



TOMO 2
Administración Pública
y Estado de derecho

PLAN2035
PLAN ESTATAL DE DESARROLLO

+ PLAN2035
PLAN ESTATAL DE DESARROLLO



NEGAR LA **PLANIFICACIÓN** ES NEGAR LA
POSIBILIDAD DE **ELEGIR EL FUTURO**,
ES ACEPTARLO COMO SEA...

 **PLAN2035**
PLAN ESTATAL DE DESARROLLO

Contenido

PLAN ESTATAL DE DESARROLLO DEL ESTADO DE GUANAJUATO

+ **GUANAJUATO HACIA EL 2035**

• **INTRODUCCIÓN**

1. Marco de planeación
2. Planeación estratégica integral
3. Modelo de desarrollo
4. Dimensiones estratégicas hacia 2035
5. Seguimiento y evaluación

+ **TOMO I: DESARROLLO HUMANO Y SOCIAL**

1. Modelo y visión del desarrollo humano y social
2. Síntesis del diagnóstico
3. Estrategia 2035: dimensión humano y social
4. Lineamientos generales para el seguimiento y evaluación de la dimensión humano y social

+ **TOMO II: ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y ESTADO DE DERECHO**

1. Modelo y visión de la Administración Pública y el Estado de derecho
2. Síntesis del diagnóstico
3. Estrategia 2035: dimensión Administración Pública y Estado de derecho
4. Lineamientos generales para el seguimiento y evaluación de la Dimensión Administración Pública y Estado de derecho

.....

+ TOMO III: ECONOMÍA

1. Modelo y visión de la economía
2. Síntesis del diagnóstico
3. Estrategia 2035: dimensión economía
4. Lineamientos generales para el seguimiento y evaluación de la dimensión economía

+ TOMO IV: MEDIO AMBIENTE Y TERRITORIO

1. Modelo y visión del medio ambiente y territorio
2. Síntesis del diagnóstico
3. Estrategia 2035: medio ambiente y territorio
4. Lineamientos generales para el seguimiento y evaluación de la dimensión medio ambiente y territorio

+ TOMO V: DIAGNÓSTICO

1. Caracterización Estatal
 - a. La población del estado en el siglo XXI
 - b. Dinamismo de las familias guanajuatenses
 - c. Población indígena
2. Diagnóstico Estratégico
 - a. Dimensión humana y social
 - b. Dimensión Administración Pública y Estado de derecho
 - c. Dimensión economía
 - d. Dimensión medio ambiente y territorio

2 TOMO ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y ESTADO DE DERECHO

“En los últimos años, el desarrollo de la gestión pública ha sufrido un cambio fundamental en sus paradigmas lo que evidenció varias problemáticas, entre ellas la poca eficiencia de la acción gubernamental, la falta de legitimidad institucional y el crecimiento desmedido, sin un rumbo claro y con fuertes dispendios en el gasto público”.

1: Modelo y visión de la Administración Pública y Estado de derecho



En la actualidad, el Estado y el sistema de gobierno cumplen un papel fundamental con el fin de detonar el desarrollo de las libertades del ser humano. Su intervención, acciones y la eficacia con la que estas se realicen, sirven de estímulo a la población en la búsqueda de mejorar su calidad de vida.

Este *Plan2035* centra su atención en proponer estrategias que resuelvan la situación actual de los principales problemas que se han evidenciado en la entidad en los temas de la Administración Pública como **desarrollo institucional, transparencia y rendición de cuentas, finanzas públicas y participación social**. En cuanto al Estado de derecho se identificaron como elementos sustanciales **la seguridad pública y el sistema de justicia**.

En la actualidad, la gestión pública se posiciona como una pieza importante en la pluralidad democrática. La nueva reconfiguración administrativa del Estado se articula bajo principios neogerenciales propios de la administración de empresas privadas, en la búsqueda de la eficiencia, la excelencia y modernización gubernamental. En este sentido, los ejes articuladores de este modelo tienen que ver con la calidad ligada a la satisfacción del cliente y la competitividad, la racionalidad y el ahorro, la productividad y la eficiencia, la simplificación administrativa y la desburocratización, la reorganización de la Administración Pública y el fomento de la cultura orientada hacia metas y resultados.

Un **desarrollo institucional** eficiente requiere de servidores públicos capacitados que dé garantía de permanencia y generen ahorros. Se requiere garantizar la continuidad de las políticas públicas independientemente del gobierno en turno. Para este *Plan2035*, la eficiencia del desarrollo gubernamental, debe contribuir a ampliar los derechos individuales y grupales de los guanajuatenses, la intervención ciudadana en decisiones públicas, la eficacia de las políticas preventivas de combate a la corrupción, el ejercicio no clientelar del presupuesto público y la construcción de acuerdos entre autoridades, líderes y organizaciones de la sociedad.

..... **TABLA 1.** DIMENSIÓN Y FACTORES CRÍTICOS EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y ESTADO DE DERECHO

Fuente: Iplanej, elaboración propia.

| Dimensión | Factor |
|--|--|
| <p>ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y ESTADO DE DERECHO</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Desempeño de las instituciones de gobierno • Transparencia y rendición de cuentas • Administración eficiente de los recursos públicos • Sistema de planeación participativa • Seguridad pública • Desempeño del sistema de administración de justicia |

La información se posiciona como uno de los principales pilares de la democracia, permite al ciudadano incorporarse más al desarrollo de la misma y por ende, en el futuro de la sociedad a la que pertenece. En este sentido el *Plan2035* busca que, **la transparencia y la rendición de cuentas** como instrumentos de acceso a la información, permitan tener explícito en cualquier ciudadano, no sólo qué hace su gobierno y con qué lo hace, sino también cómo ocurren los procesos y por qué son adoptadas determinadas decisiones, desechando otras posibilidades.

Por consiguiente, se busca contar con un gobierno efectivo en **transparencia y rendición de cuentas** que asegure la consecución de los objetivos establecidos, una adecuada gestión de los recursos y la obtención de beneficios para la sociedad.

En la actualidad, la creciente interdependencia de las naciones y la volatilidad financiera que se genera han hecho surgir demandas por un mejor manejo del proceso de globalización y en especial de sus repercusiones como la escasez de recursos, las fluctuaciones de los mercados y la pobreza mundial. En este sentido, la eficiente **administración de los recursos públicos** se erige en este *Plan2035* como un elemento esencial para proveer bienes públicos y propiciar equidad entre la población.

Este objetivo debe contribuir a que la sociedad tenga la certeza de imparcialidad y justicia, a través de la redistribución del ingreso y las transferencias públicas. Por tanto, la eficiente **administración de los recursos públicos** es un elemento que detona las condiciones con la que los habitantes pueden lograr óptimos niveles de bienestar y calidad de vida.

Se busca que el desarrollo humano sea empoderador y promueva la **participación activa** de las personas, en un proceso con características de equidad¹, sostenibilidad y libertad.² Por tanto, la participación social es crucial en el desarrollo de las libertades del ser humano, lo que significa un desafío para las administraciones públicas futuras en los distintos órdenes de gobierno, pues es necesario dotar a los individuos de capacidades, información y estructuras institucionales sólidas en las cuáles la población pueda confiar.

La **inclusión de la ciudadanía** se concibe como necesaria para otorgar legitimidad y eficacia en las acciones del Estado en materia de políticas públicas. El objetivo general es que incluyendo a la ciudadanía en los procesos de diseño y aplicación de políticas sociales, con normas de actuación de los diversos integrantes del proceso, se puedan lograr mejores resultados con el fin de otorgar el panorama más apto para el desarrollo de las libertades del ser humano y por ende, el bienestar común.

Este *Plan2035* busca que la **participación ciudadana** no sea un proceso mecánico, sino que sea activo y dinámico, en la priorización y conjunción de intereses para la búsqueda de soluciones. El reto para la ciudadanía se convierte en fortalecerse, en el ámbito nacional. En el ámbito local: hacer efectivo el poder local, teniendo en cuenta como lo indica Foucault (1975), que el poder no es una institución, aunque esta sea un espacio donde se manifiesta y ejerza; su origen está fuera de ella.



¹ Se entiende equidad como la distribución justa de beneficios y cargas. En algunas circunstancias se considerará justa la distribución igualitaria de beneficios y cargas y en otras se considerará justa la distribución según las necesidades del individuo o grupo social.

² Para Amartya Sen (2000), el desarrollo exige la eliminación de la pobreza y la tiranía, la escasez de oportunidades económicas y las privaciones sociales sistemáticas, el abandono en que pueden encontrarse los servicios públicos y la intolerancia o el exceso de intervención de los estados represivos.

Durante los últimos años en México --y Guanajuato no es la excepción-- se ha observado una situación sin precedentes por los niveles y las formas que ha adoptado la inseguridad, minando la calidad de vida de los guanajuatenses al atentar contra nuestras formas más esenciales de convivencia y trastocar el flujo normal de nuestras vidas y actividades. Esta situación ha puesto a prueba la capacidad de las instituciones de gobierno para combatir a los grupos de delincuencia organizada.

Se reconoce que aunque se han dado pasos importantes para la consolidación de un auténtico régimen de libertad, aún queda pendiente la enorme tarea de garantizar a toda la población la misma **seguridad** en sus personas y en sus bienes.

Hablar de **seguridad pública** es hablar de la calidad de vida y de dignidad humana en términos de libertad, de acceso a las distintas oportunidades sociales, lo que se traduce en una población que no teme a una agresión violenta, que sabe que su integridad física es respetada y sobre todo, que cuenta con la capacidad de disfrutar de la privacidad del hogar sin miedo a ser asaltado y que circula tranquilamente por las calles sin temer un robo o una agresión.

En este *Plan2035* el desarrollo de las libertades del ser humano precisa del buen funcionamiento de nuestro **sistema de justicia**, porque es mediante su procuración y aplicación que las personas pueden acceder a mejores oportunidades de vida, participar libre y responsablemente de la democracia, y disfrutar de una vida y un patrimonio seguros.

La cultura de la legalidad, incluida en el sistema de justicia, significa llevar a cabo el estricto cumplimiento de las obligaciones que la ley impone para garantizar la convivencia social, asegurando el ejercicio de los derechos de la población, así como también el deber de exigir a las autoridades el cumplimiento puntual de la ley y la justicia.

Por lo tanto, el sistema de justicia debe garantizar a todas las personas el efectivo disfrute y ejercicio de los derechos humanos, así como condiciones jurídicas y administrativas iguales y universales, adoptar medidas positivas en favor de las personas en situación de vulnerabilidad. De esta forma, en Guanajuato la apuesta es por la consolidación de un sistema de justicia efectivo, transparente y responsable, que combata y castigue la arbitrariedad, la corrupción y la impunidad.

Finalmente, la sociedad necesita instituciones e instrumentos sólidos para manejar conflictos entre grupos e individuos y resolver disputas de una manera ordenada, capaz y sobre todo imparcial, con el fin de garantizar el anhelado desarrollo de la libertad del ser humano.

ESTRATEGIA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y ESTADO DE DERECHO

Promover una gestión y políticas públicas de excelencia, confiables y cercanas al ciudadano, que garanticen una sociedad democrática, justa y segura.

2: Síntesis del diagnóstico



2.1 COMPONENTE: DESARROLLO INSTITUCIONAL

La institución, entendida como la forma en que se relacionan los seres humanos en una sociedad o colectivo buscando fines comunes, incluye también el conjunto de normas de conducta por las que se rigen estas relaciones, el término abarca tanto a la iniciativa privada como al gobierno, ya que ambos influyen en el comportamiento de las personas

El actual modelo de Administración Pública orienta sus esfuerzos al análisis de las experiencias, metodologías y procedimientos desde una perspectiva innovadora, tratando de reproducir en sus esquemas operativos y organizacionales los enfoques, prácticas y filosofías administrativas propias del sector privado. Así, se han adoptado conceptos y metodologías como administración estratégica, investigación de operaciones, calidad total, reingeniería, *benchmarking*, *e-goverment* e ISO 9002, entre otros, que tratan de dar respuesta a las necesidades de legalidad y respeto al Estado de derecho, la responsabilidad, la rendición de cuentas, la participación ciudadana y principalmente a la demanda creciente de los ciudadanos de servicios públicos de calidad y capacidad de gobierno.

2.1.1 Logros alcanzados

Una administración más cercana al ciudadano, demanda unos servidores públicos dispuestos no solo a escuchar a las personas, sino también a obtener mejores resultados para la sociedad. Para eso, 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. 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. El resultado ha sido la puesta en práctica de una metodología basada en capacidades profesionales, entendidas como el conjunto de conocimientos, habilidades, aptitudes y valores con los que una persona debe contar para desempeñar eficientemente la función específica que se le designe.

Por otro lado, uno de los mecanismos de control patrimonial que tiene el gobierno del estado para dar mayor transparencia a su gestión y, por lo tanto, para aumentar la confianza de la sociedad en los servidores públicos, es la declaración patrimonial. Para realizarla se ha implantado un sistema electrónico que agiliza la presentación y recepción oportuna de la misma.

2.1.2 Brechas por cerrar

La nueva reconfiguración administrativa del Estado, sin embargo, ha venido sorteando dificultades derivadas de situaciones estructurales internas y externas que disminuyen las expectativas del funcionamiento eficaz y eficiente de la gerencia administrativa.

Desde el ámbito interno, las problemáticas principalmente están condicionadas por la reducción del tamaño de gobierno y del gasto público, la aplicación de criterios de mercado en las políticas sociales, la certificación de la profesionalización de los servidores públicos y la competencia entre colegas y entidades, además de otros factores.

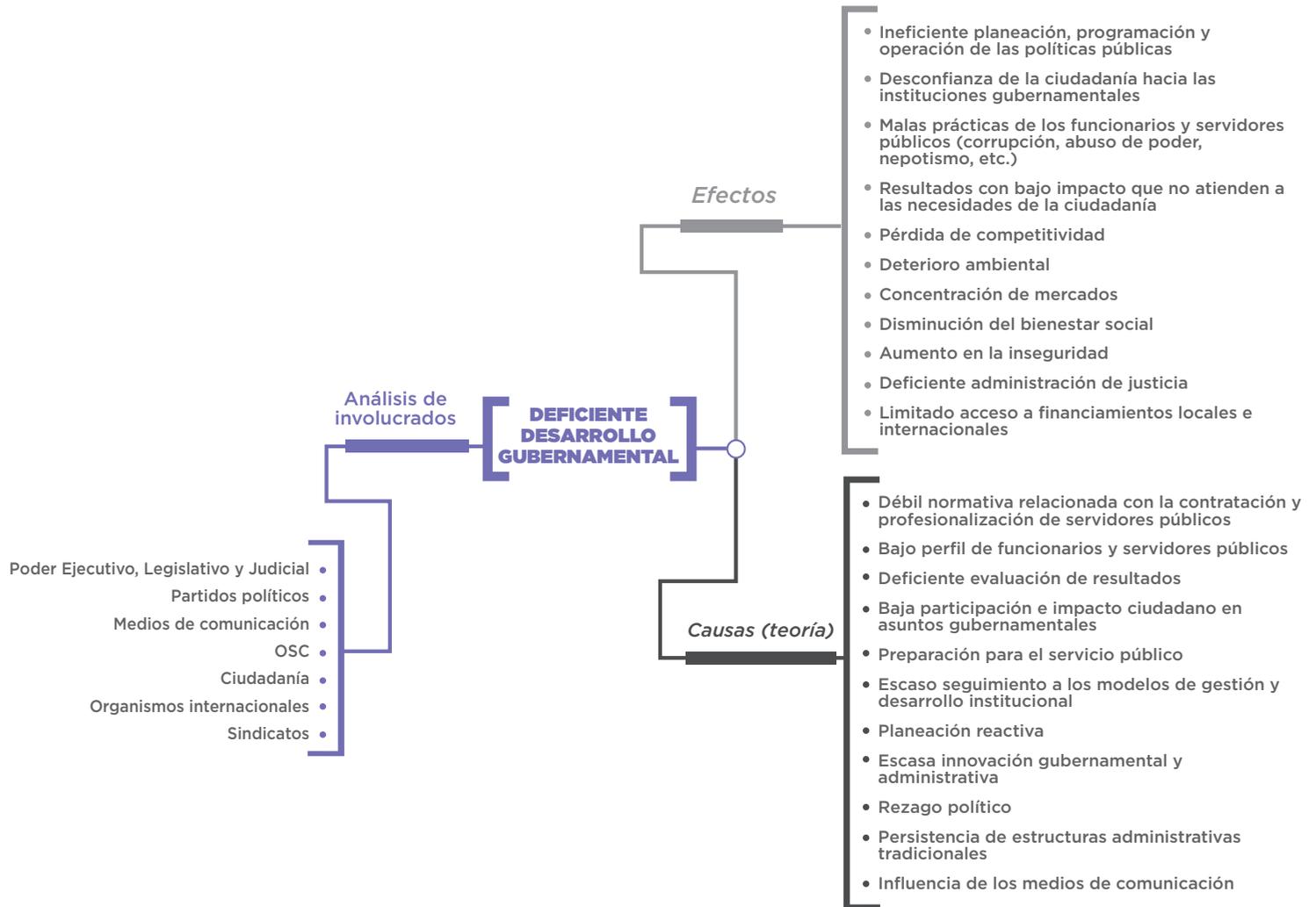
Ante estos resultados, organismos internacionales, nacionales y estatales reconocen la indeludible recuperación del Estado y su adaptación a las necesidades de cada región, con una implementación congruente y pertinente a las condiciones objetivas del desarrollo local, con el fin de mejorar la capacidad de los servidores públicos, desarrollar una eficaz y eficiente administración financiera, promover la innovación permanente e impulsar las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC) en los procesos administrativos (ONU, 2002).

Para efectos de la construcción del *Plan Estatal de Desarrollo del Estado de Guanajuato* haremos alusión de manera particular a las instituciones de gobierno. Tomando como referencia a Douglas North (1998) definiremos al desarrollo institucional como:

Cambio institucional orientado a mejorar los procesos de gestión y desempeño gubernamental en el marco de la planeación del desarrollo, entendiendo a las instituciones como mecanismos de orden social para estructurar las relaciones entre los individuos, las cuales comprenden reglas formales (leyes, reglamentos, etc.) e informales (tradiciones, códigos de conducta, etc.), así como los medios de hacer cumplir dichas reglas.

FIGURA 1. PROBLEMA, LISTADO DE CAUSAS, EFECTOS E INVOLUCRADOS DEL COMPONENTE DESARROLLO INSTITUCIONAL

Fuente: Iplaneq, elaboración propia.



