia al reclamo social para presentar cuentas claras y objetivas de su desempeño, el gobierno del estado cumple con la legislación en la materia

al presentar el informe de actividades y la declaración patrimonial de los servidores públicos, además de auxiliarse en otras estrategias para acercar información a la ciudadanía en esta materia, tales como: la difusión de los estados financieros por medio de diferentes medios masivos de comunicación de la entidad; la creación de la hoja del pueblo para informar a comunidades y zonas marginadas; la difusión del estado de ingresos y egresos y el correspondiente dictamen de los auditores externos.

- ?? En cuanto a la declaración patrimonial de los servidores públicos, se cuenta con información donde se manifiesta que en los años 1996 y 1997 el 100% de los servidores públicos cumplió con esta condición.
- ?? En 1998 declaró únicamente el 98% (3,410 de 3,470) de servidores públicos obligados.
- ?? En la legislación vigente no existe algún mecanismo que obligue al Poder Legislativo y Judicial a rendir cuentas a la ciudadanía.
- ?? Actualmente, en el estado se analiza la posibilidad de promover la creación de un Órgano Superior de Fiscalización, que fiscalice la actuación de los tres poderes de gobierno y los municipios.

### **c) Gestión de la administración pública estatal**

Hablar de la gestión pública estatal, es referirse al conjunto de políticas y acciones sustentadas en estructuras orgánicas, funcionales y legales que permiten aplicar recursos (humanos, financieros y materiales), que se traducen en bienes y servicios públicos para la atención y resolución de las demandas y problemas de la ciudadanía.

- ?? Un factor en la efectividad de la gestión pública es la cercanía mantenida entre gobierno y ciudadanos, esta cercanía está determinada por la facilidad con que la población accede a servicios tales como: los programas de gobierno para el combate a la pobreza, programas de apoyo al sector privado, atención a quejas y denuncias del servicio de diversas dependencias, etc.
- ?? Esta cercanía se ha promovido mediante procesos de descentralización de la administración pública, en sus variantes de municipalización y regionalización a través de uso de tecnología, reestructuración de dependencias y modificación de procesos.
- ?? Pese al proceso de descentralización y acercamiento que el gobierno ha emprendido hacia la población, este se vuelve un proceso inútil si no se refleja en un mayor nivel de población atendida y beneficiada por esta cercanía y en rendimiento presupuestal por la descentralización.
- ?? El mejoramiento en la efectividad de la gestión pública se fundamenta en proyectos y programas de desarrollo institucional en todas las dependencias y entidades del gobierno. En este rubro hay una realidad incambiable, la gerencia de la administración pública estatal se renueva cada 6 años habiendo muy pocas posibilidades de permanencia en los primeros 3 ó 4 niveles de la jerarquía gubernamental
- ?? La promoción e implantación de sistemas basados en modelos de calidad se ha hecho de forma intensa en todas las dependencias y entidades del gobierno estatal.

