

ECONOMÍA

# Diagnóstico de la democracia, el desarrollo humano y la economía en Guanajuato (2012-2018)

Coordinadores

Daniel Añorve Añorve

Miguel Vilches Hinojosa

Daniel Vega Macías





# **Diagnóstico de la democracia, el desarrollo humano y la economía en Guanajuato (2012-2018)**

Daniel Añorve Añorve  
Miguel Vilches Hinojosa  
Daniel Vega Macías

UNIVERSIDAD DE  
GUANAJUATO





CONACYT  
Registro Nacional de Instituciones  
y Empresas Científicas y Tecnológicas  
Registro: 1900555

## Diagnóstico de la democracia, el desarrollo humano y la economía en Guanajuato (2012-2018)

© Daniel Añorve Añorve  
© Miguel Vilches Hinojosa  
© Daniel Vega Macías

### Dirección del Proyecto

Eduardo Licea Sánchez  
Esther Castillo Aguilar  
José Eduardo Salinas de la Luz

### Arte

Paulina Cordero Mote  
Vanessa Alejandra Vázquez Fuentes  
Livia Rocco Sarmina

### Formación de Interiores

Paulina Cordero Mote

1a. edición  
2020

ISBN: 978-607-441-756-2 (UG)  
ISBN: 978-607-437-533-6 (AM)

D.R. © CLAVE Editorial  
Paseo de Tamarindos 400 B, Suite 109.  
Col. Bosques de las Lomas, Ciudad de México, México. C.P. 05120  
Tel. 52 (55) 5258 0279/80/81  
ame@ameditores.mx  
ecastillo@ameditores.mx  
www.ameditores.com

Ninguna parte de este libro puede ser reproducida, archivada o transmitida en forma alguna o mediante cualquier sistema, ya sea electrónico, mecánico o de fotorreproducción, sin la previa autorización de los editores.

Los textos que conforman la obra fueron sometidos a dos dictámenes de pares ciegos. Se omiten los nombres de los dictaminadores por consideraciones de ética profesional y de procedimiento de arbitraje. Su contenido es responsabilidad de quienes lo firman y no refleja necesariamente la postura institucional.

Elaborado en México.





# Índice

<b>Introducción.</b> Guanajuato 2012-2018, visto desde su principal Casa de Estudios	11
--	----

*Daniel Añorve Añorve, Miguel Vilches Hinojosa y Daniel Vega Macias*

## PARTE 1. DEMOCRACIA, GOBIERNO Y ELECCIONES

<b>Capítulo I.</b> Guanajuato 1991-2020. Tres décadas de partido predominante y oposición desdibujada	29
---	----

*Fernando Barrientos Del Monte*

<b>Capítulo II.</b> La relación Ejecutivo-Legislativo en el Estado de Guanajuato, 2012-2018. La continuidad en la producción legislativa y la aprobación presupuestal	53
---	----

*Fernando Patrón Sánchez*

<b>Capítulo III.</b> Procesos electorales y preferencias partidistas en León de los Aldama, Guanajuato	75
--	----

*Carlos Adrian Jiménez Ruiz y Jesús Aguilar López*

## PARTE 2. RENDICIÓN DE CUENTAS Y DERECHOS HUMANOS

<b>Capítulo IV.</b> La mirada de la contraloría social en Guanajuato, desde la integración y puesta en marcha del Consejo de Contraloría Social del Estado de Guanajuato (2013-2018)	97
--	----

*Rosa María Pérez Vargas*

<b>Capítulo V.</b> Situación de los Derechos Humanos en los Municipios del Estado de Guanajuato (2012-2018). Elementos para un diagnóstico	119
--	-----

*Jesús Soriano Flores y Manuel Vidaurri Aréchiga*

### PARTE 3. CAMBIO DEMOGRÁFICO

**Capítulo VI.** Cambios poblacionales en los últimos años (1980-2015) en Guanajuato. Aproximación a un proceso de planeación 153

*Fernando Díaz Pérez*

**Capítulo VII.** Tendencias demográficas recientes y retos de la población guanajuatense 173

*Daniel Vega Macías y Karla Peinado Gutiérrez*

### PARTE 4. INTERNACIONALIZACIÓN Y MIGRACIÓN

**Capítulo VIII.** La internacionalización de Guanajuato (2012-2018): un análisis de tres dimensiones 193

*Daniel Añorve Añorve*

**Capítulo IX.** Inversión extranjera directa y política industrial en Guanajuato, 2012-2018 229

*Celina López Mateo y Martha Ríos Manríquez*

**Capítulo X.** La política migratoria del Estado de Guanajuato del 2012 al 2018 247

*Miguel Vilches Hinojosa*





# Introducción. Guanajuato 2012-2018, visto desde su principal Casa de Estudios

*Daniel Añorve Añorve, Miguel Vilches Hinojosa y Daniel Vega Macías*

En diciembre de 2011, poco después de la creación formal del Departamento de Estudios Políticos y de Gobierno, el cual sería el tercer departamento dentro de la División de Derecho, Política y Gobierno de la Universidad de Guanajuato. El director fundador de dicho departamento, Fernando Barrientos del Monte y la directora de la División de Derecho, Política y Gobierno, Teresita de Jesús Rendón Huerta Barrera, lanzaron una importante convocatoria para llevar a cabo un trabajo pionero en Guanajuato: el primer diagnóstico universitario integral sobre el desarrollo humano, economía y democracia de la entidad.

La convocatoria tuvo una nutrida y entusiasta respuesta, no sólo dentro de la División de Derecho, Política y Gobierno, sino en diferentes divisiones y campus de la Universidad de Guanajuato. Aquel primer ejercicio para llevar a cabo un diagnóstico integral de desarrollo humano, económico y político (Barrientos, 2015), se centró en la administración estatal 2006-2012 encabezada por Juan Manuel Oliva Ramírez. El diagnóstico se dividió en tres grandes secciones: desarrollo humano, economía, y política y democracia.

Quizá de forma ingenua se creyó que el diagnóstico habría de ser concluido, editado y publicado en julio de 2012, para que el futuro gobernador de Guanajuato pudiese tener acceso al magno esfuerzo colectivo, plasmado en el diagnóstico. La realidad es que el multicitado trabajo (Barrientos, 2015) fue publicado a mediados de la administración del gobernador Miguel Márquez Márquez. Esto no demerita la reflexión colectiva impulsada desde la Universidad de Guanajuato. Aunque hubo un *detour* respecto al objetivo y calendarización original, el diagnóstico fue presentado el 26 de mayo de 2015 en el Patio del Congreso del Estado de Guanajuato (Eslocotidiano, 2015). La relevancia de la obra para los tomadores de decisiones fue confirmada por las palabras del entonces presidente del Congreso del Estado, el diputado Luis Felipe Luna Obregón:

La relevancia de la publicación de este libro estriba en el estudio contemporáneo de la realidad social en el estado de Guanajuato, que nos permite comprender

y reflexionar acerca de su transformación científica y estructural del desarrollo humano, economía y democracia; así como los distintos aspectos relacionados con la actividad pública (citado en Eslocotidiano, 2015).

La acogida que tuvo la publicación llevó a que, al interior del Departamento de Estudios Políticos y de Gobierno, se planteará a inicios de 2019, ya sin la pretensión de entregar al gobierno de Diego Sinuhé Rodríguez Vallejo, dar continuidad al esfuerzo emprendido en diciembre de 2011 y vuelto realidad en 2015. Este segundo esfuerzo consideró que, no obstante su diseño holístico, el primer diagnóstico (Barrientos, 2015) dejó de lado un tema fundamental dentro de la administración pública, pero también dentro de la vida económica, política y cultural del estado: la internacionalización de Guanajuato. En estricto sentido, sólo una de las dimensiones de la internacionalización fue abordada en el primer diagnóstico: la inversión extranjera directa (Berasaluce, 2015).

Este segundo diagnóstico, a diferencia del primero, es promovido ya no desde el Departamento de Estudios Políticos y de Gobierno, ni desde el seno de la División de Derecho, Política y Gobierno. En la actualidad, producto de la madurez institucional lograda después de casi una década de la existencia del modelo universitario vigente, se cuenta con un grado de consolidación importante de los cuerpos académicos de la Universidad de Guanajuato. En 2011, al lanzarse la primera convocatoria no habían sido creados los cuerpos académicos en los que participan las y los investigadores que colaboran en este segundo diagnóstico (2012-2018). Se trata de un esfuerzo conjunto entre tres cuerpos académicos: 1) “Gobierno, Instituciones y Organizaciones en el Contexto de la Globalización”, en el cual Daniel Añorve Añorve, Fernando Barrientos del Monte, Fernando Díaz Pérez, Fernando Patrón Sánchez y Rosa María Pérez Vargas contribuyen con capítulos; 2) “Democracia, Sociedad Civil y Libertades”, entre cuyos autores se encuentran Jesús Aguilar López y Miguel Vilches Hinojosa; y 3) “Migración, Grupos Vulnerables y Políticas para el desarrollo”, participaron Celina López Mateo, Martha Ríos Manríquez, Héctor Daniel Vega Macías y Karla Peinado Gutiérrez. La convocatoria tuvo eco allende los tres cuerpos académicos mencionados. De forma individual participan Jesús Soriano Flores, Manuel Vidaurri Aréchiga y Carlos Adrián Jiménez Ruiz.

Producto de la experiencia y reconocimiento de las limitantes, pero también de las áreas de oportunidad que dejó la publicación del primer diagnóstico, esta segunda edición, además de proponerse su difusión entre diputados locales, plantea acercar esta obra colectiva a las diferentes secretarías y direcciones generales que integran el gabinete ampliado del gobernador constitucional, Diego Sinuhé Rodríguez Vallejo. De la misma forma, hoy se entiende que el texto puede (y debe) ser del interés de las administraciones municipales.

A un lustro de la publicación del primer diagnóstico, las palabras que escribían Teresita de Jesús Rendón y Fernando Barrientos, parecen seguir gozando de vigencia:

La universidad ha contribuido y contribuye a construir una mirada sobre el universo, los individuos y la sociedad que construyen. Hoy, cuando parece difundirse alarmantemente el viejo lema de la carcundia carpetovetónica: “Lejos de nosotros la funesta manía de pensar”, es fundamental la presencia de los académicos. Se requieren reflexiones colectivas, que ofrezcan respuestas, que generen nuevas preguntas y que pongan al servicio de la sociedad el conocimiento y numerosas perspectivas. Las universidades son en México, como en la mayoría de los países del mundo, los centros vitales de creación de conocimiento, por lo que su transformación depende, en gran medida, de la capacidad para formar no sólo a quienes apliquen el conocimiento ya existente y generen nuevos conocimientos mediante la investigación, sino de construir espacios de encuentro y libertad. Para lograrlo, la universidad constantemente se resuelve en una tensión entre las condicionantes del poder político —incluso desde sus orígenes, al menos en el modelo europeo continental heredado en Latinoamérica—, de las demandas sociales, de las inercias internas y de las tendencias científicas (Rendón y Barrientos, 2015: 11).

Lo expresado en la introducción del primer ejercicio de reflexión colectiva en torno al rol llamado a jugar por la universidad y sus investigadores, no parece haber cambiado mucho a inicios de la tercera década del siglo XXI:

Existe un consenso social acerca de lo que representa el capital humano dedicado a la academia y la investigación científica. Entre los profesionales de más prestigio, el que enseña, el que investiga y difunde el conocimiento, es reconocido en los primeros puestos de las encuestas de opinión. Se valora notablemente su acción y sus aportaciones tanto teóricas como prácticas. Tanto, que con justa razón se ha dicho que la universidad es “la reserva ética de la sociedad”. La calidad de los académicos e investigadores, sus objetivos y su grado de compromiso para alcanzarlos, son parámetros indispensables y relevantes para medir la eficacia y presencia de las universidades. La academia es una fuente de creación y de ocupación cualificada muy valiosa, que no sólo ha sobrevivido a las crisis, sino que incluso, ha seguido creciendo a pesar de las restricciones presupuestales que alcanzan a todos. Pero la transformación de la universidad, implica no sólo cambios en las estructuras y en su funcionamiento sino, esencialmente, en su presencia en la sociedad en donde está inserta; en su respuesta, con hechos, a las pobres invectivas reduccionistas y simplificadoras,

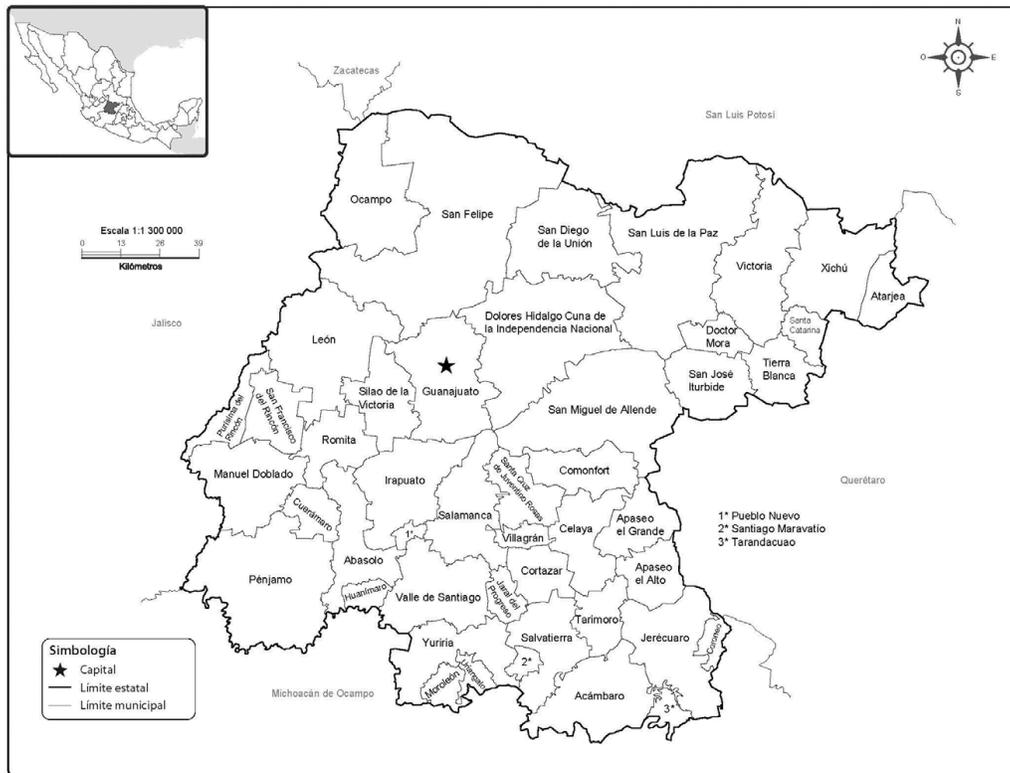
centradas en la crítica a los códigos de trabajo; al uso del lenguaje calificado de críptico; a lo que ha llegado a denostarse como formas cerradas y tradicionales (Rendón y Barrientos, 2015: 12).

Toda sociedad experimenta cambios y continuidades, los cuales en ocasiones coexisten con inclusiones y exclusiones. A veces sorprende la velocidad de los cambios, pues se asume que el carácter conservador y/o liberal de una sociedad es difícil de modificar. Ante los sucesos estudiantiles ocurridos en el estado de Guanajuato, en su ciudad capital, y con un claro epicentro en su máxima de Casa de Estudios, podemos ver que, en cierta forma, lo que hace un lustro afirmaban Rendón y Barrientos (2015: 13) puede parecer anacrónico, al menos en lo que corresponde al ámbito social y político:

Tanto Guanajuato como su Universidad han experimentado cambios, acelerados en algunos sectores —sobre todo en la economía—, de manera lenta en otros, por ejemplo en el ámbito social y político. Como otras comunidades, los cambios son producto de la combinación de inercias e influencias externas y de elementos endógenos. ¿Cómo identificar esos cambios? ¿de qué manera valorarlos y evaluarlos? ¿cuáles han sido y son los más relevantes? ¿hacia dónde se deberían orientar los esfuerzos de los gobiernos y de la sociedad? Es en este marco de transformación científica y estructural que se debe considerar la obra *Desarrollo humano, economía y democracia en Guanajuato*.

Precisamente este extracto de la introducción del primer diagnóstico es un fiel testimonio, no del papel “potencial” que puede jugar la universidad (en donde quiera que esté presente), sino del papel que “ya juega” y sin duda “jugará” dentro de toda sociedad.

Mapa 1. Ubicación geográfica de Guanajuato y división municipal.



Fuente: INEGI. Marco Geoestadístico.

La palabra clave en este trabajo es “diagnóstico” —de hecho, es su eje—, además de la geografía guanajuatense que vincula a todos los capítulos. La información sistematizada en cada uno de los trabajos, el desarrollo y la interpretación que cada especialista elabora y, sobre todo, las líneas que propone para generar una agenda de políticas públicas a partir de cada diagnóstico, permite, en esencia, generar un documento base con tres fines: a) mostrar a la sociedad las capacidades científicas de los miembros de la comunidad investigadora de la universidad y al mismo tiempo vincular la investigación con el entorno; b) ser ofrecido a los tomadores de decisiones de los distintos órdenes de gobierno información para mejorar el diseño e incidencia de la política pública, así como enfatizar aquellos aspectos en los que es necesario profundizar en su análisis y debate; y c) posibilita la consulta por parte de la iniciativa privada, público general, sociedad civil organizada, instituciones académicas y medios de comunicación.

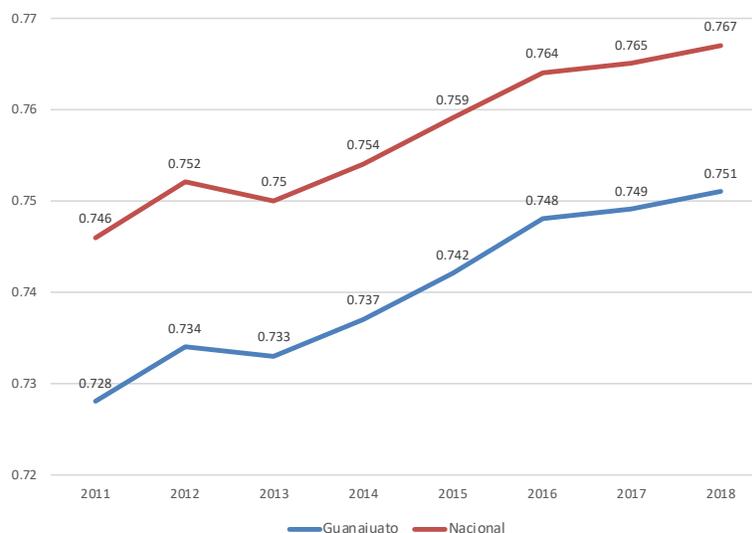
La situación actual de Guanajuato es diferente a la del primer diagnóstico. En esta introducción se analizan tres indicadores que brindan una aproximación

para enmarcar la comprensión de la situación de la entidad. La primera se refiere al Índice de Desarrollo Humano (IDH), el cual pone énfasis en las personas y sus capacidades para medir el desarrollo de una sociedad; es decir, parte de la concepción de que el desarrollo es un proceso de expansión de las libertades de los individuos para disfrutar de una vida prolongada y saludable, adquirir conocimientos valiosos, y lograr un nivel de vida digno.

En el informe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2015) Guanajuato se clasificaba como una entidad de bajo desarrollo humano, comparable con los niveles de vida de Tailandia, posicionándose en el lugar número 26 de las 32 entidades federativas de México —solamente superando a Puebla, Veracruz, Michoacán, Oaxaca, Guerrero y Chiapas—. Para el año 2018, el crecimiento en este indicador ese presentó de manera constante, como muestra el gráfico 1. Sin embargo, vuelve a quedar por debajo del promedio nacional y muy lejos al de la Ciudad de México, que tiene el más alto IDH 0.827, por encima de Baja California (0.803), Baja California Sur (0.799), Nuevo León (0.799) y Sinaloa (0.798).

Esto sugiere que siguen existiendo grandes disparidades entre la Ciudad de México y Guanajuato, aunque debe reconocerse que hay un avance, pues México actualmente está clasificado como un país de alto desarrollo humano (PNUD, 2019). Guanajuato no ha podido mejorar su situación entre todas las entidades del país, respecto al desarrollo humano que resume los logros en salud, educación e ingreso de las personas. Por ello, Guanajuato es una de las entidades con mayor disparidad en el país, en cuanto las capacidades de sus municipios.

**Gráfico 1. Índice de Desarrollo Humano Nacional y de Guanajuato. 2011-2018**

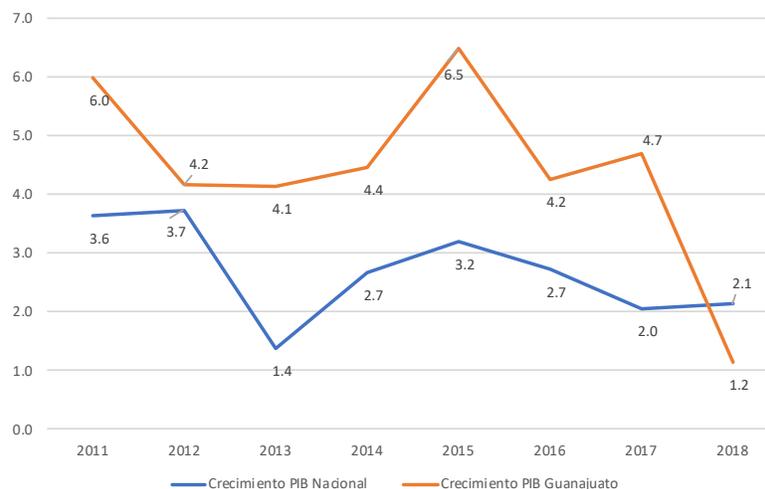


*Elaboración propia. Fuente: Global\_Data\_Lab..*

El segundo indicador es el crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) de Guanajuato, el cual permite medir el valor de los bienes y servicios generadores de riqueza. Este indicador en Guanajuato ha superado el crecimiento nacional año con año, excepto en el 2018. Como se puede apreciar en el Gráfico 2, Guanajuato superó el crecimiento nacional durante la segunda década del siglo XXI. En 2011 creció 6 % respecto del año anterior, es decir 515,124 millones de pesos corrientes. Durante los tres años siguientes creció en un promedio de 4.2 %, hasta el 2015 cuando repuntó al 6.5 %; es decir un total de 726,188 millones de pesos corrientes respecto del 2014. En 2016 y 2017, Guanajuato recuperó el crecimiento anual de su PIB entre 4.2 y 4.7 %. Sin embargo, en el 2018, el crecimiento de Guanajuato fue de 1.2 %, es decir 978,291 millones de pesos corrientes más, respecto del 2017.

Guanajuato se encuentra entre las primeras entidades que más aportan al PIB nacional. El total del PIB nacional en 2018 fue de 22 billones 191,164 millones de pesos corrientes. Aún con el crecimiento de 1.2 % de ese año, Guanajuato aportó 4.4 % de ese total, posicionándose como la sexta entidad que más aportó al PIB nacional, solamente detrás de la Ciudad de México (16.4 %), Estado de México (8.8 %), Nuevo León (7.6 %), Jalisco (7.1 %) y Veracruz de Ignacio de la Llave (4.5 %).

**Gráfico 2. Crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) Nacional y Guanajuato. 2011-2019.**



*Elaboración propia. Fuente: INEGI. PIB por Entidad Federativa (PIBE). Base 2013.*

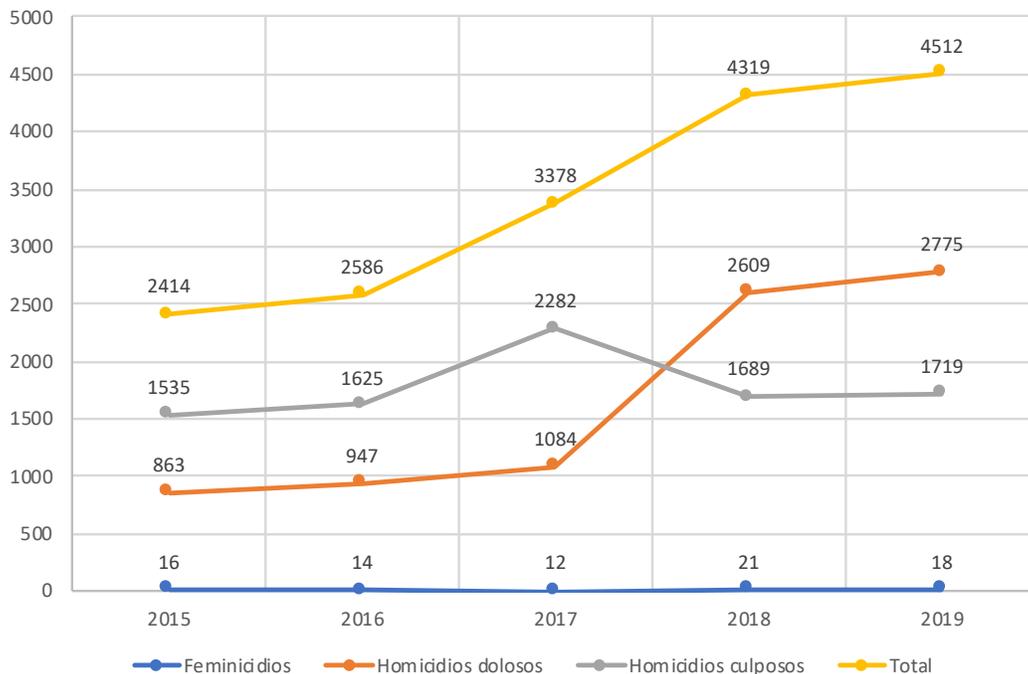
El crecimiento de Guanajuato tiene como motor el corredor industrial que cruza el estado conectando de noroeste a sureste; es decir, de Apaseo el Alto y Apaseo el Grande a León y San Francisco del Rincón (ver mapa 1), constituyendo una de las regiones más prósperas del país. Esta bonanza económica se relaciona con el creci-

miento de la industria manufacturera automotriz de empresas como General Motors, Honda, Mazda y Toyota, que se han instalado en el territorio guanajuatense.

El tercer indicador es el número de homicidios en el estado de Guanajuato, pues se ha convertido a nivel nacional en la entidad federativa con el mayor número de homicidios, sobrepasando a Guerrero, Baja California, Chihuahua y el Estado de México. El incremento de los homicidios en México ha ido a la alza desde el inicio de la llamada "guerra contra el narcotráfico", en el 2007. En el 2019 se registraron 34,582 homicidios dolosos; es decir, 2.5 % más que en el 2018, año en el que se registraron 33,743 delitos de este tipo, según cifras del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP).

El número de homicidios dolosos es uno de los principales indicadores del aumento en la violencia que vive una sociedad, porque se trata de personas que pierden la vida de manera involuntaria. En el Gráfico 3 se pueden apreciar tres delitos que implican la privación de la vida: feminicidio, homicidio doloso y homicidio culposo. El total de estos tres delitos pasó de 2,414 en el 2015; a 4,515, en el 2019. Es decir que en sólo 4 años casi se duplicaron el conjunto de estos tres delitos.

**Gráfico 3. Incidencia Delictiva en Guanajuato. Homicidios dolosos, culposos y feminicidios, 2015-2019**



*Elaboración propia. Fuente: Datos abiertos de incidencia delictiva. Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.*

El delito de feminicidio, privación de la vida de una mujer por razón de género, en Guanajuato se tipificó apenas en el año 2011, actualizándose a través de dos reformas en 2013 y 2014. A pesar de ello, siguen ocurriendo asesinatos a mujeres que no son clasificados como feminicidios. Por ejemplo, algunos informes señalan 22 feminicidios en el año 2017 (OCNF, 2018: 78), pero el número de los que se reportan oficialmente de modo constante ha ido en relativo aumento. Del 2015 al 2019 han ocurrido 81 asesinatos clasificados como feminicidios en Guanajuato.

Los homicidios dolosos implican la voluntad de privar de la vida a otra persona, mientras que los homicidios culposos no son intencionales e incluyen accidentes de tránsito. Llama la atención cómo se cruzan las líneas de estos dos tipos de homicidios. Algunos análisis han señalado el posible registro alterado de estos delitos por parte de las autoridades (Fuentes y Arellano, 2020:66). En todo caso, se puede apreciar el dramático avance del número de homicidios dolosos en Guanajuato: de pasar de 863 en el 2015, hasta alcanzar los 2,775 en el 2019.

En este contexto es necesario mencionar que uno de los indicadores de la democracia es la alternancia en el poder, aspecto que desde 1991 no ha ocurrido en Guanajuato, ya que ha sido gobernado desde ese año por el Partido Acción Nacional (PAN). La competencia y el crecimiento partidista en Guanajuato han sido limitados por lo que se vive en un contexto de hegemonía política de dicho partido, manteniendo un control evidente tanto en el Poder Ejecutivo como en el Legislativo. En este sentido, el resultado de las elecciones de 2018 confirma el dominio del Partido Acción Nacional, el cual se debe a diversos factores como el conservadurismo cultural de la región, el desempeño gubernamental en materia de desarrollo económico, y las estrategias clientelares y de patronazgo (Díaz *et al*, 2019:276-277).

El libro se compone de cuatro partes que analizan diferentes temáticas vinculadas con el desarrollo, la democracia, y la economía de Guanajuato, a través del cambio demográfico, los derechos humanos, la ética en la administración pública, las relaciones gubernamentales, las competencias partidistas, la internacionalización, el comercio exterior, el fenómeno migratorio y su respuesta gubernamental.

La primera parte del libro que presentamos, dedicada a la democracia, gobierno y elecciones, está compuesta por tres capítulos: en el primero de ellos, **Fernando Barrientos del Monte** analiza, en un contexto de deterioro social e inseguridad en Guanajuato, las consecuencias de la permanencia en el poder de un partido político predominante, lo cual ha generado prácticas propias de un sistema hegemónico, como lo son: la independencia limitada de la administración pública, de los organismos autónomos e, incluso, del poder judicial. El autor pone énfasis en los riesgos que conlleva la falta de contrapesos para la consolidación de un sistema político democrático, pero también en la manera en que ha permeado una cultura política poco pluralista a otras estructuras de poder.

En un tenor semejante, el trabajo que presenta **Fernando Patrón Sánchez** centra su atención en los escasos contrapesos en la división de poderes en Guanajuato, argumentando que las mayorías del partido predominante en el poder legislativo han sido un factor cardinal en la direccionalidad de los procesos legislativos, donde imperan las decisiones del poder ejecutivo, procedente del mismo partido político. En particular, el trabajo aborda los procesos de aprobación del presupuesto público, donde el poder legislativo tiene un papel marginal, debido a lo que el autor denomina la disciplina partidista legislativa.

Finalmente, en el tercer capítulo que conforma la primera parte del libro, **Carlos Adrian Jiménez Ruiz y Jesús Aguilar López** analizan procesos políticos con tendencias opuestas a los primeros trabajos. Los autores se centran en la manera en que el municipio de León de los Aldama ha transitado del predominio de un sólo partido político, a la aparición de una incipiente oposición partidista a través de Morena, primera fuerza política a nivel nacional. En el trabajo destaca la hipótesis del cambio generacional de los votantes, la cual apunta a que muchos de los nuevos electores crecieron bajo el dominio panista en los tres órdenes de gobierno, por lo que identifican a este partido político como causante de los problemas públicos, lo cual ha permitido a nuevas fuerzas políticas administrar descontentos a su favor y capitalizar errores.

La segunda parte de este libro está dedicada a la rendición de cuentas y a los derechos humanos. Comienza con un texto de **Rosa María Pérez Vargas** quien dirige su mirada a la rendición de cuentas. En particular, el trabajo analiza el caso del Consejo de Contraloría Social del Estado de Guanajuato, como un espacio de institucionalización gubernamental-pública-política, que lo ubica entre los contrapesos de los ciudadanos al poder y los mecanismos formales de control. El trabajo analiza particularmente el caso de algunos programas sociales relacionados con el sector educativo en Guanajuato, llegando a la conclusión que la incidencia en las políticas educativas desde ejercicios de contraloría social es más bien limitada, ya que prevalecen las soluciones técnicas sobre la participación ciudadana.

La segunda parte continúa con el texto de **Jesús Soriano Flores y Manuel Vidaurri Aréchiga**, quienes abordan la situación de los Derechos Humanos en los Municipios del Estado de Guanajuato. Desde las primeras líneas, los autores dejan claro que la cultura de respeto a los Derechos Humanos sigue siendo incipiente en el estado y que no es coincidente con los avances en el marco legal. Este diagnóstico fue elaborado con base en los datos de la Procuraduría de los Derechos Humanos del Estado de Guanajuato. Como colofón, un ejercicio académico interesante que abordan los autores es la propuesta de una agenda mínima que los municipios pueden emprender para disminuir las violaciones a los Derechos Humanos.

La tercera parte del libro está dedicada al cambio demográfico en Guanajuato. En primer lugar, se presenta el texto de **Fernando Díaz Pérez**, quien explica las relaciones entre el Sistema Estatal de Planeación y la evolución poblacional en el estado. El trabajo destaca que existen los instrumentos jurídicos e institucionales adecuados para llevar a cabo una adecuada planeación del desarrollo regional y estatal; sin embargo, el autor sugiere que no son tareas prioritarias para la administración actual. Lo anterior resulta cardinal, dados los procesos de urbanización en el estado, que conllevan a un déficit en la prestación de servicios públicos de salud, educativos, de seguridad, entre otros.

El trabajo de **Daniel Vega Macías y Karla Peinado Gutiérrez** analiza los cambios demográficos en el estado de Guanajuato. En el capítulo se verifica la hipótesis de que la entidad se encuentra rezagada en su transición demográfica, con respecto a la media nacional. Si bien, en las últimas décadas sus tasas de mortalidad y fecundidad se han reducido notablemente, aún están por encima de otras entidades federativas como Nuevo León o Ciudad de México. Con todo, Guanajuato puede considerarse en una etapa avanzada de su primera transición demográfica, con una estructura de población aún joven, pero que se encamina paulatinamente al envejecimiento poblacional. En su texto, los autores analizan también el impacto que tienen tanto los flujos migratorios internacionales como los internos, en la dinámica poblacional de la entidad.

El libro finaliza con tres trabajos que componen la cuarta parte. **Daniel Añorve Añorve** analiza la internacionalización reciente de Guanajuato a través de la dinámica migratoria, la inversión extranjera y el comercio, y la cultura. El autor llega a la conclusión de que la institucionalización de la internacionalización de la entidad ha tenido un crecimiento paulatino, donde los migrantes están considerados como un grupo prioritario, la inversión extranjera directa es un rubro en el cual destaca la entidad, y existe un intenso intercambio cultural con Estados Unidos, sobre todo relacionado con los procesos migratorios. Sin embargo, considera que la internacionalización debe versar sobre una visión holística en la cual las tres dimensiones se interconecten y potencialicen. En este sentido, la Secretaría del Migrante y Enlace Internacional debe tener un papel más protagónico para coordinar los esfuerzos de manera integral.

El capítulo de **Celina López Mateo y Martha Ríos Manríquez** analiza la inversión extranjera directa y política industrial en Guanajuato para el periodo 2012-2018. En su texto, argumentan que Guanajuato es una entidad federativa con una fuerte vinculación con el mercado externo; de hecho, recientemente se ha posicionado en el contexto nacional como una de las primeras entidades federativas receptoras de inversión extranjera directa. La región se ha consolidado como un centro logístico importante a partir de sus vías de comunicación y por

sus servicios aduaneros, lo cual la hace atractiva para las inversiones. En el análisis, las autoras destacan el papel que tiene la industria manufacturera, en específico la automotriz, como un sector prioritario para la política industrial en el estado, y plantean la necesidad de encontrar algunas estrategias para la diversificación de actividades. Asimismo, señalan la necesidad de complementar la política industrial con otras políticas en materia de empleo de calidad.

Finalmente, para cerrar el libro, **Miguel Vilches Hinojosa** analiza la política migratoria reciente del estado de Guanajuato. En su texto considera que, si bien hay avances jurídicos en materia de derechos humanos y esfuerzos institucionales que atienden los procesos migratorios, estos se han centrado en vincular las remesas con el desarrollo local y en generar un marco institucional para operar la atención a los migrantes guanajuatenses y sus familias. Vilches argumenta que, sin embargo, es necesaria una política que atienda la complejidad migratoria de la entidad e incluya a otros colectivos de migrantes. El autor sugiere que la recién creada Secretaría del Migrante y Enlace Internacional tendría que apuntar sus esfuerzos en ese sentido.

Cada capítulo, además de las referencias teóricas del propio tema de estudio, utiliza como marco referencial los derechos es decir, plantea cuál o cuáles marcos legales contemplan el caso/objeto de estudio (marco legal internacional, nacional y estatal). Adicionalmente, toma como referencia los informes, planes de desarrollo u otros diagnósticos, para tener una base comparativa de dónde partir. Finalmente, cada capítulo presenta variables básicas.

En aquellos capítulos en los que es posible, además de situar el objeto de estudio en Guanajuato, se compara la situación del objeto/objetivo de estudio en Guanajuato con otras entidades federativas mexicanas y con las medias nacionales; más aún, desde los referentes temporales, diversos capítulos, al dar seguimiento al diagnóstico para el período 2006-2012 (Barrientos, 2015), comparan la evolución (involución) del objeto de estudio en ambos períodos.

Finalmente, cualquier diagnóstico debe tener como finalidad no el diagnóstico *per se*, sino sentar las bases racionales e informadas para recomendar una agenda de política pública respecto del objeto de estudio.

En conjunto, estos trabajos analíticos son un diagnóstico sobre la situación política y social del estado de Guanajuato hacia finales de la segunda década del siglo XXI.

En suma, estamos ante un conjunto de observaciones, producto de la investigación de la situación actual sobre ámbitos estatales sensibles, en el que confluyen: desarrollo humano, economía y democracia en Guanajuato, y reflexiones disciplinares científicamente fundamentadas, que además proponen horizontes para las políticas. No es exagerado decir que varias de las propuestas aquí contenidas son factibles de implementar.

Esta investigación constituye una pieza fundamental para acreditar la capacidad de innovación de los universitarios, como resultado de un esfuerzo conjunto inspirado en los valores de nuestra Casa de Estudios.

## Bibliografía

- Barrientos, (2015). *Desarrollo humano, economía y democracia en Guanajuato*. Colección Marcelino Mangas. Guanajuato: Ediciones Universitarias.
- Berasaluce, (2015). “La inversión extranjera directa en Guanajuato: oportunidades para el futuro”, en Fernando Barrientos (coord.), *Desarrollo humano, economía y democracia en Guanajuato*. Colección Marcelino Mangas. Guanajuato: Ediciones Universitarias.
- Díaz, Rionda & Lara. (2019). “La elección de gobernador en Guanajuato 2018: la competencia política en un sistema subnacional de partido dominante” En Díaz, Góngora y Vilches (Ed.) *Las elecciones críticas de 2018. Un balance de los procesos electorales federales y locales en México*. México. Grañen Porrúa y Universidad de Guanajuato. pp. 251-280.
- Eslocotidiano. (2015). “Presentan el libro “Desarrollo Humano, Economía y Democracia en Guanajuato”, 26 de mayo. Disponible en <http://www.eslocotidiano.com/articulo/legislatura-gto/presentan-libro-desarrollo-humano-economia-y-democracia-guanajuato/20150526174636020083.html> (consultado el 21 de febrero de 2020).
- Fuentes & Arellano (2020). *Panorama social de México. Una mirada sobre el contexto social en el que nos golpea la crisis*. México. Universidad Nacional Autónoma de México.
- Global Data Lab. (2020). Subnational Human Development Index (4.0) Institute for Management Research. Radboud University. Países Bajos. Disponible en: <https://globaldatalab.org/shdi/> (consultado el 20 de marzo de 2019).
- OCNF (2018). *Informe Implementación del tipo penal de feminicidio en México: Desafíos para acreditar las razones de género 2014-2017*. Observatorio Ciudadano Nacional del Feminicidio en México (OCNF) México. Católicas por el Derecho a Decidir.
- PNUD (2015). *Índice de Desarrollo Humano para las entidades federativas, México 2015. Avance continuo, diferencias persistentes*. México. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Disponible en <https://www.mx.undp.org/content/mexico/es/home/library/poverty/indice-de-desarrollo-humano-para-las-entidades-federativas--mexi.html> (consultado el 19 de marzo de 2020).
- PNUD (2019). *Informe sobre Desarrollo Humano 2019. Más allá del ingreso, más allá de los promedios, más allá del presente: Desigualdades del desarrollo humano en*

*el siglo XXI*. Nueva York, NY. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Disponible: [http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr\\_2019\\_overview\\_-\\_spanish.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_2019_overview_-_spanish.pdf) (consultado el 20 de marzo de 2020).

SESNSP (2020). *Datos abiertos de incidencia delictiva*. En Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en <https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/datos-abiertos-de-incidencia-delictiva> [Consultado el 02 de mayo de 2020]





**Parte 1**  
**Democracia, gobierno y elecciones**



# Capítulo I. Guanajuato 1991-2020. Tres décadas de partido predominante y oposición desdibujada

*Fernando Barrientos Del Monte*

## Introducción

Este capítulo se trata de un esbozo de análisis del sistema político de Guanajuato durante las últimas tres décadas, entre los años noventa del siglo xx y los primeros veinte años del siglo xxi; en torno a la lógica de la relación entre el poder ejecutivo y la oposición, centrando la atención sobre todo en los últimos años, que se caracterizan por un grave deterioro social en el estado, relacionado con la seguridad pública y el crimen organizado. Este periodo de prácticamente tres décadas está signado por el predominio de un solo partido, el Partido Acción Nacional (PAN), que ha gobernado no sólo desde el poder ejecutivo estatal, sino en gran parte de los principales municipios dónde se concentra la mayor parte de la población, así también con una mayoría en la cámara de diputados local, a veces simple, otras veces reforzada por sus aliados, pero que le ha permitido gobernar y ganar elecciones de manera ininterrumpida y sin grandes sobresaltos, a pesar de un deterioro significativo de la calidad de vida en el estado, lo que no se ha traducido en voto de castigo. Por lo regular la permanencia prolongada de un partido en el poder tiende a desgastarlo frente a los votantes, pero en el caso del PAN en Guanajuato ello no se ha afectado globalmente el voto hacia al partido, aunque sí ha generado mayor desafección de la población hacia el sistema político, pues el abstencionismo se ha mantenido en promedio en 50 %.

Ello se explica al menos por dos factores que progresivamente se han consolidado desde hace al menos veinte años: una oposición dividida en todos los frentes políticos, débiles en el poder legislativo, como en las campañas electorales estatales y municipales, por falta de organización consistente y sin liderazgos fuertes; y segundo, un abandono del estado de Guanajuato de las grandes fuerzas políticas nacionales como el Partido Revolucionario Institucional (PRI) y las fuerzas de izquierda como, en su momento, el Partido de la Revolución Democrática (PRD) y en el último lustro del Movimiento de Regeneración Nacional (Morena). Esta situación inicia con la llamada “concertación” de 1991, cuando el entonces par-

tido hegemónico en todo el país, el PRI, cedió la gubernatura al PAN como una manera de “compensar” y apagar las protestas derivadas de un fraude electoral cometido contra el candidato Vicente Fox. El oficialmente ganador de las elecciones y principal acusado y beneficiado del fraude, el priísta Ramón Aguirre, no se presentó a tomar protesta como gobernador, en un contexto de fuertes protestas y movilizaciones del PAN, alegando fraude. Dicha situación abrió un proceso de negociación política entre actores políticos nacionales que involucró al entonces presidente Carlos Salinas de Gortari y la dirigencia nacional del PAN, y permitió dar cauce legal a la toma de protesta de un gobernador interino de origen panista, Carlos Medina Plascencia. Desde ese año, hasta el 2020, el PAN ha gobernado continuamente Guanajuato, siendo uno de los estados con menor alternancia a nivel gubernaturas en el país y, hasta 2019, era junto con Baja California uno de los Estados donde dicho partido gobernaba ininterrumpidamente desde la década de los 90 del siglo xx.

En el transcurso de casi treinta años, el PAN se convirtió en partido predominante, manteniendo consistentes mayorías en el congreso local y en los principales municipios del estado, no sólo por su estable organización interna a nivel estatal —no obstante las diferencias internas entre corrientes—, sino también porque ha desarrollado prácticas de reclutamiento e influencia informales que han permeado muchos aspectos de la vida política estatal. Prácticamente todas las estructuras de la administración pública estatal, incluidos los órganos autónomos, responden al partido en el poder, no de manera formal ni evidente, sino a través de vínculos informales, sobre todo familiares y de influencias político-económicas. Es común que los altos cargos de la administración pública sean designaciones político-partidistas, y queden entre los miembros o simpatizantes del partido, pero con el pasar de los años también se ha creado una simbiosis de los mandos medios y la burocracia con el partido en el gobierno. Prácticamente no existe una estructura gubernamental que no este relacionada informal e indirectamente con el partido, por lo regular esta situación solo es observable cuando hay procesos electorales. Esta dinámica permite influir no sólo en el sistema de acceso y ascenso a los cargos públicos, sino principalmente controlar de manera partidista los programas gubernamentales e incidir en las preferencias electorales. Estas variables explicarían, en parte, por qué, a pesar del deterioro de las condiciones sociales en el estado, el PAN continúa ganando elecciones. La permanencia del partido también se ha fortalecido por la ausencia de una opinión pública crítica. En Guanajuato hay pocos diarios, sólo dos tienen alcance estatal, mientras el resto se ha volcado a transitar a portales por internet, pero con poco impacto. La poca opinión pública crítica muchas veces calla porque los medios donde se expresan llegan a depender en gran parte de la compra de publicidad del gobierno, mientras algunas voces

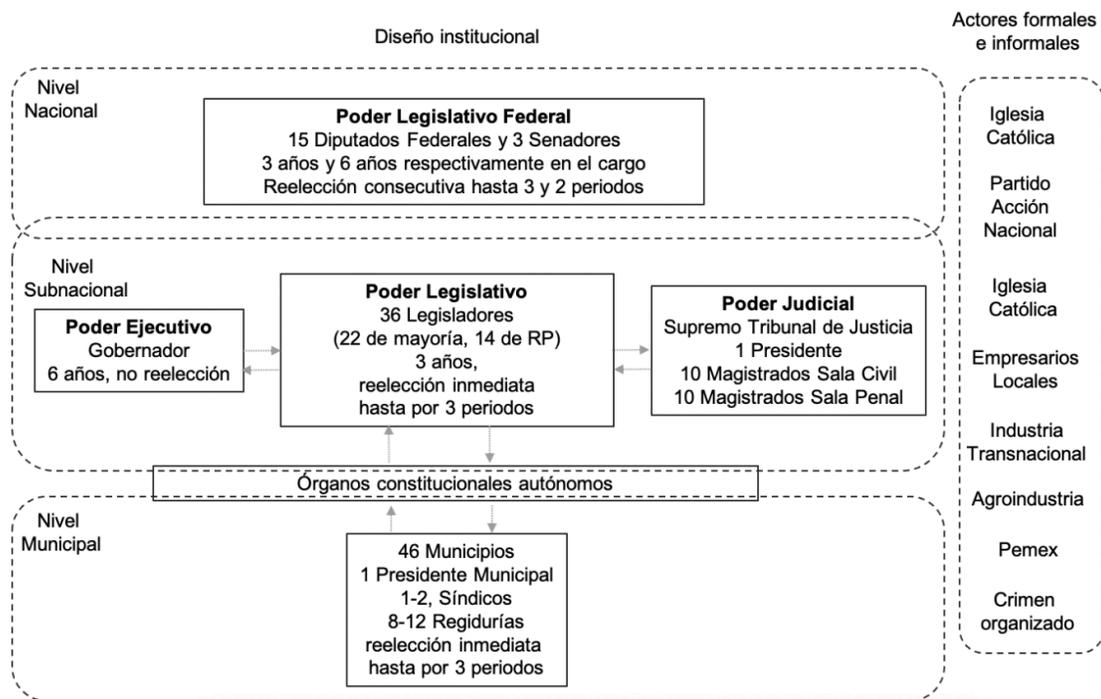
apenas sobresalen, pero sin impacto político. Es particularmente llamativo que en Guanajuato no existan programas de radio ni de televisión volcados a analizar la política. Llegan a sobresalir algunos en la radio pública universitaria, pero o tienen poca audiencia o duran muy poco. A pesar de que Guanajuato se ufana de que históricamente ha desempeñado un rol central en los cambios políticos a nivel nacional, desde la Independencia, a principios del siglo XIX, hasta la misma “concertación” de finales del siglo XX, y de que en Guanajuato se gestó una campaña para empujar la transición a la democracia en el país con un político oriundo del estado como Vicente Fox quien fue el primer presidente del siglo XXI, es una paradoja el contraste existente: la sociedad de Guanajuato parece apolítica pero es más bien conservadora. Ello se refleja, como se verá más adelante, en un abstencionismo electoral muy elevado en los últimos procesos electorales, y que puede significar precisamente lo señalado: o se trata de una sociedad despolitizada por las prácticas del partido predominante, o una conservadora que prefiere seguir el dicho común de “más vale malo por conocido que bueno por conocer”.

### **El sistema político de Guanajuato: un esbozo**

En los sistemas políticos debemos observar el diseño formal y sus instituciones, así como los factores reales de poder que inciden en su funcionamiento; esto es, los actores formales e informales que orientan los “flujos” del sistema. Guanajuato es un sistema político que tiene un diseño similar al resto de los Estados de México, y las variaciones son numéricas debido a su configuración poblacional. Así, el sistema gira en torno al poder ejecutivo, que recae en la figura del gobernador el cual es elegido cada 6 años, y quien es el jefe de la administración pública estatal. Como suele suceder, el gobernador tiende a convertirse igualmente en el líder informal del partido en el poder. Para el caso de Guanajuato, los exgobernadores han jugado un rol central en la definición de los liderazgos, y por lo regular han incidido en la sucesión. Así, el PAN en el estado reproduce la práctica de que el gobernador en turno incide fuertemente en la designación de su sucesor, si bien no de manera determinante. El poder legislativo estatal esta conformado por 36 legisladores, 22 de los cuales son elegidos en distritos uninominales de mayoría relativa, mientras que los 14 restantes se distribuyen de manera proporcional bajo una de las reglas más confusas de asignación: la “asignación directa”. Después, por el porcentaje más aproximado posible al que dé la votación total válidamente emitida. La “directa” asigna dos diputaciones, una para cada partido político que no hubiere alcanzado mayoría en ninguno de los distritos uninominales y hubiese obtenido una votación superior al dos por ciento y menor al tres por ciento de los sufragios válidamente emitidos. La asignación se realiza calculando porcentaje de

la suma de diputados de un partido por ambos principios después de asignación de cada una de las diputaciones. Para acceder a la distribución de las diputaciones por el principio de representación proporcional, el partido político tiene que obtener al menos el 2 % de la votación total emitida y postular candidatos en por lo menos 15 distritos electorales. Existe un límite a la sobrerrepresentación: ningún partido o coalición podrá tener más de 25 diputados por ambos principios (véase el artículo 44 de la Constitución Política del Estado de Guanajuato). Las listas de candidatos se conforman por las propuestas registradas por los partidos y por los candidatos de las fórmulas por el principio de mayoría relativa que no hayan obtenido constancia de mayoría, pero sean los que hayan conseguido el mayor porcentaje de votación del partido político que los postuló. La asignación se realiza de manera alternada cada tres asignaciones, de entre las opciones que integran la lista anterior, iniciando por las candidaturas registradas (Gilas y Medina, 2012: 87).

Figura 1. El sistema político de Guanajuato



En febrero de 2014, se publicó una reforma constitucional a nivel nacional, y sus leyes secundarias salieron a la luz en mayo del mismo año. Se estableció como fecha límite de armonización con las legislaciones estatales el 30 de junio, derivado de la prohibición constitucional de que se hicieran reformas electorales en los noventa días previos al inicio de un proceso electoral. En el estado de Guanajuato

el 12 de junio 2014, el congreso local aprobó la reforma política electoral la cual contempló los siguientes aspectos:

- a. La *reelección de diputados locales*, su elección inicial y la posibilidad de permanecer hasta por tres periodos, es decir un máximo de doce años en el cargo a partir del 2018.
- b. La *reelección de los integrantes de los ayuntamientos* hasta por un periodo, es decir, un máximo de seis años, igualmente a partir del 2018.
- c. Las *candidaturas independientes* para cargos de elección popular, que pide entre diversos requisitos recabar el apoyo ciudadano, para gobernador, sesenta días y 3 % de la Lista Nominal (LN) de electores de al menos veinticuatro municipios, y que sumen el 1.5 % de electores de cada uno de ellos; para diputado local, treinta días y 3 % de la LN de electores de por lo menos de la mitad de las secciones electorales, y que sumen al menos el 1.5 % de cada una de ellas; y para presidente municipal y ayuntamiento cuarenta y cinco días e iguales condiciones que para diputado local respecto al número de apoyos.
- d. *Límite a la sobrerrepresentación* en el Congreso Estatal, pues se reformó la fracción IV del artículo 44 del la Constitución, lo que supone que un partido puede tener como máximo veintidós diputados —el número de distritos uninominales que tiene el estado— de un total de treinta y seis que conforman el Poder Legislativo.
- e. *Paridad en las candidaturas*, tanto para las listas de diputados de representación proporcional como para los ayuntamientos se exige que las fórmulas sean integradas por un propietario y un suplente del mismo género, alternando las fórmulas entre géneros.

Entre las propuestas que se rechazaron destacan las siguientes: que los diputados ejercieran por un máximo de dos periodos consecutivos —seis años—, y la implementación del principio de paridad de género en las elecciones de Ayuntamiento. Resulta interesante que, mientras a nivel nacional el PAN fue el partido que promovió las reformas electorales desde su rol como oposición, en Guanajuato donde era mayoría, retrasó el proceso de armonización de las leyes electorales. Uno de los aspectos relevantes de la reforma electoral fue la "asimilación" de los organismos electorales locales por el Instituto Nacional Electoral. Teóricamente se crearon los nuevos "Organismos Públicos Locales Electorales" (OPLES). Si bien los cambios fueron en realidad mínimos, pues los organismos electorales locales no cambiaron de nombre ni se integraron a la estructura del INE, fue significativo que el nombramiento de sus integrantes se definiera a partir la convocatoria que emitiera el instituto, y bajo los cuales se privilegia la transparencia en el proceso, buscando

reducir la influencia de los partidos políticos y los gobernadores en la designación de los miembros.

Derivado del “efecto arrastre” que generan las elecciones, el PAN ha sido el partido que ha ganado continuamente gran parte de las diputaciones federales y senadurías en el Congreso, mientras la oposición ha obtenido cargos derivados de la representación proporcional. Esto le ha permitido al partido mantener influencia en las designaciones de otros órganos del sistema político, aprovechando las formalidades legalmente establecidas. Existen actores políticos no formales muy relevantes que orientan la política en el estado, como la iglesia católica, que en general en la zona del bajío ha tendido a mantener fuertes vínculos con las clases políticas, primero con el PRI y luego con el PAN. Igualmente, el empresariado local, sobre todo del sector manufacturero y agroindustrial, mantiene una fuerte influencia, no sólo como un actor informal, sino incorporándose en las estructuras políticas, promoviendo a políticos y lanzando a sus propios candidatos. En los últimos años Guanajuato se ha convertido en un polo de atracción de inversión extranjera directa, convirtiendo a las empresas transnacionales en factores que orientan las políticas gubernamentales. No está de más señalar que la presencia de la refinería de la empresa estatal PEMEX en Salamanca siempre ha sido un elemento de peso y contrapeso, sobre todo por el poder del sindicato de dicha empresa que durante décadas logró movilizar sus bases para favorecer al PRI. Si bien la influencia ha disminuido, esta dinámica definió en gran parte el panorama político actual en el estado. El panorama de la distribución del poder político formal en Guanajuato en el 2020 favorece al PAN, como desde hace ya casi 30 años. Conserva la gubernatura, la mayoría en el congreso del estado y la mayoría simple de los gobiernos municipales, pero sobre todo gobierna las ciudades más importantes y pobladas como León, Irapuato y Celaya.

**Cuadro 1. Distribución del poder político en Guanajuato en 2020**

Nivel	Cargo	Partido								
		PAN	PRI	PRD	Morena	PVEM	MC	PT	PANAL	S/P
Federal	Senadores	2	-	-	1	-	-	-	-	-
	Diputados*	14	-	-	3	1	1	-	-	-
Estatal	Gobernador	1	-	-	-	-	-	-	-	-
	Diputados	19	4	2	5	2	1	1	1	1
Municipal	Presidentes	25	11	2	5**	2	-	-	1	-

Fuente: elaboración propia.  
 \* Incluye a los diputados de RP.  
 \*\* En alianza con los partidos PT y Encuentro Social.

## Guanajuato: el último bastión panista

Desde la década de los años 80 del siglo xx Guanajuato se convirtió —en palabras de Luis Miguel Rionda— en una especie de “laboratorio político”, en el cual se fraguaron movilizaciones del PAN que posteriormente conducirían a la ola de la democratización y el proceso de transición que culminaría en las elecciones federales del año 2000, con el triunfo de Vicente Fox como presidente. Pero esta fuerza se debe al ascenso del empresariado local y regional como impulsores del cambio o como sostenedores de políticos que les son afines (*vid.* Sánchez y Zamitiz, 1989), una lógica que se fue reforzando con el pasar de los años. Los grandes empresarios regionales no sólo dominan las principales industrias localizadas en las grandes zonas urbanas —sobre todo en el denominado corredor industrial que componen los municipios de Silao, Celaya, Irapuato, León, Salamanca y San Francisco del Rincón—, sino también acaparan gran parte de la producción industrial y la agroindustria de las zonas más fértiles del estado, generando mayor desigualdad con los municipios menos favorecidos. El ascenso del empresariado favoreció al PAN y viceversa, pero con consecuencias políticas y sociales graves. Guanajuato es la segunda entidad, sólo superada por Nuevo León, donde la brecha de desigualdad es de las más amplias de todo el país, según la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) 2016; es decir, que la riqueza creada por el impulso económico regional desde hace al menos tres décadas favorece sólo a un sector y no se distribuye de manera equitativa. De esta manera, existe una simbiosis entre el empresariado (sobre todo de medianas y grandes empresas) y los gobiernos emanados del PAN, al grado de que los gobernadores actúan más como “gerentes” que como titulares de un poder público.

El proceso electoral de 2018 en el estado de Guanajuato es significativo porque se desarrolló en un contexto de violencia letal, como nunca se había observado en tiempos de paz, signado también por una incapacidad de las autoridades electas tanto a nivel estatal como municipal de enfrentar el problema y sus derivaciones. Si bien la violencia política fue una característica casi generalizada, no obstante dispersa, en todo México, lo que destaca es que dentro del periodo electoral que fue de septiembre de 2017 a agosto de 2018, Guanajuato fue una de las entidades con mayor violencia, contabilizándose 2,068 homicidios dolosos, posicionándose en el cuarto lugar nacional, sólo por debajo de Baja California, Guerrero y el Estado de México, sucediendo en el mismo periodo cinco homicidios de actores políticos, dos de ellos candidatos (Strategia Electoral, 2019). Desde el año 2014 las cifras de homicidios, secuestro y extorsión se incrementaron drásticamente, según información del secretariado ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP). De enero de 2014 a agosto de 2017 se registraron en Guanajuato casi el 8 % de todos los

homicidios en el país (Newsweek, 2017), y en las dos primeras semanas del 2020 se presentaron 240 homicidios, casi 15 por día en promedio (El Sol de México, 2020). El discurso gubernamental estatal y partidario se centró en justificar su inacción bajo el argumento de que la violencia era producto de acciones criminales relacionadas con delitos de narcotráfico y crimen organizado relacionado con el robo de combustible y que se persiguen por las autoridades federales, no estatales. De esta manera, el partido trató de inhibir el voto de castigo hacia el gobierno en turno.

Empero, si hay que explicar porqué el Partido Acción Nacional (PAN) ganó nuevamente la gubernatura en 2018 —como ya se señaló, permanece su poder desde 1991— y la mayoría de las elecciones municipales, la mayoría simple en el congreso estatal y en casi todos los distritos federales así como los dos escaños al Senado, las razones no están necesariamente ligadas al desempeño del partido en el gobierno, sino en la casi ausencia de oposición partidista y baja protesta social. Por tanto el PAN conservó su predominio por *default*. Como en todo México, el partido Movimiento de Regeneración Nacional (Morena), fue uno de los protagonistas importantes en 2018; empero, a diferencia de su desempeño en otros estados, en Guanajuato este partido obtuvo buenos resultados, pero por razones ajenas al mismo. La creación de Morena como partido que gira en torno a un líder carismático y su posicionamiento como probable ganador, antes de las elecciones provocó el efecto *bandwagon* o "efecto arrastre". Los miembros más prominentes del Partido de la Revolución Democrática (PRD) se transfirieron a Morena provocando su casi extinción, así también lo hicieron miembros del debilitado y dividido Partido Revolucionario Institucional (PRI), e igualmente algunos exmiembros del PAN, que se cambiaron de partido apenas meses antes de las elecciones, e incluso ganaron posiciones relevantes en el gobierno federal.

Ya en el 2018, como en todo el país, pero con mayor intensidad en Guanajuato, el proceso electoral se desarrolló en un contexto de inseguridad y violencia de parte del crimen organizado y la incapacidad del gobierno de contrarrestarla. El caso más grave fue el asesinato de José Remedios Aguirre Sánchez, candidato a presidente municipal de Apaseo El Alto, del partido Morena, el 11 de mayo de 2018. La debilidad de los partidos de oposición, en específico del PRI y el PRD, aunado al efecto arrastre que generó el entonces candidato a la presidencia, Andrés Manuel López Obrador, provocó que muchos militantes "distinguidos" de la oposición en el estado se afiliaran a Morena, que los premió con candidaturas. Así, Miguel Ángel Chico Herrera, quien militó por casi cuarenta años en el PRI, obtuvo una candidatura y ganó la diputación plurinominal por Morena por la segunda circunscripción. Incluso, para la alcaldía de Guanajuato, el PRI propuso a Ruth Esperanza Lugo Martínez, una exmilitante y exdiputada por el PAN. Igualmente, a Ricardo Sheffield Padilla quien militó en el PAN desde 1991, y en el mes de marzo sorpresivamente

renunció a su partido y obtuvo la candidatura de Morena a la gubernatura y, una vez conformado el gobierno federal, se convirtió en el titular de la Procuraduría Federal del Consumidor. Un mes antes, en febrero, el partido Morena, que tenía a tres precandidatos, había designado a Antares G. Vázquez Alatorre como candidata a la gubernatura, pero fue obligada a renunciar para ceder la candidatura a Sheffield, y a cambio fue designada candidata al Senado, cargo que obtuvo por la vía de la primera minoría. Por otro lado, se desdibujó el interés de los ciudadanos por las candidaturas independientes que habían sido atractivas en las elecciones de 2015. Se presentaron treinta y siete candidatos independientes para contender por las presidencias municipales, siendo cinco en Irapuato, cuatro en Celaya, y tres en Acámbaro, Apaseo El Grande y León. Estos últimos, fueron los municipios en los que se presentaron más candidatos, pero ninguno de ellos ganó.

**Cuadro 2. Gobernadores en Guanajuato 1991-2024**

Periodo	Nombre	Cargo anterior	Partido
2018-2024	Diego Sinhué Rodríguez Vallejo	- Secretario de Desarrollo Social y Humano - Diputado Federal	PAN
2012-2018	Miguel Márquez Márquez	- Secretario de Desarrollo Social y Humano - Secretario de la Gestión Pública	PAN
2012	Héctor López Santillana*	- Secretario de Gobierno	PAN
2006-2012	Juan Manuel Oliva Ramírez	- Secretario de Gobierno	PAN
2000-2006	Juan Carlos Romero Hicks	- Rector de la Universidad de Guanajuato	PAN
1999-2000	Ramón Martín Huerta*	- Secretario de Gobierno	PAN
1995-1999	Vicente Fox Quesada	- Diputado federal	PAN
1991-1995	Carlos Medina Plascencia**	- Presidente municipal de León	PAN
33 años	8 Gobernadores: 5 electos, 2 sustitutos, 1 interino	- Sucesión dentro del grupo del Gobernador en turno	Un solo partido
*Gobernadores sustitutos. **Gobernador interino designado por la Cámara de Diputados Federal a raíz de un conflicto post-electoral en el estado. Fuente: elaboración propia.			

Guanajuato puede considerarse como el último bastión del panismo, al menos hasta 2020, como lo demuestra la distribución del poder político (Cuadro 1). En

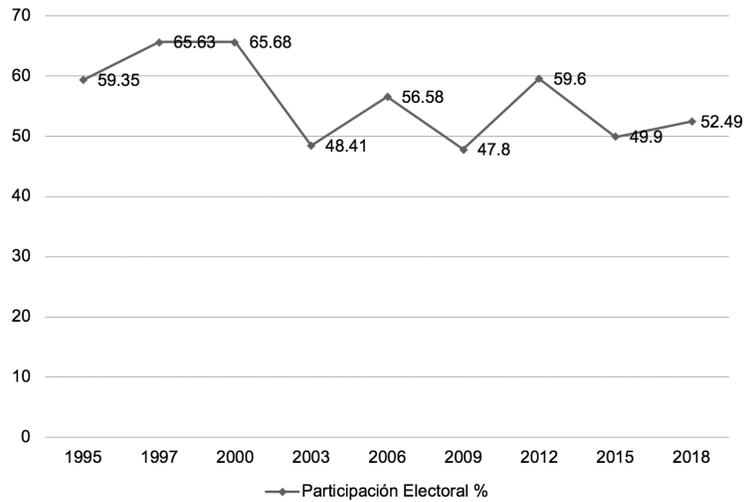
las elecciones de 2018 fue el único estado en donde su candidato a la presidencia, Ricardo Anaya, obtuvo más votos que el candidato ganador, López Obrador. De allí que no es de sorprender que una de las más grandes concentraciones del panismo en el arranque de la campaña de Anaya en el 2018 haya sido en Guanajuato, en específico en el municipio de Celaya, pues en ese estado el porcentaje de votos para el PAN se ha mantenido constante desde 1998. Pero, para las elecciones de 2018, la dirigencia nacional del PAN impuso a regañadientes la alianza con el PRD y con Movimiento Ciudadano, la cual el panismo en Guanajuato trató de limitar a sabiendas de que no necesitaba aliarse para ganar en el estado, y que la misma alianza le restaría votos y, sobre todo, dejaba fuera algunos de sus cuadros locales en la competencia por cargos significativos, tanto en los municipios como en el congreso local.

Derivado de las últimas reformas, que han alargado innecesariamente las campañas electorales, se crearon artificialmente periodos confusos denominados de “intercampañas”, los cuales se identifican entre los procesos internos para elegir candidatos. Como sucede en otros estados, las campañas en Guanajuato han estado influenciadas por los ritmos de las campañas federales cuando concurren las elecciones a la presidencia y a la gubernatura. A diferencia de otras elecciones muy competidas, como la del 2006 que generó situaciones de desbordamiento de “pasiones” (Rionda, 2007), o las elecciones de 2012 donde el candidato presidencial del PRI generó un efecto arrastre en los resultados locales, las elecciones de 2018 fueron muy grises por parte de todos los candidatos, teniendo como foco de atención aquellas a la gubernatura, quizá sobresaliendo en sus propuestas los candidatos de Nueva Alianza (PANAL) y del Partido Verde Ecologista de México (PVEM). Pero tanto el candidato del PAN y ahora gobernador, Diego Sinhué Rodríguez Vallejo, Sheffield por Morena, y Gerardo Sánchez García por el PRI, tuvieron campañas que evitaron la confrontación y la crítica directa, con muy pocas propuestas relevantes y significativas.

### **Alternancia nacional con reducido efecto local**

Las elecciones de 2018 en Guanajuato fueron los comicios para gobernador y presidente con menor participación electoral desde el año 2000 (Gráfica 1), cuando la participación alcanzó el 65 % del padrón electoral, en 2006 el 56 %, y en 2012 el 59.6 %, mientras que en 2018 apenas alcanzó apenas el 52.49 %.

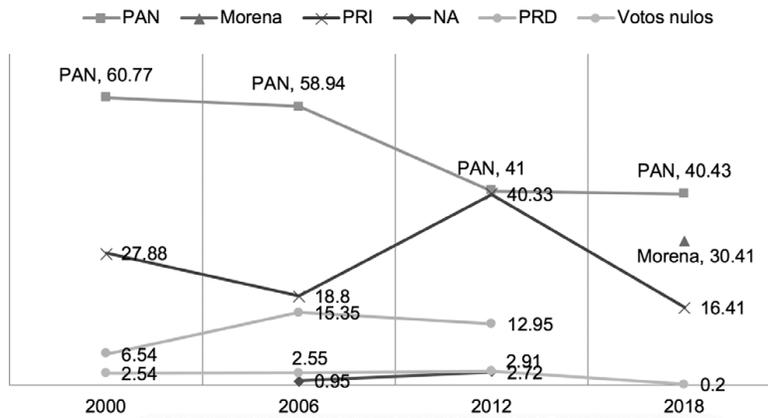
**Gráfica 1 . Participación Electoral en Guanajuato 1995-2015**



Fuente: elaboración propia con datos del IFE e INE, 1995-2018.

Si bien el PAN en la última década del siglo xx había crecido electoralmente a nivel nacional de manera sostenida y significativa, en Guanajuato esa tendencia fue más marcada a partir del año 2000 y se mantuvo hasta el 2018, pues fue el estado donde sus candidatos a la presidencia obtuvieron mayor número de votos respecto de otros candidatos. En la elección del 2000 Vicente Fox obtuvo 60 % de los votos para la presidencia en Guanajuato, algo esperado si se toma en cuenta que fue gobernador y desde el estado encabezó un movimiento para promover la transición a la democracia. Para el 2006, Felipe Calderón obtuvo en Guanajuato también el mayor número de votos para su candidatura.

**Gráfica 2. Votación para Presidente en Guanajuato**



Fuente: elaboración propia con datos del IFE e INE, 1995-2018.

Para las elecciones de 2012 los resultados de las presidenciales por estado mostraron un mapa nacional tricolor: en los estados del centro y norte se votó mayoritariamente por el candidato del PRI, Enrique Peña Nieto; en Guanajuato y algunos estados del oriente se votó por la candidata del PAN, Josefina Vázquez Mota, mientras que en algunos estados del sur se votó mayoritariamente por Andrés Manuel López Obrador, en ese entonces candidato del PRD. En el 2018 el mapa fue otro. Prácticamente en todos los estados del país, Morena y su candidato López Obrador obtuvieron la mayoría de los votos para la elección presidencial, con la marcada excepción de Guanajuato. A nivel nacional López Obrador obtuvo el 53.9 % de los votos, mientras que el candidato del PAN, Ricardo Anaya, quedó en segundo lugar con apenas 22.27 %. No obstante, en Guanajuato, Anaya obtuvo 40.43 % de la votación a nivel estatal, mientras que López Obrador el 30.41 %, siendo el único estado en el cual no ganó la mayoría de los votos.

Muy al contrario de lo que sucedió a nivel nacional en 2018, el PAN también ganó las elecciones para el Senado, y todos los distritos federales que otorgan curules para la Cámara de Diputados. Así, la coalición PAN-PRD-MC obtuvo 44.03 % de los votos para el Senado, y Morena, en segundo lugar, obtuvo el 25.69 %, de esta manera el PAN logró obtener dos escaños al Senado, mientras que Morena quedó en segundo lugar y solamente obtuvo uno. La votación en los distritos de mayoría para la cámara de diputados federal fue ampliamente favorable para el PAN. En la elección anterior, en 2015, habían 14 distritos federales, de los cuales en ese año el PAN obtuvo la mayoría (nueve), mientras que la coalición PRI-PVEM obtuvo cinco distritos. Para la elección de 2018, y con una nueva distritación federal que otorgó al estado de Guanajuato un distrito más, de los 15 distritos en disputa, la coalición PAN-PRD-MC obtuvo mayoría en todos con el 44.23 % de los votos; mientras que la coalición Morena-PT-PES apenas alcanzó el 24.28 % de la votación total, insuficiente para obtener un escaño federal desde Guanajuato.

### **Un sistema de partidos predominante**

Desde que en 1991 se designó a Carlos Medina Plascencia como gobernador interino, a partir de la llamada “concertación” entre el PAN y el entonces presidente Carlos Salinas de Gortari, el sistema de partidos en Guanajuato podría calificarse como una oscilación entre “predominante” y “pluralismo limitado”. Un sistema de partido predominante, en términos de Sartori, es aquel sistema de partidos en el cual hay diversidad de partidos, pero los competidores no son eficaces frente a un competidor que se las arregla para estar constantemente apoyado por una mayoría de votantes, y ganar a lo largo del tiempo la mayoría de los escaños y los cargos, sin caer en actos de fraude electoral. Mientras que los sistemas de

“pluralismo limitado” son aquellos en los cuales la competencia partidista se centra entre tres a cinco partidos importantes (Sartori, 2005: 168-255).

El PAN es en gran medida un partido predominante en Guanajuato, y en la designación de sus candidatos, tanto para la gubernatura, los municipios, las diputaciones locales y federales, la dirigencia y la militancia local no se vio con buenos ojos la alianza que en 2018 se fraguó a nivel nacional con el PRD y Movimiento Ciudadano (MC), porque más que sumar, dicha alianza afectaba su cohesión interna, pues debía dividir las candidaturas afectando a sus líderes locales o probables candidatos que ya se habían posicionado en los meses, e incluso años previos. Aunque al final se tuvo que ceder, las candidaturas quedaron en gran medida entre panistas.

Ahora bien, como sucede en la mayoría de los procesos electorales estatales en México, la atención se centró en la elección para gobernador. De los cinco candidatos, cuatro fueron únicas propuestas, salvo el caso de Morena, que como se explicó más arriba, aún cuando ya habían designado a Antares Vázquez, de último momento fue sustituida por Sheffield. Destacan los casos de los candidatos del PVEM y del PANAL. En el primer caso, Arturo Camarena: un ex-panista que desempeñó altos cargos bajo la administración de Vicente Fox tanto como gobernador como cuando fue Presidente de la República, quien al igual que Sheffield señaló que su partido en el estado se fue cerrando ante sus propios militantes, por lo que buscó una candidatura con el PVEM, teniendo una campaña austera pero eficiente en el mensaje hacia los electores, centrada en la necesidad de mejorar la seguridad pública. Por su parte, María Bertha Solórzano, por el Partido Nueva Alianza, se convirtió en la primera mujer en competir por la gubernatura de Guanajuato. Dirigente sindical y presidenta del comité directivo del PANAL en el estado, se desempeñaba como secretaria general de la sección 45 del SNTE. Solórzano fue igualmente candidata única, respaldada por el sindicato de maestros en el estado. Su campaña igualmente austera, fue eficiente en su mensaje centrado en la educación. El candidato del PAN, Diego Sinhué Rodríguez, fue visto como una cuasi-imposición del gobernador saliente, Miguel Márquez, al grado que al inicio de la campaña era excesiva la presencia del gobernador en los temas electorales, opacando al candidato, cuyo su mensaje de campaña se centró en la continuidad. Sin carisma, pero con el respaldo de la estructura partidista y una parte de la administración pública estatal que se ha mimetizado con el paso de los años con el partido, el candidato del PAN se posicionó desde el principio aprovechando su exposición previa frente a la sociedad guanajuatense como secretario de Desarrollo Social, lo que le permitió ser una figura identificable con el mantenimiento y la continuidad de los programas sociales gubernamentales.

