

PLAN ESTATAL DE DESARROLLO GUANAJUATO 2040

CONSTRUYENDO EL FUTURO

PLAN ESTATAL DE DESARROLLO
GUANAJUATO
2040
CONSTRUYENDO EL FUTURO

DIMENSIÓN
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y ESTADO DE DERECHO

Introducción

La dimensión Administración Pública y Estado de Derecho constituye la cuarta y última dimensión que conforma el Plan Estatal de Desarrollo. Ésta, como su nombre lo establece, se conforma de los principales temas que rigen la actuación y el desempeño de la administración pública estatal, así como del marco institucional que vela por el cumplimento de la seguridad, la convivencia armónica y la paz social, pues estos son el fundamento del Estado de Derecho.

Para la mejor comprensión de la dimensión, la información se ha organizado en torno a dos grandes temas o componentes.

- Gobernanza
- Seguridad y Justicia

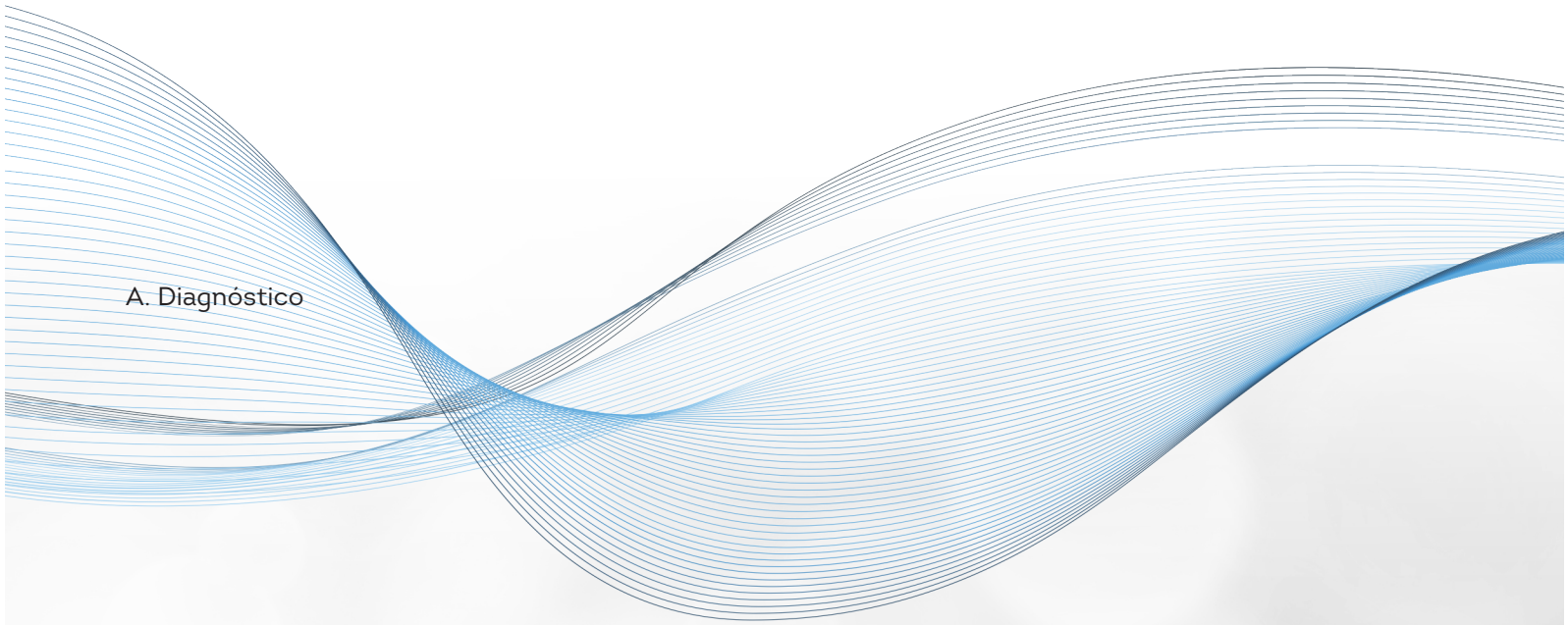
En el primero se desarrollan los temas inherentes a la administración pública, tales como las finanzas públicas, el ejercicio del gasto público y un tema que en fechas recientes ha venido permeando en las administraciones públicas estatal y municipales: la Gestión para Resultados, dentro de la cual se incluye el Presupuesto Basado en Resultados. Aunque la transparencia y rendición de cuentas es una parte sustantiva de la gestión pública, ésta se presenta en una sección independiente, al ser un reclamo ciudadano que ha venido manifestándose a través del tiempo y que, al elaborar el presente plan, ha redundado en varias reformas legislativas e institucionales que han puesto al combate a la corrupción en el centro de la discusión. Este tema se complementa con una visión general de la situación que guardan, en lo general, las administraciones públicas municipales.

En el segundo componente se presenta la situación de la seguridad pública en el estado, resaltando los desafíos que se han venido suscitando, así como la respuesta y los resultados que las fuerzas de seguridad han reflejado. Para completar la visión del sistema de justicia, se presenta el análisis de la Justicia Penal y de la Justicia Cotidiana, dos conceptos de impartición de justicia que en la práctica tienen normas, instituciones, procesos y formas de actuación distintas y que en los últimos años se han consolidado como sistemas complementarios, pero claramente diferenciados.

Dimensión 4.

Administración Pública

y Estado de Derecho



A. Diagnóstico

¿Dónde estamos? Elementos de diagnóstico

Los elementos de diagnóstico que se presentan a continuación han surgido de la revisión de la información estadística de diversas fuentes, tanto oficiales como procedentes de organizaciones de la sociedad civil, y han sido trabajados por personal de las dependencias y entidades de la administración pública estatal, en coordinación con el Instituto de Planeación, Estadística y Geografía del Estado de Guanajuato, Iplaneg.

4.1 GOBERNANZA

La gobernanza es un concepto que ha venido presentándose en la literatura reciente como una extensión de las características e incluso como una propuesta alterna de la gobernabilidad, entendida ésta como la capacidad de un gobierno para regir en un clima de orden y respeto sobre sus ciudadanos, basada en su eficiencia administrativa y en la eficacia para generar los resultados que la sociedad le demanda.

En términos generales, la principal característica de la gobernanza, a diferencia de la gobernabilidad, consiste en que el gobierno continúa siendo un actor fundamental en la construcción del desarrollo de un territorio, pero "depende ahora de las organizaciones privadas y sociales para cumplir sus funciones públicas, definir y realizar los objetivos sociales de interés común y prestar los servicios públicos en modo eficiente y con calidad"[1]. Como lo refiere Aguilar Villanueva, "el gobierno con la sociedad comienza a ser el gobierno de la sociedad".

Como se señaló en la introducción de la dimensión, en esta sección se presenta la situación de los temas que corresponden tanto a la actuación como al desempeño de la administración pública estatal, con un énfasis especial en el tema de la transparencia y la rendición de cuentas. Esto se complementa con una mirada general a las administraciones públicas municipales, las cuales no pueden quedar de lado, ni en la reflexión ni en la práctica, ya que junto con ellas se construyen tanto la gobernabilidad como la gobernanza.

4.1.1 Gestión pública

En poco más de 30 años, la gestión pública en México ha pasado por un proceso de transformación significativo, desde una administración enfocada en el mero ejercicio y control presupuestal hasta su evolución a conceptos más complejos, como la Nueva Gestión Pública o la gobernanza. Todo ello es

[1] Aguilar Villanueva, Luis F. (2015), *Gobierno y administración pública*, Fondo de Cultura Económica y Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, México.

resultado de la Reforma del Estado que se vivió en nuestro país a consecuencia del descontento de la sociedad civil por los actos de gobiernos ilegítimos, que llevaron a repensar qué papel deberían tener el gobierno, la sociedad misma y los factores de producción en un escenario con desafíos cada vez más grandes y complejos.

Hoy día, tanto la sociedad como el propio gobierno son conscientes de que la gestión pública abarca un amplio rango de factores, actores y procesos, pero sigue teniendo como objetivo principal satisfacer las necesidades primordiales de la sociedad e impulsar el desarrollo del estado en todas sus vertientes. Para ello, el ejercicio de gobernar ha de ser de calidad, además de eficiente y eficaz; debe ser incluyente y generar los espacios de participación que la norma obliga e incluso más; debe generar consensos amplios en vez de acuerdos unilaterales; debe ser más abierto y menos reactivo en cuanto a solicitudes de acceso a la información pública. Todo lo anterior debe darse bajo principios de racionalidad y austeridad apoyados por un cuerpo de trabajo capaz, que actúe más por convicción propia que por instrucción dentro del marco de la Ley y que posea herramientas de apoyo que faciliten el acercamiento hacia y desde la población.

4.1.1.1 Situación de la gestión pública en el estado de Guanajuato.

En Guanajuato somos conscientes de que una gestión pública moderna debe ponderar la eficiencia y la eficacia en el uso de los recursos públicos, con miras a resolver las problemáticas y satisfacer las necesidades de la sociedad guanajuatense. Por ello, se ha implementado una serie de estructuras y mecanismos para el cumplimiento de estos objetivos, así como para ofrecer servicios de mayor calidad mediante procesos claramente orientados al ciudadano, los cuales puedan ser monitoreados a través del tiempo y con la participación misma de la sociedad.

Ingresos

Un componente fundamental de la gestión pública corresponde a las finanzas públicas, las cuales están constituidas principalmente por los ingresos y los egresos del sector público. Los ingresos totales están compuestos por los recursos fiscales (impuestos, derechos, productos y aprovechamientos), por recursos federales prevenientes de participaciones, aportaciones y convenios, por transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas y por los ingresos derivados de financiamientos.

Tabla IV.1. **Estatal. Comportamiento de los ingresos en el estado, 2012-2017**

CONCEPTO	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Recursos fiscales	6,554.71	9,106.96	11,100.39	17,040.53	14,510.86	20,127.98

Recursos federales	49,431.95	55,809.97	64,042.62	63,802.34	68,229.52	70,564.02
Transferencias	-	-	-	523.98	1,164.18	864.40
Financiamiento	310.69	1,329.95	-	-	2,152.00	1,811.50
TOTAL	56,297.36	66,246.88	75,143.01	81,366.85	86,056.55	93,367.91

Cifras en millones de pesos.

Fuente: Instituto de Planeación, Estadística y Geografía del Estado de Guanajuato, con información del portal de la Secretaría de Finanzas, Inversión y Administración de Guanajuato.

Con base en los registros de los ingresos del estado, podemos observar que se ha registrado un incremento cercano a 66% entre los años 2012 y 2017.

Ahora bien, si comparamos los ingresos estimados con respecto a los ingresos modificados, se observa que en todos los años existe una diferencia porcentual superior a 20%. Los ingresos modificados corresponden a los ingresos que se registran efectivamente a lo largo de cada ejercicio fiscal, mientras que los ingresos estimados corresponden a las estimaciones que se realizan junto con el presupuesto estatal con base en el historial de ingresos históricos obtenidos por el estado y las estimaciones de las participaciones y transferencias federales.

Tabla IV.2. **Estatal. Diferencia entre ingreso estimado y modificado, 2012-2017**

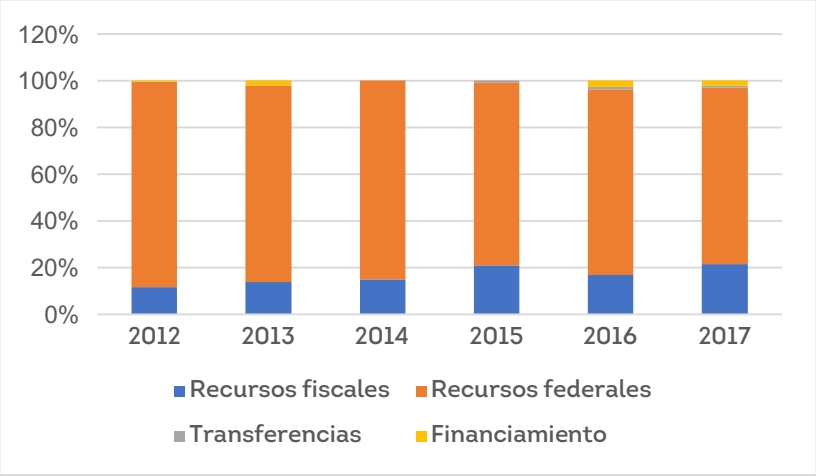
CONCEPTO	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Ingresos estimados	46,922.33	47,551.67	62,154.90	67,156.52	71,435.06	75,299.36
Ingresos modificados	56,297.36	66,246.88	75,143.01	81,366.85	86,056.55	93,367.91
Diferencia	9,375.03	18,695.21	12,988.12	14,210.34	14,621.50	18,068.56
Incremento porcentual	20%	39%	21%	21%	20%	24%

Cifras en millones de pesos.

Fuente: Instituto de Planeación, Estadística y Geografía del Estado de Guanajuato, con información del portal de la Secretaría de Finanzas, Inversión y Administración de Guanajuato.

Si analizamos los ingresos de acuerdo con su composición, observamos que la mayor proporción corresponde a las participaciones federales; no obstante, se observa un incremento en los recursos fiscales. Estos recursos fiscales corresponden a los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos que genera el propio estado y que contribuyen a mejorar la autonomía financiera de la entidad. En el mismo orden de ideas, es importante mencionar que los recursos fiscales han aumentado sin aumentar las tasas o crear nuevos impuestos, debido en gran parte a la recuperación de rezagos, como en el caso del refrendo vehicular.

Gráfica IV.1. Estatal. Composición de los ingresos estatales modificados, 2012-2017



Fuente: Instituto de Planeación, Estadística y Geografía del Estado de Guanajuato, con información del portal de la Secretaría de Finanzas, Inversión y Administración de Guanajuato.

En relación con la proporción de los ingresos propios respecto al Producto Interno Bruto nacional, se puede observar que Guanajuato aumentó sus ingresos en 2015, situándose en los tres primeros lugares a nivel nacional al escalar de la posición 29 a la 3.

Gráfica IV.2. Estatal. Ingresos propios respecto al Producto Interno Bruto nacional, 2003-2015



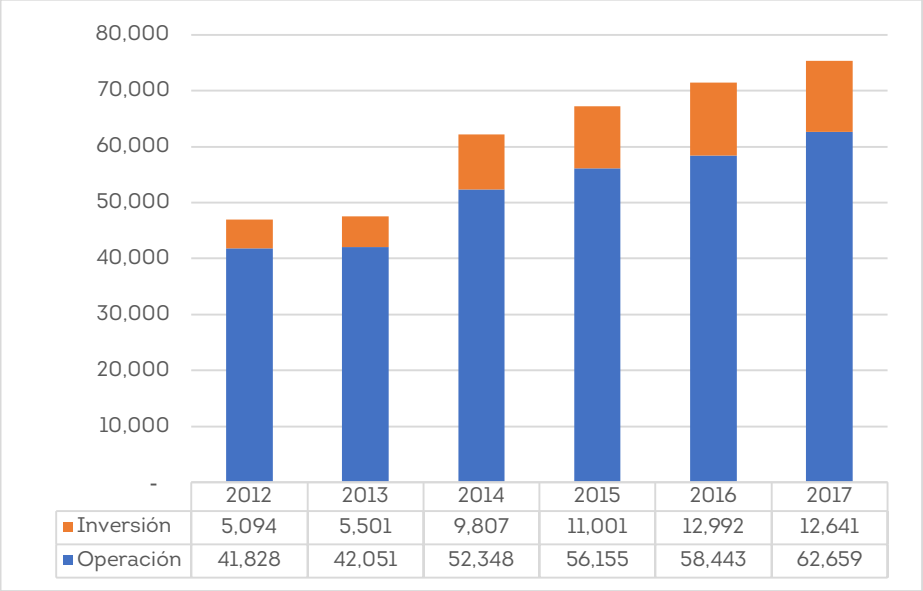
Fuente: Instituto de Planeación, Estadística y Geografía del Estado de Guanajuato, con base en información de la Secretaría de Finanzas, Inversión y Administración de Guanajuato.

Egresos

Los egresos constituyen el gasto que realiza el ejecutivo estatal mediante las dependencias y entidades que lo conforman junto con los poderes legislativo y judicial, cuya programación queda establecida en el Ley del Presupuesto General de Egresos, LPGE, para cada ejercicio fiscal.

En términos generales, los egresos se dividen en gasto corriente y gasto de inversión, siendo el primero el destinado a la operación del aparato gubernamental mediante pago de nóminas, rentas de inmuebles, combustibles, telefonía, electricidad, agua y demás suministros necesarios para mantener el funcionamiento de la administración pública. Por su parte, el gasto de inversión se refiere al recurso empleado en los programas sociales y en la construcción de la infraestructura social, económica y productiva, como hospitales, escuelas, carreteras, etc. A continuación, se puede observar el comportamiento de los egresos del estado de Guanajuato en el periodo 2012-2017, resaltando que el gasto de inversión tiene una participación cada vez más relevante con respecto al gasto corriente. Por este hecho, en 2015 el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, Inafed, ubicó a la entidad en la cuarta posición nacional con respecto a su capacidad de inversión, gracias a una tendencia ascendente de este indicador, que va del 2.92 en 2012 al 9.21 en 2015.

Gráfica IV.3. **Estatal. Evolución de los egresos de Guanajuato con base en la LPGE, 2012-2017**

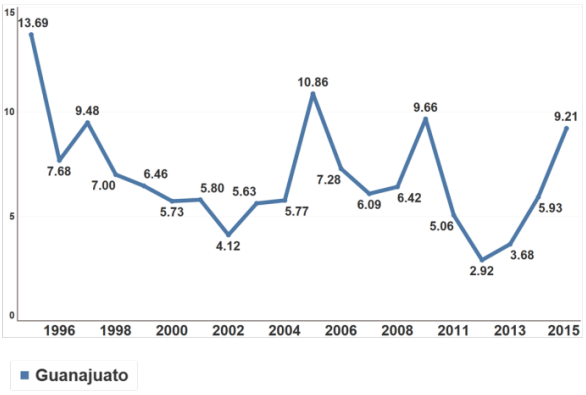


	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Inversión	5,094	5,501	9,807	11,001	12,992	12,641
Operación	41,828	42,051	52,348	56,155	58,443	62,659

Fuente: Instituto de Planeación, Estadística y Geografía, con información del portal de la Secretaría de Finanzas, Inversión y Administración de Guanajuato.

Por este hecho, en 2015 el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, Inafed, ubicó a la entidad en la cuarta posición nacional con respecto a la capacidad de inversión gracias a una tendencia ascendente de este indicador que va del 2.92 en 2012 al 9.21 en 2015.

Gráfica IV.4. Estatal. Capacidad de inversión, 1996-2015



De 1996 a 2015, la entidad disminuyó su capacidad de inversión. No obstante, ascendió 6 lugares en el ranking nacional.

1996	2015
LUGAR NACIONAL	LUGAR NACIONAL
10	4

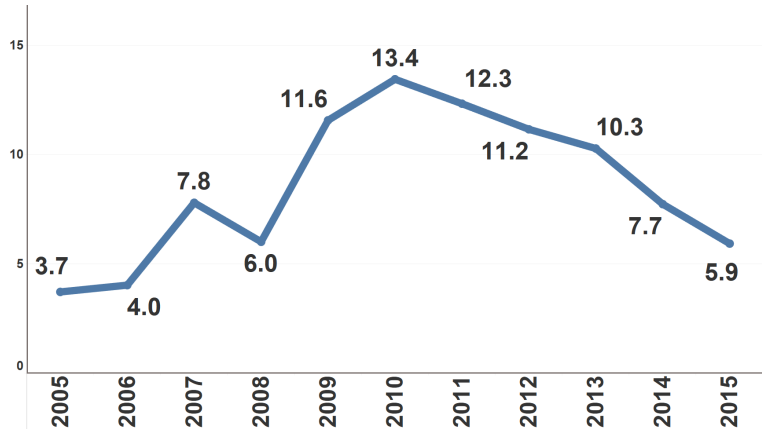
FUENTE: Instituto de Planeación, Estadística y Geografía del Estado de Guanajuato, con base en información del Sistema de Información Hacendario del Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal.

Deuda

Aunque en ciertos contextos ha tenido un enfoque negativo, la deuda es un componente importante de los ingresos, de las finanzas públicas y en lo general, del desarrollo de una entidad, ya que ésta permite la generación de proyectos de infraestructura, que son necesarios para el desarrollo del estado y que sería difícil obtener mediante los ingresos tributarios.

En los últimos años, Guanajuato ha destacado por un manejo responsable de la deuda, puesto que el peso de la deuda ha tendido a disminuir con respecto a los ingresos totales, asegurando con ello la sostenibilidad de las finanzas públicas.

Gráfica IV.5. Estatal. Peso del servicio de la deuda respecto a los ingresos totales, 2005-2015



Fuente: Instituto de Planeación, Estadística y Geografía del Estado de Guanajuato, con base en el Instituto Nacional de Estadística y Geografía y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

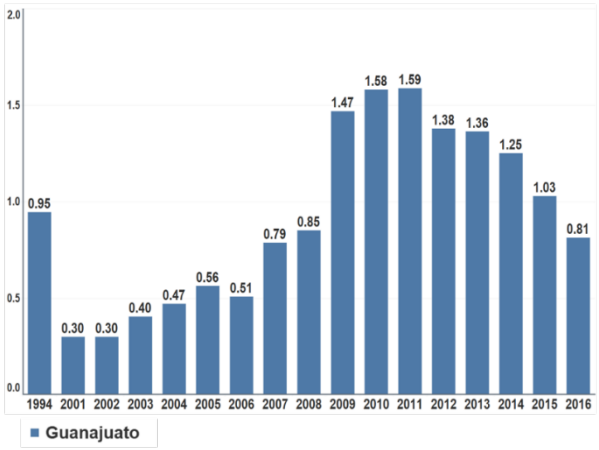
Del 2010 a 2015, el peso del servicio de la deuda en Guanajuato se ha mantenido a la baja con respecto a los ingresos estatales, lo cual le ha permitido avanzar seis posiciones en el ranking nacional, pasando del lugar número 11 en 2005 al lugar 5 en 2015, mostrándose un incremento del 3.7 al 5.9, respectivamente.

De igual forma, la empresa de consultoría Aregional señala que "el manejo de su endeudamiento ha sido prudente [...] Así, el estado ocupa el tercer lugar en el indicador de endeudamiento y su deuda real tuvo una reducción de 6.4 por ciento."[2]

[2] Aregional (2016). *Índice de desempeño Financiero de las Entidades Federativas.*

Comparando el peso de la deuda con respecto al Producto Interno Bruto estatal, se puede distinguir igualmente que ha disminuido paulatinamente desde 2011, pasando del 1.59 al 0.81% en 2016. Actualmente, la entidad ocupa el lugar 6 del *ranking* nacional.

Gráfica IV.6. Estatal. Peso de la deuda con respecto al Producto Interno Bruto estatal, 1994-2016



Este indicador disminuyó en el periodo de 1994 a 2016 en Guanajuato. Además, la entidad ascendió 1 lugar en el ranking nacional.

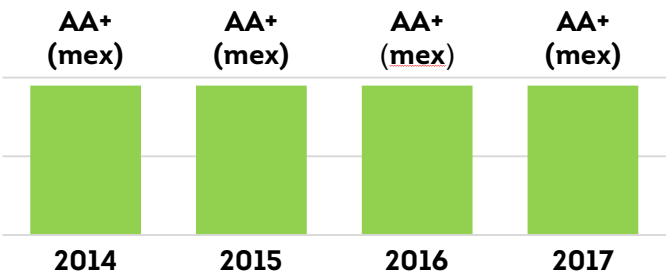
1994	2016
LUGAR NACIONAL	LUGAR NACIONAL
7	6

Fuente: Elaborado por la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas, SHCP con información proporcionada por las Entidades Federativas.

FUENTE: Instituto de Planeación, Estadística y Geografía del Estado de Guanajuato, con base en información de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

De los indicadores, el que mejor representa la sanidad de las finanzas públicas y el balance ingreso-gasto de las entidades es la calificación crediticia que otorgan las calificadoras internacionales. El 16 de noviembre de 2016 se publicó la calificación por parte de la calificadora Standard & Poor's, la cual ratificó a la entidad en escala global con la calificación BBB y en escala nacional con la calificación mxAA+, ambas con perspectiva estable. El 15 de junio de 2017 se publicó el comunicado de la calificadora Moody´s, mediante el cual ratifica la calificación del estado en Aa1.mx en escala nacional y en Baa1 en escala global. La perspectiva de las calificaciones de Guanajuato es negativa, en línea con la perspectiva de la calificación de los bonos soberanos de México (A3, negativa). El 22 de junio de 2017 Fitch Ratings ratificó las calificaciones AA+(mex) en escala nacional y BBB+ en escala global en moneda local, manteniéndose la tendencia de los últimos cuatro años (Gráfica IV.7). La perspectiva crediticia ha sido modificada de negativa a estable, de acuerdo con el comunicado del 4 de agosto del mismo año.

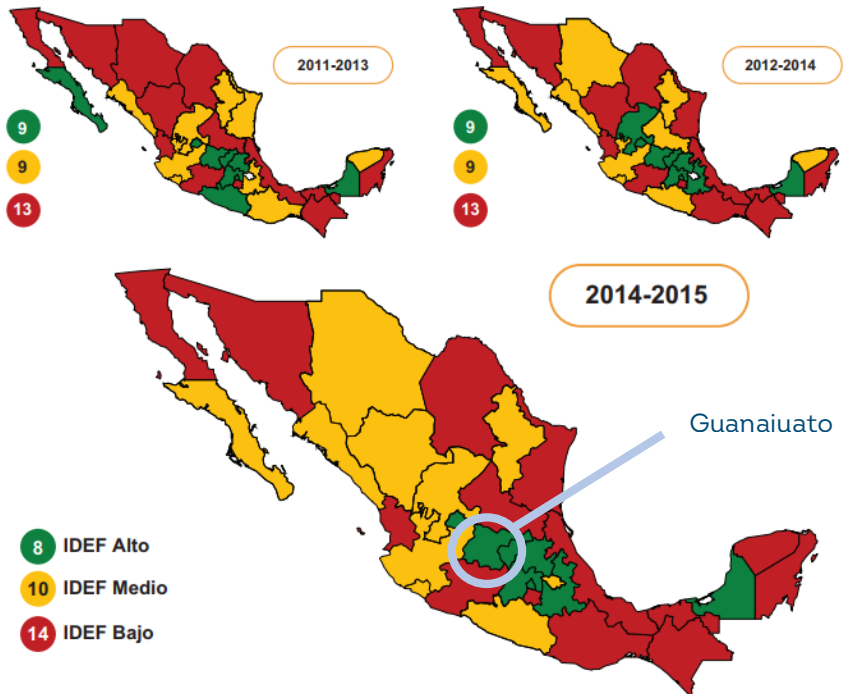
Gráfica IV.7. Estatal. Calificación crediticia de Guanajuato de la agencia Fitch Ratings, 2014-2017



Fuente: Instituto de Planeación, Estadística y Geografía del Estado de Guanajuato, con base en los comunicados de la calificadora Fitch Ratings.

De igual forma, el Índice de Desempeño Financiero de las Entidades Federativas, Idfef, desarrollado por la empresa de consultoría Aregional, ha ubicado a Guanajuato en el grupo con un indicador alto en las tres ediciones que se han publicado de este índice.

Mapa IV.1. Comparativo del Idfef en los periodos 2011-2013, 2012-2014 y 2014-2015



Fuente: Aregional, Índice de desempeño Financiero de las Entidades Federativas, 2017.

Sistema de pensiones

Un sistema de pensiones sano es indicativo de una adecuada administración pública, ya que da cuenta principalmente del sano manejo de las finanzas públicas, de una gestión con visión enfocada en el bienestar de sus trabajadores y, por supuesto, de la gobernabilidad de un Estado.

En Guanajuato, el sistema de pensiones que administra el Instituto de Seguridad Social del Estado de Guanajuato, ISSEG, se ha consolidado a través del tiempo hasta convertirse en uno de los mejores sistemas de pensiones en el país, alcanzando incluso el reconocimiento internacional; prueba de ello es el apoyo que ha recibido desde 2014 por parte de SOCIEUX+, la iniciativa de la Unión Europea para la protección social, el trabajo y el empleo.

El resultado del Estudio Actuarial 2016 consolida al Instituto de Seguridad Social del Estado de Guanajuato, ISSEG, como uno de los institutos de seguridad social con mayor viabilidad financiera en el país. Las reservas técnicas del Instituto al cierre de 2016 llegaron a $19 mil 627 millones 526 mil pesos, con lo cual se proyecta una viabilidad financiera a largo plazo para el fondo de pensiones. Gracias a las reformas a la Ley de Seguridad Social implementadas en los últimos años, la suficiencia actuarial del fondo de pensiones se incrementó 37 años, del 2044 proyectado en el Estudio Actuarial 2012 al 2081 que proyecta el Estudio Actuarial 2016.

Tabla IV.3. Estatal. Resultados actuariales, 2016

PERIODO DE SUFICIENCIA		
3% real	4% real	5% real
2044	2051	2081

Fuente: Valuaciones Actuariales del Norte, S.C.

Estos resultados ayudan a consolidar la fortaleza de las finanzas públicas de Guanajuato, validada por los comentarios y las calificaciones crediticias positivas otorgadas por las principales agencias internacionales: Moody´s, Fitch Ratings y Standard & Poor´s.

- "En cuanto a contingencias por pensiones, Guanajuato ocupa una posición muy buena respecto a otros estados mexicanos y gobiernos internacionales".[3]
- "Guanajuato enfrenta pasivos por pensiones no fondeados bajos en comparación con sus pares nacionales. El estado implementó una serie de reformas para fortalecer el sistema de pensiones…".[4]

[3] Fitch Ratings (2017). *Reporte de calificación crediticia del Estado de Guanajuato,* México.

[4] Moody's Investors Service (2017). *Actualización anual de la Opinión crediticia del Estado de Guanajuato,* México.

- "Adicionalmente, con base en la última proyección actuarial, Guanajuato cuenta con un sistema de pensiones sustentable…".[5]

Para hacer frente a sus compromisos, el Instituto de Seguridad Social del Estado de Guanajuato, ISSEG, cuenta con un patrimonio de $21 mil 47 millones 488 mil pesos al cierre de 2017, lo que representa un incremento de casi $7 mil 800 millones de pesos, casi 60%, con respecto a septiembre de 2012. Los recursos en la cartera de inversiones financieras alcanzan $12 mil 525 millones 126 mil pesos, con intereses generados por más de $872 millones de pesos en 2017 y con un incremento de casi 96% desde septiembre de 2012.

Además, el Instituto cuenta con un área comercial con cuatro líneas de negocio: farmacias, estacionamientos, arrendamientos y un parque funerario. La utilidad neta obtenida del área comercial en 2017 fue de $222 millones 722 mil pesos, un incremento de 219% con respecto a la utilidad obtenida en 2012. Por otro lado, el ahorro neto del área institucional y comercial en 2017 fue de $1 mil 841 millones 883 mil pesos, lo que representa un 5% más que lo generado en 2012.

A la fecha, el Instituto de Seguridad Social del Estado de Guanajuato, ISSEG, tiene un total de 76 mil 535 derechohabientes, de los cuales 61 mil 387 son asegurados activos y 15 mil 148 son pensionados, lo que genera una tasa de dependencia de 4.05. Esto quiere decir que hay 4 asegurados activos por cada pensionado, cifra que al cierre de 2012 era de 6.09 y que se proyecta baje a 2.22 en 2040, por lo que es necesario un esfuerzo importante para garantizar la suficiencia financiera que permita asegurar los seguros y prestaciones a los derechohabientes.

Dentro de los servicios que se ofrecen a sus derechohabientes se encuentran 18 casas de jubilados, donde se promueve el envejecimiento activo y digno mediante actividades recreativas, culturales y deportivas que benefician la calidad de vida de sus pensionados. Adicionalmente, están en proceso de apertura 2 casas de jubilados, en Salvatierra y Comonfort.

Gestión para Resultados

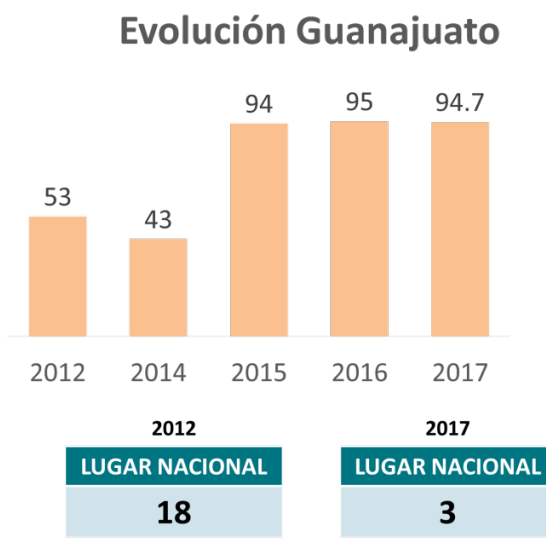
Aunque el concepto de la Gestión para Resultados, GpR, no es nuevo, en los últimos años ha cobrado mayor vigencia en los países latinoamericanos, al ser una de las referencias de buenas prácticas recomendadas por organismos internacionales. En el caso de México, este concepto hizo su aparición en el primer lustro del siglo XXI; sin embargo, fue hasta la administración federal 2006-2012 cuando se institucionaliza formalmente con la modificación y adición de diversas disposiciones normativas en materia presupuestaria, como es el caso de la Ley General de Contabilidad Gubernamental, que vio la luz en 2008 y que establece "los criterios generales que regirán la contabilidad gubernamental y la emisión de información financiera de

[5] Standard & Poor's Global Ratings (2017). *S&P confirma calificaciones en escala global de 'BBB' y nacional de 'mxAA+' del Estado de Guanajuato; la perspectiva se mantiene estable*, México.

los entes públicos, con el fin de lograr su adecuada armonización". No obstante, fue hasta 2013 cuando el Gobierno del Estado de Guanajuato se propuso la incorporación del concepto de la Gestión para Resultados, GpR, como parte de su quehacer cotidiano.

Es importante recalcar que la Gestión para Resultados, GpR, va más allá del simple concepto del Presupuesto basado en Resultados, PbR, con el que tradicionalmente se asocia, ya que también involucra el ciclo completo del diseño de las políticas públicas, incluyendo la identificación y documentación de la problemática, el diseño y planeación de las alternativas de solución, la programación y presupuestación de las acciones a realizar y el monitoreo y evaluación de las acciones implementadas. En este proceso cíclico la documentación de indicadores *ad hoc* y *proxy* es vital para poder contar con información sobre la evolución de los indicadores asociados a la problemática y que den cuenta de los resultados obtenidos tras la intervención pública. En el marco de la Gestión para Resultados, GpR, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, SHCP, evalúa anualmente la implementación del Presupuesto basado en Resultados, PbR, en las entidades federativas, siendo Guanajuato uno de los estados que más ha destacado en los últimos años, ocupando el segundo y tercer lugar en las últimas tres evaluaciones con 94, 95 y 94.7 puntos alcanzados, respectivamente.

Gráfica IV.8. Estatal. Índice de Implementación PbR-SED, 2012-2017



FUENTE: Secretaría de Finanzas, Inversión y Administración de Guanajuato, con información de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Planeación orientada a resultados

La planeación constituye el inicio del ciclo presupuestal; en ella se considera la elaboración de los diagnósticos de la situación del estado en un tema o región particular, para posteriormente generar los objetivos, las estrategias y las acciones con las que se dará solución a la problemática identificada en el diagnóstico.

En el marco de la Gestión para Resultados, GpR, la planeación adquiere un papel fundamental, ya que es en este subproceso en donde se identifica la problemática y se clarifican los resultados a lograr, los cuales deberán expresarse cuantitativamente en indicadores de desempeño. Estos indicadores permitirán, además de la evaluación de los instrumentos de planeación que los contienen, la alineación que deberán seguir los programas presupuestarios que se desarrollen por la administración pública.

En estos términos, Guanajuato cuenta con un marco institucional sólido y vanguardista, ya que tiene soporte normativo en la Constitución estatal y en una ley específica en la materia que también cuenta con su propio reglamento y, sobre todo, porque cuenta con una institución especializada en la materia, el Instituto de Planeación, Estadística y Geografía del Estado de Guanajuato, Iplaneg, creado en 2007. Esta institución es la instancia que coordina el Sistema Estatal de Planeación en la entidad y tiene a su cargo las funciones de planeación, ordenamiento territorial, generación de información estadística y monitoreo y evaluación de los planes y programas del Ejecutivo estatal. Esta misma instancia coadyuva a los municipios en la elaboración de sus instrumentos de planeación y en la asesoría técnica y capacitación de su personal.

Los instrumentos de planeación, planes y programas que elabora y coordina el Instituto de Planeación, Estadística y Geografía del Estado de Guanajuato, Iplaneg, son de observancia general para las dependencias y entidades de la administración pública estatal y son puestos a disposición de la sociedad mediante el portal del Sistema Estatal de Información Estadística y Geográfica[6]. A partir del año 2000, como observancia a la normativa estatal, se incorporaron por primera vez indicadores y metas en los instrumentos de planeación estatal, con la finalidad de evaluar su cumplimiento. Con la implementación del Presupuesto Basado en Resultados, PbR, en el estado en 2013, tanto los instrumentos como los indicadores han tenido que adecuarse a las características que establecen las instancias evaluadoras estatales y nacionales. Hoy día, los indicadores del Plan Estatal de Desarrollo 2035 y del Programa de Gobierno 2012-2018 tienen una vinculación directa con los establecidos en los programas presupuestarios que coordina la Secretaría de Finanzas, Inversión y Administración de Guanajuato, SFIA.

Aun con los avances logrados, es necesario reforzar la labor de planeación en las dependencias y entidades estatales con la creación de áreas específicas, la profesionalización de su personal y la homologación de

[6] Portal disponible en la dirección http://seieg.iplaneg.net/seieg/index/clasificacion/77

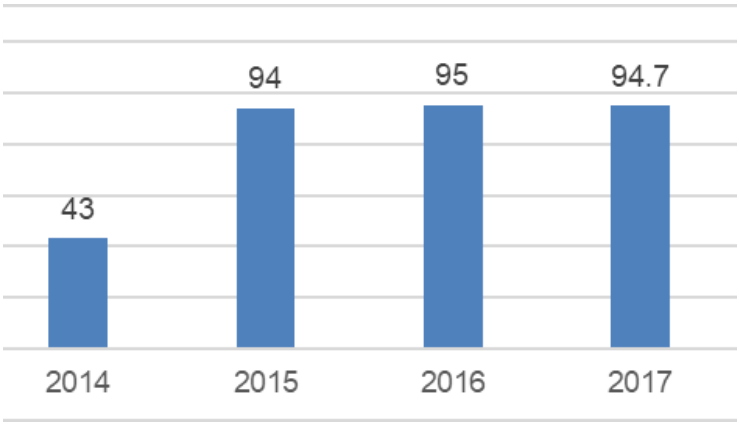
procesos. También es indispensable reforzar la coordinación entre los procesos, que van desde el diagnóstico hasta la evaluación y la rendición de cuentas.

Presupuesto basado en Resultados

Como se mencionó en párrafos anteriores, el año 2013 marcó el inicio formal para la implementación del Presupuesto basado en Resultados, PbR, en el estado de Guanajuato. A partir de ese año se han implementado mejoras en el marco normativo y los procesos de planeación, programación y presupuestación. Además, con la finalidad de contar con mejores herramientas, la Secretaría de Finanzas, Inversión y Administración de Guanajuato, SFIA, creó el Sistema de Evaluación al Desempeño, SED, que permite contar con una vista general y simplificada del presupuesto estatal estructurado a través de los programas presupuestarios.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, SHCP, evalúa anualmente la implementación del Presupuesto basado en Resultados, PbR, en las entidades federativas, siendo Guanajuato uno de los estados que más ha destacado en los últimos años, ocupando el segundo y tercer lugar en las últimas tres evaluaciones.

Gráfica IV.9. Estatal. Puntuación de Guanajuato en el diagnóstico sobre el avance en la implementación del PbR-SED de las entidades federativas, 2012-2017



Fuente: Instituto de Planeación, Estadística y Geografía del Estado de Guanajuato, con base en los reportes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Monitoreo y evaluación

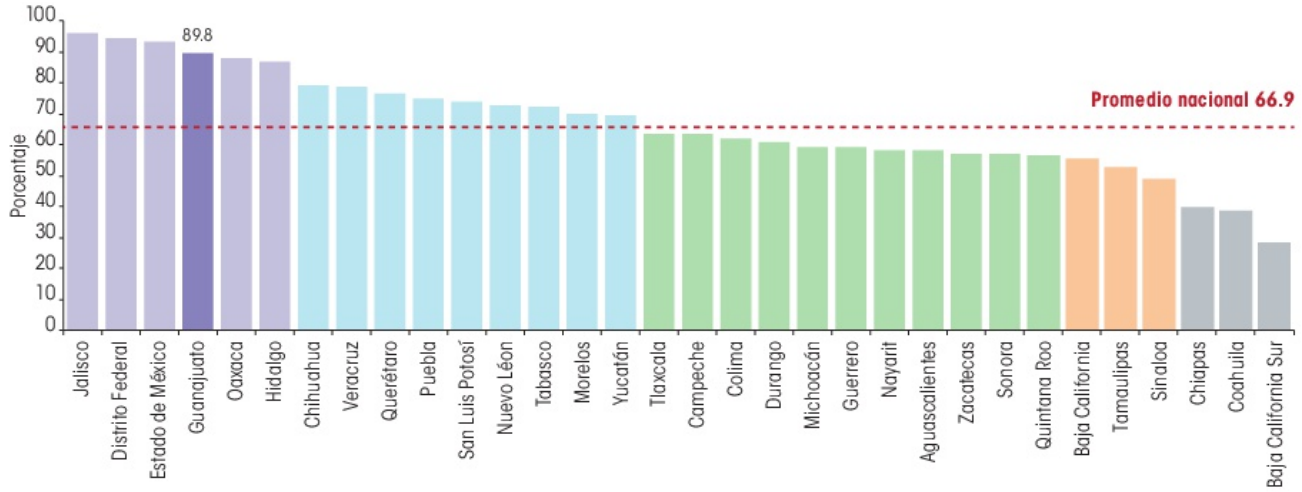
A pesar de que existen antecedentes desde 2009 y 2011, los primeros esfuerzos que se documentaron formalmente respecto a la evaluación de políticas públicas se realizaron en 2012, año en que se hicieron las primeras evaluaciones de diseño, operación, resultados y percepción de programas sociales. A partir de entonces, la Secretaría de Desarrollo Social y Humano, Sedeshu, ha venido realizando anualmente evaluaciones de diseño y desempeño de diversos programas en la materia. Continuando con este esfuerzo,

esta dependencia publicó en el 2014 los Criterios de monitoreo y evaluación, seguimiento a recomendaciones, creación de programas y programación de acciones en materia de desarrollo social y humano, que posteriormente dio paso a la Guía para la operación del monitoreo y evaluación de los programas sociales estatales, con base en la cual se han elaborado las evaluaciones de los programas sociales de los años subsecuentes.

Por otra parte, procurando conjuntar los esfuerzos previos, en mayo de 2017 el Instituto de Planeación, Estadística y Geografía del Estado de Guanajuato, Iplaneg impulsó la publicación del decreto gubernativo mediante el cual se constituye el Sistema de Evaluación del Estado de Guanajuato, como instancia de coordinación institucional para el cumplimiento de los objetivos, métodos y actividades para la evaluación de las intervenciones públicas.

Estos esfuerzos, que sientan las bases para el monitoreo y evaluación en la entidad, han sido reconocidos en los últimos años por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, Coneval, en 2017 por la Implementación del Sistema de Evaluación y en 2015 por la publicación del Reglamento de Monitoreo de los Programas Sociales y por la Evaluación de los indicadores y sus registros administrativos. Además, esta institución posiciona a la entidad en la cuarta posición en el índice de monitoreo y evaluación.