- ?? Un indicador de la simplificación administrativa es la certificación de dependencias y entidades en procesos de calidad a nivel internacional y la evaluación de los avances del desempeño (calidad) del gobierno.
- ?? En 1997 se inscribieron en el premio Guanajuato a la Calidad 134 instancias de gobierno, de las cuales 45 fueron finalistas y 10 resultaron ganadoras. Para 1999 se inscribieron 214, 45 fueron finalistas y 16 ganadoras, en el 2000 se inscribieron 128, 63 resultaron finalistas y 4 ganadoras; en el 2001, sólo se inscribieron 78 y 23 resultaron finalistas, aún no hay resultados de los ganadores.
- ?? Las instancias de gobierno que contaban con certificaciones ISO 9002 en 1999 son: Instituto de Seguridad Social del Estado de Guanajuato, ICATEG Celaya (Centro Interuniversitario del Conocimiento), Secretaría de Salud de Guanajuato, Dirección General de Tránsito y Transporte del Estado (Secretaría de Gobierno), Dirección de Inversiones Financieras (Secretaría de Planeación y Finanzas), Dirección General Financiera (Secretaría de Planeación y Finanzas), Dirección General de Adquisiciones y Suministros (Secretaría de Planeación y Finanzas).
- ?? En el año 2000 las instancias que contaban con certificaciones ISO 9002 son: Comisión Estatal de Agua y Saneamiento de Guanajuato, Instituto de Vivienda del Estado de Guanajuato, Secretaría de Educación de Guanajuato, Instituto de Seguridad Social del Estado de Guanajuato, Instituto de Ecología de Guanajuato, TV4, Consejo Estatal de Población, CEDAJ, CONCYTEG, Secretaría de Salud de Guanajuato, DIF, Coordinadora de Turismo del Estado de Guanajuato, Desarrollo Gubernamental, CODEREG, Secretaría de Desarrollo Agropecuario y Rural, Procuraduría General de Justicia, Procuraduría de Protección al Ambiente, Secretaría de Desarrollo Urbano y Obra Pública, Sistema Estatal de Financiamiento al Desarrollo, Secretaría de la Contraloría, INFO, Secretaría de Gobierno, Secretaría de Planeación y Finanzas, Instituto Estatal de la Cultura, Comunicación Social, Secretaría Particular del C. Gobernador
- ?? Las instancias de gobierno estatal que cuentan con nueva certificación ISO 9002 en el año 2001 son: Unidad Médica de la Dirección General de Seguridad Pública de la Secretaría de Gobierno y la Coordinación General de Servicios Periciales de la Procuraduría de Justicia; también fue certificada la Universidad Tecnológica de León.
- ?? La certificación de procesos refleja los esfuerzos de la administración pública estatal para disminuir los trámites que la sociedad tiene que hacer para recibir un servicio.
- ?? La calidad de los servicios muestra el impacto que los procesos de certificación han tenido en la gestión pública aún cuando no todas las dependencias han entrado en procesos de certificación internacional.
- ?? La implantación de los modelos de calidad han tenido bajo impacto de eficiencia dado que en el 2000 128 dependencias participaron en la implantación de modelos de calidad y solo 26 se encuentran en procesos de certificación internacional.
- ?? La formación del personal juega un papel determinante en el mejoramiento de la calidad de los servicios que prestan las dependencias y entidades de la administración pública, este rubro en el período '95-'99 formó 3,762 servidores públicos en

asignaturas correspondientes a su área de desempeño, esto equivale al 50.32% considerando un total de 7,476 funcionarios en 1999.

- ?? La tecnología incide en la eficiencia de los procesos; hasta 1999 se desarrollaron 231 sistemas de información para gobierno del estado.
- ?? Otro factor que incide en la efectividad de la gestión de la administración pública es el tipo de estructura donde se desempeñan las funciones, dado que determina la posibilidad de establecer relaciones de colaboración e integración entre los esfuerzos de diferentes dependencias.
- ?? Otra variable condicionante en la efectividad de la gestión gubernamental es la planta física en la que se desempeñan las labores del personal, sin embargo en este rubro no existe un estudio que aporte elementos para saber si la planta física y equipamiento facilitan la realización de las labores o por el contrario representan un obstáculo para la efectividad del trabajo del personal.

#### **d) Gestión de la administración pública municipal**

Hablar de la gestión pública municipal, es referirse al conjunto de políticas y acciones sustentadas en estructuras orgánicas, funcionales y legales que permiten aplicar recursos (humanos, financieros y materiales), estos se traducen en bienes y servicios públicos para la atención y resolución de las demandas y problemas de los municipios, las instancias directamente responsables de esta gestión son: el Ayuntamiento, como órgano que decide las políticas, y el aparato administrativo como ejecutor operativo de dichas políticas.

En el estudio denominado “Municipalización en Guanajuato, una Estrategia para el Fortalecimiento Municipal”, documento base para la elaboración de este apartado, se agruparon a los 46 municipios que integran el estado en cuatro grupos, esta estratificación se hizo con base en la sumatoria de los puntajes obtenidos en cada uno de los indicadores evaluados; se integran de la siguiente forma:

**Grupo 1** León, Ciudad Manuel Doblado, San Luis de la Paz, Acámbaro, Salamanca, Celaya, Guanajuato y Santiago Maravatío

**Grupo 2:** San José Iturbide, Cortazar, Salvatierra, Silao, Dolores Hidalgo, Irapuato, Ocampo, Cuerámaro, Santa Cruz de Juventino Rosas y San Francisco del Rincón

**Grupo 3** Apaseo el Alto, Purísima del Rincón, Comonfort, Abasolo, Atarjea, Pénjamo, Valle de Santiago, Allende, Apaseo el Grande, San Felipe, Uriangato, Moroleón, Doctor Mora, Santa Catarina y Romita

**Grupo 4** Jerécuaro, Villagrán, Pueblo Nuevo, Yuriria, San Diego de la Unión, Tarimoro, Tierra Blanca, Xichú, Tarandacuaao, Jaral del Progreso, Coroneo, Huanímaro y Victoria.