“Los datos de la Encuesta de Valores en México elaborada por el Centro de Investigación para el Desarrollo, A. C. (Cidac) en 2011 muestran que 38% de las personas considera que los jefes ascienden a las personas que conocen mejor, contra el más capaz”.

Con base en el sistema lógico de análisis de la definición anterior, tanto los indicadores como las opiniones de la sociedad establecen como el principal problema **el deficiente desarrollo gubernamental**, lo cual está originando diferentes efectos y problemas en la sociedad:

- Ineficiente planeación, programación y operación de las políticas públicas.
- Desconfianza de la ciudadanía hacia las instituciones gubernamentales.
- Malas prácticas de los funcionarios y servidores públicos (corrupción, abuso de poder, nepotismo, etc.).
- Resultados con bajo impacto que no atienden a las necesidades de la ciudadanía.
- Pérdida de competitividad.
- Deterioro ambiental.
- Concentración de mercados.
- Disminución del bienestar social.
- Aumento en la inseguridad.
- Deficiente administración de justicia.
- Limitado acceso a financiamientos locales e internacionales.

Si bien es cierto que estos efectos no tienen su causa única en el desarrollo gubernamental, las estrategias orientadas a su mejor funcionamiento, contribuirán de forma significativa a minimizarlos.

A partir del análisis realizado durante la fase de diagnóstico se establecieron como principales **causas** del deficiente desarrollo institucional las siguientes:

• **Débil normativa relacionada con la contratación y profesionalización de servidores públicos.**

- El reglamento del SCC de 2009 señala que la contratación de los servidores públicos de los niveles 5 al 11 se debe realizar mediante el concurso público, sin embargo, también señala que se puede otorgar las plazas a servidores públicos mediante libre designación cuando el contratado ejerza funciones de vinculación o asesoría, análisis y despacho de asuntos relacionados con información documental, apoyo o atención directa a los niveles de director general o superiores como Secretarías, de conducción de vehículos y de administración de agendas, entre otros.
- Los datos de la *Encuesta de Valores en México* elaborada por el Centro de Investigación para el Desarrollo, A. C. (Cidac) en 2011 muestran que 38% de las personas considera que los jefes ascienden a las personas que conocen mejor, contra el más capaz. De igual forma, 56% estima que es necesario tener los contactos adecuados para poder avanzar en la vida.

- **Bajo perfil de funcionarios y servidores públicos.**

- Durante 2009, la *Encuesta Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Justicia Municipal* del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi), muestra que 69.60% de los titulares de las instituciones en las administraciones públicas municipales contaban con estudios de licenciatura, maestría o doctorado, mientras que 13.58% cuenta con estudios de nivel medio superior.

- **Deficiente evaluación de resultados.**

- Con datos de la Encuesta Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Justicia Municipal, podemos ver que en 2009, del total de los municipios en la entidad, 13% no realizan funciones de evaluación de los resultados, al mismo tiempo que 56.52% no cuentan con mecanismos para la planeación y el seguimiento de programas sociales.

- **Baja participación e impacto ciudadano en asuntos gubernamentales.**

- De acuerdo a la Encuesta Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Justicia Municipal, para 2009, la mayor participación ciudadana en Guanajuato se registró en temas de obra pública (69.2%), desarrollo social (65.22%), servicios públicos (58.7%) y seguridad pública (45.65%). Sin embargo, en evaluación y control de las acciones gubernamentales, sólo un municipio permitió la participación ciudadana.

- **Preparación para el servicio público.**

- El SCC es el sistema de administración de los recursos humanos del sector público a través de establecimiento de procesos de ingreso, capacitación y evaluación al desempeño. En 2009 presentó 638 convocatorias de trabajo, de las cuales 292 (45.76%) se declararon desiertas. En 2010 se presentaron 585, de las que 294 (50.25%) no tuvieron ganador. A junio de 2011 se han presentado 321 concursos, de los cuales 126 (39.25%) no han tenido resultados favorables.

- **Escaso seguimiento a los modelos de gestión y desarrollo institucional.**

- La Encuesta Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Justicia Municipal nos permite ver que en 2009, 30 de los municipios no contaron con indicadores de gestión y resultados definidos. De igual manera, 31 no contaban con un panel de control, seguimiento de objetivos, metas, indicadores y resultados.

- **Planeación reactiva.**

- La Encuesta Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Justicia Municipal muestra que durante 2009, en 22 municipios de la entidad se trabajó con un programa estratégico u operativo. En 15 de ellos tenían un panel de control y seguimiento a las metas, objetivos, indicadores y resultados. Sin embargo, en ocho no se realizaban funciones de planeación y evaluación.

- **Escasa innovación gubernamental y administrativa.**

- En la Encuesta Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Justicia Municipal podemos ver que durante 2009, 58% de los municipios se establecieron principios de filosofía organizacional (misión, visión, objetivos y metas), mientras que 36.95% contaban con un sistema de captación de quejas, sugerencias y recomendaciones sobre los trámites y servicios. Asimismo, 15.21% contaban con mecanismos para medir la satisfacción de los usuarios.

- **Rezago político.**

- El rezago político se puede concebir como la deficiencia del conjunto de mecanismos institucionales creados por mandato ciudadano expresado a través del voto, que restringen la conducta oportunista de los diferentes agentes económicos y que posibilite la calidad de la intervención gubernamental. En este sentido en Guanajuato se percibe rezago puesto que, aunque al 77.2% (Inegi, 2008) de la gente prefiere que el gobierno intervenga lo más posible en la solución

de los problemas, el 73.3% cree que solo se toma en cuenta los intereses propios y los de sus partidos, lo que evidencia desconfianza y desencanto en la participación política, reflejado en 42.74% en las elecciones de 2009.

• **Persistencia de estructuras administrativas tradicionales.**

- La reconfiguración administrativa ha implicado adoptar conceptos y metodologías como administración estratégica, investigación de operaciones, calidad total, reingeniería, *benchmarking*, *e-government* e ISO 9000, entre otros, que tratan de dar respuesta principalmente a la demanda creciente de los ciudadanos de servicios públicos de calidad y capacidad de gobierno. En este sentido, en Guanajuato solamente 41% de los municipios cuenta con instancias enfocadas a la capacitación a servidores públicos y únicamente 63% de los municipios tienen instancias pertinentes para la comunicación entre gobierno y comunidad (INEGI, 2009). Además, solo 8 de los 46 municipios cuentan con Institutos Municipales de Planeación.

• **Influencia de los medios de comunicación.**

- La Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Cultura Ciudadana (Encup) 2008, mostró que 13.3% de las personas le tiene mucha confianza a los medios de comunicación, 36.4% algo, 33% poca y 12.4% nada. Sin embargo, cuando se les preguntó qué tanto poder tienen para cambiar las cosas en México, 20.37 por ciento consideró que influyen mucho, 35.36% consideró que algo, 24.91% que poco y 11.27% opinó que no tienen influencia.

2.2 COMPONENTE: TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS

No es solo el funcionamiento eficiente y eficaz de las instituciones lo que demanda la ciudadanía, el ejercicio ético de la gestión pública aunado a una cultura de la transparencia y rendición de cuentas, que provea de información

precisa, confiable y comprobable, son temas que han cobrado una creciente importancia en una sociedad cada vez más demandante.

En la actualidad, el suministro de una información adecuada respecto de los resultados de las organizaciones públicas, acercaría a los individuos a definir sus elecciones basadas en un juicio racional y mejor informado, en consecuencia, a ampliar la libertad de decisión y el desarrollo de sus capacidades sociales.

2.2.1. Logros alcanzados

En el estado de Guanajuato, la rendición de cuentas es una acción que se considera necesaria para regular la actividad institucional, pero sobre todo para recuperar la confianza de la ciudadanía. Hoy se ve un Guanajuato con un avance sustancial en esta materia, pues a través de estudios como los del Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE), situó al Poder Ejecutivo de Guanajuato como una de las instancias públicas más transparentes del país, al ubicarlo en el cuarto lugar nacional. Por otro lado, también la empresa a regional, en su Índice de Transparencia y Disponibilidad de la Información Fiscal 2008, otorgó a Guanajuato el tercer lugar en el país.

Una estrategia que se implementó en el nivel nacional, tiene que ver con la actividad del Instituto de Acceso a la Información Pública (Iacip), que a partir del 31 de agosto de 2004, las Unidades de Acceso a la Información Pública (UAIP) abrieron sus ventanillas y comenzaron a recibir solicitudes de información; para el 31 de diciembre se habían recibido 1,398 solicitudes en todo el estado. Actualmente, el Iacip atiende al año miles de solicitudes de información a través de las 56 unidades de acceso.

Para reforzar la rendición de cuentas en el estado se realizan auditorías continuas en dependencias y entidades de la Administración Pública, con la finalidad de corroborar que el gasto público se aplique en forma correcta. En ese sentido, se vigila la aplicación de los recursos destinados a proyectos

estratégicos: plantas de tratamiento de aguas, hospitales, macro centros deportivos, carreteras, libramientos, puentes, Poliforum de León.

Para contar con funcionarios más capacitados en materia de transparencia y rendición de cuentas, se realizan seminarios de auditoría gubernamental en coordinación con el Órgano de Fiscalización Superior del Congreso del Estado.

Con relación al Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno publicado en 2011 por Transparencia Mexicana, que recoge la opinión de los ciudadanos, Guanajuato se colocó en el lugar 13, junto con los estados de Puebla y Chiapas como el estado con menos corrupción en los trámites y servicios que se brindan en la entidad por los tres niveles de gobierno y algunos servicios privados.

Por su parte el Poder Ejecutivo del Estado de Guanajuato, está ubicado en el primer lugar en el cumplimiento de sus obligaciones de transparencia entre los 32 estados, según el estudio sobre Obligaciones de Transparencia en México realizado por la Asociación Civil Observatorio Ciudadano para la Transparencia.

Se instaló el Consejo Estatal de Gestión Ética (Coética) para promover la ética y la transparencia en el gobierno del Estado. Está integrado por los 11 titulares de las dependencias, el procurador de Justicia del Estado y el coordinador general de Asesores del Gobernador.

2.2.2. Brechas por cerrar

Un gobierno efectivo en transparencia y rendición de cuentas asegura la consecución de los objetivos establecidos, una adecuada gestión de los recursos y la obtención de beneficios para la sociedad. En este aspecto, aunque se han tenido avances importantes en Guanajuato la percep-

ción de que existe parcialidad de la información aún mantiene desconexión entre sociedad y los gobiernos.

Derivado del análisis de diferentes fuentes, entre ellas el Inegi para efectos de la construcción del Plan Estatal de Desarrollo del Estado de Guanajuato consideraremos la transparencia y la rendición de cuentas como:

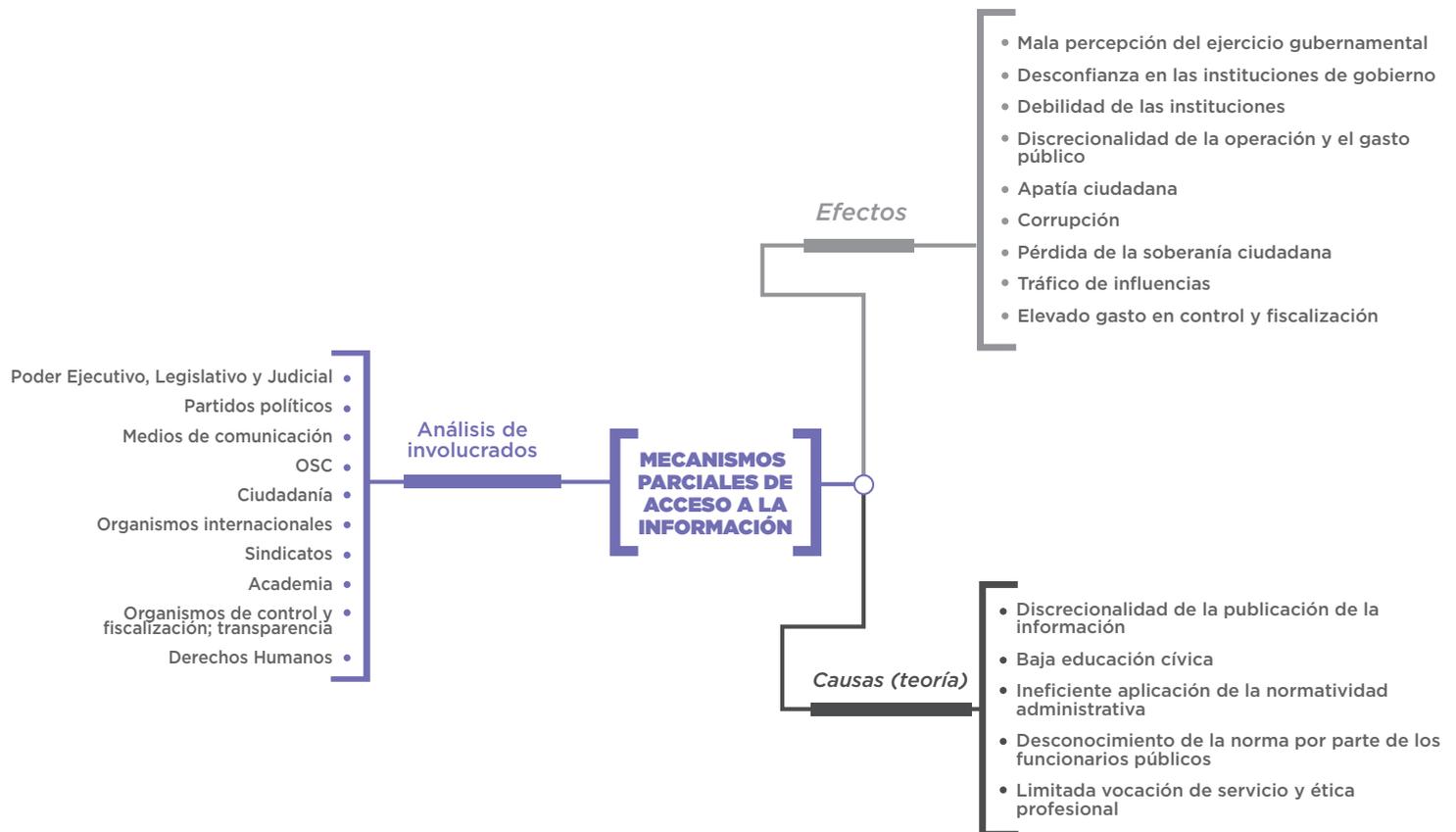
Las acciones que adopta el gobierno para mostrar el ejercicio de la función pública y promoción del derecho de los habitantes para tener acceso a la información pública. La obligación de todos los servidores públicos de explicar y justificar sus actos a la ciudadanía, que es el último depositario de la soberanía en una democracia.

Con base en los resultados del análisis del marco lógico y tomando en cuenta las aportaciones de la sociedad en este tema, se han determinado los **mecanismos parciales de acceso a la información** como el problema central, lo cual origina diferentes efectos y problemas:

- Mala percepción del ejercicio gubernamental.
- Desconfianza en las instituciones de gobierno.
- Debilidad de las instituciones.
- Discrecionalidad de la operación y el gasto público.
- Ineficiencia del gasto.
- Oligarquía de los partidos políticos.
- Apatía ciudadana.
- Corrupción.
- Pérdida de la soberanía ciudadana.
- Fragilidad democrática.
- Tráfico de influencias.
- Elevado gasto en control y fiscalización.

FIGURA 2. PROBLEMA, LISTADO DE CAUSAS, EFECTOS E INVOLUCRADOS DEL COMPONENTE TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS

Fuente: Iplaneq, elaboración propia.



Es una realidad que no todos los efectos son causados solamente por la parcialidad de los mecanismos de acceso a la información, sin embargo, las estrategias dirigidas hacia ese propósito ayudarán de manera importante a mejorarlo.

A partir del análisis realizado durante la fase de diagnóstico se establecieron como principales causas del deficiente desarrollo institucional las siguientes:

- **Discrecionalidad de la publicación de la información.**

- A partir de la Encuesta Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Justicia Municipal 2009, vemos que en Guanajuato, sólo 21 municipios cuentan con un sistema o procedimiento de mantenimiento de archivos y sólo en 13 se han brindado programas de capacitación a los servidores públicos sobre los derechos y obligaciones del acceso a la información pública.

- **Baja educación cívica.**

- Una manera de medir la educación cívica tiene que ver con el acceso a la información por parte de la ciudadanía sobre el actuar del gobierno. En Guanajuato, el Iacip es el órgano encargado de vigilar el cumplimiento de la Ley de Acceso a la Información Pública para el Estado y los Municipios de Guanajuato. Creado en 2004, para 2010 había atendido en total 45 mil 72 solicitudes de acceso a la información, destacando la concerniente al Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, los municipios de León y Celaya, y el Instituto Electoral del Estado de Guanajuato (IEEG).

- **Ineficiente aplicación de la normativa administrativa.**

- Con datos de la Ley de Acceso a la Información Pública para el Estado y los Municipios de Guanajuato, para 2009, sólo 70% de los municipios contaba con la normatividad necesaria para regular el acceso a la información pública.

- La Secretaría de la Gestión Pública del Estado reportó durante el periodo 2006-2012 un total de 928 servidores públicos sancionados de los cuales 14.4% fueron inhabilitados (Ley de Responsabilidades..., 2005) para volver a ejercer un empleo, cargo o comisión públicos y 3% fueron destituidos, es decir, separados definitivamente del empleo, cargo o comisión que ejerció en el servicio público (Secretaría de la Gestión Pública, página electrónica).

- **Desconocimiento de la norma por parte de los funcionarios públicos.**

- En el Estado, solo en 13 de los 46 municipios se brindó capacitación a los servidores públicos sobre derechos y obligaciones del acceso a la información pública, según los resultados de la Encuesta Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Justicia Municipal 2009.

- **Limitada vocación de servicio y ética profesional.**

- Los datos de la Encup 2008 revelan que cuando se le preguntó a las personas sobre el interés que tiene el gobierno en lo que la gente piensa, 44.87% se mostró de acuerdo, contra 37.71% que estaba en desacuerdo. Asimismo, cuando les dijeron que una persona normal no tiene nada que opinar sobre lo que hace el gobierno, 22.63% se manifestó en desacuerdo, mientras que 11.65% afirmó que estaba de acuerdo.
- De acuerdo con la Encuesta Nacional sobre Inseguridad 2010, todas las autoridades de seguridad (en mayor o menor porcentaje) son reconocidas por la población de 18 años y más por pedir soborno. De estas sobresalen la policía de tránsito (20.3%), la policía federal (10.4%) y la policía municipal (8.3%) con los mayores porcentajes que la población reportó por haberles solicitado soborno.
- Del total de delitos declarados y denunciados, 56.6% de las personas calificaron como malo y muy malo el trato recibido al momento de hacer la denuncia (Inegi, 2010).