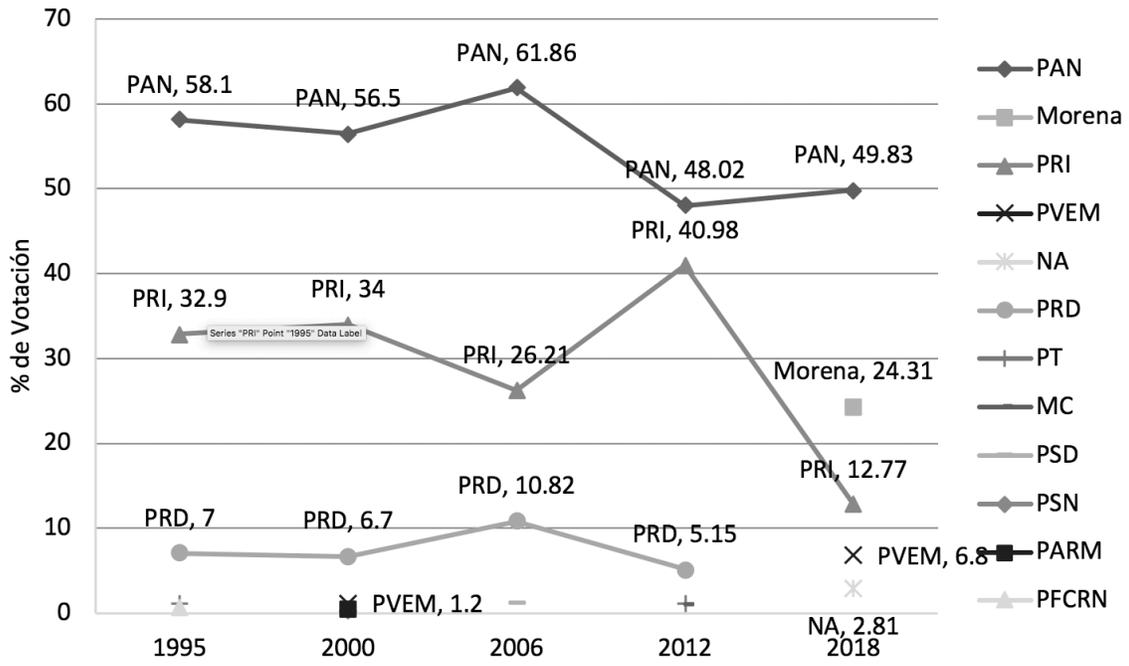
**Cuadro 3. Candidatos a Gobernador en Guanajuato 2018**

Partido	Candidato	Posición partidista previa	Método de selección
PAN-PRD-MC	Diego S. Rodríguez Vallejo	Secretario de Desarrollo Social de Guanajuato, 2015-2017 Diputado Local 2012-2015, PAN	Designación por el Comité Estatal del partido
Morena-PES-PT	Ricardo Sheffield Padilla	Diputado Federal LXIII legislatura, por el PAN, 2015-2018 Presidente municipal de León por el PAN, 2009-2012	Designación por el Comité Estatal del partido
PRI	Gerardo Sánchez García	Senador de la República por el PRI, 2012-2018 Diputado Federal por el PRI, 2009-2012	Designado por la Convención Estatal de Delegados del PRI
PVEM	Felipe Arturo Camarena García	Secretario de Gobierno, de Seguridad Pública y Procurador del Estado, Subprocurador de la República, Secretario de Seguridad Pública, siempre con el PAN	Designado por el Comité Estatal del partido (candidato único)
PANAL	María Bertha Solórzano Lujano	Presidenta CDE Nueva Alianza Guanajuato, Gto. Secretaria General del CES Sección 45 del SNTE	Designada por el Comité Estatal del partido (candidata única)

Fuente: elaboración propia con datos de los partidos y candidatos, 2018.

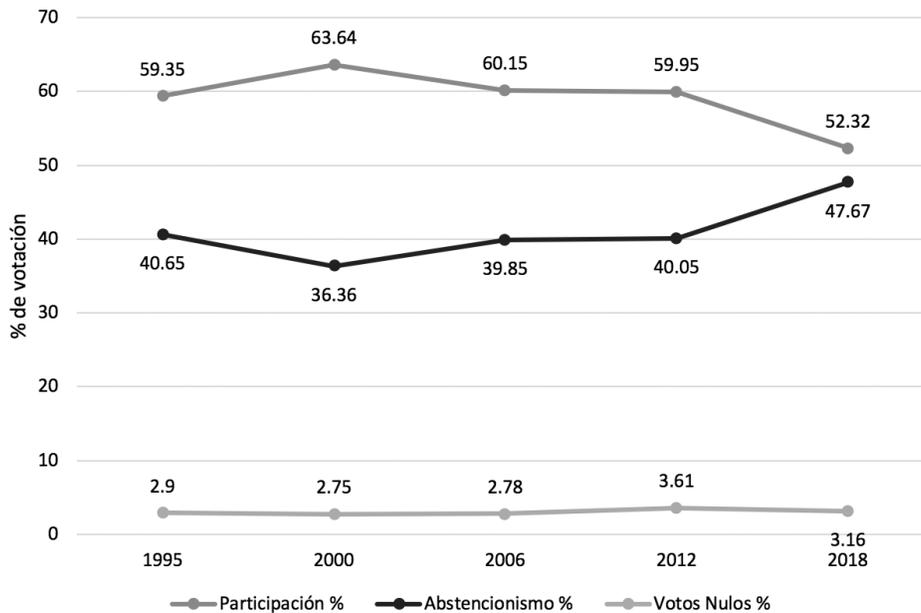
La contienda se centró entre los candidatos del PAN y de Morena, pero con una diferencia a favor del primero, que siempre se mantuvo en primer lugar en las pocas encuestas disponibles. Las campañas no generaron entusiasmo ni mayor interés en la población, a pesar de los esfuerzos de las autoridades electorales. Tanto el Instituto Nacional Electoral (INE) como el Instituto Electoral del Estado de Guanajuato (IEEG) organizaron diversos debates que se transmitieron en televisión y en redes sociales, empero, no generaron mayor atención ni se modificaron significativamente las tendencias electorales. Al final, el PAN obtuvo la gubernatura con una holgada diferencia de casi 25 % de los votos respecto de Morena que se posicionó en el segundo lugar con el 24 %. El PRI, por el contrario, obtuvo la menor votación de toda su historia en el estado con apenas el 12 % de los votos.

Gráfica 3. Resultados electorales para Gobernador de Guanajuato 1995-2018



Fuente: elaboración propia con datos del IEEG, 1995-2018.

Gráfica 4. Participación y Abstencionismo  
Elección a Gobernador en Guanajuato 1995-2018



Fuente: elaboración propia con datos del IEEG, 1995-2018.

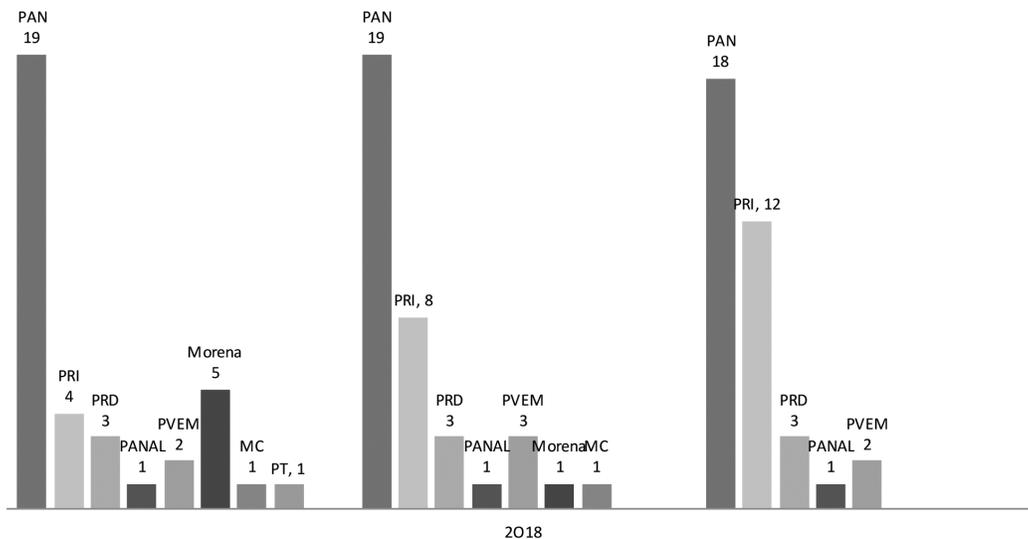
## El Poder Legislativo, predominio y reelección

El Congreso de Guanajuato tiene 36 escaños, y en las últimas tres elecciones el PAN ha obtenido la mayoría de estos. En las elecciones de 2018 los resultados mostraron tres particularidades: el mantenimiento de una mayoría absoluta del PAN, lo que configura una situación de gobierno unificado con el 52 % de los escaños; el declive de la representación del PRI, que mientras en 2012 tenía el 33 % de los escaños, para el 2018 sólo obtuvo solo el 11 %; y el ascenso del partido Morena, que mientras en la elección del 2015 sólo tenía un escaño, en 2018 obtuvo 5, convirtiéndose en el partido de oposición más numeroso, en términos relativos. Desde el año 2000, el PAN mantuvo una mayoría consistente en el Congreso Estatal. En ese periodo se cuentan siete legislaturas, desde la LVIII hasta la LXIV, a en las que el gobierno es unificado; es decir, que la mayoría de los legisladores y el gobernador en turno son del mismo partido (véase el capítulo de Patrón en este mismo libro). Sólo en la legislatura que inició en 2012 el Partido Revolucionario Institucional (PRI), el segundo más votado, obtuvo el 30 % de los escaños, pero en el resto de las legislaturas de ese periodo apenas tenía el 20 % de los escaños, y, para las elecciones de 2018, se convirtió en tercera fuerza. En 2012 ocurrieron hechos significativos. El primero y más importante de ellos fue que, en dicha legislatura, el PAN perdió la mayoría absoluta con la que había contado en las integraciones previas. Aunado a lo anterior, su más cercano competidor logró el mayor número de escaños en igual periodo de tiempo. La mayoría simple del PAN, si bien a falta de sólo un escaño de la mayoría absoluta, significó la necesidad de esta bancada de entablar negociaciones, que de alguna forma contribuyó a un cierto contrapeso, pero no suficiente para garantizar la autonomía del poder legislativo frente al ejecutivo local. La legislatura 2012–2015 se integraría con tan sólo siete legisladoras, dos de ellas electas por el principio de mayoría relativa y cinco por representación proporcional. El proceso electoral local 2011–2012 fue el último donde el registro de fórmulas al congreso del estado no tenía que realizarse con personas del mismo género pues, en 2011, se reformó el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) y en 2012, derivado del proceso federal electoral el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) habría de emitir la jurisprudencia 16/2012, mandando el registro de fórmulas del mismo género, para evitar que un candidato ganador renunciara y entrara en funciones su suplente de género opuesto. Para la elección de 2015, el PAN logró recuperar la mayoría absoluta que había perdido en 2012, pues obtuvo diecinueve diputaciones por la vía de mayoría relativa, en tanto que el PRI obtuvo por la misma vía tres curules, en lo que destacan los triunfos históricos de mujeres que constituyen la integración del congreso local con mayor participación femenina, en tanto lograron hacerse con la victoria en diez de los vein-

tidós distritos locales. Ahora bien, el PAN pretendió hacerse con escaños por la vía de representación proporcional. No obstante, con motivo de la reforma electoral de 2014 que define los límites de sobrerrepresentación, ello no operó, al poseer dicho partido más del 52 % de los curules del congreso local por la vía de mayoría relativa, muy por encima del porcentaje obtenido en su votación que fue del 41.23 %. A diferencia de integraciones previas, un rasgo distintivo de la LXIII Legislatura del Congreso del Estado de Guanajuato, es que la representación de fuerzas políticas tuvo actores nuevos, no sólo por la aparición en la escena política de MORENA, sino que institutos, que previamente carecían de representación, en 2015 lograron hacerse con una curul por el principio de representación proporcional, como fue el caso de Movimiento Ciudadano. Así, el PRI contó con cinco diputados por dicho principio, el PRD con dos, el PVEM con tres, y MC, NA y MORENA con uno, por lo cual de manera inédita, 7 institutos políticos contaron con representación en el congreso local.

Empero, las elecciones para conformar el congreso local de 2015 no resultaron en una modificación sustancial del poder hegemónico del PAN en Guanajuato; por el contrario, recuperaron la mayoría absoluta, con lo cual lo más destacado de los comicios resulta en una mayor fragmentación de la representación de los distintos actores políticos, lo cual no constituye una amenaza para el PAN en lo absoluto, pues dicha fragmentación diluyó el peso político de actores como el PRD —no así el PRI ni el PVEM, ni mucho menos el PAN—.

**Gráfica 5. Conformación del Congreso de Guanajuato, a partir de los resultados electorales**



Fuente: elaboración propia con datos del IEEG, 2018.

Una gran parte de los diputados y alcaldes trató de reelegirse. En octubre de 2017, el Instituto Electoral de Estado de Guanajuato señaló que había recibido treinta y ocho (de los cuarenta y seis existentes) cartas de intención de alcaldes que deseaban reelegirse, y sólo veintinueve de los treinta y seis diputados. Al final, únicamente catorce contendieron por la reelección y, como se explica más abajo, sólo siete lo lograron. Mientras que, de los diputados locales de la legislatura 2015-2018, diecinueve pidieron licencia para buscar otros cargos, pero sólo tres lograron ser reelectos para el congreso estatal. Muchos otros contendieron para presidencias municipales o diputaciones federales.

**Cuadro 4. Diputados locales reelectos en 2018**

Nombre	Partido
García Muñoz Ledo Libia Dennise	PAN
Oviedo Herrera J. Jesús	PAN
Bazaldúa Lugo Isidoro	PRD

Fuente: elaboración propia con datos del Congreso del Estado de Guanajuato, 2018.

### **El predominio panista a nivel municipal**

Las elecciones municipales en el estado se vuelven competitivas prácticamente desde el comienzo de la alternancia. Hacia 1994 el PRI, partido en el gobierno, aún tenía un dominio muy fuerte en las elecciones de los municipios y, en este año, obtiene el 50.53 % de la votación válida total y gana 38 de 46 ayuntamientos, incluidos las principales ciudades del estado y la capital. Para la siguiente elección, en 1997, logra sólo el 33.79 % de la votación y gana 18 ayuntamientos, pierde las ciudades y conserva sólo la capital. Es el comienzo del dominio del Partido Acción Nacional (PAN) en el estado, que logra el 40.30 % de la votación y triunfa en 20 municipios, entre ellos los más importantes y poblados del estado. En las siguientes elecciones, —2000, 2003, 2006 y 2009— se consolida el dominio panista en las elecciones municipales.

El proceso electoral de 2012 resultó el más competido de los últimos años en el estado. Primero, por ser concurrente con los comicios federales donde se jugó la presidencia del país; segundo, por la situación de los partidos, el PAN llegó con un proceso desgaste por ser el partido en el gobierno federal y estatal, el PRI como la oposición más fuerte y organizada; y tercero, por las diversas alianzas que los partidos llevaron a cabo. Los resultados refrendaron el dominio del PAN en el estado; sin embargo, en términos de municipios conjunto su desempeño no fue el de otros años. Ganó 16 ayuntamientos solo y 6 en conjunto con Nueva Alianza. En total,

25 de 46 ayuntamientos. Fue la única elección hasta esos años que se presentaba el PAN en alianza con otro partido, pues siempre había participado solo. Obtuvo el 41.24 % de la votación total para ayuntamientos, mientras que el PRI alcanzó el 36.02 %, su porcentaje más alto desde las elecciones 1997. El PRI hizo también uso de las alianzas para garantizar sus triunfos, y de esta manera ganó más ayuntamientos en alianza (14) que participando solo (4 ayuntamientos). Por su parte, el PRD sin hacer alianza se situó en el tercer lugar con un bajo 7.56 %, mientras que el PVEM alcanzó 5.08 %.

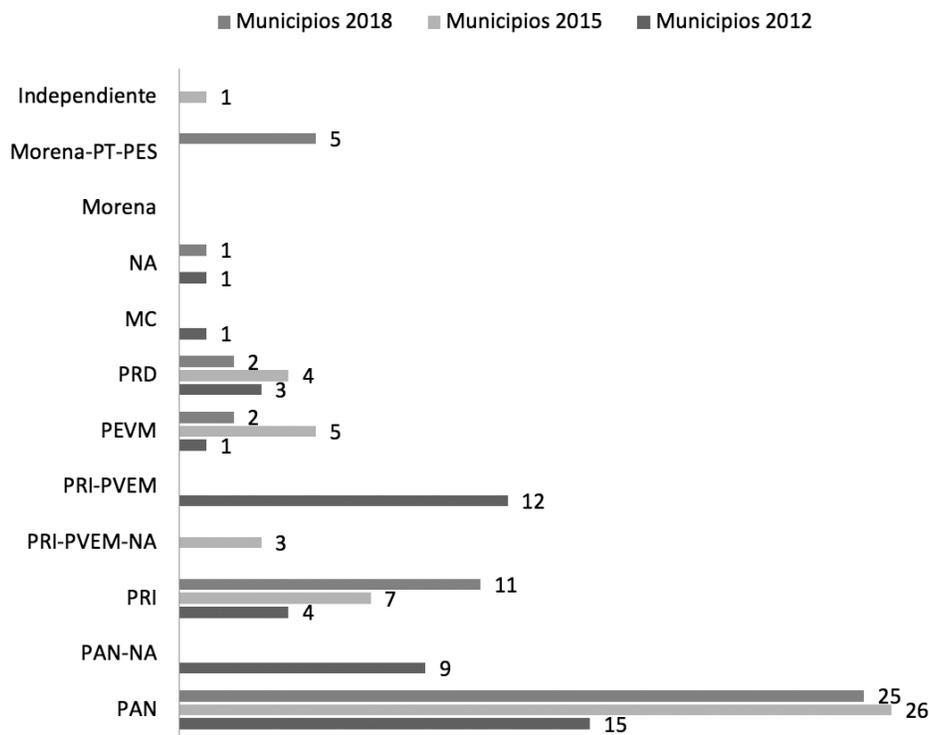
En dicha elección, el PRI obtiene un importante avance, en alianza con el PVEM, pues logra el control de un importante conjunto de municipios del centro, oeste, y norte del estado. El más importante fue el municipio más poblado y económicamente más significativo del estado: León. Además, retuvo la capital, a pesar de haber tenido una anterior administración muy cuestionada; así como el significativo Dolores Hidalgo, y Silao, que se convirtió en poco tiempo en un importante centro industrial. El partido también triunfó en el importante municipio turístico de San Miguel de Allende, en el conurbado San Francisco del Rincón; además en los municipios rurales del norte del estado: San Felipe y San Luis de la Paz. Triunfaron, asimismo, en los municipios rurales Apaseo el Grande, Cd. Manuel Doblado, Cortázar, Cuerámara, Dr. Mora, Pénjamo, Romita, Tarandacua y Tarimoro.

El PAN, a pesar de haber ganado el mayor número de municipios y haber obtenido el mayor porcentaje de votación en el 2012, no obtuvo buenos resultados, o tan buenos como en procesos electorales anteriores. Pierde, después de cinco administraciones, el importante municipio de León, que además es el más poblado del estado. Si bien mantiene el control de los importantes centros urbanos del estado, pierde algunos de los municipios más dinámicos y representativos como Silao y San Miguel de Allende. A pesar de que gana el municipio de Celaya, en alianza con NA, lo hace con menos de 10 puntos de ventaja con respecto a su segundo competidor. En el caso de Irapuato, también en alianza, la diferencia con el segundo lugar es de menos de cuatro puntos porcentuales. Sólo en Salamanca la diferencia con el segundo lugar es significativa: veinte puntos porcentuales. El resto de los partidos sólo ganan un municipio, el PRD, el Partido Nueva Alianza y Movimiento Ciudadano. El Partido del Trabajo no gana ninguno. En dicha elección se ve una reconfiguración en las tendencias del voto en los municipios del estado. Hay un cambio en la tendencia del voto urbano y del voto rural. Mientras en que en las primeras etapas de la alternancia el primero favorecía a la oposición (entonces el PAN), el voto rural lo tenía mayoritariamente el PRI. En tales elecciones el PRI avanza en los centros urbanos y el PAN gana más municipios en las zonas rurales.

Para el 2018, a nivel municipal, el PAN es el partido que volvió a mantener la mayoría de las alcaldías, pues mientras en 2015 gobernaba 26 municipios, y para

ese año ganó 25, gobernando a 4,089, 206 habitantes. Mantuvo la mayoría de los municipios más grandes y que pertenecen al corredor industrial, y tres de sus alcaldes fueron reelectos, destacando los casos de León e Irapuato, dos de las ciudades más importantes del estado. Ganó igualmente la capital del estado que había sido gobernada por el PRI. Mientras que el PRI obtuvo 11 alcaldías, cuatro más que en 2015, gobernando a 751,273 habitantes. Por su parte la coalición Morena-PT-PES, ganó 5 alcaldías, una de ellas, Salamanca, que había sido gobernada por el PAN desde 1998. En este municipio resultó electa María Beatriz Hernández Cruz quien meses antes había renunciado al PAN después de casi 30 años de militancia y fue propuesta casi inmediatamente por Morena como su candidata, lo que fue visto como una competencia inter-panista. Por otro lado, también se puede observar como un voto de castigo hacia los gobiernos del PAN, en uno de los municipios más contaminados e inseguros del país.

Gráfica 6. Municipios gobernados por partido, 2012-2018



Fuente: elaboración propia con datos del IEEG, 2012-2018.

Además de Salamanca, la coalición encabezada por Morena obtuvo las alcaldías de Acámbaro, Comonfort, San José Iturbide y Apaseo el Alto, donde la esposa del candidato asesinado, como se explicó más arriba, fue propuesta como candidata y

ganó; gobernado así a 615, 217 habitantes. Mientras tanto, el PVEM ganó en San Felipe y en Apaseo el Grande, y el PRD obtuvo la reelección en dos municipios, Moroleón y Juventino Rosas, y Nueva Alianza en Villagrán.

**Cuadro 5. Alcaldes reelectos en 2018**

Municipio	Nombre	Partido
León	Héctor López Santillana	PAN
Irapuato	Ricardo Ortiz Gutiérrez	PAN
Pénjamo	Juan José García López	PAN
Moroleón	Jorge Ortiz Ortega	PRD
Juventino Rosas	Serafín Prieto Álvarez	PRD
Jaral del Progreso	José Alberto Vargas Franco	PRI
Pueblo Nuevo	Larisa Solórzano Villanueva	PRI

Fuente: elaboración propia.

A diferencia del periodo anterior, en el cual sólo había dos alcaldesas, para el 2018 aumentaron a trece. Así, los municipios gobernados por mujeres son Apaseo El Alto, Atarjea, Coroneo, Cuerámara, Celaya, Salamanca, Salvatierra, Pueblo Nuevo (reelecta), Ocampo, Santa Catarina, Tarandacua, Victoria y Xichú. Durante casi 30 años, y salvo algunas derrotas como en León 2012, y Salamanca 2018, el PAN gobierna la mayoría de la población del estado de Guanajuato que se concentra en León, Irapuato, Celaya y Salamanca. Y aunque la capital del estado ha experimentado alternancias partidistas, no ha significado una merma en sus preferencias electorales, pues debido a las redes informales, al final “todo queda en familia”.

### **A manera de conclusión**

Desde la década de los años noventa del siglo XX las elecciones han sido favorables para el PAN en Guanajuato, y para el 2018, a pesar de la ola “morenista”, logró mantenerse como su último bastión en el país. Igualmente se confirmó el sistema de partidos predominante generando una situación de gobierno unificado, al mantener la mayoría en el Congreso del Estado e igualmente la mayoría de los gobiernos municipales, sobre todo los más importantes como León, Irapuato y Guanajuato Capital, salvo Salamanca, que fue ganado por una expanista pero bajo la alianza liderada por el partido Morena. Como se señaló al principio, la permanencia del PAN como partido predominante ha generado prácticas políticas propias de un sistema hegemónico; es decir,

se presentan tendencias de comportamiento a favor del partido en el gobierno desde las instituciones gubernamentales, como una baja independencia de las administraciones públicas, de los organismos autónomos, e incluso del poder judicial. Ello deriva de varios factores estructurales con consecuencias políticas. La situación de gobierno unificado ha permitido a los gobiernos en turno del PAN imponer su mayoría para la designación de los miembros de los órganos autónomos, reduciendo precisamente su autonomía, convirtiéndose de facto en apéndices del gobierno y no en contrapesos. Pero también hay que señalar que existe una cultura política poco pluralista, enraizada en todas las estructuras del poder, reforzada por las redes político-familiares que dominan las posiciones de toma de decisiones no solo políticas, sino sociales y culturales, situación muy común en sociedades conservadoras. De manera que, si bien puede existir independencia y autonomía formal, las redes político-familiares generan lógicas de dominio político hegemónico que permean las instituciones políticas de control, incluso en los partidos de “oposición”. Ello explicaría por qué, a pesar de los altos índices de violencia y persistente desigualdad, no existe voto de castigo para el partido en el gobierno, ni una élite intelectual amplia que cuestione el *status quo*, ni amplios movimientos sociales que evidencien la gravedad de la situación. Esta cultura política es producto de una sociedad con poco sentido de crítica y demanda hacia el gobierno en turno. Según la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) 2017, existe una amplia insatisfacción con los servicios gubernamentales, pero ello no se refleja ni en movimientos sociales ni en serios cuestionamientos a los gobiernos en turno. De hecho, los guanajuatenses muestran mayor satisfacción con las instituciones de gobierno, con respecto a la media nacional.

Desde el año 2000 el gobernador no sólo ha gozado de la ventaja de un gobierno unificado, sino que, como se señaló, goza de una cultura administrativa que tiende a favorecer al PAN de manera tácita, con los beneficios políticos que ello comporta. Con los resultados de 2018, el PAN habrá gobernado el estado de Guanajuato por 33 años de manera ininterrumpida hasta el año 2024. Por otro lado, se aventaja de una oposición poco institucionalizada y altamente desprestigiada a nivel estatal, como es el caso de Morena, y débil, como lo es el PRI, que tuvo su mayor declive electoral en toda su historia, además del casi extinto PRD. Las dirigencias nacionales de los partidos de oposición, parecen haber aceptado desde hace años que Guanajuato es un “caso perdido”, y sólo asisten cuando hay una coyuntura favorable, como sucedió en las elecciones de 2012, cuando el PRI ganó la alcaldía de León con Bárbara Botello, pero poco la arropó cuando durante su campaña, pues la candidata sufrió lo que hoy se tipifica como violencia política de género, y menos aún cuando fue perseguida por la administración estatal del entonces gobernador Miguel Márquez Márquez, teniendo que defenderse con el apoyo de sus pocos aliados locales. El PRD, por su parte, no ha logrado más que

sobresalir en algunos municipios gracias a que ha sido utilizado más como partido-franquicia. Mientras que Morena en realidad es un partido casi inexistente, también es más una franquicia aprovechada por expansionistas, expriístas y experredistas, pues no tiene estructura propia, y obtuvo cargos importantes gracias al “efecto López Obrador”, pero muy difícilmente podrá repetir un éxito electoral similar a menos que se institucionalice. Así, el PAN prácticamente gobierna sin oposición y ganando elecciones por *default*.

## Referencias

- Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) 2017. Disponible en: < <https://www.inegi.org.mx/programas/encig/2017/>> Consultado el 07 de enero de 2020.
- Gilas K. & Medina L. (2012). Asignación de las diputaciones por el principio de representación proporcional, México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Newsweek México (2017). “Guanajuato: la entidad más violenta de México” Fuente: <<https://newsweekspanol.com/2017/10/guanajuato-la-entidad-mas-violenta-de-mexico/>> Consultado el 05 de mayo de 2019.
- Rionda, L. (2007). “Guanajuato 2006: las elecciones de la nueva hegemonía”. *Revista Mexicana de Estudios Electorales*, Núm. 6: 61-84.
- Sartori, G. (2005). *Partidos y sistemas de partidos*. Madrid: Alianza editorial.
- Strategia Electoral. 2019. *Violencia electoral en México: asesinatos en las elecciones 2018*, México. Disponible en: < [http://strategiaelectoral.mx/violencia\\_electoral/](http://strategiaelectoral.mx/violencia_electoral/)> Consultado el 05 de mayo de 2019.
- Sánchez, R. & Zamitiz, H. (1999). “Guanajuato: el ascenso de los empresarios a través de la política partidista”. *Estudios Políticos* 8 (2) Nueva Época: 26-37.



## Capítulo II. La relación Ejecutivo-Legislativo en el Estado de Guanajuato, 2012-2018. La continuidad en la producción legislativa y la aprobación presupuestal<sup>1</sup>

*Fernando Patrón Sánchez*

La evaluación sobre la gestión de los gobiernos estatales en México se ha centrado principalmente en el poder ejecutivo, dejando una brecha enorme de estudio e información en lo que a los poderes legislativos y sus funciones en los procesos de políticas públicas corresponde. El involucramiento de las legislaturas estatales en el proceso de políticas va más allá de la función de vigilancia y contrapeso al poder ejecutivo; representa asimismo una parte importante de la toma de decisiones de políticas públicas estatales, principalmente a través de la aprobación de leyes, ingresos, presupuestos, y el control y auditoría del gasto público ejercido.

En este sentido, cabe preguntar lo siguiente: ¿Cómo pueden incidir las características de las legislaturas en los aspectos clave de las políticas públicas?, ¿Cuáles son los diseños institucionales que permiten una mayor o menor participación de las legislaturas en el proceso de políticas públicas? Para ello, es importante recordar que los poderes ejecutivo y legislativo son los actores principales en la formulación de políticas dentro de la arena parlamentaria. Uno de los principales factores que determina la capacidad del Ejecutivo para lograr llevar a cabo su agenda de gobierno es la proporción de escaños que posee su partido en la legislatura. De manera que, si el partido del Ejecutivo controla la mayoría de los escaños en el congreso, le será más sencillo lograr la aprobación de su agenda política.

Ciertamente, los contrapesos entre poderes son de la mayor importancia en la toma de decisiones políticas. Con respecto al caso entre el poder ejecutivo y el poder legislativo, se esperaría que la pluralidad, y en varios casos la ausencia de mayorías legislativas por un solo partido, se tradujera en un mayor contrapeso a las decisiones del primero. Sin embargo, en lo que respecta a Guanajuato, en los

---

<sup>1</sup> Agradezco ampliamente el apoyo de Martha Valeria Molina Guevara y Maximiliano Noriega Cuatle, estudiantes de la licenciatura en Administración Pública, Universidad de Guanajuato, quienes ayudaron en la recopilación de la información utilizada en este documento.

últimos años las mayorías panistas en el poder legislativo han imperado. Esto, por sí solo, no significa que automáticamente la legislatura abdica a sus facultades legales de contrapeso en la toma de decisiones, pero sí resulta un factor importante cuando revisamos los resultados en materia legislativa, principalmente donde impera la decisión del poder ejecutivo. El punto principal es que la legislatura no es un simple instrumento de ratificación de legislación y políticas enviadas por parte del gobernador.

Por lo anterior, en el presente trabajo, abordamos la dinámica de la toma de decisiones y su participación en el proceso presupuestal, desde la perspectiva del poder de decisión efectivo que tiene el congreso local con respecto al ejecutivo. Para ello, primero revisaremos brevemente las facultades que legalmente poseen el poder Ejecutivo y el Legislativo, los cambios que ha sufrido la composición del Congreso local, y con ello los cambios observados en la producción legislativa. Por último, se abordará como estudio de caso la aprobación del presupuesto público estatal para dar un ejemplo más elaborado de la relación que guardan el ejecutivo y el legislativo en este estado, con respecto al periodo 2012 a 2018.<sup>2</sup>

### **Sobre las capacidades del Ejecutivo y el Legislativo**

La discusión en la literatura especializada, cuando se analiza el rol y la importancia de las legislaturas, se ha centrado principalmente en los factores político-institucionales que inciden en la reactividad/pasividad o en la actividad/proactividad de las mismas con respecto a la agenda del ejecutivo en el proceso de políticas (Casar, 2011; Mezey, 1991; Morgenstern, 2002; Saiegh, 2010, Scartscini, 2008, Stein y Tomassi, 2008, entre otros). En de estas discusiones, los congresos serán más o menos reactivos y proactivos según sea el escenario de gobierno unificado o dividido. La lógica de estos contextos recae en los incentivos para retar las políticas del ejecutivo por parte de una oposición legislativa y generar sus propias iniciativas<sup>3</sup>. La mayor o menor presencia e influencia del congreso está directamente relacionada con la capacidad de control político del ejecutivo sobre su fracción parlamentaria, y la conformación de mayorías del partido gobernante. Los escenarios en las relaciones entre Ejecutivo y Legislativo deben considerar variables como la pluralidad en el

---

2 El estudio parte de las mismas premisas del diagnóstico anterior en la materia (Patrón, 2015b), aquí presentamos una actualización del mismo para los años 2012 a 2018, conservando las comparaciones con el periodo 1997-2012.

3 Ciertamente, esta perspectiva está altamente influenciada por el rol del Congreso de los Estados Unidos. Generalmente tomado como el ejemplo por excelencia de independencia, proactividad y desarrollo de una propia agenda de políticas por parte de una legislatura, así como de eficiencia en la fiscalización y control sobre la implementación de políticas por parte del Ejecutivo. Para una explicación ampliada puede verse Saiegh (2010).

congreso, el control del Ejecutivo sobre el congreso y sobre su fracción parlamentaria. La relación entre estas variables y el involucramiento del congreso en el proceso de toma de decisiones de políticas es directa. Es decir, a menor pluralidad y mayor control del Ejecutivo sobre el Congreso y su fracción parlamentaria, la participación del Legislativo es reactiva durante el proceso, y viceversa. A mayor pluralidad y/o menor control presidencial sobre el Congreso y su fracción parlamentaria, la participación del Legislativo es más activa durante el proceso.

Mezey (1991: 207-208) propone cuatro escenarios donde la pro-actividad de las legislaturas puede fortalecerse: 1) La actividad y el involucramiento de las legislaturas con respecto a las iniciativas de política crece cuando el sistema de partidos es multipartidista y no existe una coalición o partido dominante; 2) La actividad de las legislaturas se incrementa cuando los partidos no tienen una organización fuerte y están fragmentados, a diferencia de partidos organizados jerárquicamente y cohesivos; 3) La actividad de las legislaturas es mayor cuando los partidos son independientes de unidades externas (Poder Ejecutivo y/o Comités Ejecutivos Nacionales de partidos); y 4) La actividad de las legislaturas se incrementa cuando las comisiones legislativas son independientes, permanentes y paralelas a unidades administrativas de control interno. A partir de estas variables se puede apreciar la potencialidad de que el Ejecutivo domine o sea dominado por el Congreso. Asimismo, Blondel (1970) propone el concepto de “viscosidad legislativa”, la cual se refiere a la habilidad de la legislatura para resistir el flujo de iniciativas propuestas por el Ejecutivo, estableciendo una relación de mayor viscosidad, mayor poder del legislativo para rechazar iniciativas o incluso fijar condiciones en la hechura de las mismas.

De lo anterior se desprende que la pluralidad, o la ausencia de un arreglo monopartidista, también generan cambios en el entramado institucional de los congresos. Como Pérez Vega (2009) documenta, los cambios en las legislaturas locales a partir de la pluralidad se han visto en razón no solamente de generar un contrapeso político al poder ejecutivo estatal al romper la vieja inercia de sumisión del legislativo al ejecutivo y activar la división de poderes. También se han generado cambios importantes en el diseño institucional de los congresos estatales estableciendo reglas y modelos organizacionales acordes al pluripartidismo.

El poder legislativo, como órgano de contrapeso del ejecutivo, tiene la capacidad de establecer mecanismos de vigilancia sobre los gobiernos y sus aparatos burocráticos. Sin embargo, uno de los principales problemas que se presentan durante el tránsito a la democracia en algunos países es la ausencia de controles efectivos sobre las decisiones del gobierno. En ese sentido, la democracia permite la existencia de gobiernos divididos, escenario que tiende a estimular el control legislativo sobre los gobiernos. En el caso de Guanajuato, como veremos más ade-

lante, se presenta una composición de mayorías por parte del partido en el gobierno durante el periodo de ejecutivo. Lo anterior, entonces, indicaría un escenario donde el congreso no presenta un contrapeso efectivo al poder ejecutivo.

### **Cambios en la producción legislativa con base en la composición del Congreso del estado de Guanajuato**

La medición del poder efectivo de los congresos conlleva un ejercicio más extenso donde se incluyen una serie de factores políticos que inciden en el involucramiento de las legislaturas en los procesos de toma de decisiones. A menor pluralidad y mayor control del Ejecutivo sobre el congreso y su fracción parlamentaria, la participación del Legislativo es reactiva durante el proceso, y viceversa. A mayor pluralidad y/o menor control presidencial sobre el congreso y su fracción parlamentaria, la participación del Legislativo es más activa durante el proceso.

**Cuadro 1. Integración de las legislaturas y partido en el poder ejecutivo en el Estado de Guanajuato**

Periodo	Integración de la legislatura (%)	Partido en el poder Ejecutivo	Tipo de gobierno
Legislatura LVII (1997-2000)	PAN: 44.4 PRI: 33.3 PRD: 13.9 Otros: 8.4	PAN	Dividido
Legislatura LVIII (2000-2003)	PAN: 63.40 PRI: 25 PRD: 5.55 Otros: 5.55	PAN	Unificado
Legislatura LIX (2003-2006)	PAN: 52.8 PRI: 25 PRD: 11.1 Otros: 11.1	PAN	Unificado
Legislatura LX (2006-2009)	PAN: 63.9 PRI: 19.44 PRD: 8.33 Otros: 8.33	PAN	Unificado
Legislatura LXI (2009-2012)	PAN: 61.11 PRI: 22.22 PRD: 2.77 Otros: 13.88	PAN	Unificado

Legislatura LXII (2012-2015)	PAN: 50 PRI: 30.55 PRD: 8.33 Otros: 11.11	PAN	Unificado
Legislatura LXIII (2015-2018)	PAN: 52.77 PRI: 22.22 PRD: 8.33 Otros: 16.66	PAN	Unificado
Legislatura LXIV (2018-2021)	PAN: 52.77 Morena: 13.88 PRI: 11.11 PRD: 5.55 PVEM: 5.55 Otros: 11.08	PAN	Unificado

Fuente: H. Congreso del estado de Guanajuato, 1997-2018.

El Cuadro 1 da muestra de que en el estado, desde hace diez años, el gobierno es unificado, el partido al frente del Ejecutivo (PAN) posee la mayoría absoluta en las legislaturas. La frecuencia de los gobiernos divididos en la entidad desde el año 2000 es nula, el último gobierno dividido se vivió con la Legislatura LVII, durante la segunda parte del sexenio del entonces gobernador panista Vicente Fox Quesada, cuando el PAN, a pesar de poseer la mayor parte de curules, no poseía la mayoría absoluta (50 % + 1). A partir del 2000, en todas las legislaturas el PAN se ha colocado a la cabeza con más del 50 % de integrantes. Lo anterior implicaría, en términos políticos al menos, que el Ejecutivo no tendría mayores dificultades para poder procesar su agenda de gobierno a través del Legislativo.

Observemos ahora los cambios en el comportamiento de las relaciones Ejecutivo-Legislativo, bajo gobiernos unificados y divididos, en función de la actividad que presentan en el proceso de toma de decisiones y el número de iniciativas introducidas, aprobadas, o rechazadas en las legislaturas, en el periodo 2012 a 2018.

Para efectos de medir y analizar la producción legislativa, se debe establecer claramente quién tiene la posibilidad real de generar iniciativas que puedan sortear el proceso legislativo. Para el caso de Guanajuato, la Constitución local establece, en su artículo 56, que poseen la facultad para formular iniciativas de ley los siguientes actores: el gobernador del Estado, los diputados, el Supremo Tribunal de Justicia, los Ayuntamientos y, desde el año 2002, también los ciudadanos siempre y cuando representen al menos el 3 % de los inscritos en la lista nominal.

En el Cuadro 2 se plantea una clasificación que describe la relación del número de iniciativas presentadas ante los congresos locales, de acuerdo a su origen. Se incluye a todos los actores con facultad para introducir iniciativas Sin embargo,

para los efectos de este estudio nos concentraremos en la descripción del número de iniciativas presentadas por los poderes Ejecutivo y Legislativo.

**Cuadro 2. Relación del número de iniciativas presentadas en el Congreso**

		Legislatura LXI (2009-2012)	Legislatura LXII (2012-2015)	Legislatura LXIII (2015- 2018)
Poder Legislativo	PAN	36	46	73
	PRI	26	51	48
	PRD	4	21	11
	OTRO*	30	65	54
Poder ejecutivo		46	94	38
Poder judicial		7	20	5
Ejecutivo-Legislativo		1	1	0
Ejecutivo-Judicial		1	0	0
Judicial-Legislativo		1	0	0
Ejecutivo-Legislativo-Judicial		0	2	4
Municipio		188	197	187
Federación		12	21	7
Otro**		0	36	38
Total		352	554	465

Elaboración propia, base de datos (Congreso Local de Guanajuato, 2012-2018).

\*Se incluyen otros partidos políticos, coaliciones y comisiones.

\*\*Se incluyen organismos autónomos, el congreso local y la junta de gobierno.

Como puede apreciarse, la actividad legislativa vista desde el número de iniciativas introducidas al congreso es extensa y dinámica en este aspecto. Si bien es cierto que el número de iniciativas por sí solo no genera mayor información sobre el comportamiento de la legislatura en la toma de decisiones políticas, permite observar al menos la actividad de los otros poderes con respecto al congreso. De la información se desprende que los municipios son los más activos en introducir legislación, pero también se puede observar que el Ejecutivo es uno de los actores más importantes en la agenda legislativa. Dentro de las tres legislaturas consideradas en este estudio, el poder ejecutivo mantuvo una participación mayor en la introducción de iniciativas que su mismo partido en el Congreso, con la salvedad de la legislatura 2015-2018.

**Cuadro 3. Estatus de las iniciativas presentadas por el Ejecutivo 1997-2018**

Legislatura	Aprobadas	%	Pendientes	%	Total
LVII (1997-2000)	53	62.35	31	36.47	84
LVIII (2000-2003)	51	83.60	10	16.39	61
LIX (2003-2006)	74	98.66	1	1.33	75
LX (2006-2009)	53	94.54	3	5.35	56
LXI (2009-2012)	30	65.21	16	34.78	46
LXII (2012-215)	69	95.833	3	4.166	72

Elaboración propia, base de datos (Congreso Local de Guanajuato, 2012).

En el Cuadro 3 observamos sólo las iniciativas del poder ejecutivo y su estatus durante un periodo más largo, de 1997 a 2018. El rubro de “pendientes” significa aquellas iniciativas cuyo estatus aparece como no concluido; es decir, que se quedaron en la etapa de comisiones y no llegaron al pleno<sup>4</sup>. Cabe resaltar que, en la única legislatura de gobierno dividido registrada en Guanajuato, durante este periodo, el porcentaje de aprobación de iniciativas del poder ejecutivo es de 62.3 %. Mientras que, durante los gobiernos unificados, el porcentaje de aprobación ronda entre más del 80 % a más del 90 %. El caso anómalo en esta frecuencia lo presentó la legislatura LXI, donde la tasa de aprobación de las iniciativas del ejecutivo disminuyó al 65 %, niveles muy similares a los de la última legislatura, sin mayorías en el congreso. Tal fenómeno podría relacionarse con el hecho de que en esta legislatura nuevos partidos políticos obtuvieron un lugar en el congreso, tal como se mostró anteriormente en el Cuadro 1. Sin embargo, nuevamente en la legislatura LXII el ejecutivo alcanza niveles superiores a 95 % de aprobación, mostrando la misma tendencia en los porcentajes de iniciativas aprobadas.

Sin embargo, la medición de la producción legislativa va más allá de las facultades constitucionales y la consideración de la incidencia de los factores políticos. La lógica de los factores se presenta a través de los incentivos que la pluralidad política puede detonar. Esto nos indicaría que ante un escenario unificado los incentivos y posibilidades de involucramiento serían limitados. Guanajuato podría ser el caso donde se presenta un mayor control por parte del Ejecutivo sobre su partido en la legislatura, y por ende sobre el congreso. En la mayor parte de los casos se podría asumir un mayor control del Ejecutivo sobre la agenda legislativa. Si bien es cierto que es difícil establecer con toda la comprobación posible que la legislatura en estos

<sup>4</sup> Para una revisión más extensa sobre el proceso legislativo puede revisarse Patrón (2015).

años se ha comportado como un mero instrumento de ratificación de las iniciativas del Ejecutivo y el análisis debería profundizarse a las modificaciones, y en su caso los debates de dichas iniciativas, al menos sí nos da un panorama en donde tiende a establecerse un dominio del poder Ejecutivo como el gran legislador (Alesina, *et. al.*, 1999). Por tal motivo, es relevante ampliar el análisis con un ejemplo de iniciativa de ley que pueda proporcionarnos mayor detalle sobre el involucramiento de la legislatura y su relación con el poder ejecutivo, como lo es el presupuesto de egresos estatal. En la siguiente sección se aborda el caso.

## La aprobación del Presupuesto Público en el estado de Guanajuato

En sistemas presidenciales, sean a nivel nacional o subnacional, el poder legislativo tiene “el poder de la bolsa” para autorizar y supervisar todos los gastos que un Estado ejerce; y a su vez, tiene dominio sobre una extensa gama de las acciones del poder ejecutivo (Coombes, 1976).

Para tales efectos, el diseño de los controles entre poderes refleja la dominación que puede llegar a tener uno sobre otro. El tema del presupuesto y control de las finanzas públicas se concibe como uno de los puntos más importantes en los diseños institucionales de la cooperación entre poderes públicos. Asimismo, refleja la esencia del control del poder legislativo sobre el ejecutivo.

El papel que desempeñan los congresos en la hechura y su participación activa en la política económica, especialmente la fiscal y la presupuestal, continúa en debate desde la experiencia internacional y en la literatura especializada. Al menos dos posturas contrapuestas sobre la participación activa o reactiva de las legislaturas en el proceso presupuestario pueden apreciarse en la discusión internacional sobre instituciones presupuestarias y los resultados de la política en este sentido: la perspectiva del "dictador" presupuestal o gran decisor, en la cual el Ejecutivo concentra facultades preponderantes a lo largo del proceso presupuestario; y la perspectiva del balance y control institucional entre poderes, donde el papel de los congresos es más activo para asegurar asignaciones de gasto más representativas y una mayor transparencia y rendición de cuentas en el proceso presupuestario.<sup>5</sup>

La intervención del Congreso en cualquier etapa del ciclo es tan significativa como la elaboración del paquete presupuestario en sí mismo. Las restricciones ejercidas sobre las propuestas del ejecutivo en relación a ingresos y gastos indican

---

<sup>5</sup> La postura del dictador presupuestal también es conocida como “institución presupuestaria jerárquica” (*hierarchical budget institutions*) y se refiere a los procedimientos y arreglos institucionales que limitan la participación del Congreso en el proceso presupuestario, y atribuyen un papel significativo y casi monopólico a un solo agente (Alesina *et. al.*, 1999:255).

el nivel de involucramiento que tiene la legislatura en el proceso de elaboración de políticas. El tema del presupuesto y control de las finanzas públicas se concibe como uno de los puntos más importantes en los diseños institucionales de la cooperación entre poderes públicos. Asimismo, refleja la esencia del control del poder legislativo sobre el poder ejecutivo.

De acuerdo con Santiso (2005), la visión ortodoxa de la economía con respecto a la administración y gestión de la política económica alerta sobre el involucramiento altamente participativo de los poderes legislativos en la formulación de las políticas fiscales y presupuestales, ya que este podría traer consecuencias disfuncionales en el manejo de la disciplina fiscal<sup>6</sup>. Cuando numerosos jugadores se involucran en el proceso de toma de decisiones, los alcances de las políticas tributarias y presupuestales en toda la economía dificultan las soluciones basadas en la cooperación. Existen problemas para alcanzar consensos de largo plazo. Generalmente, las élites representativas parlamentarias tenderán a adoptar distintas posturas con respecto al alcance de los impuestos y su aplicación, ya que no tienen la responsabilidad directa del desempeño económico. Este es responsabilidad del Ejecutivo.

Dentro del mismo argumento, Alesina, *et al.* (1999), considera que la centralización máxima de facultades fiscales y presupuestales en el ejecutivo es más eficiente para mantener niveles adecuados de déficits fiscales. Samuels (2000) y Stein, *et al.* (1998), de la misma manera, prueban que la eficacia de la política fiscal y presupuestaria es mayor cuando las prerrogativas del Ejecutivo son sólidas para fijar techos presupuestales, asignar gastos adicionales durante el ejercicio fiscal, y vetar las resoluciones presupuestales de los congresos. La conducción de las políticas presupuestales y fiscales tendrá resultados más equilibrados si el Ejecutivo está dotado de facultades constitucionales fuertes. En este sentido, el argumento del dictador presupuestal (*budget dictator*)<sup>7</sup> es visto en términos más benignos y favorables en la conducción de las finanzas públicas.

Esta postura reconoce, entonces, que la política presupuestal potencialmente obtiene mejores resultados si recae completamente en los tomadores de decisiones con visiones técnicas, antes que en los políticos. Otro argumento clave de esta perspectiva se centra en el supuesto de que los votantes, en regímenes democráticos en transición o consolidación, no tienen preferencias específicas sobre las

---

6 No obstante, un ejemplo que reta a este argumento lo proporciona David Mayhew (1991) quien señala que la política presupuestal en Estados Unidos, a nivel estatal y en situaciones de gobiernos divididos, es decir con un involucramiento mayor del Congreso, no presentó grandes desajustes por presiones de la oposición y generalmente se cumplían las metas del déficit fiscal.

7 *Budget dictator* es un término utilizado para los presidentes que gozan de facultades y prerrogativas constitucionales fuertes durante el proceso presupuestario y controlan la toma de decisiones durante las etapas de formulación, ejecución y evaluación. Para una mayor referencia sobre el tema puede revisarse: Mejía y Coppedge (2001).

distintas políticas aplicadas por los gobiernos, ni sus causas y manejos; lo que les importa verdaderamente son los resultados de las políticas (como el empleo, mejores servicios públicos, alzas salariales, etc).

El argumento contrario parte de considerar que la participación de los congresos en la política presupuestaria es vital para que los resultados sean más acordes con las preferencias sociales. En este sentido, la discrecionalidad excesiva del poder ejecutivo en la toma de decisiones de política presupuestal puede ser equivalente o aún más peligrosa (si no se cuenta con los sistemas de control debidos) que los desequilibrios financieros potenciales con la participación del Congreso. La participación del Poder Legislativo se enfoca, entonces, a limitar los abusos del poder del ejecutivo sobre la utilización de los recursos públicos.

En sistemas presidenciales es central el balance entre poderes y la activación de los sistemas de pesos y contrapesos para evitar el mal manejo de los recursos por parte del poder ejecutivo. “La transparencia y rendición de cuentas a través del control parlamentario son mecanismos fundamentales para lograr balances fiscales positivos” (Santiso, 2005: 8). La participación activa del Congreso a lo largo del proceso presupuestario puede mitigar los riesgos de una alta discrecionalidad presupuestal por parte del Ejecutivo, y transparentar el uso de los recursos a través del escrutinio legislativo (Mainwaring y Welna, 2003).

Asimismo, este argumento sostiene que los votantes sí están interesados en las distintas políticas y se ven representados por las posturas ideológicas y programáticas de los legisladores. En dependencia del nivel de conexión electoral entre representantes y representados, los distintos apoyos hacia distritos electorales, resultantes de la negociación presupuestal, se convierten en un incentivo fuerte de la participación de los congresos en el proceso presupuestario y de representación social en el poder legislativo.

De este debate se desprende que la participación activa del Congreso en la política presupuestaria es un instrumento no solamente de control, sino también de representación social. La participación es vital en todas las etapas del proceso presupuestario. Aunque la fase de formulación y diseño de las políticas fiscales y presupuestales está práctica y exclusivamente reservada al Poder Ejecutivo, la participación del Congreso en la aprobación del paquete presupuestal es significativa y decisiva. El Congreso tendrá más oportunidades de influir en las decisiones de política presupuestal si se involucra desde el proceso inicial de la distribución de recursos, en lugar de interesarse solamente en asignaciones específicas de gasto cuando el proyecto de presupuesto ya está definido con anterioridad.

El manejo de la política presupuestaria, desde su formulación, ejercicio y evaluación, ha sido una tarea eminentemente dedicada al Poder Ejecutivo. Sin embargo, el Congreso es una institución clave en las decisiones de política presump-

taria, ya que posee facultades de control sobre el Ejecutivo y las posibilidades de influir en las asignaciones presupuestales y fiscales. Dependiendo de los contextos políticos y de las facultades legales otorgadas al congreso, este será más activo o reactivo durante el proceso presupuestario. En el caso del Poder Legislativo de Guanajuato, este posee facultades amplias en el ciclo presupuestario<sup>8</sup>.

El Congreso es pieza clave en las decisiones de política presupuestaria por las facultades de control que posee sobre el Ejecutivo y las posibilidades de influir en las asignaciones presupuestales y fiscales. Revisemos brevemente el ciclo presupuestal y el involucramiento del Legislativo durante las diversas etapas del proceso. Podemos dividir los ciclos presupuestales esencialmente en tres fases: la participación del Congreso durante la aprobación presupuestal, las capacidades con las que cuenta durante su ejecución, y los diseños institucionales establecidos para el control del gasto.

*Durante la aprobación presupuestal*

Como ya se mencionó, el Congreso posee la facultad de aprobar el Presupuesto Público anual, lo cual desencadena un alto involucramiento del mismo durante esta etapa. El elemento principal durante la formulación es la capacidad legal que tiene este para modificar el proyecto de presupuesto del Ejecutivo, es decir, si tiene restricción para modificar techos de gasto previamente establecidos, el gasto neto total, los ingresos y los niveles de endeudamiento. Para aclarar lo que sucede si el involucramiento del congreso local es alto durante el inicio del ciclo presupuestal, revisemos la caracterización que Lienert (2005) realizó respecto a la autoridad presupuestal de los congresos.

**Cuadro 4. Caracterización de Lienert respecto a la autoridad presupuestal de los congresos**

Congresos que pueden modificar todos los niveles de gasto e ingresos, incluidos los niveles de endeudamiento.	Alta autoridad
Cuando los Congresos solamente pueden modificar gastos, pero no ingresos, ni niveles de endeudamiento.	Autoridad media
Congresos que solamente pueden modificar algunas partidas presupuestales.	Autoridad baja

<sup>8</sup> Artículo 63, fracción XIII de la Constitución Política del Estado de Guanajuato.

Para el caso de la legislatura guanajuatense, se poseen facultades amplias en esta etapa del ciclo presupuestario. A pesar de no manifestarse explícitamente en la ley “la modificación”, el Congreso ha realizado modificaciones sistemáticas al proyecto de presupuesto del Ejecutivo, incluyendo techos de gasto y el gasto neto total (Patron, 2012).

El tiempo otorgado al Congreso para analizar el proyecto de presupuesto también determina las capacidades que posee para intervenir en el proceso de toma de decisiones sobre la distribución del gasto público; así la participación del congreso será menor mientras cuente con menos tiempo para la discusión presupuestal. De acuerdo con el tiempo otorgado formalmente a las legislaturas, Lienert (2005) señala que: si estas tienen más de cuatro meses se considera un tiempo amplio; de uno a cuatro meses, un tiempo medio; y menos de un mes, un tiempo completamente insuficiente. Obviamente los congresos que cuentan con más tiempo poseen potencialmente mayores capacidades para intervenir en el proceso de toma de decisiones sobre la distribución del gasto público. En el caso de Guanajuato, la fecha límite de entrega del paquete presupuestal por parte del Ejecutivo es el 25 de noviembre y la fecha límite de aprobación por parte del Congreso es el 31 de diciembre, tomando lo que señala Lienert, el congreso local cuenta con un tiempo medio de aprobación presupuestal, el cual puede resultar insuficiente para llevar a cabo el examen y discusión del proyecto de presupuesto.

Patron (2015: 96-97) presenta los tiempos de la aprobación presupuestal en las entidades federativas en México. Como se menciona en este punto, “debemos considerar que en la federación mexicana las entidades están sujetas previamente al ciclo presupuestario del gobierno federal, ya que la mayor parte de sus recursos proviene de las aportaciones y participaciones federales. Por ello, el presupuesto federal tiene que estar aprobado con anterioridad para llevar a cabo todas las previsiones de gasto en la formulación de los presupuestos estatales. Sin embargo, no es un punto menor. A pesar de la alta dependencia en recursos federales por parte de los estados, estos poseen amplios márgenes de maniobra para asignar gran parte del presupuesto estatal”. Guanajuato, en este sentido, entra en el rango promedio de las entidades federativas en el tiempo de aprobación presupuestal.

### *Durante la ejecución presupuestal*

Hablamos del margen de maniobra otorgado al Ejecutivo para ejercer el gasto público, y los posibles cambios que puede realizar a las asignaciones presupuestales. Analizaremos las facultades que tiene el Congreso para restringir al Ejecutivo en reducciones, incrementos, o reasignación de las partidas del gasto aprobado para el año fiscal.

En el caso del estado de Guanajuato, el Ejecutivo estatal posee la facultad de reasignar, ya sea recortando o ampliando, el gasto público hasta en 7.5 % de cada

ramo presupuestal sin dar notificación al congreso del estado durante el ejercicio fiscal. Lo anterior representa un riesgo dentro del sistema de pesos y contrapesos entre poderes de los estados, debido a que si se presentan reasignaciones de gasto significativas durante el ejercicio fiscal, la aprobación presupuestal pierde cualquier sentido de influencia por parte del Congreso.

Las variaciones de gasto público que pueden presentarse durante el año solamente serán auditadas al final del periodo de ejecución del gasto a través de la cuenta pública, tal como observaremos en el siguiente apartado.

### *Durante el control presupuestal*

El control *a posteriori* que el Congreso posee es de gran importancia, ya que sugiere sanciones y prevenciones al manejo inadecuado del gasto público, aunque al mismo tiempo puede considerarse limitante el hecho de que la capacidad del Congreso para controlar el gasto recaiga exclusivamente en controles de este tipo.

En México, a partir del 2001, con la creación de la Auditoría Superior de Fiscalización como órgano independiente, se estableció la posibilidad de un monitoreo y control mayor al ejercicio del presupuesto público. Paulatinamente, en las entidades federativas se han creado instituciones “autónomas” de control y supervisión de la cuenta pública anual. En el año 2003, el Órgano de Fiscalización Superior se creó en Guanajuato; a partir de esa fecha el Congreso del estado nombra al auditor superior. Si bien la lógica en la autonomía de los órganos de fiscalización se ha orientado a tomar distancia de las influencias por parte del Poder Ejecutivo, quien es el principal fiscalizado respecto al gasto público. No deja de ser condicionante para los órganos de fiscalización la dependencia a la voluntad política de los congresos estatales.

Ahora que ya revisamos brevemente las capacidades legislativas en el ciclo presupuestal, cabe señalar que tal como sucede con la producción legislativa los congresos serán más o menos reactivos según sea el escenario de gobierno unificado o dividido; ya que la mayor o menor presencia e influencia del congreso está directamente relacionada con la capacidad de control político del Ejecutivo sobre su fracción parlamentaria, y la conformación de mayorías del partido gobernante.

Como apreciamos en el Cuadro 3, desde el año 2000 el PAN ha obtenido la mayoría absoluta de representación legislativa en el congreso del estado. Desde la lógica de los factores políticos en gobiernos divididos y unificados, la conformación política de las últimas cuatro legislaturas en el estado nos llevarían a interpretar que el proyecto de presupuesto del Ejecutivo estatal no sufriría mayores cambios. En Patrón (2015b), se comprueba que la condición de dominio del ejecutivo se mantuvo durante los años de 1997 a 2012 en la aprobación presupuestal y la legislatura sólo reasignó pequeñas cantidades de gasto público entre partidas

presupuestales, aunque el gasto neto total y las prioridades establecidas en el proyecto de presupuesto del poder ejecutivo en Guanajuato permanecieron intactos. Ahora bien, la pregunta que resalta en este punto es si esa relación cambió en el periodo de 2012 a 2018. A continuación presentamos un breve panorama sobre lo que modificó la legislatura en el periodo.

Primeramente, como podemos observar en el Cuadro 5, en el periodo de 2012 a 2018 el gasto neto total del proyecto de presupuesto enviado por parte del Poder Ejecutivo no sufrió cambio alguno. Se revisó la información desde el presupuesto 2013. Es decir, las modificaciones realizadas por las tres legislaturas que comprende el periodo en estudio no alteraron los techos presupuestales en lo absoluto, ni con ampliaciones, ni recortes. Si comparamos con otras legislaturas anteriores podemos observar que hay un comportamiento distinto a este periodo como se aprecia en el Cuadro 6.

**Cuadro 5. Modificaciones al gasto neto total  
LXIII Legislatura (2013-2018)**

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Total, LXII y LXIII Legislaturas
Cambio en el gasto total	s/c	s/c	s/c	s/c	s/c	s/c	0
Porcentaje modificado sobre el total de presupuesto	0	0	0	0	0	0	0
Monto total modificado (Millones de pesos)	0	0	0	0	0	0	0

Nota: (-) disminución general, (+) aumento general, S/C sin cambios.

Se puede apreciar que en la única legislatura sin mayoría del partido en el gobierno (1997-2000) las modificaciones al gasto neto total son mayores que en el resto de las legislaturas del periodo (Cuadro 6). Existe un contraste notable del primer año de la legislatura, cuando modifican el 4.4 % del gasto neto total de la propuesta de presupuesto del Ejecutivo. Durante esa legislatura observamos cada año modificaciones, aunque marginales, al total del presupuesto. De 2001 a 2004 las modificaciones fueron nulas. Es hasta el segundo año de la LIX Legislatura que se modificó nuevamente el monto total de recursos en el

presupuesto de egresos del estado, disminuyó el gasto en 563 millones de pesos, y se modificaron 93 ramos en total durante el mismo periodo. En cuanto a las reasignaciones de gasto, fue la legislatura que más modificaciones realizó (Patrón, 2015b). Sin embargo, por lo que respecta al gasto neto total, los cambios realizados fueron menores que en la legislatura de ausencia de mayorías. Si bien en los siguientes años se observan algunas modificaciones marginales, con aumentos y disminuciones al gasto neto total, no alcanzan los niveles de la primera legislatura (1997-2000).

**Cuadro 6. Modificaciones al gasto neto total por parte de la legislatura 1998-2012**

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Cambio en el gasto total	+	-	+	(-)	S/C	S/C	S/C	(-)	S/C	(-)	(+)	S/C	-	-	-
% modificado sobre el total de presupuesto	4.4	-0.1	0.1	-0.04	0.0	0.0	0.0	-2.1	0.0	-0.3	0.3	0.0	0.35	0.64	0.23
Monto total modificado (Millones de pesos)	708.4	10.8	22.3	-7.7	0.0	0.0	0.0	-563.3	0.0	-7.9	131.8	0.0	288.73	282.09	111.48

Fuente: Patrón (2012).

Lo anterior potencialmente es un punto de comprobación en los contrastes entre gobiernos divididos y unificados. Si volvemos a la información del Cuadro 5, en el periodo 2012 a 2018, la ausencia de modificación, ya sea en aumentos o disminuciones, al gasto neto total habla, en primera instancia, de una disciplina férrea por parte de la mayoría panista en el estado de respetar los techos de gasto establecidos por el Poder Ejecutivo en la aprobación presupuestal. Asimismo, confirma que a pesar de las facultades legales del Poder Legislativo para modificar durante esta etapa del proceso el presupuesto público, el margen de maniobra del mismo congreso es muy reducido para realizar modificaciones presupuestales.

Ahora bien, aun cuando no se presentan modificaciones en el gasto neto total, veamos si la legislatura en el periodo 2015-2018<sup>9</sup> reasignó gasto entre partidas presupuestales de la propuesta enviada por el Poder Ejecutivo. Esto puede darnos cuenta de si, al menos, la legislatura realizó ampliaciones o disminuciones de gasto entre los distintos ramos presupuestarios, aun sin alterar el presupuesto total del estado.

El Cuadro 7 presenta información sobre los ramos en donde se presentaron modificaciones en el decreto aprobado por el poder legislativo de Guanajuato

<sup>9</sup> No pudo incluirse la información completa de la legislatura LXII (2012-2015) ya que no se encontraron publicados todos los desgloses de la iniciativa y del decreto aprobado del presupuesto para los tres años de esa legislatura.

en los años 2015, 2017, y 2018. Asimismo, se presentan los montos en millones de pesos que aumentaron, o disminuyeron de la propuesta del Poder Ejecutivo.

**Cuadro 7. Participación de la LXIII Legislatura (2015-2018) (millones de pesos)**

	2016	2017	2018	Total LXII Legislatura
Núm. de ramos modificados	7	9	11	27
Ramos con disminuciones	4	5	7	16
Ramos con aumentos	3	4	4	11
Ramo favorecido	Administración pública paraestatal	Administración pública paraestatal	Administración pública paraestatal	
Monto al ramo más favorecido	\$55,885,210.00	\$54,108,410.00	\$42,500,000.00	
Porcentaje de aumento respecto a la propuesta	0.306808	0.29365	0.20521	
Ramo más desfavorecido	Secretaría de Obra Pública	Organismos autónomos	Secretaría de Desarrollo Económico Sustentable	
Disminución al ramo más desfavorecido	\$57,590,000.00	\$29,108,410.00	\$31,000,000.00	
Porcentaje de recorte respecto a la propuesta	-2.7371	-0.95968	-2.94946	

Fuente: Proyecto de ley de presupuesto de egresos del estado de Guanajuato para los ejercicios fiscales 2016, 2017 y 2018; Decreto de ley de presupuesto de egresos del estado de Guanajuato 2016, 2017 y 2018.

Para el presupuesto de egresos 2016, el Poder Legislativo modificó las asignaciones presupuestales de siete ramos. Disminuyó el gasto en cuatro de ellos y aumentó las partidas en tres ramos presupuestales. Dentro de los ramos presupuestales favorecidos se encuentran el conjunto de instituciones y organismos que integran el ramo 30 de “administración pública paraestatal”, que representó en su conjunto aumentos por 55 millones de pesos. Sin embargo, solamente creció un

0.3 % con respecto de la propuesta original del ejecutivo. Asimismo, este aumento fue compensado con recortes a la secretaría de obra pública por 57 millones de pesos, representando 2.7 % menos que la propuesta original. De la misma manera, podemos observar que en el presupuesto 2017 los ramos que tuvieron variaciones entre propuesta y aprobación presupuestal fueron nueve. Entre ellos, nuevamente el ramo 30, correspondiente a los organismos de la administración pública paraestatal, recibió ligeros aumentos, en su conjunto. Y en esta ocasión los aumentos fueron compensados con recortes a los organismos autónomos del estado de Guanajuato. La tendencia se mantuvo para el presupuesto 2018, donde nuevamente el ramo 30 presentó aumentos y la secretaría de desarrollo sustentable, en esta ocasión, sufrió disminuciones de gasto.

De lo anterior, podemos desprender algunas tendencias sobre el involucramiento de los dos poderes, tanto el ejecutivo como el legislativo, en esta etapa del ciclo presupuestario:

1. El comportamiento de la legislatura ha sido reactivo ante la propuesta del Ejecutivo; esto se observa en las modificaciones marginales que realiza en la aprobación presupuestal.
2. El presupuesto de egresos en el estado de Guanajuato es una arena delimitada exclusivamente por y para el poder ejecutivo, en lo que respecta a la toma de decisiones.
3. Las prioridades de gasto establecidas en el proyecto de ley de presupuesto de egresos, ya sean por limitaciones legales, o en su caso por mandatos políticos hacia la fracción parlamentaria mayoritaria, no son modificadas por la Legislatura.
4. El margen de maniobra tan reducido que se deja a la Legislatura para distribuir de forma diferente a las prioridades del ejecutivo el gasto público, obedece más a la disciplina partidista que a las capacidades legales del poder legislativo.

## Conclusión

¿Qué determina la participación de la Legislatura en las relaciones entre poderes? Ciertamente es que las relaciones entre poderes se encuentran trastocadas por un número amplio de variables y factores que no consideramos en este análisis. Una legislatura independiente con capacidades amplias de intervenir en los procesos políticos —al menos en el papel—, utilizaría todas esas facultades para actuar como contrapeso de otro poder. En este sentido, como observamos, el Congreso del estado de Guanajuato tiene amplias facultades legales para participar activamente; al menos en la etapa de aprobación del presupuesto de egresos, pieza clave

al poner en marcha los pesos y contrapesos propios de un sistema presidencial y su división de poderes. Pero más allá de las facultades legales, es la pluralidad política (la presencia de gobiernos divididos o unificados) lo que determina las relaciones que Ejecutivo-Legislativo. Es decir, el factor político puede llegar a ser aún más determinante en los actos de gobierno —entendidos como todas las acciones en donde se incluyen a los poderes públicos—, que en las facultades legales.

Como se mencionó anteriormente, el Ejecutivo del estado tiene amplios márgenes de maniobra para modificar el presupuesto aprobado por el congreso durante el año fiscal. Una línea de análisis que se desprende para posteriores investigaciones es la comparación entre las modificaciones en la aprobación presupuestal y las modificaciones durante el ejercicio del gasto.

Como muestran los datos observados en secciones anteriores, la legislatura tiene un papel marginal reservado cuando se trata de la aprobación de iniciativas provenientes del ejecutivo, y en particular de la aprobación presupuestal.

Entonces, al ser la conformación política del congreso un factor relevante en la toma de decisiones políticas, al menos en el caso de Guanajuato, los gobiernos de mayorías usualmente no tendrán problema con establecer su agenda, por lo que se cumplirá la situación del “gran legislador por parte del ejecutivo”<sup>10</sup>. A pesar de que el resultado es parcial, marca una tendencia en la participación de la Legislatura en el ciclo presupuestario.

El poder de la bolsa, en el sentido estricto del término, no es utilizado por la legislatura en el caso de Guanajuato. Pareciera ser que en todo caso se deja una pequeña bolsa como margen de maniobra para que el poder legislativo pueda modificar de acuerdo a lo establecido por el ejecutivo.

El rol de las legislaturas en el proceso de políticas es afectado por los poderes del Ejecutivo (Scartsini, 2008: 67), pero también hay que considerar que los procesos internos legislativos y el acceso de diversos actores políticos a la arena legislativa determinan cuántos actores políticos puede tener un poder considerable en la toma de decisiones. En este sentido, en el caso de Guanajuato durante los últimos años, la disciplina partidista legislativa se erige como el factor explicativo dominante en la toma de decisiones; lo que, a su vez, revela la dependencia hacia el Poder Ejecutivo por parte de la legislatura en el proceso de formulación de políticas y, en todo caso, su irrelevancia en estas arenas de decisión.

---

10 Sin embargo, en otros estudios se prueba que no hay gran diferencia en la aprobación presupuestal y en la aprobación de iniciativas entre gobiernos divididos y unificados (Patron, 2015); es decir, el debate permanece abierto.

## Bibliografía

- Alesina, A., Hausmann, R., Hommes, R., & Stein, E., (1999). “Budget Institutions and Fiscal Performance in Latin America.” Inter-American Development Bank Working Paper Series 394. Septiembre.
- Barrientos, F. (coord.) (2015). *Desarrollo Humano, Economía y Democracia en Guanajuato*, UGTO, 2015.
- Blondel, J. (1970). “Legislative Behaviour: Some Steps towards a Cross-National Measurement”, en Norton, Phillip (Ed.) (1990), *Legislatures*, Oxford University Press, U.K.
- Casar, M. (2011). Representation and Decision Making in the Mexican Congress. *Documento de Trabajo No. 258*, CIDE, México.
- Casar, M. (2013). Quince años de gobiernos sin mayoría en el congreso mexicano. *En Política y Gobierno*, Vol. XX, No. 2, segundo semestre de 2013, CIDE, México.
- Coombes, D., et al. (1976). *The Power of the Purse. The role of European Parliaments in Budgetary Decisions*, London George Allen & Unwin Ltd. RU.
- Hurtado, J. *Relaciones Presidencia-Congreso en el Proceso Legislativos del México de nuestros días*. Documento presentado en el Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional: Relaciones entre Gobierno y Congreso celebrado en México del 12 al 15 de febrero de 2002.
- Lienert, I. (2005), “*Who Controls the Budget: The Legislature or the Executive?*”, IMF Working Papers, núm. 115, Fiscal Affairs Department, Washington.
- Mainwaring, S. & Welna, C. (eds.) (2003), *Democratic Accountability in Latin America*, Oxford University Press.
- Mayhew, D. (1991). *Divided We Govern. Party Control, Law Making, and Investigations, 1946-1990*, Yale University Press, E.U.
- Mejía, A. & Coppedge, M. (2001), *Political determinants of Fiscal Discipline in Latin America, 1979-1998*, conferencia preparada para el International Congress of the Latin American Studies Association, Marriot Wardman Park Hotel, Washington, D.C. Septiembre 5-8, 2001.
- Mezey, M. (1991). “Legislatures: Individual Purpose and Institutional Performance”, en Ada W. Finifter (ed.), *Political Science: the State of the Discipline II*, The American Political Science Association, Washington.
- Morgenstern, S. (2002). Towards a Model of Latin American Legislatures. En Scott Morgenstern y Benito Nacif (eds.) *Legislative Politics in Latin America*, New York: Cambridge University Press.
- Patrón, F. (2009), “Participación del Congreso de Guanajuato en la Aprobación Presupuestal”, *Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública*.(2), 3. 2009.