Con base en esta agrupación se hará la descripción de la situación que guardaba la administración pública municipal en 1999, año en que se llevó a cabo el estudio.

En lo que se refiere a honradez y transparencia en el manejo de los recursos, se evalúa la acción comunicativa de los actores e instancias de la gestión municipal en el

manejo de los recursos públicos y los resultados de sus políticas, mediante mecanismos de información y rendimientos de cuentas claras a la ciudadanía; con la finalidad de saber si los órganos de contraloría establecidos funcionan adecuadamente. La media calculada para este factor es de 79.74% y la obtenida por los grupos es la siguiente:

- ?? En este indicador los municipios del grupo 1, obtuvieron una calificación del 84.96%, esto muestra cómo la acción comunicativa de los actores e instancias de la gestión municipal en el manejo de los recursos públicos y los resultados de sus políticas, mediante mecanismos de información y rendimientos de cuentas claras, son eficientes y eficaces.
- ?? Los municipios del Grupo 2 alcanzaron un 84.34%, esto indica que los mecanismos utilizados por las administraciones públicas de estos municipios en la comunicación y coordinación de sus instancias con la ciudadanía en 1999 fueron eficientes y eficaces.
- ?? Los municipios del grupo 3 lograron una calificación de 77.18%, esto refleja menor eficiencia y eficacia de los mecanismos de comunicación y coordinación de sus instancias con la ciudadanía.
- ?? Los municipios del grupo 4, consiguieron una calificación de 72.49%, 7.25% debajo de la calificación media, esto advierte que sus mecanismos de comunicación y coordinación entre instancias y ciudadanía son poco eficientes y eficaces.

Competitividad administrativa: este indicador comprende la capacidad técnico-administrativa de las instancias de gestión para planear, operar y evaluar políticas eficaces que contribuyan al desarrollo municipal, y el manejo eficiente en la administración de los recursos humanos, financieros y materiales que se aplican en dichas políticas. En el estudio la media calculada para este factor es de 80.22% y los resultados obtenidos en este indicador son los siguientes:

- ?? Los municipios del grupo 1 calificaron con 91.51%, indica que la administración pública de estos municipios tiene suficiente capacidad técnico - administrativa.
- ?? Los municipios del grupo 2 calificaron con 85.84%, señala cómo las administraciones públicas de éstos tienen suficiente capacidad de gestión para planear, operar y evaluar políticas eficaces.
- ?? El grupo 3 obtuvo 75.87%, expone que su capacidad técnico-administrativa es más endeble que la de los municipios de los grupos anteriores.
- ?? El 4º grupo calificó con 67.66%, 12.56 puntos porcentuales abajo de la media, cuentan con poca capacidad para planear, operar y evaluar políticas eficaces que contribuyan al desarrollo municipal.

Participación ciudadana: en este indicador se evalúa el grado en que la gestión municipal atiende, con procedimientos e instrumentos adecuados, las necesidades y demandas cotidianas de la ciudadanía, si promueve su participación en las decisiones y programas de orden público, al igual que la existencia de vínculos institucionales de coordinación y comunicación con las organizaciones sociales. La media calculada para este factor es de 77.89%, los resultados son los siguientes:

- ?? El grupo 1, 89.0%
- ?? El grupo 2, 81.24%
- ?? El grupo 3, 73.98%
- ?? El grupo 4, 67.37%

Funcionalidad del Ayuntamiento: en este apartado se evalúa la capacidad de los ayuntamientos para definir, supervisar y evaluar las políticas estratégicas de sus municipios, si cuentan con mecanismos adecuados para asumir sus facultades como órganos de gobierno colegiado, además de conocer si su autoridad política les permite coordinar sus decisiones con el aparato administrativo. La media calculada para este factor es de 74.22%, los resultados obtenidos son los siguientes:

- ?? El grupo 1, obtuvo un porcentaje de 79.70%
- ?? El grupo 2, calificó con un 73.27%,
- ?? El grupo 3, obtuvo un 75.58%
- ?? El grupo 4, un 68.25%

Los porcentajes obtenidos en este rubro indican que la capacidad de los municipios para definir, supervisar y evaluar sus políticas estratégicas es baja.