Gráfica IV.10. Nacional. Índice de monitoreo y evaluación en las entidades federativas, 2015



Fuente: Diagnóstico del Avance en Monitoreo y Evaluación en las entidades federativas 2015, del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.

Gestión de servicios con enfoque al ciudadano

Uno de los conceptos que cobra más relevancia dentro de la Nueva Gestión Pública, NGP, además de la eficiencia y eficacia de las acciones del gobierno, es la calidad en la prestación de los servicios públicos. Para eso deben implementarse mecanismos diversos que le permitan a los ciudadanos expresar su opinión respecto a la calidad y calidez de los servicios que reciben, a la vez que le faciliten a la administración pública su acopio, procesamiento y sistematización, de manera que sean una fuente para la mejora continua de sus procesos.

La calidad de los servicios y la satisfacción ciudadana

La calidad de los servicios públicos ofrecidos al ciudadano ha sido una preocupación fundamental para la administración pública en Guanajuato. La obtención de resultados, y no sólo el control de los recursos, es la pauta que debe guiar a la administración pública estatal, planteando la necesidad de un aparato administrativo que sea ágil, flexible, transparente, eficiente y orientado al beneficio de la ciudadanía.

Guanajuato tiene el propósito de disminuir el tiempo de respuesta en los servicios en los puntos de atención, planteándose las siguientes estrategias: orientación de los resultados hacia el ciudadano, mejoramiento integral de los procesos apoyándose en avances tecnológicos y personal capacitado, acercamiento de los servicios al ciudadano, desregulación administrativa y adecuación y simplificación de la normativa.

Para poder lograr lo anterior, fue necesario ejecutar las siguientes acciones: evaluar, mejorar y controlar la prestación de servicios, así como analizar y optimizar los procesos.

Para la mejora de los servicios gubernamentales se ha involucrado a los usuarios como los entes principales de evaluación, tomando su opinión acerca de la percepción del servicio público en los puntos que aporten un juicio respecto a las fortalezas y áreas de oportunidad. Se detectaron las siguientes características mínimas deseables.

- Contar con instalaciones dignas y con buena imagen, es decir, limpias, con identidad gubernamental actualizada, con un lugar apropiado y cómodo para esperar turno y con sanitarios para usuarios.
- Que los servidores públicos tengan un mejor trato, profesionalismo y amabilidad, además que se les pueda identificar fácilmente.
- Que los trámites y servicios sean más rápidos y que no se haga esperar tanto tiempo de forma ociosa.
- Reducir la cantidad de visitas al centro de atención para concluir un trámite.
- Que la información sobre requisitos, costos y horarios de los centros de atención esté clara, actualizada y a la vista de los usuarios y que haya alguien que pueda atender sus dudas.

Se han agregado otros requerimientos adicionales, que la propia ciudadanía va definiendo; esto es positivo, pues permite entrar en un ciclo de mejora continua y poder llegar a ofrecer servicios de excelencia de forma permanente. Los requisitos adicionales son los siguientes.

- Que la ciudadanía tenga la confianza de asistir a los centros de atención y que no exista corrupción
- Que solamente se soliciten los requisitos indispensables para recibir el servicio.
- Que se atienda de manera especial a grupos vulnerables de la población, como personas con discapacidad.
- Que el servicio se pueda ofrecer de forma remota, sobre todo por internet.

Desde un inicio, la Secretaría de la Transparencia y Rendición De Cuentas, STRC, ofrece orientación para estrategias y acciones para mejorar la calidad de los servicios que se ofrecen a la ciudadanía respondiendo oportunamente a sus necesidades y logrando que el usuario vea al gobierno como un aliado que lo entiende y ve por su bienestar.

Así, se planteó un cambio estructural en la forma de brindar atención a los usuarios, que involucra a todos los servidores públicos mediante un compromiso de mejora continua dentro de las dependencias o entidades que ofrecen un trámite o servicio. Este cambio se extiende desde la persona que atiende en ventanilla, como primer contacto con los usuarios, hasta el jefe de oficina que se convierte en el principal promotor del cambio.

Para mejorar la calidad en los servicios de ventanilla, se plantearon estrategias que llevaron a la conformación de talleres de capacitación para servidores públicos de contacto directo.

- Orientación hacia el usuario.
- Mejoramiento integral de los procesos, apoyándose en avances tecnológicos y personal capacitado.
- Acercamiento de los servicios al usuario, desregulación administrativa y adecuación a la normativa.

En cuanto a mejoras que requerían recursos económicos específicos para impactar de manera más significativa en la satisfacción de los usuarios, se dotó de estos recursos a la Dirección de Mejora de Servicios Gubernamentales, para ser colocados en la realización de acciones de mejora que los requieran y así impulsar enfáticamente el logro de mejores resultados. Evidentemente, cada actividad que necesite de aplicación de recursos debe estar bien justificada, en función de un beneficio tangible para el usuario y apoyada por un plan y programa de trabajo orientado a la mejora.

Se plantea también el anhelo por obtener y conservar en cada servicio la certificación ciudadana; esto no debe ser una presea o un premio otorgado por una instancia gubernamental, sino un elemento otorgado por los usuarios, que sea la base de la consolidación del servicio y con el cual se podrá marcar la pauta para la continuidad de la cultura de mejora en gobiernos venideros, asegurando a los usuarios certidumbre en una mejor atención y un servicio público de calidad.

De ahí la importancia del trabajo que se ha venido realizando a manera de contraloría social con el Comité Evaluador del Programa Mejor Atención y Servicio, en el que está representada la sociedad organizada y los sectores académico, empresarial y social, que ha jugado un papel indispensable para supervisar, validar,

transparentar y orientar las acciones del gobierno en cuanto a la prestación de trámites y servicio, con el fin de que respondan a los requerimientos cada vez mayores de la propia ciudadanía a la que representan.

El Programa Mejor Atención y Servicio, MAS, se convierte en la apuesta clara de la Secretaría de la Transparencia y Rendición De Cuentas, STRC, para la definición estratégica de la cultura de calidad en el servicio en los centros de atención de la administración pública estatal y las municipales, configurándose desde 2015 como un proyecto de inversión que lo dota de recursos para comprar insumos que reduzcan las brechas de calidad y apoyen a los centros de atención a alcanzar los estándares mínimos deseables. Al convertirse en proyecto de inversión, los recursos se orientan con base en la metodología de Presupuesto basado en Resultados, PbR, beneficiándose a los centros que han demostrado un compromiso con la excelencia, lo que se traduce en reseñas favorables de los usuarios en las encuestas de medición de la percepción ciudadana.

La calidad de los servicios públicos ofrecidos al ciudadano ha sido una preocupación fundamental para la administración pública en Guanajuato. En este contexto, la mejora regulatoria es una política pública que consiste en la generación de normas claras y trámites y servicios simplificados, así como de instituciones eficaces para su creación y aplicación, orientados a obtener el mayor valor posible de los recursos disponibles y el óptimo funcionamiento de las actividades comerciales, industriales, productivas, de servicios y de desarrollo humano de la sociedad en su conjunto.

La mejora regulatoria como política pública en Guanajuato ha puesto en el centro al ciudadano y busca su satisfacción mediante cinco estrategias principales: Participación ciudadana, Seguimiento y evaluación, Rediseño de procesos, Calidad normativa y Tecnologías de información y comunicaciones.

Para impulsar los trabajos en la materia se cuenta con un Consejo de Mejora Regulatoria en operación desde 2011, que está integrado por representantes destacados de los sectores académico, empresarial, social y público, siendo además presidido por un representante de la ciudadanía. Este Consejo fomenta a su vez que los municipios implementen en sus territorios las mejores prácticas en esta cuestión.

Algunos de los resultados que se han alcanzado pueden constatarse en la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental, ENCIG, que emite el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Inegi, en la que Guanajuato presenta un avance gracias a la mejora regulatoria y a proyectos que se han implementado, como el Programa Mejora Atención y Servicio o el proyecto Guanajuato 10/10.

Tabla IV.4. Estatal. Posición en los trámites más demandados, 2011-2015

TRÁMITE O SERVICIO	LUGAR 2011	LUGAR 2015
Trámites en el Registro Civil	15	7

Registro de vehículos	13	1
Verificación vehicular anticontaminante	12	
Licencia de conducir	13	
Refrendo	25	
Atención médica de urgencia	7	4
Atención médica programada		13
Trámites de educación pública básica	29	9
Trámites de educación pública universitaria	9	

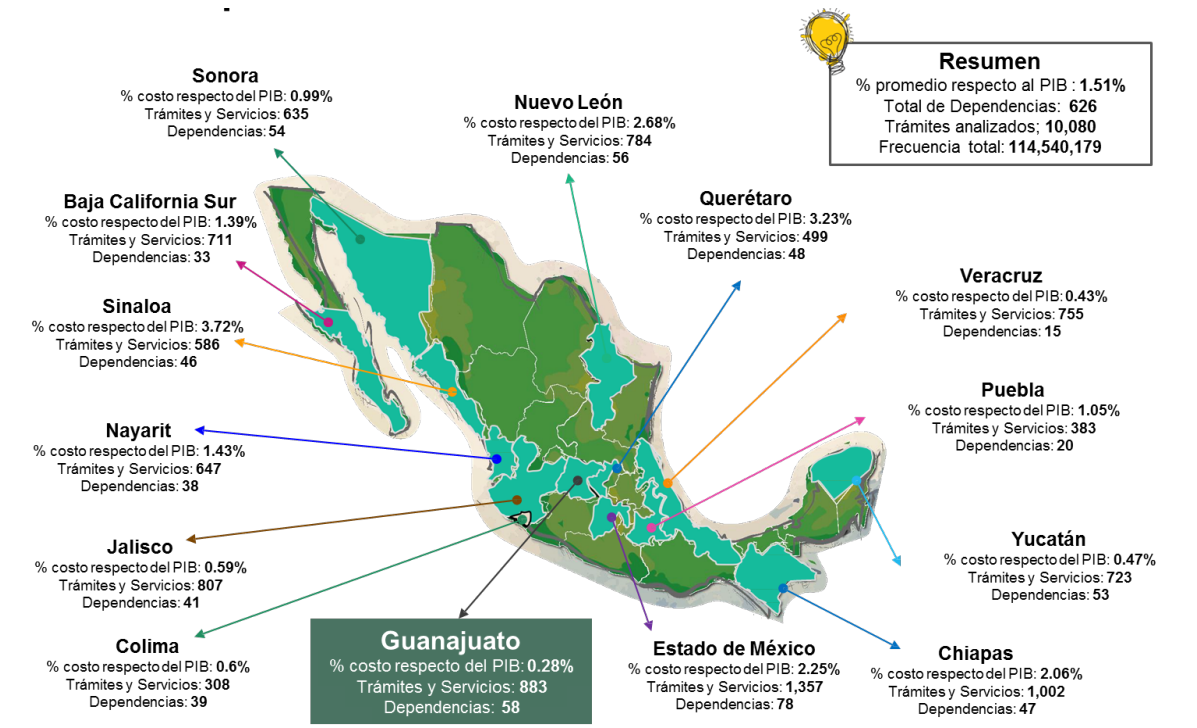
Fuente: Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2016, del Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

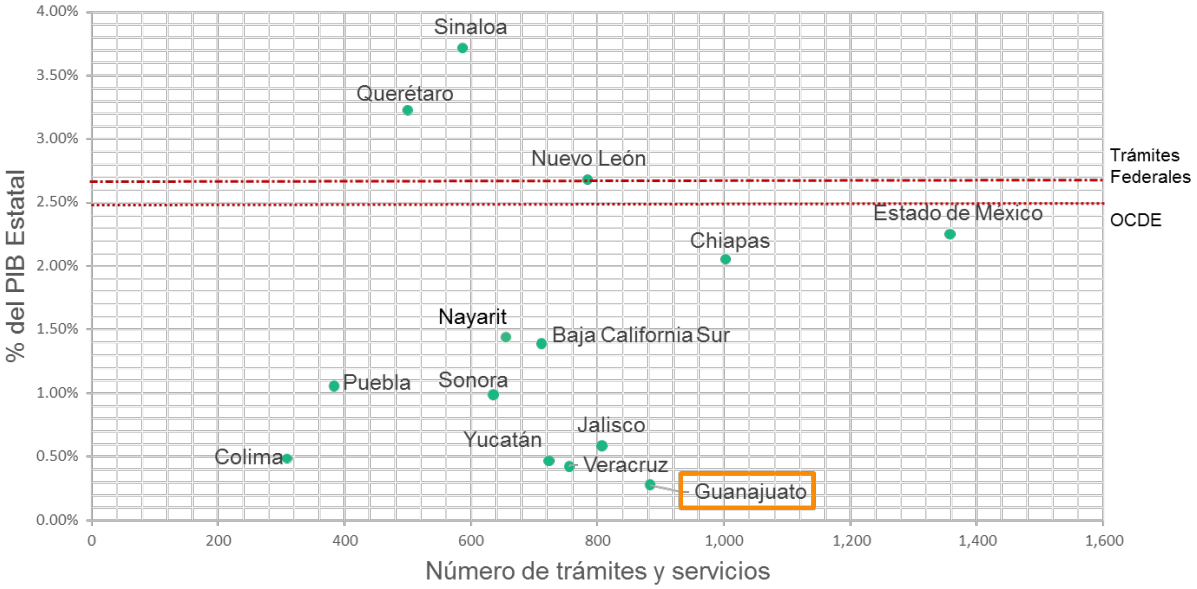
Además, en la última administración estatal, se implementó el proyecto denominado Ventanilla Única, en el cual fueron automatizados algunos trámites estatales como son la licencia de alcoholes, la cédula profesional, la licencia de conducir, los créditos para acciones de vivienda de la Comisión de Vivienda del Estado de Guanajuato y los dictámenes de impacto ambiental.

Se ha puesto en operación el primero de dos centros de gobierno, dando servicio al público en general en un espacio único y más funcional donde, mediante novedosos esquemas de servicio y concentración de trámites y servicios de alta demanda, se empieza a tener un impacto favorable en la percepción del usuario de las prestaciones públicas que ahí se ofrecen.

En 2016, Guanajuato participó en la implementación de la metodología de medición y simplificación de cargas administrativas de todos sus trámites y servicios como parte del Programa Simplifica, coordinado por la Comisión Federal de Mejora Regulatoria, Cofemer. Con base en una metodología de costeo estándar, se calculó un Costo Económico Social, CES, total de $1 mil 929 millones 790 mil 181.93 pesos, lo que equivale a un 0.27% del Producto Interno Bruto de la entidad, muy por debajo del costo que implica para otros estados e incluso del nacional, con 1.51%; esto equivale a decir que los ciudadanos tienen una menor carga económica al realizarlos.

Gráfica IV.11. Nacional. Resultados para Guanajuato del Programa Simplifica, 2017

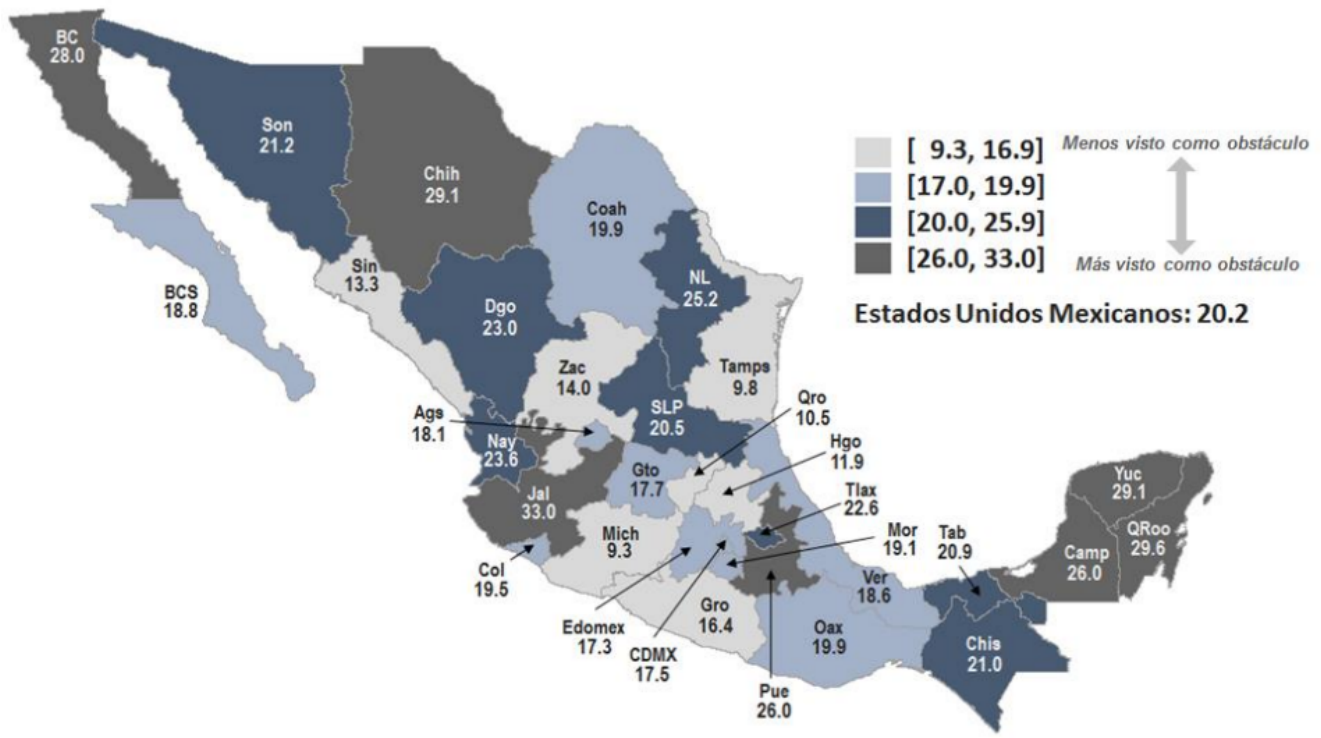




Fuente: Resultados del programa Simplifica de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria, 2017.

Adicionalmente, la Encuesta Nacional de Calidad Regulatoria e Impacto Gubernamental en Empresas, ENCRIGE, publicada por primera vez por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Inegi, en 2017, muestra entre otros rubros el porcentaje de unidades económicas que consideraron que, durante el año previo, el marco regulatorio representó un obstáculo para el logro de sus objetivos de negocios. Los resultados muestran que Guanajuato es uno de los estados en los que el marco regulatorio es menos visto como un obstáculo para el logro de sus negocios (mapa IV.2).

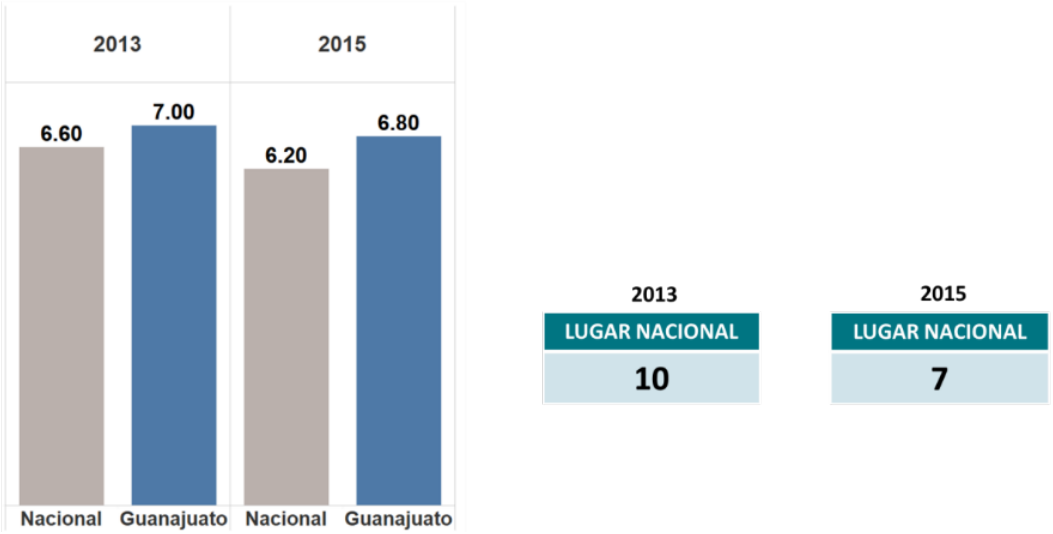
Mapa IV.2. Nacional. Porcentaje de unidades económicas según su percepción sobre el marco regulatorio estatal, 2016



Fuente: Encuesta Nacional de Calidad Regulatoria e Impacto Gubernamental en Empresas, 2017.

El goce de los servicios públicos también es percibido como el grado de cumplimiento del gobierno. La evaluación promedio que ha recogido el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Inegi, sobre la valoración de la población mayor de 18 años de los servicios básicos y bajo demanda muestra una tendencia a disminuir tanto a nivel nacional como estatal (del 6.6 al 6.2 y del 7 al 6.8, respectivamente). No obstante, la entidad subió tres lugares, yendo de la posición 10 a la 7 entre 2013 y 2015.

Gráfica IV.12. Comparativo. Evaluación promedio que la población de 18 años y más otorga a servicios públicos básicos y bajo demanda, 2013 y 2015



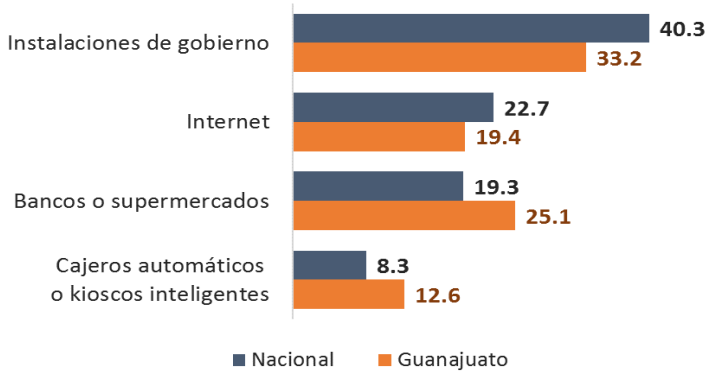
Fuente: Instituto de Planeación, Estadística y Geografía del Estado de Guanajuato, con información de la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2017 del Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

Gobierno digital (ciudadano digital)

El Gobierno del Estado de Guanajuato ha impulsado la actualización tecnológica como parte de los servicios que ofrece a la ciudadanía. En este rubro, la información que aporta la Encuesta Nacional de Calidad Regulatoria e Impacto Gubernamental en Empresas, Encrige, reconoce que en el país 16.6% de las unidades económicas tuvo alguna interacción con el gobierno mediante internet durante 2016, cifra que seguramente crecerá en los años siguientes.

En el caso particular de Guanajuato, la Encuesta Nacional de Calidad Regulatoria e Impacto Gubernamental en Empresas, ENCRIGE, muestra que los trámites que realizan los ciudadanos se llevan a cabo mayormente mediante medios alternativos como sucursales bancarias, cajeros automáticos, kioscos o supermercados.

Gráfica IV.13. Comparativo. Lugar al que la ciudadanía acudió o medio a través del cual realizó un trámite, pago o solicitud de servicio, 2016



Fuente: Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2017, del Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

Mejora del clima laboral

El estudio en materia de clima laboral y cultura organizacional ha tenido como objetivo identificar áreas de oportunidad para implementar acciones de mejora, las cuales han servido como base para solventar los requerimientos y problemáticas manifestados por los servidores públicos adscritos a las mismas con sus respuestas.

Durante 2017 se encuestaron 13 mil 600 servidores públicos adscritos a las dependencias y entidades del Gobierno del Estado de Guanajuato, logrando analizar las condiciones organizacionales según 16 categorías de análisis, cada una compuesta por un conjunto de reactivos o afirmaciones.

1. Recompensas y reconocimientos
2. Capacitación y desarrollo
3. Mejora y cambio
4. Calidad y orientación al usuario
5. Equidad laboral
6. Comunicación
7. Disponibilidad de recursos
8. Calidad de vida laboral
9. Balance trabajo-familia
10. Colaboración y trabajo en equipo
11. Liderazgo y participación
12. Identidad con la institución
13. Enfoque a resultados y productividad
14. Normativa y procesos

15. Profesionalización
16. Impacto de la encuesta en mi institución

Como parte de los reportes de resultados de la medición, se han generado planes y programas de trabajo en dependencias y entidades, mismos que han sido la base para la identificación de prácticas exitosas que conforman una publicación anual para conocimiento del resto de organismos del gobierno estatal y para reconocimiento de los servidores públicos que las han promovido con éxito.

Modelo de gestión ética fincada en valores de la Secretaría de la Transparencia y Rendición De Cuentas

El modelo de gestión ética fincada en valores ha constituido una herramienta que permite promover la conducta ética de los servidores públicos que integran la Administración Pública del Estado de Guanajuato mediante el conocimiento, la difusión y la apropiación de los valores institucionales.

Mediante este modelo se busca la apropiación e implementación de guías de actuación que permitan una mayor identificación con los valores institucionales, asegurando su vivencia y fortaleciéndolos desde un enfoque humanista. Por lo anterior, en el Gobierno del Estado de Guanajuato se ha conformado como eje rector el Consejo de Ética del Estado de Guanajuato, integrado por titulares del gabinete legal y algunas entidades de gabinete ampliado y diez ciudadanos reconocidos por su integridad y que representan diversos sectores de la población; en este Comité destaca la representación académica y de universidades reconocidas del estado de Guanajuato, que fomentan la vivencia de la ética y valores.

Como parte central del modelo se han conformado comités internos de ética y de prevención de conflictos de interés en todas las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal, las cuales han sido evaluadas mediante una encuesta de ética, cuyo fin es analizar, reflexionar e identificar los valores y las prácticas actuales del Gobierno del Estado de Guanajuato, así como conocer las fortalezas y debilidades en la gestión ética. Desde su primera medición y hasta 2017, esta encuesta de ética ha dado resultados positivos, constituyéndose como la base de los planes y programas de trabajo de las 65 dependencias y entidades participantes. Así mismo, se han identificado las prácticas exitosas y se han publicado y promovido para el conocimiento de toda la red de participantes, así como para reconocimiento de los servidores públicos que las han promovido exitosamente al interior de sus dependencias y entidades. También se reconoce a los servidores públicos y comités de ética modelo que sobresalen por la vivencia de valores en el marco del Foro de Buen Gobierno, evento en el que se llevan a cabo actividades de sensibilización en materia de ética, valores, integridad y prevención de conflictos de interés. Se brindan además cursos en línea y presenciales en materia de ética y campañas de difusión al interior de gobierno, para sensibilizar acerca del buen uso de vehículos oficiales, la honestidad y la prevención de conflictos de interés.

Por otro lado, se ha trabajado con la ciudadanía mediante la aplicación de encuestas sobre la opinión del desempeño ético de los servidores públicos adscritos a Gobierno del Estado de Guanajuato, así como en la suma de esfuerzos de la sociedad para la promoción de la ética y los valores mediante iniciativas como las semanas de la transparencia, las jornadas de rendición de cuentas, torneos deportivos con sectores vulnerables de la población juvenil, la fase estatal del concurso Transparencia en Corto y el concurso Guanajuato Honesto, además de la firma de acuerdos de colaboración entre el gobierno estatal y la iniciativa privada.

4.1.1.2 Los retos y desafíos para la gestión pública al 2040

Derivado del análisis de los temas presentados en los apartados anteriores, se han identificado algunos de los retos que obstaculizan el desarrollo adecuado de la administración pública hacia una nueva gestión pública basada en la gobernanza, es decir una gestión en la que el gobierno no está en el centro de las decisiones, sino que las comparte corresponsablemente con una sociedad cada vez más interesada, preparada y madura para hacer frente recíprocamente los problemas públicos.

- Incrementar la autonomía financiera del estado, diversificando los ingresos del erario.
- Incrementar la capacidad de inversión en el estado para el desarrollo de infraestructura y servicios ante la demanda presente y futura de la sociedad.
- Mantener la estabilidad de las finanzas públicas, asegurando el manejo adecuado de la deuda.
- Consolidar un sistema de pensiones que asegure el goce del derecho a una pensión para los trabajadores del estado, sin comprometer el equilibrio de las finanzas públicas ni el patrimonio propio de los trabajadores.
- Consolidar equipos de trabajo profesionales y altamente capacitados en los temas de información estadística, planeación, presupuestación, monitoreo y evaluación, tanto en el estado como en los municipios, evitando la alta rotación de personal.
- Formalizar la articulación entre los procesos de planeación, programación, presupuestación, monitoreo y evaluación.
- Operar y consolidar el Sistema Estatal de Evaluación con proyección a los municipios de la entidad.
- Asegurar que todas las disposiciones administrativas de carácter general cuenten con la manifestación de impacto regulatorio correspondiente, en pro de la simplificación y calidad de las regulaciones.
- Actualizar el marco jurídico de todos aquellos trámites y servicios que se hayan mejorado o automatizado en los últimos años, a fin de que tengan un respaldo jurídico.
- Asegurar la existencia de mecanismos pertinentes para que los actores sociales puedan participar en el diseño, la implementación, el seguimiento y la evaluación de las políticas públicas estatales.
- Formalizar el servicio civil de carrera en la administración pública del estado y de los municipios.

Adicionalmente, derivado de la consulta social realizada para la actualización del Plan Estatal de Desarrollo, particularmente en la mesa del tema de gestión pública, se identificaron los siguientes retos.

- Ejercer una gestión pública con altos estándares de desempeño y alejada de actos de corrupción y clientelismo político.
- Desarrollar las políticas públicas con base en información y diagnósticos basados en la realidad, de manera que atiendan las verdaderas necesidades de la sociedad.
- Asegurar la evaluación de las políticas públicas, los proyectos y los programas gubernamentales, de manera que se garanticen los aprendizajes y la continuación de los casos de éxito identificados.
- Asegurar que la orientación del gasto público responda a las necesidades de los ciudadanos y no a intereses particulares o partidistas.
- Asegurar que la asignación del presupuesto se realice bajo criterios sustentados en procedimientos técnicos, de manera que se asegure la generación del valor público de las inversiones.
- Destinar las inversiones públicas y privadas a los sectores y regiones más necesitados, de manera que se promueva un desarrollo equitativo en todas las regiones y municipios del estado.
- Garantizar la participación ciudadana como elemento básico de la gestión pública y no como legitimador de las acciones del gobierno.
- Contar con mecanismos permanentes que aseguren la participación y articulación de los diferentes actores del desarrollo de la entidad en la generación, el seguimiento y la evaluación de las políticas públicas estatales.
- Desarrollar capacidades institucionales y de gestión que contribuyan a la profesionalización, la evaluación y la promoción de los servidores públicos con base en su desempeño.

4.1.1.3 Hacia una Visión de la gestión pública al 2040

Con base en la consulta social llevada a cabo en la mesa de análisis estratégico correspondiente al tema de gestión pública, se generaron las siguientes características que conforman la Visión al 2040.

- Guanajuato cuenta con una administración pública moderna, eficiente y eficaz que reconoce al ciudadano como eje e inspiración de su trabajo, por lo que ha establecido los mecanismos y las alianzas permanentes para que los diferentes sectores de la sociedad participen en la toma de decisiones en los temas que son de su interés.
- El Gobierno del Estado Guanajuato reconoce su papel como promotor del desarrollo, por lo que ha generado los medios para incrementar la inversión pública e incentivar la atracción de inversiones.
- En Guanajuato, la igualdad de oportunidades entre mujeres, hombres y todos los sectores y grupos de población es reconocida y promovida desde el sector gubernamental y es la base de la gobernabilidad en la entidad.

- Los funcionarios de las administraciones públicas municipales y la estatal son profesionales altamente capacitados para ejercer sus labores bajo principios de honestidad, transparencia, austeridad y atención al ciudadano.
- Los ciudadanos en Guanajuato cuentan con diversos mecanismos para el acceso a los trámites y servicios que ofrece su gobierno, en los que se aprovechan las tecnologías de información disponibles, eliminando las barreras presenciales y normativas y minimizando los costos de transacción.
- Guanajuato cuenta con un marco regulatorio eficiente, consolidado y vanguardista con procesos y mecanismos de participación social en funcionamiento que posibilitan y facilitan su involucramiento en las decisiones para el diseño, la instrumentación y la evaluación, para la agilización de los trámites y los servicios gubernamentales.

4.1.2 Transparencia y rendición de cuentas

Con base en los principios de transparencia y rendición de cuentas, en la actualidad distintos países en todo el mundo han iniciado un proceso progresivo para promover e impulsar estrategias ligadas al concepto de gobierno abierto. Es así como el gobierno abierto se ha posicionado como un paradigma emergente, que intenta responder al agotamiento de los modelos tradicionales de gobernanza en un mundo que está cambiando radical y vertiginosamente.

En el Guanajuato del futuro no habrá otra manera de concebir la transparencia, la rendición de cuentas y el gobierno abierto que como una plataforma para la participación y la colaboración mediante ecosistemas abiertos de datos y procesos que favorezcan la cocreación, el codiseño y la cogestión de servicios, en un contexto en el que la confianza, la corresponsabilidad y el compromiso son elementos clave para el proceso de cambio que experimentan los gobiernos y las administraciones públicas.

4.1.2.1 Situación actual de transparencia, rendición de cuentas y gobierno abierto en Guanajuato

Transparencia y rendición de cuentas

La corrupción es un complejo fenómeno social, político y económico que afecta a todos los países del mundo. En diferentes contextos, la corrupción perjudica a las instituciones democráticas, desacelera el desarrollo económico, contribuye a la inestabilidad política y debilita las estructuras de gobernanza.

De acuerdo con el más reciente informe del Barómetro Global de la Corrupción 2017, la corrupción en América Latina y el Caribe ha observado una tendencia preocupante. Reducir la corrupción es una condición clave para una sociedad justa y equitativa y combatirla eficazmente fortalece las iniciativas de desarrollo, la promoción de derechos humanos y libertades y la erradicación de la pobreza global; en este proceso juegan un papel fundamental la transparencia y la rendición de cuentas. Las naciones están obligadas a prestar

mayor atención a la necesidad de combatir la corrupción, dado que los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas las insta a "reducir sustancialmente la corrupción y el soborno en todas sus formas" (Objetivo 16.5).

El problema de la corrupción representa uno de los principales retos por superar para las administraciones públicas; éste es un fenómeno mayormente recurrente en los gobiernos de América Latina, que tan sólo en México se estima representa un costo de 10% del Producto Interno Bruto, de acuerdo con datos de Forbes. Este porcentaje es cinco veces mayor al que se estima a nivel mundial, ya que el promedio de las pérdidas por estos actos en el mundo equivale a 2%. La Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2015, ENCIG 2015, elaborada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Inegi, coloca a la corrupción en segundo lugar entre los problemas más importantes para los mexicanos, con 50.9% de las menciones, sólo después de la inseguridad y antes que el desempleo y la pobreza.

Los recursos destinados al combate a la corrupción en México contrastan con la calificación del Índice de Percepción de la Corrupción, IPC, en los últimos años. Entre 2004 y 2016, el presupuesto destinado a las instituciones que promueven el combate a la corrupción se incrementó 94%; sin embargo, la calificación de nuestro país en este índice quedó prácticamente intacta, de acuerdo con datos del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, INAI, de la Auditoría Superior de la Federación y de la Secretaría de la Función Pública, entre otras dependencias.

En el caso particular de Guanajuato, a inicios de la década del 2000 no se contaba con un sistema integral de rendición de cuentas; para entonces se habían diseñado y operado diversos esquemas de control y combate a la corrupción, que de manera aislada reconocían la existencia de esta problemática. Estas acciones incluían el fomento de la mejora regulatoria, esquemas de rendición de cuentas, reingeniería de los procesos de adquisiciones, procesos de evaluación y esquemas de medición gubernamental, entre otros; era necesaria la articulación de estas acciones para establecer una estrategia global.

Es así como en 2013 se firmó un convenio de colaboración con el Centro de Investigación y Docencia Económicas A.C., CIDE, para desarrollar un diagnóstico detallado y de implementación de acciones de los procesos e instrumentos vigentes de gestión administrativa en materia de transparencia, rendición de cuentas y archivos en el Gobierno del Estado de Guanajuato. Esto con la finalidad de diseñar una política pública generadora de resultados en materia de transparencia y de rendición de cuentas mediante la implementación de acciones y ajustes normativos y estructurales, así como fortalecer las acciones en la promoción de la ética y la participación ciudadana.

Como resultado final del proyecto se emitieron un total de 60 recomendaciones, que representan la definición de políticas públicas, ajustes estructurales y adecuaciones normativas en siete rubros.

Archivos

- La generación de archivos en las instituciones públicas es muy amplia, pues abarca desde manuales de organización, procedimientos, lineamientos, normativa y toda aquella información que es generada en la operatividad del día a día, por lo que resulta indispensable un espacio físico especializado para su clasificación, resguardo y custodia que sea de fácil acceso para los interesados.
- Es de suma importancia que un gobierno haga participe a la ciudadanía y rinda informes sobre su actuar, su desempeño y sobre aquellas actividades que realiza en favor del gobernado. Por ello, una adecuada gestión de archivos es el inicio de un correcto esquema de rendición de cuentas, pues representa la base de toda política de transparencia y acceso a la información.
- En este contexto, la información que es generada por las instituciones públicas es depositada y resguardada en los archivos correspondientes, que representan la clave y el testimonio documental para que la ciudadanía y toda persona interesada acceda a la información gubernamental, impulsando de esta manera la rendición de cuentas de los gobiernos.

Transparencia

- Este rubro conllevó la necesidad de crear, con bases normativas sólidas, un sistema de gestión de la información pública que, en conjunto con la gestión archivística, esté en condiciones de responder a las solicitudes de información de la ciudadanía y poner en acto la transparencia proactiva: todos los datos que, aun sin ser requeridos por los ciudadanos, ofrece el gobierno para documentar sus decisiones, el uso de sus recursos y los resultados que obtiene.
- Por consiguiente, la transparencia y el acceso a la información son parte esencial de un gobierno transparente.
- Contar con un marco óptimo y con mecanismos suficientes y adecuados de acceso a la información pública implica la implementación de acciones como transparencia focalizada, plataformas electrónicas eficientes, gestión de información, atención a solicitudes ciudadanas y marcos normativos, entre otras.
- La información que es generada al interior de los gobiernos, en consecuencia, es de naturaleza pública, salvo aquella considerada como reservada y confidencial en atención a diversos ordenamientos jurídicos. Sin embargo, actualmente la información pública ha tomado gran relevancia en virtud de la construcción de gobiernos honestos y transparentes en busca de facilitar el acceso a la ciudadanía y rendir cuentas de su actuar.
- Por ello, y ante el creciente uso de las tecnologías de comunicación e información, resulta indispensable contribuir y mejorar la eficiencia en los canales de comunicación con la ciudadanía, ya que la información pública es un elemento esencial de cualquier política de acceso a la información gubernamental.

- En el estado de Guanajuato se identificaron áreas de oportunidad en el ámbito electrónico (mejora en los portales de gobierno), así como en el marco normativo y en la reestructura organizacional.
- Dentro de las recomendaciones primordiales para su atención resaltan la reestructuración del marco institucional y organizacional de la Unidad de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado, la asignación de esta Unidad como coordinadora en materia de acceso a la información, la actualización del reglamento de acceso a la información y el fortalecimiento del uso de herramientas informáticas para la gestión de la información tales como diseño de interfaces, accesibilidad, navegación y difusión, entre otras acciones.

Presupuesto

- En una visión general, el presupuesto debe cumplir requerimientos mínimos para ser claro y regular. La asignación presupuestal requiere de un nivel de especialización importante; por ello, las mejores prácticas internacionales se dirigen en afirmar que el presupuesto, además de existir con los criterios técnicos exigibles y de ser coherente con la ejecución del dinero público que se refleja en la contabilidad, debe incluir elementos claros, y oportunos, que incluso permitan asimilar los comportamientos presupuestales de años anteriores.
- Un elemento importante y trascedente dentro de las finanzas públicas es el presupuesto. Este componente es la base para la rendición de cuentas en materia financiera, pues siendo el erario público la principal fuente de financiamiento, el Estado está obligado a rendir cuenta de cómo fueron gastados los recursos públicos y cuál fue el beneficio para los ciudadanos.
- Con el objeto de consolidar y continuar con finanzas sanas en el estado de Guanajuato, se han tomado como referencia estándares nacionales e internacionales en materia presupuestal, con el propósito de contar con mecanismos efectivos para la asignación de recursos y para su monitoreo y evaluación continua, en pro de la ciudadanía.
- Con el análisis realizado se detectaron necesidades presupuestarias enfocadas a la generación de presupuestos abiertos y de mayor comprensión ciudadana, que permitieran respaldar el quehacer gubernamental. En este sentido, los indicadores evaluados versan sobre la existencia de normas y procedimientos claros en la elaboración, la ejecución y la evaluación del presupuesto.
- Ante esta situación, las principales áreas de oportunidad se orientaron en la generación de mecanismos de fácil acceso público y focalizados en la información presupuestal, el diseño de un adecuado sistema de participación ciudadana, la publicación del avance en la ejecución del presupuesto y la presentación y organización de la información (desagregación) presupuestaria, así como en el establecimiento de esquemas para la implementación de mejores prácticas en materia presupuestal.

Contabilidad

- En este ámbito, existe la necesidad de estructurar de forma clara, coherente y homogénea los registros contables de las instituciones públicas. La importancia reside en contar con documentos contables de diseño óptimo que, además de cumplir con las exigencias de las mejores prácticas en la materia, transparenten absolutamente la manera en que se obtiene y se gasta el dinero público.
- Se debe contar con un adecuado sistema para el registro de los recursos públicos desde su recaudación hasta su comprobación, que es una parte fundamental dentro de un sistema financiero transparente. Por ello, con la expedición de la Ley General de Contabilidad Gubernamental, encaminada a la homologación y armonización de los registros financieros y operativos de las instituciones públicas, se favorece el entorno para la rendición de cuentas hacia los ciudadanos, de manera que puedan valorar y evaluar el ejercicio del gasto público y así se facilite la toma de decisiones.
- Es necesario poseer un adecuado sistema contable que permita contar con información financiera y presupuestal en tiempo real, que pueda ser consolidada, conciliada y comparada (siendo este aspecto el más importante) entre los distintos órdenes de gobierno y con ejercicios anteriores, permitiendo establecer criterios de medición homologados y encaminados a la evaluación de la eficacia y eficiencia, tanto del recurso público como de sus ejecutores. De igual forma, la difusión inherente de esta información financiera plasmada en los estados financieros y presupuestales coadyuva en el impulso a la transparencia y la rendición de cuentas de las finanzas públicas.

Monitoreo y evaluación

- El monitoreo y evaluación son parte esencial para una efectiva rendición de cuentas, la cual se traduce en una buena gobernabilidad, toda vez que estas acciones son necesarias para lograr la formulación de políticas públicas basadas en evidencia, que a través de la toma de decisiones presupuestarias coadyuva en la generación de gobiernos más productivos y transparentes.
- El interés de la ciudadanía sobre cómo se han aplicado los recursos y la forma en que se ha visto beneficiada en su entorno, incrementa el interés sobre el quehacer gubernamental y por ende la necesidad de impulsar la transparencia y rendición de cuentas, a través de la vinculación con los sistemas de contabilidad, control del gasto, control interno y la fiscalización.
- Así, mediante estos mecanismos de supervisión, la ciudadanía contribuye principalmente al mejoramiento del desempeño de la intervención pública y con ello a la generación de impactos positivos en la sociedad.