³ Desarrollo social, desarrollo económico, urbanización y medio ambiente, otros destinos.

2.3 COMPONENTE: FINANZAS PÚBLICAS

Dentro del marco del Estado de derecho, el poder público debe allegarse de los recursos económicos suficientes para asegurar el cumplimiento de sus actividades relativas a la provisión de los servicios públicos. Además es por este medio que la Administración Pública se hace de recursos económicos para realizar una intervención más controlada en la economía.

2.3.1. Logros alcanzados

Con el fin de maximizar los resultados económicos y asegurar la cohesión social, los gobiernos buscan adaptarse, crear y explorar nuevas posibilidades reutilizando los recursos de forma rápida y flexible. En el estado de Guanajuato, la inversión ejercida durante el ejercicio fiscal 2008 y 2009 se

concentró de manera predominante en desarrollo económico (25.74%) y desarrollo social (25.1%) y se distribuye en distintos sectores³ que permiten o apoyan al desarrollo del estado, sus regiones y municipios.

Aun los problemas económicos globales y nacionales, los ingresos del estado, sufrieron un descenso de 17% en términos reales; ante la situación, se realizaron medidas de ahorro y mecanismos para administrar lo mejor posible el presupuesto como: la recaudación de impuestos sobre nómina e impuestos cedulares, se eliminó el bono de desempleo a servidores públicos y no se incrementaron los sueldos para los funcionarios de los niveles 17 al 23, donde se incluyen desde subsecretarios hasta gobernador.

“Hoy por hoy, la inversión estatal se ha enfocado en puntos estratégicos que darán a Guanajuato un impulso en el mediano y largo plazo, pues a través de la inversión en estos núcleos se fortalecen el resto y con ello se genera una cadena estratégica de colaboración intersectorial”.

En los últimos tres años se ha mantenido un gasto de inversión estatal enfocado a los rubros de educación principalmente, seguido en desarrollo económico, que tiene que ver con el apoyo sobre todo para el fortalecimiento a pequeñas y medianas empresas. También en la inversión en infraestructura pública y su equipamiento.

Hoy por hoy, la inversión estatal se ha enfocado en puntos estratégicos que darán a Guanajuato un impulso en el mediano y largo plazo, pues a través de la inversión en estos núcleos se fortalecen el resto y con ello se genera una cadena estratégica de colaboración intersectorial necesaria para el desarrollo de Guanajuato.

2.3.2. Brechas por cerrar

Pese a las estrategias administrativas de gobierno del estado, las condiciones coyunturales de la economía, en especial la crisis mundial por la que atravesó el país a partir de 2008, evidencian la baja coordinación entre los tres órdenes de gobierno, situación que impacta en la eficacia y eficiencia para la implementación de los programas y proyectos. Además se identifica una debilidad institucional en los gobiernos locales, por la todavía baja recaudación que impacta directamente en la operación de los gobiernos locales.

Finalmente, cabe mencionar que la evolución social, económica y los cambios demográficos conducen hacia una compleja red de funciones y servicios que la sociedad espera

del Estado, en tanto el ciudadano exige mayores espacios en el campo de las decisiones y las acciones gubernamentales.

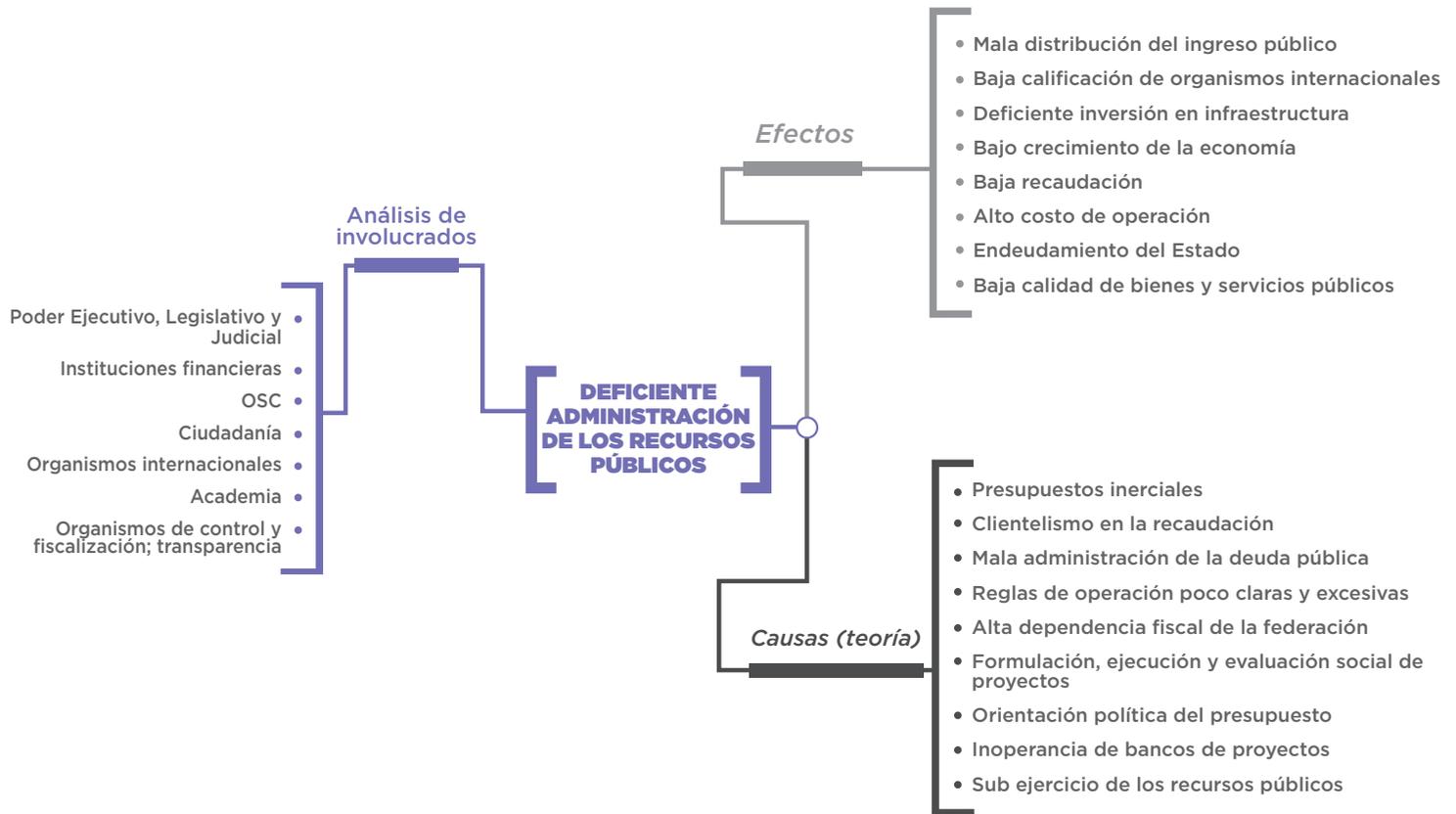
En este marco, definimos las Finanzas públicas como las actividades inherentes a la captación, manejo y ejecución de los recursos públicos con el fin de dar cumplimiento a las funciones o actividades a las que el Estado está obligado por ley.

De manera similar a la realizada con los otros componentes, se ha definido una problemática principal para este en particular, siendo identificada la **deficiente administración de los recursos públicos** (considerando las deficiencias a lo largo de las diferentes etapas y de las dimensiones que abarca el rubro) como la fuerza sobre la que gravitan el resto de los efectos o problemas importantes de este componente de la Administración Pública, como son:

- Mala distribución del ingreso público.
- Baja calificación de organismos internacionales.
 - *Baja inversión extranjera.*
- Deficiente inversión en infraestructura.
- Bajo crecimiento de la economía.
- Baja recaudación.
- Alto costo de operación.
- Endeudamiento del Estado.
- Baja calidad de bienes y servicios públicos.

FIGURA 3. PROBLEMA, LISTADO DE CAUSAS, EFECTOS E INVOLUCRADOS DEL COMPONENTE FINANZAS PÚBLICAS

Fuente: Iplaneg, elaboración propia.



Y las causas que originan o refuerzan el problema son:

• **Presupuestos inerciales.**

- La calificadora *Standard & Poor's* (página electrónica) señala que la calidad del gasto público en el nivel estatal es débil debido en parte a los escasos incentivos fiscales del sistema actual para las transferencias federales y a los rígidos compromisos de gasto que consumen la mayor parte del dinero federal.
- En el nivel nacional, sólo 9.44% del gasto es susceptible de reasignación, mientras que el restante 90.56% es ineludible dentro de los rubros ya considerados.

• **Cientelismo en la recaudación.**

- En el caso del impuesto al consumo, existe la tasa cero y exenciones para una gran variedad de bienes y servicios: animales y vegetales no industrializados, medicinas, alimentos, agua, hielo, algunos insumos agrícolas y hasta los lingotes de oro. Este tratamiento preferencial también se aplica a ciertos servicios vinculados a la agricultura, y como en casi todos los países, a las exportaciones. Adicionalmente, está exenta la venta de varios bienes, de los que se pueden mencionar los terrenos, libros, periódicos, acciones de empresas, casas habitación (incluida su renta), colegiaturas de las escuelas, así como los servicios prestados a partidos políticos, sindicatos, cámaras de comercio e industria, y también servicios médicos y derechos de autor.
- En cuanto al impuesto sobre la renta, para las personas físicas que realicen actividades empresariales, existen cuatro diferentes sistemas de tributación. Fuera de aquéllos que reciben retenciones automáticas de sus salarios, en general el sistema es complejo y se requiere de la asesoría o ayuda de un especialista para calcular el pago de impuestos, lo cual eleva los costos (tiempo y dinero) de pagar impuestos y se presenta como un estímulo para ingresar a la economía informal.

- La informalidad es una de las principales causas de las estrechas bases tributarias en los países de América Latina. El Inegi estima que en Guanajuato, durante el primer trimestre de 2012, 33 de cada 100 personas ocupadas se dedicaban a actividades informales.

• **Mala administración de la deuda pública.**

- Según *Standard and Poor's* (página electrónica), los niveles de deuda de Guanajuato son moderados. Al 30 de junio de 2011, el estado reportó un endeudamiento total por 6 mil 200 millones o 37% de sus ingresos discrecionales estimados para 2011, en tanto que su servicio de deuda sería de aproximadamente 6% de estos mismos ingresos. Un cambio drástico en la política financiera del estado podría tener un impacto negativo en su calidad crediticia.

• **Reglas de operación poco claras y excesivas.**

- Para el año 2008 se tenían registrados 44 programas federales para los municipios. Estos programas operan de manera diversa ya que algunos requieren la suscripción de acuerdos o convenios entre el gobierno federal y el estatal, otros distribuyen los recursos directamente a los beneficiarios o subsidian las acciones totalmente, mientras que en otros se exige que los recursos federales sean completados con los locales (Coneval, 2008).
- Las reglas de operación son poco inteligibles, los requisitos, formularios a llenar y los trámites a realizar, son tan abundantes que hacen nugatorio el derecho de los ciudadanos para obtener los apoyos y beneficios pretendidos por las políticas sociales orientadas al combate a la pobreza (LXI Legislatura, 2011).

• **Alta dependencia fiscal de la federación.**

- Se ha visto un incremento en la dependencia de los recursos otorgados por la Federación hacia los estados en los últimos años. El Inegi estima que en 2008 este recurso representó 78.9% del total de ingresos en Guanajuato. Sin embargo, para 2009, el porcentaje alcanzó 88.6% de las aportaciones.

• **Formulación, ejecución y evaluación social de proyectos.**

- Con los resultados de la Encuesta Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Justicia Municipal, durante 2009 solo en 20 municipios se contaba con algún sistema de información ejecutivo para la planeación y seguimiento de los programas sociales. Y prácticamente ningún funcionario municipal especializado en el tema.
- La Encuesta Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Justicia Municipal nos muestra que si bien 27 municipios contaban con elementos de planeación tales como la visión, misión, objetivos, estrategias, programas estratégicos y operativos, sólo en 15 se contaba con un panel de seguimiento al cumplimiento de los mismos, y en 17 se contaba con un sistema de capacitación, quejas, sugerencias y recomendaciones para los trámites y servicios. Por otro lado, sólo en 14 de ellos se contó con un sistema de información ejecutivo para la planeación y seguimiento a programas sociales. En 7 municipios no se realizaron funciones de planeación y evaluación.

• **Orientación política del presupuesto.**

- El presupuesto no se ha ejercido de la misma manera en los últimos años. Los datos del Inegi muestran que gran parte del gasto del gobierno de Guanajuato se va en subsidios, transferencias y ayudas, en 2006

este rubro ocupó 49.2% del presupuesto, para 2007 fue 51%, pero para 2008 y 2009 disminuyó a 30.18% y 32.7%, respectivamente. A la par vemos un aumento en los servicios personales como son materiales y suministros, ya que para 2008 y 2009 hubo un incremento a 31.3% y 34.9%.

• **Inoperancia de Bancos de proyectos.**

- Actualmente el banco de proyectos está a cargo de la Coordinación General de Programación y Gestión a la Inversión Pública. Sin embargo, el Sistema de Inversión Estatal (SIE) no es de consulta pública. La mayoría de ellos están en un nivel descriptivo. Asimismo, es escaso el ejercicio de evaluación de proyectos sociales debido a la inmediatez del ejercicio. Además, de la casi nula profesionalización de los funcionarios en esta materia en las distintas instancias encargadas de este tema.

• **Subejercicio de los recursos públicos.**

- Podemos ver que en 2006 hubo un subejercicio de 970 millones de pesos, lo que representa 3.15% del presupuesto asignado. En 2007 la cifra disminuyó a 801 millones, con 3.05% del total. En 2008 hubo un remanente de 5,000 millones de pesos, lo que representó 12.39%. Sin embargo, cabe resaltar que en 2009 se utilizó todo el presupuesto asignado (Inegi, 2007, 2008c, 2009a, 2010b).
- En cuanto al recurso relacionado con la educación en 2011, el subejercicio presupuestal de la Secretaría de Educación de Estado de Guanajuato (SEG) ascendió a 961 millones de pesos, de los cuales 952.6 millones de pesos corresponden al fondo federal y 9.2 millones al fondo estatal. Esto representa 5% del presupuesto total autorizado a la dependencia, que ascendió a 18 mil 45 millones; es decir, se ejercieron 17 mil 83 millones.

- En el ámbito de la seguridad, Guanajuato es uno de los estados que presenta mayor subejercicios en la materia, según la información del Sistema Nacional de Seguridad Pública. De 295.5 millones de pesos destinados para Guanajuato del Fondo de Aportaciones para Seguridad Pública (FASP), hasta noviembre de 2011 se erogaron sólo 76.2 millones, lo que representó 74% del recurso pendiente por ejercer (Global Media, 2011).

2.4 COMPONENTE: PLANEACIÓN Y PARTICIPACIÓN SOCIAL

La planeación del desarrollo requiere indiscutiblemente de la coordinación y participación de los tres órdenes de gobierno y fundamentalmente de la sociedad civil. La inclusión de la ciudadanía en este proceso se concibe como necesaria para otorgar legitimidad y eficacia en las acciones del Estado en materia de políticas públicas.

El objetivo general es que incluyendo a la ciudadanía en los procesos de diseño y aplicación de políticas sociales, con normas de actuación de los diversos integrantes del proceso, se puedan lograr mejores resultados que otorguen un panorama más apto para el desarrollo de las libertades del ser humano y por ende, el bienestar común.

2.4.1. Logros alcanzados

En ese 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.

Derivado de la Ley, el estado de Guanajuato, 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 estos sólo algunos de los mecanismos a través de los cuales la Administración Pública, tanto estatal como municipal, han procurado la participación social en sus procesos.

Cabe mencionar que Guanajuato cuenta con el Instituto de Planeación del Estado de Guanajuato (Iplaneg), que tiene la capacidad de planificar, ejecutar y evaluar los planes y programas desde el gobierno estatal con la participación de los consejos ciudadanos y de desarrollo regional.

Un punto estratégico en materia de planeación ha sido la apertura que se le ha dado al sector académico en espacios de participación directa en la planeación estatal. En este sentido, se cuenta con una Red de Observatorios en materia de Población y Desarrollo, Medio Ambiente y Territorio, así como el de Competitividad e Innovación que son los instrumentos que participan activamente en el seguimiento y monitoreo del Plan Estatal de Desarrollo del Estado de Guanajuato. El estado cuenta con otros observatorios con este mismo modelo, como es el de Turismo y Seguridad Pública.

Finalmente, por la importancia que presenta, cabe mencionar que se cuenta con la Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Guanajuato y la Ley Acceso a la Información Pública, siendo este un avance importante en la materia.

2.4.2. Brechas por cerrar

Los mecanismos establecidos para la participación ciudadana en las decisiones gubernamentales aún presentan desafíos importantes por librar. Queda claro que uno de ellos es dotar a los individuos de capacidades, información y estructuras institucionales sólidas en las cuáles la población pueda confiar. La problemática que persiste en el Estado muestra como uno de los nodos claves para que estos mecanismos funcionen de manera eficiente, el desinterés social en el ámbito público; esta condición no proporciona un punto de equilibrio cuando se intenta fundamentar sólidamente las principales características de las democracias modernas, como la representatividad de las instituciones y la gobernabilidad del sistema político.