#### **e) Participación social**

Las actuales circunstancias del país llevan a la sociedad a que ocupe espacios y se involucre de forma más activa en los procesos de toma de decisiones, de esta forma adquieren un compromiso en el desarrollo del estado al grado de que el ejecutivo, poco a poco, deje paso a una formación de sistemas económicos y sociales de desarrollo, más definidos por la decisión de los ciudadanos que por imposición gubernamental

- ?? En este contexto el estado de Guanajuato ha contado con la figura del Consejo de Planeación para el Desarrollo del Estado de Guanajuato (COPLADEC) y los Comités de Planeación para el Desarrollo de los Municipios (COPLADEM), en ellos se ha procurado la participación social.

#### **f) Coordinación entre los tres niveles y órdenes de Gobierno**

##### **Federalismo**

Los esfuerzos que el país ha emprendido para impulsar el federalismo aún se enfrentan a grandes retos relacionados con la distribución de los recursos, la descentralización de funciones y en materia fiscal.

- ?? En el estado de Guanajuato se han concretado convenios y acuerdos que garantizan la transferencia de funciones y servicios en materia tributaria, de funciones y servicios

en materia de infraestructura y obra pública y en el área de procuración e impartición de justicia, con un total respeto del ejecutivo al Gobierno del Estado.

### **Municipalización**

Los avances derivados de los resultados electorales, que permiten la alternancia de autoridades municipales surgidas en procesos democráticos, fortalecen a los municipios en su relación con la ciudadanía y con el gobierno estatal. Esta situación se observa en el estado de Guanajuato, donde se han producido alternancias muy claras en el ámbito municipal.

- ?? Los cambios que se instrumentan en el proceso de municipalización se reflejan en la incorporación de criterios más equitativos en la asignación de las aportaciones de la federación y el estado a los municipios, así como en los servicios y trámites descentralizados hacia los municipios.
- ?? Las transferencias están compuestas por las aportaciones y participaciones a municipios, en conjunto las transferencias han mostrado un crecimiento constante, al compararse 1995 con 1999 aumentó un 55% en términos reales.
- ?? Con relación a servicios descentralizados, entre 1995-1999 se incrementó de 25 a 45 el número de municipios que recaudan y administran sus contribuciones inmobiliarias.
- ?? En el periodo de 1995-1999 se pasó de 29 a 42 los municipios con facultades de inspección y clausura en materia de alcoholes, además de otras funciones descentralizadas a partir de la contraloría estatal.
- ?? Las administraciones municipales cuentan con un marco legal y reglamentario débil, sus finanzas públicas dependen en un porcentaje extremadamente alto de las transferencias federales y estatales.

### **Legislativo – Judicial – Ejecutivo**

En el estado de Guanajuato existen antecedentes de que cada uno de los poderes está tomando su espacio de corresponsabilidad, ese proceso llevará tiempo para consolidar los roles de cada uno de los tres poderes en su justa dimensión.

- ?? En el estado existe la percepción de que no ha sido posible mantener de manera constante una comunicación armoniosa y permanente entre los diversos actores, representantes de los tres poderes de gobierno.
- ?? Existe el sentimiento de la invasión de esferas de competencia y también de poco respeto a la actuación de cada uno de los tres poderes, con respecto a los otros.
- ?? Existen mecanismos de coordinación entre los tres poderes de gobierno que aseguran la legalidad y el absoluto respeto a las facultades de cada parte.

### **g) Entorno sociopolítico**

Organizaciones sociales: los miembros de la sociedad siempre han buscado organizarse con el objeto de fortalecer sus posiciones y luchar por causas que se consideran legítimas. En el estado las formas de organización se daban de manera temporal y siempre en busca de una reivindicación específica: agua potable, educación, vivienda, servicios públicos, etc.; una vez obtenidos la organización desaparecía.

- ?? Las causas de organización se han diversificado con rapidez, la temporalidad de las organizaciones tiende a una mayor permanencia e incidencia en la vida comunitaria y pública.
- ?? Entre 1997 y 1999 se registró un incremento en la participación de las OSC's en talleres de aprendizaje interactivo y encuentros regionales. En 1997 se contó con 133 instituciones, en 1999 con 268 y en 2000 se registraron 171 organismos en eventos que potenciaron e impulsaron un conjunto de redes temáticas, que les permiten fortalecer sus mecanismos de vinculación social e institucional.
- ?? En lo que respecta a los Colegios y asociaciones de profesionales, en el estado existen 84 de diferentes tipos de especialidades y se encuentran establecidos en diferentes municipios.