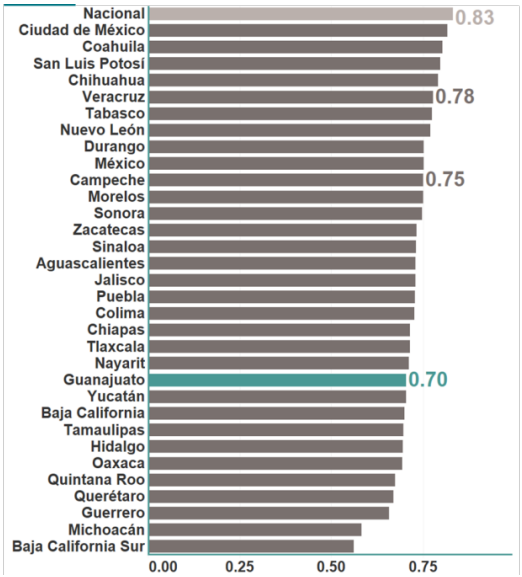
Rendición de cuentas

- La fiscalización tiene una fuerte vinculación con las actividades de monitoreo y evaluación, pues el recurso público, una vez que se asigna y ejecuta, debe tener un seguimiento oportuno y eficiente, con la finalidad de poder tomar las mejores decisiones y contribuir a la rendición de cuentas efectiva.
- Al ser la fiscalización el mejor medio por el cual podemos evaluar la aplicación de los recursos públicos de programas, proyectos y gastos operativos, nos permite identificar el actuar de los funcionarios y servidores públicos en el ejercicio del gasto y, en su caso, sancionar las conductas que contravengan a lo establecido en las leyes respectivas.
- En este sentido, mediante la fiscalización podemos llevar a cabo acciones de revisión, inspección y evaluación de la gestión pública, con el propósito de comprobar que las instituciones públicas asignan, administran y manejan adecuadamente los recursos públicos con base en las leyes y demás normativa aplicable.
- Ahora bien, las recomendaciones iniciales estuvieron enfocadas en la búsqueda de mecanismos de transparencia y publicación de los informes de auditoría, la capacitación del personal en auditorías al desempeño, la vinculación de las auditorías del desempeño con la asignación presupuestal y la autonomía financiera y presupuestal de las entidades fiscalizadoras.

Es importante señalar que aún se desarrolla la implementación de las recomendaciones efectuadas por el Centro de Investigación y Docencia Económicas A.C., CIDE, teniéndose un avance general a la fecha de 80%, mismo que se prevé concluir completamente al término de la presente administración.

Tal como se ha referido, la transparencia es el tema de mayor demanda por parte de la ciudadanía hacia el gobierno. Es importante conocer en qué situación se encuentra el estado y detectar aquellas oportunidades de mejora y de consolidación de sus fortalezas. El Centro de Investigación y Docencia Económicas A.C., CIDE, mediante la Métrica de la Transparencia correspondiente al año 2014, muestra una calificación de 0.70 para Guanajuato, con la que ocupó el lugar 22 en el *ranking* nacional.

Gráfica IV.14. Nacional. Índice de Métrica de la Transparencia, 2014



En el 2014, el estado de Guanajuato ocupó el lugar 22 en el ranking nacional.

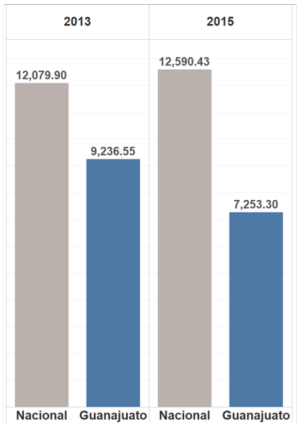
2014
LUGAR NACIONAL
22

Fuente: Ranking de Métrica de Transparencia.

FUENTE: Instituto de Planeación, Estadística y Geografía del Estado de Guanajuato.

De 2013 a 2015, la población que sufrió algún acto de corrupción por parte de un servidor público disminuyó de 9 mil 236.55 a 7 mil 253.3 casos, lo cual contribuyó a que la entidad mejorara su posición del lugar 17 al 4 a nivel nacional. Es destacable que mientras en Guanajuato este indicador disminuyó, el promedio nacional se incrementó.

Gráfica IV.15. Comparativo. Población que tuvo contacto con algún servidor público y con actos de corrupción, 2013 y 2015



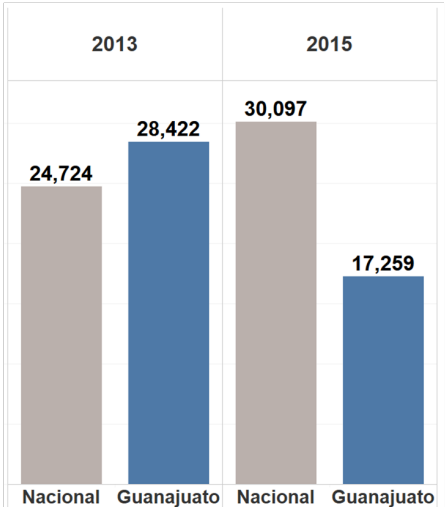
2013	2015
LUGAR NACIONAL	LUGAR NACIONAL
17	4

Fuente: INEGI. Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) 2015

FUENTE: Instituto de Planeación, Estadística y Geografía del Estado de Guanajuato, con información de la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2017, del Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

De la misma manera, la tasa de incidencia de corrupción en unidades económicas disminuyó y se coloca por debajo de la media nacional, con 17 mil 259 y 30 mil 97 casos, respectivamente. En 2013, Guanajuato se ubicaba en el lugar 23 y en 2015 escaló al lugar 11.

Gráfica IV.16. Comparativo. Tasa de incidencia de corrupción en unidades económicas, 2013-2015



De 2013 a 2015, en Guanajuato la tasa de incidencia en corrupción disminuyó en 11, 163 unidades económicas, al pasar de 28, 422 en 2013 a 17, 259 en 2015, colocándose por debajo de la media nacional. En 2015, Guanajuato ocupó el lugar 11 de los estados con menor tasa de corrupción, con 17, 259 por cada 100 mil habitantes.

2013	2015
LUGAR NACIONAL	LUGAR NACIONAL
23	11

FUENTE: Instituto de Planeación, Estadística y Geografía del Estado de Guanajuato, con información de la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2017, del Instituto Nacional de Estadística y Geografía,

Modelo de gestión ética fincada en valores

El objeto central de las iniciativas que emergen del modelo de gestión ética fincada en valores del Gobierno del Estado de Guanajuato es cimentar de manera consensuada la gestión ética en los valores organizacionales y los compromisos con la ética en las dependencias y entidades del gobierno estatal, para que éstas se constituyan en un segundo momento en prácticas y hábitos de comportamiento que fortalezcan la integridad ética de las instituciones gubernamentales estatales, reforzando las conductas y actitudes tendientes a fortalecer la vivencia de valores.

Bajo el esquema de este modelo, la autoridad es el Consejo de Ética del Estado de Guanajuato, cuya función principal es diseñar los mecanismos y las herramientas para que la práctica de los valores sea un elemento distintivo del servidor público estatal. Las decisiones tomadas en el Consejo inciden de manera transversal en los entes públicos estatales, al estar integrado por los titulares de las dependencias, entidades y unidades de apoyo que conforman la Administración Pública Estatal y al ser fortalecido con la participación de cinco

representantes ciudadanos que se distinguen por su prestigio, honorabilidad y conducta intachable en el ámbito en que se desenvuelvan, con derecho a voz y voto.

Contraloría social

Marco conceptual de la contraloría social

La Ley General de Desarrollo Social, en su artículo 69, reconoce a la contraloría social como el mecanismo de los beneficiarios, de manera organizada, para verificar el cumplimiento de las metas y la correcta aplicación de los recursos públicos asignados a los programas de desarrollo social.

El estado de Guanajuato es innovador en el tema de la contraloría social, ya que considera la participación activa de distintos sectores de la población en actividades de vigilancia, seguimiento y evaluación del quehacer gubernamental.

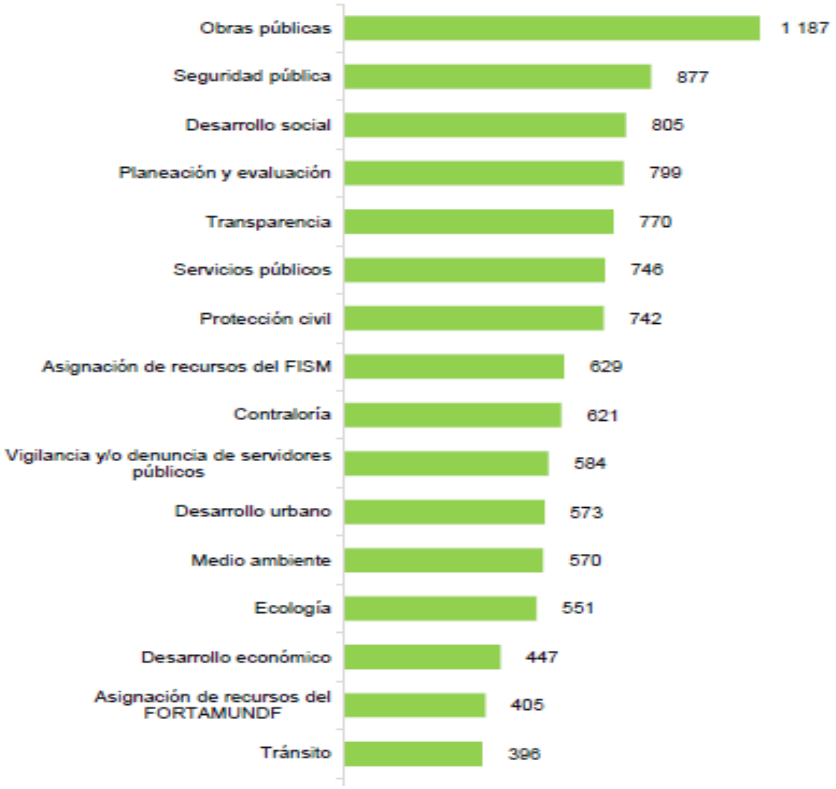
Entre los avances que ha permitido incrementar la participación de los guanajuatenses en acciones de contraloría social se identifica la realización de 14 evaluaciones ciudadanas a programas gubernamentales mediante el Consejo de Contraloría Social del Estado de Guanajuato y la constitución y capacitación de hasta 5 mil 937 comités de contraloría social en la obra pública; se ha capacitado en materia de contraloría social a más de 300 mil guanajuatenses y han participado 30 mil 282 ciudadanos como contralores sociales en obra pública. Existen 9 proyectos de contraloría social que permiten a los guanajuatenses vigilar, controlar y dar seguimiento a las principales acciones, programas, proyectos, trámites y servicios que ofrece el gobierno del estado dentro de sus comunidades. Los proyectos involucran a estudiantes de nivel preescolar (Pequeños agentes 00 trampas), nivel primaria (Agentes 00 trampas), nivel secundaria (Colectivo CQ), nivel medio y superior (Contralores juveniles), adultos mayores (Contralores de plata), personas con discapacidad (Contralores sin límites), migrantes y sus familias (Contralores sin fronteras), indígenas (Contralores de mi tierra) y mujeres (Contraloras con valor). En estos proyectos se han integrado 16 mil 55 guanajuatenses de los 46 municipios del estado, difundiendo también el tema de la contraloría social en sus comunidades y realizando 30 ejercicios de contraloría social a distintos programas gubernamentales. Se ha incorporado la figura de la contraloría social en 111 programas sociales de 18 dependencias y entidades del gobierno estatal, lo que equivale a 78%, con la participación de beneficiarios en la vigilancia del uso de los recursos públicos. También se han canalizado 100% de los reportes ciudadanos (quejas, denuncias, sugerencias, solicitudes y reconocimientos) a las instancias correspondientes.

La contraloría social y la participación ciudadana a nivel nacional

En la edición 2015 del Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales, CNGMD, unos de los temas que se abordan es la participación ciudadana, en el cual se destacan varios temas. Los temas en los que los municipios o delegaciones cuentan con espacios de participación ciudadana son obras públicas (1 mil 187), seguridad pública (877), desarrollo social (805) y en noveno lugar se menciona el tema de

contraloría, con 621 municipios o delegaciones. Lo anterior nos permite inferir que el tema de la participación ciudadana en temas de contraloría se aplica en 25.27% de los municipios o delegaciones.

Gráfica IV.17. Nacional. Administraciones públicas municipales y delegacionales con espacios para la participación o consulta ciudadana por temas seleccionados, 2014



Fuente: Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2015, del Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

En el Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2015, CNGMD 2015, se preguntó en los municipios y delegaciones si se contaba con ciertos elementos de control interno en su administración. De este modo, 1 mil 727 (70% de los 2 mil 454 que respondieron a este tema) señalaron contar con un registro y seguimiento de la evolución patrimonial de servidores públicos; 1 mil 616 (66%) contaron con realización de auditorías; 1 mil 346 (55%) mencionaron tener oficinas de control interno; 1 mil 232 (50%) tuvieron mecanismos de contraloría social sobre acciones y obras realizadas por la administración; finalmente, 1 mil 206 (49%) contaban con sistemas para atender quejas o denuncias sobre la actuación de servidores públicos. Cabe señalar que 154 administraciones públicas (6%) reportaron no contar con ninguno de estos elementos de control interno.

Por lo anteriormente expuesto, podemos darnos un panorama de que la contraloría social es un tema que sigue permeando en la administración pública en sus tres órdenes; sin embargo, es necesario continuar con su fortalecimiento, ya que se cuenta con los mecanismos legales, las leyes, los lineamientos y los proyectos para potenciar participación ciudadana. Es necesario que los funcionarios públicos se sensibilicen en el tema, ya que no es cuestión de su voluntad que se lleven a cabo acciones de contraloría social; es un derecho de la ciudadanía la participación en la vigilancia, el control y la evaluación de la actividad gubernamental.

Gobierno abierto

El concepto de Gobierno Abierto surge en el ámbito internacional como una propuesta frente a los retos que enfrentan los gobiernos democráticos en el mundo: dificultades para resolver problemas y lograr compromisos mediante las estructuras políticas representativas, limitada capacidad de respuesta frecuentemente rebasada por crecientes necesidades de comunidades cada vez más exigentes y búsqueda de legitimidad en el ejercicio del poder más allá de la arena electoral. El concepto de apertura se ha trasladado también, en breve tiempo, a muchas esferas de lo público, como las de justicia abierta, municipio abierto, parlamento abierto y tribunal abierto, entre muchas otras. En esta conceptualización de apertura, sin embargo, se ha carecido de un acuerdo mínimo sobre su naturaleza, sus componentes y sus límites.

La pluralidad de agendas e iniciativas llevadas a la práctica en los órdenes internacional, nacional y local ha provocado que Gobierno Abierto se entienda de distintas maneras en diferentes contextos. En términos generales, Gobierno Abierto se puede entender como un esquema de gestión y de producción de políticas públicas orientado a la atención y la solución colaborativa de los problemas públicos, con base en colegiados plurales y en cuyo trabajo convergen la transparencia y la participación ciudadana como criterios básicos, en un ambiente de rendición de cuentas e innovación social.

En consonancia con lo anterior, el Gobierno Abierto como enfoque y propuesta de cambio del paradigma gubernativo tradicional es compatible con marcos teóricos y analíticos como el de gobernanza, que enfatizan la conformación de escenarios de gobierno horizontales y con una presencia plural de actores privados y sociales en los procesos de decisión de la política pública, en un plano de coordinación. De igual manera, Gobierno Abierto es una perspectiva compatible con enfoques de corte gerencial, que proponen una nueva forma de entender el quehacer público con base en la introducción en el sector público de nuevas actitudes y aptitudes que permitan incorporar efectivamente al ciudadano en la gestión pública. Desde estos enfoques, el ciudadano es visto como una pieza fundamental en el desarrollo de esquemas que permiten una gestión dinámica y de calidad, orientados a la creación de valor público e innovaciones constantes; de esta manera se genera un espacio para la producción de decisiones y de cursos de acción, en el que se coloca a autoridades, funcionarios y ciudadanos en un nivel equivalente de armonía, en donde ninguno de ellos es más importante que el otro en la definición de prioridades sociales.

Como ejemplo de lo anterior se puede mencionar el memorándum Transparencia y Gobierno Abierto[7], impulsado por el presidente Barack Obama al inicio de su primera administración. En éste se expresa el compromiso de crear un nivel de apertura gubernamental sin precedentes, con base en tres principios básicos.

- El gobierno debe ser transparente, como característica que promueva la rendición de cuentas.
- El gobierno debe ser participativo, como medio para incrementar la efectividad y la calidad de sus decisiones, aprovechando el conocimiento que se encuentra disperso entre su gente.
- El gobierno debe ser colaborativo, usando herramientas, sistemas y métodos innovadores que promuevan el intercambio y la retroalimentación en todos los niveles y considerando las organizaciones sin fines de lucro, negocios e individuos del sector privado.

Derivado de esta experiencia, en 2011 se constituyó la Alianza para el Gobierno Abierto, AGA, una iniciativa internacional que apoya los esfuerzos de los gobiernos nacionales para promover la transparencia, combatir la corrupción, fortalecer la rendición de cuentas y empoderar al ciudadano. El documento fundacional, Open Government Declaration, establece los siguientes compromisos.

- Incrementar la disponibilidad de la información gubernamental.
- Apoyar la participación cívica.
- Implementar altos estándares de integridad profesional en el servicio público.
- Incrementar el acceso a nuevas tecnologías para la apertura y la rendición de cuentas.

Gobierno Abierto desde lo local, estrategia subnacional

Formalmente, no hay un camino establecido para que una entidad local pertenezca a la Alianza para el Gobierno Abierto, AGA. La Alianza alienta, sin embargo, su integración como parte de los compromisos nacionales. En México se ha emprendido un esfuerzo importante para llevar el modelo Gobierno Abierto propuesto en esta alianza al ámbito local, coordinado desde el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, INAI.

El punto de origen se ubica en 2014, cuando este Instituto y dos comisiones especializadas de la Conferencia Mexicana para el Acceso a la Información Pública, COMAIP, desarrollaron una estrategia para avanzar en la consolidación de un Estado Abierto. Parte de ello derivó en la organización de ejercicios locales a implementarse en dos etapas semestrales. En marzo de 2015 se celebró el evento Gobierno Abierto. Co-creación desde lo local, donde se llevó a cabo una firma protocolaria del compromiso que asumían entidades federativas en cuanto a los ejercicios locales de Gobierno Abierto. Después de esta reunión, el Instituto

[7] Documento disponible en https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/transparency-and-open-government

Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, INAI, emprendió en paralelo la construcción de un modelo de política pública que permitiera avanzar esta agenda con otros actores públicos, por lo que realizó una reunión con expertos para recabar opiniones y observaciones.

Llevar a la práctica el Gobierno Abierto requiere un concepto que propicie la integración de una comunidad de aprendizaje y un diálogo permanente en el que las capacidades de los implementadores (personas en el sector público y aquellos que desde el sector social o ciudadano se integran) y su conocimiento del contexto en el cual se lleva a cabo son piezas fundamentales en el éxito para llevar este concepto a la realidad.

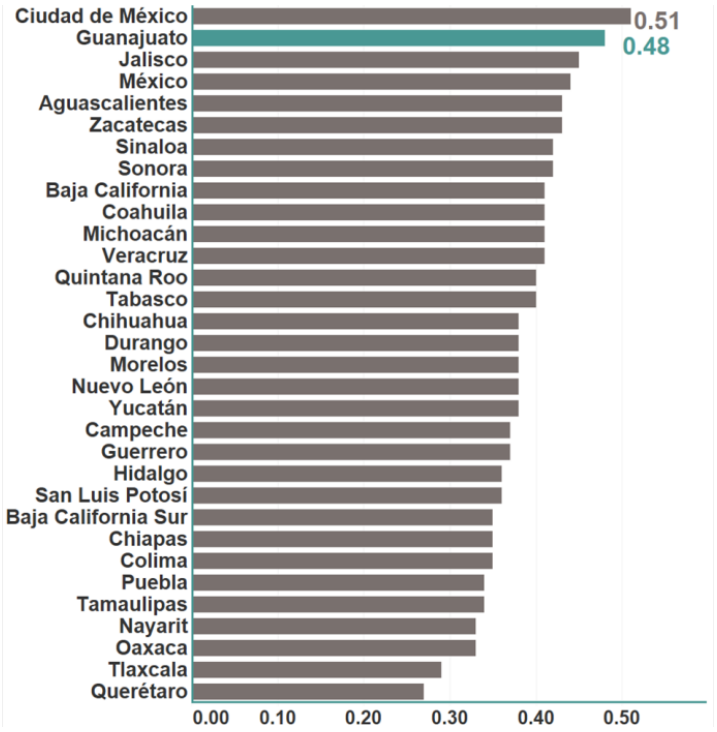
Guanajuato Gobierno Abierto

El 22 de junio de 2017, en el marco del Foro Estatal de Gobierno Abierto, se llevó a cabo la firma de la declaratoria para la implementación de las acciones para un Gobierno Abierto y la institución del Secretariado Técnico Local. De esta manera, Guanajuato se convirtió en el primer estado de la República Mexicana en donde los titulares de los tres poderes firman la declaratoria para un Gobierno Abierto.

En 2017, Guanajuato se ubicó en el segundo lugar en el *ranking* nacional del Índice de Gobierno Abierto, sólo por debajo de la Ciudad de México. El Gobierno Abierto se puede entender como un esquema de gestión y de generación de políticas públicas orientado a la atención y la solución colaborativa de los problemas públicos con base en grupos colegiados plurales y en cuyo trabajo convergen la transparencia y la participación ciudadana como criterios básicos, en un ambiente de rendición de cuentas e innovación social.

EN 2017, GUANAJUATO SE UBICÓ EN EL SEGUNDO LUGAR DEL RANKING NACIONAL DEL ÍNDICE DE GOBIERNO ABIERTO

Gráfica IV.18. Nacional. Índice de Gobierno Abierto, 2017



2017
LUGAR NACIONAL
2

FUENTE: Instituto de Planeación, Estadística y Geografía del Estado de Guanajuato, con información del Centro de Investigación y Docencia Económicas A.C.

Con esta iniciativa se fortalece la política de transparencia, se fomenta la participación ciudadana y se busca erradicar la corrupción. Además, los ciudadanos podrán revisar y vigilar la operación de todos los servicios que otorga el Estado y se promoverá la creación de una agenda compartida entre sociedad y gobierno.

4.1.2.2 Los retos y desafíos para la transparencia, rendición de cuentas y gobierno abierto al 2040

En Guanajuato se ha trabajado en mitigar los efectos de la corrupción e institucionalizar la participación ciudadana en la evaluación constante de los quehaceres de la administración pública, no enfocada a la sistematización de los procesos gubernamentales, sino a crear bases sólidas para la conformación de políticas públicas efectivas para la ciudadanía guanajuatense. Aun así, el panorama internacional y nacional presenta retos importantes en materia de transparencia, rendición de cuentas y gobierno abierto; por ello, la importancia de identificarlos plenamente a fin de lograr un panorama en 2040 no sólo con un gobierno abierto, sino también participativo y corresponsable con los diferentes sectores de la sociedad. Para ello se puntualizan con claridad los retos a resolver por las próximas administraciones.

Transparencia proactiva

- Dar plena vigencia al derecho humano a la información, ejercido de una forma libre y accesible para todos los sectores de la ciudadanía guanajuatense.
- Garantizar el acceso de la ciudadanía a la información pública mediante mecanismos abiertos de acceso a la información pública, disminuyendo en la medida de lo posible las solicitudes de acceso a la información.
- Afianzar la cultura de transparencia, rendición de cuentas, gobierno abierto y participación ciudadana desde la educación escolarizada.
- Mejorar la eficiencia en los canales de comunicación con la ciudadanía.
- Asegurar la actualización periódica de la información del gobierno mediante los diferentes medios de comunicación gubernamental.
- Fortalecer y armonizar el marco normativo y las estructuras organizacionales con base en los requerimientos y buenas prácticas en la materia.
- Lograr una adecuada gestión de archivos, pues representa la base de toda política de transparencia y acceso a la información.

Rendición de cuentas

- Fortalecer la política de rendición de cuentas del estado mediante la construcción y fortalecimiento de normas, instituciones, actores y procedimientos, que deben estar bien definidos y articulados con base en los principios de cuentas claras, objetivas, comparables, confiables y transparentes en los rubros de archivos, información pública, presupuesto, adquisiciones, monitoreo, evaluación y fiscalización.
- Generar presupuestos abiertos y de mayor comprensión y participación ciudadana en la toma de decisiones en el gasto público.
- Desarrollar e implantar mecanismos de fácil acceso al público y focalizados en la información presupuestal.
- Estructurar de forma clara, coherente y homogénea los registros contables de las instituciones públicas.
- Transparentar absolutamente la manera en que se obtiene y se gasta el dinero público.
- Contar con un adecuado sistema contable para el registro de los recursos públicos desde su recaudación hasta su comprobación, que permita contar con información financiera y presupuestal en tiempo real que facilite la toma de decisiones.
- Fortalecer la profesionalización y especialización del personal encargado de la presupuestación y de la realización de auditorías al desempeño mediante el servicio civil de carrera, para asegurar la integridad profesional en la administración pública.
- Lograr la autonomía financiera y presupuestal en las entidades fiscalizadoras.
- Integrar y homologar los procesos de planeación, programación, presupuestación, ejecución y seguimiento del gasto público.

- Desarrollar esquemas de medición para evaluar la transparencia y la rendición de cuentas en los gobiernos municipales y estatal de Guanajuato.
- Consolidar la ética en el servicio público.
- Posicionar al estado dentro de los primeros cinco lugares de las métricas en materia de transparencia y rendición de cuentas.

Gobierno abierto

- Consolidar la participación social inclusiva en la creación, la implementación, el seguimiento y la evaluación de políticas públicas.
- Incrementar el acceso a nuevas tecnologías para la apertura y la rendición de cuentas.
- Crear alianzas público-privadas-académicas para el desarrollo de innovación abierta.
- Colocar a Guanajuato en primer lugar en métricas nacionales e internacionales en la materia.
- Alinear las políticas públicas estatales con participación ciudadana con los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas.
- Instaurar una cultura de innovación y mejora continua en los servicios del gobierno, con la perspectiva de la ciudadanía apoyada por el sector empresarial y avalada y asesorada por la academia.

4.1.2.3 Hacia una Visión de transparencia, rendición de cuentas y gobierno abierto al 2040

Derivado del ejercicio realizado en la mesa de análisis estratégico de transparencia, rendición de cuentas y gobierno abierto, los participantes definieron las siguientes características para la Visión en este tema, de cara al 2040.

- Guanajuato es el estado líder en la rendición de cuentas con enfoque a resultados, informando cuantitativa y cualitativamente en tiempo y forma.
- El estado de Guanajuato es el primer lugar en transparencia, debido en gran parte a la publicación en tiempo real de las acciones realizadas junto con el costo o gasto de las mismas.
- La ciudadanía está claramente informada y opina y participa para diseñar de manera conjunta con el gobierno las políticas públicas y los programas, tomando las mejores decisiones. Asímismo, participa en la evaluación y el seguimiento de estas.
- Los servidores públicos son conscientes de su responsabilidad en la generación, el resguardo y la publicación de la información que se genera.
- Los conceptos y procesos de transparencia, rendición de cuentas y Gobierno abierto se enseñan desde los primeros grados escolares.
- Los valores como la ética y el servicio, entre otros, están claramente definidos por la ciudadanía y los servidores públicos y efectivamente crean valor público.
- Existe plena colaboración entre el gobierno del estado, los municipios y la federación, los cuales transparentan su información; la sociedad puede evaluar y dar seguimiento a sus acciones y

programas y el sector académico la puede utilizar para desarrollar y proponer mejores políticas públicas.

- El estado de Guanajuato cuenta con mecanismos de acceso a la información que permiten que cualquier ciudadano, incluso en situación vulnerable, puede acceder a ella sin necesidad de solicitudes.

4.1.3 Gobiernos locales

Con base en lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, CPEUM, los municipios son la base de la división territorial del país y de su organización política y administrativa. De manera específica, la Constitución Política para el Estado de Guanajuato, en los artículos 106 y 107, establece que (1) El municipio libre es una institución de carácter público, constituida por una comunidad de personas, establecida en un territorio delimitado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, autónomo en su gobierno interior y libre en la administración de su hacienda, y (2) que los municipios serán gobernados de manera autónoma por un ayuntamiento, cuya competencia se ejercerá en forma exclusiva, sin existir ninguna autoridad intermedia entre éstos y el gobierno del estado.

A este nivel de la administración pública en México se le suele llamar de manera genérica como gobiernos locales y la importancia del tratamiento de éstos en el Plan Estatal de Desarrollo 2040 es para resaltar su papel en el desarrollo de Guanajuato en su conjunto.

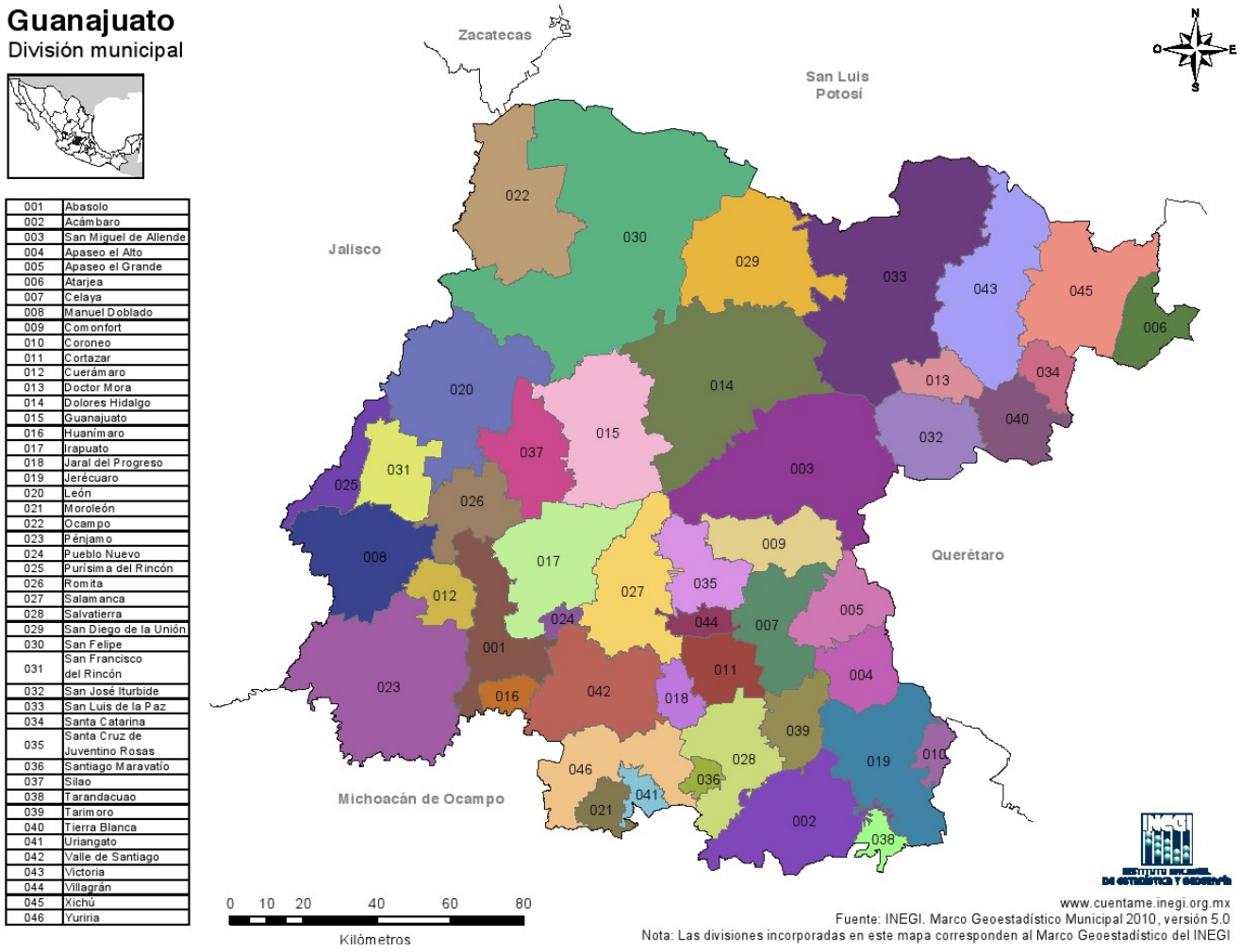
4.1.3.1 Situación actual de los gobiernos locales en Guanajuato

División político-administrativa del estado de Guanajuato

Al igual que la Constitución federal, la Constitución Política para el Estado de Guanajuato, en su artículo 32, reconoce al municipio libre como la base de su división territorial y de su organización política y administrativa. Es así como Guanajuato está conformado por 46 municipios, siendo éstos los siguientes[8].

[8] Artículo 33 de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato.

Mapa IV.3. Estatal. División municipal del estado de Guanajuato, 2010



Fuente: Marco Geoestadístico Municipal 2010, versión 5.0, del Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

Las principales características socioeconómicas de los municipios se presentan en el apartado de desarrollo regional del Plan Estatal de Desarrollo Guanajuato 2040.

Integración, funcionamiento y operatividad de los ayuntamientos

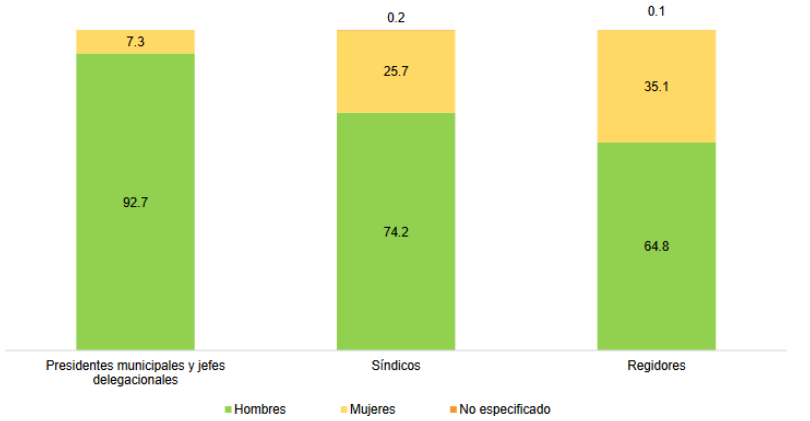
El ayuntamiento es una organización político-administrativa que funciona como órgano colegiado de representación popular, cuyo objeto es llevar a cabo la función de gobierno en los municipios. Cada ayuntamiento se reúne en forma de cabildo para discutir y aprobar los asuntos públicos, así como dictaminar

leyes, planes y programas en favor del beneficio de la comunidad. Sus miembros son los síndicos, regidores y, como ejecutor de acuerdos, el presidente municipal[9].

Con la finalidad de generar información acerca de la gestión y el desempeño de las instituciones que integran la administración pública municipal, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Inegi, lleva a cabo el Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales. Este censo se lleva a cabo cada dos años, siendo el último disponible el realizado en el 2014 y presentado en 2015.

Con respecto a la conformación de los integrantes de los ayuntamientos por sexo (gráfica IV.19), a nivel nacional se observa que 2 mil 274 presidentes municipales o jefes delegacionales eran hombres, lo que representa 92.7% del total, mientras que 7.3% restante, esto es, un total de 180, pertenecía al sexo femenino. En el caso de los síndicos, de los 2 mil 597 existentes en los municipios 1 mil 926 (74.2%) eran hombres y 667 (25.7%) mujeres; para los 4 restantes no se especificó su sexo. Respecto a los regidores que estaban en funciones, 17 mil 745 en todo el país, 11 mil 507 eran hombres (64.8%) y 6 229 mujeres (35.1%), siendo este último grupo en el que existe una mayor participación de mujeres.

Gráfica IV.19. Nacional. Integrantes de los ayuntamientos según sexo, 2014



Nota: de los 2 441 municipios y 16 delegaciones del Distrito Federal que conformaban el territorio nacional al momento del levantamiento del censo, tres no proporcionaron información sobre presidentes municipales; su distribución por entidad federativa es la siguiente: uno de Chiapas y dos de Oaxaca. Asimismo, dos no proporcionaron información para síndicos y regidores, ambos correspondientes al estado de Oaxaca.

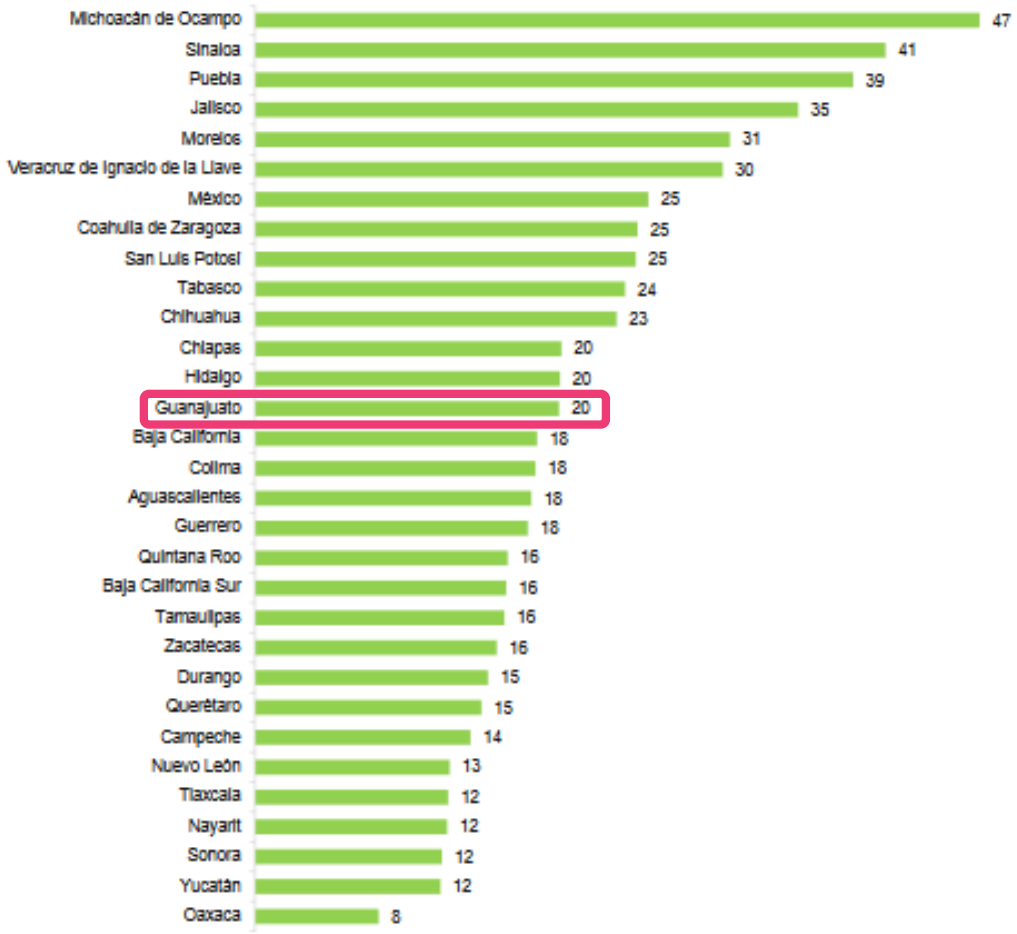
Fuente: Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2015, del Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

Dentro de los ayuntamientos se conforman comisiones de trabajo, que son los órganos encargados de estudiar, examinar y resolver las necesidades y los problemas municipales mediante la emisión de iniciativas y disposiciones administrativas, así como de vigilar que se ejecuten sus disposiciones y acuerdos. Durante

[9] Datos del Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2015, del Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

2014 se conformaron un total de 51 mil 415 comisiones a nivel nacional, siendo Michoacán, Sinaloa y Puebla los que registraron el mayor número de comisiones por ayuntamiento, con un promedio de 47, 41 y 39, respectivamente. Por su parte, los municipios de Guanajuato se ubican a la mitad de la tabla, con un promedio de 20 comisiones creadas en el periodo señalado.

Gráfica IV.20. Nacional. Promedio de comisiones creadas por ayuntamiento, 2014



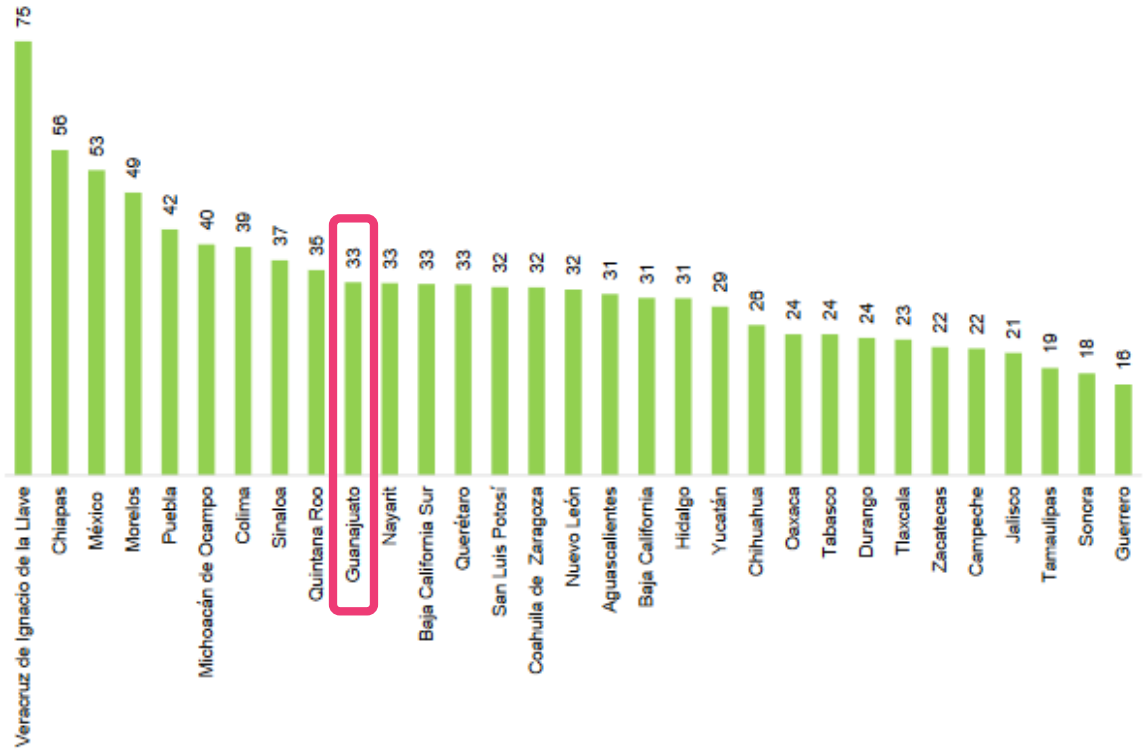
Nota: de los 2 441 municipios y 16 delegaciones del Distrito Federal que conformaban el territorio nacional al momento del levantamiento del censo, dos no proporcionaron información sobre este tema, ambos correspondientes al estado de Oaxaca. Asimismo, siete municipios, distribuidos en seis entidades federativas, no contaron con datos o elementos para responder. El promedio se obtuvo considerando solamente el número de municipios que proporcionaron datos.

Fuente: Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2015, del Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

Para tratar y discutir los asuntos del ayuntamiento se realizan juntas o sesiones de cabildo, en donde además se analizan y aprueban las iniciativas para la solución de problemas que enfrenta cada municipio. Para 2014 se reportó un total de 85 mil 476 sesiones a nivel nacional, siendo las entidades de Veracruz (75), Chiapas

(56) y México (53) en las que se observa la mayor cantidad de sesiones por municipio. Guanajuato se ubicó dentro del grupo del primer tercio, con un promedio de 33 sesiones por cabildo.

