



Diagnóstico

Medio Ambiente



6. MEDIO AMBIENTE

INTRODUCCIÓN

La situación ambiental que vive el estado es producto de la acumulación de efectos que su desarrollo económico y su crecimiento demográfico han estado generando. Si bien entre 2001 y 2005, como se reporta a continuación, se han llevado a cabo esfuerzos sociales e institucionales para revertir la destrucción de entornos y la desaparición de especies, resulta fundamental entender el carácter histórico-estructural y de largo plazo que la condición medio-ambiental de la entidad sufre. Un elemento que explica muchos de los problemas que se describen en las páginas siguientes es la particular condición de relativo equilibrio que en este estado guardan las actividades y grupos rurales frente a los urbano-industriales.

PRINCIPALES PROBLEMAS AMBIENTALES EN EL ESTADO DE GUANAJUATO

Desarrollo urbano y contaminación

El desarrollo y nivel de vida que pueden alcanzar los pueblos y las sociedades dependen, en gran medida, de la riqueza y el aprovechamiento racional de los recursos naturales que poseen. De manera antagónica, muchas actividades y procesos que conllevan a lograr beneficios buscando una mayor calidad de vida para los habitantes de una entidad o región, impactan de una manera directa los recursos naturales y degradan el ambiente.

Las zonas urbanas de mayor tamaño en el estado son: León, Irapuato, Celaya, Salamanca y Guanajuato. La expansión de las zonas urbanas ha tenido un efecto negativo muy importante sobre la calidad del suelo en el estado de Guanajuato. Esta expansión se ha dado sobre el suelo con aptitud agrícola. El crecimiento de las ciudades y de las zonas urbanas en general, trae consigo un problema adicional, la generación de residuos. La inadecuada disposición de éstos impide el aprovechamiento óptimo del suelo y provoca su contaminación, debido a los compuestos químicos originados por la descomposición de los desechos. De manera similar, la presencia de los plásticos y sus derivados altera la belleza natural del paisaje.

Esta tendencia continuará progresivamente debido a que en estas ciudades se concentra la población, la demanda de

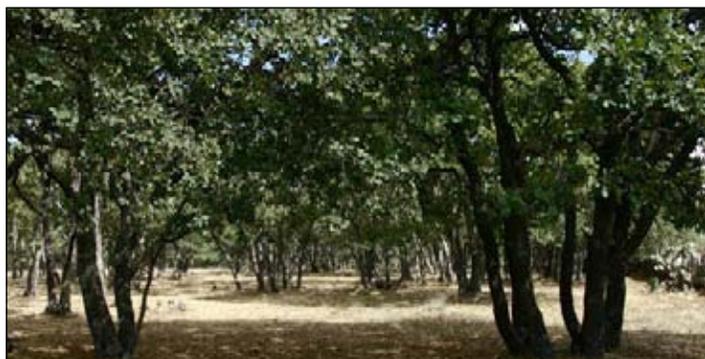


servicios, bienes, infraestructura, fuentes de empleo, industria, infraestructura de telecomunicaciones, entre otros; por lo cual generan mayor crecimiento, pero a la vez, tienen mayor consumo de recursos naturales, productos, contaminación y desechos.

La producción de productos derivados del petróleo en promedio en la entidad es de 179 mil barriles diarios; los principales productos elaborados son la gasolina magna con el 30.7% del total; el combustóleo con el 25.9%; el diesel con 22.1%; la turbosina tuvo 5.9%, los asfaltos 5.4% y el gas seco 3.0%. La planta termoeléctrica de Salamanca genera en el año 4,841 Gigawatts/hora de energía eléctrica.

Los Residuos Sólidos Municipales (RSM) están compuestos por residuos orgánicos, papel, cartón, madera y en general materiales biodegradables e inorgánicos como, vidrio, plástico, metales y material inerte. El efecto ambiental más evidente del manejo inadecuado de los RSM lo constituye el deterioro estético de las ciudades, así como del paisaje natural, tanto urbano como rural. Sin embargo, entre los efectos ambientales más serios, está la contaminación del suelo y de los cuerpos de agua y la generación de gases que contribuyen al efecto invernadero.

La generación de residuos sólidos municipales en el estado en el 2004 fue del orden de 4,446 millones de toneladas. Los municipios que mayor volumen de residuos dispusieron en tiraderos a cielo abierto o rellenos sanitarios fueron: León con 1,560 mil toneladas, Celaya 382.63 mil, Irapuato 321.88 mil, Salamanca 209.56 mil, Guanajuato 117.94 mil, Pénjamo 117.42 mil, Silao 111.80 mil y Valle de Santiago 109.41 mil toneladas. Los municipios que menor disposición de residuos hicieron fueron Santa Catarina con 3.64 mil toneladas, Santiago



Maravatío 6.76 mil, Coroneo 8.22 mil, Pueblo Nuevo 8.84 mil, Atarjea 9.15 mil y Xichú 9.26 mil toneladas.

Los residuos biológico-infecciosos representan otro problema ambiental grave por la falta de políticas adecuadas para su manejo, transporte y disposición. Actualmente este tipo de residuos se depositan en tiraderos municipales a cielo abierto, con la consiguiente contaminación de suelos, acuíferos y los riesgos a la salud de la población.

El deterioro de la calidad del aire es otro de los problemas ambientales de importancia, se deriva del crecimiento industrial, de industrias con tecnologías obsoletas o artesanales que utilizan combustibles contaminantes, del excesivo consumo de energéticos y la calidad de estos.

En la actualidad las principales ciudades del estado cuentan con programas de abatimiento de emisiones de contaminantes atmosféricos lo que ha dado como resultado un mejoramiento en la calidad del aire. La contaminación del aire en Guanajuato se centra en la zona del corredor industrial, donde se ubican las principales zonas urbanas con sus respectivos desechos y emisiones a la atmósfera de diversos contaminantes, pero sobre todo se encuentran las mayores zonas industriales. En la industria de Salamanca destacan la refinería de PEMEX, la planta termoeléctrica, las industrias petroquímicas, de fertilizantes y fungicidas.

De acuerdo con el inventario de emisiones del 2000, la emisión de contaminantes a la atmósfera por la industria fue de 219,811.587 toneladas (ton); el municipio que emitió más contaminantes fue Salamanca con 203,076.874 ton, es decir el 92.38% del total. Le siguen los municipios de León con el 4.25% y Celaya con el 1.50% ⁷⁷.

⁷⁷ Instituto de Ecología del Estado de Guanajuato, 2005.

Existe en la entidad el programa de verificación vehicular. De acuerdo a las estadísticas de la Procuraduría de Protección al Ambiente del Estado de Guanajuato, se tienen los siguientes registros de vehículos verificados:

CUADRO 6.1 REGISTRO DE VEHÍCULOS VERIFICADOS, 1996-2004

AÑO	1er. SEMESTRE	2o. SEMESTRE	TOTAL
1996	225,300	229,240	454,540
1997	198,500	201,500	400,000
1998	198,737	167,849	366,586
1999	184,630	191,721	376,351
2000	169,192	191,980	361,172
2001	219,277	219,278	438,555
2002	224,826	243,563	468,389
2003	237,645	255,682	493,327
2004	264,535	315,846	580,381

Fuente: Instituto Estatal de Ecología

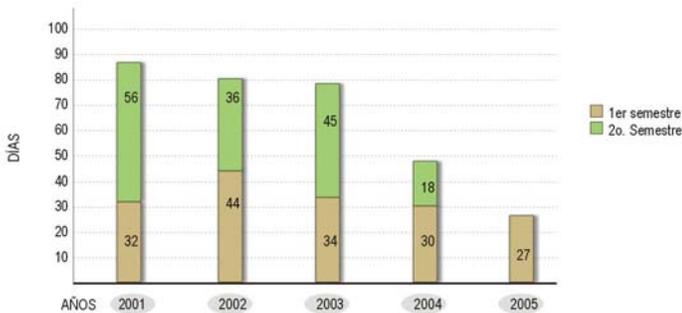
Nota: El parque vehicular estatal se estima en promedio de 600,000 unidades

Las inconvenientes prácticas agrícolas que se llevan a cabo en el estado, como la quema de esquilmos, constituyen un factor que contribuye igualmente a la contaminación del aire. Existen alrededor de 170 estaciones meteorológicas, pero no existen mediciones de velocidad y dirección del viento y, en consecuencia, no se ha establecido la circulación local de los vientos de acuerdo a la topografía de las distintas zonas. Estas mediciones son indispensables para conocer la dispersión de los contaminantes. Una de las formas en que se determina la calidad del aire de una zona es a través del Índice de Medición de Calidad del Aire (IMECA). Para ello, es necesario contar con las mediciones de estaciones de monitoreo. La ausencia de esta información no permite conocer con precisión la magnitud de los niveles de contaminación, la ubicación de las zonas afectadas y los consiguientes daños a la salud de sus habitantes, en el corto, mediano y largo plazo.

Uno de los principales municipios con problemas de contaminación atmosférica es Salamanca. Del análisis de los datos de monitoreo atmosférico obtenidos para este municipio,

se detectó una problemática seria de concentraciones de bióxido de azufre, debido a que se rebasaron los límites permisibles. Como una respuesta a éste problema se desarrolló el Programa para Mejorar la Calidad del Aire en Salamanca (PROAIRE), el cual se formalizó mediante un Convenio de Coordinación y Colaboración Administrativa suscrito el 16 de abril de 2004 por el Ejecutivo Federal, el Ejecutivo del estado, el Municipio de Salamanca y la propia sociedad civil organizada a través de un patronato para el monitoreo de la calidad del aire.

GRÁFICO 6.1 MEDICIÓN DE LA CALIDAD ATMOSFÉRICA EN EL MUNICIPIO DE SALAMANCA, DÍAS FUERA DE NORMA POR SO2



Fuente: Procuraduría de Protección al Ambiente del Estado de Guanajuato

La calidad del aire se fundamenta en base a la NOM-022-SSAI-1993, misma que establece que la concentración de bióxido de azufre no debe rebasar el límite de 130 ppb, en 24 horas una vez al año. Los datos de monitoreo atmosférico en Salamanca, permiten conocer de manera objetiva el avance que se ha tenido derivado de la aplicación de medidas correctivas y preventivas para mejorar la calidad del aire en este municipio. En el gráfico anterior se aprecia la notable incidencia de días fuera de norma en 2001, así como la tendencia decreciente en los años posteriores, destacando en el 2004 una reducción del 45% de días fuera de norma respecto al 2001.

El efecto de la contaminación atmosférica no sólo se manifiesta en la pérdida de calidad de vida en las zonas urbanas más afectadas y en la aparición de enfermedades respiratorias (bronquitis, asma, enfisema, etc.) y cardiovasculares entre sus



pobladores, sino que altera también gravemente los procesos de respiración natural de las plantas, provocando a menudo su muerte. De este modo se destruye la base de las cadenas tróficas, y en consecuencia, uno de los eslabones principales del ecosistema terrestre. A nivel mundial hay tres efectos de la contaminación atmosférica especialmente notables: la destrucción de la capa de ozono, el efecto invernadero y la lluvia ácida.

Contaminación y calidad del agua

El agua se considera contaminada cuando su composición o estado no reúne las condiciones requeridas para los usos a los que se hubiera destinado en su estado natural. En condiciones normales disminuye la posibilidad de contraer enfermedades como el cólera, la fiebre tifoidea, la disentería y las enfermedades diarreicas.

Sin embargo, la expansión industrial y urbana acrecienta los problemas de contaminación y en consecuencia el suministro de agua potable y el tratamiento de las aguas cloacales. Guanajuato pertenece a dos regiones hidrológicas: la región Lerma-Santiago, que ocupa 86.56% del territorio estatal y fluye hacia la vertiente del océano Pacífico; y la región Pánuco, que abarca el restante 13.44%, que escurre hacia el Golfo de México. Los principales ríos o afluentes que surcan el territorio del estado definen seis cuencas hidrológicas: la del río Pánuco, la del río de La Laja, la del río Lerma, la del río Verde, la del río Guanajuato y la del río Turbio.

El deterioro de la calidad del agua, por el vertido de desechos urbanos e industriales a los cauces naturales ha favorecido la ruptura del equilibrio ambiental, en algunos casos con riesgos incluso para la salud pública. Además, el bombeo y uso de agua superficial y subterránea ha ocasionado el desequilibrio del balance hídrico que afecta la disponibilidad actual y futura del recurso.

Las aguas superficiales constituyen uno de los recursos que más se han alterado por el vertido de aguas residuales. El 60% de las aguas superficiales del estado tiene un nivel de contaminación grave, mientras que un 25% tiene un nivel de contaminación alto. Sólo un 15% de las aguas superficiales tiene calidad adecuada para la aplicación a la que se les destina. Las áreas en las que se reportan situaciones de serio deterioro se ubican en la cuenca Lerma-Chapala (27,700 Ha); es principalmente la subcuenca del Río Turbio la que ha impactado entre otros embalses a la presa de Silva y en general al propio cauce del río Lerma.

Subcuenca del Río Turbio

Abarca una extensión de 4,500 Km², y representa la octava parte de la cuenca Lerma-Chapala; atraviesa la ciudad de León y se encuentra parcialmente entubado. Recibe las descargas residuales urbanas e industriales de León y San Francisco del Rincón. Por otra parte, la Presa de Silva con una superficie 70 Has, recibía hasta 1994, las aguas de una derivación del Río Turbio a través del canal de San Roque. Esas eran una mezcla de aguas pluviales y residuales.

El deterioro ambiental de esta zona es consecuencia de la alteración general de la Cuenca Lerma-Chapala, debido a la intensa actividad industrial que se dio en ella y que, ha propiciado la contingencia ambiental en la Presa de Silva, la cual resultó a partir de 1994, en la muerte masiva de 25,000 aves locales y migratorias. Las probables causas señaladas como origen de esta catástrofe ambiental, fue un brote de botulismo aviar, que se originó por la presencia de agroquímicos y desechos de la industria peletera y textil.

Río Lerma

El deterioro del río deriva de la intensa actividad industrial que se desarrolla en su cuenca, y que vierte sus descargas a los arroyos tributarios de su cauce principal. Sólo cuatro ciudades cuentan con planta de tratamiento para aguas residuales: Abasolo, Santa Ana Pacueco, Pénjamo, León e Irapuato. El resto de las localidades descargan sus afluentes sin tratamiento alguno a los cauces naturales. Cabe mencionar que existen más de 60 sistemas de tratamiento para aguas residuales del tipo secundario en diferentes industrias.

La Comisión Nacional del Agua (CNA), organismo responsable del recurso agua a nivel federal, dispone de estaciones de monitoreo en el territorio de la entidad, que corresponden a la Cuenca Lerma-Chapala. Los muestreos realizados señalan que las aguas extremadamente contaminadas corresponden a la zona de mayor influencia industrial (Irapuato, Salamanca, León y Celaya). El agua del Río Turbio es la más contaminada del estado de Guanajuato, por lo que se requiere su tratamiento de tipo secundario.

En el resto de los municipios se concluye que la calidad del agua se encuentra en el rango de contaminada a fuertemente contaminada: son aguas que requieren ser tratadas para mejorar su calidad, y pueden emplearse en el sector agropecuario con algunas limitaciones.

Contaminación y calidad del suelo en el estado de Guanajuato

El suelo es uno de los recursos naturales básicos a partir del cual el hombre desarrolla la mayoría de las actividades económicas que le dan sustento como ente biológico y social. La calidad de los suelos es uno de los factores que dan prosperidad a las comunidades humanas. Si a la anterior característica se agrega el buen manejo y acciones de conservación de suelo y agua, se logra como resultado el carácter sustentable del suelo y de esta forma, se asegura la existencia y aprovechamiento de este recurso.

Los suelos del estado presentan una serie de procesos degradativos que se han dado en todo el territorio nacional. El tipo de suelo "vertisol pélico", suelo autoabonado rico en arcillas de textura fina, cubre mayoritariamente la superficie del territorio estatal con un 37.11%, el suelo "feozem háplico", con textura mediana, ocupa el 30.37% del territorio, el suelo "feozem lúvico", de textura media, ocupa el 14.02% y finalmente los suelos de tipo litosol de textura media y fina ocupan un 6.34%, el resto del territorio es cubierto por otros tipos de suelos con menor porcentaje como los luvisol, vertisol y xerosol, entre otros⁷⁸.

Respecto a los usos de suelo del estado de Guanajuato, de un total de 3'063,173 hectáreas, el uso destinado a la agricultura incluyendo pastizales cultivados ocupa el 55.11%, los bosques

representan el 14.85%, las selvas representan el 0.65%, los matorrales el 15.15%, los pastizales naturales el 10.40%, el uso urbano e industrial representa el 2.48%, las superficies ocupadas por cuerpos de agua abarcan el 1.28% y otros tipos de vegetación el 0.08%⁷⁹.

CUADRO 6.2 USOS DEL SUELO Y VEGETACIÓN EN EL ESTADO DE GUANAJUATO

Uso	Superficie (ha)	Porcentaje (%)
Bosques	454,749.41	14.85
Agricultura (incluye pastizales cultivados)	1'678,991.15	55.11
Selvas	19,973.63	0.65
Matorrales	464,049.99	15.15
Pastizales Naturales	318,633.76	10.40
Urbano e industrial	76,078.26	2.48
Cuerpos de agua	39,314.12	1.28
Otros tipos de vegetación	2,383.03	0.08
Total	3'063,173.35	100.00

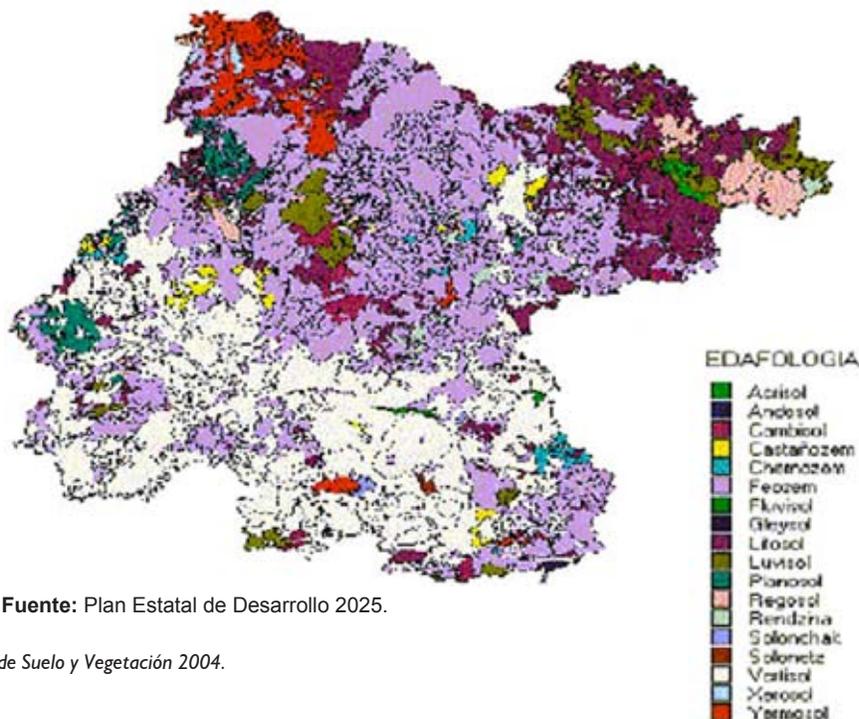
Fuente: Instituto de Ecología. Actualización de la Carta de Uso de Suelo y Vegetación 2004.

Los impactos de la actividad agrícola sobre el suelo son de dos tipos: la erosión o pérdida de suelo y la contaminación. La erosión es provocada cuando se hace uso del suelo sin

tomar en cuenta sus propiedades físicas, la topografía del lugar y los recursos vegetales que sustenta. La erosión es particularmente importante cuando se deforestan los suelos de *litosol*, con aptitud forestal, como ocurre en el noreste del estado. Asimismo, se presenta la erosión en la región Norte, en zonas con relieve pronunciado y suelos susceptibles, como el *feozem*. Según una evaluación de la degradación de los suelos por parte de la SEMARNAT en el cual, entre otras variantes se investigaron las principales causas de la degradación de los suelos a nivel nacional, del total de las 18 causas (variables) consideradas, 17 de ellas se dan o suceden en los suelos de Guanajuato. Con esta determinación se puede asegurar que los suelos se han estado degradando progresivamente, perdiendo así su riqueza y características naturales⁸⁰.

En el informe se menciona que las principales causas de la degradación de los suelos son: degradación por desplazamiento; erosión hídrica con pérdida de suelo superficial, deformación del terreno, azolve (sedimentaciones). La erosión eólica con pérdida de suelo superficial y deformación del terreno. La degradación por deterioro interno: que incluye deterioro químico por pérdida de nutrientes, salinidad, contaminación o acidificación a partir de fuentes bio-industriales y gleyzación como resultado de anegamiento. Deterioro físico por compactación, inundaciones, acidificación y cubrimiento con concreto o asfalto. Deterioro biológico por desbalance de las actividades microbianas en la capa superficial del suelo.

MAPA 6.1 UNIDADES DE SUELOS DOMINANTES EN EL ESTADO DE GUANAJUATO.

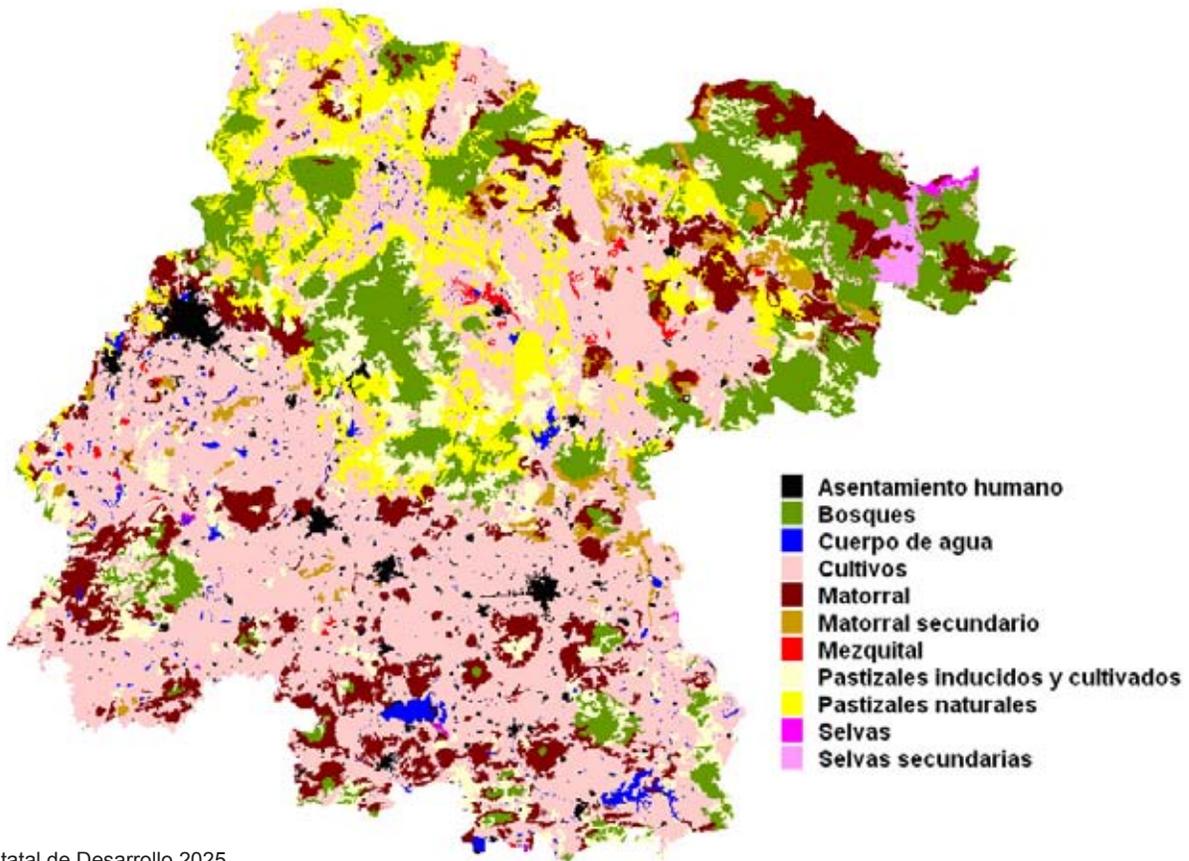


Fuente: Plan Estatal de Desarrollo 2025.

79 Instituto de Ecología, Carta de Uso de Suelo y Vegetación 2004.

80 (SEMARNAT, 2003b)

MAPA 6.2 USOS DEL SUELO EN EL ESTADO 2004



Fuente: Plan Estatal de Desarrollo 2025.

PRINCIPALES FACTORES DERIVADOS DE LA AGRICULTURA QUE PROVOCAN LA CONTAMINACIÓN DEL SUELO

Salinidad

La salinidad está relacionada con el manejo inadecuado de agua con altos contenidos de sales para el riego de los terrenos agrícolas. El exceso de sales en las capas superiores del suelo dificulta la absorción del agua por las plantas, afecta negativamente el desarrollo y crecimiento de los cultivos, la estructura del suelo y la infiltración del agua. Desde el punto de vista de la actividad agrícola, provoca que el suelo sea improductivo.

La salinidad de los suelos en el ámbito nacional es un problema importante; de una superficie total de riego de 2,642,758 has.,

el 16.8% (443,985 hectáreas), tienen algún grado de salinidad. En el estado de Guanajuato la salinidad representa también un problema importante, principalmente en el distrito de riego del Alto Río Lerma.

Contaminación por Agroquímicos

La agricultura intensiva que se practica en gran parte del estado, con el fin de obtener altos rendimientos, se basa en el uso de cantidades importantes de agroquímicos para el cultivo de una amplia gama de productos. El elevado uso de agroquímicos contribuye significativamente en la contaminación de los suelos y del agua.

La contaminación del suelo por agroquímicos presenta problemas colaterales, como la contaminación del agua vía

acuíferos, de aguas superficiales y, por lo tanto, de fauna silvestre. El problema es relevante y necesita atención urgente, principalmente en las zonas de riego del Bajío y en el norte del estado.

Contaminación con aguas residuales

La escasez de agua para el riego agrícola ha provocado la búsqueda de otras fuentes de abastecimiento. En el valle de León, así como en los municipios de San Francisco del Rincón y de Purísima del Rincón, se destinan para el riego agrícola aguas residuales de origen urbano e industrial, provenientes de estas mismas zonas urbanas. Las aguas residuales contaminadas son descargadas al río Turbio, donde alteran de manera importante el ecosistema. Además, a partir de esta corriente son utilizadas en los terrenos agrícolas cercanos. El uso de estas aguas provoca la contaminación de los suelos, debido a los metales pesados, coliformes fecales y microorganismos patógenos, entre otros. Al mismo tiempo, implica un alto riesgo para la salud de los seres vivos que consumen los productos agrícolas regados con ellas. Existe la percepción de que el riego con aguas residuales contaminadas no está muy extendido en el estado, sin embargo, las aguas usadas en el valle de León contienen altas concentraciones de cloruros, cromo y nitratos, entre otros contaminantes.

Deterioro del suelo por actividades pecuarias y forestales

La actividad pecuaria en el estado provoca un deterioro significativo del suelo, ya que afecta la cubierta vegetal natural que lo protege, debido fundamentalmente al *sobre-pastoreo*. Este problema ocurre principalmente al norte del estado, donde predominan los pastizales naturales y el matorral xerófito. Los bovinos y los caprinos son las principales especies ganaderas presentes en esta zona. La actividad forestal que se realiza en forma irracional provoca la pérdida de la cubierta vegetal que normalmente funciona como capa protectora del suelo. La ausencia de esta protección natural incrementa la erosión.

Residuos sólidos industriales

Con relación a los residuos industriales, el mayor volumen se genera en las zonas industriales de Celaya, Salamanca,



Irapuato y León. Se estima que en todo el estado se genera un volumen de 260,000 toneladas anuales, que corresponde al 3.25% del total nacional^[1].

Para entender la magnitud del problema puede tomarse como parámetro los siguientes datos: se sabe que en la región Laja-Bajío, 40.3% de los residuos industriales peligrosos se depositan en basureros; 23.9% en la red de drenaje y sólo el 14.9% en un confinamiento industrial regulado.

Manejo integral de residuos sólidos no peligrosos

En el estado, hasta el año 2004 se generaban 4,446 ton/día de residuos sólidos municipales no peligrosos, mismos que a inicios del 2000 se depositaban en su mayoría en tiraderos a cielo abierto.

Para ello y con el objetivo de que los 46 municipios dispongan sus residuos en sitios que den cumplimiento a la Norma Oficial Mexicana aplicable, se ha gestionado ante los ayuntamientos correspondientes y ante la Secretaría de Desarrollo Social y Humano la construcción de rellenos sanitarios, debido a que es un método seguro y a largo plazo, que ayuda en el manejo integral de estos desechos. En este sentido, en el periodo 2001-2004, se ha impulsado la construcción de rellenos sanitarios locales en los municipios de San Miguel de Allende, Coroneo, Cuerámara, Irapuato, León, San Diego de la Unión, Santa Catarina, Silao, Uriangato y Victoria; mismos que se sumaron a los existentes en los municipios de San Felipe y Tarandacuao.

A fin de formalizar la participación de los municipios beneficiados con el Centro de Manejo Integral de Residuos Sólidos (CEMIRS), se firmó el Convenio de Coordinación y Asociación Intermunicipal, que da origen al Organismo Público Intermunicipal para el Manejo Integral de Residuos Sólidos (OPIMIRS), el cual será dirigido por un Consejo Directivo integrado por los 8 Municipios de la Región. El CEMIRS iniciará operaciones una vez que el OPIMIRS determine su estructura de operación y formalice su funcionamiento con la publicación oficial de su reglamento.

CUADRO 6.3 RELLENOS SANITARIOS EN EL ESTADO DE GUANAJUATO

UBICACIÓN DE LOS RELLENOS SANITARIOS	SUPERFICIE DE LOS RELLENOS SANITARIOS (Has)	VOLÚMEN DE DISPOSICIÓN DE BASURA (TONELADAS/DÍA)	TIPO DE RELLENO SANITARIO
Allende	2.34	99.32	Local
Apaseo el Grande	35.00	1	Regional (Apaseo el Alto, Apaseo el Grande, Celaya, Comonfort, Cortazar, Santa Cruz de Juventino Rosas, Tarimoro y Villagrán)
Coroneo	10.00	8.22	Local
Cuerámaro	2.30	20.49	Local
Huanimaro	4.30	93.81	Regional (Huanimaro, Abasolo y Pueblo Nuevo)
Irapuato	24.00	321.88	Local
León	60.00	1560.00	Local
San Diego de la Unión	4.00	26.62	Local
San Felipe	4.00	79.56	Local
Santa Catarina	6.01	3.64	Local
Silao	10.00	111.80	Local
Tarandacuaio	10.00	13.00	Local
Uriangato	10.00	41.08	Local
Victoria	1.00	14.77	Local
TOTAL	182.95	2,394.19	

¹ Volumen generado por los 8 municipios, pero aún no se dispone en el Relleno Sanitario, el relleno se encuentra al cien por ciento de construcción, pero aún no en funcionamiento.

Fuente: Procuraduría de protección al Ambiente del Estado de Guanajuato

Con estas obras se alcanza la disposición de 2,394 toneladas de residuos sólidos urbanos en sitios que cumplen con la normatividad.

Residuos del sector salud: biológico-infecciosos

Los residuos biológico-infecciosos representan un problema grave por la falta de las políticas necesarias que conlleven a la existencia de la infraestructura óptima para su manejo,

transporte y disposición. Actualmente son depositados en tiraderos municipales a cielo abierto, con la consiguiente contaminación de suelos y acuíferos. En 1996, de acuerdo con información proveniente de la Secretaría de Salud, el 3% de los residuos de una ciudad eran hospitalarios y, de ellos, el 40% estaban registrados como peligrosos. El sector salud genera 23,678 kg./día de residuos en hospitales e instalaciones de salud de todo el estado. De ellos, cerca del 50% –10,655 kg./día– son residuos biológico-infecciosos. Actualmente, existen en el estado solamente 2 empresas que se dedican a la recolección y tratamiento de estos residuos, una ubicada en León y otra en Celaya, las cuales resultan claramente insuficientes.

Fabricación de ladrillos y materiales de construcción

La extracción de la capa superficial del suelo para la fabricación de ladrillos y de otros materiales de construcción tiene un impacto importante; ocasiona su erosión, la modificación del relieve cuando la explotación es muy intensa, y la pérdida de suelos fértiles. Además de traer consigo otros problemas importantes relacionados con la salud de la población, debido, principalmente, a la contaminación del aire.

En Guanajuato, la extracción de suelo para la fabricación de ladrillos y otros materiales de construcción se hace en 2,255 hornos ladrilleros registrados. Tan sólo en el municipio de Abasolo existen 336 hornos. En toda la región Laja-Bajío se tienen registrados 356 hornos de ladrilleras^[2]. Anteriormente, la explotación de bancos de material se hacía en forma irracional y sin control. Actualmente, las autorizaciones de explotación contemplan el uso racional y sustentable de los recursos.

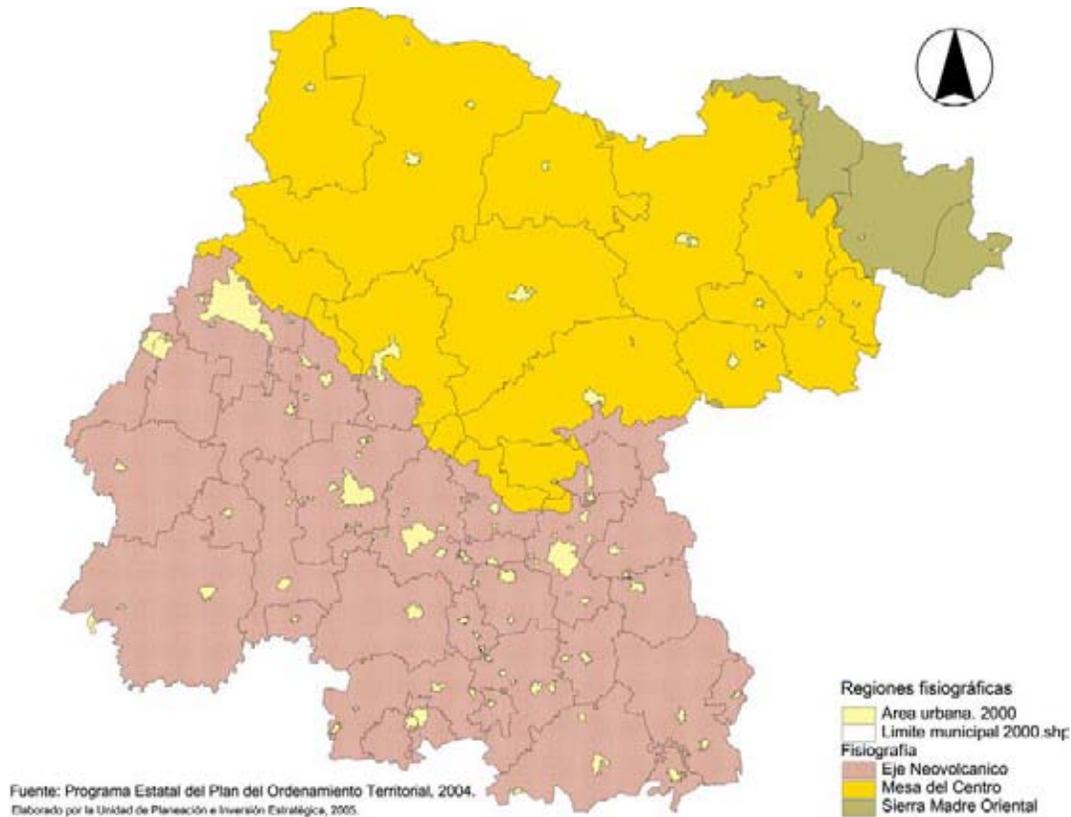
SITUACIÓN DE LOS RECURSOS NATURALES EN EL ESTADO

Situación de la flora y fauna autóctonas

Flora

La mayoría de las descripciones de la flora de muchas regiones, marca a ésta como un elemento integrante y a la vez resultado de las interacciones que ocurren entre los factores del medio físico-geográfico, pero generalmente sólo se enfocan desde la propia comunidad vegetal.