Iniciativa privada: en el estado la iniciativa privada cuenta con una amplia experiencia de organización que le ha permitido influir de manera efectiva para la reorientación de las políticas públicas en la defensa de sus intereses.

- ?? En el estado de Guanajuato se tienen representaciones de todos los organismos empresariales de carácter nacional y adicionalmente existen organizaciones empresariales del estado en los principales rubros de la economía estatal.

Partidos políticos: el estado tiene un padrón de electores estimado en 2,784,508 ciudadanos, esto representa el 59.7% de la población total, es decir, más de la mitad de los habitantes tienen la posibilidad de influir con su voto el futuro del estado.

- ?? Los partidos políticos sirven de base a los regímenes democráticos porque permiten la expresión de los diversos intereses que existen en la sociedad.
- ?? En el estado existen once partidos: Acción Nacional, Alianza Social, Auténtico de la Revolución Mexicana, Centro Democrático, Convergencia Democrática, Democracia Social, de la Revolución Democrática, Revolucionario Institucional, Social Nacionalista, del Trabajo y Verde Ecologista.
- ?? Los de mayor fuerza política y representatividad son el PAN, el PRI y el PRD.
- ?? Como parte del proceso de democratización el estado cuenta con un Instituto Electoral ciudadanizado que ha incorporado elementos de credibilidad, equidad y legalidad en los procesos electorales.

#### **h) Gobernabilidad**

Guanajuato ha alcanzado a lo largo de los años una estabilidad que lo ha alejado de graves conflictos sociales, el índice delictivo es uno de los más bajos a escala

nacional, ha ejercido una significativa capacidad de concertar entre los intereses particulares, ya sean sociales o políticos, de varios grupos, lo que muestra un nivel de gobernabilidad estable.

### 3. PROSPECTIVA

El escenario financiero de la administración pública estatal, se verá afectado por los cambios que se gesten en el ámbito global. Los acontecimientos internacionales marcarán el ritmo de crecimiento de la economía mexicana.

Al inicio del primer cuarto de siglo, los ingresos estatales, sin considerar los ingresos por endeudamiento, presentarán un ligero decrecimiento y un crecimiento reducido en los años subsecuentes. El estado continuará recurriendo al endeudamiento, siempre en niveles manejables. Prevalecerá la dependencia de las transferencias federales en los ingresos del estado y los municipios, aunque probablemente estos últimos puedan ampliar su base de recaudación en algunas materias.

En lo que se refiere a la estructura del gasto, el estado continuará ejerciendo un mayor presupuesto en educación aunque éste comenzará a disminuir a finales del primer cuarto de siglo, en ese momento el gasto social y económico se incrementará paulatinamente debido a la demanda creciente de empleo, vivienda, servicios básicos y de salud, aunque la inversión pública en estas materias no será suficiente.

La tendencia que sigue el desarrollo de las instituciones gubernamentales describe la continuidad en la realización de esfuerzos por mejorar la efectividad de las dependencias y entidades de gobierno, aunque no se espera continuidad en los diferentes programas que cada gobierno diseñe. Cada administración imprimirá estilos variados a la gerencia pública, el personal de las dependencias tiene que adaptarse a cada estilo impuesto por la gerencia entrante, de tal forma que los programas de mejora en la gestión pública pierden credibilidad por parte de los trabajadores de las dependencias y no se espera un cambio en la forma de pensar y actuar en los servidores públicos.

Respecto al entorno socio-político, en las organizaciones de la sociedad civil no se espera un incremento numérico considerable. Los temas tratados por estas organizaciones continuarán diversificándose y aquellas que se encuentren trabajando tendrán la oportunidad de integrarse a una dinámica cada vez más envolvente que tiende a reunirlas en mesas de discusión y de toma de decisiones de manera conjunta con el poder público, tanto estatal como en los municipios.

Los organismos de representación de la iniciativa privada desarrollarán nuevas formas de asociación e interrelación, que se traducirán en la ampliación de sus ámbitos de influencia para la reorientación de las políticas públicas. En los próximos 25 años se podrían desarrollar en la entidad gran cantidad de empresas, especialmente en relación con el turismo, el almacenamiento y distribución de bienes y el transporte de carga. La relación entre el Gobierno del Estado y los Gobiernos Municipales con las representaciones empresariales entraría en una etapa de mayor coordinación y concertación. Con la instrumentación de esquemas de planeación económica de largo plazo, será posible el diseño adecuado y corresponsable de una normatividad que impulse el desarrollo empresarial en el estado.

En lo relativo a los partidos políticos, en el estado se reducirían al perder su registro aquéllos que no logren los porcentajes mínimos requeridos en las votaciones transcurridas. Los partidos que hasta ahora han demostrado la mayor fuerza política y representatividad en el estado (PAN, PRI y PRD), sufrirán transformaciones en su estructura y organización mas no en su ideología. Mientras que el padrón de electores estatal aumentará de manera significativa.

Para el 2025, en el estado se prevé que existan condiciones de gobernabilidad reflejadas en estabilidad social, apertura democrática y avance económico, que den por resultado la consolidación de la gobernabilidad del estado. La actuación de los Poderes en el estado se llevaría a cabo en un ambiente de respeto mutuo, independencia y colaboración; de igual forma se prevé la ciudadanización de diversas instituciones de actuación estatal con objeto de que sus políticas y programas de acción se orienten en congruencia con el proceso permanente de planeación que, para entonces, estará consolidándose en Guanajuato.

## 4. PLAN ESTRATÉGICO

### 4.1. LÍNEAS ESTRATÉGICAS Y OBJETIVOS DE LARGO PLAZO

#### i) Facultar y descentralizar la función pública.

- ?? Minimizar el centralismo y discrecionalidad en la toma de decisiones del Gobierno Estatal y Municipal.
- ?? Contar con municipios fortalecidos en su capacidad política, financiera y administrativa.

#### ii) Profesionalizar la función pública.

- ?? Contar con servicios públicos eficientes y de calidad.
- ?? Tener funcionarios públicos y gobernantes profesionales, honestos y con espíritu de servicio.

#### iii) Fomentar la cultura cívica, la participación de la ciudadanía en el quehacer de gobierno y el compromiso social con el desarrollo del estado.

- ?? Fomentar los aspectos cívico-políticos en la participación ciudadana en asuntos públicos.
- ?? Generar una cultura de compromiso y corresponsabilidad ciudadana en la toma de decisiones para lograr el desarrollo integral del estado.
- ?? Contar con una sociedad informada, con conocimiento de la estructura y financiamiento del gobierno.
- ?? Asegurar que la comunicación social y la información sea permanente, oportuna, clara, concreta, veraz y suficiente.

?? Contar con un ambiente de paz social, gobernabilidad y desarrollo político.

**iv) Transparentar la rendición de cuentas de las actividades del gobierno a la sociedad.**

?? Contar con un sistema de rendición de cuentas.

?? Garantizar el derecho de todos los ciudadanos al acceso a la información de los resultados, la gestión pública y el uso de recursos.

?? Asegurar la transparencia de las acciones de gobierno y que estas se desarrolle con estricto apego a Derecho.

**v) Asegurar la rentabilidad social de las acciones de gobierno.**

?? Asegurar la rentabilidad social en todas las acciones de gobierno manteniendo el equilibrio en las finanzas públicas.

**vi) Mejorar y simplificar el marco jurídico.**

?? Contar con un marco jurídico que responda a las necesidades de la sociedad y que regule adecuadamente la actuación de las autoridades.

?? Contar con municipios fortalecidos en su estructura normativa.

?? Integrar un marco legal actualizado que atienda a la evolución del orden jurídico.

**vii) Desarrollar mecanismos que aseguren la coordinación efectiva de los tres órdenes de gobierno.**

?? Fortalecer las interrelaciones entre los tres órdenes de gobierno.

?? Contar con una comunicación efectiva entre los tres órdenes de gobierno.

?? Vincular la planeación del desarrollo del estado en los tres órdenes de gobierno.

**viii) Diseñar y llevar a cabo procesos políticos de vanguardia, efectivos y confiables.**

?? Asegurar la transparencia y equidad de los procesos electorales.

## 4.2. RETOS

?? Ganar la confianza de la ciudadanía.

?? Mejorar la eficiencia y eficacia de las instituciones de Gobierno.

?? Generar un clima de gobernabilidad.

- ?? Transparentar la gestión pública.
- ?? Mantener finanzas públicas sanas.
- ?? Asegurar la continuidad de los planes Estatal y de Gobierno en el largo plazo.
- ?? Respetar la autonomía de los municipios.
- ?? Erradicar la corrupción e impunidad.
- ?? Crear un sentido de pertenencia (identidad de compromiso gobierno-sociedad).
- ?? Consolidar el federalismo.