Gráfica IV.21. Nacional. Promedio de sesiones de cabildo por ayuntamiento, 2014

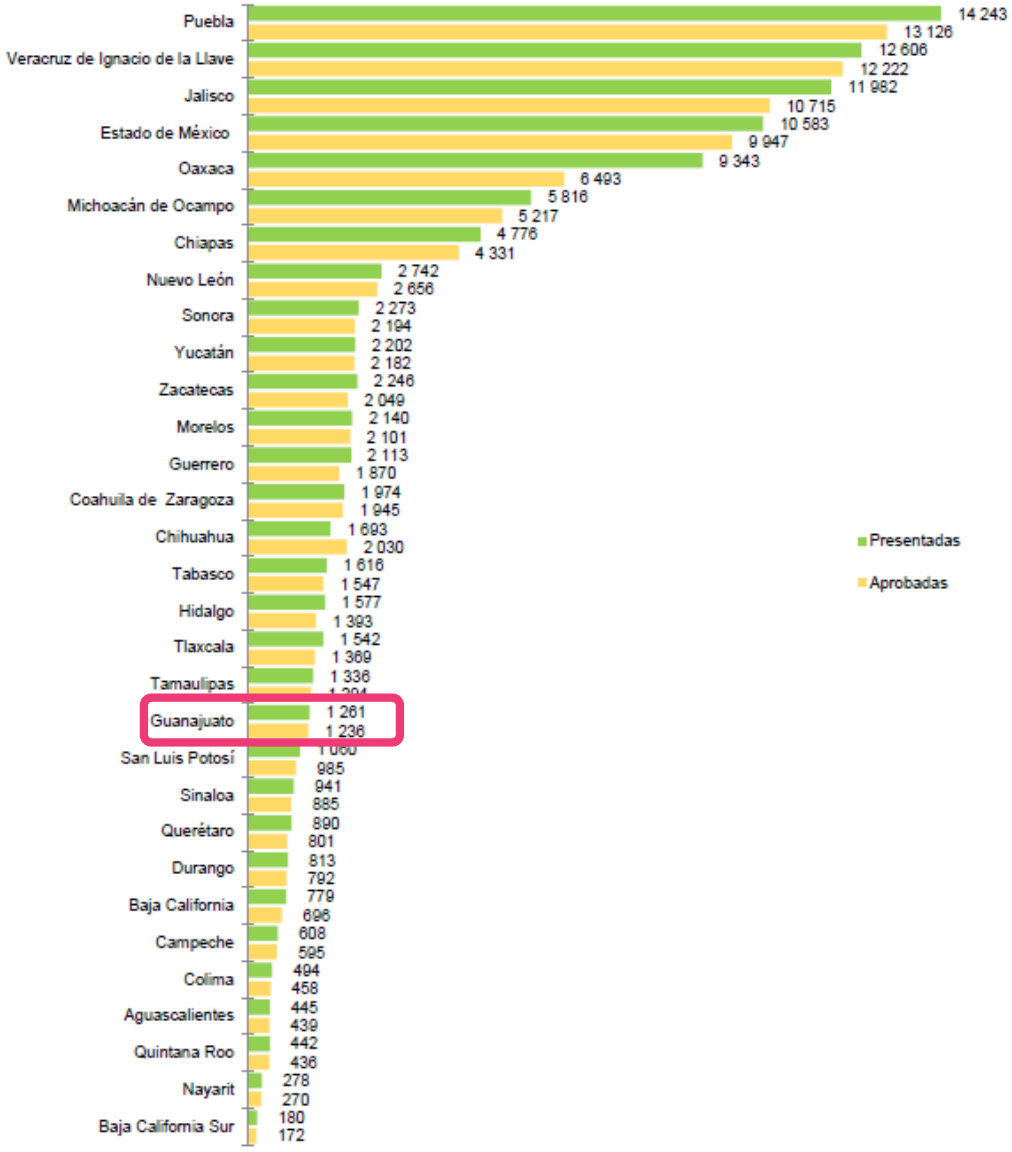


Nota: de los 2 441 municipios y 16 delegaciones del Distrito Federal que conformaban el territorio nacional al momento del levantamiento del censo, dos no proporcionaron información para este tema, ambos correspondientes al estado de Oaxaca. Asimismo, nueve municipios, distribuidos en cinco entidades, no contaron con datos o elementos para responder. El promedio se obtuvo considerando solamente el número de municipios que proporcionaron datos.

Fuente: Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2015, del Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

Las iniciativas son proyectos de disposiciones normativas presentadas por cualquier miembro del ayuntamiento ante el cabildo para examinar y resolver las necesidades y los problemas del municipio; una vez presentadas son revisadas, discutidas y, en su caso, aprobadas. En la gráfica IV.22 se muestran las iniciativas presentadas y aprobadas por los cabildos municipales durante 2014.

Gráfica IV.22. Nacional. Iniciativas en los cabildos municipales por entidad federativa, 2014



Nota: de los 2 441 municipios y 16 delegaciones del Distrito Federal que conformaban el territorio nacional al momento del levantamiento del censo, dos no proporcionaron información para esta sección del mismo, ambos correspondientes al estado de Oaxaca. Asimismo, nueve municipios, distribuidos en cinco entidades, no contaron con datos o elementos para responder sobre este tema.

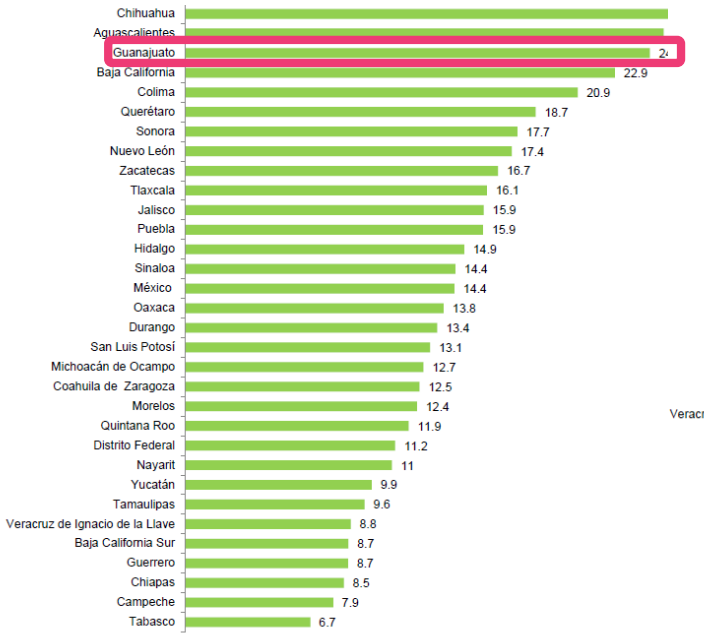
Fuente: INEGI. *Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2015.*

Fuente: Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2015, del Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

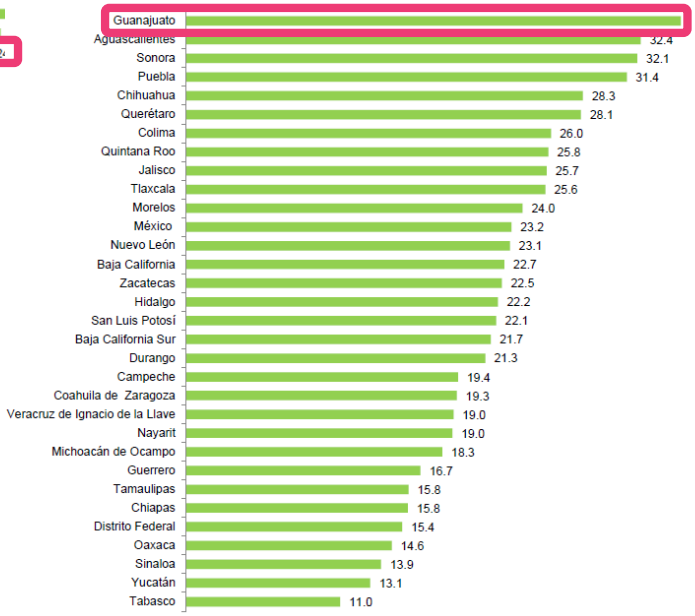
En el periodo de análisis, Guanajuato se ubicó en el lugar número 20 en cuanto a iniciativas presentadas por los ayuntamientos; sin embargo, la efectividad de éstas es de 98%, ya que, de un total de 1 mil 261 iniciativas presentadas, 1 mil 236 fueron aprobadas.

En lo que corresponde a recursos materiales, destaca que Guanajuato ocupó el tercer lugar con respecto al número de vehículos en funcionamiento (24.8) por cada cien servidores públicos y es el primer lugar en lo que respecta al número de computadoras en funcionamiento (35.2) por cada cien servidores. Estas condiciones facilitan una mejor y más pronta atención del funcionariado hacia la ciudadanía.

Gráfica IV.23. Nacional. Vehículos en funcionamiento por cada cien servidores públicos municipales, 2014



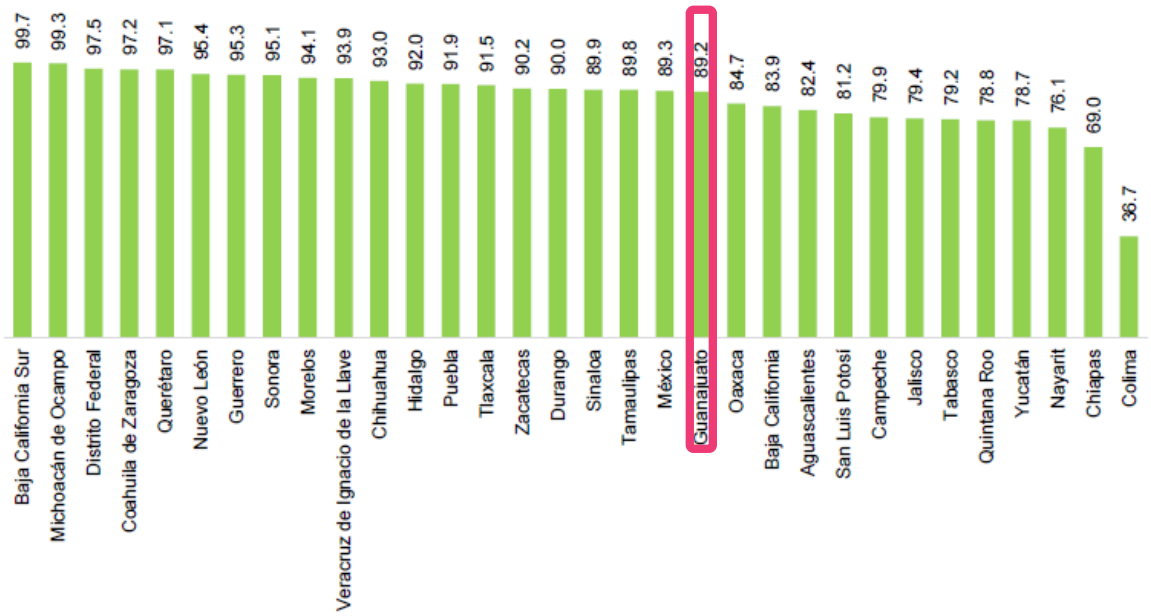
Gráfica IV.24. Nacional. Computadoras en funcionamiento por cada cien servidores públicos municipales, 2014



Fuente: Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2015, del Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

No obstante, ese resultado contrasta con las solicitudes de acceso a la información, de las cuales el promedio de los municipios de Guanajuato lo ubican en la posición número 20, al atender favorablemente 89.2% de las solicitudes de información.

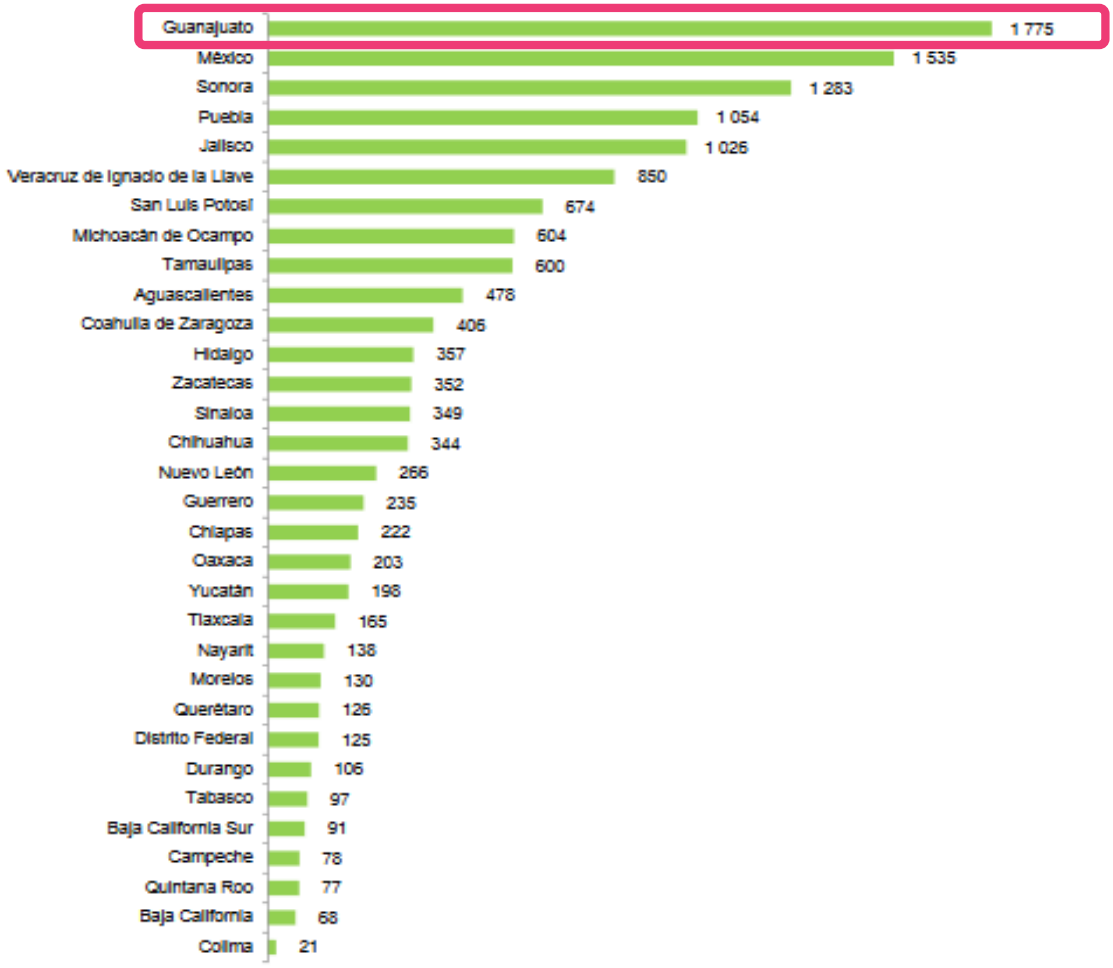
Gráfica IV.25. Nacional. Solicitudes de acceso a la información atendidas favorablemente, 2014



Fuente: Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2015, del Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

El Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales, CNGMD, aborda el tema del control interno como un medio anticorrupción, en el cual los gobiernos municipales aportan información de los mecanismos o elementos que tienen como propósito evitar el desvío de los recursos. Con base en ello, los municipios del estado de Guanajuato reportan haber aplicado 1 mil 775 auditorías durante 2014, lo que ubica a la entidad en el primer lugar a nivel nacional.

Gráfica IV.26. Nacional. Auditorías y revisiones realizadas a las administraciones públicas municipales y delegacionales, 2014



Nota: de los 2 441 municipios y 16 delegaciones del Distrito Federal que conformaban el territorio nacional al momento del levantamiento del censo, tres no proporcionaron información para este tema; su distribución por entidad federativa es la siguiente: uno de Chiapas y dos de Oaxaca. Asimismo, 201 municipios, distribuidos en 26 entidades federativas, no contaron con datos o elementos para responder.

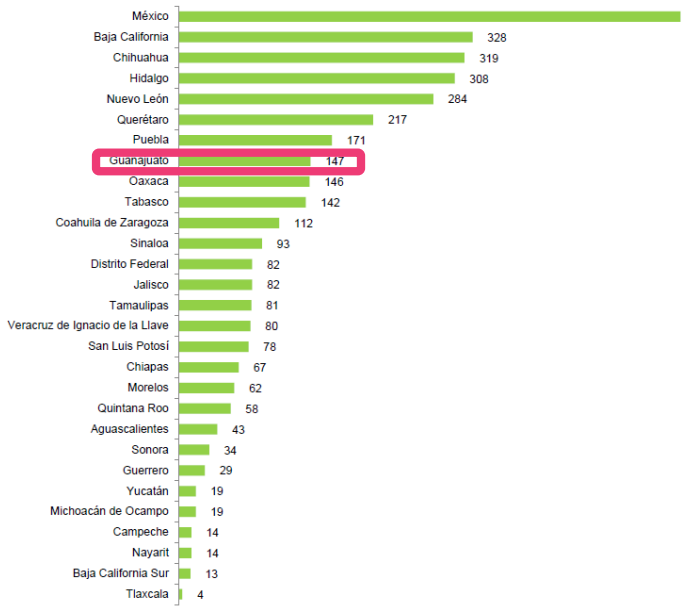
Fuente: Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2015, del Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

Derivado de lo anterior, cada municipio reporta el número de sanciones públicas municipales y delegacionales aplicadas que se derivan de la aplicación de la normativa que corresponda contemplando conductas tales como cohecho, tráfico de influencias, abuso de autoridad, concusión, enriquecimiento ilícito, malversación, peculado y otras infracciones y delitos. A continuación, se muestra el número total de sanciones aplicadas y funcionarios públicos municipales sancionados, de los cuales Guanajuato ocupa el lugar 8 y 10 respectivamente.

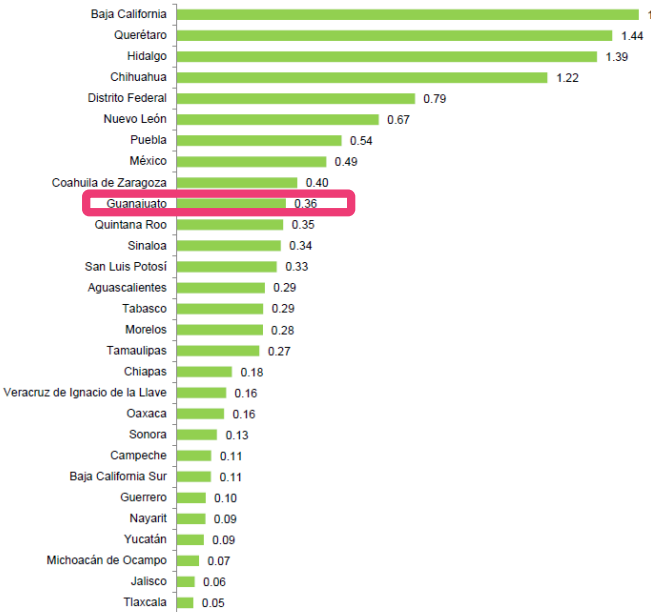
Gráfica IV.27. **Nacional. Sanciones aplicadas en las administraciones públicas**

Gráfica IV.28. **Nacional. Servidores públicos sancionados por cada cien servidores públicos**

municipales y delegacionales, 2014



en las administraciones públicas municipales y delegacionales, 2014



Fuente: Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2015, del Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

Fortalecimiento de las capacidades institucionales de los municipios

La Secretaría de Gobernación federal, mediante el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, Inafed, desarrolló la Agenda para el Desarrollo Municipal, un instrumento que permite a los municipios participantes identificar sus áreas de mejora con base en un diagnóstico de su gestión y así plantear estrategias para mejorar su desempeño mediante el fortalecimiento de sus capacidades institucionales.

La agenda contempla 7 ejes y 46 temas de análisis, cada uno de los cuales está conformado por una serie de indicadores cualitativos (gestión) y cuantitativos (desempeño), que dan cuenta del nivel de desarrollo de cada administración municipal. Hay un total de 261 indicadores que se aplican anualmente como parte de un cuestionario autodiagnóstico a los municipios participantes, cuyas respuestas son evaluadas por instituciones de educación superior que fungen como instancias verificadoras.

Tabla IV.5. Nacional. Resumen temático del programa Agenda para el Desarrollo Municipal 2017

SECCIÓN A: Agenda Básica para el Desarrollo Municipal

A.1. Desarrollo Territorial

A.1.1 Planeación urbana
A.1.2 Ordenamiento ecológico
A.1.3 Protección civil

A.2. Servicios Públicos

A.2.1 Calles
A.2.2 Agua potable
A.2.3 Drenaje y alcantarillado
A.2.4 Aguas residuales
A.2.5 Limpia
A.2.6 Residuos sólidos (recolección, traslado, tratamiento y disposición final)
A.2.7 Parques y jardines
A.2.8 Alumbrado público
A.2.9 Mercados públicos
A.2.10 Panteones
A.2.11 Rastro

A.3. Seguridad Pública

A.3.1 Prevención social de la violencia y la delicuencia
A.3.2 Policía preventiva
A.3.3 Seguridad pública
A.3.4 Tránsito

A.4. Desarrollo Institucional

A.4.1 Organización
A.4.2 Planeación y control interno
A.4.3 Capacitación
A.4.4 Tecnologías de la información
A.4.5 Transparencia y acceso a la información pública
A.4.6 Armonización contable
A.4.7 Ingresos propios
A.4.8 Egresos
A.4.9 Deuda

SECCIÓN B: Agenda Ampliada para el Desarrollo Municipal

B.1. Desarrollo Económico

B.1.1 Empleo
B.1.2 Transporte público
B.1.3 Conectividad
B.1.4 Comercio y servicios
B.1.5 Industria*
B.1.6 Agricultura*
B.1.7 Ganadería*
B.1.8 Pesca*
B.1.9 Turismo*

B.2. Desarrollo Social

B.2.1 Pobreza
B.2.2 Educación
B.2.3 Salud
B.2.4 Vivienda
B.2.5 Grupos vulnerables
B.2.6 Igualdad de género
B.2.7 Juventud
B.2.8 Deporte y recreación
B.2.9 Patrimonio cultural

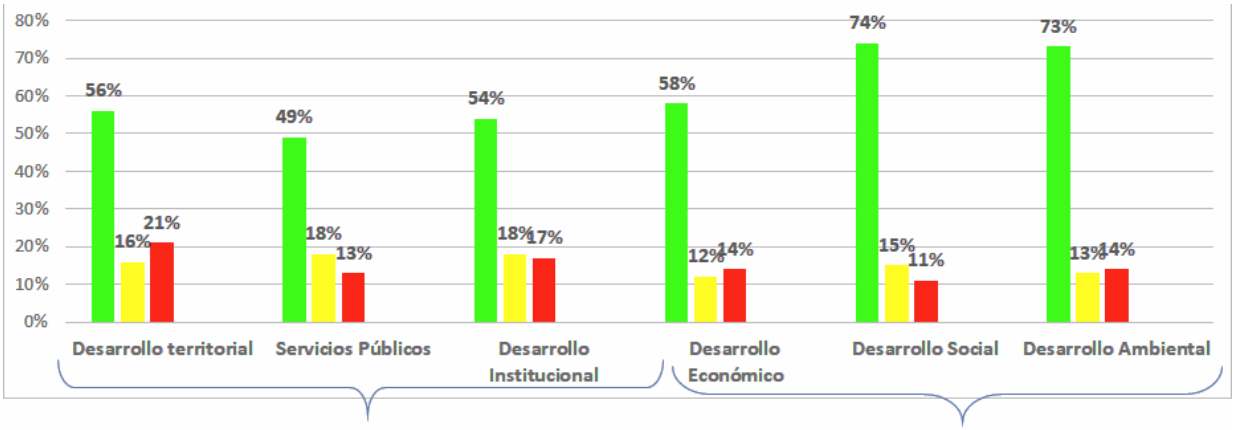
B.3. Desarrollo Ambiental

B.3.1 Medio ambiente

Fuente: Programa Agenda para el Desarrollo Municipal 2017, del Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal.

En 2017 participaron 45 municipios del estado en el Programa Agenda para el Desarrollo Municipal, el cual muestra sus resultados en tres grandes categorías: verde (aceptable), amarillo (por debajo de lo aceptable) y rojo (resultados inaceptables o inexistentes).

Gráfica IV.29. Estatal. Calificaciones globales por eje de la Agenda para el Desarrollo Municipal 2016

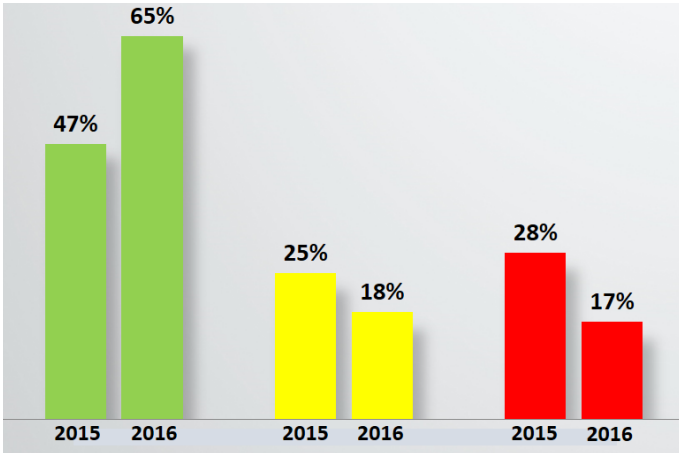


Fuente: Resultados del programa Agenda para el Desarrollo Municipal, 2016, del Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal.

Se puede observar que los ejes Desarrollo social y Desarrollo ambiental son los que presentan un mayor número de calificaciones aceptables, seguidos de los ejes Desarrollo económico y Desarrollo territorial. Ese último es el que presenta el mayor número de resultados inaceptables o inexistentes.

Al comparar los resultados en sus tres rubros de calificaciones de los últimos dos años, podemos observar que existe un avance significativo, ya que las calificaciones positivas o aceptables (verde) se han incrementado, mientras que las calificaciones negativas han disminuido.

Gráfica IV.30. Estatal. Comparativa de los principales resultados de la Agenda para el Desarrollo Municipal, 2015-2016



Fuente: Instituto de Planeación, Estadística y Geografía del Estado de Guanajuato, con base en los resultados del Programa Agenda para el Desarrollo Municipal.

4.1.3.2 Los retos y desafíos en gobiernos locales al 2040

- De la información anteriormente presentada, junto con los resultados de la consulta social llevada a cabo para la mesa de gobiernos locales, se pueden concluir algunos de los principales retos en torno a la gestión y el desarrollo de las administraciones municipales.
- Fortalecer las capacidades institucionales de los municipios, para contribuir al mejoramiento de la calidad y la eficiencia en la prestación de los servicios públicos municipales.
- Consolidar los procesos sustantivos de las áreas que realizan la gestión pública, para enfrentar los desafíos que existen en un entorno cada vez más cambiante.
- Fortalecer el sustento normativo, jurídico y programático de los municipios, que permita contribuir al desarrollo y la mejora de la calidad de vida de la población.
- Impulsar la gestión del conocimiento y el aprovechamiento de las tecnologías de la información, para contar con bancos de información robustos, eficientes y actualizados que permitan tomar decisiones de manera oportuna, evitando sesgos derivados de intereses políticos.
- Afianzar la vinculación con instancias de los sectores público, privado y social en el proceso de mejora de la gestión, para incrementar el potencial que permita aprovechar las capacidades sociales e institucionales existentes.
- Asegurar la participación ciudadana en la toma de decisiones gubernamentales, enfocando las alianzas con organismos de planeación y disminuyendo las influencias políticas.
- Fortalecer la profesionalización de los servidores públicos municipales, para consolidar el desarrollo de las funciones públicas y mejorar la prestación de los servicios públicos.
- Ordenar el crecimiento de las ciudades y regiones hacia una perspectiva sustentable y compacta, en armonía con el medio ambiente, que permita la restauración de sus ecosistemas.
- Erradicar los espacios de corrupción, involucrando la participación de la sociedad de manera corresponsable.

- Mejorar el clima de seguridad publica en los municipios con la participación activa de los diferentes sectores de la sociedad.

4.1.3.3 Hacia una Visión de los gobiernos locales al 2040

Derivado del ejercicio realizado en la mesa de análisis estratégico de gobiernos locales, los participantes definieron las siguientes características para la Visión en este tema, de cara al 2040.

- En Guanajuato los gobiernos municipales son cercanos a la sociedad; se impulsa la vinculación constante con los poderes, la sociedad organizada y los institutos políticos, así como el otorgamiento de servicios públicos eficientes, oportunos y de calidad mediante el desarrollo de marcos normativos actualizados, el aprovechamiento de las tecnologías de información y la consolidación del desarrollo institucional y humano de los ayuntamientos. Todo esto es coordinado mediante instrumentos de planeación que proporcionan los objetivos y estrategias de desarrollo a alcanzar.

4.2 SEGURIDAD Y JUSTICIA

La seguridad pública y la procuración e impartición de justicia eficaz son dos de los anhelos más recurrentes de la sociedad en nuestros días, ante un entorno que se ha vuelto cada vez más complejo en todo el territorio nacional, incluyendo a Guanajuato. De esta forma, es necesario señalar que la procuración de justicia es responsabilidad de la Procuraduría de Justicia del Estado, mientras que la impartición corresponde al poder judicial.

Derivado del legítimo reclamo social, el sistema de justicia ha sufrido importantes cambios en los últimos años, buscando procesos más rápidos, servidores mejor capacitados y procesos más ágiles, simples y transparentes que redunden en una procuración e impartición de justicia pronta e imparcial y, sobre todo, que resarzan el daño a las víctimas del delito y erradiquen la impunidad.

4.2.1 Seguridad pública

En Guanajuato se ha privilegiado el modelo de seguridad ciudadana, el cual se define como la preocupación del Estado por la calidad de vida y la dignidad humana en términos del ejercicio de los derechos humanos, las oportunidades sociales, la convivencia pacífica, la seguridad, la reconstrucción del tejido social y la erradicación de las violencias e inseguridad, con estricto apego a principios de legalidad, corresponsabilidad ciudadana y cohesión comunitaria.

4.2.1.1. Situación actual de la seguridad pública en Guanajuato

Estrategia integral de seguridad ciudadana para el estado de Guanajuato.

La Secretaría de Seguridad Pública del Estado ha dispuesto la Estrategia Integral de Seguridad Ciudadana para el Estado de Guanajuato Visión 2018, mecanismo neurálgico y transversal de las acciones de seguridad, sustentado bajo dos vertientes de trabajo complementario: (a) la prevención social de la violencia y la delincuencia y (b) la vigilancia, la operatividad, la protección civil, la reintegración y la reinserción social.

El modelo de trabajo, subordinado al enfoque de la prevención social, encuentra fundamento estratégico en su instrumento de planeación rector, el Programa Estatal de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia 2014-2018 Actuar es Prevenir, el cual encauza la política en la materia bajo un planteamiento transversal, metodológico, focalizado, de continuidad y garante de prerrogativas fundamentales, constituyéndose lo anterior en las principales fortalezas de la actividad preventiva en el estado.

La naturaleza transversal de la estrategia nace del vínculo interinstitucional para la atención multidisciplinaria de los factores condicionantes y generadores de violencia y delincuencia. Por ello, se instauró la Comisión Intersecretarial para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, un cuerpo colegiado que articula la visión y competencia de 22 dependencias, entidades y unidades pertenecientes a la administración pública estatal. Esta comisión fue creada para llevar a cabo el diseño, la ejecución y el

seguimiento de la prevención social, mediante 10 líneas de trabajo transversal sostenidas por un catálogo de 92 programas y acciones, cuya naturaleza responde a las responsabilidades que por norma han sido conferidas a cada una de las instituciones involucradas.

El planteamiento metodológico apoya de manera científica el uso de procesos y técnicas para la identificación de problemáticas multicausales, la construcción sistemática de objetivos generales y específicos y el establecimiento de indicadores para evaluación, seguimiento y desarrollo de mecanismos de implementación, siendo su principal insumo estratégico el Diagnóstico sobre los Contextos Sociales de la Violencia y la Delincuencia en el Estado de Guanajuato.

Por otro lado, la implementación de la estrategia de prevención social se basa en un ejercicio de focalización, en donde se identificaron polígonos de intervención prioritaria y secundaria definidos con base en criterios individuales, comunitarios, situacionales y criminológicos; éstos son indicadores que permiten la atención de entornos y actores que, debido a su perfil, requieren de todo un proceso de intervención transversal.

De igual manera, otro elemento de notable relevancia lo constituye la continuidad, en la que se establece a la prevención social de la violencia y la delincuencia como una prioridad dentro de la política pública de seguridad, instaurándose no sólo en un compromiso estratégico, sino también como parte de la agenda del gobierno estatal, en donde el modelo de seguridad ciudadana y el impulso a la prevención social representan factores de especial trascendencia para el bienestar y el desarrollo social de los guanajuatenses.

Esta estrategia integral es garante de prerrogativas fundamentales; es decir, atiende a su población objetivo sin importar condiciones de sexo, raza, religión, etnia, situación económica o preferencias, además de otros aspectos. Busca en todo momento el desarrollo armónico del individuo *per se*, con su familia y entorno, impulsando el restablecimiento del tejido social mediante la implementación de acciones que favorezcan a grupos de prioridad estratégica en la atención de las causas y los efectos de la violencia y la delincuencia.

Por otro lado, el modelo de trabajo subordinado al enfoque de operatividad y vigilancia encuentra apoyo estratégico en el Programa Estatal de Vigilancia, Operatividad, Protección Civil, Reintegración y Reinserción Social. Este mecanismo busca la atención de delitos de alto impacto en zonas de riesgo, además de la realización de acciones en materia de protección civil y prevención terciaria mediante la mejora y la optimización de los procesos y recursos que, desde otra perspectiva, dan cabida y posibilitan la seguridad ciudadana en nuestra entidad. De manera indudable, lo anterior requiere de la instrumentación de estrategias destinadas a la preservación del orden público y la paz social, mediante la protección a la integridad de las personas y sus bienes con estricto apego a los ordenamientos existentes.

La dinámica del fenómeno de la violencia y la delincuencia, como principal problemática en materia de seguridad, ha demostrado la imperiosa necesidad de generar instrumentos para orientar una estrategia

fundamentada en un permanente proceso de evaluación y seguimiento de los resultados obtenidos, lo cual se traduce en importantes retos y oportunidades en vigilancia y operatividad para esta administración.

Es así que Guanajuato es reconocido como un estado seguro, pues está basado en una sólida estrategia que involucra, en sus diferentes manifestaciones, a una participación proactiva de la sociedad, con instancias y unidades administrativas que trabajan con los más altos estándares de certificación, equipamiento, profesionalización, infraestructura y tecnología de vanguardia y que contribuyen a crear un ambiente de estabilidad y paz social, garantizando la observancia y la ejecución de los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos.

Temas como la capacitación y la profesionalización policial, la optimización de redes de comunicación y sistemas de información, la reinserción social en adultos y adolescentes en conflicto con la ley penal, la atención de emergencias y denuncias anónimas y las acciones de protección civil, entre otros rubros de especial relevancia, componen el modelo de operatividad y vigilancia que se está aplicando en el estado de Guanajuato. Este modelo es un referente ilustrativo del trabajo continuo y el compromiso incesante que mantiene la Secretaría de Seguridad Pública con la sociedad y en sus acciones de coordinación con ella.

El elemento central de la estrategia de seguridad ciudadana es el coadyuvar en la reconstrucción del tejido social mediante tareas de prevención social de la violencia y la delincuencia, incrementando los niveles de participación y seguridad con la persona humana y diversos grupos sociales, como epicentro de una política pública que favorezca la consecución de un ambiente propicio y adecuado para la convivencia pacífica.

Modelo de trabajo institucional para la estrategia de seguridad ciudadana

Dentro del marco de la Estrategia Integral de Seguridad Ciudadana para el Estado de Guanajuato Visión 2018 se contempla la articulación e implementación de políticas públicas bajo dos modelos de trabajo institucional: (1) operatividad y vigilancia y (2) prevención social de la violencia y la delincuencia. La estrategia considera dos grandes vertientes de análisis colaterales e incluyentes.

a) Prevención social de la violencia y la delincuencia.
b) Vigilancia, operatividad, protección civil, reintegración y reinserción social.

Es importante destacar la complementariedad que tienen ambos instrumentos con base en un planteamiento estratégico pertinente; el primero atendiendo polígonos de intervención y el segundo focalizado en zonas de riesgo, protección civil y prevención terciaria. Lo anterior denota que la estrategia de prevención social se avoca a las causas del fenómeno objeto de intervención sectorial y transversal, en tanto que la estrategia de vigilancia, operatividad, protección civil, reintegración y reinserción social atiende los efectos y resultados de conductas violentas y delictivas, así como los fenómenos disruptivos de origen natural o humano.

Denuncia e incidencia delictiva en Guanajuato

Principales indicadores a nivel estatal

El estado de Guanajuato ocupa el cuarto lugar de los 12 estados que han incrementado la denuncia de delitos ante la instancia competente, gracias a los programas de prevención realizados por la Secretaría de Seguridad Pública mediante la promoción y la difusión de la cultura de la denuncia en sus distintas acciones y campañas, con temas relativos a robo de vehículo, robo a casa habitación y extorsión telefónica, utilizando los números de emergencia 911 y 089.

Tabla IV.6. Nacional. Variación en la denuncia de delitos, 2012-2016

Estado	Variación en la denuncia %
QUERÉTARO	64.80
CAMPECHE	60.66
NUEVO LEÓN	41.34
GUANAJUATO	**34.40**
JALISCO	18.76
DURANGO	17.83
BAJA CALIFORNIA SUR	16.07
SONORA	15.28
HIDALGO	14.94
ZACATECAS	7.25
COAHUILA	5.35
CIUDAD DE MÉXICO	0.32
NACIONAL	**-6.62**

Estado	Variación en la denuncia %
MICHOACÁN	-1.90
MORELOS	-2.61
CHIAPAS	-3.92
CHIHUAHUA	-5.14
TAMAULIPAS	-7.07
AGUASCALIENTES	-7.95
GUERRERO	-8.55
SAN LUIS POTOSÍ	-9.23
TABASCO	-9.42
BAJA CALIFORNIA	-10.41
TLAXCALA	-11.52
COLIMA	-13.11
MÉXICO	-17.60
YUCATÁN	-26.60
OAXACA	-33.99
SINALOA	-36.21
PUEBLA	-44.29
VERACRUZ	-45.71
QUINTANA ROO	-46.27
NAYARIT	-48.43

Fuente: Elaborada por la Dirección General de Política Criminal, con datos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Derivado de lo anterior, el estado de Guanajuato se ha ubicado dentro de los primeros 10 lugares en la incidencia delictiva en los últimos años, lo cual se debe en gran parte al aumento de la denuncia por parte de los ciudadanos. Esto ocurre gracias al esfuerzo de este gobierno y, específicamente, entre otros esquemas, a la operación de los Módulos de Atención Primaria, MAP, en los cuales se atiende en menos de un minuto de arribo a los usuarios que acuden a presentar una denuncia o querella, cuestión que ha permitido una atención más eficiente a la sociedad guanajuatense.

Para poder determinar la gravedad de un problema, es necesaria la información y la comparación con otros pares en materia del asunto que se requiere atender. Para el periodo enero-junio de 2017, Guanajuato se encontraba por debajo del índice promedio nacional en la mayoría de los delitos, con excepción de las lesiones dolosas y robo de negocios. Estos dos delitos los que representan actualmente el reto más significativo, ya que su incidencia ha aumentado con el paso del tiempo, particularmente en el caso de los delitos de lesiones dolosas.

Tabla IV.7. Estatal. Incidencia e índice para delitos de alto impacto del fuero común, enero-junio de 2017

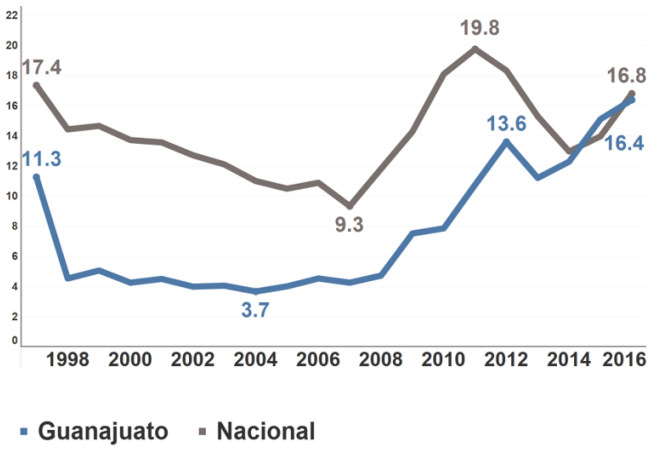
Delito	Incidencia	Posición por Incidencia	Índice	Posición por índice	Índice promedio nacional	Semáforo respecto al índice nacional
HOMICIDIOS DOLOSOS	1,046	9	18.72	16	25.61	
EXTORSIÓN	4	31	0.07	32	4.97	
LESIONES DOLOSAS	**11,787**	**2**	**201.36**	**6**	**119.80**	
ROBO A BANCOS	5	19	0.09	22	0.29	
ROBO A CASA HABITACIÓN	3,355	7	57.31	19	98.83	
ROBO A NEGOCIO	**5,689**	**5**	**97.19**	**9**	**77.75**	
ROBO A TRANSEÚNTE	132	25	2.25	29	55.00	
ROBO A TRANSPORTISTA	52	12	0.89	15	4.05	
ROBO DE VEHÍCULO	4,944	12	84.46	22	145.33	
ROBO DE GANADO	**378**	**3**	**6.46**	**12**	**6.05**	
SECUESTRO	4	28	0.07	31	1.01	
VIOLACIÓN	348	15	5.94	27	12.37	

Nota: Para el análisis de la información se utiliza la población de la Encuesta Intercensal 2015.

Fuente: Secretaría de Seguridad Pública del Estado de Guanajuato, con datos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

La tasa de homicidio doloso en la entidad había seguido una tendencia muy similar al promedio nacional, ubicándose este indicador siempre por debajo del promedio de los estados entre los años 1998 a 2013; sin embargo, a partir de 2014 se ha observado un crecimiento más acelerado en Guanajuato, ubicándose prácticamente a la par del indicador nacional en 2016 (16.4 con respecto a 16.8). Este incremento ha generado que Guanajuato descienda diez lugares en su posición, ubicándose en el lugar 20 en la última medición disponible de 2016.

Gráfica IV.31. Comparativo. Tasa de homicidio doloso por cada 100 mil habitantes, 1998-2016



En el periodo 1997-2016, este indicador aumentó 5.1 puntos, descendiendo 10 lugares en el ranking nacional.

1997	2016
LUGAR NACIONAL	LUGAR NACIONAL
10	20

Fuente: Secretariado Ejecutivo Del Sistema Nacional De Seguridad Pública. Incidencia delictiva del fuero común

Fuente: Instituto de Planeación, Estadística y Geografía del Estado de Guanajuato, con información de incidencia delictiva del fuero común del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

De acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Inegi, Guanajuato es la sexta entidad más poblada del país. En contraste, en 2017 ocupa el lugar 10 en incidencia de homicidios dolosos, el 30 en extorsión, el 21 en robo a bancos, el 26 en robo a transeúnte, el 13 en robo a transportista, el 10 en robo de vehículos, el 28 en secuestro y el 15 en violación. Comparando por el índice delictivo (medido en delitos por cada 100 mil habitantes), Guanajuato está por debajo de la media nacional en los delitos anteriormente citados, así como en robo a casa habitación, que ocupa el lugar 19, y robo de ganado, en el lugar 13.