MAPA 6.3 REGIONES FISIGRÁFICAS DEL ESTADO DE GUANAJUATO (CEAG, 1999)



Mesa del Centro

La caracterizan amplias llanuras ininterrumpidas por sierras dispersas, en su mayoría de naturaleza volcánica. En ella predominan climas semisecos y templados y la humedad aumenta de norte a sur y del centro hacia los extremos oriental y occidental de la provincia. En esta última dominan tipos de vegetación característicos de zonas semiáridas.

Mesa Central

Sobre estos suelos y en los tres sistemas de topofomas de la subprovincias, se han identificado cuatro tipos de vegetación (Bosque de Pino, Bosque de Encino, Matorral Crasicaule y Pastizal Natural). Debido al uso agrícola del que han sido objeto las llanuras de la subprovincia, la vegetación natural está reducida a relictos que hace ver que este sistema de topofomas sustentaba originalmente una vegetación de tipo mezquital.

Llanuras y Sierras del Norte de Guanajuato

La gran diversidad de suelos redunda en un patrón igualmente diverso de vegetación, cuya presencia se encuentra influida directamente por el clima. Debido a la variedad climática existen doce tipos distintos de vegetación, de los cuales sólo tres son los más representativos (bosque, matorral y pastizal). Los otros nueve tipos de vegetación de la subprovincia son: bosque de pino, bosque de pino-encino, bosque de encino-pino, bosque de cedro, chaparral, matorral subtropical, matorral crasicaule con fisonomía de cardonal, matorral desértico micrófilo y pastizal inducido.

Sierra de Cuatralba

Sobre los suelos de esta zona se han identificado cuatro tipos de vegetación (bosque de encino, bosque de pino-encino, chaparral y pastizal), de todos estos el dominante es el bosque de encino. El bosque de encino se localiza en la zona entre

2,450 y 2,860 metros sobre el nivel del mar (msnm), tiene un estrato arbóreo constituido por encinos (*Quercus spp.*) y un estrato arbustivo constituido por las siguientes especies: encino (*Quercus sp.*), manzanita (*Arctostaphylos sp.*), madroño (*Arbutus sp.*), nopal (*Opuntia sp.*) y huizache (*Acacia sp.*).

Valles Paralelos del Suroeste de la Sierra de Guanajuato

La variedad de suelo de la discontinuidad, en combinación con los tipos de clima templado subhúmedo, semiseco y semicálido favorecen la presencia de vegetación del siguiente tipo: matorral subtropical, bosque de encino, pastizal natural e inducido, chaparral y matorral crasicaule.

Eje Neovolcánico

El clima dominante de la subprovincia es templado subhúmedo que hacia el poniente pasa a semicálido y hacia el norte a semiseco. En las altas cumbres se dan climas semifríos y subhúmedos. En los extremos este y oeste de la provincia se tienen condiciones cálidas subhúmedas en áreas reducidas. La vegetación es sumamente variada y característica de los tipos de clima mencionados.

Sierras y Bajíos Michoacanos

La vegetación se manifiesta como bosque de encino en los escudo-volcanes y sierras asociadas a lomeríos y llanuras, ubicadas entre los 2,200 y 2,830 msnm y bajo climas templado subhúmedo y semicálido. También hay matorral subtropical (en los escudo volcanes, las sierras de laderas tendidas y las asociaciones a lomeríos y llanuras, donde sustituye a la vegetación original de matorral subtropical y bosque de encino). De éstos, el matorral subtropical es el tipo de vegetación más representativa ya que se encuentra en todas las topoformas.

Los Altos de Jalisco

La vegetación característica de esta subprovincia fisiográfica que se encuentra en las sierras de cumbres escarpadas y las mesetas lávicas, entre 1,800 y 2,500 msnm y en clima templado subhúmedo está formado por el bosque de encino (que



cubre la mayor parte de la superficie del sistema), matorral subtropical (al sur de la unidad) y pastizal inducido.

Llanos y Sierras de Querétaro

Esta subregión fisiográfica tiene seis tipos de vegetación que se encuentran distribuidos de la siguiente manera de acuerdo a las topoformas de la región.

El chaparral. Se desarrolla bajo el mismo clima y el mismo rango de altitud que el matorral subtropical y la unidad del sistema de escudo-volcanes que se encuentran al noroeste de la subprovincia.

El bosque de encino.- Hay dos encinares localizados en los cerros Picacho y Támula, bajo un clima semiseco y entre 2,500 y 2,750 msnm.

El pastizal natural.- Se desarrolla sobre todo entre 2,000 y 2,500 msnm en el Cerro Picacho.

El matorral desértico rosetófilo.- Cubre la porción norte de la unidad en alturas de 2,100 y 2,450 msnm en un clima semiseco y está constituido principalmente por agaves como el "lechuguilla" y otras especies.

En los lomeríos con llanos se desarrolla el matorral subtropical. se desarrolla bajo un clima templado subhúmedo entre 1,850 y 2,200 msnm.

Sierras Volcánicas y Lagos del Centro

Esta subprovincia cuenta con cuatro tipos de vegetación que se desarrolla directamente por el tipo de suelo y el clima de

tipo templado subhúmedo. El pastizal inducido, bosque de encino, bosque de pino-encino y matorral subtropical. La vegetación dominante es el pastizal inducido que se presenta en casi toda la subprovincia en clima templado subhúmedo, entre los 1,900 y 1,800 msnm y está constituido por especies del género *Aristida*, *Muhlenbergia*, *Bouteloua*, *Rhynchelytrum* y *Lycurus*.

Sierra Madre Oriental

Carso Huasteco (La Sierra Gorda). En estos suelos se desarrollan matorrales submontanos y crasicauale en las zonas más bajas del sistema entre 1,000 y 1,500 msnm con climas semicálidos y semisecos; bosques de pino y encino hacia la parte media del sistema, entre 1,500 y 2,520 msnm y bajo climas semiseco templado subhúmedo; bosques de encino, en zonas más bajas con el mismo clima y pastizales inducidos, que se desarrollan en zonas con clima semiseco localizadas entre 1,900 y 2,300 msnm. En esta zona no hay una gran dominancia de algún tipo de vegetación, pero los bosques de pino-encino han mostrado evidencias de sobreexplotación.

En Guanajuato, del total de la superficie estatal, la vegetación que se desarrolla y crece en diferentes sistemas se clasifica en: agricultura, pastizal, bosque, matorral y otro tipo de vegetación.

La agricultura representa el 60.66% de la superficie estatal. En este sistema se desarrollan especies como el chile (*Copisicum annum*), el maíz (*Zea mays*), el frijol (*Phaseolos spp.*), la alfalfa (*Medicago sativa*), y el sorgo (*Sorghum vulgare*) principalmente⁸¹.

En el pastizal que representa el 9.98% de la superficie, crecen principalmente especies como el pasto navajita (*Bouteloua gracilis*), otros tipos de pastos navajita (*Bouteloua sp.*), el zacatón o liendrilla (*Muhlenbergia sp.*) y el pasto escobilla (*Haplopappus sp.*).

En el bosque, que cubre el 9.80% de la superficie del estado, se desarrollan especies como el encino quebracho (*Quercus rugosa*), el encino laurelillo (*Baccharis sp.*) y el encino roble (*Quercus sp.*).

En el matorral, que cubre el 18.11% de la superficie estatal,



crecen el pitayo (*Stenocereus queretaroensis*), el garambullo (*Myrtillocactus geometrizans*) y la vara dulce (*Eysenhardtia polystachya*) principalmente. El 1.45% del resto de la superficie estatal contiene otro tipo de vegetación.

El 33.78% de la superficie total estatal tenía algún tipo de vegetación, los bosques cubrían 394,669 has., las selvas 18,141 has. y la vegetación de zonas áridas 497,459 has. Dentro del rubro de bosques; 25,790 has. eran de coníferas, 120,659 ha eran de bosque mixto de coníferas y latifoliadas y 246,582 has. tenían sólo especies de hojas latifoliadas.

La vegetación de zonas áridas comprendía 64,002 has. de vegetación arbustiva y 433,457 has. eran de matorral. Otros tipos de vegetación ocupaban 1,606 has. mientras que 127,597 has. tenían vegetación perturbada⁸².

En la flora se reportan aproximadamente 25 especies del género *Quercus sp.* (encino) en forma de masas puras. Se reporta un rodal de oyamel (*Abies religiosa*) en la parte alta del cerro El Zamorano. Se cuenta con 87 especies de cactáceas, en su mayoría se encuentran amenazadas por falta de control y vigilancia de estas áreas.

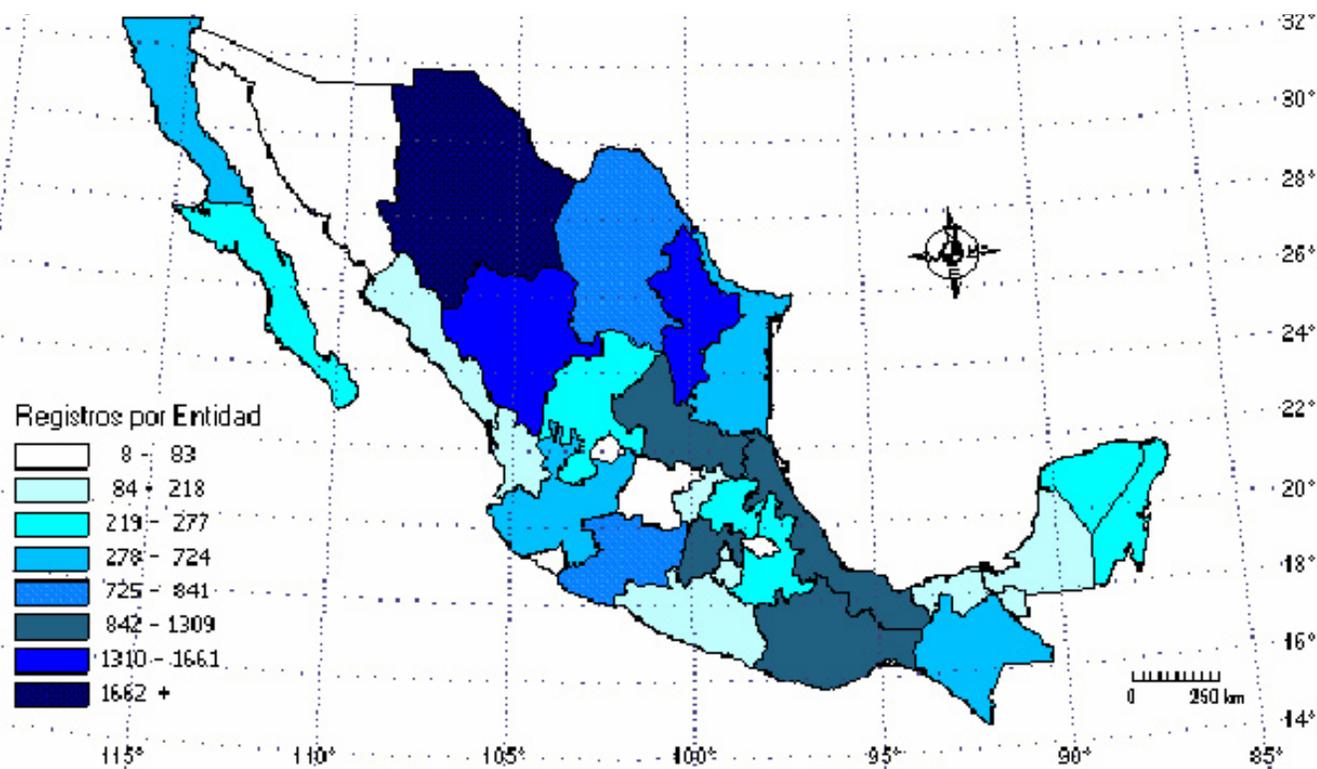
De acuerdo con el INEGI, respecto a los registros de flora en Guanajuato, sólo se cuenta con 82 registros de 25 familias, 60 géneros y 75 especies. Considerando la información anterior, Guanajuato es uno de los estados que se incluye en el rango de menos registros de flora, dentro del rango de entre 8 y 83 registros, mientras que el rango más alto muestra registros de más de 1,662⁸³.

81 INEGI, 2001

82 SEMARNAT, 2003. Gobierno del Estado de Guanajuato, 2002.

83 INEGI, 2000.

MAPA 6.4 REGISTRO DE FAMILIAS DE FLORA POR ESTADO, 1999.



Fuente: INEGI, 2000b.

Fauna

En el estado de Guanajuato, se presentan los mismos factores que ocurren a nivel nacional y que han contribuido a que muchas especies de vida silvestre desaparezcan o se encuentren en riesgo de desaparecer. Los factores más relevantes son: el avance de la frontera agrícola, ganadera y urbana, las formas irracionales de explotación agropecuaria y forestal, la introducción no ponderada de especies exóticas, enfermedades y plagas, la contaminación del suelo, aire y agua, las prácticas cinegéticas irresponsables, y el tráfico ilegal de especies.

Contar con estudios actualizados en censos de flora no es sencillo y menos lo es para la fauna, ya que ésta presenta una mayor dinámica debido, entre otras características, a su capacidad de desplazamiento y desde hace tiempo, a las presiones sobre su hábitat.

El número de especies de fauna existentes en el estado es de 345 aves (representa el 32.55% del total nacional), 60 mamíferos (representa el 13%), 52 reptiles (representa el 13%), 16 anfibios (representa el 0.06%) y 9 especies de peces (representa el 0.02%).

El estado ocupa el lugar 28 en presencia de especies de fauna endémica mesoamericanas y el lugar 25 con relación a la presencia de especies endémicas nacionales. Existen algunas especies de peces nativos de México como la carpa blanca (*Yuriria alta*), tiro (*Goodea atripennis*), tiro rayado (*Skiffia bilineata*), tiro (*Skiffia lermae*), pintada (*Xenotoca variata*), charal cuchillo (*Chiostoma aculeatum*) y charal de la caldera (*Chiostoma bartoni*).

En la presa de Silva se registraron (hasta el momento de la mortandad masiva entre 1993-1994 por contaminación de las aguas), 7 especies de patos nadadores, 4 especies de patos

zambullidores, 3 especies terrestres y 16 especies de aves diversas (garzas, gallaretas, tildios, chorlito y gaviotas) entre otros.

En la sierra de Santa Rosa se han registrado 125 especies de aves, de las cuales el águila (*Aquila chysaetos*) está en peligro de extinción, según la NOM-ECOL-059. Otras especies como el cuitlacoche manchado (*Toxostoma ocellatum*), la amazilia occidental (*Amazilia violiceps*), la primavera huertera (*Turdus rufopalliatu*s), el zarzalito piquioscuro (*Catharus occidentales*), el chipe rojo (*Ergaticus ruber*), el mulato común (*Melanosis caerulescens*), el zorzal pinto (*Ridwayia pinicola*) y el gorrión (*Spizella wortheni*), son endémicas de México y se encuentran en esta sierra.

La sierra de Lobos tiene como fauna relevante el puma (*Felis concolor*), coyote (*Canis latrans*), venado cola blanca (*Odocoileus virginianus*), zorra gris (*Urocyon cinereoargenteus*), carpintero mexicano (*Picooides scalaris*), pájaro azul mexicano (*Sialia mexicana*), águila pescadora (*Pandion haliaetus*), lechuza (*Tyto alba*), búho (*Bubo virginianus*), tortuga de río (*Kinosternon abaxillare*) y víbora de cascabel (*Crotalus aquilus*), entre otros.

Hay zonas del estado, como la porción guanajuatense de la Sierra Gorda, que por su escasa población humana y la existencia variada de ecosistemas debido a la accidentada topografía y variedades microclimáticas, cuenta con una amplia variedad de especies animales. Desafortunadamente no se cuenta aún con estudios sobre la diversidad biológica existente.

La Delegación de la SEMARNAT tiene registro de la existencia de 76 Unidades de Manejo para la conservación de vida silvestre (UMA) en el estado de Guanajuato, en las que se realiza la colección, aprovechamiento y cría de ejemplares de fauna y flora, tales como avestruz, venado de cola blanca, aves canoras y de ornato incluyendo psitácidos y cactáceas, entre otras.

En la ciudad de León, existe un importante mercado de productos y subproductos de fauna, tanto nacional como exótica. Se tiene un padrón aproximado de 800 curtidurías, 4,130 fabricantes de calzado, y 129 importadores y exportadores de piel exótica; esta ciudad es un caso único



pues tiene la mayor concentración de manufactureras de calzado del país, las que requieren, en ciertos casos, de insumos de pieles de fauna silvestre, por lo que es necesario verificar permanentemente sus actividades, tanto para comprobar la legal procedencia de sus materias primas, como para coadyuvar en el combate a la competencia desleal en ese giro industrial⁸⁴.

DISPONIBILIDAD DEL AGUA EN EL ESTADO

Con el fin de entender la problemática del agua, se presenta una breve descripción de cada uno de los componentes que intervienen en el ciclo hidrológico, para posteriormente identificar los factores que han afectado a cada uno de éstos y, finalmente, establecer la situación y necesidades actuales.

Componentes del ciclo hidrológico

La mayor parte del territorio del estado, aproximadamente el 70%, se caracteriza por que la evaporación excede a la precipitación; esto da un balance negativo que induce a condiciones semiáridas. Únicamente las zonas más altas y abruptas presentan un clima templado, donde la precipitación anual promedio es de 800 mm.

Otro factor climático importante es la distribución de la lluvia a lo largo del año. El 80% de la precipitación ocurre en un período de cuatro meses, entre junio y septiembre. El 20% restante se distribuye a lo largo de ocho meses; sólo durante una tercera parte del año existe suficiente disponibilidad de agua para la recarga de los acuíferos y el almacenamiento en cuerpos superficiales.

⁸⁴ Fuente: http://portal.semarnat.gob.mx/guanajuato/contenido/04_recursos_naturales/03_vida_silvestre/03_vida_silvestre.shtml

Los cambios climáticos son más significativos en las zonas donde no existe una captación o conducción adecuada del agua de lluvia, como ocurre en Ocampo, San Felipe, Dolores Hidalgo, San Luis de la Paz y San José Iturbide. En estos municipios, es deseable la implementación de sistemas de captación y conducción del agua de lluvia para lograr minimizar los efectos provocados por la baja disponibilidad de agua durante los períodos secos del año.

Aguas Superficiales

El territorio del estado de Guanajuato se encuentra ocupado por dos regiones hidrológicas: la RH12 Lerma-Santiago, que ocupa aproximadamente el 87% de la superficie y fluye hacia la vertiente del océano Pacífico; y la región Pánuco, que abarca el resto de la superficie. Los principales ríos y afluentes que definen las seis cuencas hidrológicas son: río Lerma-Toluca, río Lerma-Salamanca, río Lerma-Chapala, lago de Pátzcuaro-Cuitzeo-Yuriria, río Laja, río Tamuín y río Moctezuma^[5].

En la cuenca del Lerma, se encuentran los distritos de riego del estado de Guanajuato como son: el distrito no. 11 “Alto río Lerma”, el distrito no. 85 “La Begoña” y la parte correspondiente a la entidad del distrito no. 87 “Rosario-Mezquite”, así como 90% de las unidades de riego para el desarrollo rural. El distrito de riego no. 11 es el más grande de la zona centro del país, abarcando una superficie de 112,670 hectáreas, de las cuales son regadas 76,000 hectáreas con aguas superficiales del sistema de presas Tepuxtepec-Solis, laguna de Yuriria y presa la Purísima. Las 36,670 hectáreas restantes son regadas con agua de 1,700 pozos.

El distrito de riego no. 85 domina una superficie de riego de 12,390 hectáreas, de las cuales son regadas con aguas superficiales 8,160 hectáreas con las presas Ignacio Allende y Pedro Isidro Orozco Portugal (Neutla) y las restantes 4,230 hectáreas se riegan con 153 pozos. Dentro del distrito de riego no. 87 que riega la presa Melchor Ocampo (localizada en el estado de Michoacán), se riegan dentro del estado de Guanajuato 12,200 hectáreas.

La infraestructura hidráulica está constituida por 1,500 almacenamientos, los cuales tienen 3 principales usos: agua potable, control de avenidas y riego.

CUADRO 6.4 PRINCIPALES ALMACENAMIENTOS DE AGUA, Y SUS USOS.

Uso	Almacenamientos de Agua
Agua potable	Charcas, Los Cerna, La Esperanza, La Soledad, Soledad II, Las Torres, La Presita, Santa Clara, Loreto Santa Teresa, San Rafael y El Palote.
Control de avenidas	Los Castillos, Echeveste, La Gavia, El Alfaro, El Conejo II, El Salto, las presas El Barrial, Chichimequillas, La Llave, La Purísima, Charcas, La Presita, Mariano Abasolo, Noria de Camarena. Nota: Estas presas son igualmente aprovechadas para el riego.
Riego	El Mastranzo, Álvaro Obregón, Las Adjuntas, El Cubo, El Espejo, La Golondrina, Laguna de Yuriria, Peñuelitas, Jaral de Berrios y El Tomate.

Fuente: Comisión Estatal del Agua

Aguas subterráneas

Los 17 acuíferos que han sido delimitados en todo el estado –y a los que se hará referencia a lo largo de este apartado– son: Xichú, Ocampo, Jaral de Berrios, río Laja-San Felipe, Valle de Laguna Seca, Valle de León, Valle del Río Turbio, Silao-Romita, Huanímaro, Valle de Celaya, Pénjamo-Abasolo, Ciénega Prieta-Moroleón, Valle de Salvatierra, Valle de la Cueva, Valle de Acámbaro, Valle de Cuitzeo y Valle de los Apaseos. En el año 2000 se publicó el resultado de los balances de agua subterránea de los acuíferos del estado, en base a la delimitación de 15 áreas de estudio, de lo cual se obtuvo el resultado del déficit de 1,246 Mm³/año, con un abatimiento promedio anual de 2.1 m.

En el año 2001 se obtuvieron los resultados de los balances de 15 áreas de estudio, dando el resultado del déficit de 1,272 Mm³/año y un abatimiento promedio anual de 2.3 m. Así mismo el 5 de diciembre de 2001 la Comisión Nacional del Agua publicó en el Diario Oficial la denominación única para los acuíferos de la República Mexicana, considerando en el estado 17 acuíferos y 2 de la zona norte, que se comparten con el estado de San Luis Potosí.

A partir del año 2002 se trabajó con los resultados de la integración de información geológica-geohidrológica en el estado y se delimitaron 20 sistemas acuíferos, incluyendo los 2 de la zona norte que forman parte del estado de San Luis Potosí. El resultado del déficit de 18 acuíferos fue de 1,114 Mm³/año, con un abatimiento promedio anual de 1.9 m.

Con los resultados del monitoreo 2003 – 2004 se calculó el balance de 18 acuíferos, en donde se observó que a partir de la publicación realizada por la Comisión Nacional del Agua en el Diario Oficial del viernes 31 de enero de 2003; en 10 acuíferos hubo modificaciones en sus límites y por consiguiente en su extensión, respecto a la que se había utilizado en los años anteriores. Se obtuvo el resultado del déficit de 1,028 Mm³/año, con un abatimiento promedio anual de 1.3 m.

Abastecimiento y disponibilidad del agua superficial y subterránea

El estado presenta graves problemas de abastecimiento de agua. Prácticamente toda el agua superficial está siendo utilizada y solamente algunos pequeños volúmenes están disponibles en la parte norte del estado, en la zona que corresponde a la RH 26 Alto Pánuco. Ésta sobre-utilización del agua superficial ha propiciado un gran número de cauces permanezcan secos o conduzcan un caudal mínimo.

En lo que se refiere a las aguas subterráneas, la extracción es mayor que la recarga, lo que provoca el abatimiento en todos los acuíferos^[3]. Anualmente se extraen 5,751 millones de m³ (Mm³), tanto de aguas superficiales como subterráneas.

El principal usuario del agua es el sector agrícola, con un consumo anual del 87.7% del total del agua disponible, equivalente a 5,049.37 Mm³. Éste es seguido por el sector público-urbano, con el 11% y por el sector industrial, con el 1.3%.

CUADRO 6.5. USOS DEL AGUA POR SECTOR EN EL ESTADO DE GUANAJUATO, 2001

Sector	Volumen (Mm ³ /año)	Porcentaje (%)
Agrícola	5,049.37	87.7
Público-Urbano	626.86	11
Industrial	74.76	1.3

Fuente: CEAG. 2001. Situación hidráulica del estado de Guanajuato. Fortalezas y retos.

La creciente pérdida de la cubierta vegetal y la erosión del suelo tienen un impacto negativo directo, muy significativo sobre la capacidad de recarga de los acuíferos. Durante los períodos de alta precipitación, la cantidad de agua que se evapora es mayor y, por lo tanto, ésta no alcanza a infiltrarse y recargar los mantos freáticos^[4].

Disponibilidad de Aguas superficiales

Se ha estimado que el escurrimiento superficial generado en la porción de la RH 12 Lerma-Santiago es de 1,364 Mm³ al año. A partir de esta información y de la demanda anual reportada, se infiere que el uso del agua superficial disponible es excesivo, lo que reduce la infiltración al subsuelo, la disponibilidad del recurso y la preservación de los cuerpos de agua.

El escurrimiento superficial generado en la porción de la RH 26 es de 150 Mm³ al año, es importante mencionar que este volumen prácticamente no se aprovecha en el estado de Guanajuato, debido a que fluye hacia el Golfo de México y es utilizado en otras entidades, principalmente en San Luis Potosí.

CUADRO 6.6 BALANCE DE AGUAS SUPERFICIALES EN EL ESTADO DE GUANAJUATO,

Escurrecimiento	1,364 Mm ³ /año
Demanda	1,557 Mm ³ /año
Diferencia	-193 Mm ³ /año

Fuente: CNA. 1993. Balance hidráulico de la Cuenca Lerma-Chapala en Plan Estatal Hidráulico del estado de Guanajuato 2000-2025.

Disponibilidad de Aguas subterráneas

El incremento de los volúmenes de extracción ha provocado un abatimiento anual de los acuíferos de 2 metros en promedio. El balance de agua subterránea muestra una carencia de 1,245.8 Mm³ anuales.

CUADRO 6.7. BALANCE DE AGUAS SUBTERRÁNEAS DEL ESTADO DE GUANAJUATO

Recarga	2,948.8 Mm ³ /año
Demanda	4,194.7 Mm ³ /año
Diferencia	-1,245.8 Mm ³ /año

Fuente: CEAG. 2001. Situación Hidráulica del estado de Guanajuato. Fortalezas y Retos.

En el ámbito regional, aún no se encuentran disponibles los datos para todos los acuíferos, los resultados que aquí se presentan corresponden a los avances presentados por la CEAG en “Situación Hidráulica del Estado de Guanajuato. Fortalezas y Retos, 2001”. Según estos resultados preliminares, los acuíferos más explotados en orden de importancia son: Irapuato-Valle de Santiago, Laguna Seca, Celaya y río Laja-San Felipe, aunque todos presentan un déficit y un abatimiento que va de 0.5 a 3.5 metros anuales, como puede observarse en el cuadro 6.8.

CUADRO 6.8 BALANCE DE AGUAS SUBTERRÁNEAS POR ACUÍFERO

Acuífero	Entradas (Mm ³ /año)	Salidas (Mm ³ /año)	Déficit (Mm ³ /año)	Abatimiento anual (m)	Profundidad del nivel estático (m)
Apaseos	174.6	240.4	65.8	3.5	30-150
Río Turbio	150.6	191.3	40.7	2.0	30-150
Pénjamo-Abasolo	426.5	503.3	76.8	3.0	15-125
Laguna Seca	176.8	395.0	218.2	2.5	40-200
Silao-Romita	316.8	381.1	64.3	3.0	50-120
Irapuato-Valle de Santiago	386.7	641.67	255.17	2.0	20-100
León	264.3	312.53	48.3	1.5	50-135
Jaral de Barrios	128.1	213.85	85.8	2.5	20-100
Ciénega Prieta-Moroleón	92.5	124.37	31.7	1.25	20-150
Río Laja-San Felipe	171.2	278.2	107.0	1.2	50-120
Celaya	431.7	593.0	161.3	3.0	40-110
Salvatierra	75.0	109.15	34.2	1.5	40-50
La Cueva	7.0	9.2	2.2	0.5	40-110
Acámbaro	119.8	161.87	42.0	2.0	20-80
Cuilzeo	27.2	39.7	12.5	1.0	10-100

Fuente: CEAG.2000. Actualización del balance subterráneo de los acuíferos de Guanajuato.

El sector agrícola consume más del 80% del agua extraída y de ésta, más del 40% se pierde durante su conducción. En este sentido, se hace evidente la necesidad de modificar los procesos de extracción, manejo y uso del agua, para transformarlos en procesos eficientes de aprovechamiento, con la consiguiente protección y ahorro de este recurso vital.

CUADRO 6.9 BALANCE GENERAL DEL AGUA EN EL ESTADO DE GUANAJUATO

Entradas	4,312 Mm ³ /año
Salidas	5,751 Mm ³ /año
Resultado	-1,439 Mm ³ /año

Fuente: CEAG. 2001. Situación Hidráulica del estado de Guanajuato. Fortalezas y Retos.

Cabe mencionar que en los últimos balances no se ha considerado la información referente a la transferencia de agua proveniente de otros estados, ni el volumen que Guanajuato transfiere a su vez a otras entidades.

CUADRO 6.10 ESCURRIMIENTOS MEDIOS ANUALES DE OTROS ESTADOS LIMÍTROFES CON GUANAJUATO.

Estado	Presa	Volumen
Michoacán	Presa Solís	564 Mm ³ /año
Michoacán	Melchor Ocampo	61 Mm ³ /año
Jalisco	Río Turbio	15 Mm ³ /año

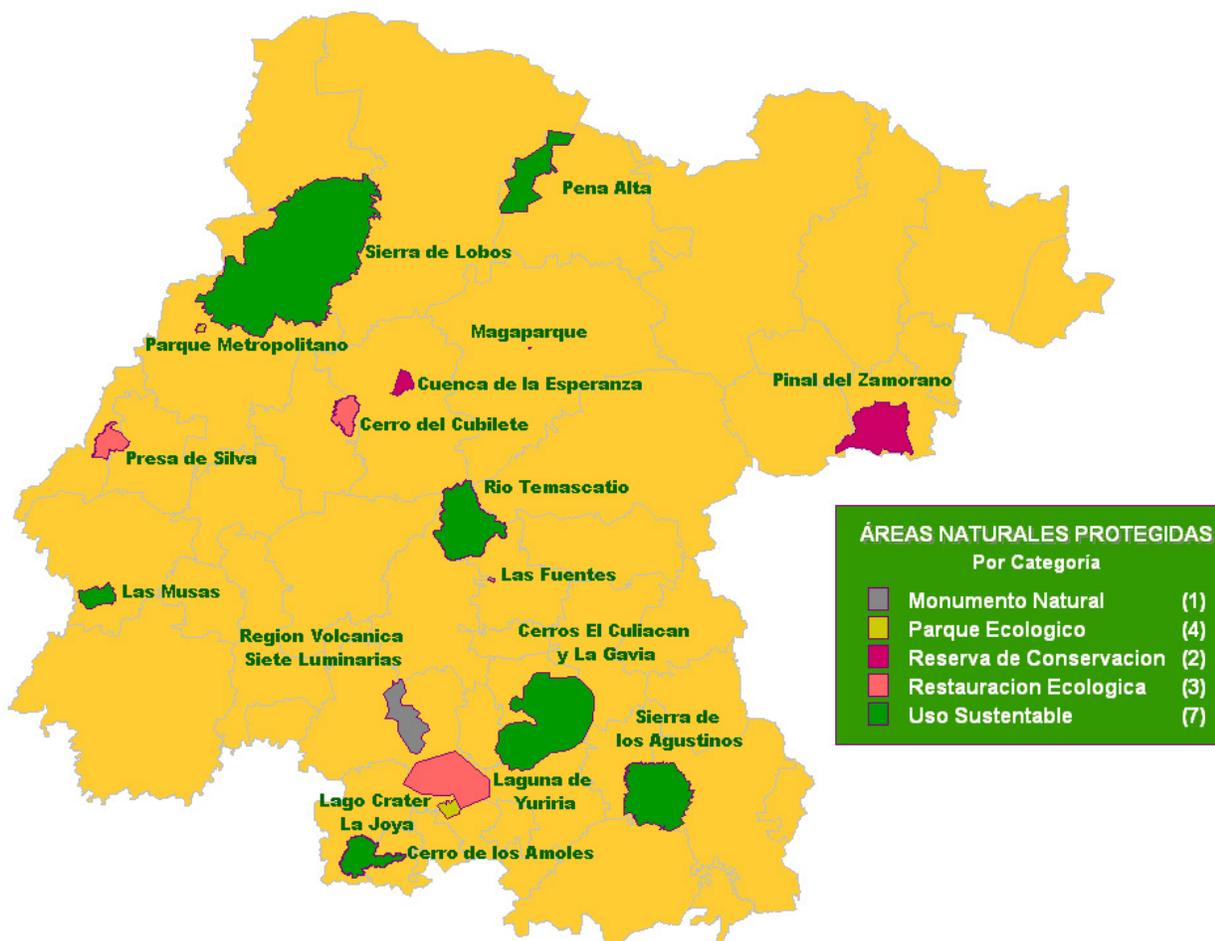
Fuente: CNA. 1993. Balance hidráulico de la Cuenca Lerma-Chapala en el Plan Estatal Hidráulico del estado de Guanajuato 2000-2025.

ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS

El establecimiento y manejo integral de las áreas naturales protegidas se presenta como uno de los mejores mecanismos para promover la conservación y rehabilitación de los ecosistemas en donde deben converger la planificación del uso de los recursos naturales y la toma de las medidas de protección para asegurar que éstos no se agoten. En ese espíritu

se ha creado el Sistema Estatal de Áreas Naturales Protegidas, a través del cual los ecosistemas de mayor importancia en el estado se han declarado como Áreas Naturales Protegidas (ANP). En esta administración se declararon 7 áreas naturales protegidas, con los que se alcanzó la meta del Plan de Gobierno 2000 – 2006, de 17 ANP´s que suman una superficie protegida de 250,845 hectáreas, correspondientes al 8.23 % del territorio.