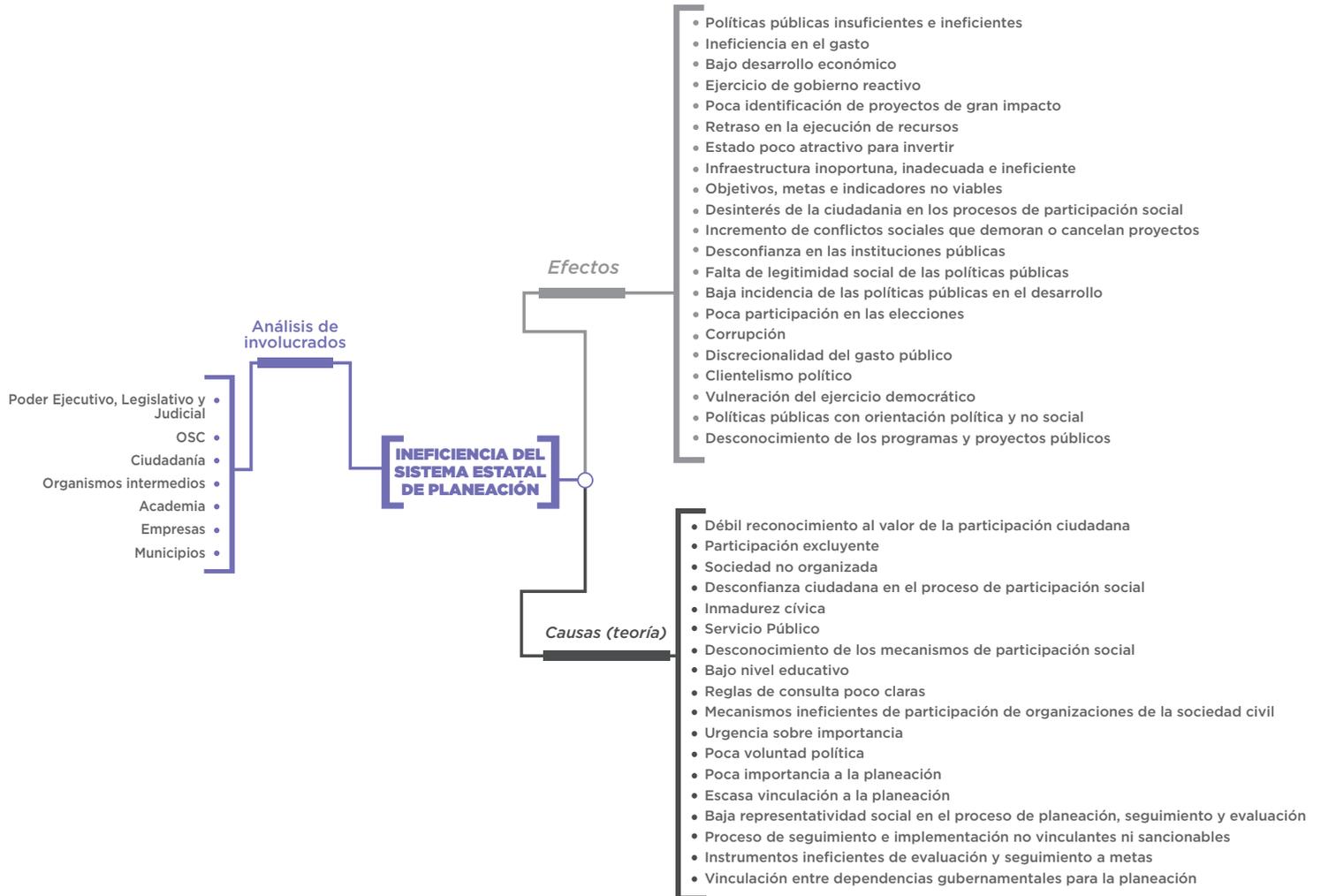
Para efectos de la construcción del *Plan Estatal de Desarrollo del Estado de Guanajuato* definimos por una parte la participación social y por otra la planeación, en donde la primera se entiende como el involucramiento de los actores sociales en la planeación, construcción y seguimiento de los procesos de interés público, y en la segunda, como la gestión sistemática de la transformación para construir mejores relaciones entre los habitantes al interior y exterior del estado. Es un proceso reflexivo y creativo que genera estrategias para aumentar la efectividad y las oportunidades de construir mejores escenarios futuros.

Como resultado del análisis del marco lógico, y con base en la percepción social en los talleres, se determinó como problema central: **la ineficiencia del Seplan**, lo cual origina diferentes efectos y problemas:

- Políticas públicas insuficientes e ineficientes.
- Ineficiencia en el gasto.
- Dispendio de recursos.
- Bajo desarrollo económico.
- Ejercicio de gobierno reactivo.
- Poca identificación de proyectos de gran impacto.
- Retraso en la ejecución de recursos.
- Estado poco atractivo para invertir.
- Infraestructura inoportuna, inadecuada e ineficiente.
- Objetivos, metas e indicadores no viables.
- Desinterés de la ciudadanía en los procesos de participación social.
- Incremento de conflictos sociales que demoran o cancelan proyectos.
- Desconfianza en las instituciones públicas.
- Falta de legitimidad social de las políticas públicas.
- Baja incidencia de las políticas públicas en el desarrollo.
- Poca participación en las elecciones.
- Corrupción.
- Discrecionalidad del gasto público.
- Clientelismo político.
- Vulneración del ejercicio democrático.
- Políticas públicas con orientación política y no social.
- Desconocimiento de los programas y proyectos públicos.

..... **FIGURA 4. PROBLEMA, CAUSAS Y EFECTOS DEL COMPONENTE PLANEACIÓN Y PARTICIPACIÓN SOCIAL**

Fuente: Iplaneg, elaboración propia.



A partir del análisis realizado durante la fase de diagnóstico se establecieron como principales causas de la ineficiencia del Seplan las siguientes:

Participación social

• **Débil reconocimiento al valor participación ciudadana.**

- De acuerdo a la Encup en 2008 las personas consideraban que las organizaciones ciudadanas tienen algo o poco poder para cambiar las cosas en México, con 27.7% y 32.9% respectivamente.

• **Participación excluyente.**

- En la mayoría de las legislaciones estatales, únicamente permiten que la población participe opinando por sí o por no; participación que se puede equiparar más a una encuesta que a una toma de decisión por parte de la población respecto de un problema determinado.
- No existe la normatividad que garantice audiencias públicas para debatir y escuchar a todas las partes interesadas en la elaboración de normas generales de carácter administrativo o en la realización de grandes proyectos públicos de manera que se cumpla con la elaboración transparente de este tipo de actos dictados por la Administración Pública y la forma de dar cumplimiento a los principios constitucionales de audicencia y defensa.
- La Encuesta Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Justicia Municipal 2009 muestra que en Guanajuato sólo 22 municipios cuentan con alguna normativa que regule la participación ciudadana, lo que representa 47.82% del total estatal.

• **Sociedad no organizada.**

- De los datos de la Encup 2008, solo 12% de la población ha participado en alguna acción para resolver los problemas de su comunidad y sólo 9.8% ha participado en la toma de decisiones en su comunidad. Además, 1 de cada 5 habitantes cree que los ciudadanos por sí mismos no tienen poder para cambiar las cosas y 17.9% tampoco cree que pertenecer a alguna agrupación ciudadana sirva para tal propósito.

• **Desconfianza ciudadana en el proceso de participación social.**

- La Encup 2008 muestra que la ciudadanía desconfía de la participación social, principalmente la vinculada con las acciones de gobierno. De los encuestados, 44% cree que a las personas del gobierno no les interesa mucho lo que las personas como usted piensan.
- De la población, 32.9% piensa que las agrupaciones ciudadanas tienen poco poder para cambiar las cosas en México y 17.9% piensa que no tienen poder alguno.
- Seis de cada diez personas opinan que existen áreas de mejora para fomentar la participación ciudadana, entre las que destacan la creación de mecanismos de participación, difusión, concientización ciudadana y comunicación gobierno-comunidad (Inegi, 2009).

• **Inmadurez cívica.**

- Sólo 10 de los 46 municipios perciben que en sus acciones y procesos de gobierno existe una participación ciudadana amplia o muy amplia según la Encuesta Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Justicia Municipal 2009, el resto de los municipios presentan una participación que va de regular a nula.

“En Guanajuato la Secretaría de la Gestión Pública reporta durante el periodo 2006 a 2012 un total de 928 servidores públicos sancionados; principalmente en 2011 con 324”.

• Servicio público.

- Uno de los compromisos de gobierno es atender con prudencia y diligencia las responsabilidades a él encomendadas. Sin embargo, en Guanajuato la Secretaría de la Gestión Pública reporta durante el periodo 2006 a 2012 un total de 928 servidores públicos sancionados; principalmente en 2011 con 324.
- Las instancias con más servidores públicos sancionados fueron la Procuraduría General de Justicia (PGJ) del estado con 349 (37.61%), la Secretaría de Salud de Guanajuato (SSG) con 113 (12.18%), la Secretaría de Educación con 103 casos (11.1%) y el Instituto de Seguridad Social del Estado de Guanajuato con 63 sanciones.

• Desconocimiento de los mecanismos de participación social.

- Los datos de la Encup 2008 nos muestran que las personas tienen conocimientos de los diferentes mecanismos de participación con los que cuentan para responder ante alguna situación; sin embargo, también se consigna que la gran mayoría no los utiliza.
- Solo 17.2% de la población prefiere que la sociedad trate de resolver sus propios problemas sin necesidad de recurrir al gobierno, en contraparte de 77.2% que prefiere que el gobierno intervenga lo más posible en la solución de los problemas de la sociedad.
- Según la Encup 2008 solamente 13.6% de la población ha participado en juntar firmas con los vecinos, de los cuáles sólo 14.1% piensa que sirve de mucho para resolver algún problema de la comunidad. Por su parte sólo 7.8% ha participado en comisiones vecinales, de los cuáles 36.4% piensa que sirve de poco.

• Bajo nivel educativo.

- El grado promedio de escolaridad fue variando del periodo 2000 al 2005 al pasar de 6.3 a 7.2. Para 2010, el grado pasó a 7.7; esto significa que la población guanajuatense tiene los 6 años de educación primaria completos y uno o dos de secundaria.

• Reglas de consulta poco claras.

- Existen más de 26 leyes, decretos, acuerdos, lineamientos, códigos y reglamentos en Guanajuato que se relacionan con el acceso a la información sobre lo que hace el gobierno; esto además de los mecanismos aplicables en cada municipio, que si bien se alinean a lo establecido por las leyes estatales, cuentan con sus características propias.

• Mecanismos ineficientes de participación de organizaciones de la sociedad civil.

- En algunas entidades de la República Mexicana los mecanismos institucionalizados de participación ciudadana se encuentran en leyes, códigos y reglamentos, que permiten a los actores sociales articularse bajo ciertos criterios y así poder incidir mediante acciones que busquen el desarrollo de la sociedad. En este sentido, Guanajuato carece de leyes que integran la participación de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) en las actividades y decisiones políticas, mecanismo que si se encuentra en siete entidades del país.
- Muchas de las dependencias de la Administración Pública Federal (APF) no cuentan con reglamentos o criterios claros mediante los cuales se pueda generar una participación sistemática de los ciudadanos en acciones tendientes al desarrollo social. Solo 41% de los recursos



federales destinados a apoyos y estímulos dirigidos a las OSC a través de programas y acciones de fomento cuentan con reglas de operación.

- De acuerdo con la Encuesta Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Justicia Municipal 2009 en Guanajuato 61% de los municipios, es decir, en 28, se cuenta con un consejo ciudadano.

Planeación

• Urgencia sobre importancia.

- Se registra un gran número de programas sin que exista un diagnóstico claro para sustentar su razón de ser. Además, el problema se agrava ya que en cada gobierno o legislatura existe el incentivo para crear programas nuevos, con lo cual la dispersión del gasto, las posibles duplicidades y los problemas de coordinación tienden a aumentar sistemáticamente (Coneval, 2008).

• Poca voluntad política.

- Los datos de la Encup 2008 muestran la percepción que la ciudadanía tiene sobre si el presidente de la República tiene algo (34%) o poca (25%) voluntad para lograr acuerdos con políticos que no son de su partido.
- Por otro lado, en los diputados se observa que 37% de las personas ve poca disponibilidad para lograr los acuerdos con otros partidos, mientras que en los senadores también un 36% ve poca disposición. En este sentido se percibe la necesidad de que los legisladores concedan un peso específico a la planeación para contar con una agenda compartida con el Poder Ejecutivo.

• Poca importancia a la planeación.

- Actualmente, Guanajuato cuenta con el Iplaneg, que tiene la facultad de planificar, ejecutar y evaluar los planes y programas desde el gobierno estatal con la participación de los consejos ciudadanos y de desarrollo regional. Sin embargo, en el nivel municipal se cuenta

actualmente con siete instituciones de planeación; aún faltan por conformarse este tipo de instancias para el resto de los municipios en el estado.

- La Encuesta Nacional sobre Gobierno, Seguridad Pública y Justicia Municipal 2009, muestra que en Guanajuato solo en 16 municipios se cuenta con una institución con funciones de planeación y evaluación. Únicamente un municipio contempla el apartado de planeación en su programa de trabajo.
- Cabe resaltar que a partir de diciembre de 2011 se cuenta con la actualización de la Ley de Planeación para el Estado de Guanajuato, la cual obliga a que todos los municipios cuenten con un Instituto de Planeación o instancia similar para llevar a cabo esta función eficientemente.

• Escasa vinculación a la planeación.

- El estado tiene bajo su responsabilidad establecer y generar las pautas del trabajo coordinado para el diseño, ejecución y promoción de las políticas públicas, aunque los municipios sean los últimos responsables de la aplicación de los planes y estrategias. Ante tal responsabilidad, la planeación debe ser un proceso conformado por un diagnóstico revisable, estratégico y a largo plazo, combinado con alternativas de desarrollo a mediano plazo, con proyectos prioritarios, con un programa operativo de planificación, inversión y gestión.

• Baja representatividad social en el proceso de planeación, seguimiento y evaluación.

- Pese a contar con 36 Consejos de Planeación, no existe una representatividad social de todos los sectores, sólo destaca la participación del sector empresarial.

• Procesos de seguimiento e implementación no vinculantes ni sancionables.

- La Ley de Planeación para el estado de Guanajuato no establece sanciones punibles, sólo amonestaciones.

• Instrumentos ineficientes de evaluación y seguimiento a metas.

- Con datos de la Encuesta Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Justicia Municipal 2009 vemos que en 15 municipios de la entidad existe un panel de control y seguimiento de objetivos, metas, indicadores y resultado; asimismo, en 14 hay un sistema de información ejecutivo para la planeación y seguimiento de programas sociales. Sin embargo, no hay mecanismos que vinculen o regulen las acciones entre instituciones.
- La Encuesta Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Justicia Municipal 2009, muestra que sólo 29 de los 46 municipios de Guanajuato cuenta con información pública relativa al Plan de Desarrollo Municipal; 32 brindan informes de gobierno y cuentas públicas y 24 sobre ingresos y presupuesto, mientras que en 20 dan a conocer los resultados de las auditorías.

• Vinculación entre dependencias gubernamentales para la planeación.

- En Guanajuato se consigna la existencia de dieciseis áreas, direcciones y/o instituciones que realizan funciones de planeación y/o evaluación. Sin embargo, en ninguna de ellas podemos ver algún mecanismo de planeación o seguimiento de estrategias comunes. Asimismo, se ha observado que existe una falta de coordinación tanto entre las dependencias de gobierno estatal, como de las dependencias estatales con las municipales y federales para la realización conjunta de proyectos y programas.

“Hablar de seguridad es hablar de la calidad de vida y de dignidad humana en términos de libertad, de acceso a las distintas oportunidades sociales, lo que se traduce en una población que no teme a la agresión violenta, que sabe que su integridad física es respetada”.

2.5 COMPONENTE: SEGURIDAD PÚBLICA

Partiendo de la naturaleza gregaria de nuestra especie, la organización de las sociedades humanas se ha dado de diferentes maneras y en cualquier variedad de espacios geográficos, aprovechando las diversas ventajas de la vida en grupo y siempre buscando la satisfacción de varias necesidades, entre ellas la de seguridad.

Hablar de seguridad es hablar de la calidad de vida y de dignidad humana en términos de libertad, de acceso a las distintas oportunidades sociales, lo que se traduce en una población que no teme a la agresión violenta, que sabe que su integridad física es respetada y sobre todo, que cuenta con la capacidad de disfrutar de la privacidad del hogar sin miedo a ser asaltado y que circula tranquilamente por las calles sin temer un robo o una agresión.

2.5.1. Logros alcanzados

Ante los tiempos aciagos por los que atraviesa el país, el propósito es procurar el bienestar de la población incrementando en la calidad y eficiencia de los cuerpos de seguridad, y en mejorar las instalaciones de seguridad.

En este sentido se logró ubicar a Guanajuato por debajo de la media nacional en incidencia delictiva. A través de la Procuraduría Estatal y de la Secretaría de Seguridad Pública (SSP) se han dado importantes avances en el tema. Resalta el trabajo en la depuración de las corporaciones policiacas, en este sentido se creó el Centro Estatal de Control y Confianza. Guanajuato fue la segunda entidad en lograr la certificación y acreditación de su Centro de Evaluación.

Actualmente se operan 46 programas de “Seguridad Pública Municipales”, además se cuenta con un sistema de denuncia como el número 066, para llamadas de emergencia, así como el Consejo Estatal de Protección Civil, Consejo Estatal de Participación Ciudadana, Consejo Estatal de Seguridad Pública.

Actualmente opera la Dirección General de Reintegración Social para Adolescentes, encargada de ejecutar las medidas decretadas por los jueces especializados.

También se tiene operando el Consejo Estatal de Coordinación de Seguridad Pública para la coordinación, planeación y supervisión del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Como apoyo a las diversas subprocuradurías se cuenta con la Unidad de Dictámenes Especializados en Pericia Psicológica con el fin de determinar el estado emocional actual de las víctimas, después de sufrir un delito o en su caso, tener un perfil psicológico de aquellas personas acusadas de haber delinquido. Coordinación de Atención a Víctimas.

En el periodo actual, se impulso el movimiento social “Prevenir es lo que vale”, que busca crear conciencia para disminuir el uso de drogas, robos, accidentes por exceso de velocidad y de consumo de alcohol, violencia intrafamiliar y suicidio.

También se creó la figura del investigador para la defensa, mediante la firma del convenio suscrito por la embajada Suiza y la Asociación para las Naciones Unidas (AMNU) en México. En este sentido se llevó a cabo la publicación “El Investigador de la defensa pública: Manual para favorecer la equidad procesal” y se implementó dicha figura en las defensorías de diversos muni-

cipios del Estado de Guanajuato, a través de los egresados del curso, quienes ejercen su función como investigadores al servicio de la defensa (AMNU, 2008).

Se puso en marcha el Instituto Estatal de Ciencias Penales que ofrece la carrera técnica en Policiología, la licenciatura en Seguridad Pública, con la especialidad en Policiología Criminalística y la maestría en Ciencias Forenses.

Con la finalidad de conocer y diagnosticar con mayor precisión la vulnerabilidad social en materia de protección civil, se ha desarrollado el Atlas de Riesgos del Estado Guanajuato, el cual es un Sistema de Información Geográfica y su Base de Datos Histórica que almacena los accidentes, emergencias y desastres que se registran en el territorio estatal. Este instrumento es de suma importancia para realizar las acciones en materia de protección civil por lo que resulta necesario la actualización permanente del mismo.

2.5.2. Brechas por cerrar

Aunque se han dado pasos importantes para la consolidación de un auténtico régimen de libertades, aún queda pendiente la enorme tarea de garantizar a toda la población la misma seguridad en sus personas y en sus bienes.