- Patrón, F. & Pérez, R. (2011). *Aproximaciones para la medición del poder efectivo de los congresos estatales en México a través de la producción legislativa. Una revisión de ocho entidades federativas*. México, 2011.
- Patrón, F. (2015). *Congresos estatales en México. Una revisión a partir de la producción legislativa y la aprobación presupuestal*, Fontamara-UGTO, México, 2015.
- Patrón, F. (2015b). “La relación Ejecutivo-Legislativo en el Estado de Guanajuato, 1997-2012” en Barrientos, Fernando (coord.), *Desarrollo Humano, Economía y Democracia en Guanajuato*, UGTO, 2015.
- Pérez, M. (2009). La debilidad institucional de los congresos locales. Límites de la democratización mexicana y de la transformación de las relaciones Ejecutivo-legislativo, en *Andamios revista de investigación Social* (5), 1. México, Estudios políticos num. 23, México pp.11-30
- Saiegh, S. (2010). *¿Jugadores activos o apéndices del ejecutivo? Una evaluación del papel de los legisladores latinoamericanos en la toma de decisiones*. Política y gobierno, 3-24.
- Santiso, C. & García, A. (2004). *Politics of Budgeting in Peru: Legislative Budget Oversight and Public Finance Accountability in Presidential Systems*, SAIS working paper series, Washington, E.U.
- Santiso, C. (2005). *Auditing, Accountability and Anticorruption: Multilateral Lending to Legislative Budget Oversight and External Auditing of Public Finances in Latin America*, XVIII Concurso del CLAD sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública, CLAD, Caracas, Venezuela.
- Scartsaini, C. (2008). “Who’s who y the policy making process”, *Policymaking in Latin America: How politics shapes policies*, Harvard University Press, 2008.
- Scartscini, C., Stein, E., Tommasi, M. (Eds.) (2010). *How Democracy Works. Political Institutions, Actors and Arenas in Latin American Policymaking*, Inter American Development Bank David Rockefeller Center for Latin American Studies, Harvard University.
- Stein, E., Talvi, E. & Grisanti, A. (1998). “Institutional Arrangements and Fiscal Performance: the Latin American Experience,” *NBER Working Papers* No. 6358. Enero.
- Stein, E., et al. (2006). *La Política de las Políticas Públicas. Progreso económico y social en América Latina. Informe 2006*, Banco Interamericano de Desarrollo-David Rockefeller Center for Latin American Studies Harvard University, Ed. Planeta.

## **Legislación Revisada**

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guanajuato.

Proyecto de decreto de la ley de presupuesto de egresos del Estado de Guanajuato para los ejercicios fiscales 2016, 2017 y 2018.

Decreto de la ley de presupuesto de egresos del Estado de Guanajuato para los ejercicios fiscales 2015, 2017 y 2018.

### **Páginas web:**

[https://web.congresogto.gob.mx/congreso\\_cercano](https://web.congresogto.gob.mx/congreso_cercano)



# Capítulo III. Procesos electorales y preferencias partidistas en León de los Aldama, Guanajuato

*Carlos Adrian Jiménez Ruiz<sup>11</sup> y Jesús Aguilar López<sup>12</sup>*

## Introducción

El municipio de León en el estado de Guanajuato representa un excelente caso de estudio para entender el proceso de cambio político que se generó en México a finales del siglo pasado y que culminó con la alternancia en la presidencia de la República.

El Partido Acción Nacional (PAN) pasó de ser en esta región la oposición que sistemáticamente participaba sin éxito en los procesos electorales a tener el control del Ayuntamiento de manera ininterrumpida desde 1988 hasta 2012, fue en ese año cuando Bárbara Botello Santibáñez, candidata de la “Coalición Compromiso por León”, formada por el Partido Revolucionario Institucional (PRI) y el Partido Verde Ecologista de México (PVEM), ganó la alcaldía después de 24 años de dominio panista.

Se suma a esta serie de coyunturas políticas la recuperación electoral del PAN en los comicios del 2015. El PAN reaccionó rápidamente, seleccionó a un candidato que, sin ser un político carismático, le garantizaba un respaldo en cuanto a su experiencia de buen administrador; Héctor Germán René López Santillana. El PRI, por su parte, tuvo problemas en la cohesión de sus integrantes. La candidatura la obtuvo José Ángel Córdova Villalobos, quien no pudo refrendar el anterior triunfo priísta. En 2018, López Santillana resultaría reelecto con una diferencia abrumadora en las votaciones respecto al segundo lugar, una nueva fuerza partidista que se ha convertido en protagónica en el sistema político local: el Movimiento Regeneración Nacional (Morena).

En síntesis, en este capítulo se analizan los escenarios políticos y electorales en León, los cuales han evolucionado de ser una entidad dominada por el PRI a

---

11 Maestro en Análisis Político por la Universidad de Guanajuato. Es consultor y director del Área de Análisis Político en la consultora Análisis en Materia Pública S. C. (AMAP).

12 Profesor investigador del Departamento de Estudios Políticos y de Gobierno en la Universidad de Guanajuato. Miembro del Cuerpo Académico Democracia, Sociedad Civil y Libertades.

tener un predominio del PAN por más de dos décadas. La elección de 2018 se caracterizó por el cambio en las reglas electorales y la aparición de una oposición partidista que se convirtió en la primera fuerza política a nivel nacional. Lo anterior ha generado nuevas tendencias en la vida política del municipio con mayor población y dinamismo económico de Guanajuato.

A continuación, se ofrece un recuento histórico y contextual de los acontecimientos políticos y electorales en el municipio de León. Además del aspecto descriptivo, se expone una explicación de dichos sucesos, tratando de responder a preguntas como: ¿A qué factores históricos responde el perfil político que ha caracterizado al municipio? ¿Por qué en Guanajuato, y particularmente en León, se abrieron varios espacios de contingencia política a lo largo del siglo xx? ¿Cuáles fueron esos espacios y quién los ocupó? ¿Cómo logró el PAN posicionarse en el poder en el último cuarto de siglo en la región? Entre otros cuestionamientos que permiten tener una radiografía adecuada para adentrarse al análisis de los últimos procesos electorales en León.

## El contexto de León

Para entender los procesos electorales que se analizarán, es necesario tener presentes las características básicas del municipio de León. El municipio se localiza al oeste de la entidad de Guanajuato, compartiendo límites con el estado de Jalisco, al norte; y al oeste con los municipios de Lagos de Moreno y Unión de San Antonio. Colinda al este con el municipio de Guanajuato; al sur y sureste con Silao y Romita; y al suroeste con San Francisco del Rincón y Purísima del Rincón. Con aproximadamente 1,220 km<sup>2</sup> de superficie representa casi el 4 % de la extensión total del estado.<sup>13</sup>

León cuenta con aproximadamente 1,578,626 habitantes<sup>14</sup> y con una lista nominal electoral de 1,114,438.<sup>15</sup> Por su magnitud poblacional, abarca seis distritos electorales locales (distritos III, IV, V, VI, VII y XXI) de los 22 que componen a todo el estado de Guanajuato, y cuenta con cuatro distritos electorales federales (III, V, VI y XI) de los quince que tiene la entidad. Comprende, según los registros del Instituto Electoral del Estado de Guanajuato (IEEG), 723 secciones electorales. El municipio es el núcleo de la Zona Metropolitana de León: la más poblada del estado de Guanajuato y la región de El Bajío. Algunas de las localidades que conforman al municipio son León de los Aldama (la cabecera), Centro Familiar La

---

13 Según datos oficiales del Municipio de León: <https://www.leon.gob.mx/leon/datos-generales.php>

14 Según un Censo del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) realizado en 2015.

15 Lista nominal electoral para el proceso 2017-2018, tomado de <https://ieeg.mx/computos-finales/>.

Soledad, La Ermita, Medina, Duarte, Plan de Ayala (Santa Rosa), Álvaro Obregón (Santa Ana del Conde), Loza de los Padres, San Juan de Otates, San Nicolás de los González, Rizos de la Joya (Rizos del Saucillo) y San Juan de Abajo.<sup>16</sup>

En León, así como en Guanajuato, el fuerte enraizamiento religioso es multifactorial. Algunos sostienen que los colonizadores que llegaron a esta zona no encontraron una oposición (la de los chichimecas) tan organizada y sólida como la azteca, lo que permitió la impregnación cultural y religiosa de los recién llegados. Por otro lado, la migración desde los Altos de Jalisco y pueblos aledaños de grandes grupos conservadores hacia León también pudo influir significativamente para reforzar el carácter religioso de la ciudad (Ortíz, 1990, citado en Mora, 2011: 70).

Los rasgos tradicionalistas y religiosos se irían observando en distintas dimensiones sociales en la localidad, tanto en los grupos de alto poder económico y político, como en los grupos populares, campesinos e indígenas (véase a Rionda, 2001). La educación, por ejemplo, estaba “regentada en buena medida por la iglesia” (Rionda, 2001:12).

Los movimientos políticos y religiosos se reforzaron mutuamente y durante la etapa revolucionaria los grupos eclesiásticos locales lucharon por proteger y mantener sus convicciones políticas. Así surgió, de corte conservador, el Partido Católico Nacional Guanajuatense que en 1911 se opuso al candidato oficial del gobierno maderista y logró la victoria (véase a Rionda, 2001).

La Iglesia conformó una cultura regional que tendría sus puntos más álgidos en la Guerra Cristera y el surgimiento del sinarquismo. Lo anterior permitió un arraigo creciente de las tradiciones católicas en la sociedad leonesa, la cual no se expresaría ya en el campo de batalla, pero sí sería un factor relevante dentro de la dinámica política de la entidad.

### **Espacios de contingencia política**

Productos tanto de arreglos institucionales como de dinámicas culturales, entre otros aspectos, se generaron gradualmente espacios de contingencia política en la región que fueron ocupados por distintos actores a lo largo del tiempo, como se verá más adelante.

Desde el inicio del siglo xx, las élites empresariales en León ya comenzaban a consolidarse de manera organizada y, para 1910, se fundó la Cámara Agraria Nacional de León, la cual buscaba materializar los intereses políticos y gremiales de sus miembros. Estas élites empresariales locales lograron un posicionamiento notable, en gran medida, debido al apoyo de la cámara. Entre sus objetivos pri-

---

16 Tomado de Censo y Conteo de Población y Vivienda 2010 del INEGI.

mordiales estaba la defensa de la autonomía municipal (véase a Blanco, Parra y Medrano, 2000).

A la caída del régimen de Porfirio Díaz las instituciones se flexibilizaron. Prueba de ello fue la apertura de nuevos canales de participación para la localidad, y una de las primeras acciones del gobierno estatal al respecto fue designar en la mayoría de los distritos a una persona que, a través de juntas vecinales, recogiera la opinión de los ciudadanos con el objetivo de nombrar un jefe político.

La participación popular en el estado guanajuatense para el nombramiento de las autoridades locales<sup>17</sup> no se hizo esperar. Si bien, en ocasiones, las decisiones fueron tomadas por un grupo de notables que votaban desde las cúpulas, “la necesidad de evitar la violencia, encauzar el interés de participación, y resolver cuál de los grupos en competencia se haría cargo de la jefatura, permitió que en algunas ciudades y villas los trabajadores ejercieran la oportunidad de elegir a sus gobernantes. En cualquiera de los dos casos, el voto pasó a ser el mecanismo más usado para decidir la elección de los jefes políticos” (Blanco, Parra & Medrano, 2000:158).

La pluralidad al interior del estado creció y el maderismo local sufrió marcadas polarizaciones; por un lado, los candidatos maderistas, y por el otro, aquellos que provenían de grupos de hacendados locales, lo cual se tradujo en un campo escabroso para la acción política común. Además, las contiendas en el estado ya no eran solamente entre maderistas,<sup>18</sup> a ellas se comenzaban a presentar buen número de candidatos y con resultados bastante cerrados.

Durante esta etapa en el municipio de León, se experimentaron constantes conflictos políticos, muchos de ellos tuvieron que ver con las diferencias entre el jefe político electo de León y el gobernador del estado.<sup>19</sup> Posteriormente, ya con Venustiano Carranza en el poder, las jefaturas políticas se eliminaron y se otorgaron por decreto bases para la administración municipal.<sup>20</sup> Desde entonces, se estableció que el cargo de presidente municipal debía ser asignado por elección popular. Sin embargo, las luchas a nivel nacional permearon profundamente en el municipio y los espacios políticos fueron ocupados por personajes que representaban aquellas pugnas; a saber, entre villistas, carrancistas y obregonistas (véase a Garrido, 1982).

---

17 No sólo jefes políticos sino también jefes auxiliares, subordinados y encargados del gobierno de poblados menores.

18 Surge el Partido Católico en Guanajuato, que luego daría lugar al Partido Democrático Guanajuatense para hacer frente a los candidatos maderistas. La capacidad de inserción del Partido Democrático Guanajuatense en las instituciones municipales “puso de manifiesto la antigua, sólida y profunda raigambre política del catolicismo en Guanajuato” (Blanco, Parra & Medrano, 2000: 161).

19 Tal es el caso de Antonio Madrazo quien ganó por la vía electoral en 1911, y quien luego de tres meses renunciaría por el surgimiento de marcadas diferencias con el gobernador Víctor José Lizardi (Labarthe y Ortega, 2000:134).

20 El 6 de junio de 1916.

En los años siguientes el clima antigubernamental volvería a marcar la vida política mexicana, principalmente por los enfrentamientos entre los caudillos surgidos de la Revolución.<sup>21</sup> Al final, Obregón quedaría a la cabeza del ejecutivo federal, mientras que Antonio Madrazo se haría con el poder a nivel estatal luego de contender en elecciones extraordinarias, en julio de 1920.

Como gobernador en Guanajuato, Madrazo siguió una política conciliadora, incluso los principales políticos revolucionarios guanajuatenses estaban convencidos de que la unidad era importante para anular los resentimientos y la inquietud que quedaba tras las contiendas electorales. Así, en enero de 1923, se fundó la Confederación de Partidos Revolucionarios Guanajuatenses (CPRG), “que aglutinaba a los múltiples clubes políticos y partidos locales que se manifestaban en épocas electorales sin orden alguno” (Blanco, Parra & Medrano, 2000:195).

Lo anterior no sentó las bases para una sociedad leonesa más homogénea; al contrario, se intensificó la lucha entre los partidos políticos y grupos adyacentes cuya formación se definía cada vez más. De 1920 a 1929 hubo diez presidentes municipales en León, la mitad de ellos fueron desconocidos por el gobierno estatal y en su lugar se nombraron alcaldes interinos. Los vínculos políticos de esos años eran más personales; los caciques regionales confluían constantemente en la arena política, tendiendo siempre a buscar el apoyo del centro, y este lo proporcionaba en tanto lograba el fortalecimiento, asegurando el control de las regiones (véase a Labarthe & Ortega, 2000).

Hay otros hitos que valdría la pena mencionar, pues son prueba de los espacios de contingencia que se fueron presentando en León. Uno de ellos es la etapa de la Guerra Cristera, que tuvo en esta ciudad uno de sus mayores bastiones (Granados, 2010:160), fue el resultado de varios aspectos, principalmente de las políticas radicales en contra de grupos religiosos —y en realidad de todo grupo que representara una oposición a los intereses nacionales— gestionadas por el gobierno de Plutarco Elías Calles, así como también un rechazo especial de estas en Guanajuato, debido a su enraizada tradición religiosa de la que ya se habló al inicio de este capítulo. Incluso el gobierno federal reprobó la tolerancia de las autoridades guanajuatenses hacia las manifestaciones de culto (véase a Labarthe y Ortega, 2000).

Particularmente en León se generaron varios movimientos que provocaron el surgimiento de organizaciones católicas con gran participación de obreros y campesinos en defensa de sus intereses. Varias autoridades eclesiásticas se encargaron de

---

21 La lucha se exacerbó entre los carrancistas —quienes buscaban la imposición ya no de un militar sino un civil en la Presidencia— y los obregonistas —que a través del Plan de Agua Prieta desconocían la administración de Carranza, además de las gubernaturas de Guanajuato, San Luis Potosí, Querétaro, Nuevo León y Tamaulipas— (véase a Garrido, 1982).

propagar un “sindicalismo cristiano” bajo el fundamento de fortalecer los principios de la acción social de la Iglesia (véase a Labarthe & Ortega, 2000). Aunado a lo anterior, la organización a nivel nacional era avanzada y, a través de la Liga Defensora de la Libertad Religiosa, se logró unificar a grupos locales y posteriormente a preparar los levantamientos que dieron forma a la Guerra Cristera. A su vez, para las facciones revolucionarias los excesos de los cristeros, “[...] que también los hubo en despojos, violaciones, linchamientos y revanchas” (Arrache, 2009:137), significaron un fuerte argumento para avivar la intolerancia religiosa. Luego de numerosos enfrentamientos —algunos fatales—, en junio de 1929 el gobierno federal y la jerarquía eclesiástica mexicana lograron acuerdos para poner fin a la guerra.<sup>22</sup>

De manera parecida el surgimiento del sinarquismo tiene lugar en la vida opositora de la región. Si bien, luego de la Guerra Cristera, los mandos eclesiásticos impulsaron el nacimiento de organizaciones pacifistas y de acción cívico-social, hubo quienes encontraron cauce a sus inquietudes en organizaciones políticas de derecha, como el naciente Partido Acción Nacional (Granados, 2010:167), o como la Unión Nacional Sinarquista (UNS) fundada en 1937 en León, que posteriormente y de manera rápida se expandió por todo el Bajío.<sup>23</sup>

El sinarquismo era sinónimo de acción, había asambleas continuas, así como varias movilizaciones. Los militantes eran serios en sus actividades. “El movimiento fue finalmente un fenómeno más regional que nacional pero, justamente por eso, su presencia en la política local de Guanajuato, y en particular en la de León, fue natural y casi inevitable” (Meyer, 1996: 244).

Era un hecho que las desavenencias con el régimen se integraban ya no en el campo de batalla, sino en los espacios institucionales de la escena política. Al respecto, la elección de 1945 para autoridades locales sería especialmente comprometedor para el, en ese entonces, Partido de la Revolución Mexicana, ya que la aparición de la Unión Cívica Leonesa (UCL) tendría profundos alcances en la ciudad (véase a Meyer, 1996).

La UCL designó como su candidato a un carismático y conocido ciudadano, Carlos A. Obregón, cuya máxima era la lucha por “el municipio libre”. Por su parte,

---

22 Aceptar la rendición no fue fácil para algunos de los cristeros, quienes se sintieron traicionados por la jerarquía que firmó los acuerdos. Los grupos más radicales no se pacificaron, sobre todo en Guanajuato, Jalisco y Michoacán; estos rebeldes lucharon en la etapa conocida como la Segunda Cristiada (Blanco, Parra & Medrano, 2000:206), cuyo auge fue de 1934 a 1938. Sin embargo, ya con pocos medios y nulo apoyo de las organizaciones urbanas, el movimiento no trascendió. Asimismo, la Iglesia se apartó de esta lucha, pues consideraba que su participación debilitaría sus relaciones con el Estado. Finalmente, con Lázaro Cárdenas como presidente, el gobierno mostró una actitud diferente en cuanto a las organizaciones religiosas y ayudó a poner fin al conflicto.

23 La acción movilizadora del sinarquismo logró conjuntar las demandas de las partes populares (campesinos, obreros y clase media) con las de los sectores católicos, políticos y terratenientes descontentos con el régimen en un solo frente de lucha. Esto le ayudó a tener una importante presencia sociopolítica frente al Estado.

el PRI presentó como candidato al doctor Ignacio Quiroz, y finalmente “la votación en favor de Obregón resultó tan grande que el fraude fue imposible, la Unión Cívica Leonesa triunfó en las elecciones venciendo abrumadoramente al candidato oficial [...] sin respetar los resultados electorales, el PRI impuso a su candidato como presidente municipal” (Bassols y Arzaluz, 1996:109).

Ante la negación del gobernador de reconocer los resultados, la UCL organizó la toma de protesta no oficial de su candidato el 1 de enero de 1946. Un día después, tuvo lugar frente al ayuntamiento una multitudinaria protesta que terminó en una tragedia histórica, pues las autoridades militares, que aguardaban en los balcones y azoteas del ayuntamiento, recibieron órdenes de abrir fuego contra los manifestantes. Para distanciar al gobierno central de la masacre y hacer pagar a la autoridad local por sus errores, el presidente de la República hizo que el congreso federal destituyera al gobernador, asumiendo el cargo Nicéforo Guerrero<sup>24</sup>, y poco después, el 19 de febrero, aceptó que Carlos A. Obregón tomase posesión de la presidencia municipal.

Finalmente, cuando el ayuntamiento concluyó su periodo, la acción gubernamental ya había logrado dividir a la UCL, y el PRI recuperó el terreno perdido; “habrían de pasar varios decenios antes de que un representante de la oposición volviera a presidir el gobierno leonés” (Meyer, 1996: 245). Sin embargo, el movimiento de la UCL dejó en claro la existencia de una ciudadanía capaz de luchar por su convicción municipalista y expresar su disidencia ante el gobierno del estado.

## De la oposición a los primeros triunfos

En las elecciones de 1976<sup>25</sup> se experimentaron nuevos brotes de desavenencias políticas. Ante nuevas presiones del partido en el gobierno para preservar el poder, las élites locales reaccionaron buscando espacios de contingencia política, mismos que encontró en el Partido Acción Nacional, el cual pudo sostener una “campana competitiva y moderna gracias a nuevos apoyos económicos y humanos” (Rionda, 1997:11), principalmente del sector empresarial influido por una ideología antiecheverriista. En los años siguientes, el PAN sufriría transformaciones que le

---

24 Designado por el Senado de la República, Nicéforo Guerrero se haría cargo de la gubernatura de Guanajuato, luego del gobierno interino de Daniel Velasco (nombrado por el congreso local después de la destitución de Ernesto Hidalgo).

25 En aquellas elecciones el resultado fue poco claro y el PRI, como partido en el gobierno, se adjudicó el triunfo. Esto despertó un descontento generalizado y las protestas aumentaron, a tal grado que el gobierno estatal tuvo la necesidad de negociar con los opositores: en su mayoría ciudadanos de gran peso social, económico y político. De este modo se estableció una Junta de Administración Civil integrada por priistas y panistas, presidida por el empresario Roberto Plascencia Saldaña, quien a pesar de no ser el candidato opositor tuvo amplia aceptación popular (véase a Rionda, 1997).

permitirían establecer una fuerte oposición y posteriormente hacerse con el poder. Sin duda, las reformas electorales de los años setenta ayudaron, en buena parte, a este partido a posicionarse en todo el país. Un crecimiento notable se presentó luego de la nacionalización de la banca en 1982: “cuando una nueva ola de activistas que vinieron predominantemente del sector empresarial, se organizaron en contra del PRI y el gobierno”<sup>26</sup> (Mizrahi, 2003: 67), encontrando así un lugar en la política desde las filas del PAN.

Los triunfos panistas se asumieron de diferentes formas en las distintas regiones del país. En algunas zonas hubo desencanto con el partido por parte de los militantes más doctrinarios, cuyos líderes lucharon por preservar la rigidez estatutaria del partido, evitando la entrada de nuevos militantes con objetivos “oportunistas”. Pero, en otros lugares, el partido permitió a los empresarios recién llegados desarrollar estrategias electorales innovadoras y dirigidas a un número más extenso de votantes. Las dinámicas del partido en estas regiones eran cada vez más pragmáticas.<sup>27</sup>

Esto último permite entender mejor el triunfo del PAN en 1988, en este municipio: con todo el apoyo de su bloque empresarial<sup>28</sup> y con el candidato Carlos Medina Plascencia a la cabeza, quien surgió también de la iniciativa privada (véase a Mora, 2011:109-110).

En esta región el partido ya mostraba una estructura organizativa compleja, territorialmente trazada y auspiciada por los empresarios panistas, lo que le permitió activar redes de poder durante posteriores elecciones. Como ya se mencionó, los empresarios incursionaron en la política local ya no para ser únicamente actores testimoniales en la toma de decisiones a nivel político y administrativo, sino que lograron ser fuertes protagonistas en temas de interés público.

Las élites políticas locales sufrieron transformaciones que dejaron ver una hibridación entre actores de corte tradicionalista y nuevas figuras más pragmáticas: una combinación que, a diferencia de otras regiones en el país, en León se concretó sin dificultades. Recién llegado al poder, el PAN se enfrentó a tres retos: el primero, era la necesidad de una cooperación entre el gobierno y el partido para implementar políticas al servicio del electorado —que permitieran el fortalecimiento de sus redes de poder—; el segundo era que, si se pretendía penetrar en la sociedad, había que crear una identificación poderosa entre quienes apoyaban al partido y fortalecer estas raíces, pues debía dejarse de atender a sólo una parte de la sociedad; y, como tercer

---

26 Traducción propia.

27 En términos organicistas surgieron dos tipos de militantes: los creyentes, aquellos que, buscando defender los aspectos identitarios, se resistían a la apertura del partido; y los arribistas (Panbianco, 1981, pp. 69,72 y 73), que en este caso son empresarios que encontraron un lugar en el PAN para la acción política.

28 Ese mismo año, el 6 de julio, el PAN ganó los tres distritos federales que conformaban el municipio de León.

reto, la transformación del PAN implicaba dar a sus candidatos un amplio margen de autonomía que les permitiera realizar estrategias electorales flexibles, aunque sin abandonar totalmente su esencia ideológica (véase a Mizrahi, 2003).

De este modo, gradualmente Acción Nacional fue capaz de recibir apoyo de la clase media profesional, estudiantes universitarios, grandes sectores de la clase trabajadora —particularmente de los no sindicalizados—, e incluso algunos sectores de campesinos, sobre todo en lugares como Guanajuato —tanto a nivel municipal como estatal— a donde, a diferencia de otras regiones, a pesar de haber ganado el partido se mostró reacio al cambio y eventualmente perdería el poder (véase a Mizrahi, 2003).

El escenario estatal cambió radicalmente en la elección para gobernador de 1991. Anteriormente se habían analizado las micro y macro fisuras del régimen priísta en el estado. Para entender este quiebre en los resultados electorales se tiene que tomar en cuenta lo descrito en las primeras partes de este capítulo: Guanajuato siempre mantuvo una actitud de resistencia hacia el centro político. Ha sido el carácter local culturalmente forjado lo que ha hecho que la élite local, ya sean políticos, empresarios o la iglesia católica de la región, se haya mantenido siempre en una postura defensiva ante cualquier amenaza hacia sus intereses y valores.

En las elecciones de 1991 se presentó a nivel nacional la llamada recuperación oficial en términos de la votación recibida para el Partido Revolucionario Institucional (véase a Gómez, 1993), pero a nivel local hubo elecciones que nuevamente desafiaron la lógica del PRI hegemónico. En los estados de San Luis Potosí y Guanajuato los candidatos de oposición se inconformaron por los resultados y desencadenaron que los gobernadores electos del PRI no entraran en funciones. En San Luis Potosí el plantón de la oposición hizo que el gobernador renunciara y quedó como interino otro priísta.

En cambio, en Guanajuato, a pesar de que el candidato priísta Ramón Aguirre Velázquez tenía una ventaja de 17.6 % respecto a Vicente Fox, la presión que ejerció el PAN a nivel local y federal hizo que el gobernador electo no tomara posesión y renunciara al cargo.<sup>29</sup>

El Congreso local designó un gobernador interino: el alcalde en funciones de León, Carlos Medina Plascencia (véase a Woldenberg, 2012; y Reyes, 1993).<sup>30</sup> De

---

29 Una de las explicaciones que es difícil, o casi imposible de comprobar, es que el PAN pactó la gubernatura con el presidente de la República, Carlos Salinas de Gortari, para no generar un clima de mayor inestabilidad política, ya que el gobierno estaba negociando la firma de tratados internacionales y el único aliado importante del gobierno federal era el PAN. Pero esto es sólo una versión, la otra es que genuinamente los guanajuatenses inconformes lograron el *impasse* político. La revista Proceso en su número del 31 de agosto de 1991 hace un recuento de estos hechos.

30 Dentro de los arreglos fue que, si bien el titular del poder ejecutivo estatal sería una panista, el gabinete tendría componentes priístas, por ejemplo, el Secretario General de Gobierno fue el priísta Salvador Rocha Díaz.

manera evidente el presidente Carlos Salinas de Gortari había pactado (la llamada “concertación”) con el PAN, pues no se entiende de otra manera el retiro del gobernador electo; que si bien se podía sostener de manera oficial, la idea de que se había impuesto un gobernante por medio del fraude no se podía cambiar. Tampoco hay duda de que la presión internacional influyó, pues en esta etapa se llevaron a cabo reformas económicas y tratados que ponían a México en el primer plano global y se daba la imagen de que en el país no había alternancia política, una dimensión importante de la democracia; por tanto, era contraproducente. Se produjo entonces lo que la prensa bautizó como “la solución Guanajuato”: pactar el cambio político a pesar del resultado electoral para evitar conflictos (véase a Valencia, 1993). Así, este suceso fue paradójico: por un lado, la oposición obtenía espacios importantes de poder y, por otro, se relativizó el voto de los ciudadanos.

Esta crisis también motivó la realización de una reforma política importante dentro del estado, la cual generó una ley electoral de vanguardia y en consecuencia la ciudadanización del órgano electoral de la entidad. También creó del Instituto Electoral Estatal de Guanajuato que se encargaría de organizar las siguientes elecciones locales para gobernador.

Ese mismo año el PAN refrendó nuevamente su triunfo en León con Eliseo Martínez, proveniente también del sector empresarial. Para las elecciones de 1994 el PAN mantendría el poder local ahora con Luis Quiroz, quien había pertenecido al PRI y cuya campaña se centró en el aspecto empresarial y de empleo; los resultados fueron cerrados y hubo intentos de manifestaciones priístas denunciando algunas irregularidades del proceso electoral. Estas no tendrían mayor alcance.

Las siguientes cuatro elecciones municipales no representaron problema alguno para Acción Nacional, como se puede observar en la Gráfica 1. El índice de competitividad<sup>31</sup> muestra que la intensidad de competencia entre los dos partidos fuertes en León bajó considerablemente, especialmente en las elecciones de: 1997, 2000, 2003 y 2006; todo ello reflejo del gran posicionamiento territorial que el PAN logró en la región. Incluso, esta “nueva hegemonía” demostró ser, a nivel electoral, más contundente que el priísmo en sus últimas victorias (1979, 1982 y 1985). Sería hasta las elecciones de 2009 cuando la competencia electoral crecería entre el PRI y el PAN, sin embargo, este último ganaría nuevamente.

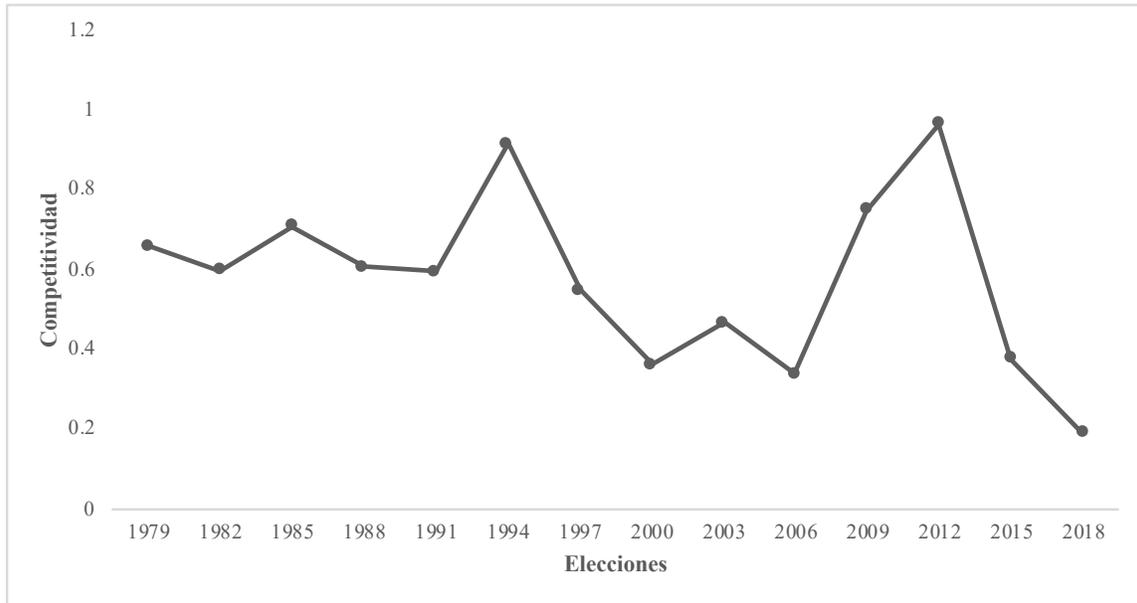
En 2012 la intensidad de la competencia tuvo un incremento mayúsculo, y esta vez el PRI recuperó el poder. Sin embargo, posteriormente, y de manera contrastante, en 2015 la competencia se redujo hasta estar entre los niveles más bajos desde

---

31 El índice de competitividad electoral se obtiene dividiendo la votación del partido que quedó en el segundo lugar entre la del partido que ganó la elección. De esta manera, 1.00 significa el nivel más alto de competitividad (empate perfecto) y de ahí se desciende hasta 0.00 (nula competitividad).

1979, y dio como ganador al PAN. Este hecho no tuvo precedentes pues se pasó del más alto grado de competencia hasta uno de los más bajos del último cuarto de siglo. Más adelante se analizará lo que sucedió en estas últimas dos contiendas.

Gráfica 1. Índice de competitividad electoral en León, 1979-2018



Fuente: Elaboración propia con datos del Registro de Electores del Estado de Guanajuato y el Instituto Electoral del Estado de Guanajuato.

Las nuevas oportunidades electorales, aunadas a la llegada de una nueva generación de líderes panistas y la adopción de un estilo pragmático, llevaron al partido de la vieja posición sectaria hacia una que electoralmente se proyectó mucho más amplia. De esta forma, se lograron establecer fuertes redes de poder territorial que dieron como resultado un amplio predominio en la ciudad. Este posicionamiento del partido permitió observar que las luchas por el poder político se daban al interior de este, a veces más exacerbadas que en las contiendas electorales.

Ante el dominio del PAN en León, el proceso de selección de candidatos cobró notoria relevancia: este proceso ha sido el escenario ideal para observar las diversas posturas que hay entre las élites del PAN en León. Es posible que la trayectoria del partido descrita anteriormente originara una hibridación de élites o grupos que se pronuncian en cada proceso interno, unos más pragmáticos y otros más tradicionalistas.

Para el 2018, la primera fuerza política en la región continúa siendo el PAN, la cual alberga, sin lugar a duda, una amplia pluralidad de actores con distintas maneras de encarar los procesos políticos.

## Elecciones 2012: el regreso del PRI

A pesar del dominio de casi tres décadas del PAN en el escenario electoral, en 2012 hubo fracturas internas que afectaron al partido al momento de afrontar las elecciones de ese año. Son los mismos líderes del partido quienes han asumido aquellas diferencias como “un juego de fuerzas (entre los grupos) que en ocasiones reemplazan a la democracia”.<sup>32</sup> Es probable que, entre otros factores, la disociación de las élites internas en ese periodo haya mermado el poder territorial del PAN; es decir, que la no cooperación de algunos líderes del partido en la campaña electoral desembocó en la desactivación de grupos parapartidistas —como sindicatos y grupos empresariales— vinculados a estos.

Si se observa la Gráfica 2, se aprecia el cambio radical que tuvieron las tendencias electorales en 1988 y cómo se ha mantenido esta tendencia a lo largo de poco más de dos décadas, hasta llegar nuevamente al cambio en el 2012 cuando el PRI (con una alianza con el PVEM) regresa al poder en este municipio y con la candidatura de una mujer, Bárbara Botello. La diferencia, aunque porcentualmente pequeña, de apenas 40 mil votos (representa el 1 %), fue suficiente para que se reconociera el triunfo de Barbara Botello. También se debe señalar que el PAN eligió un candidato, Miguel Ángel Salim Alle,<sup>33</sup> con una trayectoria muy cuestionada y con una estrategia de campaña que no logró posicionarlo: los desatinos llegaron a tal grado que en la última etapa de la campaña la estrategia panista fue denostar a la candidata priísta por ser mujer.<sup>34</sup>

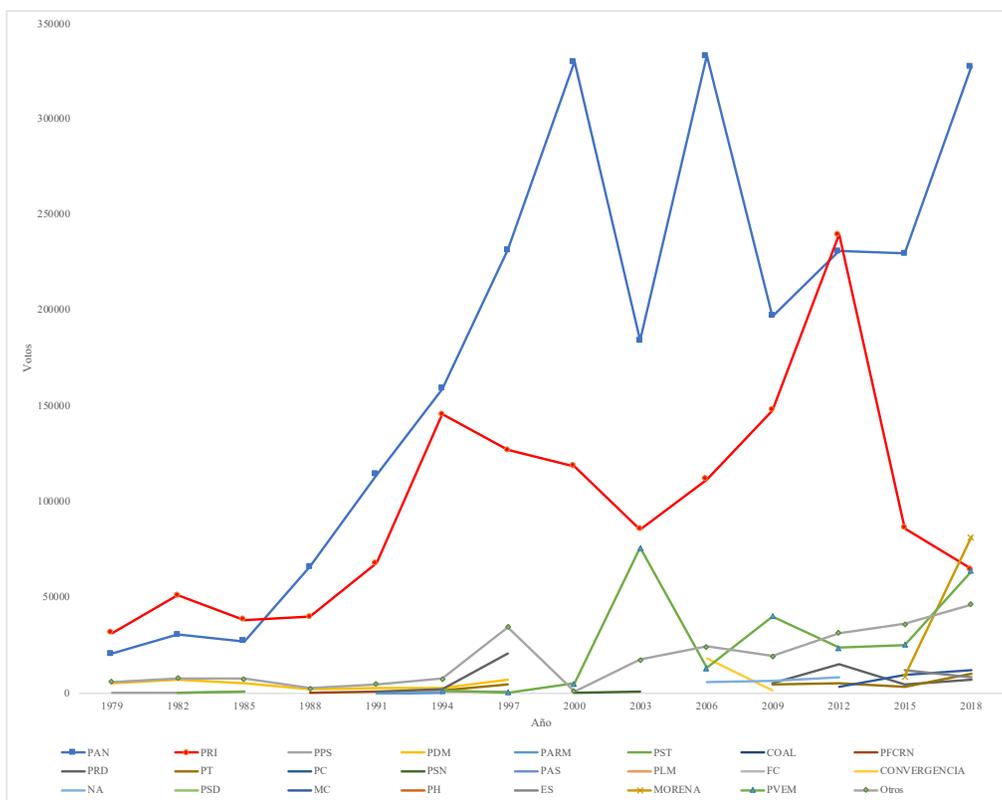
---

32 Entrevista realizada el 4 de mayo de 2016 a un ex-dirigente estatal del PAN en Guanajuato.

33 Fue inhabilitado para ocupar cargos públicos, por encontrarse irregularidades en su gestión frente al Instituto del Seguro Social del Estado de Guanajuato. En el 2015 fue diputado federal por la vía de la representación proporcional, y en el 2018 fue electo diputado local por el principio de mayoría relativa.

34 El PAN lanzó una campaña por medio de anuncios espectaculares de carácter sexista donde se podía leer “Las Barbies son para jugar... no para gobernar”, o “Las Barbies son para jugar, tu seguridad, no” (Espinosa, 2012).

Gráfica 2. Resultados electorales para la presidencia municipal de León de 1979-2018



Fuente: Elaboración propia con datos del Registro de Electores del Estado de Guanajuato y el Instituto Electoral del Estado de Guanajuato.

Para las elecciones de 2015 la historia cambió para regresar a la “normalidad” del predominio panista, esto fue gracias al trabajo territorial del PAN lo cual se refleja en las zonas más rezagadas de León.

Para esta elección, el PAN cuidó el perfil del candidato, lo cual lo llevó a postular a Héctor López Santillana, quien fuera exgobernador de Guanajuato y surgido del sector empresarial. En realidad, al inicio del proceso de selección de candidato, López Santillana no estaba contemplado como uno de los precandidatos, e incluso fue criticado por algunos militantes por “no ser cercano a las demandas de los panistas leoneses...”.<sup>35</sup> Sin embargo, la dirigencia en la región consideró que “si bien no era el mejor candidato, sí era el ideal en ese momento para ganar la elección y recuperar el poder”.<sup>36</sup> Los resultados le darían la razón.

35 Entrevista realizada el 4 de mayo de 2016 a un ex-dirigente estatal del PAN en Guanajuato.

36 Entrevista realizada el 7 de julio de 2016 al dirigente municipal del PAN.

En contraparte, el PRI, PVEM y el Partido Nueva Alianza postularon a José Ángel Córdova Villalobos, político que ya había militado en el PRI y en el PAN. Su campaña no tuvo el respaldo ciudadano para mantener la alcaldía.

### **Elección 2018: el PAN domina el escenario electoral**

Si bien el amplio dominio del PAN en la región durante un largo tiempo ya era relevante por sí solo, en la elección de 2018 se sumó un elemento más: las últimas reformas electorales permitieron la reelección de los presidentes municipales. A pesar de que la gestión de Héctor López Santillana fue cuestionada por los problemas de inseguridad en el municipio y un notable desgaste del gobierno local, el PAN decidió mantener su candidatura. Incluso, destaca que uno de los aspirantes a esta posición fue Ricardo Sheffield, quien ya había sido presidente municipal de León, y quien al no ser postulado por el PAN decidió terminar su militancia de 25 años para afiliarse a Morena, en donde consiguió ser candidato para la gubernatura del estado.

Quienes compitieron para la alcaldía de León fueron finalmente Héctor López Santillana (PAN); Ernesto Oviedo Oviedo por la alianza Morena-PT-PES; Clemente Villapaldo Padilla por el PRI; Daniel Malacara Doblado por el Partido Movimiento Ciudadano (MC); Guadalupe Torres Rea por el Partido de la Revolución Democrática (PRD); Sergio Contreras Guerrero por el PVEM; y por el Partido Nueva Alianza (PANAL), Óscar Martínez Espinosa.

En total eran siete candidatos y con un escenario local y nacional inéditos: una de estas novedades es la mencionada posibilidad de la reelección para alcaldías y que el PAN estaba apostando como candidato a su alcalde; Acción Nacional se encontraba con la escisión de al menos un militante destacado, que ahora estaba en las filas opositoras; el escenario de la inseguridad como uno de los mayores reclamos de la sociedad leonesa; y en lo que respecta a nivel nacional, la posibilidad real de que por primera vez un candidato que no provenía del PRI ni del PAN llegara a la presidencia de la República.

Aunque la elección para gobernador no representaba un riesgo para el PAN, sí había una situación *sui generis*, pues Guanajuato se mantenía en las encuestas (y posteriormente en los resultados) como un entidad en la que este partido mantenía su ventaja, pero a nivel federal la fuerza del candidato presidencial Andrés Manuel López Obrador generó ciertas dudas sobre si el panismo local lograría mantener el mismo dominio que en otras elecciones.

Finalmente, la elección en Guanajuato representó prácticamente la única distinción a nivel nacional, pues fue el único estado en el que candidato del PAN, Ricardo Anaya, le ganó a López Obrador. Por su parte, a nivel guber-

natura el PAN consiguió nuevamente el triunfo, esta vez con Diego Sinuhé Rodríguez como su candidato.

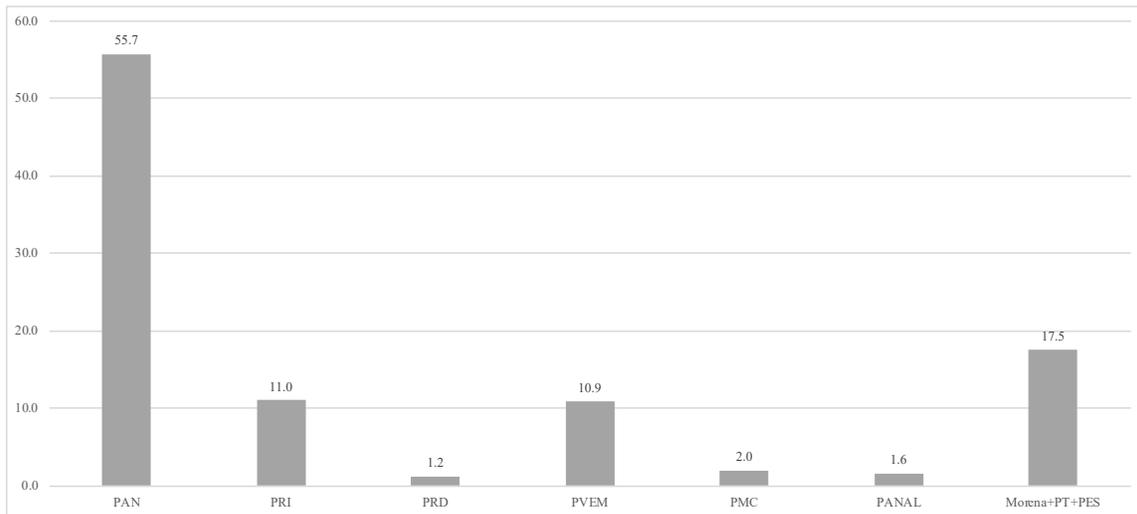
En este contexto, el PAN mantuvo la mayoría de las alcaldías en la entidad. La única nota a destacar fue el triunfo de Morena en el municipio de Salamanca, que anteriormente era gobernado por el PAN. Cabe agregar, además, que fue una mujer que surgió del panismo quien logró obtener el triunfo, ahora como candidata de Morena, María Beatriz Hernández Cruz.

En León fue nuevamente electo Héctor López Santillana, como se puede ver en la Gráfica 2, y particularmente en la Gráfica 3. Poco más de la mitad de quienes votaron en esta elección lo hicieron por el PAN (55.7 %). Si bien el segundo lugar quedó muy distante, la novedad es que esta vez la posición la obtuvo Morena, junto con el Partido del Trabajo (PT) y el Partido Encuentro Social (PES) (17.5 %).

Por otro lado, resulta interesante ver que en el tercer lugar hay prácticamente un empate entre el PRI (11 %) y el PVEM (10.9 %). Ambos partidos representaron oposiciones protagónicas en otras elecciones, y en esta coyuntura electoral ese protagonismo pasó a manos de Morena.

Por su parte, el PRD, PANAL y MC quedaron con porcentajes de votación muy bajos. Lo anterior, debería de replantear las estrategias electorales a seguir en los próximos comicios.

**Gráfica 3. Resultados para la elección Ayuntamiento en León Guanajuato, 2018**



Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Electoral del Estado de Guanajuato.

## Conclusiones

Como se ha podido observar, el dominio del Partido Acción Nacional no surgió de manera espontánea, y no se debió a una única elección; fue más bien todo un proceso social y político sumamente complejo, que tardó muchos años en generar un cambio en las votaciones y en el respeto a la decisión ciudadana.

De manera sintética se pueden identificar tres momentos que marcan los procesos electorales en León. El primero, es el dominio priísta que perduró hasta finales de los ochenta. La ruptura de los triunfos del PRI fue complicada, una de las causas que beneficiaron el cambio fue la mala respuesta de aquellos gobiernos ante las demandas sociales (al grado de llegar a la violencia). El segundo momento está caracterizado por el rompimiento de los acuerdos tradicionales que hicieron que grupos de empresarios decidieran participar activamente en la oposición, particularmente con el PAN, esto los fortaleció de una manera acelerada: los triunfos que antes se les negaban, ahora se respetaban.

Un tercer momento es el que se está generado actualmente, aquella generación de ciudadanos que llevaron al poder al PAN mediante el voto se ha renovado en buena medida, muchos de los nuevos votantes crecieron bajo el dominio panista en los tres órdenes de gobierno. Es hasta cierto punto normal que para ellos el causante de los problemas públicos no sea el mismo partido que culparon sus padres y abuelos. Esta hipótesis señala un camino que no se tenía previsto: a 30 años del cambio político en León, ¿cuál es el partido de oposición? ¿Cuál es la alternativa que pueden tener los nuevos votantes y quienes no simpatizan con el PAN?

Las elecciones del 2012 indicaron un camino que no continuó en el 2015, pero que sí sirvió para detonar en el contexto analítico varios cuestionamientos acerca del desempeño que ha tenido el PAN en este municipio, el papel del PRI, y otros partidos de oposición, como Morena.

¿Qué nos dice el desarrollo industrial y económico de León en el terreno político? Es evidente que hay contrastes: conviven leoneses con alto y bajo ingreso. León es uno de los municipios más urbanizados e industrializados del país. Si bien tiene un Índice de Desarrollo Humano destacable, incluso a nivel internacional, no está exento de los problemas característicos de las grandes ciudades: contaminación, problemas de movilidad e inseguridad. Aunado a ello, hay tensiones entre grupos progresistas que desafían los valores tradicionales. Las movilizaciones para manifestarse y protestar por diferentes causas son hasta cierto punto comunes; sin embargo, a diferencia de otros años, no detonan aún en el inicio de una nueva etapa de cambios en el poder.

En este sentido, el sistema de partidos en León se caracteriza más por tener un partido dominante, que un bipartidismo competitivo. En ciertas elecciones el

PRI en alianza con el PVEM han podido hacer frente al PAN, y llegaron a tener un triunfo muy representativo en el 2012. El PAN ha logrado contener el desgaste que conlleva ejercer el poder por tanto tiempo, incluso con la novedad de la reelección en un contexto inédito de violencia en la entidad que pudiera generar descontento por parte de la ciudadanía.

Por su parte, el PRI, como oposición, no ha podido generar liderazgos y un discurso que logre recuperar la confianza de la ciudadanía de manera sostenida.

Finalmente, ha surgido en la coyuntura del 2018 un actor nuevo: Morena, un partido que en la entidad se ha nutrido de exmilitantes panistas, quienes podrían, en algún momento, administrar a su favor descontentos que se generen al interior de los diferentes grupos y personajes del PAN a nivel estatal y municipal, además de capitalizar los errores y el mencionado desgaste de las administraciones panistas. A nivel global, Morena tiene un escenario favorable para crecer: obtuvo importantes triunfos a nivel federal e incluso en otras entidades. En Guanajuato es, hasta el momento, la segunda fuerza electoral que, si bien no representa una amenaza al predominio panista, sí lo pone en una posición en la que puede ser protagónico. Dependerá, en todo caso, del desempeño en el ejercicio del gobierno que tenga el PAN en los próximos años para mantenerse adelante en las preferencias ciudadanas, mientras que Morena y/u otro partido de oposición como el PRI son opciones que estarán atentas a encontrar la manera de atraer un mayor número de votantes a su favor.

Es un hecho que el PAN ha logrado establecer una estrecha relación con el elector guanajuatense y leonés en particular. Esa identificación es lo que probablemente explique que en cada proceso electoral este partido resulte siempre una opción viable. En este sentido, la clave del cambio electoral tendría que pasar por un cambio en este entendimiento entre la sociedad leonesa y el PAN.

## **Bibliografía**

- Arrache, E. (2009). *Política y religión*, México, Best Printer de México.
- Bassols, M. & Arzaluz, S. (1996). “Gobiernos municipales y alternancia política en ciudades mexicanas” en *Frontera Norte*, México, El Colegio de la Frontera Norte, 103-124.
- Blanco, M., Parra, A. & Ruiz, E. (2011). *Breve historia de Guanajuato*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Espinosa, V. (2012). “Comparan con Barbie a candidata del PRI-PVEM en León y se arma protesta”, *Proceso*, 31 de octubre.
- Garrido, L. (1982). *El Partido de la Revolución Institucionalizada*, México, Siglo Veintiuno Editores.

- Gómez Tagle, S. (1993). *Las elecciones de 1991: la recuperación oficial* (Primera). Ciudad de México, García y Valadés Editores.
- Granados, D. (2010). *Historia militar de León*, México, H. Ayuntamiento Municipal de León.
- (2016, 4 de mayo). Entrevista con un exdirigente estatal del PAN en Guanajuato; León, Guanajuato. Manuscrito no publicado.
- (2016b, 7 de julio). Entrevista con Alfredo Ling Altamirano; León, Guanajuato. Manuscrito no publicado.
- Labarthe, M. & Ortega, A. (2000). *Yo vivo en León*, México, H. Ayuntamiento Municipal de León.
- Meyer, L. (1994). “El municipio mexicano al final del siglo XX, historia, obstáculos y posibilidades” en Mauricio Merino (ed.) *En busca de la democracia municipal: La participación ciudadana en el gobierno local mexicano*, México, Colegio de México, 231-252.
- Mizrahi, Y. (2003). *From martyrdom to power: The Partido Acción Nacional in Mexico*, Estados Unidos, University of Notre Dame Press.
- Mora, A. (2011). *Permanencia del PAN como gobierno municipal de León, Guanajuato, 1988 - 2006. Rasgos de la hegemonía del poder local*, Tesis doctoral, Doctorado en Estudios Científico Sociales, Tlaquepaque, Jalisco, ITESO.
- Ortiz, M. (1990). *¿Quién gobierna León?* Serie Entorno No. 2. León, Guanajuato, Universidad Iberoamericana León.
- Panbianco, A. (1982). *Modelos de partido*. España, Alianza. Proceso. Agosto 31. *La causa, incógnita: movilización popular, concertación política o presión externa*, en <https://www.proceso.com.mx/157720/la-causa-incognita-movilizacion-popular-concertacion-politica-o-presion-externa> [Consultado el 31 de octubre de 2019].
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo México. (2012). *El Índice de Desarrollo Humano en México: cambios metodológicos e información para las entidades federativas*, México, D.F., PNUD.
- Reyes del Campillo, J. (1995). Guanajuato: geografía electoral. G. E. Emmerich (ed.), *Votos y mapas. Estudios de geografía electoral en México* (primera edición). Toluca: Universidad del Estado de México.
- Rionda, L. (1996). “Guanajuato: el aprendizaje de la democracia y la difícil vivencia de un gobierno dividido” *Frontera Norte*, Vol. VIII, Núm.16, 37-56.
- Rionda, L. (1997). “Cultura política y elecciones en Guanajuato” *Latin American Studies Association XX International Congress*, 1-28.
- Rionda, L. (2001). *Del conservadurismo al neopanismo: la derecha en Guanajuato*, México, 2da edición corregida de los Cuadernos del CICSUG.

- Valencia, G. (1998). *Guanajuato: Sociedad, economía, política y cultura* (primera edición), México, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades. Universidad Nacional Autónoma de México.
- Woldenberg, J. (2012). *Historia mínima de La transición democrática en México* (primera edición), México, El Colegio de México.



**Parte 2**  
**Rendición de cuentas y**  
**derechos humanos**



# Capítulo IV. La mirada de la contraloría social en Guanajuato, desde la integración y puesta en marcha del Consejo de Contraloría Social del Estado de Guanajuato (2013-2018)

*Rosa María Pérez Vargas*

## Introducción

La interacción entre ciudadanía y gobierno cuenta con momentos de encuentro y desencuentro. En México, éstos se han cristalizado en espacios institucionalizados o no. Este capítulo da cuenta de la experiencia del Consejo de Contraloría Social en el estado de Guanajuato (CCS), como un espacio mixto —ciudadanizado y con presencia gubernamental— dedicado a desarrollar acciones de contraloría social en los distintos rubros del gobierno estatal. Se incluyen algunos de resultados de estos ejercicios de contraloría. Con ello se pretende realizar una reflexión sobre la permeabilidad-sensibilidad de los decisores gubernamentales en la reformulación de decisiones públicas, a partir de los arreglos institucionales que se tienen. Todo ello, de cara al reto de la institucionalización de la contraloría social en la entidad.

## Comencemos con rendición de cuentas

La discusión sobre rendición de cuentas en países como México, tiene un auge a partir de la alternancia política. Es a partir del año 2000 que las expresiones de transparencia, acceso a la información, fiscalización, rendición de cuentas incursionan en el lenguaje de los estudiosos, pero también de los ciudadanos. La producción académica se expande. Para muestra, ver los distintos proyectos de investigación que se han financiado y que han generado un sinnúmero de trabajos. La producción institucional es también muestra de ello, véase las sendas publicaciones de organismos como el Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI,

ahora INAI), de la Auditoría Superior de la Federación<sup>37</sup>, así como de otras entidades públicas y privadas.

Es, en ese momento, que la incursión del tema, por parte de la comunidad política, por un lado, se centra en la generación, el entendimiento de las reglas que se redefinían para la incorporación de un “sentido distinto” a la noción de informar el estado que guarda la administración pública del país, para en otro momento pensar en cómo desde el ciudadano podía ampliar esta discusión. Es así como quien escribe ha entendido este proceso.

Me explico: por una parte, una mirada intra-organizativa, desde las instituciones públicas, para formular, o en su caso re-lanzar un conjunto de instrumentos públicos normativos, para moldear esta “nueva” necesidad, de información, de conocimiento del rumbo de las acciones públicas-estatales<sup>38</sup>. Es decir, ¿qué forma tomarían las instituciones para atender esta necesidad, un requerimiento ahora visible, demandable por parte del ciudadano? Ello, en un primer momento.

El segundo momento es ahora. Veinte años después. Ya que no sólo se ha tenido una explosión de movimientos, aunado a la “visibilidad” social sobre algunos temas ligados al desempeño del gobierno. Para ser más precisos, me parece que, con el uso de las redes sociales, se ha visibilizado el hecho de que los ciudadanos están más interesados. No ahondaré en este aspecto, aunque la percepción respecto del interés o atención que los ciudadanos prestan a las acciones gubernamentales está cada día más asociada a una cuestión “viral”<sup>39</sup>, de reproducción inmediata y masiva, sobre todo en lo que respecta a lo que se “hace mal” desde el gobierno o por parte de los actores políticos. Ello, sin duda, potencia, —al menos de manera inmediata— la visibilidad de las acciones de los actores gubernamentales. La veracidad-falsedad-credibilidad o no de lo divulgado, es motivo de otra disertación.

## 1. La contraloría social.

¿De qué se trata? De acciones de vigilancia y supervisión ciudadana del ejercicio gubernamental. En el caso de México, tenemos un conjunto de experiencias, algunas institucionales y otras meramente ciudadanas. Otras, sí, institucionalizadas y unas más no tanto.

---

37 Pueden consultarse las colecciones de cuadernillos sobre rendición de cuentas: <http://2006-2012.funcionpublica.gob.mx/index.php/transparencia/estudios/cuadernos-sobre-rendicion-de-cuentas.html>

38 Esto es un plano ideal, porque a veinte años de la primera ley de transparencia y acceso a la información pública, la burocracia no ha modificado su hacer para dar pleno cumplimiento a las necesidades de información de las personas.

39 Por ejemplo, el uso exponencial de Twitter, así como de Facebook, Whatsapp, Instagram, YouTube, entre otras.

Dichas experiencias van desde la gestión de espacios públicos comunitarios, integraciones de comités de contraloría social, organizaciones comunitarias para la prestación de servicios de salud, supervisión de programas sociales, entre otras, a lo largo y ancho del país. Esto se visualiza distante, ligado a la acción de gobierno. Así, la vigilancia del ejercicio del gobierno es poco clara, es abstracta. Lo que es concreto es la intervención del gobierno en espacios geográficos cercanos: la obra en la calle, la acción de la policía, el servicio de recolección de basura. Entonces, tenemos una dualidad en la contraloría; abstracto y concreto, pero necesario.

Otra dualidad: su ejercicio puede ser directo o indirecto. Directo, en tanto que se ejerce directamente, sin intermediarios. Motivaciones para ello puede haber distintas, desde defender un espacio, hasta proteger un bien colectivo para obtener un beneficio propio en detrimento de otro. Indirecto, si se recurre a un tercero para que vigile o supervise en su nombre, en su representación. Esta dimensión indirecta es la que posibilita la creación de espacios de intermediación en esa interacción entre sociedad y gobierno.

Este trabajo pretende, como se ha dicho desde el inicio, compartir con ustedes el caso del Consejo de Contraloría Social del estado de Guanajuato, como un intento institucional de fortalecer los ejercicios de contraloría social, entendiendo en principio a la contraloría social como un instrumento de rendición de cuentas<sup>40</sup>.

¿En qué se enmarca? En la lógica del control democrático, que supone una interacción expresa entre el gobierno y los actores de la sociedad, en tanto son portadores de intereses sociales (Cunill, 1991, citado en Ocejo, 2015).

La contraloría social entonces “consiste en la práctica ciudadana (sistemática) de realizar ejercicios de monitoreo y escrutinio del quehacer gubernamental, con el objetivo de fortalecer la capacidad ciudadana de influir de manera informada y responsable en el mejoramiento del trabajo del gobierno y en la toma de decisiones públicas que afectan su calidad de vida” (Ocejo, 2015)

Este control democrático puede observarse desde lo que podríamos definir como ámbitos de incidencia, de concurrencia, para el control de lo público. Ejemplo de ello se muestra en la siguiente tabla.

---

40 Como se ha dicho, no se pretende en este documento realizar una discusión conceptual sobre contraloría social, para ello pueden consultarse distintos autores; entre ellos, Alberto Olvera (2006, 2016), Almudena Ocejo desde el Centro de Contraloría Social y Estudios de la Construcción Democrática del CIESAS, y los trabajos que desde ahí se han realizado al respecto, para el caso de México.

Tabla 1. Ámbitos de incidencia de lo público: una clasificación

¿Qué aporta? ¿En qué incide? ¿En dónde se inscribe?	Fortalecimiento democrático	Sistema de control formal/ Régimen de Rendición de Cuentas (RdC)
Elementos y/o formas que adquiere/involucra	Involucramiento ciudadano, controles democráticos, rendición de cuentas.  El gobierno como uno de los actores responsables de la dirección de la sociedad, no el único.	RdC inter-gubernamental: Control entre agencias del Estado. RdC electoral: Control de la sociedad hacia el estado (voto). RdC social: Incidencia de los ciudadanos en la vigilancia de la labor del Estado (gestión de lo público).
Rol	<i>Contrapeso ciudadano al poder</i>	<i>Complemento a mecanismos formales de control.</i>

Fuente: (Ocejo, 2005)

Esta clasificación así presentada nos plantea un reto: el de no perder de vista que los ejercicios de contraloría social van más allá de espacios de institucionalización gubernamental-pública-política (IGPP)<sup>41</sup>. Ahora bien, considero que estos espacios, son necesarios para la generación y consolidación de contrapesos ciudadanos, y para complementar los mecanismos formales que se han identificado para la rendición de cuentas. Esta es una mirada desde los estudios de contraloría social, que contribuye a la dimensión abstracta e indirecta.

En cuanto a la dimensión directa y concreta, esta se vincula con la gestión pública. En ese sentido, Cabrero (2005), sugiere, con el propósito de identificar y entender con mayor claridad qué actores participan en la construcción de la acción y cuál es la lógica de articulación, sugiere los siguientes escenarios, a modo de configuraciones, con determinadas características y ligados a una tradición:

41 Los espacios de institucionalización gubernamental-pública-política son una identificación de arenas de convergencia en la que se involucran diversos actores de todos los ámbitos.

**Tabla 2. Configuraciones y arreglos institucionales**

Tipo de configuración de actores	Arreglos institucionales que se presentan	Rasgos característicos	Tradicición
<b>Gubernamental</b>	Con fuerte inercia y no altera en lo fundamental arreglos tradicionales de lo que ha sido el sistema mexicano.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El gobierno tiende a ser hermético en sus mecanismos de relación con la sociedad.</li> <li>• Difícilmente innova en sus estructuras y sistemas de gestión.</li> <li>• La “hechura” de las políticas se caracteriza por ser más una política de “arriba hacia abajo” y de activación “desde dentro”.</li> </ul>	Gubernamental.
	Un entorno de mayor competencia.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• En la relación intergubernamental se elimina la subordinación automática, se entra en una mayor negociación entre los órdenes de gobierno.</li> <li>• Existe la cohabitación de gobiernos yuxtapuestos de diferentes colores políticos.</li> <li>• El gobierno se abre a una mayor participación de agentes sociales en la “hechura” de las políticas públicas y, si no es espontánea, el gobierno busca por diversos medios “activar” dicha participación.</li> <li>• Se intenta adoptar nuevos sistemas de gestión y adaptar estructuras administrativas y de planeación.</li> <li>• Los funcionarios presentan un perfil más diverso en su formación y en trayectoria profesional.</li> </ul>	Innovación gubernamental.
	Consolidación de un gobierno abierto con participación social.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Los actores gubernamentales están orientados a la construcción no sólo de un nuevo estilo de gobierno, sino de una nueva institucionalidad para ejercer la tarea de gobierno.</li> <li>• Las RIGS son plenamente horizontales.</li> </ul>	Transformación gubernamental.

		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Existe un marco de negociación y acuerdo con otros órdenes de gobierno.</li> <li>• La agenda de políticas públicas locales es extensa y con capacidad de manejo de una alta complejidad.</li> <li>• El gobierno intenta movilizar a la sociedad en torno a sus políticas; o puede, incluso, aceptar orientaciones determinadas de alguna política.</li> <li>• La dinámica de la hechura de las políticas es más de “abajo hacia arriba”.</li> <li>• El gobierno se preocupa por consolidar los cambios.</li> </ul>	
--	--	---	--

Fuente: (Cabrero, 2005).

Esta configuración es una posibilidad, y es relevante en tanto las experiencias de contraloría social que se analizarán líneas adelante; además, encaja en un espacio de índole gubernamental.

**Tabla 3. Otra configuración**

Tipo de configuración de actores	Arreglos institucionales que se presentan	Rasgos característicos	Lógica de actuación
<b>No Gubernamental</b>	<p>Se caracteriza por la propensión a la <b>no</b> cooperación de los actores en la construcción de proyectos de interés común.</p> <p>Se eliminado la valoración de la acción colectiva como mecanismo de resolución de problemas.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Existe un comportamiento defensivo en relación con la acción colectiva.</li> <li>• Baja cohesión social.</li> <li>• Pocas asociaciones civiles y las que existen tienen poca presencia en lo público.</li> <li>• La ciudadanía actúa fundamentalmente en función intereses individuales y no de grupo; y las experiencias de organización por gremios, por sectores, son casi inexistentes.</li> <li>• En contraste, existen estructuras corporativas eficaces.</li> <li>• Existe una colusión de intereses entre gobernantes locales y algunos empresarios locales.</li> </ul>	Propensión a no cooperar.

	Algunos grupos inducen una participación ya sea reactiva a propuestas gubernamentales, o proactiva para la construcción de acuerdos sociales sobre problemas específicos.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Surgimiento de ideas aisladas que buscan movilizar.</li> <li>• Liderazgos intensos pero efímeros.</li> <li>• Incremento de asociaciones civiles.</li> </ul>	Propensión a la movilización.
	Existe mayor cooperación social, que surge como consecuencia de aprendizajes anteriores, en los que las experiencias de cogestión y acuerdos entre actores sociales diversos, han sido positivas.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Los liderazgos son diversos, pero se someten a reglas del juego que han surgido del acuerdo entre agentes sociales.</li> <li>• Se configuran coaliciones sociales en redes de políticas públicas.</li> <li>• El número e influencia de asociaciones civiles se <b>maximiza</b>.</li> <li>• Se acepta que la acción pública local debe ser fundamentalmente conducida por intereses sociales y <b>ciudadanos</b>.</li> <li>• Se exige de forma permanente un gobierno local con transparencia, que rinda cuentas a la sociedad, que sea eficiente y responda a las exigencias sociales.</li> </ul>	Propensión a la cooperación.

Fuente: (Cabrero, 2005). Se consideran sólo aquellas características que pueden ser referidas a lo que se aborda en este trabajo.

Ahora bien, con estos dos elementos para el análisis, el primero desde la mirada de la contraloría social y los IGPP, y el segundo desde los escenarios y arreglos institucionales de la propuesta de acción pública local, —las dualidades: abstracta-concreta; directa e indirecta—; se pretende ubicar al Consejo Estatal de Contraloría Social como uno de esos IGPP; y a la vez, identificar cuáles son los elementos característicos que podemos tomar en cuenta para ubicar al consejo en sí, por una parte; y por otra, identificar el trabajo del consejo en alguno de los arreglos institucionales no gubernamentales.

No hay blancos ni negros. Las áreas comunes, los espacios de convergencia son amplios y a la vez acotados, difusos, se intermezclan creando subtipos de estas clasificaciones. Un ejemplo se representa en el siguiente gráfico.

Gráfico 1. Intersecciones con los IGPP

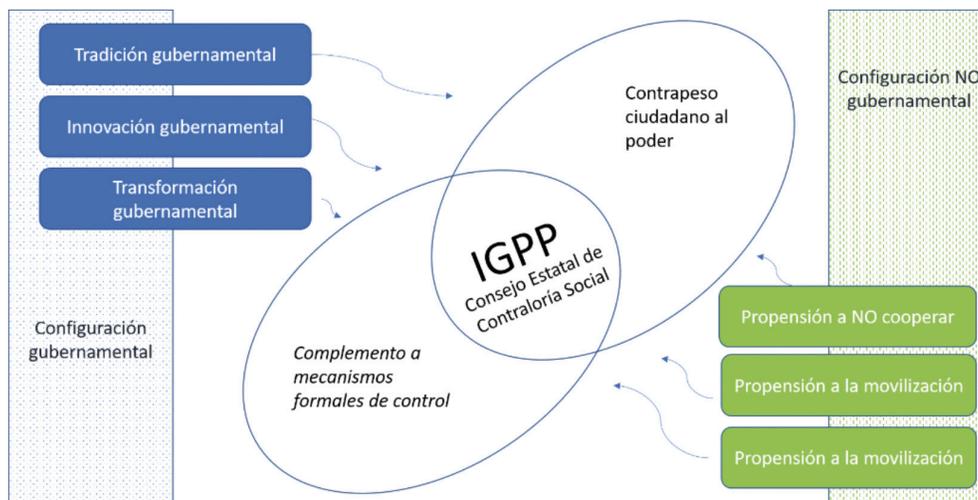


Fuente: Elaboración propia.

Creaciones organizacionales como lo es el consejo, se presentan en el espacio de convergencia, de una concepción de contrapeso y de un complemento, a mecanismos de control. La sola creación de una instancia como esta no necesariamente amplía o garantiza el comportamiento ideal en el espacio público de un espacio como este.

Ahora bien, se han delineado por lo menos dos ámbitos de análisis distintos para situar al Consejo como entidad organizativa en el ejercicio de la contraloría social. Así puede verse en el siguiente gráfico:

Gráfico 2. Ámbitos de análisis que confluyen



Fuente: Elaboración propia.

Uno de estos espacios IGPP es *sui generis* para el caso del Estado de Guanajuato. Ese espacio es el Consejo de Contraloría Social del Estado de Guanajuato, como una expresión de ello, con rasgos de todos los elementos que se han presentado como características de cada uno de estos elementos para el análisis. Acerquémonos entonces al Consejo.

## 2. El Consejo de Contraloría Social en el Estado de Guanajuato, como espacio IGPP

Fue creado a iniciativa del Gobernador del Estado, mediante el Acuerdo Gubernativo AG, número 21, de fecha 15 de febrero de 2013. Fue creado como:

“Órgano de consulta, análisis y participación ciudadana que coadyuvará con la Secretaría de la Transparencia y Rendición de Cuentas (STRC) en el fomento, promoción, orientación y coordinación de la participación ciudadana en tareas de contraloría y evaluación social en las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal, en el actuar de sus servidores públicos, así como en cualquier etapa de los proyectos, programas, obras, acciones, trámites y servicios de las mismas”<sup>42</sup>.

Se plantea, en el artículo 2 del AG que, como contraloría social y evaluación social, se entiende:

“A la participación ciudadana en acciones de vigilancia, supervisión y evaluación de las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal. Al actuar de sus servidores públicos, así como de cualquier etapa de los proyectos, programas, obras, acciones, trámites y servicios de las mismas, conforme a las acciones programadas de la Secretaría de la Transparencia y la Rendición de Cuentas” (Periódico Oficial del Estado de Guanajuato, 2017:7)

Entre sus principales atribuciones, se pueden destacar las siguientes:

“I.- Emitir opiniones y sugerencias [...] II. Establecer la vinculación con representantes del sector académico, social y privado, interesados en la realización de acciones y proyectos de contraloría y evaluación social [...] III.- Realizar, por sí mismo, las acciones de contraloría y evaluación social [...] IV.

---

42 Puede verse en: <http://contraloriasocial.strc.guanajuato.gob.mx/index.php/contraloria/consejo>, consultado el 25 de marzo de 2017.

Proponer el otorgamiento de reconocimientos a dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal [...] así como a ciudadanos que, en forma individual u organizada [...] V. Emitir opinión en los temas o asuntos específicos que le sean planteados por el Gobernador del Estado o por los titulares de las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal respecto a éstas, en el actuar de sus servidores públicos [...] VI. Conocer, analizar, canalizar y dar seguimiento a través de la Secretaría Técnica, a los planteamientos ciudadanos que reciba respecto a las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal [...] VII. Establecer vinculación con las autoridades de los tres órdenes de gobierno [...] VIII. Aprobar su Reglamento Interior. Ver artículo 3 del AG. (Periódico Oficial del Estado de Guanajuato, 2017:7-8)

Se sintetizan en: opiniones, sugerencias, conocer, canalizar y dar seguimiento.

El mismo AG, establece la estructura del Consejo, en la que se considera:

I. Por lo menos 15 consejeros ciudadanos, representantes de los sectores académico, social y privado del Estado, designados por el Gobernador del Estado, uno de los cuales fungirá como Presidente [...] II. Los titulares de las secretarías de Gobierno, de Educación, Desarrollo Social y Humano y de Desarrollo Económico Sustentable, quienes fungirán como consejeros gubernamentales; y III. Un Secretario Técnico, a cargo del titular de la Secretaría de la Transparencia y la Rendición de Cuentas. Ver, artículo 4 del AG. (Periódico Oficial del Estado de Guanajuato, 2017:8)

El Consejo se organizó a través de comisiones de trabajo ordenadas de manera directa con la estructura del Plan de Gobierno del Estado, denominadas “Comisiones por eje de gobierno”, las cuales se enuncian de la siguiente manera:

- Buen Gobierno.
- Calidad de Vida.
- Economía para las Personas.
- Guanajuato Educado.
- Guanajuato Seguro.

El Consejo tiene a su vez una lógica de sesión plenaria, en la cual participan representantes de distintos sectores que lo integran. Asimismo, los consejeros pueden designar a su suplente.

Hasta aquí lo dispuesto desde el AG. Mientras que, el Reglamento Interior del Consejo, dado el 11 de marzo del 2013, fue publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato, el 17 de diciembre del año 2013; es decir, 9 meses después. Este se estructura en seis capítulos, con veintinueve artículos que delinean la operación del consejo. Es relevante el capítulo cinco, en el cual se establece el funcionamiento de las comisiones y los grupos de trabajo<sup>43</sup>.

**Sobre los consejeros ciudadanos:** Como se estableció, son designados por el Gobernador del Estado. Una característica interesante es la diversidad y disparidad de perfiles de quienes integran el consejo. Van desde la educación primaria hasta el post-doctorado. Por otra parte, las historias de vida son a su vez dispares, desde el vecino de la colonia con actividades de sobrevivencia muy limitadas económicamente, hasta el empresario que genera millones de utilidades en sus negocios con la iniciativa privada. Lo que sí es un elemento común, de interés entre todos los que integran el consejo, es la motivación de realizar un trabajo de contraloría social soportado y sustentado metodológicamente.