MAPA 6.5 ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS EN EL ESTADO DE GUANAJUATO



Fuente. Instituto de Ecología, 2005.

La importancia que revisten las ANP se traduce en los objetivos de conservar, restaurar y aprovechar de manera sustentable los recursos naturales; salvaguardar la diversidad genética de las especies silvestres de flora y fauna: dotar a la población de espacios para su recreación y formación de una cultura ambiental; promover el desarrollo de las comunidades rurales de mayor pobreza, y proteger sitios escénicos para asegurar la calidad del paisaje.

CUADRO 6.11 INFORMACIÓN BÁSICA RELACIONADA CON LAS ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS EN EL ESTADO DE GUANAJUATO

DENOMINACIÓN DEL ÁREA NATURAL PROTEGIDA	SUPERFICIE (HAS)	MUNICIPIOS EN QUE SE UBICA	CATEGORÍA	PUBLICACIÓN (FECHA PERIÓDICO OFICIAL)	
				DECLARATORIA	PROGRAMA DE MANEJO
SIERRA DE LOBOS	104,069	LEÓN, SAN FELIPE Y OCAMPO	ÁREA DE USO SUSTENTABLE	4/11/97	12/06/98
REGIÓN VOLCÁNICA SIETE LLAMARIZAS	8,928	VALLE DE SANTIAGO	MONUMENTO NATURAL	21/11/97	29/12/98
RESERVA DE SILVA Y ÁREAS ALEDAÑAS	8,801	SAN FRANCISCO DEL RINCON Y PURISIMA DEL RINCON	ÁREA DE RESTAURACIÓN ECOLÓGICA	2/12/97	20/11/98
MEGAPARQUE DE LA CIUDAD DE DOLORES MEDALGO	28	DOLORES MEDALGO	PARQUE ECOLÓGICO	16/12/97	22/09/00
QUEBRACA DE LA ESPERANZA	1,882	GUANAJUATO	RESERVA DE CONSERVACIÓN	6/03/98	29/12/98
LAS FUENTES	109	SANTA CRUZ DE JUVENTINO ROSAS	PARQUE ECOLÓGICO	26/10/99	11/02/03
QUEBRACA ALTA DEL RÍO TEMASCATÍ	17,432	SALAMANCA Y SANTA CRUZ DE JUVENTINO ROSAS	ÁREA DE USO SUSTENTABLE	6/06/00	18/10/02
PEÑA ALTA	13,270	SAN DIEGO DE LA UNIÓN	ÁREA DE USO SUSTENTABLE	6/06/00	10/09/02
PIVAL DEL ZAMORANO	13,862	SAN JOSÉ ITURBE DE Y TIERRA BLANCA	RESERVA DE CONSERVACIÓN	6/06/00	18/10/02
PARQUE METROPOLITANO	337	LEÓN	PARQUE ECOLÓGICO	19/09/00	30/11/01
LAGO-ORÍTER LA JOVA	1,479	MURRIA	PARQUE ECOLÓGICO	23/02/01	
LAGUNA DE YURIRIA Y SU ZONA DE INFLUENCIA	15,020	MURRIA	ÁREA DE RESTAURACIÓN ECOLÓGICA	13/11/01	
LAS MUSAS	3,174	MANUEL DOBLADO	ÁREA DE USO SUSTENTABLE	30/07/02	
CERROS EL CULLIACÁN Y LA GANSA	32,461	MUNICIPIOS DE CELAYA, CORTAZAR, JARAL DEL PROGRESO Y SALVATIERRA	ÁREA DE USO SUSTENTABLE	30/07/02	16/01/04
SIERRA DE LOS AGUSTINOS	19,246	ACÁMBARO, JERÉCLARO Y TAMPICO	ÁREA DE USO SUSTENTABLE	17/09/02	
CERRO DEL CUBILETE	3,631	SILAO Y GUANAJUATO	ÁREA DE RESTAURACIÓN ECOLÓGICA	18/11/03	
CERRO DE LOS ANGELES	6,987	MOROLEÓN Y MURRIA	ÁREA DE USO SUSTENTABLE	7/05/04	

Fuente. Instituto de Ecología, 2005.

Las ANP están clasificadas en cinco categorías de acuerdo a sus características, objetivos de protección y directrices de manejo (véase cuadro anterior). Su desarrollo integral se realiza con la participación de sus habitantes organizados

en asociaciones civiles, asimismo con las dependencias de los tres órdenes de gobierno. El 2 de febrero de 2004, "Día Mundial de los Humedales", el estado de Guanajuato recibe el certificado de sitio RAMSAR para la Laguna de Yuriria. La obtención del certificado es posible gracias a la integración de elementos desarrollados por el IEE con apoyo de la Universidad Iberoamericana (UIA) Plantel León, el municipio de Yuriria, La Comisión Nacional del Agua (CNA) y la Secretaría de Desarrollo Agropecuario (SDA). Esta designación es para Guanajuato un privilegio que compromete a integrar un plan de manejo para asegurar el trabajo permanente, no sólo para recuperar sino para preservar el cuerpo de agua y sus funciones como proveedor de servicios ambientales.

CULTURA AMBIENTAL

México ha sufrido profundos cambios económicos y sociales durante las últimas décadas, los cuales están de la mano con el creciente deterioro de su medio ambiente y la reducción de sus recursos naturales, Guanajuato no es la excepción en esta tendencia. Las magnitudes y los alcances de la problemática ambiental hacen evidente la necesidad de generar nuevas formas de relación entre la sociedad y su medio natural, es decir de operar cambios profundos en el modelo de desarrollo vigente y los valores que lo fundamentan; uno en el que sólo la protección y el aprovechamiento adecuado de los recursos naturales se convierta en el objetivo central de la política ambiental. Esta tarea no puede llevarse a cabo si se incide en los procesos cotidianos de escolarización y comunicación. Por ello la educación, la capacitación y la comunicación ambiental representan tres importantes áreas en las cuales descansa la conformación de una sólida cultura ambiental.

Con la finalidad de atender esta tarea fundamental, en el estado se desarrolló el *Plan de Educación Ambiental, Capacitación para el Desarrollo Sustentable y Comunicación Educativa del estado de Guanajuato*, el cual se enmarca conceptualmente en el *Desarrollo Sustentable*, el medio ambiente, la educación ambiental, la capacitación y la comunicación educativa, los valores, la calidad de vida y la cultura.

En el ámbito de la educación formal en los niveles medio superior y superior, algunas de las instituciones educativas del estado ofrecen programas académicos a nivel licenciatura: Tecnología Ambiental, Ingeniería Ambiental y Diseño



Ambiental; además de postgrados como: maestría en Ciencias del Agua, Protección del Ambiente; así como diplomados en Medio Ambiente y Educación Ambiental.

Respecto a la educación básica, se tienen programas de educación ambiental dirigida a docentes, así como la inclusión de temas ambientales en los programas de estudio de las escuelas normales y otras instancias educativas. El principal reto consiste en insertar el tema de la educación ambiental de manera transversal dentro de los programas formales de educación en todos los niveles.

El avance en relación al fortalecimiento de una cultura ambiental es aún incipiente, sin embargo, el Plan de Educación Ambiental constituye el instrumento rector cuya misión es lograr que la sociedad guanajuatense, en coordinación con el gobierno, participe en el desarrollo humano integral y en la construcción del conocimiento ambiental, considerando como eje principal la educación ambiental para la sustentabilidad, en todas sus formas, e integrando de manera corresponsable políticas ambientales transversales en las actividades sociales, políticas y económicas.

PRINCIPALES POLÍTICAS Y PROGRAMAS EN MATERIA AMBIENTAL

En materia forestal

El estado en coordinación con la Comisión Nacional Forestal (CONAFOR), ha realizado acciones para conservar y proteger los recursos forestales de Guanajuato. Mediante la plantación de especies forestales para restauración y especies con destino comercial, además de la prevención y combate de incendios así como de plagas y enfermedades. Se ha fomentado la cultura y educación forestal con proyectos como “Un Bosque

Para Todos”, donde el objetivo es sensibilizar a la población sobre la conservación y el aprovechamiento sustentable de los recursos forestales. Durante el periodo 2001-2005, el estado invirtió más de 50 millones de pesos, con lo que se ha logrado el establecimiento de más de 8 mil hectáreas de plantaciones forestales, de las cuales 6 mil hectáreas corresponden a plantaciones tradicionales con fines de restauración y 2 mil a plantaciones comerciales.

En materia de agricultura

Derivado de los problemas que generan prácticas agrícolas inadecuadas, en septiembre de 2005 se inició un proyecto especial para prevenir la quema de esquilmos. El objetivo es facilitar la adquisición de sembradoras de labranza de conservación y empacadoras a las organizaciones de productores. Por los problemas de contaminación del aire que ha presentado el municipio de Salamanca, se están dando prioridad a los grupos y organizaciones de productores que se ubiquen en los municipios de: Valle de Santiago, Salamanca, Irapuato, Huanímaro, Pueblo Nuevo, Abasolo y Pénjamo, ya que éstos constituyen la región que tiene la mayor influencia en la contaminación ambiental de la zona.

En el uso del agua

El agua es un recurso indispensable para Guanajuato, por lo que asegurar su disponibilidad así como hacer racional su uso son condiciones indispensables para la viabilidad no sólo de las actividades productivas del campo, sino de todo el estado. Para los acuíferos se han realizado acciones como:

- ⊙ La actualización y análisis de información piezométrica histórica.
- ⊙ Reuniones para mejorar la interacción entre usuarios e instituciones relacionadas con el uso y administración del recurso hídrico, a través de los Consejos Técnicos de Aguas Subterráneas (COTAS).
- ⊙ En Distritos de riego, se apoyó la rehabilitación de 14 kilómetros del canal A. Coria, así como la instalación de sistemas de riego a baja presión en 5,523 hectáreas, y la rehabilitación y ampliación de 6 sifones.

- ⊙ Rehabilitación de la infraestructura hidroagrícola de URDERALES en una superficie de 16 mil 432 hectáreas, beneficiado a 4 mil 968 productores. (3,314 hectáreas con obras de rehabilitación de infraestructura y 13,118 con 67 sistemas de riego a baja presión).
- ⊙ Instalación de sistemas de riego tecnificado en 71 mil 223 hectáreas regadas con aguas subterráneas.
- ⊙ Nivelación de 26 mil 102 hectáreas agrícolas.

Modificaciones al Marco Jurídico

En el año 2000 entró en vigor de la Ley para la Protección y Preservación del Ambiente del Estado de Guanajuato (LPPAEG), ordenamiento jurídico ambiental actualmente vigente con una única reforma publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del estado de Guanajuato el 12 de noviembre de 2004.

La LPPAEG ha sido reglamentada en los rubros que se han considerado de mayor impacto y beneficio para lograr su objetivo, el desarrollo sustentable del estado de Guanajuato. Actualmente se tienen vigentes los Reglamentos en materia de:

- *Áreas Naturales Protegidas, publicado el 22 de septiembre del 2000;*
- *Evaluación del Impacto Ambiental, publicado el 22 de septiembre del 2000;*
- *Consejos Consultivos Ambientales, publicado el 28 de diciembre de 2001;*
- *Residuos Industriales No Peligrosos, publicado el 26 de diciembre de 2002;*
- *Prevención y Control de la Contaminación de la Atmósfera, publicado el 24 de mayo de 2005.*

En primera instancia, se publicó el 15 de marzo de 2005 la Ley de Desarrollo Forestal Sustentable para el estado y los Municipios de Guanajuato, que tiene como objetivo regular y fomentar la conservación, protección, restauración, producción, ordenación, cultivo, manejo y aprovechamiento sustentable de los ecosistemas forestales de Guanajuato.



Posteriormente el 10 de mayo de 2005, se publicó la Ley para la Gestión Integral de Residuos para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

Normatividad de carácter secundario, pero complementaria del marco jurídico ambiental del estado de Guanajuato, son las seis Normas Técnicas Ambientales, hasta la fecha expedidas, cuyo objetivo fundamental según se establece en la LPPAEG, es el de establecer los requisitos, especificaciones, condiciones, procedimientos, parámetros y límites permisibles que deberán observarse en el desarrollo de actividades o uso y destino de bienes de competencia estatal, que causen o puedan causar desequilibrio ecológico o daño al ambiente. Las normas son:

- *Norma Técnica Ecológica en materia de Ladrilleros;*
- *Norma Técnica Ecológica en materia de bancos de materiales pétreos;*
- *Norma Técnica Ambiental en materia de Esquilmos;*
- *Norma Técnica Ambiental para la industria del Calzado;*
- *Norma Técnica Ambiental en materia de Residuos Industriales No Peligrosos; y*
- *Norma Técnica Ambiental para la presentación de Manifestaciones de Impacto Ambiental y Estudios de Riesgo.*

El reto fundamental en materia de normatividad ambiental en el estado es que ésta normatividad se aplique de manera cabal, para lo cual se necesita la participación y compromiso conciente y decidido de todos los sectores de la sociedad.

NOTAS

[1] Instituto de Ecología, 2001.

[2] Informe Ambiental del estado de Guanajuato 2003.

[3] Ordenamiento Ecológico del Territorio del estado de Guanajuato, 1999.

[4] CEAG. 2001. Situación Hidráulica del estado de Guanajuato, Fortalezas y Retos.

[5] Plan Estatal Hidráulico del estado de Guanajuato 2000-2025.



Diagnóstico

Estado de Derecho



7. ESTADO DE DERECHO

MARCO NORMATIVO

Un verdadero Estado de Derecho se erige con la correcta adecuación de la norma, tratando de satisfacer las necesidades de la colectividad, es decir, al plasmarse el marco jurídico en las respectivas leyes, éstas tienen la finalidad de buscar un equilibrio y fomento del desarrollo integral de todos los grupos sociales que conforman la entidad, por tanto, lo que se busca es vivir en un ambiente de paz y armonía, situación que deben de cumplir las diferentes instancias gubernamentales.

Menester a lo anterior y con el afán de combatir la impunidad, en el año 2001⁸⁵ entró en vigor un nuevo código penal para el Estado de Guanajuato, mismo que fue reforzado en el año 2004⁸⁶ acorde a las necesidades en la materia.

De la misma manera, actualmente se está trabajando con el propósito de que exista homologación en cuanto al contenido normativo de los Reglamentos Municipales, así como de los Bandos de Policía y Buen Gobierno, acción que se realiza en coordinación entre varias dependencias involucradas en cuestiones de seguridad pública.

SEGURIDAD PÚBLICA

Prevención del delito

A efecto de que el Estado pueda hacer frente al fenómeno delictivo, es necesario que previamente tenga diseñada una política criminal acorde al modelo del Estado de que se trate y al tipo de delincuencia a que se enfrenta. En ese sentido, la política criminal es aquella parte de la política social general del Estado que se ocupa de la delincuencia, la criminalidad, su prevención y tratamiento. En otros términos, esta actividad del Estado, se refiere al conjunto de acciones que los organismos gubernamentales deben desarrollar para alcanzar aquellos fines que se han propuesto lograr de cara al fenómeno delictivo.

La principal orientación de la política criminal se enfoca hacia la prevención, como el medio más eficaz para el tratamiento de la delincuencia. En la medida en que menos delitos se cometan, mejores oportunidades de desarrollo tendrá la sociedad. Por ello, el trabajo que se haga en la prevención será el que nos ahorremos en la corrección.



Entonces, prevenir la delincuencia es una de las principales tareas de la política criminal, la que necesariamente debe sustentarse en los aportes de la criminología. Así, entendemos por prevención el conocimiento anticipado de la probabilidad de una conducta criminal. Además, la prevención puede entenderse como el conjunto de políticas y estrategias orientadas a evitar el surgimiento, evolución y reaparición de la criminalidad. Luego, es posible disponer de los medios necesarios para evitarla.

Aunado a lo anterior, el diseño de estrategias de prevención debe atender a las tres formas que puede asumir la prevención:

Prevención primaria, entendida como toda actividad de carácter general que busca un saneamiento social del que cabe esperar la reducción del fenómeno delictivo o de los que producen riesgos comunitarios. Este tipo de prevención se realiza mucho antes de la comisión del hecho delictivo o antisocial y un ejemplo son las campañas educativas.

Prevención secundaria, es aquella que se ejerce sobre personas de las que pueda afirmar la posibilidad o probabilidad de cometer delitos o adoptar un género de vida que las pueda hacer especialmente peligrosas (jóvenes, menores, personas con problemas de adicción). En esta forma de prevención, se trabaja con grupos previamente detectados de riesgo criminógeno o victimológico.

Prevención terciaria, es la que se propone evitar que aquellas personas que han delinquido o incurrido en actividades peligrosas, persistan en su conducta socialmente nociva.

Ante la complejidad del problema, la prevención de la delincuencia exige una depurada planificación, que incluye

⁸⁵ 2 de noviembre
⁸⁶ IDEM

establecer claramente objetivos, contar con personal capacitado y propiciar el interés y participación de la sociedad.

Por otra parte, el trabajo de prevención en el Estado se ha enfocado en tres ejes rectores: Familia, Escuela y Comunidad. El trabajo en la familia es fundamental en el esquema de prevención. Es la primera y más importante célula para educar y socializar. Es donde la mayoría de las personas reciben los valores que más adelante habrán de modelar su conducta en sociedad.

Por otro lado, si bien la escuela contempla en sus programas y currículas contenidos para formar y desarrollar valores, se ha acudido a los centros educativos para trabajar con los maestros y padres de familia en aspectos del entorno para tener escuelas seguras y dejar un mensaje de prevención que forme a los educandos en la conciencia cívica, los valores éticos y la actitud ante lo colectivo.

Finalmente, se trabaja en la comunidad porque es el núcleo fundamental de la sociedad, para contar con barrios y colonias en paz y armonía, capacitando a líderes, representantes con habilidades de mediación y rechazo a la violencia, y sobre todo, para construir una comunidad con marcos referenciales de prevención, fomentando la participación de una sociedad responsable y activa.

Los programas preventivos se han elaborado con el objetivo de lograr un marco de legalidad y la participación activa de la sociedad para consolidar una Cultura de Prevención del Delito, conductas antisociales y fomento a la denuncia.

CUADRO 7.1 PERSONAS ATENDIDAS CON PROGRAMAS DE PREVENCIÓN⁸⁷

Número de personas atendidas 2002	Número de personas atendidas 2003	Número de personas atendidas 2004	Número de personas atendidas 2005 ¹
10,735	55,984	71,283	97,872

Fuente: Secretaría de Seguridad Pública del Estado. Dirección General de Política Criminal y Prevención del Delito.

Es importante puntualizar que una de las discusiones actuales en torno a la prevención del delito y conductas antisociales, se refiere precisamente a la medición del impacto de los programas de prevención. No existe, hasta el momento, un método o sistema eficaz que permita evaluar los resultados de estos programas.

Por otra parte, la presencia policial con fines de prevención es cada vez más evidente, lo cual se corrobora si se considera que en el 2001 se realizaron un total de 300 operativos de carácter intermunicipal, mientras que a septiembre de 2005 ya se habían realizado 1,596. En lo que se refiere a los operativos interinstitucionales también se observa un incremento de 233 a 634 operativos en el mismo periodo señalado.

CUADRO 7.2 OPERATIVOS INTERMUNICIPALES E INTERINSTITUCIONALES

Tipo de operativo	Objetivo del programa	Número de operativos aplicados jul 2001 – jun 2002	Número de operativos aplicados jul 2002 – jun 2003	Número de operativos aplicados jul 2003 – jun 2004	Número de operativos aplicados jul 2004 – sep 2005
Intermunicipal	Garantizar la Seguridad y tranquilidad de la Sociedad, velando por sus derechos y sus bienes, guardando el orden público y respetando los Derechos Humanos.	300	426	642	1,586
Interinstitucional	Fortalecer la coordinación entre las Autoridades Federales, Estatales y Municipales, mediante la aplicación de acciones preventivas ante las conductas antisociales.	233	439	591	634
Total		533	865	1233	2220

Fuente: Secretaría de Seguridad Pública del Estado. Dirección General de las Fuerzas de Seguridad Pública del Estado.

- Operativos intermunicipales

Desde su creación los operativos intermunicipales han solventado la carencia de recursos humanos y materiales en los 46 municipios del estado en el tema de seguridad pública. Con la aplicación periódica de sondeos de opinión, la sociedad

87 A Septiembre de 2005.

ha incrementado las solicitudes de estos operativos en sus municipios, expresando donde se deben de desarrollar.

Con la creación de la Secretaría de Seguridad Pública en el año 2001, se rediseña y se refuerza la operatividad intermunicipal; con el fin de solventar las necesidades de seguridad para la sociedad guanajuatense, en el año 2004 se logró la renovación de los Convenios de Colaboración y Coordinación en Materia de Seguridad Pública.

- Operativos interinstitucionales

Anteriormente, en el estado operaban los denominados BOM (Bases de Operaciones Mixtas) coordinados y controlados por la Secretaría de la Defensa Nacional a través de la 16ª Zona Militar, finalizando su coordinación en el año 2004, por lo que la Secretaría de Seguridad Pública Estatal, diagnosticando la importancia de tener esta presencia en el estado, diseñó y difundió la nueva operatividad denominada Operativos Interinstitucionales. En éstos se involucra la participación de otras instituciones en el trabajo preventivo, como la Zoosanitaria, el Instituto Nacional de Migración, la Procuraduría de Protección al Ambiente y Transporte Ferroviario Mexicano; logrando mayor operatividad y coordinación diaria en todo el Estado.

La finalidad de la coordinación de los tres niveles de gobierno, donde participan la Dirección General de las Fuerzas de Seguridad Pública, la Policía Federal Preventiva (caminos), Tránsito del Estado, Protección Civil, Policía Fiscal Ganadera, Procuraduría General de la República, Procuraduría General de Justicia del Estado y las Direcciones de Seguridad Pública y Tránsito Municipales, es hacer presencia en tramos carreteros de jurisdicción federal, estatal y municipal, acorde a la información que cada uno de los participantes aporta. Con esto se establece la coordinación con los responsables de cada corporación participante, obteniendo con ello las líneas de acción a seguir dentro de un marco operacional en función del cual se determina el alcance de la ejecución de cada operativo.

Su impacto es la prevención a través de la presencia policial que coadyuva en la identificación y reducción de los mapas delictivos en el Estado.

CUADRO 7.3 PRINCIPALES LOGROS DE LOS OPERATIVOS INTERMUNICIPALES

Tipo de operativo	Logros obtenidos por operativos			
	Jul 2001 – Jun 2002	Jul 2002 – Jun 2003	Jul 2003 – Jun 2004	Jul 2004 – Sep 2005
Intermunicipal	3726 detenidos por faltas administrativas,	3518 detenidos por faltas administrativas,	6522 detenidos por faltas administrativas,	3640 detenidos por faltas administrativas
	95 personas a disposición del Ministerio Público del fuero común,	129 personas a disposición del Ministerio Público del fuero común,	246 personas a disposición del Ministerio Público del fuero común y 68 al federal,	20 personas a disposición del Ministerio Público del fuero común y 115 al federal,
	61 armas de fuego y 190 cartuchos asegurados,	29 armas de fuego y 88 cartuchos asegurados,	51 armas de fuego y 85 cartuchos asegurados, 777 armas blancas decomisadas	17 armas de fuego aseguradas,
	418 armas blancas decomisadas	250 armas blancas decomisadas		322 armas blancas decomisadas
	18 vehículos detenidos.	16 vehículos detenidos.	57 vehículos detenidos.	19 vehículos detenidos.

Fuente: Secretaría de Seguridad Pública del Estado. Dirección General de las Fuerzas de Seguridad Pública del Estado.

CUADRO 7.4 PRINCIPALES LOGROS DE LOS OPERATIVOS INTERINSTITUCIONALES

Tipo de operativo	Logros obtenidos por operativos			
	Jul 2001 – Jun 2002	Jul 2002 – Jun 2003	Jul 2003 – Jun 2004	Jul 2004 – Sep 2005
Interinstitucional	21450 vehículos revisados,	32371 vehículos revisados,	15535 vehículos revisados,	31334 vehículos revisados,
	24 polvorines revisados,	38 polvorines revisados,		
	266 vagones revisados,	427 vagones revisados,	535 vagones revisados,	176 vagones revisados,
	16 vehículos detenidos,	22 vehículos detenidos,	27 vehículos detenidos,	80 vehículos detenidos,
	45 personas a disposición de Seguridad Pública,	18 personas a disposición de Seguridad Pública,	170 personas a disposición de Seguridad Pública,	366 personas a disposición de Seguridad Pública,
	3 personas a disposición del Ministerio Público del fuero común y 32 al federal,	5 personas a disposición del Ministerio Público del fuero común y 34 al federal,	21 personas a disposición del Ministerio Público del fuero común y 31 al federal,	30 personas a disposición del Ministerio Público del fuero común y 45 al federal,
	6 personas a disposición de Tránsito del Estado,	2 personas a disposición de Tránsito del Estado y		349 personas a disposición del Instituto Nacional de Migración,
	2 personas a disposición de la Policía Federal de Caminos,			
	21 armas de fuego decomisadas y 52 armas blancas aseguradas,	16 armas de fuego decomisadas,	3 armas de fuego y 4 armas blancas decomisadas,	16 armas de fuego y 83 armas blancas decomisadas,
				2441 cabezas de ganado aseguradas.

Fuente: Secretaría de Seguridad Pública del Estado.

- Capacitación

La capacitación es una herramienta fundamental con la que cuentan los funcionarios encargados de la seguridad pública para desarrollar sus actividades de manera capaz y honesta. La formación y preparación que se brinda a los cuerpos de seguridad y seguridad penitenciaria tiene como fin sentar las bases para llevar un auténtico servicio policial de carrera y está contemplado de manera integral bajo tres aspectos:

ÉTICO-HUMANÍSTICO: Se refiere a la formación constante de valores y principios que el elemento requiere fomentar y procurar no solo en el desempeño de sus funciones sino en su vida diaria. La capacitación va dirigida en el sentido de fortalecer el desarrollo humano de cada uno de los participantes.

TÉCNICO-POLICIAL: Se orienta a desarrollar las aptitudes y habilidades que permitan optimizar la función de los servidores públicos en materia de seguridad, puntualizando en el conocimiento práctico de las diferentes actividades a desempeñar.

JURÍDICO-CONCEPTUAL: Encaminada a proporcionar las herramientas conceptuales relativas a la función de los encargados de la seguridad, enmarcándola en las normas jurídicas aplicables para que su actuación se conforme a la ley correspondiente.

La siguiente tabla muestra el número total de funcionarios capacitados.

CUADRO 7.5 FUNCIONARIOS CAPACITADOS, 2002-2005

Año	2002	2003	2004	2005
Participantes	2357	2848	1510	1455

Fuente: Secretaría de Seguridad Pública del Estado.

Instituto para la Formación de los Cuerpos de Seguridad Pública del Estado.

Incidencia delictiva

No obstante los esfuerzos de prevención de conductas delictivas, éstas llegan a presentarse ocasionadas por diversas circunstancias, lacerando los derechos de terceros⁸⁸. Estas conductas pueden clasificarse en lo general en faltas administrativas y en delitos; las primeras se refiere a delitos considerados como menores según lo estipulado en los Bandos de Policía y Buen Gobierno de los Municipios y en la Ley de Seguridad Pública del Estado, y que son atendidas de oficio por los cuerpos de la policía preventiva sin necesidad de que exista una demanda o querrela de por medio; los delitos, son aquellos que surgen de las demandas interpuestas ante el Ministerio Público por terceros afectados y que son materia de la Procuraduría General de Justicia. Dichas demandas procederán en su caso al inicio de una investigación que recibe el nombre de averiguación previa.

⁸⁸ Se considera que la exteriorización de conductas delictivas se debe a diversos factores causales globales e internos: la carencia de igualdad de oportunidades, las elevadas tasas de crecimiento poblacional, migración rural y urbana, la crisis de la formación integral de la familia y en general, el deterioro de la situación socioeconómica. El análisis minucioso de las causas que están detrás de los hechos delictivos ayudará a combatir esas prácticas, pero sobre todo a prevenirlas.



a) Faltas administrativas

De acuerdo con los acontecimientos suscitados recientemente en el ámbito nacional, la percepción de la inseguridad en el Estado de Guanajuato se ha visto incrementada de manera desproporcionada. Este fenómeno se encuentra asociado a factores de violencia entre los miembros de la sociedad, así como de graves desórdenes sociales (pobreza, analfabetismo, ignorancia, etc.), entre otros.

Aunado a lo anterior, existen factores como la drogadicción y el alcoholismo que han contribuido a esta percepción. Particularmente en nuestra entidad federativa, de acuerdo con la cifras oficiales, las faltas administrativas de mayor incidencia en el periodo enero de 2004 a agosto de 2005 han sido: “ingerir bebidas alcohólicas en lugares públicos”; “causar escándalos, riñas en la vía pública”; e “inhalar, consumir sustancias tóxicas en vía pública”, siendo en su mayoría hombres quienes las cometen (95% en promedio, según Cuadro 7.6) de entre 16 y 25 años de edad (Cuadro 7.7).

CUADRO 7.6 PORCENTAJE DE FALTAS ADMINISTRATIVAS DE ACUERDO AL GÉNERO

Falta administrativa	Sexo masculino	Sexo femenino
Escándalo y riña pública	93.69	3.17
Ingerir bebidas embriagantes en la vía pública	96.05	1.15
Inhalar y consumir sustancias tóxicas en la vía pública	95.91	2.83

Fuente: Secretaría de Seguridad Pública del Estado.

Dirección General de Política Criminal y Prevención del Delito.

CUADRO 7.7 PORCENTAJE DE FALTAS ADMINISTRATIVAS DE ACUERDO A LA EDAD

Falta administrativa	16-20 años	21-25 años
Escándalo y riña pública	35.49	19.79
Ingerir bebidas embriagantes en la vía pública	22.68	22.21
Inhalar y consumir sustancias tóxicas en la vía pública	39.34	23.12

Fuente: Secretaría de Seguridad Pública del Estado.
Dirección General de Política Criminal y Prevención del Delito.

CUADRO 7.8 DELITOS RELACIONADOS CON EL CONSUMO DE ALCOHOL O SUSTANCIAS TÓXICAS

Falta administrativa	Número de delitos
Daños en propiedad ajena en estado de ebriedad	2587
Lesiones culposas por hechos de tránsito en estado de ebriedad	125
Lesiones dolosas graves por consumo de alcohol o sustancias tóxicas	8838

Fuente: Secretaría de Seguridad Pública del Estado.
Dirección General de Política Criminal y Prevención del Delito.

Otro problema que en los años recientes se ha tornado preocupante, es el que se refiere a las faltas administrativas y delitos relacionados con el tema de violencia intrafamiliar. Este fenómeno se caracteriza por darse en el ámbito doméstico entre personas unidas por una relación de parentesco y supone una singular relación de abuso, que puede ser crónica o permanente. En nuestro sistema jurídico este fenómeno se encuentra sancionado como falta administrativa y como delito, y puede presentar variables importantes, ya que puede ir desde el abuso psicológico hasta el físico, ocasionando con ello el concurso de figuras delictivas diversas tales como lesiones, violación, homicidio, incumplimiento de obligaciones familiares, etc.

De acuerdo con ello, en lo que se refiere a las faltas administrativas relacionadas con la violencia intrafamiliar, durante los años 2004 y 2005 se presentó de la siguiente manera:

CUADRO 7.9 DELITOS RELACIONADOS CON VIOLENCIA INTRAFAMILIAR

Falta administrativa	Número de faltas
Intervención de la autoridad por petición familiar (violencia intrafamiliar)	9702
Corregir con escándalo y/o Violencia a hijos o pupilos en Lugar Público, Vejar o Maltratar a cualquier persona en lugar público	4430
Agresión física y/o verbal a familiares o a otras Personas	1139

Fuente: Secretaría de Seguridad Pública del Estado.
Dirección General de Política Criminal y Prevención del Delito.

Ahora bien, en lo que respecta a los delitos relacionados con violencia intrafamiliar, de los datos y cifras oficiales obtenidos durante el 2004 y hasta agosto de 2005, se registraron como a continuación se menciona:

CUADRO 7.10 DELITOS RELACIONADOS CON VIOLENCIA INTRAFAMILIAR

Falta administrativa	Número de faltas
Violencia intrafamiliar a la Mujer (esposa).	2359
Lesiones dolosas intrafamiliares	665
Violencia Intrafamiliar a Menores de Edad	447

Fuente: Secretaría de Seguridad Pública del Estado.
Dirección General de Política Criminal y Prevención del Delito.

b) Delitos que causaron averiguación previa

Los principales delitos que dieron motivo para que se iniciaran Averiguaciones Previas en las diversas Agencias del Ministerio Público en la Entidad, durante el periodo comprendido entre enero del 2001 y mayo del 2005, fueron: contra el patrimonio

(robo, daños, fraude, extorsión), contra la vida y la integridad (lesiones y homicidio) y contra la paz y seguridad (amenazas), que en conjunto representan el 79.77% de un total de 275,763 delitos registrados en las Averiguaciones Previas iniciadas. El 20.23% restante lo ocupan delitos contra la moral pública, sexuales, contra la familia, contra la libertad, los delitos federales y otro grupo que engloba el ejercicio arbitrario del propio derecho, entre otros⁸⁹ (Cuadro 7.11).

CUADRO 7.11 TIPOLOGÍA DE DELITOS⁹⁰ 2001-2005

Clasificación delitos	Descripción	2001	2002	2003	2004	Ene-Jul 2005	Total
Contra el patrimonio	Robo de vehículo	2,923	2,678	3,032	2,295	985	11,913
	Robo a casa habitación	1,955	2,159	2,676	3,097	1,333	11,220
	Robo a comercio	1,242	1,478	2,018	2,412	1,024	8,174
	Robo a bancos	0	16	11	21	2	50
	Robo a transportista en carretera	0	127	68	92	66	353
	Despojo	1,099	1,053	1,048	1,015	424	4,639
	Daños culposos	9,329	9,088	8,978	10,050	4,342	41,787
	Daños dolosos	628	839	1,179	1,800	799	5,245
	Fraude	1,808	2,017	2,320	2,553	1,158	9,856
	Extorsión	0	52	84	145	157	438
	Robo de ganado	251	277	260	306	127	1,221
	Abuso de confianza	1,044	1,010	1,116	1,163	535	4,868
	Allanamiento de morada	478	510	481	506	238	2,213
	Otros Robos	10,949	10,021	9,988	10,974	5,208	47,140
Contra la vida y la integridad	Lesiones dolosas	9,773	9,313	7,374	8,014	3,695	38,169
	Lesiones culposas	1,651	2,605	3,368	4,249	1,919	13,792
	Lesiones dolosas con arma de fuego	0	101	56	30	15	202
	Lesiones dolosas con arma blanca	0	140	135	100	37	412
	Homicidios dolosos	237	202	215	196	90	940
	Homicidio culposo	735	854	723	790	308	3,410
	Homicidios dolosos con arma de fuego	0	44	11	8	3	66
Homicidios dolosos con arma blanca	0	28	3	2	0	33	
Contra la moral pública	Corrupción de menores	0	10	29	42	36	117
	Difamación	367	360	366	363	135	1,591
Sexuales	Violación	0	321	288	245	149	1,003
Contra la familia	Incumplimiento de obligaciones	967	1,092	1,206	1,400	603	5,388
Contra la libertad	Secuestro	0	11	4	6	2	23
Contra la paz y la seguridad	Amenazas	2,623	2,679	2,266	2,746	1,226	11,540
	Injurias	2,230	43	13	6	1	2,293
Muerte ⁷	Accidental	403	483	501	477	182	2,046
	Natural	528	510	78	519	165	1,796
	Por suicidio	174	162	195	188	89	799
Delitos federales	Delitos federales	109	97	116	108	45	475
Otros	Otros delitos	8,505	7,670	8,205	9,523	4,650	38,553
	Ejercicio arbitrario del propio derecho	832	805	886	1,028	447	3,998
Totales		60,838	58,855	59,346	66,469	30,255	275,763

Fuente: Procuraduría General de Justicia del Estado. Dirección de Informática Sistemas y Telecomunicaciones.