Por tal motivo, los retos que nuestra realidad pone al frente sugieren recuperar la confianza de la ciudadanía en el gobierno y en las leyes que lo rigen, por lo que es indispensable una actuación íntegra y transparente de la autoridad, que brinde a los ciudadanos la certidumbre de que cuentan en todo momento, con instituciones que garantizan el respeto a sus derechos mediante la aplicación de la ley.

“Por tal motivo, los retos que nuestra realidad pone al frente sugieren recuperar la confianza de la ciudadanía en el gobierno y en las leyes que lo rigen, por lo que es indispensable una actuación íntegra y transparente de la autoridad”.

Con la evolución de las sociedades y las formas de organización, los gobiernos representativos se han vuelto los responsables de velar por una serie de asuntos de interés común que los individuos por sí solos encontrarían muy difíciles de cubrir como la educación, la salud y la seguridad, entre otros, desprendiéndose de aquí el concepto de seguridad pública, que de acuerdo a García Ramírez se define como:

La cualidad de los espacios públicos y privados, que se caracteriza por la inexistencia de amenazas que socaven o supriman los bienes y derechos de las personas que garanticen el desarrollo individual y colectivo de la sociedad.

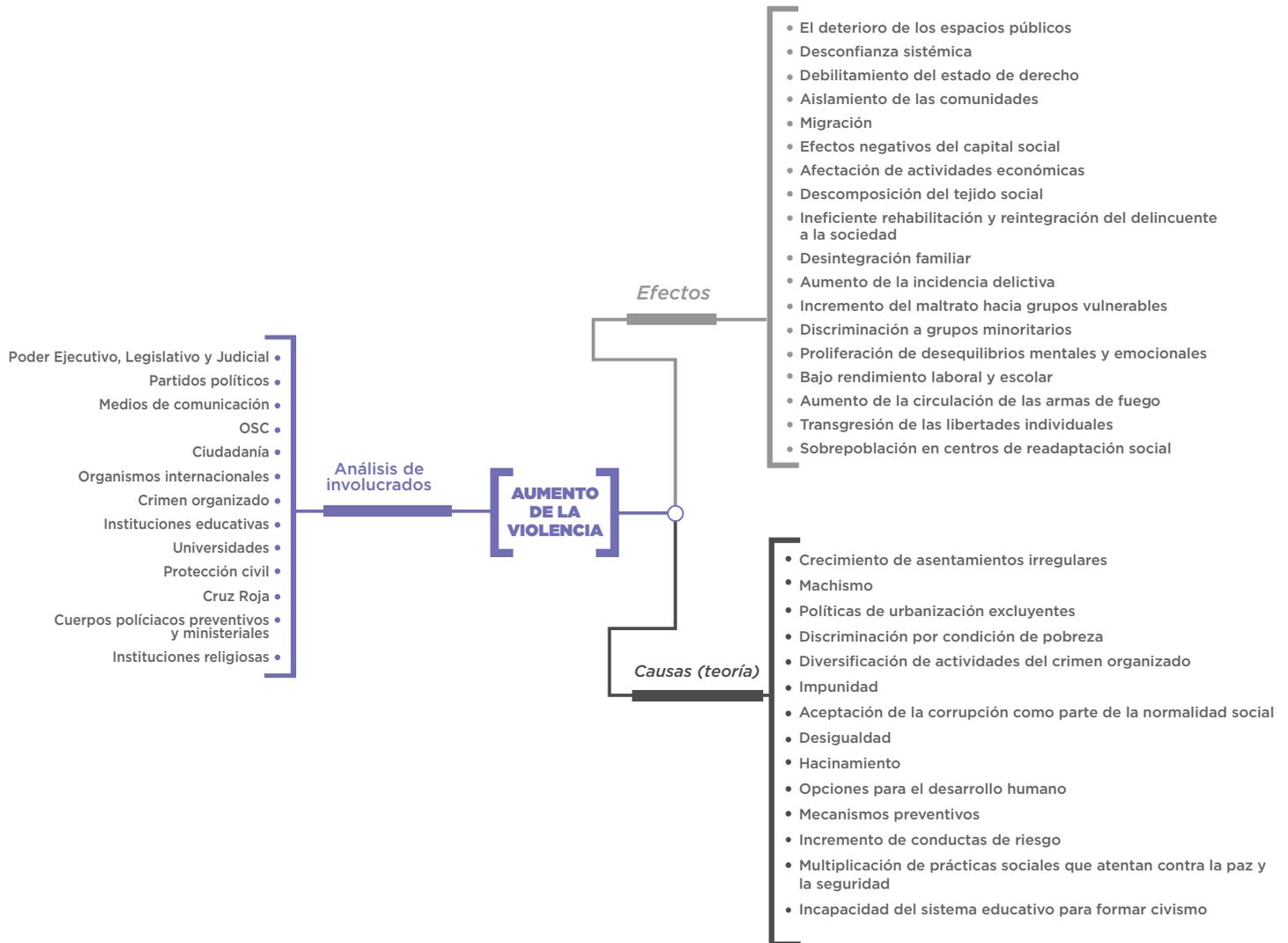
Basándonos en esta definición y de acuerdo al análisis de marco lógico realizado, a la evaluación de indicadores y al diagnóstico sentido de la sociedad se llega a la conclusión que el principal problema del componente de la seguridad pública es el **aumento de la violencia** (tanto desde la perspectiva cuantitativa como cualitativa), lo cual se manifiesta originando o potenciando una serie de efectos en la sociedad, como son:

- El deterioro de los espacios públicos.
- Desconfianza sistémica.

- **Debilitamiento del Estado de derecho.**
 - *Pérdida de soberanía.*
- **Aislamiento de las comunidades.**
- **Migración.**
- **Efectos negativos del capital social.**
- **Afectación de actividades económicas.**
- **Descomposición del tejido social.**
- **Ineficiente rehabilitación y reintegración del delincuente a la sociedad.**
- **Desintegración familiar.**
- **Aumento de la incidencia delictiva.**
- **Incremento del maltrato hacia grupos vulnerables.**
- **Discriminación a grupos minoritarios.**
- **Proliferación de desequilibrios mentales y emocionales.**
 - *Psicopatías.*
- **Bajo rendimiento laboral y escolar.**
- **Aumento de la circulación de las armas de fuego.**
- **Transgresión de las libertades individuales.**
- **Sobrepoblación en centros de readaptación social.**

FIGURA 5. PROBLEMA, CAUSAS Y EFECTOS DEL COMPONENTE SEGURIDAD PÚBLICA

Fuente: Iplaneg, elaboración propia.



A partir del análisis realizado durante la fase de diagnóstico se establecieron como principales causas de la disfuncionalidad de los roles en la familia:

• **Crecimiento de asentamientos irregulares.**

- El artículo 262 del Código Penal para el Estado de Guanajuato establece, a quien promueva, induzca o aliente la formación o construcción de asentamientos humanos irregulares, causando un perjuicio público por sí o por interpósita persona; o al que fraccione, enajene o se comprometa a enajenar en forma fraccionada o en lotes, un terreno urbano o rústico, propio o ajeno, con o sin construcciones, sin el previo permiso de las autoridades competentes, o cuando existiendo este no se hayan satisfecho los requisitos de tal permiso, impone sanción de multa y prisión a quién así lo haga. Sin embargo, de acuerdo a la Encuesta Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Justicia Municipal, 25 de los 46 municipios de la entidad no cuentan con alguna normativa para regular la zonificación y el uso de suelo.

• **Machismo.**

- De acuerdo con la Organización para las Naciones Unidas (ONU), cada 18 segundos una mujer es maltratada en el mundo. En México, de acuerdo con la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (Endireh) del Inegi, durante 2006 40% de las mujeres mayores de 15 años casadas o unidas fueron maltratadas por algún tipo de violencia por parte de su pareja. En Guanajuato, el porcentaje se ubicó en 32%.

• **Políticas de urbanización excluyentes.**

- El presupuesto designado de los tres órdenes de gobierno para obras públicas y acciones sociales ha sido distribuido predominando los municipios que conforman el Corredor Industrial, así, en 2006 León, Irapuato, San Miguel de Allende y Celaya concentraron 45% de los recursos. En 2007 León, Irapuato, San Miguel de Allende, Pénjamo y Celaya recibieron 42% de los recursos. Para 2008, León, Celaya, Pénjamo, Irapuato y Silao volvieron a administrar 51% del presupuesto contemplado (Inegi, 2007, 2008c, 2009a).

• **Discriminación por condición de pobreza.**

- La Encuesta Nacional sobre Discriminación (Enadis) del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (Conapred) en México, en 2010 muestra que 26% de la población ha sido discriminada por no tener dinero; 20% por su apariencia física, y 15% por su tono de piel.

• **Diversificación de actividades del crimen organizado.**

- Derivado de las acciones emprendidas por los agentes militares y policiacos de los tres órdenes de gobierno, las personas dedicadas al narcotráfico tuvieron que diversificar sus actividades, por lo que reúnen recursos económicos a través de otro tipo de actividades ilícitas al grado de que al verse limitado en el tráfico de droga, allegándose recursos en actividades como secuestro, tráfico de personas y robo de vehículos, por mencionar algunos.



“Una de las causas del bajo nivel de denuncia es que muchas de las personas la consideran una pérdida de tiempo, al pensar que las horas que se invierten en el proceso son muchas y no tienen resultados contundentes”.

• **Impunidad.**

- Según la Encuesta Nacional sobre Inseguridad 2010, en Guanajuato ocurrieron aproximadamente 562 mil delitos durante 2009; sin embargo, del total de delitos en el estado solo se denunciaron 18.8%. Una de las causas del bajo nivel de denuncia es que muchas de las personas la consideran una pérdida de tiempo, al pensar que las horas que se invierten en el proceso son muchas y no tienen resultados contundentes.
- Según la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (Envipe) 2011, 58.2% de la población de 18 años y más en Guanajuato confía poco o nada en el trabajo de la policía preventiva municipal; 55.2% confía poco o nada en la labor de los jueces, y 56.8% confía poco o nada en el trabajo de los agentes de tránsito.

⁴ Estimaciones del Iplaneq con base en Inegi (2010).

• **Aceptación de la corrupción como parte de la normalidad social.**

- En Guanajuato, según la Envipe, 75.7% de la población de 18 años y más percibe que los elementos de tránsito son figuras de autoridad corrompibles, mientras que 69.1% piensa que la policía preventiva es corrupta.
- De acuerdo a la Envipe 2011 en Guanajuato, 29.8% de las personas considera que la corrupción es uno de los principales causantes de inseguridad en su comunidad, seguido de los problemas ocasionados por la drogadicción (41.5%), el desempleo (41%) y la pobreza (34.9%).

• **Desigualdad.**

- En el informe *Situación social mundial 2005: El predicamento desigual*, de la ONU, se ve que hay una fuerte correlación entre la desigualdad y el aumento del crimen con violencia, sobre todo durante periodos de volatilidad económica y recesión, aunque esto no siempre es una constante. En este sentido cabe mencionar que en 2010 aproximadamente 48.5% de las personas en el estado se encontraban en situación de pobreza.
- Asimismo, se observa una importante desigualdad si se clasifica a los hogares según su nivel de ingresos, de esta forma los hogares más pobres tienen ingresos mensuales equivalentes a 2 mil 222 pesos en promedio, mientras que los hogares que pertenecen al decil más rico, tienen ingresos de 46 mil 663 pesos al mes (Inegi, 2008a).

• **Hacinamiento.**

- A 2010, se estima que 34.3% de las viviendas en el estado presentan hacinamiento.⁴
- Los municipios que presentan en mayor medida esta problemáticas son: Tierra Blanca (50.8%), Abasolo (48.5%), San Felipe (47.7%), Victoria (47.3%) y Comonfort (47%).

• **Opciones para el desarrollo humano.**

- Guanajuato es la cuarta entidad con menor gasto total per cápita en salud pública y privada, según el Índice de Desarrollo Humano (IDH) 2011, la entidad número 12 con menor gasto público como proporción del gasto total en salud.
- En educación, una de las primeras condiciones para la equidad es la igualdad de acceso. Las personas deben tener iguales oportunidades de contar con los servicios educativos a los que tienen derecho. En la práctica, la matriculación y la asistencia escolar muestran el acceso efectivamente utilizado y son una medida aproximada del potencial de acceso. En 2006, Guanajuato tenía una tasa de alfabetización de adultos (personas de 15 años de edad o más) de 89.91% y una tasa bruta de matriculación combinada (para personas entre 6 y 22 años de edad) de 68.11%, lo que ubica a la entidad como las más rezagadas en el ámbito nacional, según el informe de IDH.

- En el IDH, el ingreso se incluye como sustituto de todos los demás aspectos del desarrollo humano que no se reflejan en una vida larga y saludable ni en los conocimientos adquiridos. Para el año 2006, Guanajuato tenía un Producto Interno Bruto (PIB) per cápita de 7 mil 724 dólares estadounidenses, el índice de ingreso fue de 0.7255, lo que la ubicó como la décimo tercera entidad con menor índice de ingreso en el país.

• Mecanismos preventivos.

- La Encuesta Nacional Sobre Inseguridad arrojó datos en cuanto a la percepción que tienen las personas sobre el interés que tiene el gobierno para garantizar mejores niveles de seguridad pública y de justicia. La respuesta predominante en toda la República y Guanajuato, es que tanto el gobierno federal, como el estatal y el municipal muestran regular interés en mejorar las cosas (55% y 56%, respectivamente). En el ámbito nacional 22% considera que se está haciendo mucho, contra 23% que consideran que no se hace nada. En Guanajuato los mismos datos se ubican en 27% y 17%.

• Incremento de conductas de riesgo.

- Recientemente se ha dado el desarrollo de riesgos relacionados con estilos de vida poco saludables, dentro de los que destacan el tabaquismo, la ingesta excesiva de alcohol, la mala nutrición, el consumo de drogas, las prácticas sexuales inseguras y el sedentarismo.
- En el estado aproximadamente 16.4% de los nacimientos registrados fue de mujeres con menos de 20 años (Sinai, 2008).
- A 2008 en Guanajuato la prevalencia en el consumo de drogas en las mujeres fue mayor al promedio nacional (Inegi, 2008b).

• Multiplicación de prácticas sociales que atentan contra la paz y seguridad.

- En el estado se han incrementado el número de prácticas que se contraponen el bienestar individual y social tales como de la inseguridad y la violencia, prácticas de corrupción, estilos de vida cada vez más sedentarios y detrimento del tejido social, entre otros.
- El Cidac, llevó a cabo la Encuesta de Valores en México, y en ella podemos ver que 79% de los encuestados está consciente que dar obsequios y dinero para agilizar trámites de gobierno es corrupción y considera que el acto merece un castigo; 71% cree que las leyes están hechas para proteger a los poderosos; 57% considera que “los los ricos se aprovechan más de los demás”; 56% piensa que sin buenos contactos es difícil avanzar en la vida.
- En México, 39.7% de las mujeres mayores de 15 años han tenido incidentes violencia comunitaria, es decir, han sido agredidas en espacios públicos o privados a lo largo de su vida. En el estado de Guanajuato esta cifra es relativamente menor y equivalente a 34.7%.
- De las mujeres que han sufrido violencia comunitaria, 39.5% ha sufrido abuso sexual y 93.8% intimidación.
- Guanajuato presentó una tasa de incidencia de 11 mil 88 delitos ocurridos por cada 100 mil habitantes (Inegi, 2010). El estado se ubica en la posición número ocho entre las entidades federativas y por encima de la tasa nacional equivalente a 10 mil 935.

• Incapacidad del sistema educativo para formar civismo.

- La Encuesta Nacional Exclusión, Intolerancia y Violencia en Escuelas Públicas de Educación Media Superior de 2008, de la Secretaría de Educación Pública (SEP) muestra que los niveles de intolerancia son altos; de esta manera, a 54% de los estudiantes no les gustaría tener de compañero a

“Las determinaciones tomadas en el sistema de justicia impactan directamente la vida cotidiana de los guanajuatenses, pero también se colocan como el sustento de nuestras instituciones sociales y son la base del Estado de derecho”.

alguien enfermo de SIDA; 52% a homosexuales; 47.7% a indígenas, y 35.1% a personas de otra religión. Por otro lado, 16.3% considera que la violencia forma parte de la naturaleza humana; 10.9% ve normal que se golpee a una mujer si es por su culpa, y 9.6% considera correcto golpear a alguien porque lo ofendió.

2.6 COMPONENTE: SISTEMA DE JUSTICIA

Un Estado de derecho es aquel dentro del cual se presenta una situación en la que su poder y actividad se encuentran reguladas y controladas por el derecho; donde la esfera de derechos individuales es respetada gracias a la existencia de un sistema de frenos y contrapesos que permite un adecuado ejercicio del poder público (Martínez Pichardo y Martínez Quijada, 2007).

Las determinaciones tomadas en el sistema de justicia impactan directamente la vida cotidiana de los guanajuatenses, pero también se colocan como el sustento de nuestras instituciones sociales y son la base del Estado de derecho que armoniza las libertades de los individuos con las necesidades sociales, dentro de un clima de orden, concordia y paz, que son indispensables para lograr un desarrollo integral y fortalecido.

2.6.1. Logros alcanzados

Las instituciones siguen su marcha y presentan un dinamismo acorde al ritmo de las sociedades modernas; las ideas y las normas evolucionan para lograr un escenario de bienestar social.

Los poderes públicos no pueden quedarse rezagados ante las transformaciones. Por tanto la Procuraduría de Justicia del Estado de Guanajuato adoptó el Protocolo de Estambul para documentar cualquier acto de tortura que sea alegado por las personas que por cualquier causa se encuentran en calidad de detenidas. Para instrumentarlo, se editó el Compendio de Derechos Humanos contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes, documento que consiste en una compilación de instrumentos internacionales, nacionales y estatales, en esa materia que refieren al combate y lucha contra la tortura. Se realizó un convenio con la Procuraduría de Derechos Humanos y se capacita a los elementos de Seguridad de manera continua.

Igualmente, sólido pilar de la persecución e indagación de los delitos, así como factor para evitar espacios de impunidad, lo constituye la investigación forense, donde la PGJ representa una instancia vanguardista al contar con tres laboratorios de química, uno de genética (ADN) y cuatro servicios médicos forenses, herramientas de la más alta tecnología cuyo manejo y operación por personal de similar nivel en instrucción.

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.

Según el Índice de Competitividad Estatal 2010 del Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO), Guanajuato cuenta con mayor imparcialidad de los jueces, tiene mayor calidad institucional de la justicia y es el segundo estado con menor percepción de inseguridad en la población.

2.6.2. Brechas por cerrar

La responsabilidad intrínseca del sistema de justicia compromete a todos sus involucrados junto con la sociedad a generar credibilidad y seguridad para que los ciudadanos realicen sus actividades diarias con la certidumbre de que ante cualquier conflicto se contarán con instancias que impartirán justicia de manera pronta, completa, imparcial y gratuita.

Como se ha mencionado, uno de los contrapesos del adecuado ejercicio del poder público es el sistema de justicia, mediante el cual se condiciona o se influencia a la conducta de algún individuo de la sociedad por la existencia de una sanción o la posibilidad de esta, si no se consigue o se manifiesta el comportamiento deseado para el bienestar de la sociedad. Es así que el sistema de justicia se define como:

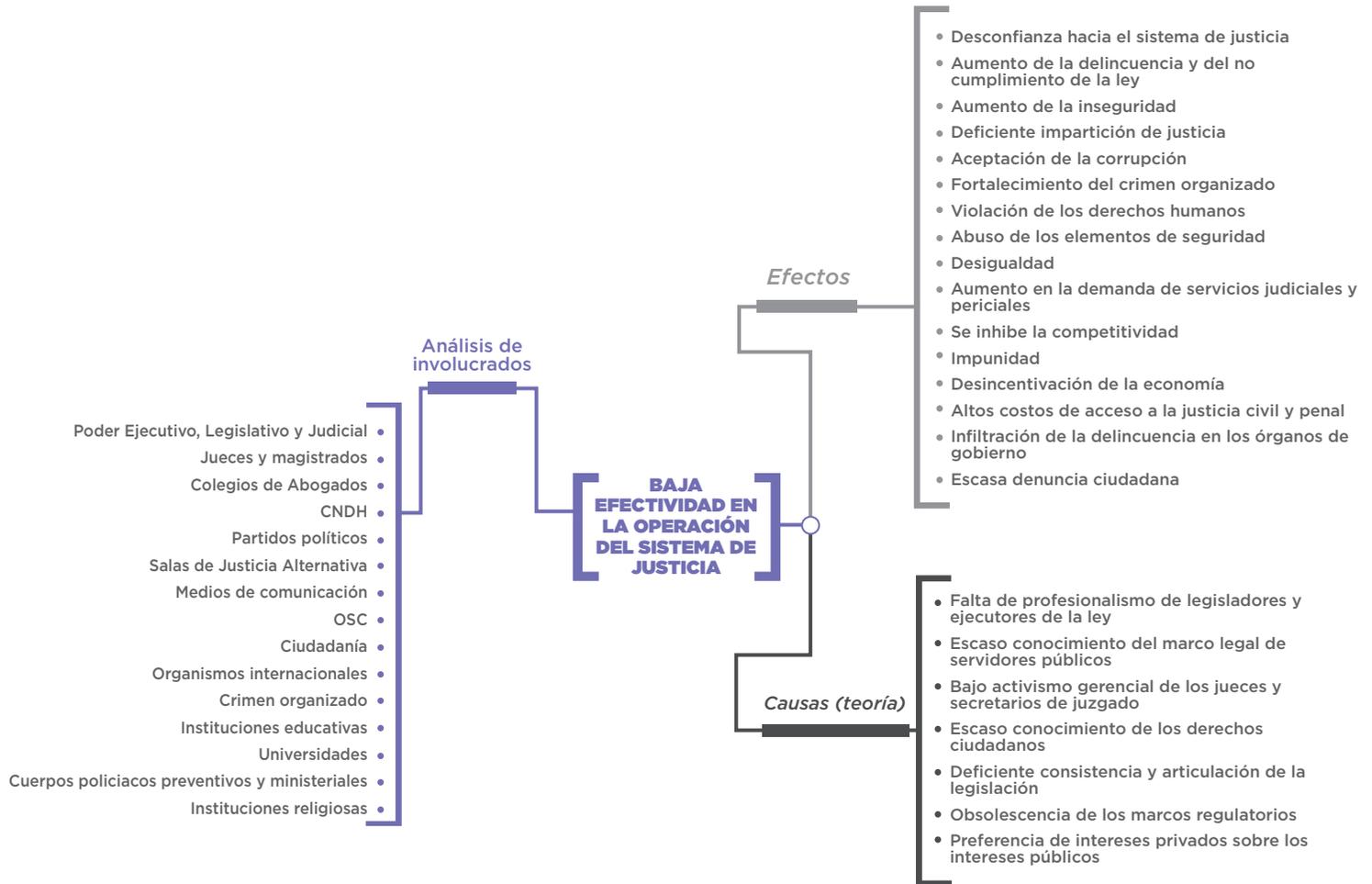
El mecanismo de prevención y persecución del delito, y posterior proceso de interpretación de la constitución y las leyes, la resolución de conflictos entre individuos, entre los individuos y los órganos del propio Estado y entre estos mismos, cuando se le pide (Concha Cantú, 2001: 65).

Derivado de los diferentes puntos de vista y análisis realizados, se identifica como el principal problema la **baja efectividad en la operación del sistema de justicia**, desprendiéndose de este los siguientes **efectos** y problemas en la sociedad:

- Desconfianza hacia el sistema de justicia.
- Aumento de la delincuencia y del no cumplimiento de la ley.
 - *Mayor proporción de encarcelados por delitos menores.*
- Aumento de la inseguridad individual y colectiva.
- Impartición de justicia lenta, parcial y discrecional.
- Aceptación de la corrupción como parte de la normalidad social.
- Se fortalece el crimen organizado.
- Violación sistemática de los derechos humanos.
 - *Pérdida de derechos civiles.*
- Abuso de los elementos de seguridad.
 - *Falta de observancia del principio de presunción de inocencia.*
- Desigualdad.
- Aumento en la demanda de servicios judiciales y periciales.
- Se inhibe la competitividad.
- Impunidad.
 - *Percepción de que la ley es negociable y el castigo selectivo.*
- Desincentivación de la economía.
- Altos costos para el estado.
- Altos costos de acceso a la justicia civil y penal.
- Infiltración de la delincuencia en los órganos de gobierno.
- Escasa denuncia ciudadana.

FIGURA 6. PROBLEMA, CAUSAS Y EFECTOS DEL COMPONENTE SISTEMA DE JUSTICIA

Fuente: Iplaneg, elaboración propia.





Los siguientes problemas son las principales causas identificadas:

- **Falta de profesionalismo de legisladores y ejecutores de la ley.**

- En el caso de las omisiones legislativas relativas o parciales, son lagunas legales que algunos aplicadores e intérpretes de la ley utilizan discrecionalmente, bajo el argumento de mayoría de razón o de analogía. En este sentido la Encup 2008 señala que solo 1 de cada 10 habitantes percibe que los legisladores realizan su trabajo según las necesidades e intereses de la población, mientras que 34.7% de la población desaprueba su trabajo en el Congreso local.
- Los datos de la Encup 2008 muestran que 34% los ciudadanos aprueban “algo” el trabajo de los legisladores, contra 20% que lo “desaprueba mucho”. En cuanto a los ejecutores de la ley, la Encuesta Nacional sobre Inseguridad 2010, muestra que 30% de las personas considera que la policía auxiliar no tiene disposición de ayudar a la sociedad.

- **Escaso conocimiento del marco legal de servidores públicos.**

- En el nivel municipal, la responsabilidad de las autoridades se ha ampliado mucho más que en el pasado, debido a la serie de reformas constitucionales y legales que se emprendieron para fortalecer este ámbito desde 1983 y sobre todo desde 1999, en medio de desafíos tan importantes como el crecimiento de la población, la desigual distribución dentro del territorio municipal, condiciones fiscales, restricciones institucionales y problemas organizacionales cada vez más complejos.
- Política de descentralización; desde 1992 ha habido más leyes lo que ha complejizado, porque cada estado tiene que generar sus leyes particulares para darle sustento a la descentralización.

• **Bajo activismo gerencial de los jueces y secretarios de juzgado.**

- Durante el periodo 2008 al 2010, en las Salas Civiles del Supremo Tribunal de Justicia se promovieron 2 mil 490 amparos directos e indirectos de un total de 7 mil 1 asuntos resueltos, lo que representa que del total de asuntos dictaminados, hubo inconformidad en 35.6%.
- En las Salas Penales del Supremo Tribunal de Justicia de los 4 mil 223 asuntos que se resolvieron, se presentaron 990 amparos directos o indirectos, lo que significa que hubo inconformidad en 23.4% de los asuntos resueltos.
- El estado de Guanajuato es la segunda entidad del país en la que se promueven mayor número de amparos contra las resoluciones de sala, solo debajo del Distrito Federal. Sin embargo, aún cuando la proporción de los amparos directos interpuestos en contra de las sentencias de segunda instancia es de 47%, el número de amparos concedidos es de 7.42%.
- En el caso de la Justicia para Adolescentes, se registró 21.8% de asuntos pendientes por resolver en el periodo 2008 al 2010; es decir, el juez de ejecución conoció de 206 procesos y resolvió un total de 161.

• **Escaso conocimiento de los derechos ciudadanos.**

- Los datos de la Encup 2008 nos muestran que 12% de los mexicanos consideran que las personas ya no respetan la ley, mientras que 50% opina que se respetan poco.

• **Deficiente consistencia y articulación de la legislación.**

- En México el derecho, incluyendo el derecho municipal y el derecho estatal, es derecho constitucional, debido a que la violación de cualquier norma jurídica prevista en una ley o cualquier otro ordenamiento local constituye una “violación indirecta” a la Constitución federal, y es por lo tanto materia de la jurisdicción constitucional. Así, las jurisdicciones locales carecen de un ámbito competencial propio y exclusivo, como correspondería en un Estado federal, ya que prácticamente todo lo que resuelven lo puede revisar la jurisdicción constitucional.

- Según Carbonell (2011), nuestro sistema constitucional en México se ha vuelto complicado. Cada vez, es más recurrente la integración de materias diversas a la Constitución; esto significa que tienen que legislar el Congreso de la Unión y los Congresos locales. La Constitución no identifica las divisiones de cada uno de ellos, no hay claridad de qué le toca hacer a cada uno. Por ello, las controversias constitucionales se presentan cada vez más.

• **Obsolescencia de los marcos regulatorios.**

- El marco normativo del estado de Guanajuato a lo largo del tiempo se le han realizado varias modificaciones o reformas para adecuarlo a las necesidades de la época, sin embargo, aún persiste la necesidad de actualizarlo.
- Un marco legal deficiente genera altos costos sociales, económicos, políticos y culturales, principalmente reflejados en el aumento de la impunidad, la aceptación de la corrupción, la desconfianza en las instituciones, discrecionalidad en la interpretación de las leyes y repercusiones en la economía estatal.
- De acuerdo con la Estadística Parlamentaria de la Cámara de Diputados del Congreso de Guanajuato, durante el primer periodo de sesiones de la LXI Legislatura (2009), se presentaron 65 iniciativas, de las cuales 53 pertenecían a los municipios, 6 de los propios diputados, 4 del gobernador y 2 del Poder Judicial, destacando principalmente las relacionadas con la cuenta pública, la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos para el estado y los municipios.

• **Preferencia de intereses privados sobre los intereses públicos.**

- De acuerdo con la Encup 2008, 73.3% de la población en México asegura que para elaborar las leyes, los diputados y senadores sólo toman en cuenta los intereses propios y los de sus partidos.

3: Estrategia 2035: Administración Pública y el Estado de derecho



La estrategia para los siguientes 25 años en esta dimensión es:

Promover una gestión y políticas públicas de excelencia, confiables y cercanas al ciudadano, que garantice una sociedad democrática, justa y segura.

En este marco, se presentan seis ejes de actuación cuya selección tiene una orientación prioritaria, marcada por la necesidad de dar respuesta a la estrategia propuesta.

A saber, para lograr:

| | | |
|--|--------------------|--|
| - Un desarrollo institucional | Se requiere de... | Un gobierno efectivo e innovador. |
| - Transparencia y rendición de cuentas | Se requiere de ... | Una cultura cívica de apego a la legalidad. |
| - Efectividad en las finanzas públicas | Se requiere de... | Eficiencia, eficacia y efectividad en el uso de los recursos públicos. |
| - Planeación participativa efectiva | Se requiere de... | Inclusión y equidad en el sistema de planeación. |
| - Seguridad pública | Se requiere de... | Respeto a los derechos en un marco de libertad y dignidad. |
| - Sistema de justicia efectivo | Se requiere de... | Garantizar los derechos humanos y libertades civiles. |

FIGURA 7. ESTRATEGIA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y ESTADO DE DERECHO, Y OBJETIVOS ESTRATÉGICOS DEL PLAN ESTATAL DE DESARROLLO DEL ESTADO DE GUANAJUATO

Fuente: Iplaneg, elaboración propia.

Estrategia

Promover una gestión y políticas públicas de excelencia, confiables y cercanas al ciudadano, que garantice una sociedad democrática, justa y segura



DESARROLLO INSTITUCIONAL

- Garantizar la efectividad, innovación pública y legitimidad del ejercicio gubernamental



TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS

- Garantizar la transparencia, rendición de información del quehacer de gobierno y sus recursos públicos



FINANZAS PÚBLICAS

- Optimizar el aprovechamiento de los recursos públicos



PLANEACIÓN PARTICIPATIVA

- Garantizar la gobernabilidad democrática y la orientación eficaz de las políticas y recursos públicos



SEGURIDAD PÚBLICA

- Garantizar la libertad, dignidad y seguridad, en un marco de respeto a los derechos humanos



SISTEMA DE JUSTICIA

- Garantizar los derechos humanos y las libertades civiles de todas las personas

Esta planeación estratégica contempla los objetivos interconectados. Además de políticas con **visión intersectorial**, identificando y acordando mecanismos de coordinación entre los distintos **ámbitos gubernamentales federal, estatal y municipal**, para la toma de decisiones con relación a la gestión de la gobernanza y del servicio público.

Es importante mencionar que para la consecución de los siguientes objetivos se consideró la adecuada **combinación y transversalización** de **acciones estructurales** (construcción de infraestructura) y de **medidas no-estructurales** (medidas de gestión, financiamiento, desarrollo de capacidades y disposiciones legales y reglamentarias, tales como normas y medidas para mejorar la eficiencia en las políticas públicas sobre estos temas).

Cabe destacar que para el logro de los objetivos se deberá contar con una eficiente **coordinación, cooperación e intercambio** de información entre todos los sectores y grupos de interés involucrados, y la continua **difusión hacia la comunidad**. Lo anterior se considera imprescindible para llegar a la meta contemplada.

3.1 COMPONENTES

3.1.1 Desarrollo institucional

Objetivo Estratégico: Garantizar la efectividad, innovación pública y legitimidad del ejercicio gubernamental

Objetivos Específicos

- 1 Garantizar la excelencia en la gestión de la Administración Pública
- 2 Garantizar una oferta de bienes y servicios públicos de calidad y accesibles
- 3 Promover la participación y la colaboración de sociedad y gobierno en la Administración Pública

1 D. I.1. Objetivo: Garantizar la excelencia en la gestión de la Administración Pública

Líneas de acción

• Estructuras y procesos.

1. Reorientar a las organizaciones de la Administración Pública hacia estructuras eficientes con capacidad de adaptación.
2. Garantizar la existencia de procesos administrativos simplificados, eficientes y orientados a una mejora continua con participación social.
3. Robustecer un modelo de diseño del presupuesto basado en resultados con participación ciudadana que eficiente la operación y el gasto de las dependencias estatales y municipales.

• Profesionalización.

4. Fortalecer la eficiencia y transparencia del SCC.
5. Consolidar en los servidores públicos valores éticos y cívicos como la honestidad, responsabilidad, justicia, igualdad e integridad personal, entre otros.
6. Asegurar la formación, capacitación técnica, actualización y desarrollo de la responsabilidad social de servidores públicos estatales y municipales acordes a sus perfiles, habilidades y nuevas competencias.
7. Impulsar mayores niveles de preparación y profesionalización del capital humano, así como un evidente compromiso por el servicio público.

• Evaluación constante.

8. Garantizar la cultura de evaluación de los procesos, con participación ciudadana, así como el cumplimiento de metas institucionales.
9. Fortalecer el proceso de evaluación al desempeño del personal.
10. Evaluar el desempeño de los programas y proyecto de gobierno y su impacto en la población.

11. Consolidar mecanismos que faciliten el uso de sistemas sustentables de gestión, de normas nacionales e internacionales, de indicadores de gestión y de redes compartidas de conocimiento, considerando de manera especial el desarrollo de los gobiernos locales.

• **Innovación tecnológica.**

12. Sustentar la modernización de las infraestructuras tecnológicas.
13. Promover la innovación y gestión del conocimiento en las instancias de gobierno.
14. Impulsar la administración electrónica como herramienta de gestión externa (atención a ciudadanos y empresas) y de gestión interna de la propia administración.
15. Incorporar progresivamente nuevas soluciones tecnológicas en el funcionamiento de la administración.

2 **D.I.2. Objetivo: Garantizar una oferta de bienes y servicios públicos de calidad y accesibles**

Líneas de acción

• **Administración electrónica.**

1. Maximizar la disponibilidad y accesibilidad de servicios electrónicos.
2. Asegurar la evolución de la plataforma de administración electrónica.
3. Certificar la adaptación normativa de los servicios gubernamentales a los nuevos sistemas electrónicos.

• **Atención.**

4. Implementar procesos de calidad que garanticen la satisfacción de los usuarios.
5. Asegurar una atención ciudadana con calidad, calidez, honestidad e igualdad.

6. Garantizar una actitud de mejora permanente de la eficacia y eficiencia de la acción institucional.
7. Difundir con claridad, de manera amplia e incluyente los servicios públicos y sus requerimientos.
8. Consolidar los servicios administrativos en *e-government*.
9. Asegurar que los programas de asistencia social estén integrados en una plataforma tecnológica que garantice la calidad en el servicio.

• **Impacto.**

10. Generar la incorporación de buenas prácticas de inclusión, equidad y participación en los servicios y programas de gobierno.
11. Desarrollar sistemas de comunicación más eficaces para llegar a los destinatarios finales.
12. Impulsar la compra y contratación pública con criterios de sostenibilidad ética, social y ambiental, así como aspectos de transparencia e innovación en áreas y sectores estratégicos.
13. Adecuar la provisión de servicios públicos a las diferencias territoriales.

3 **D.I.3. Objetivo: Promover la participación y la colaboración de sociedad y gobierno en la Administración Pública**

Líneas de acción

• **Colaboración.**

1. Consolidar los mecanismos de coordinación y vinculación inter orgánica que permitan efficientar la función pública.
2. Desarrollar un marco estable de colaboración pública y privada.