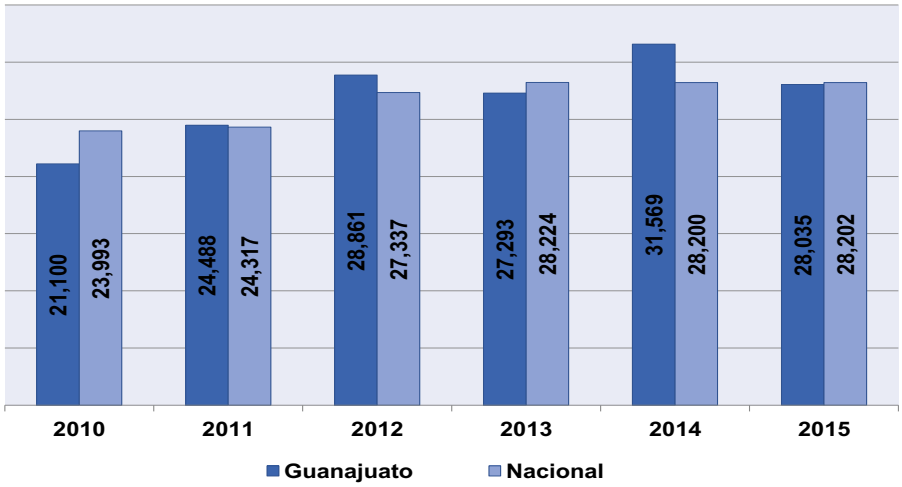
Al comparar la incidencia del periodo enero-junio de 2017 respecto al mismo periodo en 2016, hay una disminución del delito de robo a casa habitación (26%), robo de vehículo (7%), robo a bancos (97%), robo de ganado (37%), secuestro (67%) y violación (38%).

Lo anterior son datos que reflejan el trabajo realizado mediante la promoción y la difusión de la cultura de la denuncia en las distintas acciones y campañas de las dependencias y entidades estatales responsables de la materia.

Por su parte, los resultados de la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2016, Envipe 2016, que emite el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Inegi, revelan que la mayoría de las víctimas de delito están en el rango de edad de 30 a 39 años.

Esta encuesta muestra que, tanto a nivel nacional como a nivel estatal, existe una tendencia al incremento de la tasa de víctimas de delito por cada 100 mil habitantes, como se puede ver en la gráfica IV.32. En la mayoría de los años, Guanajuato se ubica por debajo de la media nacional, salvo en 2012 y 2014, fechas en las que se tiene registrada la mayor proporción de delitos de los últimos años.

Gráfica IV.32. Estatal. Tasa de víctimas de delito por cada 100 mil habitantes, 2010-2015



Nota: Para el análisis de la información, se consideran las victimas por cada 100 mil habitantes para la población de 18 años y más.

Fuente: Elaborada por la Dirección General de Política Criminal de la Secretaría de Seguridad Pública del Estado de Guanajuato, con datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

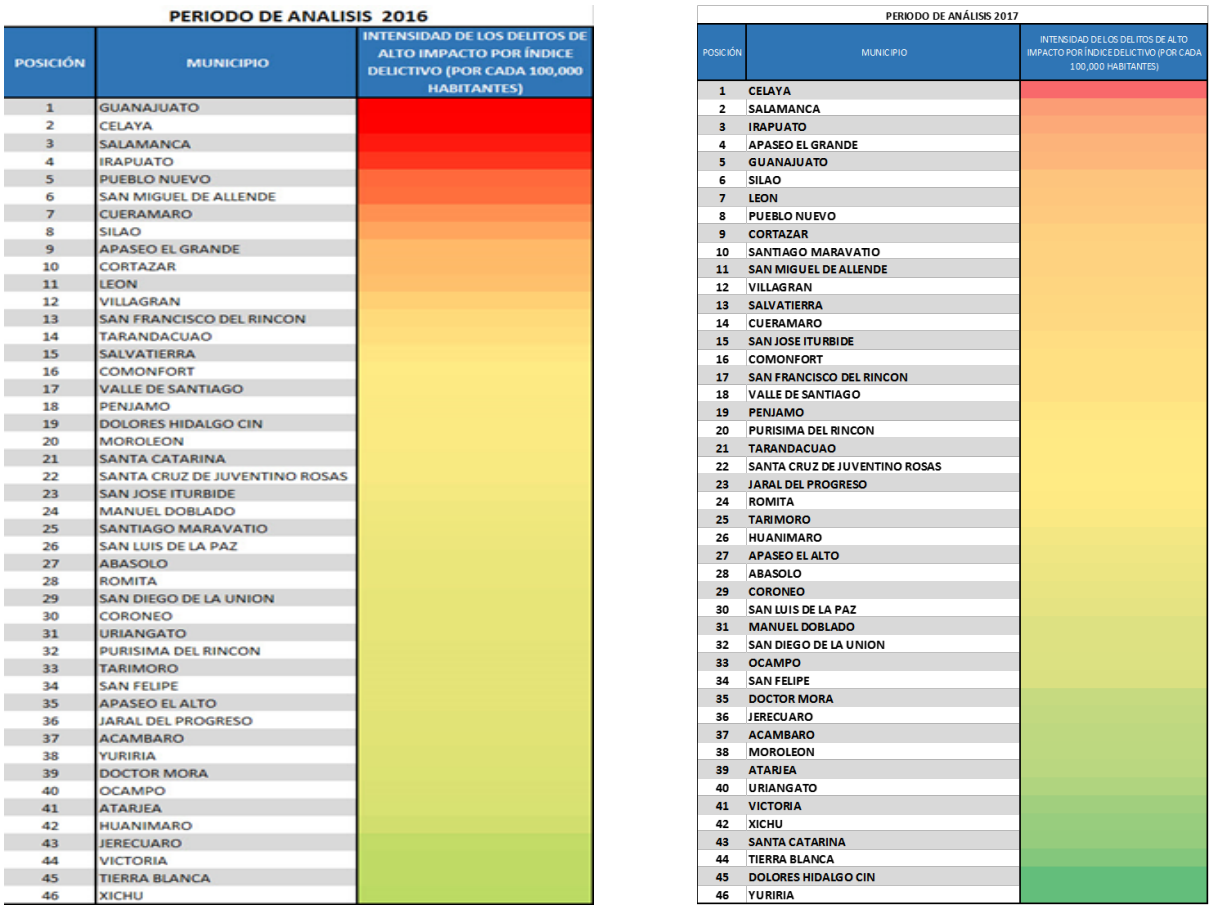
Los delitos más frecuentes que se reportan en el estado por parte de la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública. Envipe, corresponden a robo o asalto en calle o transporte público con 24.3%, extorsión con 19.7% y robo total o parcial de vehículo con 18.2%.

Esta misma encuesta revela la cifra negra que corresponde al número de delitos que no son denunciados; al respecto, Guanajuato tuvo en 2012 un porcentaje de 94.3%, logrando disminuir en 2016 a 93.7%. Esto es congruente con el aumento de la denuncia en el estado, señalado en los primeros párrafos de este capítulo.

Principales indicadores a nivel municipal

Con relación a los delitos de alto impacto (homicidios dolosos, extorsión, robo a bancos, robo a casa habitación, robo a negocio, robo a transeúnte, robo a transportista, robo de vehículo, secuestro y violación), se considera que no están focalizados en todos los municipios del estado. Se registran principalmente en los municipios del corredor industrial, como Celaya, Salamanca, Irapuato, Silao de la Victoria y León, así como algunos municipios del norte y sur del estado como Guanajuato, San Miguel de Allende y Pueblo Nuevo.

Tabla IV.8. Estatal. Variación en la denuncia de delitos por municipio, 2016-2017



PERIODO DE ANALISIS 2016

POSICIÓN	MUNICIPIO	INTENSIDAD DE LOS DELITOS DE ALTO IMPACTO POR ÍNDICE DELICTIVO (POR CADA 100,000 HABITANTES)
1	GUANAJUATO	
2	CELAYA	
3	SALAMANCA	
4	IRAPUATO	
5	PUEBLO NUEVO	
6	SAN MIGUEL DE ALLENDE	
7	CUERAMARO	
8	SILAO	
9	APASEO EL GRANDE	
10	CORTAZAR	
11	LEON	
12	VILLAGRAN	
13	SAN FRANCISCO DEL RINCON	
14	TARANDACUAO	
15	SALVATIERRA	
16	COMONFORT	
17	VALLE DE SANTIAGO	
18	PENJAMO	
19	DOLORES HIDALGO CIN	
20	MOROLEON	
21	SANTA CATARINA	
22	SANTA CRUZ DE JUVENTINO ROSAS	
23	SAN JOSE ITURBIDE	
24	MANUEL DOBLADO	
25	SANTIAGO MARAVATIO	
26	SAN LUIS DE LA PAZ	
27	ABASOLO	
28	ROMITA	
29	SAN DIEGO DE LA UNION	
30	CORONEO	
31	URIANGATO	
32	PURISIMA DEL RINCON	
33	TARIMORO	
34	SAN FELIPE	
35	APASEO EL ALTO	
36	JARAL DEL PROGRESO	
37	ACAMBARO	
38	YURIRIA	
39	DOCTOR MORA	
40	OCAMPO	
41	ATARJEA	
42	HUANIMARO	
43	JERECUARO	
44	VICTORIA	
45	TIERRA BLANCA	
46	XICHU	

PERIODO DE ANÁLISIS 2017

POSICIÓN	MUNICIPIO	INTENSIDAD DE LOS DELITOS DE ALTO IMPACTO POR ÍNDICE DELICTIVO (POR CADA 100,000 HABITANTES)
1	CELAYA	
2	SALAMANCA	
3	IRAPUATO	
4	APASEO EL GRANDE	
5	GUANAJUATO	
6	SILAO	
7	LEON	
8	PUEBLO NUEVO	
9	CORTAZAR	
10	SANTIAGO MARAVATIO	
11	SAN MIGUEL DE ALLENDE	
12	VILLAGRAN	
13	SALVATIERRA	
14	CUERAMARO	
15	SAN JOSE ITURBIDE	
16	COMONFORT	
17	SAN FRANCISCO DEL RINCON	
18	VALLE DE SANTIAGO	
19	PENJAMO	
20	PURISIMA DEL RINCON	
21	TARANDACUAO	
22	SANTA CRUZ DE JUVENTINO ROSAS	
23	JARAL DEL PROGRESO	
24	ROMITA	
25	TARIMORO	
26	HUANIMARO	
27	APASEO EL ALTO	
28	ABASOLO	
29	CORONEO	
30	SAN LUIS DE LA PAZ	
31	MANUEL DOBLADO	
32	SAN DIEGO DE LA UNION	
33	OCAMPO	
34	SAN FELIPE	
35	DOCTOR MORA	
36	JERECUARO	
37	ACAMBARO	
38	MOROLEON	
39	ATARJEA	
40	URIANGATO	
41	VICTORIA	
42	XICHU	
43	SANTA CATARINA	
44	TIERRA BLANCA	
45	DOLORES HIDALGO CIN	
46	YURIRIA	

Fuente: Elaborada por la Dirección General de Política Criminal de la Secretaría de Seguridad Pública del Estado de Guanajuato con datos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Los datos anteriores han generado una preocupación creciente entre la población del estado, que va de la mano con la tendencia a nivel nacional. La tasa de personas de 18 años y más que considera insegura su entidad aumentó en los últimos 5 años, con lo que actualmente el indicador se coloca en 59 mil 561 por cada 100 mil habitantes, descendiendo del lugar 8 al 14 en el *ranking* nacional.

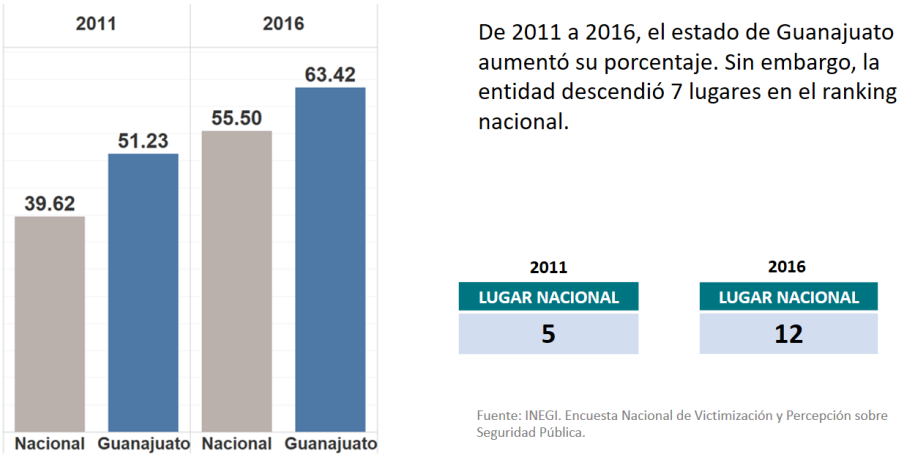
Gráfica IV.33. **Comparativo. Tasa de personas de 18 años y más que considera insegura su entidad federativa por cada cien mil habitantes, 2011-2016**



Fuente: Instituto de Planeación, Estadística y Geografía del Estado de Guanajuato, con información de la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2017, del Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

No obstante, el indicador que se refiere a la confianza de las personas de 18 años y más en la policía estatal ha mostrado una mejoría en su percepción, pasando del 51.23 en 2011 al 63.42 en 2016. Aún con esta mejoría en la percepción del trabajo de la policía estatal, la entidad descendió 7 lugares hasta la posición número 12 en el contexto nacional.

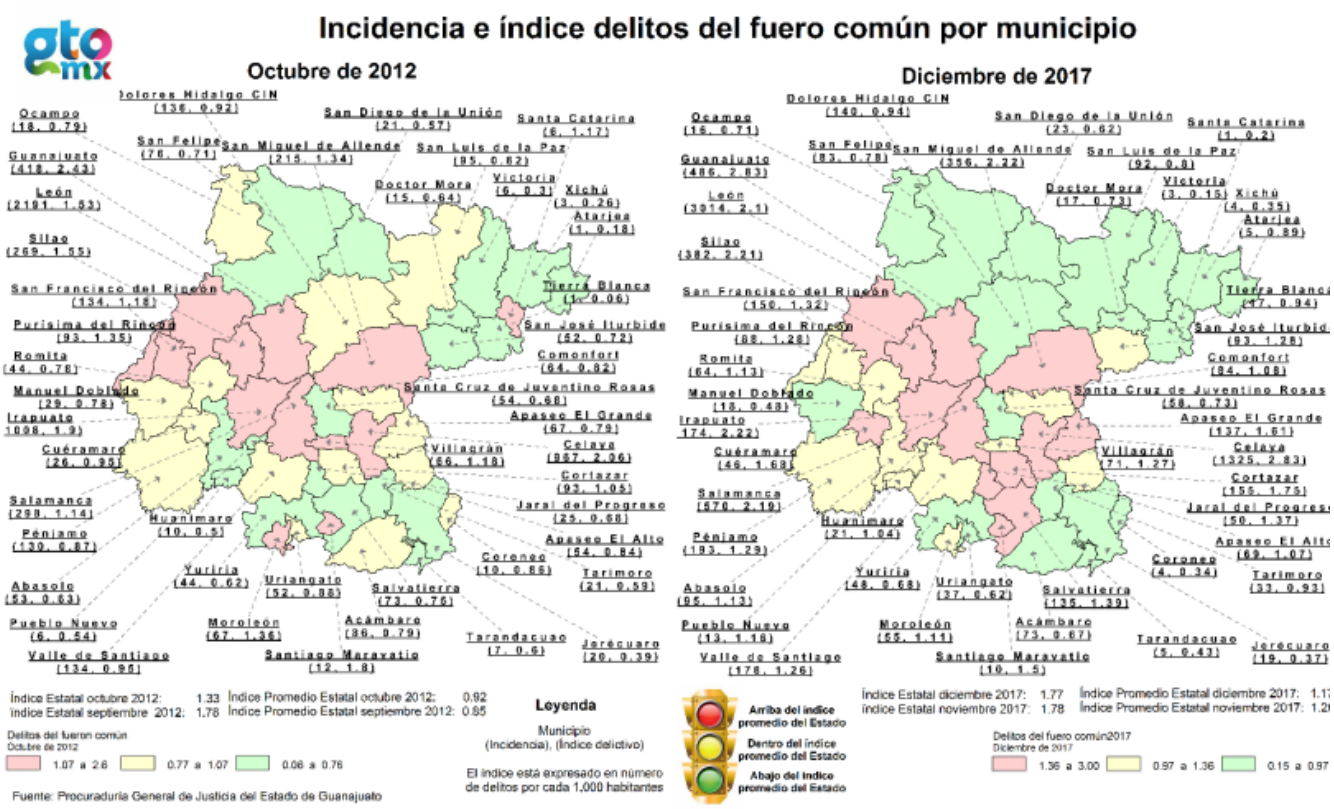
Gráfica IV.34. Comparativo. Porcentaje de personas de 18 años y más que identifica a la policía estatal y manifiesta que le genera confianza, 2011-2016



Fuente: Instituto de Planeación, Estadística y Geografía del Estado de Guanajuato, con información de la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2017, del Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

Los mapas siguientes muestran cómo se encontraban los municipios del estado en 2012 y cómo se encuentran en la última medición, en materia del índice delictivo de cada uno de ellos.

Mapa IV.4. Estatal. Índice delictivo por municipio, 2012-2017



Fuente: Elaborado por la Dirección General de Política Criminal de la Secretaría de Seguridad Pública del Estado de Guanajuato.

Según se observa en los mapas, en 2012 la incidencia delictiva estaba más concentrada en los municipios de la parte central del estado. En la actualidad, el mayor problema se sigue presentando en la zona centro, pero hay mejoras en la parte norte y un foco de alerta con los estados limítrofes de Michoacán y Querétaro, principalmente.

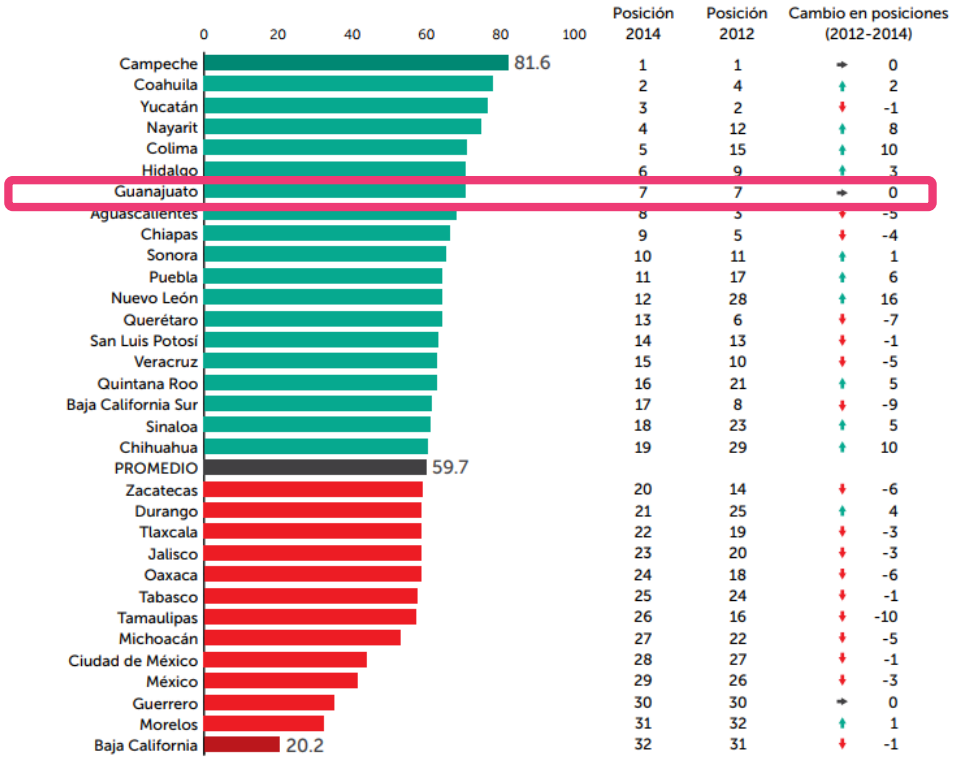
Por otra parte, la Encuesta Nacional de Victimización de Empresas, ENVE, 2016, muestra que entre 2012 el 2014 se presentó un notorio incremento en los gastos destinados a autoprotección, en el que el incremento en la inversión privada para este tema creció 178%. En el mismo periodo, disminuyeron las pérdidas de las empresas en 39.5%, aunque la cantidad de víctimas aumentó en 25.18%. Finalmente, las afectaciones promedio por cada unidad económica victimizada se redujeron de $43,327 en 2013 a $20,938 en 2015; esto representa una reducción de 51.7%.

Percepción de la seguridad según fuentes no oficiales

El tema de la seguridad pública requiere usar varios factores para analizar su origen y entender sus causas, pero también es vista o evaluada desde diferentes ángulos según la percepción de actores específicos. Estos puntos de vista, si bien no constituyen una postura oficial, conviene tomarlos en cuenta, ya que representan la percepción que tienen diferentes actores sociales acerca de la seguridad ya sea desde el interior del país o desde el extranjero, advirtiendo que la inseguridad puede tener consecuencias en los ámbitos social y económico en un territorio determinado.

El Instituto Mexicano para la Competitividad, IMCO, es una organización mexicana sin fines de lucro cuya principal actividad es realizar investigaciones sobre diversos temas de interés público, con base en las cuales realiza recomendaciones de políticas públicas y acciones para mejorar el quehacer gubernamental en el país. Entre los estudios que realiza esta organización se encuentra el Índice de Competitividad Estatal, el cual evalúa la capacidad de las entidades federativas para atraer y retener las inversiones, ya sean nacionales o extranjeras, con base en ciertos indicadores y criterios con los cuales se construyen subíndices.

Gráfica IV.35. Nacional. *Ranking* y cambio en posiciones del subíndice de Derecho Confiable y Objetivo, 2012-2014



Fuente: Índice de Competitividad Estatal 2016, del Instituto Mexicano para la Competitividad.

El tema de la seguridad pública está considerado por el Instituto Mexicano para la Competitividad, IMCO, como parte del subíndice Sistema de Derecho Confiable y Objetivo, cuyo objetivo es "medir el entorno de seguridad pública y jurídica en los estados del país", en el cual el estado de Guanajuato se mantuvo como el séptimo mejor estado en el contexto nacional de 2012 a 2014 (gráfica IV.35). Este subíndice considera, entre otros indicadores, la tasa de homicidios, los secuestros registrados, el robo de vehículos, la incidencia delictiva, los delitos denunciados y la percepción de la seguridad.

Por su parte, el Institute for Economics & Peace, IEP, es un grupo de trabajo internacional integrado por expertos dedicado a desarrollar métricas para analizar la seguridad y su impacto en términos económicos en diversos países. En el caso de México, desde 2011 el Institute for Economics & Peace, IEP, ha venido presentado el Índice de Paz México, el cual tiene un valor entre 1 y 5, correspondiendo el valor más alto a una entidad menos pacífica y un valor más bajo a una más pacífica. De 2016 a 2017 la entidad mejoró dos posiciones en el *ranking* nacional, al pasar de una calificación de 2.695 en 2016 a una de 2.443, con lo que se ubica en el rango medio de la escala, a 12 lugares de la entidad menos pacífica (Guerrero).

Gráfica IV.36. Nacional. Clasificación por entidad según el Índice de Paz México, 2016

MÁS PACÍFICO — MENOS PACÍFICO

CLASIFICACIÓN	ESTADO	CALIFICACIÓN
1	Yucatán	1.239
2	Nayarit	1.384
3	Tlaxcala	1.403
4	Hidalgo	1.445
5	Coahuila	1.515
6	Chiapas	1.574
7	Campeche	1.607
8	Querétaro	1.632
9	Quintana Roo	1.724
10	Veracruz	1.750
11	Aguascalientes	1.779
12	Puebla	1.808
13	San Luis Potosí	2.041
14	Estado de México	2.042
15	Durango	2.076
16	Tamaulipas	2.212
17	Tabasco	2.250
18	Jalisco	2.264
19	Oaxaca	2.272
20	Sonora	2.339
21	Guanajuato	2.443
22	Ciudad de México	2.550
23	Michoacán	2.596
24	Chihuahua	2.731
25	Nuevo León	2.803
26	Zacatecas	2.828
27	Morelos	2.997
28	Baja California	3.010
29	Baja California Sur	3.195
30	Sinaloa	3.274
31	Colima	3.734
32	Guerrero	3.927

Fuente: Índice de Paz México, Mapa de evolución y factores que impulsan la Paz 2017, del Institute for Economics & Peace.

Por su parte, el gobierno de los Estados Unidos de América emite periódicamente una alerta de viaje a diferentes destinos internacionales. En este rubro, desde 2012 el estado de Guanajuato es una de las entidades mexicanas que no tiene recomendaciones especiales para que los ciudadanos estadounidenses puedan viajar a él, además de que el gobierno ha destacado a las ciudades de León y San Miguel de Allende

como sitios de interés. La alerta considera para hacer sus recomendaciones sobre todo delitos de homicidio doloso, secuestro, robo a transeúnte, robo de vehículo y robo a vehículo particular en carretera.

De igual forma, el gobierno de Canadá emite avisos a sus ciudadanos que viajan a México. En sus últimas alertas publicadas, no se menciona ninguna situación en la que esté involucrado el estado de Guanajuato, por lo que para el gobierno de Canadá es posible transitar y realizar actividades en la entidad sin mayor riesgo.

Seguridad pública y perspectiva de género

La violencia y la inseguridad no afectan de manera idéntica a las mujeres y a los hombres; como prueba de ello, tres indicadores dan cuenta de que los casos de violencia se presentan de manera significativa en al menos una tercera parte de la población femenina en Guanajuato, como se puede apreciar en la siguiente tabla.

Tabla IV.9. Estatal. Proporción de mujeres de 15 años y más que sufren de algún tipo de violencia

INDICADOR	PORCENTAJE
Proporción de mujeres de 15 y más años con incidentes de violencia hacia ellas a lo largo de la relación con su última pareja	39.60%
Proporción de mujeres de 15 y más años con violencia patrimonial ejercida en su contra a lo largo de su vida por algún familiar u otra persona	32.9%
Prevalencia de violencia total contra las mujeres de 15 años y más a lo largo de su vida	56.24%

Fuente: Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares, Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

Lo anterior genera consecuencias diversas como la falta de confianza de las mujeres en sí mismas limitando su desarrollo posterior, el riesgo del incremento de los feminicidios, la violación de los derechos humanos y la vulnerabilidad del tejido social. Estos problemas son a su vez generadores de otras problemáticas sociales, lo cual contribuye a un deterioro de la imagen y por ende a una falta de confianza y credibilidad en el gobierno.

Dentro de las políticas públicas en materia de prevención social de la violencia y la delincuencia se ha buscado implementar, mediante la estrategia de seguridad ciudadana, un esquema transversal se contemple la sistematización de proyectos y acciones coordinadas con los diferentes sectores focalizados de la población, en los que se considere como elemento básico la participación ciudadana y el respeto a los derechos fundamentales.

Respecto a la proporción que guarda la cantidad de mujeres que laboran en tareas de seguridad pública a cargo del estado, se destaca que actualmente dos de cada diez elementos de seguridad pública del estado son mujeres. Aunque se reconoce la labor policial como una actividad de alto riesgo, se cuenta con la apertura para que las mujeres que estén interesadas en servir como elementos de seguridad pública del estado sean capacitadas y desarrollen las habilidades necesarias para el desempeño de esta importante labor, teniendo en cuenta las brechas de género que en la materia existan.

En respuesta a la necesidad de realizar llamadas de atención de emergencias por parte de la ciudadanía, se ha puesto a su disposición, además de los números de atención para emergencias, un *software* de gestión del Sistema Integral de Atención de Mujeres, SIAM 075, en el que se integra en un solo expediente información sobre asesoría jurídica, atención de emergencias, atención psicológica, reporte de denuncia y geolocalización, con el objetivo de que las mujeres cuenten con una atención personalizada. Con este sistema se han atendido a la fecha 2 mil 908 llamadas de apoyo. Este sistema es capaz de capturar la solicitud con su georreferencia en tiempo real, de manera que las usuarias tengan conocimiento de las incidencias para su seguimiento, y tiene como propósito el despacho inmediato de una unidad de policía o urgencias, para resguardar la integridad de las personas que solicitan el servicio. Asimismo, el sistema cuenta con la presencia de personal especializado para el acompañamiento y la atención psicológica en caso de crisis

Las mujeres en reclusión son un tema de particular relevancia y trascendencia, por lo que han sido materia de diversos pronunciamientos debido a las precarias condiciones en las que se encuentra la mayoría de los establecimientos destinados para su alojamiento, así como la falta de servicios y de personal necesario para su adecuado funcionamiento. El informe especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre las mujeres internas en los centros de reclusión de la República Mexicana informa que los centros del estado de Guanajuato fueron de los que menos observaciones tuvieron; el Centro de Reinserción de Guanajuato fue el octavo con menos temas observados de los 77 que consideró el documento mientras que León y Valle de Santiago estuvieron en el lugar 14 y 15 con menor número de observaciones[10].

4.2.1.2 Los retos y desafíos de la seguridad pública al 2040

Con base en la información anteriormente presentada y los resultados de la consulta social llevada a cabo para la mesa de gobiernos locales, se determinaron algunos de los principales retos en torno a la gestión y desarrollo de las administraciones municipales.

- Incrementar la confianza en las autoridades, de manera que esto facilite e incremente la denuncia ciudadana de los ilícitos, contribuyendo así a abatir la cifra negra.

[10] Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre las mujeres internas en los centros de reclusión de la República Mexicana, 2015.

- Asegurar la participación efectiva de la ciudadanía como corresponsable y actor fundamental en la seguridad ciudadana.
- Desarrollar una policía confiable con hombres y mujeres instruidos, capacitados y con valores, en los que la ciudadanía pueda depositar su confianza.
- Abatir la incidencia delictiva, particularmente en los rubros de lesiones dolosas y los robos relacionados directamente con el patrimonio de los guanajuatenses, como el robo a negocio, robo a casa habitación, robo a transeúnte y robo de ganado.
- Ser uno de los diez estados con menor tasa de homicidios proyectados por cada 100 mil habitantes.
- Asegurar que las políticas públicas en materia de prevención social de la violencia y la delincuencia, así como los mecanismos de implementación que se generen y el personal dedicado a su operación, contemplen la perspectiva de género.
- Asegurar, en coordinación con otras instancias, poderes y órdenes de gobierno, que los crímenes cometidos no queden impunes, como un desincentivo eficaz en contra de las conductas ilícitas.

4.2.1.3 Hacia una Visión de la seguridad pública al 2040

Derivado del ejercicio realizado en la mesa de análisis estratégico en materia de seguridad pública, los participantes definieron las siguientes características para la Visión en este tema, de cara al 2040.

- El estado cuenta con una política pública de seguridad planeada a largo plazo, con acciones de prevención identificadas, con estrategias incluyentes y conformadas bajo una perspectiva de género y derechos humanos, con perfiles identificados y acordes a las actividades que realizan.
- En Guanajuato se han logrado abatir significativamente los índices delictivos, de manera que los guanajuatenses y sus visitantes pueden transitar con la confianza de que no pasará un ilícito y que, si pasa, pueden acudir a denunciar y ser atendidos de forma inmediata.
- El estado de Guanajuato cuenta con un sistema de seguridad pública profesional, confiable, fuerte y suficiente para prevenir y reaccionar oportunamente, con una policía altamente eficiente y que cuenta con credibilidad ciudadana
- Se cuenta con un modelo de mando único policial, donde todos los elementos policiales del estado tienen salarios dignos y competitivos y están equipados, acreditados y capacitados de manera homologada y con procedimientos y protocolos.
- La violencia y la delincuencia han cedido el paso gracias los valores de cada guanajuatense que encuentra en su entorno las condiciones para desarrollarse armónicamente, facilitando la cohesión social y siendo respaldado por los cuerpos seguridad pública que contribuyen a restablecer el orden público.
- La sociedad es muy participativa, comprometida y activa y está coordinada con la autoridad en materia de seguridad pública.
- Las políticas de seguridad se encuentran plenamente articuladas entre la federación, el estado y los municipios, que cuentan con nuevos y mejores esquemas de participación ciudadana y políticas

públicas de prevención social de la violencia y la delincuencia homologadas, presupuestadas y de carácter prioritario.

4.2.2 Sistema de Justicia Penal

El Sistema de Justicia Penal se integra, por una parte, por el conjunto de actividades encomendadas al Ministerio Público y a las policías en términos del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el artículo 11 de la constitución estatal, relacionadas con la investigación, la persecución de los delitos, la representación de los intereses de la sociedad y la promoción de una pronta, completa y debida impartición de justicia. Por otra parte, el debido proceso exige contar con una defensa adecuada que ponga en la balanza todos los elementos probatorios que posibiliten a los jueces una toma de decisiones imparcial, pronta y expedita respecto a la sentencia que en su caso habrá de ser pronunciada. De esta manera, la justicia penal trasciende el ámbito de actuación de una sola dependencia a un conjunto de instancias interrelacionadas en sus procesos que, debidamente articuladas, lograrán impartir justicia coadyuvando al cumplimiento del principio que todo ciudadano demanda: certeza jurídica en el Estado de Derecho.

Gráfica IV.37. **Estatal. Actores del Sistema de Justicia Penal en Guanajuato**



Fuente: Procuraduría General de Justicia del Estado de Guanajuato, 2017.

El Sistema de Justicia Penal se ha revelado como uno de los ámbitos más complejos en el cual no es sólo necesario, sino indispensable, lograr cambios estructurales en la defensa y promoción de los derechos de las personas víctimas u ofendidos del delito, así como de los derechos de las personas probables responsables, en aras del respeto y de la protección efectiva y real de los derechos humanos.

Por ello, en lo subsecuente, se mostrarán algunos aspectos en torno a la procuración e impartición de justicia enfocados en la situación actual de los temas que se consideran prioritarios de atender en el estado y que serán los componentes esenciales del proceso de planeación en este ámbito.

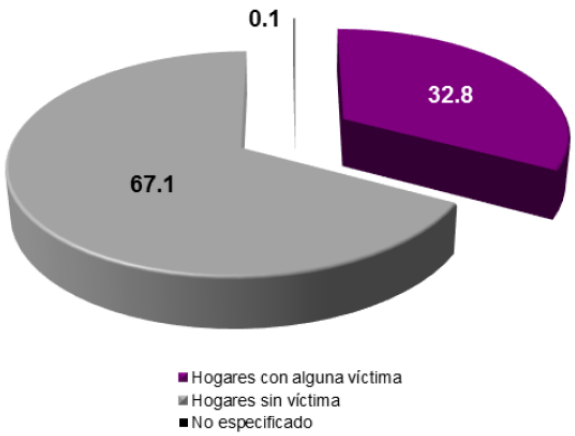
4.2.2.1 Situación actual de la justicia penal en Guanajuato

Durante los últimos años, Guanajuato ha experimentado una serie de transformaciones legislativas y sociales que han obligado a la renovación y transformación de las instituciones de seguridad pública, procuración de justicia e impartición de justicia, así como de sus mecanismos de operación y esquemas de servicio para mantener un Estado de Derecho pleno que garantice la integridad y la seguridad jurídica de sus ciudadanos, así como el desarrollo armónico de la convivencia social.

Prevalencia e incidencia delictiva

Por séptima ocasión, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Inegi, presentó la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública. Envipe, la cual se centra en generar información relevante para el diseño y la implementación de políticas públicas en materia de seguridad y victimización. Con base en la edición 2017 de esta encuesta, se estima que 32% de los hogares del estado tuvo, al menos, una víctima del delito durante 2016, cifra ligeramente inferior a la media nacional, que corresponde a 34.2%.

Gráfica IV.38. Estatal. Porcentaje de hogares con víctimas del delito, 2016

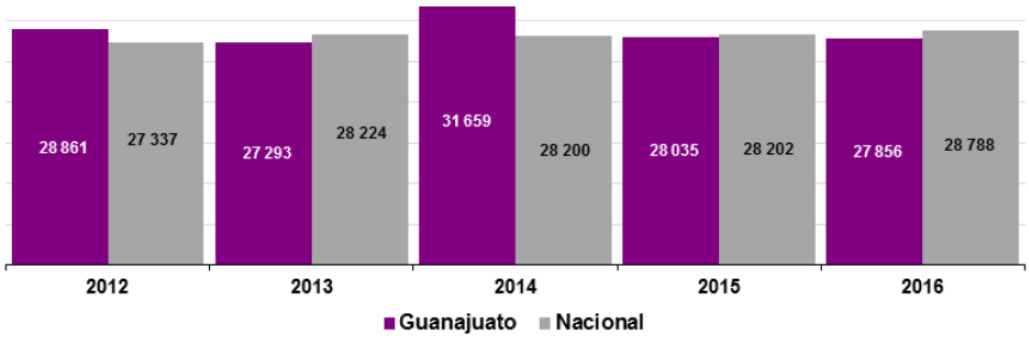


Fuente: Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2017, del Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

De igual forma, esta encuesta mide los delitos que afectan de manera directa a las víctimas o a los hogares, tales como robo total o parcial de vehículo, robo a casa habitación, asalto en la calle o transporte público, fraude, extorsión, secuestros y delitos sexuales, entre otros.

En este rubro, se observa que la tasa de víctimas de delito por cada 100 mil habitantes en 2016 ha oscilado entre las 27 mil y 31 mil, situándose ligeramente por debajo de la media nacional en 2013, 2015 y 2016, mientras que en 2012 y 2014 la tasa de víctimas de delito en Guanajuato fue superior a la media nacional.

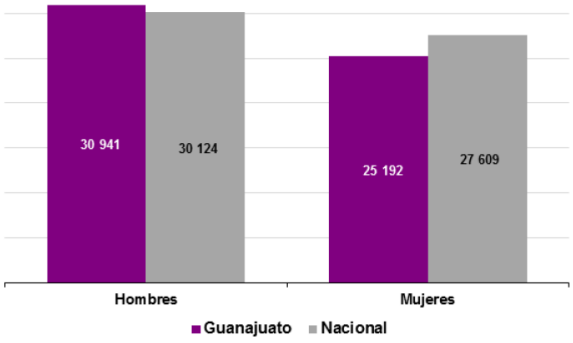
Gráfica IV.39. Comparativo. Tasa de víctimas de delito por cada 100 mil habitantes, 2012-2016



Fuente: Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2017, del Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

Si estas cifras se analizan por sexo, se encuentra que la proporción de víctimas de delitos es mayor en los hombres que en las mujeres, siendo mayor esta diferencia que con respecto a la media nacional.

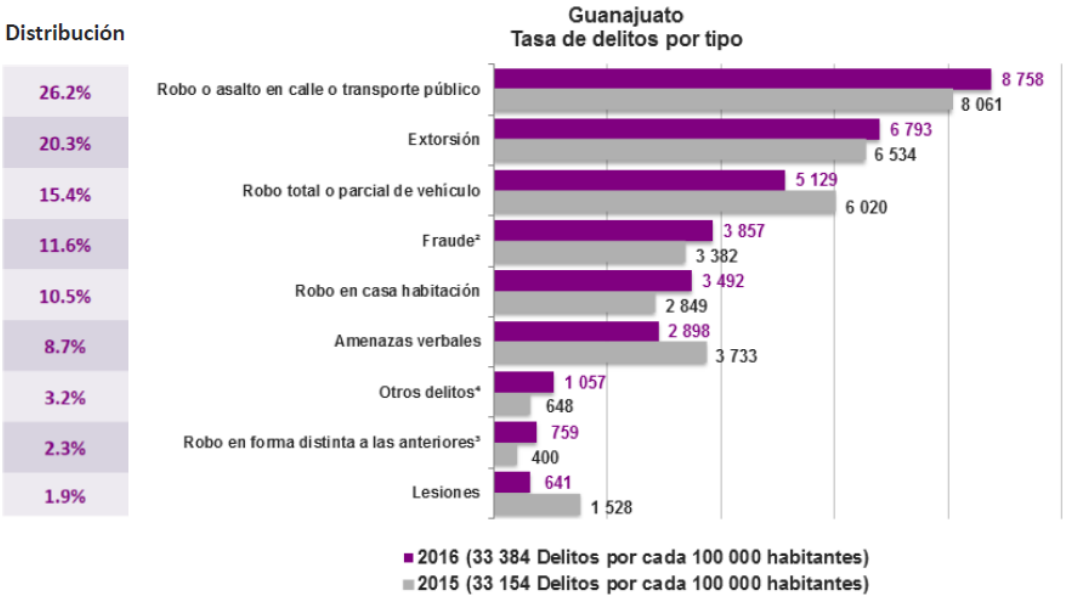
Gráfica IV.40. Comparativo. Tasa de víctimas de delito por cada 100 mil habitantes según sexo, 2016



Fuente: Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2017, del Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

De los delitos registrados en 2016, se puede ver que el robo o asalto en la calle o transporte público, junto con la extorsión y el robo total o parcial de vehículo, son los que ocupan una mayor presencia en la entidad, con 26.2%, 20.3% y 15.4%, respectivamente. Esto corresponde a más de 60% del total de los delitos declarados por cada 100 mil habitantes de la población de más de 18 años.

Gráfica IV.41. Estatal. Incidencia delictiva según tipo de delito, 2016



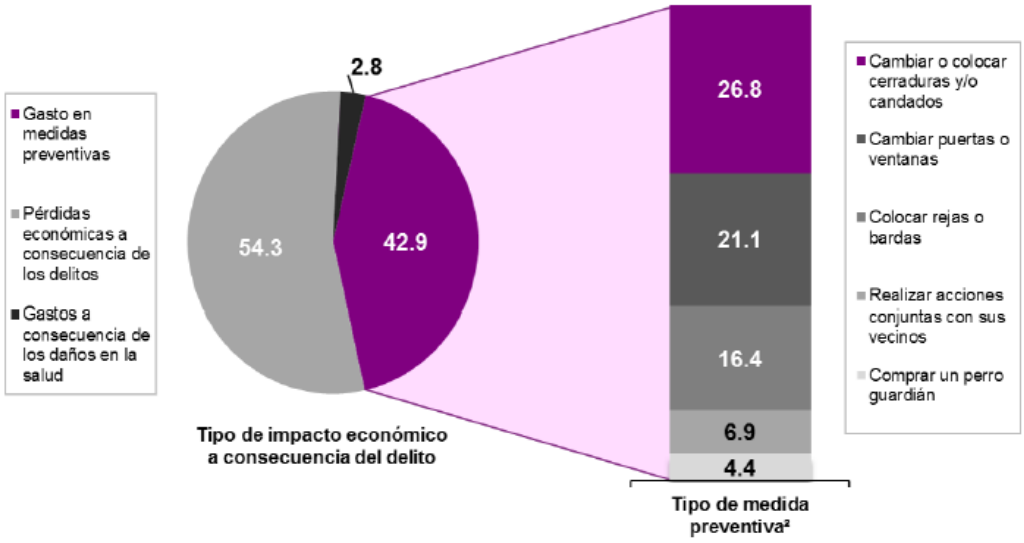
Fuente: Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2017, del Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

Es importante señalar que la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública. Envipe, mide los delitos más representativos del fuero común, quedando excluidos delitos como delincuencia organizada, narcotráfico y posesión ilegal de armas exclusivas del ejército, entre otros del fuero federal.

Las consecuencias del delito son tan lamentables como los mismos delitos, ya que suelen afectar los aspectos económicos, psicológicos e incluso la salud personal de los individuos víctimas del crimen. La Envipe estima que para 2016 el costo total de la inseguridad y el delito en los hogares de Guanajuato representa un monto total de $10 mil 83 millones de pesos, una cifra cercana al presupuesto destinado a la inversión pública en el estado en 2015[11]. Del costo total, se estima que 42.9% fue destinado para medidas preventivas, mientras que la mayor proporción (54.3%) corresponde directamente a pérdidas económicas a consecuencia de los delitos (gráfica IV.42).

Gráfica IV.42. Estatal. Costos estimados del delito, 2016

[11] El gasto de inversión reportado por la Secretaría de Finanzas, Inversión y Administración de Guanajuato, SFIA, fue de $11 mil 1 millones de pesos, de acuerdo con su portal web.