La integración del CCS fue estructurada, e incluso es posible decir que convencional, corporativa. Se identificaron gremios profesionales, de universidades, de asociaciones empresariales y civiles para con ello construir una base de consejeros que acudieran al llamado del poder Ejecutivo estatal. Esta condición permanece en la segunda etapa del CCS. No se realizó convocatoria abierta ser consejero.

En ese sentido, se mantiene uno de los prejuicios asociados a la idea de la participación ciudadana. Se trata de aquella que implica que el ciudadano que participa, se involucra en espacios como este, sólo es un espectador. Es así, en tanto este no cuenta con el entrenamiento ni el conocimiento posible para entender, comprender el cómo funciona el gobierno. Las atribuciones del Consejero así lo reafirman. Ello, no se dice —al menos en voz alta—, se piensa.

**De la forma de trabajo y el contenido (en relación a la configuración ciudadana).** En el seno del consejo, un conjunto de académicos propuso la creación de una comisión especial de metodología, para diseñar un instrumento que permitiera al consejo tener elementos comunes para trazar un ejercicio de contraloría social uniforme, sólido. Se discutieron diversos instrumentos y se optó por el "marco lógico".

Esta metodología resultó apropiada, en tanto muchos de los programas públicos impulsados en el gobierno del estado, en su intento por mantener una congruencia y alineamiento presupuestario y con las metas establecidas, se ha incluido a partir de la matriz del marco lógico. Con estos elementos es que el consejo arranca con su ejercicio formalizado de contraloría social.

---

43 El reglamento puede consultarse vía electrónica en: <http://contraloriasocial.strc.guanajuato.gob.mx/consejo-de-contraloria-social/>. Consultado el 15 de abril del 2020.

## 2.1 De la operación del CCS y sus comisiones

Cómo ya se mencionó, el reglamento del CCS establece su funcionamiento a partir del desarrollo de una sesión plenaria, en la que se presentan los resultados y avances de los trabajos de los consejeros involucrados en las comisiones. Para esclarecerlo, me apoyaré en la experiencia que, como consejera, experimenté en la Comisión de Contraloría y Evaluación Social al Eje Guanajuato Educado, y los programas que en su seno fueron evaluados.

Se trata de una de las comisiones en las que están involucrados los representantes de las Universidades Públicas y Privadas, fundaciones y asociaciones civiles, así como algunos representantes de la iniciativa privada. La comisión se centró en realizar la “auditoría social” a dos programas de gobierno que se han impulsado en este gobierno y que han sido polémicos, por su posible rentabilidad electoral, por una parte, y porque se trata de programas que han destinado fondos presupuestales muy altos<sup>44</sup>.

En una primera etapa del consejo (período 2013-2016), fue instalado formalmente el 7 de julio de 2016 y se integró por trece universidades, trece representantes del sector privado-empresarial, once representantes del sector social, cuatro consejeros gubernamentales y una secretaría técnica. En la Comisión Guanajuato Educado los programas evaluados fueron: “Mi Uniforme SUBE<sup>45</sup>”, e “Inclusión Digital<sup>46</sup>”. Ambos programas reúnen las características de la política social —que prevalece actualmente en México— focalización, y entrega de apoyos en especie. Reúnen, a su vez, un elemento que es posible vincular con las prácticas del sistema político tradicional. Me refiero, al clientelismo. Una razón más, para realizar un ejercicio de contraloría social. ¿Cómo se hizo? Se presenta el informe que la Comisión realizó.

**2.1.1. Informe de la Comisión respecto del programa “Mi Uniforme SUBE”.** Presentado en el pleno del CCS, y consignado en la memoria de la STRC, en el año 2014.

La estructura que utiliza en el informe es la siguiente:

- Descripción del programa y sus principales características.
- Identificación de los actores que participan.

---

<sup>44</sup> Los montos presupuestales no han sido proporcionados.

<sup>45</sup> Puede consultarse una breve referencia al ejercicio de contraloría social que se realizó en: <http://strc.guanajuato.gob.mx/ciudadanos-evaluan-el-programa-mi-uniforme-sube/>, consultada el 30 de marzo de 2017. Pueden consultarse otros elementos de dicho programa: <http://www.educafin.com/beca/20/uniformes>, consultada en la misma fecha.

<sup>46</sup> <http://www.educafin.com/beca/19/tabletas>, consultada el 30 de marzo de 2017. A la fecha ya no están disponibles estos datos (año 2020), sólo vía mecanismos de Acceso a la Información.

- Resultados de los ejercicios de grupos de enfoque.
- Sistematización de encuestas aplicadas que recuperan las impresiones de los beneficiarios y los padres de familia directamente beneficiados.

El principal eje argumentativo de este documento es el de poder detectar la percepción de los beneficiarios en torno al programa. Los consejeros pretendían “proponer mecanismos de vinculación y enriquecimiento de los lazos que se puedan establecer entre el ciudadano y su gobierno” (STRC, 2014: 3-4).

El informe da cuenta del proceso de seguimiento, flujos e intercambios de información que se realizaron por parte de los ciudadanos involucrados y las entidades gubernamentales involucradas. Asimismo, precisa que no se trata de una evaluación de procesos, en tanto no se concentraron los trabajos en la medición del cumplimiento del programa.

El acento principal se pone en los efectos sociales del programa, en particular con los directamente involucrados, que son los beneficiarios.

### *2.1.1. Razón de ser del programa Mi Uniforme SUBE*

El Eje Guanajuato Educado señala como uno de sus objetivos el incrementar la cobertura con calidad, equidad, e inclusión, por lo cual se crea el Sistema Único de Becas a través del Decreto Gubernativo número 27, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Guanajuato el 19 de Abril 2014, para que, a través del Instituto de Financiamiento e Información para la Educación (EDUCAFIN), se regulen directamente los servicios relacionados con el otorgamiento de becas, estímulos, crédito educativo, ahorro para la educación y otros apoyos económicos o en especie.

El Instituto de Financiamiento e Información para la Educación busca contribuir al "principio de equidad en la educación", el cual ha sido captado en el desiderátum del artículo 9 de la Ley General de Educación que señala que, además de impartir educación preescolar, primaria y secundaria, el Estado promoverá y atenderá, a través de apoyos financieros, todos los tipos y modalidades educativos, siendo así el **apoyo de uniformes** el que impacta en la economía de las familias Guanajuatenses.

### *2.1.2. Objetivo*

El Programa Mi Uniforme SUBE tiene como objetivo:  
Apoyar la economía de las familias de los estudiantes de secundarias públicas del estado de Guanajuato, a través de la entrega de un juego de uniforme deportivo escolar,

como un elemento de identidad, que a su vez constituya una medida para reforzar su seguridad personal, por encima de modas, costos o estilos de las prendas de vestir.

2.1.3. *Mecánica Operativa:* (Se refiere a la ruta seguida para la entrega del bien o servicio)

Gráfico 3. Ruta de la Comisión



Este flujo muestra el componente operativo de dicho programa. En el cual se centra principalmente el éxito del mismo. Es desde el funcionamiento de este componente que se construye la legitimidad y respaldo ciudadano. Éste último se encuentra directamente ligado a la eficiencia del programa.

2.1.4. *Matriz de Marco Lógico*

De acuerdo con los lineamientos del Presupuesto Basado en Resultados implementados por la Secretaría de Finanzas, Inversión y Administración, los programas de EEDUCAFIN-SUBE se encuentran dentro de la Matriz de Marco Lógico correspondiente al eje Guanajuato Educado, situados a nivel de Componente y respectivo indicador (porcentaje de apoyos económicos o en especie entregados).

2.1.5. *Proceso de licitación*

Se licitó un total de 311,984 paquetes de uniformes dividido en ocho partidas, una por cada delegación de la SEG. En partida número ocho se incluyeron 5,000 paquetes a ser entregados en EDUCAFIN.

El fallo de la licitación fue notificado el día 16 de agosto, resultando adjudicadas las siguientes empresas:

- Clothes & More IS en conjunto con Industrias Manufactureras MYR, con planta en Irapuato. Ellos confeccionaron el 86.45 % de los uniformes.
- Herpay en conjunto con Jose Juan Peña Lara, con plantas en México D.F. Ellos confeccionaron el 6.38 % de los uniformes.
- Uniformes MUZA, con planta en Guanajuato capital. Ellos confeccionaron el 7.17 % de los uniformes.

#### *2.1.6. Presupuesto 2014*

El proyecto Mi Uniforme Sube forma parte del proyecto presupuestario Q0007, el cual incluye las Becas SUBE para apoyo a población vulnerable y talentos y Uniformes Escolares. En el ejercicio 2014 se aprobó la cantidad de 261 millones 550 mil pesos para dicho proyecto. Se obtuvo una ampliación presupuestal de 26 millones 390 mil 360 pesos, derivada de la inclusión de forro en el modelo del uniforme.

Con este presupuesto se pueden resolver dos problemas públicos:

1. Las agresiones físicas. En promedio más de la mitad de los directivos, maestros y padres de familia de las escuelas consideran que el uso de uniformes reduciría agresiones.
2. Reducción del gasto familiar escolar. El 52.7 % de los padres señaló que el programa redujo sus gastos (en promedio el costo del uniforme es de cuatrocientos pesos), además de que el uniforme se considera durable, ya que muy pocos reportan que estaba en malas condiciones.

#### *2.1.7. Impacto del programa.*

### **3. Actores identificados.**

Se realiza la identificación de los actores clave involucrados. Los actores pueden ser personas, grupos u organizaciones que tienen interés sobre el proyecto o son afectados por el mismo, aquellos que realizan actividades para la implementación, poseen información, recursos, experiencia o pueden influir dentro de dicho proyecto. Se realizó la siguiente identificación:

**Tabla 4. Actores sociales identificados**

Grupo de actores sociales	Actor	Rol en el proyecto	Relacion predominante	Jerarquización de su poder
Organismos públicos	Secretaría de educación	Toma la iniciativa de emprender el proyecto	A favor del proyecto.	Alta influencia sobre los demás
	Secretaría de finanzas	Generar los esquemas de licitación y asignación de proveedores	A favor del proyecto.	Alta influencia sobre los demás
	EDUCAFIN	Ejecutor de la implementación del proyecto	A favor del proyecto.	Alta influencia sobre los demás
	Secretaría de Transparencia	Vigilancia de la normatividad y de la transparencia de los procesos en la implementación del proyecto.	Este actor no debe establecer la aceptación o no del proyecto, sino que realiza que los procesos sean correctos y transparentes.	Alta influencia sobre los demás
	Delegaciones regionales de SEG	Coadyuvantes en la distribución de los uniformes a los beneficiarios por zonas.	A favor del proyecto.	Mediana influencia sobre los demás
	Profesores	Coadyuvantes en la distribución de los uniformes dentro de las escuelas.	Indeciso / Indiferente.	Mediana influencia sobre los demás
Beneficiarios	Alumnos	Receptores de los beneficios del proyecto mediante los uniformes.	Indeciso / indiferente.	No influye sobre los demás
	Padres de familia	Beneficiarios indirectos ya que al recibir sus hijos los uniformes, reciben el beneficio económico al disminuir su desembolso por este concepto.	Indeciso / Indiferente.	Mediana influencia sobre los demás

Proveedores	Galventex s.a.	Responsable de la elaboración de los uniformes.	A favor del proyecto.	No influye sobre los demás
	Clothes .s.a	Responsable de la elaboración de los uniformes.	A favor del proyecto.	No influye sobre los demás
Asesores	Expertos en confección	Analizar la confección de los uniformes, la calidad del trabajo y la capacidad operativa de los proveedores.	A favor del proyecto.	Alta influencia sobre los demás
Organizaciones civiles	Consejo Ciudadano de Transparencia		Este actor no debe establecer la aceptación o no del proyecto, sino que realiza que los procesos sean correctos y transparentes.	Mediana influencia sobre los demás

## 2.2. Informe de la Comisión respecto del programa *Inclusión Digital*. Tabletas electrónicas<sup>47</sup>

Se trata de uno de los programas que ha recibido especial atención por los medios de comunicación, por la cantidad de recursos que ha destinado el gobierno del estado para la compra y distribución de las tabletas electrónicas.

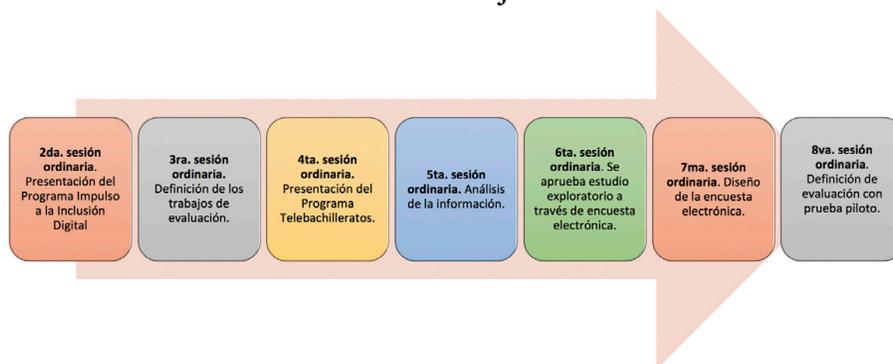
### 2.2.1. Etapas del proceso de evaluación

#### *a) Primera etapa*

Durante el 2015 se realizó el estudio de la información que proporcionó el Instituto de Financiamiento e Información para la Educación del Estado de Guanajuato (EDUCAFIN) respecto al programa, lo cual se muestra en el siguiente gráfico:

<sup>47</sup> Se presenta un extracto del informe que se ha elaborado por los integrantes de la Comisión de Contraloría Social del Eje de Gobierno “Guanajuato educado”. Documento público, en calidad de documento de trabajo.

Gráfico 4. Ruta de trabajo de la Comisión



### *b) Etapa 2016*

Asimismo, en la siguiente etapa, se decidió por parte de los integrantes de la Comisión, evaluar el programa de gobierno denominado “Inclusión digital”, el cual se pretendió observar desde una mirada social, pero con una orientación poco común. Se utilizó un diseño metodológico distinto: un acercamiento digital, a través de una encuesta electrónica.

Debo precisar que los productos que se comentan, son documentos de carácter público, en tanto son resultado de un ejercicio de contraloría social —actualmente están en proceso de edición para su difusión pública—. En ese sentido, se exponen para compartir unas reflexiones sobre el proceso de contraloría social que se realiza en un sector como el de educación.

Ambos informes, como producto del trabajo de la Comisión, fueron presentados ante el titular de la Secretaría de Educación en el Estado.

En lo que corresponde a la segunda etapa del CCS, en el período 2016-2018 instalado el 7 de julio de 2016, integrado por trece universidades, trece representantes del sector privado-empresarial, once representantes del sector social, cuatro consejeros gubernamentales y una secretaria técnica. Se enfocó, desde la Comisión del eje Guanajuato Educado al análisis del informe que se presenta en el siguiente apartado.

### **3. Informe de la Comisión respecto del Seguimiento de Egresados del Sistema Avanzado de Bachillerato y Educación Superior (SABES)<sup>48</sup>**

Este informe recupera la experiencia del trabajo de evaluación ciudadana realizado durante la evaluación al programa "Inclusión digital", referido a las tabletas electrónicas. Es importante mencionar que la recomendación para evaluar el SA-

48 El informe completo puede consultarse en: <http://contraloriasocial.strc.guanajuato.gob.mx/wp-content/uploads/2020/03/INFORME-SABES-2018.pdf>, consultado el 15 de mayo de 2020.

BES, fue una petición expresa del entonces Gobernador del Estado, el licenciado Miguel Márquez Márquez. Los integrantes de la comisión decidimos revisar su estrategia de seguimiento de egresados, en particular del subsistema de bachillerato, toda vez que existió la limitación de realizar acciones de vigilancia de otros ámbitos, particularmente en los del rubro administrativo.

Se planteó una evaluación en cuatro ámbitos: colocación en el ámbito laboral, análisis a docentes, seguridad educativa, preguntas para evaluaciones. Derivada de las conclusiones de cada rubro, se propuso una encuesta que midiera la percepción con los egresados de los SABES seleccionados (se escogieron los planteles de los polígonos de seguridad del programa "Impulso social", que reúne condiciones de pobreza y problemas de seguridad pública)<sup>49</sup>.

Las tres evaluaciones muestran un ritmo de trabajo que fue compartido por otras comisiones. El ejemplo de esta comisión es sólo una muestra de la forma en la que funcionó el Consejo de Contraloría Social. Al momento de escribir estas líneas, el consejo no ha tenido sesiones de trabajo formal. Se concluyó su período de trabajo de forma tácita con el cambio de gobierno.

### **Algunos retos y desafíos**

Las representaciones ciudadanas no son, en muchos de los casos, tan representativas de los intereses de los ciudadanos. He dicho que la interacción entre ciudadanía y gobierno cuenta con momentos de encuentro y desencuentro. A lo largo de la vida del CCS en ambos períodos eso se hizo presente, dadas las condiciones organizativas del mismo y sus disparidades de formación e intereses. La selección de quienes integran estos consejos es, en el mayor de los casos, decidida por unos cuantos, para que sea el gobernador del estado quien decida. No existen mecanismos de socialización de estas posiciones en el interior de muchas de las organizaciones que participan.

En este momento, entonces, ¿cuál es la posibilidad de que los ejercicios de contraloría social incidan en las políticas públicas? Intentar una respuesta plantea desafíos y consideraciones como los que presento a continuación:

1. Con base en esta experiencia la respuesta posible es: la posibilidad es muy limitada. El acceso que tienen los ciudadanos a la redirección de acciones-decisiones de los gobiernos es muy escaso. Se mantiene el problema que Arellano (2011) ha mencionado como uno de los dilemas de la administración pública: participación ciudadana *vs* solución técnica.

---

<sup>49</sup> La propuesta de encuesta se puede consultar en el informe antes referido.

2. Los ejercicios de contraloría social institucionalizados desde instancias gubernamentales responden principalmente a una lógica de control y validación gubernamental que en mucho puede limitar la acción ciudadana. El pleno ejercicio ciudadano de crítica se ve restringido, a su vez, por la naturaleza de la conformación de las organizaciones creadas desde el gobierno.
3. El ejercicio de discusión que se recrea en las comisiones y también en el pleno del consejo, puede apuntar al fortalecimiento de un ejercicio democrático-deliberativo, que puede sumarse a lo que Monsiváis concibe como un “concepto necesario para entender el funcionamiento de los mecanismos de control democrático” Monsiváis, 2014. En tanto, el consejo puede ser concebido como tal.
4. El consejo debe superar su rol de ser un actor integrado por “invitados” ciudadanos que tienen alguna relación con el Poder Ejecutivo del estado. Se enfrenta a un dilema: el de la participación con poca capacidad de decisión, frente a un cuerpo administrativo que posee y controla toda la información.
5. En ese sentido, los alcances de los ciudadanos que participan en las diversas comisiones es limitado, toda vez que depende de los flujos de información que las dependencias proveen.
6. El fortalecimiento de instancias ciudadanas con amplio reconocimiento ante distintos actores público-políticos y sociales.

Respecto de las atribuciones, como se ha dicho se sintetizan en: opiniones, sugerencias, conocer, canalizar y dar seguimiento. No se incorporan elementos de recomendaciones de políticas públicas. Esto es interesante, ya que, en el desarrollo de las actividades del consejo, se trató de conducir las sugerencias y opiniones en esa ruta. Por tanto, que la permeabilidad-sensibilidad de los decisores gubernamentales en la reformulación de decisiones públicas, es muy baja, ya que la configuración gubernamental es la que prevalece.

El principal reto es, sin duda, la institucionalización de estos espacios IGPP, además de la necesaria transición a configuraciones no gubernamentales, vinculadas con escenarios gubernamentales de mayor cooperación. Como he mencionado, al momento de escribir estas líneas, el Consejo de Contraloría social<sup>50</sup> ha perdido fuerza, relevancia. En su lugar, se han creado Consejos Sectoriales con integración de ciudadanos de distintos sectores. Cuando sea el momento, será posible comparar ambas configuraciones de espacios IGPP.

---

50 En el portal de la Secretaría de la Transparencia, no se puede encontrar información al respecto: <https://strc.guanajuato.gob.mx/otros-documentos/>, consultado en diciembre de 2019.

## Bibliografía

- Ackerman, J. (coord.) (2008). *Más allá del acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y estado de derecho*. Siglo XXI. México.
- Arellano, D. (2011). De la administración pública a la nueva gestión pública: cinco dilemas. En Cabrero Mendoza, Enrique (2011). *Administración Pública*. Siglo XXI. México.
- Cabrero, E. (2005). *Acción pública y desarrollo local*. Fondo de Cultura Económica. México.
- Cunill, N. (2009). Contraloría social y derechos sociales. El desafío de la integridad. *Gestión y Política Pública*, XVIII (1), 3-37. [fecha de Consulta 10 de Mayo de 2020]. ISSN: 1405-1079. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=133/13311981001>
- Hevia de la Jara, F. (2006). *La contraloría social mexicana: participación ciudadana para la rendición de cuentas: diagnóstico actualizado a 2004*. Centro de Investigaciones y Estudios Superiores (CIESAS) y Universidad Veracruzana. México.
- Monsiváis, A. (2014). “La deliberación como mecanismo de control democrático: precisiones analíticas y cuestiones emergentes”. *Revista Mexicana de Sociología* (76) 3. 471-499
- Ocejo, A. (2015). Talleres de capacitación del Consejo de Contraloría Social, presentación.
- Olvera, A. (2016). La crisis política, los movimientos sociales y el futuro de la democracia en México. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, LXI(226), 279-295. [fecha de Consulta 17 de Mayo de 2020]. ISSN: 0185-1918. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=421/42144001010>
- Valle de Bethencourt, P. (2019). La violencia en Acapulco desde la sociedad civil: mecanismos de cohesión y contraloría social. *Intersticios Sociales*, (18), 169-211. [fecha de Consulta 9 de Mayo de 2020]. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=4217/421762161007>

## Documentos:

1. Documentos de trabajo de la Comisión de Contraloría Social, del Eje de Gobierno, Guanajuato Educado, del Gobierno del Estado.
2. Documentos de trabajo de los talleres de planeación del Consejo de Contraloría Social del Estado de Guanajuato.
3. Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato:
  - a. Acuerdo Gubernativo No. 21.

- b. Reglamento Interior del Consejo de Contraloría Social del Estado de Guanajuato.

**Sitio web:**

Secretaría de la Transparencia y la Rendición de Cuentas:

<http://contraloriasocial.strc.guanajuato.gob.mx/consejo-de-contraloria-social/>

# Capítulo V. Situación de los Derechos Humanos en los Municipios del Estado de Guanajuato (2012-2018). Elementos para un diagnóstico

*Jesús Soriano Flores y Manuel Vidaurri Aréchiga*

## I. Comentarios introductorios

La cultura de respeto a los derechos humanos sigue siendo incipiente. La efectividad de los mismos no coincide con los avances constitucionales y legislativos de los últimos años, donde sobresale la modificación constitucional del 10 de junio de 2011. Esta situación obliga a que, desde la academia, se formulen herramientas para la toma de decisiones de las autoridades obligadas por el artículo primero constitucional a proteger, promover y garantizar los derechos humanos. Este texto, es precisamente eso: una herramienta para orientar los trabajos particularmente desde los municipios del estado, para la prevención y atención de violaciones a determinados derechos humanos.

Somos conscientes de que elaborar un diagnóstico de la situación actual de los derechos humanos en los municipios de Guanajuato, que incluya cuáles son las condiciones vigentes, respecto al modo y la medida en que la población accede al disfrute y ejercicio de sus derechos, y a las medidas adoptadas o dejadas de adoptar por el Estado, sin duda, es un trabajo de gran complejidad, resultado de la valoración de múltiples indicadores que no se refieren en su totalidad. En este trabajo, como explicaremos a continuación, se deberán tomar en cuenta las siguientes consideraciones:

**Primera:** El documento se realizó con base en la información estadística de la Procuraduría de los Derechos Humanos del Estado de Guanajuato (en adelante PDHG) contenida en sus últimos informes de actividades en el periodo de 2013 a 2019.

**Segunda:** Los bloques de derechos humanos que se estudiaron son únicamente los siguientes: 1) derecho a la vida, integridad y seguridad personales, derecho a la justicia y otros derechos de libertad; y 2) derecho a la igualdad ante la ley y no discriminación; y derechos de grupos en particular. Evidentemente estos no son los únicos derechos, no

obstante, las prerrogativas que se analizaron son las que forman parte de la estructura de las bases de datos que utilizamos.

**Tercera:** Se construyeron, como se indicó en la anterior consideración, dos grandes bloques, y no un desglose en más apartados de derechos, debido a que los hechos violatorios que incluyen cada uno de los derechos en comento, no coinciden en todos los informes de actividades de la PDHG analizados, motivo por el cual tomamos la decisión de partir únicamente de dos grandes bloques de derechos.

**Cuarta:** Las conclusiones acerca de la mayor incidencia de hechos violatorios de los derechos tienen fundamento únicamente en las recomendaciones dirigidas a autoridades municipales.

**Quinta:** Las tablas estadísticas que se incorporaron son originales del presente diagnóstico, y aunque han sido conformadas por datos dispersos de los informes de la PDHG, ninguna constituye una copia de las contenidas en dichos informes.

En este orden de ideas, presentamos el siguiente estudio<sup>51</sup>, primeramente haciendo notar algunas consideraciones introductorias del sistema de protección de derechos denominado *ombudsman*.

## II. La protección no jurisdiccional de los derechos humanos y la metodología en la elaboración del documento

### 2.1. Sobre la Institución *ombudsman*

Una de las instituciones jurídicas más importantes de estos tiempos es la denominada *ombudsman* o también “Defensoría del Pueblo”<sup>52</sup>, que se traduce en una entidad pública que protege y defiende derechos humanos y que representa un claro e ineludible elemento esencial para la vida democrática de las sociedades contemporáneas. Esta institución, que aparece en la Constitución Sueca de 1809, tiene en México un desarrollo relativamente reciente.

---

51 El documento que se presenta constituye la revisión y actualización de un trabajo presentado con antelación en la siguiente fuente: Barrientos del Monte, Fernando (Coordinador), *Desarrollo Humano, Economía y Democracia en Guanajuato*, 1a ed., Universidad de Guanajuato, México, 2015. Agradecemos a Diana Jacqueline Vázquez González, alumna de la Licenciatura en Administración Pública de la División de Derecho, Política y Gobierno de la Universidad de Guanajuato por su colaboración en la integración de este trabajo.

52 Respecto al Defensor del Pueblo, se recomienda consultar el artículo: Vidaurri Aréchiga, Manuel, *El defensor del pueblo como instrumento para afianzar el derecho y la democracia. Algunas reflexiones*, en línea: [http://www.derecho.ugto.mx/index.php?option=com\\_content&view=article&id=191&Itemid=122](http://www.derecho.ugto.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=191&Itemid=122), fecha de consulta: 10 de Diciembre de 2011.

La protección “no jurisdiccional” de los derechos humanos verifica una evolución histórica que se concreta actualmente en los Organismos Públicos de derechos humanos (OPDH), que existen en cada una de las entidades federativas, así como una institución federal denominada Comisión Nacional de los derechos humanos (CNDH). El presente trabajo, precisamente se realizó a partir de la práctica de la institución de Guanajuato, denominada oficialmente Procuraduría de los Derechos Humanos del Estado de Guanajuato. A continuación nos referiremos a la estructura y funcionamiento general de estos organismos y posteriormente pondremos especial atención en la información de la oficina guanajuatense.

## **2.2. Sobre la estructura y funcionamiento de los organismos públicos de derechos humanos**

El artículo 102 constitucional establece la estructura y funcionamiento genérico de estos organismos; además, instruye al poder legislativo tanto federal, como a los estatales a que establezcan dichas entidades, las cuales protegerán prerrogativas fundamentales vigentes en el orden jurídico mexicano, y que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público —con excepción de los del poder judicial de la federación—, que violen derechos.

Actualmente en nuestro país, y desde el año de 1992, se han ido estableciendo los OPDH, de tal manera que al día de hoy, la totalidad de las entidades federativas, incluyendo a la Ciudad de México y a la federación, tienen OPDH que de acuerdo al texto constitucional debían establecerse. En este orden conceptual, estamos ante el sistema no jurisdiccional de derechos humanos más grande del mundo, integrado por treinta y dos OPDH en las entidades federativas, comprendiendo la Ciudad de México y uno nacional.

A diferencia de los sistemas “jurisdiccionales” que emiten sentencias y cuya estructura es claramente identificable, los OPDH formulan “recomendaciones” de naturaleza pública que nos son vinculantes. Las recomendaciones se formulan después de un proceso indagatorio, cuando este concluye con elementos que determinan responsabilidad de una o varias autoridades por violaciones a derechos humanos. En este sentido, dichas resoluciones conservan, sin duda, el espíritu del *ombudsman* sueco que fundamenta su actuación en su reconocimiento ético y por supuesto jurídico, elementos que dan soporte a una resolución que aunque en términos de derecho estricto no es obligatoria, sí conlleva una fuerza indiscutible en su solvencia ética.

Como sucede en los países que cuentan con el sistema ombudsman, en México a menudo se cuestiona la efectividad de sus resoluciones por esa carencia de coercibilidad. No obstante, es menester recordar que la fuerza de esos actos jurídicos es

ciertamente *sui generis*, pero no por ello despreciable. Nos encontramos ante instituciones que basan su actuación en normas jurídicas, pero siempre con un respaldo ético que de alguna manera suple la obligatoriedad en cuanto su acatamiento.

El problema claramente aparece cuando las instituciones *ombudsman* son representadas e integradas personas que carecen —además de especialización y experiencia en la asignatura— de ese reconocimiento ético, aunado a sus vínculos políticos con la autoridad. Por ello es importante la consolidación los OPDH con entendimiento claro de sus objetivos, enmarcados por el perfil estricto de sus titulares y demás integrantes.

El hecho de que las recomendaciones no sean vinculantes, no debe entenderse como un espacio de absoluta discrecionalidad para la autoridad, en virtud de que las y los servidores públicos están obligados a responder las recomendaciones que les presenten estos organismos. Inclusive en el supuesto de que las recomendaciones emitidas no sean aceptadas o cumplidas, las autoridades o servidores públicos en todos los casos, deben fundar, motivar y hacer pública su negativa<sup>53</sup>.

Los OPDH no tienen competencia tratándose de asuntos electorales y jurisdiccionales, y recientemente se incorporó a las facultades del *ombudsman* la materia “laboral”, que hasta antes de la reforma constitucional de 2011 igualmente formaba parte de las materias sobre las cuales no podía conocer.

Respecto de su denominación, la Constitución únicamente se refiere expresamente al organismo nacional que nombra como “Comisión Nacional de los Derechos Humanos”; y en lo que tiene que ver con el resto de los OPDH de los estados de la República, y conservando por supuesto los lineamientos constitucionales, existe libertad para el título formal de dichos organismos. Así, en la Ciudad de México, como en la mayoría de las entidades, se denomina “Comisión de Derechos Humanos”, y en el caso de Guanajuato y Baja California, recibe el nombre de “Procuraduría de los Derechos Humanos”.

Además de ser organismos constitucionales, los OPDH son autónomos; característica esencial en la construcción y labor del *ombudsman* contemporáneo. La autonomía se erige como una de las bases de actuación de los OPDH más trascendente y, sin la cual, consideramos podría incluso cuestionarse su existencia.

La Constitución es clara cuando indica categóricamente que las Constituciones de los Estados y el Estatuto del Gobierno de la Ciudad de México, establecerán y garantizarán la autonomía de los OPDH. En este orden conceptual, estos no

---

53 La reforma constitucional de 2011 en materia de derechos humanos incorpora una facultad importante para los OPDH, consistente en que estos, pueden solicitar a la Cámara de Senadores —o en sus recesos a la Comisión Permanente, o las legislaturas de las entidades federativas, según corresponda—, que llamen para su comparecencia a las autoridades o servidores públicos responsables a efecto de que expliquen el motivo de su negativa. En este tenor, el Poder Legislativo en México se convierte de manera directa en sujeto obligado en la verificación del respeto a los derechos humanos por parte de las autoridades que han sido señaladas por los OPDH.

se encuentran inscritos en un esquema de jerarquía administrativa con los poderes del Estado, la autonomía significa entonces la capacidad jurídica que tienen esos organismos para cumplir con sus atribuciones constitucionales, legales y éticas con plena libertad de gestión y presupuestaria, sin tener, en ningún caso, interferencias de otras autoridades de cualquier índole. La autonomía institucional se erige, entonces, como “un principio que se construye y ratifica en el actuar cotidiano de los organismos públicos autónomos; [...]es una sana distancia que permite equilibrio, diálogo y encuentro de la pluralidad” (Álvarez Icaza, 2011: en línea).

Es importante señalar en este momento que la autonomía de referencia evidentemente está inscrita en un marco de legalidad, en donde, por ejemplo, los OPDH son sujetos de auditorías respecto al destino de los recursos públicos que les son asignados periódicamente para su funcionamiento. En este sentido, como bien lo ha establecido Álvarez Icaza, “Es necesario realizar un doble proceso de rendición de cuentas que consiste en informar a detalle sobre las recomendaciones, el presupuesto y los programas implementados bajo un criterio de racionalidad de gasto” (Álvarez Icaza, 2004:7).

Además de la función relativa a la investigación de quejas y denuncias por posibles violaciones a derechos humanos, los OPDH en México incorporan en sus funciones la educación y promoción en derechos humanos, así como orientaciones y asesorías jurídicas, servicios, todos ellos gratuitos para las y los usuarios.

En atención a la dimensión histórica de los derechos humanos, estamos convencidos de que la educación y promoción de estos derechos constituye un tema de primer orden en la agenda nacional e internacional de los derechos humanos. En ese sentido, los OPDH tienen también una responsabilidad directamente vinculada con estos temas. El desarrollo histórico de estos derechos, pone de manifiesto que aunque posterior a las importantes etapas de positivación e internacionalización, el conocimiento integral de autoridades y sociedad en esta materia es básico para la consolidación de una cultura de respeto a estas prerrogativas fundamentales. La educación y promoción se constituyen en los pilares que sostienen a sociedades solidarias, respetuosas y tolerantes, principios indispensables para la vigencia de los derechos humanos.

### **2.3. La Procuraduría de Derechos Humanos del Estado de Guanajuato**

Como lo hemos señalado en la introducción, los indicadores en la elaboración de un diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos que pueden emplearse son múltiples; no obstante, para los efectos de este trabajo, nos limitaremos a los datos derivados de los informes de actividades del organismo público de derechos humanos estatal, que se inscribe dentro del denominado sistema *ombudsman* al cual nos referiremos a continuación.

La PDHG es un organismo constitucional que encuentra su fundamento en el numeral 4 de la Constitución Política del Estado de Guanajuato, que contempla la organización, funcionamiento, competencia y procedimientos de un organismo estatal de protección de los derechos humanos, dotado de plena autonomía, que conocerá de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público de carácter estatal o municipal que violen estos derechos, formulará acuerdos o recomendaciones públicas, no vinculatorias, denuncias y quejas ante las autoridades respectivas. Finalmente, señala el artículo, que el organismo de referencia no será competente para conocer de quejas que se originen con motivo de acuerdos o decisiones de instancias electorales, ni tratándose de resoluciones de naturaleza jurisdiccional; pero podrá conocer de asuntos de orden administrativo de los órganos de impartición de justicia que transgredan derechos humanos.

Siguiendo el orden constitucional establecido en el apartado anterior, el 16 de octubre de 1992, el H. Congreso del Estado de Guanajuato aprobó la "Ley que crea la Procuraduría de los derechos humanos para el Estado de Guanajuato", concibiendo un organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, mismo que inició sus labores el 3 de mayo de 1993, y que está dotado de autonomía, de conformidad con lo dispuesto por la ley para la protección de los derechos humanos en el Estado de Guanajuato, emitida por decreto número 369, publicado en el periódico oficial del Estado, el 26 de septiembre de 2000.

Sus objetivos fundamentales son la protección, defensa, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos, así como propiciar una cultura de respeto a los mismos. La PDHG, como se verificó en el texto constitucional, atiende quejas y denuncias en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa, provenientes de cualquier autoridad o servidor público, de carácter estatal o municipal, que violen los derechos humanos. Dicha institución no es competente para conocer de asuntos electorales y jurisdiccionales. Sus servicios son gratuitos y se dividen en tres áreas: atención e investigación de quejas y denuncias; asesorías jurídicas; y educación y promoción. Para los efectos de este documento, únicamente nos centraremos en la información relativa al primer rubro de servicios señalado, atendiendo a la metodología que se indica a continuación.

#### **2.4. Metodología para el desarrollo del diagnóstico**

Primeramente, verificaremos el contenido de los derechos analizados, y sus respectivos hechos violatorios. Posteriormente, en el desarrollo de cada uno de los derechos, nos referiremos al estado actual en Guanajuato, como lo comentamos, de conformidad con la información contenida en los informes de la PDHG.

Es importante hacer notar que desglosaremos los informes de actividades de referencia por cada uno de los derechos, referidos exclusivamente a la vulneración de

estos por autoridades municipales. En este sentido, nuestras principales conclusiones estarán encaminadas a identificar los municipios en los que, proporcionalmente al número de población, se verifican más hechos violatorios de los derechos que se estudiarán, para finalmente establecer una agenda mínima de atención.

### III. Análisis de dos bloques de derechos humanos

#### 3.1. Derecho a la vida, integridad y seguridad personales, derecho a la justicia y otros derechos de libertad

El derecho a la vida y la integridad personal comprende, entre otras cuestiones, la posibilidad de disfrutar del ciclo vital con respeto a la dignidad humana, y lo referido a la prohibición de la pena de muerte, tortura y otros tratos crueles, inhumanos y/o degradantes. México tiene suscritos diversos tratados internacionales, en materia de derechos humanos, que proscriben este tipo de medidas por parte de cualquier autoridad, en específico las judiciales, que por mandato del artículo 21° de la CPEUM tiene el monopolio constitucional de imponer penas.

La CPEUM no tiene un artículo específico que consagre el derecho a la vida pero sí los tiene para su protección, en su artículo 22°: “Quedan prohibidas las penas de muerte, de mutilación, de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie [...] y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales”, el PIDCP en su artículo 7° prohíbe, además de lo anterior, cualquier tipo de experimento médico o científico en las personas. El Pacto de San José establece en su artículo 5° el respeto a la integridad física, psíquica y moral. La DUDH hace lo propio en su artículo 5°.

Es importante señalar que algunas de las primeras recomendaciones que emitió la CNDH fueron en materia de tortura y tratos crueles, de lo anterior que en 1991 se expidió la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura.

Tratándose de la pena de muerte, México se ha arreglado a los tratados internacionales que tiene suscritos y ratificados, de forma que no puede volver a establecerla por mandato del Pacto de San José toda vez que ha sido retirada en la CPEUM. Cabe mencionar, también, que en la DUDH, el PIDCP y la CADH, el derecho a la vida sí está consagrado en sus artículos 3°, 6° y 4°, respectivamente.

Respecto del contenido del derecho a la vida, el comienzo del ciclo vital en el ser humano, es sin lugar a dudas un tema polémico y cuyas discusiones jurídicas aún no encuentran criterios unánimes; no obstante, es importante referir que nuestra Constitución Política del Estado de Guanajuato, refiere que “persona es todo ser humano desde su concepción hasta su muerte natural”.

Por último, cuando nos referimos específicamente al derecho a la integridad personal, verificamos que “es la prerrogativa que tiene toda persona a no sufrir ac-

tuaciones nocivas en su estructura corporal, fisonómica, fisiológica o psicológica, o cualquier otra alteración en el organismo que deje huella temporal o permanente, que cause dolor o sufrimiento graves, con motivo de injerencia o actividad dolosa o culposa de un tercero” (Soberanes, 2009: 225).

Respecto al derecho a la justicia, no sólo implica el simple y llano derecho que gozamos todas las y los mexicanos de acudir ante los tribunales a exigir una respuesta a nuestras pretensiones, sino que además contiene toda una serie de principios que se han recogido en nuestra constitución y en los ya mencionados tratados internacionales.

El derecho a la legalidad significa que la totalidad de los actos de las autoridades públicas, deberán tener fundamentación y motivación en el orden jurídico vigente, donde encontramos su referencia constitucional fundamentalmente en el numeral 16 de la CPEUM, cuando refiere que “nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento”.

Por su parte, la prerrogativa “seguridad jurídica” está identificada como un derecho que otorga certidumbre a los particulares, respecto de la vigencia y aplicación de las normas jurídicas del sistema vigente, al identificar las atribuciones que definen el poder del Estado y los límites del mismo. Este derecho incluye, entre otros, el derecho a la presunción de inocencia, audiencia, inviolabilidad de las comunicaciones privadas, libertad de las posesiones o derechos y la prohibición de la aplicación retroactiva de la ley en perjuicio de cualquier persona.

Los artículos constitucionales citados, así como los que se relacionan con los mismos, tales como el 17 y el 23, sostienen una relación estrecha con la rama del derecho penal, pues es la que controvierte los derechos más importantes de las personas: la libertad y la vida. Ante la problemática actual de seguridad y el ferviente debate sobre esta, como lo hemos pronunciado, en contraposición a diversos mitos generados en la asignatura, “no hay auténtica seguridad pública sin respeto a los derechos humanos.” (Vidaurri, 2011: 150)

La legislación internacional, igualmente se ha manifestado en razón del derecho a la justicia, por ejemplo la DUDH en su artículo 10°, el PIDCP en su correspondiente 4°, y la CADH en sus numerales 8 y 23.

En otro orden de ideas, el derecho a la libertad tiene diversas aristas<sup>54</sup>, pero en esta parte fundamentalmente nos referiremos al derecho a la “libertad personal”, vinculado con el derecho a la legalidad, y que sobre todo tiene relación con los

---

54 Algunos de los derechos humanos que se desprenden de este grupo de derechos: libertades de tránsito, expresión e imprenta (prohibición de censura), enseñanza, trabajo, procreación, asociación, reunión, residencia, religiosa, consciencia, económica.

derechos de las personas privadas de su libertad, específicamente nos referimos al caso de inculpados y procesados. Igualmente dentro de los hechos violatorios en esta sección, atenderemos violaciones al derecho a la libertad y acoso sexual, acoso laboral (*mobbing*), así como violación al derecho a la libertad de expresión.

La regulación normativa de estos derechos la podemos encontrar, entre otros, en los siguientes numerales: de la CPEUM en sus artículos 1, 14 y 16, la DUDH los establece en su artículo 2, la CADH en sus correspondientes 1 y 7, y el PIDCP en sus artículos 5 y 9, sólo por mencionar algunos de los fundamentos de este derecho.

### 3.1. Situación en los municipios del estado de Guanajuato

En este apartado, elaboraremos cuadros estadísticos que nos permitan desglosar el número de hechos violatorios de los derechos que nos ocupan, referido exclusivamente a la situación que se verifica en los municipios. Esta información será relacionada en la parte final de este trabajo, con el número de habitantes por municipio, para así tener un panorama más objetivo de las conductas antijurídicas violatorias de derechos humanos. Igualmente, es importante indicar que la lista completa de los hechos violatorios se encuentra en el Anexo 7.1.

### 3.2. Incidencia de hechos violatorios del primer bloque de derechos

La siguiente información nos permite verificar el desglose de las autoridades municipales señaladas como responsables en la incidencia de hechos violatorios en recomendaciones relativas a los derechos que estudiamos en este apartado.

#### Incidencia

Municipio	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Total
Abasolo	-	-	3	-	-	18	8	29
Acámbaro	12	15	6	4	4	7	5	53
Apaseo el Alto	1	4	1	1	-	-	-	7
Apaseo el Grande	3	2	-	7	-	3	-	15
Atarjea	-	-	-	-	-	-	-	0
Celaya	30	26	23	27	26	28	20	180
Comonfort	4	-	3	7	-	-	3	20
Coroneo	-	-	4	-	-	-	-	4
Cortazar	5	10	4	15	3	10	10	57
Cuerámara	5	-	3	6	4	-	6	24

Doctor Mora	-	-	-	8	3	2	2	15
Dolores Hidalgo	1	2	6	3	9	3	3	27
Guanajuato	4	10	4	8	6	3	4	39
Huanímaro	-	-	-	1	-	-	-	1
Irapuato	57	72	35	51	31	73	24	343
Jaral del Progreso	-	1	-	-	9	12	2	24
Jerécuaro	2	-	-	1	2	-	-	5
León	57	56	41	35	51	58	41	339
Manuel Doblado	-	4	-	-	1	-	-	5
Moroleón	-	-	2	3	-	1	1	7
Ocampo	1	-	-	-	-	-	1	2
Pénjamo	7	6	2	1	-	5	-	21
Pueblo Nuevo	-	-	-	1	5	3	-	9
Purísima del Rincón	-	3	-	4	2	-	-	9
Romita	-	4	-	5	-	4	2	15
Salamanca	15	12	7	4	6	1	-	45
Salvatierra	5	6	2	3	-	5	-	21
San Diego de la Unión	3	1	-	3	5	2	-	14
San Felipe	-	2	13	3	2	-	8	28
San Francisco del Rincón	3	3	6	1	-	-	-	13
San José Iturbide	5	4	6	1	8	5	-	31
San Luis de la Paz	-	5	8	14	4	8	-	39
San Miguel de Allende	15	15	13	32	7	16	17	115
Santa Catarina	-	-	-	-	-	7	-	7
Santa Cruz de Juventino Rosas	7	6	-	2	1	-	1	17

Santiago Maravatío	-	-	-	-	-	-	-	0
Silao	6	7	20	8	2	6	3	52
Tarandacuaao	-	-	-	-	-	-	-	0
Tarimoro	6	5	-	18	2	-	-	31
Tierra Blanca	-	-	-	1	3	-	-	4
Uriangato	2	2	-	2	1	-	-	7
Valle de Santiago	13	12	2	3	3	4	5	42
Victoria	-	1	-	-	-	-	-	1
Villagrán	-	2	2	-	6	3	-	13
Xichú	-	-	-	-	3	-	-	3
Yuriria	1	1	8	3	2	-	-	15
<b>Total</b>	270	299	224	286	211	287	166	1743

De la información se desprende que los diez municipios en los que sus autoridades han actualizado más hechos violatorios de los derechos, en estudio de conformidad con las recomendaciones emitidas por la PDHG y teniendo en cuenta el número de habitantes de cada municipio (Anexo 7.2), son:

1. Santa Catarina
2. Tarimoro
3. Jaral del Progreso
4. Cuerámara
5. Pueblo Nuevo
6. San Miguel de Allende
7. Doctor Mora
8. Irapuato
9. Cortazar
10. Acámbaro

#### **IV. Derecho a la igualdad ante la ley y no discriminación; y derechos de grupos en particular**

##### **4.1. Notas introductorias respecto del contenido del derecho**

En la doctrina jurídica, al derecho a la Igualdad se ha identificado como uno de

los principales bloques de derechos<sup>55</sup>. Formalmente, desde los albores revolucionarios de Francia, claramente se ha luchado por lograr la igualdad entre las y los ciudadanos, lo cual comprende simbólicamente la transición de la monarquía autoritaria hacia la anhelada democracia, de ahí que el derecho a la Igualdad sea hoy pilar fundamental de ésta.

La Igualdad para el jurista italiano Luigi Ferrajoli es "[...]En primer lugar igualdad de los derechos de libertad, que garantizan el igual valor de todas las diferencias personales -de nacionalidad, de sexo, de lengua, de religión, de opiniones políticas, de condiciones personales y sociales". (Ferrajoli, 2006: 118).

Actualmente es más claro dilucidar las flagrantes violaciones a este derecho—inclusive por naturaleza— cuando se trata a alguien de forma despectiva, cuando se le da un privilegio injustificado a una persona y a otra no, cuando se incurre en cualquier tipo de discriminación. Ante estas situaciones se ha venido consagrando el derecho a la Igualdad en diversas disposiciones nacionales e internacionales: la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) en su primer artículo establece que:

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

Este derecho, igualmente incluye la prerrogativa a la No Discriminación, y en este sentido, el mismo cuerpo constitucional indica:

“Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.”

En su artículo 4° establece la igualdad jurídica entre el varón y la mujer, y en sus artículos 12° y 13° restringe los títulos de nobleza y los tribunales especiales, respectivamente. Por su parte, el Pacto Internacional de derechos Civiles y Políticos (PIDCP), en su artículo 2°, obliga a los Estados parte a reconocer, sin distinción

---

55 El bloque de derechos de igualdad comprende cuestiones tales como el principio de no discriminación, la igualdad entre el varón y la mujer, la prohibición de tribunales exclusivos y los títulos de nobleza, entre otros.

alguna, los derechos ahí consagrados para todos sus individuos. El mismo tratado internacional en su artículo 14° dicta la igualdad ante la justicia, y el 26° ante la ley, prohibiendo cualquier forma de discriminación.

El Pacto Internacional de derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) establece lo propio en su artículo 3°, así como la Convención Americana de derechos humanos (en adelante Pacto de San José o CADH), todo lo anterior en arreglo de su predecesora la Declaración Universal de los derechos humanos de 1948 (DUDH), que reitera este derecho en múltiples ocasiones, en específico en su preámbulo y en sus artículos 1° y 7°.

Por último, es importante mencionar que, además de otros documentos internacionales en materia del derecho a la igualdad y trato digno, es importante revisar, de acuerdo con el caso concreto, legislación secundaria relativa a derechos de las mujeres, niñas y niños, indígenas, personas adultas mayores, personas migrantes, etc. Igualmente, es oportuno mencionar que en Guanajuato no existe una Ley Estatal para prevenir la Discriminación.

Por su parte, la prerrogativa relativa al trato digno está íntimamente relacionada con el derecho a la Igualdad, pues implica el trato respetuoso que deben recibir las personas de conformidad con su dignidad, donde eminentemente se garantice un mínimo de bienestar. En este orden de ideas, diversos documentos internacionales refieren el “derecho al trato digno”, como la CADH, que en su artículo 11.1., indica que “toda persona tiene derecho al respeto de su honra y al reconocimiento de su dignidad”.

En los últimos informes de la PDHG, se han ido incorporando hechos violatorios en contra de diversos grupos en situación de vulnerabilidad. Es verdad que dichos hechos podrían referirse a derechos civiles o probablemente económicos, sociales, culturales y/o ambientales; no obstante, en dichos informes, únicamente aparecen los grupos sociales en particular y no particularmente el tipo de hechos violatorios, circunstancia que estimamos debería de particularizarse en los próximos informes. Por lo anterior, en este apartado consideramos, en general los hechos violatorios cometidos por autoridades municipales frente a ciertos grupos, sin especificar el tipo de hecho.

#### **4.2. Situación en los municipios del estado de Guanajuato**

En este apartado, elaboraremos cuadros estadísticos que nos permitan desglosar el número de hechos violatorios de los derechos que nos ocupan, referido exclusivamente a la situación que se verifica en los municipios. Esta información será relacionada en la parte final de este trabajo, con el número de habitantes por municipio, para así tener un panorama más objetivo de las conductas antijurídicas violatorias de derechos humanos. Los hechos violatorios que incluyen este segundo bloque de derechos se encuentran en el Anexo 7.3.

Por último, verificaremos proporcionalmente al número de habitantes, y cuáles son los municipios en los que sus autoridades locales mayormente han actualizado hechos violatorios del derecho en análisis.

#### 4.4. Incidencia de hechos violatorios del derecho en recomendaciones dirigidas a autoridades municipales

La siguiente información nos permite verificar el desglose de las autoridades municipales señaladas como responsables en la incidencia de hechos violatorios en recomendaciones relativas al derecho que estudiamos en este apartado.

##### Incidencia

Municipio	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Total
Abasolo	-	-	-	-	-	-	-	-
Acámbaro	-	-	-	-	-	-	2	2
Apaseo el Alto	-	-	1	-	-	-	9	10
Apaseo el Grande	-	-	-	-	-	-	-	-
Atarjea	-	-	-	-	-	-	-	-
Celaya	3	-	-	-	-	-	7	10
Comonfort	1	-	-	-	-	-	1	2
Coroneo	-	-	-	-	-	-	-	-
Cortazar	-	-	1	-	-	-	-	1
Cuerámbaro	-	-	1	-	-	-	-	1
Doctor Mora	-	-	1	-	-	-	-	1
Dolores Hidalgo	-	-	-	-	-	-	-	-
Guanajuato	-	3	1	-	-	-	7	11
Huanímaro	-	-	-	-	-	-	-	-
Irapuato	1	-	2	-	-	-	-	3
Jaral del Progreso	-	-	-	-	-	-	-	-
Jerécuaro	-	-	-	-	-	-	-	-
León	5	6	5	-	-	-	-	16
Manuel Doblado	-	-	-	-	-	-	-	-

Moroleón	-	-	-	-	-	-	-	-
Ocampo	-	-	-	-	-	3	-	3
Pénjamo	-	-	-	-	-	-	-	-
Pueblo Nuevo	-	-	-	-	-	-	-	-
Purísima del Rincón	-	2	-	-	-	-	-	2
Romita	-	-	-	4	-	-	-	4
Salamanca	-	-	-	-	-	-	-	-
Salvatierra	-	-	-	-	-	-	-	-
San Diego de la Unión	2	-	-	-	-	-	-	2
San Felipe	-	-	-	-	-	6	-	6
San Francisco del Rincón	-	-	-	-	-	-	-	-
San José Iturbide	-	-	4	-	-	1	-	5
San Luis de la Paz	7	-	-	-	-	-	13	20
San Miguel de Allende	-	2	2	-	-	-	-	4
Santa Catarina	-	-	-	-	-	-	-	-
Santa Cruz de Juventino Rosas	1	-	-	-	-	-	-	1
Santiago Maravatío	-	-	-	-	-	-	-	-
Silao	-	-	-	-	-	-	-	-
Tarandacuao	-	-	-	-	-	-	-	-
Tarimoro	-	-	-	-	-	-	-	-
Tierra Blanca	-	-	-	2	-	-	-	2
Uriangato	-	1	-	-	-	-	-	1
Valle de Santiago	-	-	-	-	-	-	-	-
Victoria	-	-	-	-	-	-	-	-

Villagrán	-	-	-	-	-	-	-	-
Xichú	-	-	-	-	-	-	-	-
Yuriria	1	-	-	-	-	-	-	1
<b>Total</b>	21	14	18	6	-	10	39	108

De la información se desprende que los diez municipios en los que sus autoridades han actualizado más hechos violatorios de los derechos, en estudio de conformidad con las recomendaciones emitidas por la PDHG, y teniendo en cuenta el número de habitantes de cada municipio (Anexo 7.4), son:

1. San Luis de la Paz
2. Ocampo
3. Tierra Blanca
4. Romita
5. San José Iturbide
6. Guanajuato
7. San Felipe
8. San Diego de la Unión
9. Doctor Mora
10. Cuerámara

## V. Conclusiones: Hacia una agenda de políticas públicas

### 5.1. Municipios con mayor actualización de hechos violatorios de los derechos humanos analizados

De acuerdo con el análisis de la información que se presenta, identificamos los municipios con mayor incidencia de hechos violatorios de los derechos humanos estructurados en el documento de conformidad con el número de habitantes. En este orden de ideas, respecto al primer bloque que se estructuró, y que contiene el derecho a la vida, integridad, y seguridad personales; justicia y otros derechos de libertad, los municipios con mayor incidencia en la violación de dichos derechos son: Santa Catarina, Tarimoro, Jaral del Progreso, Cuerámara, Pueblo Nuevo, San Miguel de Allende, Doctor Mora, Irapuato, Cortazar y Acámbaro.

Finalmente, en relación con el segundo bloque en el que se incorporan las siguientes prerrogativas: derecho a la igualdad ante la ley y no discriminación; y derechos de Grupos en particular, los municipios más recurrentes en cuanto a la vulneración de dichos derechos son: San Luis de la Paz, Ocampo, Tierra Blanca, Romita, San José Iturbide, Guanajuato, San Felipe, San Diego de la Unión, Doctor Mora y Cuerámara.

## 5.2. Hacia una agenda mínima y general de políticas públicas con perspectiva y en materia de derechos humanos

A continuación, proponemos algunas acciones que los gobiernos municipales pueden emprender para disminuir violaciones a derechos humanos, y aunque esta es una propuesta académica, está inscrita en un marco de legalidad que deben atender las autoridades.

- Capacitación constante de la totalidad de las y los servidores públicos municipales en materia de derechos humanos, con énfasis en virtud de los derechos que analizamos, en las corporaciones de Seguridad Pública. En este sentido, es importante considerar la incorporación de programas vinculados con la promoción de la igualdad y la No Discriminación; así como capacitación e instrucción constante a cuerpos docentes, administrativos y estudiantes de escuelas primarias, siendo este un espacio apto para la propagación de ideas de discriminación que desembocan constantemente en difusión de ideas con prejuicios. En este rubro será importante considerar la promoción de valores cívicos, fundamentalmente entre jóvenes, así como campañas de concientización en favor del diálogo en las familias.
- Instalación de instancias de seguimiento en materia de derechos humanos. En este sentido, es importante que los ayuntamientos tengan grupos de trabajo específicos para la materia.
- Planeación y construcción de infraestructura atendiendo las necesidades en materia de derechos humanos.
- Revisión de la normatividad municipal a la luz de los estándares nacionales e internacionales de derechos humanos.
- Realización de acciones tendientes al ordenamiento territorial y desarrollo urbano equilibrado en el que se incorpore la perspectiva de derechos humanos.
- Diseño y ejecución de políticas públicas con perspectiva de derechos humanos dirigidas a poblaciones rurales.
- Atención específica —y con fundamento en la normatividad municipal, estatal e internacional en materia de derechos humanos— a grupos en situación de vulnerabilidad, como indígenas, adultos mayores, migrantes, personas con discapacidad, en situación de pobreza, etc.
- Revisión urgente y constante de los centros de reclusión e internamiento.
- Implementación de campañas de concientización social a través de propaganda en espacios públicos, internet, redes sociales y en específico radio y televisión, siendo estos medios los más frecuentados por el grueso de la población, en la que se brinde especial atención a grupos vulnerables.
- Incorporación de la perspectiva de género en las políticas públicas municipales, privilegiando la atención a mujeres y niñas, en donde debe considerarse la

creación o en su caso fortalecimiento de los Institutos o direcciones municipales de las mujeres.

- Firma de convenios de colaboración con la Procuraduría Estatal de los Derechos Humanos y con otras entidades públicas y no gubernamentales relacionadas con la defensa, promoción y protección de los derechos humanos; pero no como un simple protocolo, como es un lugar común, sino con acciones específicas planeadas y con tiempos de realización concretos.
- Planeación de los ejercicios presupuestales con perspectiva de derechos humanos.
- Asegurar y fomentar la expresión de la ciudadanía en los llamados "días ciudadanos", esto aunado a su derecho de petición. De esta forma el gobierno en turno recibirá retroalimentación de su desempeño.

En términos generales, es importante señalar que todas las políticas públicas, sin excepción, deben incorporar la perspectiva de derechos humanos, en virtud de que los mismos constituyen un asunto de legalidad y constitucionalidad. En este sentido, es importante atender la totalidad de los estándares nacionales e internacionales en la asignatura, en sintonía con la reforma constitucional de 2011.

## VI. Fuentes

### Bibliográficas y Páginas Web

Álvarez Icaza, E. (2011). *La CNDH: una auténtica Defensoría del Pueblo*, consulta en línea: <http://ierd.prd.org.mx/coy153-154/EAIL.htm>, fecha de consulta: 20 de noviembre de 2011.

Álvarez Icaza, E. (2004). "Entrevista a Emilio Álvarez Icaza Longoria" en: *Ómbudsman Ciudadano, Boletín Bimestral de la Academia Mexicana de derechos humanos*, 1ª ed., Número 3, Año 1, México, 2004.

Carbonell, M. (2006). *Los derechos fundamentales en México*, 3ª ed., Porrúa, México.

Ferrajoli, Luigi, "Sobre los derechos fundamentales", en *Cuestiones Constitucionales*, UNAM, No.15, México.

Procuraduría de los derechos humanos del Estado de Guanajuato, *Informes de Actividades XIX, XX, XI, XXI, XXII, XXIII XXIV y XXV*, consulta en línea: <http://www.derechoshumanosgto.org.mx>, fechas de consulta: Julio-noviembre de 2019.

Soberanes, J. (coord.) (2009). *Manual para la Calificación de Hechos violatorios de los derechos humanos*, 2ª ed., Porrúa, México.

Vidaurri, A., Chowell, M. & Arenas, D.(2005). *Compendio de derechos humanos contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes: Textos*

- Básicos*, 1ª ed., Procuraduría de los derechos humanos del Estado de Guanajuato, Impresos Graffos, S.A. de C.V., México, 2005.
- Vidaurri, M. & Valadez, M. (2002). *Derechos humanos y Justicia Penal: Documentos Básicos T. I*, 1ª ed., Procuraduría de los derechos humanos del Estado de Guanajuato, Graffos S.A. de C.V., México.
- Vidaurri, M. (2003). *Derechos humanos para el Desarrollo Social: Documentos Básicos*, 1ª ed., Procuraduría de los derechos humanos del Estado de Guanajuato, Coloristas y Asociados, S.A. de C.V., México.
- Vidaurri, M. (2011). *Compendio temático de derecho Penal*, 1ª ed., Porrúa, México.

## Legislación Básica

### Internacional:

- Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- Declaración Universal de los Derechos Humanos.
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

### Federal:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley Federal para prevenir y eliminar la discriminación.

### Estatal:

- Constitución Política del Estado de Guanajuato.
- Ley Orgánica del Ministerio Público.
- Ley para la Protección de los Derechos Humanos en el Estado de Guanajuato.
- Reglamento de la Ley para la Protección de los derechos humanos en el Estado de Guanajuato.
- Código Penal para el Estado de Guanajuato.
- Código de Procedimientos Penales para el Estado de Guanajuato.
- Código Civil para el Estado de Guanajuato.

## VII. ANEXOS

### 7.1. Hechos violatorios del primer bloque: derecho a la vida, integridad y seguridad personales, derecho a la justicia y otros derechos de libertad

Abstención u omisión en el nivel de custodia.

Abuso laboral.

Abuso sexual.

Acciones de la autoridad gubernamental encaminadas a obstaculizar la finalidad de la reforma y la readaptación social de las penas privativas de la libertad.  
Acciones de tortura descrita en el párrafo 144 del protocolo de Estambul.  
Acciones u omisiones que trasgreden los derechos de las personas privadas de su libertad.  
Acoso escolar.  
Acoso sexual.  
Acto de molestia injustificado.  
Actos u omisiones que transgreden la libertad de culto o de conciencia.  
Agresiones simples.  
Aislamiento o incomunicación.  
Allanamiento de morada.  
Amenazas.  
Amenazas e intimidación.  
Aseguramiento indebido de bienes.  
Ataque a la propiedad privada.  
Ataques, obstaculización o injerencias arbitrarias de la libertad de expresión y pensamiento.  
Cateos y visitas domiciliarias ilegales.  
Censura.  
Clausura administrativa no fundada ni motivada.  
Cohecho.  
Comparecía forzada ante autoridad ministerial.  
Daños.  
Deficiente integración de averiguación previa.  
Deficiente procuración de justicia.  
Denegación de justicia.  
Derecho a la honra.  
Derecho a la integridad personal.  
Derecho a la intimidad.  
Derecho a la libertad de pensamiento y de expresión.  
Derecho a la libertad de reunión y asociación.  
Derecho a la libertad y seguridad personales.  
Derecho a la propiedad privada.  
Derecho a la protección de la violencia en los centros escolares y de trabajo.  
Derecho a la seguridad jurídica.  
Derecho a no ser obligada u obligado a declararse culpable.  
Derecho a no ser sometido a cualquier tipo de tortura.  
Derecho a ser debidamente notificada o notificado de toda sentencia, acto u omisión que se le afecta en su espera jurídica.

Derecho a un recurso legal en caso de ser amenazada la libertad.  
Derecho al acceso a una vida libre de violencia.  
Derecho al debido proceso, garantías judiciales.  
Derecho al respeto a la integridad física, psíquica y moral.  
Derecho de las víctimas y la persona ofendida.  
Derecho de petición y pronta respuesta.  
Derecho de las personas privadas de su libertad.  
Derecho político.  
Desaparición forzada.  
Detención arbitraria.  
Detención ilegal.  
Dilación en la integración de averiguación previa.  
Dilación en la integración de carpeta de investigación.  
Dilación en la procuración de justicia.  
Dilación o negligencia administrativa en el proceso jurisdiccional.  
Dilación para la presentación de la persona ante el ministerio público o la o el juez.  
Divulgación entre los medios informativos de los datos personales y confidenciales de las personas acusadas o del proceso.  
Ejecución de cateos y/o actos de molestia al interior de un domicilio, sin tener orden judicial para esta acción.  
Ejecución extrajudicial, arbitraria o sumaria.  
Ejercicio ilegal del cargo.  
Ejercicio indebido de la función pública.  
Empleo arbitrario de la fuerza pública.  
Empleo indebido de información.  
Extorsión.  
Falta de acusación.  
Falta de diligencia.  
Falta de fundamentación o motivación legal.  
Falta de probidad y/o diligencia en las funciones propias del encargado.  
Falta o deficiencia en la fundamentación o motivación.  
Golpes.  
Homicidio.  
Hostigamiento.  
Hostigamiento laboral.  
Hostigamiento por parte de autoridad o servidor público.  
Hostigamiento sexual.  
Inadecuada protección de datos personales.  
Incomunicación.

Incumplimiento con alguna formalidad para la emisión de la orden de cateo o durante la ejecución de éste, así como para las visitas domiciliarias.

Incumplimiento de la función pública en la procuración de justicia y administración de justicia.

Incumplimiento de las formalidades para la emisión de la orden de cateo o visitas domiciliarias.

Incumplimiento de prestaciones de seguridad social.

Incumplir con alguna formalidad para la emisión de la orden de cateo o durante la ejecución de éste, así como para las visitas domiciliarias.

Indebida dilación del juicio.

Inejecución de resolución, sentencia, o laudo.

Injerencias arbitrarias o ataques a la dignidad y a la honra.

Insuficiente protección a víctimas del delito.

Insuficiente protección de personas.

Intimidación.

Irregular integración de averiguación previa.

Irregular integración de carpeta de investigación.

Lesiones.

Maltrato.

Maltrato físico o mental por parte de autoridad o servidor público.

Negación de justicia.

Negativa de asistencia a víctimas del delito.

Negativa de protección contra las injerencias arbitrarias o los ataques a la vida privada o a la intimidad.

Negativa en la recepción de una denuncia.

Negativa o inadecuada prestación de servicios públicos.

Negativa restricción u obstaculización de las actividades culturales.

Negativa u obstaculización del derecho de petición y pronta respuesta.

Negativa u omisión de otorgar derechos de audiencia, así como de fundamentar y motivar los castigos, sanciones o amonestaciones impuestos a las y los internos.

Negativa, restricción u obstaculización de la adecuada protección judicial.

Negativa, restricción u obstaculización de la visita familiar.

Negativa, restricción u obstaculización del trabajo.

Negativa, restricción u obstaculización para la atención durante el embarazo, parto, posparto y después de un aborto.

Negativa, restricción u obstaculización para que las y los internos puedan realizar llamadas telefónicas.

Negativa, restricción u obstaculización para otorgar a los internos una estancia digna.

Negativa, restricción u omisión para informar a la o el inculpado sobre las razones de su detención.

Negativa, restricción, obstaculización para que la o el inculpado pueda ser asistido o asesorado por una o un defensor de oficio.

Negativa, restricción u obstaculización de la adecuada protección judicial.

No devolución indebida de bienes.

Obstaculización arbitraria para la ejecución de la profesión u oficio de elección.

Obstaculización u omisión de observar la ley o normatividad aplicable.

Obstaculización, injerencias arbitrarias o ataques a la propiedad privada.

Obstaculización, restricción o negativa de acceso a la información.

Omisión de aplicación de reglamentos municipales.

Omisión de brindar medicinas efectivas de protección.

Omisión de información al ofendido.

Omisión de investigar eficaz y oportunamente (irregularidad en la averiguación previa).

Omisión de medidas correspondientes para garantizar para la reparación del daño y la indemnización.

Omisión de notificación o irregularidades en la notificación.

Omisión en la investigación efectiva de la tortura o los malos tratos.

Otros actos y emisiones que transgreden el derecho a un adecuado funcionamiento de las administraciones públicas.

Otros actos y emisiones que transgreden los derechos de las víctimas y/o personas ofendidas.

Prestación indebida de servicio público.

Privación de la vida.

Restricción al trabajo y al acceso a la información.

Retardo injustificado en la integración y determinación de la averiguación previa.

Retención ilegal.

Robo.

Sometimiento de una persona menor de edad a un procedimiento de averiguación previa o de juicio, como si fuera una persona adulta.

Tortura (física y/o psicológica).

Transgresión del derecho a la privacidad.

Transgresión del derecho a la protección de la propiedad.

Transgresión del derecho a una defensa adecuada.

Transgresión del derecho de petición.

Trato indigno y afectación a la libertad.

Tratos crueles e inhumanos o degradantes (malos tratos).

Uso desproporcionado o indebido de la fuerza.

Violación a la ubicación de los reclusos o internos en las áreas adecuadas.  
Violación a los derechos civiles.  
Violación al derecho a la administración de justicia.  
Violación al derecho al honor a la libertad de expresión.  
Violación al derecho al honor y ataques a la libertad de expresión.  
Violación al derecho a la honra y a la reputación.  
Violación al derecho a la integridad y seguridad personal.  
Violación al derecho a la inviolabilidad del domicilio.  
Violación al derecho a la legalidad y seguridad jurídica.  
Violación al derecho a la libertad.  
Violación al derecho a la libertad de expresión.  
Violación al derecho a la libertad de pensamiento y de expresión.  
Violación al derecho a la libertad y seguridad personal.  
Violación al derecho a la privacidad.  
Violación al derecho a la propiedad privada.  
Violación al derecho a la propiedad y a la posesión.  
Violación al derecho a un adecuado funcionamiento de la administración pública.  
Violación al derecho al acceso a la justicia.  
Violación al derecho al debido proceso.  
Violación al derecho al honor y al buen nombre.  
Violación al derecho de acceso a la información pública.  
Violación al derecho de acceso a una vida libre de violencia.  
Violación al derecho de petición y pronta respuesta.  
Violación al derecho de una defensa adecuada.  
Violación al principio de legalidad en el desempeño de la función pública.  
Violación de la presunción de inocencia.  
Violación de los derechos relativos a la procuración de justicia.  
Violación del derecho a la dignidad humana.  
Violación del derecho a la honra.  
Violación del derecho a la integridad y seguridad personales.  
Violación del derecho a la intimidad y a la propia imagen.  
Violación del derecho a la inviolabilidad del domicilio.  
Violación del derecho a la libertad.  
Violación del derecho a la libertad de expresión.  
Violación del derecho a la libertad de tránsito.  
Violación del derecho a la libertad personal.  
Violación del derecho a la privacidad.  
Violación del derecho a la procuración de justicia.  
Violación del derecho a la propia imagen.

Violación del derecho a la propiedad.  
 Violación del derecho a la protección de datos personales.  
 Violación del derecho a la protección de la dignidad.  
 Violación del derecho a la seguridad jurídica.  
 Violación del derecho a la seguridad pública y libertad personal.  
 Violación del derecho a la vida.  
 Violación del derecho a una vida libre de violencia en el entorno laboral.  
 Violación del derecho al acceso a la administración de justicia.  
 Violación del derecho al debido proceso.  
 Violación del derecho al honor.  
 Violación del derecho a la libertad sexual.  
 Violación del derecho de acceso a la información.  
 Violación del derecho de acceso a la justicia.  
 Violación del derecho de las víctimas.  
 Violación u obstaculización de las garantías del debido proceso.  
 Violaciones al derecho a la integridad y a la seguridad personal.  
 Violaciones al derecho a la legalidad y a la seguridad jurídica.  
 Violencia laboral.

**7.2. Incidencia de hechos violatorios por habitante en recomendaciones (autoridades municipales)<sup>56</sup> del primer bloque: derecho a la vida, integridad y seguridad personales, derecho a la justicia y otros derechos de libertad**

Municipio	Incidencia de hechos violatorios	Hechos violatorios por habitante
Abasolo	29	0.00031872
Acámbaro	53	0.00047269
Apaseo el Alto	7	0.00010226
Apaseo el Grande	15	0.00016198
Atarjea	0	0
Celaya	180	0.00036415
Comonfort	20	0.00024221
Coroneo	4	0.00004844
Cortázar	57	0.00059399
Cuerámara	24	0.00084746

<sup>56</sup> Los cuadros estadísticos que se muestran fueron elaborados para la realización del presente diagnóstico.

Doctor Mora	15	0.00061935
Dolores Hidalgo cuna de la Independencia Nacional	27	0.0001775
Guanajuato	39	0.00021168
Huanímaro	1	0.00004621
Irapuato	343	0.0005972
Jaral del progreso	24	0.00088514
Jerécuaro	5	0.00010193
León	339	0.00021474
Manuel Doblado	5	0.00012876
Moroleón	7	0.00013895
Ocampo	2	0.00008501
Pénjamo	21	0.00013947
Pueblo Nuevo	9	0.00075809
Purísima del Rincón	9	0.00011278
Romita	15	0.00025051
Salamanca	45	0.00016467
Salvatierra	21	0.00020918
San Diego de la Unión	14	0.00035293
San Felipe	28	0.00024755
San francisco del rincón	13	0.00010878
San José Iturbide	31	0.00039343
San Luis de la Paz	39	0.00032224
San Miguel de Allende	115	0.00066916
Santa Catarina	7	0.00133055
Santa cruz de Juventino rosas	17	0.00020467
Santiago Maravatío	0	0
Silao	52	0.00027431
Tarandacuao	0	0
Tarimoro	31	0.00090477
Tierra Blanca	4	0.00021097
Uriangato	7	0.00011153
Valle de Santiago	42	0.00029438
Victoria	1	0.00004959
Villagrán	13	0.00022098

Xichú	3	0.00025775
Yuriria	15	0.00021501

### **7.3. Hechos violatorios del segundo bloque: derecho a la igualdad ante la ley y no discriminación; y derechos de Grupos en particular**

Abstención u omisión de brindar una adecuada protección a la integridad física o psicológica de la persona privada de su libertad.

Acciones u omisiones que transgreden los derechos específicos de adolescentes sujetos al sistema de justicia.

Aislamiento o incomunicación.

Censura, indiferencia o presión directa o indirecta sobre cualquier expresión, opinión o información difundida a través de cualquier medio de comunicación oral, escrito, artístico, visual o electrónico.

Condiciones indignas de vida en el establecimiento de reclusión.