• **Participación ciudadana.**

3. Impulsar la participación ciudadana en las instituciones y la gestión pública.
4. Innovar y mejorar los mecanismos de relación y comunicación con la ciudadanía.
5. Promover la cooperación para el desarrollo comunitario, la solidaridad y la mejora continua entre los individuos, comunidades, pueblos, gobiernos locales y regionales.
6. Generar una cultura de participación de los ciudadanos en la mejora de los bienes y servicios.
7. Contar con mecanismos de participación para que los productos y servicios sean atingentes a las necesidades de la sociedad.

• **Transparencia.**

8. Desarrollar y consolidar políticas de transparencia en el quehacer gubernamental.
9. Contar con reglas de operación claras, transparentes y consensuadas de los bienes y servicios públicos.

3.1.2 Transparencia y rendición de cuentas

Objetivo Estratégico: Garantizar la transparencia, rendición de cuentas y acceso a la información del quehacer de gobierno y sus recursos públicos

Objetivos Específicos

- 1 Fomentar una cultura cívica de transparencia y rendición de cuentas
- 2 Garantizar el correcto funcionamiento de los mecanismos de rendición de cuentas
- 3 Garantizar el apego a la legalidad en la Administración Pública estatal y municipal, así como en la sociedad

1 T.R.C.1. Objetivo: Fomentar una cultura cívica de transparencia y rendición de cuentas

Líneas de acción

• **Difusión.**

1. Generar entre la población el uso del derecho de acceso a la información pública gubernamental.
2. Difundir información útil a la ciudadanía sobre los programas y proyectos de gobierno (gestión operativa).
3. Crear la cultura de allegarse de información.
4. Reforzar la cultura cívica de transparencia y rendición de cuentas en niños y jóvenes.

• **Forjar ciudadanía.**

5. Impulsar la participación y responsabilidad de la ciudadanía en la vigilancia, control y evaluación del quehacer gubernamental.
6. Promover una mayor participación ciudadana en los procesos de asignación y control del gasto.

• **Política y reglas de operación.**

7. Desarrollar y consolidar políticas de transparencia en el quehacer gubernamental.
8. Contar con reglas de operación claras, transparentes y consensuadas de los bienes y servicios públicos.

2 T.R.C.2. Objetivo: Garantizar el correcto funcionamiento de los mecanismos de rendición de cuentas

Líneas de acción

• **Información pública.**

1. Incrementa la difusión y conocimiento de la normatividad en materia de transparencia y rendición de cuentas.

2. Fortalecer a los organismos encargados de facilitar el acceso a la información pública.
3. Garantizar los mecanismos para que la información pública gubernamental sea clara, veraz, oportuna y confiable.
4. Optimizar la infraestructura de TIC para facilitar la rendición de cuentas.

• **Normativa.**

5. Desarrollar las disposiciones legales y los procedimientos que regulen la adecuada organización y conservación de los archivos gubernamentales.
6. Asegurar que la normativa estatal establezca medidas de transparencia y rendición de cuentas de los programas sociales y de transferencia de recursos en los tres órdenes de gobierno.

• **Mejores prácticas.**

7. Incorporar las mejores prácticas nacionales e internacionales en materia de contrataciones públicas, aminorando los riesgos de corrupción y la ineficiencia del gasto en los procesos de contratación.
8. Reforzar los estudios e investigaciones sobre la transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción en Guanajuato en coordinación con las instituciones académicas y centros de investigación.
9. Armonizar los sistemas contables de los tres órdenes de gobierno.

3 T.R.C.3. Objetivo: Garantizar el apego a la legalidad en la Administración Pública estatal y municipal, así como en la sociedad

Líneas de acción

• **Mecanismos de evaluación.**

1. Fortalecer el sistema de evaluación de la actuación de los servidores públicos.
2. Fortificar los mecanismos que sancionen oportunamente a los funcionarios que incurran en prácticas ilícitas.

• **Mecanismos ciudadanos.**

3. Ampliar los fondos de financiamiento de organizaciones de la sociedad civil dirigidos a proyectos de prevención y combate a la corrupción.
4. Reforzar y difundir los trabajos que realizan los mecanismos ciudadanos que faciliten la denuncia pública de los funcionarios que incurren en prácticas ilícitas.
5. Asegurar un sistema eficiente, claro, sencillo y funcional para la atención oportuna de quejas, denuncias y peticiones de la ciudadanía.

• **Prevención y control.**

6. Fortalecer los trabajos de acompañamiento corresponsable de órganos internos de control y delegados públicos en la reducción de riesgos de corrupción y opacidad en trámites y servicios de las dependencias públicas.
7. Orientar la fiscalización y el control del gasto público hacia a la prevención, detección y sanción de prácticas irregulares.

- Incrementar los controles y reglas de operación claras para fomentar la legalidad de los servidores públicos.

3.1.3 Finanzas públicas

Objetivo Estratégico: Optimizar el aprovechamiento de los recursos públicos

Objetivos Específicos

- Incrementar la eficiencia, eficacia y equidad en la recaudación de ingresos públicos.
- Garantizar la eficacia del gasto público bajo criterios de legalidad y transparencia.
- Consolidar un sistema de pensiones sostenible, sano, equitativo y de amplia cobertura.

1 F.P.1. Objetivo: Incrementar la eficiencia, eficacia y equidad en la recaudación de ingresos públicos

Líneas de acción

• Relaciones.

- Robustecer los mecanismos de relación y colaboración fiscal entre la federación y los gobiernos estatal y municipales.
- Promover en los municipios su autonomía fiscal.

• Cultura.

- Consolidar la cultura de cumplimiento de las obligaciones tributarias, generando conciencia en la sociedad acerca de su importancia y trascendencia en la búsqueda del bienestar común.
- Asegurar el conocimiento de la población sobre las políticas tributarias vigentes y el uso final de los recursos públicos.

• Procesos.

- Contribuir a la estandarización de los procesos de recaudación y fiscalización entre los diferentes niveles de gobierno.
- Garantizar una base tributaria robusta y actualizada en el estado y sus municipios.
- Contribuir a alcanzar una distribución más equitativa de la carga fiscal.
- Asegurar la implementación de modelos innovadores que incrementen la eficiencia en los procesos de cobranza de los impuestos.
- Promover la inclusión de mecanismos en materia crediticia en las políticas fiscales y financieras de los municipios.
- Contribuir a la simplificación de trámites para el pago de impuesto.

• Profesionalización.

- Fortalecer las capacidades y habilidades de los recursos humanos locales en administración tributaria, es especial para los municipios.
- Garantizar la evaluación del desempeño del capital humano en el nivel estatal y municipal.

• **Normativa.**

13. Promover adecuaciones en el marco jurídico para que los contribuyentes paguen sus impuestos en la entidad donde obtienen la principal fuente de ingresos.
14. Asegurar en la normativa el fomento a una mayor coordinación entre los tres órdenes de gobierno, así como la convergencia en sistemas de contabilidad gubernamental.

2 **F.P.2. Objetivo: Garantizar la eficacia del gasto público bajo criterios de legalidad y transparencia**

Líneas de acción

• **Gasto público.**

1. Asegurar la alineación entre la planeación estratégica y la programación del presupuesto, basada en criterios estrictos de rentabilidad socioeconómica.
2. Garantizar las mejores prácticas en los procesos y sistemas de adquisición y compras públicas, bajo criterios sociales, ambientales e innovadores.
3. Certificar el uso de TIC y medios electrónicos que permitan ordenar y sistematizar el proceso de programación y presupuestación de los recursos.
4. Fortalecer los procesos de planeación del gasto de inversión acordes con los lineamientos federales aplicables.

5. Consolidar el desarrollo de presupuesto basado en resultados en el ámbito estatal y municipal.
6. Orientar el gasto público mediante instrumentos focalizados que permitan incidir directamente sobre el bienestar de la población con mayores necesidades, así como enfocar las actividades de fomento en aquellos sectores altamente creadores de empleo.

• **Participación ciudadana.**

7. Abrir espacios efectivos para la participación ciudadana en los procesos de asignación presupuestal e inversión pública.
8. Generar información comprensible para que los ciudadanos puedan ejercer el derecho a controlar el uso de sus contribuciones.

• **Financiamiento alternativo.**

9. Fomentar el acceso de la población a los mercados financieros para incrementar el ahorro destinado a inversión productiva.
10. Promover la movilización de activos de gobierno mediante la asociación con fondos de capital privado.
11. Incentivar la participación al sector privado en la prestación de servicios públicos.
12. Asegurar el apoyo a los municipios en la gestión de financiamiento de la banca internacional y federal.

• **Profesionalización.**

13. Fortalecer los esquemas de capacitación dirigidos a elevar las competencias y habilidades de los funcionarios encargados de las finanzas públicas estatales y municipales.

• **Seguimiento y evaluación.**

14. Consolidar un sistema de indicadores sobre la estabilidad de las finanzas públicas, así como de necesidades de gasto en desarrollo social y económico.
15. Homologar los sistemas de seguimiento de inversión y operativos del gasto público estatal.
16. Fortalecer los mecanismos de evaluación del gasto público, permitiendo una contratación de bienes y servicios más eficiente por parte de las dependencias gubernamentales.
17. Garantizar una mayor transparencia y rendición de cuentas del gasto público mediante la sistematización de procedimientos y el fortalecimiento de los procesos de vigilancia.

• **Deuda pública.**

18. Administrar de forma eficiente y responsable la deuda pública para consolidar la estabilidad de las finanzas públicas, reducir el costo financiero y promover el desarrollo de los mercados financieros.
19. Garantizar el apego y observancia de las leyes de responsabilidad hacendaria o fiscal, en los manejos de la deuda pública de las administraciones estatal y municipal.

3 F.P.3. Objetivo: Consolidar un sistema de pensiones sostenible, sano, equitativo y de amplia cobertura

Líneas de acción

1. Contribuir a la adecuación de los diversos sistemas de pensiones existentes para facilitar la movilidad laboral.
2. Implementar esquemas financieros innovadores, que mejoren la rentabilidad de los recursos derivados del sistema estatal de pensiones.
3. Garantizar la transparencia y la rendición de cuentas del fondo de pensiones en el estado.
4. Consolidar los sistemas de monitoreo y evaluación de los sistemas de pensiones en el estado.

3.1.4 Planeación participativa

Objetivo Estratégico: Garantizar la gobernabilidad democrática y la orientación eficaz de las políticas y recursos públicos

Objetivos Específicos

- 1** Garantizar la implementación efectiva de procesos de planeación concertada del desarrollo en la Administración Pública estatal y municipal
- 2** Garantizar la participación social y democrática en el diseño, seguimiento y evaluación de las políticas públicas

1 P.P.1. Objetivo: Garantizar la implementación efectiva de procesos de planeación concertada del desarrollo en la Administración Pública estatal y municipal

Líneas de acción

• Procesos.

1. Garantizar la consolidación de un proyecto territorial estatal construido a partir de las necesidades de las regiones.
2. Asegurar la armonización de los objetivos de largo y corto plazo, la congruencia de los instrumentos de planeación y los procesos de toma de decisiones con relación a la realidad social, en los distintos ámbitos del territorio.
3. Avalar la implementación de las mejores prácticas en TIC orientadas al fortalecimiento del Sistema de Información Estatal.
4. Garantizar la suficiencia presupuestal en materia de estudios y proyectos enfocados al diseño, monitoreo y evaluación de las políticas públicas.
5. Reforzar la transparencia en los procesos de formulación y ejecución de las políticas públicas.
6. Asegurar la armonización de la normativa sobre los procesos y mecanismos de planeación en los distintos ámbitos del territorio.

• Evaluación.

7. Contar con mecanismos efectivos que evalúen el impacto, desempeño y resultados de los planes y programas derivados del Seplan.
8. Asegurar la divulgación y transparencia del seguimiento y evaluaciones realizadas a los instrumentos de planeación en el estado y sus municipios.
9. Garantizar la implementación de las mejores prácticas en la evaluación de planes, programas y proyectos.
10. Establecer mecanismos e instrumentos que sancionen el incumplimiento de los objetivos de planes y programas.

• Colaboración.

11. Asegurar la coordinación inter e intra gubernamental para lograr una actuación integrada en la planificación y el cumplimiento de los objetivos en el ámbito estatal y municipal.
12. Promover el afianzamiento de la cultura de la planificación conjunta y la coparticipación.
13. Establecer mecanismos e instrumentos que sancionen el incumplimiento de convenios de colaboración en materia de planeación.
14. Dar prioridad y fortalecer los proyectos interinstitucionales en el presupuesto anual, como ejemplos de coordinación y fortalecimiento de las actividades interinstitucionales.
15. Fortalecimiento de las diferentes redes de colaboración del Sistema Estatal de Información.

• Profesionalización.

16. Consolidar la formación de instancias encargadas de la planeación en las administraciones locales.
17. Garantizar la capacitación, actualización y asesoría en temas de planeación estratégica, evaluación de proyectos y uso de indicadores de gestión en el ámbito estatal y municipal.

2 P.P.2. Objetivo: Garantizar la participación social y democrática en el planteamiento, diseño, seguimiento y evaluación de las políticas públicas

Líneas de acción

• Cultura democrática.

1. Consolidar acciones en el sector educativo para el fomento de la cultura cívica en todos los niveles educativos.
2. Promover la asimilación de prácticas y valores democráticos como la legalidad, el diálogo, la tolerancia, la civildad, la igualdad, la transparencia y la responsabilidad.

3. Generar conciencia en la sociedad sobre la importancia de su participación en el diseño y evaluación de los planes y programas gubernamentales municipales y estatales.
4. Abrir espacios de participación que promuevan la cultura democrática.
5. Implementar herramientas TIC que faciliten y promuevan una cultura democrática.
6. Incentivar la participación ciudadana a través del reconocimiento de sus aportaciones en la generación de políticas públicas.

• **Participación social.**

7. Asegurar en la normativa una participación social plural, equitativa, representativa e incluyente en la planeación del desarrollo.
8. Garantizar la continuidad de los mecanismos de participación ciudadana con que cuenta el estado y sus municipios, más allá de las administraciones.
9. Certificar la transparencia y rendición de cuentas de los procesos de planeación participativa del desarrollo, de manera que la sociedad vea reflejada sus aportaciones.
9. Consolidar los procesos reflexivos y creativos que incluyen la participación social como principal fortaleza, para la identificación y evaluación de estrategias de mediano y largo plazo.
10. Sistematizar y normalizar la participación de la ciudadanía y de los grupos de interés en los procesos de elaboración y revisión de las iniciativas y programas de la Administración Pública.
11. Asegurar la capacitación de servidores públicos estatales y municipales en la mecánica y procesos de la participación.
12. Promover el desarrollo de capacidades de la ciudadanía para su inserción en los procesos de planeación participativa en todos los ámbitos territoriales y sectoriales.

13. Garantizar la incorporación de buenas prácticas de inclusión y participación en el desarrollo de políticas públicas.

3.1.5 Seguridad Pública

Objetivo Estratégico: Garantizar la libertad, dignidad y seguridad de los guanajuatenses, en un marco de respeto a los derechos humanos

Objetivos Específicos

- 1 Garantizar instituciones gubernamentales ágiles, eficientes, eficaces y capaces de movilizar y coordinar la acción colectiva
- 2 Consolidar en las comunidades y espacios urbanos, un ambiente propicio para el respeto, la cohesión y la prevención de conductas antisociales y delictivas
- 3 Incrementar la efectiva rehabilitación y reinserción social y productiva de personas excluidas y/o con antecedentes delictivos

- 1 **S.P.1. Objetivo: Garantizar instituciones gubernamentales ágiles, eficientes, eficaces y capaces de movilizar y coordinar la acción colectiva**

Líneas de acción

• **Instituciones confiables.**

1. Fortalecer el consenso con la ciudadanía sobre las estrategias y políticas en materia de seguridad pública.
2. Transparentar y eficientar los procesos de operación de los servicios públicos enfocados a la seguridad pública, en especial en los municipios.
3. Consolidar un esquema de trabajo de evaluación por resultados en las instituciones de seguridad en el estado y sus municipios.
4. Asegurar la formación de capital humano y capacitación continua de los servidores públicos en materia de seguridad, en especial en el nivel municipal.

5. Promover la identidad institucional y la ética profesional de los servidores públicos, estatales y municipales.
6. Difundir las sanciones que se aplican a los servidores públicos que incurrir en comportamientos ilícitos, para activar los mecanismos de sanción social en el nivel estatal y municipal.
7. Impulsar una cultura anti-corrupción.
8. Fortalecer los sistemas de prevención, supervisión y control de la corrupción.
9. Garantizar los mecanismos que faciliten la denuncia pública de los funcionarios que incurran en prácticas ilícitas, en el estado y los municipios.
10. Fortalecer los procesos y mecanismos necesarios para que, sin excepción, los servidores públicos cumplan la ley.
11. Garantizar el escrutinio, seguimiento y evaluación de las instituciones y cuerpos de seguridad pública en el nivel estatal y municipal.

• **Gestión.**

12. Asegurar la coordinación y coparticipación interinstitucional, así como entre gobierno y sociedad.

• **Información e inteligencia.**

13. Desarrollar y fortalecer sistemas de inteligencia en el estado.
14. Garantizar la participación activa de la ciudadanía en procesos de evaluación de amenazas de la integridad y seguridad del estado.
15. Fortalecer los mecanismos de comunicación con la ciudadanía y difusión oportuna de la información pública gubernamental.

• **Corporaciones policiales.**

16. Facilitar la coordinación y colaboración entre todas las corporaciones de policía del estado.
17. Modernizar y homologar los sistemas de administración y supervisión del personal de los cuerpos policiacos.
18. Promover la revalorización social del trabajo de los cuerpos de seguridad pública.
19. Garantizar una actuación ética y apegada a los derechos humanos del cuerpo policial.
20. Consolidar los programas rectores de la profesionalización, especialización y entrenamiento de los cuerpos de policía, desarrollando sus capacidades y su vocación de servicio.
21. Asegurar un adecuado sistema de remuneración de los elementos de los cuerpos policiacos basado en resultados y entrega al servicio.
22. Fortalecer la infraestructura, equipamiento y plataforma tecnológica actualizada de los cuerpos de seguridad estatal y municipal.
23. Impulsar las prestaciones de seguridad social de los integrantes de los cuerpos de seguridad pública.
24. Asegurar un sistema de incentivos y reconocimientos para los cuerpos seguridad pública.

2 S.P.2. Objetivo: Consolidar en las comunidades y espacios urbanos, un ambiente propicio para el respeto, la cohesión y la prevención de conductas antisociales y delictivas

Líneas de acción

• **Gestión y políticas públicas.**

1. Fortalecer mecanismos de observancia y monitoreo sobre el fenómeno delictivo en el estado.

2. Impulsar los mecanismos de coordinación con los tres órdenes de gobierno en el combate a la delincuencia.
3. Garantizar mecanismos para conocer la percepción ciudadana sobre la seguridad pública en su localidad.
4. Consolidar las políticas públicas consensuadas en materia de prevención social del delito.
5. Fortalecer la difusión de los logros y valores en materia de seguridad pública.
6. Consolidar el modelo de prevención social del delito con la participación de las instancias de gobierno de los tres niveles.
7. Fortalecer la concurrencia de las instancias estatales y municipales en la preparación, ejecución y conducción de planes de protección civil.
8. Reforzar y extender la cobertura de la defensoría de oficio bajo esquemas de excelencia, profesionalismo, eficacia y honradez.

• **Participación ciudadana.**

9. Fomentar y crear canales para la participación ciudadana activa en la prevención y combate del delito.
10. Asegurar procesos de concientización de la sociedad sobre la importancia de asumir responsabilidades en la prevención y combate del delito.
11. Promover la cultura de legalidad y combate al narcomenudeo a través del fortalecimiento del tejido social.
12. Consolidar la cultura de la denuncia entre la sociedad.
13. Garantizar a la ciudadanía, el compromiso institucional en la denuncia de conductas antisociales y en especial de los delitos.
14. Fortalecer a las OSC orientadas a la prevención y combate del delito.

• **Espacios públicos.**

15. Mejorar el equipamiento urbano y de inter conectividad de áreas identificadas como problemáticas y/o vulnerables.
16. Eficientar y fortalecer el servicio de vigilancia y protección en áreas vulnerables y de mayor riesgo.
17. Consolidar la participación ciudadana y comunitaria en la seguridad y vigilancia de los espacios públicos y comerciales.
18. Ampliar y recuperar espacios públicos cercanos o colindantes a zonas comerciales que mejoren el desarrollo social y prevean la conformación de pandillas delictivas.
19. Focalizar y atender a las escuelas con mayor abandono escolar y tendientes a la conformación de pandillas violentas.
20. Reforzar la seguridad y la cultura de prevención en las escuelas, con la participación de maestros, padres de familia y la comunidad.
21. Garantizar mecanismos de coordinación con la sociedad civil para el rescate de espacios públicos .
22. Asegurar la inclusión de estrategias de seguridad pública en el diseño urbano: espacios de convivencia, transporte e infraestructura.

• **Jóvenes y niños.**

23. Promover en jóvenes y niños una cultura de paz, respeto, tolerancia, inclusión y convivencia democrática.
24. Incrementar los espacios de encuentro barriales para jóvenes y niños, en los cuales se puedan implementar procesos de participación y protagonismo.
25. Consolidar la atención a niños y jóvenes con problemas conductuales.
26. Garantizar la capacitación del personal de instituciones públicas y centros educativos en la atención a jóvenes con problemas conductuales.

3 S.P.3. Objetivo: Incrementar la efectiva rehabilitación y reinserción social y productiva de personas excluidas y/o con antecedentes delictivos

Líneas de acción

• *En situación de calle.*

1. Reforzar la coordinación del gobierno en sus tres órdenes y la sociedad en la elaboración e instrumentación de mecanismos de atención, seguimiento y apoyo a niños y jóvenes en condición de calle.
2. Garantizar las capacidades técnico-profesionales del personal de las instituciones de apoyo social y organizaciones de la sociedad civil que trabajan con niños y jóvenes en situación de calle.
3. Desarrollar mecanismos eficientes de información, caracterización, seguimiento y monitoreo de los niños y jóvenes en situación de calle.
4. Consolidar la integración progresiva y voluntaria de los niños y jóvenes en situación de calle en actividades de tipo recreativo, socioeducativo, de rehabilitación y desintoxicación.
5. Asegurar una atención especializada y de calidad a los niños y jóvenes en proceso de retiro parcial o total de la calle.

• *Convictos y ex convictos.*

16. Fortalecer los procesos de reinserción social y reintegración familiar efectiva de los ex convictos.
17. Robustecer los programas educativos y de capacitación para el trabajo, así como los dirigidos a actividades culturales y deportivas de los internos.

18. Garantizar cumplimiento de los mecanismos para la separación de internos primo delincuentes, de los reincidentes y de los de mayor peligrosidad con la finalidad de evitar la contaminación criminógena y facilitar su reinserción social.
19. Asegurar la atención multidisciplinaria a convictos y ex convictos para el desarrollo de capacidades de negociación, aceptación de normas, desarrollo de autoestima, inteligencia emocional y control de la agresividad, entre otros.
20. Reforzar los programas de reinserción laboral en coordinación con el sector privado.
21. Generar alianzas estratégicas con empresarios para el establecimiento de oportunidades laborales dentro y fuera de la cárcel.
22. Garantizar el apoyo a OSC que trabajan en la reinserción de ex convictos.

• *Drogas.*

23. Facilitar la rehabilitación y reconversión productiva de jóvenes insertos en redes de tráfico de drogas.
24. Reforzar en los niños y jóvenes la cultura de una vida saludable y del auto cuidado que coadyuve a erradicar el consumo de drogas y desincentive a los consumidores habituales.
25. Recuperar los espacios públicos de alto riesgo u ocupados por el narcotráfico y establecerlas como áreas para la realización de actividades lúdicas y deportivas.

26. Desarrollar las capacidades laborales de los jóvenes en riesgo delictivo.
27. Generar mecanismos de información confiable y oportuna sobre las redes de distribución y uso de drogas.
28. Garantizar la calidad y apego a la normativa de los centros de desintoxicación.

3.1.6 Sistema de Justicia

Objetivo Estratégico: Garantizar los derechos humanos y las libertades civiles de todas las personas

Objetivos Específicos

- 1 Garantizar la certeza jurídica para toda la sociedad
- 2 Garantizar una justicia pronta y expedita
- 3 Asegurar el respeto a los derechos humanos fundamentales

1 S.J.1. Objetivo: Garantizar la certeza jurídica para toda la sociedad

Líneas de acción

• Igualdad de condiciones.

1. Asegurar la información y conocimiento de los ciudadanos sobre las leyes y los criterios bajo los cuales se aplican.

2. Garantizar la imparcialidad de las autoridades administrativas y judiciales en la aplicación de leyes y normas.
3. Certificar condiciones equitativas en la resolución de disputas.
4. Asegurar los mecanismos que prevengan y erradiquen la corrupción en el proceso de impartición de justicia.
5. Asegurar la transparencia y rendición de cuentas en los procesos de impartición de justicia.
6. Garantizar la eficiencia y eficacia de la defensoría de oficio.
7. Asegurar la profesionalización, capacitación y actualización constante del personal encargado de la impartición de justicia.

• Derechos de propiedad.

8. Garantizar la regulación necesaria para proteger los derechos de propiedad.
9. Asegurar los mecanismos de protección de la propiedad intelectual.

2 S.J.2. Objetivo: Garantizar una justicia pronta y expedita

Líneas de acción

• Mecanismos de justicia.

1. Garantizar la eficiencia y simplicidad en los procesos de atención a la denuncia en los ministerios públicos.
2. Garantizar la eficacia de los procesos de integración de la averiguación previa.

3. Asegurar la coordinación y colaboración de los tres órdenes de gobierno en la impartición de justicia en los delitos asociados con la delincuencia organizada.
4. Asegurar la implementación de medios alternativos de resolución de conflictos.
5. Garantizar los procesos de profesionalización y especialización de los agentes del ministerio público y sus auxiliares.
6. Promover una mayor profesionalización de los abogados.
7. Garantizar la protección de la integridad, dignidad e identidad de la víctima en el proceso de procuración de justicia.
8. Incorporar las TIC en el sistema de justicia en los municipios y el estado.

• **Corrupción.**

9. Fortalecer los mecanismos para la simplificación y transparencia de trámites administrativos.
10. Reafirmar los mecanismos de supervisión y control para la erradicación de las prácticas de corrupción.
11. Promover la cultura de la legalidad.
12. Asegurar el sistema de evaluación y monitoreo de la calidad del desempeño de los agentes del ministerio público y sus auxiliares.
13. Establecer mecanismos para la denuncia sobre los servicios de los ministerios públicos.

• **Sistema penitenciario.**

14. Garantizar la eficacia e innovación de los procesos de readaptación social.

15. Asegurar las estrategias y mecanismos para la erradicación de la corrupción al interior de los centros de readaptación social.
16. Garantizar la modernización de infraestructura y uso de las TIC en el sistema penitenciario.
17. Fortalecer e innovar en los mecanismos de caución.
18. Asegurar la profesionalización, capacitación continua y entrenamiento del personal de los centros penitenciarios.
19. Disponer de leyes, normas y reglamentos actualizados y suficientes que garanticen el buen funcionamiento del sistema penitenciario.
20. Garantizar los sistemas eficaces de selección, administración y supervisión del personal de los centros penitenciarios.

3 S.J.3. Objetivo: Asegurar el respeto a los derechos humanos fundamentales

Líneas de acción

1. Garantizar un marco normativo actualizado que responda a las demandas y necesidades de la sociedad.
2. Garantizar en la sociedad el conocimiento del alcance de los derechos humanos, de manera que todos los ciudadanos estén en posibilidades de exigir su respeto.
3. Asegurar el seguimiento y atención a las recomendaciones emitidas por los organismos encargados de velar por la protección de los derechos humanos.
4. Garantizar la reparación del daño causado a la víctima por la violación a los derechos humanos fundamentales del individuo.

4: Lineamientos generales para el seguimiento y evaluación de la dimensión de Administración Pública y Estado de derecho



4.1 ANTECEDENTE Y ACTORES

Actualmente, Guanajuato cuenta con el Iplaneg, el cual tiene por objeto intervenir en la planeación, seguimiento y evaluación del desarrollo a largo plazo en el estado de Guanajuato, y entre sus atribuciones más relevantes tiene: la actualización, seguimiento y evaluación de *Plan Estatal de Desarrollo del Estado de Guanajuato* y sus instrumentos derivados a través de la participación ciudadana.⁵

En este sentido, la Ley de Planeación para Estado de Guanajuato menciona que el Seplan cuenta con estructuras de participación, entre ellas el órgano máximo es el Copladeg, quien deberá coadyuvar junto con el Iplaneg en la formulación, seguimiento y evaluar la ejecución del *Plan2035*, con el objeto de eficientar, asegurar y transparentar el ejercicio de gobierno.

Actualmente se cuentan con instancias relacionadas directamente con el tema como es el caso del Consejo Estatal de Seguridad Pública y su Observatorio.⁶ Ambos son parte integrante del Seplan por lo que sus funciones se relacionan principalmente en brindar asesoría al titular del Poder Ejecutivo en el proceso de seguimiento y evaluación en materia de seguridad (*Periódico Oficial del Estado de Guanajuato*, 14/11/2008).

“Se implementará el Sistema de Inteligencia en donde se dará seguimiento a los proyectos y programas de alto impacto de la dimensión Administración Pública y Estado de derecho que emanen de la cartera de proyectos y programas sugeridos en el Plan Estatal de Desarrollo del Estado de Guanajuato”.

⁵ Ley de Planeación para el Estado de Guanajuato, actualización en diciembre de 2011.

⁶ Conforme al decreto gubernativo número 113, que establece la existencia del Consejo Estatal de Seguridad Pública y al decreto gubernativo 114, mismo que refiere a su organización y funcionamiento, este es un Órgano Administrativo de Coordinación, Integración y Participación de los diversos sectores de gobierno estatal y municipal, así como de la sociedad civil.

En todo sistema de seguimiento y evaluación democrático es indispensable sumar a diversas instancias gubernamentales, es por ello que el Poder Legislativo y el Poder Judicial son actores clave para la operación de este proceso. En este orden de ideas la sociedad civil se pondera como actor ideal para esta causa.

En este contexto incluyente es que se busca potenciar los esfuerzos invertidos en la realización del *Plan2035* y destacar las experiencias exitosas como principios del proceso de seguimiento y evaluación que nos ocupa.

4.2 LINEAMIENTOS PARA EL SEGUIMIENTO

El seguimiento de las acciones, programas y proyectos implementados que se derivan del Plan Estatal de Desarrollo del Estado de Guanajuato se realizará a través de los siguientes procesos:

1. Una reunión sexenal, con los mecanismos ciudadanos del Seplan para la dimensión Administración Pública y Estado de derecho en la revisión y aseguramiento de la congruencia del Programa Estatal de Gobierno con el *Plan Estatal de Desarrollo del Estado de Guanajuato*.

2. Una reunión anual, con los mecanismos ciudadanos del Seplan para la dimensión Administración Pública y Estado de derecho en la revisión y aseguramiento de la congruencia del Plan Operativo Anual de Gobierno con el *Plan Estatal de Desarrollo del Estado de Guanajuato*.
3. Una reunión anual, con los mecanismos ciudadanos del Seplan para la dimensión Administración Pública y Estado de derecho en la revisión y aseguramiento de la congruencia de los Informes de Gobierno con el *Plan Estatal de Desarrollo del Estado de Guanajuato*.
4. Asimismo, se implementará el Sistema de Inteligencia en donde se dará seguimiento a los proyectos y programas de alto impacto de la dimensión Administración Pública y Estado de derecho que emanen de la cartera de proyectos y programas sugeridos en el *Plan Estatal de Desarrollo del Estado de Guanajuato*.

Productos:

1. Un reporte institucional anual sobre la congruencia de la planeación sexenal con la planeación de largo plazo: *Plan Estatal de Desarrollo del Estado de Guanajuato*.

.....**FIGURA 8.** ESQUEMA DE PLANEACIÓN, SEGUIMIENTO Y
EVALUACIÓN: SEPLAN

Fuente: lplaneg, elaboración propia.

PLAN ESTATAL DE DESARROLLO 2035



2. Un reporte institucional anual sobre la congruencia de los Programas Operativos Anuales (POA) con la planeación de largo plazo: *Plan Estatal de Desarrollo del Estado de Guanajuato*.
3. Informe anual sobre la congruencia de los Informes de Gobierno con la planeación de largo plazo.
4. Tablero de control: avances y rezagos vs. presupuestación.

4.3 LINEAMIENTOS PARA LA EVALUACIÓN

Los indicadores seleccionados en esta dimensión Administración Pública y Estado de derecho son la base de la evaluación, determinando los focos de atención en la administración de los programas, proyectos y/o acciones. Se trata de proporcionar información clave para el éxito de la gestión pública, por ello, los indicadores permitirán evaluar el logro de los objetivos de largo plazo, y su cumplimiento en el mediano y corto plazo (programas sexenales y POA, respectivamente).

Adicionalmente, es posible incluir la medición del esfuerzo que realizan los demás actores fuera del ámbito gubernamental, cuya aportación no es sólo complementaria sino muchas veces sustantiva para el éxito buscado de los planes.

La evaluación se realizará a partir de la información cuantitativa y cualitativa, respecto de la primera, se obtendrá a través de las fuentes de información oficiales. En cuanto a la segunda, se llevará a cabo una Encuesta de Participación Ciudadana con el objetivo de medir la apreciación que la ciudadanía tiene en torno a los servicios, función, actitud, imagen, del gobierno, entre otros, y como impacta este en su calidad de vida.

Las metodologías que se utilizarán son:

1. **Reuniones técnicas periódicas con los enlaces de las dependencias de gobierno y los observatorios para la generación y actualización de los indicadores que darán seguimiento al *Plan2035*.**
2. **Generación de tableros de control que midan el impacto de las políticas de largo plazo definidas en el *Plan2035*.**

3. **Un reporte anual de la Encuesta de Participación Ciudadana.**
4. **Presentación anual de los avances de indicadores de tableros de control y resultados de la encuesta a los mecanismos de participación ciudadana que integran el Seplan.**
5. **Informar a la sociedad, de una manera sólida, clara y periódica, es el corolario de un proceso transparente y democrático; estos lineamientos lo harán una realidad.**

4.4 UN SISTEMA PARA ASEGURAR LA EFICACIA Y EFICIENCIA

Como parte de una gestión pública eficiente y eficaz, el sistema de seguimiento y evaluación es un requisito imprescindible a la hora de valorar los resultados derivados de las medidas y actuaciones que se ponen en marcha desde cada Administración. La evaluación continua aporta información muy importante para realizar el seguimiento de los mecanismos de impacto, gestión, coordinación y entrega, lo que permite mejorar de forma continua el “valor” de la política en su conjunto.

El *Plan Estatal de Desarrollo del Estado de Guanajuato* surge en un contexto de cambio, por lo que para tener la capacidad de adaptarse a estos cambios y a las nuevas realidades que surgen, es imprescindible disponer de información y datos cualificados y consistentes. Para ello, se le dotó de un sistema de seguimiento a distintos niveles, con indicadores que permitan monitorear y finalmente evaluar la contribución a sus objetivos durante y al final del periodo de vigencia del *Plan2035* y sus programas derivados. A través de esta evaluación se generará un ejercicio de transparencia y rendición de cuentas periódico por parte de los responsables, y a la par un proceso de participación abierto y de debate para el resto de los agentes del sistema de planeación.

Los siguientes indicadores de impacto presentan el cuadro de mando para la dimensión Administración Pública y Estado de derecho.

..... **TABLA 2.** CUADRO DE MANDO DE LA DIMENSIÓN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y ESTADO DE DERECHO

Fuente: Iplaneg, elaboración propia.

| Dimensión | Componentes | Nuevos Modelos | Nuevos Paradigmas |
|--|--------------------------------------|--|--|
| Administración Pública y Estado de derecho | Desarrollo institucional | Deficiente desarrollo gubernamental | Gasto en el aparato gubernamental |
| | | | Dificultades Administrativas |
| | | | Capacitación de servidores públicos |
| | | | Corrupción, transparencia y faltas administrativas |
| | | | Confianza en las instituciones |
| | Transparencia y rendición de cuentas | Mecanismos de acceso a la información parciales | Regulación |
| | | | Tecnología y acceso |
| | Finanzas públicas | Deficiente administración de los recursos públicos | Ingresos Públicos |
| | | | Deuda pública |
| | | | Aportaciones federales |
| | | | Gasto público |
| | | | Capacidad de inversión |
| | Planeación participativa | Sistema de planeación participativa ineficiente | Participación Ciudadana |
| | | | Diseño de Políticas Públicas |
| | Seguridad Pública | Aumento de violencia | Incidencia delictiva |
| | | | Seguridad personal y patrimonial |
| | | | Confianza ciudadana |
| | | | Protección civil |
| | Sistema de justicia | Baja efectividad en la operación del sistema de justicia | Confianza en las autoridades |
| | | | Conocimiento de las leyes |
| Integración de averiguaciones previas | | | |
| Derechos humanos | | | |
| Corrupción | | | |

"INFANCIA es destino.."

iplaneg.guanajuato.gob.mx