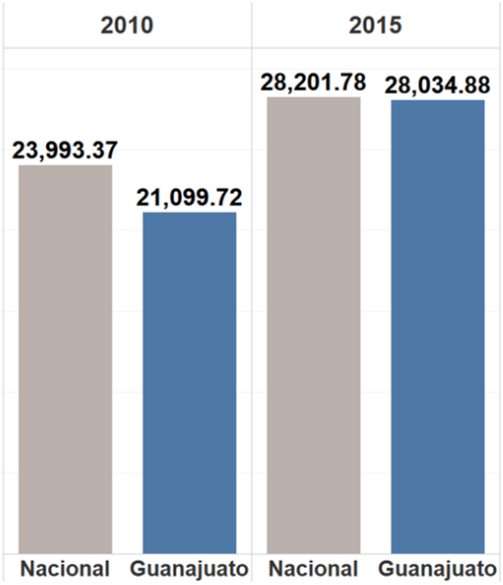


Fuente: Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2017, del Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

En la escala nacional, la cifra correspondiente al costo total de la inseguridad y el delito es de 229 mil 100 millones de pesos, que equivale a 1.1% del Producto Interno Bruto nacional. Esto demuestra la magnitud de esta problemática y la importancia de establecer políticas contundentes para su mitigación.

De 2010 a 2015, en Guanajuato la tasa de prevalencia delictiva por cada 100 mil habitantes de 18 años y más aumentó 6 mil 935.16 puntos, al pasar de 21 mil 99.72 en 2010 a 28 mil 34.88 en 2015. El estado perdió posiciones a nivel nacional, pasando del lugar 13 al 22.

Gráfica IV.43. Comparativo. Tasa de prevalencia delictiva por cada 100 mil habitantes de 18 años y más, 2010-2015



De 2010 a 2015, en Guanajuato la tasa de prevalencia delictiva por cada 100 mil habitantes de 18 años y más aumentó 6,935.16 puntos, al pasar de 21, 099.72 en 2010 a 28,034.88 en 2015.

2010	2015
LUGAR NACIONAL	LUGAR NACIONAL
13	22

Fuente: INEGI. Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública.

Fuente: Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2015, del Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

Cifra negra e impunidad

Se conoce como cifra negra a aquellos delitos que no se denuncian por diferentes razones. En el país, se estima que la cifra negra es superior a 93%, mientras que en Guanajuato este porcentaje ha tendido a disminuir desde el inicio del levantamiento de la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública. Envipe, pasando de 94.3% en 2012 a 91.7% en 2016.

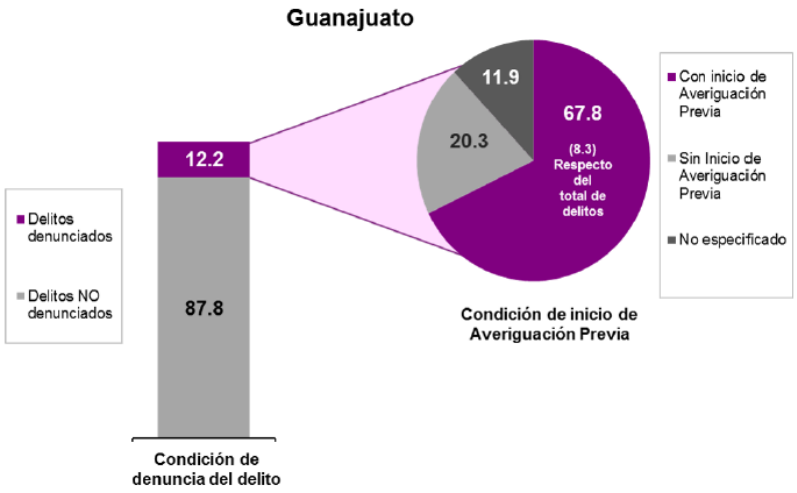
Tabla IV.10. **Comparativo de cifra negra, 2012-2016**

Entidad	Cifra Negra 2012 (%)	Cifra Negra 2013 (%)	Cifra Negra 2014 (%)	Cifra Negra 2015 (%)	Cifra Negra 2016 (%)
NACIONAL	**92.1**	**93.8**	**92.8**	**93.7**	**93.6**
Guanajuato	94.3	94.5	93.4	93.7	91.7

Fuente: Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2017, del Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

En relación con el tratamiento de los delitos denunciados en el estado, se estima que de 12.2% de los delitos denunciados en 2016, el Ministerio Público inició averiguación previa o carpeta de investigación en 67.8% de los casos, una cifra superior al porcentaje reportado en 2015 (57.3%).

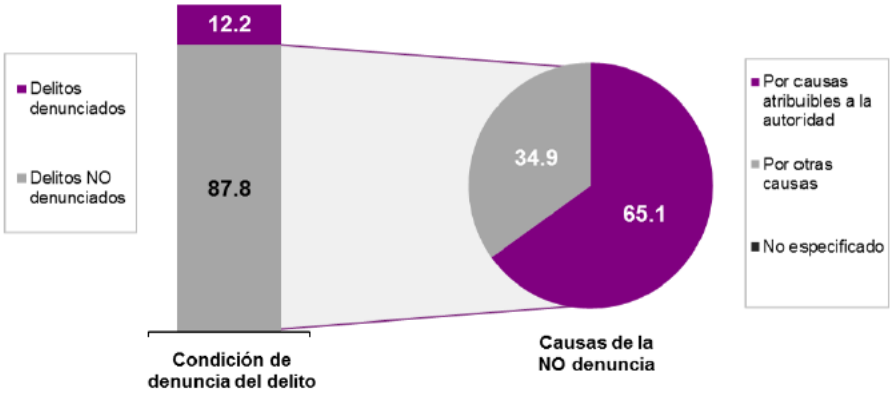
Gráfica IV.44. **Estatal. Costos estimados del delito, 2016**



Fuente: Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2017, del Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

Entre las razones de las víctimas para no denunciar delitos ante las autoridades de Guanajuato destacan la pérdida de tiempo, con 41.1%, y la desconfianza en la autoridad, con 13.8%, dentro de las causas atribuibles a la autoridad.

Gráfica IV.45. Estatal. Razones para no denunciar los delitos, 2016



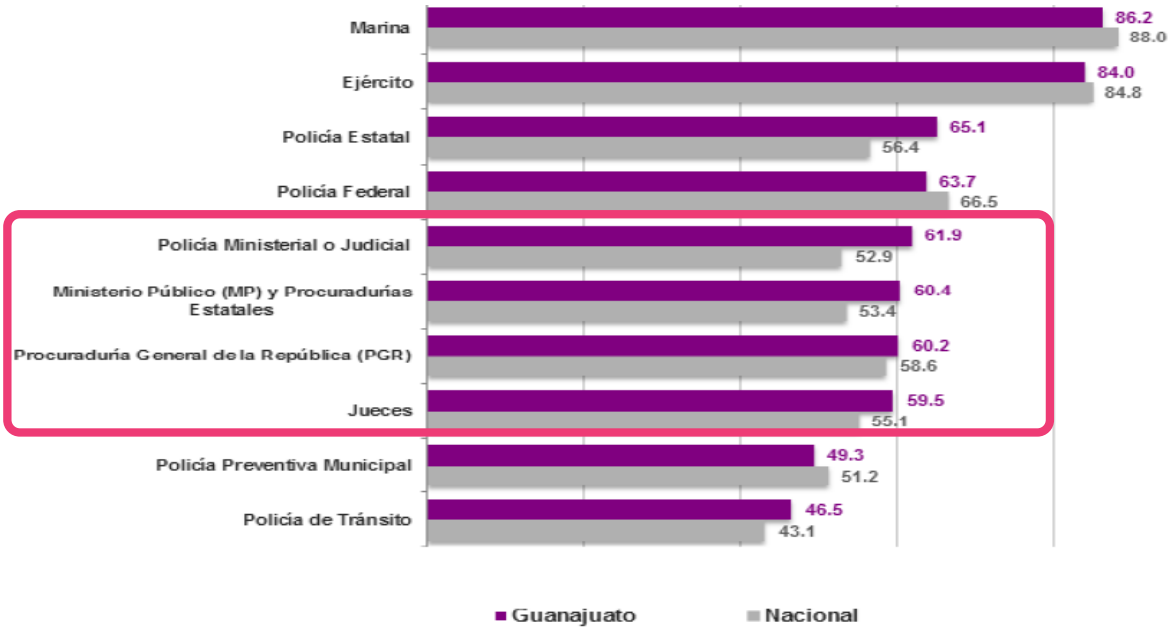
Fuente: Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2017, del Instituto Nacional de Estadística y Geografía..

Las causas atribuibles a la autoridad incluyen el miedo a la extorsión, la pérdida de tiempo, los trámites largos y difíciles y la desconfianza y actitud hostil de la autoridad, mientras que las otras causas incluyen el miedo al agresor, el hecho de que el delito sea de poca importancia o el no tener pruebas para sustentar la denuncia.

Percepción del desempeño de las autoridades

Como se señaló en párrafos anteriores, una de las causas atribuibles al desistimiento de la denuncia por parte de las víctimas es la falta de confianza en las autoridades. En este rubro, con datos de la Envipe 2017, Guanajuato presenta un mayor nivel de confianza en el Ministerio Público estatal y en los jueces, incluso en el área de la Procuraduría General de la República, con respecto al promedio nacional. Esto puede explicar por qué el porcentaje de delitos no denunciados ha tendido a disminuir.

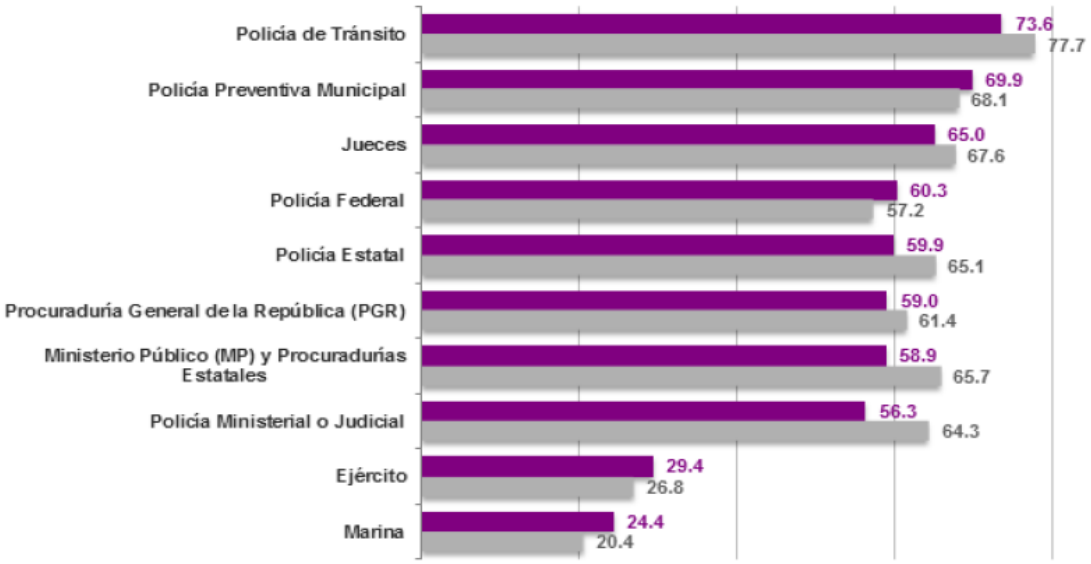
Gráfica IV.46. Comparativo. Nivel de confianza en las autoridades, marzo-abril 2017



Fuente: Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2017, del Instituto Nacional de Estadística y Geografía..

En correspondencia con lo anterior, la percepción de corrupción respecto a las autoridades de seguridad y de justicia en Guanajuato muestra que el Ministerio Público y la Procuraduría estatal, junto con la policía ministerial, son los que se identifican con menor nivel de corrupción dentro de las autoridades estatales, mientras que las policías de tránsito y las policías preventivas municipales son identificadas como más corruptas (gráfica IV.47).

Gráfica IV.47. Comparativo. Percepción de corrupción en las autoridades, marzo-abril 2017



Fuente: Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2017, del Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

También es importante señalar otros resultados obtenidos en la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública. Envipe, como los siguientes.

- Segundo lugar del Ministerio Público en las categorías "Mucha confianza" y "Muy efectivo".
- Tercer lugar de la policía ministerial en categorías "Mucha confianza", "No corrupción" y "Muy efectivo".
- Cuarto lugar del Ministerio Público en el rubro "No Corrupción".
- En la categoría "Trato bueno recibido al denunciar delitos ante el MP", Guanajuato avanzó 6 lugares en la escala nacional, pasando del 12 al 6.

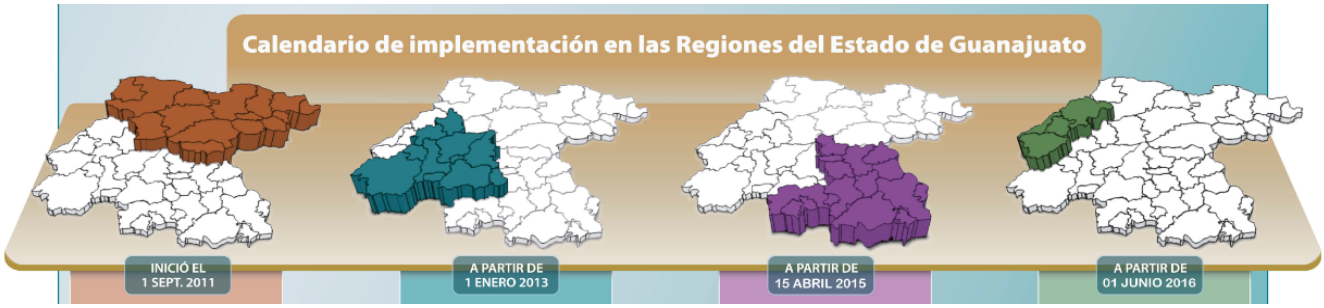
El Sistema Penal Acusatorio Adversarial

Ante la creciente demanda de la sociedad de una más ágil y eficaz procuración e impartición de justicia, en junio de 2008 se llevó a cabo la reforma constitucional en materia de seguridad pública y justicia, la cual marcó el inicio de una transformación de grandes dimensiones al Sistema de Justicia Penal en los tres órdenes de gobierno. Debido a su magnitud, la reforma se implementó de manera gradual a partir de la publicación del decreto de 2008, hasta alcanzar la operación integral en 2016.

Para el caso de Guanajuato, los poderes de gobierno, mediante el Acuerdo Interinstitucional en Materia de Seguridad, Justicia y Legalidad[12], dispusieron que la incorporación del Nuevo Sistema de Justicia Penal, NSJP, o Sistema Penal Acusatorio Adversarial, SPAA, se realizara a escala regional y de manera progresiva, en los siguientes términos.

I. El 1 de septiembre de 2011 en la Región D, comprendida por los municipios de Atarjea, Comonfort, Doctor Mora, Dolores Hidalgo Cuna de la Independencia Nacional, Guanajuato, Ocampo, San Diego de la Unión, San Felipe, San José Iturbide, San Miguel de Allende, San Luis de la Paz, Santa Catarina, Tierra Blanca, Victoria y Xichú.
II. El 1 de enero de 2013 en la Región B, comprendida por los municipios de Abasolo, Cuerámaro, Huanímaro, Irapuato, Jaral del Progreso, Pénjamo, Pueblo Nuevo, Romita, Salamanca, Silao y Valle de Santiago.
III. El 15 de abril de 2015 en la Región C, comprendida por los municipios de Acámbaro, Apaseo el Alto, Apaseo el Grande, Celaya, Coroneo, Cortazar, Jerécuaro, Moroleón, Salvatierra, Santa Cruz de Juventino Rosas, Santiago Maravatío, Tarandacuao, Tarimoro, Uriangato, Villagrán y Yuriria. En este caso, hubo una modificación de inicio de vigencia.
IV. El 1 de junio de 2016 en la Región A, comprendida por los municipios de León, Manuel Doblado, Purísima del Rincón y San Francisco del Rincón. En este caso, también hubo una modificación de inicio de vigencia.

Gráfica IV.48. Estatal. Fases de implementación del Sistema Penal Acusatorio Adversarial en Guanajuato, 2011-2016



Fuente: Procuraduría General de Justicia del Estado, 2017.

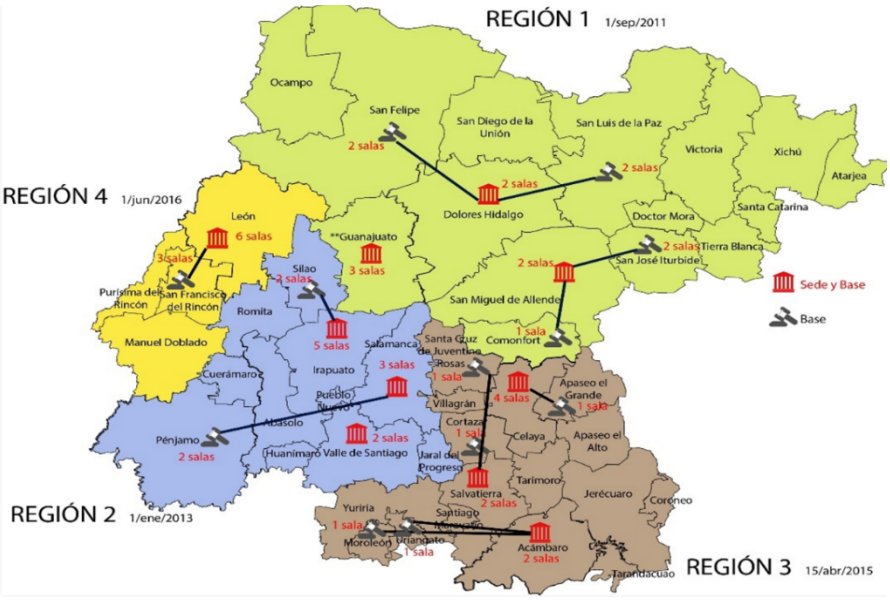
[12] Acuerdo publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato 187, segunda parte, 21/11/ 2008; la última reforma fue publicada el 28/11/2014.

La reforma de justicia penal busca promover la denuncia para abatir la impunidad, privilegiar la mediación y conciliación como formas alternas de solución de conflictos, atender al principio de presunción de inocencia y dar transparencia a los procedimientos, así como facilitar el acceso a la justicia.

A partir de la emisión del decreto de reformas constitucionales al Sistema de Justicia Penal, el Poder Judicial del Estado de Guanajuato, PJEG, inició diversas acciones con el objeto de implementar estas reformas plenamente en junio de 2016 con base en seis grandes rubros: marco legal completo y ágil, profesionalización de jueces y funcionarios, estructuras y modelo de gestión, infraestructura y equipamiento funcional, tecnologías de información y comunicación apropiadas e interconectadas y difusión y promoción del sistema penal acusatorio.

Estas acciones se incorporaron al plan de implementación del Poder Judicial del Estado de Guanajuato, PJEG, en el cual se establecieron plazos y regiones para la entrada en vigor de este sistema hasta llegar a su completa operación en todo el estado en 2016 (mapa IV.5).

Mapa IV.5. Estatal. Plan de implementación, de acuerdo con la estrategia de gradualidad, 2017



Fuente: Coordinación General del Sistema de Gestión del Poder Judicial del Estado de Guanajuato.

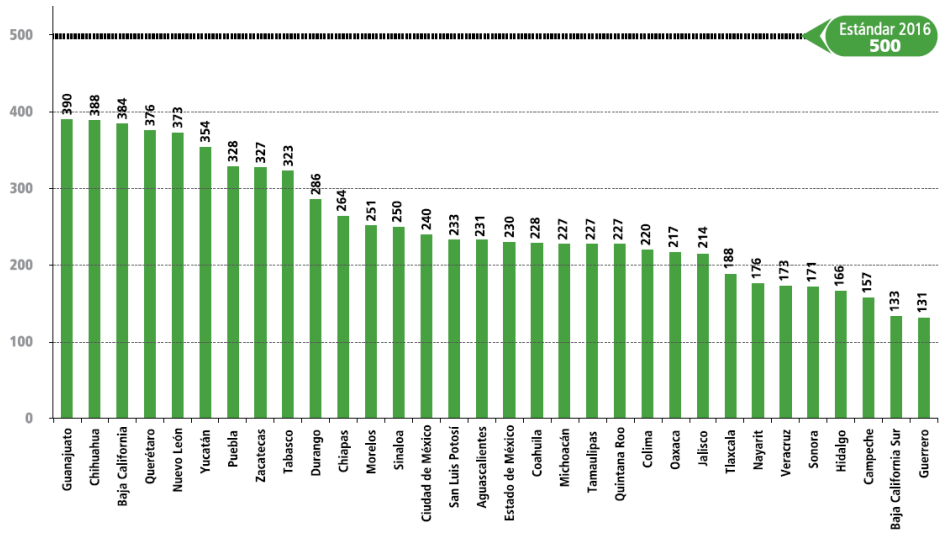
Para alcanzar el 1 de junio de 2016 una cobertura estatal completa en materia de impartición de justicia, el Poder Judicial del Estado de Guanajuato, PJEG, preparó para el arranque de cada región la infraestructura, el equipamiento técnico y el mobiliario necesarios, así como el personal –jurisdiccional y de apoyo– debidamente capacitado. Así, el 1 de septiembre de 2011, en la Región I comenzó a funcionar el juzgado de oralidad penal, comprendiendo a los municipios de Atarjea, Comonfort, Doctor Mora, Dolores Hidalgo Cuna

de la Independencia Nacional, Guanajuato, Ocampo, San Diego de la Unión, San Felipe, San José Iturbide, San Miguel de Allende, San Luis de la Paz, Santa Catarina, Tierra Blanca, Victoria y Xichú. El 1 de enero de 2013 se abría el juzgado correspondiente a la Región II, a la que están adscritos los municipios de Abasolo, Cuerámaro, Huanímaro, Irapuato, Jaral del Progreso, Pénjamo, Pueblo Nuevo, Romita, Salamanca, Silao y Valle de Santiago.

El 15 de abril de 2015, en los municipios de Acámbaro, Apaseo el Alto, Apaseo el Grande, Celaya, Coroneo, Cortazar, Jerécuaro, Moroleón, Salvatierra, Santa Cruz de Juventino Rosas, Villagrán, Santiago Maravatío, Tarandacuao, Tarimoro, Uriangato y Yuriria, que forman la Región III, iniciaba el funcionamiento de este sistema. Finalmente, el 1 de junio de 2016 se cerró el ciclo de implementación, con la puesta en marcha de las instalaciones de oralidad penal con sede en León y base en San Francisco del Rincón, que también atienden los municipios de Purísima del Rincón y Manuel Doblado.

Actualmente, el Sistema Penal Acusatorio Adversarial, SPAA, también conocido como sistema de oralidad penal, opera integralmente en todo el territorio de la entidad, dentro de los límites y parámetros de temporalidad que el Código Nacional de Procedimientos Penales establece. Como prueba de esto, el Centro de Investigación para el Desarrollo A.C., CIDAC, en su reporte *Hallazgos: seguimiento y evaluación de la operación del Sistema de Justicia Penal en México*, coloca a Guanajuato en primer lugar en el *ranking* nacional de avance en la implementación de la reforma constitucional en materia penal en el último año de medición.

Gráfica IV.49. Nacional. *Ranking* del avance en la consolidación del Nuevo Sistema de Justicia Penal, 2016



Fuente: *Hallazgos 2016: seguimiento y evaluación de la operación del Sistema de Justicia Penal en México*, del Centro de Investigación para el Desarrollo A.C.

En su último reporte, el Centro de Investigación para el Desarrollo A.C., CIDAC, agregó una sección especial titulada "Cerrando la brecha en el ámbito local: el Sistema de Justicia Penal acusatorio en el estado de Guanajuato", debido a que, en comparación con otras entidades federativas, Guanajuato había mostrado un avance relevante en el proceso de implementación del Nuevo Sistema de Justicia Penal, NSJP. Este avance se debe, entre otras razones, a "las buenas prácticas generadas en materia de simetría institucional, tecnología asociada a la gestión, el uso de medios alternativos de solución de conflictos y un proceso de capacitación integral de los operadores".[13]

Operatividad del Sistema Penal Acusatorio Adversarial

Derivado de la implementación del Nuevo Sistema de Justicia Penal, NSJP, la Procuraduría de Justicia del Estado realizó una serie de adecuaciones a su ámbito normativo que dieron lugar a una reingeniería institucional para consolidar los resultados de su actuación, teniendo como eje el mejorar la atención y el servicio a los usuarios. Se constituyó la Agencia de Investigación Criminal, AIC, se crearon varias unidades especializadas de investigación, se creó el Centro de Justicia para Mujeres del Estado de Guanajuato y se pusieron en operación los módulos de atención primaria. Además, con la finalidad de acercar la procuración de justicia a los ciudadanos, se lanzó la aplicación Procúrate y Asegúrate y se formalizó la operación del Centro de Atención y Servicios. En este rubro, es importante destacar que el Centro de Investigación para el Desarrollo A.C., CIDAC, seleccionó el caso de la Agencia de Investigación Criminal, AIC, como una de las tres prácticas innovadoras en cuanto a organización institucional y modelos de trabajo, lo cual quedó manifiesto en los Lineamientos para un modelo homologado de investigación criminal, publicados en 2017.

Respecto a la operación del Ministerio Público, el Índice Estatal de Desempeño de las Procuradurías y Fiscalías[14], elaborado por Impunidad Cero, coloca al estado de Guanajuato en el lugar número 12 en lo que a asuntos de investigación se refiere. No obstante, el tiempo promedio para atender a una persona es uno de los más bajos a nivel nacional (gráficas IV.50 y IV.51).

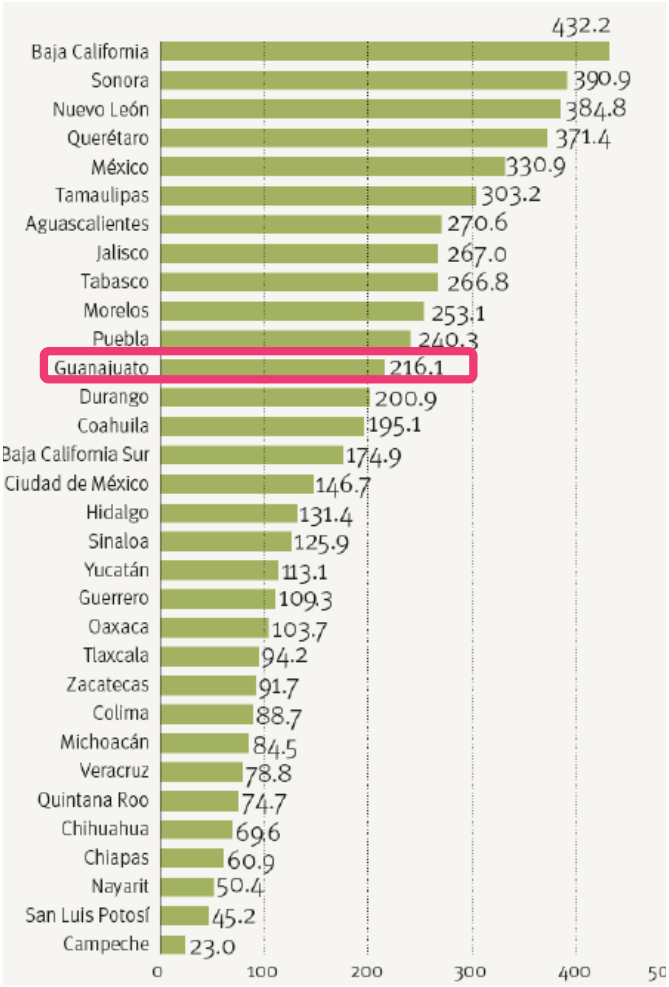
Gráfica IV.50. Nacional.
Numero de asuntos de

Gráfica IV.51. Nacional.
Tiempo promedio para

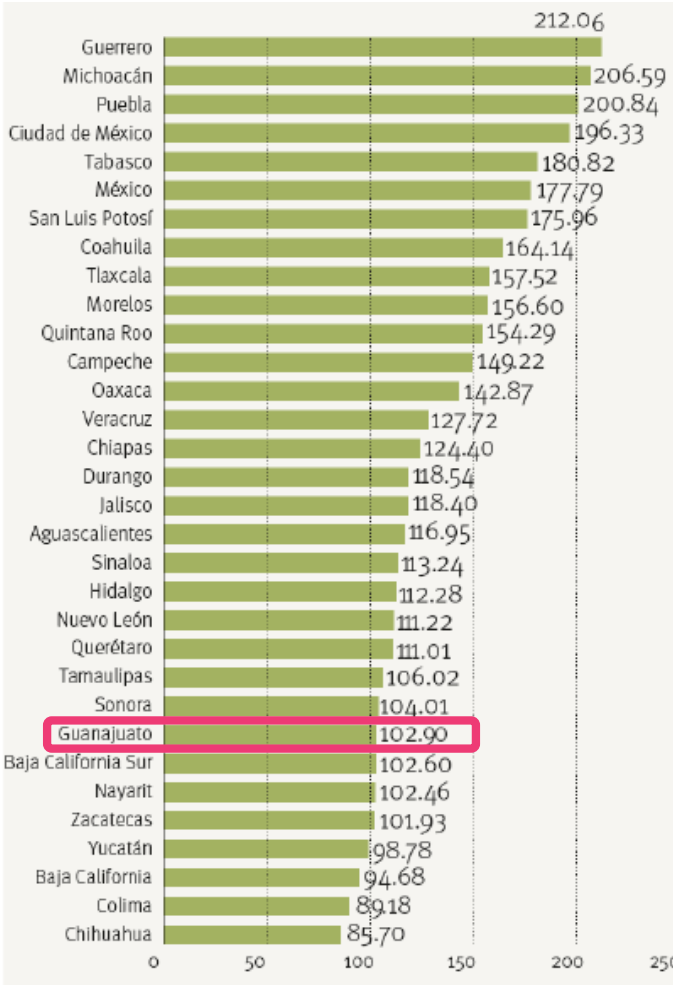
[13] Centro de Investigación para el Desarrollo A.C. (2017), *Hallazgos: seguimiento y evaluación de la operación del Sistema de Justicia Penal en México*, México.

[14] Impunidad Cero (2017). *Ranking de fiscalías y procuradurías estatales en México*, México, consultado en: http://www.impunidadcero.org/articulo.php?id=49&t=ranking-de-fiscalias-y-procuradurias-estatales-en-mexico.

investigación ingresados promedio por ministerio público estatal, 2016



denunciar un delito, en minutos, 2016



Fuente: Índice Estatal de Desempeño de las Procuradurías y Fiscalías, de Impunidad Cero, 2017

Las siguientes tablas detallan las acciones del poder judicial realizadas en el marco del Nuevo Sistema de Justicia Penal, NSJP.

Tabla IV.10. **Estatal. Cifras, ingresos y resultados, 2017**

CONCEPTO	JUZGADOS DE ORALIDAD PENAL
Causas ingresadas	20 828
Audiencias desahogadas	57 354
Procesos llegados a la etapa de juicio oral	483
Procedimiento abreviado	1 818
Sentencias	2 202

Fuente: Coordinación General del Sistema de Gestión del Poder Judicial del Estado de Guanajuato, agosto 2017.

Tabla IV.11. Estatal. Indicadores de resultados, 2017

INDICADOR	JUZGADOS DE ORALIDAD PENAL
Causas ingresadas en promedio por día	30
Audiencias desahogadas en promedio por día	95
Porcentaje de diferimiento de audiencias	33%
Tasa de ocupación de salas	27.7%
Promedio de tiempo para notificar	1.17 días
Promedio de tiempo para programar audiencia	0.64 días

Fuente: Coordinación General del Sistema de Gestión del Poder Judicial del Estado de Guanajuato, agosto 2017.

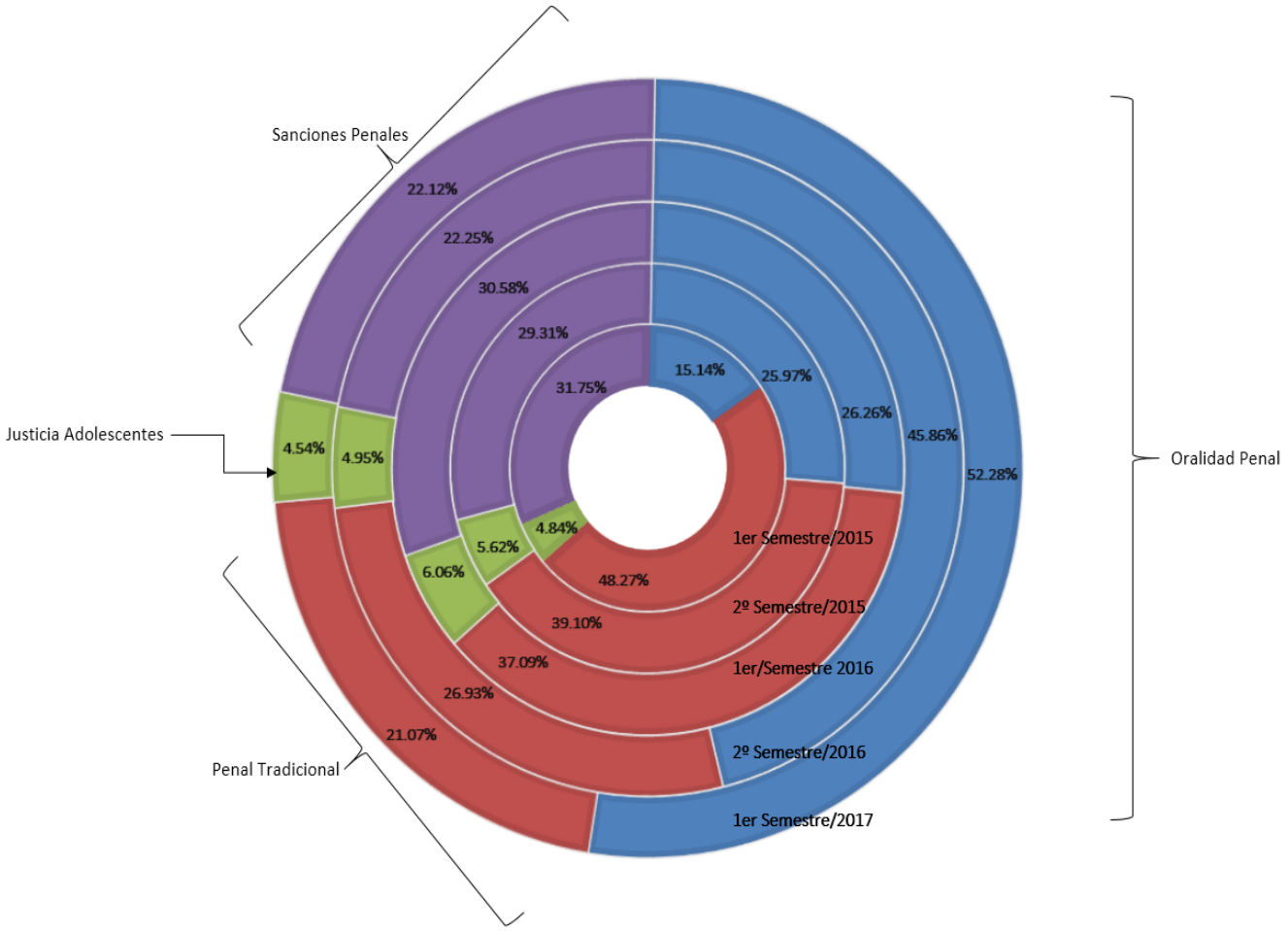
Tabla IV.12. Estatal. Recursos disponibles, 2017

PUESTO	JUZGADOS DE ORALIDAD PENAL
Juezas y jueces de control	55
Jefas y jefes de la Unidad de Causa y Gestión	10
Encargadas y encargados de sala	32
Jefas y jefes de atención al público	10
Actuarios	21
Personal de apoyo	209
Salas	50

Fuente: Coordinación General del Sistema de Gestión del Poder Judicial del Estado de Guanajuato. Agosto 2017.

Uno de los efectos más evidentes que ha traído consigo la implementación de este nuevo sistema se ve reflejado en la distribución de la carga de trabajo penal; la proporción de asuntos judicializados por sistema de justicia ha venido disminuyendo gradualmente desde el primer semestre del 2015, mientras que la oralidad penal se ha incrementado de 15.14% a 52% de participación al primer trimestre de 2017.

Gráfica IV.52. Estatal. Distribución de la carga de trabajo penal, clasificada por sistema de justicia, 2015



Fuente: Coordinación General del Sistema de Gestión del Poder Judicial del Estado de Guanajuato.

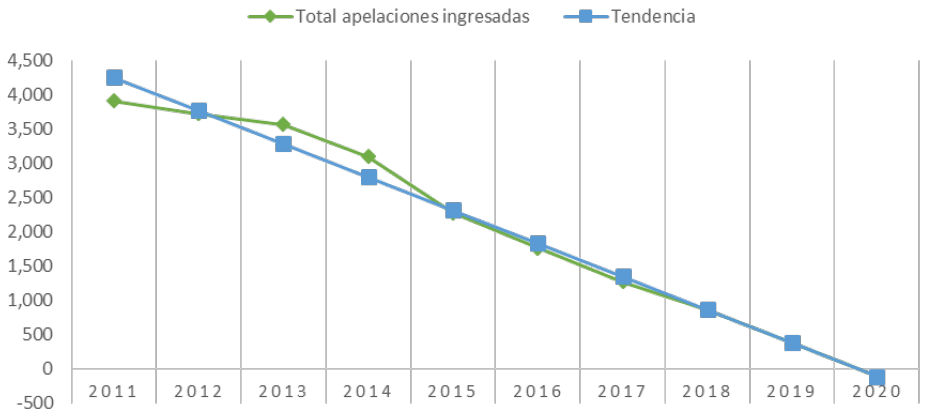
Segunda instancia

Tabla IV.13. Estatal. Proyección general de ingresos con base en información histórica, 2011-junio de 2017

AÑO	TOTAL DE APELACIONES INGRESADAS	PROMEDIO INGRESO MENSUAL	PROMEDIO INGRESO MENSUAL POR SALA
2011	3 906	326	33
2012	3 721	310	31
2013	3 564	297	30
2014	3 093	258	26
2015	2 268	189	19
2016	1 754	146	15
2017	1 262	105	11
2018	854	71	7
2019	368	31	3
2020	16	1	0.1

Fuente: Coordinación General del Sistema de Gestión del Poder Judicial del Estado de Guanajuato, agosto 2017.

Gráfica IV.53. Estatal. Proyección general de ingresos en base en información histórica, 2011-junio de 2017



Fuente: Coordinación General del Sistema de Gestión del Poder Judicial del Estado de Guanajuato, agosto 2017.

Con el fin de tener un panorama amplio de las estrategias y acciones más relevantes en el marco del Sistema Procesal Penal Acusatorio, SPPA, en Guanajuato, llevadas a cabo por la Procuraduría General de Justicia, se pueden mencionar los siguientes datos.

- Por segundo año consecutivo, Guanajuato fue clasificado como primer lugar nacional en la evaluación de la implementación del sistema penal acusatorio por el Centro de Investigación para el Desarrollo A.C., CIDAC, en cooperación con la Fundación Alemana Friedrich Naumann, en su reporte *Hallazgos 2016: seguimiento y evaluación de la operación del Sistema de Justicia Penal en México*.
- El Centro de Investigación para el Desarrollo A.C., CIDAC, destaca como buenas prácticas o prácticas innovadoras que ayudan a fortalecer el sistema procesal acusatorio en Guanajuato el uso de un número consecutivo único en los asuntos, el hecho de que los servicios periciales dependan organizacionalmente de la Agencia de Investigación Criminal, AIC, y la creación de esta agencia, la cual es reconocida por tener el potencial de fortalecer la investigación del delito.
- La Procuraduría General de Justicia del Estado de Guanajuato, PGJE, es catalogada como referente nacional en materia de desempeño por Impunidad Cero.
- Somos el primer lugar nacional en inicio y resolución de mecanismos alternativos de solución de controversias, de acuerdo con el Centro de Investigación para el Desarrollo A.C., CIDAC.
- Somos creadores y operadores del Modelo de Investigación Criminal Único, mismo que se ha tomado como referente para ser aplicado por diversas procuradurías y fiscalías, de acuerdo con el Centro de Investigación para el Desarrollo A.C., CIDAC.
- Constitución y operación de la Agencia de Investigación Criminal, AIC, esquema que ha sido catalogado como potencialmente apropiado para ser replicado en diversas procuraduría y fiscalías del país, de acuerdo con el Centro de Investigación para el Desarrollo A.C., CIDAC.
- Somos referente a nivel nacional en materia de vanguardia en tecnologías de la información, de acuerdo con CIO 100, la Secretaría Técnica de la Secretaría de Gobernación y el Colegio Mexicano de Análisis y Desarrollo Estratégico.
- Se cuenta con perfil con el perfil *Crime Scene Investigation*, CSI, emitido por el International Criminal Investigative Training Assistance Program, del gobierno de los Estados Unidos
- Se han certificado y acreditado los laboratorios por la Entidad Mexicana de Acreditación y el Consejo Nacional de Acreditación.
- Reconocimiento nacional en procuración de justicia en la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2017. Envipe 2017.
- Durante la presente administración hemos recibido 31 visitas de instancias nacionales e internacionales, quienes conocieron de manera general las buenas prácticas implementadas, las instalaciones, el equipamiento y los procesos de gestión con los que cuenta la Procuraduría General de Justicia del Estado de Guanajuato, PGJE, para el debido funcionamiento del sistema de justicia.
- Operamos unidades especializadas de investigación fijas y móviles.

- Garantizamos la capacitación y profesionalización permanente de 100% de los operadores del SPPA.
- Creamos y pusimos en operación las Unidades de Asesoría Victimal y las Unidades Estatales de Supervisión a Medidas Cautelares y Suspensión Condicional del Proceso, entre otras instancias especializadas.
- Certificamos a la totalidad de los facilitadores, conforme a la exigencia y lo dispuesto en la Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal.
- Se han desarrollado campañas de comunicación para difundir los beneficios del nuevo SPPA.

Justicia para adolescentes.

La reforma al artículo 18 de la constitución estatal, en 2005, estableció el Sistema Integral de Justicia para Adolescentes, cuya característica especial es que se aplica a las personas adolescentes que tienen entre 12 y menos de 18 años y que cometan alguna conducta señalada como delito, quienes serán juzgadas por un procedimiento especializado que garantice los derechos específicos que tienen.

Esta regulación establece que quienes, teniendo entre 12 y menos de 18 años, cometan conductas tipificadas como delitos, serán juzgados bajo un procedimiento especializado garante de los derechos específicos que tienen. En el sistema de justicia para adolescentes de Guanajuato, la administración de justicia extiende los derechos y las garantías del debido proceso a los adolescentes, tanto por la vía escrita como por la vía oral.

Actualmente, en el municipio de León se encuentra un solo juzgado de naturaleza tradicional donde continúan tramitándose, por la vía escrita, los asuntos de adolescentes que cometieron una conducta tipificada como delito hasta antes del 1 de junio de 2016. Se cuenta además con 5 sedes que constituyen el sistema oral para adolescentes, donde los asuntos se resuelven por la vía oral por una jueza o juez de oralidad, para todas aquellas conductas tipificadas como delito cometidas después del 1 de junio de 2016.

El sistema también cuenta con la figura del juzgado de ejecución, que tiene como finalidad garantizar que la medida cautelar de internamiento preventivo o la de sanción se ejecute en los términos impuestos por la jueza o el juez de primera instancia. Finalmente, existen dos juzgados de impugnación que actúan como segunda instancia, en los que se resuelven las inconformidades manifestadas por cualquiera de las partes de procesos iniciados en un juzgado de primera instancia.

Mapa IV.6. Estatal. Sedes para justicia para adolescentes, 2016



Fuente: Coordinación General del Sistema de Gestión del Poder Judicial del Estado de Guanajuato, agosto 2017.

Tabla IV.14. Estatal. Operación en los juzgados de oralidad para adolescentes, junio-agosto 2017

CONCEPTO	JUZGADOS DE ORALIDAD PARA ADOLESCENTES
Causas ingresadas	285
Audiencias desahogadas	960
Juicios orales	23
Procedimiento abreviado	5
Sentencias	28

Fuente: Coordinación General del Sistema de Gestión del Poder Judicial del Estado de Guanajuato, agosto 2017.