Deficiencia u omisión de notificar las determinaciones de la averiguación previa.

Deficiencia u omisión en el envío de citatorios.

Derecho a acceder a la procuración y administración de justicia.

Derecho a la igualdad ante la ley y la no discriminación.

Derecho a la niñez.

Derecho a la protección de las personas con discapacidad.

Derechos de fundamentación, motivación y audiencia antes de cualquier castigo, sanción o amonestación.

Derechos de la víctima o de una persona ofendida.

Despido laboral, expulsión de una escuela y/o desalojo de vivienda por vivir con VIH/sida.

Discriminación.

Discriminación basada en la orientación sexual e identidad de género (LGBTI).

Imposición de castigo indebido a reclusos o internos.

Insuficiente protección de personas privadas de su libertad.

Irregularidades en el traslado penitenciario.

Negativa, restricción u obstaculización de las actividades culturales.

Negación injustificada de beneficio de ley.

Negativa, restricción u obstaculización para otorgar a las y los internos una estancia digna.

Negativa de investigar diligentemente.

Negativa u omisión del estado para considerar el interés superior de la niña, el niño y de la o el adolescente en todas las medidas o gestiones de tribunales judiciales o administrativos.

Negativa, restricción u obstaculización de asesoría como víctima de un delito.  
Negativa, restricción u obstaculización del trabajo.  
Negativa, restricción u obstaculización para dar copias de las declaraciones.  
Negativa, restricción u obstaculización para implementar o poner en marcha las medidas de protección de las niñas y de los niños que se requieren parte de sus familias, de la sociedad y del estado.  
Negativa, restricción u obstaculización para la recepción de pruebas.  
Negativa, restricción u obstaculización para que las y los internos puedan realizar llamadas telefónicas.  
Negativa, restricción u obstaculización de la visita familiar.  
Obstaculización o negativa para la protección de la integridad física o psicológica de la niña, el niño y de la o el adolescente.  
Omisión en la protección contra la violencia y para prestar auxilio cuando ocurre maltrato físico, verbal, psicoemocional y sexual.  
Otra violación a los derechos de periodistas y defensores de derechos humanos.  
Violación a defender los derechos humanos.  
Violación a la ubicación de los reclusos o internos en las áreas adecuadas.  
Violación a los derechos de las mujeres.  
Violación a los derechos de las personas migrantes.  
Violación a los derechos de las personas privadas de su libertad.  
Violación a los derechos de los adolescentes internos.  
Violación a los derechos de los detenidos.  
Violación a los derechos de los indígenas.  
Violación a los derechos de niñas, niños y adolescentes.  
Violación a los derechos de los periodistas.  
Violación a los derechos de los reclusos o internos.  
Violación a los derechos de los seropositivos o enfermos de sida.  
Violación a los derechos de personas bajo la condición jurídica de migrantes.  
Violación a los derechos de personas con algún tipo de discapacidad.  
Violación a los derechos de personas con discapacidad.  
Violación a los derechos de las personas privadas de su libertad.  
Violación al derecho a la igualdad y al trato digno.  
Violación al derecho de las mujeres a una vida libre de violencia.  
Violación al principio de interés superior de la niñez.  
Violación de los derechos de las personas adultas mayores.  
Violación del derecho a la no discriminación.  
Violación del derecho a la vida digna.  
Violación del derecho a un trato digno.  
Violación del derecho al descanso y al disfrute de actividades recreativas.

Violación del derecho al principio de igualdad ante la ley y no discriminación.  
 Violación del derecho de las personas privadas de su libertad al goce del grado máximo de salud.  
 Violación del derecho de niñas y niños a la educación.  
 Violencia obstétrica.

#### 7.4. Incidencia de hechos violatorios por habitante en recomendaciones (autoridades municipales)<sup>57</sup> del segundo bloque: derecho a la igualdad ante la ley y no discriminación; y derechos de Grupos en particular

Municipio	Incidencia de hechos violatorios	Hechos violatorios por habitante
Abasolo	0	0
Acámbaro	2	0.00001784
Apaseo el Alto	10	0.000014608
Apaseo el Grande	0	0
Atarjea	0	0
Celaya	10	0.00002023
Comonfort	2	0.00002422
Coroneo	0	0
Cortázar	1	0.00001042
Cuerámaro	1	0.00003531
Doctor Mora	1	0.00004129
Dolores Hidalgo cuna de la Independencia Nacional	0	0
Guanajuato	11	0.00005971
Huanímaro	0	0
Irapuato	3	0.00000522
Jaral del Progreso	0	0
Jerécuaro	0	0
León	16	0.00001014
Manuel Doblado	0	0
Moroleón	0	0
Ocampo	3	0.00012751

<sup>57</sup> Los cuadros estadísticos que se muestran, fueron elaborados para la realización del presente diagnóstico.

Pénjamo	0	0
Pueblo Nuevo	0	0
Purísima del Rincón	2	0.00002506
Romita	4	0.0000668
Salamanca	0	0
Salvatierra	0	0
San Diego de la Unión	2	0.00005042
San Felipe	6	0.00005305
San Francisco del Rincón	0	0
San José Iturbide	5	0.00006346
San Luis de la Paz	20	0.00016525
San Miguel de Allende	4	0.00002328
Santa Catarina	0	0
Santa Cruz de Juventino Rosas	1	0.00001204
Santiago Maravatío	0	0
Silao	0	0
Tarandacuao	0	0
Tarimoro	0	0
Tierra Blanca	2	0.00010549
Uriangato	1	0.00001593
Valle de Santiago	0	0
Victoria	0	0
Villagrán	0	0
Xichú	0	0
Yuriria	1	0.00001433





**Parte 3**  
**Cambio demográfico**



## Capítulo VI. Cambios poblacionales en los últimos años (1980-2015) en Guanajuato

### Aproximación a un proceso de planeación

*Fernando Díaz Pérez*

El desarrollo social, más allá de las numerosas acepciones, definiciones y debates teóricos, se concibe como el cambio, una forma de crecimiento, la transformación de la realidad social; el paso de un estado, de una etapa a otra, un momento a otro, generalmente con algún tipo de mejora. Como señala Esteva (2003), en lo social, el desarrollo tiene una fuerte carga política con base en los adjetivos que le estemos adicionando, puede ser “sub”, “incluyente”, “sustentable”, “acelerado”, “combinado”, “local”, “global”, “rural”, “urbano” y un largo etcétera.

Hay otras expresiones que conciben al contenido político del desarrollo (Cordera; 2014) como una “fantasía organizada para apropiarse del futuro”, generalmente por parte de los sectores subalternos, subordinados o menos afortunados, para no utilizar el desvirtuado concepto de “clase social explotada”. El desarrollo se asume como apuesta por la acción, al aceptar el reto de concebir el cambio social como una aventura de transformar el futuro de la sociedad. ¿Para quién? Es lo interesante, por lo general, cuando se hace para la élite difícilmente se puede hablar de desarrollo, es más apropiado señalarlo simplemente como crecimiento económico, en el sentido de que no hay un cambio en las grandes variables, modelo social y económico, distribución de la riqueza, motor del crecimiento. El desarrollo tiene como contenido un proyecto de cambio social concreto. Astroulakis (2013) señala que este contenido, que le da sentido ético del desarrollo, es algo más allá que el simple mejoramiento material de una sociedad; debe traducirse en el cambio positivo, cualitativo, de todos los aspectos relevantes de la vida humana, las variables fundamentales del desarrollo están definidas por los procesos de enriquecimiento de la vida de la mayoría de la población.

De dos puntos podemos estar seguros, el desarrollo no es aleatorio, es concebido por la imaginación humana con base en supuestos de comportamiento social y económico e intenciones políticas, que hacen las veces de objetivos, estrategias y metas; y los diversos grupos humanos son causa y efecto del desarrollo, son causa porque se

busca deliberadamente cambiar su inicial situación económica, social, política, etc. Y son efecto, porque en el cambio real, de su situación será posible determinar el resultado positivo, negativo o neutral de la “política de desarrollo”.

Durante las primeras dos décadas del siglo XXI el estado de Guanajuato ha estado sometido a cambios en la economía, la política y los aspectos sociales que generan retos para la población y el gobierno. Los efectos económicos basados en los procesos de la globalización, incorporación del paradigma flexible en lo productivo, que sustituye lo analógico por lo digital, la conectividad y nuevos procesos tecnológicos (industria 4.0) son todo un reto para una sociedad aquejada de un analfabetismo tecnológico, y culturalmente muy tradicional. Por otro lado, la incertidumbre como componente normal de los procesos democráticos es un problema para una sociedad y gobierno acostumbrados al monopolio político. La transición demográfica, la migración nacional e internacional, el envejecimiento acelerado, nuevos tipos de familia y recorridos familiares, el embarazo adolescente, la urbanización etc. son procesos que deben ser mejor tratados y regulados por la sociedad. El breve recuento anterior permite hacernos una idea de lo complejo que es, y se volverá aún más, la “tarea de gobernar” para los años siguientes. Estar preparados significa todo un reto para la imaginación y la gestión, en todo caso, un incentivo para los ejercicios de planificación.

La planificación es una tarea compleja que se concretiza en el espacio y el territorio, por lo que es esencial para llevarla a cabo, entender las relaciones entre lo social, lo natural y el poder. En nuestra estructura sociopolítica, en el nivel mínimo en el que se refleja esta relación es en los gobiernos locales, los gobiernos municipales. Es un lugar bastante común decir que “los municipios son el orden de gobierno más cercano a la población”. Sin embargo, hay matices en esto, la cercanía deviene de una estructura que favorece y estimula la participación de los diversos sectores de la población, el tamaño de esta, el grado de participación que se desea tener y los temas sobre los cuales la participación se vuelve efectiva.

El estado de Guanajuato ha sido muy dinámico los últimos treinta años, consolidándose como una de las entidades con mayores cambios; de modo que se transformó de un estado donde la mayor parte de su población se catalogaba de rural a urbana. Las ciudades, medianas y las áreas metropolitanas, han crecido, generando nuevas oportunidades para la población, así como problemas crecientes que deben ser atendidos por los órdenes de gobierno que funcionan en el estado, el gobierno del estado y los gobiernos municipales. En Guanajuato, como en el resto del país, los gobiernos de las ciudades son los ayuntamientos, no obstante, considero que en algún momento será necesario discutir que las ciudades, sobre todo las grandes, deberán tener su propia forma de gobierno, tan descentralizada como sea prudente y tan centralizada como sea necesario; con órganos de participación amplios con poder de decisión y órganos autónomos que sean eficientes.

Exploraremos de un primer lugar la estructura generada para gestionar la transformación social, el sistema de planeación. Posteriormente analizaremos la evolución poblacional del estado en contexto nacional; enseguida haremos lo mismo con los municipios y finalmente analizaremos la evolución de las ciudades y áreas metropolitanas.

## Guanajuato

### *El sistema de planeación.*

El estado cuenta con un moderno Sistema Estatal de Planeación como un “mecanismo permanente de planeación integral, estratégica y participativa”, a fin de lograr los objetivos del desarrollo de la sociedad, encabezado por el Ejecutivo Estatal junto con los gobiernos locales y la sociedad civil organizada. El sistema funciona principalmente con base en tres instrumentos normativos: la Ley de Planeación para el Estado de Guanajuato, el Reglamento de esta misma ley y el Código Territorial para el Estado y los Municipios de Guanajuato; de ellos se deriva el Instituto de Planeación, Geografía y Estadística del Estado de Guanajuato (artículos 2, 14 y capítulo III), que tiene entre sus tareas (artículo 15), elaborar el Plan Estatal de Desarrollo, garantizar la participación social en la planeación estatal, fungir como órgano asesor y de consulta para la planeación municipal, actualizar el programa de desarrollo urbano, participar en la actualización evaluación del programa de gobierno y demás programas derivados.

Asimismo, la normatividad establece la constitución de un Consejo de Planeación del Desarrollo, como órgano auxiliar del Poder Ejecutivo Estatal en materia de planeación y la generación de Consejos Sectoriales, Regionales y Especiales, así como comisiones metropolitanas y de conurbación.

La ley instituye que el Plan Estatal de Desarrollo tendrá objetivos y estrategias sectoriales y regionales para un periodo de veinticinco años, siendo evaluado y actualizado durante el quinto año de la administración en curso; en tanto, el Plan de Gobierno deberá ser elaborado durante los primeros seis meses de la administración, con una evaluación y actualización al tercer año. Con efectos territoriales el sistema de planeación cuenta con el Programa Estatal de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Ecológico Territorial; Programas Regionales; Programas de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Ecológico Territorial de las Áreas Conurbadas o Zonas Metropolitanas; Programas Desarrollo Urbano y Ordenamiento Ecológico Territorial de los Municipios.

El Reglamento de la Ley de Planeación es un instrumento que tiene como fin definir y complementar la organización y funcionamiento del Sistema Estatal de Planeación; específicamente del Consejo de Planeación para el Desarrollo del

Estado de Guanajuato (Art. 7-15), los Consejos Regionales (Art. 16-24), Consejos Sectoriales (Art. 25-32), Consejos Especiales (Art. 33-39), Comisiones de Conurbación y Comisiones Metropolitanas (artículos 42-43), y Organismos Municipales de Planeación (Art. 41). De igual forma, especifica elementos y procesos de elaboración del conjunto de planes que establece la Ley.

Uno de los elementos más relevantes del Reglamento se encuentra en el artículo 14, que establece la regionalización que se utilizará en el estado para las tareas de planeación, con base en la agrupación de varios municipios<sup>58</sup>. La entidad queda dividida en cuatro regiones: I Noreste, II Norte, III Centro y IV Sur. Estas, asimismo, se dividen en 10 subregiones: 1 Sierra Gorda, 2 Chichimeca, 3 Sierra de Guanajuato, 4 Bicentenario, 5 Metropolitana de León, 6 Metropolitana Irapuato-Salamanca, 7 Laja-Bajío, 8 Agave Azul, 9 Lacustre y 10 Sierra de los Agustinos. En el siguiente cuadro se muestra como quedan organizados los municipios dentro de esta regionalización:

<b>I Región Noreste:</b>
<b>Subregión 1:</b> Atarjea, Santa Catarina, Tierra Blanca, Victoria y Xichú.
<b>Subregión 2:</b> Doctor Mora, San José Iturbide y San Luis de la Paz.
<b>II Región Noroeste:</b>
<b>Subregión 3:</b> Ocampo, San Diego de la Unión y San Felipe.
<b>Subregión 4:</b> San Miguel de Allende, Dolores Hidalgo Cuna de la Independencia Nacional y Guanajuato.
<b>III Región Centro:</b>
<b>Subregión 5:</b> León, Purísima del Rincón, Romita, San Francisco del Rincón y Silao.
<b>Subregión 6:</b> Irapuato y Salamanca.
<b>Subregión 7:</b> Apaseo El Alto, Apaseo El Grande, Celaya, Comonfort, Cortazar, Jaral del Progreso, Santa Cruz de Juventino Rosas, Tarimoro y Villagrán.
<b>IV Región Sur:</b>
<b>Subregión 8:</b> Abasolo, Manuel Doblado, Cuerámbaro, Huanímaro, Pénjamo y Pueblo Nuevo.
<b>Subregión 9:</b> Moroleón, Salvatierra, Santiago Maravatío, Uriangato, Valle de Santiago y Yuriría.
<b>Subregión 10:</b> Acámbaro, Coroneo, Jerécuaro y Tarandacua.

<sup>58</sup> Es importante señalar que la ley no marca fundamento o metodología para llevar a cabo esta regionalización, tampoco un mecanismo de evaluación sobre su eficiencia o revisión.

De acuerdo con la ley, el instrumento rector de la planeación en el estado es el Plan Estatal de Desarrollo, vigente actualmente, que fue actualizado en 2018 y tiene un horizonte hasta el 2040. El documento es un tanto particular, porque abiertamente se renuncia a tener un planteamiento propio sobre el futuro que debe construirse para sortear los desafíos de los cambios económicos, sociales y políticos en los ámbitos local, nacional e incluso mundial. En lugar de un planteamiento verdaderamente estratégico sobre cómo hacer una sociedad mejor para los ciudadanos del estado de Guanajuato se adoptan, acriticamente, los llamados “Objetivos del Desarrollo Sostenible” derivados de la llamada “Agenda 2030 del Desarrollo Sostenible”<sup>59</sup>. En dicho documento se establecen como “esferas de importancia crítica para la humanidad y el planeta”: las personas, el planeta, la prosperidad, la paz y las alianzas. Los 17 objetivos del desarrollo sostenible son:



Más allá de analizar con cuidado estos objetivos, tarea que rebasa este trabajo y que dejamos como un pendiente, el tema de fondo es su utilidad como instrumento de planeación. Aparentemente es “moderno”, integrado a las corrientes mundiales del pensamiento y la acción, pero, como destaca Astroulakis (2013: 37), la “idea de la

59 <https://sustainabledevelopment.un.org/post2015/transformingourworld> revisado el 1 de marzo de 2019. La Agenda se adoptó en septiembre 2019 como documento final de la Cumbre de Desarrollo Sostenible de la Naciones Unidas. El documento oficial fue “Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”. Revisado el 1 de marzo de 2020. [https://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/70/L.1&Lang=S](https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/70/L.1&Lang=S)

buena sociedad” como fin del desarrollo, del “buen desarrollo”, el desarrollo que se genera en el marco de la economía convencional, que tiene como reflejo final que los individuos incrementan su nivel de consumo material individual, como elemento central de la construcción del bienestar y la siempre imperante maximización de la utilidad, también, individual. Detrás de los argumentos de la economía convencional se esconde un “imperialismo ideológico y ético” que sólo concibe a la “sociedad buena y prospera” como la sociedad occidental. Al respecto, Sunkel (2006) comenta que ello deriva de un planteamiento doble; por un lado, la crisis del ciclo estatista de la política, y por otro la revolución ideológica neoliberal; la certeza de que el desarrollo económico y social será el resultado “natural” y normal de las políticas basadas en la confianza ilimitada en la empresa, el mercado y las inversiones privadas, liberalización y desregulación de los mercados (previamente construido en el supuesto de la autoregulación), privatización de las empresas y los servicios públicos, de apertura comercial y reducción del papel del Estado. “El ideal del estado mínimo y el mercado máximo, así como la identificación de la globalización y el neoliberalismo con modernización, progreso y desarrollo es una peligrosa trampa ideológica que nos impide ver las conflictivas realidades internas e internacionales que se están incubando en el mundo entero” (Sunkel; 2006: 21-22).

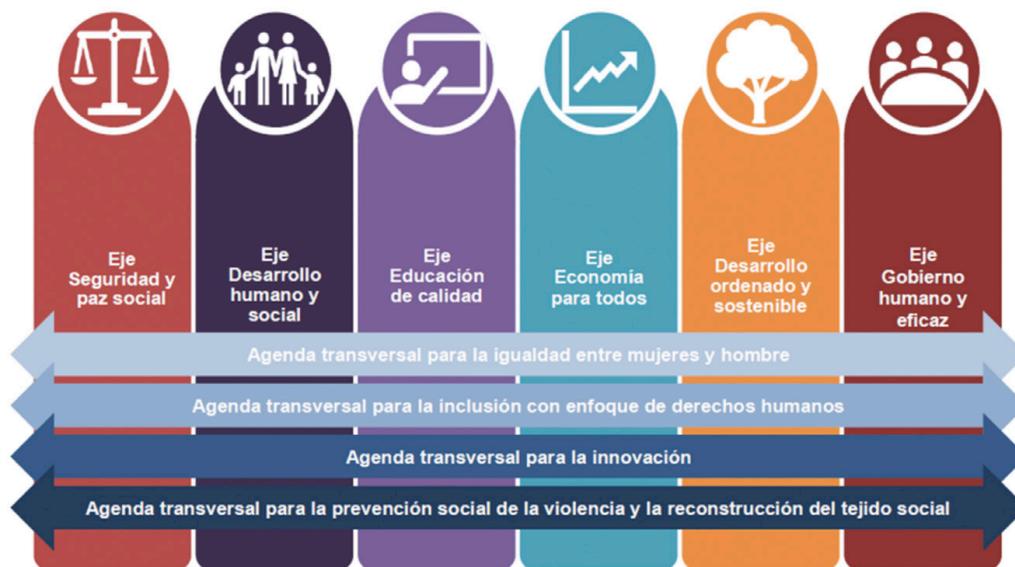
Cordera (2014: 6), por su parte, considera que en los últimos años en los temas de la construcción del desarrollo prevalece una idea del “sentido común construido en y desde las esferas mediáticas y los centros dominantes de pensamiento y formación de opinión, no se presta a fomentar el surgimiento de nuevas ideas sobre el gobierno del Estado y la economía. Más bien, conforma una trincherera poderosa, a la vez que difusa, contra ellas y su conversión en paradigmas alternativos”. En este sentido, Echevarría (2001: 4) comenta que es un error muy común entre los funcionarios neoliberales, especialmente los economistas, que asumen “como dadas ciertas condiciones que suelen estar ausentes en los países en desarrollo: un sistema jurídico que ampare la seguridad de los derechos de propiedad, dispositivos regulatorios que eviten el fraude y la restricción de la competencia, mecanismos fiables de resolución de conflicto, una sociedad mínimamente cohesionada en torno a valores de cooperación, instituciones políticas que amortigüen tensiones sociales y un Estado limitado y controlado por contrapesos entre sus diversos poderes”.

La construcción de los nuevos escenarios de actuación política, económica y social es, no sólo un ejercicio del poder público, sino sobre todo un requisito ético para la práctica de los valores de la sociedad, como la igualdad, la justicia, la democracia y, sobre todo, la solidaridad. Confrontar los objetivos del desarrollo con los puntos de partida y los escenarios reales es una realidad ineludible. Las posturas críticas anteriormente analizadas buscan ubicar la idea que renunciar a

la construcción de un futuro en el ejercicio de la planeación no sólo es grave, sino inaceptable en el marco de la problemática en la que funciona nuestra sociedad.

El Plan Estatal de Desarrollo plantea sus objetivos en cuatro dimensiones: Dimensión Humana y Social, Dimensión Economía, Dimensión Medio Ambiente y Territorio y Dimensión Administración Pública y Estado de Derecho. Los contenidos de estas dimensiones se exponen a través de tres preguntas para cada dimensión: ¿dónde estamos?, ¿a dónde queremos llegar? y ¿qué debemos hacer para llegar a esta visión?

El Programa de Gobierno 2018-2024, al igual que el Plan carece de una visión de futuro, de una explicación teórico-conceptual en la que se fundamenta, y debe fundamentarse, el devenir de la sociedad. Más en este documento, que, en el Plan de Desarrollo, las metas están alineadas a los Objetivos del Desarrollo Sostenible de la ONU. Estos, así como su atención a través de la Administración Pública Estatal, se reorganizan a través de 6 ejes: Eje Seguridad y Paz Social, Eje Desarrollo Humano y Social, Eje de Educación de Calidad, Eje Economía para Todos, Eje Desarrollo Ordenado y Sostenible y Eje de Desarrollo Humano y Eficaz. La siguiente imagen trata de clarificar este diseño. Como se ha comentado anteriormente, dejamos pendiente analizar pormenorizadamente en esquema de desarrollo propuesto por el gobierno para el estado de Guanajuato.

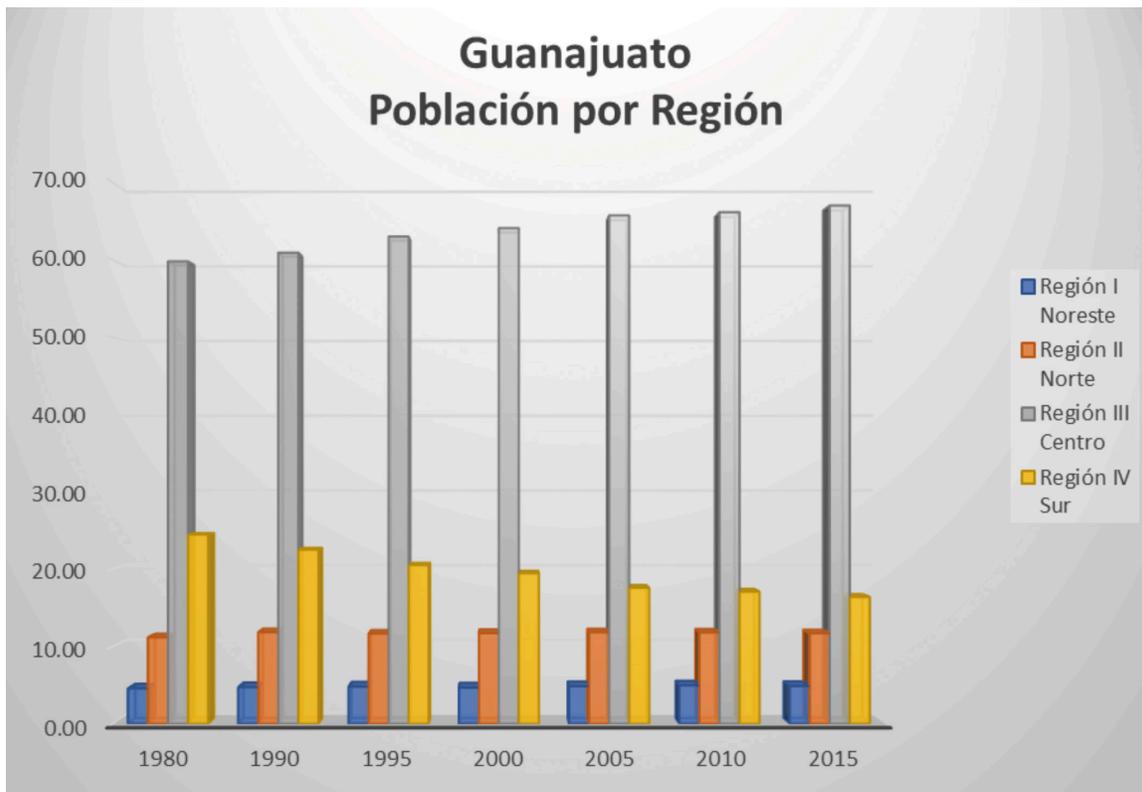


## Región y población

Esta regionalización tiene presente las constantes históricas del estado. Primero, la división del estado entre el norte montañoso y minero y el sur agrícola y con

lomeríos. En segundo lugar, la aparición del corredor industrial, a mediados del siglo pasado, entre las grandes ciudades, Celaya, Salamanca, Irapuato y León, a las que con el paso del tiempo se han integrado algunas más.

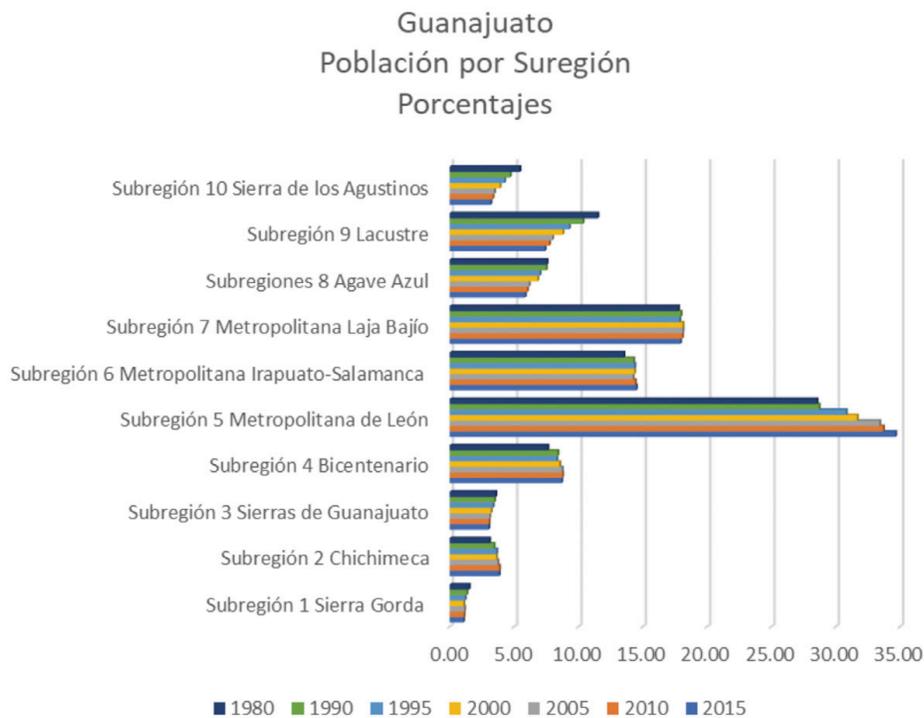
En los últimos años la población ha tendido a concentrarse en la región Centro, que pasó de concentrar de manera constante el 59.81 % de la población del estado en 1980 al 67.03 % en 2015. En tanto que las regiones Norte y Noreste tuvieron un incremento marginal a lo largo de este mismo periodo, de 11.16% a 11.67 % y de 4.57 % a 4.87 %, respectivamente. La región Sur del estado presenta una significativa baja porcentual ya que pasa de contener el 24.46 % al 16.41 % de la población estatal entre 1980 y 2005.



Por lo que respecta a las subregiones, la Subregión 5 Metropolitana de León es la más importante durante todo el periodo y se consolida hacia el final, al pasar de concentrar el 28.53 % de la población de la entidad en 1980, a 34.63 % en 2015. Le sigue la Subregión 7 Laja-Bajío que en 1980 contuvo al 17.76 % de la población y en el 2015 al 17.92 %. La última Subregión de la Región Centro es la 6 Irapuato-Salamanca, que en 1980 contaba con el 13.52 % de la población estatal y para el 2015 con el 14.58 %. Otras subregiones con incrementos en la población que concentran son la 4 Bicentenario que 1980 tenía el 7.80 % de la población, en

2015 tenía el 8.68 %; la 10 Sierra de los Agustinos que pasa del 5.43 % al 3.17 % entre 1980 y 2015; subregión 2 Chichimeca que en 1980 contenía al 3.07 % en 1980 y en 2015 al 3.83 %

Por otro lado, las subregiones que han perdido participación en cuanto concentración de población son: la Subregión 9 Lacustre que 1980 tenía el 11.49 % de la población y para el 2015 el 7.39 %. Una evolución parecida tuvo la Subregión 8 Agave Azul que pasó de tener el 7.54 % de la población del estado a 5.85 %. Mientras que la Subregión 3 Sierras de Guanajuato pasó del 3.56 % al 3.01 % entre 1980 y 2015; finalmente la Subregión 1 Sierra Gorda, que pasa del 1.50 % al 1.04 % durante el mismo periodo. Ya es posible deducir la consolidación de los centros urbanos del estado entre el final del siglo xx y principios del XXI, la siguiente gráfica ayuda a ver este recorrido.



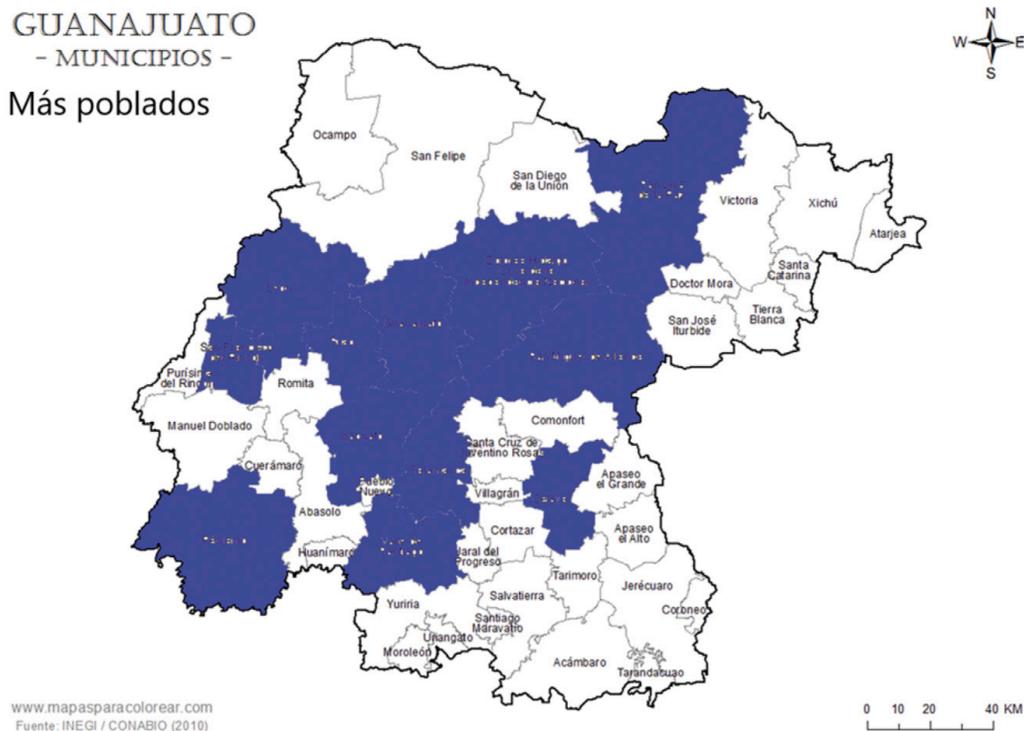
## La población de los municipios de Guanajuato.

### *Los más poblados.*

De forma similar que a nivel nacional, los municipios del estado de Guanajuato se caracterizan por la diversidad y la polarización. El estado cuenta con una de las ciudades más grandes del país y al mismo tiempo con un gran número de localidades muy pequeñas, apartadas y poco comunicadas; además de mu-

nicipios donde se puede tener un alto nivel de vida y al mismo tiempo otros señalados por la pobreza y la migración.

El artículo 33 de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato señala los 46 municipios en los que se divide el estado. De acuerdo con la Encuesta Censal 2015, el 70 % de la población del estado se concentra en 12 municipios, que contienen a las ciudades y poblaciones urbanas más importantes: León, Irapuato, Celaya Salamanca, Silao, Guanajuato, San Miguel de Allende, Dolores Hidalgo, Pénjamo, Valle de Santiago, San Luis de la Paz y San Francisco del Rincón. Estos municipios representan el 42.48 % del territorio estatal. La densidad en conjunto de estos municipios es de 322 habitantes por km<sup>2</sup>, lo que contrasta notablemente con la densidad estatal que es de 193 hab./km<sup>2</sup>. De lo anterior podemos señalar que las áreas urbanas del estado se han consolidado como los asentamientos que concentran más población y los que son más dinámicos por el crecimiento de población estatal. El mapa siguiente muestra estos municipios.



De esta forma el municipio de León, donde se encuentra la ciudad del mismo nombre, se consolida como el más importante, en términos poblacionales. De entre 1980 y 2015 su tasa de crecimiento media anual se encontró por encima del promedio estatal, lo que generó que se incrementara su participación en la población estatal que, en 1980, era el 21.8 %; para 1995, el 23.64 %; para 2005, el 26.12

% y para 2015, 26.97 %. La densidad de la población pasa de 1,090 hab./km<sup>2</sup> en 1980 a 1,732 hab./km<sup>2</sup> en 1995, 2,124 hab./km<sup>2</sup> en 2005 y finalmente 2,623 hab./km<sup>2</sup> en 2015; constituyéndose como el municipio más densamente poblado del estado, muy por arriba del indicador estatal.

Irapuato es el segundo municipio más poblado del estado. En 2015 concentra el 9.81 %; su tasa de crecimiento es mayor que el promedio estatal, pero menor que la del municipio de León, de modo que su crecimiento es más lento. En 1980 concentraba el 8.19 % de la población estatal, para 1995, el 9.36 % y en 2005 el 9.46 %. Comparada con León, su densidad poblacional es considerablemente más baja, aunque mucho más alta que el promedio estatal; tan sólo 662 hab./km<sup>2</sup> en 1980 era de 284 hab./km<sup>2</sup>; para 1995, 475 hab./km<sup>2</sup> y en 2005, 534 hab./km<sup>2</sup>. El crecimiento de la población más importante del municipio se concentra entre 1980 a 2000, después de esta fecha hasta el presente se ha desacelerado significativamente.

El tercer municipio más importante del estado, en términos poblacionales, es Celaya, que en 2015 contiene al 8.44 % de la población del estado; en 1980 contenía al 7.29 %, en 1995, el 80.4 % y en 2005 el 8.50 %. De forma similar que León e Irapuato su tasa de crecimiento medio anual es mayor que el promedio del estado. Hay, sin embargo, dos particularidades. Uno: la diferencia entre las tasas no es tan grande y dos; a partir de 2010 la tasa de crecimiento del municipio es menor que la correspondiente al estado, lo que genera que sea este año donde concentre el mayor porcentaje de población (8.54 %). La densidad poblacional es significativamente menor que en los municipios anteriores, 322 hab./km<sup>2</sup> en 2015, mientras que en 1980 fue de 142 hab./km<sup>2</sup>, en 1995 de 231 hab./km<sup>2</sup> y en 2005, 271 hab./km<sup>2</sup>. Para todos los años su densidad poblacional se encuentra por debajo del promedio del estado.

Salamanca es el siguiente municipio del estado por el número de población que concentra, el 4.67 % en 2015. De mismo modo que en Celaya, hay una disminución en el porcentaje de población que concentra con respecto a la población estatal, pero en este caso es más pronunciada. En 1980 aglutinaba el 5.32 % de la población, para 1995 el 4.99 %, en 2005 el 4.77 %. La tasa de crecimiento medio anual del municipio se sitúa por abajo del promedio estatal para todo el periodo (1990, 2.76 %; 2000, 0.35 % y 2015, 0.96 %). La densidad de la población es una de las altas del estado, para 1980 era 424 hab./km<sup>2</sup>, en 1995 fue de 583 hab./km<sup>2</sup>, en 2005 se ubicó en 519 hab./km<sup>2</sup> y, finalmente, en 2015 es de 724 hab./km<sup>2</sup>.

Es importante resaltar que estos cuatro municipios contienen prácticamente a la mitad de la población del estado (49.89 %), así como a las ciudades más importantes, sin contar la capital.

Hasta 1990, Guanajuato era el quinto municipio más poblado del estado, cuando fue desplazado por Silao de la Victoria como consecuencia de la dinámica de su economía industrial. En 2015 Silao concentra al 3.24 % de la población del

estado, aunque en 1980 era solo el 2.56 %, en 1995 el 2.98 % y en 2005 el 3.01 %. La tasa de crecimiento del municipio siempre ha estado sobre el promedio estatal, salvo en el año 2000 que fue significativamente menor (0.34). En cuanto a la densidad, pasa de 186 hab./km<sup>2</sup> en 1980 a 317 hab./km<sup>2</sup>, en 1995; 354 hab./km<sup>2</sup> en 2015 y 457 hab./km<sup>2</sup> en 2015.

El municipio de Guanajuato, que contiene a la capital del estado, muestra un crecimiento regular, puesto que, si bien su tasa de crecimiento medio anual se sitúa por arriba del promedio estatal, es sólo de manera muy leve, pero por debajo de los municipios más dinámicos. En 1980 era el quinto municipio por concentración de población (2.78 %), para 1995 ya era el sexto (2.91 %), en 2005 concentraba el 3.13 % y en 2015 el 3.15 %. En cuanto a la densidad de su población es la más notable dentro de los municipios más importantes del estado, incluso mayor a Silao; en 1980 se situaba en 266 hab./km<sup>2</sup>, para 1995 había aumentado a 408 hab./km<sup>2</sup>, en 2005 se situó en 489 hab./km<sup>2</sup> y, finalmente, en 2015 fue de 587 hab./km<sup>2</sup>.

El municipio que sigue en importancia por el tamaño de su población es San Miguel de Allende, una de las mejores ciudades para vivir en México. En 1980 concentraba al 2.89 % de la población, mayor incluso que Silao que terminó desplazándolo; para 1995 habitaba en él 2.69 % de la población estatal y para 2005, el 2.85 % y para el 2015 el 2.94 %. De 1980 a 2005 la población del municipio presenta un comportamiento similar al de los municipios analizados, con tasa de crecimiento por encima del promedio estatal; sin embargo, a partir de 2005 su dinámica se desacelera hasta tener una tasa de crecimiento muy cercana al promedio. La densidad de la población es la más baja de entre los municipios hasta ahora analizados, 140 hab./km<sup>2</sup> en 1980, se incrementa de forma importante para el año 1995, 215 hab./km<sup>2</sup>, en 2005 alcanza los 252 hab./km<sup>2</sup> y, finalmente, en 2015 es de 311 hab./km<sup>2</sup>.

El municipio de Dolores Hidalgo Cuna de la Independencia Nacional es octavo por el número de población que concentra, aunque no siempre fue así. En 1980 el 2.24 % de la población del estado habitaba este municipio, para 1995 era el 2.70 %, diez años después (2005) era el 20.75 % y en 2015 se presentaba una baja hasta el 20.60 %. El comportamiento de la población es interesante, durante la penúltima década del siglo pasado tuvo la tasa de crecimiento más alta para los municipios más importantes (5.50 %) muy por arriba del promedio estatal. A partir de entonces, hay una importante desaceleración que se mantiene hasta 2015. A partir de 2005 la tasa de crecimiento medio anual se mantiene por abajo del promedio estatal. De los municipios hasta ahora analizados, Dolores Hidalgo tiene el indicador de densidad más similar que el promedio del estado (83 hab./km<sup>2</sup> en 1980, 147 hab./km<sup>2</sup> en 1995, 166 hab./km<sup>2</sup> en 2005 y 188 hab./km<sup>2</sup> en 2015), incluso varios años está por debajo.

A partir del municipio de Pénjamo hay un punto de inflexión en el comportamiento de la población. Para 1980, Pénjamo era el quinto municipio por el tamaño de población que concentraba (3.50 %), en 1995 aún mantenía esta posición con el 3.20 %, para 2005 se había desplazado hasta el séptimo lugar (2.82 %) y para 2015 al octavo, con el 2.57 % de la población del estado. Durante todo el periodo (1980-2015) la tasa de crecimiento medio anual fue inferior al promedio estatal. Resaltan los años de 1995 (0.50 %), 2000 (0.22 %), 2005, cuando incluso fue negativa, (-0.67%) y 2015 (0.08%) con un crecimiento muy cercano a cero. La densidad de la población se encuentra a nivel medio, es significativamente más alta que el promedio estatal, pero es muy baja con respecto a los municipios más densos. En 1980 se ubicó en 216 hab./km<sup>2</sup>, para 1995 se incrementó a 290 hab./km<sup>2</sup>, para 2005 bajó a 284 hab./km<sup>2</sup> y finalmente se ubicó en 310 en 2015.

El municipio de Valle de Santiago tiene un comportamiento similar a Pénjamo, fue el sexto por el tamaño de su población (3.35 %, en 1980) pero ha sido desplazado como resultado de la pérdida de dinamismo. En 1995 concentraba 2.98 %, la misma población que Silao, para 2005 ya había bajado al 2.61 % y en 2015 el indicador se encontraba en 2.44 % y era el décimo. La tasa de crecimiento media anual de municipio se ha situado por abajo del promedio estatal para todo el periodo, pero entre 1995 y 2015 mantuvo tasas de crecimiento negativas (1995, -0.06 %; 2000, -0.12 % y 2005, -.042 %), con una leve recuperación al finalizar el periodo. A pesar de este comportamiento de la población, el municipio tiene una alta densidad, de hecho, es la más alta de los municipios hasta ahora analizados; en 1980 era de 820 hab./km<sup>2</sup>, en 1995 se situó en 1,070 hab./km<sup>2</sup>, en 2005 fue de 1,041 hab./km<sup>2</sup> y finalmente en 2015 fue de 1,161 hab./km<sup>2</sup>.

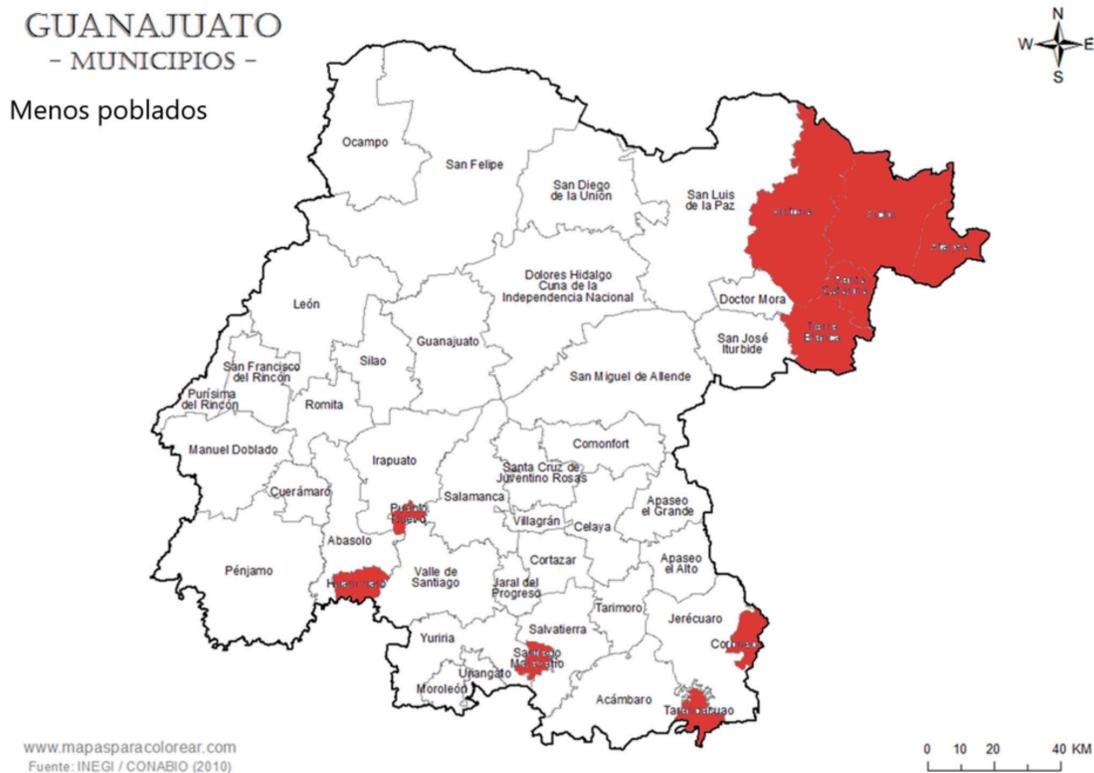
En la actualidad el municipio de San Luis de la Paz es el onceavo del estado por la cantidad de población que concentra, pero no siempre fue así. Por un lado, el crecimiento de su población y, por otro, el menor ritmo de crecimiento de los municipios más importantes lo sitúa en esta posición. Para 2015 el municipio tiene al 2.07 % de la población del estado; en 1980 era tan sólo el 1.78 %; para 1995, 2.05 % y para 2005 el 2.07 %. Hasta 1995 la población creció a tasas superiores al promedio estatal, para el año 2000 fue inferior (0.90 %) y entre 2005 y 2010 se vuelve a ubicar ligeramente por arriba, para terminar, una vez más por abajo (0.93 %) del promedio. Se puede decir que San Luis de la Paz es uno de los municipios que tienen una baja densidad poblacional, aunque es todavía alta, con respecto al promedio estatal; en 1980 era de 161 hab./km<sup>2</sup>, para 1995 tuvo un incremento importante que la ubicó en 272 hab./km<sup>2</sup>, entre 2005 y 2015 los incrementos fueron moderados, 306 hab./km<sup>2</sup> y 365 hab./km<sup>2</sup> respectivamente.

La población del municipio de San Francisco del Rincón ha tenido una evolución muy variable con respecto a la media del estado. Entre 1980 y 2005 su

crecimiento dos años (1990 y 2000) se encuentra por abajo del promedio, dos años (1950 y 2005) se encuentra por arriba del mismo, a partir del 2005 y hasta 2015 su tasa de crecimiento se ubica por abajo del promedio. En 1980 el 2.21 % de la población del estado residía en este municipio; para 1995 lo hacia el 2.25 %, en 2005 el indicador se ubica en 2.11 % y finalmente en 2015 es de 2.04 %. Se puede calificar a la densidad poblacional del municipio como media, puesto que se encuentra muy por arriba de la media del estado, pero, también, muy por debajo de los municipios más densos; en 1980 esta era de 261 hab./km<sup>2</sup>, en 1995 se incrementó a 372 hab./km<sup>2</sup>, en 2005 fue de 405 hab./km<sup>2</sup> y finalmente en 2015 se ubicó en 469 hab./km<sup>2</sup>.

### *Menos poblados*

Hemos analizado los 12 municipios que concentran, con sus diversas tendencias, a la mayor parte de la población del estado, concretamente al 70.93 %; mientras que resto de la población habita en los 34 municipios restantes. En la siguiente parte del trabajo haremos la revisión de los 10 municipios que agrupan menos población, que en conjunto contienen al 2.15 % de la población del estado y el 11.11 % de la superficie del mismo. El siguiente mapa muestra la localización de estos municipios, que como se puede ver, en gran parte se encuentran en la Subregión 1 Sierra Gorda.



En términos poblacionales, Atarjea es el municipio más pequeño del estado, en 2015 sólo contiene al 0.09 % de la población; aunque en 1980 contenía al 0.16 %, en 1995 al 0.12 % y en 2005 al 0.10 %. A largo del periodo se observa una importante reducción relativa, derivada de una tasa de crecimiento ubicada por abajo del promedio del estado, incluso hay tasas de crecimiento negativas, -1.31 % en 2000 y -1.72 % en 2015, que son las más fuertes para cualquier municipio. En 2015 hay menos población que 1990; la densidad del municipio es la segunda más baja del estado, 7 hab./km<sup>2</sup> en 1980 y 8 hab./km<sup>2</sup> en 2015.

El segundo municipio más pequeño del estado en términos poblacionales es Santa Catarina que en 2015 concentra mismo porcentaje de población que Atarjea, 0.09 %, y también, de forma similar a partir 1980 tiene una tendencia decreciente, el 0.12 % de la población, el 0.10 % en 1995 y el 0.09 % a partir de 2005. Si bien en general podemos decir que la población presenta una tasa de crecimiento por debajo de la media del estado, hay un periodo donde esta se ubicó ligeramente por arriba, de entre 2005 y 2010, 20.87 % y 2.54 % y hay sólo un año con tasa de crecimiento negativa, 2000 (-1.35 %). La densidad poblacional del municipio es inclusive menor que en Atarjea, 4 hab./km<sup>2</sup> en 1980, 5 hab./km<sup>2</sup> en 1995 y 2005 y 6 hab./km<sup>2</sup> en 2015.

El tercer municipio que concentra menor población en el estado es Santiago Maravatío con el 0.12 % de la población del estado (2015), es relevante porque en 1980 habitaba en el 0.30 % de la población, en 1995 ya había pasado al 18 % y para 2005 fue del 0.13 %. La tendencia del crecimiento poblacional siempre ha estado significativamente por debajo del promedio del estado. De los municipios analizados es el primero que tiene un importante retroceso en su crecimiento de forma continua entre 1995 y 2005, mismo que se refleja en las tasas de crecimiento negativas (1995, -3.06 %; 2000, -2.20 % y 2005, -2.13 %), para el resto de los años la tasa de crecimiento es menor a uno. Este particular comportamiento hace que para el 2015 haya menor población que en 1980, 6,824 contra 9,006 habitantes respectivamente.

El municipio de Xichú, tiene un comportamiento muy similar que Santiago Maravatío, pero no tan pronunciado, en 2015 contenía al 0.20 % de la población del estado, mientras que en 1980 tenía al 0.35 %; el resto de su evolución la siguiente, 1995, 0.25 % y 2005, 0.22 % de la población. Al igual que Santiago Maravatío hay un amplio periodo de crecimiento negativo de la población, pero en este caso no es tan pronunciado, (1995, -0.75 %; 2000, -0.31 % y 2005, -0.75 %), para el resto de los años hay tasas de crecimiento positivas, pero por debajo del promedio del estado. Para el caso de su densidad poblacional, es la tercera más baja del estado, parecida a Atarjea y Santa Catarina, 11 hab./km<sup>2</sup>, en 2015, que ha aumentado considerablemente desde el inicio del periodo de estudio, 1980, 10 hab./km<sup>2</sup>.

Pueblo Nuevo es el quinto de los municipios con menor población y que siguen una tendencia negativa, en 1980 concentraba al 0.32 % de la población, para 1995 era el 0.24 %, en 2005 llegó a 0.20 %, mismo indicador que hay en 2015. Es posible observar dos periodos en su evolución poblacional, un primer periodo, entre 1980 y 2005, con un crecimiento muy bajo, en incluso tasas de crecimiento negativas (-0.74 %, 2000 y -0.75 %, 2005), y un segundo de 2010 a 2015 con un crecimiento positivo que, si bien contrasta con el primero, es sólo un poco mayor al promedio del estado. La densidad de la población es también baja. En 1980 había 12 hab./km<sup>2</sup>; en 1995 se alcanzaron 13 hab./km<sup>2</sup>; para 2005 bajó otra vez a 12 hab./km<sup>2</sup>, para finalmente tener 15 hab./km<sup>2</sup> en 2015.

El municipio de Coroneo mantiene la tendencia de este grupo de municipios, de modo que en 1980 concentraba al 0.28 % de la población del estado, para 1995 tenía al 0.21 %, para el 2005 en indicador había aumentado a 0.22 %, para finalmente quedar en 0.21 % en el 2015. A diferencia de los municipios anteriores, Coroneo no presenta tasas de crecimiento negativas. Entre 1995 y 2000 hay un crecimiento muy débil (0.07 % y 0.57 %, respectivamente), en 2005 su tasa es mayor que el promedio del estado (2.54 %) y finalmente a partir de 2005 el crecimiento se puede calificar de moderado (1.3 % en 2010 y 0.64 % en 2015). Este crecimiento hace que su densidad no haya aumentado significativamente durante el periodo de estudio, en 1980 se ubicaba cerca del promedio del estado (64 hab./km<sup>2</sup>); para 1995 fue de 71 hab./km<sup>2</sup>, en 2005 se ubicó en 82 hab./km<sup>2</sup> y para 2015 que en 90 hab./km<sup>2</sup>.

El municipio de Tarandacua en 1980 albergaba al 0.40 % de la población del estado, para 1995 había bajado al 27 %, para 2005 al 21 %, mismo nivel que en 2015. Como en caso de Coroneo es posible dividir el periodo de crecimiento en dos de 1980 a 2005 y de 2010 a 2015. Durante el primer periodo el crecimiento es muy débil con un importante crecimiento negativo que dura varios años (1995, -0.73 %; 2000, -1.15 % y 2005, -1.79 %), durante el segundo periodo hay un crecimiento de alto a moderado, en un primer momento por arriba del promedio del estado (2005, 2.71 %) y posteriormente más bajo (2015, 1.06 %). La particular dinámica población hace que la densidad de la población sea la misma al principio que al final del periodo, 31 hab./km<sup>2</sup> en 1980 y en 2015.

El municipio de Tierra Blanca, a diferencia de los municipios hasta ahora analizados, prácticamente no pierde participación en el porcentaje de población que aloja, 0.31 % en 1980 y 0.32 % en 2015 (con un intervalo más bajo en el 2000, 0.29 %). Con un crecimiento muy desigual comienza siendo muy vigoroso, por encima del promedio estatal (1990, 3.88 %), para posteriormente tener un periodo de bajo crecimiento (donde incluso hay un decrecimiento, -0.44 %, 2000) que se interrumpe en 2005 y que está marcado, una vez más, por tasas de crecimiento por arriba del promedio (4.24 % en 2005 y 2.53 % en 2010), para

finalizar con un crecimiento moderado (0.86 % en 2015). Esta particular dinámica genera un incremento importante en la densidad de la población que pasa de 29 hab./km<sup>2</sup> en 1980 a 41 hab./km<sup>2</sup>, en 1995, a 49 hab./km<sup>2</sup> en 2005 y 57 hab./km<sup>2</sup> en 2015, para terminar.

En 1980 el municipio de Victoria concentraba al 0.56 % de la población del estado, para 1995 ya era el 0.40 % y diez años después (2005) el 0.39 %, al finalizar el periodo (2015) contenía al 0.34 %. En términos generales se puede calificar su dinámica como similar al correspondiente de los municipios aquí analizados, una tendencia decreciente con tasas de crecimiento por bajo del promedio estatal, excepto 2005, cuando se ubicó por arriba (3.37 %). La densidad poblacional del municipio se encuentra por arriba de la estatal, pero no es de las más altas, en 1980 era de 143 hab./km<sup>2</sup>, para 1995 había avanzado a 151 hab./km<sup>2</sup>, en 2005 fue de 163 hab./km<sup>2</sup> y finalmente, en 2015, de 169 hab./km<sup>2</sup>.

La población del municipio de Huanimaro mantiene la misma tendencia que los municipios anteriores, una baja en su participación con respecto al total estatal; así que mientras en 1980 representaba el 0.53 %, en 1995, ya era el 0.44 % y en 2005, el 0.38 % para finalmente quedar en 0.37 % en 2015. El crecimiento de su población siempre ha estado por abajo del promedio de la población del estado, e incluso tuvo un decrecimiento en 2005 (-1.22 %). Con una densidad muy baja, es un municipio que presenta muy pocos cambios; en 1980 habitaban el municipio 30 hab./km<sup>2</sup>, en 1995 el indicador sube ligeramente, 37 hab./km<sup>2</sup>, en 2005 hay una baja, a 35 hab./km<sup>2</sup> y queda al final del periodo en 14 hab./km<sup>2</sup> (2015).

## Reflexiones finales

El gobierno del estado cuenta con instrumentos jurídicos e institucionales adecuados para llevar a cabo un intenso e interesante proceso de la planeación del desarrollo regional y estatal; lamentablemente estas tareas no son prioritarias para la administración actual. Una primera evidencia la tenemos al observar que, en la estructura de gobierno, las tareas de planeación están encargadas a un instituto que no tiene nivel de secretaría de estado, ni es parte del gabinete ampliado, sino del llamado “*staff*” del Gobernador. Un segundo elemento lo tenemos en el propio “Plan Estatal de Desarrollo”, que no presenta objetivos claros más allá de “buscar el bienestar de los guanajuatenses y sus familias”. La estrategia es continuar con la atracción de inversión extranjera, aunque no se tengan resultados satisfactorios en términos de empleos generados por cantidad, calidad y remuneración. Las metas son demasiado generales y se encuentran lejanamente vinculadas con las acciones del gobierno. En general, se trata de hacer lo mismo que los gobiernos anteriores, esperando resultados mínimos.

La población a quien va dirigida la estrategia de desarrollo en los últimos años ha tenido una evolución sumamente interesante. Hay una importante consolidación de los centros urbanos como aglutinadores de población, las ciudades del estado son los elementos más dinámicos, y por ello presentan retos importantes, no para el futuro, sino para el ahora. El presente es muy problemático en términos del déficit en la prestación de servicios públicos, de salud, educativos, de seguridad, etc. Una parte positiva de la estructura de la planeación en estado es la agrupación de las ciudades en subregiones que comienzan a establecer un área de conurbación con posibilidades de realizarse a mediano plazo; sin embargo, como ya hemos señalado, no se presentan las previsiones, sobre todo en términos de infraestructura que requiere un área metropolitana para funcionar de un modo positivo para la población y las actividades que realizará.

Si bien en este trabajo analizamos subregiones que pierden participación porcentual en la población total, no hay subregiones que estén perdiendo población de manera absoluta. Aquí habría que buscar estrategias que, por un lado, favorezcan el arraigo de los habitantes locales y por otro, el fomento de actividades generadoras de valor agregado con una vertiente de sustentabilidad.

## Bibliografía

- Arida, P. y Lance, T. (1990). "Macroeconomía del Desarrollo" en *Revista Investigación Económica*, enero-marzo 1990, núm. 191. Facultad de Economía UNAM. México.
- Astroulakis, N. (2013). "Desafiando la economía convencional: Un paradigma ético del desarrollo" en *Problemas del Desarrollo Revista Latinoamericana de Economía*, No. 175 (44), octubre-diciembre 2013. Instituto de Investigaciones Económicas UNAM, México.
- Baca, N. (2007). "Política de población y planeación en México" en *Revista Quivera*, vol. 9, núm. 1, 2007, pp. 45-61 Universidad Autónoma del Estado de México. México.
- Bassols, M. (2013). "México. La marca de sus ciudades" en Enrique Cabrero Mendoza (coord.); *Ciudades Mexicanas. Desafíos en concierto*. Ed. CNA-FCE, México.
- Blance, M. et al. (2011). *Historia Breve Guanajuato*, El Colegio de México, FCE, México.
- Borja, J. (2005). "La ciudad en la globalización" en Carlos Arce Macías, Enrique Cabrero Mendoza y Alicia Ziccardi Contigiani; *Ciudades del Siglo XXI: ¿Competitividad o cooperación?* Ed. CIDE, Miguel Ángel Porrúa, H Cámara de Diputados LIX Legislatura, México.

- Cordera, R. (2014). “El desarrollo ayer y hoy, idea y utopía” en *Revista EconomíaUNAM*. Vol. 11 núm. 33. UNAM. México.
- Echevarría, K. (2001). Instituciones, reforma del Estado y desarrollo. De la teoría a la práctica. Ed. BID. Citado en Susana Valdivieso Canal (2006); “¿Nuevos aires a la Teoría del desarrollo?” en *Problemas del Desarrollo Revista Latinoamericana de Economía*, Vol. 37 No. 144, enero-marzo 2006. Instituto de Investigaciones Económicas UNAM, México.
- Esteva, G. (2003). “Desarrollo” en Rosalba Contreras Ponce y Carlos A. Rodríguez Wallenius (comp.); *Desarrollo Municipal*. Serie Antologías. Ed. CESEM, México.
- Harvy, D. (2010). “La ciudad neoliberal” en Alfie, Azuara, Bueno, et.al; *Sistema Mundial y Nuevas Geografías*. Ed. Universidad Iberoamericana, UAM-Cuajimalpa y UAM-Azcapotzalco, México.

- INEGI (1982); X Censo de Población y Vivienda 1980, México.
- INEGI (1993); XI Censo de Población y Vivienda 1990, México.
- INEGI (1998); I Conteo de Población y Vivienda 1995, México.
- INEGI (2002); XII Censo de Población y Vivienda 2000, México.
- INEGI (2007); II Conteo de Población y Vivienda 2005, México.
- INEGI (2012); XII Censo de Población y Vivienda 2010, México.
- INEGI (2018); I Encuesta Intercensal 2015, México.

- Periódico Oficial de Estado de Guanajuato (2012); Reglamento de la Ley de Planeación para el Estado de Guanajuato. [https://portalsocial.guanajuato.gob.mx/sites/default/files/documentos/2012\\_GOBIERNO\\_GTO\\_Reglamento\\_ley\\_planeacion\\_estado\\_guanajuato.pdf](https://portalsocial.guanajuato.gob.mx/sites/default/files/documentos/2012_GOBIERNO_GTO_Reglamento_ley_planeacion_estado_guanajuato.pdf) Revisado el 10 de marzo de 2020.
- Periódico Oficial de Estado de Guanajuato (2013); Ley de Planeación para el Estado de Guanajuato. [https://portalsocial.guanajuato.gob.mx/sites/default/files/documentos/2013\\_CONGRESO\\_Ley\\_de\\_planeacion\\_para\\_el\\_estado\\_de\\_guanajuato.pdf](https://portalsocial.guanajuato.gob.mx/sites/default/files/documentos/2013_CONGRESO_Ley_de_planeacion_para_el_estado_de_guanajuato.pdf) Revisado el 10 de marzo de 2020.
- Periódico Oficial de Estado de Guanajuato (2018); Código Territorial para el Estado y los Municipios de Guanajuato. [http://agua.guanajuato.gob.mx/pdf/juridico/codigo\\_territorial.pdf](http://agua.guanajuato.gob.mx/pdf/juridico/codigo_territorial.pdf) Revisado el 10 de marzo de 2020.
- Rodríguez, C. *et al.* (2010). “Escudriñar los enfoques teóricos sobre el territorio” en Carlos Rodríguez Wallenuis (coord.) Defensa comunitaria del territorio en la zona central de México. Enfoques teóricos y análisis de experiencias. Ed. Juan Pablos Editor. México.
- Sassen, S. (2005). “Situando ciudades en circuitos locales” en Carlos Arce Macías, Enrique Cabrero Mendoza y Alcia Ziccardi Contigiani; *Ciudades del Siglo*

- XXI: ¿Competitividad o cooperación?* Ed. CIDE, Miguel Ángel Porrúa, H Cámara de Diputados LIX Legislatura, México.
- Sunkel, O. (2006). “En busca del desarrollo perdido” en *Problemas del Desarrollo Revista Latinoamericana de Economía*, Vol. 37, no. 147 octubre-diciembre 2006. Instituto de Investigaciones Económicas UNAM, México.
- Zapata, F. (2010). *Ideología y Política en América Latina*. Ed. El Colegio de México.

# Capítulo VII. Tendencias demográficas recientes y retos de la población guanajuatense

*Daniel Vega Macías y Karla Peinado Gutiérrez*

## Introducción

La población mexicana se encuentra en una etapa avanzada de su primera transición demográfica; es decir, pasó de una etapa donde sus tasas de natalidad y mortalidad eran altas a otra donde estas son bajas y controladas. Esta primera transición inició alrededor de la década de los cuarenta en el país y, si bien aún no finaliza, tanto la natalidad, mortalidad y el crecimiento de la población son lo suficientemente bajos para considerarlos como en una fase avanzada. En lo que respecta a la segunda transición demográfica; es decir, la relacionada con cambios en las pautas de la organización y estructura familiar, el país se encuentra en una etapa incipiente. Esto ha sido ampliamente documentado en la literatura académica (p. ej. Quilodrán, 2011, Partida, 2005, Zavala, 1989; Perren, 2008; Tuirán, 2002).

Sin embargo, el análisis de las entidades federativas puede reflejar distancias con respecto a los resultados de un análisis nacional. De aquí surge la necesidad de abordar el análisis demográfico desde una perspectiva más local, lo cual permita conocer los matices que no ofrece una visión nacional. Para el caso de Guanajuato, derivado de la revisión de los estudios demográficos recientes, es posible advertir que la producción académica es relativamente escasa. Al respecto, se han realizado estudios que abarcan varias dimensiones de la dinámica demográfica en el estado de Guanajuato (p. ej. Vega, 2017; INEGI, 2016; CONAPO, 2014; Klein y Vázquez, 2014; Vega, 2014; Macías y Díaz, 2013; De La Fuente *et al.* 2012; Conapo, 2011); sin embargo, pueden considerarse como escasos dada la complejidad demográfica del estado. De ahí la necesidad de profundizar en el estudio de la dinámica poblacional a nivel estatal.

El capítulo que presentamos busca contribuir con el conocimiento colectivo acumulado sobre la dinámica demográfica en el estado de Guanajuato. En concreto, ofrece un análisis de la situación demográfica de la entidad, con base en las fuentes de información más recientes. En el trabajo partimos de la hipótesis de que Guanajuato se encuentra rezagado en sus transiciones demográficas, con respecto a la media nacional, aunque es verdad que estaría más adelantado que

otros estados. Consideramos que el trabajo es relevante desde el punto de vista académico en la medida en que presenta un panorama reciente de la demografía guanajuatense que aún no ha sido abordado, por lo que ofrece elementos de análisis novedosos en la literatura académica sobre la materia. Además, desde el punto de vista social, el trabajo es relevante ya que brinda elementos de la configuración demográfica de la entidad, que pueden ser incorporados a la toma de decisiones de los formuladores de políticas públicas.

Este trabajo empírico está basado en métodos estadísticos y demográficos, con base en la información de las Encuestas Nacionales de la Dinámica Demográfica (ENADID) 2009 y 2014, de la Encuesta Intercensal 2015, levantadas por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), y en las proyecciones de población nacionales 2010-2050 y las estatales 2010-2030, realizadas por el Consejo Nacional de Población (CONAPO).

En las páginas que siguen el lector encontrará los antecedentes y la revisión de los estudios recientes sobre la materia de análisis de este trabajo, lo cual aporta elementos para identificar la relevancia y originalidad de este capítulo. En segundo lugar, se detallan los métodos y las fuentes de información en las cuales se basan los resultados de este trabajo. Enseguida se presentan los resultados del estudio, organizados en tres secciones: características de la estructura por edad y sexo de la población guanajuatense; indicadores relacionados con el cambio natural de la población; e indicadores sobre la migración interna e internacional. Finalmente, se presentan algunos elementos a manera de conclusión.

### **Antecedentes y revisión de la literatura**

El estudio de la natalidad, la mortalidad y la migración ha permitido establecer un marco teórico que explica los procesos inherentes de la transición demográfica de las poblaciones en el mundo. La teoría de la transición demográfica explica las determinantes y consecuencias del paso de un régimen de alta natalidad y mortalidad a uno donde las tasas son bajas y controladas. Este esquema inicialmente se asoció con la evolución poblacional de los países europeos en el siglo XVIII. Entre los principales determinantes de la disminución de la natalidad y de la mortalidad estuvieron los procesos de modernización, de industrialización y de mejora sustantiva de las condiciones socioeconómicas de una parte importante de la sociedad europea (Zavala, 1989). Sin embargo, cabe aclarar que, a su vez, la transición demográfica provocó una revolución de la economía mundial y de la vida cotidiana de las personas (Perren, 2008).

Sin embargo, esta transición demográfica fue muy tardía en los países de América Latina, derivada de estadios históricos y socioeconómicos muy distintos y con

un desfase temporal importante. Mientras que países como Francia o Inglaterra terminaban su primera transición demográfica, controlando su natalidad y mortalidad, algunos países en Latinoamérica apenas iniciaban este proceso. También llama la atención la velocidad en la que ocurrió la transición: las poblaciones latinoamericanas consiguieron en unas cuantas décadas transiciones que a los países europeos les tomaron un par de siglos, lo cual ha dificultado la capacidad de reacción de las políticas públicas ante los cambios demográficos. Además, en los países europeos el motor del cambio demográfico fue el progreso socioeconómico, mientras que en el caso de la Latinoamérica se relacionó más con la importación e implementación de los avances médicos (Perren, 2008).

Dentro de esta perspectiva, en la literatura académica el esquema de la transición demográfica fue ampliado para dar cuenta de los cambios sociodemográficos que ocurrían una vez que los países alcanzaban niveles de natalidad y mortalidad bajos. La teoría de la segunda transición demográfica surge a mediados del siglo xx para explicar cómo la disminución de la fecundidad y el alargamiento de la esperanza de vida impactaba en la vida familiar y en los procesos migratorios (Lesthaeghe, 2014). Se argumentaba que en esta etapa de las poblaciones se implantó un control en la reproducción, se acrecentó la diversidad en los arreglos residenciales —aumentando la cohabitación—, hubo un incremento de separaciones y divorcios, y procreación en uniones consensuadas (Van de kaa, 2002).

En el caso de México, la primera transición demográfica tuvo tres etapas: inicialmente se observó el descenso de las tasas de mortalidad y fecundidad a mediados del siglo xx. Posteriormente, en la segunda fase, a mediados de los setenta se presenta un descenso de la fecundidad. Mientras que, en la tercera etapa, se registra un balance entre natalidad y mortalidad, transitando aceleradamente en este primer periodo demográfico (Partida, 2005).

Julietta Quilodrán (2011) considera que algunos grupos de población en México han comenzado recientemente a mostrar indicios de una entrada a la segunda transición demográfica, la cual tiene implicaciones de orden individual y familiar. Se ha propuesto que, desde la década de los noventa, la composición familiar se ha diversificado, los matrimonios civiles y religiosos han disminuido, la edad para llegar al matrimonio se ha ido postergando, y ha aumentado la cohabitación y las separaciones conyugales, entre otras. Al respecto, algunos estudios sostienen que el avance de la transición demográfica ha conducido a profundos cambios en el contenido, organización y estructura del curso de vida, asociados a la vida familiar (Tuirán, 2002).

Cabe mencionar que las transformaciones demográficas no son homogéneas en el país, por lo que podemos encontrar distintos escenarios, dependiendo de la entidad federativa. Si bien, durante mediados del siglo xx el país transitó hacia una mejora en los servicios públicos de salud y políticas de planeación familiar,

provocando el aumento de la esperanza de vida y la reducción de la fecundidad, estos avances no se han dado de manera homogénea. Es decir, los procesos demográficos y los ritmos de la transición están definidos por particularidad del contexto regional. Por ejemplo, los niveles de fecundidad presentan un notable contraste entre algunas entidades federativas del país: mientras que Chiapas mantiene tasas de fecundidad de 2.9 hijos por mujer; en la Ciudad de México apenas llega a 1.47 hijos por mujer (INEGI, 2017).

Los estudios demográficos recientes, enfocados específicamente en el estado de Guanajuato, pueden considerarse como escasos. Destacan algunos trabajos enfocados más hacia la instrumentación de políticas públicas. Recientemente, el Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (2016) publicó un panorama socioeconómico para el estado de Guanajuato, donde se sintetizan los resultados más relevantes recabados por la Encuesta Intercensal 2015. Del trabajo se desprende —aunque no de manera explícita— que la entidad tiene un ritmo relativamente lento en sus transiciones demográficas, en comparación con otras entidades federativas. Cabe aclarar, sin que esto le reste importancia como insumo para la planeación, que el trabajo es más una compilación de datos, que un análisis estructurado de estos. También el Consejo Nacional de Población (2014) realizó una proyección de población a nivel estatal. En ella se puede encontrar un panorama muy completo de la dinámica demográfica de México, incluidas las variables relacionadas con la natalidad, la mortalidad y la migración; sin embargo, tampoco hay un análisis expreso.

Otros estudios han centrado su atención en aspectos puntuales de la dinámica en el estado de Guanajuato. Por ejemplo, De La Fuente, Quintero y Rivera (2012) analizan los retos y oportunidades del bono demográfico. En el trabajo se destaca cómo la estructura poblacional de Guanajuato está compuesta en su mayor parte de una población joven, donde los índices de dependencia están alcanzando sus mínimos históricos. Argumentan que estas circunstancias demográficas podrían ser aprovechadas como lo hicieron los países asiáticos en los años noventa. Con todo, los autores no perciben claros indicios de que esto vaya a suceder, a menos de que se propicien condiciones económicas, sociales y de infraestructura necesarias para que estos jóvenes encuentren oportunidades de educación y empleo.

También el Consejo Nacional de Población (2011) presenta el análisis respecto a la estimación de los principales indicadores de salud sexual y reproductiva en el estado de Guanajuato; con base en los datos de la Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica. En el ámbito de salud reproductiva de la población femenina, se observa una creciente limitación de la fecundidad. Además, se menciona que tanto el país como el estado, se encuentran en procesos de envejecimiento demográfico; por lo cual, el aumento de enfermedades crónicas en el estado se encuentra actualmente presente en el panorama de las condiciones de la población.

También se ha explorado el dinamismo demográfico en su conjunto en los municipios del estado de Guanajuato. Vega (2014) analiza que, si bien las tendencias demográficas en Guanajuato apuntaban al bajo crecimiento poblacional entre 2000 y 2005, incluso con valores por debajo del 0 % anual, en el periodo 2005-2010 todos los municipios, sin excepción, incrementaron su población. En el trabajo se argumenta que esta reactivación del dinamismo demográfico en la entidad está más relacionada con la disminución de los flujos de población hacia Estados Unidos y el incremento del retorno, que con cambios en la natalidad y en la mortalidad. López y Mojica (2013) coinciden en la importancia de la migración de retorno en la dinámica migratoria de la entidad. Mencionan que en Guanajuato el 1.60 % de los hogares son de migrantes de retorno; mientras que para 2010, este valor se incrementó 4.14 %. Respecto al análisis del fenómeno migratorio y de sus procesos culturales, Guzmán y colaboradores (2013) analizan que la partida y el retorno del migrante trae consigo una serie de transformaciones en las dinámicas económicas, sociales y familiares en la entidad.

Otro de los desafíos demográficos que enfrenta Guanajuato es el envejecimiento de su población. Derivado del descenso de la fecundidad, del aumento de la esperanza de vida y de las pérdidas migratorias acumuladas en la entidad, la estructura de la población de la entidad está envejeciendo paulatinamente. Al respecto, Vega (2017) afirma que, si bien el estado de Guanajuato presenta una estructura de población joven, la región también se encuentra en pleno proceso de envejecimiento. Esto representa retos socioeconómicos muy importantes, ya que en la actualidad conviven cohortes de población muy numerosas en prácticamente todos los grupos demográficos. Aunque todavía hay una población de niños y jóvenes cuantiosa, comienzan a multiplicarse paulatinamente las necesidades de los grupos de población envejecidos.

En este sentido, Vega, Moreno y Carrillo (2015) analizan cómo el cambio en el perfil demográfico en el estado de Guanajuato, donde la población de adultos pasará de 6.1 % en el año 2105 a 16.0 % en 2050, representa muchos retos para el sistema de salud mexicano. En concreto, estudian cómo un alto porcentaje de esta ganancia en la esperanza de vida transcurre en discapacidad. Según los datos que aportan, en Guanajuato cerca de 35 % de los adultos mayores tiene alguna discapacidad; pero puede alcanzar a 62.2 % entre los mayores a 85 años. Lo anterior supone el replanteamiento de las estrategias preventivas de salud y de su adecuada atención e intervención, debido a que es un grupo con alta vulnerabilidad social.

También Macías y Díaz (2013) argumentan que el proceso de envejecimiento en la entidad no se sitúa exclusivamente en los cambios cuantitativos, sino en los cambios relacionales que siguen a las transformaciones demográficas y sociales que lo acompañan. En este sentido, se analiza el aumento de las relaciones inter-

generacionales, como consecuencia de expectativas y cambios que están experimentando las familias. Al respecto, analizan el impacto que tienen la migración, los divorcios y la violencia en la población infantil y adulta mayor.

Otros estudios han abordado algunos aspectos socioculturales relacionados con la dinámica de la población. Aunque no son trabajos que se puedan situar en el terreno específico de los estudios demográficos, tienen gran valía para entender los determinantes y consecuencias de los cambios en la estructura por edad y sexo de la población. Entre los más recientes, prevalece el estudio del fenómeno migratorio y de los procesos culturales. Por ejemplo, Klein y Vázquez (2014) analizan los cambios en los roles de las personas de la tercera edad, a partir de su experiencia con el fenómeno de la migración. Concluyen que muchas veces los adultos mayores ocupan el doble de rol de abuelos y padres de sus nietos, lo cual refuerza las identidades tradicionales de sacrificio y entrega, y las de autonomía y proactividad.

También el estudio de Mendoza y Vega (2017), explora cómo las tendencias demográficas están afectando la composición de los mercados y por ende los patrones de consumo de la población, haciendo énfasis en que, si bien la población de Guanajuato es actualmente en su mayoría joven, está en un proceso paulatino de envejecimiento que marcará las tendencias de consumo futuras. Otros estudios han abordado las características demográficas de grupos específicos como es el de la población indígena en Guanajuato, donde se elaboran estimaciones sobre su monto, distribución territorial y estructura por edad (Vega y Partida, 2014).

En suma, si bien se cuenta con varios estudios sobre las características demográficas en la entidad y de sus implicaciones económicas, sociales y culturales; puede afirmarse también que estos son escasos y que su estudio sigue siendo pertinente y relevante, tanto para el conocimiento colectivo sobre la materia, como para la instrumentación de políticas públicas.

### **Fuentes de información y métodos**

Este trabajo de tipo empírico está basado en las Encuestas Nacionales de la Dinámica Demográfica (ENADID) 2009 y 2014, en la Encuesta Intercensal 2015, ambas levantadas por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), y en las proyecciones de población nacionales 2010-2050 y las estatales 2010-2030, realizadas por el Consejo Nacional de Población (CONAPO).

LA ENADID provee información estadística sobre fecundidad, mortalidad y migración (tanto interna como internacional); así como de otras variables poblacionales relacionadas con la dinámica demográfica. Es una encuesta levantada en viviendas, cuya población objetivo son sus residentes habituales, en particular las mujeres de 15 a 54 años, y los migrantes internacionales en los últimos cinco años,

que en el momento de su última partida eran residentes habituales. La encuesta tiene cobertura nacional, la cual es susceptible de ser desagregada, si bien no para todas las variables, hasta nivel de entidad federativa.

La ENADID 2014 tuvo un tamaño de muestra de 101,389 viviendas a nivel nacional, calculada a partir de una confianza del 90 % y un error relativo máximo esperado del 15 %. La encuesta fue levantada cara a cara mediante un cuestionario electrónico, y el informante adecuado en el caso del cuestionario para el hogar fue una persona de 15 y más años, residente habitual de la vivienda y que conociera la información solicitada de todos los integrantes del hogar; y para el módulo de las mujeres, las informantes adecuadas fueron cada una de las mujeres de 15 a 54 años, residentes habituales de la vivienda.

La encuesta utilizó un muestreo probabilístico, estratificado, bietápico y por conglomerados, seleccionado a partir del Marco Nacional de Viviendas 2012 del INEGI. El periodo de levantamiento fue del 4 de agosto al 26 de septiembre de 2014<sup>60</sup>. Es importante destacar que los conceptos y la metodología de la ENADID están acorde con las recomendaciones internacionales, en particular las de la Organización de las Naciones Unidas, lo que permite producir resultados comparables.

De forma complementaria se tomó la información de la Encuesta Intercensal 2015, levantada también por el INEGI, la cual tuvo como objetivo actualizar la información sociodemográfica del país en el periodo intercensal 2010-2020. El levantamiento se realizó mediante entrevista directa en vivienda, cuyo informante adecuado fue el jefe de la vivienda o una persona de 18 años o más de edad, residente permanente y que conociera la información sociodemográfica del resto de los integrantes. La muestra fue de 5.9 millones de viviendas habitadas a nivel nacional. En Guanajuato, de acuerdo con los microdatos de la encuesta, se obtuvo información de poco más de 178 mil viviendas, en las cuales residían 723,696 personas. El esquema de muestreo fue estratificado por conglomerados en una sola etapa; es decir, se estratificaron las localidades según tamaño y nivel socioeconómico y posteriormente se muestrearon aleatoriamente áreas geográficas completas y dentro de ellas todas las viviendas y todos sus residentes (INEGI, 2015b).

El nivel de confianza de la muestra es de 90 % y el error relativo en el nivel estatal es de máximo 3.0 %, para sus datos agregados. Tiene un efecto de diseño de 3.0, definido como el cociente de la varianza en la estimación del diseño utilizado, entre la varianza obtenida, considerando un muestreo aleatorio simple para un mismo tamaño de muestra (INEGI, 2015b).

---

60 Para conocer de manera más detallada otros aspectos metodológicos de la encuesta cfr. la síntesis metodológica de la Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica publicada por el INEGI (2015).

Asimismo, se utilizaron las proyecciones de población realizadas por el Consejo Nacional de Población, la cuales son estimaciones del tamaño y composición futura de una población. Esto permite conocer la evolución de las variables de la dinámica demográfica, bajo ciertos supuestos sobre la fecundidad, la mortalidad y la migración, y suponiendo que estas pautas se mantendrán durante un periodo de tiempo determinado (CONAPO, 2012 y 2014). Cabe aclarar que el horizonte de la proyección es 2010-2050 en el ámbito nacional, mientras que para el estatal comprende del 2010 al 2030.

La investigación está basada en indicadores demográficos estándares. Lo anterior, aunado a que todos los datos utilizados en esta investigación son públicos y se encuentran disponibles en [www.inegi.org.mx](http://www.inegi.org.mx) y en [www.gob.mx/conapo](http://www.gob.mx/conapo), posibilita la validación externa de los resultados de esta investigación mediante su repetición o verificación.

## **Panorama demográfico de Guanajuato**

En este apartado se presentan los resultados del trabajo que permiten contrastar la hipótesis de la investigación. Para ello se ha considerado conveniente organizarlos en tres secciones: en la primera se presentan las características de la estructura por edad y sexo de la población guanajuatense, donde se describe su tamaño, ritmo de crecimiento, y distribución por edades y sexo. En la segunda sección, se presentan los indicadores relacionados con el cambio natural de la población, es decir aquellos que tienen que ver con la natalidad y la mortalidad. Finalmente, en la tercera sección, se analizan algunos indicadores sobre la migración interna e internacional, los cuales completan las cuatro variables de la dinámica demográfica.

### *Estructura por edad y sexo*

El escenario demográfico del estado de Guanajuato se ha transformado sustancialmente en los últimos lustros. La entidad tiene una dinámica demográfica que, en su balance, ha propiciado el crecimiento sostenido de su población. Según datos del Censo de Población y Vivienda y de la Encuesta Intercensal, en 2000 la población residente en el estado de Guanajuato alcanzó 4.66 millones de habitantes, cifra que aumentó a 5.85 millones en 2015; es decir, un incremento de cerca de 25.47 % en el periodo (1.19 millones de personas). Esto significa una tasa de incremento medio anual de 1.51 %, ligeramente superior a la media nacional que se ubicó en 1.38 %.

Además, de acuerdo con las proyecciones de población vigentes del Consejo Nacional de Población, se espera que la población residente en el estado de Guanajuato alcance los 6.36 millones de habitantes en el año 2030. Lo anterior implicaría una ralentización del ritmo de crecimiento poblacional, el cual es pro-

bable que disminuya respecto a los lustros anteriores: si para el periodo 2000-2015 la tasa de incremento medio anual fue de 1.51 %, como ya se mencionó, para el periodo 2015-2030 esta tasa disminuiría a 0.56 %. Esta ralentización del ritmo de crecimiento poblacional se debería en gran parte al avance de la transición demográfica, donde las tasas de natalidad seguirían disminuyendo en el futuro, pero la mortalidad comenzaría a aumentar ligeramente, derivado del envejecimiento poblacional. Lo anterior suponiendo que se cumplieran ciertas hipótesis de la evolución futura de las variables de la dinámica demográfica en el corto y mediano plazo (cfr. CONAPO, 2012),

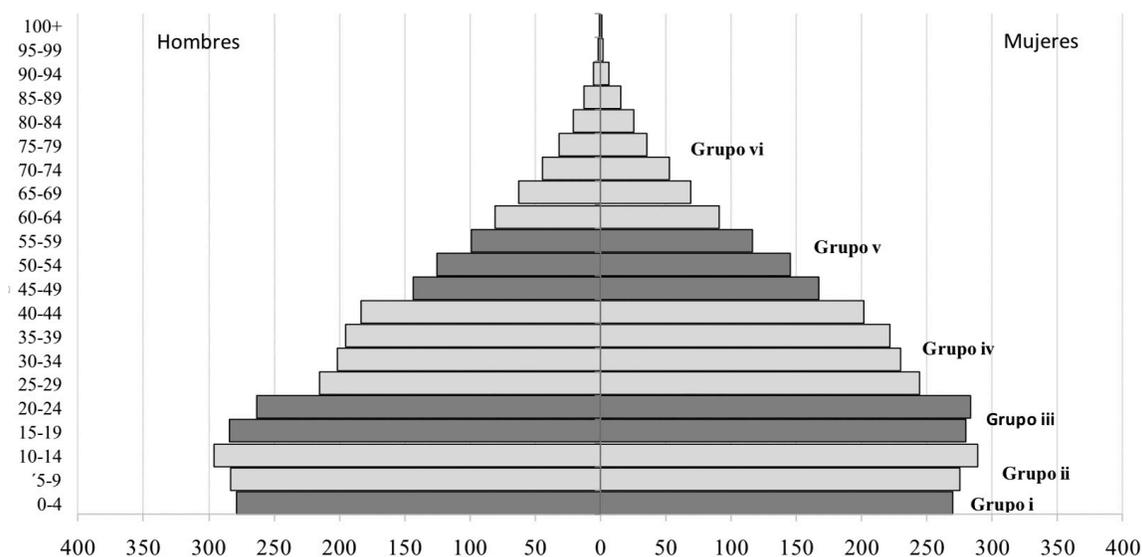
En términos de estructura por edad y sexo, Guanajuato puede considerarse una población predominantemente joven. Al respecto, en este trabajo se consideran seis fases del ciclo de vida, de acuerdo con una propuesta elaborada por el Consejo Nacional de Población (2003):

- i. Primera infancia (0 a 5 años)
- ii. Niños y adolescentes en edad escolar (6 a 14 años)
- iii. Adolescentes y jóvenes (15 a 24 años)
- iv. Adultos jóvenes (25 a 44 años)
- v. Adultos maduros (45 a 59 años)
- vi. Adultos mayores (60 o más años)

Dentro de este orden de ideas, la pirámide poblacional presenta una base amplia representada por los niños, adolescentes y jóvenes (grupos i, ii y iii), los cuales en su conjunto suman 2.8 millones de personas; es decir, el 47.89 % de la población total. Por su parte, los adultos jóvenes representan el 28.94 %; los adultos maduros 13.63 %; y los adultos mayores 9.55 % (véase Gráfico 1).

Sin embargo, se espera que el estado continúe con el proceso de envejecimiento poblacional. De acuerdo con estimaciones del CONAPO (2014), los adultos mayores con sesenta años o más podrían alcanzar 14.03 % para el año 2030. En otras palabras, desde el punto de vista del índice de envejecimiento demográfico, si en 2015 había 33.02 adultos mayores por cada 100 menores de 15 años, en 2030 este mismo indicador podría alcanzar un valor de 56.31.

**Gráfico 1. Guanajuato: estructura por edad y sexo 2015 (miles)**



Fuente: elaboración propia con base en INEGI, Encuesta Intercensal 2015 (microdatos).

En cuanto al índice de masculinidad, para el conjunto de la población es favorable a las mujeres, puesto que hay 93.36 hombres por cada 100 mujeres. Sin embargo, cabe matizar que no en todos los grupos de edad se mantiene esta relación. Tal es el caso de la primera infancia (menores a 5 años) donde hay 103.19 niños por cada 100 niñas. Sin embargo, a pesar de la ventaja inicial de los hombres en el ciclo de vida, el índice de masculinidad entre los adultos mayores es más favorable para las mujeres: en 2015 se ubicó en 86.19 hombres por cada 100 mujeres. Lo anterior se debe, por un lado, a la mayor esperanza de vida que tienen las mujeres; y por el otro, a que la tradición migratoria en el estado de Guanajuato provoca que desde el grupo de los adultos jóvenes (25 a 44 años), los índices de masculinidad muestren cierto desbalance (88.36 hombres por cada 100 mujeres), lo cual se acentúa al final del ciclo de vida.

### *Natalidad y mortalidad*

Las generalizaciones anteriores sobre la estructura por edad de la población son un reflejo de los cambios en las variables de la dinámica demográfica. En esta sección se analizarán las relacionadas con la natalidad y la mortalidad; es decir, las variables del crecimiento natural de la población. Recordemos, como se trató en los primeros apartados de este capítulo, que el cambio en estas dos variables es un indicio de la etapa de la transición demográfica en la que se encuentran las poblaciones.

En el caso de la natalidad, si bien es cierto que Guanajuato se encuentra en una etapa avanzada de su primera transición demográfica, coincidente con la media nacional, también es verdad que se encuentra rezagada con respecto a otras entidades federativas. Como se observa en el Cuadro 1, en 2009 la tasa global fecundidad del estado se ubicó alrededor de los 2.40 hijos por mujer, variando mínimamente cinco años después (aunque debe considerarse en esta reflexión las variaciones por errores muestrales). Esta cifra es ligeramente inferior a la media nacional (2.26 hijos por mujer). Un dato adicional que permite ubicar la entidad en el contexto nacional es la distancia que guarda con la Ciudad de México, donde la fecundidad se encuentra en los niveles más bajos (1.47 hijos por mujer) muy por debajo de la ocurrida en Guanajuato.

Lo mismo ocurre con otros indicadores relacionados con la fecundidad: por ejemplo, en 2015 la media de edad al primer hijo en Guanajuato fue de 21.19 años, muy similar a la media nacional (véase cuadro 1). Los estados que tienen una fecundidad más temprana son Chiapas (20.11 años) y Guerrero (20.22 años); mientras que, en el otro extremo, los que tienen una fecundidad más tardía son Nuevo León (21.8 años) y la Ciudad de México (22.6 años). En este contexto, Guanajuato se ubicaría en el lugar 22 al ordenar las entidades de fecundidad temprana a tardía. En lo que respecta al porcentaje de mujeres alguna vez embarazadas, en Guanajuato alcanzó 68.0 % en 2014 (véase cuadro 1), por encima de entidades federativas como Ciudad de México (61.6 %) y Aguascalientes (65.8 %); pero por debajo de entidades como Nayarit (74.9 %) y Coahuila (75.3 %), las cuales se encuentran en el extremo superior.

Finalmente, en lo que respecta a la mortalidad, si comparamos a Guanajuato con los indicadores nacionales, es posible observar que se encuentran muy cercanos (véase cuadro 1). Tanto la mortalidad infantil, la esperanza de vida al nacimiento, y la tasa de bruta de mortalidad apenas guardan diferencias con la media nacional. En este sentido, tendría un avance transicional parecido al del país en su conjunto. Cabe aclarar que Guanajuato se encuentra por debajo de entidades federativas como la Ciudad de México, donde la mortalidad infantil es estimada en 10.93 defunciones de menores de un año por cada 1000 nacidos vivos. Con todo, está por debajo de entidades federativas como Chiapas y Oaxaca donde la mortalidad infantil alcanza alrededor 13.38 defunciones de menores de un año, por cada 1000 nacidos vivos, en ambos casos.

**Cuadro 1. Indicadores demográficos relacionados con el crecimiento natural 2009-2014**

<i>Natalidad</i>	<i>Guanajuato 2009</i>	<i>Guanajuato 2014</i>	<i>Nacional 2014</i>
* Porcentaje de mujeres entre 15-49 años de edad alguna vez embarazada	62.80	68.00	69.20
* Promedio de hijos nacidos vivos de las mujeres de 15 a 49 años	1.80	1.70	1.70
* Tasa Global de Fecundidad (hijos por mujer)	2.40	2.41	2.26
* Edad media al primer hijo (años)	21.20	21.19	21.11
**Tasa bruta de natalidad (nacimientos por cada 1,000 habitantes)	21.19	19.81	18.74
<i>Mortalidad</i>	<i>Guanajuato 2009</i>	<i>Guanajuato 2014</i>	<i>Nacional 2014</i>
** Tasa de Mortalidad Infantil (Defunciones de menores de 1 año de edad por cada 1000 nacidos vivos)	14.15	11.78	12.39
** Esperanza de vida al nacimiento para los hombres (años)	72.12	72.97	72.05
** Esperanza de vida al nacimiento para las mujeres (años)	77.14	77.72	77.55
** Tasa bruta de mortalidad (defunciones por cada 1000 habitantes)	5.25	5.38	5.70

Nota: Las tasas globales de fecundidad están referidas al trienio 2006-2008 y al quinquenio 2009-2013.

Fuente: elaboración propia con base en \*ENADID 2009 y 2014; y \*\*CONAPO, Estimaciones de población 1990-2010 y Proyecciones de Población 2010-2030.

### *Migración interna e internacional*

Finalmente, en lo que respecta a los resultados de esta investigación, en los párrafos que siguen se presentarán algunos indicadores del cambio social; es decir, los relacionados con la emigración e inmigración, tanto interna como internacional. Para tal fin se han organizado los resultados de acuerdo con tres variables: porcentaje de población residente en la entidad por lugar de nacimiento; migración interna en términos absolutos; y tasa de migración neta tanto interestatal como internacional (véase cuadro 2).

Como se mencionó en las primeras secciones de este capítulo, Guanajuato es una entidad federativa con procesos migratorios muy intensos. Es una entidad federativa de origen, tránsito, retorno y destino de migrantes, tanto de aquellos

que se desplazan dentro de las fronteras nacionales como de quienes cruzan las fronteras internacionales. Como se muestra en el Cuadro 2, con base en la Encuesta Intercensal 2015, poco más de 9 % de la población residente en la entidad federativa había nacido fuera de esta. Este porcentaje está, compuesto sobre todo por migrantes interestatales (8.23 %) que provienen principalmente de la Ciudad de México, Michoacán, Querétaro, Estado de México y Jalisco, en orden de importancia, los cuales en su conjunto suman alrededor de 70 % del total.

En lo que respecta a la inmigración internacional, la proporción es relativamente pequeña: apenas llega a 0.53 %. La mayoría son personas nacidas en Estados Unidos (87.93 %), entre los que se encuentran —aunque no es posible distinguir las— aquellas personas de origen mexicano que retornan a Guanajuato. En menor medida se encuentran personas nacidas en Japón (1.55 %) y en Canadá (1.30 %). El resto proviene de decenas de países, cuya representación relativa es escasa.

En cuanto al saldo neto migratorio interno, es decir, el balance que hay entre emigrantes e inmigrantes interestatales, en la Encuesta Intercensal se estima que tiene un saldo positivo de alrededor de 20 mil personas. La afirmación anterior se corrobora en una tasa de migración neta interestatal de 0.06 %; sin embargo, esta es más que compensada con la tasa internacional, la cual es de mayor magnitud y negativa (-0.66), de acuerdo con estimaciones del Consejo Nacional de Población (2014).

**Cuadro 2. Guanajuato: estimadores relacionados con el crecimiento social 2015**

<i>* Población residente en la entidad por lugar de nacimiento (%)</i>			
En la entidad	En otra entidad	En Estados Unidos	En otro país
90.84	8.23	0.53	0.12
<i>* Migración interna (ABS)</i>			
Inmigrantes	Emigrantes	Saldo neto migratorio	
89,071	68,665	20,406	
<i>** Tasa de migración neta</i>			
Interestatal (%)	Internacional (%)		
0.06	-0.66		

Fuente: elaboración propia con base en \*INEGI, Encuesta Intercensal 2015; y

\*\*Conapo, Proyecciones de población 2010-2030.

## Conclusiones

Los procesos demográficos en México responden a diferentes contextos históricos, sociales, culturales y económicos de las entidades federativas. Por esta razón, este capítulo buscó matizar la homogeneidad que ofrecen los panoramas realizados desde una perspectiva nacional, centrándose en las especificidades del estado de Guanajuato. Las aproximaciones desde un ámbito estatal son escasas para el caso que nos ocupa, por lo que consideramos que el análisis de las tendencias recientes y de los retos de la demografía guanajuatense, con base en fuentes de información recientes, es un aporte tanto al conocimiento colectivo sobre la materia y especialmente útil para los formuladores de políticas públicas.

Los procesos transicionales a nivel de entidad federativa han sido heterogéneos en cuanto velocidad y temporalidad. Mientras que a mediados del siglo xx se comenzó a hacer notable la entrada del país ante la primera transición demográfica; esta ha tenido un desfase a nivel territorial. Algunas entidades federativas tienen tasas relativamente altas de mortalidad y natalidad, y en algunos casos estas se encuentran en fases avanzadas de su transición. Este desfase conlleva a diferentes ritmos de la segunda transición demográfica, la cual está relacionada, sobre todo, con cambios en la estructura y organización familiar.

De acuerdo con los resultados obtenidos en el estudio que aquí presentamos, se ha encontrado que Guanajuato está en etapas avanzadas de su primera transición demográfica; donde en las últimas décadas, sus tasas de mortalidad y fecundidad se han reducido notablemente. Sin embargo, aún se encuentra por detrás de entidades federativas como la Nuevo León o la Ciudad de México. Para ejemplificar, mientras que en la Ciudad de México la fecundidad fue de 1.47 hijos por mujer en 2014, en Guanajuato se ubicó alrededor de 2.40 hijos por mujer. Situación semejante ocurre cuando se analiza edad media al primer hijo: mientras que Guanajuato fue a los 21.19 años, en la Ciudad de México, donde la fecundidad es más tardía, este indicador llegó a los 22.6 años.

En lo que respecta a la mortalidad, cabe remarcar que en la esperanza de vida y mortalidad infantil no se encuentran diferencias notorias en comparación con la media nacional. Y en contraste con las tasas relativamente elevadas de fecundidad y natalidad en el estado, en lo referente a la mortalidad, presenta un notable avance del régimen demográfico.

Asimismo, Guanajuato es un estado con altos niveles de migración, principalmente a Estados Unidos, y un espacio de tránsito para los migrantes internacionales; así como un referente de migración interna. Cabe recordar que el estado ha sido una de las entidades federativas que conforman la región tradicional de las corrientes migratorias hacia Estados Unidos, lo cual supone una migración

prácticamente ininterrumpida de su población. Sin embargo, también es una entidad receptora de migrantes internacionales en su mayoría estadounidenses, y de migrantes internos que provienen de otras entidades federativas.

La interacción de las variables de la dinámica demográfica en la entidad supone una realidad poblacional compleja. En el trabajo se confirma la hipótesis de que Guanajuato se encuentra rezagado en sus transiciones demográficas con respecto a algunas entidades federativas, aunque es verdad que está más adelantado que otros estados. Así, la demografía Guanajuatense puede considerarse en una etapa avanzada de su primera transición demográfica, con una estructura de población aún joven, pero que se encamina paulatinamente al envejecimiento poblacional. A lo anterior, se suman los flujos migratorios que impactan la estructura de población en la entidad. No obstante, el intenso flujo internacional de migrantes de retorno y el de migrantes internos, se continúan teniendo pérdidas netas de población.

El panorama anterior implica retos para la política poblacional de la entidad. Sin intentar ser exhaustivos, en el trabajo identificamos cinco grandes retos: en primer lugar, aprovechar el bono demográfico, es decir, que la población actual de Guanajuato mayoritariamente joven pueda encontrar oportunidades de educación y empleo. De otra manera, se estará ante lo que algunos especialistas han llamado el “pagaré demográfico”. En segundo lugar, el paulatino envejecimiento de la población de la entidad supondrá el incremento de las necesidades asociadas a esta etapa del ciclo de vida, como son el acceso adecuado a servicios de salud y pensiones, de manera tal que se enfrente la vejez de manera digna. En tercer lugar, el aumento a la edad al primer hijo, en particular la disminución de la fecundidad adolescente, es un reto muy importante de la demografía guanajuatense debido a las consecuencias sociales que ello implica. En cuarto lugar, destacamos la necesidad de continuar con el desarrollo económico y social del estado, que desaliente en alguna medida los flujos migratorios hacia Estados Unidos y que estos sean una opción de progreso individual y familiar, pero no la única salida. En quinto lugar, consideramos que la migración interna hacia la entidad debe estar acompañada de políticas de inclusión que permitan un desarrollo ordenado —en la medida de lo posible— de las necesidades sociales de los migrantes internos que se desplazan a la entidad.

Finalmente, en el trabajo queremos destacar que, como toda investigación científica, se dejan de investigación abiertas. Si bien, consideramos que este capítulo es un aporte importante para la comprensión de la realidad demográfica de la entidad, en la medida que sistematiza información reciente de la población guanajuatense, es insuficiente para cubrir el espectro de una realidad compleja. Sea este capítulo una invitación para continuar con el estudio de la dinámica demográfica guanajuatense que permita una planeación más razonada del devenir socioeconómico de la entidad.

## Bibliografía

- CONAPO (2014). Dinámica demográfica 1990-2010 y proyecciones de población 2010-2030. Consejo Nacional de Población, México.
- CONAPO (2012), Documento metodológico Proyecciones de la población de México 2010-2050, Consejo Nacional de Población, México.
- CONAPO, (2011). Perfiles de Salud Reproductiva, Guanajuato. México, Consejo Nacional de Población
- CONAPO (2003), Índices de desarrollo social en las etapas del curso de vida, 2000. Consejo Nacional de Población, México.
- De La Fuente, Javier, Ortega, Laura, Quintero, Karina y Rivera Manuel, (2012). Bono demográfico: Retos y oportunidades para favorecer en el estado de Guanajuato. *Ide@s CONCYTEG*, núm. 11, 749-774
- Guzmán, E., Mosqueda, E. & Del Carpio, P. (2013). “El potencial de las diferentes formas de inversión migrante en Guanajuato: negocios remeseros, retorno de inversores migrantes y empresarios migrantes en Estados Unidos. Una breve aproximación” En Mazabel, Davison, Mosqueda, Eloy y Valdés, Alberto (Coords.) Estudios culturales, demográficos y políticos. México: ALTRES COSTA-AMIC EDITORES. PP. 125-153
- INEGI (2016). Panorama sociodemográfico de Guanajuato 2015. Ed. Instituto Nacional de Estadística y Geografía, México.
- INEGI (2015). Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica 2014: síntesis metodológica. Ed. Instituto Nacional de Estadística y Geografía, México.
- INEGI (2015b). Encuesta Intercensal 2015: síntesis metodológica y conceptual. Ed. Instituto Nacional de Estadística y Geografía, México.
- Klein, A. & Vázquez E. (2014). Resignificación de roles en la vejez por efectos de la migración: una reflexión desde Guanajuato, México. *Estudios Interdisciplinarios sobre el Envejecimiento*, 19 (1), 27-45.
- Lesthaeghe, R. (2014). The second demographic transition: A concise overview of its development. *Royal Flemish Academy of Arts and Sciences*, 1000, Brussels: Belgium.
- López, G., & Mojica, A. (2013). Migración de retorno y los cambios en el índice de intensidad migratoria en Michoacán, Jalisco y Guanajuato. *Acta Universitaria*, 23(NE-1), 5-15.
- Macías, L. & Díaz, M. (2013). “Las familias en el proceso de envejecimiento en Guanajuato”. En Verónica Montes de Oca (coord.) Envejecimiento en América Latina y el Caribe: enfoques en investigación y docencia de la Red Latinoamericana de Investigación en Envejecimiento. México: Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM. pp. 333-752.

- Mendoza, M. y Vega, D. (2017). Cambio demográfico y tendencias de consumo, el caso de Guanajuato. *Jóvenes en la Ciencia*, 3(2), Verano de la Investigación Científica, 1365-1369.
- Partida, V. (2005). La transición demográfica y el proceso de envejecimiento en México. *Papeles de Población*, 11 (45), 9-27.
- Perren, J. (2008). Transición demográfica. Modelos teóricos y experiencia latinoamericana. *Nómadas. Revista Crítica en Ciencias Sociales y Jurídicas*, 18(2), pp 1-10.
- Quilodrán, J. (2011). Parejas conyugales en transformación: una visión al finalizar el siglo XX. México, Edita Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y ambientales, El Colegio de México.
- Tuirán, R. (2002). Transición demográfica, trayectorias de vida y desigualdad social en México: lecciones y opciones. *Papeles de población*, 8(31), 25-66.
- Van de Kaa, D. (2002). The Idea of a Second Demographic Transition in Industrialized Countries Paper. *Sixth Welfare Policy Seminar of the National Institute of Population and Social Security*, Tokyo: Japan.
- Vega, D. (2017), “Desafíos socioeconómicos del envejecimiento demográfico en Guanajuato”, En Miriam Reyes, Enrique Ferro y Mario Aguilar (coords.) *La íntima silueta de lo local. Proyecciones y prospectivas en Guanajuato*. México, Fontamara, pp. 83-98.
- Vega, D. (2014). Migración y dinamismo demográfico: un análisis exploratorio de los municipios del estado de Guanajuato, México (1990-2010). *Acta Universitaria*, 24 (6), 29-36
- Vega, D., Moreno, E., & Carrillo, A. (2015). Envejecimiento demográfico, discapacidad y vulnerabilidad social en Guanajuato, México. *Revista Iberoamericana de las Ciencias de la Salud: RICS*, Vol. 4 (8), 20-37
- Vega, D. y Partida, V. (2014). Volumen, distribución territorial y estructura por edad de los indígenas. En Wright Carr, D.C. y Vega, Daniel (Coords.), *Los pueblos originarios en el estado de Guanajuato*. México, Pearson
- Zavala, M. (1989). Dos momentos en la transición demográfica. *Demos*, 6-7. México.



**Parte 4**  
**Internacionalización y migración**



# Capítulo VIII. La internacionalización de Guanajuato (2012-2018): un análisis de tres dimensiones

*Daniel Añorve Añorve*

## Introducción

El primer ejercicio para llevar a cabo un diagnóstico integral de desarrollo humano, económico y político al interior de la División de Derecho, Política y Gobierno (DDPG) (Barrientos, 2015), se centró en la administración estatal 2006-2012 encabezada por Juan Manuel Oliva Ramírez. No obstante, su diseño holístico, reflejado en tres partes y diecisiete capítulos, un tema toral dentro de la administración pública, pero también dentro de la vida económica, política y cultural del estado que quedó de lado, es el de la internacionalización de Guanajuato. En estricto sentido, sólo una de las dimensiones de la internacionalización fue abordada en el primer diagnóstico: la inversión extranjera directa (Berasaluze, 2015).

La inclusión de la internacionalización de la entidad, en el diagnóstico del sexenio 2012-2018 parece imperiosa dada la innegable relevancia que tienen múltiples fenómenos y factores de contacto entre Guanajuato y actores estatales, allende las fronteras mexicanas, pero también de actores transnacionales (no-estatales) dentro de la composición demográfica, la economía, política y cultura guanajuatense.

Aunque la existencia de los contactos con el mundo exterior hace necesario el análisis de la internacionalización de la entidad federativa, uno de los problemas que enfrentamos es que los análisis en torno a la “internacionalización” y sus respectivos índices suelen concentrarse en actores no-estatales, sobre todo en empresas y unidades económicas (Pedrero, 2014), o en entidades académicas (Sebastián, 2011; Botello, 2014); o bien, en sectores específicos dentro de la acción de los gobiernos (RYCIT, 2007). No obstante dicha realidad, existen crecientes esfuerzos para expandir los estudios respecto a la internacionalización de ciertos territorios, como lo son las ciudades (Meade, 2015; Mancera, 2015; Wilches y Niño, 2017) o los gobiernos locales (Le Saux, 2015; Díaz, 2015; Malé & Cors, 2015; Schiavon, 2015; Suárez & Zapata, 2015; Tiana, 2015).

El presente trabajo plantea el estudio de tres dimensiones de la internacionalización de Guanajuato: 1) la dimensión migratoria; 2) la dimensión de la inversión

extranjera y el comercio, y 3) la dimensión cultural, la cual incluye educación, deporte y turismo. A su vez, el trabajo consta de los siguientes apartados: un breve repaso en torno a la internacionalización de los gobiernos locales; la actividad internacional de los gobiernos locales dentro del marco jurídico e institucional nacional; la actividad internacional dentro del marco jurídico e institucional estatal; los indicadores de la actividad internacional de Guanajuato en las tres dimensiones anteriormente señaladas; por último, a manera de conclusión, una propuesta para una internacionalización efectiva.

Es necesario identificar de inicio qué se entiende por internacionalización y en su caso, delimitar las dimensiones de la misma dentro de este análisis académico. De inicio, vale la pena recuperar la advertencia del ex jefe de gobierno de la Ciudad de México, Miguel Ángel Mancera (2015: 9), quien recuerda: “[...] la internacionalización de las ciudades ya no sólo tiene que ver con hermanamientos, relaciones protocolarias y búsqueda de fondos, sino con el acceso a espacios de influencia mundial en los temas locales.”

La internacionalización de los gobiernos locales también implica la voluntad de intercambiar prácticas, aprendizaje mutuo y de cooperar bilateral y multilateralmente. La internacionalización de una ciudad busca dar a conocer sus activos y promoverlos, buscando la atracción de inversionistas, creadores, nuevas capacidades. El posicionamiento internacional de las grandes ciudades da lugar a una competencia importante entre ellas. La internacionalización es también una oportunidad para la solidaridad entre los gobiernos locales y regionales frente a situaciones excepcionales como las catástrofes naturales o conflictos armados (Le Saux, 2015: 22).

Para Le Saux (2015: 31) la internacionalización de los gobiernos locales y regionales es muy dinámica. Menciona iniciativas que están en curso como Proyecto al-las en América Latina; el Premio a la Innovación Urbana, por iniciativa de la ciudad de Guangzhou en China; o el Premio a la Agenda 21 de la Cultura, organizado por la Ciudad de México. Destaca la labor de CGLU y Metrópolis, con sus actividades en red y sus comisiones e iniciativas, las cuales ofrecen a las autoridades locales y regionales una visibilidad internacional. Asegura que hoy es posible que las especificidades geográficas, temáticas y culturales se expresen e intercambien (Le Saux, 2015: 31).

Por su parte, Malé & Cors (2015) consideran que la tendencia a la internacionalización de los gobiernos locales es hoy en día un hecho ineludible e incontestable, en gran parte, producto de factores como la globalización económica y cultural que vuelve imposible circunscribir la acción de las instituciones dentro de límites geográficos preestablecidos; hablan también de la crisis del Estado que obliga a traspasar funciones y competencias tanto a los organismos supranacionales como a los entes locales y

territoriales, o la creciente autonomía de los gobiernos locales, que les permite tomar iniciativas y posicionarse internacionalmente (Malé & Cors, 2015: 53).

La internacionalización de la ciudad, como señala Zapata (2015) se da en diversos ámbitos (movilidad estudiantil; intercambios de profesores, investigadores y científicos; comercio e inversión; intercambio de conocimientos en la prestación de servicios básicos; cultura y entretenimiento; defensa de valores democráticos). Todo esto sucede, según Zapata, “con o sin el aval o el acompañamiento de sus gobiernos” (Zapata, 2015: 72).

Lamentablemente, según Zapata (2015), aun cuando la internacionalización sea ineludible, son muy pocos los gobiernos locales que se han dotado de una política pública en la materia. Aunque la mayoría de alcaldes ignoran el potencial y se mantienen al margen, otros ven en la internacionalización una oportunidad, por lo cual han decidido dotarse de herramientas, marcos legales e instituciones para potenciarla (Zapata, 2015: 73)

Para Malé & Cors (2015), diversas autoridades locales ya se dan cuenta de que su internacionalización “puede favorecer sus intereses y complementar su acción diplomática, siempre y cuando las actuaciones de las ciudades y gobiernos territoriales no vayan en contra de la política exterior del país” (Malé & Cors, 2015: 58). Habiendo precisado esta necesidad de armonizar la acción exterior de los gobiernos locales con los fundamentos y principios de la política exterior (federal), consideramos necesario comprender cómo puede llevarse a cabo la internacionalización de los gobiernos locales, sin contravenir las disposiciones del Estado mexicano.

### **La actividad internacional de las entidades federativas dentro del marco jurídico nacional**

Las referencias al derecho internacional y a los tratados internacionales proliferan dentro de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM). No obstante lo anterior, también queda claro que es el Estado mexicano, el Poder Ejecutivo Federal y la Cámara de Senadores quienes concentran la mayor parte de las atribuciones, generando *de jure* un monopolio sobre la política exterior de México; más aún, el artículo 117 de la CPEUM, en su fracción primera prohíbe a los estados (entidades federativas): “I. Celebrar alianza, tratado o coalición con otro Estado ni con las Potencias extranjeras”.

A pesar de tratarse de un Estado de tradición centralista, por lo que toca a su política exterior, la realidad del sistema internacional, sobre todo en la era de la globalización, ha hecho que el Estado mexicano abra posibilidades para que los gobiernos estatales y municipales puedan desarrollar ciertos contactos con actores, estatales y no-estatales, allende las fronteras. De esta forma, la Ley sobre la Celebración de

Tratados de 1992 (DOF, 1992) permite ciertas formas de internacionalización de los gobiernos locales, aunque mantiene la rectoría del gobierno federal.

En el artículo 1º, no obstante dejar en claro que la celebración de tratados es facultad exclusiva del gobierno federal, señala: “Los acuerdos interinstitucionales sólo podrán ser celebrados entre una dependencia u organismos descentralizados de la Administración Pública Federal, Estatal o Municipal y uno o varios órganos gubernamentales extranjeros u organizaciones internacionales” (DOF, 1992: 1).

Para precisar lo que es un acuerdo interinstitucional, el artículo 2º, en su fracción segunda señala:

Acuerdo Interinstitucional: el convenio regido por el derecho internacional público, celebrado por escrito entre cualquier dependencia u organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, Estatal o Municipal y uno o varios órganos gubernamentales extranjeros u organizaciones internacionales, cualquiera que sea su denominación, sea que derive o no de un tratado previamente aprobado. El ámbito material de los acuerdos interinstitucionales deberá circunscribirse exclusivamente a las atribuciones propias de las dependencias y organismos descentralizados de los niveles de gobierno mencionados que los suscriben (DOF, 1992: 1).

Para mantener la rectoría del gobierno federal, el artículo 7 señala:

Las dependencias y organismos descentralizados de la Administración Pública Federal, Estatal o Municipal deberán mantener informada a la Secretaría de Relaciones Exteriores acerca de cualquier acuerdo interinstitucional que pretendan celebrar con otros órganos gubernamentales extranjeros u organizaciones internacionales. La Secretaría deberá formular el dictamen correspondiente acerca de la procedencia de suscribirlo y, en su caso, lo inscribirá en el registro respectivo (DOF, 1992: 2).

Con el fin de promover la internacionalización efectiva de los gobiernos locales, la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) estableció una oficina de vinculación permanente con los gobiernos estatales y municipales de México. Dentro de la Dirección General de Coordinación Política (DGCP), la Dirección de Vinculación con los Gobiernos Locales es el principal vínculo institucional para apoyar, acompañar y orientar la acción internacional desde lo local (Suárez y Zapata, 2015). Dentro del sitio web de la Dirección General de Coordinación Política, se puede ver bajo el encabezado “Acción Internacional de los Gobiernos Locales”, que la DGCP, a través de su Dirección de Gobiernos Locales realiza las siguientes funciones:

- Servir de vínculo entre la Secretaría y las oficinas que manejan asuntos internacionales en las entidades federativas, los municipios y las asociaciones de gobiernos estatales y municipales.
- Atender las solicitudes de gobiernos extranjeros para establecer vínculos con los gobiernos de estados y municipios.
- Propiciar la suscripción de Acuerdos de Hermanamiento e Interinstitucionales entre los gobiernos de las entidades federativas y municipios con órganos gubernamentales extranjeros y organismos internacionales, así como darles seguimiento y apoyar su instrumentación.
- Difundir el contenido de los mecanismos de cooperación internacional descentralizada a los gobiernos locales.
- Participar en la formulación y negociación de programas de cooperación internacional con las entidades federativas y municipios.
- Coadyuvar a una mayor participación de los gobiernos de los estados y de los municipios en las acciones de política exterior del país.

También destaca dentro de las actividades de la DGCP la publicación del *Boletín de Acción Internacional* (gobiernos locales), el Registro de Acuerdos Interinstitucionales, información sobre ciudades y provincias extranjeras interesadas en la vinculación, cápsulas con expertos “Acción Internacional en Corto” y una guía de diez recomendaciones para la acción internacional.

#### *La internacionalización dentro del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*

Con el fin de atender la temporalidad del estudio, se analizan aquellos componentes que podrían estar relacionados con la internacionalización dentro del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013-2018.

Existen algunas menciones directas sobre la internacionalización de la educación (PND, 2013: 62) adicionalmente, dentro de la Estrategia 5.3.1. “Impulsar y profundizar la política de apertura comercial para incentivar la participación de México en la economía global”, una de las líneas de acción destaca: “Impulsar mecanismos que favorezcan la internacionalización de las empresas mexicanas” (PND, 2013: 151). El quinto eje es el de la Proyección Internacional para un México con Responsabilidad Global, en el cual se señala:

[...] un México con Responsabilidad Global buscará ampliar y fortalecer la presencia del país en el mundo; reafirmar el compromiso de México con el libre comercio, la movilidad de capitales y la integración productiva; promover el valor de la nación en el mundo mediante la difusión económica, turística y cultural, y velar por los intereses de los mexicanos en el extranjero (PND, 2013: 92)

Desde luego, la internacionalización de los gobiernos locales en gran medida está anclada (limitada o potencializada) por el grado de descentralización y por el federalismo. Al respecto, el PND (2013: 30) habla de un “Federalismo articulado”, “como la forma de organización política más adecuada para promover el desarrollo equilibrado de las partes que integran la nación”; además, reconoce “una alta centralización de facultades, recursos y decisiones, en adición a la ausencia de mecanismos efectivos de coordinación entre órdenes de gobierno y procesos de descentralización inconclusos, que han profundizado los contrastes entre regiones, entidades federativas y municipios”. Lo anterior, podemos pensar, también ha impactado (positiva y negativamente) en la internacionalización de los estados y municipios. Por lo dicho, dentro del primer eje, “México en paz”, el numeral 1.2 hace referencia a un Plan de acción: fortalecer al Estado y garantizar la paz. Para coadyuvar a lo anterior:

Se promoverán iniciativas que permitan, por una parte, culminar procesos de descentralización inconclusos, así como revisar aquellos que requieran esfuerzos regionales, y por otra delinear una redistribución de funciones hacia las entidades federativas y municipios que mejore la atención de la ciudadanía y la promoción de un desarrollo regional equilibrado. (PND, 2013: 39).

Por su parte, la Estrategia 1.1.3. “Impulsar un federalismo articulado mediante una coordinación eficaz y una mayor corresponsabilidad de los tres órdenes de gobierno”, contempla como una de sus líneas de acción: “Diseñar e implementar un programa que dirija las acciones a favor de la descentralización y el fortalecimiento institucional de los gobiernos estatales y municipales” (PND, 2015: 105). Una vez más, al ser muy general la descentralización, la internacionalización de los gobiernos locales podría tener cabida, sobre todo, contemplando la Ley sobre la Celebración de Tratados, de 1992.

Un asunto central dentro de la internacionalización de los gobiernos locales, especialmente en estados como Guanajuato, es la migración. El PND 2013-2018 reconoce:

El fenómeno migratorio representa un reto de creciente importancia para el Estado Mexicano. La importancia económica, la vinculación social y cultural y la trascendencia demográfica de los flujos en, desde, y hacia México, tienen un peso cada vez mayor para la vida nacional. La política pública debe atender las particularidades del fenómeno migratorio en sus múltiples dimensiones, involucrando aspectos tales como: la diversificación al interior del flujo, los lugares de origen y destino, los perfiles migratorios, las estrategias de cruce e internación, la repatriación, inseguridad y los derechos humanos. Por ello, es

urgente el diseño e implementación de políticas, acciones y programas innovadores que, de manera integral e incorporando a los sectores de la sociedad civil, la academia y el gobierno aporten con responsabilidad conocimiento y herramientas para hacer frente a las distintas necesidades de los migrantes, en sus diversas modalidades (PND, 2013: 96).

Sin hablar explícitamente de cooperación y/o de coordinación entre los diferentes órdenes de gobierno, el PND 2013-2018 deja entrever la necesidad de acciones coordinadas entre la federación, los gobiernos estatales y municipales para atender ese complejo fenómeno social, la migración:

Una política integral de defensa de los intereses de los mexicanos en el exterior debe tomar en cuenta la frágil vinculación entre los mexicanos en el extranjero y sus poblaciones de origen [...] En particular, el incremento de las repatriaciones de connacionales obliga al Estado Mexicano a diseñar y ejecutar programas y acciones que garanticen su reintegración al país con dignidad y oportunidades para su desarrollo económico y social. Asimismo, la política exterior debe tomar en cuenta los grandes beneficios que para nuestro país significa mantener lazos estrechos con los mexicanos dondequiera que habiten [...] es fundamental un nuevo modelo de gestión y ordenamiento fronterizo, así como de protección a los derechos de los migrantes y sus familias (PND, 2013: 97).

El PND 2013-2018 (2013: 100) también precisa el cuarto objetivo de la política exterior: “consiste en velar por los intereses de los mexicanos en el extranjero y proteger los derechos de los extranjeros en el territorio nacional”. Guanajuato es a su vez un estado expulsor, pero también receptor de migrantes.

Debido a su peso migratorio, Guanajuato es fundamental para coadyuvar a la Estrategia 5.4.2. “Crear mecanismos para la reinserción de las personas migrantes de retorno y fortalecer los programas de repatriación”. Una de las líneas de acción consiste en “Crear y fortalecer programas de certificación de habilidades y reinserción laboral, social y cultural, para las personas migrantes de retorno a sus comunidades de origen” (PND, 2013: 153).

Guanajuato también puede ser un actor clave en la Estrategia 5.4.4. “Diseñar mecanismos de coordinación interinstitucional y multisectorial, para el diseño, implementación, seguimiento y evaluación de la política pública en materia migratoria”, al menos en las siguientes líneas de acción:

- Crear un sistema nacional de información y estadística que apoye la formulación y evaluación de la política y la gestión migratoria.

- Promover acciones dirigidas a impulsar el potencial de desarrollo que ofrece la migración.
- Fortalecer los vínculos políticos, económicos, sociales y culturales con la comunidad mexicana en el exterior.
- Diseñar y ejecutar programas de atención especial a grupos vulnerables de migrantes, como niñas, niños y adolescentes, mujeres embarazadas, víctimas de delitos graves cometidos en territorio nacional, personas con discapacidad y adultos mayores (PND, 2013: 153).

Aunque en México solíamos (hasta el endurecimiento de la frontera México-Estados Unidos) pensar en la migración en términos de nuestros emigrantes (mayoritariamente hacia Estados Unidos), el incremento en el retorno de migrantes, las redadas masivas en Estados Unidos y las recientes caravanas centroamericanas, obligan a pensar en México como un país de tránsito y receptor de inmigrantes. Por ende, es preciso revisar lo que el PND 2013-2018 señala en torno a los extranjeros residentes en México. La Estrategia 5.4.5. “Garantizar los derechos de las personas migrantes, solicitantes de refugio, refugiadas y beneficiarias de protección complementaria”, plantea entre sus líneas de acción “Promover la convivencia armónica entre la población extranjera y nacional, combatir la discriminación y fomentar los vínculos con sus comunidades de origen” (PND, 2013: 153). Lo anterior se refuerza con el Objetivo 5.4. “Velar por los intereses de los mexicanos en el extranjero y proteger los derechos de los extranjeros en el territorio nacional”. Guanajuato, en tanto entidad de origen de un número significativo de emigrantes y ahora migrantes de retorno, pero también como hogar de un creciente número de extranjeros, debe considerar el fenómeno migratorio holísticamente, dentro de su estrategia de internacionalización. En cuanto al retorno, ya desde 2010 las cifras ubicaban a Guanajuato, junto con Jalisco, Michoacán y Colima como los estados que contaban con los mayores porcentajes de migrantes mexicanos en retorno (CONAPO, 2012). Para 2018, Guanajuato encabezaba la lista nacional de mexicanos repatriados, con 22,951; Oaxaca, el segundo lugar, recibió 19,926 repatriados (SEGOB, 2018: 171). Al inicio del sexenio de Miguel Márquez Márquez, Guanajuato ocupaba el cuarto lugar en cuanto al número de repatriados con 27,289 (SEGOB, 2013:173), detrás de Michoacán, Oaxaca y Guerrero.

Una segunda dimensión de la internacionalización suele ser la inversión extranjera y las relaciones comerciales. El PND 2013-2018 hace varias referencias a la inversión extranjera que competen de cierta forma a las entidades que atraen la misma.

El PND 2013-2018 reconoce la importancia del libre comercio y de la integración regional:

Se ha visto reflejado en flujos de exportaciones que hoy son siete veces superiores a los de 1994. La inversión extranjera directa es cuatro veces mayor y el salario promedio de los mexicanos laborando o relacionados con el sector exportador es tres veces superior al promedio de la economía nacional en su conjunto (PND, 2013: 95).

Guanajuato parece tener una implicación central en la Estrategia 5.3.1. “Impulsar y profundizar la política de apertura comercial para incentivar la participación de México en la economía global” y una de sus líneas de acción es “Difundir las condiciones de México en el exterior para atraer mayores niveles de inversión extranjera” (PND, 2013: 151).

La tercera dimensión de la internacionalización analizada es aquella que se relaciona con la educación y la cultura. Respecto a la educación, el PND 2013-2018 plantea la Estrategia 3.1.3. “Garantizar que los planes y programas de estudio sean pertinentes y contribuyan a que los estudiantes puedan avanzar exitosamente en su trayectoria educativa, al tiempo que desarrollen aprendizajes significativos y competencias que les sirvan a lo largo de la vida”. Entre las líneas de acción, dos son pertinentes para efectos de este estudio: se busca “Impulsar programas de posgrado conjuntos con instituciones extranjeras de educación superior en áreas prioritarias para el país”, además de “Crear un programa de estancias de estudiantes y profesores en instituciones extranjeras de educación superior” (PND, 2013: 124).

Por lo que corresponde a la cultura, existen varias referencias dentro del PND 2013-2018 en que la internacionalización de los gobiernos locales puede coadyuvar. La cultura tiene un enorme peso dentro del PND 2013-2018. El Objetivo 3.3. “Ampliar el acceso a la cultura como un medio para la formación integral de los ciudadanos, plantea la Estrategia 3.3.1. “Situación a la cultura entre los servicios básicos brindados a la población como forma de favorecer la cohesión social”. Entre sus líneas de acción destaca: “Impulsar un federalismo cultural que fortalezca a las entidades federativas y municipios, para que asuman una mayor corresponsabilidad en la planeación cultural” (PND, 2013: 126).

La Estrategia 3.3.4. “Fomentar el desarrollo cultural del país a través del apoyo a industrias culturales y vinculando la inversión en cultura con otras actividades productivas”, establece como una de las líneas de acción: “Impulsar el desarrollo de la industria cinematográfica nacional de producciones nacionales y extranjeras realizadas en territorio nacional” (PND, 2013: 126).

Vinculado a la cultura, el Objetivo 4.11. “Aprovechar el potencial turístico de México para generar una mayor derrama económica en el país”, dentro de su Estrategia 4.11.2. “Impulsar la innovación de la oferta y elevar la competitividad del sector turístico”, plantea como una de sus líneas de acción “Fomentar la cola-

boración y coordinación con el sector privado, gobiernos locales y prestadores de servicios” (PND, 2013: 143).

Guanajuato, con sus características geográficas como entidad sin litoral (*land-locked state*) es un estado con un potencial específico para poder dar cumplimiento a la Estrategia 4.11.2. “Impulsar la innovación de la oferta y elevar la competitividad del sector turístico” y su línea de acción específica: “Posicionar adicionalmente a México como un destino atractivo en segmentos poco desarrollados, además del de sol y playa, como el turismo cultural, ecoturismo y aventura, salud, deportes, de lujo, de negocios y reuniones, cruceros, religioso, entre otros” (PND, 2013: 143).

Después de revisar las tres dimensiones específicas para la internacionalización de Guanajuato, es preciso recordar lo advertido en la Introducción: la internacionalización no puede (no debe) ser vista como la atención fragmentada e independiente de tres dimensiones autónomas. En realidad, la internacionalización debe ser un enfoque holístico en el cual las tres dimensiones sean abordadas de forma interdependiente y complementaria. El PND 2013-2018 permite apreciar este enfoque holístico en su quinto eje “México con responsabilidad global”. El eje plantea como Plan de acción: “consolidar el papel constructivo de México en el mundo” (PND, 2013: 99). Se reconoce que el diálogo político no se limita a “la actividad diplomática, en sentido estricto”, sino que “comprende también la difusión de los valores de México en el exterior, a través de una diversidad de ámbitos que van desde las labores tradicionales, como generar información y favorecer la comunicación con distintos interlocutores, hasta realizar esfuerzos en materia de diplomacia cultural [...]” (PND, 2013: 99). El PND 2013-2018 establece como segundo objetivo de la política exterior: “Promover el valor de México en el mundo mediante la difusión económica, turística y cultural”, y establece como acciones en este rubro, entre otras, la promoción económica —del comercio y de las inversiones—, la turística y cultural. Su propósito central es colaborar con el sector privado para identificar oportunidades económicas, turísticas y culturales para las empresas, los productos y servicios mexicanos, a fin de apoyar su proyección hacia otros países y generar empleos. Desafortunadamente, el PND 2013-2018 centra la promoción económica, turística, y cultural de México en el exterior en la administración federal (PND; 2013: 99), no haciendo mención al importante acompañamiento que pueden brindar los gobiernos locales. Como puede verse, las dimensiones analizadas dentro de este estudio coinciden con el quinto eje del PND 2013-2018.

Guanajuato, por medio de sus acuerdos de hermanamiento (Añorve & Díaz, 2018), por medio de la inversión extranjera y por medio de su nutrida oferta cultural, también está en posición de coadyuvar al cumplimiento del Objetivo 5.1. “Ampliar y fortalecer la presencia de México en el mundo”, en específico de la

Estrategia 5.1.1. “Consolidar la relación con Estados Unidos y Canadá a partir de una visión integral y de largo plazo que promueva la competitividad y la convergencia en la región, sobre la base de las complementariedades existentes”.

Dentro de los indicadores de presencia global, el PND 2013-2018 (2013: 169) hace referencia expresamente al Índice Elcano de Presencia Global (IEPG), el cual mide aspectos de tres dimensiones: economía, defensa y presencia blanda (el poder suave). Llama la atención que la mayor ponderación (46 %) corresponde a la presencia blanda, precisamente la dimensión en la cual la riqueza cultural, educativa y turística de Guanajuato puede hacer las mayores aportaciones. En segundo lugar está la economía (38.5 % de la ponderación del Índice). Una de las dimensiones de la internacionalización de Guanajuato que coadyuvan a la posición dentro de dicho Índice se relaciona con la inversión extranjera.

### **La actividad internacional dentro del marco jurídico estatal**

Resulta difícil hallar referencias a la internacionalización dentro de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato (CPEG); de hecho, explícitamente no existen. No obstante lo anterior, una lectura cuidadosa de la CPEG permite identificar posibles puntos de conexión entre el texto constitucional y las dimensiones de la internacionalización analizadas. Así, dentro de la dimensión relativa al fenómeno de la migración, se destaca lo siguiente:

Artículo 23. Son prerrogativas del ciudadano guanajuatense en su fracción II: “Votar en las elecciones populares. En el caso de los ciudadanos guanajuatenses que residen en el extranjero podrán votar para la elección de Gobernador del Estado” (Fracción reformada. Periódico Oficial. 27 de junio de 2014) (CPEG, s/f: 25).

Igualmente, para fines de ejercicio de los derechos políticos, el artículo 45 se relaciona estrechamente con la internacionalización, al referirse a los requisitos para ser diputado:

Los guanajuatenses que migren al extranjero tendrán derecho a que se les reconozca la residencia binacional, cuando así lo acrediten en los términos de la ley de la materia, pero en todo caso, para poder ser electos, deberán incorporarse al Estado por lo menos ciento ochenta días previos al de la elección. (Párrafo adicionado. Periódico Oficial. 7 de octubre de 2011) (CPEG, s/f: 35).

Por su parte, el artículo 110 que establece los requisitos para ser presidente municipal, síndico y/o regidor también guarda relación con la dimensión migratoria:

Los guanajuatenses que migren al extranjero tendrán derecho a que se les reconozca la residencia binacional, cuando así lo acrediten en los términos de la ley de la materia, pero en todo caso, para poder ser electos, deberán incorporarse al municipio por lo menos ciento ochenta días previos al de la elección. (Párrafo adicionado. Periódico Oficial. 7 de octubre de 2011) (CPEG, s/f: 88).

Por lo que respecta a la tercera dimensión analizada, el espíritu del texto constitucional presenta cierto vínculo con el fenómeno de la internacionalización de los gobiernos locales. Este vínculo puede apreciarse en lo referente a la educación. Así, el artículo 8 reza:

[...] La educación que imparta el Estado tenderá a desarrollar armónicamente, todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la Patria, el respeto a los derechos humanos, su formación cívica y ética, y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia. (Párrafo adicionado. Periódico Oficial. 6 de septiembre de 2016) (CPEG, s/f: 5).

En todo caso, lo que interesa dentro de este breve análisis constitucional es la temporalidad de la incorporación de las referencias, indirectas, a la internacionalización dentro de la CPEG. Se puede apreciar que todas las disposiciones son del siglo XXI, específicamente de la década en curso.

### **La internacionalización dentro del Plan de Gobierno del Estado (2012-2018)**

En términos generales, el Programa de Gobierno 2012-2018 (Gobierno del Estado de Guanajuato, 2013) da un panorama general de la internacionalización *de facto* que vive la entidad. Los vínculos, no sólo económicos y/o comerciales de Guanajuato, con actores ubicados allende las fronteras nacionales, se ven plasmados en el siguiente párrafo:

El desarrollo de eventos de talla internacional como el Festival Internacional de Cine Expresión en Corto, el Rally Guanajuato México WRC, el Festival Internacional Cervantino y el Festival Internacional del Globo, proporcionan un mallado artístico, histórico y cultural de enorme valor que posiciona al Estado a la vista del mundo como uno de los destinos turísticos más importantes en el centro de México (Gobierno del Estado de Guanajuato, 2013: 27).

Dentro de ese mismo contexto estatal, propicio para la internacionalización, se destaca:

El tercer elemento que dota de singularidad y gran valor al territorio, junto al sistema urbano y ambiental, son sus activos culturales. Destacan nuestras dos Ciudades Patrimonio de la Humanidad: Guanajuato y San Miguel de Allende, así como la ciudad de Dolores Hidalgo, Cuna de la Independencia Nacional. La colección de cinco pueblos mágicos, cuatro zonas arqueológicas abiertas al público —Cañada la Virgen, Peralta, Plazuelas y Cóporo—, y múltiples minas y haciendas distribuidas en todo el territorio, aportan, además de misticismo y riqueza cultural, una alternativa innovadora y fresca al turismo tanto nacional como extranjero (Gobierno del Estado de Guanajuato, 2013: 27).

La primera dimensión analizada, la migración, aparece en el Programa de Gobierno 2012-2018, desde el propio contexto general del estado:

La dinámica de la población del Estado no se puede entender si no se habla de migración, en particular la que se experimenta desde hace más de cien años hacia los Estados Unidos de América. Hoy en día, de los más de 11.9 millones de personas nacidas en México residentes en el vecino país del norte, aproximadamente 985 mil son guanajuatenses, de acuerdo a estimaciones de Conapo. Esto es, Guanajuato forma parte de los estados con mayor tradición migratoria, que se caracteriza por tener una fuerte circularidad sustentada en las redes sociales, tanto al interior de la Entidad como en el país de destino (Gobierno del Estado de Guanajuato, 2013: 29).

La trascendencia de la migración para la entidad también es reconocida en el Programa de Gobierno 2012-2018 (Gobierno del Estado de Guanajuato, 2013: 33):

En 2010 se registraron en la entidad 119,706 emigrantes, obteniendo el primer lugar en el nivel nacional. De éstos, 97.1 % se dirigió a los Estados Unidos de América y 2.8 migró hacia otros países. De la población migrante internacional, 44.8 % retornó al estado después de 3 años (Gobierno del Estado de Guanajuato, 2013: 33).

Más aún, destaca el hecho de que los migrantes están considerados dentro de los grupos prioritarios, junto a sectores de la sociedad como niños, adultos mayores, mujeres embarazadas, personas con discapacidad e indígenas (Gobierno del Estado de Guanajuato, 2013: 32).

Entre los principales compromisos de la administración 2012-2018 se habla (en términos confusos) del Instituto del Migrante (Gobierno del Estado de Guanajuato, 2013: 58). Asumimos que puede tratarse de la creación del Instituto Estatal de Atención al Migrante Guanajuatense y sus Familias (IEAMGF).

Destaca el PE-I.3 “Atención integral a grupos prioritarios”, el cual busca incrementar la atención a los grupos en riesgo y en condición de vulnerabilidad. Plantea el Programa de prevención, atención, protección y reintegración de los niños, niñas y adolescentes migrantes y repatriados, cuyo responsable es el DIF y su corresponsable es el Instituto de Movilidad del Estado de Guanajuato (IMEG) (Gobierno del Estado de Guanajuato, 2013: 60). También destaca el Programa de atención integral al migrante y su familia, que busca incrementar los proyectos sociales y productivos que vinculen a las comunidades migrantes en Estados Unidos con las comunidades locales en Guanajuato. En este caso el responsable es el IMG (o IEAMGF) (Gobierno del Estado de Guanajuato, 2013: 60).

Por lo que respecta a la segunda dimensión de análisis, el Programa de Gobierno 2012-2018 tiene referencias directas e indirectas a la inversión extranjera. Dentro de la Conformación del Eje Economía para las Personas, se menciona a la Coordinadora de Fomento al Comercio Exterior (COFOCE) (Gobierno del Estado de Guanajuato, 2013: 88) y se habla, en materia de impulso a la promoción y comercialización, de “Promover y fomentar las exportaciones de productos y servicios guanajuatenses”, así como de “Apoyar la creación de una cultura de comercio exterior” (Gobierno del Estado de Guanajuato, 2013: 89). Aquí, la COFOCE forma parte del eje “Economía para las personas”.

Mientras tanto, el PE-III.2 “Cadenas de valor e innovación” plantea “Incrementar la competitividad y productividad de las empresas para la conservación y generación de empleos”. Incluye el programa Más y mejores oportunidades de empleo, que busca la inversión productiva nacional y extranjera; naves impulsoras del empleo y apertura de empresas (SARES). Destaca que la responsable es la Secretaría de Desarrollo Económico Sustentable (SDES) y la corresponsable, la Secretaría de Turismo (SEDETUR), con lo cual no hay una instancia de internacionalización involucrada en sí.

Dentro de la Estrategia III “Impulso al empleo y la prosperidad”, cuyo objetivo es “Impulsar una economía basada en el conocimiento, la conectividad regional de las cadenas y la innovación”, destaca el PE-III.3 “Comercialización de productos guanajuatenses” (Gobierno del Estado de Guanajuato, 2013: 68-69), programa que busca fortalecer la comercialización eficiente de los productos guanajuatenses en México y en el mundo. Dentro del Programa Promoción de productos guanajuatenses en los mercados, cuyo fin es el incremento de empresas apoyadas con servicios de comercialización y marketing; productos y servicios adaptados a la demanda internacional, el responsable es en realidad SDES, y COFOCE aparece como corresponsable (Gobierno del Estado de Guanajuato, 2013: 69).

En algo que puede conectarse tanto a la segunda como a la tercera dimensión de análisis, destaca también el PE-III.3, específicamente el programa “Gua-

juato como destino cultural y turístico de México”, cuya finalidad es aumentar el número de visitantes y el incremento de nuevas rutas de vuelo que lleguen al estado (Gobierno del Estado de Guanajuato, 2013: 69). Destacan como responsable Sedetur y como corresponsable el Instituto Estatal de la Cultura (IEC). Una vez más, no hay mayor involucramiento de alguna dependencia que vele específicamente por la internacionalización.

En lo que claramente pertenece a la tercera dimensión de análisis, dentro del Eje Guanajuato Educado, en la visión a 2018, en materia de deporte y recreación se plantea: “Promover la participación de deportistas del estado en eventos regionales, nacionales e internacionales” (Gobierno del Estado de Guanajuato, 2013: 95).

Dentro del mismo eje, Guanajuato Educado, destaca en materia de financiamiento a la educación “Proporcionar información sobre otros programas de apoyo a la educación de cualquier nivel, que se ofrecen en las diferentes instituciones del país y del extranjero” (Gobierno del Estado de Guanajuato, 2013: 94).

Sin importar de cuál de las tres dimensiones hablemos, se puede ver que es limitada la responsabilidad del IMG o IEAMGF. Ciertamente, no existe una coordinación holística de la internacionalización.

## **Algunos indicadores respecto a la internacionalización de Guanajuato**

### *Guanajuato y la migración*

Los datos presentados para esta primera dimensión serán breves, toda vez que el capítulo de Miguel Vilches Hinojosa, dentro de este diagnóstico, hace un estudio específico sobre la migración en Guanajuato.

No obstante que el endurecimiento de las políticas migratorias durante la segunda administración de Barack Obama y la actual administración de Donald Trump, ha disminuido significativamente el ingreso ilegal a Estados Unidos, sería erróneo afirmar que el flujo de mexicanos hacia su vecino en el norte ha concluido. Datos de 2016, al iniciar el último tercio de la administración de Márquez, *Newsweek* reportaba la llegada de 65,000 guanajuatenses a territorio estadounidense (Rubio, 2018). Por su parte, el Instituto de los Mexicanos en el Exterior (IME) reportaba, para 2016, el registro de 814,000 nuevos connacionales en Estados Unidos, de los cuales el 8 % eran guanajuatenses. Dicha cifra posicionaba a Guanajuato como tercera entidad que más migrantes expulsa, sólo por debajo de Guerrero y de Michoacán (*Cfr.* Rubio, 2018).

Las cifras de migrantes son sólo una parte de un análisis más complejo. En realidad, la internacionalización creciente de la entidad pasa de ser una opción a una necesidad si entendemos el fenómeno migratorio de forma integral, con las repercusiones, posibilidades y retos que el fenómeno en su conjunto representa

para los migrantes, sus familias, pero también para la economía de las comunidades de origen. Por esto mismo, otras cifras que vale la pena tomar en cuenta son las relacionadas con el envío de remesas, y con el porcentaje de hogares guanajuatenses que reciben remesas. Desde hace algunos años las remesas han desplazado al turismo y, desde 2015, también a las exportaciones petroleras como fuente principal de divisas. Entre las remesas, Guanajuato recibió en 2017 unos 2,744 millones de dólares, lo cual representa el 9 % de las remesas que llegan a México. Un porcentaje igual (9 %) de los hogares guanajuatenses reciben remesas, alcanzando el 31 % en el caso de Yuriria, lo que ubica a dicho municipio en el lugar 61 a nivel nacional, entre un total de 2,546 municipios (Rubio, 2018).

**Tabla 1. Intensidad migratoria por municipio en Guanajuato (datos censales)**

	Muy alta	Alta	Media y baja
<b>Número de municipios</b>	15	20	11
<b>Nombre de municipios</b>	Ocampo, San Felipe, San Diego de la Unión, Dolores Hidalgo, Xichú, Doctor Mora, Manuel Doblado, Cuéramaro, Huanímaro, Pueblo Nuevo, Santiago Maravatío, Jerécuaro, Coroneo, Tarimoro, Apaseo El Alto	San Luis de la Paz, Victoria, Santa Catarina, Tierra Blanca, San Miguel de Allende, Purísima del Rincón, San Francisco de la Unión, Romita, Juventino Rosas, Comonfort, Apaseo El Grande, Pénjamo, Abasolo, Valle de Santiago, Jaral del Progreso, Yuriria, Moroleón, Salvatierra, Acámbaro, Tarandacua	Atarjea, San José Iturbide, León, Silao, Irapuato, Salamanca, Villagrán, Cortazar, Celaya, Uriangato

Fuente: datos obtenidos de Rubio (2018).

Comparadas con las cifras de la administración estatal previa, se puede apreciar más bien una continuidad que un cambio, en cuanto a la intensidad migratoria, y los primeros lugares que ocupa Guanajuato a nivel nacional como expulsor de migrantes. En 2010, se reportaban sólo cuatro entidades con una intensidad migratoria muy alta (Guanajuato, Michoacán, Nayarit y Zacatecas) (CONAPO, 2010). Para 2010, Guanajuato ocupaba el primer lugar como expulsor de migrantes y el segundo lugar como receptor de remesas (2,138 millones de dólares), sólo detrás de Michoacán (ADN Político, 2013).

Quizá sea la forma más justa de apreciar la migración, ya que las entidades tienen diferenciales significativos de población; la migración por cada 10,000 ha-

bitantes equipara la apreciación. Bajo dicha metodología, Guanajuato se ubica en tercer lugar hacia mediados del sexenio de Márquez, con 108 migrantes por cada 10,000 habitantes, sólo detrás de Michoacán y Zacatecas (Zuñiga, 2017).

También, según se puede apreciar en un mapa de intensidad migratoria a nivel municipal, de los 178 municipios mexicanos con una alta intensidad migratoria, 14 estaban en Guanajuato (CONAPO, 2010). La contrastación entre 2010 y 2016 permite ver que un municipio adicional se unió a dicho *ranking* dentro del estado de Guanajuato. En la misma taxonomía, Guanajuato no presenta un solo municipio con grado de intensidad migratoria considerada como “muy baja” (CONAPO, 2010), lo que da cuenta nuevamente de la centralidad del fenómeno y su necesidad imperiosa de buscar la internacionalización.

Otro dato que permite comprender la relevancia del fenómeno migratorio para Guanajuato es el de la migración circular (ida y vuelta), pues esto abre oportunidades de negocio, oportunidades de preservación de la cultura mexicana, pero también la modificación de prácticas culturales locales, además de generar posibilidades de inversión productiva en ambos países (México y Estados Unidos). Guanajuato tiene un lugar central a nivel nacional, con un muy alto porcentaje de hogares con migración circular. En 2010, CONAPO consideraba que una muy alta migración circular incluía a municipios en los cuales entre 3.49 y 8.70 % de los hogares contaban con dicha posibilidad. A simple vista, se puede apreciar que los estados que destacan al respecto son, en primer lugar Guanajuato (14 municipios), seguido de Zacatecas (10 municipios), Nayarit (5 municipios), Aguascalientes (3 municipios), Jalisco (14 municipios) y Michoacán (20 municipios) (CONAPO, 2010).<sup>61</sup>

Incluso si atendemos las cifras de migrantes mexicanos en el mundo (sin contar a Estados Unidos), se puede apreciar que Guanajuato se ubica, en 2017, como el octavo estado de origen (Instituto de los Mexicanos en el Exterior, 2017).

Cuando se habla de migración, por obvias razones históricas y por los flujos actuales suele pensarse en la expulsión de migrantes locales, pero no es frecuente escuchar, al menos no con la misma atención, sobre Guanajuato como lugar de residencia de extranjeros. Para 2018, Guanajuato fue la séptima entidad que emitió mayor número de tarjetas de residencia temporal, con 1,927 (SEGOB, 2018: 82). El mismo lugar (séptimo) ocupó Guanajuato en 2018 por el número de tarjetas de residencia permanente emitidas, con 1,270 (SEGOB, 2018: 96). Al inicio del sexenio de Márquez, en cuanto a la expedición de documentos para no inmigrantes (FM3), Guanajuato ocu-

---

61 Es necesario aclarar que la apreciación no es en números totales de municipios, sino relativa al número de municipios por entidad. Así, mientras Michoacán presenta mayor número de municipios en dicho rango, Guanajuato presenta un número mayor en términos relativos al número de municipios en la entidad. De allí que Aguascalientes sean incluido en este listado.

paba el sexto lugar nacional con 1,341 documentos de dicho tipo (SEGOB, 2013: 86). Por lo que correspondía a los documentos para inmigrante (FM2) Guanajuato, al igual que en 2018, ocupaba el lugar 7 a nivel nacional, entregando, en 2012, 597 documentos de dicho tipo (SEGOB, 2018: 102). En todo caso, lo que vale la pena es apreciar el incremento significativo de los residentes extranjeros en Guanajuato.

Para 2017, se daba a conocer que 22,500 extranjeros (de Estados Unidos, Japón, Cuba, Colombia, Venezuela, Brasil, China y Canadá principalmente) habitaban en la entidad (AM, 2017). Destacan como los municipios con mayor número de residentes extranjeros: León, Celaya, Guanajuato, Irapuato, Salamanca y San Miguel Allende. También es importante mencionar que unas 1,800 empresas de la entidad ofrecen trabajo a extranjeros y que el número de personas no nacionales que arribaron al Aeropuerto Internacional del Bajío en 2016 superaba con creces al número de mexicanos (173,276 vs. 102,259) (AM, 2017). Por otra parte, destaca el dinamismo entre los países de origen de los residentes extranjeros, pues mientras que en 2012 los japoneses ocupaban el lugar 50 entre 110 nacionalidades con residentes en Guanajuato, el *boom* automotriz lo cambió todo, al grado que con cerca de 3,000 residentes, para 2015, ocupaban el segundo lugar, sólo detrás de los estadounidenses (Hernández, 2015). Para 2018, por lo que toca a las tarjetas de residente temporal, Japón sobrepasó a Estados Unidos (536 vs 425 tarjetas). Cabe destacar que por mucho, Guanajuato fue la entidad que otorgó mayor número de tarjetas de residente temporal a japoneses (el segundo lugar corresponde a CDMX) (SEGOB, 2018: 87-88). Japón ocupa la segunda posición (sólo detrás de Estados Unidos) por lo que respecta al número de tarjetas de residencia permanente emitidas en Guanajuato (SEGOB, 2018: 100-101). La fuerte presencia de japoneses en la entidad puso sobre la mesa la posibilidad de abrir un consulado japonés en León, al tiempo que ha cambiado la fisonomía de ciudades como Celaya e Irapuato:

El idioma japonés está presente en hoteles, restaurantes, entradas a la ciudad, anuncios espectaculares, entre otros lugares. Los hoteles en algunos municipios se muestran ocupados en obtener la concesión de canales de televisión japonesa, ante una necesidad que no resulta tan fácil de cubrir, debido a que se tiene que hacer un trámite ante la embajada japonesa, para que ellos califiquen al hotel y ver si dan o no la señal [...] En Celaya hay hoteles que lo han logrado y están dando el servicio de sus propios canales de televisión a los japoneses Fernando Olivera, secretario de turismo estatal, citado en Hernández, 2015).

La educación también se ve impactada por el flujo de japoneses. Como se puede analizar en el caso de la UG y en el resto de la entidad, las clases de japonés en el estado han aumentado, al igual que las escuelas biculturales (Hernández, 2015).

### *Guanajuato y la inversión extranjera*

Por lo que toca a la segunda dimensión, la de los vínculos económicos y comerciales con el mundo, se analizan indicadores como la inversión extranjera, las exportaciones de la entidad, así como las empresas guanajuatenses con presencia allende las fronteras nacionales.

La SRE (2017) da a conocer algunos avances concretos como el relacionado con la Estrategia 1.6 “Consolidar el diálogo político y la vinculación económica y de cooperación con Asia Pacífico y sus foros regionales”. Con apoyo de Japón, inició el proyecto de "Promoción de *clusters* automotrices en México", para fortalecer las capacidades de los estados de Guanajuato, Querétaro, San Luis Potosí y Aguascalientes (SRE, 2017: 15).

Un indicador de la dimensión económica dentro de la internacionalización en el que Guanajuato destaca es el de la inversión extranjera. Para 2017 se ubicaba como la sexta entidad con mayor inversión extranjera directa (IED), sólo por debajo de la CDMX, el Estado de México y tres entidades fronterizas: Coahuila, Nuevo León y Chihuahua (Secretaría de Economía, 2018: 7). La última información reportada, correspondiente a la administración saliente de Márquez, ubica para el primer trimestre de 2018 a Guanajuato en cuarto lugar nacional, sólo por debajo de CDMX, Nuevo León y Estado de México (Secretaría de Economía, 2018: 7), lo cual no deja de sorprender al dejar atrás todas, menos una, de las seis entidades fronterizas con Estados Unidos. El cuarto lugar del primer trimestre de 2018 representa un avance de cuatro posiciones respecto al sitio ocupado en 2016, cuando cerró el año como la octava entidad con mayor IED (Secretaría de Economía, 2018: 7). Guanajuato, al igual que Aguascalientes, Chihuahua, Coahuila, Morelos, Puebla, Querétaro y San Luis Potosí destacan como grandes lugares para la atracción de IED, vinculada a la fabricación de equipo de transporte (Secretaría de Economía, 2018: 8). La IED tuvo un ligero crecimiento absoluto durante el sexenio de Márquez, pasando de 1,341 miles de millones de dólares, en 2012, hasta alcanzar 1,523 miles de millones de dólares, en 2017 (Secretaría de Economía, 2018: 22); no obstante el crecimiento en términos absolutos; en términos relativos (posición nacional), Guanajuato enfrentó un retroceso en el sexenio, pasando del tercer lugar en 2012, para ocupar el quinto al finalizar el sexenio de Márquez.

**Tabla 2. Las 10 principales entidades por Inversión Extranjera Directa (2012-2018)**

Lugar	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
1	Edomex	CDMX	CDMX	CDMX	CDMX	CDMX	CDMX
2	Jalisco	Edomex	Edomex	Nuevo León	Nuevo León	Edomex	Nuevo León

3	<b>Guanajuato</b>	Zacatecas	Chihuahua	Edomex	Edomex	Coahuila	Coahuila
4	Nuevo León	Jalisco	Jalisco	Jalisco	Jalisco	Nuevo León	Edomex
5	CDMX	<b>Guanajuato</b>	Coahuila	Chihuahua	Chihuahua	Chihuahua	<b>Guanajuato</b>
6	Chihuahua	Chihuahua	Nuevo León	SLP	Baja California	Tamaulipas	Baja California
7	Sonora	Nuevo León	<b>Guanajuato</b>	<b>Guanajuato</b>	Coahuila	<b>Guanajuato</b>	Tamaulipas
8	Veracruz	Michoacán	Veracruz	Veracruz	<b>Guanajuato</b>	Aguascalientes	SLP
9	Tamaulipas	Sonora	Baja California	Querétaro	Puebla	Baja California	Aguascalientes
10	Baja California	SLP	Querétaro	Coahuila	Tamaulipas	Jalisco	Chihuahua

Fuente: Construcción propia con base en Secretaría de Economía (2019: 23).

Por lo que corresponde a las exportaciones por entidad, destaca el sexto lugar que Guanajuato ocupó en 2018, con exportaciones valuadas en casi 25 mil millones de dólares (INEGI, s/f); quizá más destacado es el hecho de que los 5 lugares son ocupados por entidades fronterizas (todas salvo Sonora) con Estados Unidos y que, entre los estados sin frontera con el coloso del Norte, Guanajuato es el principal exportador. En realidad, esto representa un avance significativo hacia finales del sexenio de Márquez, pues en el año 2013, prácticamente al inicio de la administración analizada en este diagnóstico, Guanajuato ocupaba el lugar número 11 a nivel nacional (Secretaría de Economía, 2015: 8), y no era líder entre las entidades no-fronterizas con Estados Unidos como lo es actualmente. Al inicio del sexenio, en 2012, Guanajuato exportaba unos 13 mil millones de dólares (Gobierno del Estado de Guanajuato, 2013: 39). Para finales del sexenio destacaba que 34 de los 46 municipios exportaban sus productos a 147 países (Gobierno del Estado de Guanajuato, 2018: 191).

Destaca el beneficio de cientos de empresas exportadoras o potenciales exportadores de diecinueve municipios con el proyecto Impulso a tu Empresa en el Extranjero, a través de participación en ferias internacionales, giras de negocios, consultoría internacional y envío de muestras al extranjero. Este programa ha logrado la atracción de cientos de compradores provenientes de Estados Unidos de América, Costa Rica, Australia, Guatemala, Canadá, Puerto Rico, Nicaragua, Honduras, El Salvador, Panamá, Japón, Inglaterra, Colombia, España y Francia (Gobierno del Estado de Guanajuato, 2018: 192). Dentro de la estrategia de Omnicanal, a través de la COFOCE, se desarrolló la plataforma web "gtosupply.com", para la promoción de la oferta exportable de Guanajuato, dirigida a compradores internacionales, con un universo de 560 empresas de los diversos sectores y clústeres productivos del estado, la cual tendría presencia en más de 120 países a

partir de 2018 (Gobierno del Estado de Guanajuato, 2018: 193). GTO Logistics Center tiene como objetivo hacer eficiente la importación y exportación en el marco de colaboración con la Aduana de Guanajuato, Guanajuato Puerto Interior, Ferromex y el Aeropuerto Internacional del Bajío (Gobierno del Estado de Guanajuato, 2018: 198).

Finalmente, en apego a lo dispuesto por el Plan de Gobierno 2012-2018, es necesario hacer una breve reflexión en cuanto a las posibilidades que la internacionalización representa para Guanajuato no sólo como ensamblador o proveedor de mano de obra para empresas transnacionales, sino las oportunidades generadas para la exportación de los productos guanajuatenses. Sin hacer un listado exhaustivo, destacan los cinco premios nacionales recibidos por Guanajuato y sus empresas, de un total de doce en diciembre de 2016 (AM, 2016). En la categoría empresas exportadoras pequeñas industriales, Arte Bicentenario, domiciliada en Dolores Hidalgo, ganó al exportar el 98 % de las piezas artesanales producidas. Grupo Antolín fue galardonado como empresa manufacturera, maquiladora o de servicios de exportación, de inversión extranjera y perteneciente al sector automotriz en autopartes, al ser el tercer productor mundial de interiores para el sector y al exportar el 89 % de su producción. Mientras tanto, el productor de ajonjolí Dipasa Internacional de México venció en la categoría empresas exportadoras, pequeñas, medianas y grandes comercializadoras, al lograr exportar a los cinco continentes. Dentro de la categoría empresas exportadoras indirectas (la matriz es japonesa), Kasai Mexicana triunfó por su exportación de partes plásticas interiores. Finalmente, en lo que es un indiscutible logro de la administración estatal, la COFOCE logró la presea como organismo promotor de comercio exterior (AM, 2016). La obtención de estas distinciones es muy positiva, pues no es ningún secreto que, pese al tamaño de la población del estado (cerca de 5.5 millones), y a pesar de su gran potencial exportador y como destino de IED, el desarrollo de sólidas empresas guanajuatenses no ha sido en realidad la fortaleza del estado.

**Tabla 3. Listado de las 60 mejores empresas mexicanas  
(estudio realizado en 2014 por Banamex, Deloitte y el ITESM)**

Entidad	Número de empresas
Distrito Federal	17
Jalisco	11
Estado de México	7
Nuevo León	5
Sinaloa	4

Michoacán	2
Guanajuato	1
Colima	1
Baja California	1
Aguascalientes	1

Fuente: *Forbes* (2014).

Otro indicador en el cual Guanajuato también muestra un claro rezago respecto a su potencial es el premio a las 99 Mejores Empresas Mexicanas (MEM) otorgado por Citibanamex, Deloitte y el ITESM (Exprés, 2018). En dicho listado Guanajuato sólo aparece representado por dos empresas: en el lugar 46 Grupo Lucava, dedicado a productos agropecuarios y de salud urbana, con presencia en América del Norte, Centroamérica, Sudamérica y Asia. En el lugar 76 aparecía Arbomex, dedicado a auto partes y con presencia en América del Norte, Europa y Asia (Exprés, 2018).

### *Guanajuato y su cultura*

La tercera dimensión de la internacionalización, la cultural, es probablemente en la cual radica el mayor potencial de Guanajuato. Los indicadores analizados para esta dimensión no pertenecen propiamente a la actividad gubernamental; en gran medida están atados a la historia, a las universidades (especialmente a la Universidad de Guanajuato); finalmente, en la cuestión turística, aunque puede ser promovida, alentada, fortalecida por la acción gubernamental, el peso acumulado de la historia resulta crucial.

Aunque la posición nacional no queda del todo clara, pues es difícil encontrar comparativos con universidades privadas y universidades federales, la Universidad de Guanajuato aseguraba ser, entre las universidades públicas, la segunda con mayor visibilidad internacional (Universidad de Guanajuato, 2018). Este segundo lugar parece estar respaldado en las cifras que se anunciaban para 2016, respecto al ciclo escolar 2015-2016 en el que la Universidad de Guanajuato ocupó el tercer lugar nacional por el número de estudiantes extranjeros recibidos (490), sólo por debajo de la Universidad de Guadalajara y la UNAM (Universidad de Guanajuato, 2017). Los esfuerzos de internacionalización no se limitan a la Universidad de Guanajuato. Se destaca el papel jugado por la Universidad Tecnológica Laja Bajío, institución que promueve la internacionalización de alumnos con Bolivia, Canadá, Colombia y Estados Unidos (Gobierno del Estado de Guanajuato, 2018: 116-117). El último informe de gobierno de Márquez destaca lo logrado por medio del Programa de Movilidad Académica y Social, con la internacionalización

de más de 2000 estudiantes guanajuatenses, mediante apoyos para su asistencia a conferencias, convenciones, programas de estudio e intercambio en el extranjero, de los que destacan las convocatorias: Movilidad de Arranque; Manos por el Mundo; Líderes en Canadá; Rumbo a Japón, Intercambio Cultural Juvenil México-Japón; y el Programa Gobernadores: Iniciativa Guanajuato (Gobierno del Estado de Guanajuato, 2018: 116-119).

Como bisagra de esta tercera dimensión, sirviendo como vínculo entre lo educativo, lo cultural, y lo turístico, destaca lo sucedido en torno a Japón. Como ya se ha mencionado, el país asiático tiene una creciente relevancia económica y demográfica para Guanajuato, tanto así, que hoy existe un consulado japonés en León (Gobierno del Estado de Guanajuato, 2018: 197). La presencia japonesa dentro de la educación es recurrente dentro del sexto informe de gobierno de Márquez, destacando no sólo los estudiantes de movilidad ordinaria sino los participantes en veranos de investigación. Destaca también la búsqueda por emular modelos organizacionales japoneses (Gobierno del Estado de Guanajuato, 2018: 171), así como también la cooperación específica entre el Conalep y la Japan International Cooperation Agency (Gobierno del Estado de Guanajuato, 2018: 104).

Por lo que toca a lo cultural, destaca Intercambio Cultural Juvenil México-Japón y la colaboración entre TV4 y la Fundación Japón gracias a la cual se logró la transmisión de documentales que permiten fomentar la interculturalidad de los guanajuatenses como: Estilos de vida en Japón y Tokio inigualable (Gobierno del Estado de Guanajuato, 2018: 104, 379). En materia cultural y turística, el último informe de gobierno de Márquez asegura:

Fortalecimos la internacionalización de Guanajuato en: Alemania, Argentina, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Estados Unidos, España, Francia e Inglaterra a través de campañas tanto en medios de alto impacto, especializados y en línea. Además de diversas alianzas con agencias de viajes en línea y con las aerolíneas Interjet, Aeroméxico y Viva Aerobús que cuentan con vuelos directos al Aeropuerto Internacional de Guanajuato. Incrementamos en un 15 por ciento los agentes certificados como especialistas en el Destino Guanajuato, a través de la plataforma en línea Agente GTO, -agentegto.com. Logramos más de 3 mil 300 agentes expertos para comercializar y promover la marca y el destino Guanajuato como Estado, principalmente en Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, España, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Venezuela, México, Estados Unidos (Gobierno del Estado de Guanajuato, 2018: 183).

Guanajuato tiene un lugar central dentro de los grandes eventos culturales, artísticos y actividades deportivas en México. En un listado (ciertamente subjetivo) de

los 15 festivales que no se puede perder uno en México, los lugares 1 y 2 corresponden a Guanajuato con el Festival del Globo en León y el Festival Internacional Cervantino en Guanajuato Capital (Tabasco Hoy, 2016; Iruegas, 2017). El Festival del Globo en León aparece como el más importante de América Latina en su clase; mientras tanto, el hecho de que el Cervantino esté entrando en su edición 47 y que cuente con país invitado y entidad federativa invitada es testimonio de su relevancia.

Por lo que corresponde a festivales de cine, de los cuales hay más de un centenar en México, el Guanajuato International Film Festival (GIFF) aparece como uno de los más importantes en México prácticamente en cualquier listado (Barjau, 2017; Interjet, 2018).

**Tabla 4. Los 10 festivales de cine más importantes de México 2018**

Ranking	Festival
1	Festival Internacional de Cine de Guadalajara
2	Los Cabos Film Festival
3	Festival de Cine de Morelia
4	Guanajuato International Film Festival
5	Ambulante
6	Macabro Festival Internacional de Cine de Horror de la CDMX
7	Shorts México
8	DocsMx
9	FICUNAM
10	Festival Locomoción

Fuente: Interjet (2018).

México también alberga numerosos eventos deportivos anualmente. Una vez más, Guanajuato cuenta con uno de los eventos deportivos que mayor derrama económica genera (en su tipo). Destaca el automovilismo como el deporte que genera mayor número de eventos internacionales en México, con 31 ciudades. Guanajuato es sede del Rally México, tercer evento automovilístico que mayor derrama genera, unos 661 millones de pesos, lo cual lo ubica sólo por debajo de la Fórmula 1 y del Mexico City E-Prix. En su conjunto, el Rally México ocupa el sexto lugar (por su derrama económica) entre los eventos deportivos internacionales que México alberga (Pérez, 2018). Para entender la relevancia del Rally México, podríamos comentar que supera en derrama económica a eventos como el Clásico Mundial

de Beisbol, la Serie del Caribe, el Abierto de Tenis de Monterrey, el Maratón de la CDMX, *Ironman* en Los Cabos o la Carrera Panamericana (Pérez, 2018).

No resulta sencillo evaluar el flujo de turistas a la entidad para los fines de internacionalización que pretende este trabajo. Hay diversas razones para esta complicación. Por un lado, el turismo en conjunto creció constantemente durante el sexenio analizado (2012-2018): pasó de 3.32 millones de turistas totales, en 2012; a 5.43 millones, en 2017 (Datatur, s/f). Esto puede parecer alentador en sí mismo; sin embargo, la misma fuente (Datatur, s/f) ubica consistentemente a Guanajuato con una ocupación hotelera promedio por debajo de la media nacional a lo largo del período analizado. En una nota crítica, también se cuestionan las cifras proporcionadas por Gobierno del Estado de Guanajuato, específicamente por el secretario de turismo, Fernando Olivera al acusar que éstas “se basan en cifras infladas”, toda vez que discrepan considerablemente de las cifras oficiales federales como las del Instituto Nacional de Migración (INM) y las de Secretaría de Turismo (Velázquez, 2016). Así, de acuerdo con gobierno del estado, en 2013, 2014, y 2015, llegaron más de un millón de turistas extranjeros (en cada uno de los tres años), mientras que el INM ubica las cifras en 107,151 turistas extranjeros en 2013; 143,175 para 2014 y 167,688 en 2015; mientras que Secretaría de Turismo (a nivel federal) reporta 171,567 turistas extranjeros en la entidad en 2013; 222,299 en 2014 y 257,556 en 2015 (Velázquez, 2016).

Después de apreciar las dificultades se puede observar un par de cosas para fines de la internacionalización: por un lado, Guanajuato ocupa el sexto lugar en turismo total (Entorno turístico, s/f); sin embargo, se trata sobre todo de una potencia turística nacional y no tanto de una potencia turística entre los extranjeros. Si tomamos en cuenta el número de extranjeros que visitan la entidad, se ubicaría en el lugar 22 a nivel nacional (Entorno turístico, s/f). La baja afluencia de extranjeros a Guanajuato, incluso disminuyendo en años recientes, es visible en diversas notas (Islas, 2013; Valadez, 2019) durante el período analizando, destacando una de mediados de 2018, en la cual es claro el resultado: ninguna ciudad de Guanajuato se encuentra entre las 15 más visitadas del país (Rodríguez, 2018). Aunque uno podría asumir que esto se debe a la preferencia por los destinos de playa, el listado presenta a destinos “no de playa” entre los 15 destinos más visitados CDMX, Guadalajara, Monterrey, Puebla, Querétaro y Mérida (Rodríguez, 2018).

**Tabla 5. Destinos más visitados en México (2017)**

Lugar	Destino	Porcentaje de ocupación de cuartos
1	Ciudad de México	65.8
2	Riviera Maya	82.6

3	Cancún	76.6
4	Los Cabos	68.9
5	Guadalajara	55.9
6	Puerto Vallarta	74.1
7	Monterrey	65.8
8	Acapulco	43.5
9	Nuevo Vallarta	77.5
10	Mazatlán	60.6
11	Puebla	65.9
12	Querétaro	61.2
13	Mérida	63.5
14	Veracruz	43.6
15	Ixtapa Zihuatanejo	60.3

Fuente: Secretaría de Turismo, 2017 en Rodríguez (2018).

### **La institucionalización de la internacionalización de Guanajuato: logros y desafíos**

Resulta crecientemente visible la institucionalización de la internacionalización de la entidad. Al comparar los gabinetes de los tres más recientes gobernadores de Guanajuato, es evidente la gradual internacionalización del Gabinete. Al revisar el primer informe de gobierno de Juan Manuel Oliva, no se aprecia dentro del listado de dependencias y entidades de la administración pública estatal alguna secretaría, instituto o enlace específicamente internacional. Fue durante el inicio de la administración de Márquez que empezó el proceso de internacionalización más evidente y, al parecer, habrá una mayor consolidación con Diego Sinuhé Rodríguez, al crearse la Secretaría del Migrante y Enlace Internacional.

#### *Primera dimensión: eje migratorio*

Desde los primeros días de la administración 2012-2018 de Márquez destaca el fenómeno migratorio como punta de lanza en los esfuerzos de internacionalización (aún precaria en ese momento afirmamos) del gobierno del estado de Guanajuato. En específico, dichos esfuerzos se concretaron en la creación del Instituto Estatal de Atención al Migrante Guanajuatense y sus Familias (Gobierno del Estado de Guanajuato, 2012).

Del último informe de gobierno de Márquez se desprende la existencia de diversos programas relacionados a este primer eje: el programa 2x1, el aprove-

chamamiento del programa federal 3x1; destacan una serie de conferencias y capacitaciones para migrantes y sus familias; la estrategia Guanajuato sin Fronteras; se firmó con la SEGOB el convenio Somos Mexicanos para la atención de la migración de retorno; firma de convenios con abogados en diversas ciudades y estados de Estados Unidos para la protección y asesoría a guanajuatenses; apoyos económicos a organizaciones y federaciones de guanajuatenses en el exterior; trabajo con clubes de migrantes guanajuatenses; fortalecimiento de comunicación con parte de la red consular mexicana; participación en el reclutamiento de la empresa Premium Packing, Inc. ubicada en Salinas, California (ciudad hermana de Guanajuato Capital), donde se reclutó a 95 trabajadores para laborar durante seis meses con visa temporal de trabajo; convenios de colaboración con la transportadora Omnibus para apoyar el retorno de migrantes con descuentos; diversos acercamientos con los *Dreamers* para analizar opciones en caso de retorno a Guanajuato; firma de convenios de colaboración con empresas como Ay Fix y Mazda, relativas a opciones laborales para los guanajuatenses deportados; programa Mineros de Plata para el reencuentro entre migrantes y sus padres; las Casas México, una red de información y asesoría legal para defensa de los derechos de los guanajuatenses y mexicanos indocumentados; entrega de mil seiscientas tarjetas Impulso Migrante, con descuentos en 1,400 establecimientos en Guanajuato y Estados Unidos de América; la Semana de Guanajuato en Los Ángeles; Participación en la V edición de las jornadas de Cooperación Descentralizada, por invitación de la Unión Europea en Bélgica. Cabe destacar que Guanajuato fue el único Estado de América Latina participante en estas jornadas; para los *Dreamers*, con el fin de que continúen sus estudios en el extranjero, la Universidad de Guanajuato otorga becas para estudiar en Canadá. Asimismo, diversas universidades públicas y privadas pactaron reducir trámites administrativos que les permitan a estos jóvenes continuar con sus estudios de manera ininterrumpida, en caso de encontrarse en retorno a la entidad (Gobierno del Estado de Guanajuato, 2018: 74-78); se trabajó también para agilizar y reducir costos de envíos de remesas de los migrantes guanajuatenses (Gobierno del Estado de Guanajuato, 2018: 362).

Aunque se justifica plenamente la creación del Instituto Estatal de Atención al Migrante Guanajuatense y sus Familias, vale la pena hacer dos acotaciones: no se trata de una secretaría en el estricto sentido de la palabra; adicionalmente, no se puede hablar de una oficina o instancia de internacionalización plena e integral del gobierno del estado, pues se limita a atender el fenómeno migratorio y sus ramificaciones, pero deja de lado las otras dos dimensiones de la internacionalización de la entidad.

Ante las amenazas de Donald Trump, *Expansión* (2017) publicó una interesante nota para analizar la preparación que tres grandes entidades expulsoras de

migrantes diseñaron para enfrentar el problema de la migración de retorno. Para el caso de Guanajuato reportan lo dicho por el gobernador Márquez, acerca de los programas locales coordinados por el Instituto Estatal de Atención al Migrante Guanajuatense y sus Familias. Destaca que una de las estrategias de su gestión es mantener contacto con los migrantes guanajuatenses a través de las casas y clubes en EU: “Se les da la atención con actas de nacimiento, les apoyamos con licencias de manejar, igual con atención jurídica en temas de pensión alimenticia y repatriación de guanajuatenses que fallecen en la Unión Americana” (Márquez, citado en *Expansión*, 2017). Destaca también el interés para motivar que los migrantes que regresen a la entidad inviertan en el estado y generen desarrollo económico: “Aquellos que deporten, que regresen aquí, que traigan sus ahorros” (Márquez, citado en *Expansión*, 2017). Márquez explica:

Hablamos de [realizar] proyectos más grandes que quieran detonar; contamos con Fondos Guanajuato, en el que tenemos un programa que se llama Reembolso en Tasa, donde el estado paga el interés y solamente ellos pagarían el capital, en caso de que quieran emprender negocios con mayor envergadura” (Márquez, citado en *Expansión*, 2017).

#### *Segunda dimensión: inversión extranjera*

Sorprendentemente, dentro del sexto informe de gobierno de Márquez no hay mayor referencia a programas y/o logros en materia de atracción de IED, aunque como lo hemos señalado en páginas anteriores, la IED parece un rubro en el cual Guanajuato tiene relevancia nacional.

#### *Tercer eje: políticas culturales y educativas*

En lo que representa un perfecto ejemplo de simbiosis entre el primer y el tercer eje de la internacionalización, destaca la respuesta a las acciones y políticas migratorias estadounidenses: en marzo de 2017 la Universidad de Guanajuato estableció el Acuerdo Institucional de Flexibilidad para el Ingreso y Trayectoria Académica, en consideración de los jóvenes migrantes en retorno. Se logró la admisión de seis jóvenes estudiantes en esa condición migratoria, tres al Campus Guanajuato, uno al Campus León y dos a las Escuelas del Nivel Medio Superior de Guanajuato y Centro Histórico León (Gobierno del Estado de Guanajuato, 2018: 107-108).

En el ámbito de la cultura, una vez más la simbiosis migración-cultura arroja resultados concretos: en coordinación con organizaciones guanajuatenses en Estados Unidos de América, se realizan más de dos centenas de actividades culturales (teatro, música y danza, talleres de arte, exposiciones fotográficas y de arte) dirigidas a los migrantes (Gobierno del Estado de Guanajuato, 2018: 144).

## Conclusiones: Hacia una posible agenda de institucionalización en materia de internacionalización de Guanajuato

Es posible apreciar un gradual crecimiento cualitativo en el (inacabado) proceso de internacionalización de Guanajuato. De no contar con instituto, oficina o secretaría *ad hoc* dentro del gobierno estatal, hoy podemos atestiguar una secretaría de estado. No obstante la creación de una secretaría, *ad hoc* al menos en el nombre, en realidad, resulta incorrecto considerar a la Secretaría del Migrante y Enlace Internacional como un proceso acabado, incluso maduro, de la internacionalización de la entidad. Si bien es cierto, a diferencia del Instituto Estatal de Atención al Migrante Guanajuatense y sus Familias en la administración 2012-2018, existe una mayor jerarquía al tratarse de una secretaría de estado. La parte de Enlace Internacional resulta engañosa en el nombre de dicha secretaría, dando como resultado una visible continuidad con lo que era el Instituto. En realidad, prácticamente la totalidad de programas que aparecen en el sitio web de la Secretaría del Migrante y Enlace Internacional están destinados a los migrantes y sus comunidades de origen (Secretaría del Migrante y Enlace Internacional, s/f). Destaca quizá, el hecho de que uno de los programas —Atención a Migrantes Internacionales Residentes en el Estado— tenga como destinatario a los migrantes extranjeros radicados en Guanajuato (Secretaría del Migrante y Enlace Internacional, s/f), lo cual es un signo positivo de que se comprende crecientemente que Guanajuato no es un simple expulsor de migrantes, sino una entidad con inmigrantes de otras nacionalidades.

Basta revisar el directorio, los programas y los objetivos de la Secretaría del Migrante y Enlace Internacional para darse cuenta de la excesiva concentración, casi monopólica del fenómeno migratorio dentro de la flamante secretaría de estado. Los objetivos se dividen en dos: en materia de migración y en materia de enlace internacional. En cuanto a la migración, destacan veinte objetivos. Lo verdaderamente preocupante es que, dentro de los cinco objetivos en materia de enlace internacional, dos estén una vez más abocados a la migración; los otros tres no muestran gran claridad, siendo poco lo que se habla sobre educación, cultura, inversión extranjera, promoción de los productos y servicios guanajuatenses. Revisemos los cinco objetivos en materia de enlace para ilustrar la preocupación:

- Llevar a cabo las relaciones internacionales del Estado de Guanajuato en el ámbito de su competencia de conformidad con la ley en materia de migrantes.
- Diseñar, dirigir y ejecutar las acciones de enlace internacional en materia de migración que permita consolidar la presencia del Estado de Guanajuato en el mundo, con base en los principios de cooperación internacional y corresponsabilidad global, favoreciendo la participación de actores no gubernamentales.

- Colaborar en las acciones que en el ámbito internacional realicen las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal.
- Celebrar convenios, acuerdos interinstitucionales y demás instrumentos, en el ámbito de su competencia y de acuerdo a los principios de la Política Exterior de México, que permitan contribuir sustantivamente a fortalecer la presencia e influencia del Estado de Guanajuato en el contexto internacional.
- Las demás que le señalen las leyes y reglamentos aplicables en la entidad o que le asigne legalmente el Gobernador del Estado (Secretaría del Migrante y Enlace Internacional, s/f).

La misión y la visión de la Secretaría confirman el monopolio de la migración de lo que se esperaría fuese una Secretaría dentro de la cual el fenómeno migratorio fuese uno más de los componentes; más aún, que existiese una visión de conjunto de la internacionalización de Guanajuato.

Parece prudente recuperar las palabras de David Sarquis (2014: 61) quien da una idea clara de lo que debe ser lo internacional:

Es necesario entonces entender cómo se transforma el panorama cuando cambiamos el modo de representación del escenario internacional y pasamos del mosaico de actores aislados que tienen sentido por sí mismos y persiguen preferentemente su propio interés [...] a la red de interacción constitutiva de un sistema internacional en el cual inevitablemente el todo es mayor que la suma mecánica de sus partes.

Lo anterior es una invitación a repensar lo que son las estrategias y el proceso de institucionalización de la internacionalización *de facto*, ineludible en Guanajuato. Aunque abundan los indicadores de internacionalización creciente de la entidad (del estado, de los municipios, de sus empresas y sus organizaciones no-estatales), la internacionalización *per se* no es la suma mecánica de tres dimensiones aisladas: migración + inversión extranjera y comercio + cultura, educación y turismo. La internacionalización debe versar sobre una visión holística en la cual las tres dimensiones analizadas se interconecten, se potencialicen unas a otras, pero, sobre todo, que se cuente con una visión de conjunto. La existencia de la Secretaría del Migrante y Enlace Internacional, en tanto secretaría de estado es un primer paso (necesario); sin embargo, la sustancia de esta dista de ser la de una secretaría especializada y suficiente para una internacionalización integral del estado. Mientras la dependencia no coordina los esfuerzos y tenga un papel central en las diferentes dimensiones de la internacionalización, lo más que se tiene es una mayor jerarquía, pero no una visión profunda de la internacionalización de la entidad.

## Bibliografía

- ADN Político* (2013). “Los 5 estados mexicanos con mayor emigración a Estados Unidos”, 29 de junio. <http://m.adnpolitico.com/gobierno/2013/04/02/algunos-estados-llevan-mano-en-acuerdo-migratorio-temporal> (consultado el 20 de agosto de 2019).
- AM* (2016). “Gana Guanajuato 5 premios nacionales de exportación”, 3 de diciembre. <https://www.am.com.mx/noticias/Gana-Guanajuato-5-premios-Nacionales-de-Exportacion-20161202-0117.html> (Consultado el 21 de agosto de 2019).
- AM* (2017). “Viven en Guanajuato 22 mil 500 extranjeros”, 17 de febrero. <https://www.am.com.mx/noticias/Viven-en-Guanajuato-22-mil-500-extranjeros-20170217-0136.html> (consultado el 20 de febrero de 2019).
- Añorve, D. & Díaz, F. (2018). *Guanajuato y sus ciudades hermanas: la actividad paradiplomática de Guanajuato Capital a través de sus hermanamientos*. CDMX; Guanajuato: La Biblioteca.
- Barjau, P. (2017). “8 festivales de cine en México para los amantes del séptimo arte”, *The Happening*, 19 de julio. <https://thehappening.com/festivales-cine-mexicanos/> (Consultado el 23 de agosto de 2019).
- Barrientos, F. (2015). *Desarrollo humano, economía y democracia en Guanajuato*. Colección Marcelino Mangas. Guanajuato: Ediciones Universitarias.
- Berasaluce, J. (2015). “La inversión extranjera directa en Guanajuato: oportunidades para el futuro”, en Fernando Barrientos (coord.), *Desarrollo humano, economía y democracia en Guanajuato*. Colección Marcelino Mangas. Guanajuato: Ediciones Universitarias.
- Botello, H. (2014). “Condiciones y determinantes de la internacionalización de las empresas industriales latinoamericanas”, *Apuntes*, Vol. 41, No. 75, pp. 47-78.
- CONAPO. (2010). “Estimaciones del CONAPO con base en el INEGI, muestra del diez por ciento del Censo de Población y Vivienda 2010”.
- CONAPO. (2012). “Estados de destino de los migrantes mexicanos procedentes de Estados Unidos, 2010-2012”. <http://www.conapo.gob.mx/work/models/OMI/GeografiaMigratoria/FlujosMigrProcMexEU/7.pdf> (consultado el 20 de agosto de 2019).
- Diario Oficial de la Federación. (1992). “Ley sobre la Celebración de Tratados”, 2 de enero.
- Díaz, L. (2015). “La acción internacional de los gobiernos locales. Evolución teórica para consolidar la práctica”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, No. 104, pp. 33-47.
- Entorno Turístico. (s/f). “¿Cuántos turistas nacionales y extranjeros recibe cada estado de la República Mexicana?”. <https://www.entornoturistico.com/cuantos>

- turistas-nacionales-y-extranjeros-recibe-cada-estado-de-la-republica-mexicana/ (Consultado el 23 de agosto de 2019).
- Expansión.* (2017). “Los estados con más migración se alistan para abrir la puerta a los repatriados”, 1 de marzo. <https://expansion.mx/nacional/2017/02/28/los-estados-con-mas-migracion-se-alistan-para-abrir-la-puerta-a-los-repatriados> (consultado el 20 de agosto de 2019).
- Expres.* (2018). “Reconocen a las 99 mejores empresas mexicanas 2018”, 27 de noviembre. [http://www.elexpres.com/2015/nota.php?story\\_id=183897](http://www.elexpres.com/2015/nota.php?story_id=183897) (Consultado el 21 de agosto de 2019).
- Forbes.* (2014). “¿Qué estados tienen las mejores empresas mexicanas?”, 9 de noviembre. <https://www.forbes.com.mx/que-estados-tienen-las-mejores-empresas-mexicanas/> (Consultado el 27 de agosto de 2019).
- Gobierno del Estado de Guanajuato.* (2012). “Crean Instituto Estatal de Atención al Migrante Guanajuatense y sus Familias”, 14 de noviembre. <https://noticias.guanajuato.gob.mx/2012/11/crean-instituto-estatal-de-atencion-al-migrante-guanajuatense-y-sus-familias/> (Consultado el 23 de agosto de 2019).
- Gobierno del Estado de Guanajuato. (2013). “Programa de Gobierno 2012-2018”, *Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato*, No. 41, 12 de marzo.
- Gobierno del Estado de Guanajuato. (2018). *Sexto Informe de Gobierno*. <http://informe.guanajuato.gob.mx/pdf/SEXTO%20INFORME.pdf> (Consultado el 26 de agosto de 2019).
- Hernández, R. (2015). “Japoneses, segundos extranjeros en Guanajuato”, *El Financiero*, 30 de diciembre. <https://www.elfinanciero.com.mx/economia/japoneses-segundos-extranjeros-en-guanajuato> (Consultado el 20 de agosto de 2019).
- INEGI. (s/f). “Exportaciones por entidad federativa. Serie anual”. [https://www.inegi.org.mx/temas/exportacionesef/default.html#Informacion\\_general](https://www.inegi.org.mx/temas/exportacionesef/default.html#Informacion_general) (21 de agosto de 2019).
- Interjet.* (2018). “¡Te contamos cuáles son los 10 mejores Festivales de Cine de México!”, 28 de febrero. <https://www.blog.interjet.com/mejores-festivales-de-cine-de-mexico/> (Consultado el 23 de agosto de 2019).
- Iruegas, Deborah.* (2017). “7 Festivales en México que son buen pretexto para viajar”, *Mexico Destinations*, 1 de marzo. <https://www.mexicodestinos.com/blog/2017/03/7-festivales-en-mexico-que-son-buen-pretexto-para-viajar/> (Consultado el 23 de agosto de 2019).
- Islas, L. (2013). “Guanajuato capta 20% menos turistas extranjeros”, *Unión Guanajuato*, 18 de octubre. <http://archivo.unionguanajuato.mx/articulo/2013/10/18/turismo/guanajuato-capta-20-menos-turistas-extranjeros> (Consultado el 23 de agosto de 2019).

- Le Saux, A. (2015). “Un siglo de internacionalización de los gobiernos locales”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, No. 104, pp. 19-32.
- Malé, J. & Cors, C. (2015). “Las relaciones “internacionales” de las ciudades y los gobiernos locales: autonomía, especificidad y potencial de cambio”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, No. 104, pp. 49-68.
- Mancera, M. (2015). “Ciudades al mundo”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, No. 104, pp. 9-10.
- Meade, J. (2015). “La internacionalización de las ciudades”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, No. 104, pp. 7-8.
- Pedrero, Y. (2014). *La estrategia de internacionalización: análisis comparativo de los mecanismos de entrada en mercados exteriores de seis empresas que operan en diferentes sectores de la economía*, Trabajo de Máster. Facultad de Economía y Empresa. Universidad de Barcelona.
- Pérez, I. (2018). “El turismo deportivo dejó derrama de 18,500 mdp en México en 2017”, *Forbes México*, 18 de enero. <https://www.forbes.com.mx/el-turismo-deportivo-dejo-derrama-de-18500-mdp-en-mexico-en-2017/> (Consultado el 23 de agosto de 2019).
- Red Iberoamericana de Indicadores de Ciencia y Tecnología (RICYT). (2007). *Manual de indicadores de internacionalización de la ciencia y la tecnología*. Santiago, Chile.
- Rodríguez, D. (2018). “Los destinos de México más visitados por los viajeros”, *El País*, 1 de agosto. [https://verne.elpais.com/verne/2018/07/31/mexico/1533000174\\_214683.html](https://verne.elpais.com/verne/2018/07/31/mexico/1533000174_214683.html) (Consultado el 23 de agosto de 2019).
- Rubio, J. (2018). “Guanajuato: migración, una tragedia global”, *Newsweek*, 3 de diciembre. <https://newsweek.espanol.com/2018/12/guanajuato-migracion-tragedia-global/> (consultado el 20 de agosto de 2019).
- Sarquís, D. (2014). “¿Deben ser consideradas las Relaciones Internacionales como una disciplina autónoma?”, en Schiavon, Jorge, et al. (eds), *Teoría de Relaciones Internacionales en el Siglo XXI: Interpretaciones Críticas desde México*. México: BUAP; COLSAN; UABC; UANL; UPAEP, pp. 45-65.
- Schiavon, J. (2015). “Una década de acción de acción internacional de los gobiernos locales mexicanos (2005-2015)”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, No. 104, pp. 103-127.
- Secretaría de Economía (SE). (2015). *Información económica y estatal Guanajuato*. <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/43335/Guanajuato.pdf> (consultado el 21 de agosto de 2019).
- Secretaría de Economía (SE). (2018). *Inversión Extranjera Directa en México y el mundo. Carpeta de información estadística*. 4 de junio. CDMX: DGIE.

- Secretaría de Economía (SE). (2019). *Inversión Extranjera Directa en México y el mundo. Carpeta de información estadística*. 1 de marzo. CDMX: DGIE.
- Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE). (2017). *Programa Sectorial de Relaciones Exteriores 2013-2018. Avance y resultados 2017*. CDMX: Gobierno de la República.
- Sebastián, J. (2011). “Dimensiones y métrica de la internacionalización de las universidades”, *Universidades*, No. 51, pp. 3-16.
- SEGOB. (2013). *Boletín mensual de estadísticas migratorias 2012*. México, D.F: Instituto Nacional de Migración.
- SEGOB. (2018). *Boletín mensual de estadísticas migratorias 2018*. CDMX: Unidad de Política Migratoria.
- Suárez, E. & Zapata, E. (2015). “Gobiernos locales: actores internacionales”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, No. 104, pp. 11-18.
- Tabasco Hoy. (2016). “Los festivales más importantes de México”, 23 de julio. <https://www.tabascohoy.com/nota/324546/los-festivales-mas-importantes-de-mexico> (Consultado 22 de agosto de 2019).
- Tiana, X. (2015). “Profesionalizar la acción exterior del gobierno local: el caso del Área Metropolitana de Barcelona”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, No. 104, pp. 129-146.
- Universidad de Guanajuato. (2017). “UG avanza tres posiciones en el ranking de las Mejores Universidades de México”, 21 de marzo. <http://www.ugto.mx/noticias/noticias/11361-ug-avanza-tres-posiciones-en-el-ranking-de-las-mejores-universidades-de-mexico> (Consultado el 22 de agosto de 2019).
- Universidad de Guanajuato. (2018). “UG se posiciona como la segunda universidad pública del país con mayor visibilidad internacional”, 1 de agosto. <http://www.ugto.mx/noticias/noticias/13870-ug-se-posiciona-como-la-segunda-universidad-publica-del-pais-con-mayor-visibilidad-internacional> (Consultado el 22 de agosto de 2019).
- Valadez, R. (2019). “Turismo termina 2018 con su menor crecimiento en 7 años”, *Milenio*, 9 de febrero. <https://www.milenio.com/negocios/turismo-termina-2018-menor-crecimiento-7-anos> (Consultado el 23 de agosto de 2019).
- Velázquez, K. (2016). “Boom turístico de Guanajuato presumido por Márquez, se basa en cifras infladas por el secretario Fernando Olivera”, *Zona Franca*, 2 de octubre. <https://zonafranca.mx/zfreporte/boom-turistico-de-guanajuato-presumido-por-marquez-se-basa-en-cifras-infladas-por-el-secretario-fernando-olivera> (Consultado el 27 de agosto de 2019).
- Wilches, L. & Niño, J. (2017). “Internacionalización territorial y competitividad en América Latina. Una perspectiva desde las ciudades intermedias”, *Revista Espacios*, Vol. 38, No. 54, p. 9.

- Zapata, E. (2015). “Las alianzas de ciudades y gobiernos locales como germen de un mundo nuevo”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, No. 104, pp. 69-79.
- Zúñiga, I. (2017). “Estos son los estados donde más emigran las personas”, *Publimetro*, 30 de enero. <https://www.publimetro.com.mx/mx/noticias/2017/01/30/estos-estados-mas-emigran-personas.html> (consultado el 20 de agosto de 2019).



# Capítulo IX. Inversión Extranjera Directa y Política Industrial en Guanajuato, 2012-2018

*Celina López Mateo y Martha Ríos Manríquez*

## Introducción

La industria manufacturera en México ha sido un sector prioritario para la política industrial implementada en el país en las últimas décadas. El desempeño de este sector depende, en gran medida, de las inversiones realizadas. En este sentido, dentro del modelo económico que se ha seguido desde la década de los 80, la libre movilidad de capital entre países ha dado pauta a flujos crecientes de Inversión Extranjera Directa (IED), destinados principalmente a economías en desarrollo.

América Latina ha sido un receptor importante de IED. En 2018, recibió 184,287 millones de dólares, lo que significó un incremento del 13.2 % en relación a 2017. Cabe destacar que la mayor parte de estos flujos de inversión se concentran en Brasil y México, con un 48 % y 20 % del total, respectivamente (CEPAL, 2019).

De las entidades federativas de México, Guanajuato destacó en 2018, al posicionarse en el tercer lugar a nivel nacional al recibir el 7.24 % de la IED que llegó al país (SE, 2019). Asimismo, la industria manufacturera aportó el 27 % del Producto Interno Bruto estatal en 2017 (INEGI, 2019) y concentra más del 70 % de la IED que llega a la entidad (SE, 2019).

De esta forma, el objetivo de este trabajo es realizar un diagnóstico de la situación de la IED en el estado de Guanajuato desde una perspectiva de política industrial para el periodo 2012-2018. La evidencia empírica es importante en términos de una política industrial para un estado con una fuerte vinculación con el mercado externo.

La estructura del capítulo es la siguiente: en la primera, segunda y tercera sección se abordan aspectos generales y teóricos sobre IED y política industrial. En la cuarta, quinta y sexta sección se presenta la evidencia empírica para el estado de Guanajuato y el contexto nacional. Finalmente, se presentan las conclusiones y recomendaciones en materia de IED y política industrial.

## 1. Inversión Extranjera Directa: Aspectos Generales

La Inversión Extranjera Directa (IED) es definida como “entrega de capitales, bienes tangibles e intangibles de un estado a otro, a los cuales, a uno se le denomina inversionista y a otro receptor, siendo realizada con propósitos productivos y cierta previsión de riesgos” (Villasana & Espinosa, 2015: 14). Involucra relaciones transfronterizas de mediano y largo plazo donde el control lo detenta una compañía matriz o una empresa multinacional (Padilla & Gomes, 2015).

También puede considerarse como los flujos de capital que tienen el propósito de llegar a establecer una relación de largo plazo entre inversionistas extranjeros y los países receptores con fines económicos y empresariales (Villasana & Espinosa, 2015).

Existen dos clases de Inversión Extranjera Directa: vertical y horizontal. La IED vertical es “el conjunto de las inversiones directas destinadas a explotar la existencia de diferencias significativas entre el país emisor y receptor” (Villasana & Espinosa, 2015: 17). Este tipo de inversión involucra a las diferentes etapas productivas en distintos países, para aprovechar al máximo las diferencias en los costos de producción, dado que las etapas de producción tienen diferentes grados de intensidad, donde las actividades de diseño, investigación y desarrollo son más intensivas en mano de obra calificada que las de ensamblaje (Cortez & Espinosa, 2011).

Por su parte, la IED horizontal considera “las inversiones que suponen el desarrollo de idénticas actividades empresariales entre diferentes países, en este caso, los países emisores y receptores” (Villasana & Espinosa, 2015: 18). Por lo que se caracteriza por reproducir el proceso de producción en otro país, a través de la reducción de costos y evitando aranceles (Blyde, 2014).

## 2. Efectos en Países Receptores

En las últimas décadas, se ha considerado que la IED es primordial para activar el crecimiento económico de un país (Jain, 2013; Ortega & Kido, 2012). Entre los beneficios de la IED para las economías receptoras destacan: la generación de empleos, una mayor vinculación de la industria local a la economía global y estabilidad macroeconómica a través de la captación de divisas y el impulso a las exportaciones, así como el fomento al ahorro a través de nuevas aportaciones de capital (CEPAL, 2016; Torres, Polanco & Tinoco, 2015; Villasana & Espinosa, 2015; Vanegas, Muñeton & Restrepo, 2012).

Otro beneficio es el estímulo a la transferencia de tecnología, así como la inclusión de sistemas de gestión y modelos de negocios que inciden en la modernización productiva de los países (CEPAL, 2016). A ello se suma el fortalecimiento de la

infraestructura vial, energía y telecomunicaciones, que puede incrementar la competitividad del país receptor (CEPAL, 2017; Vanegas, Muñeton & Restrepo, 2012).

La IED puede tener efectos positivos como mejoras en la tecnología de la cadena de suministro y externalidades de información para los actores locales y dinámicas competitivas que podrían beneficiar a los consumidores y proveedores, al proporcionar variedad, mejores precios y mejor calidad. Además, puede dar a los productores nacionales un incentivo para ser más eficientes (Villasana & Espinosa, 2015; Ritika, 2013).

Por estas razones, los países anfitriones o receptores crean condiciones favorables y ofrecen estímulos para atraer la IED (Ortega & Infante, 2016; Ortega & Kido, 2012). Las estrategias en las que se combine la atracción de la Inversión Extranjera Directa con políticas que impulsen la modernización económica y la diversificación de la producción pueden facilitar la integración de empresas transnacionales en la economía local e impulsar el crecimiento económico. De aquí que sea necesario focalizar la calidad de la IED en sectores con mayores posibilidades de desarrollo (CEPAL, 2016).

De esta forma, se requiere que las políticas de atracción de Inversión Extranjera Directa estén integradas y coordinadas con el desarrollo de capacidades en el país anfitrión, ya que es fundamental llegar a crear un contexto que haga que éste resulte atractivo para los inversionistas y, por otro lado, favorezca la generación de las condiciones necesarias para que los sistemas productivos locales absorban los beneficios potenciales de la IED (CEPAL, 2017).

Cuando un país resulta atractivo para realizar negocios se incrementan las posibilidades de atraer empresas foráneas, que además buscan mercados en el país receptor, a través del establecimiento y operación en determinados lugares (localización) y sectores económicos específicos (Ortega & Kido, 2012).

Uno de los aspectos centrales en el análisis de los efectos de la IED es la generación de empleos en los países receptores. Otras implicaciones en el mercado de trabajo se relacionan con la contribución de la IED a la distribución del empleo por sectores en la economía. Para el caso de México, se considera que la IED es expulsora neta de trabajo desde el sector primario y receptora neta en los sectores secundario y terciario, principalmente en el último (Chiatchoua, Neme & Valde-rama, 2016). Además, puede contribuir al incremento de la productividad laboral a través de la formación de capital humano (Ortega & Infante, 2016; Torres, Polanco & Tinoco, 2015).

Decreuse & Maarek (2015) señalan efectos ambiguos de empresas de capital extranjero en el mercado de trabajo del país receptor, dado que sólo necesitan aumentar un poco los salarios con relación a los ofrecidos por las empresas locales para atraer trabajadores, lo cual puede provocar una caída en la participación

del trabajo en el ingreso. Esto se da principalmente cuando el incremento en los salarios es mayor que el del valor agregado, lo cual está vinculado con la productividad y la brecha tecnológica entre empresas locales y foráneas. Además, una disminución de la participación del trabajo podría sugerir que los beneficios obtenidos quedan totalmente en manos de los inversionistas extranjeros, sin mejorar las condiciones de vida de la población del país receptor. Situación que puede ocurrir cuando este último no diseña instrumentos fiscales adecuados aplicables a las ganancias.

Derivado de lo anterior, surge otro punto a discusión en términos de los efectos de la IED sobre los salarios en el país anfitrión. Waldkirch (2010) señala que para el caso mexicano durante el periodo 1994-2005 no hubo repercusión en los salarios, excepto para la industria maquiladora que fue afectada negativamente por la IED, específicamente en trabajadores no calificados.

Además de las implicaciones en el mercado de trabajo, se encuentra evidencia de posibles efectos negativos de la IED. Decreuse & Maarek (2015) señalan que la IED incrementa la heterogeneidad en la productividad entre empresas en el país anfitrión, en donde las empresas con capital extranjero son más productivas, lo cual podría relacionarse con la desaparición de productores locales.

Por otro lado, Agosin & Machado (2005) señalan que la IED ha desplazado la inversión doméstica para el caso de América Latina para el periodo 1971-2000, el cual coincide con el periodo de liberalización de la década de los 90.

### **3. Políticas de Promoción y Atracción de IED**

Los países en desarrollo son los receptores principales de Inversión Extranjera Directa, por lo que se han impulsado reformas de política pública en materia de comercio e inversiones (Padilla & Gomes, 2015).

Por lo tanto, es relevante la adopción de políticas y el diseño de incentivos por parte de los gobiernos de los países en desarrollo, que permitan generar ambientes propicios para la atracción de inversión extranjera, así como el crecimiento de empresas nacionales con el fin de promover la competitividad; además, es importante la estabilidad de las instituciones políticas para atraer IED, dado que se requiere un marco regulatorio estable, así como transparencia en los mecanismos para la solución de conflictos (Vanegas, Muñeton & Restrepo, 2012).

En este sentido, es importante identificar y analizar los factores que influyen en la atracción de IED, en donde destacan los económicos, así como aquellos vinculados con el capital humano y los de tipo administrativo (Ortega & Infante, 2016). Por su parte, Economou, Hassapis, Philippas & Tsionas (2017) consideran relevantes el tamaño del mercado, los costos laborales y las variables institucionales.

Para el caso específico de América Latina, la IED se ha promovido como un instrumento de financiamiento de los procesos de desarrollo que puede incidir en un mayor crecimiento. La libre movilidad de capital entre países puede facilitar una mayor rentabilidad debido a los siguientes factores (Vanegas, Muñeton & Restrepo, 2012):

- i. La diversificación de créditos e inversiones de los flujos internacionales que reducen el riesgo para los inversionistas.
- ii. Una creciente integración de los mercados de capital que ha difundido prácticas eficientes de gestión corporativa, aunado al refinamiento de normas contables y jurídicas.
- iii. La movilidad del capital podría restringir la posibilidad de aplicación de políticas equivocadas por parte de los gobiernos.

México ha seguido esta lógica, buscando que la IED incida en el entorno productivo y competitivo del país. Es por ello que la implementación de reformas regulatorias se ha realizado con la finalidad de atraer mayores flujos de Inversión Extranjera Directa (Torres, Polanco & Tinoco, 2015), lo que ha convertido a la IED en una importante fuente de financiamiento externo (Chiatchoua, Neme & Valderrama, 2016).

En el país, la IED se ha concentrado principalmente en la manufactura, con una participación del 49.1 % de la inversión total para 2018 (SE, 2019), en donde las industrias automotriz, electrónica y aeroespacial han desempeñado un papel central. Si bien los resultados de estas industrias han sido favorables en términos de vinculación con los mercados externos, también se ha acentuado la polarización. Se encuentra una situación de empresas tradicionales de baja productividad, alejadas de la frontera tecnológica, que coexisten con empresas productivas articuladas e integradas en cadenas globales de valor. También, destacan los escasos avances en términos de valor agregado de las exportaciones, así como los retos de incorporación de pequeñas empresas locales a cadenas productivas que son lideradas por empresas transnacionales. Además, destaca la falta de continuidad de las políticas públicas que ha limitado el desarrollo de capacidades locales y que se refleja en un lento avance tecnológico y una menor integración productiva (CEPAL, 2018).

En este sentido, la política industrial se entiende como “un proceso dinámico en que el Estado aplica una serie de instrumentos encaminados a la promoción y el fortalecimiento de actividades específicas o agentes económicos, basado en las prioridades del desarrollo nacional” (Padilla & Alvarado, 2014: 35). Específicamente, se hace hincapié en la atracción de IED como uno de los instrumentos de política industrial que promueven el cambio estructural.

La política industrial a través de inversión pública en infraestructura para dar certidumbre a la inversión privada, tanto de origen nacional como extranjera, contribuye a fortalecer la concentración espacial de la industria, como ejemplo, se tiene el desarrollo de corredores industriales (Moreno, 2015).

Las políticas de atracción de IED deberían integrarse en los planes de desarrollo sostenible, otorgando un papel relevante al fortalecimiento de las capacidades locales, tanto para atraer IED como para permear los beneficios a la economía local (CEPAL, 2018).

En México la política a nivel federal no ha sido proactiva e integral. La atracción de IED se ha basado en las ventajas comparativas de la economía mexicana. Por su parte, a nivel entidad federativa, ha sido una política más activa al ofrecer incentivos que, si bien, no son de atracción, se basan en la decisión de localización de las empresas extranjeras (De la Mora, 2017).

De igual forma, la política industrial se ha caracterizado por ser selectiva; es decir, orientada al fortalecimiento de sectores específicos en determinadas regiones. En materia de IED, ProMéxico es una institución relevante para el periodo de análisis de este trabajo. Tiene como objetivo “coadyuvar en la conducción, coordinación y ejecución de las acciones que, en materia de promoción al comercio exterior y atracción de Inversión Extranjera Directa, realicen las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como promover y apoyar la actividad exportadora y la internacionalización de las empresas mexicanas” (ProMéxico, 2018, s/p.).

La agenda de ProMéxico estuvo alineada al Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 (PND), que es el documento de referencia para todas las políticas públicas implementadas por el Gobierno de la República. Específicamente, en sus objetivos y políticas vinculadas a las metas nacionales: “México con responsabilidad global” y “México próspero”.

Además, se alineó con las estrategias y acciones definidas por la Secretaría de Economía, a través del Programa de Desarrollo Innovador (PRODEINN) que busca potenciar los beneficios de la apertura comercial por medio de una nueva política de fomento industrial e innovación. En particular, se considera el Objetivo Sectorial 5: “Incrementar los flujos internacionales de comercio y de inversión, así como el contenido nacional de las exportaciones”. Y, en específico, se vincula con las Estrategias 5.2, 5.3 y 5.5: “Salvaguardar los intereses comerciales y de inversión de México en los mercados globales”; “Fortalecer vínculos comerciales y de inversión con regiones que muestren un crecimiento dinámico e incentivar la internacionalización de empresas mexicanas”, y “Articular e implementar un esquema integral para atraer Inversión Extranjera Directa”.

En un estudio realizado por la OCDE (2015) se recomendaba, para el caso mexicano, una mejor coordinación entre las Secretarías de Estado y las agencias

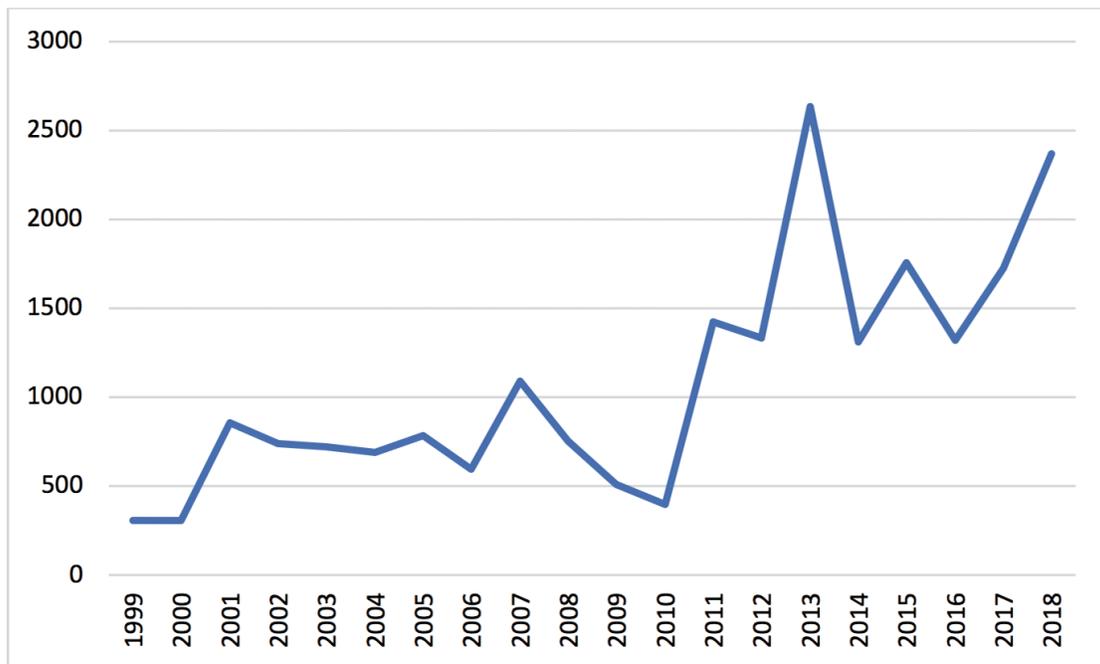
responsables de la elaboración e implementación de las políticas, así como una mayor descentralización de éstas; además de otorgar una mayor autonomía regional para el diseño y aplicación de estrategias propias y diferenciadas. En este sentido, ProMéxico contaba con una regionalización. Guanajuato, para estos fines, se ubicaba en la región Centro-Occidente.

#### 4. La Inversión Extranjera Directa en el Estado de Guanajuato

Específicamente, la región Bajío es uno de los territorios más competitivos, caracterizado por una concentración espacial de las actividades económicas, al tener como base la infraestructura carretera (Unger, Garduño & Ibarra, 2014). Para el caso de Guanajuato como atractor de IED, ProMéxico (2019) destaca a la entidad federativa como un centro logístico importante, a partir de sus vías de comunicación carreteras, férreas y aéreas, así como por la existencia de una moderna aduana interior.

De acuerdo con los montos de Inversión Extranjera Directa recibidos por el estado de Guanajuato, esta ha presentado su mejor comportamiento durante el periodo 2012-2018, incluso si se considera desde finales de la década de los noventa. Los años con mayor crecimiento han sido 2013 y 2018 (ver Gráfica 1).

Gráfica 1. Inversión Extranjera Directa en el Estado de Guanajuato, 1999-2018 (millones de dólares)



Fuente: elaboración propia con base en datos de INEGI (2019). Banco de Información Económica.

Si se considera la distribución de la IED por sector de actividad económica, se encuentra que más del 70 % se concentra en la industria manufacturera, en donde 2013 y 2016 son los años con una contribución mayor, de 83.06 % y 80.33 %, respectivamente. Destaca particularmente el año 2015 con una participación de 35.87 %, cifra notoriamente menor a la reportada para este sector durante el periodo de análisis. En dicho año, flujos importantes de IED fueron destinados al sector construcción (16.62 %) y transportes, correos y almacenamiento (24.28 %). Para un panorama general de la distribución de la IED por sectores, ver Tabla 1.

En este sentido, la industria manufacturera destaca como un sector prioritario para la política industrial implementada en Guanajuato, lo cual se encuentra bajo la misma lógica de la política industrial a nivel nacional.

**Tabla 1. Distribución de Flujos de IED por Sector de Actividad Económica en Guanajuato, 2012-2018 (porcentajes)**

Sector de actividad económica	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
11 Agricultura, cría y explotación de animales, aprovechamiento forestal, pesca y caza	C	C	0.81	C	C	C	0.05
21 Minería	0.37	0.00	0.24	4.23	C	4.53	C
22 Generación, transmisión y distribución de energía eléctrica, suministro de agua y de gas por ductos al consumidor final	3.78	3.56	0.69	1.34	0.25	12.43	18.43
23 Construcción	0.52	1.50	1.92	16.62	4.61	1.29	0.35
31-33 Industrias manufactureras	75.41	83.06	74.73	35.87	80.83	73.31	71.48
43 y 46 Comercio	7.95	-1.88	4.09	8.98	2.98	5.88	3.35
48 y 49 Transportes, correos y almacenamiento	1.94	3.68	19.08	24.28	3.59	2.25	2.48
51 Información en medios masivos	3.03	4.23	-12.51	2.30	3.05	1.28	1.21
52 Servicios financieros y de seguros	1.29	0.75	8.94	4.67	2.48	-1.19	1.57
53 Servicios inmobiliarios y de alquiler de bienes muebles e intangibles	1.75	0.18	0.01	C	C	C	C

54 Servicios profesionales, científicos y técnicos	3.39	4.51	0.24	0.65	-0.01	0.11	-0.02
56 Servicios de apoyo a los negocios y manejo de residuos y desechos, y servicios de remediación	0.10	0.28	0.02	0.23	0.03	0.08	0.00
61 Servicios educativos	0.00	C	C	C	C	C	0
62 Servicios de salud y de asistencia social	0.00	0	0	0	0	0	0
71 Servicios de esparcimiento culturales y deportivos, y otros servicios recreativos	0.00	0	0	0	0	0	C
72 Servicios de alojamiento temporal y de preparación de alimentos y bebidas	0.39	0.01	1.63	0.80	C	C	C
81 Otros servicios excepto actividades gubernamentales	C	0.02	C	C	C	C	C

Fuente: elaboración propia con base en datos de Secretaría de Economía (2019). Información Estadística de la Inversión Extranjera Directa.

Nota: C indica Confidencial. El dato estadístico de esta celda no se muestra debido a que corresponde a una o dos empresas.

Dada la importancia de la industria manufacturera, si se considera el análisis de los subsectores que la integran, se encuentra que los flujos de IED se concentran en la fabricación de equipo de transporte, reportando más del 50 % durante el periodo de referencia, con excepción del año 2013, con 32.50 % del total captado por la industria manufacturera. El año que reporta una mayor participación es el 2012 con el 68.18 % del total captado por la industria manufacturera.

Ha habido algunas modificaciones en el transcurso del periodo. Para 2012, 2016 y 2017, la industria química, así como la del plástico y del hule, atrajeron más del 10 % de la IED de las manufacturas. En 2018 sólo la industria química concentró el 20.36 %.

La industria de las bebidas y el tabaco fue uno de los subsectores que reportaron cifras importantes de IED para 2013 y 2014 con una contribución del 50.18 % y 11.89 %, respectivamente. Mientras que para el 2015, destacaron las industrias alimentaria y metálica básica con una participación del 17.03 % y 15.53 %, en ese orden (ver Tabla 2).

**Tabla 2. Distribución de Flujos de IED por Subsector de Actividad Económica de la Industria Manufacturera en Guanajuato, 2012-2018 (porcentajes)**

Subsector de actividad económica	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
311 Industria alimentaria	-0.58	2.01	3.60	17.03	1.64	1.34	0.69
312 Industria de las bebidas y del tabaco	-0.66	50.18	11.89	7.61	2.96	4.55	-0.01
313 Fabricación de insumos textiles y acabado de textiles	-2.16	0.27	-0.52	-0.53	1.49	C	C
314 Fabricación de productos textiles, excepto prendas de vestir	C	C	C	0.00	0.00	0.00	C
315 Fabricación de prendas de vestir	-1.05	C	0.04	0.48	0.93	2.48	0.89
316 Curtido y acabado de cuero y piel, y fabricación de productos de cuero, piel y materiales sucedáneos	0.85	0.38	1.20	C	4.14	3.71	C
321 Industria de la madera	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	C
322 Industria del papel	-1.02	-0.35	8.21	-1.14	2.30	0.77	4.38
323 Impresión e industrias conexas	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	C	C
324 Fabricación de productos derivados del petróleo y del carbón	C	C	0.00	0.00	0.00	C	C
325 Industria química	14.11	5.13	1.28	-6.71	11.94	10.04	20.36
326 Industria del plástico y del hule	12.49	4.19	9.62	3.59	10.91	13.80	9.26
327 Fabricación de productos a base de minerales no metálicos	C	0.43	C	0.00	0.00	C	0.00
331 Industrias metálicas básicas	2.39	0.78	5.65	15.53	1.93	5.95	6.28
332 Fabricación de productos metálicos	3.73	1.91	3.09	4.45	2.06	0.38	1.18
333 Fabricación de maquinaria y equipo	2.84	0.50	5.37	0.84	1.63	0.23	-0.33

334 Fabricación de equipo de computación, comunicación, medición y de otros equipos, componentes y accesorios electrónicos	0.19	-0.07	0.27	0.74	0.44	C	0.12
335 Fabricación de accesorios, aparatos eléctricos y equipo de generación de energía eléctrica	-0.17	1.47	-3.38	-6.55	3.30	1.06	1.22
336 Fabricación de equipo de transporte	68.18	32.50	54.08	61.14	53.49	53.98	55.84
337 Fabricación de muebles, colchones y persianas	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
339 Otras industrias manufactureras	0.16	0.24	0.28	0.40	0.86	0.89	0.12

Fuente: elaboración propia con base en datos de Secretaría de Economía (2019). Información Estadística de la Inversión Extranjera Directa.

Nota: C indica Confidencial. El dato estadístico de esta celda no se muestra debido a que corresponde a una o dos empresas.

Cabe destacar el comportamiento de la IED para el subsector fabricación de equipo de transporte. Contextualizando, la industria automotriz se clasifica en dos grupos: terminal y de autopartes. La primera se divide a su vez en producción de vehículos ligeros y pesados (SE & ProMéxico, 2016). La fabricación de equipo de transporte se incluye en la industria terminal.

Dentro de la industria automotriz, la actividad central es el ensamblaje de vehículos que se caracteriza por contar con una estructura de mercado oligopólica, donde un grupo pequeño de empresas transnacionales organiza las fases de su proceso de producción en países distintos, basándose en economías de escala y de aglomeración (Gabriel, Cerqueira & Ribeiro, 2015). Es así que surge el análisis del papel del territorio, en un contexto de encadenamientos productivos y cadenas de valor, que pueden ser de ámbito local, regional y global.

Unger & Chico (2004), desde la perspectiva de la Geografía Económica y la especialización regional, consideran como base la distribución geográfica de la actividad productiva de la industria automotriz, así como la historia industrial común. Dan pauta para la competitividad de la industria, a partir de la delimitación espacial de las regiones económicas, la madurez y el dinamismo de la innovación

de sectores líderes y *clusters*. Se consideran tres regiones: Centro, Frontera y Bajío. La última región tiene grandes ventajas de localización.

De igual forma, al considerar el enfoque industrial-regional-sectorial en la conformación de *clusters*, para el caso de Guanajuato el desarrollo de un *cluster* de autopartes en Celaya se deriva de las ventajas de las redes de proveeduría y las derramas industriales por la cercanía geográfica de Querétaro, donde se manifiesta la relación entre competitividad y decisiones de localización de transnacionales y su vínculo con la política pública (Unger, 2011).

## 5. La Inversión Extranjera Directa en Guanajuato en el Contexto Nacional

Para el periodo de referencia, los años con mayor participación de Guanajuato en el total de la IED nacional corresponden a 2012 y 2018, con cifras correspondientes a 6.07 % y 7.24 %, respectivamente. Cabe destacar que para los años 2012 y 2018 ocupó el cuarto lugar dentro del total de entidades federativas en cuanto a atracción de flujos de IED. Entre los años 2013 y 2017 su posición fluctuó entre el quinto y séptimo lugar.

Un punto importante del modelo es la focalización de la IED en el sector manufacturero. Al respecto, Guanajuato concentró el 10.40 % y 10.41 % del total destinado a este sector para los años 2012 y 2018, respectivamente, que corresponde a los mejores años de captación de IED. En 2012, ocupó el segundo lugar a nivel nacional y en 2018, el tercer lugar. En 2015 se posicionó en el lugar doce (ver Tabla 3).

**Tabla 3. Participación de la IED de Guanajuato en el Total Nacional, 2012-2018 (porcentajes)**

Destino	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
IED total	6.07	5.44	4.39	4.91	4.33	5.24	7.24
IED sector manufacturero	10.40	6.98	5.29	3.59	6.13	8.53	10.41

Fuente: elaboración propia con base en datos de Secretaría de Economía (2019). Información Estadística de la Inversión Extranjera Directa.

## 6. Actividad Económica y Empleo en Guanajuato

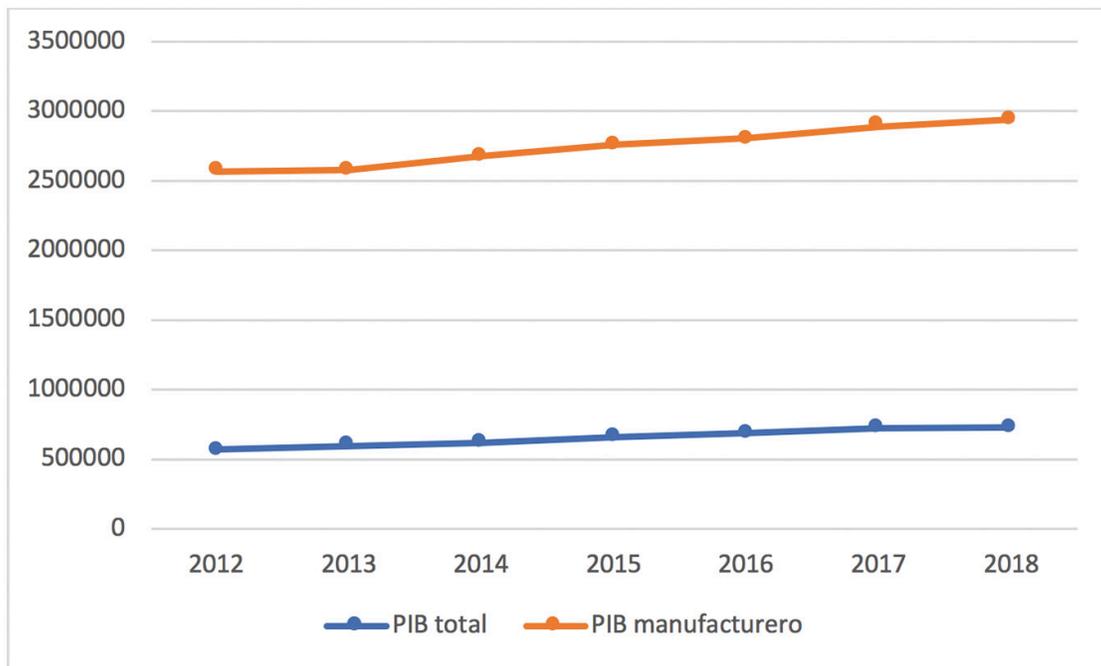
Previamente, se ha hablado del vínculo entre IED y crecimiento, así como de las implicaciones en el mercado de trabajo. A continuación, se presentan algunas cifras importantes en materia de Producto Interno Bruto (PIB) y empleo en el estado de Guanajuato para el periodo de referencia. Cabe destacar que, durante el periodo 2012-2018, las tasas de crecimiento anual del PIB en la entidad han

sido superiores al 4 %, donde el 2015 ha sido el año de mayor crecimiento con un incremento del 6.48 %. En contraparte el 2018 fue el año con menor incremento, al reportar sólo el 1.16 %.

Por su parte, el comportamiento del PIB manufacturero ha sido más variable. Los años 2014 y 2015 presentan el mayor crecimiento del periodo de referencia con tasas del 15.10 % y 12.49 %, respectivamente. Destaca el 2018, al mostrar una reducción del 3.14 %.

En síntesis, la tasa promedio de crecimiento anual de la IED para el periodo 2012-2018 es del 10.04 %, mientras que las cifras para el PIB total y manufacturero son del 4.18 % y 5.88 %, en ese orden. Además, cabe destacar que los años donde ha habido repuntes en los flujos de IED para Guanajuato, no necesariamente coinciden con los mayores niveles de la actividad económica estatal. En la Gráfica 2 se presenta el comportamiento del PIB total y manufacturero para Guanajuato.

**Gráfica 2. PIB Total y Manufacturero en el Estado de Guanajuato, 2012-2018**  
(millones de pesos de 2013)



Fuente: elaboración propia con base en datos de INEGI (2019). Banco de Información Económica.

Uno de los aspectos centrales de la atracción de IED está vinculado al mercado de trabajo en el país receptor. Para el caso de la industria manufacturera de Guanajuato se encuentra evidencia heterogénea. Si se considera la productividad laboral, esta registró crecimiento del 2012 al 2015; sin embargo, a partir del 2016

ha presentado un comportamiento descendente. Por su parte, las remuneraciones medias reales han mostrado un aumento a lo largo del periodo de estudio. Finalmente, el costo unitario de la mano de obra se redujo en 2014 y 2015; se ha incrementado a partir del 2016, donde destaca el 2018 (ver Tabla 4).

**Tabla 4. Índices de Productividad Laboral de la Industria Manufacturera en Guanajuato, 2012-2018 (base 2013)**

Año	Productividad laboral con base en el personal ocupado total	Productividad laboral con base en las horas trabajadas totales	Remuneraciones medias reales con base en el personal ocupado total	Remuneraciones medias reales con base en las horas trabajadas totales	Costo unitario de la mano de obra con base en las horas trabajadas totales
2012	99	99	99	99	100
2013	100	100	100	100	100
2014	107	107	102	103	96
2015	109	109	104	105	96
2016	105	105	106	106	102
2017	103	102	108	107	104
2018	95	95	108	108	114

Fuente: elaboración propia con base en datos de INEGI (2019). Banco de Información Económica.

Dada la vinculación de la IED con los mercados externos, es importante el programa de fomento a la Industria Manufacturera, Maquiladora y de Servicios de Exportación (IMMEX). Para el caso de establecimientos manufactureros en Guanajuato durante el periodo de análisis, la tasa de crecimiento promedio anual del total del personal ocupado es de 8.71 %, mientras que la del personal que se contrata directamente es de 9.82 %. En tanto que la del personal subcontratado es ligeramente menor (6.80 %).

El personal ocupado subcontratado se ha ubicado durante el periodo de referencia en alrededor del 40 % del total. Cabe destacar la reducción a 34.36 % en 2018. Asimismo, en los dos tipos de contratación la participación de obreros y técnicos ha sido superior al 80 %. El resto corresponde a empleados administrativos (ver Tabla 5).

**Tabla 5. Estructura del Personal Ocupado en Establecimientos Manufactureros del Programa IMMEX en Guanajuato, 2012-2018 (porcentajes)**

Año	Personal ocupado (contratación directa)	Personal ocupado (subcontratado)	Personal ocupado (contratación directa) Obreros y técnicos	Personal ocupado (subcontratado) Obreros y técnicos
2012	61.11	38.89	84.96	83.97
2013	59.80	40.20	85.16	83.03
2014	60.85	39.15	83.77	83.81
2015	58.27	41.73	83.61	82.94
2016	59.22	40.78	83.99	83.18
2017	59.53	40.47	83.55	82.12
2018	65.64	34.36	84.13	81.29

Fuente: elaboración propia con base en datos de INEGI (2019). Banco de Información Económica.

## 5. Conclusiones

El objetivo de este trabajo es realizar un diagnóstico de la situación de la IED en el estado de Guanajuato, desde una perspectiva de política industrial para el periodo 2012-2018. Cabe destacar que el inicio y cierre del periodo de análisis han sido los más dinámicos.

Asimismo, la importancia de la industria manufacturera, en específico la automotriz, considerada como dinámica dentro de la estrategia sectorial del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, ha sido clave dentro de la matriz de política industrial, al vincularla a *clusters* regionales donde Guanajuato es una de las entidades importantes para la industria automotriz a nivel nacional.

Además, es importante el vínculo entre IED con el PIB y el empleo. Durante este periodo, el PIB de Guanajuato tuvo un crecimiento real que osciló entre el 4 % y 6 %, con excepción del 2018 (1.16 %). En términos de empleo, en el sector manufacturero (principal destino de la IED), destaca el comportamiento de los niveles de productividad laboral, remuneraciones y costos, así como la estructura del personal ocupado por tipo de contratación y puesto. Lo anterior tiene implicaciones en las condiciones del mercado de trabajo e indicadores del denominado trabajo decente.

El análisis de los flujos de IED, en el contexto de la entidad federativa es importante ya que permite visualizar el papel del territorio y los factores de localización y aglomeración del mercado de trabajo, posición geográfica y acceso a

mercados internacionales, elementos que son asociados a ventajas comparativas y no competitivas.

Para finalizar, se sugiere considerar los siguientes aspectos en materia de IED en el estado de Guanajuato:

- La focalización en sectores estratégicos, como el automotriz, derivada de una política industrial selectiva, si bien puede traer beneficios, también puede contribuir al desequilibrio en el desarrollo territorial. Por tanto, habría que considerar algunas estrategias de diversificación en beneficio de las vocaciones productivas y los productores locales.
- Algunos de los beneficios de la IED se han basado en externalidades positivas; sin embargo, es necesaria una política industrial proactiva que pueda canalizar las derramas de la IED hacia el desarrollo del capital humano de manera prioritaria.
- Los efectos de la IED en el mercado de trabajo no sólo deben visualizarse a partir de la cantidad de empleos generados, sino en la calidad de estos. Por lo cual, es importante complementar la política industrial con otras políticas en materia de empleo.

## Bibliografía

- Agosin, M.R. & Machado, R. (2005). "Foreign investment in developing countries: does it crowd in domestic investment?", *Oxford Development Studies*, Vol. 33, No. 2, pp. 149-162.
- Blyde, J.S. (2014). *Fabricas sincronizadas: América Latina y el Caribe en la era de las de cadenas globales de valor*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Chiatchoua, C., Neme, O. & Valderrama, A.L. (2016). "Inversión Extranjera Directa y empleo en México: análisis sectorial", *Economía Informa*, Vol. 398, No. C, pp. 40-59.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. 2016. *La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile, CEPAL.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. 2017. *La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile, CEPAL.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. 2018. *La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile, CEPAL.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. 2019. *La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile, CEPAL.
- Cortez, Willy W. & Espinosa, Rafael. 2011. "Reentendiendo la inversión extranjera directa vertical: una aproximación a la evidencia latinoamericana actual". *Carta Económica Regional*, No. 107, pp.129-144.

- Decreuse, B. & Maarek, P. (2015). “FDI and the labor share in developing countries: a theory and some evidence”. *Annals of Economics and Statistics*, No. 119/120, pp. 289-319.
- Economou, F., Hassapis, C., Philippas, N. & Tsionas, M. (2017). “Foreign direct investment determinants in OECD and developing countries”. *Review of Development Economics*, Vol. 21, No. 3, pp. 527-542.
- Gabriel, L.F., Cerqueiro, A.C.G & Ribeiro, L.C. (2015). “Brasil: localización industrial y encadenamientos sectoriales. El caso de la industria automovilística”. *Revista CEPAL*, No. 117, pp. 177-194.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. 2019. Banco de Información Económica.
- Moreno, T. (2015). “Plan maestro del corredor logístico industrial automotriz del Bajío”. *Quivera*, Vol. 17, No. 1, pp. 13-34.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. 2015. *Perspectivas de la OCDE sobre economía digital 2015*. París, OCDE.
- Ortega, P. & Infante, Z. (2016). “Determinantes de la inversión extranjera directa en la región de la Cuenca del Pacífico”, *México y la Cuenca del Pacífico*, Vol. 5, No. 14, pp.79-102.
- Ortega, P. & Kido, A. (2012). “Índice de entradas efectivas de la inversión extranjera directa por región económica en México, 1995 – 2009”. *Inceptum*, Vol. VIII, No. 13, pp. 91-107.
- Padilla, R. & Alvarado, J. (2014). “El resurgimiento de la política industrial”. En Ramón Padilla (ed.), *Fortalecimiento de las Cadenas de Valor como Instrumento de la Política Industrial*, Santiago de Chile, Naciones Unidas, pp. 33-75.
- Padilla, R. & Gomes Nogueira, C. (2015). *Determinantes de la salida de IED y efectos en el país emisor. Evidencias en América Latina*. Serie Estudios y Perspectivas, No. 166. México, D.F., CEPAL.
- Ritika, N.D. (2013). “FDI in indian retail sector: opportunities and challenges”. *Innovative Journal of Business and Management*, Vol. 2, No. 5, pp.103-108.
- Secretaría de Economía. (2019). Información Estadística de la Inversión Extranjera Directa.
- Secretaría de Economía/ProMéxico. (2016). *La Industria Automotriz Mexicana. Situación Actual, Retos y Oportunidades*. Ciudad de México, ProMéxico.
- Torres-Preciado, V.H., Polanco, M. & Tinoco, M. (2015). “Dinámica de la inversión extranjera directa en los estados de México: un análisis de cadenas de Markov espaciales”. *Contaduría y Administración*, Vol. 62, No. 1, pp. 1- 37.
- Unger, K. (2011). “Competitividad y especialización de la economía de Guanajuato: un acercamiento municipal, 1993-2003”. *Economía, Sociedad y Territorio*, Vol. XI, No. 36, pp. 403-454.

- Unger, K. & Chico, R. (2004). “La industria automotriz en tres regiones de México. Un análisis de clusters”. *El Trimestre Económico*, Vol. LXXI, No. 4, pp. 909-941.
- Unger, K., Garduño, R. & Ibarra, J.E. (2014). “Especializaciones reveladas y ventajas competitivas en el Bajío mexicano”. *Econoquantum*, Vol. 11, No. 2, pp. 41-74.
- Vanegas, J.A., Restrepo, J.A. & Muñeton, G. (2012). “Geografía económica y flujos de inversión extranjera en América Latina”. *Cuadernos de Administración*, Vol. 28, No. 48, pp. 37-52.
- Villasana, R. & Espinosa, R. (2015). *La inversión extranjera directa española en México: fundamentación y retrospectiva (1950-2013)*. Guadalajara, UdG, Editorial Universitaria.
- Waldkirch, A. (2010). “The effects of foreign direct investment in Mexico since NAFTA”. *The World Economy*, Vol. 33, No. 5, pp. 710-745.

# Capítulo X. La política migratoria del Estado de Guanajuato del 2012 al 2018

*Miguel Vilches Hinojosa*

## Introducción

Las acciones que despliegan los gobiernos para controlar, incentivar y orientar los flujos migratorios han sido desarrolladas tradicionalmente por entidades nacionales. Sin embargo, la realidad de las migraciones internacionales ha venido exigiendo que los gobiernos subnacionales también intervengan para obtener las mejores consecuencias de la migración internacional. Las características actuales de la migración internacional en México “involucran aspectos de políticas públicas que rebasan la capacidad federal para brindar una atención especializada a las diferentes situaciones desencadenadas por este proceso a nivel local, lo que hace cada vez más importante el papel que desempeñan los municipios y los estados.” (Fernández de Castro *et al.*, 2007:5)

En este capítulo analizamos el desarrollo de la política migratoria del estado de Guanajuato en los cerca de 30 años que tiene de gobernar esta entidad el Partido Acción Nacional (PAN). Es necesario señalar el contexto histórico-social de la migración internacional en el estado porque el desarrollo de las acciones gubernamentales obedece a la evolución de la complejidad de este fenómeno. Es decir, que se comienza por una política emigratoria en la que se ofrece atención a la diáspora de guanajuatenses en EE.UU. y poco a poco se va abriendo la atención a más flujos de migrantes internacionales que acontecen en esta entidad, hasta plantearse de modo institucional, particularmente en una legislación especializada, la necesidad de desarrollar una política migratoria integral a nivel subnacional.

El número de migrantes internacionales a nivel mundial ha estado en aumento constante en las últimas décadas. En 25 años, de 1990 al 2015, hemos pasado de 153 millones a 244 millones de migrantes internacionales, lo que representa el 3.3 % respecto a la población mundial (IOM, 2018:15). Este incremento de más de 100 millones representa la intensificación de la movilidad humana a través de las fronteras nacionales con los consiguientes efectos en las dimensiones políticas, económicas, culturales, jurídicas y sociales.

En México, la complejidad de las migraciones internacionales incluyen agendas como las de derechos humanos, desarrollo y remesas, migrantes retornados forzada y voluntariamente; o asuntos referentes a la inmigración de empresarios y profesionistas al país. Así como la reestructuración de nuestras relaciones con nuestros vecinos del norte y sur de América. Esta complejidad tiene relación directa con los flujos mixtos de migrantes que acontecen en territorio mexicano: migrantes laborales, solicitantes de asilo, migrantes jornaleros agrícolas, migrantes calificados, etc.

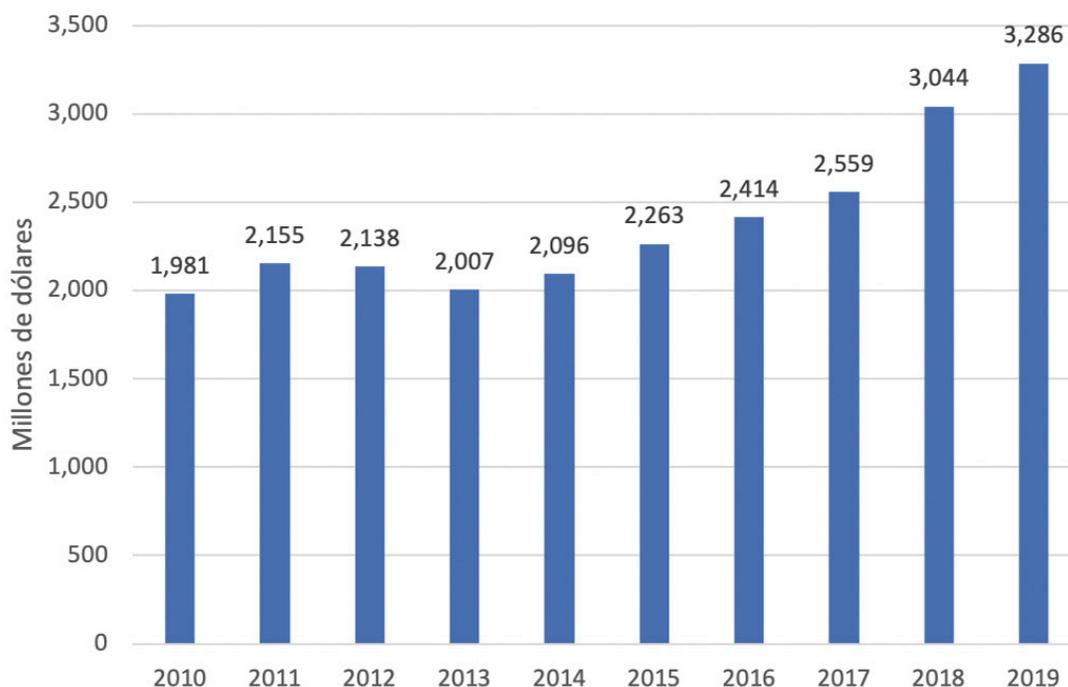
El número de mexicanos residente en el extranjero (emigrantes internacionales) se estimó para el año 2015 en 12, 339,000, de los cuáles la absoluta mayoría residía en los países de Norteamérica. El 97.81 % (12,050,000) viven en Estados Unidos de América (EE.UU.) y el 0.61 % (94,000) en Canadá, mientras que el tercer país en el que más residían mexicanos era en España, un total de 47 mil, y en los países de Centroamérica y el Caribe eran 38 mil (CONAPO-BBVA, 2017:42). El flujo de migrantes mexicanos repatriados desde Estados Unidos por autoridades migratorias de ese país ha disminuido desde el 2010 (418 mil); a 219, 932 personas, en el 2016 (Ídem, 2017:84). Mientras que el flujo de migrantes de retorno a México en un periodo de 5 años se representa en las siguientes cifras: de 2010 a 2015, regresaron 442, 503 personas de EE. UU. y 7,326 personas de Canadá, lo que representa el 94.5 % del total de mexicanos que regresaron al país de manera voluntaria (Ídem, 2017:94).

Las personas refugiadas en México han ido en aumento en los últimos años: En el año 2014, fueron 1,785 personas refugiadas y para el año 2015 fueron 2,874; mientras que para el año 2016 hubo un incremento histórico en el número de solicitudes de refugio hasta llegar a 5, 944 personas solicitantes ante la Comisión Mexicana de Ayuda al Refugiado (Ibidem, 2017:38).

El volumen de remesas que enviaron los mexicanos desde el extranjero a sus familiares ha ido en aumento desde el año 2014. Después de los años de turbulencia de la crisis económica que afectó a todo el mundo en el 2008, las remesas de los guanajuatenses han alcanzado su máximo histórico en el año 2018 hasta superar los 3 mil millones de dólares. En el año 2017 alcanzó los 28 mil 771 millones de dólares, lo que superó el 6.6 % la cifra alcanzada en el año 2016, la cual llegó a los 26 mil 970 millones de dólares (Usla, 2018).

Estas remesas son vistas la mayor parte del tiempo como un efecto positivo, porque las familias de migrantes tienen recursos para adquirir bienes y servicios, generando dinamismo económico. Sin embargo, las remesas también pueden tener consecuencias nocivas al generar dependencia económica de miles de personas y generar efectos sociales no deseados como el alza de delitos contra familiares de migrantes para apoderarse de los recursos que se envían.

Gráfico 1. Remesas enviadas desde el extranjero a Guanajuato de 2010 a 2019



Elaboración propia. Fuente Banco de México. Sistema de Información Económica.

Los gobiernos locales son los primeros que resienten los efectos de las migraciones internacionales en el momento actual. Esta situación se enfatizó en el Informe Mundial de las Migraciones 2015, denominado *Los migrantes y las ciudades*. En este informe se recomendó que los gobiernos metropolitanos contemplen el fenómeno migratorio como un asunto central de su planificación y desarrollo, ya que la mayoría de las personas del planeta vive en zonas urbanas (más de 3,900 millones) y uno de cada cinco migrantes internacionales vive en una de las veinte ciudades más pobladas del mundo.

La tendencia mundial es que la migración a las ciudades siga aumentando. Actualmente, la estimación es que cada semana 3 millones de personas se instalan en las ciudades a nivel mundial. En ese sentido, el reto para las ciudades, así como para las entidades subnacionales, estados y municipios, es buscar esquemas de colaboración y coordinación por medio de leyes y políticas que incluyan a los migrantes para contribuir a la gobernanza de las migraciones (OIM, 2015: 210).

Este contexto cobra sentido que en Guanajuato se haya implementado una incipiente política migratoria, tomando en consideración que en el estado existen siete Zonas Metropolitanas (ZM) reconocidas por el INEGI: la ZM de Celaya, la ZM de Guanajuato, la ZM de León, la ZM de San Francisco del Rincón, la

ZM de la Piedad-Pénjamo, la ZM de Moroleón-Uriangato y la ZM de Apaseo el Alto con Querétaro.

Guanajuato es una de las entidades federativas de México con mayor tradición de migración internacional en México. Pese a ello, tuvo una legislación específica sobre migración hasta el año 2014. Esta legislación institucionalizó la perspectiva parcial de enfocarse únicamente en las personas emigrantes guanajuatenses. En junio de 2017 la legislación se actualizó, pero no se amplió su perspectiva hacia la compleja realidad de la dinámica migratoria que en realidad acontece en el estado de Guanajuato.

En el 2010 se estimó que cerca de un millón (985 mil) de personas de origen guanajuatense vivían en el vecino país del norte. Actualmente se estima que el número asciende a un millón trescientos mil guanajuatenses residiendo en EE. UU. (Vilches, 2017:47). Las remesas familiares que se enviaron desde el extranjero a familias en Guanajuato fueron de 2 mil 412 millones de dólares en el 2016 y de 2 mil 559 millones de dólares en el 2017, es decir un crecimiento de 6.1 % en un año. Esto mantuvo a Guanajuato de manera consecutiva en el tercer lugar de las entidades federativas que más remesas reciben desde el extranjero, después de Michoacán y Jalisco. (Cervantes & Li Ng, 2018). En cinco años, de 2010 a 2015, Guanajuato recibió 32,147 migrantes de retorno, el 71 % de ellos hombres, colocándolo en la posición número cinco de las entidades con mayor número de migrantes en retorno; mientras que las autoridades de EE. UU. repatriaron a 10,511 guanajuatenses en 2016, quienes residían principalmente en Texas, California, Illinois, Carolina del Norte y Georgia. Los principales municipios de nacimiento de estos migrantes guanajuatenses a Estados Unidos fueron León, Celaya, Irapuato Acámbaro y Pénjamo. (CONAPO-BBVA, 2017:156).

Pese a esta dinámica histórica de emisión de migrantes de Guanajuato a EE.UU., la realidad migratoria en Guanajuato se ha modificado.<sup>62</sup> La salida de guanajuatenses a al país vecino del norte ha tenido una baja sensible acorde a la tendencia nacional, la cual se estimó sobre el flujo de mexicanos que emigraron entre mayo de 2004 a junio de 2009. Esta estimación arrojó el número de 1,639,814 personas, mientras que de agosto de 2009 a septiembre de 2014 el mismo flujo se ubicó en 719,242 mexicanos que emigraron al extranjero, lo que representa una reducción del 57.2 %. Para el caso de los guanajuatenses la disminución fue de 142, 691 a 66, 001 guanajuatenses que emigraron al extranjero en los mismos periodos. (CONAPO-BBVA, 2017: 145-156).

---

62 No sólo demográficamente, sino también la narrativa del migrante mexicano (Alba, 2013). De la tradicional figura de migrante campesino, varón, jefe de un hogar en México, a una diversidad de perfiles migratorios, incluyendo mujeres, empresarias y solteras.

Otro flujo de la migración internacional en Guanajuato es el de las personas que se desplazan por un país diferente al suyo con intención de llegar a un tercer país, la gran mayoría de las ocasiones de modo irregular y clandestino, por contextos de alto riesgo. Esto se ha denominado migración de tránsito (Vilches y Nowell, 2011). La migración de tránsito por Guanajuato tampoco es un fenómeno nuevo. Los transmigrantes por México, principalmente centroamericanos, transitan principalmente de sur a norte por el territorio nacional, y miles cruzan por el estado de Guanajuato. Las casas del migrantes de Celaya, Salamanca e Irapuato los atienden desde hace más de cinco años. Los datos obtenidos directamente en estas casas de migrantes nos indican que aproximadamente entre 800 y 1200 personas son alojadas en estos albergues por máximo 3 días en el periodo de 2009 a 2012. En ese tiempo, utilizaron principalmente las vías ferroviarias para moverse, aunque actualmente es casi imposible seguir utilizando esas líneas de trenes por la creciente vigilancia y hostilidad de las policías privadas que las empresas ferroviarias han desarrollado para proteger sus mercancías.

Finalmente, hablaremos sobre la inmigración internacional de extranjeros a México, un tema poco estudiado en nuestro país, pero que en los últimos años ha cobrado relevancia. Rodríguez y Cobo (2012) hicieron un estudio cuantitativo de acuerdo con los registros administrativos del Instituto Nacional de Migración (INM) de México; es decir, extranjeros residiendo de manera documentada, se estimó que en Guanajuato residían 2,833 personas extranjeras de un total de 262,672 personas extranjeras residiendo en todo el país en el año 2009. Los principales países de procedencia eran EE. UU. (1,098), España (222), Corea del Sur (136) y Brasil (114). Los municipios que más personas extranjeras concentraron fueron San Miguel Allende (889), León (852), Irapuato (189), Guanajuato (187) y Celaya (146). Alrededor del 50 % (1,426) de estas personas extranjeras residiendo con una forma migratoria vigente en Guanajuato tenían 50 años o más. Por tanto, podemos afirmar que legalmente las personas extranjeras en México y en Guanajuato no son una presencia significativa.

Por lo tanto, en este trabajo se muestra cómo la política migratoria de Guanajuato ha venido desarrollándose enfocada en los emigrantes guanajuatenses como el principal *live motive* de su quehacer, así como el proceso de su institucionalización en el gobierno de Guanajuato. En un primer momento, se brinda un panorama general del desarrollo de la política migratoria en el Estado de Guanajuato, a través de las instituciones y programas que se han producido en el estado. Se incluye un balance general del periodo de 2012 a 2018 de la política migratoria del estado, promovida por el Instituto Estatal de Atención al Migrante Guanajuatense y sus Familias, para finalmente centrarse en señalar el importante avance de las leyes que se produjeron durante el sexenio de Miguel Márquez Márquez sobre la cuestión migratoria.

## 2. La política migratoria en el Estado de Guanajuato.

En el Estado de Guanajuato se ha desarrollado una política migratoria a lo largo de más de dos décadas, que guarda una continuidad por el partido político que ha gobernado el estado de manera ininterrumpida desde 1991. El Partido Acción Nacional (PAN), con diferentes variantes y énfasis, estableció las directrices desde el gobierno de Carlos Medina Plascencia de una forma específica de atender la cuestión migratoria, según la visión local sobre las necesidades y oportunidades que se brindaban a los migrantes guanajuatenses. En este sentido, fue innovador frente a la tradicional visión de que los asuntos migratorios le competían a la federación.

Esta visión gubernamental de la política migratoria en Guanajuato ha sido preponderantemente brindar atención a la diáspora de guanajuatenses que trabajan en Estados Unidos de América y envían remesas a sus familiares en Guanajuato. Es decir, se ha desplegado una serie de acciones y programas que han procurado constituir una política de emigración exclusivamente para los guanajuatenses y sus familias, sin prestar atención a otras poblaciones de migrantes.

Diferentes acciones fragmentarias de política gubernamental se comenzaron a operar en la década de 1990 en Guanajuato. Por ejemplo, la Dirección de Atención a Comunidades Guanajuatenses en el Extranjero se constituyó en el gobierno de Carlos Medina Plascencia (1991-1995), con el objeto de fomentar la organización social de los guanajuatenses mediante la integración de “las casas Guanajuato”, además de ser prestadora de servicios para casos de decesos, enfermedades y localización de personas migrantes (CEAIMF,2005:19).

En el gobierno de Vicente Fox Quezada (1995-1999) el tema de la emigración de guanajuatenses se integró a los trabajos de la Comisión Estatal de Población y se generaron propuestas para generar el arraigo en las comunidades de origen de migrantes, así como el programa 2x1 en el cual, por cada peso invertido por los migrantes en obras de infraestructura básica para sus comunidades, el gobierno estatal ponía dos.

A partir del sexenio que inaugura el nuevo milenio, se comienzan a institucionalizar de un modo más coordinado los esfuerzos por atender a las personas migrantes guanajuatenses en el extranjero, conjuntando los esfuerzos de las secretarías de gobierno relacionadas con el desarrollo social y económico.

En lo que sigue señalamos los principales esfuerzos institucionales del gobierno de Guanajuato sobre la realidad migratoria del estado en los dos sexenios anteriores al actual. Este recuento no pretende ser exhaustivo, sino únicamente señalar los aspectos más relevantes y articulados de lo que se ha venido denominando la política migratoria en Guanajuato para observar cómo es que se ha desarrollado una serie de instituciones en torno a los asuntos migratorios en esta entidad federativa.

En el sexenio de Juan Carlos Romero Hicks (2000-2006) señalamos las siguientes acciones gubernamentales para atender la migración internacional:

- En el 2001, la creación de la Comisión Estatal de Apoyo Integral a los Migrantes y sus Familias (CEAMIF), organismos estatales interinstitucionales.
- Programa Especial de Migración 2005-2006.

Al final de este sexenio, se intentaron articular todos los programas y acciones en torno a la migración de guanajuatenses hacia EE.UU. que se habían venido desplegando en Guanajuato mediante dos modelos de análisis. El primero tenía que ver con el reconocimiento de las implicaciones socioeconómicas de los migrantes y sus familias que eran población migrante; es decir, quienes vivían y sobrevivían en la realidad migratoria. En segundo lugar, se reconocía a la población de Guanajuato que era susceptible de migrar por observar las potenciales ventajas que significaba el ir a trabajar al vecino país del norte, incluyendo “la tentación” de nuevas experiencias.

La importancia del Programa Especial de Migración 2005-2006 fue la creación del primer instrumento de jurídico-político que proponía la política migratoria en el estado de Guanajuato, señalando tres principios de ésta: 1) Protección. Este principio es asegurar, amparar, favorecer y defender a los migrantes y sus familias al proporcionar servicios de prevención, atención, desarrollo de capacidades y de oportunidades en las dimensiones social, económica, jurídica y política. 2) Atención integral. Este principio se relacionaba con atender las demandas y necesidades de los migrantes, sus hijos, cónyuge, familia y comunidad, mediante programas y servicios que desarrollaran tanto al individuo, como a la colectividad, considerando su entorno físico, psicológico, social y económico. 3) Arraigo. Este principio partía del reconocimiento del migrante como un “ser frágil”, y por tanto el compromiso gubernamental, especialmente con la población joven, de proporcionar mayores y mejores opciones de desarrollo y arraigo, para “moderar” la salida de ellos al extranjero (CEAMIF, 2005:97-98).

En el sexenio de Juan Manuel Oliva Ramírez (2006-2012), se repitió la fórmula al hacer un decreto gubernativo para la creación de un órgano interinstitucional y se impulsó un programa especial:

- Creación del Consejo del Migrante Emprendedor del Estado de Guanajuato (COMEEG), organismo estatal interinstitucional.
- Programa Especial de Migración Visión 2012.

La misión del COMEEG fue la de articular acciones entre los tres órdenes de gobierno, la sociedad civil, y los migrantes residentes en EE.UU., desde una perspecti-

va estratégica, orientada a reducir las consecuencias de la migración y potenciar sus beneficios, enfocando procesos continuos de gestión y organización, para lograr en un futuro cercano la sostenibilidad de las comunidades y las familias guanajuatenses.

En este Programa Especial de Migración Visión 2012 se reconoció la multidimensionalidad de la migración internacional de guanajuatenses hacia EE.UU. y se definió que el objetivo de la política migratoria en Guanajuato fuera: “Potenciar los beneficios de la migración y reducir las consecuencias<sup>63</sup> de la misma.”(CO-MEEG, 2009: 25) Los ejes estratégicos planteados en esta política fueron: 1) Fortalecer la atención integral al migrante y su familia, mediante la coordinación de los esfuerzos de todos los actores involucrados, incluso los de la sociedad civil organizada, enfatizando los retos de salud y educación. 2) Facilitar que las remesas y ahorro de los migrantes se convirtieran en patrimonio familiar y capital humano, transformando la migración internacional en promotora del desarrollo local mediante la instrumentalización de las remesas de las personas migrantes guanajuatenses. 3) Impulsar el capital social en desarrollo local, con la suma de la sociedad civil, para promover proceso de capacitación continua en las comunidades de origen y las asociaciones de migrantes. 4) Finalmente, el quehacer gubernamental, entendido como el fortalecer mecanismos e instrumentos de diálogo, cooperación y coordinación que articulen el trabajo de sociedad y gobierno, en la construcción y seguimiento de la política migratoria de Guanajuato.

### 3. La política migratoria de 2012 a 2018.

El sexenio que nos ocupa en este trabajo se refiere al periodo en el que fue gobernador Miguel Márquez Márquez. En este gobierno se dio un importante paso, al pasar de una comisión del migrante a un Instituto, pero lo que es más significativo es que por vez primera se expidió una ley específica en la materia de migración: la Ley de Atención a Migrantes de Guanajuato, expedida por el Congreso del Estado de Guanajuato.

Desde el punto de vista del poder ejecutivo estatal fueron dos las acciones que se desplegaron para coordinar la política migratoria en Guanajuato, la cual continuó estando centrada en la atención de guanajuatenses en Estados Unidos de América:

- Instituto Estatal de Atención al Migrante Guanajuatense y sus Familias (IEAMGF)

---

<sup>63</sup> La definición de este objetivo parece mal redactada y parece que faltó añadir la palabra negativas, para quedar “Potenciar los beneficios de la migración y reducir las consecuencias negativas de la misma”. De otro modo pareciera que todas las consecuencias son negativas.

- Programa Especial de Migración 2013-2018.

El IEAMGF comenzó a funcionar en el año 2013, como un organismo público descentralizado. Se concibió como un organismo dirigido por un Consejo Directivo, presidido por un migrante guanajuatense en el extranjero, con la participación del gobernador, la presencia de cuatro secretarios de gobierno de Guanajuato y cuatro consejeros migrantes que participan en las asociaciones de migrantes de guanajuatenses en el extranjero, un representante de las asociaciones civiles del estado de Guanajuato, un consejero migrante universitario y un Secretario Técnico, quien fungía como Director del IEAMGF, en la persona de Susana Guerra Vallejo.

Durante el sexenio se establecieron tres Consejos Directivos. El primero presidido por Arcadio Delgado Zaragoza, migrante representante del estado de Illinois; el segundo estuvo presidido por Salvador Pedroza Moreno, migrante representante del mismo estado, y el tercero estuvo presidido por José Barcenás Campos, migrante representante del estado de California.

El IEAMGF se organizó en tres coordinaciones que consolidaron una manera de operar la política migratoria para atender las principales necesidades de los migrantes guanajuatenses y sus familias, bajo la premisa de coordinar a las secretarías de gobierno, los ayuntamientos y otras instancias de la administración pública que brinden servicios a los migrantes.

En la Coordinación de Atención al Migrante y sus Familias se asesora y se gestionan diversos trámites que están relacionados con la vida de las personas migrantes, por ejemplo: expedir actas de nacimiento y de matrimonio en EE.UU, trámites de doble nacionalidad, certificaciones de estudios, etc. El IEAMGF informó que en esta coordinación una de las principales acciones es la repatriación de los cuerpos de migrantes fallecidos en el extranjero. En el periodo de 2012 a 2018, se repatriaron 850 cuerpos.

En la Coordinación de Proyectos de Inversión Migrante se brindan apoyos financieros para actividades productivas patrimoniales de familiares de migrantes o de migrantes en retorno a Guanajuato, se impulsan proyectos productivos o de infraestructura con la modalidad de 3x1; es decir, por cada peso que aportan los migrantes, la federación, el estado y el municipio dan tres. Del 2012 al 2018 se apoyaron más de 1,900 proyectos en diferentes vertientes (IEAMGF, 2018:44).

En la Coordinación de Organizaciones Guanajuatenses en el Exterior se promueve la asociación de migrantes guanajuatenses en el extranjero y se brindan talleres, asesorías y ferias de servicios en los principales estados y ciudades en los que se encuentran los guanajuatenses en el extranjero. Se tiene relación con más de cien clubes, diez federaciones y una Confederación en EE.UU, así como tres nuevos clubes en Canadá (IEAMG, 2018:65).

**Tabla 1. Coordinaciones del Instituto Estatal de Atención al Migrante Guanajuatense y sus Familias 2012-2018**

Nombre de la Coordinación	Objetivo
Coordinación de Proyectos de Inversión Migrante	Impulsar proyectos de la mano de nuestros paisanos, que nos permitan el mejoramiento de sus comunidades de origen en materia de infraestructura, electrificación, pavimentación de calles, mejoramiento de vivienda y desarrollo comunitario.
Coordinación de Atención al Migrante y sus Familias	Atender y apoyar a los guanajuatenses que radican en el exterior y a sus familias que se quedan radicando en nuestra entidad por medio de diferentes trámites de documentación, asesorías y apoyos económicos.
Coordinación de Organizaciones Guanajuatenses en el Exterior	Fortalecer la vinculación del Gobierno del Estado de Guanajuato con las comunidades de guanajuatenses en el exterior.

Elaboración propia. Fuente: IEAMGF, 2018.

Mención aparte merece el Programa Mineros de Plata, que comenzó a funcionar en el año de 2016, con la finalidad de apoyar con el proceso de documentación de adultos mayores que buscan reencontrarse con sus hijos radicados en EE.UU, así como con la organización del viaje para visitar a sus familiares. El IEAMGF informó que, de 2016 a 2018, se realizaron 13 viajes de reunificación familiar, beneficiando a 500 adultos mayores. Es importante señalar que los clubes de migrantes de guanajuatenses en EE.UU son quienes impulsaron este programa y siguen participando en él.

Por su parte, el Programa Especial de Migración 2013-2018, toma como punto de partida la identificación de que el problema central de la migración en Guanajuato es la elevada vulnerabilidad del migrante y su familia. Para hacer frente a esto, se establece como objetivo “Potencializar el desarrollo humano y social de las comunidades y las familias de migrantes guanajuatenses y la disminución de la elevada vulnerabilidad del migrante y sus familias, protegiendo sus derechos fundamentales y oportunidades, tanto en su lugar de residencia como en su destino, tránsito y retorno; reduciendo sus consecuencias nocivas y fomentando su arraigo.” (IEAMGF,2013:47).

En este Programa también se describen tres ejes transversales: 1) La atención integral. Fortalecer la atención al migrante y su familia, principalmente la salud, la educación y la atención social y jurídica. 2) El desarrollo local. Facilitar que las remesas y

ahorro de los migrantes impulsen procesos de desarrollo local. 3) Los derechos humanos. Vigilar el cumplimiento y respeto de los derechos de los migrantes y sus familias.

En estos esfuerzos gubernamentales de casi veinticinco años, por generar una política migratoria puede apreciarse la conceptualización del migrante y su familia, que se mantiene en las acciones públicas que ha desplegado el gobierno de Guanajuato para intervenir en la dinámica migratoria del Estado: un migrante con su familia vulnerable, frágil y necesitado de orientación. Por un lado, la imagen incluye principalmente hombres y mujeres en edad económicamente activa y quienes cambiaron su residencia del territorio guanajuatense al territorio estadounidense, que siguen vinculados con sus comunidades de origen, principalmente mediante el envío de remesas económicas a sus familias. Al otro lado, comunidades de origen integradas por jóvenes sin oportunidades de desarrollo, pero con deseos y estrategias para migrar a EE.UU. Por ello la importancia del arraigo.

Pese a esta noción dominante de la política migratoria sobre el migrante guanajuatense como sujeto pasivo, financiador del desarrollo, desorientado y sin arraigo, en el último sexenio se observa que el diseño de la política pública migratoria ha captado dos nuevas características importantes de la visión de la migración en Guanajuato: el migrante como un actor empoderado de derechos políticos y el contexto de riesgo que implica el proceso migratorio hacia Estados Unidos.

En efecto, el hecho de que personas migrantes estén participando como consejeros es una prueba de que los guanajuatenses en el extranjero tienen interés de ejercer sus derechos políticos para participar en la toma de decisiones sobre qué hacer con las remesas y cómo quieren ser tomados en cuenta en Guanajuato. Por otro lado, la situación de violencia y criminalidad que se vive en nuestro país, en particular en las rutas migratorias para cruzar de modo irregular a EE.UU., representa una de las preocupaciones principales de todos los niveles de gobierno de México.

Finalmente, es de señalar que, pese a que Guanajuato cuenta con una larga tradición migratoria (Durand y Arias, 2004: 54-55), no se había promulgado una legislación que obligara al ejecutivo estatal a proyectar, diseñar e implementar una política migratoria en la entidad federativa para hacer frente a las diferentes problemáticas que la migración internacional genera. Lo que dejaba al “contentillo” de cada gobernador darle o no impulso a la política migratoria en el estado de Guanajuato. Por eso, es importante que en la segunda década del nuevo siglo XXI se haya legislado la obligatoriedad de contar con una política migratoria en Guanajuato.

#### **4. Ley para la protección y atención de los migrantes en Guanajuato**

En este apartado queremos hacer una mención al marco normativo que se ha establecido en Guanajuato como base para el desarrollo de las acciones gubernamentales.

mentales hacia el fenómeno migratorio, para señalar los principales cambios en la conceptualización jurídica en los trabajos legislativos.

En el periodo analizado se observa que el Poder Legislativo del estado de Guanajuato desde sus atribuciones ha participado en el establecimiento de un marco jurídico para el diseño e implementación de una política migratoria en el Estado, lo que representa un quiebre en la trayectoria gubernamental de Guanajuato, de establecer mediante decreto instituciones que atendieran el fenómeno migratorio.

La Sexagésima Segunda Legislatura del Estado de Guanajuato expidió por vez primera una ley sobre migración para el estado de Guanajuato denominada Ley para la Protección y Atención del Migrante y sus Familias del Estado de Guanajuato (LPAMF), en el año 2014. Esta ley fue abrogada en junio de 2017 por una nueva legislación de idéntico nombre, pero por parte de la Sexagésima Tercera Legislatura del Estado de Guanajuato, misma que también creó la Comisión de Atención al Migrante como parte de los trabajos de Congreso del Estado de Guanajuato.

El 26 de diciembre de 2014 fue publicada por medio del decreto 265 la LPAMF. Esta norma contenía cinco capítulos y treinta artículos. El capítulo primero sobre las disposiciones generales incluía los principios rectores de la ley, el glosario, deberes por parte de la autoridad como el de coordinarse, difundir y proteger los derechos fundamentales de los migrantes y sus familias, así como la supletoriedad, y la previsión presupuestaria por parte del Estado y los Municipios para generar una política migratoria.

El capítulo segundo, sobre los derechos de los migrantes y sus familias, se dividía en derechos de los migrantes nacionales y extranjeros; y por otro lado los derechos de los migrantes (guanajuatenses), así como el deber de los migrantes de brindar información estadística sobre la realidad migratoria de Guanajuato.

El capítulo tercero se dedicaba a las autoridades competentes, estipulando atribuciones para el gobernador, para el Instituto Estatal (IEAMGF), para los ayuntamientos y para las Oficinas Municipales de Atención a Migrantes. El capítulo cuarto, sobre los programas y acciones para la atención de los migrantes y sus familias, contemplaba los criterios y objetivos para la generación de políticas públicas en favor de los migrantes y sus familias, así como criterios para acceder a los programas en favor de las personas migrantes, tales como la repatriación, la deportación, la repatriación de cadáveres y la asistencia administrativa.

Finalmente, el capítulo quinto contenía un solo artículo sobre la responsabilidad administrativa de las autoridades estatales y administrativas que no actúen con la diligencia adecuada, debiendo ser sancionados en los términos de la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos del Estado de Guanajuato y sus Municipios.

Esta normativa tenía serias deficiencias por no contener una referencia explícita a los derechos humanos de las personas migrantes y sus familias como

principio rector de la ley y la política migratoria en el Estado de Guanajuato; pero además, por olvidar señalar a los grupos con mayor situación de vulnerabilidad entre los propios migrantes como lo son las niñas, niños y adolescentes migrantes; mujeres, indígenas, adultos mayores y víctimas de delitos. Asimismo, la definición de migrante que proporciona en su artículo 4, fracción IV es limitativa porque se refiere solamente a los ciudadanos guanajuatenses que emigran, dejando fuera a múltiples personas que no son ciudadanos del estado, pero que sí son migrantes y que transitan, trabajan y se establecen en Guanajuato. Finalmente, por omitir a las personas migrantes en retorno voluntario y a sus familias.

En la siguiente legislatura el Congreso del Estado de Guanajuato derogó la LPAMF de 2014, por decreto número 191, publicado el 16 de junio de 2017. En este nuevo decreto se contenía la nueva ley de idéntico nombre, es decir Ley para la Protección y Atención del Migrante y sus Familias del Estado de Guanajuato (LePAMiF). La nueva Ley contiene cuatro capítulos y veintiocho artículos, y en general guarda una similitud en estructura y contenido de la anterior legislación. En lo que sigue se señalan los 5 cambios sustantivos de la ley de 2014 a la nueva, del 2017.

En nuestra opinión, el cambio más importante respecto a principios y derechos se refiere al artículo 2 de la LePAMiF del estado de Guanajuato al reformular la fracción primera sobre los fines de la ley, incorporando la protección y salvaguarda de los derechos humanos de los migrantes y sus familias. Esto, sin duda, representa un acierto, pues la anterior ley era omisa en afirmar como uno de sus fines la protección de los derechos humanos de los migrantes y sus familias. Pero, además, se hace un listado de cinco grupos vulnerables dentro de la población migrante, a saber: Niñas, Niños y Adolescentes, Mujeres, Indígenas, Adultos mayores y víctimas de delitos. Esto representa un avance porque permite visibilizar la diversidad existente en los flujos migratorios y la atención especializada que se requiere.

En particular, esto puede impulsar a que las autoridades implementen en Guanajuato una política pública para garantizar los derechos humanos de niños, niñas y adolescentes migrantes guanajuatenses, porque, como lo revela un informe reciente de investigación con información oficial, no existe información suficiente para evaluar con un enfoque de derechos las políticas públicas migratorias que atienden a la niñez migrante de Guanajuato; en parte porque lo que existe en todo el país para atender a esta población son “acciones gubernamentales fragmentarias, discontinuas, sin suficiente información y fundamentación” (Vilches, 2017:142).

Una omisión grave del artículo 2 que se comenta es la referencia al grupo de personas migrantes pertenecientes a la comunidad Lésbico, Gay, Bisexual, Transgénero y Transexual (LGBTT). Esto no es una cuestión menor, pues está documentado que hay un alto grado de personas que han migrado internacionalmente en nuestra región, por el alto rechazo y agresiones físicas y psicológicas a quienes

pertenecen a este colectivo (Winton, 2016). La Comisión Interamericana de Derechos Humanos constató que “Entre enero 2013 y marzo de 2014, al menos 594 personas LGBTI o percibidas como tales fueron asesinadas en las américas en ataques aparentemente relacionados con la percepción de su orientación sexual o su identidad y expresión de género.” (CIDH, 2015: 91). Por lo tanto, se hace necesario que se revise la inclusión en la ley en comento de este grupo minoritario y en situación especial de vulnerabilidad.

## 5. Conclusiones.

Este trabajo da cuenta de un tema poco estudiado en Guanajuato: su política migratoria. Si bien, se ha dado un seguimiento gubernamental a las acciones de política migratoria para atender a la diáspora de guanajuatenses en el extranjero, parece necesario profundizar en el estudio sistemático de la política migratoria a nivel subnacional en Guanajuato, para comprender los principales retos y oportunidades que las migraciones internacionales deparan a la sociedad de dicho estado.

La política migratoria de Guanajuato tiene más de 25 años de desarrollo enfocándose en los migrantes guanajuatenses en EE.UU. A lo largo de este tiempo se observan esfuerzos para poner en práctica programas que vinculen las remesas con el desarrollo local, y en generar un marco institucional para operar la atención a los migrantes y sus familias de origen guanajuatense.

En el periodo de 2012 a 2018 constatamos que las acciones y programas de política pública —así como el marco jurídico que las rige— en Guanajuato han ido adoptando un enfoque de derechos humanos. Prueba de ello, es la inclusión de los derechos humanos como un principio rector y como una de las finalidades de la Ley de Protección y Atención del Migrante y sus Familias del Estado de Guanajuato (LePAMIF) de 2017, lo cual era una grave omisión en la anterior LPAMF de 2014.

Sin embargo, estos esfuerzos parecen insuficientes ante la complejidad migratoria que se vive en el estado de Guanajuato y de la que hemos dejado constancia en el primer apartado de este trabajo. Por lo tanto, es necesario ampliar la visión de la política migratoria que se desarrolla en Guanajuato para impulsar políticas más ajustadas a las necesidades de todas las personas migrantes, y no únicamente a los guanajuatenses.

El 21 de septiembre de 2018 fue creada la Secretaría del Migrante y Enlace Internacional como una dependencia encargada de diseñar, proponer, coordinar, implementar, promover, difundir y evaluar políticas públicas sobre hospitalidad, interculturalidad, enlace internacional y la atención integral y respeto de los derechos de los migrantes, sus familias y sus comunidades de origen; así como la reforma a la Ley de Protección y Atención del Migrante y sus Familias del Estado de Guanajuato.

En esta nueva institucionalidad operará el sexenio del gobierno de Diego Sinhué Vallego Rodríguez, una nueva política migratoria para Guanajuato en un contexto nacional e internacional, en el que la migración se ha convertido en uno de los principales asuntos públicos.

## 6. Bibliografía.

- Alba, F. (2013). México. The New Migration Narrative. En Online Journal. Migration Information Source. Migration Policy Institute (MPI). 24 de abril de 2013. Disponible en: <https://www.migrationpolicy.org/article/mexico-new-migration-narrative> Consultado el 15 de enero de 2018.
- Asamblea General de Naciones Unidas (AGONU). 2016. Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes. A/71/L.1. Disponible en: <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/71/L.1> Consultada el 16 de marzo de 2018.
- Betts, A. (Ed.) (2011). Global Migration Governance, Oxford University Press, Reino Unido. 329 pp. Disponible en: <http://www.oxfordscholarship.com/view/10.1093/acprof:oso/9780199600458.001.0001/acprof-9780199600458> Consultado el 10 de enero de 2018.
- Castles, S. & Delgado, R. (2012). Apuntes para una visión estratégica sobre desarrollo, migración y derechos humanos. En *Migración y Desarrollo*. Vol. 10, Núm. 18. Red Internacional de Migración y Desarrollo. México. Págs. 187-193. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=66024502007> Consultada el 10 de febrero de 2018.
- Cervantes, D. & Li, J. (2018). Remesas crecieron 6.6% en 2017, nuevo máximo histórico en 28, 771 md. En Observatorio Migración México 1 de febrero de 2018. Fundación BBVA Bancomer. Disponible en: <https://www.bbvaesearch.com/wp-content/uploads/2018/02/2018-02-01-Observatorio-Migracion.pdf> Consultado el 16 de marzo de 2018.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). 2015. Violencia contra Personas LGBTI. CIDH/OEA. 307 pp. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/ViolenciaPersonasLGBTI.pdf> Consultado el 20 de enero de 2018.
- Comisión Estatal de Apoyo Integral a los Migrantes y sus Familias (CEAIMF). 2005. Programa Especial de Migración 2005-2006. Gobierno del Estado de Guanajuato. México. 145 pp.
- Consejo del Migrante Emprendedor del Estado de Guanajuato (COMEEG). 2009. Programa Especial de Migración. Visión 2012. Gobierno del Estado de Guanajuato. México. 92 pp.

- Consejo Nacional de Población, Fundación BBVA Bancomer y BBVA Research (CONAPO-BBVA). 2017. Anuario de Migración y Remesas. México 2017. CONAPO-Fundación BBVA Bancomer-BBVA Research. 1ra edición, México, pp.196.
- Consejo Nacional de Población, Fundación BBVA Bancomer y BBVA Research (CONAPO-BBVA). 2014. Anuario de Migración y Remesas. México 2014. CONAPO-Fundación BBVA Bancomer-BBVA Research. 1ra edición, México, pp.160.
- Durand, J. & Arias, P. (2004). *La vida en el norte. Historia e iconografía de la migración México-Estados Unidos*. Ed. Universidad de Guadalajara, Jalisco, México. 399 pp.
- Flores, I. (2016.) Hacia un derecho “glocal” o “transnacional” y una jurisprudencia “glocalizada” o “transnacionalida”: Repensar el derecho a la luz de la globalización o gobernanza. Págs. 91-103. En Serna de la Garza, José María (Coord.) 2016. *Gobernanza global y cambio estructural del sistema jurídico mexicano*. UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas. México. 391 pp.
- Fernández de Castro, et al. (2007). *Las políticas migratorias en los estados de México. Una Evaluación*. Ed. Cámara de Diputados, ITAM, UAZ y Miguel Ángel Porrúa. México, D.F.
- Instituto Estatal de Atención al Migrante Guanajuatense y sus Familias IEAM-GF. 2013. Programa Especial de Migración 2013-2018. Gobierno del Estado de Guanajuato, México. 70 pp.
- Instituto Estatal de Atención al Migrante Guanajuatense y sus Familias IEAM-GF. 2018. Resultados. 2012-2018. Gobierno del Estado de Guanajuato, México. 110 pp.
- International Organization for Migration (IOM). 2018. World Migration Report 2018. Geneva, Switzerland. 347 pp. Disponible en: <https://publications.iom.int/es/books/world-migration-report-2018> Consultado el 15 de marzo de 2018.
- Mármora, L. (2010). Modelos de gobernabilidad migratoria. La perspectiva política en América del Sur. REMHU - *Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana*, vol. 18, no. 35, 2010, pp. 71-92. Editorial Centro Scalabriniano de Estudos Migratórios. Brasilia, Brasil. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=407042012004> Consultado el 28 de diciembre de 2017.
- Morales, J. (2017). Derechos humanos y migraciones: paradojas y reformulaciones en 2017. En *Ciencia Jurídica*. Vol. 6. Núm. 11. Departamento de Derecho. División de Derecho, Política y Gobierno. Universidad de Guanajuato, México. Disponible en: <http://www.cienciajuridica.ugto.mx/index.php/CJ/article/view/225> consultado el 10 de enero de 2018.

- Organización Internacional para las Migraciones (OIM) 2015. Informe sobre las migraciones en el mundo 2015. Los migrantes y las ciudades: Nuevas colaboraciones para gestionar la movilidad. Ginebra, Suiza. Págs. 222. Disponible en: <https://publications.iom.int/es/books/informe-sobre-las-migraciones-en-el-mundo-2015-los-migrantes-y-las-ciudades-nuevas> Consultado el 15 de diciembre de 2017.
- Organización Internacional para las Migraciones (OIM) 2006. *Glosario sobre migración. Derecho Internacional sobre Migración*. No.7. Ginebra, Suiza. Págs. 87.
- Ramos, J. (2016). Gobernanza y seguridad: Hacia una redefinición de la política migratoria mexicana, 2012-2014. En *Migraciones Internacionales*. Vol. 8. Núm.3. El Colegio de la Frontera Norte. Tijuana México. Págs. 65-94. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=15145348003> Consultado el 26 de diciembre de 2017.
- Rodríguez, E. & Cobo, S. (2012). *Extranjeros residentes en México. Una aproximación cuantitativa con base en los registros administrativos del INM*. Centro de Estudios Migratorios. Instituto Nacional de Migración. Secretaría de Gobernación. México. Págs. 78.
- Serna de la Garza, J. (Coord.) (2016). *Gobernanza global y cambio estructural del sistema jurídico mexicano*. UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas. México. 391 pp.
- Serna de la Garza, J. (2010). Reflexiones sobre el concepto de gobernanza global y su impacto en el ámbito jurídico. Págs. 23-41. En Díaz Müller, Luis (Coord.) *Memorias del Seminario Permanente de Derechos Humanos. V Jornadas. Crisis y Derechos Humanos*. México, UNAM. 2010
- Vega, G. (2004). Casas Guanajuato: organización de migrantes en Estados Unidos. En *Papeles de Población*. Vol. 10 No. 39. Ed. Universidad Autónoma de México: Centro de Estudios Avanzados de la Población. Págs.. 57-94.
- Vilches, M. (2017). *Políticas públicas migratorias hacia los niños, niñas y adolescentes migrantes repatriados y en retorno asistido en el estado de Guanajuato. Proyecto Promoción de Políticas Públicas Migratorias con Enfoque de Derechos Humanos*. Ed. INEDIM. México. 170 pp.
- Vilches, M. (2011). Derechos y política migratoria en México. Sonora y Guanajuato ante la migración. En *Revista Trace*. El vértigo migratorio. No. 60. diciembre 2011. Ed. Centro de Estudios Mexicanos y Centroamericanos. México. 25-39 pp. Disponible en: <http://journals.openedition.org/trace/1730> Consultado el 25 de enero de 2018.
- Vilches, M & Nowell, J. (2011). La migración internacional en tránsito, a partir del caso mexicano. En *Bicentenarios de Independencia en América Latina: Construir el presente y el futuro*. Ed. Universidad Pontificia Comillas y Fundación Superación de la Pobreza de Chile. Santiago. Págs. 240-259 pp.

- Winton, A. (2016). Entre fronteras. Un estudio exploratorio sobre la diversidad sexual y movilidad en la frontera sur de México. (Reporte de Investigación). Ed. ACNUR, ECOSUR y UMA. Tapachula, Chiapas, México. 41 pp.
- Zong, J. et al. (2018). Frequently Requested Statistics on Immigrants and Immigration in the United States. En Spotlight. Migration Information Source. Migration Policy Institute (MPI). 8 de febrero de 2018. Disponible en: <https://www.migrationpolicy.org/article/frequently-requested-statistics-immigrants-and-immigration-united-states> Consultado el 15 de marzo de 2018.
- Usla, H. (2018). Récord de Remesas en 2017. En el periódico El Financiero. 02 de febrero de 2018. Disponible en: <http://www.elfinanciero.com.mx/economia/remesas-registran-flujo-historico-durante-2017> Consultado el 16 de marzo de 2018.

### **Legislación consultada.**

- Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial. (21 de diciembre de 1965) Entrada en vigor: 4 de enero de 1969. Disponible: <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CERD.aspx> Consultada el 10 de diciembre de 2017.
- Constitución Política para el Estado de Guanajuato. Periódico Oficial del Estado de Guanajuato. (18 de octubre de 1917). Última reforma publicada el 20-12-2017. Disponible en: [http://www.congresogto.gob.mx/uploads/ley/pdf/1/CONSTITUCION\\_POLITICA\\_PARA\\_EL\\_ESTADO\\_DE\\_GUANAJUATO\\_PO\\_20dic2017\\_JJ.pdf](http://www.congresogto.gob.mx/uploads/ley/pdf/1/CONSTITUCION_POLITICA_PARA_EL_ESTADO_DE_GUANAJUATO_PO_20dic2017_JJ.pdf) Consultado el 10 de enero de 2018.
- Ley de Migración. Diario Oficial de la Federación. México. (25 de mayo de 2011). Última reforma publicada el 09-11-2017. Disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LMigra\\_091117.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LMigra_091117.pdf) Consultado el 05 de febrero de 2018.
- Ley de Nacionalidad. Diario Oficial de la Federación, México. 23 de enero de 1998. Última reforma publicada el 23-04-2012. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/53.pdf> Consultado el 05 de febrero de 2018.
- Ley para la Protección y Atención del Migrante y sus Familias del Estado de Guanajuato. Periódico Oficial del Estado de Guanajuato. (26 de diciembre de 2014). Abrogada el 16 de junio de 2017. [http://www.congresogto.gob.mx/uploads/ley/pdf/134/LEY\\_PARA\\_LA\\_P\\_Y\\_A\\_DEL\\_MIGRANTE\\_Y\\_SUS\\_FAM\\_DEL\\_EDO\\_DE\\_GTO\\_ABROGADA.pdf](http://www.congresogto.gob.mx/uploads/ley/pdf/134/LEY_PARA_LA_P_Y_A_DEL_MIGRANTE_Y_SUS_FAM_DEL_EDO_DE_GTO_ABROGADA.pdf) Consultada el 15 de enero de 2018.
- Ley para la Protección y Atención del Migrante y sus Familias del Estado de Guanajuato. Periódico Oficial del Estado de Guanajuato. (16 de junio de 2017). Disponible en: <http://www.congresogto.gob.mx/uploads/ley/pdf/153/>

LEY\_PARA\_LA\_PROTECCION\_Y\_ATENCION\_DEL\_MIGRANTE.  
pdf Consultado el 15 de enero de 2018.



## Acerca de los autores

### Daniel Añorve Añorve

Doctor en Ciencias Políticas y Sociales con orientación en Relaciones Internacionales por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Maestro en Ciencia Política por la Universidad de York, en Canadá. Es profesor de tiempo completo del Departamento de Estudios Políticos y de Gobierno de la Universidad de Guanajuato. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel 2. En 2017 fue distinguido con la cátedra Archibald McDougall en la Universidad de West Virginia. Ha escrito más de cuarenta artículos, capítulos y libros sobre los siguientes temas: geopolítica del espacio post-soviético, deporte y globalización, paradiplomacia y política exterior estadounidense. Ha fungido como evaluador nacional e internacional de programas de licenciatura y posgrado.

### Miguel Vilches Hinojosa

Doctor en Migraciones Internacionales y Cooperación al Desarrollo, en la Pontificia Universidad de Comillas. Madrid, España. Realizó el máster Internacional en Migraciones de la Universidad de Valencia, España y ha realizado estudios de licenciatura en Filosofía y Ciencias Sociales en el ITESO de Guadalajara y la licenciatura de Derecho en la Universidad Iberoamericana León. Dentro de su formación ha realizado diferentes cursos, seminarios, talleres y estancias de investigación sobre migraciones internacionales en El Colegio de la Frontera Norte en Tijuana, México en el 2008, en el Centro de Estudios de la Fundación Ceimigra en Valencia, España en el 2009, en la Alta Escuela de Trabajo Social de Ginebra de la Universidad de Suiza Occidental en el 2010. Es profesor-investigador del Departamento de Estudios Políticos y de Gobierno.

Dirección electrónica: miguelvilcheshinojosa@gmail.com

### Daniel Vega Macías

Licenciado en Ciencias Políticas por la Universidad Nacional Autónoma de México, Maestro en Demografía por El Colegio de México y Doctor en Sociología

(con especialización Migraciones Internacionales e integración social) por el Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset de la Universidad Complutense de Madrid. Ha sido Subdirector de Análisis Sociodemográfico del Consejo Nacional de Población. Actualmente es Profesor Investigador del Departamento de Estudios Culturales, Demográficos y Políticos de la Universidad de Guanajuato, cuenta con el perfil deseable del Programa para el Desarrollo Profesional Docente (PRODEP), pertenece al Cuerpo Académico “Migración, Grupos Vulnerables y Políticas para el Desarrollo”, y es miembro del Sistema Nacional de Investigadores (Nivel I). Sus líneas de investigación están enfocadas a la migración y el cambio demográfico y social. Dirección electrónica: daniel.vm@ugto.mx

### **Fernando Barrientos del Monte**

Politólogo. Doctor en Ciencia Política con especialización en Política Comparada por la Universidad de Florencia, Italia. Profesor Investigador Titular de Tiempo Completo adscrito al Departamento de Estudios Políticos de la Universidad de Guanajuato. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores del Conacyt Nivel II. Sus áreas de investigación son política comparada, política y elecciones en América Latina, desarrollo de la ciencia política en América Latina y teoría política moderna. Autor de los libros *Gestión electoral comparada y confianza en las elecciones en América Latina* (México, 2011); *Buscando una identidad. Breve historia de la ciencia política en América Latina* (México, 2014), y *La segunda vuelta electoral: orígenes, tipología y efectos* (México, 2019). Ha coordinado las obras colectivas *Desarrollo Humano, Economía y Democracia en Guanajuato* (México, 2015), y *Historia y Balance de la Ciencia Política en México* (México, 2017).

### **Fernando Patrón Sánchez**

Doctor en Estudios de Gobierno por la Universidad de Essex en Inglaterra; maestro en Administración y Políticas Públicas por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), México; licenciado en Sociología por la Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco, México. Profesor-Investigador de tiempo completo, titular B, en la División de Derecho, Política y Gobierno, en el Departamento de Gestión Pública de la Universidad de Guanajuato. Es director de la Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública (REMAP) Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores (Nivel I). Sus temas de investigación y especialidad son: Instituciones Políticas y de Gobierno; Políticas Públicas con énfasis en política presupuestaria; relaciones entre el poder ejecutivo y el poder legislativo; congresos federal y local.

### **Carlos Adrián Jiménez Ruiz**

Es maestro en Análisis Político por la Universidad de Guanajuato (UG) y licenciado en Administración Pública por la misma universidad. Se desempeña como profesor de tiempo parcial en la carrera de Ciencia Política de la UG campus Guanajuato y en la carrera de Ciencias Políticas y Administración Pública de la Universidad de Estudios Profesionales de Ciencias y Artes (EPCA), de León. Es consultor, co-fundador y director de AMAP Análisis en Materia Pública S. C. Sus líneas de investigación son: partidos políticos, élites y grupos intrapartidarios en el estado de Guanajuato.

### **Jesús Aguilar López**

Doctor en Estudios Sociales-Procesos políticos por la Universidad Autónoma Metropolitana. Profesor investigador del Departamento de Estudios Políticos y de Gobierno en la Universidad de Guanajuato. Miembro del Núcleo Académico Básico de la Maestría en Análisis Político (PNPC). Es miembro del Cuerpo Académico Consolidado Democracia, Sociedad Civil y Libertades. Sus publicaciones y líneas de investigación se inscriben en los temas de comportamiento electoral en jóvenes, procesos electorales, y política en México. Cuenta con la distinción de pertenecer al Sistema Nacional de Investigadores (Nivel 1), y con el perfil deseable PRODEP.

### **Rosa María Pérez Vargas**

Politóloga, profesora asociada de tiempo completo en el Departamento de Gestión Pública de la Universidad de Guanajuato. Coordinadora Académica del programa de Maestría en Gestión, Desarrollo y Gobierno (PNPC-CONACYT). Su área de investigación se concentra en dos áreas principalmente: Rendición de cuentas y fiscalización superior; y Docencia y aprendizaje de la gestión pública. Integrante del Consejo Técnico del Examen General para el Egreso de la Licenciatura en Ciencia Política y Administración Pública (EGEL-CIPAP) del Centro Nacional de Evaluación para la Educación Superior, A.C. (CENEVAL), con la representación de la Universidad de Guanajuato. En el ámbito social se desempeña como consejera ciudadana en el Consejo Sectorial Gobierno Humano y Eficaz, del Gobierno del Estado de Guanajuato. Miembro del Colegio Estatal de Estudios Políticos y Gobierno, A.C. en el estado de Jalisco. Asociada en el Instituto Nacional de Administración Pública, A.C. (INAP)

## Jesús Soriano Flores

Doctor en Derecho por el programa interinstitucional de las universidades públicas de la región centro occidente de la ANUIES, adscrito a la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo. Maestro en Derecho Constitucional por la Universidad Iberoamericana, y Licenciado en Derecho por la Universidad de Guanajuato. Es integrante del Comité de redacción de la revista: “Ciencia Jurídica”, de la revista jurídica *Ex lege*; y de los comités editoriales del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa y del Instituto Estatal Electoral. Ha sido docente de diversas universidades públicas y privadas, y ha trabajado en diversas instituciones como el Instituto Federal de defensoría pública, y la Procuraduría Estatal de Derechos Humanos. Es miembro fundador de la Red Estatal de Profesoras y Profesores en Derechos Humanos, de la Asociación Mexicana de Justicia Constitucional, y pertenece al Colegio de Abogados de Guanajuato. Actualmente es profesor investigador titular del departamento de Derecho de la Universidad de Guanajuato, pertenece al Sistema Nacional de Investigadores (SNI); es profesor invitado del Instituto de Estudio e Investigación Jurídica de Nicaragua, de las Universidades Iberoamericana y De la Salle Bajío, del Instituto Estatal de Justicia Administrativa y de la Escuela de estudios e investigación Judicial. Dirección electrónica: [jesussorianomx@yahoo.com.mx](mailto:jessusorianomx@yahoo.com.mx)

## Manuel Vidaurri Aréchiga

Doctor en Derecho por la Universidad de Sevilla. Amplió sus estudios en Derecho penal y en Criminología en la Universidad de Salamanca y de Derechos Humanos en el Instituto Interamericano de Derechos Humanos y en la Universidad de Alcalá de Henares. Ha pertenecido al Sistema Nacional de Investigadores en los niveles I y II. Es miembro de la Academia Mexicana de Ciencias Penales y de la Sociedad Mexicana de Criminología. Por designación del Honorable Congreso del Estado fue Procurador de los Derechos Humanos del Estado de Guanajuato en dos periodos consecutivos. Fundador de la Red Estatal de Profesoras y Profesores en Derechos Humanos. Ex director de la Facultad de Derecho, ex director de la División de Derecho, Política y Gobierno y ex Secretario General de la Universidad de Guanajuato, donde fue profesor investigador de tiempo completo. Actualmente es Profesor-Investigador de tiempo completo en la Universidad La Salle Bajío y Vicerrector de Investigación del Instituto de Estudio e Investigación Jurídica de Nicaragua. Dirección electrónica: [mvidaurri@delasalle.edu.mx](mailto:mvidaurri@delasalle.edu.mx) Orcid: 0000-0002-4639-2535

## **Fernando Díaz Pérez**

Profesor-Investigador del Departamento de Gestión Pública, Universidad de Guanajuato. Perfil Deseable PRODEP, Sistema Nacional de Investigadores. Nivel I. Licenciatura en Economía, Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco. Maestría en Planeación y Políticas Metropolitanas, Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco. Doctorado en Ciencias Políticas y Sociales con especialidad en Ciencia Política, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México (Mención Honorífica). Director del Departamento de Gestión Pública, Universidad de Guanajuato. Últimos trabajos: *“El municipio mexicano, retos hacia sus 500 años”*, en Revista Qórum treinta y seis Núm. 18. LXIV Legislatura Congreso del Estado de Guanajuato, 2019 y "Un Municipio para el Siglo XXI". Capítulo en libro *“Guanajuato, rumbo a los 500 años del municipio mexicano 1519-2019”* Ed. LXIV Legislatura Congreso del Estado de Guanajuato. 2019.

## **Karla Peinado Gutiérrez**

Es licenciada en Sociología por la Universidad Veracruzana con la especialidad de Género, Sexualidad y Familia; es Maestra en Estudios Sociales y Culturales por la Universidad de Guanajuato. Su producción académica versa principalmente sobre el cambio en las dinámicas familiares y composición de los hogares en México. Ha fungido como coordinadora de proyectos de intervención social en entornos vulnerables del estado de Veracruz, a través de la Asociación Civil Asiste Veracruz. Actualmente labora en la Unidad de Género del Consejo Veracruzano de Investigación Científica y Desarrollo Tecnológico.  
Dirección electrónica: peinadogk@gmail.com

## **Celina López Mateo**

Doctora en Ciencias Económico Administrativas y maestra en Negocios y Estudios Económicos por la Universidad de Guadalajara (UdG). Licenciada en Economía por la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo (UMSNH). Profesora-Investigadora de la Universidad de Guanajuato, Campus Celaya-Salvatierra. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores (Nivel 1), cuenta con el reconocimiento Perfil PRODEP. Pertenece al Cuerpo Académico “Migración, Grupos Vulnerables y Políticas para el Desarrollo” reconocido por PRODEP. Es miembro fundador de la Red de Investigación en Administración de la Innovación Tecnológica, Económica y Sustentable (RAITES). Es autora y coautora de

artículos académicos en revistas nacionales e internacionales, libros y capítulos de libro. Tiene como líneas de investigación: organización industrial y estrategias empresariales, y decisiones financieras. Dirección electrónica: celinalm@ugto.mx

### **Martha Ríos Manríquez**

Doctora en Contabilidad y Auditoría por la Universidad Complutense de Madrid (España). Profesora-Investigadora del Campus Celaya-Salvatierra, Universidad de Guanajuato. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores (nivel II). Con reconocimiento de Perfil Deseable PRODEP e integrante del Cuerpo Académico en Consolidación “Migración, grupos vulnerables y políticas para el desarrollo”, reconocido por PRODEP. Autora y coautora de diversos artículos en revistas indexadas, libros y capítulos de libro, nacionales y extranjeros. Sus líneas de investigación son: nuevas tendencias de gestión empresarial, responsabilidad social en las organizaciones. Su experiencia profesional es en contabilidad en general y administración de costos. Editora de las Revista RAITES y Acta Universitaria, Presidenta de la RED internacional RENUTEG (Red de REDES de Nuevas tendencias de Gestión). Dirección electrónica: martha@ugto.mx



*“Diagnóstico de la democracia, el desarrollo humano  
y la economía en Guanajuato (2012-2018)”*  
se terminó de editar en noviembre de 2020.



Con una población estimada en más de seis millones de habitantes, Guanajuato es la sexta entidad federativa más poblada del país. Guanajuato ha sido uno de los principales motores económicos del país en los últimos años, con una fuerte expansión de la economía, derivada de su política de atracción de inversiones, del desarrollo de una importante infraestructura de comunicaciones y de una posición geográfica privilegiada; sin embargo, también es una entidad federativa con profundas desigualdades y problemas sociales. Como ejemplo de ello, basta decir que más del cuarenta por ciento de su población se encuentra en situación de pobreza, que los indicadores de desarrollo humano son todavía una asignatura pendiente, y que la violencia e inseguridad se han disparado recientemente de manera inusitada.

Desde una perspectiva multidisciplinaria, este libro presenta un diagnóstico de la democracia, el desarrollo humano y la economía en Guanajuato. Por una parte, el texto tiene como objetivo ampliar el conocimiento colectivo sobre la situación del estado desde una visión panorámica; y por la otra, tiene como propósito ser un insumo para el diseño e implementación de políticas públicas que coadyuven a su desarrollo. Este libro tiene como antecedente el diagnóstico universitario integral sobre el desarrollo humano, la economía y la democracia de Guanajuato, que fue desarrollado entre 2011 y 2015 en su máxima casa de estudios, diagnóstico que analizaba lo acontecido durante la administración de Juan Manuel Oliva Ramírez (2006-2012). Dicho texto pionero fue considerado como un estudio muy valioso para dar a conocer la realidad social en el estado. El presente diagnóstico busca dar continuidad a aquel esfuerzo académico, en esta ocasión analizando la administración de Miguel Márquez Márquez (2012-2018).

Los estudios abordan temáticas diversas: democracia, gobierno, elecciones, rendición de cuentas, derechos humanos, cambio demográfico, economía, internacionalización y migración internacional. Es decir, una perspectiva variopinta dirigida a la comunidad académica, a las instituciones gubernamentales, y al sector empresarial y social. Con este libro, los investigadores de la Universidad de Guanajuato asumimos nuestro papel como agentes del cambio económico y social en la entidad, en correspondencia con la misión de nuestra casa de estudios que es coadyuvar a la construcción de una sociedad libre, justa, democrática, equitativa, con sentido humanista y conciencia social.



UNIVERSIDAD DE  
GUANAJUATO

ISBN 978-607-437-533-6



9 786074 375336