Los injustos típicos penales arriba señalados, son una descripción pormenorizada de los ilícitos señalados en nuestro Código Sustantivo Penal vigente, de los cuales nos podemos dar cuenta de que en alguno de éstos, han ido en aumento, sin embargo, en algunos otros han disminuido considerablemente los citados delitos, por consiguiente, se deberá de poner mayor énfasis en que se lleve a cabo una

89 "Otros" se refiere a delitos de menor incidencia.

90 Los delitos que aparecen en este corresponden al total de delitos registrados en Averiguaciones Previas iniciadas por las Agencias del Ministerio Público Estatal. Una averiguación previa puede dar lugar a uno o más delitos. Aunque la muerte no es un delito como tal, son motivo de averiguación previa cuando los familiares de los fallecidos acuden al Ministerio Público solicitando se aclaren los motivos de su defunción. Las muertes se clasifican en tres tipos: muerte natural, es cuando el Ministerio Público determina que no existió delito en las causas que dieron origen al fallecimiento de la persona de que se trata; muerte por suicidio, se trata en aquellos casos en que el Representante Social determina que las causas de muerte de la persona fueron provocadas por ella misma, no existiendo por tanto, un responsable de tales acontecimientos; muerte accidental, son aquellos en que el Ministerio Público investiga por derivarse de hechos delictuosos y determina conforme a sus atribuciones.



verdadera prevención de los delitos de mayor incidencia y con ello, prevalezca un verdadero estado de derecho en la entidad. Para mayor claridad, a continuación se presentan varios datos relacionados.

CUADRO 7.12 DELITOS CONTRA EL PATRIMONIO, 2001-2005

Clasificación	2001	2002	2003	2004	Ene-May 2005
Total de delitos	60,838	58,855	59,346	66,469	30,255
Contra el patrimonio	31,706	31,325	33,259	36,429	16,398
%	52.12	52.62	54.79	54.81	52.22
Contra la vida y la integridad	12,396	13,267	11,885	13,389	6,067
%	20.38	22.32	19.58	20.14	19.32

Fuente: Procuraduría General de Justicia del Estado. Dirección de Informática Sistemas y Telecomunicaciones.

En el transcurso de los últimos cinco años se observa que la tendencia de los principales delitos, señalados en el cuadro 7.11, se ha mantenido prácticamente constante: en el caso de los delitos contra el patrimonio se manifestó una ligera alza en el año 2003, mientras que los delitos contra la vida y la integridad muestran una tendencia más regular ligeramente a la baja, lo cual indica que, salvo los indicadores que se mencionan en los párrafos siguientes, los delitos tienden a concentrarse en estas dos grandes clasificaciones (contra el patrimonio y contra la vida y la integridad).

Dentro de la información presentada, cabe resaltar que los delitos que tienen cada vez mayor presencia son los delitos contra la familia en el rubro de incumplimiento de obligaciones, que pueden ser resultado no sólo de una mayor cantidad de delitos cometidos, sino de una mayor cantidad de denuncias producto de la información con la que actualmente cuenta la población.

CUADRO 7.13 DELITOS CONTRA LA FAMILIA, 2001-2005

Clasificación	2001	2002	2003	2004	Ene-May 2005
Total de delitos	60,838	58,855	59,346	66,469	30,255
Delitos contra la familia	967	1,092	1,266	1,400	663
%	1.59	1.83	2.09	2.11	2.11

Fuente: Procuraduría General de Justicia del Estado.
Dirección de Informática Sistemas y Telecomunicaciones.

Por el contrario, los delitos contra la paz y la seguridad han mostrado una tendencia a disminuir a lo largo del período de estudio.

CUADRO 7.14 DELITOS CONTRA LA PAZ Y LA SEGURIDAD, 2001-2005, 2001-2005

Clasificación	2001	2002	2003	2004	Ene-May 2005
Total de delitos	60,838	58,855	59,346	66,469	30,255
Delitos contra la paz y la seguridad	4,853	2,722	2,279	2,752	1,227
%	7.98	4.57	3.75	4.14	3.91

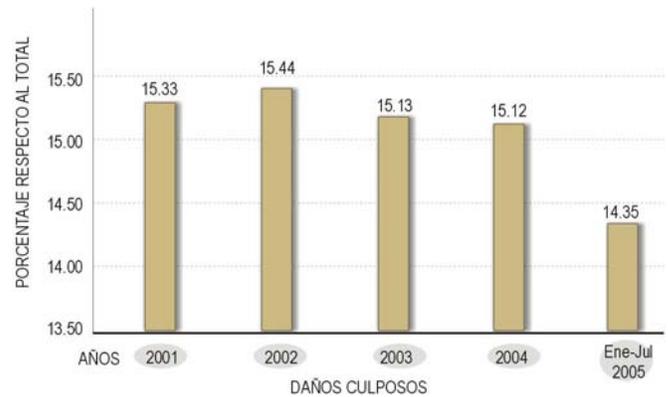
Fuente: Procuraduría General de Justicia del Estado.
Dirección de Informática Sistemas y Telecomunicaciones.

Las siguientes gráficas muestran los ilícitos de mayor incidencia registrados en Averiguaciones Previas iniciadas por las Agencias del Ministerio Público del Fuero Común. De manera particular, dentro de los delitos contra el patrimonio, merece especial atención el delito de daños culposos ya que representa poco más del 15% de los delitos totales en 2001 y se ubica



aún por arriba del 14% hasta mayo de 2005, observando con ello una tendencia moderada a la baja.

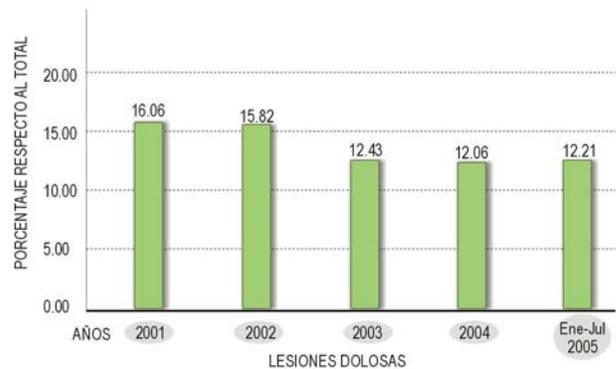
GRÁFICA 7.1 PORCENTAJE DE DAÑOS CULPOSOS RESPECTO AL TOTAL DE DELITOS, 2001-2005



Fuente: Procuraduría General de Justicia del Estado.
Dirección de Informática Sistemas y Telecomunicaciones.

La misma situación ocurre para el delito de lesiones dolosas que se clasifica dentro de los delitos contra la vida y la integridad, que en el 2001 alcanzaba prácticamente una sexta parte del total de delitos registrados.

GRÁFICA 7.2 PORCENTAJE DE LESIONES DOLOSAS RESPECTO AL TOTAL DE DELITOS, 2001-2005



Fuente: Procuraduría General de Justicia del Estado.
Dirección de Informática Sistemas y Telecomunicaciones.

Tratándose de daños culposos, las personas al verse involucradas en estos fenómenos penales, prefieren darle solución al acontecimiento de manera distinta al proceso

penal, es decir, acuden a otras instancias como por ejemplo, la Agencia del Ministerio Público Conciliador, por mencionar alguna. Las lesiones dolosas de igual forma han disminuido, situación que deriva de la concientización en materia de prevención del delito que ha difundido la Dependencia a todos los sectores de la sociedad.

Uno de los delitos que más afectan a la sociedad, es el robo de vehículos, ya que afecta de manera directa su patrimonio; en promedio se tiene el 53% de efectividad en la recuperación de los 6,256 vehículos robados (en el período 2001 a mayo de 2005); las cifras demuestran que la recuperación de automóviles se ha venido incrementando, ya que mientras en el 2001 sólo se tenía un 39% de vehículos recuperados, a mayo del 2005 el mismo porcentaje se ubica en 93.03%.

CUADRO 7.15 VEHÍCULOS ROBADOS Y RECUPERADOS, 2001-2005

Tipo de Delito	2001	2002	2003	2004	Ene-May 2005	Total
Autos robados	2,923	2,678	3,032	2,295	985	11,913
Recuperados	1,151	1,376	1,196	1,617	916	6,256
%	39%	51%	39%	70.48%	93.03%	53%

Fuente: Procuraduría General de Justicia del Estado.

Dirección de Informática Sistemas y Telecomunicaciones.

Los Módulos de Revisión Vehicular, fueron creados para que el ciudadano no se vea sorprendido por la delincuencia y tenga oportunidad de revisar el vehículo de motor que pretende adquirir y con ello el delincuente no provoque un menoscabo en el patrimonio del comprador teniendo éste la oportunidad de adquirir legalmente un vehículo de motor que no es producto de un delito, por lo que a partir de su creación se han revisado un total de 45,625 automóviles de los cuales se han detectado 1,259 irregulares, lo cual representa el 2.78% del total de vehículos revisados.

Ahorabien, si analizamos comparativamente el comportamiento de las denuncias presentadas a lo largo y ancho del territorio estatal, encontraremos algunas diferencias significativas. En el siguiente, se muestra el comportamiento del índice

denunciativo en cada uno de los cuarenta y seis municipios que integran el estado.

CUADRO 7.16 INCIDENCIA DELICTIVA DENUNCIADA ANTE EL MINISTERIO PÚBLICO POR MUNICIPIO, 2000-2005

Clave	Nombre	2000	2001	2002	2003	2004	Ene-May 2005
001	Abasolo	4.35	4.14	3.30	5.06	3.93	2.41
002	Acámbaro	9.92	8.80	8.28	7.90	10.20	4.28
003	San Miguel de Allende	8.02	10.89	12.07	14.15	12.97	6.23
004	Apaseo el Alto	7.97	8.49	6.19	9.25	9.31	4.35
005	Apaseo el Grande	8.47	6.71	7.90	8.02	7.40	3.86
006	Atarjea	4.11	3.69	3.85	5.97	7.13	3.09
007	Celaya	19.93	20.49	19.03	20.36	25.21	12.00
008	Ciudad Manuel Doblado	4.05	5.19	3.89	6.70	7.43	2.87
009	Comonfort	8.52	8.50	8.40	8.16	9.25	4.44
010	Coroneo	10.53	10.30	8.73	5.65	7.83	3.34
011	Cortazar	12.46	11.55	13.59	11.36	14.76	5.76
012	Cuerámbaro	4.65	6.29	4.32	4.62	6.21	2.99
013	Doctor Mora	5.27	4.36	4.69	6.32	9.39	3.87
014	Dolores Hidalgo	8.16	11.67	10.00	10.43	10.90	4.67
015	Guanajuato	13.40	19.69	18.02	19.65	19.20	9.57
016	Huanimaro	3.21	3.47	3.10	3.35	2.48	1.06
017	Irapuato	14.03	19.00	15.97	15.88	15.29	6.71
018	Jaral del Progreso	5.92	5.64	5.05	5.14	6.14	3.89
019	Jerécuaro	4.30	5.35	4.16	4.21	4.44	2.95
020	León	12.55	15.09	18.00	17.91	19.82	9.03
021	Moroleón	9.33	10.79	10.29	8.61	12.26	5.96
022	Ocampo	6.07	7.35	5.27	6.93	6.11	2.75
023	Pénjamo	5.18	5.28	5.22	5.28	6.07	2.88
024	Pueblo Nuevo	9.10	9.19	4.24	7.22	9.38	4.43
025	Purísima del Rincón	5.46	5.26	9.34	10.57	12.11	5.35
026	Romita	5.66	6.68	5.49	4.89	6.61	2.33
027	Salamanca	10.53	15.19	12.96	10.81	12.17	4.99
028	Salvatierra	11.12	10.22	9.78	8.99	11.71	4.98
029	San Diego de la Unión	5.79	8.18	5.05	6.26	6.66	2.94
030	San Felipe	4.46	9.47	8.98	7.87	9.33	3.77
031	San Francisco del Rincón	8.33	9.71	8.22	6.10	10.69	5.59
032	San José Iturbide	9.82	12.22	8.47	7.46	9.61	4.65
033	San Luis de la Paz	7.56	8.88	6.82	6.31	8.71	3.86
034	Santa Catarina	6.12	7.52	8.12	12.94	10.73	7.00
035	Santa Cruz de Juventino Rosas	8.90	9.80	10.41	9.73	9.06	4.62
036	Santiago Maravatío	7.37	8.10	3.25	6.65	4.97	2.70
037	Silao	8.43	10.00	9.19	10.12	10.64	4.51
038	Tarandacuaio	9.17	9.91	4.76	5.80	4.94	3.30
039	Tarimoro	5.44	6.07	3.71	5.96	8.47	2.38
040	Tierra Blanca	3.63	4.19	8.16	6.64	8.81	3.21
041	Uriangato	7.19	9.42	7.61	9.77	11.55	4.73
042	Valle de Santiago	7.24	8.55	7.78	6.92	9.13	3.66
043	Victoria	3.45	5.38	4.00	5.52	7.37	3.38
044	Villagrán	14.03	13.96	10.73	11.12	13.88	5.92
045	Xichú	3.64	1.71	3.35	4.23	3.97	1.85
046	Yuriria	4.23	5.94	5.78	4.14	5.12	2.28
	Media estatal	10.70	12.78	12.56	12.65	14.14	6.43

Fuente: Procuraduría General de Justicia del Estado. Dirección de Informática, Sistemas y Telecomunicaciones.

De lo anterior resalta que en el 2004, de los seis municipios que se encontraban por encima de la media estatal en el año 2000, sólo Villagrán muestra un índice de denuncias penales comparativamente a la baja. Llama la atención que estos seis municipios son parte del corredor industrial.

CUADRO 7.17 MUNICIPIOS CON MAYOR ÍNDICE DENUNCIATIVO.

2000	2004
Celaya (19.93)	Celaya (25.21)
Irapuato (14.03)	León (19.82)
Villagrán (14.03)	Guanajuato (19.20)
Guanajuato (13.40)	Irapuato (15.29)
León (12.55)	Cortazar (14.76)
Cortazar (12.46)	Villagrán (13.38)

Fuente: Procuraduría General de Justicia del Estado.
Dirección de Informática, Sistemas y Telecomunicaciones.

Por el contrario, en el período 2000-2004, los municipios que presentan los menores índices de denuncias penales, muestran

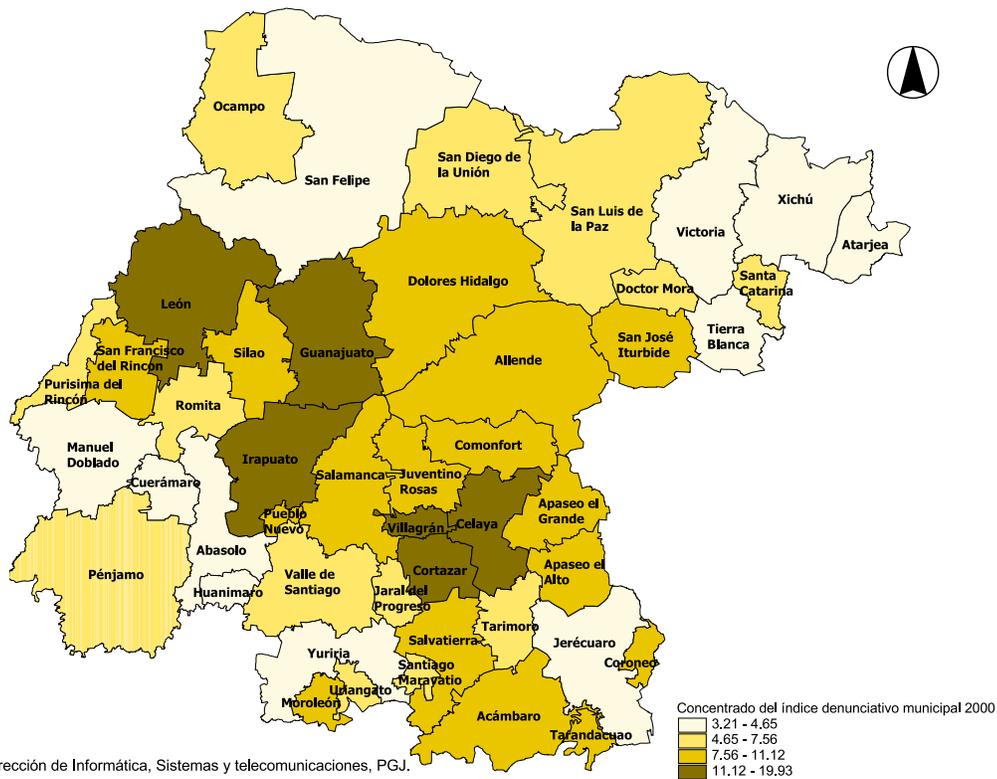
una variación significativa de posiciones; sólo Huanímaro y Xichú se mantienen dentro de los seis municipios con menor índice denunciativo, mientras que Victoria, Tierra Blanca, Manuel Doblado y Atarjea son desplazados por Abasolo, Jerécuaro, Tarandacua y Santiago Maravatío.

CUADRO 7.18 MUNICIPIOS CON MENOR ÍNDICE DENUNCIATIVO.

2000	2004
Huanímaro (3.21)	Huanímaro (2.48)
Victoria (3.45)	Abasolo (3.93)
Tierra Blanca (3.63)	Xichú (3.97)
Xichú (3.64)	Jerécuaro (4.44)
Manuel Doblado (4.05)	Tarandacua (4.94)
Atarjea (4.11)	Santiago Maravatío (4.97)

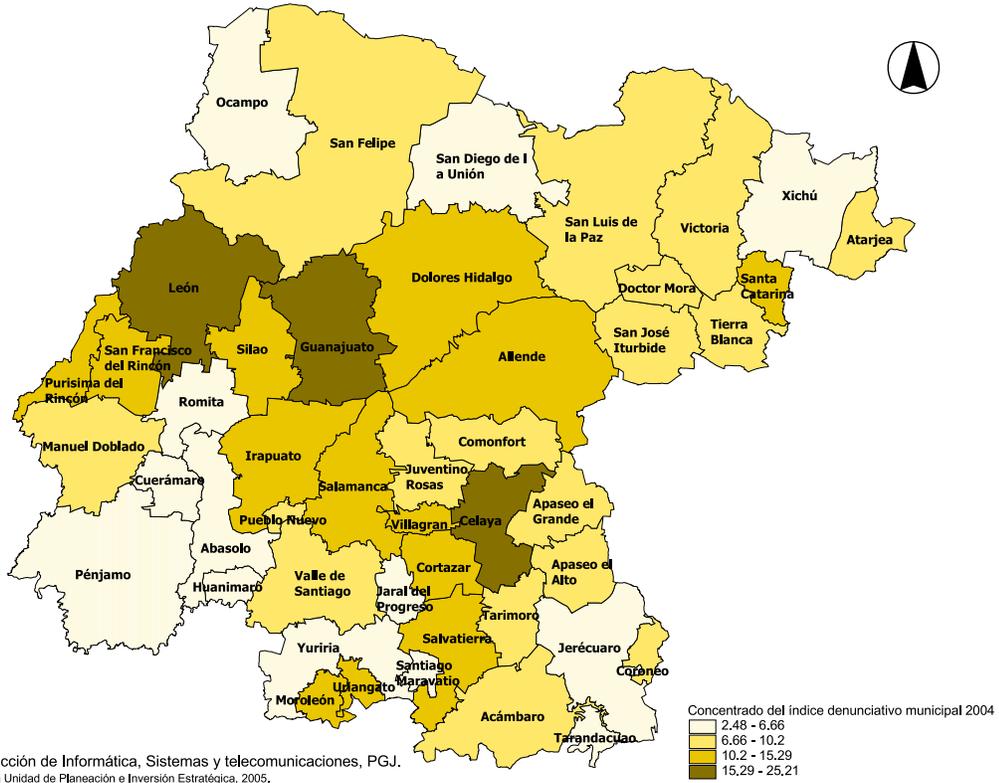
Fuente: Procuraduría General de Justicia del Estado.
Dirección de Informática, Sistemas y Telecomunicaciones.

MAPAS 7.1 INCIDENCIA DENUNCIATIVA POR MUNICIPIO, 2000.

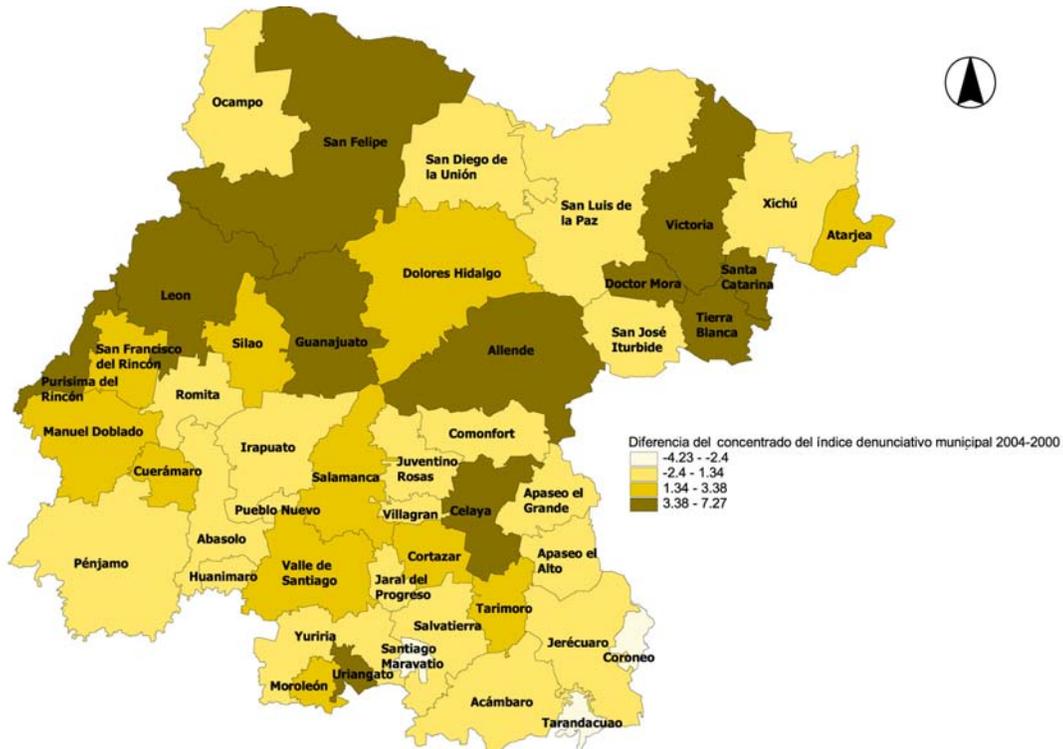


Fuente: Dirección de Informática, Sistemas y telecomunicaciones, PGJ.
Elaborado por la Unidad de Planeación e Inversión Estratégica, 2005.

MAPAS 7.2 INCIDENCIA DENUNCIATIVA POR MUNICIPIO, 2004.



MAPAS 7.3 COMPARATIVO DE LA INCIDENCIA DENUNCIATIVA POR MUNICIPIO, 2004-2000.





Durante el periodo que se informa, han existido algunas variantes que han provocado un incremento en las denuncias penales, entre las que podemos señalar se encuentra la creación tanto de Delegaciones como Agencias del Ministerio Público en diversos municipios de la entidad, la difusión que se ha hecho por diferentes medios sobre el derecho de todos los ciudadanos a denunciar ilícitos, y la posibilidad que ahora existe de emitir denuncias por Internet y por medio de llamadas telefónicas a números gratuitos (01 800), entre otras; con lo anterior se desprende que la sociedad tiene más acceso a la justicia, motivo por el cual se ha visto un aumento en el índice de denuncias penales en algunas municipalidades (7.18). Ahora bien, los mapas 7.1, 7.2 y 7.3 muestran el índice de denuncias penales por municipio, sin embargo, esto no significa la relocalización de la delincuencia ya que el porcentaje de los municipios de menor densidad de población, no podrá ser comparada con una localidad con mayor número de habitantes.

7.19 MUNICIPIOS CON MAYOR INCREMENTO EN EL ÍNDICE DENUNCIATIVO, 2000-2004

Municipio	2000	Delitos Denunciados 2000	2004	Delitos Denunciados 2004	Incremento*	Diferencia / Delitos
León	12.55	15,396	19.82	22,754	7.27	7,358
Purísima del Rincón	5.46	927	12.11	562	6.65	-365
Guanajuato	13.40	1,832	19.20	2,748	5.80	916
Celaya	19.93	7,949	25.21	9,758	5.28	1,809
Tierra Blanca	3.63	51	8.81	129	5.18	78
Allende	8.02	1,014	12.97	1,780	4.95	766
San Felipe	4.46	458	9.33	890	4.87	432
Santa Catarina	6.12	28	10.73	49	4.61	21
Uriangato	7.19	373	11.55	617	4.36	244
Doctor Mora	5.27	108	9.39	189	4.12	81

Fuente: Procuraduría General de Justicia del Estado.
Dirección de Informática, Sistemas y Telecomunicaciones.

En el período 2000-2004 también son varios los municipios que han mostrado decremento en lo que al índice denunciativo se refiere. En este rubro resaltan los municipios de Santiago Maravatío, Coroneo y Tarandacua.

7.20 MUNICIPIOS CON DECREMENTO EN EL ÍNDICE DENUNCIATIVO, 2000-2004

Municipio	2000	Delitos Denunciados 2000	2004	Delitos Denunciados 2004	Decremento*	Diferencia / Delitos
Tarandacua	9.17	105	4.94	57	-4.23	-48
Coroneo	10.53	100	7.83	82	-2.70	-18
Santiago Maravatío	7.37	49	4.97	35	-2.40	-14
Apaseo el Grande	8.47	542	7.40	515	-1.07	-27
Huanimaro	3.21	66	2.48	49	-0.73	-17
Pueblo Nuevo	9.10	95	8.38	87	-0.72	-8
Abasolo	4.35	341	3.93	313	-0.42	-28
San José Iturbide	9.82	578	9.61	531	-0.21	-47
Villagrán	14.03	653	13.88	644	-0.15	-9

Fuente: Procuraduría General de Justicia del Estado.
Dirección de Informática, Sistemas y Telecomunicaciones.

Si bien es cierto, que con el fomento de la cultura de la denuncia y el mejoramiento en las condiciones de acceso a la justicia, también es importante señalar que no en todo acontecimiento que es denunciado ante el Ministerio Público se determina la existencia de un delito, ya que el referido Ministerio Público después de una exhaustiva investigación puede concluir que el asunto de que se trate, se determine en archivo, reserva, acumulación o bien sea remitido por incompetencia a otra autoridad. Sin embargo esta situación no representa de ninguna manera un fracaso en la investigación, ya que el denunciante cuenta con los medios de impugnación ante el Poder Judicial para poder revocar tal determinación.

c) Comparativa nacional

De manera similar a lo que ocurrió en el año 2001, en el 2004 Guanajuato se ubicó por debajo de la media nacional en el índice total (esto es la suma del índice de delitos de fuero federal y del índice del fuero común) con un total de 13.83 delitos cometidos por cada diez mil habitantes, ubicándose por debajo de la media nacional. En cuanto al índice federal, nuestra entidad registró 0.52 delitos cometidos por cada mil habitantes, por un total 13.31 delitos cometidos por cada mil habitantes del índice común, esto es un total de 66,933 delitos del fuero común.

En lo que va del 2005⁹¹, Guanajuato se ubica también por debajo de la media nacional en el índice delictivo total con 6.35 delitos cometidos por cada 10,000 habitantes. Respecto a los delitos del fuero federal se tiene un índice de 0.32

91 Datos obtenidos del quinto informe de Gobierno, de fecha 1º de septiembre. Cabe señalar que los datos son preliminares al mes de mayo.

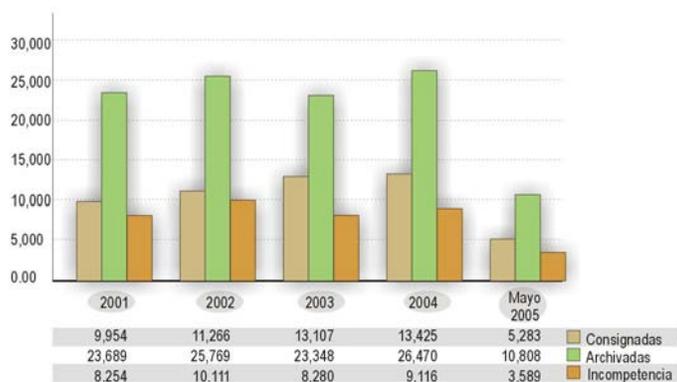
delitos cometidos por cada 1,000 habitantes y por lo que toca al los delitos del fuero común, nuestra entidad federativa presenta una media de 6.35 delitos cometidos por cada 1,000 habitantes.

PROCURACIÓN DE JUSTICIA

Por mandato Constitucional el Ministerio Público es el encargado de perseguir e investigar los delitos, el cual se auxiliara de una policia, ahora llamada ministerial, así como de servicios periciales, quienes de manera conjunta aportaran las probanzas que estimen pertinentes para que el Órgano Ministerial tenga elementos para representar a la sociedad de manera eficaz y eficiente, fortaleciendo el Estado de Derecho, contribuyendo con esto a la erradicación de la impunidad.

En el periodo comprendido entre el año 2001 y mayo del 2005 se recibieron 300,766⁹² averiguaciones previas, de las cuales se determinaron favorablemente alrededor de 206,000 (sin considerar las averiguaciones en reserva y en trámite)⁹³, es decir, se consignaron ante los Tribunales 53,035 (18%)⁹⁴; se archivaron 110,084 (37%)⁹⁵; se turnaron por incompetencia 39,350 (13%)⁹⁶; se reservaron 76,194 (25%)⁹⁷; se mantuvo en trámite 18,592 (6%)⁹⁸, y se acumuló 3,511 (1%)⁹⁹ (gráficas 5 y 6).

GRÁFICA 7.3 INTEGRACIÓN DE AVERIGUACIONES PREVIAS (CONCENTRADO TOTAL)



Fuente: Procuraduría General de Justicia del Estado. Dirección de Informática Sistemas y Telecomunicaciones

92 Procuraduría General de Justicia del Estado. Dirección de Informática, Sistemas y Telecomunicaciones.

93 Idem.

94 El Ministerio Público consigna la Averiguación Previa a los juzgados competentes. Fuente: Proceso Clave de la Averiguación Previa proporcionado por la PGJ.

95 En este caso, se envía al archivo, ya que no es posible el ejercicio por acción penal (por no ser delito, por extinción de la acción penal, etc.). Fuente: Proceso Clave de la Averiguación Previa proporcionado por la PGJ.

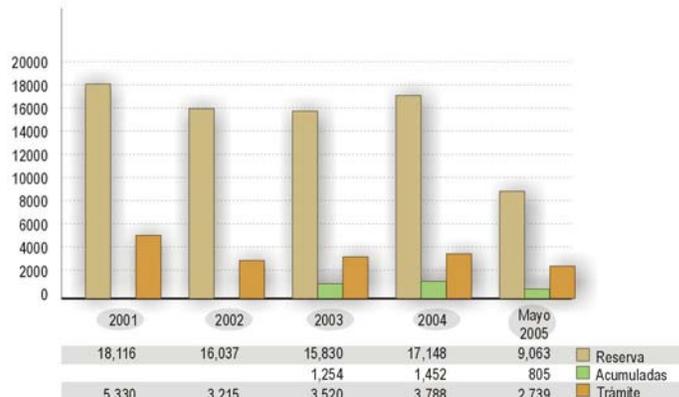
96 En el caso de incompetencia, se turna a otra autoridad por no ser competencia de PGJ (por materia, fuero o razón de lugar). Fuente: Proceso Clave de la Averiguación Previa proporcionado por la PGJ.

97 En el caso de Reserva, el expediente permanece en espera por falta de pruebas, se reabre cuando aparezcan nuevas evidencias. Fuente: Proceso Clave de la Averiguación Previa proporcionado por la PGJ.

98 En caso de las indagatorias en trámite, son aquellas en las que se están desahogando diversas diligencias para poder determinar el Ministerio Público conforme a sus atribuciones.

99 Tratándose de acumuladas, se refiere a dos o más indagatorias en las que se encuentran involucradas las mismas personas en diversos hechos delictivos, situación que por ley se puede solicitar la acumulación entre ellas.

GRAFICA 7.4 INTEGRACIÓN DE AVERIGUACIONES PREVIAS



Fuente: Procuraduría General de Justicia del Estado. Dirección de Informática Sistemas y Telecomunicaciones

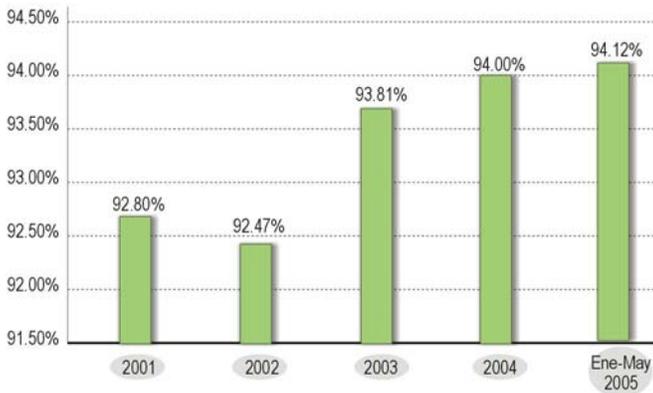
De lo anterior resalta que se ha reducido el número de indagatorias que se encuentran en trámite, así como el aumento de consignaciones ante la autoridad jurisdiccional.

Un obstáculo que se enfrenta a diario en la procuración de justicia es que en algunos asuntos no se encuentran elementos probatorios para determinar la probable responsabilidad del hecho que se investiga, aunado que en ciertos asuntos, la parte ofendida, como coadyuvante del Órgano Ministerial no realiza dicha actividad por diversas situaciones, por ejemplo, por represalias, motivo por el cual se tiene que reservar la averiguación previa de que se trate, situación que trae como resultado la inconformación a la víctima u ofendido; de igual forma, en algunas averiguaciones previas, por las diversas situaciones de que se traten, pueden ser remitidas por incompetencia a otra autoridad o a otra Entidad Federativa, o bien a acumularse a otra por tratarse de similares hechos y la participación de las mismas personas.

Del diagnóstico realizado se desprende que es indispensable aplicar programas adecuados para elevar la eficacia acusatoria del Ministerio Público del Fuero Común y surge la necesidad de aumentar el número de resoluciones favorables al Ministerio Público por los órganos jurisdiccionales (productividad procesal), mismas que, como se observa en la siguiente gráfica

han tenido un aumento moderado pero estable en el período de análisis.

GRÁFICA 7.5 PRODUCTIVIDAD PROCESAL¹⁰⁰



Fuente: Procuraduría General de Justicia del Estado. Dirección de Informática y Telecomunicaciones.

La inseguridad pública es un fenómeno que debe ser frenado para una convivencia armónica dentro de la sociedad, es por ello que se han sumado esfuerzos para lograr ese objetivo, implementando acciones encaminadas a la prevención del delito y seguridad pública, traduciéndose en operativos que de manera conjunta realizan diversas corporaciones policíacas¹⁰¹. Se advierte que respecto al rubro de operativos estos han decrecido ya que en años anteriores se implementaban los mismos de los cuales no se tenían resultados positivos, actualmente se procura aumentar la efectividad al realizar estos. Por lo que hace al rubro de armas decomisadas se ha logrado disminuir ya que la SEDENA ha implementado campañas de donación de armas, que ha ocasionado que las personas las entreguen, provocando que esto se vea reflejado en las armas decomisadas; por lo que cabe a la de detención de personas por posesión de drogas se ha manejado un menor número de detenidos, esto probablemente se debe a que la Agencia Federal de Investigación, ha realizado una

CUADRO 7.21 OPERATIVOS DE SEGURIDAD Y VIGILANCIA

Concepto	2001	2002	2003	2004	Ene-May 2005	Total
Operativos	25,991	24,949	24,203	19,211	7,546	101,900
Armas decomisadas	572	392	318	478	268	2,028
Personas detenidas por posesión de droga	633	430	222	396	191	1,672

Fuente: Coordinación General de la Policía Ministerial PGJ.

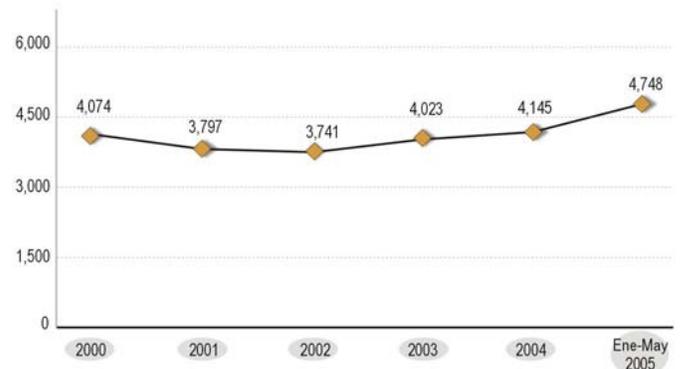
¹⁰⁰ Resoluciones favorables de los Órganos Jurisdiccionales al Ministerio Público.

¹⁰¹ Secretaría de Seguridad Pública, Transito del Estado, Transito Municipal y Fuerzas de Seguridad Pública del Estado.

mayor actividad para el combate dirigido al narcomenudeo y acopio de droga.

Por otro lado, el incremento observado en el número de denuncias, se ha traducido en un incremento en las órdenes de aprehensión, lo que a su vez ha implicado un incremento significativo en el rezago de las mismas.

GRÁFICA 7.6 REZAGO EN ÓRDENES DE APREHENSIÓN, 2000 A 2005



Fuente: Procuraduría General de Justicia del Estado. Dirección de Informática y Telecomunicaciones.

En el rubro de infraestructura en los últimos cinco años se han establecido diversas Coordinaciones Estatales con el fin de apoyar y auxiliar a las diversas Agencias del Ministerio Público en conductas que van encaminadas al mismo tipo de delito, de igual forma se instauró una fiscalía especializada para los delitos cometidos por servidores públicos, así como una coordinación de prevención del delito y de adicciones, que tiene como objetivo informar a la población sobre esos fenómenos; ambos programas operan a través de módulos fijos ubicados en los Municipios de San Miguel de Allende, Celaya, Guanajuato, León, Irapuato y Salamanca, teniendo la encomienda de llevar a cabo pláticas, talleres y cursos, encaminados a los diferentes sectores de la sociedad, referentes a evitar caer en conductas delictivas.

CUADRO 7.22 COORDINACIONES ESTATALES

Asistencia Jurídica
Homicidios
Robo de Vehículos
Robo a Casa Habitación
Atención a Víctimas
Agencias Conciliadoras

Fuente: Procuraduría General de Justicia del Estado.

Una nueva forma de hacer justicia es por medio de la conciliación que consiste en lograr una solución pronta al conflicto entre particulares, sin poner en marcha el mecanismo jurisdiccional, comprometiéndose los involucrados a cumplir a cabalidad los compromisos adquiridos en dicha conciliación; con ello se evita el desgaste que significa acudir al sistema penal. Este servicio se otorga en las Agencias del Ministerio Público Conciliador que se encuentran en la Entidad, contando con 18 de ellas, sin embargo, en aquellos municipios en los que no existen las Agencias Especializadas en Conciliación, realizan dicha actividad el Órgano Ministerial que se encuentre de turno, aplicando sólo para asuntos de querrela¹⁰².

CUADRO 7.23 AGENCIAS CONCILIADORAS¹⁰³

Región	Municipio
A	León
	San Francisco del Rincón
B	Irapuato
	Agencia móvil
C	Celaya
	Cortazar
	Apaseo el Grande
	Uriangato
	Moroleón
	Salvatierra
D	San Miguel de Allende
	San Luis de la Paz
	Dolores Hidalgo
	Guanajuato

Fuente: Procuraduría General de Justicia del Estado

Si bien es cierto, que el Ministerio Público es el encargado de perseguir e investigar los delitos, también es que como representante de la sociedad, tiene que velar por los intereses de la misma en aquellos asuntos de carácter civil, primordialmente cuando se pone en riesgo los derechos inherentes de los menores de edad, motivo por el cual actúa con la intención de arropar las prerrogativas que son inalienables¹⁰⁴ a los inimputables¹⁰⁵, de allí, que en la actualidad de los 23 Partidos Judiciales existentes en el estado (cuadro 7.24), el Ministerio Público interviene en asuntos de su incumbencia de orden civil, abarcando su presencia por toda la entidad.

¹⁰² Acto por el que el fiscal o un particular ejercen ante un juez o un tribunal la acción penal contra quienes se estiman responsables de un delito.

¹⁰³ El Municipio de León cuenta con las Agencias I, II y III, Irapuato con las Agencias I y II, a la vez que en esa misma región existe una Agencia Móvil que atiende a los municipios de Silao, Romita, Abasolo y Salamanca.

¹⁰⁴ Que no se puede enajenar

¹⁰⁵ Eximida de responsabilidad penal por no poder comprender la ilicitud de un hecho punible o por actuar conforme a dicha comprensión.

CUADRO 7.24 PARTIDOS JUDICIALES EN EL ESTADO

ACAMBARO: Acámbaro, Jerécuaro, Coroneo y Tarandacua	APASEO EL GRANDE: Apaseo el Grande y Apaseo el Alto.
SAN MIGUEL DE ALLENDE: San Miguel de Allende.	CELAYA: Celaya.
COMONFORT: Comonfort.-	CORTAZAR: Cortazar y Villagrán.
DOLORES HIDALGO: Dolores Hidalgo y San Diego de la Unión.	GUANAJUATO: Guanajuato.
IRAPUATO: Irapuato, Cuerámara y Pueblonuevo.	LEON: León.-
MOROLEON: Moroleón.	PENJAMO: Pénjamo, Abasolo y Huanimaro.
SALAMANCA: Salamanca.	SALVATIERRA: Salvatierra, Tarimoro y Santiago Maravatio.
SAN FELIPE: San Felipe y Ocampo.	SAN FRANCISCO DEL RINCON: San Francisco del Rincón, Purísima de Bustos y Ciudad Manuel Doblado.
SAN JOSE ITURBIDE: San José Iturbide, Doctor Mora, Santa Catarina, Tierrablanca y Atarjea.	SAN LUIS DE LA PAZ: San Luis de la Paz, Victoria y Xichú.
SANTA CRUZ DE JUVENTINO ROSAS: Santa Cruz de Juventino Rosas.	SILAO: Silao y Romita.
URIANGATO: Uriangato.	VALLE DE SANTIAGO: Valle de Santiago y Jaral del Progreso.
YURIRIA: Yuriria.	

Fuente: Portal del Poder Judicial del Estado de Guanajuato.

El Estado de Guanajuato, para los efectos de la distribución de las competencias, está dividido en 23 Partidos Judiciales, que tienen como cabeceras las ciudades mencionadas, con mayúsculas, mismas que comprenden los municipios que se indican luego con minúsculas.

Como mecanismo para fomentar la cultura de la denuncia se cuenta con un sistema de denuncias en línea, con lo que la ciudadanía pueden hacer del conocimiento del Ministerio Público los hechos posiblemente delictuosos inmediatamente después de consumados los mismos, vía Línea Lada 800 o por Internet.

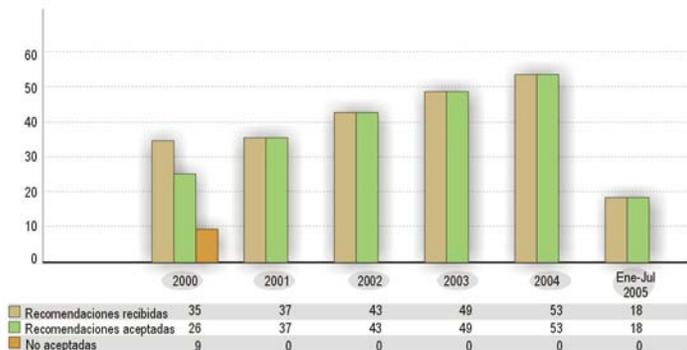
La sociedad reclama día con día mayores resultados para combatir la impunidad, es por ello que se ha construido un laboratorio y adaptado dos regionales de química forense; además se cuenta con cuatro centros de servicios médicos forenses y un laboratorio de biología molecular ADN, los cuales mejoraron notablemente la actividad en torno a las circunstancias de un hecho probablemente delictuoso con base en los conocimientos que brindan distintas ciencias forenses y los avances tecnológicos, los cuales han traído grandes beneficios a la Procuración de Justicia, principalmente

en aquellos casos en los cuales es necesaria la aplicación de un sistema científico.

Adicionalmente, el estado de Guanajuato cuenta con 6 Agencias del Ministerio Público especializadas en Violencia Intrafamiliar y Delitos Sexuales, a fin de lograr una atención integral, directa, especializada, oportuna y efectiva a la víctima, estas se localizan en los municipios de Celaya, Dolores Hidalgo, Guanajuato, Irapuato, León y Salamanca.

Finalmente, se creó el área de Derechos Humanos para ayudar a los diversos entes de la Procuraduría General de Justicia para el respeto irrestricto de los derechos inherentes a la persona. En materia de Derechos Humanos, a partir del 2001, se muestra una tendencia a la aceptación del 100% de las recomendaciones emitidas por la Procuraduría de los Derechos Humanos.

GRÁFICA 7.7 RECOMENDACIONES ACEPTADAS



Fuente: Procuraduría General de Justicia del Estado

En lo que respecta a la atención a las víctimas del delito, cuando una persona por desgracia a sufrido un hecho delictivo en su integridad, la Procuraduría General de Justicia es la encargada, a primera instancia, de otorgarle la atención, protección y auxilio a las mismas¹⁰⁶, para tratar de que no sean más vulnerados sus derechos primordiales. La atención especializada a la víctima del delito, no sólo abarca los aspectos de la integración de la Averiguación Previa, sino un tratamiento de las secuelas emocionales, ya que el delito altera el estado emocional de la

víctima y de su entorno familiar y social, y genera cambios en su conducta, en su propia seguridad personal e interpersonal, y puede llegar a alterar su forma de vida. El enfrentamiento emocional de la crisis que puede presentarse en las víctimas de delitos, requiere de una oportuna intervención y simplificación de los trámites en el Ministerio Público, con la finalidad de que el sujeto pueda integrarse lo más rápido posible a su vida común, es por ello que se cuenta actualmente con una iniciativa de Ley para una mejor atención a las víctimas del delito.

JUSTICIA ADMINISTRATIVA

La justicia administrativa tiene por objeto resolver los conflictos que se presenten entre los ciudadanos y las autoridades integrantes del Poder Ejecutivo del Estado o de los municipios, cuando éstas arbitrariamente violenten los derechos de los particulares, tales como: revocarles ilegalmente sus concesiones, privarlos indebidamente de su libertad (arresto), exigir sin el soporte legal el pago de impuestos, derechos o contribuciones diversas, expropiar sin justificar la causa de utilidad pública los bienes de los ciudadanos, etc. En Guanajuato la justicia administrativa es impartida por los Tribunales Administrativos en dos niveles de gobierno: en el ámbito estatal, por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo¹⁰⁷ y, en el municipal, por los Juzgados Administrativos Municipales, quienes tienen la finalidad de velar por el cumplimiento del Estado de Derecho.

Para tener acceso al servicio de impartición de justicia que brinda gratuitamente el Tribunal de lo Contencioso Administrativo es necesario presentar una demanda por escrito; admitida ésta por la sala a la que se haya turnado el caso, se llamará a juicio a la autoridad demandada, se ofrecerán las pruebas que se tengan, se podrán presentar alegatos por escrito, se citará a una audiencia final y se dictará la sentencia que dará la razón a quien la tenga conforme a derecho. Si la sentencia es favorable al ciudadano se le exigirá el cumplimiento, primero voluntario y, en su caso, forzoso a la autoridad pudiendo ordenarse por el Tribunal la destitución si persiste en incumplir con lo ordenado por el fallo.

¹⁰⁶ Artículo 18 de la Ley Orgánica del Ministerio Público del Estado de Guanajuato, publicada en el Periódico Oficial, de fecha 29 de septiembre de 2000.

¹⁰⁷ Compete al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del estado de Guanajuato conocer de los conflictos que se susciten entre los particulares y las autoridades integrantes del Poder Ejecutivo estatal y de los Ayuntamientos, en los términos prescritos por las leyes, por actos administrativos dictados con infracción a la Ley. Para cumplir con su fin el Tribunal brinda dos clases de servicios jurídicos a la ciudadanía: la procuración de justicia a cargo de una Unidad de Defensoría de Oficio que es el órgano técnico encargado de asesorar y representar gratuitamente a los gobernados en los procesos que se tramitan ante las Salas del Contencioso Administrativo; y la impartición de justicia, función que se desempeña por el personal jurisdiccional y administrativo que labora para las cuatro Salas y para el Pleno del propio Tribunal y que tiene como fin resolver los juicios promovidos en contra de las autoridades administrativas estatales y Ayuntamientos municipales.

Contra las decisiones tomadas por las Salas durante el trámite del juicio, las partes tendrán derecho de hacer valer los recursos de reclamación o de revisión que la Ley de Justicia Administrativa les concede. Vale la pena destacar que contra la sentencia que ponga fin al juicio, los ciudadanos podrán promover amparo directo administrativo que resolverá un Tribunal Colegiado de Circuito y las autoridades dispondrán del recurso de revisión que decidirá el Pleno del propio Tribunal Contencioso.

Procuración de Justicia Administrativa

Para hablar de justicia administrativa, no basta con la existencia de un Tribunal que resuelva los juicios. Es también indispensable contar con un área que se encargue de que cualquier gobernado pueda plantear sus demandas ante los atropellos de las autoridades administrativas.

Por ello es necesaria una Defensoría de Oficio en materia administrativa¹⁰⁸, integrada por abogados especialistas que procuran la defensa jurídica a los ciudadanos injustamente afectados y con el enorme beneficio de no cobrar por sus servicios de asesoría y representación legal, de manera que el no tener los recursos para contratar un abogado particular, ya no significa que los ciudadanos más pobres quedan fuera de la posibilidad de defensa.

Las bondades y beneficios que genera la procuración de justicia administrativa, continúan afianzándose entre la sociedad guanajuatense, reflejando no sólo un incremento en el número de solicitantes, sino también en el interés y la confianza que los ciudadanos depositan en la defensa pública ante los actos ilegales de las autoridades administrativas. Este posicionamiento no es sólo por los esfuerzos de difusión, sino que en muy buena medida obedece también a la propia recomendación personal de quienes han recibido ya esta asesoría legal pública, con el especial reconocimiento de la

sociedad, en el sentido de que el carácter de gratuidad de este servicio a su entera disposición, no demerita su calidad y eficiencia sino todo lo contrario.

En el periodo comprendido del 1 de julio del 2000 al 30 de junio del 2001, se otorgaron 16,755 asesorías gratuitas a particulares de escasos recursos económicos, en las que se incluyen otras acciones derivadas de éstas, como formulación de demandas, escritos de trámite y otras. A partir del 2002 las asesorías gratuitas se desglosan en consultas, promociones de juicios, recursos de inconformidad y otras promociones¹⁰⁹.

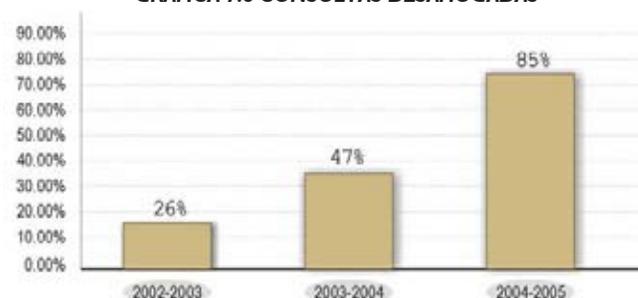
CUADRO 7.25. CONSULTAS DESAHOGADAS

	2002-2003	2003-2004	2004-2005
Consultas desahogadas	6,950.00	8,067.00	10,197
Incremento respecto a meta 2003	26.36%	46.67%	85.40%

Fuente: Tribunal de lo Contencioso Administrativo

Por lo que se refiere a las consultas, para el periodo comprendido del 1 de julio del 2002 al 30 de junio del 2003, se proyectaron realizar 5,500, siendo superadas en un 26.36%, ya que se desahogaron 6,950 consultas; en el mismo periodo, del 2003 al 2004 fue de un 46.67%, ya que se desahogaron 8,067 consultas; finalmente, en el mismo periodo, del 2004 al 2005 fue de un 85.40%, se desahogaron 10,197 consultas.

GRÁFICA 7.8 CONSULTAS DESAHOGADAS



Fuente: Tribunal de lo Contencioso Administrativo

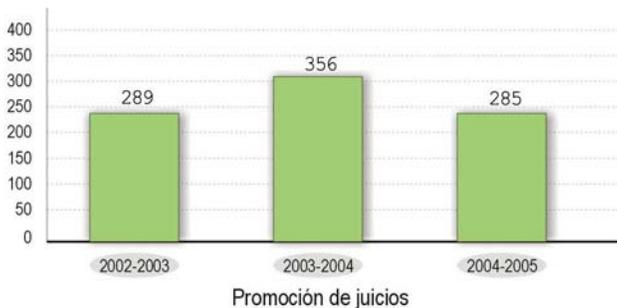
¹⁰⁸ Actualmente, la Defensoría de Oficio en esta materia es el medio más común por el cual los guanajuatenses acceden al Tribunal de lo Contencioso Administrativo, debido a que el personal jurídico y administrativo que la integra, presta apoyo no sólo a través de juicios, sino que realiza cualquier otra actividad que sea necesaria para la mejor defensa y solución de sus problemas administrativos. Por esto, en muchos de los casos planteados por la población, es necesario elaborar escritos dirigidos a las autoridades, y en otros más, presentar una demanda ante los Juzgados Administrativos Municipales, que al igual que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, resuelven los conflictos entre los gobernados y los gobernantes estatales o municipales. Como los Juzgados se crearon hace pocos años, sólo unos pocos cuentan con un Defensor de Oficio municipal, por lo que los abogados públicos del Tribunal también prestan su apoyo jurídico en los juicios que deben llevarse ante esos Juzgados Administrativos, que no dependen del Tribunal sino directamente del municipio, pero que se hace necesario que la Defensoría del Tribunal los asesore y apoye ante la falta de un abogado público en el Juzgado.

¹⁰⁹ Por consulta se entiende toda aquella asesoría que los abogados de la Defensoría brindan cuando las personas hacen contacto por primera vez (de forma personal, telefónica, por correo electrónico o mediante escrito) o para dar seguimiento a sus asuntos ya iniciados. La promoción de un juicio es elaborar y presentar una demanda ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, por lo que promover un recurso de inconformidad es también elaborar y presentar una demanda, pero ante alguno de los Juzgados Administrativos Municipales. Y con el término otras promociones se engloban todos aquellos escritos jurídicos que se presentan después de la demanda (ante el Tribunal o ante los Juzgados) y hasta la debida conclusión del juicio, por lo que comprenden ampliaciones de demanda, petición de suspensiones, contestaciones a requerimientos, ofrecimientos de prueba, trámite de incidentes, rendición de alegatos, interposición de recursos, solicitud de cumplimiento, aplicación de medios de apremio, por mencionar las más comunes.

El incremento en el número comparativo de las consultas desahogadas refleja un avance, una tendencia positiva, pues refleja que se ha logrado llegar a un mayor número de habitantes; es decir, cada día es mayor el número de ciudadanos que conocen no sólo la existencia del Tribunal, sino también su función y en el que se cuenta con un área de asesoría legal gratuita, por lo que el beneficio de tener mayor cobertura estatal de la población implica mejor cumplimiento del compromiso de informar debidamente a la sociedad de sus derechos, de la posibilidad que tienen de defenderse ante la arbitrariedad, los excesos, o todo acto que considere el particular que atenta contra sus intereses.¹¹⁰

Respecto a las promociones de juicios ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo y los recursos de inconformidad ante los Juzgados Administrativos Municipales, en el periodo 2002 – 2003 se formularon 289; en el periodo 2003 – 2004, 356; y en el periodo 2004 – 2005, 285.

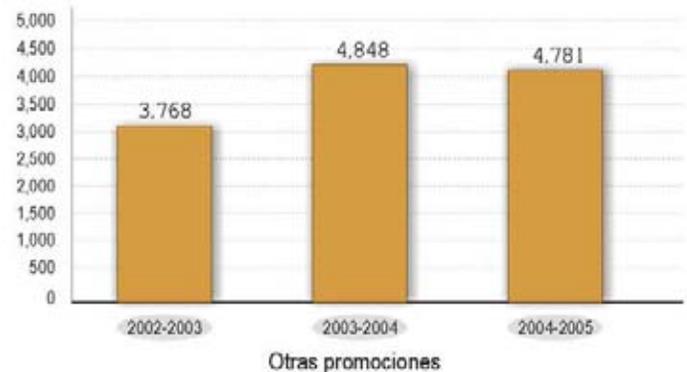
GRÁFICA 7.9 PROMOCIÓN DE JUICIOS Y RECURSOS DE INCONFORMIDAD



Fuente: Tribunal de lo Contencioso Administrativo

En cuanto a otras promociones, en las que se incluyen escritos para ofrecer pruebas, rendir alegatos, interponer quejas, contestar vistas, cumplir requerimientos, etc. de manera que la cantidad que en cada periodo se registra, obedece únicamente al número de incidencias extraordinarias que se presente, siendo independiente a la vigilancia y seguimiento con que se atiende cada juicio encomendado por los ciudadanos al Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

GRÁFICA 7.10 OTRAS PROMOCIONES



Fuente: Tribunal de lo Contencioso Administrativo

Impartición de Justicia Administrativa

Con la nueva Ley de Justicia Administrativa y las reformas a la Ley Orgánica Municipal, vigentes a partir de 1999, se amplió y se acercó más la Justicia Administrativa a los particulares con la creación de los Juzgados Administrativos Municipales, que conocen de los conflictos entre los gobernados y las autoridades administrativas municipales. Por otro lado, la Ley de Justicia citada amplía las pretensiones que puede hacer valer el ciudadano, como son la de daños y perjuicios; y el Tribunal, además de sentencias de nulidad, dicta sentencias de condena, esto es, se le dota de la facultad y los medios para hacer cumplir sus resoluciones, o en su caso, modificar el acto impugnado. En el periodo 2000 al 2005, se han emitido 4,069 resoluciones definitivas.

CUADRO 7.26 IMPARTICIÓN DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA 2000 A 2005

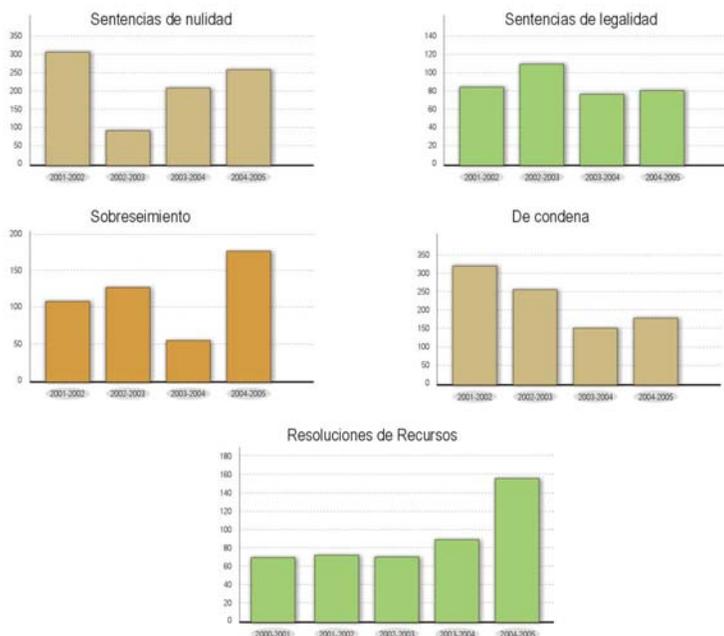
Sentencias	2000-2001	2001-2002	2002-2003	2003-2004	2004-2005
Sentencias de Nulidad	486	329	124	234	287
Sentencias de Legalidad	64	99	122	89	92
Sobresolimiento	78	122	143	76	192
De condena	9	348	280	177	202
Resoluciones de Recursos	79	85	81	101	170
Total	716	983	750	677	943

Fuente: Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

110 El avance mencionado se produjo básicamente por tres factores: 1. La regionalización de la Defensoría (ubicándose una oficina en otros tres municipios además de la capital: León, San Luis de la Paz y Celaya); 2. La implementación anual a partir de 2003 de una campaña de difusión, donde se organizaron los esfuerzos por dar a conocer al Tribunal, siendo un atractivo de las mismas el ofrecimiento de asesoría legal gratuita mediante la Defensoría de Oficio; y 3. La contratación de cuatro abogados más como analistas de proyectos, asignando uno en cada oficina regional, ampliándose en consecuencia la posibilidad de mayor atención a los usuarios.

Una sentencia es de nulidad cuando el tribunal advierte irregularidades legales en el acto demandado y, en consecuencia, el ciudadano no se encuentra obligado a acatarlo pues la Sala lo ha declarado inválido mediante su resolución. Una sentencia es de legalidad cuando en ella se reconoce que el acto de la autoridad se realizó con total apego a derecho y, en consecuencia, el ciudadano debe cumplirlo. Una resolución es de sobreseimiento cuando el tribunal, por alguna causa legal establecida en la Ley de Justicia Administrativa, se ve imposibilitado para resolver lo que las partes le han planteado en sus escritos. Una sentencia es de condena cuando habiéndose decretado la nulidad del acto, ordena además a la autoridad a realizar algo a favor del ciudadano, como por ejemplo: pagarle una indemnización, otorgarle una licencia, dejarlo en libertad, etc.

GRÁFICAS 7.11 TIPOS DE SENTENCIA



Fuente: Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

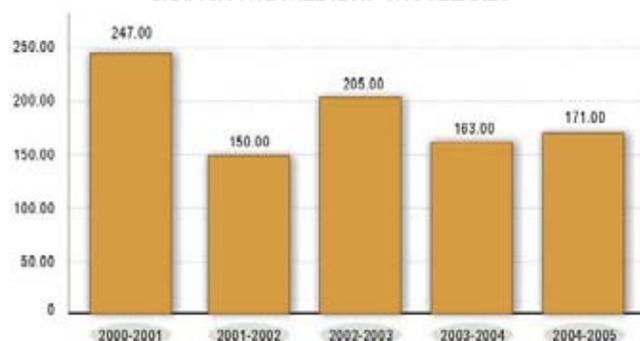
Justicia Cautelar

La Justicia Cautelar es aquella que se otorga al particular para suspender la ejecución de actos administrativos impugnados, en tanto no se emita resolución. Esta se puede conceder por el Tribunal, para efectos de mantener las cosas en el estado en que se encuentran al interponer la demanda de juicio

III En ocasiones es muy importante para los ciudadanos que acuden al Tribunal de lo Contencioso Administrativo pidiendo justicia que en forma aunque provisional pero rápida, se les otorguen los beneficios propios de la sentencia que los amparará a futuro, luego de varios largos meses de litigio, logrando que al poco tiempo de recibida su demanda sean paralizados los actos de autoridad ilegales impidiéndoles perjuicios inclusive de difícil o imposible reparación. Para cumplir con ese importante fin la Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Guanajuato ha creado la institución de la suspensión del acto impugnado. Sin embargo, nuestra ley reconoce además la posibilidad de que los particulares puedan volver a disfrutar de sus derechos cuando el acto arbitrario de la autoridad ya se haya ejecutado, se trata de una especie más de la suspensión a la que se ha dado en llamar, la suspensión restitutoria. La suspensión en materia administrativa cumple una función sumamente importante en el contexto del juicio ante el tribunal contencioso, pues mediante ella los gobernados pueden gozar anticipadamente de los beneficios que son propios de una sentencia de nulidad o de condena.

contencioso administrativo, en tanto se pronuncia sentencia o bien para efectos restitutorios, estos es, volver las cosas al estado que tenían antes de ejecutarse el acto; como por ejemplo, en los casos de actos privativos de la libertad o con el objeto de conservar la materia del juicio o impedir perjuicios irreparables al particular.¹¹¹

GRÁFICA 7.12 MEDIDAS CAUTELARES

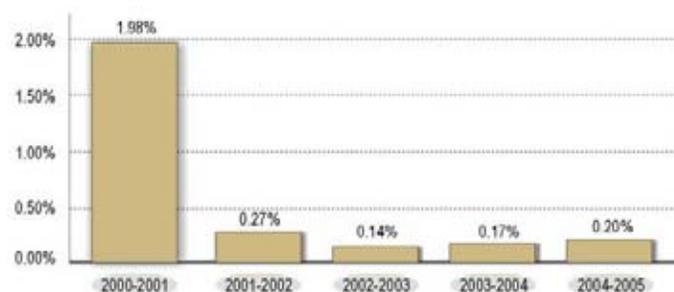


Fuente: Tribunal de lo Contencioso Administrativo

Acuerdos de Cosa Juzgada

Estos se emiten cuando no se interpone el recurso de revisión, cuando no se interpone el juicio de amparo y cuando, en ambos casos, queda firme la decisión del magistrado. En este sentido, cabe destacar que aún cuando se elevó el número de amparos directos, en relación a los concedidos en el año 2000, en el periodo comprendido del 1 de julio del 2000 al 30 de junio del 2001, sólo se concedieron en ocho casos, cuya suma de ambos rubros representa un 1,98%; en el mismo periodo, del 2001 al 2002 fue de un 0.27%; del 2002 al 2003 fue de un 0.14%; del 2003 al 2004 fue de un 0.17% y del 2004 al 2005 fue de un 0.20%.

GRÁFICA 7.13 AMPAROS CONCEDIDOS



Fuente: Tribunal de lo contencioso administrativo

Las sentencias que dicta el Tribunal Contencioso Administrativo del Estado adquieren la calidad de cosa juzgada, es decir, quedan firmes una vez que las partes han agotado los medios de defensa que las leyes les conceden para atacarlas, cuando consideren que se han dictado apartándose de la ley. Los medios de defensa que existen son el recurso de revisión si la inconforme es la autoridad demandada y lo resuelve el Pleno del propio tribunal; si quien impugna es el ciudadano, éste tendrá que promover el juicio de amparo directo administrativo que resolverá un Tribunal Colegiado de Circuito. Cuando los medios de defensa se han resuelto y han determinado que la sentencia se pronunció con apego a derecho, ésta adquiere la calidad de cosa juzgada.

JUSTICIA LABORAL

El derecho del trabajo tiende a conseguir el equilibrio entre trabajadores y patrones, que se desarrollan en un clima de estabilidad y paz social, el trato entre trabajadores y patrones es humano y respetuoso; pero al mismo tiempo consigue la justicia social, a fin de que los trabajadores obtengan beneficios nuevos en la medida que el desarrollo de la industria lo permita.

Conciliación y arbitraje

Al redactar el Plan Estatal de Desarrollo, la integración de las Juntas Locales de Conciliación y Arbitraje (JULCAS) constituía un punto importante de resolver, por lo cual en el año 2002, se modificó la estructura de las Juntas Especiales de León, determinándose mediante decreto gubernativo que desaparecían para transformarse en Juntas Locales 1, 2, 3 y 4, sin embargo esto no procedió, reestableciéndose la Junta Local de Conciliación y Arbitraje y tres especiales. Ello representa una clara muestra de que la inquietud por lograr la justicia laboral existe.

Con la finalidad de dar una atención especializada a la problemática laboral y a la vez de contar con cargas de trabajo equitativas que hagan más eficiente y efectivo el trabajo de las JULCAS, en el año 2005 se crea la Subsecretaría del Trabajo y de Previsión Social contando con dos Direcciones Generales, la Dirección General de Promoción y Desarrollo Laboral y la Dirección General del Trabajo; la primera de ellas, busca promover una nueva cultura laboral con la que se



busca dar a conocer a los empresarios y a los trabajadores sus derechos y obligaciones; se promoverá además la cultura de la prevención de los riesgos de trabajo, mediante la capacitación y adiestramiento de trabajadores y patrones. Dentro de esta misma Dirección se encuentra el área de inspectoría, que tiene como finalidad vigilar que en los centros de trabajo se cumplan con las condiciones de trabajo previstas por la ley en la materia, contando actualmente con catorce inspectores del trabajo.

Por su parte, en la Dirección General del Trabajo se aumentó el número de actuarios contratándose a catorce y cuatro Procuradores Auxiliares, con la finalidad de realizar el mayor número de notificaciones en tiempo y forma legal.

En lo que corresponde al rubro de registro de contratos colectivos y de sindicatos, la duplicidad de registros era realmente un problema, por ellos se celebró convenio con la Delegación Federal del Trabajo y Previsión Social a efecto de coordinar acciones para lograr la justicia laboral. La problemática de la duplicidad de registro en las Juntas Locales continúa vigente, no obstante, en la estructura de la Subsecretaría se encuentra contemplado un departamento en el que deberán inscribirse todos los Sindicatos y los Contratos Colectivos, así como los movimientos que estos observen, con lo cual se evitará este problema y se subsanarán los registros que por duplicado o por triplicado a la fecha existan.

La capacitación del personal jurídico y administrativo es un aspecto relevante para lograr la justicia pronta y expedita, desafortunadamente esta capacitación se ha visto condicionada por diferentes factores, sin embargo en estos cinco años, como resultado de convenios con la Universidad de Guanajuato,

se concretaron diplomados en Derecho Laboral los cuales fueron obligatorios para Secretarios Auxiliares, Secretarios Generales, Presidentes, Procuradores de la Defensa del Trabajo y actuarios.

En el reciente proceso de contratación de los actuarios en funciones se les impartió un curso de inducción, con la finalidad de que se familiarizaran con los formatos, términos y solventaran sus dudas antes de iniciar su labor en campo, intentando con ello paliar un poco la inexperiencia en la materia.

Al inicio del período de análisis, el sector laboral se encontraba con gran atraso tecnológico, puesto que no todas las Juntas estaban debidamente equipadas, y aquellas que si lo estaban contaban con programas informáticos desactualizados, actualmente cada Secretario Auxiliar cuenta por lo menos con una computadora personal, aún cuando faltan impresoras y actualizar programas informáticos, sin embargo el avance es substancial. En cuanto a la creación de un programa que permita el manejo de datos, se implementó a partir del 2004 el SIJUG (Sistema Integral de Información de las Juntas de Conciliación y Arbitraje) en cada de una de las Juntas, con este sistema se ha logrado, primero crear una base de datos de todo lo que ingresa a partir de su puesta en marcha, ésta se alimenta día con día, con lo cual se pretende tener control de todo lo que ingresa a la Junta, del inicio del proceso hasta su culminación.

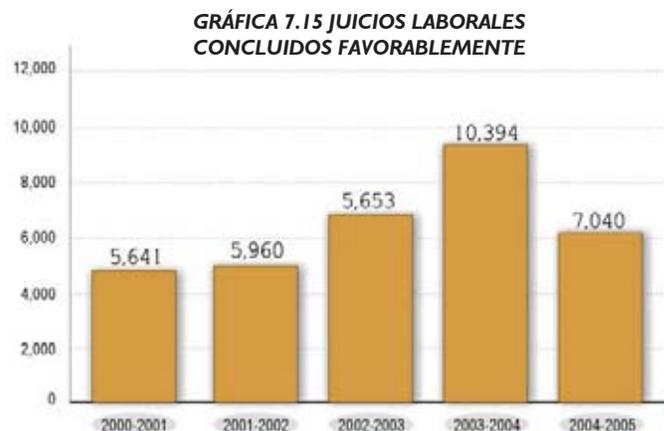
Demandas y juicios laborales

La impartición de justicia laboral es función de los Tribunales Laborales. Durante el periodo que va de Enero del 2000 a mayo del 2005, se presentaron 43,406 demandas. La causa principal manejada por los actores fue el despido injustificado.



Fuente: Dirección General del Trabajo, Secretaría de Gobierno

Y en este mismo periodo se concluyeron favorablemente 36,688 juicios, lo que equivale a un 85% de efectividad.



Fuente: Dirección General del Trabajo, Secretaría de Gobierno

Al inicio del período de estudio, se comprometió por parte de las instancias correspondientes, el dictar proyectos de laudo¹² en un tiempo máximo de 15 días a partir de la fecha de cierre de instrucción y hasta que se dicte el laudo, quedando esta meta rebasada a la fecha de redacción del presente diagnóstico y actualmente se dictan proyectos de laudo en un promedio de 8.25 días; con este tipo de acciones se favorece a los trabajadores ya que obtendrán en el menor tiempo posible las prestaciones que conforme a la ley tienen derecho, y a la parte patronal, de pagar los salarios caídos por el tiempo que transcurre en la tramitación de los juicios laborales.

Respecto a la emisión de laudos, es importante mencionar que en el periodo 2000 a mayo 2005 se dictaron 5,850 laudos.



Fuente: Dirección General del Trabajo, Secretaría de Gobierno

12 Un laudo se refiere a la resolución de equidad pronunciada por los representantes de las Juntas de Conciliación y Arbitraje al decidir sobre el fondo de un conflicto de trabajo y poner así fin a una controversia entre trabajadores y patronos.

Emplazamientos y estallamientos de huelgas

En el periodo ya establecido, se han recibido en las Juntas Locales de Conciliación y Arbitraje 933 emplazamientos a huelga¹¹³, de los cuales únicamente han estallado 5, lo que refleja el clima de estabilidad laboral, que se traduce en atracción de inversiones, generación de empleos, certidumbre a los empresarios y, sobre todo, tranquilidad para los trabajadores guanajuatenses.

CUADRO 7.27 EMPLAZAMIENTOS A HUELGA VS. HUELGAS ESTALLADAS

Periodo	Emplazamientos	Huelgas estalladas
2000-2001	189	1
2001-2002	154	0
2002-2003	159	1
2003-2004	277	3
2004-2005	154	0
Total	933	5

Fuente: Dirección General del Trabajo, Secretaría de Gobierno

En la actualidad y en el ámbito jurídico, la tendencia es llevar la conciliación, que implica una atención personal y directa hacia los sectores patronal y obrero, con el fin de agilizar la solución de controversias, que nos ha permitido evitar el surgimiento de demandas individuales.

EJECUCIÓN PENITENCIARIA Y READAPTACIÓN SOCIAL

El Sistema Penitenciario del Estado lo constituyen 21 centros de reclusión; de ellos, 10 dependen de la administración estatal (Acámbaro, Celaya, Guanajuato, Irapuato, León, Pénjamo, San Felipe, Salamanca, San Miguel Allende y Valle de Santiago) y 11 de administraciones municipales (Cortazar, Dolores Hidalgo, Juventino Rosas, Moroleón, Salvatierra, San Francisco del Rincón, San José Iturbide, San Luis de la Paz, Silao, Uriangato, Yuriria). Los centros estatales de readaptación social tienen una capacidad para 4,358 internos, y las cárceles municipales pueden albergar hasta 438 internos. En suma, la capacidad total en el Estado es de 4,796 internos.

113 El emplazamiento se refiere al acto por lo que la autoridad laboral comunica al demandado, por medio de una notificación personal, la existencia de una demanda en su contra, y le concede un plazo para que la conteste.

114 Solo a partir del 2005 se cuenta con estadísticas respecto a la edad.



La población total de los centros de reclusión es de 5,405 internos. En centros estatales se concentran 5,064 internos que corresponden al 94% de la población total; el 6% restante, 341 internos, se encuentran en los 11 centros municipales, dado que la capacidad total instalada es de 4,796 espacios para internos, podríamos hablar de una sobrepoblación que se manifiesta en los centros estatales.

CUADRO 7.28 POBLACIÓN Y CAPACIDAD EN CENTROS ESTATALES DE READAPTACIÓN SOCIAL

CONCEPTO	AÑO				
	2001	2002	2003	2004	2005
Población	3271	3656	4330	4676	5064
Capacidad	3613	3613	3753	4358	4358

Fuente: Secretaría de Seguridad Pública. Dirección General de Ejecución Penitenciaria y Readaptación Social

CUADRO 7.29 POBLACIÓN Y CAPACIDAD EN CÁRCELES MUNICIPALES

CONCEPTO	AÑO				
	2001	2002	2003	2004	2005
Población	288	301	337	349	341
Capacidad	518	518	438	438	438

Fuente: Secretaría de Seguridad Pública. Dirección General de Ejecución Penitenciaria y Readaptación Social

De acuerdo a la información que se presenta a continuación, se puede inferir que el extracto de población que es susceptible de delinquir se encuentra en el perfil de sexo masculino, con estudios de primaria o menos y en edades promedio de 32 años¹¹⁴. Sin embargo, de acuerdo a la tendencia que muestran estos datos, las personas con mayor escolaridad comienzan a presentar conductas delictivas que los llevan a ser privados de su libertad.



CUADRO 7.30 PERFIL DEL INTERNO: ESCOLARIDAD Y SEXO

2002		2003		2004		2005 ¹	
Sexo	Escolaridad	Sexo	Escolaridad	Sexo	Escolaridad	Sexo	Escolaridad
3.400 Hombres 256 Mujeres	Con primaria 1611 Con secundaria 800 Con Preparatoria y/o equivalente 340 Profesional 59 Sin escolaridad 845	4.052 Hombres 323 Mujeres	Con primaria 1539 Con secundaria 1277 Con Preparatoria y/o equivalente 482 Profesional 87 Sin escolaridad 990	4.352 Hombres 362 Mujeres	Con primaria 1596 Con secundaria 1044 Con Preparatoria y/o equivalente 557 Profesional 116 Sin escolaridad 1001	4639 Hombres 425 Mujeres	Con primaria 2401 Con secundaria 1220 Con Preparatoria y/o equivalente 577 Profesional 129 Sin escolaridad 737
Total 3656		Total 4375		Total 4714		Total 5064	

Fuente: Secretaría de Seguridad Pública del Estado.
Dirección General de Ejecución Penitenciaria y Readaptación Social.

Sin escolaridad se consideran todos aquellos internos de los que no se acredite haber iniciado formalmente algún nivel educativo, además de los analfabetas y los no susceptibles de atención por edad, enfermedad, estado mental y renuentes.

Actividades de readaptación social: laborales, educativas y de capacitación.

En cuanto a las acciones relacionadas con la readaptación social en los centros penitenciarios, como pueden ser laborales, educativas y de capacitación para el trabajo, se puede hacer notar que la tendencia es que cada vez más internos se involucren en dichas actividades. Esto pudiera deberse entre otras cosas, al esfuerzo constante que se hace por parte de las áreas técnicas de los Centros que buscan fomentar en la población interna, el interés por participar en ellas.

CUADRO 7.31 PROGRAMA OFRECIDOS A LOS INTERNOS^{1/5}

Tipo de servicio y/o programa ofrecido a los internos	Objetivo del programa	Número de participantes 2002	Número de participantes 2003	Número de participantes 2004	Número de participantes 2005 ¹
Actividades laborales	Dar cumplimiento a lo estipulado por el Art. 10 Constitucional que refiere como base de la readaptación social el trabajo, la capacitación para el mismo y la educación.	2668	2802	3484	3863
Actividades educativas		1791	2124	2897	2913
Actividades de capacitación		1718	2133	3052	2808
Programa "Tu Puedes Vivir sin Drogas" implementado en el Cereso de Valle de Santiago	Brindar un tratamiento correctivo a internos adictos a cualquier tipo de droga con la finalidad de desintoxicarlos e incorporarlos plenamente al tratamiento readaptativo.			24	47

Fuente: Secretaría de Seguridad Pública del Estado.
Dirección General de Ejecución Penitenciaria y Readaptación Social.

Los programas laborales, educativos y de capacitación tienen un impacto directo en la calidad del tratamiento readaptativo, toda vez que constituyen el eje central del mismo, como lo señala el Art. 18 Constitucional. Además de funcionar como terapia readaptativa, constituye una herramienta fundamental para la futura vida en libertad del interno ya que prepara y capacita a la persona para tener una más amplia gama de opciones de superación al reincorporarse a la vida productiva.

Los programas preventivos y de atención de adicciones constituyen un elemento sustancial para la readaptación social y para el mantenimiento de los niveles de seguridad en los Centros Estatales de Readaptación Social. Asimismo contribuyen a mejorar la calidad de las relaciones de convivencia entre la población interna y entre ésta y sus propias familias; además reduce la posibilidad de potenciales actos que pudieran alterar el orden en los penales.

Otro de los puntos de apoyo para lograr una disposición del interno a la readaptación es la "Visita Familiar". De acuerdo a los registros que se llevan a cabo semana por semana, es cada vez más demandante por los familiares el de visitar a su interno. Por eso es indispensable contar con los procedimientos e infraestructura necesaria que dé seguridad y comodidad a los visitantes que se presentan en los Centros de Readaptación.



CUADRO 7.33 CRECIMIENTO POBLACIONAL EN LOS CENTROS DE READAPTACIÓN SOCIAL

Mes	2002		2003		2004		2005	
	Ingreso	Egreso	Ingreso	Egreso	Ingreso	Egreso	Ingreso	Egreso
Enero	80	38	98	14	595	630	100	96
Febrero	89	17	149	16	421	314	113	25
Marzo	114	36	105	79	204	50	176	45
Abril	96	60	147	49	73	38	139	41
Mayo	72	61	171	67	91	67	136	87
Junio	80	42	179	33	64	61	53	137
Julio	50	35	179	53	59	30	83	27
Agosto	73	343	89	54	80	42		
Septiembre	90	71	1182	1072	36	89		
Octubre	86	38	47	71	116	23		
Noviembre	110	27	113	96	81	80		
Diciembre	80	122	34	123	102	96		

Fuente: Secretaría de Seguridad Pública del Estado. Dirección General de Ejecución Penitenciaria y Readaptación Social.

CUADRO 7.32 PROGRAMA OFRECIDOS A LOS FAMILIARES DE LOS INTERNOS

Tipo de servicio y/o programa ofrecido a los familiares de los internos	Objetivo del programa	Número de participantes 2002	Número de participantes 2003	Número de participantes 2004	Número de participantes 2005 ¹
Visitas de familiares a internos	Coadyuvar al tratamiento de los internos mediante la conservación y fortalecimiento de sus vínculos con personas del exterior, que tengan con ellos lazos de parentesco o amistad.	No se contaba con este registro.	291, 273	384,817	293,737
Visitas por locutorios a internos		188,139	249,616	181,611	
Visita íntima		13, 262	20,917	15,078	
Liberados atendidos por el Patronato para la Reincorporación Social por el Empleo	Apoyar la reintegración social y la prevención de conductas antisociales a través de gestiones ante los diferentes sectores sociales. Para lograr la incorporación del liberado en actividades socialmente productivas.	148	66	456	365
Familiares de internos atendidos por el Patronato para la Reincorporación Social por el Empleo		17	104	483	28

Fuente: Secretaría de Seguridad Pública del Estado. Dirección General de Ejecución Penitenciaria y Readaptación Social.

El servicio de visita a los internos en las modalidades familiar, locutorios e íntima constituye un factor fundamental en la eficacia del tratamiento readaptativo. Esto es, el hecho de no perder ese vínculo con personas cercanas al entorno social en que se desenvolvían cuando vivían en libertad, coadyuva de manera sustantiva en el grado de disposición que el interno ponga en la asimilación de su tratamiento que en el futuro le permitirá una adecuada reinserción a la sociedad.

De acuerdo a el cuadro anterior, se puede inferir que en el 2002, se tiene que hay en promedio 1.72 ingresos por uno que sale, en comparación en el 2003 de cada interno que sale, 1.51 ingresan; en el 2004 se calcula que por cada 1 interno que sale 1.30 ingresa, y por último en lo que va del 2005, por cada interno que sale, 1.93 ingresa. Por lo tanto, la tendencia que se marcaba del 2002 al 2004 era decreciente la proporción de acuerdo a cada año anterior, sin embargo, en el 2005 el comportamiento es diferente ya que hay un marcado crecimiento poblacional.

En la actualidad no se da un seguimiento completo a liberados para poder medir el grado en que se reincorporen plenamente a la sociedad y a su familia de manera productiva. La Dirección de Seguimiento a Liberados se encuentra ya plasmada en la Ley, en espera de ser aprobada y poder ponerla en marcha. De esta manera podrá cumplirse eficazmente la tarea del seguimiento postcarcelario.

El Sistema Estatal para el Tratamiento de Menores Infractores¹¹⁶, atiende a los 46 municipios del Estado de Guanajuato, lo cual se refleja en la gran variedad de jóvenes de los distintos municipios de nuestro Estado; la edad de los mismos fluctúa de los 11 a 16 años tratándose de infracciones al Código Penal del Estado, y de los 11 a los 18 años en el caso de infracciones al Código Penal Federal, careciendo actualmente de competencia para conocer asuntos de orden federal.

A junio del 2005, se atiende a un total de 130 menores internos. Se tiene capacidad instalada para 103 jóvenes divididos en 14

¹¹⁶ Las instalaciones del Sistema Estatal, antes Instituto Tutelar, fueron entregadas por parte del Sistema Estatal para el Desarrollo Integral de la Familia el 30 de diciembre de 1994.

dormitorios con capacidad de 7 camas por dormitorio; y con 5 dormitorios individuales lo que arroja un total de 103 camas para varones.

Así mismo, se cuenta con un dormitorio femenino con capacidad de 8 camas para mujeres; haciendo una capacidad total de 111 espacios para jóvenes; por ello resulta evidente que dichas instalaciones han quedado rebasadas respecto a las exigencias que imponen las condiciones de la Ley de Justicia para Menores, con lo que se evidencia la necesidad urgente de construir un centro de tratamiento, que responda a las necesidades reales de nuestro estado, que empaten con los instrumentos de carácter internacional y nacional en materia de menores infractores.

PROTECCIÓN CIVIL.

La difusión es una de las actividades preponderantes de la protección civil, que permite a los ciudadanos conocer y estar informados sobre los posibles riesgos que los afectarán. En

el estado se utilizan tres herramientas de difusión de gran impacto como son:

- La emisión de spots en la radio,
- La distribución de trípticos, y
- La inclusión de insertos en los diarios de mayor circulación en el Estado.

A partir del 2003 es cuando surge con mayor fuerza, la necesidad de consolidar una cultura de protección civil entre los guanajuatenses. Lo anterior debido a que cada temporada son más cambiantes y extremos los climas ambientales.

Es por tal motivo y como se refleja en el cuadro siguiente, se comienza a realizar tareas encaminadas en concientizar a la población en desarrollar una cultura de auto cuidado, y permitir tener una sociedad mejor informada para afrontar contingencias y desastres naturales.

Con lo anterior se constata que la responsabilidad del

CUADRO 7.34 ACCIONES DE DIFUSIÓN A LA CIUDADANÍA EN MATERIA DE PROTECCIÓN CIVIL¹¹⁷

Tipo de acción	Objetivo del programa	2002		2003		2004		2005 ¹	
		Alcance	Población atendida	Alcance	Población atendida	Alcance	Población atendida	Alcance	Población atendida
Radiodifusión		0	0	3,708 anuncios	5,020,000 Guanajuatenses	2,358 anuncios	5,020,000 Guanajuatenses	10,710 anuncios	5,020,000 Guanajuatenses
Trípticos	Incrementar la cultura en protección civil	9,000 (4 temporadas)	9,000 Guanajuatenses	37,000 (2 temporadas)	37,000 Guanajuatenses	120,000 (4 temporadas)	120,000 Guanajuatenses	15,000 (2 temporadas)	15,000 Guanajuatenses
Prensa escrita (Periódicos)						30 insertos en 6 periódicos	5,020,000 Guanajuatenses	145 insertos en 6 periódicos diferentes	5,020,000 Guanajuatenses

Fuente: Secretaría de Seguridad Pública del Estado. Coordinación Ejecutiva de Protección Civil.

gobierno no solo es el fortalecimiento de una cultura de la protección civil, sino enseñar a la población lo que tiene que hacer cuando ocurre un desastre y también emprender un proceso de sensibilización para que la gente sea capaz de evaluar correctamente los riesgos que la amenazan.

Para abarcar las contingencias, se cuenta en el Estado con una Coordinación de Protección Civil¹¹⁸ adicionalmente, cada uno de los 46 municipios, cuenta con una Unidad de Protección Civil Municipal con el equipo mínimo indispensable para coordinar la primera respuesta ante la presencia de una

contingencia. De igual forma, también se cuenta con una herramienta importante para coordinar eventualidades: los centros de atención de emergencias municipales 066, que actualmente funcionan en 41 municipios. Sin embargo, es necesario completar los 46 centros, debido a la necesidad de actuar efectiva y eficazmente ante la presencia de un desastre. Para estos casos, se tienen registrados 90 grupos de apoyo distribuidos de la siguiente manera: 22 Delegaciones de la Cruz Roja, 31 Cuerpos de Bomberos y 37 Grupos de apoyo voluntario, que entran en actividad cuando se presentan emergencias y desastres que afectan a la población.

¹¹⁷ Con corte a Julio de 2005

¹¹⁸ Para cumplir con su tarea, cuenta con una plantilla de 42 elementos, se tiene un sistema de comunicaciones para la atención y despacho de urgencias médicas prehospitalarias y emergencias de protección civil, también hay personal que da servicio de coordinación y/o atención a accidentes, emergencias y desastres, atendiendo durante las 24 horas de los 365 días del año.

Para información de la ciudadanía sobre los riesgos que existen o de los que se pueden presentar, se elaboró la actualización y sistematización del Atlas Estatal de Riesgos, con una base de datos histórica, con la finalidad de poner al alcance de la población y de las dependencias e instituciones que coadyuvan en las actividades de protección civil; específicamente en el área de prevención, es una herramienta de consulta, disponible a través de la Internet, que permita mitigar en gran medida los impactos de cualquier posible contingencia.

Para el mejor control y seguimiento de los riesgos que pudieran presentarse en el Estado, ha sido indispensable conocer los fenómenos que potencialmente pudieran afectar la seguridad de sus habitantes. El conocimiento profundo de dichos fenómenos trajo como resultado la siguiente clasificación de riesgos: los geológicos, hidrometeorológicos, químico-tecnológico, sanitario-epidemiológico y socio-organizativo. El cuadro que se muestra a continuación refleja los fenómenos que se han venido presentando por municipio.

- Fenómeno geológico

En relación a este fenómeno, y de acuerdo al Atlas de Riesgos que se tiene del Estado, los municipios de San Miguel de Allende, Comonfort, Cortazar, Valle de Santiago, Jaral del Progreso y Acámbaro, son los que se encuentran monitoreados como zonas estrato volcánicas, es decir, aquellas que por sus antecedentes pudieran convertirse en zonas de posibles emanaciones o erupciones de sustancias que sólo se encuentran por debajo de la corteza terrestre y que son altamente nocivas para los asentamientos humanos.

Asimismo, se tiene identificado zonas con fallas geológicas en los municipios de Irapuato, Abasolo, Celaya, San Felipe y Silao, que potencialmente representan afectaciones en el patrimonio de sus pobladores.

- Fenómeno hidrometeorológico

Los municipios del Estado de Guanajuato se encuentran observados también de acuerdo a las zonas de alto riesgo de inundaciones. En el estado se encuentra el paso de ríos importantes y la ubicación de cuencas que por su naturaleza pudieran ser un peligro para la seguridad de los pobladores.

En el Atlas de Riesgos, se encuentra también un sistema que arroja información relacionada con los rangos de temperatura

CUADRO 7.35 CLASIFICACIÓN DE FENÓMENOS POR MUNICIPIO

Municipio	Fenómeno				
	Geológico	Hidrometeorológico	Químico-Tecnológico	Sanitario-epidemiológico	Socio-Organizativo
Abasolo	X	X	X	X	X
Acámbaro	X	X			X
Allende	X	X	X	X	X
Apaseo el Alto		X	X		X
Apaseo el Grande	X	X	X	X	X
Atarjea	X	X	X		
Celaya	X	X	X	X	X
Cd. Manuel Doblado		X	X	X	X
Comonfort		X	X		X
Coroneo		X	X		X
Cortazar	X	X	X		X
Cuerámara	X	X	X	X	X
Dr. Mora			X		X
Dolores Hidalgo	X	X	X		X
Guanajuato	X	X	X	X	X
Huanimaro		X	X	X	X
Irapuato	X	X	X	X	X
Jaral del Progreso	X	X	X		X
Jerécuaro		X	X		X
Juventino Rosas	X	X	X		X
León	X	X	X	X	X
Moroleón		X	X	X	X
Ocampo	X	X	X		X
Perijano	X	X	X		X
Pueblo Nuevo	X	X			X
Purísima del Rincón		X	X	X	X
Romita		X		X	X
Salamanca	X	X	X	X	X
Salvatierra		X	X		X
Santa Catarina	X		X	X	X
San Diego de la Unión	X	X	X		X
San Felipe	X	X	X	X	X
San Francisco del Rincón		X	X	X	X
San José Iturbide	X	X	X		X
San Luis de la paz	X	X	X	X	X
Santiago Maravatío		X	X		X
Silao	X	X	X	X	X
Tarandacuao		X	X		X
Tarímoro		X	X		X
Tierra Blanca	X	X	X		X
Uriangato		X	X		X
Valle de Santiago	X	X	X		X
Vilagrán		X	X		X
Victoria	X	X	X		X
Xichú	X	X	X		X
Yuriria	X	X	X		X

Fuente: Secretaría de Seguridad Pública del Estado. Coordinación Ejecutiva de Protección Civil.

que se presentan en el Estado y que sirvan de punto de arranque para poder planear los programas preventivos y de apoyo a los guanajuatenses en el caso que se presenten temperaturas extremas.

Fenómeno químico-tecnológico

Contando Guanajuato con un corredor Industrial importante y en crecimiento, es indispensable que se tenga información de cada uno de los puntos de pudieran representar un riesgo

para la población. Por este motivo se cuenta con el análisis del fenómeno químico-tecnológico, en virtud de que se debe de contar con programas preventivos y de inspecciones que proporcionen a la sociedad la seguridad de si mismos y sus bienes.

- Fenómeno sanitario-epidemiológico

El estado de Guanajuato no cuenta con focos de infección, solo los que pudieran surgir a consecuencias del mal manejo de los rellenos sanitarios que se encuentran distribuidos en distintas ciudades como lo representa el siguiente cuadro.

CUADRO 7.36: MUNICIPIOS QUE CUENTAN CON RELLENO SANITARIO

San Felipe	San Diego de la Unión
Victoria	Santa Catarina
León	Silao
Allende	Cuerámara
Irapuato	Apaseo el Grande
Huanimaro	Uriangato
Jerécuaro	Tarandacuao

Fuente: Secretaría de Seguridad Pública del Estado.

Coordinación Ejecutiva de Protección Civil.

- Fenómeno socio-organizativo

El Estado también es monitoreado de acuerdo a los fenómenos socioorganizativos que se presentan de manera periódica. Tales situaciones están relacionadas con encuentros religiosos y sociales y que a través de estos años han presentado un crecimiento en cuanto al número de personas que participan en ellos. Debido a ello, se cuenta con los trazos de las rutas que siguen año con año los peregrinos que atraviesan el Estado. Esto facilita las tareas de protección civil para poder contar con puntos de presencia y apoyo a través de dichas rutas.

CUADRO 7.37 FALTAS ADMINISTRATIVAS POR AÑO, SEGÚN TIPO

Tipo de falta administrativa	Número de faltas año 2001	Número de faltas año 2002	Número de faltas año 2003	Número de faltas año 2004	Número de faltas año 2005 (Parcial)
Detonar cohetes, hacer fogatas, encender piezas pirotécnicas sin permiso de las Autoridades Municipales.	17	7	26	23	20
Detonar arma de fuego.	40	23	27	17	11
Causar falsas alarmas que puedan provocar pánico entre la gente.	6	8	12	29	19
Penetrar o invadir sin autorización en zonas o lugares públicos (lugares de acceso prohibidos)	30	26	31	45	37
Organizar o tomar parte en juegos de cualquier índole en lugar público, que pongan en peligro a las personas que en él transiten o causen molestias a las familias que habitan cerca del lugar. Cualquier otra acción u omisión que afecte negativamente a la s	56	67	59	76	47
Deteriorar bienes destinados al uso público o hacer uso indebido de los mismos.	65	45	53	43	24
Hacer uso indebido de buzones, casetas telefónicas, señalamientos, objetos y aparatos de uso común.	18	22	23	11	17
Maltratar o ensuciar las fachadas de los edificios o lugares públicos.	75	96	84	88	46
Destruir lámparas de alumbrado público o las colocadas por particulares en las fachadas de sus propiedades.	8	10	14	11	7
Quitar o deteriorar los carteles, programas u otras formas de publicidad o propaganda pública o privada, colocada con la autorización respectiva.	10	9	7	10	5
Arrojar en lugares públicos: animales muertos, escombros, sustancias tóxicas o basura.	24	29	30	32	27
Arrojar a los drenajes, alcantarillados o desagües: basura, escombros y sustancias peligrosas.	8	11	6	8	2
Abstenerse, los ocupantes de un inmueble de recoger la basura del tramo de acera del frente o arrojar la basura de la banqueta hacia la calle ó colocar en lugar público el recipiente de la basura o desperdicios que debe ser entregado al camión recolector.	11	3	6	3	3
Orinar o defecar en cualquier lugar público distinto al autorizado para ese efecto.	303	333	335	403	241
Solicitar los servicios de la policía, bomberos, cruz roja etc., invocando hechos falsos o realizando falsas alarmas.	24	19	24	25	16
Ejercer la mendicidad en lugares públicos. Obligar o regentar a practicar la mendicidad y/o prostitución.	26	35	32	39	28
No tener habitualmente trabajo u ocupación honesta, ni medios legítimos para subsistir sin que exista razón o impedimento justificado para ello.	24	22	26	33	8
Efectuar mítines o manifestaciones o actos similares en lugares públicos, en contra de lo dispuesto en el artículo 9º de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos.	22	19	23	24	20
Causar escándalo, riñas en vía pública.	512	469	505	512	341
Proferir palabras obscenas en lugar público.	171	111	118	111	63
Usar aparato productor o reproductor de música o sonido en lugar público y que por su alto volumen provoque malestar general.	51	48	42	80	24
Utilizar algún animal bravo repugnante para causar molestias o daños a las personas.	13	17	20	46	13
Hacer bromas indecorosas o mortificantes a las personas en lugar público, o molestar por cualquier medio.	53	64	76	74	49
Ingerir bebidas alcohólicas en lugares públicos.	474	499	478	480	330
Inhalar, consumir sustancias tóxicas en vía pública.	330	360	344	368	244
Ejercer la prostitución.	30	57	53	72	34
Assumir en lugares públicos actitudes obscenas, indecorosas o contrarias a las buenas costumbres.	211	209	209	253	134
Ejercer actividades de comercio, industria o prestación de servicio con fines lucrativos sin registrarse en los padrones fiscales cuando de ello se requiera por determinación de la ley.	29	50	32	38	16
Manejar cualquier vehículo en estado de ebriedad.	274	272	240	272	142
Sospechoso merodeando vehículo y domicilio.	68	70	70	84	53
Traer objetos de dudosa procedencia, sin acreditar propiedad.	48	39	56	47	31
Atanamiento de moznada.	81	100	96	92	66
Robo sin querrela.	93	104	91	110	50
Tentativa de robo.	140	127	139	141	76
Entorpecer labores de la policía.	209	195	182	206	130
Portación de arma blanca.	150	171	172	179	115
Daños sin querrela.	105	102	76	81	47
Por petición familiar.	430	438	436	429	271
Asediar a una persona o impedirle su libertad de acción en cualquier forma.	57	59	61	66	41
Corregir con escándalo y/o violencia a hijos o pupilos en lugar público, vejar o maltratar a cualquier persona en lugar público.	41	79	90	63	46

Incitar a la violencia en contra de alguna persona, grupo o algún bien mueble o inmueble particular o público. Incitarla al consumo de alguna droga o sustancia prohibida.	24	38	61	66	33
Insultos a la autoridad.	185	346	368	391	271
Realizar en estado de ebriedad o bajo el influjo de enervantes, estupefacientes, psicotrópicos, o sustancias inhalantes cualquier actividad que requiera trato directo con el público.	22	41	34	57	32
Admitir los propietarios o encargados de cantinas, bares, cervecerías, centros nocturnos o similares, la entrada de menores de 18 años.	31	93	43	29	8
Fumar dentro de los salones de espectáculos o en cualquier otro lugar público donde exista la prohibición expresa por razones de seguridad y/o salud pública.	1	4	11	3	2
Molestar a personas que asistan a un espectáculo o diversión con palabras, actitudes o gestos.	3	33	23	31	23
Organizar o realizar espectáculos, ferias, kermesses o bailes públicos sin la correspondiente autorización.	2	7	6	9	11
Ebrio tirado en vía pública				213	142
Incitar a ejercer la prostitución.				43	14
Agresión física y/o verbal a familiares o a otras personas.				121	76
Incitar al consumo de alguna droga o sustancia prohibida.				23	1
Negarse a pagar la cuenta de uno o varios servicios.				47	31
Otros.	259	214	227	182	143

Fuente: Secretaría de Seguridad Pública del Estado.
Dirección General de Política Criminal y Prevención del Delito.



Diagnóstico

Administración Pública



8. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

INTRODUCCIÓN

La Administración Pública en el estado de Guanajuato se encuentra inmersa en un proceso de renovación y mejora, encaminado a convertir a esta entidad en un verdadero sistema de atención social pensado para el beneficio de los ciudadanos y para la consecución de una gestión de la administración pública estatal lo más óptima posible. De acuerdo con esta idea, se define gestión pública estatal como el conjunto de políticas y acciones sustentadas en estructuras orgánicas, funcionales y legales que permitan aplicar los recursos (humanos, financieros y materiales) de manera que se transformen en bienes y servicios públicos para la atención y resolución de las demandas y problemas de la ciudadanía, teniendo en cuenta que toda esta actividad debe realizarse en el marco de una transparencia absoluta, a la vez que es necesario alcanzar una eficacia y eficiencia total de los recursos con los que el estado cuenta.

Aunque en los últimos años se tuvieron mejoras significativas en ámbitos como el de la transparencia en la utilización de los recursos públicos, o en todo aquello relacionado con la atención ciudadana, es necesario trabajar en aspectos como el de reformar la financiación pública, estatal y municipal, ya que éstas dependen de manera notable de las participaciones que obtienen de la recaudación federal.

Otro de los aspectos fundamentales a atender, es el de la participación ciudadana, ya sea a través de su colaboración en los procesos de toma de decisiones o con su contribución en labores de vigilancia o supervisión de las actividades gubernamentales. Todo ello no sólo es un mecanismo de validación de la función pública, sino también un medio para legitimar las decisiones y actividades gubernamentales. En este sentido, ningún gobierno puede calificarse como democrático e incluyente, si no toma en cuenta a la sociedad en la construcción de las políticas públicas.

En concordancia con todo lo aquí expuesto, el presente diagnóstico contempla no sólo la perspectiva gubernamental de hacia dónde debe caminar el estado de Guanajuato en los próximos veinticinco años, sino que también incluye la



perspectiva ciudadana, que reflejada en diversos ámbitos y distintos estratos sociales, ocupa un lugar preferente en la propuesta de desarrollo, porque es claro que sin la ciudadanía no se puede hacer política.

FINANZAS PÚBLICAS

Ingresos gubernamentales

Un aspecto fundamental de cualquier política o acción gubernamental, independientemente del ámbito en el que ésta se ejerza, es el del financiamiento. Por este motivo, una de las grandes preocupaciones del gobierno de Guanajuato es el de asegurar una adecuada recepción y gestión de los dineros públicos.

Este tema está en relación directa con la organización territorial y con la economía mexicana en su conjunto. Por ello, la primera circunstancia que se debe contemplar para realizar cualquier diagnóstico o estudio relevante de la administración pública es la gran disparidad que existe en el grado de desarrollo de las entidades federativas, así como de los municipios. Esta realidad, a su vez, viene determinada por el centralismo que ha existido en México desde la época colonial y que ha abarcado tanto el ámbito político como el económico y ha hecho de los estados unas entidades débiles frente a los gobiernos federales.

Lo anterior ha llevado a enfrentar una situación en la que las finanzas estatales y municipales dependen en forma notable de las participaciones que obtienen de la recaudación federal. Esta circunstancia limita a los gobiernos locales en sus políticas de desarrollo económico y constituye un freno a un federalismo efectivo en donde los gobiernos estatales y municipales puedan responder a las circunstancias propias de las localidades y a las demandas de sus habitantes.



Si ésta es la realidad de la que se parte, una de las primeras acciones que cualquier gobierno estatal debe emprender es la de propiciar una reforma fiscal que consiga equilibrar el ingreso de las recaudaciones públicas, con el fin de poder atender de una manera más eficiente y eficaz las necesidades de los ciudadanos.

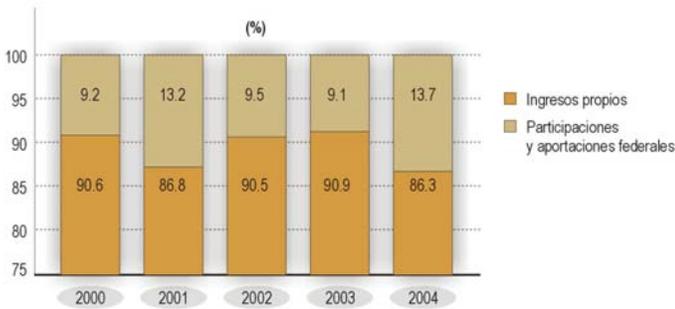
El estado de Guanajuato, como cualquier otro estado de la República, tiene una estructura jurídica en materia de tributación como se menciona a continuación:

- 1) La Constitución reconoce la libertad de los gobiernos estatales para decretar impuestos —en los artículos 117 y 118 se prohíbe única y explícitamente gravar el tránsito de personas o de cosas, la entrada o salida de su territorio de mercancía nacional o extranjera, la exportación o importación de mercancías y el establecimiento de derechos de tonelaje—. Además, la Constitución otorga también a los municipios la facultad para imponer las contribuciones necesarias para sufragar sus gastos —artículo 115—.
- 2) Ahora bien, a pesar de esta normativa constitucional, es un hecho que el sistema tributario mexicano está basado en gravámenes de carácter federal, lo que se traduce en que, en promedio, aproximadamente la mitad de los ingresos totales de los estados y de los municipios, incluyendo endeudamiento, se derivan de las aportaciones, participaciones y otro tipo de apoyos que reciben de la recaudación federal. La importante conclusión que de estos dos puntos se puede extraer es que esta dependencia económica se traduce en limitaciones a la libertad de los estados y los municipios.
- 3) Aunque hasta 1980 los gobiernos estatales siempre han recibido ingresos provenientes de las participaciones que ha hecho el gobierno federal de la recaudación tributaria, con la reforma Constitucional a la fracción IV del artículo 115, se estableció formalmente el sistema de participaciones federales para que los estados y los municipios contaran con tales recursos fiscales.
- 4) Junto con dicha reforma, se promulgó la Ley de Coordinación Fiscal, que establecía el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. De acuerdo con esta ley, la entidad federativa que decidiera no adherirse al Sistema sólo recibiría participaciones de los impuestos especiales reservados exclusivamente para la Federación y no del fondo constituido por la recaudación general del gobierno federal. Esta restricción indujo a que todas las entidades federales se adhirieran al Sistema. Según la Ley de Coordinación Fiscal, existen dos fondos con los cuales se constituyen los ingresos federales participables:
 - a. El Fondo General de Participaciones, destinado principalmente a los gobiernos estatales, y constituido como un porcentaje de la recaudación tributaria federal total y de los derechos de hidrocarburos y de minería. Este Fondo General de Participaciones se distribuye utilizando tres criterios:
 - i. La población de cada estado, con una ponderación de 45.17%;
 - ii. El porcentaje de la recaudación de tributos federales que se hace en cada una de las entidades, también con una ponderación de 45.17%; y
 - iii. El porcentaje de las participaciones por habitante recibidas en los dos años anteriores al ejercicio fiscal en cuestión, con una ponderación de 9.66%.
 - b. El Fondo de Fomento Municipal, destinado íntegramente a los municipios.

5) Finalmente, debe señalarse que el porcentaje de los ingresos federales que se destinan a los estados mediante las participaciones federales ha sido creciente. Sin embargo, sólo el 20% de esta recaudación federal se regresa a las entidades federativas, lo que deja ver el alto grado de centralismo económico. Asimismo, la dependencia de los gobiernos estatales del gobierno federal es alta. En el caso del estado de Guanajuato, en promedio durante el período 2000-2004, el 90% de los ingresos estatales tuvieron como origen las participaciones y aportaciones federales, mientras que el restante 10% correspondió a ingresos propios.

Todo lo dicho anteriormente puede verse de manera resumida en la siguiente gráfica:

GRÁFICA 8.1 COMPOSICION DEL INGRESO SEGÚN ORIGEN



Fuente: Secretaría de Finanzas y Administración

A todo lo anterior, debe reconocerse el hecho que las transferencias federales se encuentran sujetas a los problemas estructurales que caracterizan a las finanzas públicas nacionales.

Mantener la actual estructura de la situación fiscal del país en el que una fuente determinante de los ingresos públicos es coyuntural, ya que corresponde a la recaudación por la renta petrolera, implica el riesgo de hacer depender la prosperidad de la República y sus estados a una situación volátil e inestable en la que las predicciones no siempre son acertadas. Hay que tener en cuenta que los ingresos petroleros en 2003 y 2004 representaron más del 25% de los ingresos totales. En el caso de que en el futuro se diese una disminución de la recaudación tributaria debido a una disminución del precio del

barril de crudo en el mercado internacional - como sostienen algunos analistas que puede ocurrir- las fuentes de ingresos por transferencias federales que recibirían los estados, así como las finanzas públicas locales, correrían el riesgo de verse afectadas negativamente.

Por lo anterior, se hace necesario arbitrar una serie de modificaciones al sistema fiscal. Por una parte, y para evitar la situación anteriormente descrita, sería imprescindible establecer en el corto plazo un régimen fiscal sólido que permita evadir los riesgos que mantiene la actual estructura del sistema fiscal mexicano. Otra actuación importante a realizar, sería la de retomar las iniciativas para eliminar las exenciones y la tasa cero sobre diversos productos en la aplicación del IVA. Esta última medida tiene que convertirse en un imperativo dentro de la agenda legislativa. En este sentido, se han planteado iniciativas formales para permitir que las entidades federativas asuman una facultad para aplicar una tasa del 3% de IVA general para fortalecer sus finanzas locales. Este tipo de iniciativas deberán merecer la atención de los legisladores en los años venideros a fin de fortalecer las haciendas públicas locales.

En otro orden de ideas y siguiendo con las propuestas de modificaciones al sistema fiscal actual, es crucial condicionar el monto de transferencias al esfuerzo de recaudación propio, ya que dadas las restricciones constitucionales en materia de impuestos estatales, el margen de maniobra de los estados es muy pequeño. Es necesario señalar que el gran beneficio de condicionar las transferencias federales al esfuerzo propio de recaudación sería el incentivo a los gobiernos locales para que generasen una estructura fiscalizadora y recaudadora más eficiente, ya que ello les permitiría no sólo contar con mayores ingresos propios, sino que además tendrían una mayor participación en los ingresos federales participables en relación con otras entidades que hicieran un esfuerzo menor.

Adicionalmente es fundamental también, desde el punto de vista de las finanzas estatales, la calificación de la deuda que obtenga cada una de las entidades federativas. Entre más alta sea la calificación, menores tenderán a ser las tasas de interés que los gobiernos estatales tendrían que pagar sobre sus adeudos, principalmente con el sistema bancario. De ahí que sea importante que los gobiernos realicen un esfuerzo significativo de recaudación propia, ya que al fortalecer sus

finanzas y depender en un menor grado de las participaciones y transferencias federales, mejor será su posición frente al sistema financiero.

Gasto Público

Muy unido a lo anterior está el capítulo del gasto público. Independientemente de la procedencia de los ingresos, lo que un estado tiene obligación de hacer es ajustarse a éstos con el fin de no generar déficit imposibles de asumir con el paso del tiempo. En este sentido, una de las estrategias más sólidas que ha caracterizado la política económica del estado ha sido mantener el equilibrio en las finanzas públicas, lo que se ha logrado manteniendo un ajustado nivel de gasto en función de los ingresos recibidos y los disponibles. Esto se ha logrado gracias a una política encaminada a conseguir un uso más eficiente de los recursos a la vez que a una potenciación e incremento de las condiciones favorables para el desarrollo de las actividades económicas.

Las finanzas municipales

La Constitución Mexicana dota a las distintas entidades federativas de un mecanismo de imposición de gravámenes locales con el fin de complementar los ingresos públicos. Estos son:

- el impuesto a la nómina (de carácter estatal)
- el impuesto predial (municipal)

Además se añaden a los anteriores, los derechos, productos y aprovechamientos, con lo se obtiene el completo de los ingresos propios de las entidades y municipios.

Haciendo un análisis de las partidas más importantes, se pone de manifiesto que tradicionalmente la principal fuente de ingresos municipales ha sido el impuesto predial. Sin embargo, ésta fuente de ingresos tan importante poco a poco está perdiendo relevancia debido a varias razones:

- 1) No resulta políticamente atractivo revisar el valor catastral de las propiedades, como tampoco lo es aumentar las tasas impositivas.
- 2) Las autoridades municipales carecen de los incentivos



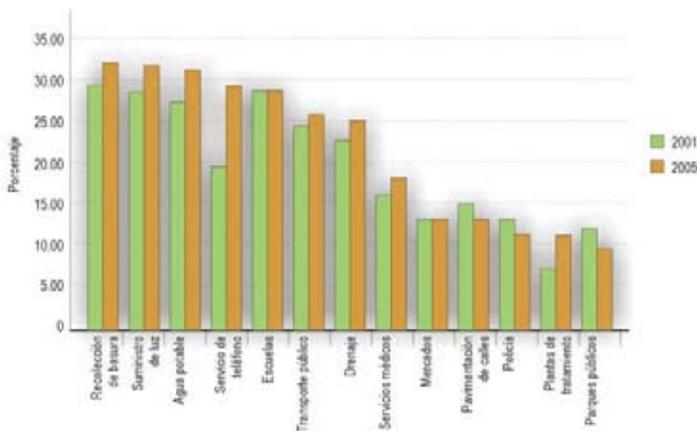
necesarios para hacer una revisión continua del catastro y reunir así recursos propios para el financiamiento de la provisión de bienes públicos, entre otras razones porque el cargo de presidente municipal dura tres años sin posibilidad de reelección, lo que mengua en gran medida la capacidad de actuación.

- 3) Se tendría el incentivo para incrementar los ingresos propios, principalmente derivados del impuesto predial, si hubiese una restricción presupuestal rígida en el sistema de participaciones federales y estatales. Para lograr ese objetivo de aumento se tendría que revisar de manera continua el catastro, así como otras fuentes de ingresos relacionadas con la provisión de los servicios.

Los ingresos que obtienen los municipios, ya sean de carácter propio o derivados de las participaciones federales y estatales, son utilizados para proveer a la comunidad de diversos tipos de bienes y servicios. Según lo establecido en la fracción III del artículo 115 Constitucional, los municipios tienen la obligación de proveer los siguientes bienes y servicios: agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpieza, mercados y centrales de abasto, panteones, rastros, calles, parques y jardines y seguridad pública y tránsito. Ahora bien, exceptuando alcantarillado, alumbrado, calles y parques, y seguridad pública, que son bienes públicos —no hay exclusión ni rivalidad en el consumo y por lo tanto son bienes y servicios que el gobierno debe proveer—, el resto de los servicios son bienes privados, los cuales pueden ser provistos de una manera más eficiente por empresas privadas. En este sentido, los municipios podrían optar por concesionar la provisión de los bienes privados. La liberación de recursos ahora destinados a la administración y provisión de estos bienes y la generación de recursos derivados de las concesiones, permitiría a los gobiernos municipales ofrecer una mayor cantidad y calidad de los bienes públicos arriba señalados.

De acuerdo con la encuesta de percepción ciudadana en el año 2000, la opinión que los ciudadanos tienen de la provisión de todos estos servicios públicos, independientemente de que los ofrezca directamente la administración o estén concesionados a una empresa privada, los niveles de satisfacción no son altos; en general, los han reprobado. Se puede señalar que a pesar de la baja calificación obtenida en este aspecto, se percibe un incremento importante en el grado de satisfacción ciudadana si se compara con el año 2001. Salvo en la pavimentación de las calles, la policía y los parques públicos, temas en los que el grado de satisfacción es menor y en escuelas y mercados, que no ha habido ninguna variación, en el resto de los servicios la percepción ciudadana ha mejorado desde el 2001.

GRÁFICA 8.2 GRADO DE SATISFACCIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS



Fuente: Secretaría de la Gestión Pública

En esta tabla, se ha partido de que el nivel de satisfacción más alto correspondía a 100, mientras que el más bajo se representa con 0.

Cuenta Pública

Congruente con la visión de aumentar la cantidad y la calidad de la información que se proporciona a los legisladores y a la ciudadanía, la Secretaría de Finanzas y Administración ha venido ampliando el contenido de la Cuenta Pública, incluyendo información cualitativa que facilita la comprensión de las cifras contenidas en la misma.

Se incorporó el desglose del gasto de inversión de los recursos asignados en el Programa de Apoyo para el Fortalecimiento

de las Entidades Federativas (PAFEF); el estado Presupuestal del Ejercido por Capítulo de Gasto desglosado por cada uno de los Poderes y el Apartado de Transferencias a Municipios donde se reportan los recursos entregados por concepto de Participaciones (Ramo 28), Aportaciones (Ramo 33) y recursos estatales para la inversión.

Deuda Pública y Administración Financiera

El óptimo desempeño de las finanzas públicas estatales ha sido uno de los principales compromisos de esta administración. Como resultado de lo anterior, el Gobierno del Estado ha enfocado sus esfuerzos en políticas presupuestales que garanticen el mantenimiento de una posición financiera fuerte. Este esfuerzo ha sido reconocido por la agencia calificadora Standard & Poor's que en su última evaluación incrementó la calificación de riesgo crediticio de mxAA- a mxAA, lo que sitúa al estado de Guanajuato como una de las tres entidades federativas mejor calificadas en el país. El bajo nivel de endeudamiento y el buen perfil de los créditos ha permitido que el estado destine un porcentaje mínimo de su presupuesto de egresos a la satisfacción de su deuda.

TRANSPARENCIA EN EL MANEJO DE RECURSOS PÚBLICOS

Declaración patrimonial de servidores públicos

La Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos establecen para todos aquellos que trabajan en la administración pública estatal una serie de mecanismos de control patrimonial, encaminados a dar mayor transparencia a su gestión y por lo tanto a aumentar la confianza de la sociedad en los servidores públicos. Una manera eficiente de lograr el máximo de eficacia es aplicando herramientas tecnológicas que permitan un mejor y mayor control. En la entidad, se ha avanzado en este aspecto y a la fecha se cuenta con un sistema electrónico (Internet), el cual agiliza la presentación y recepción de la información patrimonial de los servidores públicos de las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo del estado que están obligados a cumplir este requisito, con una importante ventaja de tiempo y economía para el servidor público declarante.

La implantación de este sistema se ha traducido en un incremento en la presentación oportuna de la declaración patrimonial, lográndose en el año 2005 el porcentaje más alto de cumplimiento de la actual administración, tal y como se puede observar en la tabla siguiente:

CUADRO 8.1 DECLARACION PATRIMONIAL

AÑO DE PRESENTACIÓN	PERIODO DECLARADO	SERVIDORES PÚBLICOS OBLIGADOS	CUMPLIDOS EN TIEMPO	PORCENTAJE DE CUMPLIMIENTO
2000	1999	3853	3640	94.47%
2001	2000	3899	3756	96.33%
2002	2001	4622	4466	96.62%
2003	2002	5135	4929	95.98%
2004	2003	5263	5109	97.07%
2005	2004	5809	5576	99.41%

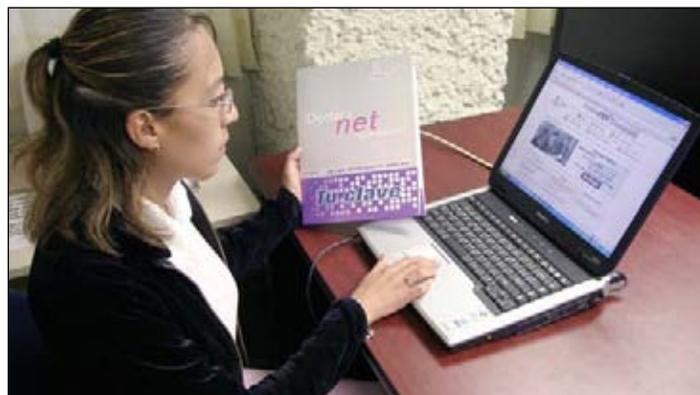
Fuente: Secretaría de la Gestión Pública

A lo anterior, se añade que en la nueva Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos se ha incrementado el número de servidores que deben presentar declaración patrimonial, lo que en un futuro también ayudará a que el padrón de obligados a declarar se incremente considerablemente.

GESTIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ESTATAL

Uno de los factores que da una clara idea de la efectividad de la gestión pública es la forma en la que se produce la comunicación entre gobierno y sociedad, entendido el término comunicación en sentido amplio y no sólo referido a la rendición de cuentas o exigencias de resultados. Por ello es importante conocer el grado de cercanía mantenida entre gobierno y ciudadanos, lo que se determina por el acceso que la población tiene en servicios como: los programas de gobierno para el combate a la pobreza, programas de apoyo al sector privado y la atención a quejas y denuncias del servicio de diversas dependencias, entre otros.

En el estado de Guanajuato, la cercanía se ha promovido mediante procesos de descentralización de la administración pública, en sus variantes de municipalización y regionalización a través del uso de tecnología, reestructuración de dependencias y modificación de procesos, lo que permite que en la actualidad, la ciudadanía pueda acceder a los servicios de diversas dependencias vía electrónica o en el municipio más cercano a su localidad. Entre las dependencias que brindan



este servicio vía Internet se encuentran: la Secretaría de Salud, la Secretaría de Desarrollo Agropecuario, la Secretaría de Gobierno, la Secretaría de Desarrollo Económico Sustentable y la Secretaría de Educación, entre otras.

En este sentido, de la encuesta ciudadana realizada entre julio y agosto de 2005, a pesar de no existir ninguna pregunta específica sobre este tema, se puede deducir que es muy probable que la ciudadanía haya utilizado el Internet para realizar sus trámites administrativos, ya que desde el año 2000 al 2005 se ha reducido considerablemente el número de personas que fueron a realizar personalmente algún trámite a alguna dependencia estatal, sobre todo cuando nos referimos a cuestiones como el pago de multas, licencias o placas. En el resto de los asuntos también se ve un descenso, aunque mínimo, salvo en lo que se refiere a los trámite personales, donde en cinco años se constata un aumento de algo más del 30%. A la vez que también es importante destacar que la mayoría de las personas declara no haber realizado nunca un trámite en alguna dependencia de gobierno.

Atención a la ciudadanía en trámites y servicios públicos.

El Plan Estatal de Desarrollo 2000-2025 que el Gobierno del Estado ha impulsado contempla entre sus objetivos estratégicos exigir a la administración pública estatal no sólo el control de recursos, sino también la obtención de resultados. Con ello se quiere garantizar la existencia de gobiernos capaces, eficientes y transparentes. Por lo tanto, es necesario contar con un aparato administrativo que sea ágil, flexible, transparente, eficiente y sobre todo, que esté orientado al beneficio de la ciudadanía.

Para ser coherente con esta idea, el gobierno guanajuatense se ha comprometido a ofrecer un gobierno humanista al servicio de los ciudadanos. Por ello, uno de los objetivos generales ha sido mejorar la calidad y atención de los servicios de ventanilla que demanda la ciudadanía, fijándose como meta para el 2006 disminuir el tiempo de respuesta basado en las siguientes estrategias:

- orientación de los resultados hacia el ciudadano.
- mejora integral de los procesos apoyándose en los avances tecnológicos.
- personal capacitado.
- acercamiento de los servicios al ciudadano y desregulación administrativa, así como adecuación a la normatividad.

Para poder lograr lo anterior, fue necesario evaluar y controlar la prestación de servicios, y analizar y optimizar los procesos.

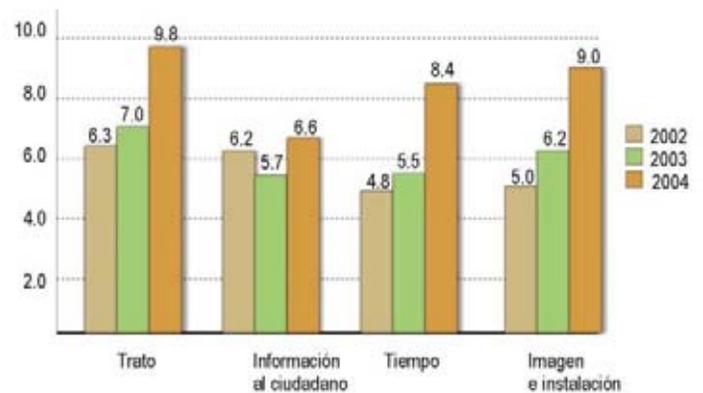
Según la encuesta ciudadana de referencia, la apreciación de las personas que realizaron algún trámite administrativo de manera personal no fue tan positivo; ya que, aunque reconocieron que el trato que recibieron fue relativamente bueno y que el horario de atención al público fue regular, también se quejaron que los trámites no fueron sencillos y que necesitaron un tiempo considerable para obtener una respuesta.

Una prueba de esta preocupación de la administración pública fue la creación y puesta en marcha de un programa para mejorar la calidad de los servicios en el estado de Guanajuato.



La valoración de estos esfuerzos se ven reflejados en las siguientes gráficas y cuadro:

GRÁFICA 8.3 INDICADORES DE SERVICIOS



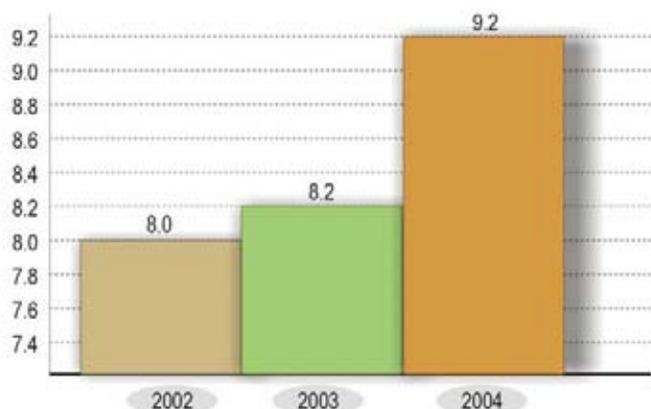
Fuente: Secretaría de la Gestión Pública

CUADRO 8.2 PRIORIDADES DEL USUARIO

Prioridades del usuario			
Indicador	2002	2003	2004
Trato	2	4	1
Tiempo	1	1	3
Información al ciudadano	3	2	2
Imagen e instalaciones	4	3	4

Fuente: Secretaría de la Gestión Pública

GRÁFICA 8.4 SATISFACCIÓN DEL USUARIO.



Fuente: Secretaría de la Gestión Pública

Formación de servidores públicos

Una administración más cercana al ciudadano, demanda unos servidores públicos dispuestos no sólo a escuchar a las personas, sino también a obtener mejores resultados para la sociedad. Para ello, además de buenos profesionales deben ser respetuosos de la legalidad, efectivos y honestos.

Para garantizar lo anterior, se cuenta con el Servicio Civil de Carrera (SCC), que puede definirse como el sistema de administración de recursos humanos para el sector público. El gobierno debe garantizar la dirección de este recurso humano de manera que las instituciones públicas cuenten con el talento necesario para un desempeño efectivo del trabajo que deban realizar.

Concretamente en el estado de Guanajuato, el SCC abarca desde el mismo ingreso hasta la evaluación del desempeño posterior, pasando por la integración, la profesionalización y la existencia de una remuneración digna, así como la calidad en el trabajo del funcionario.

Para alcanzar lo anterior, se ha venido trabajando de manera coordinada en la creación de un modelo de profesionalización de los funcionarios públicos que aplique tecnologías de vanguardia y que procure integrar la experiencia de otros modelos ya probados nacional e internacionalmente.

El resultado ha sido la puesta en práctica de una metodología basada en capacidades profesionales, entendidas éstas como el conjunto de conocimientos, habilidades, actitudes y valores con los que una persona debe contar para desempeñar eficientemente la función específica que se le designe.

Para lograr lo anterior, ha sido necesario capacitar a un total de 53 personas que actuarán como facilitadores o instructores de los funcionarios a través de la puesta en marcha de diferentes talleres que desarrollen sus capacidades profesionales. En concreto, han participado en dichos talleres 2,368 servidores públicos de un total de 3,699 que conforman el SCC. Es decir desde la puesta en marcha del programa, han sido capacitados el 64% de los servidores públicos.

De esta forma, la profesionalización se convierte en uno más de los factores estratégicos para fomentar la competitividad en el estado, propiciando la permanencia y el crecimiento del servidor público, no sólo porque realice un desempeño adecuado de sus funciones, sino también teniendo en cuenta sus méritos y su preocupación por mejorar y lograr que la administración pública sea asimismo cada vez más eficiente.

En el sentido, si se habla en términos amplios de gobierno, cabe señalar los resultados que ofrece la encuesta ciudadana de referencia, el problema que consideran menor dentro de los principales que tienen los ciudadanos de Guanajuato, es precisamente el del mal gobierno, que además en los últimos cuatro años decreció 2 puntos, ya que en el 2001 estaba calificado con un 7 y en el 2005 lo hicieron con un 5.



Los guanajuatenses no sólo siguen considerando la corrupción como uno de los problemas más graves que tienen (el primero es la inseguridad), sino que en importancia éste ha aumentado en los últimos cuatro años en 6 puntos, ya que en el año 2001 lo calificaron con un 17 y para el 2005 con un 23. A pesar de esta mejoría en la percepción, los ciudadanos siguen percibiendo que éste es un problema imposible de resolver, aunque creen que ciertas acciones de gobierno sí podrían ayudar a mitigarlo en los próximos años.

Contraloría Social

Uno de los aspectos importantes de toda actividad de fiscalización es el involucramiento y participación de la sociedad en las tareas de vigilancia y control de las actuaciones de gobierno. Con relación a esto, se ha impulsado e instrumentado un programa de contraloría social en el Estado. Con ello se pretende lograr que la sociedad tenga una influencia directa sobre la administración, con lo que se asegure una correcta y transparente aplicación de los recursos públicos destinados a los programas y obras de gobierno, sobre todo de aquellos que inciden directamente en los ciudadanos.

Para lograr lo anterior, ha sido necesaria una intensa capacitación en materia de contraloría social, así como de organización y promoción de redes y comités ciudadanos, tal como se puede observar en el siguiente cuadro:

CUADRO 8.3 PERSONAS CAPACITADAS POR AÑO

Año	Comités atendidos	Personas capacitadas
2001	3644	4,348
2002	2378	2,996
2003	2924	3,893
2004	928	5,052
2005	491	5,590
Total	10,365	21,679

Fuente: Secretaría de la Gestión Pública

GESTIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL

De todos es conocido que ha pesar de que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Constitución



del Estado establecen que el municipio libre es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa del país y del estado, aún no se puede considerar que dicha unidad administrativa y de gobierno tenga las atribuciones y funciones para potenciar y llevar a cabo las tareas que la propia Constitución establece.

Relacionado con esto, es entendible que aún hasta años recientes el sistema federal imperante ha permitido la concentración de atribuciones y en muchas ocasiones de recursos, en el ámbito federal, sin que los estados y municipios tengan espacios reales de decisión y de conducción como un ámbito de gobierno autónomo.

Con relación a esto, la realidad de los municipios en el país hacia finales de la década pasada era elocuente si se consideraba que más del 60% de los municipios del país no contaba con una normatividad administrativa interna de base; en casi el 80% de ellos no se tenían reglamentos de planeación; en más del 72% se reconocía que la recaudación equivalía a menos de la mitad del total de los recursos que deberían de recibir; en más del 60% hacia falta una instancia supervisora del gasto; y menos del 40% de los funcionarios municipales tenían estudios de licenciatura.

A pesar de ello, en los últimos años ha habido una serie de esfuerzos y estrategias tendientes a dotar de mayores disposiciones y de recursos para el desarrollo y fortalecimiento institucional en los ámbitos estatal y municipal.

En este sentido, en el estado de Guanajuato, desde hace algunos años se han realizado una serie de acciones con la finalidad de revertir esta realidad. A partir de la gestión de Carlos Medina Plascencia, y pasando por la de Vicente Fox

Quesada, Ramón Martín Huerta y la reciente gestión de Juan Carlos Romero Hicks, el proceso de municipalización dentro de un esquema de verdadero Federalismo ha ido cobrando fuerza. Este esfuerzo ha requerido tener un conocimiento claro y cercano del contexto organizacional y administrativo de los municipios.

Con esto en mente, en 1999 y 2000 el Gobierno del Estado encargó a la Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Xochimilco (UAM-X), realizar un diagnóstico acerca de la gestión pública municipal. Lo anterior, como parte de la aplicación del modelo e instrumentación del proceso de municipalización en Guanajuato, lo que permitió conocer algunos rasgos presentes en la gestión municipal en ese momento.

Para ello, se ha concebido la gestión pública municipal como el conjunto de políticas y acciones sustentadas en estructuras orgánicas, funcionales y legales que permiten aplicar recursos (humanos, financieros y materiales), que se traducen en bienes y servicios públicos para la atención y resolución de las demandas y problemas de los propios municipios. Las instancias directamente involucradas en esta gestión son: el Ayuntamiento, como órgano decisor de las políticas municipales, y el aparato administrativo, como ejecutor operativo de dichas políticas.

Hacia el presente año (2005), dicho análisis está siendo actualizado, contándose en este momento con información e indicadores actualizados de la gestión municipal lo que permite la comparación con la situación en el año 2000.

Los municipios de Guanajuato en el 2004

De acuerdo con la actualización del estudio Municipalización en Guanajuato llevado a cabo por la Universidad Autónoma Metropolitana (Xochimilco) y el Consejo para la Ciencia y Tecnología de Guanajuato (CONCyTEG) sobre la gestión de la administración pública municipal durante el año pasado y parte de este (2005), los resultados preliminares reflejan cierta movilidad en el status de los municipios con relación al que presentaron en el año 1999.

La situación de los municipios y su agrupación en los diferentes estratos se realizó tomando en cuenta cuatro categorías de



análisis de la gestión (Participación Ciudadana, Honradez y Transparencia, Competitividad Administrativa y Funcionalidad de Ayuntamiento), permitiendo ubicar actualmente a los municipios en los siguientes cuatro estratos:

CUADRO 8.4 CATEGORÍAS DE ANÁLISIS

Elementos del análisis	Estrato	1999	2004
Participación ciudadana, Honradez y Transparencia, Competitividad administrativa y Funcionalidad de Ayuntamiento	I (Muy buena calidad en la gestión)	8 municipios	7 municipios
	II (Buena gestión)	10 municipios	21 municipios
	III (Regular gestión)	15 municipios	14 municipios
	IV (Baja calidad en la gestión)	13 municipios	4 municipios

Fuente: CONCyTEG-UAM Xochimilco.
Actualización de estudio "Municipalización de Guanajuato" 2005.

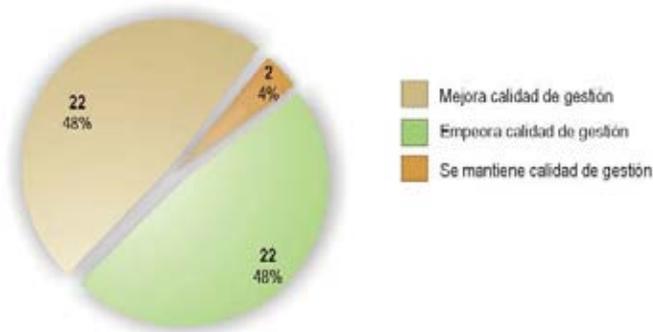
En general y de acuerdo con los resultados del estudio, cabe resaltar los cambios con relación a 1999. El estrato II cambió de 10 a 21 municipios y el estrato IV de 13 a 4 municipios. En síntesis, ambos cambios representan una mejoría de calidad para el conjunto de la gestión pública municipal en la entidad, puesto que el incremento en el estrato II significa que, comparativamente con 1999, ahora hay once municipios más con buena calidad de gestión y nueve municipios menos con baja calidad de gestión.

Movilidad en el ordenamiento de la clasificación general

Una apreciación general con relación a la situación actual de los municipios en cuanto a su gestión, es que ahora se puede hablar de 28 municipios con aceptable calidad de gestión (buena y muy buena calidad), mientras que en 1999 sólo existían 18 municipios en esas condiciones.

De acuerdo con estos movimientos, la gestión municipal en el 2004 respecto a los datos observados en el 2004, puede observarse en la siguiente gráfica:

GRÁFICA 8.5 CALIDAD DE LA GESTIÓN PÚBLICA MUNICIPAL (COMPARATIVO)



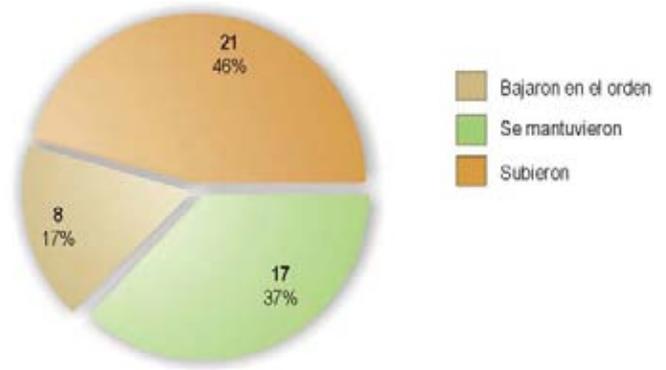
Fuente: Actualización del estudio de Municipalización en el Estado de Guanajuato. UAM-Xochimilco, CONCyTEG, 2005.

Al revisar la movilidad experimentada por los municipios en estos últimos cinco años, no se puede menos que señalar que su manifestación es un evidente signo de poca estabilidad y consolidación de la gestión municipal en la entidad, principalmente en aquellos municipios que tuvieron movilidad por debajo de la clasificación anterior.

Calidad en la gestión municipal

Estas variaciones en los estratos II (buena calidad de gestión) y IV (baja calidad de gestión), significan, como ya se dijo más arriba, una apreciable mejoría para el conjunto de la gestión municipal en el estado.

GRÁFICA 8.6 VARIACIÓN DE LOS MUNICIPIOS 1999-2004



Fuente: Actualización del estudio de Municipalización en el Estado de Guanajuato. UAM-Xochimilco, CONCyTEG, 2005.

De esta revisión a la movilidad experimentada por los municipios en la clasificación general y en la estratificación de los dos años señalados, es factible concluir que haya existido mejoría en la calidad de la gestión municipal dentro del conjunto estatal.

Consistencia en la gestión municipal

Relacionado con la consistencia de los municipios respecto a la gestión que realizan, ésta se observó a través de: a) los elementos estructurales de gestión; b) las acciones o procedimientos; y c) la expresión de resultados o efectos pertinentes al rubro y categoría correspondientes.

Algunos de los aspectos destacables en este sentido son los siguientes:

Atención y resolución de demandas ciudadanas

Con relación a la atención y resolución de demandas ciudadanas, la realidad resulta ser paradójica; si bien el 90% de los funcionarios entrevistados señalan que existen mecanismos para recoger las quejas y sugerencias, a la vez, sólo el 65% conoce cuales son esos mecanismos y, sorprendentemente, el 82% de ese mismo conjunto de funcionarios indican que se lleva registro de las quejas y sugerencias y que sus solicitudes

se resuelven en tiempo adecuado siempre o casi siempre. En este rubro se manifiestan consistentes 31 municipios (dos más que en 1999). De los municipios consistentes, hay 4 que mostraron muy buena atención y resolución a las demandas ciudadanas; 8 lograron buena calificación, 12 regular y 7 mala. (Véase cuadro 8.5).

Relación de la gestión con ciudadanos y grupos sociales

Respecto a la relación de la gestión con ciudadanos y grupos sociales, en el 2005 se consideran únicamente 10 municipios consistentes (en 1999 se consideraron 18). Atendiendo al seguimiento que sobre este rubro obtuvieron los 10 municipios consistentes, encontramos que sólo 3 municipios logran una muy buena participación ciudadana en el conjunto de la gestión municipal, 1 consigue una buena relación entre gestión y participación ciudadana, otros 2 alcanzan una calificación regular, pero 4 lo hacen deficientemente (véase cuadro 8.5).

Funcionalidad del COPLADEM

En lo que respecta a la funcionalidad del Consejo de Planeación del Desarrollo Municipal (COPLADEM) organismo instituido por ley¹¹⁹ para auxiliar técnica y operativamente a los ayuntamientos y administraciones municipales en los programas derivados del Plan de Desarrollo Municipal y que cuenta formalmente con la participación de los sectores público, social y privado de las sociedades locales; se verificó su existencia en los municipios, la regularidad de su operación, la representatividad que se le otorga y, más significativo, la importancia que el Consejo ha tenido para la toma de decisiones y la elaboración de políticas municipales; encontrándose que 33 municipios promueven el funcionamiento del COPLADEM (ocho más que en 1999), estimando que su funcionamiento y operación es de calidad en 12 de los municipios consistentes, regular en 16 y de bajo perfil en los 5 restantes.

119 Véase la Ley Orgánica Municipal del Estado de Guanajuato: artículos 98 a 103.



CUADRO 8.5 SEGUIMIENTO DE CONSISTENCIA DE LOS MUNICIPIOS

Rubro	Calidad de la Consistencia				Municipios Consistentes
	MB	B	R	B	
Organización y método del trabajo del ayuntamiento	4	8	12	7	31
Facultad reglamentaria	3	1	2	4	10
Funcionalidad del Consejo de Planeación del Desarrollo Municipal	5	7	16	5	33
Conjunto 1,2,3	3	5	9	10	27

Fuente: CONCYTEG 2005. Base de datos para el diagnóstico de la Gestión Municipal en Guanajuato 2004. LAGEEMUAM-X

Consistencia en honradez y transparencia.

Transparencia y comunicación

Con relación al tema de la honradez y transparencia, prácticamente puede decirse que desde 1999, hay una tendencia positiva en este sentido, aunque con distintos niveles de calidad, pues del total de los municipios consistentes sólo 18 lo hacen de manera amplia y continua (véase cuadro 8.6).

Relacionado con el control y la transparencia de la cuenta pública municipal, existe control presupuestal en las direcciones administrativas. Sin embargo, aunque la Contraloría interna de los municipios ha alcanzado mayor presencia institucional y hoy es ampliamente conocida y reconocida en la estructura organizativa de la administración municipal; la eficacia de su operación es muy variable entre los municipios.

Es obvio pero necesario señalar que en este campo de la acción comunicativa de la gestión municipal hay todavía un muy largo camino por recorrer y es un surco de la cultura político-administrativa que debe cultivarse con esmero para lograr una gestión pública no sólo transparente y honrada sino eficaz y eficiente.

CUADRO 8.6 SEGUIMIENTO DE CONSISTENCIA DE LOS MUNICIPIOS

Rubro	Calidad de la Gestión				Municipios Consistentes
	Muy Bien	Bien	Regular	Baja	
Comunicación social del desempeño de la gestión	6	12	16	7	41
Control y transparencia de la Cuenta Pública	8	10	12	1	31
Contraloría interna	4	8	8	3	23
Conjunto 1,2,3	5	13	11	3	32

Fuente: CONCYTEG. Base de datos para el diagnóstico de la Gestión Municipal en Guanajuato 2004. LAGEEM/UAM-X

Competitividad administrativa

En términos de competitividad administrativa, entendida como la capacidad técnico-administrativa de las instancias encargadas de la gestión municipal para planear, operar y evaluar los programas y proyectos a su cargo; un alto porcentaje de los funcionarios municipales en los ayuntamientos (71%) reconocen la existencia de algún documento de planeación que sirve de base a la dirección o dependencia en que labora y afirman haber participado en reuniones de planeación que derivan en acciones concretas. No obstante, sólo el 63% del mismo conjunto de funcionarios logró referir los principales objetivos estratégicos trazados para el actual periodo de la gestión municipal. Por otra parte, en su opinión, señalan en un amplio consenso (90%) que existe relación congruente entre los objetivos de las direcciones administrativas y los objetivos del ayuntamiento.

Sistemas de evaluación

Relacionados con los sistemas de evaluación, es importante señalar de la inexistencia de mecanismos y metodologías formales para el seguimiento y evaluación de la gestión municipal. Dicho seguimiento y evaluación, en la mayoría de los casos se basa más en una apreciación del funcionario o servidor público que en criterios técnicos formal e institucionalmente establecidos.

En realidad el ejercicio de evaluación del desempeño no es una práctica asimilada todavía por los responsables de la gestión pública; así lo muestra el hecho de que apenas el 56% menciona que se haya realizado alguna evaluación en sus direcciones administrativas. Tampoco se aprecia que el



ayuntamiento realice funciones de control y evaluación sobre las dependencias de manera sistemática; sólo el 61% de los funcionarios señala que sí lo hace.

Al hacer el seguimiento de indicadores en este rubro, resulta que solamente 13 municipios logran consistencia en el ejercicio de evaluación sobre sus actividades (el estudio de 1999 reportaba ocho municipios consistentes). De esos municipios, cinco obtienen buena calificación por sus prácticas de evaluación (véase cuadro 8.7).

Operación administrativa y organizacional

Con relación a la operación administrativa y de la gestión se destaca la existencia y conocimiento del organigrama y de manuales de organización y procedimientos, que ubiquen y precisen el trabajo de las direcciones y dependencias de la administración pública, así como su coordinación; el conocimiento sobre la elaboración del presupuesto de egresos; y el registro de actividades y servicios realizados.

Son pocos los municipios que operan con manuales organizacionales y de procedimientos, puesto que el 50% de los funcionarios entrevistados los desconoce. Por otra parte, el 85% de los responsables asentó que en sus direcciones se llevan registro estadístico de las actividades y servicios que realizan.

Es importante indagar sobre el conocimiento que los funcionarios municipales tienen de la elaboración del presupuesto de egresos, ya que una buena gestión depende de los recursos presupuestales con que cuente; al respecto, apenas el 50% tiene referencia aceptable acerca de su formulación.

CUADRO 8.7. SEGUIMIENTO DE CONSISTENCIA DE LOS MUNICIPIOS

Rubro	Calidad de la Gestión				Municipios Consistentes
	Muy Bien	Bien	Regular	Baja	
Sistema de planeación	3	8	4	4	19
Sistema de Evaluación	1	4	4	4	13
Operación Administrativa	1	1	2	2	6
Conjunto 1,2,3	2	7	4	3	16

Fuente: Base de datos para el diagnóstico de la Gestión Municipal en Guanajuato 2004, LAGEEM/UAM-X

Funcionalidad del Ayuntamiento

El funcionamiento pleno de la estructura institucional como lo es el Ayuntamiento es importante en el sentido de su autoridad política en la gestión municipal y su vinculación con la sociedad local.

En este sentido, aunque existe la práctica de que todos los ayuntamientos asientan sus acuerdos en un libro de actas, no existe la práctica de publicarlos o comunicarlos a la ciudadanía; pues sólo el 38% de los funcionarios y servidores públicos municipales entrevistados manifestaron que dichos acuerdos sí se comunicaban al público en general.

Ejercicio de la facultad reglamentaria

Por otro lado, debe recordarse que los Ayuntamientos están facultados para elaborar, expedir, reformar y adicionar los bandos de policía y buen gobierno, así como los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general y obligatoria en el municipio (véase art. 202 de la Ley Orgánica Municipal del estado de Guanajuato). Es decir, se trata de una facultad del ayuntamiento que bien utilizada constituye un recurso importante e indispensable para la gestión pública municipal.

En este rubro, es importante referir que el conocimiento que los miembros del ayuntamiento tienen del procedimiento legal para ejercer dicha facultad reglamentaria, corresponde sólo 65% de quienes integran los ayuntamientos de una manera adecuada, en el sentido de que conocen bien dicho procedimiento, con una descripción completa y correcta del procedimiento.

Del conocimiento sobre la facultad reglamentaria que particularmente poseen en cada municipio los miembros de su ayuntamiento, resultaron 26 municipios consistentes, de los cuales 5 tienen muy buen conocimiento del procedimiento reglamentario, en 7 se considera que ostentan buen conocimiento al respecto, en 9 municipios ese conocimiento es apenas regular, y en los 5 restantes es deficiente.

Autoridad, dirección y supervisión

El Ayuntamiento es el órgano de gobierno del municipio y como autoridad política debe regir la gestión pública del municipio y ejercer la dirección y supervisión de la administración municipal. Frente a la sociedad local es el responsable de la gestión pública municipal.

La función informativa de los asuntos de la gestión a la sociedad se cumple apenas con medianía, según la opinión del 74% de propios integrantes de los ayuntamientos entrevistados.

Por otra parte, el control y supervisión ejercida sobre las actividades de las direcciones administrativas por parte del ayuntamiento, también son escasa según se desprende de la opinión de los funcionarios municipales.

RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES

Federalismo

Los esfuerzos que el país ha emprendido para impulsar el federalismo aún se enfrentan a grandes retos en materia de la distribución de recursos, en materia de descentralización de funciones y en materia fiscal. El Gobierno Estatal ha fortalecido su relación y coordinación con el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, teniendo como ejes rectores el federalismo subsidiario, solidario y corresponsable, el impulso de relaciones gubernamentales auténticamente federalistas basadas en el respeto recíproco y la cooperación, el fortalecimiento de los gobiernos locales a partir de la profesionalización de la función pública, la transparencia, rendición de cuentas y la participación ciudadana en los tres ámbitos de gobierno.

El caso de Guanajuato refleja esa condición, con adelantos similares a los obtenidos en el ámbito nacional. En este sentido, se han generado estrategias de acción con las delegaciones,

gerencias y representaciones federales presentes en el Estado concretando convenios y acuerdos que garantizan un verdadero federalismo en materia tributaria, infraestructura y obra pública, servicios básicos y en el área de procuración e impartición de justicia, con un total respeto del Ejecutivo Federal al Gobierno del Estado.

El balance de las relaciones Gobierno Estatal-Gobierno Municipal, se basa en los principios de respeto a la autonomía municipal y en el apoyo solidario y subsidiario del Estado hacia los municipios, lo cual se ve reflejado en la vocación municipalista de la presente administración estatal que impulsa procesos de descentralización y municipalización para el fortalecimiento municipal.

Municipalización

En Guanajuato, el proceso de municipalización tiene como metas el coadyuvar al desarrollo y fortalecimiento integral de los municipios, para lo cual se promueve la implementación de manera coordinada con los 46 Ayuntamientos de la implementación del programa agenda “Desde lo local”.

Este programa se establece mediante un proceso de autodiagnóstico realizado por los funcionarios públicos municipales, a través del cual se detectan y priorizan las áreas de oportunidad que impulsen el desarrollo municipal, estableciendo para ello los acuerdos necesarios de vinculación entre los tres ámbitos de gobierno para la atención de estas áreas de oportunidad, en función ámbito de su competencia y capacidad.

Actualmente el Programa Agenda “Desde lo Local” opera en 32 municipios, teniendo como meta para el presente sexenio la implementación en los 46 municipios.

Como parte de la puesta en marcha de este programa, al día de hoy se ha realizado la vinculación con los tres ámbitos de gobierno a través de la realización de 90 mesas de trabajo, con lo cual se han logrado acuerdos de colaboración y atención a las áreas de oportunidad prioritarias para los municipios.

En un sistema federado como el nuestro, la responsabilidad de afrontar las crecientes demandas es compartida y concurrente. La federación, los estados y los municipios deben conjugar esfuerzos para dotar a la población de mayores y mejores



servicios, que contribuyan a elevar la calidad de vida de sus habitantes.

Como se sabe, en el Estado existe una marcada y profunda heterogeneidad no sólo entre los municipios sino al interior de los mismos. Las necesidades de desarrollo en cada uno de ellos son múltiples y los recursos escasos, de ahí la urgencia de que los esfuerzos gubernamentales se orienten hacia el fortalecimiento y consolidación de la célula básica de organización política y administrativa: el municipio.

Tradicionalmente al municipio se le ha delegado la responsabilidad de procurar tan solo la oportuna y adecuada gestión y administración de los servicios públicos que la federación le ha obligado. En el artículo 115, fracción III se especifican las funciones y atribuciones de los municipios:

Los municipios tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos: a) agua potable y alcantarillado; b) alumbrado público; c) limpia; d) mercados y centrales de abastos; e) panteones; f) rastros; g) calles, parques y jardines; h) seguridad pública y tránsito; i) los demás que las legislaturas locales determinen según condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

Al revisar las disposiciones del 115 Constitucional, pareciera que solamente es cuestión de agregar el factor operativo para poner en marcha la municipalización de los servicios; sin embargo, hay bases jurídicas, programáticas y de coordinación que constituyen los cimientos para la puesta en marcha de este proceso y que exigen una revisión detallada de las acciones y acuerdos entre los tres ámbitos de gobierno, además de una amplia capacidad de gestión de cada una de las instancias involucradas.

En esta materia, en el estado de Guanajuato los avances derivados de los resultados electorales y la consecuente alternancia de autoridades municipales surgidas de procesos democráticos, fortalecen a los municipios en su relación tanto con su ciudadanía como con el Gobierno Estatal. Sin embargo, existe aún un camino muy largo por recorrer para alcanzar el concepto de municipio libre fundamentado en el Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; debido principalmente a que las administraciones municipales cuentan con un marco legal y reglamentario débil, y las finanzas públicas municipales son frágiles y dependientes en un porcentaje extremadamente alto de las transferencias federales y estatales.

En Guanajuato, los cambios que se instrumentan en el proceso de municipalización se reflejan sobre todo en la incorporación de criterios más equitativos en la asignación de las aportaciones de la federación y el estado a los municipios, así como, en los servicios y trámites descentralizados hacia los municipios.

Las transferencias están compuestas por las aportaciones y participaciones a los municipios. Anteriormente, las transferencias surgían en el ámbito federal del Ramo General 26: "Solidaridad"; posteriormente, durante el periodo 1995-2001, una parte de él se transforma en el Ramo General 33, del cual, el Fondo de Infraestructura Social Municipal (FAISM) y el Fondo para el Fortalecimiento Municipal (FFM) se asignaban directamente a los municipios por medio de fórmulas de distribución según estipula la ley correspondiente.

En su conjunto, las transferencias han mostrado un crecimiento constante, con un aumento del 55% aproximadamente, en términos reales de 1995 a 1999.

En cuanto a servicios descentralizados, es relevante que en el período 1995-1999 se incrementó de 25 a 45 el número de municipios que recaudan y administran sus contribuciones inmobiliarias y se pasó de 29 a 42 municipios con facultades de inspección y clausura en materia de alcoholes en el periodo 2002 a 2004 se incremento de 27 a 41 el número de municipios que prestan el servicio de transporte publico urbano y suburbano en ruta fija y en el periodo 2001-2004 varios municipios, asumieron facultades para el cuidado del medio ambiente, en convenio con las dependencias estatales responsables en la materia. En el período 2002-2004 se incremento de 30 a



45 el número de municipios que convinieron con el Estado realizar la función de revisión y validación de expedientes técnicos de obras o de servicios; además de otras funciones descentralizadas a partir de la contraloría estatal.

Cabe destacar dentro de este proceso la municipalización del Programa de Desarrollo Rural que inicio SAGARPA en los 46 municipios del Estado a partir del 2004.

Dentro de las actividades de fortalecimiento municipal, en 2001 se creó la Comisión Gubernamental de Interacción con Municipios cuyo objetivo es el de fortalecer a los mismos a través de la coordinación de acciones de las diferentes dependencias estatales, llevando a cabo capacitación y asesoría continua sobre temas de interés para los gobiernos municipales. Lo que permite que se logren avances importantes en materia de desarrollo institucional.

Cabe destacar que en el año 2003 se llevó a cabo el proceso de inducción y capacitación a Autoridades Municipales Electas para el período de 2003-2006. Este proceso se ha realizado con administraciones municipales anteriores.

De acuerdo a una evaluación efectuada a los alcances del proceso de la municipalización se detectaron las siguientes necesidades:

- Es indispensable profundizar en las funciones y/o responsabilidades de los servicios a municipalizar, para observar su probabilidad de funcionar de forma descentralizada.

- Se requiere el diseño de un mecanismo de seguimiento de las transferencias administrativas y financieras
- Es necesario trabajar en los procesos de la comunicación entre sociedad y gobierno.

Coordinación entre Poderes de Gobierno

Es importante establecer hoy en día la independencia y reconocimiento a la autonomía de los poderes del estado representados a través del Legislativo, Judicial y Ejecutivo. Lo anterior permite rebasar lo que históricamente marcaba el rumbo nacional y estatal. En nuestro Estado cada uno de los poderes ha generado certeza a través de sus acciones de respeto al Estado de Derecho, lo que ha permitido fortalecer el trabajo integral que desarrolla cada uno de ellos y que se ha fijado como meta fundamental el de atender en todo su contexto las peticiones del orden político y social. Se cuenta con una sociedad más madura y un gobierno más eficiente, con esto se puede establecer a un mediano tiempo la consolidación de la interdependencia entre los poderes, sin descuidar el vínculo y la interrelación institucional que existe entre los mismos, así como con la coordinación, diálogo y acercamiento entre los poderes, se han generado beneficios de un gran impacto social.

En el Estado se han tenido avances importantes para generar la certeza de que ahora existe mejor comunicación en forma respetuosa, armoniosa y permanente, entre los diversos actores y representantes de los tres poderes de gobierno. Lo anterior ha generado mayores expectativas y los vínculos de respeto han permitido inhibir el sentimiento de invasión de las diferentes esferas de competencia del poder público estatal y se ha fortalecido el respeto, gracias a la actuación de cada uno de ellos respecto de los otros.

Sin embargo, no se puede dejar de mencionar que existen mecanismos de coordinación entre los tres poderes de gobierno que aseguran la legalidad y absoluto respeto a sus facultades definitorias, lo mismo que otros acuerdos y convenios con organismos autónomos y el respeto a su autonomía. La coordinación del Ejecutivo con el Poder Judicial y con el Poder Legislativo se debe fortalecer con el objeto de garantizar la legalidad y el absoluto respeto a sus facultades para que prevalezca el estado de derecho y el reconocimiento a la vida democrática y mantener la gobernabilidad.



ENTORNO SOCIOPOLÍTICO

Participación Social

Las circunstancias en las que se encuentra inmerso el país obligan a que los diversos actores sociales se involucren de forma más activa y ocupen espacios en los procesos de toma de decisiones, adquiriendo un compromiso en el desarrollo del estado, de tal manera que el ejecutivo poco a poco deje paso a una formación de sistemas económicos y sociales de desarrollo definidos, en mayor medida, por la decisión de los ciudadanos que por la imposición gubernamental.

Por lo que si bien, una de las funciones principales del Gobierno es generar las condiciones óptimas para lograr el desarrollo de las sociedades, éste es un proceso dirigido y orientado por la sociedad, por lo que su participación es el motor fundamental de todo cambio social, económico, político, etc.

Bajo esta premisa, resulta importante señalar que en el estado de Guanajuato, la sociedad poco a poco, se ha ido involucrando cada vez más en la supervisión y vigilancia de las actividades gubernamentales; y además ha tomado un papel cada vez más activo en la construcción de políticas públicas y sociales, lo que sin duda, ha derivado en una realidad en la que sociedad y gobierno participan de manera conjunta y son corresponsables del desarrollo.

La participación social que se ha venido mostrando en el estado a la par de las actividades de gobierno y la importancia de ésta se puede entender no sólo como un mecanismo de validación de la función pública, sino como un medio para legitimar las decisiones y actividades gubernamentales. En este sentido, ningún gobierno puede ostentarse como

democrático e incluyente, si no toma en cuenta a la sociedad en la construcción de políticas públicas.

En este contexto, vale la pena señalar que nuestro estado cuenta con la figura del Consejo de Planeación para el Desarrollo del Estado de Guanajuato (COPLADEG) y los Comités de Planeación para el Desarrollo de los Municipios (COPLADEM), como parte del Sistema Estatal de Planeación (SEPLAN), siendo éstos sólo algunos de los mecanismos a través de los cuales la administración pública, tanto estatal como municipal, ha procurado la participación social en sus procesos.

Dicho Sistema se encuentra institucionalizado a través de la existencia de las estructuras arriba mencionadas, conforme a lo que establece la Ley de Planeación para el Estado de Guanajuato y su Reglamento, los cuales establecen las bases para la integración y el funcionamiento del SEPLAN, así como las bases que permiten promover y garantizar la participación social.

Dicho marco normativo establece los órganos de participación social que conforman el COPLADEG, siendo éstos el Consejo Técnico, los Consejos Regionales, los Consejos Sectoriales y los Consejos Especiales.

Dichos órganos de participación se integran en su mayoría por representantes de la sociedad, tratando de procurar en su conformación e integración los criterios de pluralidad, representatividad y especialidad.

En este sentido cabe señalarse que en la actualidad, la participación social en el estado se encuentra asegurada debido a las incorporaciones en la Ley de Planeación para el Estado de Guanajuato y su Reglamento, las cuales aseguran los espacios para que la sociedad se integre y tome parte en los procesos de planeación del desarrollo del estado y la construcción de políticas públicas. A este respecto, en la actualidad se tiene el siguiente panorama con relación a la participación de la sociedad en los diversos consejos.

CUADRO 8.8 PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD EN LOS DIFERENTES CONSEJOS

Órganos de participación social (Operación 2004)	Consejeros por su origen			
	Sector Social	Participación	Sector Público	Participación
COPLADEG	205	58%	151	42%
Consejo Técnico	25	56%	20	44%
Consejos Sectoriales	80	57%	61	43%
Consejos Regionales	100	59%	70	41%

Fuente: Unidad de Planeación e Inversión Estratégica.

De igual manera, la participación de la sociedad dentro de las estructuras de participación ya mencionadas se encuentra integrada bajo los criterios de representatividad y especialidad, estableciéndose la mayoría social dentro de la conformación de los diversos consejos de participación social.

En este sentido, durante el año 2004 se realizó la renovación de los consejos regionales y sectoriales del COPLADEG, de acuerdo a lo que establece la Ley de Planeación para el Estado de Guanajuato, con lo que se consolida y fortalece el funcionamiento de las estructuras de participación social en la toma de decisiones gubernamentales y en la construcción de políticas públicas de acuerdo a lo que establece la Ley de Planeación y su Reglamento.

Fomento a la Cultura de la Democracia Participativa

El Gobierno del estado de Guanajuato, continúa con la firme convicción de Fomentar la Cultura de la Democracia Participativa, proporcionando nuevos instrumentos para la participación social. Para lo cual presentó al Poder Legislativo, los anteproyectos para generar el marco jurídico que legitima la participación ciudadana en la entidad. Así, se aprobó la Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Guanajuato y la Ley Acceso a la Información Pública.

Esto coloca a nuestro Estado, a la vanguardia en participación, con el nuevo marco jurídico, el ciudadano podrá ejercer el derecho a participar a través de los mecanismos que la Ley en la materia refiere, como son: La Iniciativa Popular, El Plebiscito, El Referéndum y El Referéndum Constitucional. Para esto, el gobierno ha adoptado varias acciones para su difusión en la entidad.

Otros medios utilizados para sensibilizar a la ciudadanía a participar, ha sido la convocatoria a diferentes eventos (del 2002 al 2005/mayo) donde asistieron 6,593 personas, en los que se aportaron propuestas para participar activamente en la solución de la problemática social.

Organizaciones Sociales

Los miembros de la sociedad siempre han buscado organizarse con objeto de fortalecer sus posiciones y luchar por causas que consideran legítimas. Las formas de organización en la entidad son un reflejo de los cambios ocurridos en el país. Anteriormente, la organización de los ciudadanos solía ser de carácter temporal y con la finalidad de una reivindicación específica como: obtención de agua potable, educación, vivienda, otros servicios públicos, etc. Este tipo de organizaciones, por la particularidad de sus demandas, desaparecían después de haber obtenido solución a sus reclamos.

Estos patrones se han venido modificando en dos sentidos: las causas de organización se han diversificado rápidamente y la temporalidad de las organizaciones tiende a una mayor permanencia e incidencia en la vida comunitaria y pública.

En el estado de Guanajuato, se ha trabajado en abatir uno de los principales problemas que enfrentan las llamadas Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC's), no gubernamentales o cuerpos Intermedios, que consiste en la falta de reconocimiento oficial por parte de las administraciones públicas para la validación y apoyo de sus proyectos. Por otra parte, se trabaja en el tema de la representatividad de estas organizaciones para que tomen un papel más activo en el desarrollo del estado.

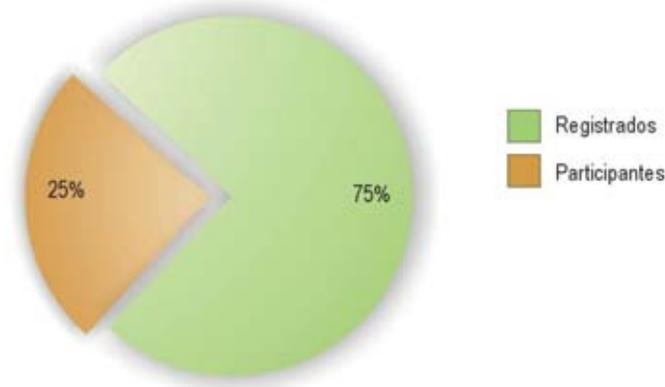
En el Estado existen con reconocimiento oficial 84 colegios y asociaciones de profesionistas, abriendo el diálogo y

estableciendo compromisos y son los siguientes: Colegios de Abogados en 21 municipios; de Arquitectos en 12 municipios; de Contadores Públicos en 9; de Ingenieros Civiles en 9; de Médicos en 12; de Notarios en 12; de Médicos Veterinarios en 1; de Ingenieros Mecánicos Electricistas y Electrónicos en 2; de Ginecólogos en 2; de Administradores de Empresas en 2; de Optometristas en 1 y de Anestesiólogos en 1.

Los Organismos de la Sociedad Civil han desempeñado un papel importante en la participación social; en este rubro, aún carecemos de estudios especializados que permitan medir la incidencia que estos han tenido en los procesos de planeación y en la toma de decisiones del desarrollo del estado.

Entre 1997 y 1999, se registró un incremento en la participación de las OSC's en talleres de aprendizaje interactivo y encuentros regionales. En 1997 participaron 133 instituciones; en 1999 se contó con 268 y en el 2000 se registraron 171 organismos en eventos que potenciaron e impulsaron un conjunto de redes temáticas, que les permitirán fortalecer sus mecanismos de vinculación social e institucional. El padrón de la SDSyH registra 525 organismos no gubernamentales (ver gráfica).

GRAFICA 8.7 PARTICIPACIÓN DE ORGANISMOS NO GUBERNAMENTALES EN REDES PROMOVIDAS POR EL GOBIERNO



Fuente: Secretaría de Desarrollo Social y Humano.

En respuesta a la necesidad de abatir la temporalidad de la participación de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC's), se ha vertebrado a la sociedad organizada a través de instrumentos, tales como: Enlaces, Sociales y Consejos

Consultivos Ciudadanos, esto facilita a las organizaciones a obtener información oportuna, sobre reformas y nuevos marcos jurídicos para fortalecer sus actividades y su profesionalización.

En la actualidad existen más OSC's con objetos sociales humanitarios específicos, (anexo clasificaciones) que resuelven de manera proactiva y propositiva, problemas de la sociedad más vulnerable. La Secretaría de Gobierno ha vinculado a un universo de 418 organizaciones, de las cuales 331 están formalmente constituidas y 87 trabajan informalmente, esto significa que el 79.34% de las vinculadas, tienen la oportunidad de obtener recursos materiales y económicos.

Un número significativo de organizaciones realizan un trabajo ejecutivo, por la facilidad al acceso de la información tanto del gobierno estatal como del federal a través de la red cibernética. Esto permite una interacción directa, además esto impulsa a las organizaciones a especializar su servicio y cumplir con su objetivo social.

Organizaciones de la sociedad civil de Guanajuato, han logrado obtener los registros ante diferentes instancias de gobierno que tienen programas sociales de coinversión. Tal es el caso de las 73 organizaciones que están dentro del Registro Federal del INDESOL (Fuente INDESOL) y las 203 que son donatarias, autorizadas por la SHCP (Fuente SHCP).

Iniciativa privada

La iniciativa privada cuenta con una amplia experiencia de organización que le ha permitido a este sector de la sociedad influir de manera efectiva en la defensa de sus intereses y en la reorientación de las políticas públicas.

En el estado de Guanajuato, se tienen representaciones de todos los organismos empresariales de carácter nacional y, adicionalmente, existen organizaciones empresariales estatales en los principales rubros económicos de la entidad. Por su parte, la pequeña y mediana empresa tiene una participación más limitada en la promoción y defensa de sus propios intereses.

Es importante establecer una sólida relación con las organizaciones empresariales, con la pequeña y mediana



empresa, para tomar acuerdos conjuntos que permitan fortalecer los intereses que converjan en política públicas.

Iglesias y asociaciones religiosas

Las creencias religiosas han sido uno de los primeros instrumentos de organización de la sociedad. En Guanajuato, como en el resto del país, coexisten todas las denominaciones religiosas en un marco de respeto. Actualmente existe vinculación institucional con las diversas asociaciones religiosas del Estado. La presencia de la Iglesia Católica en Guanajuato tiene raíces muy profundas y su cobertura es proporcionalmente mayor que en el ámbito nacional. Sin embargo, recientemente otras organizaciones religiosas, principalmente cristianas y protestantes han desplegado una dinámica actividad proselitista que ha dado por resultado un ligero incremento en adeptos.

Las organizaciones religiosas por definición son de carácter conservador y promueven actividades en las comunidades que tienen relación con la asistencia social, la cultura y las tradiciones comunitarias y las de carácter espiritual.

Partidos políticos

El estado tiene un padrón de electores estimado en 2,784,508 ciudadanos, que representa el 59.7% de la población total. Esto significa que más de la mitad de la población tiene la posibilidad de influir con su voto en el futuro de su estado. De acuerdo a las tendencias demográficas se espera que en los próximos años la población crezca en los rangos de edad con derechos ciudadanos, lo que hará crecer aún más esa mayoría.

Los partidos políticos han demostrado mayor apertura frente a los poderes de gobierno, lo cual permite establecer una relación en un marco de transparencia, pluralidad y respeto, cuyo objetivo fundamental es dar certeza a la armonía y paz social en el Estado. El diálogo es un elemento fundamental entre los partidos y las instituciones públicas del Estado.

Los partidos políticos sirven de base a la democracia porque permiten la expresión de los diversos intereses que existen en la sociedad. Además, gracias a ellos, los distintos proyectos y propuestas de solución a los problemas de la sociedad se confrontan dentro del cauce de la ley, a través de las elecciones, en los debates del legislativo y en la crítica de las políticas de gobierno que ayudan a modelar la opinión pública.

La situación actual respecto a la actuación partidista ha variado de una manera sustantiva en los años recientes. De la presencia única y sistemática de un solo partido, el espectro de actuación partidista se ha abierto diametralmente. Esta transición ha traído consigo el reforzamiento de las instituciones políticas, y, por ende, la legitimidad, respeto y certeza de la ciudadanía en la elección de sus gobernantes. En consecuencia, se configuró una nueva etapa de convivencia política entre los partidos.

Actualmente, de las 46 administraciones municipales: 24 son encabezadas por el Partido Acción Nacional, 14 por el Partido Revolucionario Institucional; 3 por el Partido de la Revolución Democrática; 2 por el Partido Convergencia; 2 por el Partido Verde Ecologista y 1 por el Partido del Trabajo.

El estado cuenta con un Instituto Electoral ciudadano que ha incorporado elementos de credibilidad, equidad y legalidad en los procesos electorales, y dentro de su estructura cuenta con la comisión de preservar y fortalecer el régimen de partidos políticos.

Eventos electorales

La participación de la sociedad en la vida pública de Guanajuato presenta en los últimos años una actividad cada vez mayor, que se ve reflejada en los procesos electorales. Las campañas políticas atraen la atención de los ciudadanos cuando existe una real contienda y debate de ideas para una propuesta que logre el consenso de los votantes.



Una muestra de lo anterior son los porcentajes de votación en los comicios federales y estatales más recientes en la entidad:

CUADRO 8.9 PARTICIPACIÓN DEL ELECTORADO EN LAS ELECCIONES 2000

Participación del electorado en las elecciones 2000		
Elección	Votantes	Porcentaje
Presidente de la República	1,857,517	66.7%
Senadores	1,842,330	66.2%
Diputados federales	1,839,498	66.1%
Gobernador	1,543,320	55.4%
Diputados locales	1,523,610	54.7%
Presidentes municipales	1,528,124	54.9%

Fuente: www.ieeg.org.mx, Instituto Estatal Electoral del Estado de Guanajuato, 2001

En todos los casos, el porcentaje de votantes está por encima del 50% del total del electorado, lo cual evidencia el creciente interés de la población por participar.

El reconocimiento a la autonomía de los organismos electorales, genera confianza en los ciudadanos, quienes sujetos a la legalidad se garantiza su derecho y en un caso concreto la determinación de poderse erigir como partido político estatal, correspondiendo emitir un dictamen al Instituto Electoral del Estado.