Tabla IV.15. Estatal. Recursos humanos en los juzgados de oralidad para adolescentes, 2017

PUESTO	JUZGADOS DE ORALIDAD PARA ADOLESCENTES
Juezas y jueces de control	6
Encargadas y encargados de causa	5
Encargadas y encargados de sala	1
Actuarios	3
Personal de apoyo	18
Salas	7

Fuente: Coordinación General del Sistema de Gestión del Poder Judicial del Estado de Guanajuato, agosto 2017

Juzgados de ejecución de sanciones

La ejecución de las penas y las medidas de seguridad es la última etapa del procedimiento penal acusatorio. Con las reformas al Sistema de Seguridad y Justicia Penal en México, en 2008, y al rubro de derechos humanos en 2011, se le da un tratamiento especial a esta etapa, ya que se establece por primera vez en nuestro país un control jurisdiccional de la legalidad en la etapa de ejecución de las sentencias; esto quiere decir que es la autoridad judicial –de la jueza o juez de ejecución– la encargada de vigilar y controlar el cumplimiento de las penas, las medidas de seguridad y el respeto a los derechos humanos[15].

En el estado de Guanajuato, a partir del 18 de junio de 2011, se dividió la competencia territorial y se instalaron juzgadores en esta materia en 8 distritos, con la misma cantidad de juzgados, en los municipios de Acámbaro, Celaya, Guanajuato, Irapuato, Pénjamo, San Miguel Allende, Valle de Santiago y León. Posteriormente en 2012, en este último municipio, se apertura el último juzgado de este sistema.

Los juzgados de ejecución de sanciones penales son los encargados de vigilar que el cumplimiento de la sentencia condenatoria firme se realice con pleno respeto a los derechos fundamentales, tanto de las personas sentenciadas como de las víctimas u ofendidos. La finalidad de esa vigilancia es lograr la reinserción social de las personas sentenciadas, como lo previene el artículo 18 constitucional, y procurar que las víctimas u ofendidos obtengan la reparación del daño a la que tuvieran derecho. En este contexto, los jueces son los encargados de lo siguiente.

- Controlar y vigilar la ejecución de las penas.

[15] Cobo, S. (2014). *Manual básico de formación ministerial*, capítulo 16 "Derecho de ejecución de la pena", Instituto Nacional de Ciencias Penales, México.

- Medidas de seguridad y el cumplimiento de la reparación del daño.
- Resuelven sobre la procedencia o no de los beneficios de libertad en la compurgación de una pena de prisión.

Principales resultados de la operatividad y efectividad procesal

Como lo señala el Índice Estatal de Desempeño de las Procuradurías y Fiscalías, de 2017, "un aspecto fundamental para evaluar el desempeño de las procuradurías es la capacidad de respuesta y la efectividad en la resolución y esclarecimiento de los asuntos que les son planteados". En este sentido, Impunidad Cero elaboró un indicador relativo a la efectividad total, que equivale a la proporción de asuntos en los que el Ministerio Público cumple su responsabilidad en esta fase procedimental al determinar si hay o no delito que perseguir y un probable responsable.

La tabla IV.16 muestra la posición que ocupa cada entidad en el contexto nacional, ubicándose Guanajuato en el lugar número 11, con una efectividad total de 13.2%.

Es importante señalar que esta información corresponde al Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal 2016 del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Inegi, por lo que para la mayoría de los estados este reporte incluye información tanto del sistema de justicia anterior (averiguaciones previas) como del Nuevo Sistema de Justicia Penal, NSJP, (carpetas de investigación).

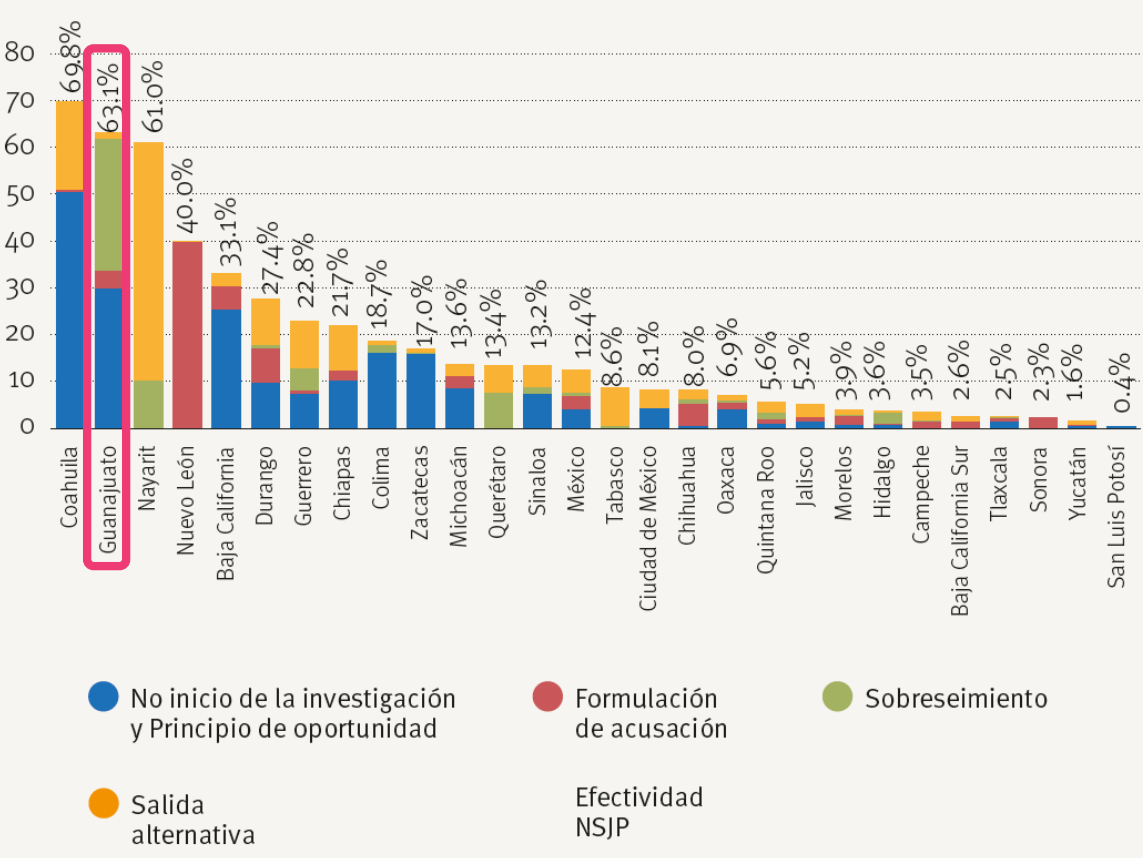
Tabla IV.16. Nacional. Efectividad en la resolución de averiguaciones previas, 2016

Entidad federativa	Ejercicio de la acción penal	No ejercicio de la acción penal	Efectividad total
Nayarit	69.3%	7.4%	76.7%
San Luis Potosí	15.3%	5.7%	20.9%
Chiapas	18.8%	1.3%	20.1%
Sonora	15.4%	3.9%	19.4%
Colima	15.1%	4.1%	19.2%
Coahuila	10.2%	8.9%	19.1%
Tlaxcala	11.1%	4.9%	16.0%
Sinaloa	9.6%	6.2%	15.8%
Guerrero	9.5%	5.4%	14.8%
Nuevo León	9.3%	4.1%	13.5%
Guanajuato	7.1%	6.1%	13.2%
Ciudad de México	8.6%	4.6%	13.2%
Campeche	9.7%	1.2%	10.9%
Quintana Roo	7.8%	2.9%	10.7%
Puebla	5.4%	4.8%	10.2%
Media Nacional	6.6%	3.6%	10.2%
Aguascalientes	3.8%	5.4%	9.2%
Baja California	4.1%	5.0%	9.1%
Oaxaca	5.8%	3.2%	9.0%
Zacatecas	3.7%	4.9%	8.6%
Querétaro	3.1%	4.9%	8.0%
Tamaulipas	4.1%	3.5%	7.6%
Michoacán	4.7%	2.4%	7.1%
Jalisco	6.6%	0.4%	7.0%
Tabasco	2.0%	4.1%	6.1%
Baja California Sur	2.8%	3.3%	6.1%
Veracruz	2.6%	1.9%	4.5%
Durango	1.3%	2.2%	3.5%

Fuente: Índice Estatal de Desempeño de las Procuradurías y Fiscalías, de Impunidad Cero, 2017.

Respecto a la efectividad en la resolución de carpetas de investigación, el estado se ubica en el segundo lugar nacional. Este indicador, construido por Impunidad Cero con base en los datos del Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal, muestra en principio la proporción de carpetas de investigación desahogadas efectivamente, de las cuales una gran proporción corresponde a investigaciones no iniciadas y al sobreseimiento, es decir, el no ejercicio de la acción penal. Este es causado muchas veces por el cumplimiento de la reparación del daño pactado en el acuerdo reparatorio, esto es, antes de iniciar formalmente con el juicio penal.

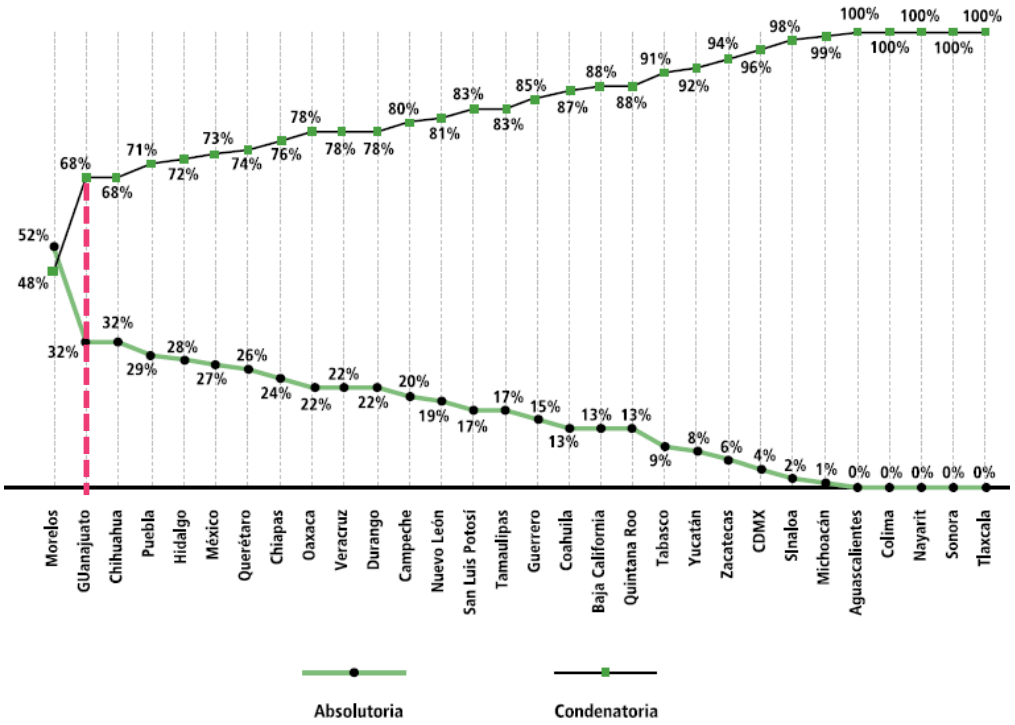
Gráfica IV.54. Nacional. Efectividad en la resolución de carpetas de investigación, 2016



Fuente: Índice Estatal de Desempeño de las Procuradurías y Fiscalías, de Impunidad Cero, 2017

Una vez que el Ministerio Público ha verificado la existencia de un delito, debe aportar las pruebas correspondientes en contra del imputado ante las instancias jurisdiccionales competentes, quienes en su caso emitirán la sentencia condenatoria o absolutoria. Cuando un juez emite una sentencia condenatoria, puede inferirse que el Ministerio Público fue capaz de sostener la acusación y demostrar así la responsabilidad del imputado. En sentido contrario, cuando la sentencia es absolutoria, generalmente indica que el Ministerio Público no fue capaz de sostener su acusación mediante una investigación sólida y basada en evidencias científicas.

Gráfica IV.55. Nacional. Proporción de sentencias condenatorias y absolutorias, 2016



Fuente: *Hallazgos 2016: seguimiento y evaluación de la operación del Sistema de Justicia Penal en México*, del Centro de Investigación para el Desarrollo A.C.

De acuerdo con los hallazgos obtenidos por el Centro de Investigación para el Desarrollo A.C., CIDAC, en su más reciente publicación sobre el seguimiento y evaluación del Sistema de Justicia Penal en México, puede observarse que Guanajuato ocupa el penúltimo lugar en cuanto a sentencias condenatorias; sin embargo, esta información debe analizarse con cautela ya que, como lo refiere el citado reporte, "la proporción de sentencias condenatorias puede tener relación con el número de asuntos en flagrancia los cuales, en principio, implican una complejidad menor para la investigación". Además, sería importante conocer la calidad de las resoluciones judiciales y su apego al debido proceso.

Finalmente, la organización de la sociedad civil México Evalúa, del Centro de análisis de Políticas Públicas, en su reporte *Justicia a la medida. Siete indicadores sobre la calidad de la justicia penal en México, 2016* posiciona a Guanajuato en la tercera posición a nivel nacional en el Índice de Confianza en la Justicia, para el periodo 2011-2015.

Gráfica IV.56. Nacional. Posición de las entidades federativas con base en el Índice de Confianza en la Justicia, 2011-2015



Fuente: México Evalúa, 2016.

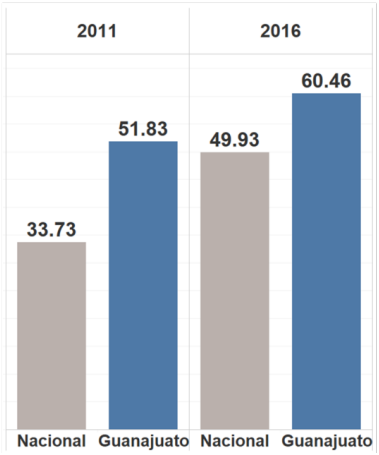
Los avances anteriores se han visto reflejados en la confianza de las personas de 18 años y más en los Ministerios Públicos y Procuraduría del estado, la cual ha aumentado el porcentaje de aceptación entre 2011 y 2016 de 51.83% a 60.46%. Sin embargo, Guanajuato descendió 9 lugares en el *ranking* nacional, lo que denota la dinámica a la que deben adaptarse continuamente las instancias de procuración de justicia en la entidad.

En el mismo periodo, la confianza de las unidades económicas en los Ministerios Públicos y Procuraduría del estado disminuyó, al pasar de 49.6% a 45.02%, lo que a su vez conllevó descender del tercer lugar a la posición número 9, aunque manteniéndose por encima del promedio nacional.

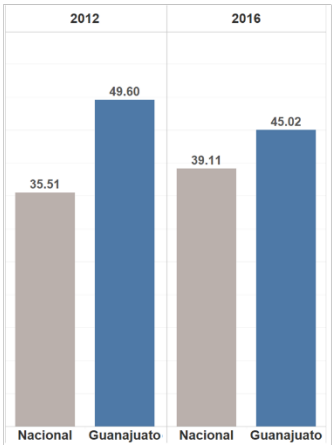
Gráfica IV.57. Comparativo. Porcentaje de personas de 18 años y más que identifica

Gráfica IV.58. Comparativo. Porcentaje de unidades económicas que identifican

a los Ministerios Públicos y Procuradurías y manifiesta que les genera confianza, 2011 y 2016



a los Ministerios Públicos y Procuradurías y manifiesta que les genera confianza, 2011 y 2016



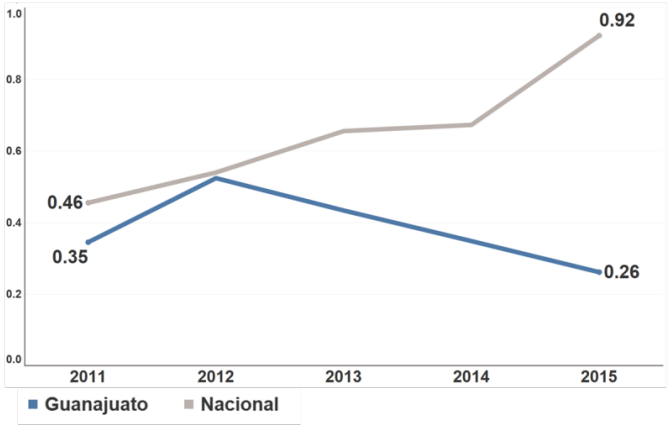
Fuente: Instituto de Planeación, Estadística y Geografía del Estado de Guanajuato, con información de la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2017, del Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

Uno de los desafíos más importantes que enfrenta el sistema de impartición de justicia penal en el estado es incrementar las resoluciones en primera y segunda instancia. En cuanto a la tasa de resolución en primera instancia, de 2011 a 2015 se registra una disminución de 0.35 a 0.26, siendo más marcada la diferencia con respecto al promedio nacional, que se ubicó en 0.92 para 2015, con lo cual Guanajuato descendió del lugar 8 al 11. Con respecto a la tasa de resolución en materia penal en segunda instancia, de 2013 a 2015 se percibe una ligera disminución de 0.98 al 0.97. Sin embargo, esa disminución fue suficiente para que la entidad pasara del lugar 5 al lugar 6, a pesar de haberse mantenido por encima de la tasa nacional.

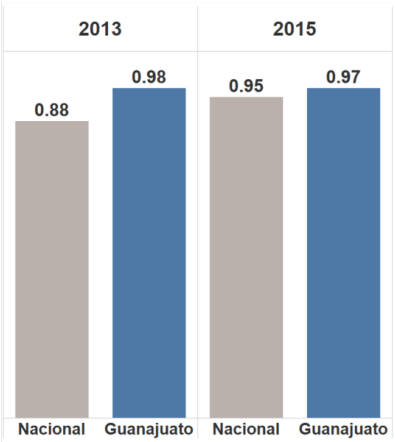
Gráfica IV.59. Comparativo. Tasa de resolución en materia penal en el sistema

Gráfica IV.60. Comparativo. Tasa de resolución en materia

de impartición de justicia acusatorio oral en primera instancia, 2011-2015



penal en el sistema de impartición de justicia acusatorio oral en segunda instancia, 2013 y 2015



Fuente: Instituto de Planeación, Estadística y Geografía del Estado de Guanajuato, con información de la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2017, del Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

4.2.2.2 Los retos y desafíos en materia de justicia penal al 2040

El estado actual del sector de procuración de justicia permite afirmar que existen grandes fortalezas que nos colocan en los primeros lugares a nivel nacional; sin embargo, al mismo tiempo es necesario reaccionar en otros aspectos en los que existen rezagos.

Así, puede decirse que la procuración de justicia atraviesa actualmente por un punto de inflexión, tanto a nivel estatal como nacional, pues la ciudadanía confía poco en sus instituciones, no existe una cultura de la denuncia arraigada y la percepción de inseguridad avanza. Es momento de unir esfuerzos entre las instituciones y la sociedad en materia de procuración e impartición de justicia, para brindar credibilidad, confianza y atención inmediata a las demandas de los guanajuatenses.

Los retos que habrán de vencerse en los próximos años para contar con un pleno Estado de Derecho son los siguientes.

- Atender la lenta adecuación de la administración pública a las necesidades cada vez más complejas que impone una sociedad activa y dinámica.
- Asegurar una procuración de justicia de fácil acceso, eficaz y oportuna.
- Erradicar la prevalencia de malas prácticas en algunos sectores de los ámbitos gubernamental y privado.

- Incrementar la efectividad del Sistema de Justicia Penal para mejorar la confianza de la ciudadanía y lograr que ésta forme parte del proceso de mejora del propio sistema.
- Incrementar los recursos limitados de los que disponen las instancias de procuración e impartición de justicia.
- Conferir a la procuración de justicia facultades más proactivas y menos reactivas.
- Desterrar la corrupción en todas las etapas del proceso penal.
- Abatir la impunidad.

4.2.2.3 Hacia una Visión en justicia penal al 2040

Las características de la Visión de la justicia penal en Guanajuato se desprenden de los resultados de la mesa de análisis realizada como parte del proceso de consulta social, que se llevó a cabo para la actualización del Plan Estatal de Desarrollo Guanajuato 2040. Las características de la Visión consensadas se presentan a continuación.

- Guanajuato cuenta con un Sistema de Justicia Penal consolidado, en donde todos los ciudadanos tienen acceso a la justicia de manera expedita sin importar su condición física y social, con plena aplicación de los derechos humanos y una perspectiva de género.
- Existe plena confianza y respeto de los ciudadanos hacia las instancias de procuración e impartición de justicia, ya que éstas tienen una alta efectividad en el esclarecimiento de los delitos y ponderan los mecanismos alternativos como solución alterna al conflicto penal.
- En Guanajuato, todos los órganos de procuración, defensoría y jurisdiccionales cuentan con plena autonomía, lo que garantiza que la aplicación de la justicia sea imparcial.
- Las instituciones encargadas de operar el Sistema de Justicia Penal cuentan con los recursos, el equipamiento tecnológico y la infraestructura de vanguardia para ofrecer un trato digno a los usuarios.
- Se cuenta con esquemas de seguimiento y evaluación al interior de las instituciones y la ciudadanía participa corresponsablemente en las decisiones en materia de seguridad y justicia penal.
- Los procesos de actuación que realizan las instancias involucradas en la procuración e impartición de justicia se encuentran homologados, interconectados y debidamente certificados, permitiendo la mejora continua de las instituciones y la satisfacción de los usuarios.
- Se ha instaurado y fortalecido el servicio civil de carrera en la Procuraduría, la Defensoría y en los tribunales. Los servidores públicos actúan bajo principios éticos, con apego al derecho y cuentan con actualización permanente mediante los institutos de capacitación, que han sido fortalecidos.
- La ciudadanía conoce sus derechos y los procesos para hacerlos valer ante las instancias encargadas de administrar justicia.

4.2.3 Justicia cotidiana

El artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece las bases del sistema de justicia en México, al señalar que "ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho" y de manera complementaria, que "toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial"[16].

En el marco de la reforma al sistema de justicia impulsada por el poder federativo, hacia finales de 2014 la Presidencia de la República solicitó al Centro de Investigación y Docencia Económicas A.C., CIDE, y al Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM desarrollar foros de consulta, con la finalidad de generar un conjunto de propuestas y recomendaciones que contribuyeran a garantizar un mayor y mejor acceso a la justicia.

En este marco, el concepto de justicia cotidiana se refiere a "las instituciones, procedimientos e instrumentos orientados a dar solución a los conflictos que genera la convivencia diaria en una sociedad democrática"[17] y en ella se incluyen la justicia civil, la justicia laboral, la justicia administrativa y la justicia de proximidad, junto con todos los mecanismos que giran en torno a éstas, como la promoción y el respeto de los derechos humanos. Este concepto excluye la justicia penal, que implica el uso legítimo de la fuerza del Estado para sancionar conductas que alteran la vida social, lo cual "implica lógicas, incentivos y problemas distintos a aquellos que involucran los conflictos derivados de las relaciones cotidianas entre las personas"[18].

4.2.3.1 Situación actual de la justicia cotidiana en Guanajuato

De acuerdo con los tabulados de la Encuesta Intercensal 2015 del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Inegi, Guanajuato era la sexta entidad federativa más poblada a nivel nacional y la tercera con mayor cantidad de expedientes abiertos en primera instancia civil, familiar y mercantil, lo cual denota el volumen y la gran demanda de casos que deben atenderse por los órganos jurisdiccionales.

[16] Artículo 17, párrafos 1 y 2 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 15 de septiembre de 2017.

[17] Síntesis del informe y de las recomendaciones en materia de justicia cotidiana del Centro de Investigación y Docencia Económicas A.C., en 2015.

[18] Ídem.

Tabla IV.17. **Nacional. Población y expedientes abiertos en los órganos jurisdiccionales bajo el sistema escrito o el sistema oral, 2015**

	ESTADO	POBLACIÓN	TOTAL DE EXPEDIENTES CIVILES, FAMILIARES O MERCANTILES
1	Ciudad de México	8 918 653	200 504
2	Estado de México	16 187 608	166 524
3	Guanajuato	5 853 677	140 053
4	Jalisco	7 844 830	86 607
5	Nuevo León	5 119 504	72 974
6	Chihuahua	3 556 574	64 721
7	Baja California	3 315 766	57 848
8	Sonora	2 850 330	57 283
9	Coahuila de Zaragoza	2 954 915	54 231
10	Veracruz de Ignacio de la Llave	8 112 505	53 649

Fuente: Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal 2016, del Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

Órganos jurisdiccionales y juzgadores

Con base en la cifra que corresponde a la población total del estado, se puede señalar, con base en el número total de jueces civiles, que actualmente existe una proporción de 3 jueces por cada 100 mil habitantes en la entidad, lo cual corresponde con el rezago existente en expedientes abiertos de los órganos jurisdiccionales.

Tabla IV.18. **Estatal. Total de jueces y juzgados, 2012 y 2017**

	2012		2017	
	JUECES	JUZGADOS	JUECES	JUZGADOS
Menores civiles	26	26	23	23
Menores mixtos	42	42	46	46
Civiles de partido	57	57	53	56*
Orales familiares	0	0	47	18
Orales mercantiles	0	0	6	3
Total	125	125	175	146

* Incluye 5 juzgados civiles de partido especializados en oralidad familiar.

Fuente: Instituto de Planeación, Estadística y Geografía del Estado de Guanajuato.

Segunda instancia

En 1992, el Supremo Tribunal de Justicia contaba con 6 salas penales, que en 1999 se adicionaron 3 salas penales y, finalmente, en junio de 2001 se adicionó la última sala civil, que empezó a operar en julio del mismo año. Desde ese entonces hasta la fecha se ha mantenido el número de salas, mientras que la población ha aumentado de manera significativa.

Tabla IV.19. **Estatal. Órganos jurisdiccionales de segunda instancia, 1992-2001**

ÓRGANOS JURISDICCIONALES DE SEGUNDA INSTANCIA	2001 A LA FECHA	1999	1992
Salas civiles	10	9	6

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Geografía, con información de la estructura orgánica del poder judicial.

Medios alternativos de solución de conflictos

Para junio de 2017, la distribución territorial para el despliegue y prestación del servicio de mediación civil, familiar, mercantil tenía 9 sedes regionales y una sede itinerante. En la actualidad, las salas de mediación y conciliación son 74; de ellas, 20 se encuentran en juzgados de oralidad familiar para su uso exclusivo.

Reformas en justicia cotidiana

Los resultados de las reformas de 1997, 2011 y 2017 al sistema de justicia se muestran a continuación.

Tabla IV.20. **Estatal. Implicaciones y cambios a la reforma de 1997**

ANTES DE LA REFORMA DE 1997	CON LA REFORMA DE 1997
No existía un órgano superior de administración.	Nace el Consejo del Poder Judicial del Estado.
No se concursaban las adscripciones de los jueces, se asignaban por el pleno del Supremo Tribunal de Justicia.	Se implementa el concurso de oposición para la asignación de las plazas de jueces.
Los nombramientos los otorgaba el pleno del Supremo Tribunal de Justicia.	Nace la carrera judicial como sistema de ingreso por oposición y ascenso por concursos de oposición.
Existía la figura de ministro ejecutor.	Se crea el puesto de actuario, requiriendo que éste fuera un profesional en derecho.
El equipo del juez no estaba formalmente estructurado.	Se crea una estructura de puestos de oficiales y secretarios, obligando para estos últimos la licenciatura en derecho.
Había una total dependencia financiera.	Se crea el Fondo Auxiliar como figura administrativa que permite gestionar recursos para el fortalecimiento institucional, mediante la inversión y capacitación.

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

Tabla IV.21. **Estatal. Reformas en justicia cotidiana, 2011 y 2017**

FECHA	REFORMA
27 de enero de 2011	Disposiciones del Código de Comercio Justicia oral mercantil.
27 de diciembre de 2011	Disposiciones del Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Guanajuato. Justicia oral familiar.
24 de febrero de 2017	Los artículos 107 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Justicia laboral.
21 de enero de 2017	Disposiciones del Código de Comercio en materia de juicios orales mercantiles. Ampliación de la justicia oral mercantil.
15 de septiembre de 2017	Los artículos 16, 17 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Solución de fondo del conflicto. Competencia legislativa sobre procedimientos civiles y familiares.

Fuente: Instituto de Planeación, Estadística y Geografía del Estado de Guanajuato.

Juzgados de oralidad familiar

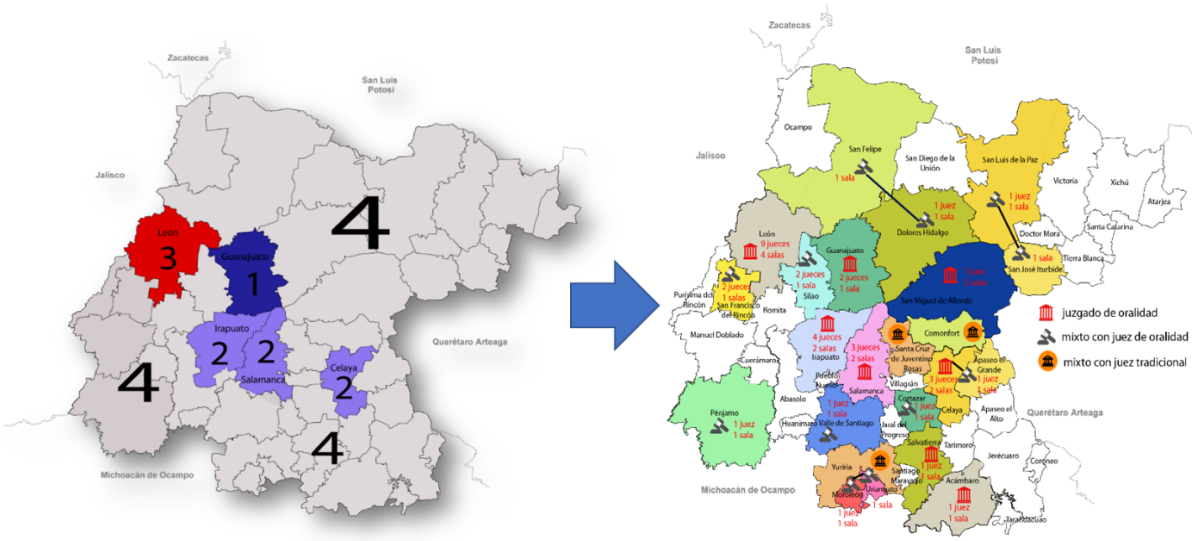
Estrategia de oralidad familiar.

En Guanajuato, en 2011, se conformó una Comisión Interna para la Implementación de la Reforma al Código Civil. Sus líneas estratégicas de acción fueron las siguientes.

1. Gestión, evaluación y seguimiento
2. Sistemas informáticos
3. Difusión y vinculación
4. Infraestructura y equipamiento
5. Reclutamiento y selección
6. Capacitación

Con el objetivo de contar con juzgados especializados en materia familiar en todo el estado desde 2011, se realizó un plan de especialización para juzgados mixtos con juez de oralidad y juzgados mixtos con juez civil de partido. Para finales de 2017, se contaba con juzgados especializados en Apaseo el Grande, San Francisco del Rincón, Valle de Santiago, Cortazar, Purísima del Rincón, Pénjamo, Silao de la Victoria, Dolores Hidalgo Cuna de la Independencia Nacional, San Felipe, San José Iturbide, San Luis de la Paz, Moroleón y Uriangato.

Mapa IV.7. Estatal. Gradualidad de implementación, 2013 y 2014



1. 1 de agosto 2012 Guanajuato Capital.
2. 1 de enero 2013 Celaya, Irapuato y Salamanca.
3. 1 de septiembre 2013 León.
4. 1 de marzo 2014 Resto del Estado.

Fuente: Instituto de Planeación, Estadística y Geografía del Estado de Guanajuato.

Resultados de operación

Los juzgados civiles de partido especializados en materia familiar cuentan, además de salas de audiencia completas, con medias salas, mismas que están instaladas dentro de los privados de los jueces de oralidad familiar con el objetivo de desahogar audiencias especiales. En total se cuenta con 34 salas y 16 medias salas.

Tabla IV.22. Estatal. Cargas de trabajo en juzgados de oralidad familiar, 2012-2017

	INGRESOS	SALIDAS	AUDIENCIAS
2012	849	708	257
2013	10 830	8 315	7 877
2014	22 568	19 876	22 070
2015	27 292	25 814	29 935
2016	31 200	29 660	32 323
2017	22 258	21 557	22 845
TOTAL	114 997	105 930	115 307

Fuente: Instituto de Planeación, Estadística y Geografía del Estado de Guanajuato.

Tabla IV.23. Estatal. Tiempo promedio de juicios oral familiar, 2017

TIEMPO PROMEDIO DE JUICIOS	DURACIÓN EN DÍAS
Oral especial	9
Oral ordinario	47

Fuente: Instituto de Planeación, Estadística y Geografía del Estado de Guanajuato.

Juzgados de oralidad mercantil

Reformas federales

Las reformas federales más relevantes para los juzgados de oralidad mercantil son las siguientes.

- Se reforman los artículos 1464 a 1480, que comprenden el capítulo X “De la intervención judicial en la transacción comercial y el arbitraje".
- Se adicionan los artículos 1067 bis, 1339 bis y un Título Especial, que se denominará "Del Juicio Oral Mercantil" y que comprende los artículos 1390 bis a 1390 bis.
- Se derogan los artículos 1460 y 1463, de segundo párrafo del Código de Comercio.

Para 2013 inician las operaciones de tres juzgados de oralidad mercantil regionalizados en León, San Felipe, San Francisco del Rincón, Guanajuato, Irapuato, Juventino Rosas, Moroleón, Pénjamo, Salamanca, Silao de

la Victoria, Uriangato, Valle de Santiago, Yuriria, Acámbaro, Apaseo el Grande, Celaya, Comonfort, Cortazar, Dolores Hidalgo, Salvatierra, San José Iturbide, San Luis de la Paz y San Miguel Allende.

Mapa IV.8. Estatal. Cobertura territorial de juzgados de oralidad mercantil, 2017



Fuente: Instituto de Planeación, Estadística y Geografía del Estado de Guanajuato.

Resultados de operación

Dentro de los juzgados de oralidad mercantil regionales del estado se cuenta con 5 salas de audiencia, sin perjuicio de la utilización de las salas de audiencia del sistema de oralidad familiar.

Tabla IV.24. Estatal. Cargas de trabajo en juzgados de oralidad mercantil, 2013-2017

AÑO	INGRESOS	SALIDAS	AUDIENCIAS
2013	801	595	208
2014	1 457	1 223	684
2015	1 568	1 357	1 259
2016	1 678	1 618	1 361
2017	1 656	1 431	1 596
Total	7 160	6 224	5 108

Fuente: Instituto de Planeación, Estadística y Geografía del Estado de Guanajuato.

Tabla IV.25. **Estatal. Tiempo promedio de juicios oral mercantil, 2017**

JUICIO	DURACIÓN EN DÍAS
Oral mercantil	52

Fuente: Instituto de Planeación, Estadística y Geografía del Estado de Guanajuato.

Reconocimientos

Con base en las acciones realizadas, el estudio *Doing Business*, en su edición 2016, ubicó a la entidad en el tercer lugar nacional en cuanto a cumplimiento de contratos. Por otra parte, se ha implementado la certificación ISO 9001:2008 para el Sistema de Gestión de Calidad implementado, mantenido y certificado para los juzgados de oralidad familiar y mercantil en 2015 y 2016.

Justicia tradicional

Proporción de la justicia tradicional

Para octubre de 2017, de la totalidad de los juzgados en operación que atienden asuntos de justicia cotidiana, 86% pertenece a lo que se conoce como sistema de justicia tradicional, es decir juzgados de partido y menores. Éstos reciben un número importante de demandas las cuales, en proporción con la totalidad de asuntos civiles que se atienden en el poder judicial, representan alrededor de 81%.

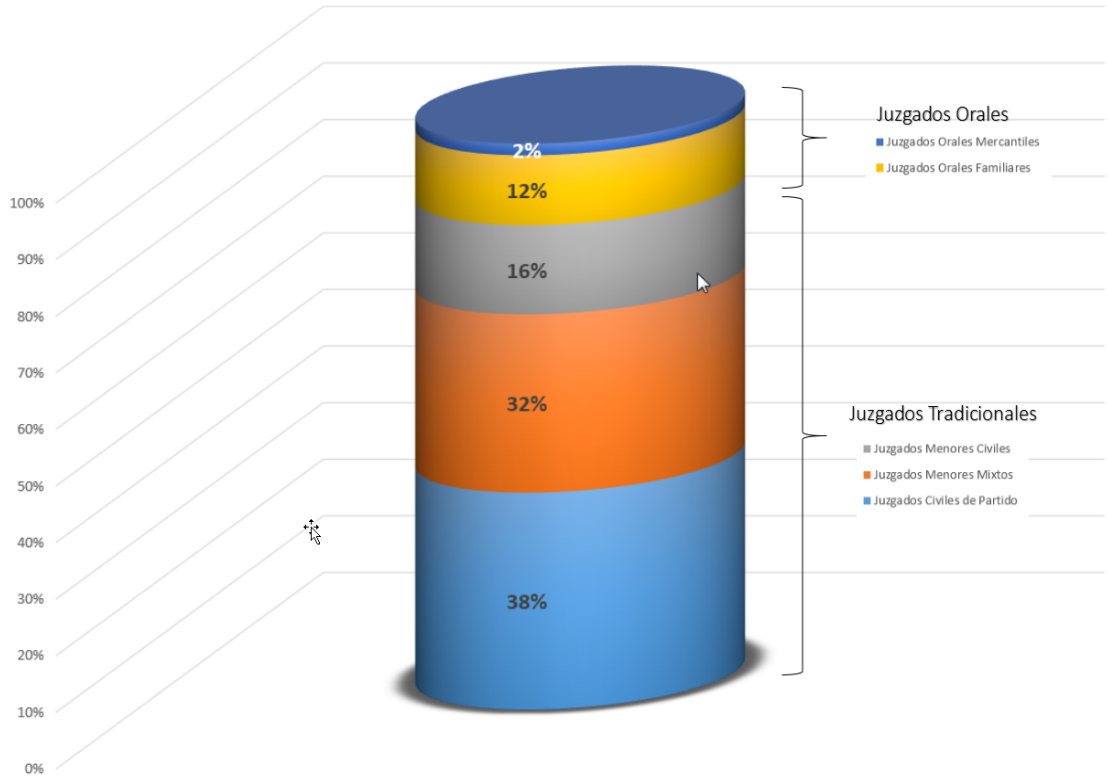
Tabla IV.26. **Estatal. Cargas de trabajo en juzgados del sistema tradicional, 2012-2017**

INGRESOS	JUZGADOS DE PARTIDO	JUZGADOS MENORES	JUZGADOS MENORES MIXTOS

2012	64 609	69 185	33 877
2013	55 499	68 924	36 624
2014	46 037	68 952	33 340
2015	44 452	68 052	30 668
2016	45 727	59 278	29 252
2017	23 884	28 803	13 816
Total	280 208	363 194	177 577

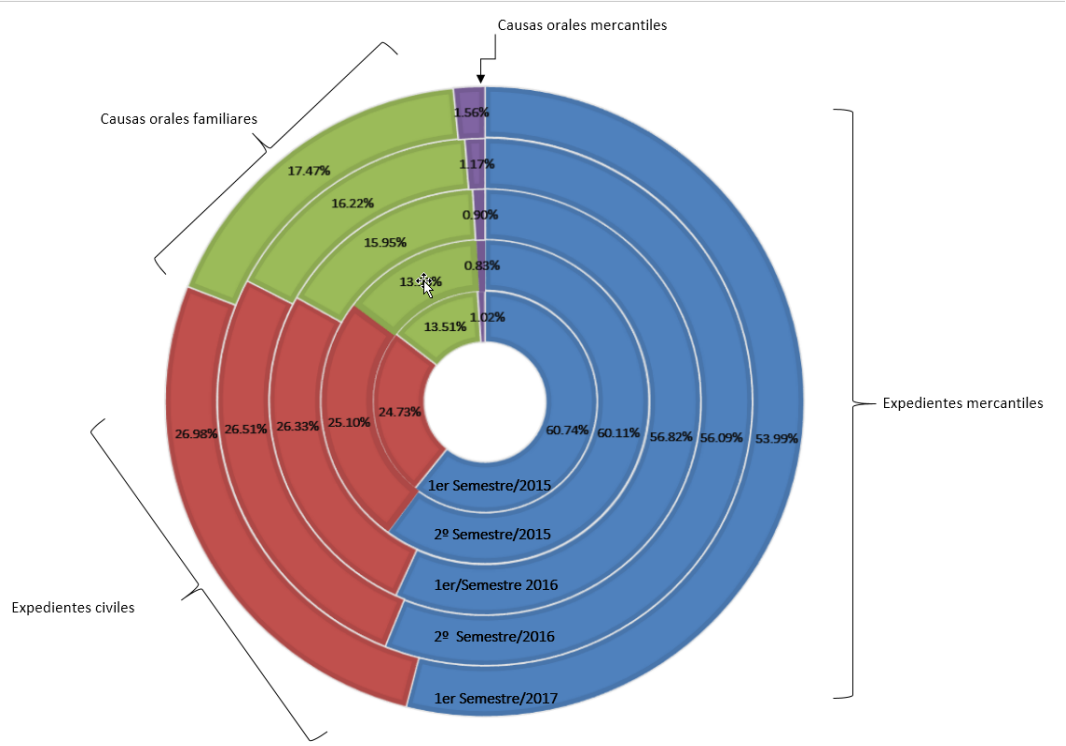
Fuente: Instituto de Planeación, Estadística y Geografía del Estado de Guanajuato.

Gráfica IV.61. Estatal. Distribución porcentual de unidades jurisdiccionales por tipo de juzgado, 2017



Fuente: Instituto de Planeación, Estadística y Geografía del Estado de Guanajuato.

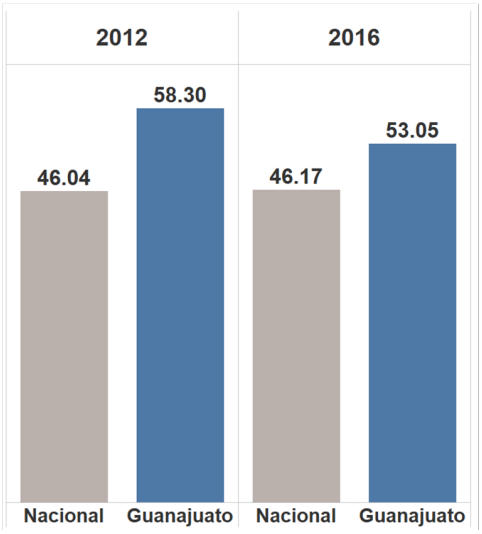
Gráfica IV.62. Estatal. Distribución de la carga de trabajo civil clasificada por tipo de expediente radicado, 2017



Fuente: Instituto de Planeación, Estadística y Geografía del Estado de Guanajuato.

En términos generales, de acuerdo con la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública,Envipe,, la confianza en los jueces en la entidad ha disminuido desde el punto de vista de las unidades económicas. De 2012 a 2016 Guanajuato pasó del lugar 5 al 8 con una disminución porcentual de 58.30 a 53.05, incluso por arriba del promedio nacional, que se ubicó en 46.17%.

Gráfica IV.63. Comparativo. Porcentaje de unidades económicas que identifican a los jueces y manifiestan que les genera confianza, 2012 y 2016



De 2012 a 2016, el estado de Guanajuato disminuyó su porcentaje. Además, descendió 3 lugares en el ranking nacional.

2012	2016
LUGAR NACIONAL	LUGAR NACIONAL
5	8

Fuente: Instituto de Planeación, Estadística y Geografía del Estado de Guanajuato, con información de la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2017, del Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

4.2.3.2 Los retos y desafíos para la justicia cotidiana al 2040

Derivado del análisis de los temas presentados en los apartados anteriores, se han identificado algunos de los retos que obstaculizan el desarrollo adecuado de la justicia penal.

- Abatir el rezago de expedientes abiertos en los órganos jurisdiccionales, ya sea bajo el sistema escrito u oral.
- Incrementar la proporción de jueces y salas penales y civiles con respecto al total de la población.
- Armonizar la normativa en las diferentes materias que conforma la justicia cotidiana.
- Disminuir la carga los asuntos civiles que corresponden a la justicia tradicional.

4.2.3.3 Hacia una Visión de la justicia cotidiana al 2040

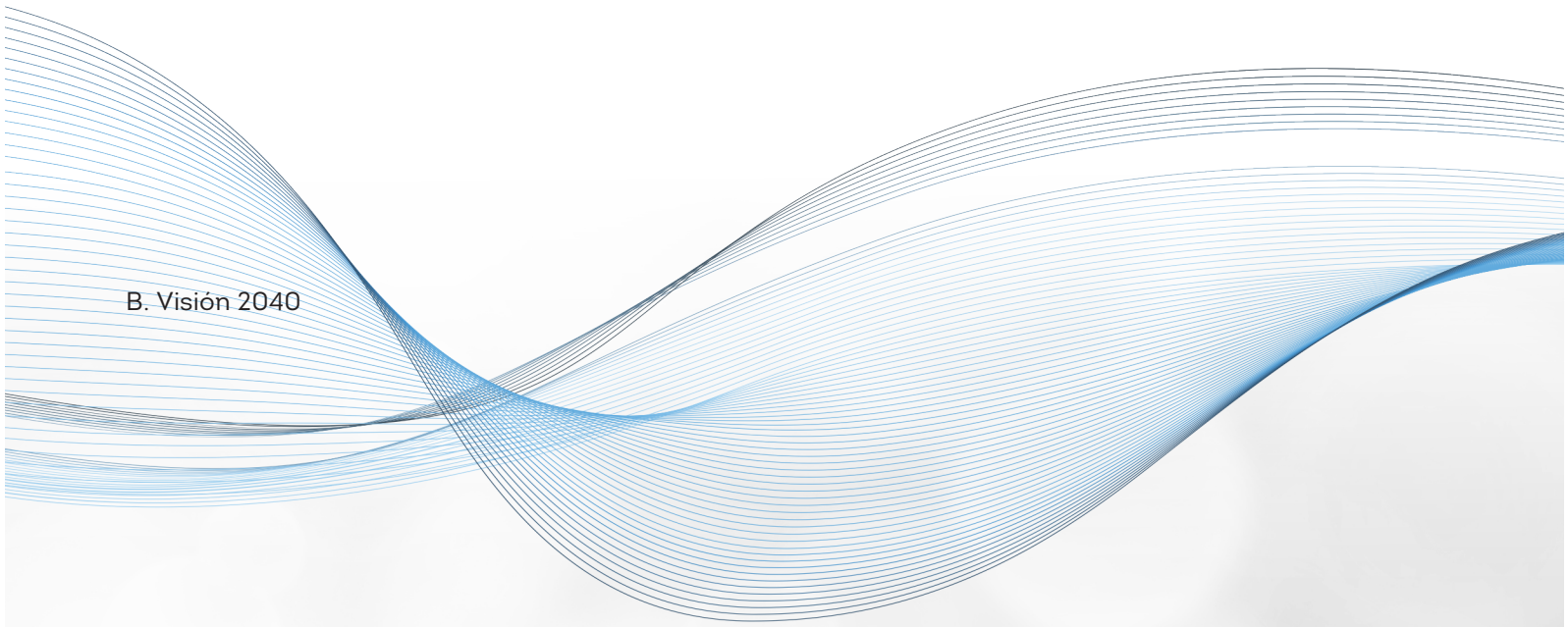
Los elementos de Visión en materia de justicia cotidiana se desprenden de los resultados de la mesa de análisis, realizada como parte del proceso de consulta social llevado a cabo para la actualización del Plan Estatal de Desarrollo Guanajuato 2040. Las características de la Visión consensadas se presentan a continuación.

- Todos los órganos jurisdiccionales están integrados al poder judicial y se cuenta con servicios periciales en todas las materias y ámbitos de atención.
- Existe personal suficiente y calificado en las diferentes materias, que recibe una actualización permanente acorde a las necesidades de la sociedad y actúa en apego a los derechos humanos.
- Todo el sistema de justicia cuenta con esquemas de monitoreo y evaluación que aseguran la certeza jurídica a los usuarios sobre los procesos judiciales.
- Los juzgadores son confiables y expertos en las diversas materias de justicia.
- La población cuenta con herramientas tecnológicas y espacios de interacción innovadores, que facilitan los procesos de mediación, conciliación e impartición de justicia en las diferentes materias.
- Toda la población tiene garantizado el acceso a la justicia cotidiana mediante mecanismos accesibles sin importar su condición social, económica o preferencias cualquier índole; de igual forma, las juezas y los jueces emiten sus sentencias con una perspectiva de derechos humanos, manteniendo plena vigencia del Estado de Derecho.
- Se privilegian los medios alternativos de solución de conflictos mediante acciones preventivas que mejoran el acceso a la justicia y facilitan los procedimientos para las resoluciones judiciales, lo cual refleja la cultura de paz que identifica a los guanajuatenses.
- Las instituciones de impartición de justica gozan de la confianza, el respeto y el reconocimiento de la sociedad, gracias a la transparencia e imparcialidad en la que se conducen las juezas y los jueces, quienes ejercen sus atribuciones mediante procesos claros, sencillos y expeditos con un trato de calidad hacia los usuarios.

Dimensión 4.

Administración Pública

y Estado de Derecho



B. Visión 2040

¿A dónde queremos llegar?

Las características de la visión que se presentan a continuación para la dimensión Administración Pública y Estado de Derecho corresponden a los principales ideales de los participantes de las mesas de análisis que se realizaron como parte del proceso de consulta social para la actualización del Plan Estatal de Desarrollo Guanajuato 2040.

GOBERNANZA

Gestión pública

- Guanajuato cuenta con una administración pública moderna, eficiente y eficaz, que reconoce al ciudadano como eje de su trabajo. Por ello, ha establecido mecanismos y alianzas permanentes para que los diferentes sectores de la sociedad participen en la toma de decisiones aprovechando las tecnologías de información disponibles y eliminando las barreras regulatorias en los trámites y servicios gubernamentales, en los que se asegura un trato equitativo e igualitario para toda la población. Los funcionarios públicos se encuentran altamente capacitados para ejercer sus labores bajo principios de honestidad, transparencia y visión de servicio al ciudadano.

Transparencia, rendición de cuentas y gobierno abierto

- Las autoridades y funcionarios de los poderes públicos de la entidad se conducen en absoluta transparencia, por lo que han puesto a disposición de la sociedad diversos mecanismos de acceso a la información mediante los cuales la población en general, incluso aquélla en situación vulnerable, puede acceder a información de todas las acciones que realiza su gobierno en tiempo real. Los funcionarios públicos conocen y cumplen sus responsabilidades en cuanto a la generación, el resguardo y la publicación de la información que se genera y ejecutan cabalmente la rendición de cuentas, mientras que los guanajuatenses, ampliamente informados, participan de manera corresponsable y proactiva en el seguimiento y evaluación de las acciones gubernamentales. Existe plena colaboración entre el gobierno del estado, los municipios y la federación en el intercambio de información, teniendo a la trasparencia proactiva como uno de sus principios.

Gobiernos locales

- En Guanajuato los gobiernos municipales son cercanos a la sociedad y se impulsa la vinculación constante con los poderes, la sociedad organizada y los institutos políticos, así como el otorgamiento de servicios públicos eficientes, oportunos y de calidad, mediante marcos normativos

actualizados, el aprovechamiento de las tecnologías de información y la consolidación del desarrollo institucional y humano de los ayuntamientos. Todo esto es coordinado mediante instrumentos de planeación que proporcionan los objetivos y las estrategias de desarrollo a alcanzar.

SEGURIDAD Y JUSTICIA

Seguridad pública

- El estado cuenta con una política pública de seguridad planeada a largo plazo, con acciones de prevención identificadas, con estrategias incluyentes conformadas bajo una perspectiva de género y derechos humanos y con perfiles identificados y acordes a las actividades que realizan.
- En Guanajuato se han logrado abatir significativamente los índices delictivos, de manera que los guanajuatenses y sus visitantes pueden transitar con la confianza de que no pasará un ilícito y que, si llega a pasar, pueden acudir a denunciar y ser atendidos de forma inmediata.
- Guanajuato cuenta con un sistema de seguridad pública, profesional, confiable, fuerte y suficiente para prevenir y reaccionar oportunamente, con una policía altamente eficiente y que cuenta con credibilidad ciudadana.
- Se cuenta con un modelo de mando único policial, donde todos los elementos policiales del estado tienen salarios dignos y competitivos y están equipados, acreditados y capacitados de manera homologada y con procedimientos y protocolos.
- La violencia y la delincuencia han cedido el paso gracias los valores de cada guanajuatense, que encuentra en su entorno las condiciones para desarrollarse armónicamente, facilitando la cohesión social y teniendo como respaldo los cuerpos seguridad pública que contribuyen a establecer el orden público.
- La sociedad es muy participativa, comprometida y activa y está coordinada con la autoridad en materia de seguridad pública.
- Las políticas de seguridad se encuentran plenamente articuladas entre la federación, el estado y los municipios, que cuentan con nuevos y mejores esquemas de participación ciudadana y políticas públicas de prevención social de la violencia y la delincuencia homologadas, presupuestadas y de carácter prioritario.

Justicia penal

- Guanajuato cuenta con un Sistema de Justicia Penal consolidado, en donde todos los ciudadanos tienen acceso a la justicia de manera expedita sin importar su condición física y social, con plena aplicación de los derechos humanos y una perspectiva de género.
- Existe plena confianza y respeto de los ciudadanos hacia las instancias de procuración e impartición de justicia, ya que éstas tienen una alta efectividad en el esclarecimiento de los delitos y ponderan los mecanismos alternativos como solución alterna al conflicto penal.

- En Guanajuato, todos los órganos de procuración, defensoría y jurisdiccionales cuentan con plena autonomía, lo que garantiza que la aplicación de la justicia sea imparcial.
- Las instituciones encargadas de operar el Sistema de Justicia Penal cuentan con los recursos, el equipamiento tecnológico y la infraestructura de vanguardia para ofrecer un trato digno a los usuarios.
- Se cuenta con esquemas de seguimiento y evaluación al interior de las instituciones y la ciudadanía participa corresponsablemente en las decisiones en materia de seguridad y justicia penal.
- Los procesos de actuación que realizan las instancias involucradas en la procuración e impartición de justicia se encuentran homologados, interconectados y debidamente certificados, permitiendo la mejora continua de las instituciones y la satisfacción de los usuarios.
- Se ha instaurado y fortalecido el servicio civil de carrera en la Procuraduría, la Defensoría y en los tribunales. Los servidores públicos actúan bajo principios éticos, con apego al derecho y cuentan con actualización permanente mediante los institutos de capacitación, que han sido fortalecidos.
- La ciudadanía conoce sus derechos y los procesos para hacerlos valer ante las instancias encargadas de administrar justicia.

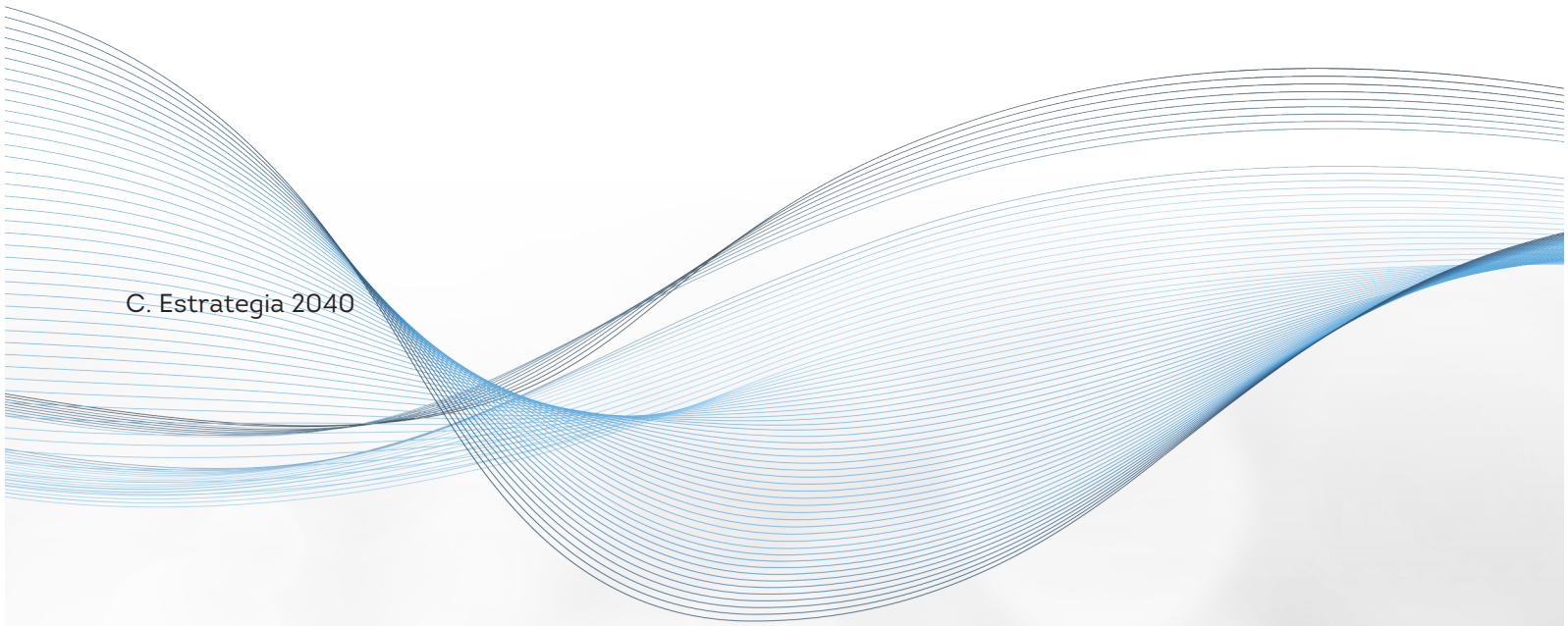
Justicia cotidiana

- Todos los órganos jurisdiccionales están integrados al poder judicial y se cuenta con servicios periciales en todas las materias y ámbitos de atención.
- Existe personal suficiente y calificado en las diferentes materias, que recibe una actualización permanente acorde a las necesidades de la sociedad y actúa en apego a los derechos humanos.
- Todo el sistema de justicia cuenta con esquemas de monitoreo y evaluación que aseguran la certeza jurídica a los usuarios sobre los procesos judiciales.
- Los juzgadores son confiables y expertos en las diversas materias de justicia.
- La población cuenta con herramientas tecnológicas y espacios de interacción innovadores, que facilitan los procesos de mediación, conciliación e impartición de justicia en las diferentes materias.
- Toda la población tiene garantizado el acceso a la justicia cotidiana mediante mecanismos accesibles sin importar su condición social, económica o preferencias cualquier índole; de igual forma, las juezas y los jueces emiten sus sentencias con una perspectiva de derechos humanos, manteniendo plena vigencia del Estado de Derecho.
- Se privilegian los medios alternativos de solución de conflictos mediante acciones preventivas que mejoran el acceso a la justicia y facilitan los procedimientos para las resoluciones judiciales, lo cual refleja la cultura de paz que identifica a los guanajuatenses.
- Las instituciones de impartición de justica gozan de la confianza, el respeto y el reconocimiento de la sociedad, gracias a la transparencia e imparcialidad en la que se conducen las juezas y los jueces, quienes ejercen sus atribuciones mediante procesos claros, sencillos y expeditos con un trato de calidad hacia los usuarios.

Dimensión 4.

Administración Pública

y Estado de Derecho



C. Estrategia 2040

¿Qué debemos hacer para alcanzar la Visión?

Objetivo Estratégico 1. Gobernanza. Impulsar el desarrollo de una administración pública de vanguardia, que impulse el balance entre los tres poderes y la coordinación efectiva entre los tres órdenes de gobierno en beneficio de la sociedad.

Objetivo 1.1 Incrementar la eficiencia y la eficacia del sector público estatal, con el involucramiento corresponsable de la sociedad.

Estrategia 1.1.1 Diversificación de los ingresos de la administración pública que contribuyan a la autonomía financiera del estado.

Líneas de acción

- Incrementar la capacidad de inversión en el estado, para el desarrollo de infraestructura y servicios ante la demanda presente y futura de la sociedad.
- Incrementar la inversión pública e incentivar la atracción de inversiones.
- Mantener la estabilidad de las finanzas públicas, asegurando el manejo adecuado de la deuda.
- Consolidar el sistema de pensiones, de manera que asegure el goce del derecho a una pensión para los trabajadores del estado sin comprometer el equilibrio de las finanzas públicas ni el patrimonio propio de los trabajadores.

Estrategia 1.1.2 Generación de políticas públicas sustentadas técnicamente en información estratégica y en procesos de planeación integral, orientadas a la solución real de las necesidades sociales y el equilibrio regional bajo criterios de inclusión e igualdad.

Líneas de acción

- Ejercer una gestión pública con altos estándares de desempeño y alejada de actos de corrupción y clientelismo político.
- Desarrollar las políticas públicas con información y diagnósticos basados en la realidad, de manera que atiendan las verdaderas necesidades de la sociedad.
- Orientar el destino de las inversiones públicas y privadas a los sectores y las regiones más necesitados, promoviendo un desarrollo equitativo en todas las regiones y los municipios del estado.
- Asegurar que la asignación del presupuesto se realice bajo criterios sustentados en procedimientos técnicos, de manera que se asegure la generación del valor público de las inversiones.
- Asegurar que la orientación del gasto público responda a las necesidades de los ciudadanos y no a intereses particulares o partidistas.

Estrategia 1.1.3 Implementación de un sistema estatal de evaluación del desempeño que permita el seguimiento de cada programa, proyecto o acción en tiempo real.

Líneas de acción

- Asegurar la evaluación de las políticas públicas, los proyectos y los programas gubernamentales, de manera que se garanticen los aprendizajes y la continuación de aquellos identificados como casos de éxito.
- Operar y consolidar el Sistema Estatal de Evaluación, con proyección a los municipios de la entidad.

Estrategia 1.1.4 Promover la participación de la sociedad mediante alianzas y mecanismos que permitan su involucramiento en el diseño, la implementación, el seguimiento y la evaluación de las políticas públicas y del presupuesto estatal.

Líneas de acción

- Contar con mecanismos permanentes que aseguren la participación y la articulación de los diferentes actores del desarrollo de la entidad en la generación, el seguimiento y la evaluación de las políticas públicas estatales.
- Garantizar la participación ciudadana como elemento básico de la gestión pública y no como legitimador de las acciones del gobierno.
- Asegurar la existencia de mecanismos pertinentes para que los actores sociales puedan participar en el diseño, la implementación, el seguimiento y la evaluación de las políticas públicas estatales.

Estrategia 1.1.5 Fortalecimiento de las capacidades profesionales de los servidores públicos en todos sus niveles, generando un sentido de pertenencia sustentado en principios de legalidad, eficiencia, eficacia y honradez.

Líneas de acción

- Consolidar equipos de trabajo profesionales y altamente capacitados en los temas de información estadística, planeación, presupuestación, monitoreo y evaluación tanto en el estado como en los municipios, evitando la alta rotación de personal.
- Formalizar el servicio civil de carrera en las administraciones públicas municipales y estatal.
- Desarrollar capacidades institucionales y de gestión que contribuyan a la profesionalización, la evaluación y la promoción de los servidores públicos con base en su desempeño.
- Garantizar que los funcionarios de las administraciones públicas municipales y estatal son profesionales altamente capacitados para ejercer sus labores bajo principios de honestidad, transparencia, austeridad y atención al ciudadano.

Estrategia 1.1.6 Eficientar los procesos gubernamentales mediante la desregulación y el aprovechamiento de las tecnologías de información y comunicación, para que el ciudadano cuente con servicios más accesibles, ágiles y efectivos.

Líneas de acción

- Asegurar que todas las disposiciones administrativas de carácter general cuenten con la manifestación de impacto regulatorio correspondiente en pro de la simplificación y calidad de las regulaciones.
- Actualizar el marco jurídico de todos aquellos trámites y servicios que se hayan mejorado o automatizado en los últimos años, a fin de que éstos tengan un apoyo jurídico.
- Ofrecer a los ciudadanos de Guanajuato diversos mecanismos para el acceso a los trámites y servicios que ofrece su gobierno en los que se aprovechan las tecnologías de información disponibles, eliminando las barreras presenciales y normativas y minimizando los costos de transacción.
- Consolidar un marco regulatorio eficiente y vanguardista, que cuente con procesos y mecanismos de participación social.
- Formalizar la articulación entre los procesos de planeación, programación, presupuestación, monitoreo y evaluación.

Objetivo 1.2 Consolidar una gestión pública abierta, transparente y cercana al ciudadano, sin cabida para la corrupción.

Estrategia 1.2.1 Armonización legislativa y reglamentaria alineada con la máxima transparencia.

Líneas de acción

- Elaborar las reformas necesarias para que los servidores públicos de elección popular estén obligados a presentar un plan de gobierno desde la candidatura.
- Promover la extinción de dominio aplicado a servidores públicos y particulares en casos de corrupción.
- Crear una iniciativa de ley integral en la que las leyes y reglamentos estén alineados con la máxima transparencia.

Estrategia 1.2.2 Impulso a la coordinación entre los tres poderes, los órdenes de gobierno, la sociedad y la academia para blindar la transparencia y la rendición de cuentas.

Líneas de acción

- Modernizar y homologar los trámites y servicios gubernamentales entre el estado y los municipios, incluyendo equipo, capacitación y sistemas informáticos.

- Integrar equipos estratégicos con funcionarios, servidores públicos y ciudadanos para el diseño y seguimiento de proyectos en la materia.
- Desarrollar sistemas de administración de información gubernamental enfocados al ciudadano, que sean actualizables e interoperables.

Estrategia 1.2.3 Fortalecimiento de la participación ciudadana mediante mecanismos ágiles y novedosos, que posibiliten su involucramiento en las decisiones referentes a la transparencia y la rendición de cuentas.

Líneas de acción

- Integrar un banco de organizaciones sociales que fomenten la transparencia, el acceso a la información, la rendición de cuentas y la colaboración efectiva –es decir, el gobierno abierto– en problemas actuales.
- Integrar equipos estratégicos con funcionarios, servidores públicos y ciudadanos para el diseño y seguimiento de proyectos en la materia.
- Promover la incorporación de las organizaciones de la sociedad civil en los Consejos de participación social del Gobierno del Estado.
- Promover en la ciudadanía el concepto de la transparencia como un hábito desde el ámbito personal, familiar y en sociedad.
- Promover la incorporación de los conceptos y prácticas de la transparencia y la rendición de cuentas en la educación formal.

Estrategia 1.2.4 Implementación de la capacitación permanentemente en temas de transparencia, ética, gobierno abierto y rendición de cuentas para todos los funcionarios del gobierno.

Líneas de acción

- Replicar los modelos del servicio profesional de carrera de los países más avanzados en transparencia y combate a la corrupción, como Finlandia y Dinamarca.
- Implementar en las dependencias del ejecutivo estatal las directrices de la responsabilidad social, o norma ISO 26000, para lograr el desarrollo ético en el comportamiento de todos los funcionarios y la consideración en la toma de sus decisiones de su impacto en la rendición de cuentas.
- Contar con capacitaciones integrales de diseño de pensamiento y diseño de servicios orientados a la satisfacción de la ciudadanía.
- Desarrollar programas de capacitación innovadores, que impulsen un cambio de visión de los funcionarios públicos de todos los niveles acerca de la transparencia. Se trata de motivarlos a cambiar y no solamente obligarlos a cambiar.
- Desarrollar un modelo de capacitación y profesionalización permanente para todos los funcionarios públicos sobre derechos fundamentales de transparencia, gobierno abierto y rendición de cuentas.

Estrategia 1.2.5 Desarrollo de mecanismos más amplios y diversos para la difusión de información de la situación financiera, los trámites, los servicios y los resultados de la acción gubernamental.

Líneas de acción

- Estandarizar y otorgar calidad y accesibilidad a la información derivada de los registros administrativos, para conocer las principales estadísticas estatales en tiempo real, tomando en cuenta la protección de datos personales.
- Homologar los sistemas de administración de información gubernamental enfocados al ciudadano, asegurando su actualización e interoperabilidad.
- Fortalecer la cultura de transparencia y apertura gubernamental con ayuda de las tecnologías de información y comunicación.

Objetivo 1.3 Fortalecer las capacidades institucionales de las administraciones públicas municipales, para que su actuación se conduzca apegada a procesos y no a las influencias partidistas.

Estrategia 1.3.1 Promover la armonización de las acciones mediante las cuales se proveen los servicios públicos.

Líneas de acción

- Homologar las acciones mediante las cuales se proveen los servicios públicos, tomando en cuenta buenas prácticas nacionales e internacionales.
- Mejorar la calidad y eficiencia de todos los servicios públicos municipales: agua potable y alcantarillado, alumbrado público, seguridad pública, tránsito, mercados y centrales de abasto, calles, parques y jardines y otros.

Estrategia 1.3.2 Profesionalización de los servidores públicos municipales, para consolidar el desarrollo de las funciones públicas y mejorar la prestación de los servicios públicos.

Líneas de acción

- Aplicar los procesos del servicio civil de carrera para asegurar la continuidad en el servicio público y el cumplimiento de las metas de los planes y programas.
- Fortalecer y mejorar la educación formal de todos los servidores públicos municipales.
- Desarrollar programas de capacitación para servidores públicos, para que adquieran una visión de servicio orientada al ciudadano.
- Dignificar las condiciones laborales de los servidores públicos municipales.

Estrategia 1.3.3 Impulso a la participación ciudadana en la toma de decisiones gubernamentales, con un enfoque en alianzas mediante los organismos de planeación municipal.

Líneas de acción

- Reactivar la Ley de Participación Ciudadana en Guanajuato, para aplicar mecanismos legales que no se han llevado a cabo como el plebiscito, el referéndum y la iniciativa popular.
- Desarrollar mecanismos de participación ciudadana corresponsable en la toma de decisiones municipales.

Estrategia 1.3.4 Impulsar la gestión del conocimiento y el aprovechamiento de las tecnologías de la información para contar con bancos de información robustos, eficientes y actualizados para la toma decisiones oportunas, evitando sesgos derivados de intereses políticos.

Líneas de acción

- Generar esquemas tecnológicos que permitan brindar servicios al ciudadano de forma eficaz, eficiente, de calidad y en menor tiempo.
- Contar con instrumentos jurídicos y administrativos que permitan al funcionario tomar más fácilmente las decisiones.

Estrategia 1.3.5 Impulso a la corresponsabilidad de los municipios en el combate a la corrupción.

Líneas de acción

- Implementar mecanismos anticorrupción en los procesos de asignación y ejecución de la obra pública, asignación de concesiones de servicios públicos, adquisiciones y contratos de servicios.
- Fomentar la cultura cívica en todos los ámbitos como herramienta contra la corrupción.

Estrategia 1.3.6 Promover el asociacionismo municipal como base para el desarrollo regional sustentable.

Líneas de acción

- Ordenar el crecimiento de las ciudades hacia una perspectiva sustentable y compacta que permita la restauración de sus ecosistemas.
- Promover un desarrollo regional en armonía con el medio ambiente.

Objetivo Estratégico 2. Seguridad y Justicia. Restaurar la confianza de la ciudadanía para que cada guanajuatense pueda desarrollarse plenamente en cualquier ámbito de su vida en un marco de respeto, convivencia y paz social.

Objetivo 2.1 Abatir los actos delincuenciales que afectan la seguridad de los guanajuatenses.

Estrategia 2.1.1 Consolidación del modelo de prevención social de la violencia y la delincuencia

Líneas de acción

- Desarrollar esquemas que faciliten la participación efectiva de la ciudadanía como corresponsable y actor fundamental en la seguridad ciudadana.
- Promover los valores universales y la cultura cívica como parte de la educación formal y los programas gubernamentales.
- Implementar acciones que favorezcan la cohesión social en las comunidades.
- Asegurar que las políticas públicas en materia de prevención social de la violencia y la delincuencia, así como los mecanismos de implementación que se generen y el personal dedicado a su operación, contemplen la perspectiva de género.

Estrategia 2.1.2 Fortalecimiento y profesionalización de los cuerpos policiales.

Líneas de acción

- Implementar un modelo de mando único policial, en el que todos los elementos policiales del estado cuenten con procedimientos y protocolos homologados.
- Fortalecer los modelos de enseñanza y capacitación de las policías mediante valores cívicos y éticos.
- Desarrollar esquemas que permitan mejorar las condiciones de trabajo, los salarios y las prestaciones de los cuerpos de seguridad pública.
- Promover la acreditación técnica del personal policial.
- Reforzar los mecanismos de control de confianza de las policías.

Estrategia 2.1.3 Coordinación interinstitucional e implementación de inteligencia e investigación criminal.

Líneas de acción

- Fortalecer los mecanismos de coordinación interinstitucional entre los municipios, el estado y la federación.
- Aplicar prácticas y modelos de inteligencia exitosos a nivel nacional e internacional.
- Desarrollar aplicaciones tecnológicas como mecanismo de inteligencia e investigación en contra de los grupos delictivos.
- Desarrollar nuevos y mejores esquemas de participación ciudadana.

Objetivo 2.2 Incrementar la efectividad del sistema de justicia penal.

Estrategia 2.2.1 Fortalecimiento de la autonomía de todos los órganos de procuración, de defensoría y jurisdiccionales como medio para garantizar que la aplicación de la justicia sea imparcial.

Líneas de acción

- Generar las iniciativas de ley necesarias para consolidar la autonomía de los órganos del Sistema de Justicia Penal.
- Desarrollar las reformas institucionales mediante las cuales se fortalezca esta autonomía.

Estrategia 2.2.2 Fortalecimiento de la infraestructura, el equipamiento tecnológico de vanguardia y los recursos de las instituciones encargadas de operar el Sistema de Justicia Penal.

Líneas de acción

- Crear y fortalecer la infraestructura que garantice un trato digno y seguridad a los usuarios.
- Establecer un porcentaje fijo del presupuesto anual destinado a la procuración e impartición de justicia.
- Dotar de equipamiento tecnológico de vanguardia a las instituciones encargadas de operar el Sistema de Justicia Penal.

Estrategia 2.2.3 Implementación de esquemas de seguimiento y evaluación al interior de las instituciones en los que participa corresponsablemente la ciudadanía.

Líneas de acción

- Establecer esquemas de seguimiento y evaluación integrales y sistémicos, así como metodologías de mejora continua de las instituciones.
- Desarrollar e implementar un sistema de monitoreo y rendición de cuentas del Sistema de Justicia Penal.
- Implementar la figura de observatorios ciudadanos en el estado y los municipios.
- Establecer una política de vinculación ciudadana factible y progresiva, que involucre y corresponsabilice a la sociedad en general de las decisiones en materia de seguridad pública y justicia penal.
- Establecer mecanismo de interlocución continua con la sociedad, para que tenga acceso a la información que generan las instituciones del sistema de justicia y cuente con una línea de comunicación permanente.

Estrategia 2.2.4 Homologación, interconexión y certificación de los procesos de actuación que realizan las instancias involucradas en la procuración e impartición de justicia.

Líneas de acción

- Generar un programa de interconectividad entre el Poder Judicial del Estado, la Procuraduría General de Justicia y la Defensoría Pública, acorde con las áreas de oportunidad y recomendaciones de organismos nacionales e internacionales especializados en la materia.
- Promover la investigación científica que garantice el esclarecimiento de los hechos.
- Implementar procesos de certificación ISO 9000 en la Procuraduría General de Justicia, la Defensoría Pública y el Poder Judicial del Estado.
- Homologar criterios de actuación en cada una de las instituciones involucradas.
- Potencializar la innovación en los procesos operativos y el uso de las tecnologías de información y comunicación en los servicios de procuración e impartición de justicia penal.

Estrategia 2.2.5 Instauración del servicio civil de carrera en la Procuraduría, la Defensoría y los tribunales que promueva la actualización permanente de los servidores públicos.

Líneas de acción

- Elevar los estándares de ingreso para que incluyan principios éticos.
- Preparar de manera permanente, oportuna y eficiente a los operadores jurídicos y fortalecer los servicios de carrera.
- Promover la certificación para efectos de permanencia de jueces y agentes.
- Fortalecer a los institutos de capacitación de la Procuraduría, la Defensoría y los tribunales para hacerse cargo de los servicios de carrera.
- Establecer legislativa y orgánicamente el servicio de carrera de los operadores de los mecanismos alternativos de solución de controversias en el Poder Judicial del Estado y la Procuraduría.

Estrategia 2.2.6 Difusión de los derechos, las obligaciones y los procesos hacia la ciudadanía para hacerlos valer ante las instancias encargadas de administrar justicia.

Líneas de acción

- Diseñar un programa de difusión incluyente del sistema de justicia penal para lograr su socialización de este.
- Realizar campañas de difusión acerca del Sistema Penal Acusatorio Adversarial y la justicia restaurativa.
- Promover en la ciudadanía las bondades de los mecanismos alternativos de solución de controversias en materia penal.
- Capacitar a los medios de información para que puedan difundir información del sistema de justicia penal acusatorio, entendiendo el rol de cada uno de los operadores.

Objetivo 2.3 Incrementar la efectividad de las instancias jurisdiccionales relacionadas con la justicia cotidiana.

Estrategia 2.3.1 Fortalecimiento de la autonomía de los agentes promotores y ejecutores de las diferentes instancias que participan en el proceso de administración de justicia, para lograr un desempeño imparcial apegado a derecho.

Líneas de acción

- Revisar el marco de actuación de las instancias ejecutoras del sistema de justicia en el estado.
- Elaborar iniciativas de ley que otorguen una verdadera autonomía a las diferentes instituciones encargadas de procurar e impartir justicia.
- Modificar los procesos de selección de todos los operadores jurídicos, a efecto de lograr su legitimidad en el puesto.
- Asegurar que las convocatorias de poder judicial sean abiertas, para que se seleccione sólo a aquellos jueces con el conocimiento y el perfil adecuados.

Estrategia 2.3.2 Armonización de la legislación local con la normativa federal e internacional para lograr la plena vigencia de los derechos humanos y el combate efectivo a la corrupción.

Líneas de acción

- Promover reformas que permitan al poder judicial integrar a los tribunales de las diferentes materias existentes.
- Desarrollar un proceso de estandarización legislativa local en consonancia con la declaración universal de los derechos humanos.
- Aprobar las reformas necesarias para que todos los tribunales se integren al poder judicial.
- Fortalecer la legislación para lograr un combate efectivo de la corrupción.

Estrategia 2.3.3 Promoción de la cultura de paz entre los ciudadanos guanajuatenses mediante diversos mecanismos que contribuyan al florecimiento de una sociedad que se desarrolla en un marco de respeto a los derechos humanos.

Líneas de acción

- Desarrollar programas de difusión permanentes de la cultura de paz en los diversos sectores de la sociedad.
- Incorporar a las escuelas de padres para reeducar acerca del derecho humano al sano desarrollo de los niños y fortalecer la situación de las mujeres violentadas.
- Impulsar acciones de gobierno destinadas a la prevención de conflictos civiles.

Estrategia 2.3.4 Difusión entre los diferentes sectores de la población de sus obligaciones y derechos en los distintos ámbitos en los que se desenvuelven.

Líneas de acción

- Desarrollar capacitaciones en los centros de trabajo acerca de las obligaciones en materia laboral y seguridad social.
- Realizar campañas de sensibilización acerca del sistema de justicia dirigidas a la ciudadanía, con un lenguaje claro y sencillo.

Estrategia 2.3.5 Seguimiento y evaluación a los operadores del sistema de justicia, de manera que su actuación se circunscriba en los términos que la legislación establece.

Líneas de acción

- Generar un programa que facilite el seguimiento y la evaluación constante y permanente de los jueces, los defensores públicos y, en general, de todos los que tienen como tarea impartir justicia, ya sea civil, familiar, mercantil, administrativa o laboral.
- Implementar un sistema de sanciones para abogados que no garanticen una defensa técnica adecuada, que vaya desde la amonestación hasta la inhabilitación.

Estrategia 2.3.6 Promoción de los mecanismos alternativos de solución de controversias que contribuyan a una resolución más ágil, armónica y con menor carga para el sistema de justicia y los ciudadanos.

Líneas de acción

- Crear un sistema de selección eficaz para mediadores y conciliadores.
- Desarrollar programas de capacitación para sensibilizar a jueces y otros operadores del sistema de justicia, con el fin de que privilegien el uso de mecanismos alternativos de solución de controversias.

Estrategia 2.3.7 Revisión y agilización de procesos judiciales.

Líneas de acción

- Fortalecer la vinculación interinstitucional mediante la conformación de redes institucionales de trabajo.
- Simplificar los procesos judiciales para transformarlos en audiencias ciudadanas de rápida resolución.
- Eficientar los procesos judiciales, asegurando una óptima calidad en ellos.

- Desarrollar aplicaciones tecnológicas que permitan el seguimiento y el desahogo de juicios en línea, especialmente para el seguimiento de las sentencias.

Estrategia 2.3.8 Formación y certificación de los abogados litigantes, los jueces y el personal que labora en las instituciones de impartición de justicia, para el óptimo desarrollo de sus funciones en un marco de respeto y promoción de los derechos humanos.

Líneas de acción

- Crear un cuerpo de defensores públicos y peritos profesionalizados en todas las materias, adscritos a los juzgados, que coadyuven en la mediación de controversias y el esclarecimiento de los casos atendidos.
- Promover la colegiación y la certificación obligada para todos los abogados litigantes.
- Certificar a los defensores públicos como defensores de derechos humanos.
- Crear un cuerpo de peritos adscritos a juzgados que garanticen en materia familiar opiniones profesionales y honestas.

Dimensión 4.

Administración Pública

y Estado de Derecho

D. Proyectos de gran Visión

¿Qué proyectos debemos realizar?

Gestión pública

- Centro de Inteligencia para la Gestión Pública, con la finalidad de evaluar en tiempo real las iniciativas de programas y proyectos, apoyado en las tecnologías de información y comunicación para estimar el impacto de la inversión en Guanajuato y garantizando el acceso para toda la población.

Transparencia, rendición de cuentas y gobierno abierto

- Iniciativa de ley para que todas las leyes y los reglamentos estén alineados con la máxima transparencia.
- Conformación de una red de colaboración en materia de transparencia, rendición de cuentas y gobierno abierto, integrada por los tres niveles de gobierno, la academia, el sector productivo y la sociedad, conformando equipos estratégicos para el diseño y el seguimiento de políticas públicas en la materia y generando información estratégica regional integral y no únicamente gubernamental.
- Crear un banco de información estratégica por regiones y que corresponda con las acciones gubernamentales, integrado no sólo por la información de las dependencias, sino por la integralidad de sus acciones y el logro que éstas en su conjunto abonan a la situación del estado y a la calidad de vida de sus habitantes. Debe proveer información accesible, procesada y amigable. Éste es un proyecto articulador desde la función pública y un eje central de transparencia, rendición de cuentas y gobierno abierto.
- Portal de rendición de cuentas, con enfoque de resultados y retroalimentación ciudadana.
- Sistema de Evaluación al Desempeño Público, con datos abiertos, indicadores y metas a nivel de programas presupuestarios actualizadas periódicamente.
- Diseño y creación de un sistema de administración de la información gubernamental, que otorgue estándares de calidad y accesibilidad de la misma en tiempo real.

Dimensión 4.

Administración Pública

y Estado de Derecho

D. indicadores estratégicos

¿Cuáles son nuestros indicadores estratégicos?

Derivado del proceso de análisis técnico-estadístico realizado por las dependencia y entidades de la administración estatal con el acompañamiento del Centro de Investigación y Docencia Económicas A.C., CIDE, así como de los resultados de la consulta social, se identificaron los indicadores que tienen una relación directa con los objetivos planteados y que permitirán monitorear el avance en el cumplimiento de las metas a través del tiempo con la participación del Observatorio del Desarrollo de Guanajuato.

OBJETIVO	INDICADOR
Gestión pública Incrementar la eficiencia y eficacia del sector público estatal con el involucramiento corresponsable de la sociedad.	• Ingresos propios respecto al Producto Interno Bruto (Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal). • Capacidad de inversión (Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal). • Peso del servicio de la deuda respecto a los ingresos totales (Instituto Nacional de Estadística y Geografía y Secretaría de Hacienda y Crédito Público). • Peso de la deuda y Producto Interno Bruto Estatal (Secretaría de Hacienda y Crédito Público).
Transparencia Consolidar una gestión pública abierta, transparente y cercana al ciudadano, sin cabida para la corrupción.	• Índice de Métrica de la Transparencia (*ranking* de métrica de transparencia). • Población que tuvo contacto con algún servidor público y con actos de corrupción (Instituto Nacional de Estadística y Geografía: Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental). • Tasa de incidencia de corrupción en unidades económicas (Instituto Nacional de Estadística y Geografía: Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental). • Índice de Gobierno Abierto (Centro de Investigación y Docencia Económicas A.C.).

Gobiernos locales Fortalecer las capacidades institucionales de las administraciones públicas municipales.	• Evaluación promedio que la población de 18 años y más otorga a servicios públicos básicos y bajo demanda (Instituto Nacional de Estadística y Geografía: Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental). • Población con acceso a servicios de agua entubada (Instituto Nacional de Estadística y Geografía). • Población con acceso a los servicios de alcantarillado y saneamiento básico (Instituto Nacional de Estadística y Geografía). • Proporción de la población con acceso a la electricidad (Instituto Nacional de Estadística y Geografía). • Índice global de acceso a los servicios básicos de agua, Igasa. • Porcentaje de población con carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda (Instituto Nacional de Estadística y Geografía). • Recolección de residuos sólidos urbanos per cápita (Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales).
Seguridad pública Abatir los actos delincuenciales que afectan la seguridad de las personas.	• Tasa de homicidios por cada 100 mil habitantes (Instituto Nacional de Estadística y Geografía). • Tasa de homicidio doloso por cada 100 mil habitantes (Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública). • Tasa de personas de 18 años y más que considera insegura su entidad federativa, por cada 100 mil habitantes (Instituto Nacional de Estadística y Geografía: Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública). • Porcentaje de personas de 18 años y más que identifica a la policía estatal y manifiesta que le genera confianza (Instituto Nacional de Estadística y Geografía: Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública).
Justicia penal Incrementar la efectividad del Sistema de Justicia Penal.	• Tasa de prevalencia delictiva por cada 100 mil habitantes de 18 años y más (Instituto Nacional de Estadística y Geografía: Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública).

	• Tasa de resolución en materia penal en el sistema de impartición de justicia acusatorio oral en primera instancia (Instituto Nacional de Estadística y Geografía: Censo Nacional de Impartición de Justicia). • Tasa de resolución en materia penal en el sistema de impartición de justicia acusatorio oral en segunda instancia (Instituto Nacional de Estadística y Geografía: Censo Nacional de Impartición de Justicia). • Porcentaje de personas de 18 años y más que identifica a los Ministerios Públicos y Procuradurías y manifiesta que les generan confianza (Instituto Nacional de Estadística y Geografía: Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública). • Porcentaje de unidades económicas que identifica a los Ministerios Públicos y Procuradurías y manifiesta que les generan confianza (Instituto Nacional de Estadística y Geografía: Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública).
Justicia cotidiana Incrementar la efectividad de las instancias jurisdiccionales relacionadas con la justicia cotidiana.	• Porcentaje de unidades económicas que identifican a los jueces y manifiestan que les generan confianza (Instituto Nacional de Estadística y Geografía: Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública).