Universidad Autónoma del Estado de México
Facultad de Ciencias Políticas y Sociales

Espacios Públicos

revista de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UAEMéx

NO. 56

"2020, Año del 25 Aniversario de los Estados de Doctorado en la UAEM"

Espacios Públicos, revista de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UAEMéx, es una revista iberoamericana que se edita desde 1998. Publicación cuatrimestral que tiene por objetivo dar a conocer lo más relevante sobre temas alusivos a la Ciencia Política y la Administración Pública.

Indizada en Redalyc (Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal), Dialnet (Portal de difusión de la producción científica hispana), CLASE (Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales y Humanidades). Registrada en Latindex-Catálogo (Sistema Regional de Información en Línea para Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal), HELA (Catálogo Hemerográfico de Revistas Latinoamericanas), DOAJ (Directory Open Access Journal), Red Iberoamericana de Revistas de Comunicación y Cultura y Academic Journals Database.

Consejo Editorial

Eugenio Núñez Ang, Universidad Autónoma del Estado de México, México
Fabio Rodríguez Korn, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, México
Flavia Freidenberg, Universidad Nacional Autónoma de México, México
Francisco Jiménez Bautista, Instituto de la Paz y los Conflictos de la Universidad de Granada, España
Haydée Ochoa Henríquez, Universidad del Zulia, Venezuela
Ignacio Criado Grande, Universidad Autónoma de Madrid, España
Johan Galtung, Centro de Estudios para la Paz en Oslo, Noruega
José Fernández Santillán, Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey, Campus Ciudad de México
José Martínez Vilchis, Universidad Autónoma del Estado de México, México
José Vicente Gómez Rivas, Universidad Complutense de Madrid, España
Manuel Ángel Rodríguez R., Universidad Autónoma de Guerrero, México
Manuel Guedán Menéndez, Universidad de Alcalá, España
Manuel Villoria Mendieta, Universidad Rey Juan Carlos, España
Mariano Baena del Alcázar, Universidad Complutense de Madrid, España
Roberto Moreno Espinosa, Universidad Autónoma del Estado de México, México
Santiago Fortuño Llorens, Universidad Jaume I. Castellón, España

Comité Editor Institucional

Martha E. Gómez Collado
Juan Miguel Morales y Gómez
José Luis Palacios Arzate
Edgar Ulises Portillo Figueroa
Ivett Tinoco García
Igor Vivero Ávila

Editora responsable
Ma. Cristina Reyes Montes
Apoyo editorial
Pedro Asgard Olivares López

Edición a Cargo de la Dirección de Publicaciones Universitarias

Coordinador de Publicaciones Periódicas

Alaín García Peñaloza

Corrección de estilo
Erika Mendoza Enríquez
Diseño editorial
Iracema Méndez Sánchez

ESPACIOS PÚBLICOS, *revista de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UAEMéx*. año 21, No. 56, septiembre-diciembre 2019, es una publicación cuatrimestral editada por la Universidad Autónoma del Estado de México, a través de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Cerro de Coatepec s/n, Ciudad Universitaria, Toluca, México, C.P. 50100, Tel. +52 (722) 2150494, espaciospub@uaemex.mx Editora responsable: María Cristina Reyes Montes. Reserva de Derechos al Uso Exclusivo núm. 04-2010-021913204300-102, ISSN: 1665-8140, ambos otorgados por el Instituto Nacional del Derecho de Autor. Certificado de Licitud de Título y Contenido No. 14987 otorgado por la Comisión Calificadora de Publicaciones y Revistas Ilustradas de la Secretaría de Gobernación. Impresa en los talleres de Editorial CIGOME S.A. de C.V. Este Número se terminó de imprimir en diciembre de 2019.

Disponible para su acceso abierto en: http://politicas.uaemex.mx/espaciospublicos

Contenido

Ensayos y Artículos

Transparência, Informação e Internet: (Re) visitando portais governamentais em busca da democracia digital
Transparency, Information and the Internet: (Re) visiting government portals in search of digital democracy
Antonio João de Oliveira Vianna Junior
Júlio César Andrade de Abreu 7

Los límites del institucionalismo como paradigma explicativo de la transparencia y rendición de cuentas en México
The limits of institutionalism as an explanatory paradigm of transparency and accountability in Mexico
Miguel Guerrero Olvera 23

Representación política de las mujeres en los congresos locales del sur de México: Oaxaca y Guerrero
Political representation of women in local congresses in southern Mexico: Oaxaca and Guerrerot
Alicia Martínez Cruz
Gabino Solano Ramírez 47

La larga lucha por la democracia en Nuevo León. Aspectos organizacionales y políticos en el actuar colectivo de una parte de la sociedad civil organizada regiomontana
The long struggle for democracy in Nuevo Leon. Organizational and political aspects in the collective action of organized civil society
Marco Antonio Aranda Andrade
María Teresa Villarreal Martínez 65

El papel de las redes sociales en la gestión de un gobierno independiente: La comunicación política a través de Facebook del gobierno de Jaime Rodríguez Calderón
The role of social networks in the management of an independent government: Political communication through Facebook of the government of Jaime Rodríguez Calderón
Jorge Youseth Herrera Aguilar
José Antonio O´Quinn Parrales 85

Una alternancia política con alta intensidad. El caso de los gobiernos municipales del estado de Tlaxcala
A political alternation with high intensity. The case of the municipal governments of the state of Tlaxcala
José Alfonso Lima Gutiérrez 107

O Marketing e a Problemática da Poluição Visual: Um Estudo na Avenida João Belchior Goulart na cidade de Santana do Livramento-RS
Marketing and Visual Pollution Issues: A Study at Avenida João Belchior Goulart in the city of Santana do Livramento-RS
Anderson Soares Boazan
Andressa Hennig Silva 131

O impacto das bolsas de inclusão social no desempenho acadêmico dos estudantes do IFPR Campus Curitiba
The impact of social inclusion scholarshipsonstudents' academic performance from IFPR Campus Curitiba
Jusane Oceli Dalmonico
Janaína Seguin 153

Reseña

La política no tiene rostro de mujer: claves para entender al sujeto político femenino
María Falconí Abad 171

Ensayos y Artículos

Transparência, Informação e Internet: (Re) visitando portais governamentais em busca da democracia digital

Transparency, Information and the Internet: (Re) visiting government portals in search of digital democracy

Fecha de recepción: 02 de octubre de 2018
Fecha de aceptación: 17 de febrero de 2020

*Antonio João de Oliveira Vianna Junior**
Júlio César Andrade de Abreu

Resumo

Um marco na transparência pública no Brasil foi a regulamentação da Lei de Acesso à Informação (LAI), que juntamente com as manifestações populares de 2013, simbolizam uma nova dinâmica democrática em nosso país. Varios estudos nas duas últimas décadas avaliaram portais governamentais em termos democráticos e de transparência, contudo, com esta nova dinâmica democrática, se faz oportuna nova pesquisa sobre esta temática. O presente artigo objetiva analisar os portais governamentais dos municípios integrantes do Médio Paraíba Fluminense, buscando avaliar o grau de participação democrática após a regulamentação da LAI. Em termos metodológicos é utilizada a navegação orientada nos portais, com base nos parâmetros de graus de participação propostos por Gomes (2004). Diferente dos resultados dos estudos nas últimas décadas, percebe-se uma melhoria nos portais no que tange à participação democrática digital. Tal fato aparenta relação com a implementação (ainda lenta) da LAI no Brasil.
Palabras clave: Democracia digital, participação cidadã, portais governamentais, accountability, transparência.

Abstract

The reference in public transparency in Brazil was the regulation of the Access to Information Act (LAI), which together with the popular manifestations of 2013, symbolize a new democratic dynamic in our country. Several studies in the last two decades have evaluated government portals in democratic terms and of transparency, however, with this new democratic dynamic, new research on this subject is timely. This article aims to analyze the governmental portals of the communes of the Middle Paraíba Fluminense, seeking to assess the degree of democratic participation after the LAI regulation. In methodological terms, guided navigation in the portals is used, based on the parameters of degrees of participation proposed by Gomes (2004). Different from the results of the studies in the last decades, there is an improvement in the portals with regard to digital democratic participation. This fact is related to the (still slow) implementation of the LAI in Brazil.
Key words: Digital democracy, citizen participation, government portals, accountability, transparency.

*Universidade Federal Fluminense, Brasil. Correo-e de contacto: viannajunior09@gmail.com

Introdução

A notória acelerada e constante evolução tecnológica proporciona frequentes mudanças nas formas de interação e relacionamentos (Castells, 2003). No que tange à administração pública e à democracia brasileira, Nunes (2015) aponta que os meios de Tecnologia, Informação e Comunicação (TIC) são ferramentas integrantes de um novo delineamento da administração pública eletrônica, fundamentado no surgimento de novas estruturas e formas de interação política. Segundo Coleman (1999) e Pinho (2011), a característica principal de distinção das novas TICs é a capacidade de interação, o que proporciona uma mudança na relação da comunicação que pode refletir no processo de governar e ser governado.

Segundo Silva (2005), o avanço tecnológico viabilizou alterações legais, nas quais os governos foram pressionados a planejar e proporcionar acesso à informações de forma direta e imediata. Desta forma, foi motivada assim a implementação de portais de governo, aplicativos para dispositivos móveis e sistemas online de oferta de serviços públicos e dados de transparência, situação esta que desencadeou a ocorrência de desafios contemporâneos para a administração pública. A implementação dos dispositivos legais recentes conforme disponibilizado na tabela 1, explicitam tais mudanças.

Dentre todos os diplomas legais mencionados na tabela 1, a LAI é um divisor de águas. Segundo Pinho (2008), faz-se indispensável a mobilização da sociedade com o objetivo de controlar os atos públicos, mesmo que a população civil brasileira seja rotulada como fraca, desorganizada e com insuficiente força de pressão contra o Estado. Com uma forte demanda social emanada especialmente de artefatos digitais, são apresentados importantes elementos para se rediscutir a sociedade, e isto inclusive coloca em pauta a aplicação da democracia digital, uma vez que tais manifestações tiveram forte componente aglutinador na internet (Pinho *et al.*, 2016).

Diante deste cenário, destacadas as alterações legais e na dinâmica democrática no Brasil nos últimos anos, surge a seguinte questão: como os portais governamentais dos municípios da região do Médio Paraíba do estado do Rio de Janeiro proporcionam participação democrática, ¿sob a caracterização dos graus de participação de Gomes (2004)? Assim sendo, esta pesquisa tem como objetivo analisar os portais dos municípios componentes da região do Médio Paraíba, localizados no estado do Rio de Janeiro, com base nos parâmetros de graus de participação propostos por Wilson Gomes, aos moldes de Silva (2005).

Tabela 1

Mudanças na legislação de acesso à informação

Lei/Decreto	*Mudanças*
Lei 9.755/1998	(i) divulgar balanço anual do exercício anterior; (ii) resumir instrumentos de contrato ou de seus aditivos; (iii) relacionar todas as compras mensais realizadas.
Lei 101/2000	Dar ampla divulgação de: (i) planos orçamentários e leis de diretrizes orçamentárias; (ii) prestações de contas e o respectivo parecer prévio; (iii) relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; (iv) despesas e receitas.
Lei 131/2009 Lei da Transparência	(i) disponibilizar, em tempo real, informações sobre a execução orçamentária e financeira.

Continúa...

Lei/Decreto	*Mudanças*
Decreto 7.185/2010	(i) disponibilizar as informações sem a necessidade de cadastro de usuário ou utilização de senha de acesso; (ii) divulgar procedimento licitatório, fornecedores e dos bens/serviços contratados; (iii) acompanhar em tempo real das despesas e receitas.
Lei 12.527/2011 Lei de Acesso à Informação	Disponibilizar informações sobre: (i) atividades exercidas pelos órgãos e entidades, inclusive as relativas à sua política, organização e serviços; (ii) administração do patrimônio público, utilização de recursos públicos, licitação e contratos; (ii) respostas a perguntas mais frequentes da sociedade; (iv) registros das despesas; registro das competências e estrutura organizacional, e de endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público.

Fonte: Autores baseados em Calvosa, Silva e Krakauer (2017).

Um aspecto de originalidade que pode ser destacado neste estudo é a comparação com cenários já desenhados em outras pesquisas (Silva, 2005; Raupp, Abreu e Abreu, 2015) ressaltados os acontecimentos nas diferenças temporais. Justifica-se ainda devido ao fato de não terem sido encontrados, após a realização de pesquisa em bases estruturadas de dados (SciELO, SPELL, OPUS, Web of Science e Google Acadêmico), trabalhos atuais abordando o assunto específico em questão na região explorada, o que evidencia uma lacuna no conhecimento sobre a temática em pauta. O presente artigo se encontra dividido em quatro partes além desta introdução: um referencial teórico, percurso metodológico, discussão dos resultados e conclusão.

Tecnologia, democracia e participação

Feenberg (1992) define tecnologia como um agrupamento elaborado de atividades relacionadas que estagna ao redor do desenvolvimento de ferramentas e de seu uso em todas ases sociedades. A consolidação de uma concreta democracia é alimentada pelo avanço de novas técnicas e métodos desenvolvidos através dos fenômenos de rapidez da transição de informações, de interatividade desencadeada pelas redes sociais, das plataformas de participação popular, da difusão do acesso à internet dentre outros (Almeida, Bautista e Addor, 2017).

De acordo com Addor (2016), a estrutura de análise das práticas de democracia participativa pode ser desdobrada a partir de duas vertentes. A primeira se refere à necessidade de uma cultura política que possibilite uma participação concreta e soberana nos espaços públicos. Já a segunda aponta para a viabilização de uma estrutura política participativa que proporcione a participação de cidadãos independentes e responsáveis na definição de políticas públicas, incluindo os espaços institucionalizados pelo Estado e ainda as arenas da sociedade, locais estes que ocorrem as trocas de informações, debates e decisões sobre os problemas locais. Neste sentido, Castells (2003) indica que a internet é um meio ideal para promoção da democracia, tendo em vista que a amplitude do acesso à informação possibilita que os cidadãos estejam melhor informados e atualizados sobre o desenvolvimento das atividades de seus representantes eleitos.

Pode-se identificar diversos estudos de inserção da internet na dinâmica política com o objetivo de desenvolver a participação da sociedade e estreitar as relações entre os cidadãos e seus representantes, desenvolvendo assim o aumento do interesse na política e viabilizando uma educação democrática (Colombo, 2006). Shah *et al.* (2005),

concluíram através de um estudo empírico que, a internet, destaca-se de forma mais expressiva no que tange ao engajamento cívico em comparação com o consumo de mídias impressas e televisivas e a própria discussão face a face.

O surgimento e desenvolvimento dos meios de TIC seguem influenciando o processo de reestruturação dos sistemas políticos europeus e os seus elementos de comunicação e interação permitem que os processos possam evoluir no sentido de melhorar o funcionamento do sistema democrático e ainda para novos modelos de democracia (Colombo, 2006). Neste contexto, pode-se constatar o crescimento do número de iniciativas de implementação de ferramentas que viabilizam a participação cidadã na gestão pública, através da interação dos cidadãos com os gestores públicos, seja por portais institucionais ou de redes sociais que cobram e divulgam as ações realizadas nas prefeituras. Como exemplos temos as iniciativas do aplicativo Colab, o aplicativo Transparência e as plataformas Cidade Democrática e Cuidando do Meu bairro, softwares que possibilitam a participação cidadã digital, podendo ser compreendidas como iniciativas de ações de governo eletrônico (e-gov). Ferguson (2002) aponta que as expectativas em relação ao e-gov não se limitam aos serviços automatizados e a realização de compras governamentais pela internet, mas significam uma transformação essencial do governo em uma escala inédita desde a era industrial.

Assim sendo, Diniz *et al*. (2009) caracteriza o e-gov como uma evolução do uso das TICs através de uma implementação estratégica de um novo modelo de gestão pública, sendo este composto por um formato de modernização do Estado, implementando uma nova maneira do governo interagir com o cidadão, empresas e outros governos. Arakaki (2008) aponta que um programa de e-gov deve compreender atuações abrangentes que não se limitam à projetos de portais de governos para a internet mas sim englobando uma concepção de desenvolvimento governamental aproximando o contato com o cidadão através de ferramentas de tecnologia, aprimorando os serviços e as informações disponíveis, o que consequentemente, propicia uma ampliação da eficiência e a eficácia na gestão pública e uma consolidação da transparência do setor público e da participação cidadã.

As práticas democráticas, da mesma maneira que as atividades do governo, também sofrem influências da tecnologia gerando a e-participação (e-Part) e a e-democracia (e-Dem) (Pinho, 2011).

A e-Part engloba o prolongamento e a reforma da participação na democracia da sociedade e nos procedimentos de consulta por intermédio de tecnologias de informação e comunicação (TIC), principalmente a internet. Desta forma, busca-se o apoio à cidadania ativa com instrumentos de tecnologia atuais, aumentando assim o acesso e a disponibilidade de participação, visando a promoção de uma relação da sociedade com o governo de forma eficiente. O processo político formal e a democracia são submissos ao estabelecimento de uma comunicação eficaz de forma a subsidiar uma tomada de decisão informada sobre as temáticas de interesse público entre os atores envolvidos: cidadãos, políticos, funcionários e quaisquer partes interessadas que podem ser impactado por decisões políticas (Habermas, 1996; Van dijk, 2000).

Acredita-se que as atividades de e-participação culminam em efeitos ou resultados. Os efeitos destacam-se na literatura por proporcionar uma razão para o uso de emprego de recursos nas atividades. Desta forma, uma conferência política on-line pode ser focada no envolvimento de pessoas no processo político –efeito– e se ele pode ou não ser avaliado. Destes efeitos, ressalta-se o processo de inclusão do envolvimento da sociedade civil na democracia, o aperfeiçoamento e ampliação da deliberação política, e as evoluções no formato e estrutura da democracia societária (Sæbø, Rose e Flak; 2008).

Quanto a e-Dem, Dahlberg (2001) identifica três distintos segmentos conforme seus entendimentos acerca da legitimidade democrática. No individualismo liberal, o modelo democrático adquire legitimidade no momento em que abastece expressivamente os interesses individuais. Já para o comunitarismo, essa legitimidade é alcançada no realce do espírito e valores comunais. Para o segmento deliberativo, a facilitação do discurso racional na esfera pública proporciona a legitimidade requerida. O mesmo autor destaca ainda que os três segmentos podem ser identificados dentro da prática e da eloquência da democracia-internet. Segundo Silva (2005), estas diferenças de pontos de vistas acerca da democracia digital proporcionam uma rotulagem de experiências distintas, fato este que viabiliza a existência de graus de participação democrática.

Portais governamentais e a busca por participação digital

Para Raupp e Abreu (2014), a transparência e a disponibilização da informação visam combater a corrupção e viabilizar a melhoria frequente das ações dos governos. Neste sentido, os dispositivos legais atuais exigem a divulgação dos gastos públicos pelos governantes, sendo os portais da transparência a principal ferramenta de acesso público. Entretanto, não basta apenas a divulgação de informações para ser transparente, cabendo destacar que é a prática do controle que proporciona qualidade na relação entre sociedade e governo, destacando ainda como vital a prática próativa da cidadania através de uma população esclarecida, participante e fiscalizadora dos seus governos (Fiabane, 2011). Insta ressaltar ainda que, ser transparente significa ofertar dados com confiança e que sejam claramente compreensíveis para os cidadãos (Ribeiro e Zuccolotto, 2014).

Cabe destacarmos a definição de Portal da Internet que, conforme definido por Leite *et al.* (2000), é um termo que se refere a sítios da internet que abrigam serviços especializados ou não, viabilizando o encaminhamento dos usuários por seus assuntos de interesse. Para Lemos *et al.* (2004), os portais públicos tem a função de apresentar de forma prática e clara, o conteúdo disponibilizado pelos representantes públicos e pelos usuários, tendo em vista que é o ambiente virtual de concentração e acesso às informações, serviços e dados de atividades econômicas e políticas locais. Os portais de governo são considerados como a ferramenta principal que proporciona a interação da população através da internet (Bragatto, 2007; Akutsu e Pinho, 2002).

Dada suas características, o portais são elementos interessantes de pesquisa para compreensão de práticas de transparência, democracia e participação na sociedade da informação. Vários são os esforços da academia para explorar os portais governamentais em busca de e-Part.

Silva (2005) utilizou a gradação de Gomes (2004) para realizar uma pesquisa acerca dos graus de participação democrática no uso da internet pelos governos das capitais brasileiras, concluindo que, à epoca, os níveis de participação eram elementares e não haviam oportunidades e iniciativas significativas de participação dos cidadãos nos governos municipais.

Pinho (2008) realizou um estudo sobre os portais governamentais estaduais dos nove estados mais desenvolvidos do país e o Distrito Federal no que tange aos seguintes aspectos: tecnologia utilizada; disponibilidade de informação aos cidadãos; accountability; e participação popular. A conclusão do autor indicou que a tecnologia utilizada se mostra condizente e adequada ao fim que se destina, no entanto, o que se destacou foi a ausência de disponibilidade verídica de aplicação de mecanismos de participação e accountability.

Abreu, Leopoldino e Melo (2010) concluíram em seu trabalho acerca dos portais dos munícipios

de Resende, Itatiaia e Porto Real, que não havia no período analisado distinto esforço dos gestores públicos em utilizar a internet para estimular e proporcionar a participação cidadã.

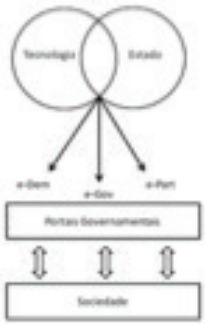
No que tange à transparência da gestão fiscal, Cruz, Silva e Santos (2009), apontaram que os municípios de grande porte do Rio de Janeiro apresentam baixos níveis de transparência fiscal eletrônica em comparação com seus níveis de desenvolvimento econômico-social. Ainda nesta temática de transparência, Cruz *et al.* (2012), concluiu de forma convergente de indicação de baixos níveis de transparência nos noventa e seis municípios mais populosos do Brasil, destacando ainda a relação de incompatibilidade com o nível de desenvolvimento.

Raupp, Abreu e Abreu (2015), identificaram baixo grau de disponibilização de informações aos cidadãos por meio eletrônico, através de pesquisa nos 133 municípios de maior porte populacional no Brasil, indicando um prejuízo a construção da transparência nestas cidades.

Já Calvosa, Silva e Krakauer (2017) realizaram recente pesquisa que analisou os portais governamentais dos municípios do Rio de Janeiro sob a ótica das ações inovadoras dos 25 municípios fluminenses com maior PIB, apontando para a existência de instrumentos de que disponibilizam informações detalhadas dos investimentos públicos e ampliação da gestão pública participativa através do encurtamento das distâncias entre os cidadãos e os gestores.

O debate teórico aqui empreendido pode ser sistematizado na seguinte ilustração:

Figura 1



Fonte: Elaboração própria dos autores.

Tais trabalhos confirmam a relevância da pesquisa dado o esforço empreendido pela academia sobre este objeto (portais governamentais) em busca de evidências de participação digital.

Aspectos metodológicos

A presente pesquisa pode ser classificada como estudo de caso múltiplo, onde foi realizada uma navegação orientada nos sítios governamentais das prefeituras do Médio Paraíba Fluminense. A região do Médio Paraíba é, segundo o CEPERJ (Centro de Estatísticas Estudos e Pesquisas), composta pelos seguintes municípios: Barra do Piraí, Barra Mansa, Itatiaia, Pinheiral, Piraí, Porto Real, Quatis, Resende, Rio Claro, Rio das Flores, Valença e Volta Redonda. Localizadas em grande parte às margens da Rodovia Presidente Dutra, as cidades juntas compõem cerca de 7% da população do Estado do Rio de Janeiro e são berços de pólos industriais e Universitários.

Apresentando características socioeconômicas bem distintas, as cidades do Médio Paraíba compuseram o objeto deste estudo por representarem municípios em que não há, até o presente momento, estudo semelhante atual. Inicialmente foram levantados os portais que representam institucionalmente o poder público local das prefeituras na Internet, conforme tabela 2 apresentada:

Tabela 2

Cidade	*Portal da Prefeitura*
Barra do Piraí	http://www.barradopirai.rj.gov.br/portal/
Barra Mansa	http://www.barramansa.rj.gov.br
Itatiaia	http://itatiaia.rj.gov.br/inicio
Pinheiral	http://www.pinheiral.rj.gov.br
Piraí	https://www.pirai.rj.gov.br
Porto Real	http://www.portoreal.rj.gov.br
Quatis	http://www.quatis.rj.gov.br
Resende	http://www.resende.rj.gov.br
Rio Claro	http://rioclaro.rj.gov.br
Rio das Flores	http://www.riodasflores.rj.gov.br
Valença	http://www.valenca.rj.gov.br
Volta Redonda	http://www.portalvr.com

Fonte: Elaboração própria dos autores.

Foi efetuada uma navegação orientada nos portais referenciados na tabela 2, no período de 30 de agosto à 20 de setembro de 2017, utilizando como base o trabalho de Gomes (2004). Os parâmetros utilizados foram categorizados pelo autor conforme o grau de participação proporcionado, sendo o primeiro grau o de menor interação com os cidadãos envoluindo até o quarto grau onde se constata o maior engajamento e poder decisório dos cidadãos.

A escolha pelo modelo de análise de Gomes (2004) justifica-se pela utilização de parâmetros que englobam conceitos de transparência, informação e interação com os usuários, o que viabiliza uma investigação de abordagem ampla envolvendo a concepção da e-democracia, e-participação e e-governo.

Análise dos resultados

Como resultado, através de uma análise inicial, foram observados os critérios que caracterizam o primeiro grau de participação democrática. O autor caracteriza este grau pela apresentação de informação e facilitação de serviços públicos básicos acessíveis de forma digital através de um canal de comunicação em um sentido: do Governo para o cidadão. Não há ainda uma usuabilidade de interação mútua entre cidadão e gestor. Silva (2005) abordou tópicos específicos que viabilizou a identificação de aspectos que identificam o referido grau. Baseado nestes tópicos evidenciou-se o percentual dos portais analisados que atendem os respectivos tópicos, conforme tabela 3.

Tabela 3

Aspectos identificadores do primeiro grau

Aspectos identificadores do primeiro grau	*Critérios caracterizados de cada aspecto*	*% de Portais que contém os elementos*
Informações Institucionais Genéricas	Existência de endereço físico da prefeitura; telefones da administração; e composição e função dos órgãos da prefeitura	100%
Notícias da administração	Divulgação de informação sobre prestação de serviços aos cidadãos, realização de obras, projetos, eventos da prefeitura dentre outros	100%
Informações Genéricas do Município	Existência de informações econômicas, culturais, históricas, étnicas, geográficas e turísticas	66,67%
Busca de informações através de inserção de dados pelo usuário	Possibilidade de consulta automatizada do tipo busca por termos específicos	91,67%
Disponibilidade de Legislação pertinente	Possibilidade de acesso à legislação vigente através do Portal	91,67%
Possibilidade de emissão de documentos Oficiais	Serviço de emissão de boletos para pagamentos de IPTU, certidões dentre outros	91,67%
Possibilidade de Obtenção de pedidos de Serviço público para a Região	Existência de Locus para solicitação de Serviços públicos (saneamento, obras, asfaltamento, energia, água, etc.) para a região que se habita	41,67%
Atendimento Online instantâneo	Ferramenta de comunicação com cidadão de forma imediata e instantânea	8,33%
Possibilidade de Obtenção de pedidos de Serviço público em domicílio	Existência de Locus para solicitação de Serviços públicos (saneamento, obras, asfaltamento, energia, água, etc.) para a residência	16,67%
Operação completa de Serviço Público	Solicitação de pedidos sem a necessidade de ir fisicamente a instalação do Governo, em nenhuma etapa do pleito	0%

Fonte: Elaboração própria dos autores.

Com base na tabela 3, e em comparação com pesquisas citadas na bibliometria observa-se uma conscientização por parte dos gestores e certa padronização com relação aos aspectos de Informações institucionais genéricas e notícias da administração. Em toda amostra analisada verificou-se a disponibilidade de informações básicas da Prefeitura como endereço da sede e das secretarias, telefones de contatos, emails, apresentação dos órgãos do governo municipal dentre outros. Outro quesito que teve sua plenitude no índice de ocorrência no levantamento realizado foi a oferta de notícias da administração, no qual todos os portais apresentaram reportagens ilustradas de ações governamentais como reformas, multirões, eventos, campanhas de vacinação dentre outros.

Outros aspectos que se mostraram presentes em 91,67% dos portais foram a possibilidade de utilização de ferramenta de busca por palavras chaves no site, que facilita a realização de pesquisas, e a disponibilidade de legislação de interesse não apenas do município mas também das outras esferas. Verifica-se ainda uma tímida lacuna na divulgação de informações genéricas do município, visto que 33,33% dos portais não apresentam dados econômicos, culturais, populacionais, históricos, turísticos e similares.

A viabilização de solicitações de Serviços públicos por meio digital, sejam regionais ou domiciliares, monstram-se como fatores críticos ainda pouco presentes nos portais da região do Médio Paraíba. Serviços públicos regionais podem ser pedidos em 41,67% dos portais das cidades analisadas e de forma domiciliar apenas 16,67%. Neste contexto, não foi observado qualquer portal que possibilite a realização de operação completa de um serviço público.

Já no que tange aos aspectos do segundo grau, Gomes (2004) classificou neste nível inciativas e implementações que objetivam agregar a opinião dos cidadãos as ações governamentais por meio da consideração e utilização das considerações na

tomada de decisão política. Não se pode olvidar ainda que, embora haja uma valorização da opinião da sociedade, não é estabelecido um canal de comunicação através de diálogo, apenas no sentido de sondagem dos interesses dos indivíduos. A tabela 4 retrata a análise feita com base nesta classificação.

Tabela 4

Aspectos identificadores do segundo grau

Aspectos identificadores do segundo grau	*% de Portais que contém os elementos*
Existência de Sondagem de opinião pública não divulgada	16,67%
Existência de espaço para recepção de críticas não publicadas	83,33%
Campanha publicitária Online para emissão de opinião	8,33%
Votação Eletrônica como sondagem	8,33%
Informações de iniciativas que estimulem o uso de TICs para coleta de opinão do cidadão	25%
Informação sobre infraestrutura tecnológica que possibilite o acesso e uso de TICs para sondagem de opinão	8,33%

Fonte: Elaborado pelos autores baseados em Silva (2005).

Verifica-se na tabela 4 que em 83,33% dos sitios governamentais dos municípios da Região do Médio Paraíba há algum espaço para recepção de críticas dos cidadãos de forma não publicada, seja através de canal direto com o prefeito, pela ouvidoria ou por ferramenta específica, o que se pressume a valorização da importância de ouvir os cidadãos em seus pleitos e reclamações. Destaca-se ainda a observação de uma modesta aplicação de iniciativas que estimulem o uso de TICs para coleta de opinião, ausentes em 75% das prefeituras. Embora discreta de forma geral, nota-se exemplos de iniciativas que contribuem para difusão na região como o projeto piraí digital da cidade de Piraí e os portais das cidades de Barra Mansa e Quatis.

Os índices exíguos de aspectos que caracterizam a busca direta dos gestores na opinião pública indicam um alerta de que a voz dos cidadãos ainda se encontra em baixo volume para seus representantes eleitos. 91,66% dos portais de governo não apresentam qualquer ocorrência de campanhas publicitárias online que estimulem a emissão de opinião da população ou utilizam a votação eletrônica para fundamentar suas decisões relacionadas as ações de governo. Apenas 8,33% dos municípios disponibilizam em sua apresentação digital informações sobre infraestruturas tecnológicas que permitem viabilizar o acesso e uso de ferramentas correlacionadas pela população que não possui condições financeiras para acesso particular.

O terceiro grau de democracia digital é identificado pela ampliação do controle da população nas ações governamentais através de acesso aos dados de arrecação e gastos públicos por meio da transparência das ações e da prestação de contas (accountability). A tabela 5 correlaciona o percentual dos portais que foram identificados os aspectos característicos desta classificação.

Tabela 5

Aspectos identificadores do terceiro grau

Aspectos identificadores do segundo grau	*% de Portais que contém os elementos*
Espaço para recepção de críticas publicadas no portal	8,33%
Fórum temático, online, discursivo, aberto ao público	0%
Existência de possibilidade de consulta à pré legislação	16,67%
Acompanhamento financeiro	100%
Existência de Manual para compreensão dos dados financeiros	8,33%
Informações de inciativas que estimulem o uso de TICs p/ acompanhamento público dos atos da administração	0%
Informações sobre infraestrutura tecnológica que possibilite o acesso e uso de TICs p/ acompanhamento público dos atos da administração	0%

Fonte: Elaborado pelos autores baseados em Silva (2005).

Identifica-se na tabela 5, de forma destacada, a existência em sua integralidade de disponibilidade de acompanhamento financeiro das prefeituras. Cumpre ressaltar que tal fato não pode ser caracterizado como iniciativa louvável dos gestores, considerando que a força da Lei Complementar nº 131 (Brasil, 2009), conhecida como alei da transparência, obriga a divulgação dos dados de execução orçamentária, sendo assim cabível enaltecer o fato do cumprimento legal por parte de todos os municípios observados. Nota-se ainda a inexistência de Fóruns temáticos discursivos que possibilitem a emissão de opiniões com interação abertos ao público ou de iniciativas que estimulem o acompanhamento das ações governamentais pelos cidadãos através do uso de TICs e de divulgação de infraestrutura tecnológica que possibilita o acesso para tal fim. Outro ponto relevante da análise é a ausência de manual que explique os dados financeiros divulgados em 91,66% da amostra, fato este que identifica relativa ausência de clareza no atendimento à todos os cidadãos.

Por meio dos resultados apresentados no tópico anterior, identificou-se os índices relacionados a cada grau de participação elencado, retratando um panorama da democracia digital presente no portais municípios analisados. A discussão dos resultados permitirá uma interpretação dos dados apresentados através da comparação com índices obtidos em outras pesquisas realizadas, possibilitando assim um aprofundamento da análise objetivada.

Na tabela 6, buscou-se evidenciar os índices obtidos por Silva (2005) nos portais das capitais brasileiras em comparação com os índices identificados nos municípios do médio paraíba fluminense. Na análise, observamos avanços significativos na existência de espaço para recepção de críticas não publicadas (disponibilidade de acesso à ouvidoria ou outros canais de atendimento ao cidadão), existência de sondagem de opinião pública não divulgada (campanhas de pesquisa de opinão sobre assuntos que necessitam de subsídios para a tomada de decisão dos gestores), informações de iniciativas que estimulem o uso de TICs para coleta de opinão do cidadão, consulta a pré legislação e acompanhamento financeiro. Embora alguns aspectos não tenham se revelado com muita substancialidade, apresentando baixo percentual de identificação, verifica-se que, de modo geral, ocorreu um avanço na democracia digital das cidades nos últimos 15 anos.

A pesquisa de Abreu, Leopoldino e Melo (2010), apresentou uma perspectiva sob os municípios da região das Agulhas Negras, componentes do Médio Paraíba, de que a potencialidade da relação entre democracia participativa e internet estava distante de ser efetivada como realidade, constando ainda ausência de esforço dos gestores locais em explorar essas ferramentas. Esta pesquisa nos permitiu identificar uma alteração da perspectiva, possivelmente provocada pela LAI em 2011, que já apresentou avanços observados nos índices destacados nas tabelas 3, 4 e 5.

Insta enaltecer, através de comparações com trabalhos correlatos atuais, como a democracia digital dos municípios do Sul Fluminense se apresentam através de seus portais. A pesquisa dos autores Raupp, Abreu e Abreu (2015), concluiu sobre os portais dos 133 mais populosos municípios brasileiros que 93,80% apresentam um portal dedicado à transparência. Com relação à estrutura organizacional das prefeituras, o mesmo estudo indiciou que 86,05% dos sitios oficiais analisados expõem sua composição estrutural na página principal da administração. Em uma comparação direta destaca-se que 100% dos municípios do Médio

Tabela 6

Comparação dos resultados observados por Silva (2005) com os observados nos municípios componentes do Vale do Paraíba

Aspectos observados	*Graus de participação*	*Resultados observados nas capitais brasileiras (Silva, 2005)*	*Resultados observados nos municípios do Vale do Paraíba*
Informações Institucionais Genéricas	1o Grau	91,67%	100%
Notícias da administração		91,67%	100%
Informações Genéricas do Município		87,50%	66,67%
Busca de informações através de inserção de dados pelo usuário		87,50%	91,67%
Disponibilidade de Legislação pertinente		87,50%	91,67%
Possibilidade de emissão de documentos Oficiais		79,17%	91,67%
Possibilidade de pedidos de Serviço público para a Região		29,17%	41,67%
Atendimento Online instantâneo		8,33%	8,33%
Possibilidade de pedidos de Serviço público em domicílio		8,33%	16,67%
Operação completa de Serviço Público		0%	0%
Existência de Sondagem de opinião pública não divulgada	2o Grau	0%	16,67%
Existência de espaço para recepção de críticas não publicadas		50%	83,33%
Campanha publicitária Online para emissão de opinião		0%	8,33%
Votação Eletrônica como sondagem		0%	8,33%
Informações de iniciativas que estimulem o uso de TICs para coleta de opinião do cidadão		4,17%	25%
Informação sobre infraestrutura tecnológica que possibilite o acesso e uso de TICs para sondagem de opinião		4,17%	8,33%
Espaço para recepção de críticas publicadas no portal	3o Grau	0%	8,33%
Fórum temático, online, discursivo, aberto ao público		0%	0%
Existência de possibilidade de consulta à pré legislação		0%	16,67%
Acompanhamento financeiro		87,50%	100%
Existência de Manual para compreensão dos dados financeiros		0%	8,33%
Informações de inciativas que estimulem o uso de TICs p/ acompanhamento público dos atos da administração		4,17%	0%

Fonte: Elaboração própria dos autores.

Paraíba apresentaram informações relativas à estrutura organizacional dos governos, o que evidencia uma ligeira ampliação da conscientização dos gestores no que tange à disponibilidade dessas informações.

Outro fator considerável na distinta pesquisa é que nenhum município apresentou em sua página principal a disponibilidade de informações financeiras, sendo estas exprimidas em portais da transparência ou seções específicas. Já com relação a disponibilidade de legislação, o estudo indicou que 26,36% dos portais acessados não ostentam qualquer tipo de dispositivo legal, fato este que, em comparação com a pesquisa realizada, ressaltou-se a disponibilidade de 91,67% dos municípios fluminenses investigados. Finalizando, os autores destacaram ainda que apenas 55,81% das prefeituras disponibilizam de canal da ouvidoria

em seus portais eletrônicos, o que nas cidades do Médio Paraíba Fluminense exploradas acontece em 83,33% dos casos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo realizado buscou uma exploração dos portais governamentais oficiais das prefeituras do Médio Paraíba Fluminense, a partir da classificação dos graus de participação democrática digital de Wilson Gomes, seguindo modelo de Silva (2005).

A aplicação da metodologia de levantamento de dados nos portais eletrônicos possibilitou uma visão panorâmica da maneira como os municípios analisados apresentam sua principal ferramenta de comunicação oficial no que tange à democracia eletrônica. A abordagem realizada permitiu uma investigação nos três primeiros níveis de participação caracterizados por Gomes (2004), através da identificação de aspectos específicos.

Após a discussão dos resultados encontrados em comparação com resultados de pesquisas similares, podemos concluir que a administração pública das prefeituras da Região do Médio Paraíba Fluminense apresenta, através de seus portais, consolidada efetivação do primeiro grau de democracia digital (Gomes, 2004), carecendo de atenção ainda nos aspectos relativos à solicitação de serviços públicos e atendimento online instantâneo. Ainda neste grau de democracia, conclui-se através de comparação com a pesquisa de Raupp, Abreu e Abreu (2015), que os aspectos de informações da estrutura organizacional, disponibilidade de legislação e existência de canais de ouvidorias, possuem índices de identificação mais elevados nas cidades do Médio Paraíba Fluminense do que os identificados nas principais cidades brasileiras, o que proporciona certo destaque nacional.

No mesmo sentido, os aspectos característicos do segundo e terceiro grau, excetuando-se os critéiros relativos às informações de estímulo e de infraestrutura para uso de TICs com objetivo de acompanhar os atos da administração, todos apresentaram algum nível de avanço em comparação com a pesquisa de Silva (2005). Destaca-se ainda que, em termos de crescimento de percentual através de comparação direta, fica comprovado o progresso na participação democrática digital da Região analisada.

Embora a pouca expressão ainda existente em alguns quesitos possa nos proporcionar uma visão incrédula da situação atual de democracia digital, este estudo permitiu realçar a evolução, mesmo que lenta, da participação cidadã através dos portais governamentais. Foi possível constatar ainda que, após doze anos de diferença entre as pesquisas comparadas, as contribuições da efetivação da LAI foram fundamentais para o avanço da democracia digital encontrada nos sitios dos municípios brasileiros. Cabe apontar ainda que essa evolução da transparência e participação digital se expandiu não apenas por metrópoles e cidades economicamente evoluídas, mas também em municípios do interior.

Os resultados da pesquisa reforçam que impulsos normativos, como o que fora efetuado pela LAI são elementos necessários no avanço e consolidação de estratégias de transparência no âmbito público. A superação da chamada "cultura de sigilo" pela "cultura do acesso", essencial para sucesso da LAI é ainda um desafio para sua implementação exitosa. Os dados demonstrados na comparação dos resultados observados por Silva (2005) com os observados nos municípios componentes do Vale do Paraíba, deixam evidentes que tanto a crítica, como elementos de diálogos entre estado e sociedade ainda são vivenciados de maneira incipiente. Metaforicamente o quadro desenhado se aproxima muito mais de um monólogo (onde

apenas um ator, neste caso o Estado), fala do que um diálogo (onde dois atores, que seriam o Estado e a Sociedade travariam uma troca).

Este formato monológico da relação Estado x Sociedade, identificado na pesquisa pode ser expandido para outras esferas de análise não sendo, infelizmente, um mal exclusivo das relações estabelecidas através da Internet. É possível, inclusive, que tenhamos em certa medida uma reverberação das práticas presenciais (monólogo, cultura de sigilo, etc.) nas práticas digitais. Os avanços indicados no estudo não podem suplantar as necessárias ações de avanço neste campo.

Paes (2011), apontou que durante a implementação da política de acesso, pela LAI, é que serão vistos até onde os envolvidos atingirão os princípios pela efetiva acessibilidade do cidadão às informações. Assim sendo, tendo como marco institucional a implementação da LAI em 2011, pode-se afimar que a efetividade da LAI influencia na melhoria dos portais em termos de transparência e democracia digital, indicando a possibilidade de estudos futuros mais específicos e com outras amostras, que aprofundem a questão e verifiquem a existência desta correlação. Outra recomendação pertinente envolve o recorte da problemática da pesquisa. O presente estudo focou na influência da LAI analisando o corpo do Estado e chega a conclusão que esta lei serviu de impulse para melhoria da transparência pública. Contudo, podemos questionar a influência da sociedade e todos seus cidadãos na busca por um estado mais tranparente. Neste sentido, outra proposição de estudos envolve a análise das possíveis pressões da sociedade (para além dos marcos normativos, como é o caso da LAI) para o avanço da transparência pública.

Como limitação desta pesquisa, cita-se o fato das amostras analisadas estarem concentradas na região específica do Médio Paraíba Fluminense, e analisar apenas as informações disponibilizadas nos portais eletrônicos municipais, durante um curto espaço de tempo.

Referências

1. Abreu, J. C. A. de; Leopoldino, C. B. & Melo, D. R. A. (2010), "Administração Pública, democracia participativa e Internet: Uma análise sobre os Portais dos municípios da Região das Agulhas Negras/RJ", em *Revista de Admininstração Municipal*, ano 55, n. 273, Rio de Janeiro, pp. 33-46.
2. Addor, Felipe (2016), *Teoria Democrática e Poder Popular na América Latina*, Florianópolis, Editora Insular.
3. Akutsu, L. & Pinho, J. A. G. (2002), "Sociedade da informação, accountability e democracia delegativa: investigação em portais de governo no Brasil", em *Revista de Administração Pública*, v. 36, n. 5, Rio de Janeiro, pp. 723-745.
4. Almeida. L. R. M. de; Bautista, J. B. & Addor, F. (2017), "Potencialidades e limites do uso da tecnologia para o aprofundamento da democracia", em *R. Tecnol. Soc.*, v. 13, n. 27, Curitiba, pp. 208-226.
5. Arakaki, Cristiane (2008), O governo eletrônico como instrumento de aproximação do governo e o cidadão. Dissertação (mestrado) - Faculdade de Comunicação, Universidade de Brasília, Brasília.
6. Bragatto, R. (2007), Participação Democrática e Internet: Uma breve análise dos Websites dos Governos Federais dos quatro maiores Países Sulamericanos. Dissertação de mestrado, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, PR, Brasil.
7. Brasil. Lei Complementar nº 131, de 27 de Maio de 2009. Diário Oficial da União, Brasília, DF, p. 2, 28 maio 2009, disponível

em:<http://www.in.gov.br/imprensa/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=2&data=28/05/2009>. Acesso em: 8 abr. 2011.

8. Calvosa, M. V. D., Silva, T. A. & Krakauer, P. V. C. (2017), "Portais Eletrônicos Utilizados nos Municípios Fluminenses: Análise das Açõe Inovadoras", em *Sociedade, Contabilidade e Gestão*, v. 12, n. 2, Rio de Janeiro, pp. 63-79.
9. Castells, M. A (2003), *Galáxia da Internet: reflexões sobre a Internet, negócios e a sociedade,* Rio de Janeiro, Jorge Zahar Ed.
10. Coleman, S. (1999), "Cutting out the middle man: from virtual representation to direct deliberation", in Hague, B.; Loader, B. D. (org.), *Digital democracy: discourse and decision making in the information age*, London, Routledge.
11. Colombo, C. (2006), "Innovación democrática y TIC, ¿hacia una democracia participativa?", em *Revista de Internet, derecho y política*, n. 3, Barcelona, pp. 1-13.
12. Cruz, C. F., Ferreira, A. C. S., Silva, L. M., & Macedo, M. A. S. (2012), "Transparência da gestão pública municipal: um estudo a partir dos portais eletrônicos dos maiores municípios brasileiros", em *Revista de Administração Pública,* v. 46, n. 1, Rio de Janeiro, pp. 153-176.
13. Cruz, C. F., Silva, L. M. & Santos, R. D. (2009), "Transparência da gestão fiscal: um estudo a partir dos portais eletrônicos dos maiores municípios do Estado do Rio de Janeiro", em *Contabilidade, Gestão e Governança*, v. 12, n. 3, Brasilia, pp. 102-115.
14. Dahlberg, L. (2001), "Democracy via cyberespace: mapping the rhetorics and practices of three prominent camps", em *New media & society*, vol. 3, num. 2, Chicago-USA, pp. 157-177.
15. Diniz, E. H., Barbosa, A. F., Junqueira, A. R. B., & Prado, O. (2009), "O governo eletrônico no Brasil: perspectiva histórica a partir de um modelo estruturado de análise", em *Revista de Administração Pública*, v. 43, n. 1, Rio de Janeiro, pp. 23-48.
16. Feenberg, A. (1992), "Subversive Rationalization: Technology, Power and Democracy", em *Inquiry: An Interdisciplinary Jornal of Philosophy,* London-UK, pp. 301-322.
17. Ferguson, M. (2002), "Estratégias de governo eletrônico: o cenário internacional em desenvolvimento", em Eisenberg, José; Cepik, Marco (orgs), *Internet e política: teoria e prática da democracia eletrônica*, Belo Horizonte, Editora UFMG.
18. Fiabane, D. F. (2011), *Controle social: um novo frame nos movimentos sociais.* Dissertação de Mestrado, Escola de Administração de Empresas da Fundação Getúlio Vargas. São Paulo.
19. Gomes, W. (2004), "Ciberdemocracia: possibilidades e limites", Conferência Inaugural do II Congresso Ibérico de Comunicação, Covilhã, 2004, Portugal (Inédito).
20. Habermas, J. (1996), *Between facts and norms: Contributions to a discourse theory of law and democracy*, Cambridge, Mass: MIT Press.
21. Leite, A. P., Ferreira, F. E., Pereira, F. F. A. & Guerra, J. (2000), "Portais da Internet", em *Revista de Administração Pública*, v. 34, n.1, Rio de Janeiro, pp. 279-289.
22. Lemos, A., Mamede, J., Nóbrega, R., Pereira, S., Meirelles, L. (2004), "Cidade, Tecnologia e Interface. Análise de Interfaces de Portais Governamentais Brasileiros. Uma proposta metodológica", em *Revista Fronteiras*, v. 6, n. 2, São Leopoldo-RS, pp117-136.
23. Nunes, D. S. (2015), "Desdobramentos da Democracia Brasileira partir da Experiência do

Governo Aberto", em: XII Seminário Internacional de Demandas Sociais e Políticas Públicas na Sociedade Contemporânea, VII Mostra de Trabalhos Jurídicos Científicos, Santa Cruz do Sul, Maio 2016. pp 17, disponível em: http://online.unisc.br/acadnet/anais/index.php/sidspp/article/view/13234/2278. Acesso em: 10 julho 2017.

24. Paes, E. B. (2011), "A construção da lei de acesso à informação pública no Brasil: desafios na implementação de seus princípios", em *Revista do Serviço Público*, v. 62, n. 4, Brasília, pp. 407-423.
25. Pinho, J. A. G. (2008), "Investigando Portais de Governo Eletrônico de Estados no Brasil: muita tecnologia, pouca democracia", em *Revista de Administração Pública*, v. 42, n. 3, Rio de Janeiro, pp. 471-93.
26. Pinho, José Antonio Gomes de (2011), "Sociedade da informação, capitalismo e sociedade civil: reflexões sobre política, internet e democracia na realidade Brasileira", em *Revista de Administração de Empresas*, v. 51, n. 1, São Paulo, pp 98-106.
27. Pinho, J.A.G., Winkler, I., Abreu, J. C, A. & Raupp, F. M. (2016), "Dos vinte réis aos vinte centavos", em J. A. G. Pinho (ed.), *Artefatos digitais para mobilização da Sociedade Civil*, Salvador, Edufba.
28. Raupp, F. M. & Abreu, M. B. (2014), Prestação de Contas de Prefeituras nos Portais Eletrônicos: Evidências Empíricas de Municípios de Santa Catarina. Anais do XXIV Seminário de Iniciação Científica-UDESC. Lages - Santa Catarina, junho 2018.
29. Raupp, F. M., Abreu, E. & Abreu, M. B. (2015), "Disponibilização de informações à sociedade em meios eletrônicos: um estudo nas prefeituras dos maiores municípios brasileiros", em *Revista Catarinense da Ciência Contábil*, v. 14, n. 42, Florianópolis–SC, pp. 41-54.
30. Ribeiro, C. P. P. & Zuccolotto, R. A (2014), "Face Oculta do Leviatã: Transparência fiscal nos municípios brasileiros e suas determinantes socioeconômicas e fiscais", em *Enfoque: Reflexão Contábil*, v. 33, n. 1, Maringá-PR, pp. 37-52.
31. Sæbø, Øystein; Rose, Jeremy; Flak, Leif S. (2008), "The shape of eParticipation: characterizing an emerging research area", em *Government Information Quarterly*, v. 25, n. 3, online, pp. 400-428.
32. Shah, D.V., Cho J., Eveland Jr., P. W. & Kwak, N. (2005), "Information and expression in a digital age: modeling internet effects on civic participation", em *Communication Research*, vol. 32, n.5, pp. 531-565.
33. Silva, S.P. da. (2005), "Graus de participação democrática no uso da internet pelos governos das capitais brasileiras", em *Opinião Pública* [online]. vol.11, n.2, Brasília, pp.450-468, disponível em: http://dx.doi.org/10.1590/S0104-62762005000200007. Acesso em 15 de junho de 2017.
34. Van Dijk, J. (2000), "Models of democracy and concepts of communication", in K. L. Hacker, & J. Van Dijk (eds.), *Digital democracy, issues of theory and practice,* London, Sage publications.

Los límites del institucionalismo como paradigma explicativo de la transparencia y rendición de cuentas en México

The limits of institutionalism as an explanatory paradigm of transparency and accountability in Mexico

Fecha de recepción: 07 de marzo de 2019
Fecha de aceptación: 13 de marzo de 2020

*Miguel Guerrero Olvera**

Resumen

Partiendo de los enfoques críticos de Michel Crozier y Erhard Fridberg, Dani Rodrik y Michel Foucault para analizar los límites del estudio de la realidad social desde una perspectiva institucional, por su no consideración de la complejidad derivada de la interacción de toda institución con otras instituciones, y de que son las relaciones de poder las que les dan sustento, teniendo como referencia el limitado alcance de la transparencia y rendición de cuentas en el México actual, en donde la corrupción manifiesta una interacción histórica con los procesos de patrimonialismo, autoritarismo, corporativismo y clientelismo político.
Palabras clave: Institucionalismo, poder, transparencia, rendición de cuentas, patrimonialismo.

Abstract

It is based on the critical approaches of Michel Crozier and Erhard Fridberg, Dani Rodrik and Michel Foucault to analyze the limits of the study of social reality from an institutional perspective, for their lack of consideration of the complexity derived from the interaction of any institution with other institutions , and that it is the power relations that give them sustenance, having as a reference the limited scope of transparency and accountability in today's Mexico, where corruption manifests a historical interaction with the processes
Key words: Institutionalism, power, transparency, accountability, patrimonialism.

*Universidad Autónoma del Estado de Morelos, México. Correo-e de contacto: mguerreroolvera_2002@yahoo.com.mx

Introducción

El presente documento tiene como punto de partida el análisis de las instituciones y del poder desde los marcos teóricos formulados por Michel Crozier y Erhard Fridberg (1990), Dani Rodrik (2018) y Michel Foucault (2006 y 2007), lo que permitirá explicar, desde diversos posicionamientos, la complejidad del cambio y de la construcción del campo institucional, en consideración de que toda institución es producto y no causa de las relaciones de poder establecidas entre los individuos y sus grupos de pertenencia.

Cubierto este punto, se procede al estudio de la transparencia y la rendición de cuentas, enfatizando las restricciones de no considerar en su aplicación el carácter interinstitucional de todo proceso social, así como pretender su operación en países ajenos a las relaciones de poder que dieron lugar a su formulación e implementación en un contexto histórico-social determinado.

Para el análisis de esta problemática se tiene como referente la situación que durante los inicios del presente siglo guarda México, en donde por las restricciones antes señaladas, la formulación e implementación de programas de transparencia y rendición de cuentas se ha caracterizado por su limitado alcance; sumándose la no consideración de que la corrupción en México se ha manifestado históricamente como una tecnología de gobierno,[1] en función de las prácticas corporativistas y clientelares acordes con la racionalidad autoritaria y patrimonialista de su sistema político.

En la realización de este estudio se utilizó el enfoque metodológico de la perspectiva crítica, por lo que se ponderaron los aspectos históricos-sociales en el desarrollo de una complejidad institucional con sus prácticas, programas y tecnologías de gobierno, con especial énfasis en el análisis histórico del patrimonialismo, el autoritarismo, el corporativismo, el clientelismo y la corrupción en México, refiriendo como corolario de ello, una serie de datos sobre la situación que en este país guarda la corrupción hoy día.

El trabajo se divide en tres apartados, el primero desarrolla las aportaciones de Michel Crozier y Erhard Fridberg, Dani Rodrik y Michel Foucault en torno a las limitaciones del posicionamiento institucional y a las consecuencias derivadas de la no consideración de su carácter interinstitucional, enfatizando para ello la presencia del poder como sustento histórico-social de toda institución; el segundo apartado corresponde al desarrollo teórico-conceptual de la transparencia y de la rendición de cuentas, así como de la consideración de diversos aspectos relacionados con ellas, y finalmente, se presenta el caso de México, referido al fracaso de la implementación de los programas de transparencia y de rendición de cuentas, atento a la presencias histórica de fenómenos como el patrimonialismo, el autoritarismo, el corporativismo y el clientelismo político, que han derivado en una compleja red de corrupción interinstitucional

Poder, instituciones y cambio social

En todo fenómeno social, lo característico es la indeterminación del porvenir, y en ocasiones la existencia de procesos violentos de cambio. Sin embargo, constantes han sido los intentos para hacer de ese porvenir algo predecible y determinado, séase como producto de una

[1] El término tecnología de gobierno se utiliza a lo largo del presente documento, en el sentido presentado por Michel Foucault, para quien "Abordar el estudio del poder en términos de estrategia y de táctica, y no en términos jurídicos, implica analizar el poder como una tecnología [por lo que] estos mecanismos del poder, estos procedimientos de poder, hay que considerarlos como técnicas, es decir, como procedimientos que han sido inventados, perfeccionados, que se desarrollan sin cesar." (Foucault, 1999, p. 241).

voluntad divina o como un acuerdo de voluntades manifestado en leyes jurídicas o morales, o bien, por la formulación de objetivos y de procesos de implementación derivados del ejercicio de la racionalidad todopoderosa de los expertos.

Sin embargo, y pese a ese cúmulo de pretensiones por hacer del porvenir social algo determinado, generando instituciones responsables de la conducción social y de la determinación del comportamiento individual y colectivo, lo cierto es que esas instituciones en las que se plasma todo acuerdo de voluntades como condición de toda acción colectiva, manifiestan una racionalidad imposible de identificar mecánicamente con voluntarismos colectivos o individuales, dado que en su construcción se manifiesta un alto grado de complejidad resultado de acuerdos y desacuerdos, de encuentros y desencuentros, inmersos en el devenir histórico de todo colectivo social:

> Las instituciones no son creaciones mecánicas del Derecho y no se pueden cambiar por simples medios jurídicos. Son el producto de la historia concreta de cada país y se expresan en una serie de equilibrios integrantes de un sistema complejo. Es esa complejidad lo que hace que no puedan ser cambiadas por simple decisión. (Crozier, 1984: 3)

Al ser la realidad social algo indeterminado, manifiesta una gama de posibilidades de realización que vuelven el hacer de los actores algo relevante. El éxito de este hacer dependerá de la puesta en juego de los recursos con que cuenten para incidir y encausar este porvenir hacia la satisfacción de sus interés o de su grupo de pertenencia, lo que nos coloca en el camino del fenómeno del poder.

Poder e instituciones en Michel Crozier y Erhard Fridberg

Michel Crozier y Erhard Fridberg (1990) explican al poder como una relación en donde existe la posibilidad de que un individuo establezca algún tipo de influencia frente a otro u otros, es decir, significa que el primero es capaz de definir una predominancia de objetivos sobre los demás, de manera que esta relación sea capaz de orientar algún tipo de acción. Esta relación es de intercambio, de un intercambio que favorece más a una de las partes involucradas, es una relación de fuerza de la cual uno puede sacar más ventaja que el otro.

Lo hasta aquí señalado permite afirmar que en lo social no existen sistemas totalmente regulados o controlados, ya que siempre habrá un margen mayor o menor de incertidumbre respecto al porvenir. Porvenir que se irá construyendo de acuerdo al comportamiento de los actores y del colectivo social. Por lo tanto, todo individuo, en tanto parte de la realidad social indeterminada, cuenta con un margen de liberad que puede utilizar estratégicamente en sus relaciones con los otros.

El que sea la libertad un efecto de esta indeterminación, es lo que convierte a la relación entre los individuos en una relación de poder, debido a la libertad que existe ante la ausencia de una determinación absoluta que condicione su proceder hacia un fin u objetivo absolutamente determinado, convirtiendo así a los escenarios de esta relación en una arena en donde se manifiesta la búsqueda de la determinación del porvenir acorde con sus muy particulares intereses, que por estar en confrontación con los intereses de otros individuos, su desempeño y posibilidad de éxito será acorde con los recursos en confrontación con que se cuente. Ahondando en ello, Crozier y Fridberg señalan:

> [El poder], en el fondo no es otra cosa que el resultado, siempre contingente, de la movilización, por los actores, de las fuentes de incertidumbre

> pertinentes que ellos controlan en una estructura de determinado juego, por sus relaciones y transacciones con los otros participantes en ese juego. Es, pues, una relación que en tanto mediación específica y autónoma de los objetivos divergentes de los actores, está siempre ligada a una estructura de juego. Esta estructura, de hecho, define la pertinencia de las fuentes de incertidumbre "naturales" y "artificiales" que éstos pueden controlar. (Crozier y Fridberg, 1990: 26)

La relevancia de esta afirmación deriva, entre otras razones, de que toda relación de poder "está siempre ligada a una estructura de juego." (Crozier y Fridberg, 1990: 26), es decir, de un juego estructurado que habrá de desarrollarse de acuerdo a las reglas, o instituciones, formuladas en un proceso de construcción histórico y social, en donde resulta imposible identificarlas con el interés exclusivo de uno o algunos de los actores, por ser producto de negociaciones permanentes acordes con las fortalezas y los recursos con que cuenten: fuerza física, riqueza, prestigio, etc.

Por lo anterior, bien se puede señalar que las instituciones reflejan las relaciones entre los actores y las fortalezas o debilidades de ellos en el juego que realizan, de tal forma que en su origen son producto del juego de fuerzas involucradas por dichos actores. En este punto resalta la importancia que para Crozier y Fridberg tiene la organización, por ser en ella en donde habrá de materializarse todo tipo de acción colectiva, pero además, porque su función es restringir las voluntades individuales con la finalidad de resolver los problemas derivados de dicha acción, es decir, limita el ejercicio de las relaciones de poder, dado que impone restricciones a los individuos.

Si bien se puede decir que las organizaciones son entes artificiales construidos de forma arbitraria, y coyuntural para posibilitar la acción colectiva, es con sus reglas y estructuras derivadas del juego de poder, que se busca determinar los espacios en donde se desarrollarán nuevas relaciones, convirtiéndolos en espacios de incertidumbre y de poder, por lo que quien pueda controlar la incertidumbre en ellos, contará con una cantidad considerable de poder en la organización, es decir, el juego del poder se traslada al interior de las propias organizaciones.

De esta caracterización de las relaciones de poder vinculadas a una estructura de juego, Crozier nos resalta sus implicaciones para toda realidad social: "si no se puede cambiar la sociedad por decreto, es porque se enfrenta a esa inmensa red de juegos autónomos más o menos constrictivos y organizados a través de los cuales los individuos expresan su libertad." (Crozier, 1984: 14)

Es esta característica de indeterminación la que da lugar a que el porvenir se pueda definir en toda una gama de posibilidades por la participación activa de los diversos actores, no existiendo por tanto la posibilidad de que el porvenir se encuentre determinado por un tipo de racionalidad absoluta con capacidad de definición de objetivos cumplibles de manera precisa, lo que hace que ningún modelo derivado de alguna realidad exitosa, y mucho menos producto exclusivo de la mente del planeador o del legislador, pueda manifestarse de manera exacta como en su realidad de origen o en la mente del planeador, sino incluso pudiera dar lugar a efectos perversos o contraintuitivos, como les nombran Crozier y Fridberg (1990).

En suma, para estos autores, toda relación es una relación de poder dinámica, por lo que se puede considerar como un juego en donde los actores manifiestan estrategias encaminadas a ser ellos quienes por sus recursos pudieran determinar el porvenir,

controlando la incertidumbre. Pero también es dinámica porque es provisional, ya que debe cambiar, aun y cuando se haya institucionalizado

Es por ello que se puede señalar como rasgo característico de toda institución que ninguna de ellas es de carácter universal, dado que deberán adaptarse a comunidades que cuentan con necesidades y preferencias distintas, incluso a su comunidad de origen por su particular historia y determinación geográfica. Si bien toda institución cumple funciones de regulación, creación, estabilización, legitimación, etc., no existe una forma única de manifestarse o que sea considerada como la mejor; por el contrario, existe toda una gama de variaciones posibles, es decir, la función institucional no adopta una forma única.

La interinstitucionalidad en Dani Rodrik

Dani Rodrik (2018) cuestiona la existencia de las llamadas buenas prácticas, por la dificultad de llevar a cabo la imitación institucional, como ha sido pretendido durante los últimos años por organismos internacionales como la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) y el Banco Mundial. El argumento de este autor "es que los elementos del panorama institucional tienden a relacionarse de manera complementaria unos con otros, condenando al fracaso las reformas parciales" (Rodrik, 2018, s.p.), es decir, ninguna institución se manifiesta de forma aislada, sino en vinculación permanente con otro tipo de instituciones, generando así un diseño institucional en el que serán las interrelaciones entre diversas instituciones las que habrán de definirlo, por ejemplo:

> A falta de programas de formación en el mercado laboral y de redes adecuadas de seguridad, puede ser contraproducente desregular los mercados laborales facilitando el despido de los trabajadores por parte de las empresas. Sin la tradición de accionistas fuertes que limiten la asunción de riesgos, puede ser un desastre permitir a las instituciones financieras que se autorregulen (Rodrik, 2018, s.p.)

En este mismo tenor se puede señalar el papel de la ciencia, ya que siendo deseable que fuera ella la que determinara el tipo de decisiones sobre el qué hacer en el terreno social, la presencia de actores con intereses particulares y divergentes respecto a los de otros actores, vuelven imposible la adopción de criterios científicos como única determinante para la toma de decisiones, dando lugar con ello a la necesidad de la conciliación de intereses mediante prácticas dialógicas y políticas para llegar a acuerdos sustentados en la consideración de los más posibles intereses en pugna, generando con ello un rumbo distinto a lo que los criterios científicos pudieron determinar cómo lo deseable. (Rodrik, 2018)

Siendo este el rasgo característico de toda realidad social es que no se puede pensar en la existencia de óptimos sociales, debiéndoles sustituir criterios de lo racionalmente posible, o incluso de lo racionalmente poco deseable, pero acorde con el uso de recursos de los diversos actores para imponer sus propios criterios e intereses, aún fuera de toda lógica científica existente.

Por lo anterior, es que la existencia de óptimos acordes con una racionalidad única, todopoderosa, habrá de ser permanentemente sustituida en el terreno de lo social por acercamientos a objetivos móviles que den cuenta no de lo deseable, sino de lo posible, convirtiéndose así al método de prueba y error en el más conveniente para ir transitando en la construcción del porvenir, que por indeterminado, abre la posibilidad para una enorme gama de acontecimientos diversos.

Poder, instituciones y cambio en Michel Foucault

Para Michel Foucault el poder es una fuerza, una fuerza que se manifiesta en potencia, una potencia que se va a convertir en acto cuando entre en relación con otras fuerzas a las que tratará de afectar, o bien resistiéndose a ser afectada por ellas. Para Foucault el poder es amorfo, no tiene forma, por lo que para que el poder se manifieste en alguna forma, se singularice, es necesario que genere una afectación en otra fuerza. En otra fuerza que bien puede ser inducida, incitada, desviada, facilitada o dificultada en su acción, ampliada o limitada, o bien, haciendo de su acción algo más o menos probable. Esta caracterización el poder indujo a Foucault a afirmar que todo poder es una acción que recae sobre otra acción. (Foucault, 2006)

Para este autor, el estudio de una institución no puede partir de ella misma, es decir, será un error pretender lograr su conocimiento a partir de su estructura, su densidad institucional y la necesidad lógica de cada uno de los elementos que le constituyen. Tampoco será posible el conocimiento de una institución partiendo de su análisis funcional, dado que el estudio de las funciones ideales de una institución y la manera óptima de ejercerlas, en tanto aspiraciones y logros pretendidos, bien pueden derivar en fracasos de su funcionalidad o en déficits funcionales, por lo que este tipo de análisis deberá ser sustituido por el punto de vista exterior de las estrategias y tácticas implementadas por los individuos o colectivos en la relación de poder que entre ellos se establezca. (Foucault, 2006)

Tampoco deberá de considerarse la institución, en tanto objeto, como algo determinado o prefabricado, se deberá de captar en permanente movimiento, resultado de tecnologías móviles que le mantienen en constante transformación. Su definición estará dada por toda una gama de posibilidades de interacción de los elementos que se manifiestan en su exterior, y las más de las veces vinculados entre sí como tecnologías de poder.

Por tal motivo, a decir de Foucault, las más de las veces se ha venido cayendo en el error de partir del análisis del poder derivado de la existencia pretendidamente a priori de las instituciones, es decir, de forma contraria a como correctamente debería de realizarse dicho análisis:

> En síntesis, el punto de vista adoptado en todos esos estudios consistía en tratar de extraer las relaciones de poder de la institución, para analizarlas [desde la perspectiva] de las tecnologías, extraerlas también de la función para retomarlas en análisis estratégico y liberarlas del privilegio del objeto para intentar resituarlas desde el punto de vista de la constitución de los campos, dominios y objetos de Saber. (Foucault, 2006, p. 144)

Es el propio Michel Foucault (2007) quien define este proceso como el pasar de un institucionalcentrismo a un antiinstitucionalismo, dado que no existe un sistema reglamentario general que determine el proceder en la institución. Su funcionamiento depende de las relaciones de poder que en ella se manifiestan y que se caracterizan por su multiplicidad, dispersión, sistema de diferencias y jerarquías y, más aún, por una disposición táctica del papel que desempeñan los individuos para el ejercicio del poder, dado que si el poder no tiene centro, no se identifica con persona alguna o grupo, sino se manifiesta disperso, en relevos, redes, y apoyos recíprocos diferenciados.

Resulta relevante que este autor identifique a la organización como un campo de batalla en el que:

> El marco general de ese sistema de poder, se ajustará y deberá ajustarse a la caracterización,

> la localización, el ámbito de aplicación de esa explosión de la fuerza y su desencadenamiento. […] En otras palabras, si llegamos a una disposición táctica semejante, es sin duda porque el problema, antes de ser o, más bien, para poder ser el problema del conocimiento, de la verdad de la enfermedad y de su curación, debe ser un problema de victoria. En este asilo se organiza entonces; efectivamente, un campo de batalla. (Foucault, 2007: 22)

En esta organización, como en cualquier otra, en tanto campo de batalla, el poder se ejerce en forma meticulosa y calculada, por lo que sus tácticas y estrategias se definen de manera perfecta en torno al ejercicio del poder. Ante estos considerandos:

> Lo importante, entonces, no son las regularidades institucionales sino, mucho más, las disposiciones de poder, las redes, las corrientes, los relevos, los puntos de apoyo, las diferencias de potencial que caracterizan una forma de poder y que son, creo, precisamente constitutivos a la vez del individuo y de la colectividad. (Foucault, 2007: 32)

Con lo anterior, nuestro autor cuestiona la regularidad de la aplicación de las reglas, por no ser ellas las importantes, sino la forma como el poder se dispone, la red en que se manifiesta, los puntos de apoyo y las diferencias de potencial que adquiere, que son derivados del desempeño de los individuos y la colectividad.

Desempeño que habrá de darse como consecuencia de la libertad de los individuos, pues sin ella no existiría poder, sino dominación. Es este juego del poder el que definirá el porvenir de toda actividad social, y no desde las instituciones, sino desde las relaciones de fuerzas y su manifestación táctica atravesando las instituciones, por lo que Foucault señala: "en vez de hablar de institución, me gustaría más tratar de ver cuáles son las tácticas puestas en acción en esas prácticas que se enfrentan." (Foucault, 2007: 34)

En suma de lo hasta aquí dicho, previo al papel de las instituciones regulando el comportamiento de los sujetos, deberá analizarse la interacción que ellas tienen en un entramado de instituciones, de cuya interacción derivará el éxito o no de su funcionamiento y de la consecución del objetivo pretendido, dado que ninguna institución se desempeña en el vacío, y mucho menos de manera independiente de la totalidad social y del tiempo histórico correspondiente de los que forman parte, lo que implica el realizar sobre ellas un análisis de tipo genealógico[2] que permita el análisis de las formas de ejercicio del poder que le antecede a toda institución; máxime si esa institución no se corresponde con las condiciones histórico-sociales de la realidad en que se pretende aplicar como modelo importado de una realidad genealógicamente distinta, en la que no existen las instituciones de interacción que posibilitaron en su lugar de origen el éxito de la institución importada.

Ahondando en lo anterior, para Michel Foucault una institución no es origen, no es esencia, no es fuente de nada, son mecanismos operatorios, son prácticas a través de las cuales se explica el poder, dado que en toda institución se presupone una relación de poder. En una institución se integran relaciones de fuerza. Es por eso que una institución es reproductora no productora, ya que la función de producir corresponde al poder. (Foucault, 2007)

Cuando se pretende la vigencia o aplicación de una institución que ha sido importada, y se carece de la relación de poder que le dio origen, no

[2] Se habla de un período genealógico de Foucault para referirse a aquellas obras dedicadas al análisis de las formas de ejercicio del poder.

es posible su operación o funcionamiento porque funciona en el vacío. Es por ello que cuando una institución en la que se reflejan determinadas relaciones de poder, se traslada, se exporta a otras áreas geográficas, localidades o países, la ausencia de las relaciones de poder que están reflejadas en ella, conlleva al fracaso su implementación, a la imposibilidad de éxito, a su inoperatividad.

La historia de las instituciones no es autónoma ni independiente de la historia de las relaciones de poder. Lo que cambia no es el producto, la forma, lo histórico, lo estratificado, lo que cambia son las fuerzas que se manifiestan en ellas, y este cambio se produce cuando estas fuerzas entran en relación con otras fuerzas que se producen desde fuera, a través de estrategias encauzadas bien a afectar, o bien a no ser afectadas por otra fuerza, es decir, el devenir, el cambio o la transformación, concierne a las fuerzas que componen una relación de poder y no a las formas compuestas que son derivadas de esa relación de fuerzas.

El cambio de las formas, el cambio de las instituciones, el cambio de lo singular, se produce por la relación de fuerzas que se manifiestan en esas instituciones, en esas formas. Esta relación de fuerzas es dinámica, es cambiante, varía permanentemente, por lo que es el cambio de ellas la que da lugar a nuevas composiciones de la relación de fuerzas, y en consecuencia a formas distintas en las que se manifiesta, esto es, a instituciones diversas.

Es así como en Foucault podemos entender al cambio como producto de una nueva relación de fuerzas, de quién afecta a quién, o de una fuerza que entra en relación con otras fuerzas distintas a aquellas que dieron lugar a una forma o institución determinada, y que ahora producen otro tipo de composición, otro tipo de formas o instituciones.

Lo hasta aquí dicho adquiere relevancia cuando nos encontramos con experimentos constantes para el traslado de instituciones provenientes de localidades en donde son punto de arribo, reflejo de una correlación de fuerzas determinadas y no prototipos de sociedades ideales carentes de todo sustento real, como es el caso de la pretensión de universalizar la transparencia y la rendición de cuentas como atributo deseable de todo régimen de gobierno, sin la consideración de los atributos histórico-sociales de las relaciones y juegos de poder, de las tácticas y estrategias prevalecientes en los países hacia donde se pretende su exportación, pretendiendo con ello, parafraseando a Crozier, cambiarlas por decreto.

Transparencia y rendición de cuentas

La transparencia se refiere al hecho de que en una organización pública exista información que permita conocer las actividades que en ella se realizan, el uso que se lleva a cabo de los recursos que le son asignados y los resultados que logra; siendo necesario que a esta información tenga acceso el conjunto de la sociedad. En la transparencia no se manifiesta necesariamente una relación de intercambio entre la organización que produce la información y quienes están en condiciones de utilizarla, por lo que la transparencia deberá de existir independientemente de que alguien use o no la información que generan las organizaciones. (Sosa, 2011)

Dado que la asimetría de la información, que refiere la diferencia en la posesión de la información entre los diversos sujetos en una organización, es un factor que da lugar a la falta de transparencia y a la presencia de la opacidad, resulta importante y relevante el que de acuerdo a Hofbauer, la transparencia, encaminada a superar dicha asimetría, posea los siguientes atributos:

1. La información debe ser de calidad, entendida ésta como verás clara y oportuna.
2. La información debe ser congruente, tomar en cuenta que la información tiene una finalidad con respecto a la rendición de cuentas. La congruencia permite que todo cuanto publiqué el gobierno sea comparable con otra información relacionada.
3. Para la transparencia, el ejercicio público gubernamental de información debe de ser de fácil acceso, comprensivo, relevante y confiable. (Hofbauer, 2005: 38)

El que una organización gubernamental sea transparente no se manifiesta de manera natural o automática, implica que deberá ser construida mediante la atención a diversos aspectos de tipo legal, reglamentario, político, organizacional, educativo, cultural, entre otros, tanto al interior como al exterior de la organización. Por tal motivo, para que la transparencia pueda ser una realidad, será necesario modificar una serie de hábitos, formas de organización, estructuras burocráticas y aspectos diversos que impiden su presencia.

Es por ello que el tema de la transparencia no es si debe o no estar presente, sino de la posibilidad de serlo. Por lo que no es suficiente el que se enuncie a través de leyes, normas o reglamentos, sino que trascienda al terreno de la implementación. De igual modo, no resulta suficiente la voluntad de aquellos involucrados en la decisión de que exista, dado que el tema de la transparencia está en su práctica, en su presencia en el ámbito del día a día de las organizaciones, de sus rutinas y procedimientos, en la adopción de la transparencia en el terreno de la cultura organizacional, para que se manifieste a través de valores y que sean ellos los que determinen el comportamiento de los sujetos que forman parte de la organización, por lo que con la transparencia no solamente se debe pretender modificar el ámbito de acción de las organizaciones, sino particularmente el comportamiento de los individuos.

En consecuencia, todo proceso de cambio hacia la transparencia va a enfrentar situaciones de diversa naturaleza. Una de ellas es de tipo técnico, pues si se considera que las normas, los procedimientos, los reglamentos, los manuales operación ya están establecidos, intentar el cambio modificándolos no resultará suficiente, pues enfrentarán la resistencia al cambio de los individuos para no implicarse en formas distintas de hacer las cosas, de tal manera que las más de las veces van a adoptar procesos de simulación, de adaptación sin cumplimiento; esto es, sin hacer efectivamente lo que se les está requiriendo llevar a cabo.

Por tal motivo, para propiciar la presencia de la transparencia habrá que modificar la cultura organizacional, esto es, la manera como se toman las decisiones, como se definen los problemas, como se establecen las prioridades y los valores que acompañan en su realización, ya que muchas veces el modificar los procedimientos, las reglas, los manuales, es percibido como una amenaza para los privilegios de los individuos. Privilegios que se han ido formando como resultado de las rutinas administrativas que se han visto establecidas al pasar de los años, y es por ello que intentar implementar modos distintos de hacer las cosas, transparentar estos procesos de los que se benefician diversos sujetos, puede resultar sumamente complejo.

Dado que con la transparencia lo que se pretende es generar mecanismos de control sobre el desempeño de los individuos en una organización, particularmente de los responsables de las mismas, a partir de que se conozca cómo se llevan a cabo los procesos de los que son responsables, cómo se toman las decisiones, cómo se hacen uso de los recursos, será más difícil

que con la transparencia se generen decisiones discrecionales ajenas a la atención del interés público o general.

Sin embargo, la implementación de la transparencia no es cosa fácil, dado que las más de las veces es la opacidad la que da lugar a la obtención de beneficios en el manejo discrecional de los recursos, en la toma de decisiones vinculadas con el interés particular de los sujetos, utilizando la información como un arma política para establecer procesos de intercambio con individuos que a cambio de obtener beneficios otorgan sin cortapisas su lealtad y disciplina; sin embargo, siendo difícil el proceso de implementación de la transparencia, deberán de darse, además de la voluntad política o las normatividades, cambios de carácter cultural y organizacional para que se adopten criterios de transparencia, porque si esto no se manifiesta, toda normatividad jurídica será letra muerta.

Si partimos del hecho de que el compromiso y la responsabilidad de toda organización pública y gubernamental es alcanzar y lograr los objetivos que le fueron encomendados como parte del proceso de implementación de políticas públicas, resulta indispensable saber cuál es el proceso que se está llevando a cabo dentro de la organización para transparentar el comportamiento de los sujetos y evaluar la calidad de su desempeño, es decir, si con su comportamiento están siendo responsables con aquello que les ha sido asignado para la consecución de los objetivos de la organización.

Para lograr su cometido, la transparencia ha de poseer diversas características, lo que nos mueve al terreno de su clasificación en opaca o clara. La primera de ellas, de acuerdo con Jonathan Fox:

> No revela cómo se comportan realmente las instituciones en la práctica, ya sea en términos de cómo toman decisiones o los resultados de sus acciones. El término también se refiere a la información que se divulga solo nominalmente, o que se revela pero no es confiable. [Lo que hace] necesaria una enorme inversión de la sociedad civil para traducir datos nominalmente públicos en información claramente transparente.[3] (Fox, 2007: 667)

En contraparte:

> La transparencia clara se refiere tanto a las políticas de acceso a la información como a los programas que revelan información confiable sobre el desempeño institucional, especificando las responsabilidades de los funcionarios y el destino de los fondos públicos. La transparencia clara arroja luz sobre el comportamiento institucional, lo que permite a las partes interesadas (como los encargados de formular políticas, los encargados de formular opiniones y los participantes del programa) seguir estrategias de cambio constructivo.[4] (Fox, 2007: 667)

La relevancia de la existencia de uno u otro tipo de transparencia se manifiesta cuando ella se cruza con el tipo de rendición de cuentas existente, pero antes de referir esta gama de posibilidades, pasemos a ocuparnos de lo que es la rendición de cuentas y de los diversos aspectos derivados de ella.

La rendición de cuentas implica estar obligado a emitir reportes, explicaciones o justificaciones de algo que se haya realizado, a dar respuesta a las diversas preguntas presentadas, por lo que da lugar

[3] La traducción es propia.

[4] La traducción es propia.

a una relación entre representados y representantes, entre el conjunto de la sociedad y los servidores públicos o políticos activos, quienes tendrán que dar cuenta del uso que hagan de los diversos poderes que les fueron conferidos, así como responsabilizarse de los errores en que pudieran incurrir y las incompetencias o los engaños que en el ejercicio de ese poder pudieran causar.

Es así que la rendición de cuentas tiene dos dimensiones. La primera corresponde a la obligación que tienen los políticos y funcionarios públicos de informar y justificar las acciones que realizan, y la segunda, implica que en la rendición de cuentas necesariamente los representados, aquellos que solicitan cuentas, tengan la capacidad de generar, imponer y aplicar sanciones a los funcionarios en caso de que violen las normas de conducta o su comportamiento no se corresponda con lo que de ellos se espera:

> Así, los gobernantes deben abrirse a la inspección pública; deben explicar y justificar sus actos y deben estar supeditados a las sanciones en caso de incurrir en falta o ilegalidad. Para eso, las democracias ponen en marcha instituciones, procedimientos y leyes que van desde el acceso a la información en manos del gobierno por parte de los ciudadanos, hasta la remoción de los gobernantes mediante el voto. (Schedler, 2004: 7)

Estas características de la rendición de cuentas dan lugar a una relación vinculante, dado que implica la relación entre dos partes: una de ellas, que cuenta con el derecho de solicitar que se rinda cuentas y de actuar como vigilante y elemento de control de los servidores públicos y de los políticos, y la otra, la presencia de alguien que estará obligado a atender las demandas, las peticiones, los reclamos, los requerimientos de que se haga responsable de los actos u omisiones cometidos.

Una condición importante para la presencia y éxito de la rendición de cuentas es la existencia de la democracia representativa y del sistema de pesos y contrapesos, por lo que su origen se ha ubicado en los Estados Unidos de Norteamérica en 1789, con la promulgación de su Constitución política. Quizá es por eso que hoy día, hechos tales como la competitividad electoral, la presencia de gobiernos divididos y la alternancia, obligan a los diversos niveles de gobierno a ejercitar la rendición de cuentas, siendo ante la pretensión de continuidad en el ejercicio del poder, que el juicio de valor de la ciudadanía sobre su desempeño resulta relevante. Es ante esta búsqueda de continuidad en el gobierno que se presenta como una condición la obligación de explicar, de informar, de justificar una acción u omisión que se ha llevado a cabo, así como la responsabilidad que derive de dicha acción u omisión realizada.

Todo esto son las dinámicas que ha venido generando la presencia de la democracia representativa, que obliga a los funcionarios públicos y a los políticos a tener que dar cuentas de sus actos y responsabilizarse de ellos ante los votantes, las asambleas, los diversos poderes, entre otra gama de actores que son quienes exigen cuentas a estos políticos o funcionarios públicos. En este sentido, podemos señalar que la rendición de cuentas incide directamente para evitar el abuso del poder, ya que exige que los gobernantes y los funcionarios públicos respondan de manera eficaz, honesta y transparente a las responsabilidades que les han sido encomendadas.

Existen dos tipos de rendición de cuentas: la suave o ligera y la dura o estricta. La diferencia entre ellas radica en que exista o no un uso efectivo de mecanismos de sanción. En la rendición suave no hay la posibilidad de que el funcionario público o el político sean castigados, no obstante que rindan cuentas y puedan o no justificar sus

actos realizados. En contraparte, la rendición de cuentas dura sí da lugar a que existan sanciones, acciones correctivas, disciplinarias, para aquellos funcionarios o políticos que no cumplan con la responsabilidad del buen uso del poder que les fue conferido. (Fox, 2007)

De igual modo, podemos referir la presencia de la rendición de cuentas de tipo horizontal y la de tipo vertical. La horizontal se manifiesta cuando el que exige que se hagan responsables los servidores públicos, pertenece a agencias estatales que cuenta con autoridad legal para hacerlo, por lo que llevan a cabo supervisiones de rutina y pueden inclusive impulsar la aplicación de sanciones penales hacia otros agentes que pertenecen también al Estado. En este sentido, la rendición de cuentas horizontal implica que son las mismas instituciones estatales, que cuentan con autonomía, las que exigen la rendición de cuentas. (O'Donnell, 1998)

La rendición de cuentas vertical bien puede ser de tipo electoral o social-vertical. La electoral se manifiesta cuando se producen elecciones y se sanciona a los políticos no eligiéndolos a nuevos puestos del gobierno o bien negándoles la continuidad en los mismos. La social-vertical se manifiesta cuando diversas agrupaciones ciudadanas, los medios en comunicación u otros actores estratégicos, manifiestan una crítica moral y pública a las acciones que realizan los servidores públicos o los políticos. (O'Donnell, 1998)

Bien se puede afirmar que la transparencia es una condición importante para la rendición de cuentas; máxime si se considera que la rendición de cuentas tiene dos dimensiones básicas: una, la obligación de informar de los políticos y los funcionarios públicos sobre las decisiones tomadas, sobre las acciones realizadas, sobre el uso de los recursos o sobre resultados alcanzados, y la otra, la dimensión complementaria referida a la capacidad de ejercer sanciones sobre aquellos que hayan violentado sus responsabilidades públicas. Sin embargo, la rendición de cuentas es mucho más que el simple hecho de producir y dar a conocer la información, dado que la rendición de cuentas implica necesariamente una interacción permanente entre los gobernantes y los gobernados.

Como ya se ha mencionado, la transparencia y la rendición de cuentas no se manifiestan en un mismo momento, ni en un mismo espacio. Sin embargo, la relación que se establece entre transparencia y rendición de cuentas es compleja, dando lugar a procesos diversos por la interacción que bien puede establecerse entre los tipos de transparencia existente: clara u opaca, y los tipos de rendición de cuentas posible: blanda o dura.

De acuerdo con Sosa (2011), puede suceder que la transparencia sea opaca y la rendición de cuentas suave, y en ese sentido tendremos una demanda de información pública dispersa y los datos que se informen serán opacos, se limitarán a lo suficiente, será información mínima que dé cuenta o que dé cumplimiento a lo que el marco normativo establece, pero sin pretensión alguna de que en realidad los gobernados entren en conocimiento preciso de lo que acontece al interior de las organizaciones. Se responde a las demandas de información sin mayor pretensión que la respuesta a la responsabilidad legal que esto implica, y en consecuencia, no existen sanciones o castigos sustantivos que puedan corregir las desviaciones generadas. Es un campo de interacción limitado a una configuración poco sólida y que en consecuencia poco va contribuir al tema de la gobernanza.

La posibilidad de interacción entre una transparencia opaca y una rendición de cuentas dura da lugar a la existencia de mecanismos efectivos de castigo de sanción, pero de sistemas de

información restringidos, en donde los gobernados manifiestan poco interés por conocer realmente lo que sucede al interior de las organizaciones, y esto conlleva las más de las veces a que las sanciones que se apliquen sean selectivas, encaminadas más generar chivos expiatorios, sanciones políticas a sujetos, por la ausencia de una transparencia clara. (Sosa, 2011)

La interacción que se da con una transparencia clara y una rendición de cuentas suave se manifiesta a través de un escenario de cohesión social importante, en donde se da lugar a un proceso de colaboración y de diálogo entre la sociedad civil y gobierno, por lo que el interés por conocer el funcionamiento de las instituciones da lugar a que se demande y se presenten solicitudes de información, pero sin acciones correctivas de tipo punitivo, dado que existen acuerdos permanentes. (Sosa, 2011)

Finalmente, la interacción que se produce entre una transparencia clara y una rendición de cuentas dura, pasa a ser el ámbito ideal en donde el uso amplio y efectivo de los diversos medios o recursos con que se cuenta permiten un equilibrio social entre la demanda de transparencia y la rendición de cuentas:

> El tipo más significativo de responsabilidad es producido por aquellas agencias públicas y de la sociedad civil que tienen el poder no solo de revelar datos existentes, sino también de investigar y producir información sobre el comportamiento institucional real. Esta capacidad de producir respuestas permite la construcción del derecho a la rendición de cuentas.[5] (Fox, 2007: 668)

Bajo estos considerandos es que debemos ubicarnos en un punto en donde la pregunta correcta no es si la transparencia y la rendición de cuentas son deseables para un país como el nuestro, lo cual resultaría innegable, sino que la pregunta correcta es si la transparencia y la rendición de cuentas son algo posible en países como México, por los considerandos presentados a continuación.

El caso de México

Históricamente en nuestro país lo que ha prevalecido es un Estado patrimonialista, autoritario y clientelar, lo que le ha inducido al uso permanente de la corrupción como tecnología de gobierno, y que en ocasiones bien podría calificarse como ilegal.[6] Estos son los procesos que han adquirido carta de naturalidad institucional, de manera informal o cuasi formal, en México.

En este significado de la ilegalidad, bien se puede afirmar que ella ha estado presente desde que se estableció la Constitución de 1824, por su no correspondencia con las condiciones de un país ajeno a toda práctica federalista y descentralizada, como habría de enunciarse en ella. Condiciones de ilegalidad que habrían de continuarse con la Constitución de 1857, en donde se pronunciaron por un régimen pro-parlamentario cuando las condiciones no estaban dadas para ello, induciendo al ejercicio de prácticas y acciones anticonstitucionales a Benito Juárez, sin lo cual, el propio Estado mexicano no hubiera sobrevivido ante esta incongruencia legislativa.

Este contexto se manifestó también en la Constitución de 1917, por formalizar rasgos de soberanía para los Estados federados y una formal división de poderes que lejos se encuentran de ser características de una realidad centralizada en la persona de un ejecutivo fuerte con facultades constitucionales

[5] La traducción es propia.

[6] Por ilegal se define a todo aquello que "sea contrario o que no respete la ley establecida por el hombre, por una autoridad vigente y competente" (definicionabc, 2019).

y meta-constitucionales; de una realidad política altamente patrimonialista, de prácticas corporativas y clientelares propicias para la presencia de la corrupción como tecnología de gobierno.

Por patrimonialismo se ha de entender, a decir de José Fernández, una forma de ejercicio del poder, en donde:

> El soberano es visto como el señor que dispensa su favor y su gracia al pueblo; los puestos públicos no son asignados por capacidad y competencia sino por lealtad y simpatía; no hay una formación estricta y regulada de los funcionarios sino una nominación que obedece a la conveniencia de quien posee la autoridad. (Fernández, 2013: s.p)

En México el soberano se encarnó en el titular del poder ejecutivo, quien a diferencia del monarca absoluto, usufructuaba el poder por sólo 6 años, y no por su persona, sino por el cargo. El ejercicio del poder por parte del ejecutivo, las más de las veces fue autoritario, no obstante la existencia de contrapesos en los llamados factores reales del poder, que ha decir de Pablo González Casanova (1975), se integraban por los caudillo y caciques regionales y locales, el ejército, el clero y los empresarios. Este autoritarismo se manifestó mediante la apropiación patrimonialista del aparato de gobierno, particularmente de la administración pública.

Lo anterior, en modo alguno carece de antecedentes históricos, dado que la biografía de México está cargada de esa racionalidad patrimonialista y prácticas derivadas, como bien lo señaló Octavio Paz: "los mexicanos hemos vivido a la sombra de gobiernos alternativamente despóticos o paternales pero siempre fuertes: el rey-sacerdote azteca, el virrey, el dictador; el señor presidente" (Paz, 1978: 3).

Ejemplificando más al respecto, el mismo Octavio Paz describe diversos momentos:

1. Nueva España era una sociedad en la que el Príncipe consideraba al gobierno como su patrimonio privado y al de los funcionarios como sus servidores familiares. […] no negaban el carácter patrimonialista del gobierno virreinal. Y no lo negaban porque el virreinato reproducía las características y las estructuras políticas de la metrópoli, acentuadamente patrimonialistas. (Paz, citado por Zabludovsky, 1986: 87)
2. Los gobiernos que sucedieron a Díaz, pasada la etapa violenta de la Revolución, impulsaron el proceso de enriquecimiento y muy pronto, con Calles, otro general, el gobierno mexicano inició su carrera de gran empresario. Hoy es el capitalista más poderoso del país aunque, como todos sabemos, no es ni el más eficiente ni el más honrado. (Paz, 1978: 15)
3. El Estado post-revolucionario completó su evolución con la creación de dos burocracias paralelas. La primera está compuesta por administradores y tecnócratas; […] La segunda está formada por profesionales de la política y es la que dirige, en sus diversos niveles y escalones, al PRI. Las dos burocracias viven en continua ósmosis y pasan incesantemente del Partido al Gobierno y viceversa. (Paz, 1978: 16)

Hubo en este sentido de caracterizar al régimen político mexicano la presencia de una racionalidad patrimonialista, de la que hubieron de derivar, más allá de los discursos oficiales y legalistas, el establecimiento de objetivos y estrategias permisibles y alcanzables a través de prácticas clientelares insertas en ensamblajes de poder y mediante el uso de medios calculados para tal fin; una racionalidad vinculada con una doble moral, la del discurso, y la de la práctica eficaz

para insertarse en una ejercicio del poder que hizo del intercambio de beneficios materiales por lealtades al régimen, una constante de estabilidad y de ascenso social, manifestados estos ejercicios en la persona del ejecutivo y de un ejército de servidores públicos responsable de la transmisión y operación de estas prácticas autoritarias:

> En lugar del equilibrio entre los poderes de la Unión se le otorgaron amplias facultades al jefe del Ejecutivo para que ejerciera el mando a discreción con una serie de atributos que en la práctica permitieron la centralización abrumadora. […] Hoy, sin embargo, visto y juzgado a la distancia el arreglo muestra que la centralización se tradujo en abuso y en una relación desigual y autocrática con las regiones y los sectores sociales; el predominio del gobernante sobre la norma constitucional derivó en impunidad y en una variabilidad desconcertante del ejercicio de la autoridad. (Fernández, 2013: s.p)

Este tipo de prácticas autoritarias derivadas del patrimonialismo como racionalidad política lo caracteriza Mario Stoppino al interior de "los regímenes que privilegian el aspecto del mando y menosprecian de un modo más o menos radical el del consenso, concentrando el poder político en un hombre o en un solo órgano y restando valor a las instituciones representativas" (Stoppino, 2015: 126)

Por su parte, Lorenzo Meyer nos dice, parafraseando a Juan Linz, que un modelo autoritario es:

> Aquel donde no se puede llamar a cuentas al poder, un poder con límites mal definidos. En un contexto tal, sólo pueden acceder a la arena política aquellos actores individuales o colectivos que son aceptados o tolerados por ese poder que tiene capacidad para limitar, de manera legal o ilegal, las posibilidades de acción política de quienes no tienen el plácet de los que ejercen el poder. (Meyer, 2013: 34)

Lo característico de los regímenes autoritarios es la presencia de prácticas corporativistas y clientelares. El tipo de prácticas corporativistas adoptadas por el Estado moderno se manifestaron mediante la existencia de un clima de relativa estabilidad para el sistema, siendo así que mediante estas prácticas:

> El Estado atenúa, ajusta o suprime los conflictos derivados del choque de intereses encontrados. Reconoce o impone formas de compromiso social y político y de cooperación interna. Ello incluye: la cooptación de individuos talentosos, enérgicos, representativos de grupos influyentes; los acuerdos voluntarios entre grupos; la negociación y el arbitraje obligatorio; las diferentes modalidades de corporativismo, las formas reguladoras y periódicas de adquisición y transmisión de poder. (Kaplan, 1994: 119)

La efectividad de esta estructura política, llamada corporativismo, fue evidente por el grado de estabilidad alcanzado durante más de cuarenta años, antes y después de la posguerra; particularmente en el caso de México durante el llamado período "del milagro mexicano", de cuyo éxito nos da cuenta María Amparo Casar cuando nos dice:

> El corporativismo fue efectivo en lo que se refiere a la representatividad y a la representación hacia el ámbito externo. Su efectividad se basó en mecanismos de intercambio que incluían, para los agremiados, mejoras en su nivel de vida y estabilidad en el empleo, para las dirigencias, permanencia, poderes distributivos y participación política, para los gobiernos, control y articulación de demandas y apoyos así como certidumbre y estabilidad. (Casar, 1991: 53)

Las otras prácticas imperantes, como complemento a las prácticas corporativas, correspondieron al clientelismo, que, a decir de Bárbara Schröter:

> Se refiere al intercambio de recursos públicos y beneficios por parte de los políticos a cambio de votos, se producen ciertos cambios pasando de la forma histórica a la forma moderna por el hecho de que el intercambio ya no tiene lugar cara a cara entre patrón y cliente, sino que se despersonaliza. En la forma nueva, el actor principal es el partido político. (Schröter, 2010: 153)

Resalta en este sentido, y en la relación que guarda el clientelismo con las prácticas corporativas, y con la racionalidad patrimonialista característica de nuestro sistema político, lo señalado por Edgar Hernández Muñoz cuando nos dice que "esta práctica fue consustancial al sistema corporativo en donde se practicó el monopolio del poder y, ligado a éste, el uso patrimonial de los recursos públicos." (Hernández, 2016: 118)

Adicionalmente, Barbara Schröter señala que "ya no se necesitan los bienes del patrón, sino los servicios de la burocracia, para lo cual se precisan nuevos mediadores como gestorías y agencias o partidos políticos con una clientela especial", (Schröter, 2010: 153) y las relaciones clientelares se establecen mediante la distribución de 1) bienes particulares, 2) obras públicas y 3) programas sociales, lo que hace que:

> Los receptores de los programas sociales deben ser reclutados y adoctrinados, someterse a reglas y condiciones, acreditar lealtad y reciprocidad. No basta ser pobre, sino que es indispensable estar inscrito en alguno de los padrones de beneficiarios, pertenecer a una organización afín, aceptar y trasmitir las consignas, estar siempre dispuesto a expresar su gratitud y cooperar cuando se requiera para que ésta se traduzca en apoyos políticos y en dividendos electorales. (Hernández, 2006: 121)

El clientelismo y el corporativismo, como prácticas políticas, se ajustan a la presencia de una racionalidad autoritaria y patrimonialista, característica institucional en nuestro país desde la época de la colonia, y manifestada en diversos momentos de su desarrollo histórico hasta nuestros días, complementándose ello con el uso de la corrupción como tecnología de gobierno, es decir, como tecnología de poder para la conducción de conductas, en una modalidad casi infalible hasta nuestros días, desde lo cual los programas de transparencia y de rendición de cuentas adquieren otra connotación política.

Tradicionalmente se ha definido la corrupción en el terreno de la ciencia política a partir de lo señalado por Huntington, para quien la corrupción política puede ser entendida como la conducta de los funcionarios públicos que se desvían del interés público para servir a objetivos privados (Huntington, 1968, citado por Portugal, 2006: 10), sin embargo, para otros autores, la corrupción tiene una connotación más amplia, al definirla como "el uso ilegítimo del poder público para el beneficio privado, todo uso ilegal o no ético de la actividad gubernamental como consecuencia de consideraciones de beneficio personal o político, o simplemente como el uso arbitrario del poder" (Morris, citado por Hernández, 2017: 2).

Esta última caracterización permite la vinculación del fenómeno de la corrupción como parte del entramado de relaciones sociales y políticas característica del Estado Mexicano, ya que, a decir de Luís J. García:

> La corrupción que actualmente erosiona las instituciones del Estado mexicano hace necesario emprender un viaje al pasado para identificar coyunturas, ordenamientos y procesos que

> dieron pie a la prostitución de los funcionarios gubernamentales. La historiografía contemporánea busca en las sociedades de antiguo régimen los orígenes de prácticas culturales y sociales ligadas a la corrupción, como la compra de cargos públicos y su patrimonialismo. (García, 2017: 2)

Lo anterior, lleva al tratamiento de la corrupción como parte de un entramado estructural e histórico en países en donde han prevalecido racionalidades de naturaleza patrimonialista, como en México, haciendo de la corrupción más que una substancia un medio (Ibarra, 2002: 157) que se entrelaza con prácticas políticas como el corporativismo y el clientelismo político, haciendo de ello objeto de una percepción generalizada no como algo moralmente negativa, sino incluso considerada como normal por quienes son partícipes de ella (Moya y Pillama, 2017: 80).

Es, a decir de estos últimos autores, que se puede encontrar un vínculo entre clientelismo y corrupción, dado que:

> Por ejemplo, para hacer frente a los elevados costos de las campañas políticas, los partidos políticos necesitan recursos para mantener la red clientelar, […] Es por esto que, ante la necesidad de recursos para financiar la red clientelar, el líder o los partidos políticos recurren a otras fuentes ilegales de financiamiento para poder mantenerse y perdurar en el tiempo. Por lo tanto, la corrupción constituye, así una de las vías no solo posibles, sino probables de adaptación y pervivencia del clientelismo en nuevos contextos neoliberales. (Moya y Pillama, 2017: 81)

El entramado y entrecruzamiento de estos procesos sociales y políticos como rasgos institucionales característicos de países como México, induce a pensar en la correlación establecida entre las prácticas políticas con la racionalidad imperante, es decir, entre las prácticas corporativistas y clientelares con una racionalidad patrimonialista y la presencia de la corrupción como una tecnología de poder.

Bien se puede hacer la caracterización del patrimonialismo, el corporativismo, el clientelismo y la corrupción como instituciones informales instrumentadas a lo largo de la historia del México colonial a la fecha, en tanto que ellas han determinado el comportamiento de los sujetos, tanto al interior del gobierno, como frente a él por parte de los gobernados.

Es en este contexto donde hemos de referir la transparencia y la rendición de cuentas en México, así como su análisis y sus posibilidades de éxito o fracaso, atento todo ello al tratamiento inicial dado al tema de las instituciones, de la transparencia y de la rendición de cuentas en este documento. Lo que nos mueve a las siguientes consideraciones.

En el caso de México el antecedente más remoto de la rendición de cuentas aparece en la constitución de 1824. Constitución que se inspira en la propia de los Estados Unidos de Norteamérica. Es en la Constitución de 1824 donde se otorga a los legisladores la posibilidad de emitir acusaciones contra el ejecutivo, al igual que lo podría hacer la Suprema Corte de Justicia e incluso los secretarios de estado, llegando a establecerse, incluso, la facultad del Congreso de poder destituir al Presidente de la República. Es en la Constitución de 1857 en donde se establecen las libertades y los derechos ciudadanos, entre ellos, la capacidad que tienen de vigilancia sobre sus representantes. No es hasta la Constitución 1917 cuando se empieza a manifestar de manera más constante el término de rendición de cuentas, por lo que, a decir de Ugalde (2016), de 1917 a 1927 en el diario de debates se manifiesta esta palabra durante 23 veces, mientras que de 1947 a 1957 esta cifra asciende a 39 veces, pero el incremento mayor se experimenta a partir del

sexenio de Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000) en donde la rendición de cuentas llega hasta 84 veces, pero más relevante es el que se incluye en un apartado de su Plan Nacional de Desarrollo el tema de la rendición de cuentas.

Históricamente las organizaciones públicas en México han sido poco transparentes, particularmente nos referimos a aquellas vinculadas con el tema de la política social, dado que en ellas ha sido común establecer criterios opacos en cuanto al manejo de los recursos, propiciando que estos recursos hayan sido utilizados en finalidades distintas a las pretendidas por los programas, para dar lugar a prácticas clientelares y de control sobre grupos sociales organizados a través de modelos corporativistas, o bien, propiciando la corrupción de los funcionarios para la desviación de los recursos, bien para beneficio personal, o para atender clientelas políticas. Uno de estos programas lo fue el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL)

Cabe señalar que este programa tuvo relevancia por representarle al régimen en turno la posibilidad de retomar el mando y control de los procesos electorales y de las manifestaciones sociales contrarias a sus intereses, considerando que la naturaleza de este programa más que social fue política, o mejor dicho, utilizó su naturaleza social para fines políticos y de beneficio del gobierno salinista, pero más específicamente para la persona del propio Salinas de Gortari.

Así, una de las primeras acciones del PRONASOL correspondió a la atención de aquellos grupos identificados con la oposición, instrumentando una nueva forma de atención a sus necesidades mediante su participación activa, en detrimento de la naturaleza paternalista mostrada por el Estado durante la época del llamado Estado de bienestar, dando lugar así a la presencia de la llamada concertación social, que en palabras de María Lorena Cook:

> Representaría una nueva forma de relaciones Estado-sociedad, en la cual el Estado crearía sociedades para la solución de problemas con las organizaciones sociales. Al adoptar la concertación la administración de Salinas pretendía, simultáneamente, aislar a los grupos que aún se oponían a él, dar la sensación de que el nuevo gobierno estaba dispuesto a abrir un diálogo con aquellos grupos que anteriormente habían estado excluidos de los círculos políticos, e indicar el canal apropiado a través del cual los intereses sociales debían presentar sus demandas. (Cook, 1996: 78.)

Es por ello que para que la transparencia y la rendición de cuentas resulten eficaces es indispensable que el ejecutivo tenga independencia, es decir, que no esté controlado por un partido político específico y que por igual, el ejecutivo no cuente con una mayoría absoluta en el parlamento, dado que si ello sucede, las decisiones, las acciones y el uso de los recursos por parte del ejecutivo no tendrán que manifestarse en un proceso de rendición de cuentas porque realmente sus decisiones encontrarán poca resistencia y poco cuestionamiento, por lo que para que la rendición de cuentas sea efectiva, resulta indispensable que el poder se comparta entre los diversos poderes, y que ninguno de éstos sea tan poderoso como para que decida por sí mismo, que es esto último lo que ha sucedido históricamente en México:

> La presidencia demasiado fuerte que caracterizó a México durante varias décadas fue consecuencia de la falta de una auténtica competencia electoral que dibujara una repartición equilibrada del poder. El PRI controlaba el Ejecutivo federal, ambas cámaras del Congreso, los gobiernos estatales, las legislaturas

> locales y las presidencias municipales. Y eso no cambiaba de un proceso electoral a otro. En última instancia, el presidente de la República terminaba por gobernar solo y, al menos metafóricamente hablando, los tres poderes eran depositados en su persona. (Ugalde, 2016: 40)

Adicionalmente, se ha de considera, a la luz de lo hasta aquí señalado, que el éxito de la transparencia y rendición de cuentas en México no podrá derivar de la sola existencia del marco jurídico que las sustenta, máxime si se considera la característica de interinstitucionalidad como una condición del éxito de una institución específica, es decir, del acoplamiento de diversas instituciones como condición indispensable para incidir en el comportamiento de los individuos, por lo que la corrupción, como se ha señalado, se manifiesta en interrelación con otro tipo de referencias institucionales informales, como lo son el patrimonialismos, el autoritarismo, el corporativismo y el clientelismo político, por lo que pretender atacarla mediante acciones de transparencia y de rendición de cuentas, resulta prácticamente imposible si no se trastocan también estas otras referencias institucionales, cosa que en nuestro país resulta lejana de toda acción programática de pasados y presentes regímenes gubernamentales.

Las relaciones de poder, de conducción de conductas, de acción de gobierno, históricamente en México, han derivado de la presencia de arreglos clientelares y corporativos, manifestando en las diversas estrategias un juego de poder inducido a través de la compra de lealtades a cambio de ciertos beneficios, las más de las veces de tipo económicos, lo que ha dado lugar a la institucionalización de la corrupción como punto de partida y de llegada de diversos arreglos gubernamentales manifestados en instituciones formales a través de programas gubernamentales como el Programa Nacional de Solidaridad, ya referido,[7] y que a la fecha se ha evidenciado el tema de la corrupción en un programa derivado: nos referimos a la llamada Cruzada contra el hambre, que dio lugar a la Estafa maestra, se dice, instrumentada por el gobierno de Peña Nieto, a través de la Secretaría de Desarrollo Social.[8]

Por tal motivo, si en los países en los que se pretende la aplicación de programas institucionales como los de transparencia y rendición de cuentas se manifiesta la ausencia de las relaciones de poder presentes en los países de origen de estos programas, entonces no es posible su operación o funcionamiento, porque funcionan en el vacío, como es en el caso de México, de tal forma que si se considera que el cambio nunca proviene de la institución, sino de la correlación de fuerzas, de la relación que establece con otras fuerzas y de cómo se conforman unas a otras; si esta correlación de fuerzas no sólo está ausente, sino que incluso la correlación de fuerzas existente en el país que importa estos programas no se modifica, la intención de implementar un cambio, como es el caso de la adopción de la transparencia y de la rendición de cuentas, está condenada al fracaso, como ha sido el caso de México.

[7] Que ha transitado a lo largo de sexenios con solo cambios de nomenclatura, pasando a ser "Progresa", "Oportunidades" y "Prospera".

[8] "Más allá de la disputa política, la Estafa Maestra reveló algunas estrategias de cómo se lleva a cabo la corrupción en México. Se trata de un modus operandi con varios años en marcha, y que no se ha visto de esa manera en otros países. La investigación fue realizada por el portal de noticias Animal Político y la organización Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad (MCCI). Se publicó en septiembre de 2017. El origen fue el informe de la ASF sobre las cuentas públicas del gobierno federal en 2013 y 2014. La investigación encontró que se asignaron contratos de forma irregular para la realización de servicios en al menos once dependencias como las secretarías de Desarrollo Social, Comunicaciones y Transportes, el Banco Nacional de Obras o Petróleos Mexicanos. Uno de los modus operandi de la corrupción que revela la Estafa Maestra es el uso de universidades públicas para desviar recursos" (BBC: 2018).

De esto último nos dan cuenta los diversos indicadores sobre la corrupción en México, que de acuerdo al Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO), en el 2018 los hallazgos sobre la corrupción en México son los siguientes:

- El informe destaca que México, que cuenta con el 1.9% de participación de las exportaciones a nivel mundial, abrió tres investigaciones por cohecho internacional de 2014 a 2017, pero ningún caso.

- También indica que la Unidad Especializada para Crímenes Cometidos en el Extranjero de la Procuraduría General de la República (PGR) publica datos básicos sobre la aplicación de la Convención contra la corrupción, sin embargo, la información es incompleta y no profundiza en detalles.

- Además, resalta que la nueva Oficina del Fiscal General, creada bajo las reformas constitucionales de 2014, no tiene suficiente autonomía. El nombramiento del fiscal general -indica- aún necesita aprobación ejecutiva y el presidente aún puede destituir al titular del cargo.

- En cuanto a las entidades federativas, el reporte destaca que "hay una grave falta de independencia entre los jueces en los estados de México. Son altamente dependientes del Poder Ejecutivo y frecuentemente son destituidos o designados por sus vínculos con el gobernador en turno. Hay una gran falta de recursos humanos para estos jueces estatales y su nivel de especialización a menudo es insignificante".

- El análisis señala que a nivel federal, la independencia judicial es mucho más fuerte. Sin embargo, se ha criticado seriamente la falta de meritocracia y el nepotismo sistemático. (IMCO, 2018)

Por su parte, la organización llamada Transparencia Internacional nos presentó en el 2017 los siguientes datos sobre la corrupción en México:

1. La corrupción está en aumento, perciben más de la mitad de los mexicanos.
2. Policías y políticos, los más corruptos, declaran 6 de cada 10 en el país.
3. Seis de cada 10 mexicanos sostienen que el gobierno no hace lo necesario para detener la corrupción.
4. La mitad de los mexicanos han pagado un soborno.
5. En México, 4 de cada 10 debió pagar soborno para acceder a la atención de la salud y las escuelas.
6. 1 de cada 10 denuncia; 3 de cada 10 de los denunciantes sufre represalias.
7. Siete de cada diez están dispuestos a apoyar acciones contra la corrupción. (León, 2017)

Como bien denotan estos indicadores, hoy día la corrupción está presente, de forma escandalosa, en México.

Conclusiones

A diferencia de otros países, los escandinavos por ejemplo, en donde la transparencia y rendición de cuentes se han venido construyendo histórica y socialmente como instituciones intrínsecas de su sistema político, y por lo tanto son resultado de la correlación de fuerzas existente y como prácticas de poder en ejercicio de la libertad de los actores políticos preponderantes, en países como México, el común denominador histórico ha sido la presencia de una racionalidad patrimonialista y autoritaria, de prácticas corporativistas y clientelares instrumentadas mediante el uso de la corrupción como tecnología política, por lo que la corrupción ha sido una constante desde el México colonial hasta estos días. Corrupción manifestada no en sí misma, sino como institución y tecnología de poder acorde con la presencia

de prácticas clientelares y corporativas, como ejercicio práctico que pone en operación una institucionalidad autoritaria y patrimonialista.

En sus países de origen, la transparencia y la rendición de cuentas son resultado de una forma de gobierno a distancia en donde la flexibilidad, la autorregulación y la libertad, y no la corrupción, funcionan como tecnología de poder, como tecnología de gobierno para la conducción de conductas, por lo que la ausencia de correspondencia histórico social con las condiciones que les dieron origen, como en el caso de México, hace que toda pretensión de su aplicación derive no sólo en procesos de simulación por una aplicación forzada, sino que active procesos administrativos perversos que lejos de acabar con la corrupción son tendientes a incentivarla, o bien, a hacer uso de la rendición de cuentas con fines eminentemente políticos, es decir, para ajuste de cuentas, como se ha venido afirmando del caso de la Estafa maestra.

En suma, hablar del cambio en países como México, particularmente en lo que se refiere al éxito de la transparencia y la rendición de cuentas, sólo podrá ser resultado de una redefinición de las relaciones de poder existentes, de la correlación de fuerzas prevaleciente, y de las estrategias implementadas para tal fin, lo que implica un ataque frontal a la racionalidad patrimonialista y autoritaria imperante, y a las práctica corporativas y clientelares, y desde luego, al uso de la corrupción como tecnología de conducción social, es decir, como estrategia de gobierno.

Por tal motivo, un cambio sólo institucional, de leyes y reglas, aun y cuando cuente con la elaboración de su correspondiente programa de operación, está condenado al fracaso si no se atiende el carácter interinstitucional de todo proceso social, es decir, se deberá atender y combatir la interacción histórica entre el patrimonialismo, el autoritarismo, el corporativismo, el clientelismo y la corrupción como instituciones informales o cuasi formales de nuestro sistema político, lo que en México no se vislumbra, al menos, en el corto plazo.

Referencias

1. Casar, María (1991), "¿Qué será del corporativismo mexicano?", en Revista Nexos, núm. 168, diciembre 1991, México, pp. 49-55.
2. Cook, María Lorena [et. al.] (1996), "Las dimensiones políticas del ajuste estructural: actores, tiempos y coaliciones", en Cook, María Lorena [et. al] (1996), Las dimensiones políticas de la reestructuración económica, México, Editorial Cal y arena.
3. Crozier, Michel y Friedberg, Erhard (1990), El actor y el sistema. Las restricciones de la acción colectiva, México, Alianza Editorial Mexicana.
4. Crozier, Michel. (1984). No se cambia la sociedad por decreto. España, INAP.
5. definiciónabc (2019), en https://www.definicionabc.com/social/ilegal.php, consultado el 26 de enero del 2019.
6. Fernández, José (2013), Política, patrimonialismo y crisis en México, en http://archivo.estepais.com/inicio/historicos/52/5_Ensayo2_Politica_Fernandez.pdf, consultado el 10 de enero del 2019.
7. Foucault, Michel (1999), Estética, ética y hermenéutica, España, Paidós.
8. Foucault, Michel (2006), Seguridad, territorio, población, México, FCE.
9. Foucault, Michel (2007), El poder psiquiátrico, México, FCE.
10. Fox, Jonathan (2007), "The uncertain relationship between transparency and accountability", en Development in Practice, 17:4, pp. 663–671, DOI: 10.1080/09614520701469955, URL: http://

dx.doi.org/10.1080/09614520701469955, consultado el 20 de enero del 2019.

11. García, Luís (2017), "Corrupción y patrimonialismo en la América española, siglos XVII-XVIII", en Clivajes. Revista de Ciencias Sociales, Año IV, número 7, enero-junio, México, pp. 1-26.
12. González, Pablo (1975), La democracia en México, México, Serie popular Era.
13. Hernández, Edgar (2006), "El clientelismo en México: los usos políticos de la pobreza", en Espacios Públicos, vol. 9, núm. 17, pp. 118-140.
14. Hernández, Salvador (2017), "La corrupción y los grupos de poder en México", en Revista Internacional Transparencia e integridad, nº 4 Mayo-Agosto 2017, s/p.
15. Hofbauer, Helena (2005), Transparencia y rendición de cuentas, en Merino, Mauricio, Transparencia: libros, autores e ideas. México, IFAI.
16. Ibarra, Hernán (2002),"Reseña de "Clientelismo, corrupción y criminalidad organizada" de Mario Caciagli, en Iconos. Revista de Ciencias Sociales, núm. 15, diciembre, 2002, pp. 156-158
17. IMCO (2018), Exportando corrupción 2018 vía Transparencia Internacional y Transparencia Mexicana, en https://imco.org.mx/temas/exportar-corrupcion-2018-via-transparencia-internacional-transparencia-mexicana/. Consultado el 18 de febrero del 2019.
18. Kaplan, Marcos (1994), "La empresa pública en los países capitalistas avanzados", en Kaplan Marcos [coord], Crisis y futuro de la empresa pública, México, UNAM/PEMEX.
19. Martínez, León, (2017), "7 datos sobre la corrupción en México, según Transparencia Internacional", en https://www.eleconomista.com.mx/politica/7-datos-sobre-la-corrupcion-en-Mexico-segun-Transparencia-Internacional-20171014-0001.html, consultado el 18 de febrero del 2019.
20. Meyer, Lorenzo (2013), Nuestra tragedia persistente, México, Debate.
21. Moya, Emilio y Paillama, Daniel (2017), "Clientelismo y corrupción en contextos de baja estatalidad, una relación mutualista", en Revista de Sociología Política, v. 25, n. 64, p. 73-98.
22. Najar, Alberto (2018), "Qué es lo que en México llaman la Estafa Maestra, la investigación que revela la 'pérdida' de US$450 millones de dinero público", en https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-44035664, consultado el 6 de febrero del 2019.
23. O'Donnell, Guillermo (1998), "Accountability horizontal", en Estudios políticos, núm. 19, cuarta época, septiembre-diciembre, 1998, pp. 9-46.
24. Paz, Octavio (1978), "El ogro filantrópico" en Vuelta, 21, agosto de 1978, pp. 12-26
25. Portugal, Carlos (2006), "Presidencialismo y corrupción en Latinoamérica: un cuento de premisas equivocadas y percepciones disruptivas", en https://www.palermo.edu/derecho/publicaciones/sela2006_pdf/Carlos_Gouvea.pdf, consultado el 22 de enero del 2019.
26. Rodrik, Dani (2018), Hablemos claro sobre el comercio mundial. Ideas para una globalización inteligente. Ciudad de Barcelona, amazon.com
27. Schedler, Andreas (2004), ¿Qué es la rendición de cuentas?, México, IFAI.
28. Schröter, Barbara, (2010), "Clientelismo político: ¿existe el fantasma y cómo se viste?", en Revista Mexicana de Sociología, 72, núm. 1 (enero-marzo, 2010), pp. 141-175.
29. Sosa, José, (compilador) (2011). Transparencia y rendición de cuentas. México, Siglo XXI.
30. Stoppino, Mario (2015), "Autoritarismo," en Bobbio, Norberto, et. al. (2015). Diccionario de política, México, Siglo XXI.
31. Ugalde, Luís (2016), Rendición de

Cuentas y Democracia. El caso de México. México, INE.

32. Zabludovsky, Gina (1986), "Max Weber y la dominación patrimonial en América Latina", en Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, Año XXXII, Nueva Época Abril-Junio 1986, pp. 7-96.

Representación política de las mujeres en los congresos locales del sur de México: Oaxaca y Guerrero

Political representation of women in local congresses in southern Mexico: Oaxaca and Guerrero

Fecha de recepción: 07 de febrero de 2019
Fecha de aceptación: 21 de febrero de 2020

*Alicia Martínez Cruz**
Gabino Solano Ramírez

Resumen

El objetivo del estudio es analizar los resultados de la participación y gestión legislativa de las mujeres en los congresos locales del estado de Oaxaca (2016-2018) y de Guerrero (2015-2018), a partir de la reforma a la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LEGIPE), aprobada en 2014, que formalizó el principio de paridad de género en las candidaturas a puestos de representación política. El análisis se desarrolla a través de la revisión de: 1) perfiles de diputadas(os) (edad, nivel educativo y experiencia política); 2) la distribución del poder; y 3) la agenda legislativa diferenciada entre los géneros, con base en revisión documental y fuentes directas a integrantes de la LXI Legislatura de Guerrero y la LXIII Legislatura de Oaxaca. Para ambos estados, la LEGIPE representó un avance en la representación política de las mujeres, no obstante, la igualdad sustantiva entre diputadas(os) en el ejercicio legislativo es una tarea pendiente.
Palabras clave: representación política, género, paridad, congreso local y poder.

Abstract

The objective of this study is analyze the results of the participation and legislative management of women in the local congresses of the state of Oaxaca (2016-2018) and Guerrero (2015-2018), from the implementation of the Law General of Electoral Institutions and Procedures (LEGIPE), approved in 2014, which formalized the principle of gender parity in the candidacies for positions of political representation. The analysis was developed through the review of: 1) differentiated profiles of deputies (age, educational level and political experience); 2) the distribution of power; and 3) the legislative agenda differentiated between genders, based on documentary review and direct sources to members of the LXI Legislature of Guerrero and the LXIII Legislature of Oaxaca. For both states, the LEGIPE represented an advance in the political representation of women, however, substantive equality between deputies in the legislative exercise is a pending task.
Key words: political representation, gender, parity, local congress and political power.

*Universidad de la Sierra Sur, México. Correo-e de contacto: ali.martinez.cruz@gmail.com

Introducción

La subrepresentación de las mujeres en México se insertó como un tema de interés en la agenda de gobierno tras largos años de lucha de organizaciones feministas, la movilización de mujeres, la coyuntura en la adopción del sistema de cuotas en países latinoamericanos y particularmente por los compromisos asumidos por el Estado a través de declaraciones internacionales para promover el acceso de las mujeres a cargos políticos (Archenti y Tula, 2014; Htun y Jones, 2002; Martínez y Garrido, 2010).

Tras lo anterior, el país emprendió la política de acción afirmativa que se tradujo en cuotas de género, para garantizar a las mujeres el derecho a ser representadas en condiciones igualitarias de competitividad, orientadas a superar la desigualdad de oportunidades, así como las situaciones de desventaja en la competencia electoral y en la asignación de recursos (Archenti y Tula, 2014).

Siguiendo la clasificación de González, Gilas y Báez (2016), el sistema de cuotas de género en el país se organiza en cuatro etapas, la primera de 1993 a 2002, la segunda de 2002 a 2007, la tercera de 2007 a 2011 y la cuarta a partir de la reforma constitucional de 2014, modificaciones legales que se configuraron a partir de años de lucha de las mujeres por el pleno reconocimiento del Estado como sujetos de ciudadanía.

En 1993 en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) se incluye como recomendación a los partidos políticos la postulación de mujeres a cargos de elección popular; pero fue hasta 1996 cuando en el COFIPE se establece la cuota de 70% de candidaturas para hombres y 30% para mujeres (Hernández, Martínez y Hernández García, 2019). No obstante, al tener el carácter de recomendación los partidos no garantizaron su implementación, al nominar a sus candidatas en puestos de suplencia. En el segundo periodo (2002-2007) se recomendó la integración de las listas de representación proporcional cuidando una distribución equitativa, disposición que nuevamente fue evadida por la resistencia de los partidos políticos con prácticas hostiles, entre las que destacan mandar a las candidatas a distritos perdidos, así como sustituir a las candidatas ganadoras por suplentes hombres, producto de una cultura patriarcal (Fernández, 2011; Cedillo, 2016).

La tercera etapa del sistema de cuotas (2007-2011), estuvo marcada por la reforma de 2008 al elevar la cuota a 40% mujeres y 60% hombres, particularmente con la integración de las listas de candidatos de representación proporcional por segmentos de cinco candidatas(os) cuidando la distribución equitativa (González, Gilas y Báez, 2016). Lastimosamente, la reforma electoral no se tradujo en el incremento de mujeres en cargos de elección popular, dada la excepción de la aplicación de las cuotas por mayoría relativa (Medina, 2010).

Después de las impugnaciones, así como del reclamo de colectivos feministas el 31 de enero de 2014 se eleva el principio de paridad a nivel constitucional en el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y de manera paralela en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LEGIPE), que señala las reglas para garantizar la paridad entre los géneros en candidaturas a legisladoras(es) federales y locales por mayoría relativa y representación proporcional, por ende obligación expresa para los partidos políticos (González, Gilas y Báez, 2016; Hernández, Martínez y Hernández García, 2019). De ahí la necesaria homologación de leyes electorales locales para garantizar la paridad de género en las entidades federativas.

El proceso de implementación de esta reforma electoral se ha cumplido en todas

las legislaciones subnacionales del país. Sin embargo, aún es una tarea pendiente alcanzar los fines políticos que la ha impulsado: modificar la desigual representación política de las mujeres en los espacios de gobierno y legislativos. Las formas en cómo esta aspiración se logre, estarán asociadas a las dinámicas políticas e institucionales propias de cada entidad del país, por lo que es relevante que desde la academia se dé seguimiento a los alcances de esta reforma en el plano subnacional.

Con esta perspectiva, en este artículo se comparan y analizan los resultados de la participación y gestión legislativa de las mujeres en los congresos locales del estado de Oaxaca (2016-2018) y de Guerrero (2015-2018), para vislumbrar sobre la igualdad sustantiva entre diputadas y diputados en el ejercicio legislativo a nivel local, a partir de la implementación de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LEGIPE), aprobada en 2014, que formalizó el principio de paridad de género en las candidaturas a puestos de representación política. Como se reconoce, estas entidades subnacionales comparten –junto a Chiapas– condiciones de atraso estructural en casi todos los ámbitos de la vida social, económica e institucional, de las cuales se derivan innumerables problemas asociados al subdesarrollo. Estas condiciones perviven a pesar de los cambios, aunque limitados e insuficientes, en materia política en el país y en las propias entidades, por ejemplo: la redistribución del poder político derivado de la alternancia y la pluralidad democrática; los cambios graduales a las *reglas del juego* del entramado institucional de las estructuras de gobierno y de representación política, que permitieron, entre otras cosas, la regla de paridad que aquí se analiza.

Además, en estas entidades con una población amplia de comunidades y pueblos originarios se han registrado dinámicas únicas de democracia participativa, con la elección y ejercicio del poder político local a través del método de usos y costumbres1[1] o sistema normativo indígena para el caso de Oaxaca; y también perviven –en algunos de municipios– dinámicas patriarcales arraigadas en el consenso colectivo que tienden a excluir a las mujeres de la vida política, lo que merece un estudio de mayor alcance. Por tal razón, el estudio de la representación política en estas entidades puede aportar interesantes reflexiones para un estudio más amplio de otras entidades, considerando las diferencias contextuales en su desarrollo socioeconómico, político e institucional.

Siguiendo a Cerna (2017), Hernández y Rodríguez (2019) son escasas las investigaciones orientadas al estudio de la representación sustantiva de las mujeres en los congresos locales. El estudio más reciente es el coordinado por Hernández y Rodríguez (2019), que precede el presente artículo, desarrollado en 12 Congresos locales del país: Chihuahua (2016-2018), Sinaloa (2016-2018), Guerrero (2015-2018), Campeche (2015-2018), Oaxaca (2016-2018), Ciudad de México (2015-2018), Hidalgo (2016-2018), Puebla (2014-2018), Jalisco (2015-2018), Guanajuato (2015-2018), Estado de México (2015-2018) y San Luis Potosí (2015-2018), que contribuye al análisis de los efectos de la reforma electoral en la representación política descriptiva y sustantiva.

De estos, la representación femenina superó la paridad en los congresos locales de Campeche (54.3%) y Chihuahua (51.5%); muy cerca de la paridad política figuran Jalisco (47%), Ciudad de México (45%),

[1] Tanto en Guerrero como en Oaxaca se han implementado mecanismos de elección de autoridades municipales por el método de usos y costumbres. En Guerrero figura el municipio de Ayutla; mientras que en Oaxaca se reconoce legalmente el sistema de Usos y Costumbres en 417 municipios, y el sistema de partidos políticos en 153 municipios. Destacando que en las elecciones locales de 2016 en Oaxaca se registró un incremento en el número de mujeres electas para cargos públicos en la administración municipal, se pasó de 16 presidentas municipales en 2013 a 58 en 2016, 20 presidentas elegidas a través de Sistemas Normativos Indígenas y 38 por Partidos Políticos (IEEPCO, 2016).

Sinaloa (45%) y Guanajuato (44%); y alejados de la paridad se ubican Oaxaca (42.9%), Hidalgo (40%), Guerrero (39%), Estado de México (37%), San Luis Potosí (33%) y Puebla (29.3%). Acentuando que de los congresos locales del sur del país: Oaxaca y Guerrero no alcanzaron la meta de la representación política descriptiva (Rodríguez, Hernández y Moya, 2019). No obstante, ambos congresos superan el promedio nacional de la representación política de las mujeres en la legislatura, en 2015 era de 38.5%, mientras Guerrero obtuvo el 39%, y en 2016, el promedio nacional se elevó al 42.2%, el cual Oaxaca superó levemente (42.9) (Observatorio de Participación Política de las Mujeres en México).

Por lo anterior, resulta pertinente el estudio comparativo de los congresos locales de Oaxaca y Guerrero que desde la Ciencia Política contribuye al análisis de dos corrientes principales que abordan la relación entre género y política, esto es, la representación descriptiva y la sustantiva.

Por lo tanto, esta investigación se inscribe en el campo de los estudios sobre representación política: descriptiva y sustantiva. Según Pitkin (1985), la primera tiene que ver con el principio mismo de representación que rige toda democracia moderna, asociada al número y las características de los representantes en el congreso; mientras la segunda, se refiere a un tipo de representación en el que se introducen prioridades y se conforman agendas legislativas específicas por parte de aquellos elegidos para los puestos representativos. "Los estudios sobre la representación sustantiva abordan los cambios generados por la entrada de las mujeres en la política y su impacto en la agenda, temática y producción legislativa en favor de las mujeres" (Palma, 2014, citado en Cerna, Hernández, Moya y Prado, 2019: 40), con el propósito de visibilizar las condiciones de desigualdad e inequidad estructural que viven las mujeres respecto a los hombres en funciones legislativas.

Por lo tanto, el interés de este trabajo es indagar las causas políticas e institucionales que limitan el pleno ejercicio de la representación política sustantiva de las mujeres en los congresos locales seleccionados, entre los múltiples factores que generan esta situación política de desigualdad en razón del género, por ello, se eligió analizar las siguientes variables independientes: a) los perfiles políticos y trayectorias, diferenciados entre diputadas y diputados: edad, nivel educativo y experiencia política; b) la distribución del poder; y c) las agendas legislativas diferenciadas entre los géneros. Se considera que estas variables reúnen una mirada panorámica de las diferencias entre diputadas y diputados en sus funciones legislativas, en cuanto a las condiciones que se exigen a las mujeres para acceder y ejercer la representación legislativa, con la premisa que esto mostrará los comportamientos discriminatorios hacia las mujeres en los congresos locales seleccionados. Las primeras dos variables, de tipo descriptivas, indagan las diferencias por sexo en la formación académica, experiencia política, edad y distribución del poder político, de modo que se puedan apreciar exigencias diferenciadas para el acceso y la distribución de responsabilidades en los espacios de gobierno y comisiones del poder legislativo; la tercera variable –cualitativa–, analiza las dificultades que viven las diputadas en la generación de las agendas legislativas en los espacios legislativos objeto de estudio.

La metodología que guió el estudio fue mixta, al combinar la revisión documental de fuentes abiertas: sitios electrónicos oficiales del Congreso Local de Oaxaca y Guerrero, así como el Observatorio Legislativo, cuantificando los perfiles, la distribución del poder y la producción legislativa. Y de manera paralela, se utilizaron fuentes directas, se aplicaron 21 entrevistas (15 en Guerrero y 6 en Oaxaca) semiestructuradas a las diputadas que integran la LXI Legislatura de Guerrero y la LXIII Legislatura de Oaxaca, para profundizar en

el alcance de la reforma en la igualdad sustantiva de la representación política. El trabajo se desarrolló con base en los lineamientos teóricos y metodológicos aprobados por el colectivo que integramos la Red de Investigación sobre Mujeres en la Política,[2] presentados en el libro *¿Es la paridad una realidad en los Congresos Estatales?,* obra publicada en 2019 y coordinada por Ma. Aidé Hernández y Jesús A. Rodríguez.

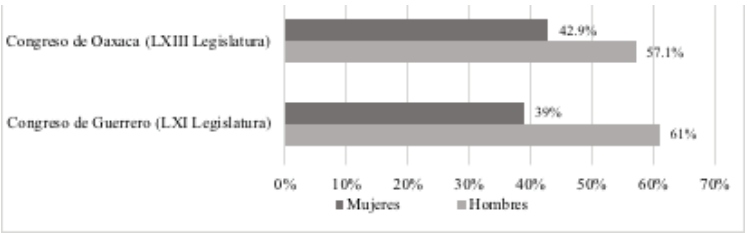
Representación de las mujeres en los congresos locales de Oaxaca y Guerrero

Con la reforma electoral en 2014, en el estado de Guerrero, el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana (IEPC) emitió los criterios para dar cumplimiento a la paridad en el registro de candidaturas locales para las elecciones de 2015. En Oaxaca fue a través del Instituto Estatal Electoral y Participación Ciudadana de Oaxaca (IEEPCO), que armonizó sin complicaciones la legislación local acorde a las disposiciones de la reforma que surtiría efectos en las elecciones de 2016 (Observatorio de Participación Política de las Mujeres de Oaxaca, 2017; IEEPCO, 2015). Mientras que, en Guerrero fue impugnado el acuerdo sobre la disposición de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE), ante el Tribunal Estatal Electoral (TEE) por no incorporar la paridad obligatoria para presidencias municipales, configurándose un nuevo acuerdo que consideró tal alcance.

Porcentaje de distribución por género en los congresos locales de Oaxaca y Guerrero

La participación de las mujeres en los congresos locales de Guerrero y Oaxaca se ubica en la década de los sesenta, en Guerrero a partir de 1963 y en Oaxaca en 1965 (en la XLVI Legislatura 1965-1968) (Chávez, 2011) con la diputación de una mujer. Posteriormente en las siguientes Legislaturas se fue incrementando lentamente la participación de las mujeres, en Guerrero en los últimos cinco periodos legislativos (2002-2005 a 2012-2015) la presencia de mujeres en las diputaciones se ha mantenido en el 17%, mientras que en Oaxaca (2004-2007 a 2013-2016) ha fluctuado entre el 26.1, 23.8 y 38%.

Gráfica 1
Proporción por sexo en los congresos locales del sur: Oaxaca y Guerrero



Fuente: Elaboración propia con información de la página electrónica oficial del Congreso de Oaxaca y Guerrero.

[2] Estos lineamientos metodológicos se construyeron y aplicaron de manera homogénea al estudio de 12 congresos locales del país. Las tres variables independientes (perfiles, distribución del poder legislativo y agendas legislativas), se desagregaron en seis dimensiones de análisis, con sus respectivos indicadores: 1) integración de la legislatura por principio de elección, edad, sexo y partidos políticos; 2) trayectoria política, profesional y escolaridad; 3) proceso electoral; 4) distribución de los órganos de gobierno y comisiones legislativas; 5) producción legislativa; 6) obstáculos en razón de género al trabajo legislativo de las diputadas. El aporte más significativo de esta propuesta fue explorar las implicaciones de la regla de paridad en la representación política sustantiva de los congresos locales seleccionados, a partir de la experiencia de las propias diputadas (Cerna, Hernández, Moya y Prado, 2019: 35-52).

Pese a la obligatoriedad de la cuota 50-50, los resultados electorales[3] de 2015 y 2016 para el Congreso de Guerrero y Oaxaca, respectivamente, muestran que no se logró la paridad de género, ya que para el primer congreso sólo el 39% son legisladoras, y para el segundo el 42%. En cuanto al principio de elección, en ambas Legislaturas la tendencia fue por Mayoría Relativa (MR) con el 61.1% (11 diputadas); esto como resultado de la estrategia de los partidos políticos para mitigar el impacto de la reforma electoral de 2014 en materia de género, postulando a mujeres por MR en distritos difíciles de ganar o donde el partido es menos competitivo. Al respecto diputadas de Oaxaca y Guerrero señalan lo siguiente:

> […] no en todos los distritos hay una fortaleza del partido ¿y entonces qué pasa? nos mandan a las mujeres a los distritos donde la propia estadística electoral marca que son perdidos, que el partido ahí no tiene una presencia fuerte, entonces, me mandan a un distrito a perder (diputada A, entrevista personal, 2017).[4]
>
> […] en el pasado proceso, a mí me tocó escuchar con mucho coraje, pero lo escuchaba decir: "bueno a ver los municipios fulano –aunque ya estaba el tema de 50-50–, los municipios fulano y fulano que vayan mujeres porque se van a perder, entonces pues que vayan las mujeres que sean ellas las que pierdan" […] (diputada B, entrevista personal, 2017).[5]

Mientras que, por Representación Proporcional (RP), los partidos registran en primer lugar preferentemente a hombres en sus listas plurinominales, asegurando sus diputaciones. En ese sentido, el mayor obstáculo que tienen las mujeres para la participación política proviene de la integración que hacen los partidos de las listas de RP, las cuales no cumplen con los requisitos de paridad de género.

El mayor número de diputadas proviene de los partidos mayoritarios, para Guerrero representa el 72% de diputadas del Partido Revolucionario Institucional (PRI) (38.8%) y del Partido de la Revolución Democrática (PRD) (33.3%). Con respecto a Oaxaca, el 77.6% de las legisladoras son del PRI (38.8%), partido que históricamente, como menciona Chávez (2011), se ha configurado como el mayoritario en la vida política de Oaxaca; además hay un porcentaje significativo de diputadas del partido Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA) (22.2%), que recientemente se incorporó como fuerza política, y de diputadas del PRD (16.6%).

Los resultados de la elección legislativa registrados para ambos estados en 2015 y 2016, han sido el máximo histórico del congreso local en el incremento de mujeres en las diputaciones, particularmente de Guerrero que presentó un incremento del 22% en la elección de 2015, es decir, pasó del 17% en la última legislatura (2012-2015) al 39% en la elección de 2015. Para el caso de Oaxaca el incremento fue del 4.8%, pasó del 38% en la legislatura LXII (2013-2016) al 42.9%.

Desde la representación descriptiva, contrario al argumento que la cuota 50-50 significaría un cambio en la política, en el caso oaxaqueño no aumentó de manera sustancial el número de diputadas en el congreso, este número iba en aumento ya en legislaturas anteriores[6] cuando la cuota no era obligatoria, es decir,

[3] El Congreso Local del estado de Oaxaca se compone de 42 diputaciones: 18 para mujeres y 24 para hombres, y para Guerrero de 46: 18 para mujeres y 28 para hombres.

[4] A solicitud de la persona entrevistada de Oaxaca, se deja en anonimato su testimonio.

[5] A solicitud de la persona entrevistada de Guerrero, se deja en anonimato su testimonio.

[6] Del 26.2% en la LIX Legislatura (2004-2007), el 23.8% en la LX Legislatura (2007-2010) y del 38% en dos legislaturas (LXI 2010 - 2013 y LXII Legislatura 2013-2016).

los resultados cuantitativos del proceso electoral 2016, más que responder a la política de acción afirmativa, derivan de la experiencia política que las mujeres emprendieron desde diferentes espacios como: los colectivos en que participan, sus organizaciones, su comunidad, desde su espacio de trabajo, entre otros.

Sin duda, el establecimiento de la cuota abona al acceso de las mujeres en la representación política, sin embargo, no garantiza la paridad sustancial por la existencia de diversos obstáculos para su alcance, el principal impedimento son los patrones culturales de género arraigados que imperan en el imaginario cultural y en las prácticas políticas locales.

Perfiles políticos y trayectorias de diputadas y diputados

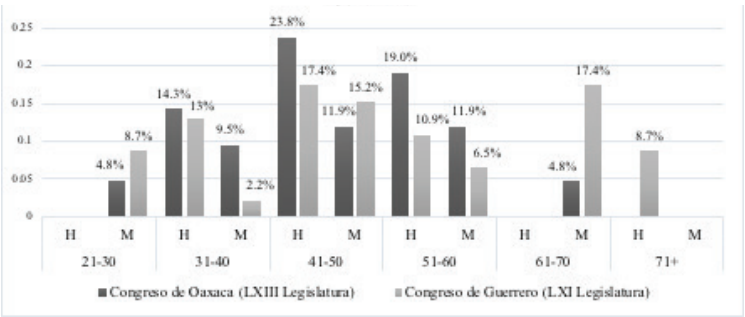
A continuación, se presenta el análisis de los perfiles y la trayectoria política de las y los legisladores de ambas entidades. Para los perfiles políticos se revisaron las características de edad y preparación académica diferenciadas para hombres y mujeres; en cuanto a la trayectoria política se consideraron los encargos públicos que los diputados(as) han ocupado en su carrera política por elección o designación en legislaturas anteriores, tanto a nivel federal como local; cargos en gobiernos municipales: regidurías, sindicaturas o presidencia; en partidos políticos; así como liderazgo social, que rescata la participación de los legisladores(as) en organizaciones sociales como: comités de colonia, de educación, salud, integrantes de consejos consultivos, gestoras sociales, entre otros.

Edad, género y preparación académica en los congresos locales de Oaxaca y Guerrero

La edad de los integrantes de la LXI Legislatura del estado de Guerrero (32.6%) y de la LXIII Legislatura de Oaxaca (35.7%) se concentra en el rango de 41 a 50 años. Diferenciado por género, la edad de los diputados de ambos congresos se concentra en el rango de los 41 a 50 años (el 23.8% para Oaxaca y el 17.4% para Guerrero); en el caso de las legisladoras su edad oscila en un rango más amplio, de 41 a 70 años.

Como puede observarse (gráfica 2), en el rango de edad de 21 a 30 años para ambas legislaturas destacan las diputadas (el 4.8% para Oaxaca y 8.7% para Guerrero), lo que puede explicarse a partir de que la cuota de género permitió que nuevos cuadros se incorporaran a la política. Asimismo, en el rango de 61 a 71 y más años se concentra un porcentaje mayor de diputadas (22.2%).

Gráfica 2
Edad y sexo en los congresos locales del sur: Oaxaca y Guerrero



M: Mujeres, H: Hombres.

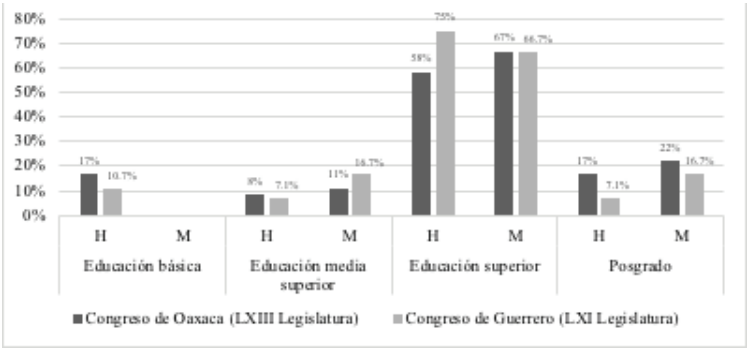
Fuente: Elaboración propia con información de la página electrónica oficial del Congreso de Oaxaca y Guerrero.

La concentración de mujeres mayores y jóvenes de edad en ambos congresos responde a dos situaciones, la primera: los estereotipos de género inciden en el acceso que tienen las mujeres para participar en la política, es decir, la asignación sociocultural de roles en el ámbito de lo privado como madre-esposa limita su participación en la arena política (Massolo, 2007), al cumplir con dicha etapa reproductiva y de crianza, o al no tener compromisos de tal naturaleza, la familia, la sociedad, los partidos políticos e incluso ellas mismas se permiten participar sin transgredir sus roles de género. La segunda situación es que ante la obligatoriedad de la paridad de género, los partidos optan por postular a mujeres con experiencia que forman parte de sus cuadros políticos, generalmente los partidos que se han mantenido históricamente en el poder en los congresos locales como el PRI y el PRD; por el contrario, los partidos minoritarios postulan a mujeres jóvenes con preparación académica.

En cuanto a la preparación académica, se consideraron cuatro indicadores: estudios básicos, nivel medio superior, superior y posgrado para medir el nivel académico. Con base en la gráfica 3, la mayoría de los integrantes de ambas legislaturas tiene estudios de licenciatura, el 72% para Guerrero y el 62.5% para Oaxaca; diferenciado por género, es mayor el porcentaje de mujeres con licenciatura, con una diferencia mínima de 0.7%. Además, es de observarse que las diputadas de ambas legislaturas tienen una formación de posgrado mayor (22% para Oaxaca y 16.7% para Guerrero), que sus compañeros legisladores (17 y 7.1%), destacando que ninguna legisladora se ubica en los niveles de educación básica.

Gráfica 3

PREPARACIÓN ACADÉMICA POR SEXO EN LAS LEGISLATURAS LOCALES DEL SUR: OAXACA Y GUERRERO



M: Mujeres, H: Hombres.

Fuente: Elaboración propia con información de la página electrónica oficial del Congreso de Oaxaca y Guerrero.

Un elemento característico de las dos legislaturas es que la mayor preparación académica (posgrado) la registran diputadas de las fracciones parlamentarias mayoritarias, es decir, el PRI y PRD, para los diputados guerrerenses también figuran los mismos partidos, no obstante, para los diputados oaxaqueños prevalecen además del PRI,

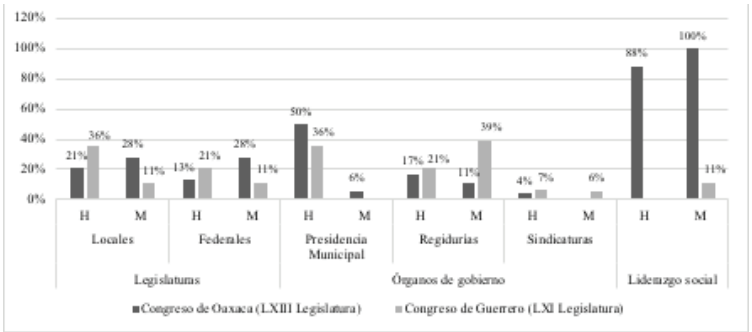
el partido Encuentro Social y Morena. De manera paralela, las mismas fracciones parlamentarias mayoritarias, el PRI y PRD, tienen los registros de diputados con educación básica.

La preparación académica de las legisladoras da cuenta del nivel de profesionalización y prerrequisitos diferenciados que se exigen regularmente de manera informal por las instituciones políticas a las mujeres que tienen interés de participar en un espacio no legitimado para ellas, por los patrones de género instaurados por el entronque patriarcal que permea las estructuras del sistema de partidos, entonces, se ven obligadas por la exigencia externa y autoexigencia a demostrar que tienen la preparación y capacidad para ocupar puestos políticos.

gobierno, los hombres tienen mayor trayectoria política en presidencia municipal (86%) y sindicaturas (11%); en cambio las mujeres figuran con más experiencia en regidurías (50%), así como en liderazgo social.

Tanto los hombres como mujeres cuentan con vasta experiencia política, los hombres en presidencia municipal, legislaturas locales y sindicaturas; las mujeres en diputaciones federales, regidurías y en liderazgo social, generalmente estos dos últimos espacios considerados de menor trascendencia política, pero que han sido medulares para transitar en la arena política. En los órganos de gobierno, la presidencia municipal o alcaldía, sigue siendo un espacio muy masculino

Gráfica 4
TRAYECTORIA POLÍTICA POR SEXO EN LAS LEGISLATURAS LOCALES DEL SUR: OAXACA Y GUERRERO



Mujeres, H: Hombres.

Fuente: Elaboración propia con información de la página electrónica oficial del Congreso de Oaxaca y Guerrero.

Trayectoria política

La experiencia política de los integrantes del Congreso local de Guerrero y Oaxaca es muy parecida, se concentra en puestos legislativos locales y federales; los hombres tienen mayor (57%) experiencia en legislaturas locales, mientras las mujeres registran más (39%) experiencia en diputaciones federales. Respecto a los órganos de donde difícilmente las mujeres pueden acceder por la cultura patriarcal tan arraigada, de ahí que la participación de las congresistas sea nula (para Guerrero) o ínfima (para Oaxaca 6%).

La trayectoria política de las legisladoras les ha permitido ocupar una diputación local, los partidos buscaron los mejores cuadros para la elección particularmente en el caso de las mujeres, por ello hay una similitud en su carrera política

particularmente en las diputaciones locales y federales, en ese sentido, la reforma electoral en materia de género favoreció a las mujeres con años de trabajo y mejor preparadas.

Ante las condiciones y oportunidades diferenciadas que tienen las mujeres para acceder a cargos de representación política, identifican que tienen mayores oportunidades de convertirse en legisladoras y gobernantes si cuentan no sólo con estudios profesionales, también con experiencia política, particularmente en la estructura partidista, de lo contrario, resulta complejo que puedan participar en la política (Barrera, 2003). Aunque, tal experiencia no es suficiente para el acceso a cargos de decisión, pues existen elementos socioculturales que pesan mucho, ejemplo de ello son las prácticas machistas que permean las estructuras partidistas e intereses de la élite política.

La tendencia es que la mujeres tienen que hacer un doble esfuerzo en comparación con los hombres para demostrar que tienen la capacidad intelectual, académica, experiencia política además de cualidades morales para ocupar un cargo público ante el entramado de los estereotipos de género; la lucha por el reconocimiento de su capacidad no es sólo con las instituciones político partidistas, es también con su familia, su pareja, amigos, con la sociedad, y con ellas mismas, al respecto el testimonio de las diputadas:

> Tenemos que demostrar que verdaderamente somos capaces cuando estamos en el cargo, o sea, sí hay una gran ruta, una gran lucha para llegar, pero tenemos que definir nuestra conducta de manera diferente, eso es lo que puede generar la confianza hacia fuera en la ciudadanía y que entonces se diga, sigámosle dando un voto a una mujer porque ya vimos que se conducen de manera diferente (diputada A, entrevista personal, 2017).
>
> Tienes que demostrar capacidad y tienes que demostrar tablas porque si no lo haces las críticas de los varones son maximizadas; cualquier error que tú tengas lo magnifican y entonces, [...] las mujeres siempre nos tenemos que estar preparando todos los días, todos los días en cada tema, en cada cosa que suceda en el estado tenemos que estar preparadas, porque a la hora que subimos [a Tribuna] se nos cuestiona más que cualquier hombre y son ellos los varones [...] los de mayor experiencia en la política los que preguntan alguna situación, obstaculizan algún punto [...] entonces todavía tenemos ese tipo de resistencias [...] me he visto obligada a trabajar mucho, prácticamente todo el día para dar resultados, tengo que leer mucho, que a veces a lo mejor antes no lo hacía tantas horas, hoy tengo que hacerlo muchas horas al día (diputada C, entrevista personal, 2017).

El poder congresional y la producción legislativa

En este apartado se describe la distribución del poder congresional en la LXI Legislatura de Guerrero y la LXIII de Oaxaca, así como la producción legislativa, dos dimensiones relevantes para comprender la dinámica interna del poder legislativo con perspectiva de género.

El poder legislativo: JUCOPO, Mesa Directiva y Comisiones

Conforme a la legislación correspondiente a cada entidad, la organización interna de los congresos de Guerrero y Oaxaca tiene características institucionales similares, el órgano de gobierno más importante lo ostenta la Junta de Coordinación Política (JUCOPO), le siguen en relevancia la Mesa Directiva y las presidencias de las comisiones legislativas ordinarias.

La JUCOPO es el órgano colegiado que preside el gobierno del congreso, responsable de coordinar el ejercicio de sus funciones sustantivas. Está integrada por los coordinadores de cada fracción legislativa, la preside el partido mayoritario; en ausencia de una mayoría partidista absoluta, la coordinación de esta comisión la asumen de manera alternada las fracciones legislativas mayoritarias. En los periodos legislativos analizados, se registró la inédita situación que una mujer estuviera al frente del congreso, Flor Añorve (PRI) durante los tres años de la legislatura guerrerense y María de las Nieves García (PRI) en el segundo año de la legislatura de Oaxaca. En el caso del Congreso de Guerrero, además, la mayoría de integrantes de la JUCOPO fueron mujeres, a diferencia de Oaxaca donde la mayoría de esta comisión fueron hombres.

En cuanto a la Mesa Directiva, como el órgano colegiado encargado de dirigir el trabajo legislativo en el Pleno y en la Comisión Permanente, se integra anualmente conforme a los acuerdos de la JUCOPO. Durante los periodos de las legislaturas objeto de estudio, la conducción de la Mesa Directiva la han mantenido los diputados hombres, con excepción del segundo año de la legislatura de Guerrero, cuando presidió la Mesa Directiva Magdalena Camacho Díaz (MC), a pesar de que en ambos congresos la mayoría de quienes integraron este órgano son diputadas mujeres.

Respecto a las comisiones legislativas ordinarias,[7] como los órganos donde se procesa buena parte de las atribuciones que tiene el poder legislativo, a través de la elaboración de dictámenes, informes, opiniones o resoluciones. El Congreso de Guerrero distribuye su trabajo legislativo en 33 comisiones legislativas ordinarias y el Congreso de Oaxaca en 48, una diferencia significativa si se considera que el Congreso de Guerrero tiene más legisladores (46) que el de Oaxaca (42), lo cual obliga a que cada legislador oaxaqueño deba participar en promedio en seis comisiones, mientras que el legislador guerrerense debe hacerlo en cuatro, ampliando su trabajo legislativo a más temas, conforme a las comisiones que le corresponden.

En la conducción de las comisiones legislativas por género hay una diferencia relevante en ambos congresos. En el caso de Oaxaca, las mujeres encabezan el 45% de las comisiones, similar al nivel de la representación de las diputadas (43%); mientras que, en Guerrero, las mujeres dirigen el 33% de las comisiones, seis puntos porcentuales menos respecto al 39% de su representación legislativa. No obstante, a pesar de la presencia mayoritaria de las mujeres en la presidencia de las comisiones legislativas en Oaxaca y Guerrero, se mantiene la dinámica tradicional de designarlas en comisiones que se consideran de reproducción, que desde la clasificación de Skard y Haavio-Mannila (1985) son las comisiones poco relevantes y tienen temáticas sobre política social, familiar, sanitaria, educativa, vivienda, medio ambiente, cultura, entre otras, relacionadas con los roles de género asignados a las mujeres; como señalan las diputada entrevistadas, aquellas que los hombres "piensan que es más su rol (diputada E, entrevista personal, 2017)";[8] "igualdad de género, desarrollo social, la de los niños y niñas, en salud, en educación, en cultura (diputada C, entrevista personal, 2017)", esto es, Comisiones

[7] En ambas entidades cada comisión la conforman cinco integrantes y son designadas al inicio de cada Legislatura, a propuesta de la JUCOPO (LOPLEG Y LOPLO).

[8] A solicitud de la persona entrevistada de Guerrero, se deja en anonimato su testimonio.

asociadas a actividades de cuidado y crianza, vinculadas a la condición de género. Por el contrario, los hombres encabezan generalmente comisiones denominadas de producción, como las más relevantes que tratan asuntos del grueso de la legislación al interior de los partidos políticos como: Hacienda, Presupuesto, Gobernación, Seguridad Pública, entre otras.

La falta de experiencia de las mujeres para ocupar espacios de decisión es uno de los principales argumentos para excluirlas de dirigir comisiones relevantes, incluido los órganos de gobierno legislativo. Este argumento parcialmente fue superado en el Congreso de Oaxaca, al encabezar el número de comisiones proporcional a su representación. Una probable respuesta a este logro es el antecedente del alto nivel de la representación que las legisladoras oaxaqueñas tuvieron (39%) en la legislatura anterior (2013), previo a la regla de paridad, con el cual resultaba frágil el argumento de la inexperiencia. Las diputadas cuestionan el argumento de su supuesta falta de capacidad:

> Las mujeres estamos capacitadas para presidir cualquier comisión; yo creo que son tiempos que vamos a ir cambiando; ya estamos ahora sí que en el camino de que todo cambie y yo tengo la confianza de que próximamente Hacienda, Presupuesto y todas estas comisiones que entre comillas son para hombres, pronto estarán mujeres, mujeres competentes y mujeres valiosas que tendrán la capacidad para presidir cualquier comisión (diputada F, entrevista personal, 2017).
>
> Todavía hay una resistencia de parte de los varones a creer que no solamente somos fuertes intelectualmente, sino también de carácter (diputada D, entrevista personal, 2017)[9].

Las diputadas también cuestionan el hecho de que sean asignadas en comisiones de menor relevancia:

> Nosotras tenemos que seguir luchando por esto; si yo volviera a ser diputada, por supuesto que hoy ya la entendí, y no permitiría que esto ocurra y le tenemos que decir a las compañeras mujeres que lleguen, a las que vienen en el siguiente proceso para el 2018-2021, se tienen que poner muy listas y no permitir que las manden precisamente a las comisiones que son de mayor sensibilidad; ambos sexos tendríamos que estar pensando de la misma manera o actuando igual (diputada G, entrevista personal, 2017).

En resumen, el incremento de diputadas en los congresos de Guerrero y Oaxaca favoreció que los dos principales órganos de gobierno estuvieran integrados en su mayoría por mujeres; no obstante, esto no fue suficiente para que las diputadas estuvieran al frente de estos órganos legislativos por mayor tiempo, con excepción de la JUCOPO en el Congreso de Guerrero. La forma en que se integran estos órganos de gobierno es resultado de la composición de las fracciones legislativas, así como de la correlación de fuerzas al interior de cada fracción partidista. En estas negociaciones las mujeres llegan en desventaja a los acuerdos para designar a los representantes de las fracciones legislativas en los órganos de gobierno del congreso local debido a dos factores, uno político y otro institucional:

1) La política partidista en ambas entidades está dominada por hombres. Tanto en Guerrero como en Oaxaca, los principales liderazgos de

[9] A solicitud de la persona entrevistada de Oaxaca, se deja en anonimato su testimonio.

casi todos los partidos políticos son varones, en esos espacios privilegiados se construyen las decisiones políticas relativas a la representación de las fracciones partidistas y, de manera indirecta, la conducción del congreso. Esta situación conforma la vigencia de la idea patriarcal que "gobernar es un tema sólo de hombres, [debido a que] en política, como en todos los ámbitos públicos, en todas las esferas de trabajo, sea cual sea, normalmente quienes toman las decisiones son los varones" (diputada H, entrevista personal, 2017).

2) La regla de paridad no se aplica para la conducción de los órganos de gobierno congresional. Esta idea podría mejorar la promoción de la igualdad de género de manera efectiva, como lo señala una diputada oaxaqueña: "ahí no hay reglas para que haya paridad […], es lo que ellos quieran, aunque nosotras sí cuidamos la paridad; por ejemplo, en el caso de la [Comisión] Permanente, fue un hombre y una mujer, y en el caso de la Mesa Directiva de 2016 estaba un hombre y una mujer" (diputada A, entrevista personal, 2017).

Así, la regla de paridad impulsó a más mujeres como legisladoras y, en particular, a sus órganos de gobierno, pero eso no implicó que fueran las responsables de la conducción de las decisiones en el congreso. La distribución inequitativa del poder congresional refleja una gran limitante para que las mujeres ejerzan sus funciones legislativas en igualdad de condiciones que los hombres; por lo tanto, es un tema pendiente garantizar el acceso equitativo entre hombres y mujeres a los órganos de gobierno congresional.

La producción legislativa

En esta sección se describe la participación de las mujeres diputadas en la producción legislativa de los congresos aquí analizados, a través de las iniciativas de ley aprobadas, uno de los indicadores más importantes de la actividad legislativa; también se recogen las opiniones de las diputadas sobre las limitaciones que perciben en su quehacer legislativo.

Tanto en el Congreso de Guerrero como en el de Oaxaca, en promedio se aprobaron una cuarta parte de las iniciativas presentadas, aunque en Oaxaca la actividad legislativa, medida en el número absoluto de iniciativas presentadas y aprobadas, haya sido cinco veces más que en el Congreso guerrerense. En ambos casos, el porcentaje total de iniciativas presentadas por los hombres es mayor a las que presentan las diputadas; sin embargo, el promedio de las iniciativas presentadas por cada diputada es más alto que el de los diputados, para el caso de Guerrero cada diputada presentó 5.5 iniciativas por 3.9 de los diputados; mientras que en Oaxaca las mujeres presentaron 23 iniciativas por 19 de los diputados.

En cuanto a la legislación aprobada, las legisladoras guerrerenses fueron responsables del 40%, por 32% de los diputados; mientras que, en el Congreso de Oaxaca, ambos géneros tuvieron el mismo nivel de aprobación (34%). De forma individual, las diputadas también superan a los diputados en la legislación aprobada, en Guerrero cada diputada aprobó en promedio 1.7 proyectos de ley o de decreto, por 0.9 de cada diputado; en tanto que, en Oaxaca, cada legisladora aprueba 6.5 iniciativas de ley por 4.9 de cada diputado. La producción legislativa, medida en tasa de iniciativas aprobadas por cada 100 presentadas, también es favorable a las mujeres, en Guerrero las diputadas registraron una tasa de 32 por 23 de los hombres; en cambio en Oaxaca, esta tasa es ligeramente mayor para las mujeres, 28 iniciativas aprobadas por 26 de los hombres, de cada 100 iniciativas presentadas (cuadro 1).

Cuadro 1

Producción legislativa en los Congresos de Guerrero (2015-2018) y Oaxaca (2016-2017)

Congresos	*Indicadores*	*Iniciativas presentadas*			*Iniciativas aprobadas*		
		H	M	GP	H	M	GP
Oaxaca	Producción legislativa (%)	34	32	34	34	34	32
	Promedio de iniciativas por legislador/a	19.1	23.4	NA	4.9	6.5	NA
	Tasa de iniciativas aprobadas por cada 100 presentadas				26	28	23
Guerrero	Producción legislativa (%)	37	34	29	32	40	28
	Promedio de iniciativas por legislador/a	3.9	5.5	NA	0.9	1.7	NA
	Tasa de iniciativas aprobadas por cada 100 presentadas				23	32	25

Fuente: Elaboración propia con información de los Congresos de Guerrero y Oaxaca.

Como muestran los datos de productividad legislativa, al menos en el plano descriptivo, las mujeres diputadas presentan mejor o igual resultado que los legisladores. Esto puede atribuirse a la combinación de varios factores, sobresalen: 1) las mujeres diputadas cuentan con mayor preparación académica que los diputados, sobre todo en estudios de posgrado, como se expuso en la primera parte de este trabajo; 2) las diputadas ocupan espacios significativos en los órganos de gobierno legislativo, aunque no encabecen las comisiones relevantes, están ocupando mayores espacios de decisión y esto permite que incrementen las posibilidades de que sus iniciativas sean aprobadas, el caso relevante es el de Flor Añorve Ocampo (PRI), la primera diputada guerrerense que preside la Cámara y ostenta una de las mejores trayectorias políticas y académica, quien ha aprobado el 23% de la legislación realizada por las diputadas; y 3) ante el incentivo de la adversidad, que las obliga a demostrar que están capacitadas para desempeñar su trabajo legislativo, las legisladoras "presionan para que sus iniciativas sean aprobadas" (diputada A, entrevista personal, 2017).

En cuanto a la premisa de que una iniciativa presentada por una diputada no recibe el mismo trato a la de un diputado, algunas diputadas consideran que esta situación sucede, pero que también depende de factores políticos, de interés de los partidos mayoritarios o del Poder Ejecutivo:

> No se recibe el mismo trato, pero […] depende del presidente de la comisión, depende de los intereses partidarios, depende de si al partido que tiene mayoría en el congreso le interesa o no le interesa que una iniciativa de ley salga; se quedan congeladas muchas iniciativas, en algunas otras tienes que estar cabildeando mucho para que salgan, o […] hasta que son de interés del gobernador empiezan a salir y ya empiezan a retomarse las que tú ya presentaste, entonces se complementa lo que [ya] haya mandado el gobernador del Estado; entonces así se maneja desafortunadamente (diputada C, entrevista personal, 2017).
>
> Yo creo que por lo menos en este congreso, más allá de si la lanza un hombre o una mujer, hay muchos intereses y entonces las que le interesan al Ejecutivo, pues salen muy rápido, las que le interesan al partido

> que gobierna en el Estado [también] salen rápido (diputada G, entrevista personal, 2017).
>
> Creo que sí, creo que sí, recibe el mismo trato, pero al final de cuenta, la aprobación tiene que ver mucho con el interés que tenga la mayoría, sin distinguir [de] quién la presenta, pero es más quien la presente, si la presenta el partido que tiene la mayoría (diputada I, entrevista personal, 2017).

Las iniciativas presentadas por las congresistas del estado de Guerrero se inscriben en las Comisiones que presiden: Artesanías, Derechos de las niñas, niños y adolescentes, Atención a las personas con capacidades diferentes, Desarrollo social, Igualdad de género, Asuntos políticos y gobernación, así como la Comisión de Examen previo. Mientras que los hombres presentaron iniciativas relacionadas con Estudios Constitucionales y jurídicos, Presupuesto y cuenta pública, Vigilancia y evaluación de la auditoría general del estado, Hacienda, Justicia, Seguridad pública, Desarrollo urbano y obras, Desarrollo económico y trabajo, entre otras que se registran en las comisiones que presiden. De manera que, el ejercicio de la función legislativa de las y los diputados guerrerenses se ve mediado por el establecimiento de roles de género, los diputados legislan exclusivamente sobre los temas de más transcendencia, mientras las diputadas son las únicas encargadas de llevar los temas de género al pleno, lo que significa la reproducción de los roles tradicionales, no obstante, las iniciativas en materia de igualdad de género también son de poco interés para las congresistas, de ahí que se tenga como resultado una legislación con deficiencias en la incorporación de la perspectiva de género, tema que no es exclusivo para las mujeres, más bien debería ser de interés para ambos legisladores(as).

Mientras que en el congreso local de Oaxaca se presenta una situación inversa a la de Guerrero, las y los legisladores presentaron iniciativas orientadas principalmente en materia de Administración de Justicia, seguidas de las iniciativas en Igualdad de género, Estudios Constitucionales y Salud Pública. Adicionalmente las diputadas legislaron en materia de Ecología y los diputados en Derechos humanos. Un hallazgo interesante es que ambos priorizan las propuestas legislativas en materia de Igualdad de género; tal situación ¿es el resultado de la relevancia que ha cobrado el tema en el Congreso o responde a una situación coyuntural por la reforma político-electoral de 2014?, tema que queda pendiente.

A partir del trabajo legislativo, en Guerrero la representación política sustantiva es una tarea inacabada; las temáticas de las iniciativas presentadas se determinan en función de roles tradicionales. Por lo tanto, "una representación verdaderamente sustantiva se dará cuando las mujeres legislen en todos los temas, y no sólo en los de género, y se introduzca de manera transversal la perspectiva de género en la agenda legislativa" (Cerna, Hernández, Moya y Prado, 2019: 46).

En lo que refiere al Congreso de Oaxaca, existe un avance en la representación sustantiva que se distingue con la introducción de propuestas de los congresistas en materia de igualdad de género en la agenda legislativa y la culminación del proceso con su aprobación. Si bien, las iniciativas en temas de género son presentadas en el pleno por ambos congresistas, las diputadas no legislan en todos los temas, particularmente los asociados al poder, vinculados con las comisiones de Estudios legislativos, Gobernación, Hacienda, Presupuesto y programación, entre otras, que presiden los diputados.

Finalmente, es importante subrayar que aun cuando las diputadas o diputados legislan en temáticas vinculadas a los derechos de las mujeres,

tienden a desconocer la situación y condición de desigualdad entre mujeres y hombres, el entramado de la problemática vinculada a la cultura patriarcal, entonces, esencializan la condición de "ser mujer" reproduciendo los estereotipos de género. Por lo tanto, resulta fundamental la sensibilización de las y los congresistas al respecto, el fortalecimiento de sus capacidades de análisis y de gestión legislativa en materia de género, para la configuración de políticas públicas con perspectiva de género y su importancia para el desarrollo.

Camino sinuoso hacia la igualdad sustantiva en los congresos locales de Oaxaca y Guerrero

Las diputadas del estado de Oaxaca y Guerrero, para participar en el Congreso local y su ejercicio efectivo en la actividad legislativa enfrentan una serie obstáculos institucionales y subjetivos vinculados a la violencia política, que tiene sus raíces en la cultura patriarcal y desde las instituciones refuerza y reproduce roles de género que configuran oportunidades y acceso diferenciado para mujeres y hombres en diferentes ámbitos no sólo el político.

En el plano institucional, se enfrentan a las prácticas de los partidos políticos que a pesar de la reforma electoral en materia de paridad política, obstaculizan su acceso a las candidaturas a puestos políticos privilegiando la participación de los hombres, por lo tanto, ellos encabezan generalmente las listas de Representación Proporcional y se manda a las mujeres en los distritos menos competitivos, como lo señala una de las diputadas entrevistadas: "Mi mentor me dijo que le diera chance de que pasara 'x', un varón, porque era su amigo y porque además lo había destapado en su momento para que el fuera diputado federal" (diputada G, entrevista personal, 2017).

En el ejercicio legislativo las diputadas se enfrentan a 1) la segregación de comisiones en función de los roles de género que reproducen la división sexual del trabajo en el Congreso, discriminándolas generalmente de las comisiones de mayor trascendencia como de Hacienda, Programación y Presupuesto, Gobernación, etc. 2) Se enfrentan además a las dudas sobre su capacidad legislativa, y por ende, a la exigencia de una mejor trayectoria política y preparación académica para ser merecedoras del cargo y tener buen desempeño, si bien no se dice abiertamente, en el discurso cotidiano los hombres mencionan "que no tienen experiencia, [o] no están capacitadas" (diputada J, entrevista personal, 2017). Los parámetros diferenciados para evaluar el desempeño de las y los congresistas ha influido en que las mismas diputadas se auto exijan demostrar que son dignas del cargo para competir en la actividad política dominada por estereotipos masculinos, al respecto los testimonios de diputadas:

> En política nosotras las mujeres tenemos que trabajar a veces dos o tres veces más que los varones para demostrar que sí podemos, que si tenemos capacidad y que podemos ocupar cualquier espacio en cualquier puesto. Al pasar a Tribuna, tienes que demostrar capacidad y tienes que demostrar tablas porque si no lo haces las críticas de los varones son maximizadas. Modificar hasta tu forma de pararte, tu forma de presentarte porque lo que demuestras es lo que eres y eso es importante sobre todo aquí en la actividad política. Tenemos que modificar muchas veces hasta nuestro tono de hablar, el hablar con seguridad, porque si tantito titubeas inmediatamente no estás haciendo las cosas correctas" (diputada C, entrevista personal, 2017).

Las múltiples jornadas de trabajo es otro de los obstáculos a los que se enfrentan las diputadas,

además de la función legislativa, por su condición de género son responsable del cuidado y crianza de sus hijos(as), lo que deriva en largas horas de trabajo sacrificando la convivencia familiar. En algunos casos las diputadas logran negociar con su pareja y comparten el trabajo de cuidado y crianza, sin embargo, la constante es que ellas asumen las responsabilidades y además cargan con los costos de participación: culpa, estrés, ansiedad por descuidar a la familia y no cumplir a cabalidad con su rol de madre y esposa.

> "[…] te puedo decir que mi esposo se queda en la casa y revisa las tareas de mi hijo que se supone que es una de mis obligaciones, sin embargo [...] yo me hago dos pedazos, pero busco cumplir con lo que me corresponde hacer, compro la comida busco a alguien que me ayude a barrer, a trapear, a planchar, a recoger [...]" (diputada D, entrevista personal, 2017). Abandonar mucho tiempo a mis hijos, perderte los mejores momentos, a veces hasta cumpleaños de tus hijos, por cuestiones de trabajo. Actividades personales no creas que tengo muchas porque el tiempo que me queda restante de las cuestiones legislativas, lo usó para hacer recorridos en mi distrito, cuando tengo que irme a colonias o a territorio mi bebé va conmigo, entonces sí trató de tenerla para no descuidarla y cuando puedo traerla al congreso la traigo conmigo (diputada K, entrevista personal, 2017).

El desprestigio y señalamiento negativo se configura como otro de los retos a los que se enfrentan las diputadas, generalmente se sitúa en cuestionamientos sobre la moral y la sexual en relación a los estereotipos de género, con la espera de que ellas tengan una mejor conducción ética que sus compañeros:

> […] no es el mismo comportamiento de un hombre que de una mujer porque […], si nosotros estamos con una botella o nos ven con una botella ya nos catalogan y nos señalan que somos unas borrachas, unas pérdidas, o sea la sociedad es más crítica con las mujeres […] con el actuar de una mujer que de un hombre, de un hombre pareciera que es natural si lo que hace [...] este si anda con mujeres es normal, pero si una mujer lo hace entonces los calificativos son otros y la forma de señalarla es otra […]" (diputada A, entrevista personal, 2017).

Además, algunas legisladoras tienden a esencializan el ser mujer y naturalizan los patrones culturales de los roles de género, ignorando la posición y condición de desigualdad que viven las mujeres en la familia, el trabajo, la sociedad, etc., al respecto el siguiente testimonio:

> […] siempre he creído que las mujeres somos más sensibles que los varones […] en consecuencia creo que la actitud que asumimos a veces como mujeres moralistas es una ventaja […] lo que nos hace falta es explotarla y tener esa capacidad de que como mujeres fuimos dotadas que hacer mil cosas al mismo tiempo y hacerlas bien (diputada D, entrevista personal, 2017).

Finalmente, otro de los obstáculos refiere a la configuración de los municipios indígenas de Oaxaca y Guerrero, que desde los usos y costumbres generalmente tiende a excluir parcial o totalmente a las mujeres de la vida política, con su excepción en algunos municipios, situación que limita la trayectoria política de las mujeres. Lo expuesto da cuenta que las leyes en materia de paridad no son suficientes para lograr la igualdad sustantiva, hay una serie de retos que superar particularmente los patrones culturales enraizados en la sociedad e instituciones políticas.

Conclusiones

En el presente artículo se analizaron los resultados de la participación y gestión legislativa de las mujeres en los congresos locales del estado de Oaxaca (2016-2018) y de Guerrero (2015-2018), en términos de representación descriptiva y sustantiva entre diputadas y diputados en el ejercicio legislativo a nivel local. En el ámbito de la representación descriptiva, pese a la obligatoriedad de la cuota, los resultados electorales de 2015 y 2016 para el Congreso de Guerrero y Oaxaca, respectivamente, distaron de la paridad, con el 42% para las legisladoras oaxaqueñas y el 39% para las guerrerenses.

Comparando empíricamente los resultados electorales en ambas entidades, en Guerrero la incidencia de la legislación de cuotas sobre el incremento de la presencia de mujeres en la conformación del Congreso local fue positiva, pasando del 17% en la LX Legislatura (2012-2015) al 39% en la LXI Legislatura (2015-2018), un incremento del 22%; sin embargo, para Oaxaca no representó un incremento sustancial, pasó del 38% en la legislatura LXII (2013-2016) al 42.9% en la LXIII (2016-2018), una diferencia de 4.8%.

En este sentido, no debe obviarse la influencia positiva de la reforma electoral de paridad en el incremento de mujeres en el congreso, la relación no es directa, depende de otros elementos como la lucha de las mujeres por el ejercicio pleno de sus derechos políticos, la movilización de grupos feministas para exigir al Estado el cumplimiento de la legislación vigente en materia de participación política, la experiencia política de las mujeres, el tipo de sistema electoral, la normatividad para la configuración de las listas electorales, las prácticas patriarcales en las instituciones políticas entre otros (Martínez y Garrido, 2013).

En cuanto a los perfiles diferenciados se encontró lo siguiente; la edad de los legisladores se concentra en el rango de los 41 a 50 años (el 23.8% para Oaxaca y el 17.4% para Guerrero); en el caso de las legisladoras su edad está polarizada con un porcentaje significativo de mujeres jóvenes (de 21 a 30 años) y mayores de edad (de 41 a 60 años), particularmente de 61 a 70 años; el relieve de la diferencia se vincula con los roles de género exigibles para las mujeres, aquellas que han cumplido con la etapa reproductiva como madre-esposa o que han preferido postergarla tienen más posibilidades para participar en la política, de no ser así tienen que asumir los costos de participación, la ansiedad por descuidar el cumplimiento de dicho rol, la culpa por dejar a la familia, el estrés por la doble o triple jornada laboral, señalamientos sociales, entre otras; escenario que para los diputados no aplica al tener social y culturalmente asignado el espacio público.

Otro elemento característico de los perfiles es la preparación académica, las legisladoras de ambos congresos locales están mejor preparadas que los legisladores, con mayores estudios de posgrado (22% para Oaxaca y 16.7% para Guerrero) que sus compañeros legisladores (17 y 7.1%), y destaca que ninguna legisladora en ambos congresos se ubica en los niveles de educación básica. Tal brecha educativa, invita a la reflexión sobre los prerrequisitos (formales e informales) que tienden a aplicarse para las mujeres al minimizar su capacidad, su aporte a la comunidad, su reconocimiento como sujeto de derecho, siguiendo la línea discursiva de Segato (2016) refiere a la representación y posición de las mujeres en el pensamiento social al considerarlas incapaces para desenvolverse en la arena pública, por el contrario, se le remite al ámbito de lo privado; segregándolas y discriminándolas de los espacios de poder.

Estratégicamente las legisladoras han usado las exigencias para su ingreso al ámbito público, su preparación académica, experiencia política y liderazgo social, caminando a contracorriente de las dinámicas patriarcales que permean al interior de los partidos políticos, del sistema electoral, de las instituciones políticas y la sociedad, para incorporarse en un espacio legitimado socialmente para los hombres. La cultura patriarcal, por lo tanto, ha impedido que las mujeres tengan el estatus de ciudadanía con pleno ejercicio de sus derechos políticos, teniendo acceso a una ciudadanía "de tipo formal, colocada dentro de un sistema de poder androcéntrico y masculinizante con acceso diferenciado de recursos políticos" (Vázquez, 2011:186).

En el ámbito de la distribución de las Comisiones legislativas, en ambas legislaturas se configuró una distribución inequitativa de poder, aunque las mujeres ocupan un número significativo de Comisiones (45% en Oaxaca y 33% en Guerrero), los cargos centrales para la toma de decisiones, como la Junta de Coordinación Política (JUCOPO) o comisiones estratégicas-importantes, son ocupadas generalmente por hombres (Hacienda, Presupuesto, Gobernación, Seguridad Pública, entre otras), mientras que a las legisladoras se les asignan comisiones relacionadas con el cuidado y la crianza (Desarrollo social, Atención de niños, niñas y adolescentes, Atención a personas con capacidades diferentes, Artesanías), de manera que las legisladoras se encuentran en desventaja para el pleno ejercicio de sus funciones legislativas.

Al respecto, Pérez (2014) señala que de manera recurrente en otras investigaciones se ha encontrado que una de las razones de tal fenómeno es el modo de asignación partidista emprendido por los líderes, generalmente hombres, que dominan los procesos de asignación orientados a acaparar las posiciones más favorables; otra de las razones es el grado de especialización o de experiencia que se requiere en algunas comisiones, así como la división sexual del trabajo.

No obstante, un elemento característico de la producción legislativa es que las iniciativas presentadas por las mujeres fueron las que se aprobaron en mayor medida; se puede deducir que responde a la preparación académica de las diputadas de ambas legislaturas, que tienen generalmente estudios en Derecho, además de la trayectoria política en cargos legislativos federales y locales.

Finalmente, la experiencia de los congresos locales de Oaxaca y Guerrero muestran el avance en materia de paridad de género, sin embargo, queda mucho por hacer para transitar de la igualdad descriptiva a la sustantiva, siguiendo a Massolo (2007), principalmente por patrones culturales que se traducen en segregación y discriminación de los espacios políticos y de poder, la oposición y bloqueo de dirigentes masculinos, así como de miembros del partido, el desprestigio y señalamiento negativo de las mujeres que participan en la arena política, la desconfianza de la capacidad de mando de las mujeres, la segregación de tareas que reproducen la división sexual del trabajo, así como la oposición a políticas de acción positiva.

Referencias

1. Archenti, Nélida y María Inés Tula (2014), "Cambios normativos y equidad de género. De las cuotas a la paridad en América Latina: los casos de Bolivia y Ecuador", en *América Latina Hoy*, núm. 66, Salamanca, Universidad de Salamanca, pp. 47-68.
2. Barrera Bassols, Dalia (2003), "Presidentas municipales en México. Perfiles y trayectorias", en *Revista Cuicuilco*, núm. 27, México, Escuela Nacional de Antropología e Historia.

3. Cedillo Delgado, Rafael (2016), "La paridad de género en las elecciones locales 2015 de Tabasco, Estado de México y Distrito Federal", en *Liminar. Estudios Sociales y Humanísticos,* vol. XIV, núm. 1, México, Centro de Estudios Superiores de México y Centro América, pp. 186-201.
4. Cerna Villagra, Sarah Patricia; Ma. Aidé Hernández García; Octaviano Moya Delgado y Ruth E. Prado (2019), "Marco teórico metodológico", en Ma. Aidé Hernández García y Jesús Alberto Rodrígez Alonso (coords.), *¿Es la paridad una realidad en los congresos estatales?,* México, Grupo Editorial Grañén Porrúa, pp. 25-52.
5. Cerna Villagra, Sarah Patricia (2017), La representación sustantiva de las mujeres: un análisis de la legislación sensible al género en México y Paraguay, Tesis doctoral en Ciencia Política, México, Universidad Nacional Autónoma de México.
6. Chávez Alvarado, Saulo (2011), Historia Mínima del Poder Legislativo del estado de Oaxaca. Sus integrantes rumbo al bicentenario de vida independiente, Oaxaca, México, LXI Legislatura del Congreso del Estado de Oaxaca/Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca.
7. Congreso del estado de Guerrero, disponible en http://www.congreso- gro.gob.mx
8. Congreso del estado de Oaxaca, disponible en http://www.congresooaxaca.gob.mx
9. Fernández Poncela, Anna María (2011), "Las cuotas de género y la representación política femenina en México y América Latina", en *Nueva Época*, núm. 66, México/UAM-X, pp. 247-274.
10. González Oropeza, Manuel; Karolina Monika Gilas y Silva Carlos Báez (2016), *Hacia una democracia paritaria. La evolución de la participación política de las mujeres en México y sus entidades federativas,* México, Centro de Capacitación Judicial Electoral/Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
11. Hernández García, Ma. Aidé y Jesus Alberto Rodrígez Alonso (2019), *¿Es la paridad una realidad en los congresos estatales?*, México, Grupo Editorial Grañén Porrúa.
12. Hernández Téllez, Josefina; Alicia Martínez Cruz y Ma. Aidé Hernández García, (2019), "Introducción: de las cuotas de participación a la paridad en México", en Ma. Aidé Hernández García y Jesus Alberto Rodrígez Alonso (coords.), *¿Es la paridad una realidad en los congresos estatales?*, México, Grupo Editorial Grañén Porrúa, pp. 09-34.
13. Htun, Mala y Mark, Jones (2002), "Engendering the Right to Participate in Decision-Making: Electoral Quotas and Women's Leadership in Latin America", en Nikki Crake y Maxine Molineux (eds.), *Gender and the Politics of Rights and Democracy in Latin America,* Palgrave, Basingstoke.
14. IEEPCO (Instituto Estatal Electoral y Participación Ciudadana de Oaxaca) (2015), Lineamientos en materia de paridad de género que deberán observar los partidos políticos, coaliciones y candidaturas independientes en el registro de candidatas y candidatos ante el Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca en el proceso electoral ordinario 2015-2016, disponible en http://www.ieepco.org.mx/images/biblioteca_digital/PDFs/2015/01A_LINEAMIENTOS_PARIDAD_DE_GENERO.pdf, consultado el 9 de septiembre de 2017.
15. IEEPCO (Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca) (2016), Resultados electorales 2016: Sistemas Normativos Indígenas, disponible en http://www.ieepco.org.mx/archivos/banners/DISEN%CC%83O%20Resultados%20electorales%20SNI.pdf

16. Martínez Rodríguez, María Antonia y Antonio Garrido Rubia (2010), *De la política de la presidencia a la política de la diferencia. Representación de las mujeres en cuatro parlamentos nacionales (México, Chile, Argentina y Uruguay)*, Barcelona, Fundación CIDOB.
17. Martínez Rodríguez, María Antonia y Antonio Garrido Rubia (2013), "Representación descriptiva y sustantiva: la doble brecha de género en América Latina", en *Revista Mexicana de Sociología 75*, núm. 3, México, Universidad Nacional Autónoma de México/Instituto de Investigaciones Sociales, pp.407-438.
18. Massolo, Alejandra Inés (2007), *Participación política de las mujeres en el ámbito local en América Latina,* Santo Domingo, República Dominicana, Instituto Internacional de Investigaciones y Capitación de las Naciones Unidas para la Promoción de la Mujer (INSTRAW).
19. Medina Espino, Adriana (2010), *La participación política de las mujeres. De las cuotas de género a la paridad, México*, CEAMEG/LXI Legislatura de la Cámara de Diputados.
20. Rodríguez Alonso, Jesús A., Ma. Aidé Hernández García y Octaviano Moya Delgado (2019), "Las diputaciones locales. Una mirada comparativa", en Ma. Aidé Hernández García y Jesus Alberto Rodrígez Alonso (coords.), *¿Es la paridad una realidad en los congresos estatales?*, México, Grupo Editorial Grañén Porrúa, pp. 619-646.
21. Observatorio de participación política de las mujeres de Oaxaca (2017), Paridad en el registro de las candidaturas. Proceso electoral ordinario 2015-2016, disponible en http://www.ieepco.org.mx/observatorio/avances-juridicos/paridad-en-el-registro-de-las-candidaturas, consultado el 9 de septiembre de 2017.
22. Observatorio de Participación Política de las Mujeres en México, Congresos Locales (Promedio Nacional, 2015-2019), disponible en https://observatorio.inmujeres.gob.mx/mvc/view/public/index.html?ms=Mzk.
23. Pérez, Verónica (2014), "Asignación partidaria y especialización: las legisladoras en el sistema de comisiones de la cámara de diputados de argentina", en *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, vol.23, Instituto de Ciencia Política-Facultad de Ciencias Sociales/Universidad de la República, pp.165-184, disponible en http://www.scielo.edu.uy/pdf/rucp/v23nspe/v23nspe08.pdf, consultado el 10 de octubre de 2017.
24. Pitkin Fenichel, Hanna (1985), *El concepto de representación política*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.
25. Segato, Rita Laura (2016), La guerra contra las mujeres, Madrid, Traficante de sueños, disponible en https://www.traficantes.net/sites/default/files/pdfs/map45_segato_web.pdf, consultado el 10 de enero de 2018.
26. Skard, Torild y Elina Haavio-Mannila (1985), "Women in Parliament", en Elina Haavio-Mannila *et al.*, *Unfinished Democray: Women in Nordic Politics*, Oxford, Pergamon Press.
27. Vázquez García, Verónica (2011), "Los derechos políticos de las mujeres en el sistema de usos y costumbres de Oaxaca", en *Revista Cuicuilco*, vol. 18, núm. 50, México, Desarrollo Rural Colegio de Posgraduados, pp. 165-195.

Fuentes primarias de Oaxaca y Guerrero

Diputada A, Anónima, entrevista personal, Oaxaca, 2017.

Diputada B, Anónima, entrevista personal, Guerrero 2017.

Diputada C, María del Carmen Cabrera Lagunas, entrevista personal, Guerrero, 2017.

Diputada D, Anónima, entrevista personal, Oaxaca, 2017.

Diputada E, Anónima, entrevista personal, Guerrero, 2017.
Diputada F, Beatriz Alarcón Adame, entrevista personal, Guerrero, 2017.
Diputada G, Eloísa Hernández Valle, entrevista personal, Guerrero, 2017.
Diputada H, María del Pilar Vadillo Ruiz, entrevista personal, Guerrero, 2017.
Diputada I, Yuridia Melchor Sánchez, entrevista personal, Guerrero, 2017.
Diputada J, Rosaura Rodríguez Carrillo, entrevista personal, Guerrero, 2017.
Diputada K, María de los Ángeles Salomón Galeana, entrevista personal, Guerrero, 2017.

La larga lucha por la democracia en Nuevo León. Aspectos organizacionales y políticos en el actuar colectivo de una parte de la sociedad civil organizada regiomontana

The long struggle for democracy in Nuevo Leon. Organizational and political aspects in the collective action of organized civil society

Fecha de recepción: 07 de marzo de 2019
Fecha de aceptación: 13 de marzo de 2020

*Marco Antonio Aranda Andrade**

Resumen

El presente artículo explica las formas en que distintos aspectos organizacionales y políticos han influido en la construcción y persecución de demandas orientadas a la democratización en Nuevo León, México, desde una parte de la sociedad civil. La generación de activistas que desde la década de 1980 ha luchado en la entidad por equiparar la agenda de los derechos con la de la democracia en un largo proceso de transición política, muestra las maneras en que pueden construirse y sostenerse organizaciones civiles en contextos complicados para el actuar colectivo. Mediante entrevistas a profundidad a integrantes y ex integrantes de tres organizaciones centrales para tales propósitos, mostramos la persistencia de un trabajo político continuo de base que deja constancia de tres décadas de logros de parte de la sociedad civil organizada en el noreste mexicano, frente a las críticas que señalan su desmovilización o subordinación a una fuerte lógica empresarial característica de la entidad.
Palabras clave: México, Nuevo León, sociedad civil organizada, democratización, derechos humanos.

Abstract

This article explains the ways in which different organizational and political aspects have influenced the construction of demands, from a part of civil society, aimed at democratization in Nuevo León, Mexico. The generation of activists who have been working since the 1980s to equate the agenda of rights with that of democracy in a long process of political transition, shows the ways in which civil organizations can be built and sustained in adverse contexts for collective action. Through in-depth interviews with members and former members of three central organizations, we show the persistence of a continuous political base work that records three decades of achievements by organized civil society in Mexican northeast, a fight that contrast the criticisms that indicate its demobilization or subordination to a strong business logic characteristic of the entity.
Key words: Mexico, Nuevo León, civil society, democratization, human rights.

*Universidad Autónoma de Nuevo León, México. Correo-e de contacto: aranda.estudios@gmail.com

Introducción

Es un consenso generalizado en la literatura académica el resaltar la participación clave que ha tenido una parte de la sociedad civil en México en la democratización del país, particularmente a partir de la segunda mitad del siglo XX. Distintas organizaciones de la acción colectiva contenciosa[1] han permitido la incidencia civil tanto en la transformación y creación de nuevas instituciones y procedimientos, como en la politización de la población mexicana. La importancia de las organizaciones de la sociedad civil en México hoy, cuyo foco de atención está en la democratización y en la defensa de los derechos civiles, políticos y sociales,[2] se sostiene en dos momentos políticos en la historia reciente del país: el del cuestionamiento y rechazo al autoritarismo priista, y el de transición a una democracia sustantiva que continúa, hoy mismo, postergada.

De manera breve, para los propósitos de este artículo, destacamos que el primer momento se caracteriza por el cuestionamiento al régimen autoritario, producto de los pactos entre los grupos vencedores de la revolución mexicana. Como señala Cadena (2015a), la emergencia civil se remonta a las luchas por realizar la entrega de los beneficios prometidos por el régimen a las clases que hicieron el movimiento armado de 1910, las cuales estaban excluidas de las vías legales de gobiernos que no toleraban la disidencia política tras los pactos corporativos empujados por el presidente Cárdenas en vistas de la pacificación del país. Frente a la relación corporativa que se estableció entre el Estado y la sociedad, caracterizada por el encasillamiento de intereses, la supresión de la disidencia y la reducción de espacios para la acción colectiva, según (Natal, 2010), se detonaron movilizaciones cuyas demandas generales se orientaron al respeto de los derechos ciudadanos y la protección de estos frente a los gobiernos de cuño priista (Cadena, 2015a).

La respuesta a la negativa autoritaria de respetar los derechos políticos, al retiro del incumplimiento de las promesas de justicia social y al abandono del proyecto histórico que dio legitimidad al régimen posrevolucionario (Olvera, 1998), se dio también en un contexto latinoamericano de emergencia de nuevos actores que luchaban por la democratización y por el cambio de valores civiles y políticos en sus propias sociedades (Gurza y Bueno, 2011). Lo que esta ola de movilizaciones surgidas en la década de 1950 encontró como base fue la convergencia de redes de actores vinculadas profundamente con poblaciones en desventaja. La articulación de grupos laicos, de educadores populares y de militantes de organizaciones de izquierda permitió que las poblaciones agraviadas y abandonadas por el régimen encontraran asesoría,

[1] Por acción colectiva contenciosa entenderemos a las formas de movilización y organización desplegadas por gente que carece de acceso regular a las instituciones políticas, que actúa persiguiendo demandas nuevas o no aceptadas y que se conduce de tal manera que representa una amenaza central para otros o las autoridades, de acuerdo con Tarrow (1997). Según el autor, este tipo de acción suele ser el principal recurso con el que cuentan las personas para enfrentarse a adversarios más poderosos.

[2] En este artículo emplearemos el término organizaciones de la sociedad civil para referirnos a las formas asociativas que no buscan directamente el poder político y que circunscriben sus actividades al ámbito social y de mediación frente al Estado. De acuerdo con algunos autores (Cadena, 2015b; Olvera, 2015), estas organizaciones son asociaciones voluntarias que actúan en el espacio público para resolver problemas y llenar los vacíos dejados tanto por el Estado como por el mercado. Al gestionar demandas, desarrollan actividades cuyos principales beneficiarios no son sus miembros y aprovechan fuentes de financiamiento principalmente externo. Pese a estar condicionadas por la apertura del sistema político y por la disponibilidad de recursos financieros, así como por los riesgos de anquilosamiento propios de las organizaciones institucionales, impulsan muchos proyectos y tejen redes de apoyo que articulan, facilitan, animan y robustecen los esfuerzos civiles (Cadena, 2015b), en nuestro caso, los orientados a la democratización y a la defensa de los derechos. En esta tarea, al comportarse más como movimientos que como instituciones, amplían el horizonte de la política (Olvera, 2015).

puentes de vinculación, recursos y formación política (Cadena, 2015a).

En la transformación de la estructura del régimen estatal, dado entre otras cosas por esta irrupción de la participación ciudadana (Cordourier, 2018), el interés de cada vez más ciudadanos en los asuntos públicos, posible tanto por la apertura mediática y el creciente retiro del Estado de la política social como por las consecuencias de las acciones de la articulación de actores ya movilizados, dio lugar a la formación de un mayor número de organizaciones interesadas en trabajar los temas de los derechos humanos y la democracia (Olvera, 1998; Natal, 2010). El trabajo de organización y movilización desatado tras las desapariciones forzadas durante la época de la guerra sucia en los años setenta, fue el principal antecedente en este tema en México, al que se sumaría la equiparación posterior de los derechos humanos con la democracia y las libertades políticas (Hincapié y López, 2016). La intensa movilización ciudadana permitió con los años que el Estado reconociera formalmente la necesidad de la protección de los derechos humanos, así como la creación de mecanismos institucionales para protegerlos en un clima internacional que también brindaba las conexiones y herramientas de presión para ello (Hincapié y López, 2016; López, 2015).

Quizá, uno de los mayores logros en este campo de defensa de la democracia y los derechos humanos sea el que éstos brindan ya, a decir de López e Hincapié (2015), tanto estructuras de oportunidad y recursos a los cuales se puede apelar estratégicamente, como repertorios de acción basados en ideas y principios normativos ético-políticos. Con el paso de los años, señalan los autores, las organizaciones cuya labor se encuentra en este campo han tenido un protagonismo creciente en ámbitos como la denuncia, la exigencia y configuración de políticas públicas, el litigio, el acompañamiento, la difusión de información, la generación de solidaridad, la condena moral y el cabildeo. En el campo de la defensa de la democracia y los derechos humanos que se configuró después de la transición política en el poder ejecutivo en el año 2000, estas organizaciones continuaron con el crecimiento y el impacto a favor de las acciones que hemos referido, pese a las asimetrías y desventajas que ha producido el contexto de militarización del país acentuado durante la última década.

Cabe por último mencionar que, al igual que en el resto del país, algunas formas de movilización y organización de carácter clásico, como las estudiantiles y urbano-populares, precedieron y posibilitaron la emergencia de las organizaciones de la sociedad civil enfocadas en el tema de los derechos humanos y la democracia en Nuevo León, estado ubicado al noreste de la república mexicana. El trabajo eclesial de base con comunidades agraviadas, el de ocupación de tierras, el trabajo en algunos centros obreros, en algunas universidades y el clandestino militar, enfocados en la consecución de los derechos sociales y económicos básicos (Villarreal, 2009), fueron las bases de la generación organizativa posterior que se concentró en los derechos políticos dentro del largo proceso de transición política que vivió el país entre los años ochenta y el inicio del nuevo milenio. Particularmente, destaca asimismo la emergencia política del sector empresarial excluido del pacto posrevolucionario, representado por una generación, de acuerdo con Cadena (2015a), menos dispuesta a negociar y más confrontativa, que echó mano de tácticas no-institucionales y alianzas para transformar la política institucional mediante la presión y la creación de opinión pública (Natal, 2010).

Como veremos en breve, este boom de organizaciones ciudadanas que crece a partir de la segunda mitad de la década de 1990 (Villarreal, 2009), plantea distintas interrogantes de carácter teórico e histórico, como aquellas referidas a la formulación de demandas y formas de negociación distintas a los modelos clásicos de acción colectiva, cuyas respuestas pueden contribuir a la amplia literatura sobre el tema, generadas en nuestro caso desde un contexto específico. Como interés principal de este artículo, buscaremos entonces explicar la forma en que los aspectos y dinámicas organizacionales de tres actores centrales de la sociedad civil neoleonesa, y los propios de un contexto político específico marcado por una fuerte presencia empresarial, se relacionaron de cara a la consecución de demandas y objetivos plurales en el proceso de democratización desarrollado en el noreste de México, como parte de una ola más amplia a nivel nacional que sacudió los pactos y la hegemonía de un sistema autoritario en declive.

Orientaciones conceptuales para el estudio organizacional de los esfuerzos contenciosos de la sociedad civil

En el apartado previo señalamos que las organizaciones de la sociedad civil impulsan proyectos orientados a distintos fines, incluidos los de la democratización y la defensa de los derechos, al mismo tiempo que brindan soportes que facilitan, robustecen y animan tales proyectos, por lo que puede considerárseles tanto agentes como estructuras del actuar colectivo (Cadena, 2015b). En este artículo, nos interesa comprender cómo esa agencia-estructura fue posible en el caso de Nuevo León, particularmente en el primer momento del boom civil dedicado al cuestionamiento, denuncia y combate al autoritarismo en el país. Para ello, nos centraremos en el análisis del aspecto organizacional de colectivos cuya centralidad en esa entidad federativa hizo posible provocar cambios políticos y sociales notables en la vida del noreste mexicano.

Con esta dirección en mente, consideramos los aportes que para el análisis organizacional realizan algunos textos que sintetizan los avances de los aportes teóricos dedicados al análisis de las Organizaciones del Movimiento Social (OMS), ya que consideramos que el comportamiento y las relaciones que tejen las organizaciones civiles las hace comportarse más como movimiento que como institución (Olvera, 2015). Cabe señalar que no suponemos de entrada que estas organizaciones hayan desatado acciones colectivas contenciosas del tipo movimiento social en el contexto que nos interesa, sino que entendemos que las variables dedicadas al estudio de las OMS sirven muy bien para entender la forma en que las organizaciones de estudio cobraron la dualidad agencia-estructura, misma que posibilitó tanto la apertura y aprovechamiento de oportunidades políticas como el emprendimiento de repertorios de acción, algo que algunos autores señalan, particularmente, para el campo de los derechos humanos (López e Hincapié, 2015).

Es un consenso ya en la literatura sobre las OMS y el asociacionismo civil, señalar que las organizaciones de este ámbito ofrecen servicios profesionales, recolectan, manejan y coordinan contribuciones y recursos, reclutan y entrenan personal, definen metas y propósitos de la acción colectiva, son fuentes potentes de identidad y de continuidad de la acción, e incrementan el apoyo del público y del segmento de las élites en un conflicto (Della Porta y Diani, 2006). Dentro de las tipologías existentes, interesa destacar que las organizaciones de tipo participativo

cobran generalmente dos formas dentro de las movilizaciones: de protesta masiva, las cuales combinan para su accionar organizacional elementos de democracia participativa con ciertos niveles de formalización, cercanos a otros tipos de organizaciones más institucionalizadas; y formas organizativas de base, poseedoras de niveles muy bajos de formalización que funcionan más con apoyo en incentivos ideológicos y solidarios que se ofrecen y son practicados por sus miembros (Della Porta y Diani, 2006).

El que las organizaciones cobren una forma u otra está profundamente marcada por el contexto institucional en el cual se desempeñen. De acuerdo con los autores referidos, la abundancia de recursos tiende a profesionalizar a estos actores, a influir en su estructura y objetivos; esto es así porque el acceder a esas fuentes implica el cumplir con una larga lista de requisitos y regulaciones que afectan la estructura organizacional. Por otra parte, los entornos difíciles para el accionar colectivo, como los contextos sumamente represivos o autoritarios, tienden a formar estructuras rígidas y centralizadas que pueden llevar muchas veces a la radicalización y al entablado de alianzas muy fuertes y comprometidas. De manera contraria, afirman Della Porta y Diani, la democratización de los regímenes tiende a relajar las estructuras organizativas, lo que puede esperarse también de la carencia de recursos.

En entornos en los cuales las organizaciones empiezan a proliferar, pueden verse distintos patrones de cooperación y competición entre estos actores por el acceso a recursos y espacios, por la cobertura mediática y a fuentes potenciales de reclutamiento. Entre los tipos de cooperación, los autores señalan que pueden darse patrones tanto competitivos como no competitivos, así como otros que conducen al faccionalismo o a la ausencia de vínculos. Hasta este punto, señalamos que en el presente artículo consideraremos estas dimensiones analíticas para conocer la influencia que tuvo el contexto neoleonés en las formas organizativas tomadas por los grupos, en los tipos de participación que llevaron a cabo, en las funciones que desempeñaron en ese contexto, así como en las formas de cooperación desarrolladas con otras organizaciones civiles en las luchas por la democracia y los derechos.

De manera complementaria, en consideración a los aportes de varios autores (Hirsch, 1986; McAdam, 2003; Della Porta y Diani, 2006), nos pronunciaremos acerca de variables internas a la organización que influyeron en su desempeño: grado de formalización alcanzado (existencia de membrecías, reglas escritas, procedimientos establecidos, liderazgos formales u oficinas), grado de profesionalización obtenido (presencia de personal pagado), aspectos de diferenciación interna (división del trabajo), integración (coordinación de trabajo vertical u horizontal), movilización de recursos materiales y simbólicos, provisión de incentivos a la participación (materiales, de propósito o solidarios), estructura de participación de sus integrantes (rígida o laxa), reclutamiento y enmarcados para la movilización colectiva (atribución de oportunidades-amenazas, innovación organizacional).

Con esta base, podremos también pronunciarnos sobre el proceso en que los vínculos y las alianzas aumentaron, se fortalecieron, disminuyeron o se debilitaron, vía las conexiones logradas y la circulación de información y contactos (McAdam, 2003). En todo este panorama amplio de estudio organizacional, surgen asimismo variables relacionadas con la herencia de otras luchas que los grupos retoman, los legados que incorporan y la memoria colectiva que emplean para alcanzar sus objetivos y movilizar sus recursos. Finalmente, se consideran

los patrones de cambio organizativo (durabilidad, radicalidad o moderación de la organización en el entorno contencioso, tendencia al cierre o a la apertura en dicho entorno, formalización o desestructuración del actor colectivo) y los procesos de disolución que sufren las organizaciones (Della Porta y Diani, 2006). Resta señalar que estas variables, de cara a las inferencias alcanzadas acerca del papel que tuvieron estas organizaciones en el cambio político, acompañan a las consideraciones históricas del contexto contencioso del estado, así como a las trayectorias y experiencia de lucha de los propios militantes que las conformaron.

Antecedentes políticos de la lucha civil por la democracia y los derechos en Nuevo León

El surgimiento de las primeras organizaciones ciudadanas en Nuevo León, distintas a los movimientos urbano-populares e independientes de los partidos políticos, se remonta a finales de los años ochenta del siglo XX. La narración de las luchas sociales registradas en Monterrey suele concentrarse en la autonomía universitaria a principios de los años 70, la guerrilla urbana a mediados de esa década, el movimiento popular "Tierra y Libertad", las manifestaciones post electorales de 1985 impulsadas por el Partido Acción Nacional (PAN) y apoyadas por las clases medias, y las manifestaciones multitudinarias generadas por el cierre de Fundidora de Fierro y Acero, en 1986. En algunos análisis, se ha considerado que, tras estas acciones, sólo quedó la desmovilización social (Nuncio, 1997; Pozas, 1995). Gutiérrez (2007) menciona que ni los grandes movimientos urbanos, ni la huelga ferrocarrilera de 1958, ni las movilizaciones de protesta médica en 1965, ni el movimiento estudiantil del 68, tuvieron repercusión en la vida regiomontana, que constituía la "periferia del país" dominada por un regionalismo que suponía una mayor autonomía de la vida política local. En esta autonomía prevaleció el efecto de una "cultura del trabajo de colaboración subordinada" a las élites, que puso en el centro de la vida social al trabajo como actividad superior y excluyente de otras, incluida la política (Palacios, 2007).[3] Además, los espacios destinados para representantes de la sociedad en organismos públicos eran monopolizados por organismos como el Centro Patronal de Nuevo León, las cámaras empresariales y por el Consejo de las Instituciones de Nuevo León A. C., CINLAC.[4] Este último fue fundado el 5 de julio de 1975 –cambio su nombre en 2011 para llamarse Consejo Cívico de las Instituciones de

[3] Son contadas las coyunturas que generaron amplias movilizaciones en el Monterrey de esos años. Algunas de ellas son las siguientes: manifestación contra el libro de texto único gratuito en febrero de 1962; manifestaciones en torno a las luchas por la autonomía universitaria durante la primera mitad de 1971; manifestación para exigir castigo a los culpables de represión y asesinato de seis vecinos de la colonia Granja Sanitaria en febrero de 1976; marchas contra el fraude electoral entre julio y agosto de 1985 , y manifestaciones producto del cierre de Fundidora de Fierro y Acero entre mayo y junio de 1986. De manera particular, destacan tres coyunturas que nutrirían las bases civiles participativas en la ciudad: los efectos de la crisis económica de 1981-1982, que generaron una serie de despidos masivos cuyos emprendimientos económicos y laborales terminarían por alimentar el vigor electoral que cobró el panismo en la entidad entre las clases medias (Garza, 1998); el paso del huracán Gilberto en 1988, el cual generó experiencias de movilización popular autogestivas y solidarias para enfrentar las consecuencias del meteoro (Nuncio, 1989); y la lucha post electoral del empresario Fernando Canales del PAN, que fortaleció aún más el apoyo al partido por parte del sector medio (Garza, 1998; Medellín, 2006). De esta última experiencia, se conformaron organizaciones que continuaron trabajando la agenda de la democracia electoral por algunos años integradas por militantes y simpatizantes del PAN: Asamblea Democrática Electoral, Ejército Democrático y Ciudadanos por la Democracia, A. C.

[4] La dirigencia del CINLAC, posteriormente CCINLAC, ha sido ocupada en diversas ocasiones por militantes del PAN y personas cercanas al empresariado local: José Luis Coindreau, Raúl Cadena, Gerardo Garza Sada, Jesús María Elizondo, Arnulfo Flores Rodríguez, Miguel Treviño de Hoyos, Luis Carlos Treviño, Ricardo Martínez, entre otros.

Nuevo León, A. C., CCINLAC- por empresarios regiomontanos que "buscaban una plataforma de comunicación con el gobierno y sociedad civil; además de buscar solución a las crecientes problemáticas en la ciudad, resultado de la llegada de nuevos habitantes en búsqueda de mejores oportunidades" (CCINLAC, 2019, p. 3).

Mientras los movimientos urbano-popular, obrero y universitario llegaban a su fin, o bien a una franca desmovilización, desde finales de los años setenta se comenzaron a generar otras dinámicas de organización social en algunos sectores populares que habitaban colonias de la periferia de Monterrey, las cuales dieron lugar a esfuerzos colectivos como las cooperativas de consumo y los grupos de salud popular. La conformación de estas experiencias ocurrió en el marco del trabajo de las Comunidades Eclesiales de Base (CEBs) vinculadas a la Teología de la Liberación, opción pastoral adoptada en algunas parroquias del área metropolitana ubicadas donde ha predominado una situación socioeconómica vulnerable. En el caso del municipio de Guadalupe, de particular interés para este trabajo por ser el sitio donde se inició la labor política tanto de las y los militantes como de las organizaciones de estudio de este artículo, en torno a las CEBs se generaron espacios de trabajo popular tales como cooperativas, comités de solidaridad con las revoluciones centroamericanas y promotorías de salud y educación cívica, experiencias nuevas que se agruparon alrededor de la parroquia Francisco Xavier y que eran orgánicamente independientes de la estructura eclesial.

Las colonias donde se desarrollaron estas experiencias políticas comunitarias se habían conformado durante los años sesenta del siglo pasado, con la llegada de migrantes campesinos provenientes, sobre todo, de San Luis Potosí y Zacatecas. Esa dinámica produjo lo que Zúñiga (1988) identificó como una nueva definición del trabajo urbano, pues a partir de esos años ya no era fácil que esa población migrante campesina se enrolara en la industria local, por lo que pudieron seguir reproduciendo patrones de vida rural al margen de la cultura dominante que exaltaba el trabajo y el ahorro que tenían como eje a la empresa y sus empresarios. Esto significa un patrón que permite entender por qué será en esta periferia en particular donde se desarrollarán algunas experiencias de la sociedad civil organizada.

En los años 80, el trabajo político de las personas que integrarán a dos de las organizaciones de estudio en ese municipio, transcurrió en el tiempo de las primeras fracturas serias que presentó el priismo en la entidad, tras un periodo basado en el paradigma de gobernabilidad autoritaria que funcionó con un sistema de partidos no competitivo y bajo un modelo de relación corporativo-clientelar con gran parte de las organizaciones sociales del estado (Medellín, 2006), tal y como sucedió en el resto del país, según hemos visto. El surgimiento de agrupaciones ciudadanas al margen de ese dominio representó uno de los síntomas de cambio del régimen político que ya se gestaba en México y que tiene también sus expresiones locales en Nuevo León. Es a partir de la década de 1990 que surgen entonces en la entidad más grupos civiles alejados del perfil asistencial y que más bien se proponían trabajar por la democratización de la vida pública.

En esta fractura del régimen político también jugaron un papel destacado los empresarios que, en Nuevo León y en otras partes del país, se incorporaron directamente en la política partidaria buscando ocupar cargos de elección, como expresión de la profundización de su desacuerdo con la gestión gubernamental (Sánchez,

2007). Así, en Nuevo León, en abril de 1996 el empresario priista Benjamín Clariond Reyes-Retana[5] fue designado por el Congreso como gobernador interino, luego de que Sócrates Rizzo solicitó licencia. En el proceso electoral de 1997 resultó triunfador el empresario panista Fernando Canales Clariond,[6] quien se separó del cargo en enero de 2003 para ocupar el cargo de Secretario de Economía dentro del gabinete del entonces presidente Vicente Fox Quesada, del PAN. Desde entonces, Nuevo León ha experimentado la alternancia de ida y vuelta: en 1997 ganó el PAN la gubernatura, para perderla en 2003 a manos del Partido Revolucionario Institucional (PRI), que extendió su dominio hasta el 2015, cuando, coincidentemente, un ex priista ganó las elecciones por la vía de las candidaturas independientes: Jaime Rodríguez Calderón. A lo largo de estos casi 30 años, decenas de agrupaciones civiles han surgido y desaparecido, unas se formalizaron como asociaciones civiles, algunas continúan activas, mientras que otras solo se mantuvieron pocos años; sus agendas de trabajo también se han ido transformando desde la lucha por derechos civiles y políticos, hasta abordar los derechos ambientales. Además, en los años recientes, la inseguridad creciente es otro asunto en el que algunas organizaciones y colectivos han buscado incidir.

Finalmente, resta decir que la alternancia política trajo consigo el énfasis de la importancia del trabajo gubernamental junto con la sociedad civil. A principios de los años noventa algunos grupos civiles desarrollaron trabajo conjunto con gobiernos municipales para la ejecución de algunas acciones. Es el caso de los programas dirigidos a la población juvenil Mucho Pedro en el municipio de San Pedro Garza García entre 1992 y1994, y Haciendo Esquina en San Nicolás de los Garza en el periodo 1994-1997 (RESI, 2004); en ambos casos se trató de administraciones encabezadas por el PAN. Otra expresión de esta nueva relación es la paulatina apertura de diversas oportunidades para que grupos de la sociedad organizada accedan a recursos públicos para desarrollar actividades. Estas oportunidades son, en parte, resultado de la presión que venían ejerciendo organismos civiles a nivel nacional para que la Cámara de Diputados aprobara una legislación que reconociera y fomentara las acciones de la sociedad civil en asuntos públicos.[7] A nivel federal, es hasta 2003 que se aprobó la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil, que entró en vigor en 2004, pero ya desde principios de los años 90 el Programa Nacional de Solidaridad contemplaba la posibilidad de que organizaciones vecinales accedieran a recursos para emprender proyectos comunitarios; algunas organizaciones presentaron propuestas de trabajo y obtuvieron financiamiento. En Nuevo León, en 1995 se creó el Consejo Estatal para la Cultura y las Artes, CONARTE, que tenía entre sus atribuciones asignar, bajo convocatoria, recursos públicos para la realización de proyectos relacionados con el arte, la cultura en general y la capacitación, por lo que grupos de ciudadanos organizados

[5] Benjamín Clariond Reyes-Retana había sido directivo del Grupo IMSA, fue Alcalde de Monterrey entre 1991 y 1994 por el PRI, y anteriormente diputado federal.

[6] Fernando Canales Clariond ocupó cargos directivos en el Grupo IMSA. Fue diputado federal por el PAN de 1979 a 1982. En 1985 compitió por la gubernatura, argumentó fraude electoral y encabezó una breve lucha postelectoral que convocó a miles de personas en la Macroplaza de Monterrey en agosto de ese año, hasta que la manifestación del 2 de agosto fue reprimida, justo un día después de asumir el cargo el priista Jorge Treviño Martínez.

[7] El antecedente de esta lucha es la conformación de redes de organizaciones a nivel nacional que se opusieron a medidas fiscales impuestas a partir de 1989 que prácticamente obligaban a las asociaciones civiles a pagar el Impuesto sobre la Renta, a pesar de no ser lucrativas.

recibieron financiamiento para algunos proyectos concretos. Tanto en el caso de las convocatoria de CONARTE como del programa federal PRONASOL, los recursos asignados a las agrupaciones estaban destinados para gastos de operación y adquisición de materiales, y no para pago de algún tipo de salario u honorario, por lo que el trabajo realizado siguió siendo principalmente de carácter voluntario (Villarreal, 2010).

Sin embargo, la relación entre gobierno y organizaciones civiles en Nuevo León no implicó procesos de democratización plena sino de apertura controlada del régimen político e, incluso, como ha mostrado Medellín (2006), el gobierno panista entre 1997 y 2003 mantuvo una relación de enfrentamiento con algunas organizaciones civiles ambientales y con aquellas que buscaban transformar las reglas del juego electoral. Con el regreso del PRI,[8] se oficializó un discurso que colocaba a la participación ciudadana como mecanismo de gobierno, creándose decenas de consejos institucionalizados de participación ciudadana en diferentes instancias de la administración pública, los cuales sólo funcionaron durante algún tiempo (Villarreal, 2012).

En esos mismos años, una vez más, se testificó la emergencia de una nueva generación de organizaciones civiles que empezaron a abordar temáticas innovadoras con prácticas distintas a las que venían utilizando los grupos formados en los años de 1990, algunos de los cuales incluso dejaron de operar ante la dificultad para allegarse de recursos materiales y de financiamiento para sus actividades. Entre las temáticas emergentes en torno a las que se organizaron esos nuevos grupos figuran el trabajo con la población indígena en el estado, la movilidad sustentable, la economía solidaria, la inseguridad y los derechos de las disidencias e identidades sexuales y de género, por mencionar algunas. Para muchas de ellas, el trabajo de las organizaciones que aquí estudiamos resultó central en cuanto a formación y experiencia política, legado e historia, según veremos.

Dinámicas organizacionales en la lucha por la democracia y los derechos en Nuevo León

El presente estudio toma como base la trayectoria de tres organizaciones consideradas como centrales en la equiparación de la agenda de derechos humanos con la democracia en Nuevo León: Promotores Populares José Llaguno A.C., Ciudadanos en Apoyo a los Derechos Humanos AC. (CADHAC) y Alianza Cívica, A.C. La selección intencionada de los casos, tomados por las variables independientes relacionadas con las dinámicas biográficas, organizacionales y contextuales orientadas a recoger impactos sobre la hechura de demandas enfocadas en la democratización, cobró cuerpo en la aplicación de diez entrevistas semiestructuradas a informantes clave realizadas a lo largo del 2018. Los testimonios buscaron tener acceso a las perspectivas amplias de participantes centrales en los esfuerzos democratizadores de la entidad, posibles por sus pertenencias o membrecías a múltiples esfuerzos contenciosos que, desde los años de 1980, continúan hasta hoy día.

Como señalan Blee y Taylor (2002), la selección de estos informantes se justifica por sus experiencias particulares en las movilizaciones, dadas alrededor de su participación en segmentos clave de esos esfuerzos colectivos. Mediante la exploración de las experiencias políticas de estas personas, se buscó asimismo obtener puntos de

[8] De 2003 a 2009 gobernó la entidad el priísta Natividad González Parás, y le sucedió Rodrigo Medina de la Cruz, también del PRI, quien gobernó de 2009 a 2015.

vista de su realidad con el propósito de revisar y extender la teoría existente dada la cantidad de conocimiento que las personas tienen sobre un tema o por su voluntad de brindar testimonio de los esfuerzos que interesan a la investigación (Blee y Taylor, 2002). Finalmente, cabe señalar que las inferencias que permitieron las entrevistas se fortalecieron con el análisis de un conjunto extenso de documentos y publicaciones provenientes de las propias organizaciones estudiadas y de sus acervos históricos, recolectados hasta la fecha, pese a la desintegración de una de ellas (Promotores Populares).

Por otra parte, los límites metodológicos del estudio, que forma parte de un proyecto de investigación más extenso dedicado al análisis de los distintos periodos de luchas colectivas durante las últimas décadas en el estado,[9] se expresan en el corto alcance de las inferencias respecto al contexto político en general de la entidad, ya que la selección de las organizaciones de estudio excluye a otros actores que buscaron también demandas democratizantes, como el caso del movimiento urbano-popular, el empresariado, o incluso otras experiencias cívicas organizativas que desaparecieron al poco tiempo.[10]

Hemos dicho que las organizaciones cumplen distintas funciones en el contexto contencioso. Promotores Populares, que tiene como antecedente la experiencia de algunos de sus participantes en las CEBs, es una organización que surge en 1989 con el objetivo de extender los espacios de participación política más allá de la Iglesia. Su perfil de trabajo político emerge en consonancia con el de organizaciones eclesiales con un objetivo puesto en la liberación, basado en pedagogías de educación popular en México y América Latina. La organización de escuelas de promotores populares; la puesta en marcha de talleres de análisis de la realidad, de salud, herbolaria o de educación cívica; el acompañamiento a cooperativas populares; la elaboración de análisis históricos y de coyuntura; la invitación a especialistas para llevar a cabo encuentros; la sistematización de experiencias de trabajo colectivo ; la puesta en marcha de comedores populares; la organización de eventos culturales o artísticos; el trabajo en municipios de la entidad a través del aprovechamiento de las redes de parroquias; así como la solidaridad con luchas en otros contextos como la zapatista o en su momento la de liberación llevada a cabo en El Salvador, fueron actividades centrales en la vida del colectivo que ayudaron a empujar sus objetivos de cara a la democratización en el país y el estado, particularmente después del fraude en las elecciones federales de 1988.

En el panorama de lucha ciudadana, el trabajo de Promotores fue pionero y punto central para la serie de convergencias posteriores en torno a la democratización y la lucha por los derechos. Es en este último campo que surge CADHAC, organización que también tiene como antecedente la experiencia en trabajo eclesial de sus primeros integrantes, que nace en 1993 para defender a las víctimas de la violencia policial y los derechos de los presos en Nuevo León. La asesoría y acompañamiento legal, la denuncia y la presión política en penales o secretarías, la interlocución con las autoridades, la convocatoria a otras organizaciones interesadas

[9] En este proyecto más amplio se buscarán inferencias que arrojen luz sobre el proceso político general en el estado de Nuevo León mediante la inclusión de más actores clave. Por el momento, de los resultados presentados más adelante en este artículo, no se exponen conclusiones generales, sólo algunas perspectivas que refuerzan argumentos teóricos e ilustran pasajes centrales del proceso político estudiado.

[10] En 1997, Promotores Populares de Monterrey "José Llaguno" A. C. elaboró y publicó un Directorio de organismos y grupos civiles por la democracia en Nuevo León que puede consultarse en https://www.oocities.org/capitolhill/lobby/8756/ongdir.html

en el tema, la observación centrada en derechos humanos en distintos eventos y coyunturas, las visitadurías en prisiones, el trabajo de capacitación a mujeres y el acompañamiento en acciones urgentes convocadas en otros contextos, fueron las actividades recurrentes de una organización longeva que ha diversificado sus actividades con los años y ha ampliado el acceso a recursos de distintas fuentes.

En los años posteriores a la alternancia del 2000 y particularmente con la violencia ligada a la delincuencia organizada, CADHAC ha centrado gran parte de sus esfuerzos en la atención y acompañamiento a las familias de personas desaparecidas en los campos jurídico, social, psicológico y de formación ciudadana. Esta organización ha logrado una penetración e influencia notables en el ámbito estatal al empujar encuentros, foros y la institucionalización de políticas públicas en el tema de las desapariciones forzadas. Tanto Promotores en sus años de vida organizacional como CADHAC y Alianza hasta hoy día, brindan sus servicios de manera gratuita.

El caso de Alianza Cívica, organización que como en otros estados de la república surge en los primeros meses de 1994 para vigilar las elecciones federales de ese año en el convulso escenario político y económico nacional, es otro esfuerzo colectivo que se suma a los de Promotores y CADHAC. El caso de Alianza es notable porque surge de una convergencia de actores con distinta filiación ideológica que desde la derecha moderada empresarial y ciudadana del espectro político y desde la izquierda popular, marcaron el carácter predominante de las alianzas políticas en el Monterrey de esos años. Tanto integrantes de Promotores como de CADHAC formaron parte de este nuevo esfuerzo ciudadano a través de sus militancias múltiples, centrales para la organización de consultas, el diseño de metodologías novedosas de investigación (monitoreo de medios, análisis del padrón electoral, conteo rápido, despliegue de observación y vigilancia electoral territorial), la implementación de actividades de formación y educación cívica y la renovación institucional en el estado. Es de destacar que las tres organizaciones tomaron en sus años iniciales la figura de Asociación Civil, lo que les otorgó legitimidad político-jurídica para acceder tanto a espacios institucionales como a recursos, aunque en el caso del financiamiento el éxito es diferenciado. Sin embargo, la figura jurídica, como veremos, no influyó demasiado en su estructuración organizacional interna.

Las redes amplias de las que estas organizaciones echaron mano para conformarse y reclutar nuevas integrantes, al mismo tiempo ayudaron en cuestiones de asesoría operativa, capacitación y de convocatoria a distintos actores, además del apoyo voluntario para albergar las primeras oficinas y emprender distintas actividades. El crecimiento de estos colectivos de inicialmente no más de diez o doce personas ocurrió por intereses personales expresos tras las visitas de las y los integrantes de las organizaciones a iglesias o escuelas que tomaban la forma de charlas, talleres o volantes o a través del acercamiento como iniciativa propia de las nuevas reclutas. Las redes parroquiales en este sentido fueron centrales no solo para el crecimiento de los esfuerzos colectivos sino para otro tipo de luchas políticas. En el caso de Promotores, el deseo de involucrarse en temas de democratización jugó también un papel notable de contestación política contra la misma jerarquía eclesial.

En el núcleo de las organizaciones el trabajo ocurría bajo una estructura informal que iba encarando pragmáticamente el emprendimiento de actividades. Solo en el caso de CADHAC se destaca el papel de liderazgo de su integrante fundadora y

actual directora. Con liderazgos marcados o no, los y las integrantes de los núcleos incorporaban su experiencia, redes de contactos y conocimiento y capacidad política para hacer frente a los eventos en los cuales los colectivos se involucraban. El nutrido grupo de personas fluctuantes que compuso o compone la periferia de las organizaciones es diverso y va desde el involucramiento de gente católica de los barrios hasta personas más politizadas como estudiantes y profesores o abogados. Cabe señalar que el paso por las organizaciones en comento brindaba también el acceso y cultivo de redes personales de contacto político y profesional. Algunas de las integrantes de estos colectivos, por ejemplo, han migrado a organizaciones nacionales e internacionales de derechos humanos o a partidos políticos e instancias del Estado. En general, involucrarse en estas organizaciones ha supuesto el deseo de contribuir a la solución de problemas políticos y sociales del país y de la entidad. El paso por ellas brinda no solo esta satisfacción moral y material sino también capacidades organizativas como la gestión de recursos o el dominio de cierto conocimiento jurídico.

Estas tres organizaciones llegaron a alcanzar el establecerse en oficinas propias y dos de ellas lograr pagar alguna retribución económica a sus integrantes. La voz de los y las integrantes de los núcleos era preponderante y definitoria en una división inestable del trabajo condicionada por la falta de recursos. En estos colectivos, se aprecia más una urgencia por cumplir con las tareas que una reflexión sobre la forma correcta para llevarlas a cabo. Las reuniones semanales también se caracterizan por ese pragmatismo. Señala uno de los exintegrantes de Alianza respecto a la discusión y toma de decisiones en la organización:

> Los debates tratábamos de que no fueran interminables, esa es una característica que sí nos diferenció, o al menos la gente mencionaba que nos diferenciaba de los partidos. Íbamos más sobre objetivos específicos, éramos como más sencillos, no intentábamos transformar todo, las discusiones en sí tendrían que ser muy prácticas: se puede o no se puede, debemos hacerlo o no debemos hacerlo, podemos, tenemos, hasta dónde. Entonces otra gente nos decía: "No, si supieran ustedes cómo es en el partido equis, son debates interminables, sí llegan a algo, pero cuando casi todos se fueron, y tal y tal". Eso sí diferenciaba, al menos durante buena parte de la vida de la organización. Claro, la misma organización tenía sus límites. (José Juan Olvera, entrevista personal, 25 de septiembre de 2018)

Esta misma practicidad permeó la postura ideológica de las integrantes y de sus formas de hacer. El peso del empresariado y la cultura del trabajo y la eficiencia flexibilizó la política de alianzas en vistas de lograr algo que la coyuntura nacional exigía: la democratización del país. El trabajo con gente afín al PAN, con pequeños y medianos empresarios que apoyaron con tiempo y recursos, con movimientos populares como Tierra y Libertad, así como con las redes eclesiales permitía un acceso a espacios y recursos clave para esos objetivos políticos. En el caso de Alianza estos contactos le llevaron a conformar en los primeros años un consejo consultivo multisectorial que no solo asesoró, sino que les avaló y protegió. El trabajo organizativo tomó la forma de comisiones bajo una labor de coordinación intensa, justo como ocurre en muchas organizaciones de este tipo, las cuales operan también mediante voluntariados y recursos propios producto de donaciones o cuotas de algunos integrantes. En el caso de los recursos externos a las organizaciones, muchos de ellos empezaban a ingresar poco a poco, siempre en esos años con una política de no aceptar nada proveniente del gobierno ni de fundaciones de

grandes compañías, al menos no directamente, como en el caso de los recursos que Alianza Nuevo León captaba del núcleo en el entonces Distrito Federal. Con el tiempo, CADHAC resultaría, de estas tres organizaciones analizadas, la más exitosa para obtener financiamiento proveniente sobre todo del ámbito internacional y de algunas fundaciones privadas nacionales, en la medida en que fue diversificando sus áreas de intervención.

El carácter informal de las estructuras organizativas de estos actores colectivos, condicionadas por el vaivén de integrantes y recursos fuertemente dependientes de coyunturas políticas como las elecciones, no exentó a las organizaciones de realizar reflexiones o replanteamientos en su actuar que incluían muchas veces las políticas de alianzas o las fuentes de financiamiento, como hemos dicho. Como factores notables en su cohesión interna, pendiente de estudios que profundicen más en este aspecto, destaca también el reconocimiento de valores morales que orientaron el hacer cotidiano de las organizaciones, entre ellos la honestidad, la solidaridad, la humildad, la inclusión o el respeto que legitimaban el trabajo político; señala uno de los fundadores de Promotores:

> Eso [los valores] nos valió ser como una especie de referente ético con los distintos grupos aquí en Monterrey; ya sabían que, si pensaban pues en los "cristianos", como nos decían algunos, era garantía de que no iba a haber ahí componendas ni transas, y que se iba a actuar con honestidad. Eso nos permitió convocar, por ejemplo, cuando el levantamiento zapatista primero, y luego la masacre en Acteal, convocar a los diversos grupos aquí en Monterrey, porque pues confiaban en nosotros, y en ese sentido se pudieron articular algunos esfuerzos ahí de denuncia y de solidaridad (José Luis Martínez Canizález, entrevista personal, 4 de octubre de 2018).

Durante las entrevistas, la necesidad de profesionalizar a las organizaciones surge como deseo patente para acceder a más recursos, hacer más eficiente el aspecto operativo al desconcentrar funciones y tareas para fijarlas en áreas de trabajo correspondientes y para reducir la rotación volátil de personal. En el caso de Alianza, contar con cierta capacidad para remunerar personal, atraer recursos, mantener oficinas, emprender proyectos innovadores, construir un archivo organizacional o apoyarse en redes de contacto extensas, no le permitió el lograr independizarse totalmente de los proyectos que venían de su aliada en el DF. Hoy día, la organización ha volcado su trabajo al tema de la promoción de la participación ciudadana y de sus instrumentos, normas jurídicas que lograron empujar en la agenda legislativa en Nuevo León gracias a múltiples alianzas, incluidas algunas con partidos políticos como el Partido del Trabajo.

El tema cultural es otro elemento clave en el desempeño organizativo de estos actores colectivos. A los aspectos relativos a las funciones de las organizaciones y a aquellos otros de carácter operativo relativos a la formalización, los incentivos, la búsqueda y generación de recursos, la división del trabajo y la ejecución de tareas y el reclutamiento, se suman variables asociadas a los legados culturales de otras luchas, las herencias que dejan los actores colectivos y la memoria que colaboran en construir y transmitir. Una conclusión que puede extraerse del análisis empírico es que las tres organizaciones bajo estudio fueron pioneras y centrales en poner los temas de los derechos humanos y la democratización en la agenda pública y mediática. Menciona uno de los abogados que trabajó en CADHAC:

> Pues yo creo que CADHAC hizo algo que no había pasado en Nuevo León, que era poner los derechos humanos en la agenda, o sea, en los noventas se

> logró introducir como algo que los políticos e incluso algunos empresarios al menos tenían que tomar en cuenta, aunque fue tomarlo en cuenta para intentar saltárselos, pero al menos ya estaba ahí y eso creo que permitió ser como un paraguas para que otros movimientos también surgieran, y sobre todo te digo, ese apoyo que se dio a otras organizaciones, como un poco de respaldo; esa como intención de que otros grupos estén y tengan un espacio en la cuestión pública. (Carlos Karim Zazueta, entrevista personal, 23 de octubre de 2018)

Además de estos temas centrales, cuya defensa y promoción provocaron al inicio reticencias y estigmatización por parte del gobierno, los grandes empresarios o los medios de comunicación ("defender derechos humanos es defender a delincuentes", en el caso del trabajo con presos), las organizaciones legaron metodologías de trabajo trascendentales, gran parte de las cuales fueron absorbidas por distintas estancias estatales, lo que muchas veces implicaba la desmovilización de los actores. Las mesas de trabajo con familiares de desaparecidos/as y funcionarios públicos, la creación de leyes (de participación ciudadana o de declaración de ausencia), la tipificación de delitos, el armado de protocolos (como el de búsqueda de personas), la creación de figuras participativas (asambleas ciudadanas), el desarrollo de metodologías de observación y vigilancia electoral o el trabajo de base en materia de educación ciudadana, cuentan como algunos ejemplos relevantes. Este legado muestra, por otra parte, una imagen de la ideología pragmática en las alianzas y el trabajo de la cual hemos venido dejando constancia:

> Una cosa que aprendimos es que definitivamente el asunto de la cultura democrática no es necesariamente nada más en los pobres. Y más aún, algo que no entendimos en el 94, porque buena parte de los que nos ayudaron fueron gentes de recursos, gentes que tenían dinero, ayudaron mucho en el 94, era gente que no queríamos del todo. Buena parte de nuestros cuadros no querían. Pero ahora estamos entendiendo que también desde allá pueden venir los cambios. Entonces de lo que se trata es que todo mundo, ricos, pobres, clase media, tengamos un nivel de conciencia, y una vez que llegamos a eso, vamos a determinar si queremos un socialismo, un comunismo, un anarquismo o lo que te dé tu gana, o construimos algo con cada uno de estos (José Antonio Martínez, Alianza Cívica, entrevista personal, 28 de octubre de 2018).

En su andar, estas organizaciones han enfrentado problemas de carácter estructural como los relativos a la falta de estabilidad en el número de personal, que dificulta la actividad de la organización, y a la diferenciación interna de la división del trabajo en situaciones de recursos escasos, que repercute en la continuidad de la organización y su trabajo, sobre todo en un contexto poco favorable a estas expresiones de la sociedad civil organizada. Estos problemas que han sido o fueron sorteados de distintas maneras llevaron a optar por varios rumbos o salidas, incluida la desaparición, como en el caso de Promotores.

De manera particular, entre los problemas organizacionales que dieron lugar a la inestabilidad, la moderación o el desbalance en la estructura de estos actores colectivos, se encuentran las cargas excesivas de trabajo, las cuales no solo limitaban la efectividad en la realización de las tareas sino que se agravan con la falta adecuada de remuneración y con las actividades de la vida diaria; la diversidad de temas en los cuales las organizaciones se involucraban; las discusiones o desencuentros políticos al interior de los colectivos; el desgaste emocional debido al trabajo en temas sensibles

como la desaparición forzada; la labor en temas poco propicios a recibir financiamiento externo (como el tema penitenciario y la formación ciudadana); la falta de personal para intervenir y dar seguimiento a los temas; la pérdida de fortaleza organizativa provocada por la incorporación de integrantes a partidos políticos o instancias gubernamentales; la falta de planeación y coordinación puntual ante temas específicos; la resistencia a construir alianzas más duraderas con partidos debido al temor a las formas políticas y organizacionales de hacer de esos actores e instancias; la apropiación gubernamental de metodologías de trabajo; la legitimidad de la ciudadanización inicial de instancias como el Instituto Federal Electoral (IFE), que provocó la delegación de objetivos y tareas de las organizaciones a la esfera gubernamental; la migración a otras organizaciones de la sociedad civil, entre otras. En el caso de CADHAC, la dependencia acentuada de su lideresa se ve como una limitante dada la concentración de poder y el escenario a futuro cuando se retire del trabajo.

Entre los aspectos positivos que contribuyeron o han contribuido a dar permanencia a los actores colectivos, tenemos que el tamaño relativamente grande en número y el poder de convocatoria, que en el caso de Alianza durante la coyuntura electoral de 1994 logró sumar a más de 600 personas de acuerdo con los entrevistados, permitieron cobijar a actores más pequeños. La incursión en el ámbito legal de las organizaciones les dio asimismo fortaleza organizacional, no solo al lograr la figura de A.C. sino al involucrarse en tareas políticas relacionadas con sus objetivos y metas. En el caso de CADHAC, la fuerte presencia de su lideresa y su determinación han permitido que la organización no desaparezca, sobre todo en los periodos en los que contó con una o dos personas base. El respaldo de organizaciones y redes nacionales e internacionales, de las que nos ocuparemos en breve, han resultado también determinantes en la permanencia de estos actores.

Finalmente, el tema de los vínculos que estas organizaciones lograron o han logrado desarrollar para crecer, cuestión que involucra las alianzas predominantemente coyunturales de estos actores que complementan las militancias compartidas entre los núcleos de las tres, ha sido un factor clave para su éxito. Empezamos por señalar la inserción y movilización exitosa de las redes locales, nacionales e internacionales de apoyo de estas organizaciones que no solo involucraban a redes nacionales de defensa de los derechos humanos y promoción de la democracia –Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia y Red Nacional de Organismos de Derechos Humanos Todos los Derechos para Todos- sino a organizaciones internacionales como Human Rights Watch o Amnistía Internacional. La participación en estas redes ha servido para intercambiar información, convocatorias, estrategias de lucha, asesoría jurídica y mediática, servicios, acceso a medios y contactos. La centralidad de estas redes es indicada en el caso pionero de Promotores que formó parte de Convergencia:

> Yo creo que eso fue súper importante porque nos permitió tener una visión del panorama no solamente local, que a veces se pierde uno en lo local, sino la visión nacional combinada con lo local, eso fue fundamental y fuimos yo creo en ese sentido pioneros aquí en el estado de las organizaciones de la sociedad civil en formar parte de redes nacionales. (José Luis Martínez Canizález, entrevista personal, 4 de octubre de 2018)

Por supuesto, en las mismas redes de alianzas ha habido fricciones y rupturas, sobre todo

por los tensos debates en torno a las fuentes de financiamiento, al manejo de los recursos, los protagonismos excesivos de algunas figuras o por la política que se ha tomado frente al tema de la colaboración con el Estado. En este último tema, a raíz del problema de las desapariciones forzadas, CADHAC, por ejemplo, ha tenido alejamientos con otras organizaciones dedicadas al trabajo en este campo, sobre todo con las formadas por familiares de las víctimas de este delito, dado su acercamiento con agentes gubernamentales. Acerca de la colaboración con el Estado, Liz Sánchez Reyna, integrante de CADHAC, señala:

> Fue también pasar del cuestionamiento y el posicionamiento público a la posibilidad de construcción con la participación de sociedad civil crítica, pero también de gobierno, lo cual como que no era común ni en el mismo CADHAC, ¿no? [...] pero de pronto es parte de la dinámica del activismo y de las organizaciones como esos conflictos que se van generando, ¿no?, y que no siempre hay como cohesión, pero en general en el camino de CADHAC pues siempre ha habido formas de alianzas con otras organizaciones, de respaldo de otras causas que llevan otras organizaciones y viceversa (entrevista personal, 6 de noviembre de 2018).

A las acusaciones que recibió la organización a raíz de la colaboración con el gobierno del Estado, como la de "haberse vendido" a instituciones desacreditadas como la procuraduría de la entidad, se agregaban otros problemas como el relativo a las formas de financiamiento y de proceder en este mismo tema; como menciona Carlos Karim Zazueta, ex abogado de CADHAC:

> Lo que pasa es que de repente hubo mucho impulso de las financiadoras internacionales para el tema de desaparición. Entonces llegaban organizaciones de otros estados o del centro del país, de la Ciudad de México, diciendo: "Bueno, yo quiero llevar sus casos, y tengo...", o sea, a las familias, y tenían recursos, y algunas se fueron con ellos. El problema con eso es que si no lo vas a poder... los casos de desaparición no se resuelven fácil, si no lo puedes sostener muchos años porque tienes un proyecto de la fundación tal para un año y medio o dos, luego dejas a esa gente bailando. Entonces ahí había unas tensiones, obviamente la gente puede tomar la representación que le parezca mejor. Muchas de las otras tensiones eran por cómo se veían las estrategias para llegar al mismo fin, qué era una buena política para buscar a las personas desaparecidas, cambios legales, etcétera. (entrevista personal, 23 de octubre de 2018)

El tema de la relación de las organizaciones con las instancias y agentes estatales ha sido muy problemático. Al inicio, como señalan los testimonios, las amenazas, la vigilancia o la desacreditación recibida desde el Estado representaban un problema compartido. El miedo a que las organizaciones se "contaminaran" con las lógicas partidistas (jerárquicas, clientelares, excluyentes o lucrativas) era otro factor que jugaba en la política de alianzas, a pesar de lo laxo que se mantenían los principios ideológicos, según hemos comentado. Sobre el mismo tema de las relaciones con los partidos, a quienes se acusa de actuar de manera desleal, se señala para el caso de Alianza:

> En el 2000 los partidos políticos, PRI y PAN, ya se ponen de acuerdo, ya son bien cuates, ya asumen que el sistema político que les conviene es el sistema diseñado por el PRI, y entonces empiezan a mandar al diablo la ciudadanización [...] Y lo deciden a nivel federal y empieza a permear en los estados y entonces en ese sentido la ciudadanización, esa que en su momento dio buenos resultados, pues la

> mandaron a la fregada los partidos políticos, eso mismo pasa con las candidaturas independientes, que originalmente se planteaba que era una herramienta, una posibilidad de que los ciudadanos que no estuvieran en partidos políticos pero que tuvieran ideas, que tuvieran reconocimiento social en su entorno, pudieran lanzarse como candidatos, no para que un güey se saliera de un partido y se lanzara como candidato independiente [hablan del caso de Jaime Rodríguez Calderón, gobernador actual de la entidad], bueno, también mandaron a la fregada esa propuesta, la transformaron en lo que ahora es […] La bronca es que no hemos logrado reaccionar adecuadamente, cuando ya se manifestó eso, 2006, hasta la fecha, no habíamos logrado reaccionar, es decir: ¿cómo le hacemos?, ¿qué hacemos?, ¿qué alternativas hay? Es decir, ya no puedes hablar con el PAN o con el PRI porque te mandan al diablo o te dicen que sí, pero no te dicen cuándo. (José Antonio Martínez y Lilia González Amaya, entrevista personal, 28 de octubre de 2018)

La colaboración con el Partido de la Revolución Democrática (PRD) a través de la presentación de candidaturas ciudadanas como en el caso de Promotores en 1994; la participación con la red nacional de Alianza; el trabajo con algunos sectores de la iniciativa privada neoleonesa, incluidos algunos actores copulares; la participación con movimientos populares como El Barzón, Tierra y Libertad y con organizaciones obreras, parroquiales o de colonos, fueron aspectos que balanceaban los factores negativos recién referidos.

En resumen, estas organizaciones lograron conformar, pese a las adversidades encaradas, acciones y estructuras que soportarían la centralidad de la democracia proveniente de la ciudadanía organizada, estratégicamente aliada con parte de los sectores empresariales de la entidad. Al colocar públicamente a los derechos humanos y a las demandas por democratizar la vida política del estado y del país, tras largos periodos de trabajo político cotidiano, estos esfuerzos colectivos lograron fijar estos temas y darles continuidad, lo que les permitió, al mismo tiempo, adquirir centralidad en el escenario contencioso de Nuevo León. En pie por una ideología pragmática en las alianzas y por la fuerte convicción y solidaridad posibilitadas por un anclaje popular fuerte que pese a las carencias logró salir adelante, estas organizaciones sentaron las bases en las que se apoyarían los esfuerzos ciudadanos posteriores por la democracia en una entidad de la que se dice no se mueve nada por fuera del liderazgo patronal. Los hallazgos obtenidos muestran que este mito busca invisibilizar los esfuerzos populares por empujar las fronteras de la inclusión y la igualdad sustantivas en la sociedad regiomontana.

Consideraciones finales

En este artículo, centrado en explicar las maneras en que tanto los aspectos organizacionales como los del contexto político impactaron en la conformación de demandas y acciones colectivas orientadas a la democratización en Nuevo León, observamos cómo las organizaciones de la sociedad civil pueden cobrar la forma dual agencia-estructura. Promotores Populares, CADHAC y Alianza Cívica han legado a las luchas actuales en Nuevo León proyectos políticos y soportes para actuar tras abrir una brecha que puso el tema de la participación ciudadana, la democracia y los derechos humanos en la agenda política de la entidad.

Estas organizaciones muy bien conectadas y posicionadas en el escenario nacional, pese a no haber logrado profesionalizarse del todo, han desarrollado dinámicas políticas que consiguieron

logros notables a través de un poder de convocatoria amplio que se mantiene hasta hoy en día para los casos de CADHAC y Alianza, ya que Promotores cesó sus actividades entre 2004 y 2005. El trabajo en el campo de la observación electoral y en la influencia en el sistema legislativo y legal, en la participación ciudadana y en la desaparición forzada, por señalar los ejemplos más relevantes que heredan estos actores colectivos, muestra también una característica especial que posee el panorama político en el Estado: la flexibilidad pragmática que se tiene en la política de alianzas coyunturales que logran cambios importantes de cara a los objetivos políticos de la sociedad civil políticamente movilizada en Nuevo León.

Las tres organizaciones estaban posicionadas en redes que incluían a actores locales, nacionales y extranjeros en el campo de los derechos humanos y la democracia. Los contactos con legisladores, con la comunidad eclesial, con periodistas y con parte del empresariado permitían emprender acciones para respaldar campañas exitosas como los pronunciamientos, las denuncias en acciones urgentes, las marchas o manifestaciones y la presión legislativa. Los comunicados constantes, las ruedas de prensa, la incidencia en las agendas legislativas en la entidad, las publicaciones propias, el espacio en medios de masivos de comunicación, los foros y otras actividades públicas han representado la oportunidad para enmarcar problemas, identificar soluciones o adversarios e incentivar o motivar la movilización. Las agendas en la observación electoral, la participación ciudadana y la desaparición forzada de personas representan temas significativos en este aspecto dentro del marco de la política estatal proveniente de esta parte organizada de la sociedad civil.

La herencia que dejan estas organizaciones es posible por los préstamos y las adaptaciones que las y los integrantes de dichos actores tomaron de otras experiencias organizativas en otras partes del país y del mundo; en el caso de Promotores, por ejemplo, esa herencia se remonta hasta los movimientos de 1968 y de las dos décadas siguientes. Para muchos integrantes de esta misma organización y de Alianza, el zapatismo fue asimismo central como inspiración democrática. En un plano práctico, complementario al normativo y experiencial de los ejemplos previos, las maneras de redactar comunicados, de convocar a acciones urgentes, la forma de tratar y presentar temas públicamente, el aprendizaje de los caminos por los cuales llevar casos judiciales a través de distintas instancias, junto con los aprendizajes personales y la formación de cuadros especializados en los temas que nos conciernen, son ejemplos de aquello que en la historia de las movilizaciones populares ha sido retomado para ramificarse por los colectivos y organizaciones que han seguido la senda abierta por Promotores, CADHAC y Alianza.

En el camino, estas organizaciones han enfrentado problemas estructurales que no obstante se han sabido resolver mediante distintas vías, aunque sea aquella de la disolución. A diferencia de lo que se ha sostenido acerca de la desmovilización civil en los años ochenta y noventa en la entidad, lo que estos casos muestran es la persistencia de un trabajo político de base y continuo de gran trascendencia para las luchas que vinieron después, sobre todo a raíz de la militarización de la vida política nacional. En efecto, puede ser que la cultura empresarial haya relegado la actividad política a un segundo plano, pero la importancia de esta última no puede pensarse de manera desconectada de los logros que tras décadas ha obtenido la ciudadanía organizada en aquella parte del noreste del país.

Referencias

1. Blee Kathleen y Verta Taylor (2002), "Semi-Structured Interviewing in Social Movement Research", en Bert Klandermans y Suzanne Staggenborg (eds.), Methods of Social Movement Research, Minneapolis, University of Minnesota Press.
2. Cadena Roa Jorge (2015a), "Introducción", en Jorge Cadena Roa (coord.), Las organizaciones civiles hoy, México, Universidad Nacional Autónoma de México/Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, pp. 7-19.
3. Cadena Roa Jorge (2015b), "¿Qué hay de nuevo con las redes mexicanas de organizaciones civiles?", en Jorge Cadena Roa (coord.), Las organizaciones civiles hoy, México, Universidad Nacional Autónoma de México/ Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, pp. 155-187.
4. CCINLAC (2019). Reporte de Transparencia y Buenas Prácticas. Renovación I. Fecha de publicación: 15/11/2019 Años de estudio: 2017 y 2018 Consejo Cívico de Instituciones de Nuevo León.
5. Cordourier Real, Carlos (2018), "Estudio preliminar: participación ciudadana y sociedad civil en el proceso de democratización", en Carlos Cordourier Real y Jesús Aguilar López (coords.), Participación ciudadana y sociedad civil en el proceso de democratización en México, México, Universidad de Guanajuato, pp. 13-36.
6. Della Porta, Donatella y Mario Diani (2006), Social Movements. An Introduction, Malden, Blackwell Publishing.
7. Garza, Luis Lauro (1998), "Cultura política y elecciones (1979-1997)", en Luis Lauro Garza (coord.) Nuevo León, hoy. Diez estudios sociopolíticos, Monterrey, UANL/ La Jornada, pp 85-107.
8. Gurza Lavalle, Adrián y Natalia Bueno (2011), "Waves of Change Within Civil Society in Latin America: Mexico City and Sao Paulo", en Politics & Society, volumen 39, número 3, pp. 415-450.
9. Gutiérrez Salazar, Sergio Elías (2007), "Treinta años de vida política en Nuevo León. A vuelo de memoria 1973-2003", en López Villafañe, Víctor (coord.), Nuevo León en el siglo XX. Apertura y globalización: de la crisis de 1982 al fin de siglo, Monterrey, Fondo Editorial Nuevo León, pp. 23-60.
10. Hincapié Jiménez, Sandra y Jairo López Pacheco (2016), "Ciclos de movilización y crisis de derechos humanos. La acción colectiva de las ONG nacionales y los derechos humanos en México", en Revista de Estudios Sociales, número 56, pp. 26-38.
11. Hirsch, Eric (1986), "The creation of political solidarity in social movement organizations", en The Sociological Quarterly, volumen 27, número 3, pp. 373-387.
12. López Pacheco, Jairo (2015), "El campo de las ONG de derechos humanos en México: recursos y agendas", en El Cotidiano, núm. 194, noviembre-diciembre, México, Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Azcapotzalco, pp. 97-106.
13. López Pacheco, Jairo y Sandra Hincapié Jiménez (2015), "Campos de acción colectiva y las ONG de derechos humanos. Herramientas teóricas para su análisis", en Sociológica, año 30, número 85, mayo-agosto, pp. 9-37.
14. McAdam, Doug (2003), "Beyond structural analysis: Toward a more dynamic understanding of social movements", en Mario Diani y Doug McAdam (eds.), Social movements and networks. Relational approaches to collective action, Nueva York, Oxford University Press, pp. 281-298.
15. Medellín Mendoza, Laura Nelly (2006) "La travesía

de la liberalización política de Nuevo León", en Espiral, volumen XII, número 35, pp. 65-91.

16. Natal, Alejandro (2010), "La sociedad civil mexicana como actor de cambio social. Un recuento de su contribución a la transición democrática", en Henio Millán, Martha Morales Garza y Luis Fernández García (eds.), Cambio político y déficit democrático en México, México, Porrúa, pp. 167-187.
17. Nuncio, Abraham (1989), Gilberto. La huella del huracán en Nuevo León, Monterrey, Castillo.
18. Nuncio, Abraham (1997), Visión de Monterrey, Monterrey, Universidad Autónoma de Nuevo León / Fondo de Cultura Económica.
19. Olvera, Alberto (2015), "Representaciones e ideologías de los organismos civiles en México: crítica de la selectividad y rescate del sentido de la idea de sociedad civil", en Jorge Cadena Roa (coord.), Las organizaciones civiles hoy, México, Universidad Nacional Autónoma de México/ Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, pp. 23-47.
20. Olvera, Alberto (1998), Problemas conceptuales en el estudio de las organizaciones civiles: de la Sociedad Civil al Tercer Sector, México, Instituto de Investigaciones Histórico-Sociales, Universidad Veracruzana.
21. Palacios, Lylia Isabel (2007), "De la cultura de trabajo a la cultura de la competitividad", en López Villafañe, Víctor (coord.), Nuevo León en el siglo XX. Apertura y globalización: de la crisis de 1982 al fin de siglo, Monterrey, Fondo Editorial Nuevo León, pp. 163-196.
22. Pozas, María de los Ángeles (1995), "Movimientos sociales urbanos", en Gustavo Garza Villarreal (coord.), Atlas de Monterrey, Monterrey, Gobierno del Estado de Nuevo León / Universidad Autónoma de Nuevo León / Instituto de Estudios Urbanos de Nuevo León / Colegio de México, pp. 423-429.
23. RESI Red de Estudios Sociales Interdisciplinarios (2004), http://redestudiossociales.blogspot.com
24. Sánchez Munguía, Vicente (2007), "Los empresarios de Monterrey en la transición mexicana a la democracia", en Ortega Ridaura, Estela (coord.) Nuevo León en el siglo XX. La industrialización: del segundo auge industrial a la crisis de 1982, Monterrey, Fondo Editorial Nuevo León, pp. 173-205.
25. Tarrow, Sidney (1997), El poder en movimiento. Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política, Madrid, Alianza.
26. Villarreal Martínez, María Teresa (2012), "Nuevo León y sus consejos ciudadanos: una visión de redes", en Freddy Mariñez, Cristina Zurbriggen y Francisco Javier Osorio (coords.) Gestión de redes institucionales. ¿Un nuevo modelo de gestión? Desafíos para América Latina. España, Académica Española pp. 402-426.
27. Villarreal Martínez, Teresa (2009), "La acción colectiva de las organizaciones civiles autónomas. El caso de Monterrey", Ponencia presentada en el 53° Congreso Internacional de Americanistas, México, Julio.
28. Villarreal Martínez, María Teresa (2009), "La participación institucionalizada de las organizaciones civiles en la construcción de la gobernanza", en Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública, volumen 3, número 5, junio de 2010, pp. 121.154.
29. Zúñiga, Víctor (1988), "Migrantes rurales en la ciudad. Éxodo rural, división urbana del trabajo y familia en Monterrey", en Mario Cerutti (ed.) Monterrey. Siete estudios contemporáneos, Monterrey, Universidad Autónoma de Nuevo León, pp. 153-180.

El papel de las redes sociales en la gestión de un gobierno independiente: La comunicación política a través de Facebook del gobierno de Jaime Rodríguez Calderón

The role of social networks in the management of an independent government: Political communication through Facebook of the government of Jaime Rodríguez Calderón

Fecha de recepción: 29 de abril de 2019
Fecha de aceptación: 03 de marzo de 2020

*Jorge Youseth Herrera Aguilar**
José Antonio O´Quinn Parrales

Resumen

Desde la campaña del ex presidente de los Estados Unidos Barack Obama en 2008, las redes sociales se han convertido en uno de los medios más efectivos para uso político. En la actualidad son un medio transcendental para la comunicación política, ampliando la perspectiva de su funcionamiento, alcance e impacto en el pensar y actuar de una sociedad que se encuentra inmersa en un mundo de plataformas digitales. Establecer las redes sociales como único medio de comunicación oficial de gobierno, le ha permitido al gobernador Jaime Rodríguez posicionar su imagen siendo uno de los políticos más mediáticos. Sin embargo, el análisis de las estrategias utilizadas desde el inicio de su gestión permite observar que su comunicación es limitada para conocer la realidad de la entidad, dejando abiertamente los aciertos y errores en su actuar como gobernador, fundamentalmente en temas de trascendencia para el desarrollo de Nuevo León.
Palabras clave: Redes sociales, comunicación política, imagen, gobierno, interacción.

Abstract

Since the campaign of former US President Barack Obama in 2008, social networks have become one of the most effective means for political use. Currently, they are a transcendental medium for political communication, enlarging the perspective of its functioning, scope and impact on the thinking and acting of a society that is immersed in a world of digital platforms.
Establishing social networks as the only means of official government communication has allowed governor Jaime Rodríguez to position his image as one of the most mediatic politicians. However, the analysis of the strategies used since the beginning of its management, allows observing that its communication strategy is limited to know the reality of the entity, leaving openly the successes and errors in its acting as governor, fundamentally in matters of transcendence for the development of Nuevo León.
Key words: Social networks, communication politics, image, government, interaction.

*Universidad Autónoma del Estado de México, México. Correo-e de contacto: jyouseth92@gmail.com

Introducción

En los últimos años las redes sociales han alcanzado su máximo auge, posicionándose en la actualidad como medio de comunicación masiva, esto como resultado de la expansión y fácil acceso a internet, el constante desarrollo de las Tecnologías de la Información, la Comunicación[1] (TIC`s) y la implementación de la web 2.0.

El desarrollo de las TIC´s es derivado de las necesidades del ser humano, una de ellas ha sido ofrecer un mayor alcance de comunicación y de transmisión de la información. El constante avance tecnológico ha conllevado hacer uso de la tecnología para crear herramientas que den apertura al intercambio y almacenamiento de información con mayor accesibilidad.

El desarrollo de la web tradicional a la web 2.0 produjo un cambio social en la forma de comunicar y compartir información, en esta evolución la sociedad pasó de ser simples usuarios y receptores de información, a convertirse en los principales generadores de información y contenido multimedia en plataformas abiertas, generando interacción y participación entre internautas, principalmente en las redes sociales.

Este progreso tecnológico ha influido en la forma de pensar, interactuar y relacionar de la sociedad. En la actualidad, la sociedad vive inmersa en plataformas de comunicación como Facebook, Twitter, WhatsApp, Instagram, Telegram, permitiendo una mayor cercanía, interactividad y participación entre usuarios. Las redes sociales han tomado un lugar primordial en la vida social, en la actualidad son considerados los medios más eficaces para una comunicación más directa. Estas plataformas han hecho su aparición en el ámbito político, dando un nuevo rumbo a la comunicación política.

El objetivo que se plantea en este artículo es analizar la perspectiva del uso de redes sociales en el ámbito político y su implementación como único medio de comunicación oficial en la gestión del actual gobernador del Estado de Nuevo León Jaime Rodríguez "El Bronco", con el fin de poder evaluar el impacto, éxito, compromiso y estrategias utilizadas en el ejercicio de su gobierno.

Redes sociales: antecedentes y tipología

Las redes sociales se han incorporado a nuestra vida cotidiana de una manera rápida y progresiva a lo largo de la última década, constituyendo un fenómeno social, político, económico y tecnológico que está modificando la forma en la que nos relacionamos.

Como lo menciona Scolari "de esta manera la Word Wide Web, al ir más allá de la organización reticular de la información para incorporar una serie de funciones que aumentan la posibilidad del usuario de interactuar con los documentos y compartirlos (…). Esta capacidad de crear redes es uno de los componentes fundamentales de las nuevas formas de comunicación" (2013: 93).

Las redes sociales son un sitio en donde la finalidad es permitir a los usuarios relacionarse, comunicarse, compartir y crear comunidad, o como instrumento de democratización y acceso a la información transformando a las personas en receptores y en productores de contenidos.

Las redes han representan la evolución e innovación tecnológica con respecto a los medios de comunicación tradicionales, ya que se basan en la generación de contenido creado por los mismos usuarios, "en este sentido, hay que señalar que las

[1] Las TIC´s definidas por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) como "el conjunto de disciplinas científicas, tecnológicas, de ingeniería y de técnicas de gestión utilizadas en el manejo y procesamiento de la información, las computadoras y su interacción con hombres y máquinas; y los contenidos asociados de carácter social, económico y cultural" (Yanes, 2011: 33).

principales redes sociales, que cuentan en la actualidad con millones de usuarios, como Facebook, Twitter, YouTube o LinkedIn, no existirían sin el contenido generado por sus usuarios (Criado, 2013:14).

Su surgimiento se remonta a la década de los 90´s, siendo el chat el primer modelo de red, el cual permitía enviar mensajes entre dos o más contactos. Sin embargo, el antecedente de una red social con las mismas características a las más populares y utilizadas en la actualidad fue "Classmates", una red social creada por Randy Conrads en 1995, esta primera red social tenía como principal función establecer contacto a ex estudiantes de diversos colegios en los Estados Unidos.

El continuo desarrollo en las tecnologías de la información en los siguientes años trajo consigo el surgimiento de nuevas redes con temáticas y objetivos diferentes. La siguiente red en aparecer fue SixDegress, se caracterizó por ser la primera red en permitir la creación de perfiles en la web, además que su nombre está basado en la teoría del húngaro Frigyes Karinthy.

Su impacto, un constante desarrollo tecnológico y mayor cobertura de internet en el mundo fueron las bases para la aparición de nuevas redes sociales alrededor del mundo. En este auge las redes más populares fueron: Friendster, Hi5, My Space, OpenBC, LastFm, Mixi, Bebo, Yahoo 360, Linkedin y Flickr. Brindando diferentes características, perfiles e interfaces.

Con el surgimiento de la web 2.0 en 2004, se daría la gran revolución en las redes con la aparición de "The Facebook". Con ello daba inicio el segundo auge en redes, ampliando el número de servicios disponibles dentro de una red, consolidándolas e incrementando el número de usuarios, idiomas, temáticas y mayor cobertura geográfica.

El internet y las redes sociales están realizando un imparable cambio en el paradigma cultural de la sociedad. La aparición de las redes sociales y comunidades virtuales han modificado los hábitos de la comunicación entre los usuarios de las redes. "Facebook, Twitter, usados por millones de individuos, han permitido que grupos de personas se sientan permanentemente comunicados, pero para que estas redes funcionen, cada participante debe concitar el interés de muchas personas, tener siempre algo que decir y estar conectados de manera constante" (Ayala, 2014: 8).

El impacto e influencia ocasionados por las redes sociales motivó en el 2011 al Observatorio Nacional de las Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información (ONTSI), a clasificarlas de acuerdo con su función, uso e interacción en dos tipos: Redes sociales directas e indirectas.

Las redes directas son aquellas que establecen colaboración entre grupos de personas que comparten intereses en común y que actúan en igualdad compartiendo información, a través de perfiles en los cuales proporcionan su información personal. Dentro de las redes sociales directas se encuentran: Facebook, Twitter, YouTube, Wikipedia, Hi5, Meetic, LinkedIn, My Space y Foto log.

Las redes indirectas son aquellas en las cuales los usuarios que no suelen permitir un perfil visible para todos, en este tipo de redes puede haber un individuo o un grupo que controle la información que se muestra. Dentro de las redes indirectas se encuentran los foros y los blogs.[2]

Desarrollo de las redes sociales en México

Antes del surgimiento de las redes sociales, la llegada del internet a México en 1989 ha sido un suceso a destacar, su uso era exclusivamente

[2] Foros: son servicios prestados a través de internet concebidos, en un principio, para su empleo por parte de expertos dentro un área de conocimiento específico o como herramienta de reunión con carácter informativo. Blogs: son servicios prestados a través de internet que suelen contar con un elevado grado de actualización y donde suele existir una recopilación cronológica de uno o varios autores.

académico, sólo dos instituciones tenían acceso, el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM) y la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). La constante evolución de las nuevas tecnologías de la información y el proceso de expansión del internet en México, originó que en 1995 su uso pasara de una herramienta académica y se iniciara su comercialización como servicio.

De acuerdo con la Asociación de internet mx en el 2000, en México habían 2.8 millones de usuarios con acceso a internet, para el 2009, el incremento fue significativo, llegando a tener 30.6 millones de usuarios (AMIPCI, 2010).

Para 2016, el número de internautas suscritos en alguna red social fue de 64.5 millones, un total de 94.8% del total de la base de usuarios de internet en México (The CIU), posicionándose como la primera actividad online, la cual se centraba en el uso de cuatro plataformas principalmente:

1. Facebook es la red social líder en México con el 92% de usuarios; seguido de
2. WhatsApp (servicio de mensajería) con el 72%,
3. YouTube en tercer lugar con el 66%, y
4. Twitter, con el 55% de usuarios.

El fácil acceso a las redes sociales y el acelerado desarrollo de nuevas plataformas que cada vez concentran las necesidades de la sociedad en internet, es lo que ha conllevado a que cada vez más los usuarios le dediquen mayor tiempo y atención.

Comunicación política en redes sociales

En los últimos años, la actividad política ha experimentado un proceso de especialización técnica y profesionalización en el ámbito comunicativo. "La comunicación política se ha convertido en un elemento necesario, no sólo para ganar elecciones, sino para sacar adelante acciones políticas concretas e incluso para garantizar la estabilidad democrática" (Rubio, 2011: 24).

Es importante resaltar que el uso de las redes sociales como medio de comunicación con la sociedad demanda capacidad para abrirse al ciudadano, fomentando su participación, promoviendo el diálogo, sacando provecho de las reacciones, comentarios u opiniones recibidas, con ello su compromiso político se ve mayormente obligado.

> Las redes sociales pueden ayudar a consolidar la democracia porque crean espacios de deliberación y rendición de cuentas donde antes no los había. Es una nueva posibilidad de ejercer una política de participación directa, a través del ejercicio de múltiples actividades virtuales de interés público, que promueven los derechos fundamentales de expresión y acceso a la información (Faya, 2012: 4).

La comunicación en redes puede ser más eficaz, pero conlleva mayor responsabilidad, el papel del político o gobierno se ha invertido, ahora tiene la obligación de escuchar el sentir de la sociedad expresadas en redes, siendo una de sus principales herramientas para establecer proyectos que atiendan las necesidades de los ciudadanos y satisfacer las exigencias crecientes de la sociedad.

La esencia de la comunicación política[3] es el convencimiento y persuasión del político a la sociedad. No obstante, el auge de las redes sociales ha cambiado la manera de hacer política y la forma en la que se enfrentan los actores políticos ante estas nuevas herramientas de comunicación.

[3] Wolton (1998) la define como el espacio en donde se intercambian discursos contradictorios entre políticos, periodistas y la opinión pública, quienes tienen legitimidad para expresarse públicamente sobre política.

Hoy en día, toda actividad política es comunicación, por ello debe ser organizada, capaz de influir, persuadir, orientar e informar a la sociedad. La consolidación de las redes sociales ha hecho posible una comunicación directa entre ciudadanos y políticos.

Esta interacción provoca un mayor acercamiento y menos desafección política, debe dirigirse a establecer una comunicación bidireccional en la cual se establezca el derecho de participación de la sociedad a debates y propuesta de ideas. "Las nuevas tecnologías están cambiando la política. La forma en la que ciudadanos y políticos se comunican entre sí, está en continua evolución gracias al internet. Nuevos códigos, lenguajes y canales se han incorporado en los últimos años" (Ureña, 2011: 30).

La comunicación política en redes ha entrado en un proceso dinámico, en el cual toda información presentada por el gobierno hacia los ciudadanos o viceversa, tiene de inmediato una respuesta, iniciando un intercambio de diálogos u opiniones a favor o en contra. Siendo estos dos actores quienes establecen hoy en día los temas que han de formar la agenda de los medios tradicionales, obligando a periodistas y dueños de los medios tradicionales a establecer nuevas estrategias para ofrecer contenidos informativos verdaderos, objetivos y de interés.

Campañas políticas en las redes sociales

El objetivo primordial de las campañas políticas es conseguir los votos de los ciudadanos, mediante el Marketing Político a través de los distintos medios de comunicación para un mayor alcance. La forma de hacer campaña es muy distinta a lo que se realizaba una década atrás, en donde los medios impresos, la radio y la televisión eran los aliados del poder político.

El nuevo terreno político tiene a su disposición instrumentos tecnológicos que facilitaran "… nuevas formas de movilización, liderazgo y retórica; nuevas formas de planteamiento en las campañas electorales; un lugar diferente y nuevas obligaciones para los partidos políticos por encima, podemos decir que estamos ante una nueva forma de hacer y pensar la política" (Domínguez, 2009: 5).

Cada campaña política es única, por ello, la estrategia implementada debe adecuarse al escenario político y social, obteniendo el mayor de los beneficios. Las diversas plataformas han abierto mayores posibilidades para crear estrategias que originen una mayor interacción con la sociedad, creando lazos de confianza entre político y sociedad, generando un mayor impacto en la toma de decisión final entre los electores.

> … un buen mensaje, una buena segmentación gracias a las grandes bases de datos que aportan las redes sociales, un buen uso de éstas de forma cuidada, intensiva y transparente y unas buenas técnicas de mercadotecnia que impulsen el mensaje en blogs, foros y «activen» al internauta, serán claves en los comicios para las formaciones políticas si quieren sumarse a las nuevas tecnologías, animando al voto (Tuñez, 2011:1).

Está claro, que aquellos que no utilizan las nuevas plataformas tecnológicas están condenados al fracaso, las redes sociales se han posicionado como un recurso y el canal adecuado para la implementación del marketing político. Por ello, Meneses (2009) menciona que, en la competencia por el poder político, los partidos, candidatos o líderes que no tienen presencia mediática no existen para el público.

Campaña política en redes: el caso de Barack Obama en 2008

El internet como estrategia de campaña cobró una importante dimensión a nivel global en 2008 con la campaña del candidato demócrata Barack Obama. La

campaña presidencial y su posterior victoria pasaron a la historia, al ser el primer presidente de origen afroamericano en llegar a la Casa Blanca, y la capacidad para movilizar recursos humanos y económicos induciendo la participación masiva de la juventud norteamericana mediante el uso de las redes sociales y otras plataformas. "Uno de los factores clave que llevaron a Obama a la presidencia estadounidense fue el uso inteligente que hizo en internet, la actividad desplegada por Obama en la Red le han convertido en el político 2.0 por excelencia y un referente al que han mirado otros dirigentes mundiales con posteridad" (Yuste, 2011:44).

Los candidatos participes en la elección también hicieron uso del internet como medio de difusión en sus campañas, sin embargo, la estrategia de Obama se centró en las principales redes sociales creando perfiles en Facebook, Twitter y MySpace; la apertura de su canal en YouTube llamado "Barack TV", y la página web "www.barackobama.com".

> Su presencia en estos sitios le llevó a ganarse la confianza de los más jóvenes, desarrollando una red digital de seguidores que le aunaron al triunfo en las elecciones presidenciales, que por primera vez en la política americana tuvieron al ciberespacio como campo de batalla (Yuste, 2011:44).

El marketing político utilizado en la campaña de Barack Obama logró captar el correo de 13 millones de ciudadanos interesados en la campaña, superar los 5 millones de seguidores en las redes sociales y la creación de su propia red social "mybarackobama.com" en donde consiguió el registro de más de 2 millones de personas.

La hazaña de campaña fue la recaudación de 750 millones de dólares, resultado de la captación de pequeñas donaciones de 3 millones de usuarios registrados en su sitio web, y más de 6.5 millones en donaciones individuales. Con ello Obama renunció a la ayuda estatal, generando la aprobación de la sociedad que lo llevó al triunfo con el 54.9% de los votos.

El uso de las redes sociales en elecciones en México

Tras el suceso histórico en las elecciones de los Estados Unidos en 2008 con el triunfo de Barack Obama y su campaña, basada en los medios electrónicos, vendría a innovar la forma de realizar la comunicación política y el marketing político en México y en el mundo.

El dominio de los medios masivos de comunicación (televisión, radio y prensa) y el limitado acceso a internet en México, fueron factores que impidieron a los diferentes partidos y candidatos utilizar con mayor eficiencia las herramientas de la web. El supuesto era seguir el modelo utilizado por Barack Obama en campaña.

> Durante las campañas electorales de 2009 observamos la carencia de estrategias para la red por parte de partidos y candidatos. Los ciudadanos tampoco aparecieron. El uso se limitó a tres aspectos: a) propaganda negra, b) repetición de spots televisivos, y c) videos de campaña (mítines, discursos, etc. (Meneses, 2009:50).

Las redes sociales pudieron marcar diferencia en un momento de las campañas, pero su uso en México era limitado en comparación a los Estados Unidos, en donde el acceso al internet era generalizado. Las elecciones intermedias en México en 2009, permitían realizar un papel cada vez más importante y hacer un laboratorio de estrategias y actividades relativas a la financiación de campañas. Sin embargo, partidos políticos y candidatos no comprendieron las posibilidades que las redes permitirían construir, ampliando

los vínculos de comunicación y consolidación de una participación ciudadana.

Elecciones presidenciales en México 2012

A partir de las elecciones federales en 2012 se observó la implementación de estrategias de comunicación en plataformas como: Facebook, Twitter y YouTube comenzaron a utilizarse de manera estratégica en la promoción de los candidatos. Esto como resultado de las modificaciones realizadas al reglamento del Instituto Federal Electoral (IFE), con relación a la asignación de tiempos publicitarios en radio y televisión, siendo el internet el único medio abierto.

En el escenario político se encontraban los candidatos de los tres principales partidos políticos en México: Enrique Peña Nieto candidato del Partido Revolucionario Institucional (PRI), Josefina Vásquez Mota del Partido Acción Nacional (PAN) y Andrés Manuel López Obrador por el Partido de la Revolución Democrática (PRD).

De acuerdo con el diario *El País,* el candidato Enrique Peña Nieto tuvo mayor presencia en Facebook, Twitter y YouTube, con más de 3 millones de "amigos" en Facebook y 900 mil seguidores en Twitter. Su estrategia de campaña fue parecida a la de Obama, el uso combinado de las principales redes y comunicación de una sola vía en la que enviaba el mensaje (El País, 2011).

Por otro lado, Josefina Vázquez Mota alcanzó 1 600 000 seguidores en Facebook. En Twitter se convirtió en la candidata con mayor número de seguidores con más de 920 mil seguidores. Pese a que su estrategia no estuvo basada en las redes obtuvo buenos resultados.

Andrés Manuel López Obrador quien inició actividad en redes sociales pocos meses de haber arrancado la campaña se posicionó como el candidato con menor número de seguidores, en Facebook con un máximo de 600 mil. En Twitter alcanzó un máximo de 750 mil y en YouTube sólo 11 mil suscriptores. Con ello demuestra que su campaña política no estuvo basada en las redes, pero fue el candidato con más menciones en Facebook y Twitter.

En las elecciones de 2012 en México, las redes sociales tuvieron gran impacto, siendo las bases de campañas más dinámicas, el surgimiento de nuevos actores políticos y movimientos sociales.

Elecciones intermedias 2015

Las campañas políticas realizadas en las plataformas digitales en las elecciones en México de 2015, presentaron gran desarrollo en aspectos de marketing político e incluso en el sistema político. El impacto de Facebook y Twitter en el ámbito social y político del país se vio reflejado en los niveles de participación ciudadana mediante la interacción generada en las redes.

En el proceso electoral las redes en su conjunto jugaron un papel preponderante (Twitter, Facebook, YouTube, Instagram, Periscope). Al menos 10 de 12 candidatos que resultaron ganadores de una gubernatura en los comicios del domingo 5 de junio habrían definido su triunfo días antes a la jornada electoral gracias a sus estrategias en redes sociales (Excelsior, 2016).

En las elecciones de 2015, se presentó el caso de dos candidatos independientes que, ante la desigualdad de oportunidades de acceso a medios de comunicación y financiamiento decidieron llevar sus campañas en redes sociales.

El primer caso es Pedro Kumamoto, joven originario de Guadalajara que contendía por una diputación en el congreso local de Jalisco por la vía independiente, llevando la estrategia política en redes a otro nivel. El punto clave de su campaña fue Facebook,

red que le permitiría medir su alcance poniendo en marcha la estrategia "un like, un voto". Dentro de su campaña digital incluyo su portal web y aplicaciones de mensajería instantánea como WhatsApp y Telegram estrechando lazos de comunicación con sus seguidores.

De acuerdo con los registros en su cuenta de Facebook, "al momento de la elección, la página de Kumamoto tenía 45 605 likes. De acuerdo al cómputo oficial del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Jalisco (IEPC Jalisco), el candidato independiente obtuvo 57 215 votos, es decir, 1 like equivalió a 1.25 votos" (Labastida, 2015:3).

El segundo caso es Jaime Rodríguez Calderón mejor conocido como "El Bronco", político y empresario de Nuevo León, quien entendió la apertura de servicios e impacto que tendrían las redes en los próximos comicios. Su primera estrategia en redes fue enfocada a facilitar la recolección de firmas que le dieran acceso a la candidatura a gobernador de manera independiente.

La sorprendente respuesta de la sociedad le dio pauta a mantener la estrategia de comunicación y marketing, teniendo como resultado la victoria en la elección a gobernador de Nuevo León con 942 836 votos; siendo una votación histórica en el Estado dejando una diferencia del 25% con el segundo lugar.

Los ejemplos mencionados dan pauta para confirmar que a medida en que se utilizan las diversas redes y plataformas digitales bajo una completa estrategia de marketing político y comunicación política, serán mayores las oportunidades de alcanzar los objetivos.

Redes sociales como mecanismo de participación ciudadana

Se debe tomar en cuenta que las redes sociales ni las herramientas digitales que han surgido pueden transformar del todo la relación entre ciudadanos y gobernantes, la forma de influir depende de la manera en la que se utilizada el ejercicio de su gobierno, de tal manera que la recepción que tengan por parte de los ciudadanos sea de manera efectiva.

Establecer comunicación entre representantes y representados es una tarea fundamental en una democracia, una constante conversación en redes en donde los ciudadanos sean partícipes y protagonistas expresando libremente sus peticiones, necesidades y preferencias con el objetivo de influir en la toma de decisiones.

Para el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) es necesario que los gobiernos desarrollen medios y vías que den apertura a la participación ciudadana en la consulta o en la toma de decisiones y sea a través de la comunicación.

La Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública indica que "la participación es un proceso de doble vía que requiere dos condiciones: que los entes y órganos públicos a quienes se han transferido competencias públicas sean receptivos a las opiniones y propuestas de la sociedad; que los ciudadanos y los colectivos sociales integren, conozcan, dialoguen e incidan sobre las competencias de las instituciones estatales" (CLAD, 2009:9).

Las redes son nuevas rutas que permiten a los gobiernos modificar su actuar en el ejercicio de su administración a través del contacto que establecen con la ciudadanía. De ellas también se tiene la necesidad de fomentar conductas colaborativas que faciliten a los gobiernos la prestación y atención de las necesidades de servicios públicos. Por lo tanto, se puede asegurar que:

"Facilitan la coproducción de los servicios públicos entre las administraciones públicas y los ciudadanos, no sólo porque facilitan la posibilidad de emitir opiniones o realizar sugerencias sino porque, además, mejoran la colaboración de los ciudadanos en la elaboración

de nuevos contenidos y servicios que requieren su proactividad" (Rojas, Martín, 2013:36).

Inmersas en las redes sociales, los usuarios se han acostumbrado a interactuar y expresar su opinión acerca de cualquier tema, a ser escuchadas y atendidas de manera inmediata por cuentas pertenecientes a empresas, comercios o medios informativos. Por ende, es de esperarse que se acerquen a las cuentas de los gobiernos esperando lo mismo.

En un contexto en el que la ciudadanía utiliza cada vez más las redes como canal de comunicación, se hace necesaria la presencia de la Administración en las plataformas sociales para atender las demandas ciudadanas y mejorar la respuesta.

Además de facilitar la participación e implicación de la ciudadanía y otros actores en la gobernanza, las redes sociales complementan los canales de comunicación bidireccional de la Administración.

El uso de las redes sociales en el ejercicio de gobierno

En la actualidad "… ya no basta con ganar unas elecciones, los ciudadanos comienzan a exigir transparencia en la acción de gobierno y posibilidades de participación" (Calderón, 2011:6). La comunicación política no se ha centrado únicamente en ganar elecciones, con la aparición de las redes sociales y su mayor cercanía con la sociedad han marcado pauta para ser un medio directo para dar a conocer toda acción de gobierno.

Nos encontramos con nuevas formas de hacer política y gobernar, y esto implica cambios en la administración pública y la gestión de recursos públicos, por ello los gobiernos deben trabajar para complementar las formas tradicionales con las nuevas herramientas que eficiente el ejercicio de su gobierno.

La teoría clásica del gobierno establece que gobernar consiste propiamente en dirigir, sin embargo, la realidad actual resulta evidente que gobernar se ha convertido en un acto de comunicación. Y es que "comunicar y explicar las acciones es la mejor forma de llegar a la sociedad y de ejercer su función como representantes de los ciudadanos. También es la mejor forma de que los ciudadanos puedan ejercer la rendición de cuentas del trabajo realizado. Y hoy en día una comunicación importante se ejerce en las redes sociales" (Montero, 2017:11).

En la actualidad no se puede concebir ninguna relación entre el ejercicio de gobierno y la sociedad sin el uso de las nuevas tecnologías, puesto que la comunicación política va intrínsecamente relacionada con la acción política para que los gobiernos se abran a la sociedad y comprendan mejor su actuar.

Las redes sociales son el instrumento para que todo político difunda su labor de manera abierta y transparente, nos encontramos en una era en donde la transparencia y rendición de cuentas forma parte de todo proceso político y administrativo en la que todo gobernante y servidor público están sometidos.

En este contexto, los responsables públicos están identificando en las redes sociales una herramienta que les puede ayudar a mejorar su relación con la ciudadanía, así como innovar en sus procesos de gobierno y, por ello, están apostando de una manera generalizada por su uso y difusión.

Informar a la población mediante una publicación no es ni bueno ni malo, es una nueva forma de comunicación política de la que todos podemos hacer uso, un medio democrático y representativo para la sociedad. El problema es cuando los gobernantes no pueden comunicar de

manera convincente, puesto que su credibilidad se ve perjudicada.

Las redes sociales son herramientas tecnológicas que están a disposición de las administraciones públicas para mejorar su relación con los ciudadanos. Sin embargo, se considera que los efectos de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) en el sector público, incluidas las redes sociales, no dependen exclusivamente de la aplicación de estas herramientas tecnológicas, sino que también dependen de arreglos institucionales, de prácticas organizativas y del entorno en el que se desenvuelven.

La comunicación política de Jaime Rodríguez Calderón "El Bronco" a través de Facebook

Jaime Rodríguez Calderón "El Bronco", gobernador de Nuevo León, es ejemplo de los cambios que han causado las redes sociales tanto en la dinámica de hacer política como en la manera de comunicar.

Tras su renuncia al PRI en 2014 al ser vetado para contender por la gubernatura del Estado, Jaime Rodríguez arrancó con una campaña de recolección de firmas que le permitieran acceder a la candidatura por la vía independiente. Este hecho originó una guerra de declaraciones con su ex instituto político a través de los medios de comunicación locales, a quienes consideró "aliados" de los partidos políticos por la falta de interés de cubrir sus eventos.

Esto produjo un conflicto el cual llevó al distanciamiento entre Jaime Rodríguez y los diferentes medios locales, para ello tuvo que buscar una alternativa que le permitiera posicionar su imagen sin recurrir a los medios tradicionales, optando por fijar toda comunicación a través de las plataformas digitales.

La necesidad inminente de entablar comunicación con la sociedad y posicionar su campaña e imagen en la opinión pública, lo llevaron a formar un equipo de expertos en comunicación política y marketing político, entendiendo el alcance e impacto que las plataformas digitales generan para influir en la percepción de la sociedad.

Su primera estrategia en redes fue crear una red de voluntarios contactados a través de las redes sociales a quienes llamó "los Soldados de Jaime" siendo su red principal de movilizadores los cuales recabaron 394 182 firmas, superando las 103 365 establecidas para acceder al registro para la candidatura por la vía independiente.

Hacer ganar a un candidato independiente que no cuenta con estructura, financiamiento y respaldo político se convertiría en uno de los mayores retos para sus estrategas. Uno de los retos fue posicionarlo al nivel de los candidatos del PRI y PAN, lo cual exigía el uso de nuevas plataformas digitales que abrieran los vínculos de comunicación y acercamiento con la sociedad, uno de ellos fue periscope, aplicación que le permitió realizar transmisiones de video en tiempo real a sus seguidores de toda actividad y eventos de campaña, los cuales no tenían cobertura en los medios locales.

Es cierto que la base del triunfo del "Bronco" fueron las redes sociales, sin embargo, las estrategias utilizadas permitieron crear una red de seguidores que cada día se incrementaba. Destacando que Jaime Rodríguez aprovechó su aspecto para posicionar la imagen de un personaje de origen humilde y trabajador, con una forma peculiar al hablar, utilizando un lenguaje coloquial con frases como "Raza" o "a jalar que se ocupa" que favorecieron al acercamiento con la sociedad.

Su campaña se basó en generar interacción en cada publicación hecha en redes, realizaba preguntas sobre problemáticas en materia de seguridad, educación y economía que aprovechaba para mostrarse como una verdadera

oposición y al mismo tiempo hacia campaña negra al debilitar a sus oponentes y medios de comunicación. Esto originó confianza entre sus seguidores debido a que en su mayoría se les daba contestación.

El llamado fenómeno "Bronco" fue un logro inédito al haber innovado marketing político y la comunicación política, rompió con los viejos paradigmas de comunicación. Alcanzando resultados inesperados superando los 80 000 seguidores en su cuenta personal de Facebook y ganar la elección con 942 mil 836 votos; el 49.3% del total de votos superando a sus adversarios por amplio margen.

El bronco como gobernante

Las redes emergieron como el medio de comunicación natural con mayor credibilidad para el Gobernador Jaime Rodríguez Calderón. El compromiso de fijar las redes sociales y otras plataformas digitales como medios de comunicación oficial de gobierno y su administración, rompiendo con la relación histórica entre medios tradicionales y el poder político, favoreciendo la percepción y legitimidad en los primeros días de su gestión.

Jaime Rodríguez Calderón ha mantenido activa sus cuentas en redes sociales, en relación con las estrategias de comunicación utilizadas ahora como gobierno, se puede señalar que ha conservado la línea utilizada en campaña. En primer lugar, ha perdurado el conflicto con los medios de comunicación locales y nacionales, destacando el ahorro al no realizar contrato alguno.

Por el lado del discurso no hay cambio alguno, sigue realizando publicaciones de sus actividades diarias utilizando lenguaje coloquial y acompañado de su ahora lema de gobierno: "A jalar, que se ocupa", "gobierno bronco" y "gobierno independiente". Sin embargo, en su cuenta personal se ha centrado más en realizar publicaciones con mensajes personales que las actividades de su gobierno. De igual forma se ha centrado en posicionar su imagen, mostrando a un hombre de carácter, trabajador, humilde con capacidad de afrontar los problemas que surgen en su administración.

Entendido que gobernar es comunicar, las redes sociales son el medio ideal para dar a conocer su trabajo como gobernador, recibiendo la crítica más importante, la retroalimentación de la sociedad. Este feedback da pauta para conocer la situación real del Estado, entender las problemáticas y con ello implementar acciones o crear políticas públicas.

Sin embargo, con el paso del tiempo el gobernador ha perdido carisma y aceptación obtenida como candidato, su actuar al frente de gobierno ha decepcionado a sus mismos seguidores por el incumpliendo de sus responsabilidades y compromisos, etiquetándolo como inepto, reprochando su interés en la candidatura presidencial en 2018.

Para demostrar el actuar de Jaime Rodríguez como gobierno, se realizó un seguimiento de la actividad diaria en su cuenta personal de Facebook, elaborando una clasificación de temas de transcendencia para el funcionamiento de la administración de Nuevo León como: salud, educación, seguridad, desarrollo social, economía, acciones de gobierno, gasto social, medios de comunicación y promoción política personal (mensajes con saludos, felicitaciones de índole que no tienen relación con actividades de gobierno).

El seguimiento se realizó desde el primero de octubre del 2015, fecha que da inicio su gestión al frente de Nuevo León, culminando el 31 de octubre de 2017 tras cumplir dos años de gobierno. Los resultados arrojados están

representados en las siguientes gráficas con una temporalidad semestral, y mediante ellas se realiza un análisis que de pauta a encontrar los puntos clave, la estrategia de comunicación utilizada en aspectos de importancia en su administración.

Contextualizando las acciones más importantes del primer semestre de gestión, el punto de partida de su gobierno fue el inicio al programa "bacheo" con apoyo de cementeros locales se llevó a cabo la repavimentación de calles y avenidas de Monterrey y área metropolitana, así como la remodelación de instalaciones en planteles escolares de educación básica.

Posteriormente se presentó el paquete económico para el ejercicio fiscal del Estado, dentro de su discurso de campaña destacaba el implementar austeridad dentro de su gobierno, por ello se aplicaría un plan de ahorro en el cual se haría la reducción de funcionarios públicos, así como gastos en comunicación social y telefonía.

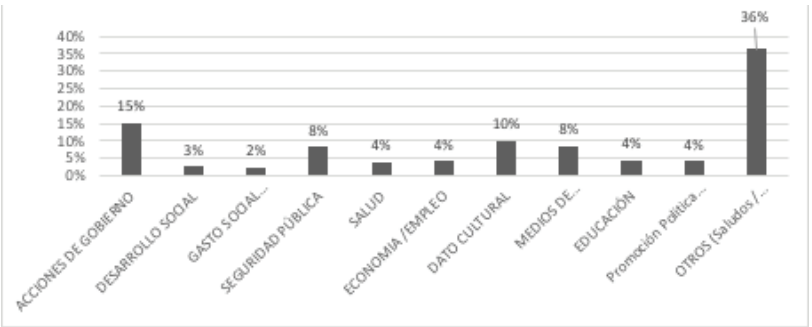
El tema de seguridad fue uno con mayor actividad este semestre, ello derivado de los incidentes dentro del penal de Topo Chico; la difusión de falsas noticias y alertas de robo de menores en algunos municipios del estado.

De las acciones a destacar es la realización de encuestas y consultas a través de las redes sociales, cuyo fin fue la obtención de información para la elaboración del Plan de Desarrollo Estatal. Por otro lado, se efectuó la cancelación de contratos con televisoras locales y nacionales, cumpliendo con uno de los compromisos más mencionado en campaña, basando toda comunicación oficial de gobierno en redes sociales.

En este primer semestre que comprende de octubre de 2015 a marzo de 2016, se realizaron un total de 1045 publicaciones de las cuales 3 temáticas encabezan los mayores porcentajes. El primero es la clasificación "otros" con el 36%, este tipo de publicaciones se caracterizan por ser saludos, felicitaciones o comentarios personales en los cuales hace uso de un lenguaje coloquial acompañado de frases como: "Raza", "a jalar que se ocupa" y "gobierno bronco".

Las "acciones de gobierno" el segundo porcentaje con el 15%, son publicaciones clave en la estrategia de comunicación, en ellas se hace mención del trabajo realizado diariamente y acciones importantes como el programa bacheo, el paquete fiscal y el plan de desarrollo estatal. El tercer porcentaje es para los "datos culturales" con el 10%,

Gráfica 1
SEMESTRE: OCTUBRE 15 - MARZO 16



Fuente: Elaboración propia con base en los porcentajes de publicaciones en la cuenta personal de Facebook de Jaime Rodríguez Calderón entre octubre 2015 y marzo 2016.

haciendo mención de fechas relevantes, efemérides y eventos culturales a realizarse en el estado.

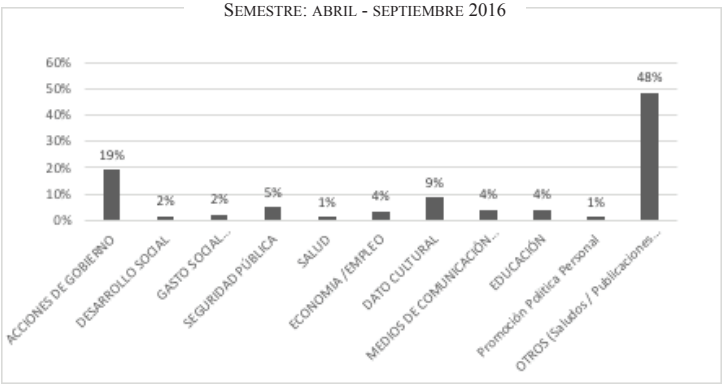
Derivado de los incidentes en el penal de Topo Chico; programas de migración y operativos de invierno, el rubro de "seguridad" incrementó su porcentaje obteniendo un 8%. De igual forma, el conflicto entre el gobierno y los "medios de comunicación" (8%), se agudizo los primeros meses al no realizar contrato alguno, por ello se posicionó como un tema con mayor número de publicaciones.

Uno de sus compromisos centrales de campaña fue impulsar el desarrollo de Nuevo León, pero temas como economía (4%), gasto social (infraestructura) (2%), educación y salud mantienen un bajo porcentaje de publicaciones, lo que permite observar que no se le dio importancia para abordar estos temas de trascendencia.

Los primeros meses de gobierno son primordiales para dar a conocer las estrategias de trabajo a implementar en su administración, en el caso del gobierno de Jaime Rodríguez Calderón se orientaron los primeros meses para fortalecer la imagen de un gobierno "independiente" y la proyección política personal. Estableciendo un modelo de comunicación para su administración a través de las redes sociales, continuando con la desacreditación hacia los medios locales la cual inició desde campaña y mantuvo los primeros meses.

Dejando en segundo plano las estrategias de trabajo, acciones de gobierno y la atención a problemas de trascendencia como economía, gasto y desarrollo social. Principalmente al ser un estado que ha basado su economía en la producción industrial en sectores como tecnológico, aeronáutico e incluso en áreas de manufactura y agricultura. De modo que la sociedad se encuentra bajo principios de producción, bienestar económico y calidad de vida son fundamentales.

Gráfica 2
SEMESTRE: ABRIL - SEPTIEMBRE 2016



Fuente: Elaboración propia con base en los porcentajes de publicaciones en la cuenta personal de Facebook de Jaime Rodríguez Calderón

De las acciones a destacar por el gobierno durante el semestre abril-septiembre fue la presentación del Plan de Desarrollo Estatal, enfatizando que la información con la que fue elaborado, se obtuvo mediante encuestas hechas en las mismas redes sociales oficiales de gobierno y la cuenta personal del gobernador.

Asimismo, el éxito obtenido en el programa "bacheo" en la zona centro del estado dio apertura para realizarse en municipios de la periferia. Por otro lado, se dio inicio al programa "JALE" enfocado en crear ferias del empleo, atendiendo los niveles de desempleo en el Estado.

En relación al tema de seguridad se efectuaron acciones para combatir y prevenir la violencia de género, operativos de transporte públicos y entrega de unidades en Monterrey. Se destaca la apertura de la primera universidad ciudadana y la publicación de la convocatoria de ingreso cumpliendo con uno de los compromisos en temas de educación realizado en campaña.

En tanto, durante el semestre se realizaron 1697 publicaciones, un incremento considerable en relación al anterior. El aumento se ve reflejado en dos temas, el primero es la clasificación "otros" que mantiene el mayor porcentaje pasando de un 36% a un máximo de 48%, manteniendo la línea de comunicación con lenguaje coloquial.

El segundo incremento de publicaciones son las "acciones de gobierno", que alcanza el 19% de publicaciones, destacando el trabajo ya mencionado como la presentación del plan de desarrollo estatal, reuniones de trabajo con el gobierno federal y gobiernos estatales.

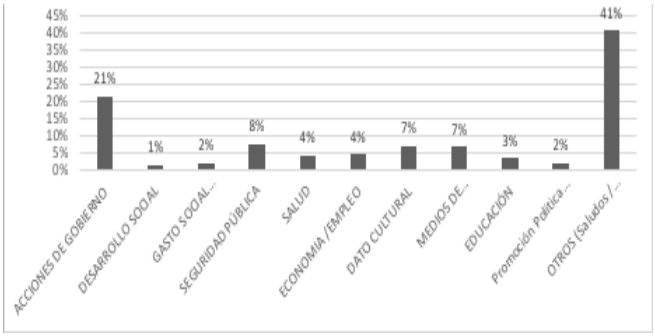
Los datos culturales se mantienen como el tercer porcentaje con mayor número de publicaciones con el 9%, disminuyendo con relación al semestre anterior, durante este tiempo además de mantener la línea de publicar contenido con datos culturales e históricos, se realizaron publicaciones con el fin de promover el turismo local.

Pese al incremento, temas como salud obtuvo 1% con un total de 24 publicaciones durante el semestre, así mismo, desarrollo social y gasto social, ambas temáticas con el 2% de publicaciones, lo que permite observar que la temática social no es uno de sus ejes primordiales de trabajo del gobernador.

Por otro lado, economía (4%) y educación (4%) pese a tener bajo porcentaje, se puede hacer mención que este tiempo se llevaron a cabo acciones con relación al sector económico y generación de empleo con el programa "JALE" y en educación con la apertura de la universidad ciudadana.

Con los resultados obtenidos se entiende que la proyección de imagen es el objetivo primordial, mediante publicaciones y fotografías fuera de contexto en su actuar como gobernador, creando la imagen de un gobierno cercano a la ciudadanía y no la de un político tradicional, estableciendo un vínculo demagógico.

Gráfica 3
SEMESTRE: OCTUBRE 16 - MARZO 17



Fuente: Elaboración propia con base en los porcentajes de publicaciones en la cuenta personal de Facebook de Jaime Rodríguez Calderón entre octubre 2015 y marzo 2016.

La trascendencia en este semestre es la rendición del primer informe de gobierno de Jaime Rodríguez Calderón al frente de Nuevo León, un informe que causó polémica por la manera en que fue presentado. Como parte de su mensaje hizo mención del ahorro de 400 millones de pesos, resultado de la cancelación de contratos con medios de comunicación locales, esto trajo de nueva cuenta el conflicto con los medios el cual empieza a desgastarse como discurso, ya que la sociedad comenzó a exigir resultados en temas de trascendencia.

Un punto importante en este semestre fue la presentación del paquete fiscal para el ejercicio del 2017, el cual provocó descontento en la sociedad al incrementar impuestos y reiterar el cobro de tenencia, los cuales se comprometió en campaña a eliminar. Temas que influyeron en los niveles de aceptación por parte de sus seguidores.

Sin cambio alguno en este semestre se mantienen las temáticas otros (41%), como mayor porcentaje, seguido de las "acciones de gobierno" (21%), que de manera estratégica se recabaron las acciones más importantes realizadas durante el primer año de gestión.

El aumento en los índices de inseguridad en el Estado, el lamentable suceso en un colegio privado en donde un alumno hirió con arma de fuego a su maestra y algunos de sus compañeros, fueron las principales acciones que posicionaron el tema seguridad como el tercer porcentaje en el semestre (8%). Por otro lado, en estos hechos se vio implementada su estrategia en momentos de crisis, al ser noticias que trascendieron la agenda de medios locales a nivel nacional.

La aclaración de notas y la presentación de comunicados oficiales en relación a los temas de seguridad incrementaron el porcentaje de publicaciones en el tema de medios de comunicación, alcanzando un 7%. El contexto ha jugado un papel importante para el actuar del gobierno, seguridad fue un tema de mayor atención en este semestre. Los hechos mencionados anteriormente traspasaron la agenda local, obligando la oportuna atención y solución de conflictos.

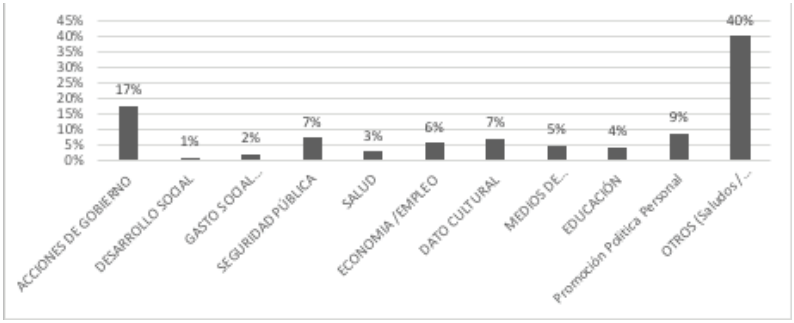
El contenido cultural con 7%, mantiene la línea de promoción turística por la temporada navideña. Por otro lado, las convocatorias y promoción de jornadas de vacunación y prevención de enfermedades por la temporada invernal en todos los municipios del Estado posicionaron el tema salud con el 4%.

Pese a cumplirse el primer año de gobierno, hay temas de importancia que siguen teniendo un bajo porcentaje de publicaciones, en relación a economía (4%) mantiene el programa de las ferias de empleo que se han convertido como un acierto en la estrategia de comunicación, la convocatoria del programa "JALE" en redes ha llegado a más ciudadanos interesados.

El trabajo en relación al gasto social e infraestructura (2%), desde el inicio de su gobierno ha sido deficiente pese a ser uno de los temas centrales para el desarrollo e innovación del Estado. Durante el primer año de gobierno y meses posteriores no se realizaron acciones extraordinarias que impulsaran el desarrollo en temas de infraestructura, economía y desarrollo social. Por tanto, ha tenido que retractarse de compromisos realizados en campaña como la eliminación de tenencia e impuestos, y austeridad en su gobierno. Como consecuencia se vieron mermados los niveles de credibilidad y confianza a su gobierno en su primer año de gobierno.

Este último seguimiento se realizó de abril a octubre de 2017, un caso extraordinario al no ser de temporalidad semestral. Sin embargo, es un semestre con un contexto interesante; por un lado, Jaime Rodríguez cumple dos años al

Gráfica 4
SEMESTRE: ABRIL 17 - OCTUBRE 17



Fuente: Elaboración propia con base en el porcentaje de publicaciones en la cuenta personal en Facebook de Jaime Rodríguez Calderón entre abril y octubre 2017.

frente del Estado, y presenta su segundo informe de gobierno, y en contraste hace pública su intención de buscar una candidatura para el proceso electoral federal de 2018.

Por otro lado, con relación al desarrollo económico se llevó a cabo la firma de convenios y apoyos al sector ganadero con motivo de la primera feria ganadera de Nuevo León, en tanto que en seguridad los disturbios en el penal de Topo Chico atrajeron la atención a nivel nacional, el conflicto paso a ser de agenda pública a política.

Se realizaron un total de 1 497 publicaciones y sin cambio alguno con relación a los semestres anteriores, el mayor porcentaje de publicaciones es ocupado por la temática "otros" con el 40%. Las acciones de gobierno se mantienen como segundo mayor porcentaje con el 17%. Cabe mencionar que las publicaciones de promoción política ocuparon el tercer porcentaje con 9%, cuyo incremento es resultado por la campaña iniciada por el gobernador Jaime Rodríguez la cual se centró en resaltar los logros obtenidos al frente del Estado, con el objetivo de atraer la atención a usuarios a nivel nacional.

Los constantes disturbios dentro del penal de Topo Chico y el incremento en los índices de inseguridad, manteniendo el tema seguridad en 7%, en la agenda del gobernador y en las redes. Por consiguiente, las publicaciones de medios de comunicación con el 7%, ambos con el mismo porcentaje, pues a través de ellas se emitieron todo comunicado oficial y contestación ante los ataques de los medios locales.

El rubro de economía obtuvo su máximo porcentaje de todo el seguimiento con el 6%, esto por el trabajo realizado en el extranjero para la firma de convenios que impulsen el desarrollo económico del Estado, así como la primera feria ganadera. Temas como salud (3%), educación (4%), desarrollo social (1%) y gasto social (2%), no figuran como temas de importancia para el gobierno de Jaime, pues el trabajo realizado es nulo o las acciones realizadas no fueron trascendentes.

El incremento de trabajo durante el último semestre en temas como economía, desarrollo social, educación y empleo. Sin embargo, estas acciones no cumplen con los objetivos establecidos desde el inicio de su gestión,

simulando atención y solución a las problemáticas y necesidades del Estado.

Para este momento Jaime Rodríguez Calderón "El Bronco" ha logrado posicionar su imagen resultado de la estrategia de proyección política en redes sociales. Para impulsar su campaña se centró en destacar los compromisos cumplidos en dos años de gobierno y rememorar la forma en la que ganó la gubernatura sin el respaldo de un partido político, siendo un gobierno ciudadano e independiente.

La crítica por parte de los usuarios hacia el gobernador es fuerte al momento de expresar su aspiración presidencial, la ciudadanía reclama su falta de compromiso e incumplimiento a su función como gobernador. Anteponiendo su interés de obtener la candidatura presidencial descuidando el progreso en Nuevo León.

Proceso electoral y su regreso a sus funciones como gobierno

"Síganme en Facebook, ya que en televisión no me verán", fue la frase con la que Jaime Rodríguez Calderón dio inicio a su campaña al proceso electoral federal de 2018. Con ello establecía que como lo venía manejando desde la campaña para la gubernatura de Nuevo León y su administración, en donde las redes sociales serían la base de su estrategia de comunicación y electoral.

Jaime Rodríguez Calderón y su equipo comprendieron la magnitud del proceso electoral en el cual se pronosticaban una participación electoral histórica, puesto que el contexto político, económico y social de México era complejo. El deficiente trabajo realizado en los dos primeros años al frente del Estado de Nuevo León fue un tema que marcó su campaña desde su inicio.

Su estrategia tuvo aspectos positivos como negativos; sus declaraciones y propuestas de campañas fuera de lugar presentadas en los debates y apariciones en medios de comunicación, fueron las motivantes para que se posicionara en la opinión pública. Pasando de ser un candidato presidencial a un personaje viral en redes sociales.

Si bien, para el tema de comunicación esto era un acierto, puesto que el número de seguidores en sus redes incrementaba y su imagen se encentraba posicionada a nivel nacional. El contraste fue que conforme incrementaba de seguidores en el aspecto político poco a poco iba dejando de ser considerado como un candidato con posibilidades de victoria, etiquetándolo como un político ocurrente.

Finalmente, Jaime Rodríguez Calderón "El Bronco" tuvo en total 2 millones 152 mil votos, posicionándose en último lugar, pero pasa a la historia como el primer candidato independiente en una contienda federal.

En su retorno como gobernador, la situación para Jaime Rodríguez era adversa; su punto modular que son las redes no muestran el mismo impacto que lo tuvo en un inicio de su administración. Su comunicación política en redes dio un giro completamente, dejando a un lado el posicionamiento de su imagen, el discurso ya no es creíble y la percepción de su gobierno es adversa; el contexto lo ha obligado a tomar una verdadera posición como gobierno y centrarse en sus atribuciones, puesto que la sociedad le exige trabajo de impacto y capacidad de gobernar.

A un año de haber retomado su función como gobierno ha enfrentado la realidad de un Estado que ha ido en declive en gobernabilidad. Un Estado en donde se han incrementado los índices de inseguridad que como consecuencia ha mermado la economía. Y, por otro lado, ha tenido que afrontar las diversas acusaciones en

su contra por temas de corrupción, desvió de recursos utilizados para su campaña y la falta de gobernabilidad lo han puesto en la agenda mediática de los medios nacionales. Su situación actual es compleja, el congreso de Nuevo León ha iniciado un proceso para su destitución por múltiples delitos y faltas cometidas durante su campaña electoral.

Por todo lo mencionado se puede afirmar que Jaime Rodríguez Calderón "El Bronco" es un caso de éxito en México del uso de las redes sociales en campañas políticas, fue una herramienta que le permitió un mayor acercamiento con la sociedad facilitando la obtención de la candidatura a gobernador y el triunfo en las elecciones con amplio margen.

Por otro lado, también es ejemplo que establecer las redes sociales como único medio de comunicación oficial de su gobierno no le asegura éxito de obtener buenos resultados. Si bien, las redes cumplen con su función de comunicar, segmentar y generar interacción con la sociedad, sin una adecuada gestión y trabajo los resultados no serán los esperados.

Interacción sin acción, ha sido el principal error de Jaime Rodríguez y su equipo de comunicación en su actuar como gobierno, la información obtenida a través de los comentarios hechos por los ciudadanos en los cuales manifiestan las problemáticas y necesidades, tendría que ser el punto de partida para el gobierno y su administración entrara en acción estableciendo estrategias y políticas que se centraran en atender y dar solución a todas las problemáticas de un Estado que en tema de gobernabilidad ha ido en declive.

Implementar una estrategia de comunicación política para un gobierno y su administración cuando no cuenta con resultados concretos que sustenten su función, el trabajo para generar contenido a redes se torna más complejo. Puesto que las redes sociales en la actualidad son un medio que da apertura a la rendición de cuentas de manera más directa, estableciendo que toda información y actividad pública diaria posteada en redes, será la misma con la que la sociedad evaluará bajo propio criterio el actuar del gobernador al frente del Estado.

Conclusiones

El uso de la tecnología y en especial de las denominadas TIC´s es vista como un instrumento para "fortalecer" la democracia, es una cuestión que ha inspirado a científicos sociales, académicos y políticos, muchos autores consideran que la tecnología puede mejorar el acceso a la información, incentivando nuevas formas de participación y despertando el deseo de movilización.

La llamada democracia electrónica a la que se refiere Tuesta (2004), se articula en tres directrices fundamentales: una dimensión estrictamente informativa, que va en un sentido único de la administración pública hacia los ciudadanos, una dimensión administrativa, que espera una mínima interacción bajo forma de solicitud y de oferta de servicios y finalmente una dimensión participativa, en la que se encuentra una comunicación estrecha entre institución y sociedad, con el objetivo de participar activamente en la definición y solución de asuntos de interés público. En las dos primeras dimensiones es donde ubicamos el modelo de comunicación que el Gobernador Rodríguez Calderón "El Bronco" instrumento.

Respecto a la distribución del contenido, cabe presentar la conclusión de la creación de un nuevo modelo comunicativo a través de la herramienta de transmisión en directo proporcionada por Facebook. En este sentido, Rodríguez Calderón se presenta como el principal político mexicano en utilizar un sistema de comunicación política

que recibe un mayor número de feedback y que abarca una mayor expectativa por parte del público y la posibilidad de concentrar todos los temas y propuestas que desee tratar en un mismo contenido y que se convierte en un estilo comunicativo único.

De acuerdo con los resultados obtenidos en el seguimiento a la cuenta personal del gobernador en Facebook, permite comprender los puntos clave en su estrategia de comunicación: en primer lugar, las publicaciones con contenido personal clasificados como "otros", además de contar con el mayor porcentaje de publicaciones, son las más asertivas por la interacción generada. Haciendo un uso del lenguaje coloquial y modismos utilizados por los habitantes de Nuevo León, con el fin de crear y proyectar confianza con sus seguidores, relacionando factores culturales, psicológicos y sociales.

Sin cambio alguno, mantiene la línea utilizada en campaña, centrándose en el posicionamiento de su imagen y discurso. Proyectando la imagen de un hombre de trabajo, honesto con capacidad y carácter para gobernar el cual utiliza un lenguaje controversial que lo distingue de los políticos tradicionales. Por el lado discursivo mantiene frases como: "A jalar que se ocupa", "Gobierno Independiente" y "Gobierno Bronco". Frases que le permitan enfatizar que ahora la ciudadanía cuenta con un "gobierno ciudadano" que conoce los problemas y necesidades que aquejan al Estado, dando apertura a las diversas opiniones empoderando a los ciudadanos.

La estrategia utilizada por Jaime Rodríguez Calderón y su equipo de comunicación ha cumplido con el objetivo de fortalecer su imagen desde el inicio de su gestión, cuya intención era proyectarlo como candidato para las elecciones Presidenciales del 2018. Ya que el fenómeno "Bronco" se extendió a nivel nacional, siendo uno de los políticos con mayor número de seguidores en redes sociales y político más mediático de la actualidad.

Destacando el efecto de respaldo y legitimidad que puede generar una buena estrategia de comunicación y marketing en redes sociales, claro ejemplo, fueron los constantes ataques y descalificaciones por parte de los medios locales hacia Jaime Rodríguez en los primeros meses de gobierno, en donde las redes lo blindaron de todo ataque, elevando su popularidad en comparación a la de otros actores políticos

Se realizaron actividades como el Plan Estatal de Desarrollo en las cuales los ciudadanos tuvieron la oportunidad de expresarse, deliberar e influir en la toma de decisiones, teniendo como resultados que los niveles de participación entre ciudadanía y gobierno se incrementen, construyendo un mayor acercamiento y menos desafección política. Este tipo de acciones fueron favorables al incremento de los niveles de percepción positiva y legitimidad de la administración, favoreciendo la gobernabilidad en el Estado.

Sin embargo, con el paso del tiempo el gobernador ha perdido el carisma y aceptación obtenida como candidato, su actuar al frente de gobierno ha decepcionado a sus mismos seguidores por el incumpliendo de sus responsabilidades y compromisos, etiquetándolo como inepto, reprochando su interés en la candidatura presidencial en 2018, a costa de dejar su cargo como gobernador de Nuevo León.

Otro aspecto que resalta en la investigación es el relacionado con el número de publicaciones realizadas en cada cuadro, destacándose un trabajo deficiente en temas trascendentes para su administración como: salud, educación, economía, infraestructura y desarrollo social, siendo los que tuvieron los menores porcentajes.

En definitiva, las redes sociales tienen el potencial para constituirse como excelentes

medios para la comunicación política, ampliando la perspectiva de su funcionamiento, alcance e impacto en el pensar y actuar de una sociedad que se encuentra inmersa en un mundo de plataformas digitales.

La problemática emerge cuando las herramientas de comunicación como las redes y plataformas digitales, pierden su objetivo que es permitir la comunicación entre gobierno y ciudadanía sobre las problemáticas reales del estado, que permita construir e implementar políticas públicas, que beneficien a los ciudadanos y que promueva una verdadera retroalimentación entre gobierno y sociedad.

Referencias

1. Asociación Mexicana de Internet (AMIPCI), 7° Estudio sobre los hábitos de usuarios de internet en México en 2011, disponible en https://www.asociaciondeinternet.mx/es/component/remository/Habitos-de-Internet/Estudio-sobre-los-habitos-de-los-usuarios-de-internet-en-Mexico-2011, consultado el 24 de marzo de 2017.
2. Asociación Mexicana de Internet (AMIPCI), 12° Estudio sobre los hábitos de usuarios de internet en México en 2016, disponible en: https://www.amipci.org.mx/images/Estudio_Habitosdel_Usuario_2016.pdf, consultado el 26 de marzo de 2017.
3. Ayala P., Teresa (2014), "Redes sociales, poder y participación ciudadana", en *Revista Austral de Ciencias Sociales*, disponible en http://www.redalyc.org/comocitar.oa?id=45931862002, consultado el 10 de febrero de 2016.
4. Calderón, Cesar (2011), "¿Qué es el gobierno abierto?", *Cuaderno de comunicación*, Madrid, España, Evoca, disponible en: http://evocaimagen.com/cuadernos/cuadernos4.pdf, consultado el 29 de mayo de 2019.
5. Criado, J. I. & Rojas-Martin, F. (2013), "Social Media and Public Administration in Spain. A Comparative Analysis of the Regional Level of Government", in *E-Government success around the world: cases, empirical studies, and practical recommendations.*
6. Domínguez, David (2009), "Democracia 2.0: La política se introduce en las redes sociales", en *Revista Pensar la Publicidad*, vol. III, pp. 31-48.
7. Excélsior (2016), "Las redes sociales, determinantes para las campañas electorales", *Excélsior*, 16 de junio, disponible en: http://www.excelsior.com.mx/hacker/2016/06/16/1099161, consultado el 20 de mayo de 2018.
8. Faya, Héctor (2012), "Dos caras de las Redes Sociales en democracia", en *ADN Político,* México. D.F, disponible en: http://www.adnpolitico.com/opinion/2012/03/25/dos-caras-de-las-redes-sociales-en-democracia, consultado el 24 de mayo de 2017.
9. Labastida, Javier (2015), "Kumamoto y su estrategia digital: – dinero + innovación", *Alto Nivel*, 12 de mayo, disponible en http://www.altonivel.com.mx/51572-la-estrategia-digital-que-dio-el-triunfo-a-kumamoto/, consultado el 22 de mayo de 2018.
10. López, Jair (2017), "Número de usuarios de redes sociales crece 18.9% en México", *El Financiero,* 25 de julio, disponible en: http://www.elfinanciero.com.mx/tech/numero-de-usuarios-de-redes-sociales-crece-18-en-mexico.html, consultado el 28 de abril de 2017.
11. MANPOWER Professional, 2009, Redes sociales y empresa: Cómo aprovechar el poder de los social media, España, disponible en http://www.slideshare.net/augustoayesta/redes-sociales-y-empresa-cmoaprovechar, consultado el 24 de abril de 2017.

12. Meneses, María Elena; Capistran, Jacob (2009), Internet y campañas electorales en México: La oportunidad postergada, Artículos IEEM, disponible en http://www.ieem.org.mx/cefode/descargas/brevario8.pdf, consultado el 6 de junio de 2017.
13. Montero, Alfonso (2017), *Comunicación Política y Redes Sociales,* Egregius, Sevilla, España.
14. Rubio, Rafa (2011), "Nuevas tecnologías y transparencia parlamentaria", en *Cuadernos de comunicación;* Evoca, Madrid, España, disponible en www. Evocaimagen.com, consultado el 4 de junio de 2017.
15. Scolari, Carlos (2013), *Hipermediaciones. Elementos para una teoría de la comunicación Digital interactiva*, Barcelona, Gedisa.
16. Seco, Raquel (2012), "Guerra electoral en las redes sociales de México: La izquierda y el PRI luchan en Twitter y Facebook por ganarse el voto indeciso y joven", *El País,* 6 de junio, disponible en: https://elpais.com/internacional/2012/06/06/actualidad/1339016513_912946.html, consultado el 29 de mayo de 2019.
17. Tuesta, S. Fernando (2004), "El voto electrónico", en Tuesta, S. Fernando (dir.), *Elecciones*, Perú, ONPE.
18. Tuñez, M. y Sixto, J. (2011), "Las Redes Sociales, Política y Compromiso 2.0: La comunicación de los Diputados Españoles en Facebook", en *Revista Latina de Comunicación Social,* pp. 1-25, disponible en: http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=81921340015, consultado el 26 de febrero de 2017.
19. Ureña, Daniel (2011), *Decálogo para un candidato; Evoca*, Madrid, España, disponible en: http://www.evocaimagen.com/cuadernos/cuadernos4.pdf, consultado el 20 de marzo de 2017.
20. Wolton, Dominique (1998), *La Comunicación Política: Construcción de un modelo,* Barcelona, Gedisa.
21. Yanes, Jaime (2011), *Las TIC y la crisis en la educación*, biblioteca digital virtual.
22. Yuste, Bárbara (2011), Del 11-M a Wikileaks, en Cuadernos de comunicación, Evoca, Madrid, España, disponible en http:/evocaimagen.com/cuadernos/cuadernos4.pdf, consultado el 20 de agosto de 2017.

Una alternancia política con alta intensidad. El caso de los gobiernos municipales del estado de Tlaxcala

A political alternation with high intensity. The case of the municipal governments of the state of Tlaxcala

Fecha de recepción: 01 de octubre de 2019
Fecha de aceptación: 28 de febrero de 2020

*José Alfonso Lima Gutiérrez**

Resumen

En el Estado de Tlaxcala, los municipios fueron el primer escenario de alternancia política, la cual se presentó en el año de 1976. A partir de ese año, elección tras elección la cantidad de municipios que vivieron la alternancia se fue incrementando, como también la cantidad de partidos políticos que llegaron a presidir algún ayuntamiento. Con los resultados de la elección del año 2013, los 60 municipios en que está compuesta la entidad federativa, en al menos una ocasión habían experimentado un cambio de partido en el poder y en la elección de 2016 se sumaron dos triunfos de candidatos independientes presidentes municipales. Los resultados obtenidos en la investigación muestran que la alternancia política se ha vuelto un fenómeno mucho más recurrente que la ratificación del partido al frente de los ayuntamientos durante las elecciones del presente milenio; este comportamiento se acentúa en los municipios pequeños y en los creados en la última remunicipalización.
Palabras clave: alternancia política, ratificación, elecciones, presidencias, partidos políticos.

Abstract

In the state of Tlaxcala, the municipalities were the first arena for political alternation which appeared in 1976. From that year on, election after election, the amount of municipalities that experienced alternation increased as well as the amount of political parties that governed a City Council. With the results of the 2013 election, in at least once, the 60 municipalities of Tlaxcala experienced a change of the party in power and in the 2016 election two independent candidates became mayors. The results obtained in the investigation show that political alternation has become a much more recurring phenomenon than the ratification of the party leading the town halls during the elections of the present millennium; this behavior is accentuated in small municipalities and those created in the last remunicipalisation, territorial redistribution.
Key words: political alternation, ratification, local councils, presidencies, political parties.

*Universidad Autónoma de Tlaxcala, México. Correo-e de contacto: alimagu_1@yahoo.com.mx

Introducción

La alternancia política en México como tema de estudio es un tanto nuevo y cobró mayor relevancia a partir del triunfo de Vicente Fox como presidente de la República en el año 2000, como candidato de la coalición integrada por el Partido Acción Nacional (PAN) y el Partido Verde Ecologista de México (PVEM). Ese resultado puso fin a la hegemonía del Partido Revolucionario Institucional (PRI) del puesto de elección popular más importante del país. Sin embargo, en el caso de las entidades federativas la alternancia se había registrado desde once años antes, cuando en 1989 el PAN ganó en el estado de Baja California. En los municipios la historia de triunfos de partidos opositores se remonta casi medio siglo antes, en la década de los cuarenta, cuando, el PAN ganó en el municipio de Quiroga, Michoacán y las autoridades estatales y federales le reconocieron por primera ocasión un triunfo electoral a la oposición.

Así entonces, en México, al iniciar el presente siglo la alternancia política se había consumado en los tres órdenes de gobierno. Debido a que la alternancia política es un continuum y se presenta bajo diferentes causas y condiciones no generalizables y también desencadena diferentes consecuencias, el análisis de su campo de estudio se encuentra en construcción permanente. Por ello, el objetivo de este trabajo es contribuir al registro y documentación sobre la alternancia política municipal; particularmente sobre el estado de Tlaxcala a partir de su arribo en 1976, año en el que el PRI perdió por primera ocasión en el orden local, hasta la elección de 2016, cuando además de haberse completado la alternancia en todos los municipios del estado, también se registraron triunfos de candidatos independientes, es decir, una alternancia con registro de partidos y sin partidos políticos.

El período temporal de análisis comprende cuatro décadas en que se registraron catorce procesos electorales ordinarios y uno extraordinario (en 1996), para elegir las autoridades de los nuevos municipios producto de la remunicipalización de 1995. El trabajo considera que la alternancia política en Tlaxcala presenta dos particularidades en cuanto a temporalidad y en cuanto a forma. Con relación a la primera, su llegada fue anticipada frente a la mayor parte del país y se agudizó a partir de la llegada de la primera y segunda alternancias políticas del Ejecutivo estatal en los años 1998 y 2004, respectivamente.

En cuanto a forma, la alternancia política municipal en Tlaxcala se fraguó de manera incremental, en mayor cantidad de municipios y tambien de partidos políticos, situación que condujo a que, si bien hay casos con alternancias políticas numerosas entre solo un par de partidos políticos, también hay casos donde han gobernado más de media docena de institutos. El efecto de este comportamiento es que durante las últimas dos décadas ha sido más común el cambio de partido que una continuación en el poder entre una elección y otra. Así entonces, en el estado de Tlaxcala la alternancia política se considera con alta intensidad, comparativamente con otras entidades del país, y se registra con mayor frecuencia en los municipios geográficamente más pequeños, de menor población y de reciente creación.

El concepto de alternancia política

La definición de alternancia política refiere a un cambio de la persona o el partido político que está al mando, particularmente se atribuye al poder ejecutivo y su aplicación puede ser a cualquier

orden de gobierno: federal, estatal o municipal. Según Martínez y Salcedo (2002), la denominan como alternancia en el poder y es el fenómeno que consiste en que ninguna persona o grupo tiene el monopolio del poder en forma permanente, sino que es ostentado por diferentes partidos o personas con distintas ideologías o programas y se suceden en él por períodos. Se considera como una característica de los regímenes republicanos, en los cuales los cargos públicos se ocupan de manera temporal. La alternancia se limita cuando existen posibilidades de reelección, de acuerdo con la ley y sujeto a la cantidad de veces que se permita. Adicionalmente se puede agregar que para garantizar la posibilidad de cambio en el cargo de gobierno es necesaria la celebración de comicios periódicos, mediante reglas claras, la participación libre y el respeto a la decisión ciudadana del sufragio.

Mújica (2013), señala que la alternancia política es la sucesión regular de partidos opuestos que se turnan bien el gobierno, bien en la oposición, según el resultado de las elecciones periódicas; de esta manera, la alternancia política se considera como uno de los principios democráticos, ya que la continuidad de mucho tiempo en el poder de una persona puede ocasionar elementos personales del gobernante, es decir, la democracia puede erosionarse o puede verse asociada o moldeada a la imagen del gobernante que permanece.

La alternancia política consiste también en que los ejercicios del poder de los magistrados electivos del Estado están sometidos a límites de tiempo, esto es, a períodos, de modo que se abre la posibilidad de que los electores designen a distintas personas y de distintas ideologías para el ejercicio del mando (Borja, 1998). La alternancia política también se aplica a los partidos políticos y no solo a las personas. De esta forma, esta acepción se refiere a la situación en la que ningún partido tiene el monopolio del poder. Los contextos que permiten la existencia de la alternancia son aquellos en los cuales se presentan sistemas de partidos, los cuales pueden ser bipartidistas o pluripartidistas (Sartori, 2010), y deben tener como característica permitir la competencia en condiciones más o menos equitativas. Cuando el sistema es dominado por un partido hegemónico se le llama monopartidista y regularmente pretende la eliminación de la oposición y no permite la competencia.

Al respecto, el sistema político mexicano ha sido sui generis, porque si bien el PRI y sus diferentes denominaciones desde sus orígenes como Partido Nacional Revolucionario (PNR) no impidió la existencia de otras fuerzas políticas, en el fondo no permitió ni reconoció triunfos de partidos opositores antes de la década de los setenta, salvo casos excepcionales en algunos municipios del país. Esta situación bajo la definición antes descrita significa que prevaleció un sistema de partidos sin competencia; que la apertura y pluralidad de dio a partir de la reforma política de 1976 y que la alternancia se dio primero en el ámbito local, después en las entidades federativas y por último en el ejecutivo federal.

Para fines de este trabajo, la alternancia política se entenderá como un concepto propio de la ciencia política que describe los cambios de partido político en la titularidad de los gobiernos; para tal fin se requieren de reglas claras y pluralidad política. En el caso particular de los gobiernos locales en México, la institución que se elige es el ayuntamiento; sin embargo, por la forma plurinominal en que se constituye, es el presidente municipal quien representa el triunfo de los partidos políticos contendientes y a quien se le asocia la alternancia política cuando hay cambio en esa titularidad.

Antecedentes de la alternancia política municipal en México

Desde la década de los cuarenta del siglo pasado, se tienen registros que hubo triunfos de otros partidos políticos distintos al PRI en algunos municipios, como en el caso de la Unión Cívica Leonesa en 1946, pero a la postre se desconocieron los resultados y terminaron imponiendo un presidente municipal afín al régimen lo cual condujo a un enfrentamiento violento entre los simpatizantes del grupo ganador y el ejército. Un año después como hecho insólito, se reconoció el primer triunfo de la oposición en el municipio de Quiroga, Michoacán y meses después en Huajuapan de León, Oaxaca por parte del PAN (Bassols y Arzaluz, 1996). Sin embargo, la asfixia y exclusión política y administrativa que ejercieron los gobiernos de los estados respectivos y la propia federación sobre estos municipios como también sobre el puñado que obtuvieron triunfos hasta un par de décadas después, fue la forma de inhibir aspiraciones para los partidos políticos y votantes que desearon vencer al partido en el poder. Aunado a lo anterior, la poca confiabilidad de las elecciones, muchas veces abiertamente fraudulentas fueron factores adicionales para desconocer resultados reales (Merino, 2007).

De los casos locales emblemáticos, la historia registra en la década de los cincuenta del siglo pasado al municipio de San Luis Potosí como el más relevante, con el triunfo de Salvador Nava como candidato independiente. Además de esos casos, salvo en casos excepcionales, como algunas capitales estatales del norte del país, tuvieron que pasar un par de décadas más para que el PRI reconociera triunfos de la oposición. Sin embargo, el proceso inicial fue lento, pues todavía en 1989, de 2,387 municipios existentes en el país solo 39 (1.6%) eran gobernados por partidos diferentes al tricolor (Merino, 2003).

La alternancia política en el estado de Tlaxcala

La alternancia política en el estado de Tlaxcala, al igual que en el país llegó antes a los ayuntamientos que a las gubernaturas. La experiencia de la entidad comprueba la hipótesis de que el municipio es el laboratorio más importante de la alternancia política y de la gradual transición democrática de México ya que fue en ese orden de gobierno donde los partidos políticos de oposición empezaron a tener la oportunidad de gobernar.

En el escenario nacional, Tlaxcala entró en la agenda de la alternancia política en las elecciones para gobernador del año de 1998, cuando Alfonso Sánchez Anaya, al renunciar al Revolucionario Institucional, fue postulado como candidato de la coalición de izquierda denominada Alianza Democrática, encabezada por el Partido de la Revolución Democrática (PRD) que sumó al Partido del Trabajo (PT) y al PVEM. La victoria de la coalición, desde una visión estricta de partidos políticos, resultó sorpresiva, ya que hasta ese momento el estado de Tlaxcala era considerado uno de los bastiones más sólidos del PRI en la geografía nacional. Desde una visión más allá de los partidos políticos, los resultados no fueron tan sorpresivos, pues a los partidos de izquierda se sumaron diferentes fracciones priistas inconformes durante el proceso interno de selección.

En 2004, una nueva coalición encabezada por el PAN, que sumó al entonces Partido del Centro Democrático de Tlaxcala (PCDT), filial del Partido de Centro Democrático (PCD) nacional, al instituto local, Partido Justicia Social (PJS) registró la segunda alternancia. La característica común de este proceso electoral con el anterior fue que el candidato de la alianza opositora, Héctor

Ortiz, también fue militante del PRI hasta el inicio del proceso interno de selección de candidato a gobernador. Para esta elección el PRI nuevamente se escindió y las fracciones disidentes se incorporaron a la alianza panista; como resultado se presentó una segunda alternancia con expriistas.

En las elecciones del año 2010 el PRI recuperó la gubernatura con Mariano González como candidato, quien seis años antes había perdido frente a Héctor Ortiz. Para el proceso electoral el PRI participó en coalición con el PVEM; con su triunfo, el ciclo de la alternancia política se completó. De esta manera Tlaxcala se convirtió en la primera entidad federativa del país que experimentó una alternancia entre los tres principales partidos de ese momento y de manera consecutiva: PRD, PAN, PRI. En la elección del año 2016 se rompe la alternancia política en el Ejecutivo estatal con el triunfo y reposicionamiento del PRI con su candidato Marco Antonio Mena.

En el caso de la alternancia política en los municipios de la entidad, la historia se remonta más de dos décadas atrás a la de la gubernatura. Por ser el objetivo de esta investigación la alternancia en los municipios de Tlaxcala, solo se adelantará en estos párrafos que fue en el año de 1976 cuando se registraron los dos primeros triunfos de partidos políticos distintos al PRI; el del Partido Popular Socialista (PPS) en el municipio de Tepetitla de Lardizábal y el del PAN en Cuaxolmulco. Posterior a esos resultados, a partir de esas elecciones, de manera sistemática al menos en dos municipios de los 44 que existían se registraron triunfos de algún partido de oposición al PRI. En 1988 se instalaron en el poder de los ayuntamientos de Tlaxcala tres partidos diferentes al PRI y un concejo municipal[1] (ver Anexo 1). En ese momento, en Tlaxcala los partidos de oposición gobernaban el 9% de los municipios, mientras que en el país, como se señaló párrafos atrás, solo estaban en el 1.6%. A partir de 1998, siendo ya 60 municipios en el estado[2] se registró una mayor cantidad de triunfos de partidos distintos al PRI. De ese año hasta las elecciones de 2007, en 41 municipios se presentó una primera alternancia política en sus ayuntamientos (ver Anexo 1).

Durante el inicio de este siglo XXI, la alternancia política se aceleró y se consolidó. Para el año 2013, la totalidad de municipios en al menos una ocasión registraron el triunfo de un nuevo partido en las elecciones para ayuntamientos. Esta alternancia política experimentó la particularidad de que la existencia de muchos partidos políticos y una equidad en las elecciones derivaron en una mínima ratificación del partido al frente de los ayuntamientos.

EL CONTEXTO DE ESTUDIO

El estado de Tlaxcala se encuentra ubicado en el altiplano central del país, ocupa una extensión territorial de 3,987.9 kilómetros cuadrados, con 1,272,847 habitantes; esto da un promedio de 319.2 habitantes por kilómetro cuadrado lo que coloca a la entidad como una de las de mayor densidad demográfica del país (INEGI, 2015). Tlaxcala colinda con el estado de Puebla en la parte norte, oriente y sur; una pequeña parte colinda al poniente con el Estado de México y al

[1] La instalación de concejos municipales fue una de las facultades que la reforma municipal de 1983 les concedió a las legislaturas estatales mediante la declaración de desaparición de ayuntamientos. En esa ocasión no fue constituido el cuerpo colegiado por un conflicto postelectoral.

[2] Durante el año 1995 siendo gobernador Antonio Álvarez Lima, se gestó un movimiento separatista de comunidades que históricamente habían reclamado convertirse en municipios. Aunque algunas localidades no cumplían con los requisitos establecidos en la ley, el Congreso del Estado aceptó la solicitud de 16 casos para convertirlos en municipalidades.

nororiente con el estado de Hidalgo. En relación al nivel de bienestar, ocupaba el lugar 21 del Índice de Desarrollo Humano a nivel nacional que estructuró Naciones Unidas para los diferentes países y estados del mundo (PNUD, 2018). Con relación a su composición político-administrativa, la entidad federativa se integra por 60 municipios, de los cuales 16 fueron creados en el año de 1995 y son considerados en la geografía política del estado como municipios de reciente creación. En materia distrital se compone de 15 circunscripciones uninominales de representación popular.[3] El estado de Tlaxcala cuenta con una cifra numerosa de municipios con relación a su tamaño y población y al promedio del país (ver Cuadro 1). El municipio más poblado es la capital, Tlaxcala, que no rebasa los 100 mil habitantes en el año 2015, y media docena de municipios no superaba los cinco mil (Lázaro Cárdenas, San Lucas Tecopilco, Santa Apolonia Teacalco, Santa Isabel Xiloxoxtla, Muñoz de Domingo Arenas y Emiliano Zapata). Esto conduce a una situación particular en la dinámica política y social de muchos municipios tlaxcaltecas, donde se genera una permanente y cercana vinculación entre autoridades y gobernados.

Cuadro 1

MUNICIPIOS DEL ESTADO DE TLAXCALA Y POBLACIÓN

Núm.	*Municipios*	*Hab.*	*Núm.*	*Municipios*	*Hab.*
01	Amaxac de Guerrero	11,144	31	Tetla de la Solidaridad	32,613
02	Apetatitlan de Antonio Carvajal	15,271	32	Tetlatlahuca	13,414
03	Atlangatepec	6,597	33	Tlaxcala	95,051
04	Atlzayanca	17,173	34	Tlaxco	42,536
05	Apizaco	78,624	35	Tocatlán	5,843
06	Calpulalpan	48,385	36	Totolac	21,814
07	El Carmen Tequexquitla	17,259	37	Zitlaltepec de Trinidad Sánchez Santos	8,955
08	Cuapiaxtla	15,337	38	Tzompantepec	16,359
09	Cuaxomulco	5,272	39	Xalostoc	23,905
10	Chiautempan	70,011	40	Xaltocan	10,263
11	Muñoz de Domingo Arenas	4,679	41	Papalotla de Xicohténcatl	30,364
12	Españita	8,688	42	Xicohtzinco	13,629
13	Huamantla	92,887	43	Yauhquemecan	38,296
14	Hueyotlipan	14,575	44	Zacatelco	42,686
15	Ixtacuixtla de Mariano Matamoros	38,324	45	Benito Juárez	6,038
16	Ixtenco	7,080	46	Emiliano Zapata	4,561
17	Mazatecochco de José María Morelos	10,901	47	Lázaro Cárdenas	3,103
18	Contla de Juan Cuamatzi	38,330	48	La Magdalena Tlaltelulco	18,873
19	Tepetitla de Lardizábal	21,060	49	San Damián Texoloc	5,559
20	Sanctórum de Lázaro Cárdenas	9,490	50	San Francisco Tetlanohcan	10,910
21	Nanacamilpa de Mariano Arista	18,115	51	San Jerónimo Zacualpan	3,767
22	Acuamanala de Miguel Hidalgo	5,925	52	San José Teacalco	5,923
23	Nativitas	25,053	53	San Juan Huactzinco	7,511

[3] Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala.

Núm.	*Municipios*	*Hab.*	*Núm.*	*Municipios*	*Hab.*
24	Panotla	27,154	54	San Lorenzo Axocomanitla	5,618
25	San Pablo del Monte	77,292	55	San Lucas Tecopilco	3,131
26	Santa Cruz Tlaxcala	20,242	56	Santa Ana Nopalucan	7,773
27	Tenancingo	12,834	57	Santa Apolonia Teacalco	4,559
28	Teolocholco	24,380	58	Santa Catarina Ayometla	8,817
29	Tepeyanco	12,047	59	Santa Cruz Quiletla	7,169
30	Terrenate	14,746	60	Santa Isabel Xiloxoxtla	4,992

Fuente: Encuesta Intercensal, Tlaxcala INEGI, 2015.

Los municipios se encuentran representados por ayuntamientos de elección popular conformados por un presidente municipal, un síndico y una cantidad de regidores de acuerdo al número de habitantes de cada municipio (POGET, 2015), cinco regidores en los casos de municipios que cuenten con una población menor a los 10 mil habitantes; seis regidores en los municipios que tengan una población entre los 10 y 30 mil habitantes; y siete regidores los municipios con una población mayor a los 30 mil habitantes.

Los ayuntamientos en el estado de Tlaxcala cuentan normativamente con una figura política adicional denominada Presidencias de Comunidad (POGET, 2016, 2017), que son la representación de las localidades que componen al municipio. Estas presidencias de comunidad son electas mediante el voto popular, el cual puede ser vía constitucional o mediante usos y costumbres. Para el tamaño con el que cuenta el estado, la existencia de 60 municipios denota una atomización política y administrativa y con la existencia de 400 presidencias de comunidad, aún más.

El modelo de trabajo para revisar la alternancia política

La idea principal de esta investigación es que en el estado de Tlaxcala la alternancia política municipal ha sido con intensidad. Como modelo de trabajo se diseñó una tipología de la alternancia política en los gobiernos municipales con base en la frecuencia de los cambios de partido en la titularidad de los ayuntamientos, a partir de estudios desarrollados previamente en otras entidades federativas (Cedillo, 2006) y también en Tlaxcala (Cazarín y Martinez, 2008). Dichos trabajos parten del análisis de una hegemonía total del PRI en los municipios y la primera derrota en alguno de ellos. En Tlaxcala, los primeros triunfos registrados por algún partido diferente al PRI se dieron de manera simultánea en el proceso electoral de 1976 en los municipios de Tepetitla de Lardizábal por el PPS y en Cuaxomulco por el PAN, como se señaló anteriormente.

El espacio temporal de este estudio comprende cuatro décadas exactamente (1976 – 2016), en el que se registraron quince procesos electorales locales para elegir ayuntamientos, catorce de ellos de carácter ordinario y uno extraordinario; este único caso se registró en el año 1996, cuando se llevaron a cabo elecciones para constituir ayuntamientos de los municipios creados un año antes, en el último proceso de remunicipalización en el estado.

En este periodo la alternancia política en los municipios de Tlaxcala no ha sido uniforme; en cuatro municipios solo se ha registrado un par de ocasiones, pero en dos terceras partes se ha dado

en cinco o más casos (ver Anexo 1). La alternancia política se considera con alta intensidad, en comparación a otras entidades federativas del país que han sido documentadas (Cedillo, 2006), donde en municipios y gubernaturas las alternancias son menos recurrentes o aún inexistentes.[4] Así entonces, la tipología propuesta para agrupar a los municipios de acuerdo a la cantidad de ocasiones que han experimentado cambios de partido de un gobierno a otro tiene como referencia a Cedillo (2006), quien para este caso, los criterios fueron ajustados la cantidad de veces mayor que se ha registrado en Tlaxcala; por tal razón se proponen los siguientes: de alternancia política baja, los municipios que han registrado entre uno y dos cambios de partido; de alternancia media, los que la han registrado tres o cuatro ocasiones; los de alternancia alta, de cinco a seis ocasiones; y, los de alternancia muy alta, los que han registrado más de siete cambios.

de alternancias sistemáticas entre el PRI y el PAN, y otros municipios donde han gobernado más de media docena de partidos diferentes. La alternancia política en cuanto a tipos toma como referente la clasificación de Valdiviezo (2004), quien la segmenta en dos: emergente y consolidada, las cuales define como:

a) Alternancia política emergente es cuando apenas se hayan registrado cambios en el gobierno local y/o éstos hayan sido relativamente recientes.

b) Alternancia consolidada cuando hayan sido varios los cambios de gobierno por partidos políticos.

Como propuesta metodológica, el primer tipo se mantiene sin subdivisiones, pero la alternancia consolidada se desagrega en tres diferentes formas posibles: 1) *Alternancia política con predominio de una nueva fuerza política*, la cual se refiere al cambio de gobierno con un nuevo partido que supere con uno o más triunfos al resto de los partidos a partir de la primera alternancia o que haya ganado en los últimos procesos de manera consecutiva; 2) *Alternancia política con reposicionamiento del* PRI, en los casos en los que dicho partido recuperó el gobierno local y suma mayor cantidad de triunfos que sus

Cuadro 2

NIVEL E INTENSIDAD DE ALTERNANCIA POLÍTICA POR NÚMERO DE CAMBIOS DE PARTIDO POLÍTICO EN AYUNTAMIENTOS DEL ESTADO

Alternancia Política	*Baja*	*Media*	*Alta*	*Muy alta*
Número de cambios	Menos de 2 veces	3 a 4 veces	5 a 6 veces	7 o más veces

Fuente: Elaboración propia con base en el registro de los resultados electorales de los municipios y en la propuesta de parámetros de Cedillo (2006).

La alternancia política en el estado de Tlaxcala también se revisa a partir del número de partidos políticos que han gobernado los municipios, ya que teóricamente la alternancia puede presentarse reiteradamente entre dos partidos políticos como mínimo, pero también pueden ser tantos como la propia existencia de ellos. En Tlaxcala se han registrado ambos supuestos: se dan casos

[4] El estudio citado establece parámetros de alta alternancia en cuatro ocasiones o más y considera que son prácticamente excepcionales (aunque se reconoce que el periodo comprendido por el autor es más corto, por el momento en el que lo realizó y que por el proceso de maduración de la alternacia política era más limitado); en Tlaxcala ese parámetro se supera en más de dos terceras partes del total de municipios. En el caso de las gubernaturas, en el proceso electoral de 2016 se sumaron cuatro estados a la experiencia de la alternancia, sin embargo, en los casos de Campeche, Coahuila, Colima, Estado de México e Hidalgo, aún es inexistente.

opositores a partir de la primera alternancia; 3) *Alternancia política sin predominio de partido,* es cuando después de la primera alternancia, varios partidos han ganado pero ninguna fuerza política muestra predominio.

La alternancia política local también se revisa a partir del tamaño de los municipios. Las cifras muestran que los más pequeños han registrado mayor alternancia no solo en cuanto a los cambios de gobierno de una elección a otra sino también en cuanto al número de partidos políticos. Por ello primeramente se plantea el parámetro de clasificación a partir de la tipología que la normatividad electoral establece para la asignación de regidores en los municipios, donde los municipios pequeños son los que cuentan con una población inferior a los 10 mil habitantes; medianos, los que cuentan con una población entre los 10 y 30 mil habitantes; y, grandes los que superan los 30 mil habitantes.[5] En un momento posterior la alternancia política se revisa a partir de la cantidad de partidos que han gobernado los municipios en la geografía estatal. Adicionalmente se describe la alternancia política en cuanto a su aparición en cada municipio, desde los primeros (que fueron Tepetitla y Cuaxomulco en el año 1976), hasta los de Tlaxcala y Cuapiaxtla, que fueron los últimos dos casos, en el año 2013, pasando por el periodo de las alternancias en el Ejecutivo estatal, que fue cuando se acentuó en los ayuntamientos.

La alternancia política en los municipios del estado de Tlaxcala, algunos resultados

La alternancia política en ayuntamientos de los municipios del estado de Tlaxcala tiene su primer antecedente 22 años antes de la primera alternancia en el ejecutivo estatal y 24 antes del Ejecutivo federal. Como se dijo antes, en el año de 1976 en los municipios de Tepetitla de Lardizábal y Cuaxomulco, el PPS y el PAN respectivamente ganaron por primera ocasión una elección municipal como partido político distinto al PRI. El PPS repitió triunfos en 1979 y 1982, y el PAN tres consecutivas hasta 1985. A partir de ese momento se fueron sumando partidos políticos y municipios de manera ininterrumpida en los 44 existentes hasta 1994. Con la incorporación de 16 nuevos municipios en el año 1995 y la elección extraordinaria de 1996 la cantidad de cambios de gobierno se incrementó sustantivamente. Del mismo modo, con el arribo de la primera alternancia en el Ejecutivo estatal en 1998 se aceleró el proceso dando triunfos a los partidos que conformaron la alianza (PRD y PT) y que repitieron en la elección intermedia de ese período. El nuevo triunfo de otra alianza de oposición (PAN, PCDT y PJS) en el año 2004 para la gubernatura incrementó la cantidad de municipios con alternancia política llegando casi a la totalidad.

La intensidad de la alternancia política

Ningún municipio cuenta con alternancia única; con la última elección los casos que en la penúltima elección vivieron la primera alternancia volvieron a registrar cambio de partido, por ello los cuatro (ver Cuadro 3) que presentan una alternancia política baja (Tlaxcala, El Carmen Tequexquitla, Cuapiaxtla y Xiloxoxtla) cuentan con dos cambios de partido.

El segmento con una alternancia política media suma 16 municipios. El grupo con una alternancia política alta lo constituyen 21 municipios. Con alternancia política

[5] Se reconoce que esta tipología es para fines de investigación y aplicable al caso del estado de Tlaxcala o a contextos con características parecidas, diferente a las clasificaciones urbano-demográficas que los clasifican en rurales, semiurbanos, urbanos y metropolitanos u otras que están en función de su localización o a partir de su actividad económica como fronterizos, costeros, turísticos, industriales, agrícolas entre otros, pero oficialmente reconocida para fines de político electorales y presupuestarios.

Cuadro 3

CLASIFICACIÓN DE MUNICIPIOS DE ACUERDO CON EL NIVEL DE ALTERNANCIA POLÍTICA

Alternancia	*Municipios*
Baja	Cuapiaxtla, El Carmen Tequexquitla, Tlaxcala y Xiloxoxtla. (4)
Media	Amaxac de Guerrero, Atlzayanca, Atlangatepec, Apizaco, Españita, Ixtacuixtla, Muñoz, Santa Cruz Tlaxcala, Terrenate, Tetlatlahuca, Tlaxco, Zitlaltépec, Tzompantépec, Xaltocan, Benito Juárez y Emiliano Zapata. (16)
Alta	Acuamanala, Huamantla, Hueyotlipan, Ixtenco, Sanctórum, Panotla, San Pablo del Monte, Tenancingo, Teolocholco Tepeyanco, Tetla de la Solidaridad, Tocatlán, Totolac, Xicohtzinco, Yauhquemehcan, Zacatelco, Texóloc, Zacualpan, Axocomanitla, Tecopilco, San José Teacalco. (21)
Muy Alta	Apetatitlán, Calpulalpan, Cuaxomulco, Chiautempan, Mazatecochco, Contla, Tepetitla, La Magdalena Tlaltelulco, Nanacamilpa, Nativitas, Xalostoc, Papalotla, Lázaro Cárdenas, Tetlanohcan, Huactzinco, Nopalucan, Santa Apolonia Teacalco, Quihletla, Ayometla. (19)

Nota: Por economía de espacio en algunas tablas y contenido posterior se abrevian algunos de los nombres de los municipios.

Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Tlaxcalteca de Elecciones.

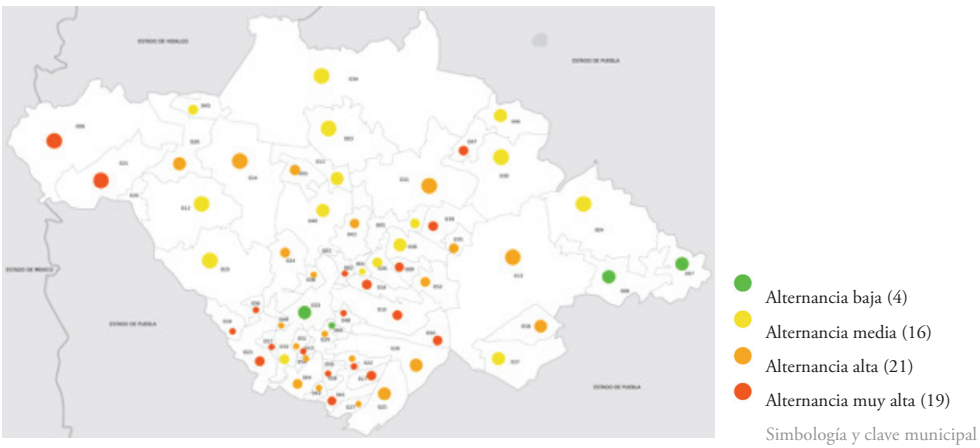
muy alta se encuentran 19 municipios. En este último grupo se encuentran los municipios de Tepetitla de Lardizábal, con nueve cambios, y le siguen, con ocho cambios, ocho municipios: Cuaxomulco, Papalotla, Apetatitlán, Calpulalpan, Chiautempan, Mazatecochco, Tetlanohcan y Nopalucan (ver Cuadro 3 y Anexo 1). Como se aprecia en el Mapa 1, la alternancia política no esta asociadada a aspectos geográficos ya que las diferentes intensidades estan distribuidas por las diferentes latitudes de la entidad federativa.

Predominio de partidos con la llegada de la alternancia política

La llegada de la alternancia política a los municipios de Tlaxcala generó diferentes escenarios en cuanto al

Mapa 1

NIVEL DE ALTERNANCIA POLÍTICA EN LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE TLAXCALA



	Municipios	*Núm.*	*Municipios*	*Núm.*	*Municipios*
001	Amaxac de Guerrero	021	Nanacamilpa de Mariano Arista	041	Papalotla de Xicohténcatl
002	Apetatitlan de Antonio Carvajal	022	Acuamanala de Miguel Hidalgo	042	Xicohtzinco
003	Atlangatepec	023	Nativitas	043	Yauhquemecan
004	Atlzayanca	024	Panotla	044	Zacatelco
005	Apizaco	025	San Pablo del Monte	045	Benito Juárez
006	Calpulalpan	026	Santa Cruz Tlaxcala	046	Emiliano Zapata
007	El Carmen Tequexquitla	027	Tenancingo	047	Lázaro Cárdenas
008	Cuapiaxtla	028	Teolocholco	048	La Magdalena Tlaltelulco
009	Cuaxomulco	029	Tepeyanco	049	San Damián Texoloc
010	Chiautempan	030	Terrenate	050	San Francisco Tetlanohcan
011	Muñoz de Domingo Arenas	031	Tetla de la Solidaridad	051	San Jerónimo Zacualpan
012	Españita	032	Tetlatlahuca	052	San José Teacalco
013	Huamantla	033	Tlaxcala	053	San Juan Huactzinco
014	Hueyotlipan	034	Tlaxco	054	San Lorenzo Axocomanitla
015	Ixtacuixtla de Mariano Matamoros	035	Tocatlán	055	San Lucas Tecopilco
016	Ixtenco	036	Totolac	056	Santa Ana Nopalucan
017	Mazatecochco de José María Morelos	037	Zitlaltepec de Trinidad Sánchez Santos	057	Santa Apolonia Teacalco
018	Contla de Juan Cuamatzi	038	Tzompantepec	058	Santa Catarina Ayometla
019	Tepetitla de Lardizábal	039	Xalostoc	059	Santa Cruz Quiletla
020	Sanctórum de Lázaro Cárdenas	040	Xaltocan	060	Santa Isabel Xiloxoxtla

Fonte: Elaboración propia con los datos del Instituto Tlaxcalteca de Elecciones y de la clave municipal empleada por el INEGI para la asignación de número en el mapa.

predominio de las fuerzas políticas a nivel local. Los casos son diversos y contrastantes; hay una cantidad relevante de municipios con más de media docena de cambios, algunos solo con dos partidos, como es el caso de Huamantla; otros con más de media docena de partidos políticos. También donde la alternancia política tiene pocos años y en otros casos tiene más de tres décadas.

Hasta la elección de 2013, solo dos municipios se encontraban con una alternancia única y emergente: Tlaxcala y Cuapiaxtla; en 2016 nuevamente registraron cambios de partido político, con ello, se sumaron a Xiloxoxtla y Tequexquitla como los cuatro municipios con baja alternancia política. Es pertinente señalar que en los casos de estos dos últimos, si bien solo han registrado dos cambios, por la antigüedad en la que se registró la primera alternancia, el PRI en Xiloxoxtla ha obtenido la mayor cantidad de triunfos después de la primera alternancia al igual que el PRD en Tequexquitla.

En relación a la alternancia política consolidada y al predominio desarrollado a partir de su aparición en los municipios, el partido que mayor presencia ha tenido es el PRD, que acumula ocho casos, seguido por

el PAN, con siete ayuntamientos (ver Cuadro 4). El PT únicamente se colocó como fuerza predominante en el municipio de Tocatlán; en dicho municipio existe la particularidad del triunfo de un par de ocasiones del Partido Socialista (PS), el cual es un partido local que se constituyó con la estructura del partido de la estrella, situación que permite afirmar el predominio de dicha organización política. El PVEM, también como caso único posicionó su predominio en Tetlatlahuca, si bien solo ha ganado en dos ocasiones, en una más fue coaligado con el PRI.

Los casos en los que el PRI después de su primera alternancia se reposicionó con mayor cantidad de triunfos que el resto de los partidos son ocho; en todos ellos ha sido en parte producto del propio reposicionamiento que ha logrado en las dos últimas elecciones del Ejecutivo estatal. Adicionalmente el PRI aparece como el partido que comparte el predominio cuando dos fuerzas lideran el posicionamiento; en Huamantla y Atlzayanca con el PAN y en Chiautempan con el PRD. El caso de Huamantla es singular ya que ha acumulado seis elecciones alternadas de manera simétrica (ver Anexo1). En los otros dos casos solo se ha presentado en cuatro elecciones. A los tres casos donde no hay predominio de partido, pero existen dos fuerzas dominantes, se suman 28 casos en los que ningún partido puede acreditarse la preponderancia.

La alternancia política por tamaño de los municipios

Otra de las hipótesis para revisar la alternancia política en los municipios del estado de Tlaxcala se fundamentó en su composición sociodemográfica

Cuadro 4

PREDOMINIO DE PARTIDOS POLÍTICOS EN MUNICIPIOS A PARTIR DE LA PRIMERA ALTERNANCIA

Situación de la alternancia	*Municipios*
Alternancia emergente	Cuapiaxtla, Tlaxcala, Tequexquitla, Xiloxoxtla. (4)
Con predominio del PRD	Mazatecochco, San Pablo del Monte, Teolochol-co, Totolac, Tzompantépec, Zacatelco, Benito Juárez Quilehtla. (8)
Con predominio del PAN	Apetatitlán, Apizaco, Cuaxomulco, Españita, Tet-la de la Solidaridad, Huactzinco, Nopalucan. (7)
Con predomino y reposi-cionamiento del PRI	Atlangatepec, Ixtacuixtla, Tenancingo, Papalotla, Xicohtzinco, Emiliano Zapata, Zacualpan, San José Teacalco, (8).
Con predominio de PVEM	Tetlatlahuca. (1)
Con Predominio el PT	Tocatlán. (1)
Con alternancia permanente entre dos fuerzas	Atlzayanca, Chiautempan, Huamantla. (3)
Sin predominio de alguna fuerza política	Amaxac de Guerrero, Calpulalpan, Muñoz, Hue-yotlipan, Ixtenco, Contla, Tepetitla, Sanctórum, Acuamanala, Nanacamilpa, Nativitas, Panotla, Santa Cruz Tlaxcala, Tepeyanco, Terrenate, Tlaxco, Zitlaltépec, Xalostoc, Xaltocan, Yauh-quemehcan, Lázaro Cárdenas, La Magdalena, Texóloc, Tetlanohcan, Axocomanitla, Tecopilco, Santa Apolonia Teacalco, Ayometla. (28)

Fuente: Elaboración propia con los datos del Instituto Tlaxcalteca de Elecciones.

y parte de la idea de que los municipios que cuentan con menor población (ver Cuadro 5) son los que han registrado mayor cantidad de cambios de partido en quienes presiden sus ayuntamientos. El Cuadro 5 clasifica a los municipios por tamaño de población y por la cantidad de ocasiones que han cambiado de partido político en el gobierno local. En la categoría de municipios pequeños se encuentran 24; que representan el 40 por ciento del total. En la categoría de municipios medianos se encuentran 23 y por último en la categoría de municipios grandes se encuentran solamente 13.

Cuadro 5

Alternancia municipal por tamaño de municipio

Municipios pequeños (24)	*Medianos (23)*	*Grandes (13)*	*Municipios*
Baja (4)	Xiloxoxtla. (1)	Cuapiaxtla y El Carmen Tequexquitla. (2)	Tlaxcala. (1)
Media (16)	Atlangatepec, Muñoz, Españita, Zitlaltépec, Xaltocan, Benito Juárez, Emiliano Zapata (7)	Amaxac de Guerrero, Altzayanca, Santa Cruz Tlaxcala, Terrenate, Tetlatlahuca, Tzompantépec. 6)	Apizaco, Ixtacuixtla, Tlaxco (3)
Alta (21)	Ixtenco, Sanctórum, Acuamanala, Tocatlán, Zacualpan, Axocomanitla, Tecopilco. San José Teacalco (9)	Hueyotlipan, Panotla, Teolocholco, Tenancingo, Xicohtzinco, Tepeyanco, Totolac. (7)	Huamantla, San Pablo del Monte, Tetla de la Solidaridad, Yauhquemehcan, Zacatelco. (5)
Muy Alta (19)	Cuaxomulco, Lázaro Cárdenas, Huactzinco, Nopalucan, Santa Apolonia Teacalco, Quiletla, Ayometla (7)	Apetatitlán, Mazatecochco, Tepetitla, Nanacamilpa, Nativitas, La Magdalena Tlaltelulco, Tetlanohcan, Xalostoc,(8)	Calpulalpan, Chiautempan, Contla de Juan Cuamatzi, Papalotla de Xicohténcatl (4)

Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Tlaxcalteca de Elecciones.

Sin que se presente una relación inversamente proporcional entre tamaño del municipio e intensidad en la alternancia política, la idea que se sostiene es que existe una tendencia relativa hacia ese comportamiento. Si bien las proporciones de la intensidad de la alternancia política son muy parecidos en los tres grupos de municipios, ya que suman alrededor de dos terceras partes los segmentos de alta y muy alta, 16 de 24 en municipios pequeños, 15 de 23 en los municipios medianos y 9 de 13 en los municipios grandes, la diferencia radica en cuanto al número de procesos electorales registrados. En el caso de los municipios grandes los 13 han participado en las 14 elecciones del periodo de 1976 a 2016; en el caso de los municipios medianos, dos de los 23 solo han participado en ocho elecciones (a partir del extraordinaria de 1996). El caso de los municipios pequeños elevan sustantivamente esa proporción ya que 14 de los 24 municipios que componen el grupo han sido parte de los procesos electorales solo a partir de 1996, es decir, más de la mitad de municipalidades solo han participado en prácticamente la mitad de elecciones y suman números parecidos de cambios de gobierno.

La alternancia política en los municipios existentes y en los creados en la remunicipalización

De los 16 municipios creados en la última remunicipalización 14 están compuestos por una

sola localidad y solo dos concentran alguna localidad además de la cabecera municipal. Su creación fue en el año de 1995 y la elección para elegir por primera vez sus autoridades fue en el año 1996 en un proceso electoral de carácter extraordinario. También son 14 de esta categoría de municipios los que no superan los 10 mil habitantes (municipios pequeños). Solo los casos de La Magdalena y Tetlanohcan aparecen como municipios medianos (ver Anexo 1 y Cuadros 1 y 6). Una comparación entre los municipios ya existentes hasta 1995 y los creados en ese año, evidencia la proporción que se acumula en el grupo de los "nuevos" con una alta o muy alta alternancia política. De los 44 casos del primer grupo, el 38 por ciento (17 de 44) registra una alternancia entre baja y media, y el 62 por ciento restante registra cambios de gobierno de alta a muy alta intensidad. En cambio, en los 16 casos que integró el segundo grupo, la mitad ha registrado una alternancia muy alta; la proporción de municipios que han registrado una alternancia política alta y muy alta suma el 81 por ciento, y solo tres casos (Xiloxoxtla, Lázaro Cárdenas y Emiliano Zapata) se encuentran en los segmentos de baja o mediana intensidad. Adicionalmente, esta proporción puede redimensionarse porque los municipios nuevos solo han participado en ocho procesos electorales, mientras que el grupo de los municipios ya existentes registran 14 elecciones.

Alternancia local y alternancia estatal

Si bien la alternancia política en el estado de Tlaxcala se registró antes en el orden municipal que en el estatal, otro de los supuestos iniciales de este trabajo plantea que el principal detonante que aceleró la llegada de la alternancia política en la mayoría de los municipios fue la influencia que generó la alternancia política en el Ejecutivo estatal cuando el PRI fue desplazado. Hasta antes de esa elección, en el último proceso ordinario de 1994 se habían registrado como máximo tres nuevos casos de llegada de la alternancia; sin embargo, en 1998, al registrarse el primer triunfo de un partido diferente al PRI para la renovación del Ejecutivo estatal fueron

Cuadro 6

ALTERNANCIA POLÍTICA DE AYUNTAMIENTOS ANTES Y DESPUÉS DE LA REMUNICIPALIZACIÓN

Municipios ya existentes		*Municipios nuevos*
Baja	Cuapiaxtla, Tequexquitla, Tlaxcala. (3)	Xiloxoxtla. (1)
Mediana	Amaxac de Guerrero, Altzayanca, Atlangatepec, Apizaco, Españita Ixtacuixtla, Muñoz, Santa Cruz Tlaxcala, Terrenate, Tetlatlahuca, Tzompantépec, Zitlaltépec, Tlaxco, Xaltocan. (14)	Benito Juárez, Emiliano Zapata, (2)
Alta	Ixtenco, Sanctórum, Huamantla, Hueyotlipan, Acuamanala, Panotla, San Pablo del Monte, Teolocholco, Tenancingo, Tepeyanco, Tocatlán, Totolac, Tetla de la Solidaridad, Xicohtzinco, Yauhquemehcan, Zacatelco. (16)	Texoloc, Zacualpan, Axocomanitla, Tecopilco, San José Teacalco. (5)
Muy Alta	Apetatitlán, Cuaxomulco, Calpulalpan, Chiautempan, Contla de Juan Cuamatzi, Nativitas, Papalotla de Xicohténcatl, Mazatecochco, Tepetitla, Nanacamilpa, Xalostoc. (11)	La Magdalena Tlaltelulco, Tetlanohcan, Lázaro Cárdenas, Huactzinco, Nopalucan, Quilehtla, Ayometla, Santa Apolonia Teacalco. (8)

Fuente: Elaboración propia con los datos del Instituto Tlaxcalteca de Elecciones.

ocho municipios los que por primera ocasión experimentaron la alternancia política; en seis de esos casos el PRD fue partido ganador, situación que plasmó una influencia parcial como partido ganador del orden estatal hacia el municipal con un alineamiento en el proceso electoral.

Tres años después, en las denominadas elecciones intermedias de 2001, el factor Ejecutivo estatal influyó en mayor proporción en los resultados de las votaciones para renovar ayuntamientos. En esa elección fueron 18 municipios los que registraron por primera ocasión la alternancia política, en 11 ganó el PRD, en cuatro ganó el PT (partido coaligante en el gobierno estatal) y en los tres restantes, otras fuerzas políticas. En el año 2004 se registraron nuevamente elecciones para renovar el Ejecutivo estatal; en esa ocasión el triunfo fue para la alianza encabezada por el PAN, que sumó al PJS y al PCDT. En ese proceso, solo cinco municipios vieron por primera ocasión la llegada de la alternancia política, tres de ellos con las siglas del PRD, dos con las del PT y uno con las del PAN; a pesar de que el PRD perdió el gobierno del estado, se percibió aún la influencia de las estructuras de su partido y del PT como coaligantes, al obtener algunos municipios donde nunca había perdido el PRI. Para el año 2007, en las elecciones intermedias, 10 municipios de los 13 que quedaban sin alternancia vivieron por primera ocasión la experiencia de un gobierno distinto al PRI; en seis de ellos el partido ganador fue el PAN, que para dicha elección se coaligó para todos los

Cuadro 7

Año de la primera alternancia de los municipios de Tlaxcala

Municipios	*Año de alternancia*
Tepetitla de Lardizábal (PPS) Cuaxomulco (PAN). (2)	1976
Papalotla (PSUM), Nativitas (PRT). (2)	1982
Chiautempan (PDM).(1)	1985
Mazatecochco (PFCRN), Xicohtzinco (PAN). (2)	1988
Contla de Juan Cuamatzi (PRD).(1)	1991
Apetatitlán (PAN), Calpulalpan (PAN, Xalostoc (PRD). (3)	1994
La Magdalena Tlaltelulco (PAN), San Francisco Tetlanohcan (PAN), Santa Ana Nopalucan (PRD), Santa Apolonia Teacalco (PT), Santa Catarina Ayometla (PRD). (5)	1996 (Extraordinaria de municipios de nueva creación)
San Pablo del Monte (PVEM), Tenancingo (PRD), Teolocholco (PRD), Lázaro Cárdenas (PRD), San Jerónimo Zacualpan (PRD), San José Teacalco (PRD), Huactzinco (PAN), Quilehtla (PRD). (8)	1998
Amaxac de Guerrero (PRD), Apizaco (PRD), Tequexquitla (PRD), Muñoz (PAN), Huamantla (PAN), Hueyotlipan (PRD), Ixtacuixtla (PRD), Sanctórum (PRD), Panotla (PT), Tepeyanco (PRD), Tetla de la Solidaridad (PRD), Tocatlán (PT), Totolac (PRD), Yauhquemehcan (PRD), Zacatelco (PAS), Texóloc (PRD), Axocomanitla (PT), Tecopilco (PT). (18)	2001
Españita (PRD), Ixtenco (PRD), Nanacamilpa (PT), Acuamanala de Miguel Hidalgo (PT), Emiliano Zapata (PRD). (5)	2004
Atlangatepec (PAN – PAC), Altzayanca, (PAN – PAC), Santa Cruz Tlaxcala (PAN – PAC), Terrenate (PAN – PAC), Tetlatlahuca (PRD), Tlaxco (Alternativa), Zitlaltépec (PAN – PAC), Tzompantépec (PRD), Xaltocan (PAN – PAC), Benito Juárez (PRD). (10)	2007
Xiloxoxtla (PRD). (1)	2010
Cuapiaxtla (PRD), Tlaxcala (PAN). (2)	2013

Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Tlaxcalteca de Elecciones.

puestos de elección popular (ayuntamientos, diputados locales y presidencias de comunidad) con el local Partido Alianza Ciudadana (PAC).[6]

Durante los cuatro procesos para elegir ayuntamiento 1998, 2001, 2004 y 2007, que corresponden a los momentos de las primeras alternancias en el Ejecutivo estatal, se presentaron 41 de los 60 casos de primera alternancia en municipios. Es decir, más de dos terceras partes de los casos donde se arribó la alternancia se dieron en solo cuatro elecciones comprendidas en un lapso de nueve años. Esto significa que, si bien la alternancia en Tlaxcala se presentó primero en el orden municipal, las alternancias en el Ejecutivo estatal aceleraron los cambios de los gobiernos locales.

Alternancia por número de partidos políticos

La alternancia política en los municipios del estado de Tlaxcala no ha sido ni uniforme ni simultánea; su presencia se ha dado en todos los municipios, pero en diferentes momentos (los primeros en 1976 y los últimos en 2013) y con distinta cantidad de partidos políticos. Tepetitla es el municipio que, además de ser uno de los dos primeros que experimentaron la alternancia, es el que ha acumulado mayor cantidad de partidos políticos ganadores en la elección de ayuntamientos, junto con Santa Apolonia Teacalco, con siete. Con alternancia entre seis partidos se encuentran Calpulalpan y San Lorenzo Axocomanitla. Posteriormente, con cinco diferentes partidos ganadores de ayuntamientos se registran 10 municipios y con cuatro 19. Esto significa que son más de la mitad de los municipios (32) en el estado de Tlaxcala los que han sido gobernados por cuatro o más partidos, lo cual confirma la sentencia de que la alternancia política en los municipios del estado de Tlaxcala, ha sido con alta intensidad y con varios partidos políticos.

Cuadro 8

ALTERNANCIA POLÍTICA POR NÚMERO DE PARTIDOS POLÍTICOS

Número de partidos	*Municipios*
2	Atlzayanca, Tequexquitla, Cuapiaxtla, Huamantla, Ixtacuixtla, Tlaxcala, Tlaxco, Emiliano Zapata, Xiloxoxtla.(9)
3	Amaxac de Guerrero, Apetatitlán, Cuapiaxtla, Domingo Arenas, Españita, Mazatecochco, Contla, Santa Cruz Tlaxcala, Tenancingo, Teolocholco, Tetla de la Solidaridad, Tetlatlahuca, Totolac, Zitlaltépec, Xaltocan, Yauhquemehcan, Benito Juárez, Lázaro Cárdenas, San José Teacalco, Huactzinco. (20)
4	Apizaco, Sanctórum, Acuamanala, Panotla, San Pablo del Monte, Terrenate, Tocatlán, Tzompantépec, Xicohtzinco, Zacatelco, La Magdalena, Texóloc, Tetlanohcan, Zacualpan, Ayometla, Quilehtla.(16)
5	Cuaxomulco, Chiautempan, Hueyotlipan, Ixtenco, Nanacamilpa, Nativitas, Tepeyanco, Xalostoc, Papalotla de Xicohténcatl, San Lucas Tecopilco, Santa Ana Nopalucan, (11)
6	Calpulalpan, Axocomanitla, (2)
7	Tepetitla de Lardizábal, Santa Apolonia Teacalco (2)

Fuente: Elaboración propia con los datos del Instituto Tlaxcalteca de Elecciones.

[6] El PAC es un partido local creado por el entonces gobernador Héctor Ortiz.

Alternancia política vs. ratificación de partidos

Otra idea de la investigación señala que durante este siglo (casi la mitad del período analizado), ha sido más común en los municipios de Tlaxcala la alternancia política que la ratificación del partido gobernante. Hasta la elección de 1998 el partido que gobernaba sumó mayor cantidad triunfos (43) que la de algún partido opositor (solo 17). Sin embargo, a partir del año 2001 las cifras se invirtieron, con 36 municipios los que vieron la alternancia. A partir de ese proceso electoral las cifras corresponden más a un cambio de partido que una ratificación, y se han ido agudizándo durante cada elección.

Para el proceso electoral de 2004, los municipios que registraron alternancia política fueron 45 y solo 15 se mantuvieron; para el año 2007 la cifra de la alternancia ascendió a 50 ayuntamientos y solo en 10 el partido gobernante retuvo el ayuntamiento. En la elección de 2010 la cantidad de municipios que vivieron la alternancia fueron exactamente la misma cantidad (50 ayuntamientos) contando una transición de PAN a PAN/PAC en las elecciones de 2004 y 2007 y en la de 2010 a PAC en el municipio de Hueyotlipan. En el proceso electoral del año 2013 se registraron las más altas cifras de alternancia municipal de todas las elecciones consideradas, ya que solo en cinco municipios el partido gobernante retuvo el ayuntamiento y en 55 se presentó un cambio. En la última, del año 2016, los municipios que presenciaron la alternancia fueron 51 y nueve, quienes mantuvieron al mismo partido político; en esta elección también se presentó una alternancia parcial ya que en Tepeyanco gobernaba el PANAL y ganó el PRI, pero en alianza con el mismo PANAL.

Conclusiones

En los municipios del estado de Tlaxcala la alternancia política llegó y se consolidó en el transcurso de una generación. Al convertirse las elecciones en procesos cada vez más competidos, la cantidad de partidos que ganaron elecciones ha sido mayor y en consecuencia durante el presente siglo han sido más los municipios que cambian de partido de un gobierno a otro que aquellos donde se mantienen al menos para un segundo período. En casos extremos, como la elección del año 2013, solo se presentó en cinco municipios, con una alternancia política superior al 90 por ciento de los ayuntamientos.

La alternancia política en el estado de Tlaxcala se presentó 22 años antes en el orden municipal que en el estatal, pero durante ese período de más de dos décadas fue lenta e intermitente hasta la llegada de la alternancia política en el Ejecutivo estatal en1998. Hasta ese año solo 16 municipios de los 60 existentes la habían experimentado, pero durante el período comprendido entre 1998 y 2007 (solo nueve años y cuatro procesos electorales), 41 municipios registraron el arribo de la alternancia. En 1998, el PRD, y el PAN en 2004 ganaron las elecciones a la gubernatura y en los procesos electorales intermedios de 2001 y 2007 fue cuando mayor cantidad de primeras alternancias se registraron, con 18 y 10 respectivante, es decir, el éxito de las alternancias en la gubernatura desencadenó mayor cantidad de alternancias en los municipios.

En esta investigación, la alternancia política en los municipios de Tlaxcala se ha denominado con alta intensidad por la cantidad y constancia de los cambios de partido de un período de gobierno a otro. El municipio que mayor cantidad de cambios han registrado es Tepetitla con nueve, pero también hay seis municipios con ocho cambios; además de que 40 registran entre alta y muy alta alternancia política (de acuerdo a la tipología propuesta). Los municipios que presentan entre alta y muy alta alternancia en la categoría de pequeños suman 16, y de ellos, 12 se encuentran entre los creados en la última

remunicipalización, es decir, solo han registrado ocho procesos electorales (seis menos de los 14 que registraron el resto de municipios) pero una cantidad equiparable de cambios de partido.

La alternancia municipal no solo ha sido de muchos cambios, sino también entre un número relevante de partidos políticos: 31 municipios han sido gobernados por cuatro o más partidos; entre ellos, 11 municipios han sido encabezados por cinco partidos; dos municipios (Calpulalpan, Axocomanitla), por seis partidos diferentes; y, Tepetitla de Lardizábal y Santa Apolonia Teacalco, por siete partidos distintos. Todo lo anterior sin sumar los partidos políticos que fueron parte de coaliciones, PRI/PVEM, PAN/PAC o PRD/PT como las más comunes, pero no las únicas, ya que se han registrado triunfos hasta de cuatro partidos.

Al haber sido las candidaturas a los puestos de elección popular (hasta la penúltima elección), una facultad exclusiva de los partidos políticos, los electores no tuvieron opciones más allá de los los propios partidos, lo cual generó una permanente alternancia política provocada por dos cuestiones principales: primera, un voto antipartido gobernante derivado del incumplimiento de promesas que los candidatos ganadores acumulan en el transcurso de su gestión; y segunda, que derivado de la falta de credibilidad en los partidos políticos, los ciudadanos por la proximidad que tienen con los candidatos han preferido votar por la persona y no por el instituto.

El éxito que tuvieron las primeras alianzas electorales para la alternancia en el Poder Ejecutivo del gobierno estatal condujo a un alineamiento de triunfos de esos partidos en sus respectivos procesos electorales intermedios, lo que a la postre generó la mayor cantidad de alternancias registradas en la historia de los municipios del estado, pero curiosamente no condujo a una alianza inmediata de partidos en las elecciones de ayuntamientos, ya que los primeros triunfos se dieron hasta 2004 y con algún contrasentido, porque fue el PRI quien las puso en marcha. Empero, la mayor cantidad de resultados alineados y no diferenciados en las elecciones de gobernador y ayuntamientos se dieron durante los cuatro procesos electorales que comprendieron las dos primeras alternancias políticas estatales.

Para concluir, los datos e interpretaciones que aquí se plasman pretenden ser una contribución al tema de la alternancia política municipal en Tlaxcala, que puede ir actualizándose en elecciones posteriores (la siguiente será en el año 2021 por la homologación de los calendarios locales y nacionales) como una base de datos que registre los resultados electorales; y la propuesta de organización del trabajo represente un tema a debatir según el momento y el contexto en el que se estudien los cambios de partido en los gobiernos.

Referencias

1. Bassols, Mario y Socorro Arzaluz (1996), "Gobiernos municipales y alternancia política en ciudades mexicanas", Frontera Norte, Vol. 8, Núm. 16, julio – diciembre.
2. Borja, Rodrigo (1998), Enciclopedia de la política, México, Fondo de Cultura Económica.
3. Cazarín, Angélica y José Luis Martínez (2008), "El proceso de la alternancia en Tlaxcala: desarrollo y perspectiva 2004", Cuadernos del COLTLAX.
4. Cedillo, Rafael (2006), "La alternancia política en los municipios del Estado de México", Espacios Públicos, Vol. 9. Núm. 18, pp. 122 – 151.
5. Instituto Tlaxcalteca de Elecciones, Resultados electorales de ayuntamientos, 1994, 1996, 1998, 2001, 2004, 2007, 2010, 2013, 2016. www.itetlax.org.mx.

6. Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (2010), XIII Censo General de Población y Vivienda, Aguascalientes.
7. Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (2015), Encuesta Intercensal, Aguascalientes.
8. Merino, Mauricio (2003), La transición votada, crítica a la interpretación del cambio político en México, México, Fondo de Cultura Económica.
9. Merino, Mauricio (2007), El régimen municipal, México, Nostra ediciones.
10. Martínez, Mario y R. Salcedo (2002). Diccionario electoral, México, Instituto Nacional de Estudios Políticos A. C.
11. Mújica, Enrique (2013). la alternancia política, disponible en línea en http://www.gobernabilidad.cl/modules.php?name=Newsfile=print&sid=1938.
12. Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Tlaxcala (POGET), Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala, 2 de septiembre de 2015, https://congresodetlaxcala.gob.mx
13. Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Tlaxcala (POGET), Ley Municipal del Estado de Tlaxcala, 30 de diciembre de 2016, https://congresodetlaxcala.gob.mx
14. Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Tlaxcala (POGET), Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala, 18 de julio de 2017, https://congresodetlaxcala.gob.mx
15. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2018), Índice de Desarrollo Humano para Entidades Federativas, México.
16. Sartori, Giovanni (2010), Partidos y sistemas de partidos, Madrid, Alianza Editorial.
17. Valdiviezo, René (2004). Gobierno locales y alternancia en Puebla 1990 – 2000, México, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla – Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública.

Anexo 1

ELECCIONES MUNICIPALES EN EL ESTADO DE TLAXCALA Y PARTIDO GANADOR 1976 – 2016 (PRIMERA PARTE 1976 – 1996)

Municipio	*1976*	*1979*	*1982*	*1985*	*1988*	*1991*	*1994*	*1996*
Amaxac de Guerrero	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	
Apetatitlan de Antonio Carvajal	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PAN	
Atlangatepec	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	
Atlzayanca	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	
Apizaco	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	
Calpulalpan	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PAN	
El Carmen Tequexquitla	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	
Cuapiaxtla	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	
Cuaxomulco	PAN	PAN	PAN	PAN	PRI	PAN	PAN	
Chiautempan	PRI	PRI	PDM	PDM	PRI	PRI	PRI	
Muñoz de Domingo Arenas	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	
Españita	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	
Huamantla	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	

Continúa...

Municipio	*1976*	*1979*	*1982*	*1985*	*1988*	*1991*	*1994*	*1996*
Hueyotlipan	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	
Ixtacuixtla de Mariano Matamoros	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	
Ixtenco	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	Concejo Muncipal	
Mazatecochco de José María Morelos	PRI	PRI	PRI	PRI	PFCRN	PRD	PRD	
Contla de Juan Cuamatzi	PRI	PRI	PRI	PRI	Concejo Municipal	PRD	PRI	
Tepetitla de Lardizábal	PPS	PPS	PPS	PRI	PRI	PRI	PRI	
Sanctórum de Lázaro Cárdenas	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	
Nanacamilpa de Mariano Arista	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	
Acuamanala de Miguel Hidalgo	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	
Nativitas	PRI	PRI	PRT	PRI	PRI	PRI	PRI	
Panotla	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	
San Pablo del Monte	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	
Santa Cruz Tlaxcala	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	
Tenancingo	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	
Teolocholco	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	
Tepeyanco	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	
Terrenate	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	
Tetla de la Solidaridad	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	
Tetlatlahuca	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	
Tlaxcala	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	
Tlaxco	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	
Tocatlán	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	
Totolac	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	
Zitlaltepec de Trinidad Sánchez Santos	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	
Tzompantepec	PRI	PRI	Concejo Municipal	PRI	PRI	PRI	PRI	
Xalostoc	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRD	
Xaltocan	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	
Papalotla de Xicohténcatl	PRI	PRI	PSUM	PRI	PFCRN	PRI	PRI	
Xicohtzinco	PRI	PRI	PRI	PRI	PAN	PRI	PRI	
Yauhquemecan	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	
Zacatelco	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	
Benito Juárez								PRI
Emiliano Zapata								PRI
Lázaro Cárdenas								PRI

Continúa...

Municipio	*1976*	*1979*	*1982*	*1985*	*1988*	*1991*	*1994*	*1996*
La Magdalena Tlaltelulco								PAN
San Damián Texoloc								PRI
San Francisco Tetlanohcan								PAN
San Jerónimo Zacualpan								PRI
San José Teacalco								PRI
San juan Huactzinco								PRI
San Lorenzo Axocomanitla								PRI
San Lucas Tecopilco								PRI
Santa Ana Nopalucan								PRD
Santa Apolonia Teacalco								PT
Santa Catarina Ayometla								PRD
Santa Cruz Quiletla								PRI
Santa Isabel Xiloxoxtla								PRI

Anexo 1

ELECCIONES MUNICIPALES EN EL ESTADO DE TLAXCALA Y PARTIDO GANADOR 1976 – 2013 (SEGUNDA PARTE 1998 – 2016)

Municipio	*1998*	*2001*	*2004*	*2007*	*2010*	*2013*	*2016*	*Num. de cambios*
Amaxac de Guerrero	PRI	PRD	PRD	PRI/PVEM	PRI	PRD	PVEM	4
Apetatitlán de Antonio Carbajal	PRI	PAN	PRD	PAN/PAC	PRI	PAN (extraord.)	PRD	8
Atlangatepec	PRI	PRI	PRI/PVEM	PAN/PAC	PRI	PT	PRI	4
Atlzayanca	PRI	PRI	PRI/PVEM	PAN/PAC	PRI	PAN	PRI	4
Apizaco	PRI	PRD	PT	PAN/PAC	PAN	PAN	PAN	3
Calpulalpan	PRI	PD	PVEM	PS	PRI	PAN	PES	8
El Carmen Tequexquitla	PRI	PRI	PRD	PRD	PRD	PRI	PRI	2
Cuapiaxtla	PRI	PRI	PRI/PVEM	PRI/PVEM	PRI	PRD	PVEM	2
Cuaxomulco	PAN	PAN	PRD	PAN/PAC	PRD	PVEM	PAC	8
Chiautempan	PRI	PT	PRI/PVEM	PRD	PRI	PRD/PT	PRI/ PVEM	8
Muñoz de Domingo Arenas	PRI	PAN	PRI/PVEM	PS	PS	PRI	PRI	4
Españita	PRI	PRI	PRD	PAN/PAC	PAN	PAN	PRI	3
Huamantla	PRI	PAN	PRI/PVEM	PAN/PAC	PRI	PAN/PAC	PRI	6
Hueyotlipan	PRI	PRD	PAN	PAN/PAC	PAC	PRI	PT	5
Ixtacuixtla	PRI	PRD	PAN	PAN/PAC	PRI	PRI	PRI	3
Ixtenco	PRI	PRI	PRD	PRI/PVEM	PAC	PS	PES	5
Mazatecochco de José María Morelos	PRI	PRD	PRI/PVEM	PT	PRD	PRD	Independinte	8
Contla de Juan Cuamatzi	PRI	PRI	PRD	PAN/PAC	PRI	PAN/PAC	PRD	7

Continúa...

Municipio	*1998*	*2001*	*2004*	*2007*	*2010*	*2013*	*2016*	*Num. de cambios*
Tepetitla de Lardizábal	PT	PAN	PVEM	PRI	PC	PRD	PAN	9
Sanctórum de Lázaro Cárdenas	PRI	PRD	PRI/PVEM	PASD	PAC	PRI	PAN	6
Nanacamilpa de Mariano Arista	PRD	PRI	PT	PAN/PAC	PC	PAN/PAC	PRI PS	7
Acuamanala de Miguel Hidalgo	PRI	PRI	PT	PRD	PRI	PAN	PRD/ PT	5
Nativitas	PRI	PRI	PAN	PRD	PT	PRI	PAC	7
Panotla	PRI	PT	PRI/PVEM	PRD	PRI	PS	PRD	6
San Pablo del Monte	PVEM	PRI	PRD	PRD	PRI	PRD	PAN	6
Santa Cruz Tlaxcala	PRI	PRI	PRI	PAN/PAC	PRI	PAN	INDEPEN-DIENTE	4
Tenancingo	PRD	PRI	PAN	PRI/PVEM	PRI	MC	PAN	6
Teolocholco	PRD	PRI	PRD	PRD	PRD	PAN/PAC	PRI /PVEM	5
Tepeyanco	PRI	PRD	PJS	PAN/PAC	PRD	PANAL	PRI/PVEM/ PNAL	6
Terrenate	PRI	PRI	PRI/PVEM	PAN/PAC	PS	PAC	PT	4
Tetla de la Solidaridad	PRI	PRD	PAN	PRI/PVEM	PAN	PT	PAN	6
Tetlatlahuca	PRI	PRI	PRI/PVEM	PRD	PVEM	PS/PAC	PVEM	4
Tlaxcala	PRI	PRI	PRI/PVEM	PRI/PVEM	PRI	PAN	PRI/PVEM PANAL/ PS	2
Tlaxco	PRI	PRI	PRI/PVEM	PASD	PRI	PAN	PRI	4
Tocatlán	PRI	PT	PT	PRD	PRI	PS	PT	5
Totolac	PRI	PRD	PRI/PVEM	PRD	PRI	PANAL	PRD	6
Zitlaltépec de Trinidad Sánchez Santos	PRI	PRI	PRI/PVEM	PAN/PAC	PRI	PVEM	PAN	4
Tzompantépec	PRI	PRI	PRI	PRD	PS	PRD	PAC	4
Xalostoc	PRI	PRI	PRD	PT	PPT	PRI	PRD	7
Xaltocan	PRI	PRI	PRI/PVEM	PAN/PAC	PAN	PRI	PAC	3
Papalotla de Xicohténcatl	PRI	PRI	PRD	PRI/PVEM	PRD	PRI	PRI/PVEM	8
Xicohtzinco	PRI	PRD	PRD	PAN/PAC	PRI	PRI	PS	6
Yauhquemehcan	PRI	PRD	PRI	PAN/PAC	PRI	PAN/PAC	PAN	5
Zacatelco	PRI	PAS (Ex-trao.)	PRD	PRD	PRI	PAN	PT PRD	5
Benito Juárez	PRI	PRI	PRD	PRD	PRI	PS	PRD	4
Emiliano Zapata	PRI	PRI	PRD	PRI/PVEM	PRD	PRI	PRI/PVEM	4
Lázaro Cárdenas	PRD	PRI	PRD	PRI/PVEM	PRD	PRI	PVEM	7
La Magdalena Tlaltelulco	PRI (Ex-trao)	PRI	PAN	PRI	PRD	PAN	PT	7
San Damián Texóloc	PRI	PRD	PRI/PVEM	PAN/PAC	PRI	MC	PRD	6
San Francisco Tetlanohcan	PRI	PRD	PRI/PVEM	PRD	PRI	PT	PRI	8
San Jerónimo Zacualpan	PRD	PRI	PRI/PVEM	PRI/PVEM	PT-PC	MC	PRI/PVEM PANAL	5

Continúa...

Municipio	*1998*	*2001*	*2004*	*2007*	*2010*	*2013*	*2016*	*Num. de cambios*
San José Teacalco	PRD	PRI	PRD	PRI/PVEM	PT-PC	PRI	PRI	6
San Juan Huactzinco	PAN	PRD	PAN	PRI/PVEM	PAN	PRI	PS	7
San Lorenzo Axocomanitla	PRI	PT	PRD	PRI/PVEM	PAC	PANAL	PAN	6
San Lucas Tecopilco	PRI	PT	PRD	PC	PAN	PT	MC	6
Santa Ana Nopalucan	PAN	PRI	PAN	PRI/PVEM	PAN	PANAL	PS	8
Santa Apolonia Teacalco	PT	PRI	PCDT	PAN/PAC	PRD	PVEM	PANAL	8
Santa Catarina Ayometla	PRD	PRI	PC	PRD	PAN	PRI	PAN	7
Santa Cruz Quilehtla	PRD	PT	PRD	PRI/PVEM	PRD	PT	PANAL	7
Santa Isabel Xiloxoxtla	PRI	PRI	PRI	PRI/PVEM	PRD	PRI	PRI	2

Fuente: Elaboración propia con informaciones de archivos municipales y de los resultados electorales del Instituto Tlaxcalteca de Elecciones.

Anexo 2

HISTÓRICO DE PARTIDOS POLÍTICOS EN TLAXCALA MENCIONADOS

Acrónimo	*Partido Político*	*Status*	*Registro*
PAN	Partido Acción Nacional	Vigente	Nacional
PRI	Partido Revolucionario Institucional	Vigente	Nacional
PARM	Partido Auténtico de la Revolución Mexicana	Extinto	Nacional
PPS	Partido Popular Socialista	Extinto	Nacional
PSUM	Partido Socialista Unificado de México	Extinto	Nacional
PDM	Partido Demócrata Mexicano	Extinto	Nacional
PFCRN	Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional	Extinto	Nacional
PRT	Partido Revolucionario de los Trabajadores	Extinto	Nacional
PRD	Partido de la Revolución Democrática	Vigente	Nacional
PVEM	Partido Verde Ecologista de México	Vigente	Nacional
PT	Partido del Trabajo	Vigente	Nacional
PANAL	Partido Nueva Alianza	Vigente	Nacional
PC – MC	Partido Convergencia - Movimiento Ciudadano (hoy)	Vigente	Nacional
PAS	Partido Alianza Social	Extinto	Nacional
PASD	Partido Alternativa Social Demócrata	Extinto	Nacional
PAC	Partido Alianza Ciudadana	Vigente	Estatal
PS	Partido Socialista	Vigente	Estatal
PJS	Partido Justicia Social	Extinto	Estatal
PCDT	Partido del Centro Democrático de Tlaxcala	Extinto	Estatal
PD	Partido Demócrata	Extinto	Estatal
PPT	Partido del Pueblo Tlaxcalateca	Extinto	Estatal

Fuente: Elaboración propia con informaciones de archivos municipales y de los resultados electorales del Instituto Tlaxcalteca de Elecciones.

O Marketing e a Problemática da Poluição Visual: Um Estudo na Avenida João Belchior Goulart na cidade de Santana do Livramento-RS

Marketing and Visual Pollution Issues: A Study at Avenida João Belchior Goulart in the city of Santana do Livramento-RS

Fecha de recepción: 15 de marzo de 2018
Fecha de aceptación: 15 de enero de 2020

*Anderson Soares Boazan**
Andressa Hennig Silva

Resumo

A Poluição Visual ocorre no ambiente urbano, a partir da desordem dos elementos compositivos da paisagem urbana, dentre estes elementos, o que mais se prolifera é a comunicação visual, principalmente em centros comerciais e pela forma compulsória que se apresenta aos transeuntes. Pretende-se trazer este tema à luz da Administração, como objetivo geral analisar quais as práticas organizacionais utilizadas em relação ao uso de publicidade e mídia exterior em Santana do Livramento, no que tange o problema da Poluição Visual. Esta pesquisa tem como objeto de estudo a Avenida João Belchior Goulart, principal via de acesso à cidade de Santana do Livramento-RS. Através do estudo de caso de abordagem quantitativa, realizou-se levantamento in loco no trecho estudado contabilizando e classificando a comunicação visual observada na avenida, tendo ainda como suporte o registro fotográfico. Como principal resultado, visualizou-se que o trecho analisado apresentou 700 anúncios publicitários norteados pelo exagero, desordem e desrespeito ao espaço público. Ao analisar a legislação municipal acerca da temática, constatou-se a inexistência específica de formas de controle sobre os anúncios publicitários e mídia exterior. A partir dos resultados deste estudo pretende-se levantar uma discussão sobre os efeitos negativos que a poluição visual pode causar nos transeuntes, bem como conscientizar os gestores a cerca do planejamento da comunicação de Marketing das organizações.
Palabras clave: Marketing, Poluição Visual, comunicação visual, consumo, administração.

Abstract

The Visual Pollution occurs in the urban environment, from the disorder of the compositional elements of the urban landscape, among these elements, the most proliferating is the visual communication, especially in shopping centers and by the compulsory form that is presented to passers-by. It is intended to bring this theme in light of the Administration, as a general objective to analyze which organizational practices are used in relation to the use of advertising and external media in Santana do Livramento, regarding the problem of Visual Pollution. This research has as object of study the Avenida João Belchior Goulart, the main access road to the city of Santana do Livramento-RS. Through the case study of a quantitative approach, an on-site survey was performed on the stretch studied, accounting for and classifying the visual communication observed on the avenue, and also supported by the photographic record. As main result, it was visualized that the analyzed section presented 700 commercials

*UNIPAMPA, Brasil. Correo-e de contacto: aboazan80@gmail.com

guided by the exaggeration, disorder and disrespect to the public space. By analyzing the municipal legislation on the subject, it was found that there is no specific form of control over commercials and foreign media. From the results of this study it is intended to raise a discussion about the negative effects that visual pollution can cause passers-by, as well as make managers aware about the planning of marketing communication organizations.
Key words: Marketing, Visual Pollution, visual communication, vonsumption, administration.

Introdução

O acúmulo de elementos publicitários que se proliferam, principalmente nas áreas comerciais, e que, de forma compulsória se colocam na visão dos habitantes e visitantes das cidades, constituem uma problemática atual e que afeta, tanto a qualidade de vida da comunidade, quanto sua paisagem urbana, logo, parece conveniente ser um tema debatido na esfera acadêmica e assim como na sociedade.

As atividades humanas colocam elementos no cenário urbano de forma desordenada, fato que pode estar ligado à falta de regulamentação e fiscalização pelos órgãos públicos competentes, e que diz respeito diretamente ao uso arbitrário de ações de Marketing pelas organizações, indo de encontro aos anseios sustentáveis e responsáveis exigidos na atualidade.

Em função do progresso da sociedade moderna ocorrem vários prejuízos como a "degradação do quadro colectivo pelas atividades econômicas: ruído, poluição do ar e a água, destruição das paisagens e lugares, perturbação das zonas residenciais pela implantação de novos equipamentos (aeroportos, auto-estradas, etc.)", conforme Baudrillard (2008: 33).

Para Lemos, Falcão e Costa (2009), problemas antes verificados apenas em grandes centros, hoje em dia, alcançam também cidades menores, o que pode ser percebido diariamente pelo congestionamento no trânsito, lixo nas ruas, poluição intensa pelos numerosos veículos, e outros tipos de nocividades como poluição sonora e visual.

Comumente as pequenas cidades até então eram tidas como lugares onde se podia levar uma vida mais tranquila e com melhor qualidade. Ao que se percebe, essa melhor qualidade de vida interiorana começa também a demonstrar os reflexos das atividades econômicas e seus prejuízos decorrentes, portanto, uma diminuição da satisfação na percepção desta qualidade.

Este estudo traz à tona a questão da Poluição Visual, oriunda da comunicação visual excessiva e que parece não ser mais uma inconveniência apenas dos grandes centros, e tem como esforço, instigar o senso crítico dos atores da sociedade quanto à questão dos excessos na publicidade que causam danos a paisagem urbana e afetam a qualidade de vida da comunidade.

Visa também contribuir para ativar o interesse do poder público municipal para agir e fiscalizar, a partir da criação de leis específicas que coíbam os excessos no panorama urbano de Santana do Livramento e que assim, o crescimento da cidade seja guiado pela ordem estética mantendo a paisagem urbana, sua história preservada e seus habitantes respeitados.

Cabe salientar que esta consciência e debate sobre a Poluição Visual poderão refletir positivamente para salvaguardar a história do município, através do cuidado com suas edificações históricas, no qual a contemporaneidade não deve ser barrada, mas sim passível de certos limites, que visem à harmonia entre a comunicação visual e as fachadas, refletindo positivamente na sociedade.

Tais mudanças passam principalmente, pelo planejamento de marketing correto das empresas e

organizações que utilizam a publicidade e a mídia exterior, nas quais as ações devem ir ao encontro das questões sociais e ambientais que emergem.

Este estudo fixa-se sobre a contribuição da publicidade e mídia exterior exposta na cidade de Santana do Livramento para a Poluição Visual, no trecho delimitado para o estudo, a saber: percurso da Avenida João Belchior Goulart, principal rua de acesso a cidade, que liga Santana do Livramento (BRA) à Rivera (UY).

A Poluição Visual trata-se de fenômeno novo conforme afirma Amaral (2009), tendo seu debate iniciado a não mais de 15 (quinze) anos, a partir do agravamento do problema, ao passo que outras formas de poluição como atmosférica, do solo e das águas já são estudadas e discutidas há mais tempo, tendo assim, ganhado ações de combate e coibição.

Tendo em vista o contexto supracitado este estudo apresenta como problema de pesquisa: *Quais as práticas organizacionais utilizadas em relação ao uso de publicidade e mídia exterior em Santana do Livramento, no que tange o problema da Poluição Visual?* Como objetivo geral pretende-se analisar quais as práticas organizacionais utilizadas em relação ao uso de publicidade e mídia exterior em Santana do Livramento, no que tange o problema da Poluição Visual. Especificamente: i) Identificar as formas utilizadas de publicidade e mídia exterior na Avenida João Belchior Goulart e ii) Verificar a existência de legislação municipal em Santana do Livramento a respeito do tema Poluição Visual.

Referencial teórico

A questão do Marketing

Segundo Silva (2007) o marketing na era industrial tinha sua atenção voltada para a produção e seu crescimento e teve importante papel no pós-guerra como agente motivador de um consumo então útil para a reconstrução econômica e social, porém na atualidade a publicidade das empresas norteadas pelo incentivo ao consumo irrestrito, tornou-se prejudicial (Dowbor, 2007).

Tal modelo atual entra em choque com os recursos limitados, numa lógica insustentável, aumentando a desigualdade social e debilitando o acesso a serviços como educação e saúde, estes essenciais (Silva, 2007).

Neste sentido, o marketing na contemporaneidade desenvolve um papel inglório, pois o capitalismo se sustenta na lógica do consumo, e este por sua vez, é obtido através de ações forjadas pelo marketing, principalmente pelos estudos de comportamento do consumidor, que terminam sendo ações racionais do marketing para induzir os consumidores (Silva, 2007).

Ainda para o autor supracitado, afasta-se, cada vez mais, o marketing contemporâneo da preocupação com a produção e respectiva oferta de bens e serviços (e seu valor de uso). A estratégia é orientada muito mais para manipulação de elementos da cultura do que a formação de preço e a disponibilização de bens e serviços.

Está claro que o atendimento guiado pelo consumismo e voltado para interesses de uma parcela da sociedade apenas (com poder de compra), traz consequências sérias para toda a coletividade. A estrutura da administração brasileira está voltada excessivamente para o mercado, preocupada com a eficiência da produção e não com o modo de distribuição desta produção e seus impactos nos vários setores da sociedade (Silva, 2007).

Surgem ainda sob a égide do marketing, o endossamento e legitimação da cultura do descartável. Novamente uma proposta que vai de encontro às limitações de recursos e que parece não se preocupar com o meio ambiente (Silva, 2007). Esta lógica de saturação da

comercialização, aqui principalmente de bens, recorre à redução do ciclo de vida dos produtos como geração de maiores lucros pelas vendas.

Conforme ainda Silva (2007), o marketing (através da suposta promoção e atendimento diferenciado ao cliente) coloca no mercado produtos com vida curta e com reposição rápida de um novo. No lugar desta cultura do descartável o momento exige responsabilidade com o meio e com as pessoas, finaliza o autor.

A questão do marketing passa por uma mudança de seu papel, assim como a própria gestão das empresas. Atualmente estas não são mais indagadas apenas por aquilo que fazem, mas também (e por vezes principalmente), por aquilo que deixam de fazer, em suma, no cenário atual se cobra as organizações pelos custos sociais decorrentes de suas atividades (Ezequiel, 2006).

Comunicação de Marketing

A função Marketing, em face das mudanças no ambiente e das consequentes cobranças sobre os impactos de suas ações, apresenta como resposta o denominado Marketing holístico, que segundo Kotler e Keller (2012) apresenta uma visão abrangente do meio e de como o marketing deve ser pensado, em outras palavras, diz respeito à atualização do pensamento de marketing.

Sendo assim, ainda com base nos autores acima, a teoria demonstra um acompanhamento e uma reinvenção de seus conceitos e da forma de utilizá-los. Exemplo clássico desta readaptação exigida pelas mudanças no cenário é o Mix de Marketing, ou os quatro 4P's de McCarthy (produto, preço, praça e promoção), que já não se mostram eficientes para abarcar a realidade de marketing atual e sua complexidade.

Esses 4P's na nova visão proposta passam a serem representados e entendidos de outra forma. "Se os atualizarmos para que reflitam o conceito de marketing holístico, obteremos um conjunto mais representativo que envolverá as realidades do marketing moderno: pessoas, processos, programas e performance" (Kotler; Keller, 2012: 23).

Para este estudo interessa em específico a promoção, que trata exatamente da forma que a empresa vai comunicar sua marca, produto ou serviço a seu mercado alvo através dos canais disponíveis de comunicação como: televisão, jornais, revistas, correio, telefone, outdoors, folhetos, cartazes e a internet (Cobra, 2015).

A comunicação não se limita apenas aos canais de comunicação mais usuais, "além dessas mídias, a comunicação se dá por intermédio da aparência das lojas e dos sites, entre outros meios" (Kotler e Keller, 2012: 9). Esta afirmação vem ao encontro do cuidado com as fachadas (referenciando o aspecto externo) que as organizações devem zelar e entender como parte da comunicação com o ambiente externo, o que no caso de descuido, acumulo ou desordem, além de gerar ruído na comunicação, pode contribuir para a ocorrência da Poluição Visual.

Atualizando o "P" promoção para o "P" programas, o marketing holístico busca se adaptar a realidade do cenário e atua da seguinte forma "Independentemente de serem on-line ou off-line, tradicionais ou não, essas atividades devem ser integradas de tal forma que seu todo seja maior do que a soma de suas partes e que realizem múltiplos objetivos para a empresa" (Kotler; Keller, 2012: 24).

O Marketing atual não pode se limitar ao desenvolvimento de produtos e formação de preços, a comunicação tornou-se fator chave neste processo, no qual os consumidores estão cada vez mais atuantes, logo, a comunicação correta e pela via correta, tornam-se imperativos (Churchill; Peter, 2013).

Para os Kotler e Keller (2012), um habitante de uma cidade pode estar exposto em média diariamente a aproximadamente de 3 (três) mil a 5 (cinco) mil mensagens publicitárias. O ambiente de comunicação na era da tecnologia parece atrativo para os anunciantes, porém, as pessoas e sua qualidade de vida devem ser respeitadas na sua jornada diária pelo ambiente.

Sendo a comunicação de marketing segundo Kotler e Keller (2012: 512), "o meio pelo qual as empresas buscam informar, persuadir e lembrar os consumidores –direta e indiretamente– sobre os produtos e as marcas que comercializam", é preciso atentar para informar sem ser invasivo e cansativo, ou seja, sem causar ruídos na mensagem que se pretende transmitir e desconforto nos receptores.

Paisagem urbana

As cidades são estruturas que transmitem o modo de vida daquela sociedade, através de sua paisagem urbana e suas características culturais e ainda, são dotadas de dinamismo, onde, alterações constantes na forma de atuação da sociedade, implicam em mudanças no cenário urbano e sempre refletem o momento de desenvolvimento daquele lugar (Monte; Pacheco, 2006).

A paisagem urbana para Mendes (2006: 35) "pode ser definida como a percepção individual, espacial e temporal da composição de todos os elementos fixos (edificações, árvores, pavimentação, ruas), semifixos (anúncios, comércio ambulante) e móveis (automóveis, pessoas)".

Esta definição que elenca em fixos, semifixos e móveis os elementos da paisagem urbana, engloba tudo que se vê diariamente e que rodeia os indivíduos inseridos no ambiente urbano, e sua percepção, de acordo com Mendes (2006: 37), resulta em "um quadro dinâmico e pessoal, construído conforme os percursos do observador".

Para Oliveira (2003) o processo de construção e visualização da paisagem faz parte da rotina do homem e sua importância esta atrelada a própria história e cultura do homem, onde até meados do século XVIII era a paisagem o principal objeto (referência) das pinturas - até aqui, ressalta o autor, a paisagem constante era a na forma natural.

Estas referências se alteraram no decorrer da história e das modificações sociais, "passaram de elementos naturais (rios, vegetação, montanhas, astros) a edificações (igrejas, edifícios públicos), depois a monumentos urbanos (estátuas, mirantes, fontes) e, finalmente, a sinais gráficos" (Mendes, 2006: 46).

É, pois, na paisagem urbana, que os indivíduos enxergam a cidade e os elementos que as constituem, sendo assim é possível compreender e identificar a qualidade (ou não) do ambiente ao qual se está conectado (Ferreto, 2007).

Todos os indivíduos são responsáveis pela modificação da paisagem urbana na qual estão colocados (Monte; Pacheco, 2006). Assim sendo, toda ação humana será expressa na paisagem urbana e em se tratando de comunicação visual através da publicidade e mídia exterior, o resultado desta ação pode ser tornar-se danoso a paisagem urbana (Mendes, 2006).

Mendes (2006) lembra que as mudanças no espaço urbano não são oriundas apenas do crescimento populacional das cidades, dos engarrafamentos no trânsito e nem somente do desenvolvimento da comunicação moderna, mas principalmente devido à sociedade de consumo, na qual, segundo o Núcleo de Estudos da Comunicação no Ambiente Urbano (2009), os interesses particulares se sobrepõem aos coletivos.

A mídia exterior e a publicidade compõem a paisagem urbana assim como outros elementos citados, elementos estes, que entre outras

funções no espaço urbano, carregam o atributo de comunicar e transmitir mensagens, desta forma, a paisagem urbana é não somente o meio, mas também concomitantemente, a própria mensagem (Mendes, 2006).

Para melhor compreender a paisagem urbana, mostra-se a seguir os elementos de acordo com sua característica funcional e o dinamismo na interpretação destes, bem como na sequência, tem-se o contexto a ser observado ao tratar-se de poluição visual.

Elementos físicos de composição da Paisagem Urbana

O ambiente urbano através de sua paisagem apresenta-se como um resultado "das constantes e diferentes formas de associação dos vários elementos que a constituem" (Mendes, 2006: 36). Lynch (1997 apud Mendes, 2006: 36), traz a seguinte classificação: Vias, Limites, Bairros, Pontos nodais e Marcos.

A interação dos elementos é necessária para a composição da paisagem urbana, é a dinâmica da existência dos vários elementos e sua simultaneidade funcional, prática e visual, que serão entendidos pelo passante ao longo de seu trajeto.

Sendo assim, a própria mídia exterior pode adquirir significados alheios ao seu propósito primordial de anúncio, dependendo do contexto de sua inserção, localização e referência adquirida na cena urbana (Mendes, 2006).

Como ressalta a autora supracitada, nem todos os elementos de comunicação visual que se encontram no cenário urbano e que são visualizados pelas pessoas são mídia exterior. A mídia exterior diz respeito aos anúncios de produtos, serviços, marcas, ideias e informações em espaço público, logo se excetuam do conceito de mídia exterior placas de sinalização e orientação de trânsito, de identificação de endereços, desenhos de arte e pichações.

Mendes (2006) traz a classificação segundo a função e característica das mídias exteriores, a qual se apresenta a seguir (tabela 1). Esta classificação, mais adiante, será usada como base para classificar os elementos de comunicação visual observados no trecho analisado nesta pesquisa.

Tabela 1

CLASSIFICAÇÃO DA MÍDIA EXTERIOR

Tipo	*Função /Características*
Identificação	Serve para identificar as atividades exercidas em determinado local, como as fachadas comerciais das lojas.
Cooperação	Divulga produtos e serviços, no espaço interno ou externo de estabelecimentos que os comercializam, caracterizando assim uma parceria entre os fabricantes e o ponto-de-venda que lhes cede o espaço.
Divulgação	(i) disponibilizar as informações sem a necessidade de cadastro de usuário ou utilização de senha de acesso; (ii) divulgar procedimento licitatório, fornecedores e dos bens/serviços contratados; (iii) acompanhar em tempo real das despesas e receitas.
Móvel	Veiculado em suportes móveis, como ônibus, carros, táxis, dirigíveis, helicópteros e caminhões.
Mobiliário urbano	É instalado em equipamentos como abrigos de ônibus, sanitários públicos, coletores de lixo, cercas de árvores e telefones públicos.

Fonte: adaptado de Mendes (2006: 51-52).

Fica visível a partir desta classificação e da observação diária no ambiente citadino, que uma mesma marca, produto, estabelecimento ou serviço pode recorrer a mais de um tipo de mídia externa, e que além de da função de trazer ao público determinado anúncio, frente à grande concorrência, pretende-se também induzir ao consumo (Mendes, 2006).

Sendo a mídia exterior suscetível a interpretação de uso pelos indivíduos, Mendes (2006) entende que podem decorrer problemas nesta comunicação, não só apenas a não decodificação da mensagem desejada pela publicidade, mas também, que este anúncio passe

a compor um elemento desintegrador, tornando-se um ruído visual no local em que estiver inserida.

Os exageros começam a aparecer quando a mídia exterior luta para se destacar em meio a tantos elementos compositivos da paisagem urbana, pois termina apelando a anúncios mais coloridos, maiores, com mais formas e fontes chamativas, tudo para captar o olhar do transeunte (Mendes, 2006).

Poluição visual

O conceito de poluição visual ainda apresenta certa fragilidade, dada sua complexidade, na qual a conexão entre usuário-cidade é marcada por esta característica (NEsCAU, 2009; Amaral, 2009). As dificuldades residem principalmente na medição e no atestado do que é Poluição Visual e o que não é.

Neste sentido têm-se trabalhos como o de Oliveira (2003) que propõe parâmetros para avaliação da poluição visual urbana a partir da ótica da arquitetura e design, mas tal aplicação é muito técnica, própria da área, sendo assim colabora à sua maneira para o tema de uma forma específica.

Portella (2003) por sua vez, traz a questão sobre a ótica da qualidade visual urbana, os impactos nos centros históricos e a legibilidade das mensagens, onde este último item por essência deveria ser efetivo nos anúncios.

Esta complexidade do tema parece estar ligada a subjetividade de interpretação e julgamento do cenário urbano e segundo Amaral (2009), também ao pluralismo característico da pós-modernidade.

Em linhas gerais o conceito de poluição visual remonta características identificáveis e que correspondem diretamente a termos como: excessos, desequilíbrio, desordem. Tal fragilidade do conceito refere-se também a linha tênue entre vitalidade e poluição visual.

Vargas e Mendes (2002) lembram que em muitos casos, na visão comercial, a vitalidade é necessária, assim lugares cheios aparentam qualidade e atraem o interesse do passante. Lugares como a Broadway, não são considerados poluídos visualmente, visto que o intuito ali é passar vitalidade e não propriamente levar qualquer informação mais relevante, neste caso, o próprio caos publicitário anuncia a intensa atividade do local.

Nesta mesma linha de raciocínio Portella (2008) traz os exemplos de vitalidade relacionados a dois centros comerciais, Times Square em Nova Iorque e Piccadilly em Londres. A autora afirma que apesar da intensidade e vivacidade dos anúncios, o ponto chave para não ser considerada poluição visual nestes cenários é a organização e o respeito ao local, ou seja, estes lugares têm sua identidade na atividade comercial. O que ocorre em outros lugares é a colocação desordenada de anúncios em desrespeito ao cenário urbano, contribuindo assim para o caos visual e consequente poluição visual.

A partir da definição de poluição ambiental e de forma adaptativa (conceitualmente), Vargas e Mendes (2002) relatam que a Poluição Visual se concretiza, a partir do momento em que o meio não tem condições de digerir os componentes geradores das modificações em curso, e acaba por perder os atributos originais que lhe deram origem. Esclarecem as autoras que a partir desta analogia conceitual, o meio seria a visão, logo, os componentes geradores as mensagens e por fim, as características iniciais a aptidão do meio em comunicar as mensagens.

A percepção do indivíduo e da comunidade compõe fator determinante na descrição da qualidade encontrada no cenário urbano, assim seja através do conceito mais usual entre os trabalhos pesquisados sobre esta temática ou mesmo o conceito atrelado a lei, fica claro que a desarmonia e o excesso (desorganização do ambiente), denotam a poluição visual.

Método do estudo

Esta pesquisa pode ser classificada como descritiva dado suas características e seus objetivos, conforme afirmam Cervo, Bervian e Da Silva (2007: 61) a pesquisa do tipo descritiva "observa, registra, analisa, e correlaciona fatos ou fenômenos (variáveis) sem manipulá-los. Procura descobrir, com maior precisão possível, a freqüência com que um fenômeno ocorre, sua relação e conexão com outros, sua natureza e suas características".

A pesquisa aqui apresentada se encaixa nestas características, pois buscou descrever um problema que merece ser abordado e debatido, pois este implica nos aspectos sociais e humanos da comunidade (Cervo, Bervian; Da silva, 2007). A poluição visual ocorre na paisagem urbana, ou seja, no local de vivência das pessoas. O aspecto descritivo do estudo propicia a "descrição das características, propriedades ou relações existentes na comunidade, grupo ou realidade pesquisada" (Cervo, Bervian; Da silva, 2007: 62).

Quanto a sua abordagem esta pesquisa é quantitativa, ao passo que visou à quantificação da publicidade e mídia exterior encontrada no trecho selecionado para estudo, realizando-se em seguida, a categorização dos elementos encontrados e posterior evidenciação destes através de estatística descritiva.

Esta pesquisa caracteriza-se como um estudo de caso, dada a escolha de um trecho a ser analisado, trecho este, que apresenta as características que interessam para esta pesquisa, ou seja, um cenário urbano com incidência de publicidade e mídia exterior.

Segundo Gil (2010), o estudo de caso analisa de forma mais profunda um ou poucos objetos, permitindo assim seu conhecimento através do detalhamento do objeto estudado, bem como é recomendado para investigações sobre acontecimentos atuais.

Sendo este um estudo de caso, várias técnicas de coleta de dados são necessárias, esta triangulação citada por Gil (2010) é característica de estudos bem orientados onde a coleta de dados provém da análise de documentos, entrevistas e da observação do pesquisador. Neste estudo estes itens foram contemplados assim:

a) Documentos: Plano diretor do município, lei orgânica, código de posturas, exame da publicidade e mídia exterior no trecho delimitado e o registro fotográfico (ilustrativo);

b) Observação: Neste caso de estudo descritivo é adequada a observação sistemática, onde o pesquisador tem ciência do que é mais relevante para a obtenção dos resultados almejados (Gil, 2010). Também se utilizou a observação participante, visto a relação direta do pesquisador com o objeto de estudo sendo o mesmo habitante da cidade de aplicação da pesquisa e usuário rotineiro do trecho estudado.

Sendo a Poluição Visual uma problemática perceptível na paisagem urbana das cidades (NEsCAU, 2009), pode-se, pela observação, verificar as características deste fenômeno em Santana do Livramento.

Santana do Livramento-RS é um município do interior gaúcho que possui população estimada em 83.324,00 habitantes (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2014) e que faz divisa com a cidade de Rivera (UY).

A escolha desta esta diretamente atrelada ao fato de ser uma cidade com características comuns à maioria das cidades contemporâneas, com presença significativa de anúncios em sua paisagem urbana, se enquadrando conforme Portella (2003), em local a ser pesquisado sobre a temática Poluição Visual.

A fronteira Santana do Livramento (BR) e Rivera (UY) é popularmente conhecida pelo turismo de compras que ocorre nos Freeshops do lado uruguaio, para tanto, em face da observação

verificou-se que a rota de entrada da cidade até a linha divisória é alvo de publicidade e mídia exterior, concorrendo assim, a trecho passível de pesquisa.

No que tange à confluência urbana, este trecho, que provém da BR 158 e depois Avenida João Belchior Goulart, apresenta circulação de veículos, movimentação de pedestres, comércios, serviços e residências, turistas e habitantes, ou seja, um trecho com intensidade urbana e que dado às características elencadas, favorável para as organizações se fazerem presentes através dos anúncios publicitários, seja no próprio local pelas que ali estão fixadas, ou por meio de mídia exterior de outras.

Desta forma, o trecho analisado compreende a extensão desde o início do perímetro urbano, ainda BR 158, até seu final na linha divisória. Na figura 1 pode ser visualizado o trecho estudado o qual se encontra grifado e onde se realizou o levantamento dos anúncios colocados na paisagem urbana ao longo do trajeto.

A escolha deste trecho se justifica, dado sua importância para a cidade como entrada principal e pela diversidade de zonas as quais este percurso compreende, e claro, pela exposição publicitária ali encontrada a qual compõem o cerne deste estudo.

Para a averiguação do trecho estudado tomou-se como base o trabalho de Silva e Dantas (2008) realizado em avenidas de Campina Grande- PB onde foi feito a contagem dos anúncios encontrados e tipificação (outdoor, placas, luminosos, faixas, pichações), bem como descrição das organizações que utilizam tais anúncios (Comércio, hospitais, indústrias, etc.).

Porém, para este estudo se fez uma adaptação e se classifica os anúncios encontrados apenas em um (1) trecho (Av. João Belchior Goulart) e a categorização destes se fez também conforme a classificação de Mendes (2006), segundo sua função: *identificação, cooperação, divulgação, móvel e mobiliário urbano.*

Para Mendes (2006) existem dois tipos de intervenções na paisagem urbana, a praticada no próprio estabelecimento e a mídia exterior.

Figura 1

TRECHO DE ESTUDO

Fonte: Adaptado pelo autor (GOOGLE MAPS).

De acordo com a sua localização e função do anúncio temos a seguinte relação: no próprio estabelecimento- identificação e cooperação; mídia exterior- divulgação, móvel e mobiliário urbano.

A contabilização dos anúncios realizou-se in loco, observando cada anúncio e classificando segundo a função, tipologia e o tipo de organização anunciante.

Foi utilizado ainda, o registro fotográfico de publicidades pertinentes a pesquisa segundo o referencial teórico acerca do tema e, consequente julgamento do pesquisador, construindo assim a partir dos registros, a ilustração do ambiente estudado.

Para os registros fotográficos, seguiu-se a prática adotada por Portella (2003), na qual as fotos foram realizadas sábado e domingo quando o movimento, tanto de pedestres quanto de veículos, é baixo. "Define-se este critério, pois um número significativo de pessoas ou veículos nas ruas pode encobrir as características físicas do ambiente e, desse modo, comprometer o levantamento fotográfico" (Portella, 2003: 105).

Adaptando para a realidade do objeto de estudo aqui pesquisado, no qual o comércio funciona, mesmo que em menor ritmo no sábado, adotou-se a captação das imagens e observação apenas nos domingos. Foram realizadas três (3) visitas a Av. João Belchior Goulart, respectivamente nos dias 13 e 27 de outubro e 04 de setembro de 2015, todas pela parte da manhã.

A análise dos dados ocorreu após coleta in loco, na qual foi feito o exame e quantificação dos anúncios encontrados, bem como sua classificação, utilizou-se tabelas para ordenar e para melhor visualizar os elementos utilizou-se gráficos, através do software Excel e da estatística descritiva (frequências).

Apresentação e análise dos resultados

Resultados e análise do levantamento in loco

A verificação ocorreu no sentido bairro-centro, do início do perímetro urbano (figura 1) até a fronteira com o Uruguai, num total de 6,9 km.

O levantamento in loco teve como ponto estratégico de observação e caminhada, o canteiro central da avenida (já na área mais central de via dupla), visto que este fornecia boa visão panorâmica da paisagem urbana dos dois lados da calçada, dado que a observação a partir da própria calçada apresentou limitação de visão.

A adoção da prática de verificação e registro fotográfico aos domingos, baseado no procedimento utilizado por Portella (2003), se mostrou satisfatório, porém cabe ressaltar que devido aos estabelecimentos estarem fechados aos domingos, via-de-regra, ao passo que facilita a observação e captação de imagens, perde-se na contagem da publicidade e mídia exterior, visto que quando abertos muitos utilizam comunicação semifixa como placas-totem, painéis e quadros.

Outra questão a ser salientada diz respeito a locais que encerraram suas atividades, mas que sua comunicação visual continua colocada e por consequência, compondo a paisagem urbana da cidade, pois conforme Mendes (2006), justamente esta relação entre elementos é que forma o contexto da paisagem urbana.

A verificação aqui apresentada e analisada representa a realidade do momento da pesquisa, o que dado à dinâmica do mercado, no que tange abertura, fechamento e mudanças de organizações, pode apresentar alterações em curto prazo. A seguir inicia-se a apresentação e análise da classificação segundo Mendes (2006), conforme a função do anúncio.

Classificação segundo a função

Mendes (2006) classifica a publicidade e mídia exterior conforme sua função em: identificação, divulgação, cooperação, mobiliário urbano e móvel.

Observa-se que a maior parte da comunicação visual encontrada é de identificação (234), ou seja, praticada no próprio local dos estabelecimentos localizados na Avenida João Belchior Goulart e que se destina a identificar a atividade exercida pelo estabelecimento, porém salienta-se que os tipos cooperação (68) também se configuram como de identificação, visto que são parcerias entre organizações. A figura 2 exemplifica este tipo de cooperação.

Tabela 2

RESULTADOS SEGUNDO A FUNÇÃO

Tipo	*Função /Características*	*Quantidade observada*
Identificação	Serve para identificar as atividades exercidas em determinado local, como as fachadas comerciais das lojas.	234
Cooperação	Divulga produtos e serviços, no espaço interno ou externo de estabelecimentos que os comercializam, caracterizando assim uma parceria entre os fabricantes e o ponto-de-venda que lhes cede o espaço.	68
Divulgação	Recorre a suportes exclusivamente destinados a publicidade, em espaços públicos ou privados. Esse tipo de mídia exterior também é conhecido por out of home (fora do ponto de venda).	122
Móvel	Veiculado em suportes móveis, como ônibus, carros, táxis, dirigíveis, helicópteros e caminhões.	6
Mobiliário urbano	É instalado em equipamentos como abrigos de ônibus, sanitários públicos, coletores de lixo, cercas de árvores e telefones públicos.	10

Fonte: Elaboração própria dos autores.

Figura 2

EXEMPLO DE COMUNICAÇÃO COM FUNÇÃO DUPLA, PARCERIA ENTRE UMA PADARIA E MARCA DE REFRIGERANTE (IDENTIFICAÇÃO + COOPERAÇÃO)

Fonte: Acervo dos autores.

Figura 3

Exemplo de comunicação out of home

Fonte: Acervo dos autores.

Figura 4

Exemplo de comunicação móvel e mobiliário urbano

Fonte: Acervo dos autores.

Para o tipo Divulgação, foram contabilizados 122 anúncios. As organizações que divulgam na avenida de estudo e que utilizam anúncios mais estruturados, como outdoor e mobiliário urbano (figura 3), são majoritariamente do ramo hoteleiro e de restaurantes. As que aparecem em maior número são as de divulgações de eventos, shows e excursões, estas utilizam muros, portões e paredes.

Mobiliário urbano e móvel foram as duas categorias que apresentaram os menores índices, dez (10) e seis (6) respectivamente. Ressalta-se que a categoria móvel em dias úteis, pode apresentar maior índice, dado a atividade durante os dias de semana principalmente de veículos A figura 4 que ilustra estes dois tipos.

Cabe atentar para o fato de que alguns locais apresentam mais de um tipo de comunicação segundo a função, principalmente as mais frequentes como identificação e cooperação (já mostrado anteriormente), e mais raramente, identificação e outro tipo como: móvel (veículos) e divulgação (*banners*).

Mendes (2006) aponta para os exageros que ocorrem quando a publicidade e mídia exterior tentam se destacar frente aos passantes e como esta tentativa leva a apelos publicitários com mais cores, maiores formas e fontes, e assim, passam a serem possíveis agentes poluidores visuais.

Na Av. João Belchior Goulart notou-se estes exageros em busca de atenção, alguns inclusive, tendo pontos de fixação em plena calçada, conforme figura 5.

Figura 5

EXAGERO NA LUTA PELA ATENÇÃO

Fonte: Acervo dos autores.

Tipificação da comunicação visual

Tendo por base o estudo de Silva e Dantas (2008) realizado em avenidas de Campina Grande-PB, contabilizou-se a comunicação visual da Avenida João Belchior Goulart. Os resultados são evidenciados na tabela 3.

Tabela 3

TIPOLOGIA DA COMUNICAÇÃO VISUAL DA AVENIDA PESQUISADA

Tipo	*Quantidade observada*
Placa	294
Escrita fachada	98
Cartaz	90
Banner	76
Totem	35
Faixa	30
Outdoor	28
Painel luminoso	27
Letreiro	14
Esqueleto	8
TOTAL	700

Fonte: Elaborado pelos autores, a partir da coleta de dados.

Conforme a tabela 3, as placas são o tipo de comunicação visual mais utilizado (294), desde os locais mais simples aos maiores estabelecimentos.

Pode-se observar que modelo mais popular encontrado é o em lona com armação de ferro, mas variam até modelos de zinco e acrílico.

Na outra ponta da tabela está o tipo letreiro, com apenas quatorze (14) ocorrências registradas no trecho de estudo, sendo assim o menos utilizado.

Na literatura tomada como base não se encontrou uma definição de como enquadrar elementos de comunicação visual que estejam ociosos. Assim, utilizou-se a denominação de *esqueleto*, dada a incidência de, principalmente, outdoors em desuso, os quais se encontram apenas na "armação" (figura 6).

Não seria prudente ignorar a ocorrência destes "esqueletos" no trecho pesquisado, visto que são plataformas utilizadas para a comunicação visual e que mesmo em desuso momentâneo, estão alocados na paisagem urbana e são itens de comunicação, indo ao encontro do foco deste estudo.

Estes elementos em desuso vão ao encontro do que ressalta Mendes (2006), pois não só não

Figura 6

EXEMPLO DO TIPO ESQUELETO

Fonte: Acervo dos autores.

cumprem mais sua função primordial (comunicar), como passam a ser um elemento desintegrador no local onde se encontram.

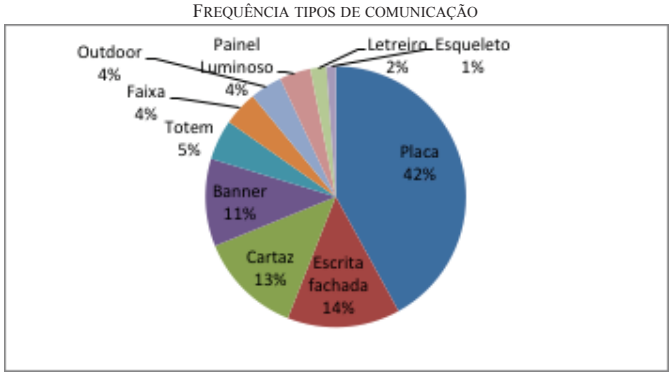
Para melhor visualização dos tipos de comunicação visual encontrados no objeto de estudo, mostra-se a seguir o gráfico 1, exposto em frequências.

Segundo Mendes (2006) as organizações através dos anúncios além de comunicar pretendem induzir ao consumo, e para isto, acabam apelando para mais de um tipo de comunicação visual.

Dito isto, e através da observação do trecho de estudo, foi observado na Av. João Belchior Goulart a

Gráfico 1

FREQUÊNCIA TIPOS DE COMUNICAÇÃO



Fonte: Elaborado pelos autores, a partir da coleta de dados.

prática de utilizar mais de uma forma de comunicação visual no próprio estabelecimento. Dado esta reiteração de mensagens nos estabelecimentos criou-se o critério de repetição.

Este critério foi assinalado na observação sempre que um local apresentava mais de uma vez a mesma mensagem, nome ou marca e/ou ainda, quando usava mais de um tipo de comunicação visual, por exemplo, placa, totem e escrita na fachada (figura 7). O total de locais que apresentou tal critério adotado foi de 129 estabelecimentos.

A liberdade do design pós-moderno citado por Portella (2008), o qual preocupa-se mais em causar do que efetivamente comunicar, e assim, tornando-se passível de contribuir para a Poluição Visual, foi observado na Av. João Belchior Goulart, conforme ilustrado na figura 8.

A organização é fator chave na comunicação visual colocada na paisagem urbana (Castanheiro, 2009; Portella, 2008). Logo, para não incorrer como elemento causador da Poluição Visual, a comunicação deve ser limpa, organizada e respeitar a morfologia do local no qual está colocada (Portella, 2008).

Seguindo estes preceitos foi possível observar a ocorrência de estabelecimentos que fazem uso de uma comunição sóbria e direta, o que pode-se em meio a tantos casos de desordem, exagero e desrespeito, servir de bom exemplo.

Figura 7

Fonte: Acervo dos autores.

Figura 8

COMUNICAÇÃO CHAMATIVA

Fonte: Acervo dos autores.

Figura 9

Comunicação ordenada e limpa

Fonte: Acervo dos autores.

A seguir apresenta-se a questão relacionada a legislação da cidade de Santana do Livramento a respeito da Comunicação visual.

Análise do contexto legal de Santana do Livramento

Além de ter suas características paisagísticas com aposição de anúncios, comuns nas cidades contemporâneas, Santana do Livramento também, assim como várias cidades, apresenta legislação branda em relação à Poluição Visual.

Em sua legislação municipal alguns textos dão conta, tanto da Lei orgânica do município quanto do Plano diretor, do cuidado necessário com o uso do espaço urbano, contudo, não trazem especificamente regulamentação sobre a colocação de elementos publicitários na cidade, conforme pode ser verificado nos incisos abaixo elencados e retirados do artigo 9º da Lei orgânica de 1990, CAPITULO II- Do município, SEÇÃO I- Da competência:

> VIII - elaborar os planos diretores de desenvolvimento urbano, de saneamento básico e de proteção ambiental, com a cooperação das associações representativas;
>
> XIII - regulamentar a utilização dos logradouros públicos, especialmente no perímetro urbano;
>
> XVII - regulamentar, autorizar e fiscalizar a fixação de cartazes, anúncios publicitários, emblemas ou similares, vedada a utilização, para este fim, doslogradouros públicos (Lei orgânica do Município, Santana Do Livramento, 1990).

Este último inciso deixa clara a competência municipal em regulamentar, autorizar e fiscalizar a colocação de elementos explicitamente publicitários e por fim descarta o uso do espaço público para tal. Nos incisos VII e XIII, pode ser visto a competência do município em planejar o desenvolvimento urbano e cuidar dos logradouros públicos, os quais são afetados quando da ocorrência de inserções de anúncios (figura 10).

Ao analisar a Lei Complementar N° 45 de 10 de outubro de 2006, que institui o Plano Diretor Participativo no Município, têm-se texto similar ao da Lei Orgânica citada acima sobre os cuidados com a paisagem urbana:

> Art.8º - É objetivo da Política Pública do Município ordenar o desenvolvimento das funções sociais da propriedade e o uso socialmente justo e ecologicamente equilibrado de seu território, de forma a assegurar o

Figura 10

Uso indevido do espaço público

Fonte: Acervo dos autor.

bem-estar de seus habitantes mediante as seguintes diretrizes gerais (Santana Do Livramento, 2006).

Dentre as diretrizes elencadas, citam-se os referentes ao inciso X, que trata da ordenação e utilização do cenário urbano e o inciso XIII, que dispõe sobre a importância da proteção, manutenção e recuperação de elementos naturais, artificiais e culturais essenciais para a comunidade:

> X. A ordenação e controle do uso do solo urbano e rural, de forma a combater e evitar: a) Os conflitos entre usos incompatíveis, inconvenientes ou socialmente inadequados, e) A instalação de empreendimentos ou atividades que venham a impactar de maneira inadequada o ambiente equilibrado natural, g) A deterioração das áreas urbanizadas e os conflitos entre usos e a função das vias que lhes dão acesso, i) A poluição e a degradação ambiental, k) O uso inadequado dos espaços públicos. XIII. A proteção, conservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e urbanístico bem como a sua disponibilização para o usufruto da comunidade (Santana Do Livramento, 2006).

Apesar de citadas às condições de cuidado e preservação do espaço urbano e sua paisagem com intuito de manter o bem estar da comunidade, não se encontra lei específica para a Poluição Visual que regulamente a colocação de publicidade no ambiente urbano. Assim como já mencionado, outras formas de poluição (do ar, solo, rios e até mesmo a sonora) são mais debatidas e vistas como nocivas, ao analisar o Código de Postura do município, se verifica a preocupação com estes elementos poluentes, mas não com a Poluição Visual salvo de forma genérica.

Reforçando o que diz Castanheiro (2009) é direito fundamental, segundo a Constituição Federal (artigo 225), das gerações atuais e futuras um meio ambiente equilibrado, abrangendo os habitantes e visitantes das cidades titulares do direito difuso de qualidade do meio.

Após todo o exposto neste estudo, apresenta-se a seguir a guisa de conclusão as considerações finais desta pesquisa.

Considerações finais

Este estudo buscou abordar uma temática ainda nova, principalmente sob o olhar da área da Administração, mas que começa a ganhar espaço na agenda de debate social pela sua ocorrência cada vez maior. A Poluição Visual gera efeitos nocivos, tanto na qualidade de vida das pessoas, quanto no ambiente urbano, que tem sua paisagem urbana por vezes descaracterizada pelo acúmulo e excesso de seus elementos compositivos.

O objetivo geral deste estudo procurou analisar quais as práticas organizacionais utilizadas em relação ao uso de publicidade e mídia exterior em Santana do Livramento, no que tange o problema da Poluição Visual. Como objetivos específicos, pretendeu-se: i) Identificar as formas utilizadas de publicidade e mídia exterior na Avenida João Belchior Goulart e ii) Verificar a existência de legislação municipal em Santana do Livramento a respeito do tema Poluição Visual.

Os objetivos traçados foram alcançados e estão contemplados na pesquisa pelo levantamento in loco, posterior classificação segundo a tipologia e função e evidenciando os tipos de organizações que fazem uso de publicidade e mídia exterior no objeto de estudo.

O levantamento de toda publicidade e mídia exterior na AV. João Belchior Goulart evidenciou que os anúncios (total de 700), principalmente no próprio estabelecimento, são colocados de forma arbitrária, não respeitando a morfologia das edificações nem o espaço público, conforme ilustrado nos registros fotográficos, apresentado na sessão de resultados e análises.

O setor de serviços é o que mais se faz presente no trecho estudado e por consequência o que mais utiliza a comunicação visual. A concorrência acirrada pela atenção do público, que gera amontoados de anúncios e desordem, característico da Poluição Visual citada pelos autores referenciados, está presente na Avenida João Belchior Goulart, praticado principalmente por placas em lonas bastante comuns na atualidade e ao que parece de valor acessível o que facilita a aquisição mesmo por estabelecimentos pequenos.

A paisagem urbana é composta por vários elementos, no caso deste estudo o foco foi a comunicação visual que é a que mais cresce, logo, o problema reside justamente em cada organização pensar que pouco ou nada contribui para este fenômeno simplesmente pelo fato de possuir poucos elementos comunicativos expostos pela cidade, prova disso, está no resultado do levantamento in loco que contabilizou 700 anúncios em apenas um trecho (6,9 km de extensão) de apenas uma avenida da cidade de Santana do Livramento.

A ocorrência da Poluição Visual provinda da comunicação visual excessiva ocorre no contexto competitivo dos vários anúncios, que apelam cada vez mais para formas, cores e luzes, na ânsia de serem percebidos.

A legislação do município traz os cuidados competentes de legislar e fiscalizar as alterações no ambiente urbano, mas especificamente em relação a Poluição Visual nada é mencionado, apenas questões genéricas ao tema.

As práticas das organizações observadas no trecho estudado parecem estar atreladas ao fato da necessidade de não só identificar seu estabelecimento, mas de se fazer visível apelando principalmente, para uma comunicação repetitiva, conforme evidenciado no critério de repetição (observado in loco).

O modo de vida contemporâneo está baseado em preceitos de consumo irrestrito, necessário para a manutenção do sistema capitalista vigente e que vai de encontro com as limitações de recursos do planeta e atuais anseios sociais.

De forma mais abrangente verificou-se que existe relação entre a gestão das organizações e a ocorrência das várias formas de poluição, pois para atingir seus objetivos, as mesmas terminam ferindo o meio e a comunidade com os efeitos colaterais de suas ações.

Restringindo o foco, verificou-se o papel inglório que a função Marketing possui estando à mercê da cultura do consumismo, fomentando o consumo em massa e elaborando ações de publicidade, a fim de atrair e impelir as pessoas ao consumo, cooptando elementos da cultura para sua maior eficácia e colocando elementos publicitários de forma desordenada e opulente na paisagem urbana das cidades, contribuindo em específico para a Poluição Visual.

Também torna-se importe apontar que os efeitos causados pela Poluição Visual na população urbana podem causar agressões na sensibilidade das pessoas, trazendo danos psicológicos e em alguns casos, a ocorrência de: nervosismo, visão embaçada, cansaço (tanto visual quanto mental), cefaléia e até início de estresse, sendo que este último pode avançar e / ou contribuir ainda para hipertensão e doenças cardíacas (Silva; Dantas, 2008).

Dado o exposto é necessário que as organizações assumam a responsabilidade perante a sociedade e meio, alterando o pensamento pragmático voltado ao alcance de resultados unilaterais, bem como o poder público deve intervir nos excessos que se proliferam, exemplo da cidade de São Paulo através da Lei Cidade Limpa (Lei municipal nº 14.223, 2006).

Este estudo ainda pretende servir de estopim para a sociedade, visto que a pressão exercida pelos habitantes dos locais que sofrem com a exposição e acúmulo de anúncios tem grande poder de contestação e mobilização nesta era tecnológica, e devem atentar para a manutenção de um ambiente urbano que preze pela qualidade.

Como limitações citam-se a não interpelação da comunidade local sobre seu entendimento acerca da temática Poluição Visual bem como o foco em apenas uma avenida da cidade. Sugere-se, portanto, novas investidas para abarcar as lacunas deixadas neste estudo que tenciona a servir de base para a continuidade do debate sobre este elemento nocivo contemporâneo que é a Poluição Visual.

Referências

1. Amaral, Juliana Gazza (2009), Problemática da poluição visual nas grandes metrópoles. Rua 25 de Março: antecedentes e perspectivas. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo, disponível em http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/16/16134/tde-23032010-090928/pt-br.php. Acesso em: 11 de maio de 2015.
2. Baudrillard, Jean (2008), *A sociedade do consumo*, Lisboa, Portugal, Edições 70.
3. Castanheiro, Ivan Carneiro (2009), "A poluição visual: formas de enfrentamento pelas cidades", em *Revista Internacional de Direito e Cidadania*. v. 1, n. 4, p. 63-78, junho, 2009, disponível em http://www.reid.org.br/arquivos/00000097-reid4-07-ivan.pdf. Acesso em 24 de abril de 2015.
4. Cervo, Amado Luiz; Bervian, Pedro Alcino; Da silva, Roberto (2007), *Metodologia Científica*. 6. ed. São Paulo, Pearson Prentice Hall.
5. Churchill Jr, Gilbert A.; Peter, J. Paul (2013), *Marketing: Criando valor para os clientes,* São Paulo, Saraiva.
6. Cobra, Marcos (2015), *Administração de Marketing no Brasil,* São Paulo, Ed. Atlas.
7. Dowbor, Ladislau (2007), "Consumo inteligente", em Antas Jr, Ricardo Mendes (org.), *Desafios do consumo*, Petrópolis.

8. Ezequiel, Vanderlei de Castro (2006), "O marketing da responsabilidade social e a transformação das "questões sociais" em espetáculo", em Coelho, Claudio Novaes Pinto; De castro, Valdir José (org.), *Comunicação e sociedade do espetáculo*, São Paulo, Paulus.
9. Ferreto, Luciano Hachmann (2007), *Poluição visual urbana: breve análise sobre a interferência da publicidade e a qualidade visual da Avenida Venâncio Aires. Monografia*. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, disponível em http://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/17208/000668871.pdf?sequence=1. Acesso em: 11 de maio de 2015.
10. Gil, Antonio Carlos (2010), *Como elaborar projetos de pesquisa*. 5. ed. São Paulo, Atlas.
11. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2015). Cidades: Santana do Livramento. Brasil. Disponível em:<http://www.cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?lang=&codmun=431710&search=||infogr%E1ficos:-informa%E7%F5es-completas. Acesso em: 07 de junho de 2015.
12. Kotler, Philip; Keller, Kevin Lane (2012), *Administração de marketing,* São Paulo, Pearson Education do Brasil.
13. Lemos, Bianca; Falcão, Lucas; Costa, Marília (2009), "Poluição visual: as chagas da paisagem urbana de Juiz de Fora", em *CES Revista.* v. 23, p.11-21, Juiz de Fora, disponível em:<http://www.cesjf.br/revistas/cesrevista/edicoes/2009/ARQ2009_poluicao_visual.pdf>. Acesso em: 11 de maio de 2015.
14. Mendes, Camila Faccioni (2006), *Paisagem urbana: uma mídia redescoberta*, São Paulo, Editora Senac São Paulo.
15. Monte, Luciana Vampré di; Pacheco, Fernanda Maia (2006), *Paisagem urbana de São Paulo e a poluição visual do século XXI*, São Paulo, Scortecci.
16. Núcleo de Estudos da Comunicação no Ambiente Urbano (2009), Comunicação Visual Urbana Avenida Bento Gonçalves-Porto Alegre. Relatório de Pesquisa versão 2.0. Porto Alegre, 2009, disponível em:<http://www2.espm.br/sites/default/files/pagina/2009_comunicacao_visual_urbana.pdf>. Acesso em: 05 de junho de 2015.
17. Oliveira, Leonardo Pinto de (2003), Determinação de parâmetros para avaliação da poluição visual urbana. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal de Brasília, disponível em:< http://repositorio.unb.br/handle/10482/5482?mode=full>. Acesso em: 29 de maio de 2015.
18. Portella, Adriana Araujo (2003), A qualidade visual dos centros de comércio e a legibilidade dos anúncios comerciais. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, disponível em:< https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/2549/000372017.pdf?sequence=1>. Acesso em 08 de maio de 2015.
19. Portella, Adriana Araujo (2008), "Times Square não é exemplo de poluição visual", em *Arquitextos.* v. 094, n. 01 p. 463, São Paulo, 2008. Disponível em:< http://vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/08.094/160>. Acesso em: 29 de maio de 2015.
20. Santana do Livramento. Lei orgânica municipal, 03 de abril de 1990. Título I, da organização municipal, Capitulo II- Do municio, Seção I- Da competência. Santana do Livramento, 03 de abril de 1990. Disponível em: < http://www.sdolivramento.com.br/new/painel/leis/241.pdf>. Acesso em: 08 de junho de 2015.
21. Santana do livramento. Lei complementar nº45, de 10 de outubro de 2006. Institui o Plano Diretor Participativo como Instrumento básico de Planejamento do Município, cria o

Conselho de Planejamento da Cidade e dá outras providências. Santana do Livramento, 10 de outubro de 2006. Disponível em:<http://www.sdolivramento.com.br/new/painel/leis/102.pdf>. Acesso em: 08 de junho de 2015.

22. Silva, Hélio (2007), "Marketing e o consumerismo", em Antas Jr, Ricardo Mendes (org.). *Desafios do consumo, Petrópolis.*
23. Silva, José Ednaldo Feitosa da; Dantas, Ivan Coelho (2008), "Poluição Visual: que mau isso faz?", em *Biofar revista de biologia e farmácia.* n. 2, v. 2, p. 50-62, João Pessoa, disponível em:< http://sites.uepb.edu.br/biofar/download/v2n2-2008/06-poluicao_visual.pdf>. Acesso em 03 de maio de 2015.
24. Vargas, Heliana Comin. Mendes, Camila Faccioni (2002), "Poluição visual e paisagem urbana: quem lucra com o caos?", em *Arquitextos.* n. 020, v. 06, janeiro, disponível em http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/02.020/816. Acesso em: 11 de maio de 2015.

O impacto das bolsas de inclusão social no desempenho acadêmico dos estudantes do IFPR Campus Curitiba

The impact of social inclusion scholarshipsonstudents' academic performance from IFPR Campus Curitiba

Fecha de recepción: 02 de abril de 2018
Fecha de aceptación: 24 de enero de 2020

*Jusane Oceli Dalmonico**
Janaína Seguin

Resumo

Desde os anos 2000 a educação no Brasil ampliou a oferta de bolsas acadêmicas que assegurem a permanência de estudantes em vulnerabilidade social em instituições de ensino públicas. O objetivo é avaliar o desempenho acadêmico de estudantes dos cursos técnicos integrados ao ensino médio do Instituto Federal do Paraná, Campus Curitiba, anteriormente e posteriormente às bolsas do Programa de Bolsas Acadêmicas de Inclusão Social entre os anos de 2014 e 2015. Avaliou-se também o desempenho acadêmico de estudantes não bolsistas destes cursos em relação aos estudantes bolsistas neste mesmo período. Verificou-se através da análise comparativa das médias acadêmicas dos estudantes que não houve alterações significativas no desempenho acadêmico entre os grupos analisados. Isto sugere uma ineficácia de um dos objetivos do PBIS, de contribuir na melhora do desempenho acadêmico do estudante bolsista e a necessidade de ampliar estudos semelhantes para uma análise estrutural deste quesito e suas implicações.
Palabras clave: Políticas públicas educacionais, Desempenho acadêmico, Bolsas de inclusão social, Bolsistas, Gestão Pública.

Abstract

Since 2000, public education in Brazil expanded the offer of academic scholarships that ensure the permanence of students in social vulnerability in these institutions. The objective is to evaluate the academic performance from a group of technical high school's students of the Institute Federal do Paraná, Campus Curitiba, beforehand after the aid packs of Academic Scholarships of Social Inclusion Program, between the years 2014 and 2015. It evaluated the academic performance of non-scholarship students about students on scholarships in the same period. It was through the comparative analysis of academic averages of students there were no significant changes in academic performance among the groups. This analysis, although restricted to the sample, indicate ineffectiveness of one of PBIS goals, to contribute in improving the academic performance of scholarship student and the need to expand similar studies for a structural analysis of this question and its implications.
Key words: Public Policy in Education, Academic performance, Social Inclusion Scholarship, Assisted Students, Public Management.

Introdução

O Brasil, nos últimos 20 anos, passou por uma reformulação no que diz respeito à educação, com grandes investimentos na oferta de novas instituições públicas federais de ensino e com significativos incentivos nos programas de assistência estudantil.

A consolidação de investimentos em políticas públicas voltadas à assistência estudantil com a implantação de programas e auxílios que atendam os estudantes vulneráveis socioeconomicamente vem ao encontro da inquietação dos governos em relação ao alto índice de retenção e evasão escolar e ao baixo desempenho acadêmico apresentado.

O presente artigo apresentará análise de uma pesquisa que objetivou comparar o desempenho acadêmico de estudantes dos cursos técnicos integrados ao ensino médio do Instituto Federal do Paraná (IFPR) – campus Curitiba, através do recorte de 02 grupos, sendo o primeiro grupo composto por estudantes incluídos no Programa de Bolsas de Inclusão Social (PBIS) e o segundo grupo composto por estudantes que não possuem perfil de inserção no referido programa.

Destaca-se que para a seleção e inclusão dos estudantes aos programas de assistência estudantil, neste caso no Programa de Inclusão Social (PBIS) é priorizado para a seleção os estudantes em condição de vulnerabilidade social, sendo que um dos indicadores observado pelos assistentes sociais dos Campi são os critérios de renda financeira estabelecidas no Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES) em Lei, qual seja um (01) salário mínimo e meio per capita, cujo cálculo se dá a partir da soma dos rendimentos dos moradores da mesma casa (família) em idade produtiva, dividida por seu número de membros, sendo que o resultado deve ser menor ao estipulado em lei para que o solicitante atenda aos critérios de renda para concorrer aos programas.

O Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES) busca atender o estipulado na Constituição Federal (1988), que em seu art.6º garante a educação como um direito, assim como a moradia, o trabalho, o lazer e a saúde, também em seu art.205º afirma que a educação como direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, buscando o desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

O Plano Nacional de Educação (PNE) aprovado pela Lei nº 13.005/2014 no seu art.2º tem como algumas de suas diretrizes a superação das desigualdades educacionais, com ênfase na promoção da cidadania, valores morais e éticos, erradicação de todas as formas de discriminação e a formação para o trabalho buscando a construção do indivíduo como sujeito criativo e critico capaz de transformar o meio em que vive.

Neste sentido o objetivo deste trabalho foi avaliar o impacto do Programa de Bolsas Acadêmicas de Inclusão Social (PBIS) no desempenho acadêmico dos estudantes atendidos pelo Programa de Inclusão Social em comparação com estudantes que não possuem perfil para inclusão no referido programa, através de uma amostra de estudantes do Instituto Federal do Paraná (IFPR) campus Curitiba.

Fundamentação teórica

Perfil dos estudantes bolsistas

O perfil dos estudantes bolsistas inseridos em Programas de Assistência Estudantil tem, em sua essência, a vulnerabilidade socioeconômica como requisito básico para participação nestes programas.

O Decreto nº 7.234/2010 (BRASIL, 2010), da Presidência da República, que dispõe sobre o Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES) estabelece:

> [...]Art. 2o São objetivos do PNAES: minimizar os efeitos das desigualdades sociais e regionais na permanência e conclusão da educação; reduzir as taxas de retenção e evasão; e contribuir para a promoção da inclusão social pela educação.
> [...]Art. 4o As ações de assistência estudantil serão executadas por instituições federais de ensino superior, abrangendo os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, considerando suas especificidades, as áreas estratégicas de ensino, pesquisa e extensão e aquelas que atendam às necessidades identificadas por seu corpo discente.
> [...]Art. 5o Serão atendidos no âmbito do PNAES prioritariamente estudantes oriundos da rede pública de educação básica ou com renda familiar per capita de até um salário mínimo e meio, sem prejuízo de demais requisitos fixados pelas instituições federais de ensino superior.

Estudos investigativos já realizados sobre o perfil dos destinatários das bolsas de assistência ou pesquisa bem como entre os participantes nos movimentos estudantis, apresentam entre os estudantes pesquisados um perfil muito peculiar, sendo que os bolsistas são provenientes de famílias em condição de vulnerabilidade socioeconômica por pertencerem a famílias carentes e serem moradores das periferias e outras localidades. Possuem características de pro atividade nos diversos movimentos estudantis, são moradores da casa do estudante universitário, crêem em Deus e consideram que a bolsa tem influência direta no aprendizado e na disciplina em relação aos estudos. A partir do recebimento de valores financeiros pagos pelas bolsas, os estudantes são motivados a participar mais ativamente de eventos na universidade, tornando-se mais críticos e engajados na luta em prol dos direitos sociais (Araújo e Morgado, 2007).

Segundo Arruda e Rocha (2015), o perfil do estudante que recebe bolsa alimentação do Instituto Federal do Mato Grosso (IFMT) Campus Cuiabá, em relação a gênero é predominantemente feminino, a faixa etária dos bolsistas fica entre 15 e 20 anos, os estudantes dos cursos subsequentes são os que mais recebem o benefício, seguidos pelos cursos integrados. O fato dos estudantes dos cursos subsequentes serem bolsistas em número maior em relação aos outros cursos provavelmente se dá pelo fato de que como trabalhadores e considerados em vulnerabilidade socioeconômica se dirigem ao campus diretamente do trabalho sem nenhum tipo de alimentação.

Resultados da análise de dados de Souza (2015) observaram que grande parte dos estudantes bolsistas encontrava-se no primeiro ano da faculdade e na faixa etária entre 17 e 20 anos, ou seja, na fase de transição da adolescência para a vida adulta. São na sua grande maioria, mais de 60%, oriundos de escolas públicas e a maioria deles matriculados no curso de Licenciatura ou Bacharelado em Física, acredita-se que por ser um dos cursos com menor demanda de procura no processo do vestibular.

Pesquisas realizadas como objetivo avaliar características e repercussões nos indicadores acadêmicos e nas condições de vida dos estudantes bolsistas dos programas de Assistência Estudantil da Universidade Federal de Viçosa (MG) classificou a idade média dos bolsistas em: 62% entre 18 a 24 anos, 31% entre 25 e 30 anos e 7% entre 31 a 40 anos de idade, sendo que 51% dos bolsistas eram do sexo feminino e 49% do sexo masculino, na sua grande maioria solteiros (as), 78% tendo cursado o ensino médio em escola pública,

10% com bolsa em escola particular. A área de Ciências Humanas concentrava um número maior de bolsistas possivelmente por ofertar mais cursos no período noturno, atendendo assim aos estudantes trabalhadores. Em relação a trabalho, 30% dos bolsistas eram remunerados e 49% não exerciam atividade remunerada (Giudice; Loreto; Azevedo, 2013).

Portes e Lopes (2011), buscando entender relações entre capital[1] cultural e obtenção de bolsas de iniciação científica, classificam como perfil dos bolsistas: 48,3% sexo feminino e 51,7% sexo masculino, solteiros (as), sem filhos, estudantes na maioria brancos 66,7%, originários de escolas públicas sendo que a não reprovação durante a trajetória escolar regular em 68,3% dos estudantes bolsistas tem uma característica comum que é o fato de terem estudado no período diurno, 78% dos bolsistas são de outras localidades sendo que a maioria dos pais são trabalhadores manuais. Dados dão conta que o bom desempenho escolar está presente também nos irmãos dos bolsistas, 84% têm irmãos cursando ensino fundamental em idade regular, 78% no ensino médio em idade regular e 60,9 % no ensino superior, 28,3% concluíram em idade regular a graduação. No ensino médio 45% dos bolsistas trabalhavam de forma remunerada, destacando que as atividades não eram manuais. Atividades culturais são postergadas não sendo prioridade para os bolsistas.

Critérios de seleção de bolsistas

Os critérios estabelecidos para seleção dos bolsistas seguem as normas especificadas por cada instituição educacional prevalecendo entre outros o direito fundamental a educação através do acesso, permanência e êxito na formação do estudante. De modo geral o critério da vulnerabilidade socioeconômica se sobressai.

Para Gomes e Pereira (2005), a vulnerabilidade socioeconômica acontece quando as famílias não conseguem suprir necessidades básicas necessárias aos seus por não terem acesso a políticas públicas. A falta de acesso à educação, a distribuição de renda de forma não igualitária potencializam a vulnerabilidade dificultando ainda mais as possibilidades de inserção destas famílias na sociedade.

O Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro (2014), no uso de suas atribuições, disponibilizou uma cartilha norteadora com princípios e características do Sistema Único de Assistência Social classificando vulnerabilidade socioeconômica como decorrência da ausência de renda, acesso nulo ou precário as políticas públicas, fragilização dos vínculos afetivos, e de pertencimento e sociabilidade; desvantagem pessoal resultante de deficiências; e da exclusão pela pobreza.

Conforme Giudice, Loreto e Azevedo (2013), 1.782 estudantes em situação de vulnerabilidade socioeconômica foram contemplados com bolsas e serviços, moradia em alojamentos, alimentação nos restaurantes universitários, assistência à saúde e orientação psicossocial, correspondendo a um total de 15% de todos os estudantes matriculados nos cursos de graduação da Universidade Federal de Viçosa (MG), sendo que o rendimento acadêmico também poderia ser avaliado para conceder ao estudante bolsas de pesquisa e extensão, bolsas de estudo, pós-graduação, mestrados e doutorados.

[1] Capital Cultural é uma expressão criada por Pierre Bourdieu que diz respeito a análises sociais de classe em relação à qualidade e quantidade de conhecimentos herdados de uma geração para outra, sendo a escola o espaço para reprodução de estruturas sociais e de transferência de capitais. O capital cultural confere poderes que propiciam diversas probabilidades de lucro: econômico, cultural, social ou simbólico.

Como forma de ingresso nos programas de bolsas oferecidos pela Universidade Federal de Itajubá (MG), os estudantes considerados em vulnerabilidade socioeconômica passam por seleção pela Coordenação de Assistência ao Estudante (CAE), as bolsas tem vigência de 10 meses, os estudantes são acompanhados em relação ao desempenho acadêmico e o recebimento dos auxílios está condicionado ao cumprimento de 10 a 20 horas semanal de atividades dentro da Universidade (Souza, 2015).

Relatos de estudantes egressos do curso de ciências sociais da Universidade Federal do Rio de Janeiro, dos anos de 1998 e 1999, sobre os critérios de seleção para participação no Programa de Iniciação Científica (IC) apontam para a realização de prova e entrevista com 60% dos estudantes e 40% através de convite. Qualquer que fosse a forma de escolha o talento era considerado ponto determinante para a definição do bolsista selecionado, somado ao fato do estudante conhecer o docente responsável pelo projeto, que na opinião dos estudantes era o caminho certo para a escolha, sendo que nem todos os docentes usavam de critérios adequados para a seleção dos bolsistas. (Villas Boâs, 2003).

Numa pesquisa mais recente, os critérios para seleção dos estudantes do Instituto Federal de Mato Grosso- Campus Cuiabá - estão em possuir renda familiar per capita de até 2 salários mínimos, ter bom desempenho acadêmico igual ou maior que 7,0, sendo que a média deve ser mantida durante o período do programa das bolsas bem como seguir as normas estabelecidas pela organização didática do campus, cabendo embargo do auxílio caso haja descumprimento das regras disciplinares estabelecidas (Arruda e Rocha, 2015).

Segundo Alves (2002), em relação às bolsas em projetos de Pesquisa e Extensão dentro da política de Assistência Estudantil na Universidade Estadual de Londrina (UEL) considera que a seleção dos estudantes bolsistas não segue o critério da vulnerabilidade socioeconômica, privando assim muitos estudantes que necessitam de auxílio para manter os estudos de participar dos projetos apresentados, isto acontece porque a universidade não dispõe de meios para avaliar a situação socioeconômica dos estudantes durante o período de permanência na graduação.

Capital Humano

A definição de capital humano se mostra restrita quando reconhece somente às qualidades humanas em relação ao seu crescimento econômico, o crescimento econômico não deve ser visto unicamente como aumento de produtividade, mas também como evolução do ser humano em busca de uma vida mais livre e digna (Sen, 1998).

A teoria do capital humano envolve as capacidades adquiridas pelo indivíduo através do tempo que o habilitam a obter ganhos por intermédio do seu poder de produção. Todo indivíduo pode adquirir conhecimento educacional e profissional desenvolvendo assim seu capital humano (Mayer e Rodrigues, 2013).

Pesquisas realizadas por Bourdieu (2007) na França no século XX, entre as décadas de 60e 70 identificaram que o aumento de diplomas pode gerar sua depreciação no mercado de trabalho, além de não assegurar ascensão social. No seu entendimento, indivíduos vindos de famílias elitizadas valorizam a obtenção do diploma e conseguem mais facilmente a inserção no mercado de trabalho com melhores salários o que já não acontece com indivíduos com menor poder aquisitivo, por não possuírem capitais herdados de suas famílias. Segundo Bordieu (2007) estes capitais são o econômico, cultural e o social.

A Teoria do Capital Humano de Schultz (1973a) traz o consenso de que a formação acadêmica do indivíduo tem significado positivo na construção do seu futuro profissional com a conquista de bons empregos e melhores salários. Schultz (1973b) acredita que a educação valoriza o indivíduo proporcionando melhor qualificação para o mercado de trabalho e contribuindo desta forma para estimular o desenvolvimento econômico do seu país.

Estas abordagens de Bourdieu (2007) e Schultz (1973b) serviram como base para estudos realizados com a intenção de investigar se a conclusão da graduação em uma Instituição de Ensino Superior (IES) privada propiciou a conquista de emprego aos estudantes bolsistas socioeconomicamente vulneráveis.

Assim sendo, estes estudos propuseram que apesar da desigualdade social inerente a estes estudantes, a importância do renome da instituição na graduação caracteriza aumento do capital cultural e social para os mesmos.

Uma dessas pesquisas foi realizada com 13 bolsistas egressos do curso de administração formados entre 2009 e 2011, sendo que apenas dois não se encontravam empregados quando das entrevistas. Os demais exerciam cargos em médias e grandes empresas privadas e públicas, com funções de assistente a coordenador, com variados valores de remunerações. Consideraram a falta da fluência na língua inglesa e a pouca experiência profissional como ponto negativo em algumas das entrevistas para emprego e as indicações através de amigos e conhecidos da universidade como ponto positivo (Bourdieu, 2007; Schultz, 1973b).

Avaliação realizada com estudantes de uma universidade pública federal, tendo como objetivo analisar se o programa de Assistência Estudantil – no que diz respeito ao capital humano-caracteriza como decisivos os benefícios adquiridos através do programa para o êxito em relação à conclusão da graduação com qualificação para o mercado de trabalho de forma competitiva. Os bolsistas fazem menção à oportunidade de melhor convívio social e melhores condições de enfrentamento em relação ao mercado formal de trabalho, acreditando na ascensão profissional que os oportunize colaborar financeiramente com suas famílias (Giudice; Loreto; Azevedo, 2013).

O Capital Humano para além do defendido pela teoria proposta por Schultz (1973) pode ser considerado como um elo entre conhecimento, habilidades e competências (inclusive relacionais) adquiridas pelo individuo proporcionando maiores possibilidades de inserção no mercado de trabalho e melhor qualidade de vida.

Indicadores de desempenho

O desempenho acadêmico tem relação com o conhecimento adquirido pelo estudante durante seu processo de formação. Este conhecimento se transforma em conceito que por sua vez se transforma em aprovação e na administração do comportamento do estudante. Nem sempre o conceito determina o verdadeiro desempenho do estudante, nenhuma avaliação consegue abranger todas as probabilidades de comprovação de desempenho, desta forma podemos considerar que o conceito determina parte do desempenho do estudante (Esteban, 2000).

Quando Valentini e Laros (2014) revisam literaturas recentes tentando fazer um comparativo entre inteligência e desempenho acadêmico, percebem que a inteligência pode sim explicar de certa forma um melhor desempenho acadêmico, influenciado também pelas habilidades cognitivas. Assim sendo, podemos dizer que conforme vamos crescendo e evoluindo mentalmente como indivíduos vamos melhorando nosso desempenho acadêmico.

Personalidade, responsabilidade, disciplina e a percepção de melhor rendimento estão diretamente relacionadas ao melhor desempenho acadêmico.

Numa outra análise com amostras de 80 crianças de escolas públicas 60% da região sudeste e 40% da região norte do país, Feitosa et al. (2011) investigaram as variáveis entre comportamento social, problemas de comportamento e desempenho acadêmico em crianças. Verificou-se que as habilidades sociais promovem um maior desempenho acadêmico e que problemas de comportamento nem sempre dificultam o aprendizado. Habilidades sociais podem ser classificadas como a habilidade em se comunicar, omitir opiniões, apoiar, enfim em se relacionar socialmente. Estas relações sociais dentro do ambiente escolar são benéficas para a melhoria do aprendizado.

Uma investigação que buscou entender relações entre capital cultural e obtenção de bolsas de Iniciação Científica (IC) classificou estatisticamente como 1,8% a chance de um estudante de graduação conseguir uma bolsa de iniciação científica, esta porcentagem ínfima intitula o estudante contemplado como privilegiado e dono de uma conquista única que o diferencia em relação aos outros estudantes pelo ótimo conteúdo escolar que traz na sua bagagem se fazendo notar pelo professor em sala de aula e pelo pesquisador ávido de um aprendiz. Dados extraídos através de análises de históricos escolares de 60 bolsistas de IC mostram que 50% dos estudantes que conseguem as bolsas de iniciação científica apresentam um desempenho acadêmico superior durante todo período escolar que antecede sua chegada à universidade: demonstram conhecimento em computação e internet e entendimento da língua inglesa, gostam de estudar, são assíduos frequentadores da biblioteca da universidade e costumam participar de congressos (Portes e Lopes, 2011).

Respostas referentes à aplicação de questionário para avaliação de desempenho dos bolsistas do Programa de Apoio ao Estudante da Universidade Estadual Paulista (UNESP) demonstram que 59,2% dos bolsistas alcançaram um índice de aprovação de 100% nos componentes cursados na graduação, 27,9% dos bolsistas alcançaram 80% de aprovação dos componentes, 12,8% dos bolsistas apresentaram entre 70% e 80% de aprovação nos componentes, confirmando um ótimo desempenho acadêmico por parte dos bolsistas o que favorece em muito a conclusão do curso e o futuro profissional dos mesmos (Araújo, et al. 2011).

Impacto da iniciação científica na vida acadêmica

A Iniciação Científica na vida acadêmica do bolsista visa oportunizar contato com novos métodos de aprendizado através da ciência, atribuir maior ênfase a carreira acadêmica, estabelecer maior proximidade com professores pesquisadores, possibilitar a inserção em grupos de estudos visando o trabalho em equipe somado a possibilidade de crescimento pessoal e profissional (Bridi e Pereira, 2004).

Moraes e Fava (2000) fazem referência à IC na vida do estudante de graduação destacando conquistas alcançadas no âmbito da escrita, da oralidade e aptidões manuais, melhor entendimento da ciência, maiores expectativas profissionais e acadêmicas. Ressaltam o fato de que estudantes em contato com a IC na graduação conquistam com maior facilidade vagas para pós-graduação, finalizam a titulação em menos tempo, possuem espírito de equipe e falam com propriedade em público.

Ao analisar o impacto da IC sobre a trajetória acadêmica do estudante egresso da Universidade Federal de Minas Gerias (UFMG), no período de 1980-2000, foi constatado que os ex-bolsistas

de IC tiveram acesso em maior número tanto no mestrado como no doutorado, profissionalmente muitos se tornaram professores universitários. Verificou-se que 75% dos bolsistas concluíram o mestrado entre 28 e 34 anos, enquanto 75% dos não bolsistas entre 29 e 40 anos de idade. Os bolsistas levam em média dois anos para ingressar no mestrado, os não bolsistas cinco anos. O ingresso de bolsistas no doutorado acontece em menos tempo bem como em número maior do que os não bolsistas. Não foi possível apurar a idade média de ingresso no doutorado dos bolsistas e não bolsistas. De modo geral, o tempo médio de permanência no doutorado entre bolsistas e não bolsistas é de cinco anos para conclusão (Nogueira; Canaan, 2009).

Estudos analisam positivamente o impacto da Bolsa de Apoio Acadêmico e Extensão I (BAAEI) através de questionário realizado com 534 bolsistas de uma instituição de ensino superior em cursos superiores, elevando suas capacidades e competências no mercado de trabalho. De maneira geral os estudantes acreditam que a assistência estudantil tem papel fundamental para a manutenção dos mesmos na universidade, contribuindo no orçamento familiar, refletindo beneficamente na vida social, familiar e profissional, propiciando um melhor desempenho acadêmico em média 70 a 90 %, diminuindo a evasão e colaborando de forma determinante na qualificação profissional (Giudice; Loreto; Azevedo, 2013).

Tabela 1

IMPACTO NA INICIAÇÃO CIENTÍFICA NOS EGRESSOS DA UFMG.

Variáveis	*Bolsistas*	*Não Bolsistas*
Faixa etária de 75% de acadêmicos que concluíram o mestrado	28 a 34 anos	29 a 40 anos
Tempo médio para ingressar no mestrado	2 anos	5 anos
Tempo médio para ingressar no doutorado	ND	ND
Tempo médio de permanência no doutorado	5 anos	5 anos

Fonte: Nogueira e Canaan (2009)

Massi e Queiroz (2013) revisando estudos de IC no Brasil entre 1983 e 2007 identificaram a importância da iniciação científica na formação dos estudantes de graduação, em especial no que diz respeito ao crescimento pessoal, a uma nova visão científica e a concretização profissional, salientando que o envolvimento dos graduandos com a ciência colabora para solidificar as pesquisas nas IES.

Dados relativos à avaliação do Programa de Assistência Estudantil da Universidade Federal de Viçosa (MG) mostram resultados positivos em relação à inserção de estudantes em situação de vulnerabilidade socioeconômica pública. Grande parte dos bolsistas tem entre 19 e 22 anos de idade, 56% gênero feminino, 43,7 % gênero masculino. Além do apoio financeiro para complementação da formação universitária que na opinião de 69,7% dos bolsistas é vital para a permanência na graduação, segundo os estudantes, as bolsas contribuem para o envolvimento em projetos de extensão e pesquisa, desenvolvimento de planos de estudo oportunizando melhor formação acadêmica científica e possibilidades de utilização dos conhecimentos adquiridos no âmbito profissional no futuro (Araújo, et al., 2011).

Procedimentos metodológicos

Esta pesquisa caracteriza-se como descritiva, pois conforme Creswell (2010) o teor da pesquisa descritiva está em o pesquisador analisar os aspectos de uma situação em si, considerando que a pesquisa descritiva estabelece descrever aspectos proporcionando conexão entre variáveis (Gil, 2010).

A abordagem é quantitativa e mostra numericamente informações sobre um grupo, sendo que quando são avaliadas as variáveis através de dados estruturados em diferentes situações estes dados analisados estatisticamente podem generalizar os resultados obtidos (Mattar e Motta, 2014; Creswell, 2010).

A temporalidade da pesquisa é transversal com aproximação longitudinal, o que significa a caracterização de um fato referente a um conjunto de pessoas dentro de uma situação e as transformações destes fatos em determinado espaço de tempo.

A amostra deste estudo é não probabilística intencional. A metodologia de pesquisa usada analisou e comparou dois grupos de estudantes específicos em relação as suas médias acadêmicas.

O ambiente da pesquisa foi o Campus Curitiba do IFPR onde são ofertados oito cursos técnicos integrados ao ensino médio, com duração de três anos, turmas no período matutino e vespertino com uma média de 35 estudantes por turma, todos em regime de contra turno.

As amostras dos grupos de análise foram coletadas de um universo de 587 estudantes do ambiente descrito acima.

Através da Diretoria de Assuntos Estudantis e Atividades Especiais (DAES) e da Coordenaria de Assuntos Estudantis (CAES) o IFPR publica no início do ano letivo o edital do Programa de Bolsas Acadêmicas de Inclusão Social (PBIS) ofertando aos estudantes em situação de vulnerabilidade socioeconômica a possibilidade de participação como bolsista em atividades acadêmicas através da inclusão em projetos de ensino e aprendizagem.

Para participação no PBIS os estudantes devem estar regularmente matriculados nos cursos ofertados pelos campi do IFPR na modalidade presencial, tendo como principais objetivos do programa promover a inclusão e êxito escolar, reduzir a evasão e repetência, proporcionar experiência acadêmica e profissional.

Os estudantes selecionados devem desenvolver suas atividades no projeto acadêmico a que forem direcionados, sendo que em 2015 a carga horária estabelecida para as atividades eram de 06 (seis) horas semanais. Devem comprovar 75% de frequência mensal nas atividades do projeto e no curso, bem como comparecer aos atendimentos disponibilizados pelos docentes quando obtiver conceito inferior a C em um ou mais componentes curriculares por no mínimo 02 (duas) horas semanais. O programa em 2015 teve vigência de maio a novembro, sendo R$ 350,00 o valor referente ao auxilio destinado aos bolsistas.

Uma das amostras para pesquisa foi de um grupo de bolsistas PBIS dos cursos técnicos integrados ao ensino médio.

Em princípio, analisou-se o desempenho acadêmico de um mesmo grupo de estudantes dos cursos técnicos integrados ao ensino médio, matriculados como não bolsistas em 2014 e como bolsistas em 2015.

Numa segunda etapa realizou-se a comparação das médias dos bolsistas em relação a outro grupo de estudantes não bolsistas dos cursos técnicos integrados ao ensino médio matriculados em 2015 escolhidos através de sorteio aleatório.

O sorteio aleatório foi realizado entre os587 estudantes com matrícula ativa em 2015 dos cursos integrados ao ensino médio, através da função do Excel ALEATÓRIOENTRE, que resulta

num número aleatório inteiro, entre o intervalo dos números especificados, foram sorteados 22 números cada um correspondendo a um estudante não bolsista.

As fontes de dados do presente estudo são primárias. As análises foram realizadas a partir dos conceitos dos históricos escolares e carga horária dos componentes curriculares chegando a um valor final de média a cada ano cursado pelo estudante.

A determinação da média ponderada dos conceitos acadêmicos dos estudantes foi obtida usando a fórmula Índice de Rendimento Acumulado (IRA) da Universidade Federal do Paraná (UFPR).

$$IRA = \frac{\text{somatória (notas X carga horária)}}{\text{Carga horária total X 100}}$$

Os conceitos foram transformados em notas, com base na regulamentação de avaliação de aprendizagem do Projeto Político Pedagógico do Campus Curitiba, que determina que os resultados obtidos no processo de avaliação devem ser expressos por conceitos, conforme descrito no quadro abaixo:

Quadro 1

REGULAMENTAÇÃO DE AVALIAÇÃO DE APRENDIZAGEM DO PROJETO POLÍTICO PEDAGÓGICO CAMPUS CURITIBA.

Conceito	*Descritores*
A	A APRENDIZAGEM do estudante foi PLENA
B	A APRENDIZAGEM do estudante foi PARCIAL
C	A APRENDIZAGEM do estudante foi SUFICIENTE
D	A APRENDIZAGEM do estudante foi INSUFICIENTE

Fonte: IFPR - Instituto Federal do Paraná, Campus Curitiba, 2012.

São considerados critérios para avaliação da aprendizagem: participação ativa do estudante nas atividades propostas pelo docente, recuperação dos conteúdos quando necessário e frequência mínima de 75% do total da carga horária do componente curricular no período letivo.

A Tabela 2 abaixo é usada pelo docente para realizar a conversão entre notas e conceitos:

Tabela 2

CONVERSÃO ENTRE NOTAS E CONCEITOS –IFPR.

Conceito	*Nota*
A	90,00 A100,00
B	75,00 A 89,00
C	60,00 A 74,00
D	0 A 59,00

Fonte: IFPR - Instituto Federal do Paraná, Campus Curitiba, 2012.

Partindo destes critérios usados para avaliação da aprendizagem dos estudantes, calculamos uma média intervalar para cada conceito conforme apresentado na Tabela 3.

Tabela 3

MÉDIA INTERVALAR PARA CONCEITOS.

Conceito	*Nota*	*Média*
A	90,00 A100,00	9,5
B	75,00 A 89,00	8,2
C	60,00 A 74,00	6,7
D	0 A 59,00	3,0

Fonte: Os autores - Curitiba - PR – 2016.

Para responder o problema de pesquisa proposto, utilizou-se o teste t de comparação de médias através do software Statistical Package for Social Sciences (SPSS).

Quando analisaram-se as médias dos 22 estudantes não bolsistas em 2014 e bolsistas em 2015, utilizou-se o teste t para amostras dependentes conhecidos como teste t para amostras emparelhadas, usado quando os mesmos participantes tomam parte em ambas às condições experimentais. Nesta pesquisa compararam-se duas

médias de desempenho acadêmico em situações diferenciadas do mesmo grupo de estudantes.

Quando comparadas as médias dos estudantes bolsistas e dos estudantes não bolsistas em 2015 fez-se uso do teste t para amostras independentes, chamado também do teste t de medidas independentes ou amostras independentes, usado quando existem diferentes participantes para cada condição em duas condições experimentais. Nesta pesquisa avaliaram-se médias de desempenho acadêmico de diferentes estudantes em duas condições experimentais, como bolsistas e como não bolsistas. Os testes t independente e dependente são testes paramétricos baseados na distribuição normal, pode-se afirmar que os dados são de populações normalmente distribuídas e que é medido pelo menos em um nível intervalar.

O teste paramétrico tem como base medidas intervalar da variável dependente, um parâmetro ou característica quantitativa de uma população.

O teste paramétrico baseado na distribuição normal é válido quando aplicado a dados que obedecem a uma distribuição normal perfeitamente simétrica à volta da média. Existem distribuições assimétricas normais desviadas a direita ou à esquerda. Quando a distribuição dos resultados para os dois grupos em comparação da variável dependente, ou em ambas as variáveis no caso de correlação, for assimétrica ou enviesada as conclusões são menos válidas.

No caso do teste t independentes usados para testar diferentes grupos de pessoas às variâncias populacionais são iguais (homogêneas) e os escores são independentes porque vem de pessoas diferentes (Hair et al., 2009).

Análises de dados

Fazendo uso das análises das médias através do software Statistical Package for the Social Sciences (SPSS), pode-se observar na tabela abaixo uma saída do teste t dependente o qual nos mostra a correlação das amostras pareadas, usando as duas condições, a amostra composta de 22 estudantes que não obtiveram bolsas em 2014 e que em 2015 foram bolsistas, sendo que quando os dados em cada uma das condições são dos mesmos estudantes existe consistência nas respostas obtidas. Os resultados da análise das amostras pareadas são em grande parte similares, sendo considerados estatisticamente dependentes. Quando usamos o teste t pareado observa-se a diferença média das duas amostras dependentes.

Normalmente, o limiar do valor de probabilidade do qual a hipótese nula é rejeitada é 5% (p = 0,05). Se a probabilidade do evento caso a hipótese nula esteja certa for menor que 5%, a hipótese nula é rejeitada; caso a probabilidade for maior que 5%, não podemos rejeitar a hipótese nula.

Conforme mostrado na Tabela 4, observa-se a tabela considerada a de maior importância porque nos mostra se a diferença entre as médias nas duas condições foi grande o suficiente para não ser um resultado ao acaso.

Neste casoo resultado foi insignificante (Sig = 0, 350), pode-se assim concluir que não houve mudanças no desempenho acadêmico dos estudantes.

Tabela 4

Testes amostrais pareados -IFPR.

Amostras Pareadas	*Diferenças pareadas; Intervalo de confiança de 95% da diferença;*	t	df	Sig. Bilateral
Períodos 2014 e 2015	0,731550122	0,956	21	0,350

Fonte: Dados obtidos a partir do SSPS 2016

Nesta outra análise usou-se o teste t independente, por estar-se usando duas condições experimentais e diferentes participantes para cada uma.

Na análise realizada chegou-se à conclusão que as variâncias são iguais nos dois grupos, isto é a diferença entre as variâncias é zero, assim sendo a suposição é convincente, pois o índice de significância é maior que p>0,05 (Sig=0, 476), conforme tabela 5.

Para um entendimento mais amplo deve-se analisar a estatística do teste t para variâncias iguais assumidas.

impactado diretamente por este benefício. O auxílio financeiro obtido pelo estudante bolsista para promover a inclusão e criar um ambiente mais favorável para permanência e êxito escolar, proporcionando experiência acadêmica e profissional não cumpre esses objetivos estabelecidos pelo programa.

Como se observou através dos resultados obtidos nas análises realizadas, o desempenho

Tabela 5

Testes amostrais independentes- IFPR.

Ano	*Variâncias Assumidas*	*Teste de Levene de Homogeneidade de Variâncias*		*Teste - t de Igualdade de Médias*						
									Intervalo de Confiança de 95% p/ a Média	
			Sig	t	df(gl)	Sig-Bil.	Dif. Médias	Erro Padrã o da Dif.	Inf.	Sup.
2015	Homogêneas Não Homogêneas	0,51	0,47	0,65	42	0,51	0,278	0,426	-	1,139
		7	6	1		8	0	7	,5832	3
				0,65	41,41	0,51	0,278	0,426	-	1,139
				1	2	8	0	7	,5836	6

Fonte: Dados obtidos a partir do SSPS 2016.

Considerações finais

A proposta desta pesquisa foi avaliar o impacto do Programa de Bolsas de Inclusão Social (PBIS) no desempenho acadêmico de estudantes contemplados com os benefícios deste programa da assistência estudantil, comparativamente, quando não beneficiados em período escolares diferentes e também, com outros estudantes que até a etapa da pesquisa não haviam sido inseridos no programa em momento algum.

A coleta e tratamento de dados do histórico escolar destes estudantes e consequente análise dos resultados gerados mostrou que o desempenho acadêmico dos estudantes bolsistas não foi acadêmico dos estudantes pesquisados não sofreu alteração em nenhuma das situações. Não houve mudanças nos conceitos da amostra de estudantes quando não bolsistas em 2014 e depois este mesmo grupo bolsista em 2015, como também não se percebe diferenças significativas no desempenho acadêmico quando analisa-se estudantes não bolsistas e estudantes bolsistas no mesmo período escolar.

Percebe-se através dos resultados obtidos nas amostras analisadas, uma não conformidade com um dos objetivos a que se propõe o PBIS que é, além de inserir o estudante sócio economicamente vulnerável diminuindo a disparidade social e regional, primar pela permanência e êxito formativo do mesmo. Esse resultado contrapõe-se

aos achado de outros estudos nos quais os bolsistas apresentaram desempenho acadêmico superior em relação aos não-bolsistas (Araújo et al., 2011; Portes e Lopes, 2011) e que há um aumento do capital humano, pois supostamente o bolsista seria mais qualificado em termos de articulação do conhecimento (Giudice; Loreto; Azevedo, 2013; Schultz, 1973). Os resultados desta pesquisa, então, podem ser o gatilho para uma análise mais profunda quanto à operacionalização das bolsas de inclusão social, bem como compreender as nuances que envolvem o processo de ensino-aprendizagem deste estudante em situação de vulnerabilidade socioeconômica.

Quando estabelecidos critérios de seleção para bolsistas, verificou-se através do embasamento teórico a avaliação do rendimento acadêmico como requisito para a obtenção e manutenção da bolsa no IFMT, conforme pesquisa de Arruda e Rocha (2015) o que de certa forma traz a luz uma reflexão mais ampla em relação às finalidades estabelecidas pelo programa, seus meios e fins para atender a inclusão deste estudante bolsista que deve ter seu direito a educação e igualdade de condições respeitados.

Assim sendo deve-se considerar não tão somente a inserção nos programas de assistência estudantil como solução para um melhor desempenho acadêmico, mas sim todo um acompanhamento deste estudante, que reflita sobre outros fatores relacionados com o desenvolvimento e formação dos mesmos, não limitando esta expectativa de melhoria somente e apenas através de subsidio para participação nos programas de assistência estudantil.

Ressalta-se que esta pesquisa analisou o desempenho acadêmico de apenas dois grupos específicos de estudantes bolsistas e não bolsistas, acredita-se que novas pesquisas sobre outros aspectos dos benefícios do PBIS no desempenho acadêmico dos estudantes se façam necessárias para uma avaliação mais abrangente deste programa.

Sugere-se que pesquisas futuras contemplem a avaliação do impacto a partir de elementos subjetivos, visto estes estudantes bolsistas possuírem perfil de vulnerabilidade e provenientes de escola pública da rede estadual, as quais não necessariamente os preparem intelectualmente em condições de igualdade aos estudantes de realidades de vida escolar pregressas mais favoráveis.

Referências

1. ALVES, J.M. (2002), "A assistência estudantil no âmbito da política de educação superior pública." Em Serviço Social em Revista, Londrina, PR , v. 5, n. 1, s/p .
2. ARAÚJO, D.; MORGADO, M.A. (2007), "Educação e juventude: um panorama da assistência estudantil e de seus usuários na UFMT (Cuiabá)." Em Anais do XIV Encontro Nacional da Abrapso, Rio de Janeiro, RJ, p. 1-9.
3. ARAÚJO, M.A.M.; ALMEIDA, L.L. LOURO, D.W. DEL-MASSO, M.C.S. (2011), "O impacto da política de permanência estudantil na UNESP-a percepção do aluno bolsista." Em Revista Ciência em Extensão, São Paulo, SP, v.7, n.2, p. 16-28
4. ARRUDA, M.V.T.; DA ROCHA, E.C. (2015), "Programa Nacional de Assistência Estudantil: Estudo de Caso acerca da Bolsa Alimentação do IFMT – Campus Cuiabá." Em Profiscientia - Periódico Multidisciplinar do IFMT - Campus Cuiabá, Cuiabá, MT, n. 8, p. 24-33.
5. BOURDIEU, P. (2007), A distinção: crítica social do julgamento. Porto Alegre: Zouk.
6. BRASIL. Constituição (1988). Artigo 6 Disponível em: http://www.planalto.gov.br/

ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm Acesso em: 02 jun 2016.

7. BRASIL. Decreto nº 7.234, de 19 de julho de 2010. Lex: Dispõe sobre o Programa Nacional de Assistência Estudantil - PNAES
8. BRIDI, J.C.A.; PEREIRA, E.M.A. (2004), "O Impacto da Iniciação Científica na Formação Universitária." Em Olhar de Professor, Ponta Grossa. PR, v. 7, n. 2, p. 77-88.
9. CRESWELL, J. B. (2010), Projeto de pesquisa: métodos quantitativo, qualitativo e misto. 3. ed. Porto Alegre: Artmed.
10. ESTEBAN, M.T. (2000), "Exigências democráticas/exigências pedagógicas: avaliação." Em Tecnologia Educacional, Rio de Janeiro, RJ , v. 29, n. 148, p. 3-6.
11. FAVA-DE-MORAES, F.; FAVA, M. (2000), "A iniciação científica: muitas vantagens e poucos riscos." Em São Paulo em perspectiva, São Paulo, SP, v. 14, n. 1, p. 73-77.
12. FEITOSA, F.B.; DEL PRETTE, Z.A.P.; DEL PRETTE, A.; LOUREIRO, S.R. (2011), "Explorando relações entre o comportamento social e o desempenho acadêmico em crianças." Em Estudos e Pesquisas em Psicologia, Rio de Janeiro, RJ, v. 11, n. 2,p. 442-455.
13. GIL, A.C. (2010), Métodos e técnicas de pesquisa social. São Paulo, SP, Atlas.
14. GOMES, M.A.; PEREIRA, M.L.D. (2005), "Família em situação de vulnerabilidade social: uma questão de políticas públicas." Em Ciência & Saúde Coletiva, Fortaleza, CE, v. 10, n. 2,p. 357-363.
15. HAIR, J.F.; BLACK, W.C.; BABIN, B.J.; ANDERSON, R.E.; TATHAM, R.L. (2009), Análise multivariada de dados. Porto Alegre, RS: Bookman.
16. Instituto Federal do Paraná. (IFPR) (2010), Assistência Estudantil. Disponível em:http://reitoria.ifpr.edu.br/programa-de-bolsas-academicas-de-inclusao-social-pbis/Acesso em: 30 Ago 2016.
17. Instituto Federal do Paraná. (IFPR) (2009), Assistência Estudantil. Disponível em: http://curitiba.ifpr.edu.br/menu-academico/estudantes-2/assistencia-estudantil-2/Acesso em: 27 Jul2016. Publicado resolução 011/2009.
18. Instituto Federal do Paraná. (IFPR) (2012), Projeto Político Pedagógico. Disponível em: http://curitiba.ifpr.edu.br/wpcontent/uploads/2011/06/AVALIACAOretificada_2012.pdfAcesso em: 23 ago2016.
19. LEMOS, A.H.C.; NEVES, D.R.; RODRIGUES, P.R.F. (2013), "Inserção de alunos bolsistas no mercado de trabalho: qual o valor do diploma universitário?." Em Revista Pensamento Contemporâneo em Administração, Rio de Janeiro, RJ, v. 7, n. 4, p. 24-41.
20. DEL GIUDICE, J.Z.; LORETO, M.D.S.; AZEVEDO, D.S. (2013), "O Programa de Assistência Estudantil: Características e Repercussões nos Indicadores Acadêmicos e nas Condições de Vida dos Beneficiários." Em Oikos: Revista Brasileira de Economia Doméstica, Viçosa , MG, v. 24, n. 2,p. 038-067.
21. MASSI, L.; QUEIROZ, S.L. (2013), "Estudos sobre iniciação científica no Brasil: uma revisão." Em Cadernos de Pesquisa, São Paulo, SP, v. 40, n. 139,p. 173-197.
22. MAYER, F.G.; RODRIGUES, W. (2013), "A influência do capital humano sobre o desenvolvimento econômico: um olhar sobre a educação." Tese (Doutorado em Administração) – Faculdade de Ciências Empresariais, Universidade FUMEC, Belo Horizonte.
23. MATTAR, F. N.; MOTTA, S. L. S. (2014), Pesquisa de Marketing, 7ª edição. Rio de Janeiro: Elsevier.
24. Ministério Público do Rio de Janeiro – Cartilha de Orientação (2014). Disponível em: http://www.

mprj.mp.br/documents/112957/1483675/cartilha_suas_v_logo.pdf Acesso em: 18 de maio de 2016. http://www.mprj.mp.br/documents/20184/25421/cartilha_suas_v_logo.pdf

25. NOGUEIRA, M.A.; CANAAN, M.G. (2009), "Os "iniciados": os bolsistas de iniciação científica e suas trajetórias acadêmicas." Em Revista TOMO, São Cristovão, SE, n. 15,p. 41-70.
26. BRASIL, (2014), PNE – Plano Nacional de Educação. Disponìvel em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/L13005.htm Acesso em: 03 out 2016.
27. BRASIL (2007), Portal da Legislação – Planalto Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7234.htm. Acesso em: 13 mar 2016.
28. PORTES, É. A.; LOPES, C.C. (2011), "Os efeitos do capital cultural na distribuição dos privilégios universitários: o caso dos bolsistas de iniciação científica da UFSJ." Em Revista Tempos e Espaços em Educação, São Cristovão, SE, v.4, n 6, p.57-72.
29. SEN, A. (1998), "Capital humano y capacidad humana" Em Cuadernos de economía (Santafé de Bogotá), Santafé de Bogotá, Colombia, v. 17, n. 29, p. 67-72.
30. SCHULTZ, T. W. (1973a), O Capital Humano. Rio de Janeiro: Zahar Editores.
31. SCHULTZ, T. W. (1973b), O Valor Econômico da Educação. Rio de Janeiro: Zahar Editores.
32. SOUZA, S.A. (2015), "Trajetória Acadêmica dos Alunos de Graduação que Recebem Bolsa-Auxílio." Em Revista de Ensino, Educação e Ciências Humanas, Londrina, PR, v. 9, n. 1, p.15-20.
33. Universidade Federal do Paraná (UFPR) (2019), Índice de Rendimento Acumulado (IRA), revisado em 2019. Disponível em: http://www.prograd.ufpr.br/portal/manualacademico/ira-indice-de-rendimento-acumulado/Acesso em: 05 jul 2016.
34. VALENTINI, F.L.; LAROS, J.A. (2014), "Inteligência e desempenho acadêmico: revisão de literatura." Em Temas em Psicologia, Ribeirão Preto, SP, v. 22, n. 2, p. 285-299.
35. VILLAS BÔAS, G.K. (2003), "Currículo, iniciação científica e evasão de estudantes de ciências sociais." São Paulo, SP, Em Tempo Social, v. 15, n. 1,p. 45-62.

Reseña

La política no tiene rostro de mujer: claves para entender al sujeto político femenino

Fecha de recepción: 15 de noviembre de 2019
Fecha de aceptación: 14 de febrero de 2020

*María Falconí Abad**

Título: *La Construcción social del sujeto político femenino. Un enfoque identitario-subjetivo*.
Autora: Graciela Vélez Bautista
Editorial: Universidad Autónoma del Estado de México, Facultad de Ciencias Políticas y Administración
ISBN: 978-970-819-068-8
Núm. de páginas: 185
Año: 2008

La pregunta con relación a ¿cuáles son los factores identitarios-subjetivos que mantienen a las mujeres subrepresentadas en la esfera pública-política?, es la interrogante fundamental que guía el trabajo de la Dra. Graciela Vélez Bautista[1] en su obra *La Construcción social del sujeto político femenino. Un enfoque identitario-subjetivo*, que da cuenta de un fenómeno vigente en la actualidad y que preocupa profundamente al pensamiento feminista mundial. En efecto, según Naciones Unidas, para el 2019 sólo el 24,3% de las parlamentarias en el mundo son mujeres, mientras hay 23 mujeres jefas de estado o de gobierno de un total de 194 mandatarios, lo que corresponde a un escaso 11,85%, todo ello a pesar de los ingentes esfuerzos de las organizaciones de mujeres, algunos estados y las agencias de cooperación internacional por transformar dicha situación.

La obra constituye un estudio novedoso y pionero en su contexto, porque aborda desde otra perspectiva –la manera cómo se construyen socialmente las identidades y subjetividades femeninas–, el problema global de la exclusión y la baja participación de las mujeres en el mundo de la política.

El feminismo, como movimiento teórico, político y social, ha cuestionado profundamente las desigualdades sociales, especialmente aquellas que mantienen en situación de discriminación y subordinación a las mujeres. En este proceso de análisis, el feminismo ha encontrado que, de todas las esferas de la vida, es la política, el manejo del poder y la toma de decisiones sobre lo público, aquella en la cual persisten las mayores brechas de inequidad, porque alterar las reglas de juego del poder político patriarcal, supone un cambio estructural y cultural de más largo alcance. Acorde con estas constataciones, el objetivo propuesto por la autora para la investigación fue "analizar los procesos de construcción de la identidad y la subjetividad femenina para explicar y comprender la subrepresentación de las mujeres en la esfera público-política (espacio de reconocimiento social). Así como reflexionar sobre las condiciones

*Universidad de Cuenca, Ecuador. Correo-e de contacto: mariafalconiabad@gmail.com

[1] Doctora en Ciencias Sociales. Profesora investigadora de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM). Es integrante del Sistema Nacional de Investigadores Nivel 2 y fundadora y coordinadora del Centro de Investigación en Estudios Avanzados de Género y Equidad de la UAEM.

que propicien la construcción social del sujeto político femenino" (Vélez, 2008: 13).

Para el efecto, la hipótesis del estudio sostiene que "la subrepresentación de las mujeres en la esfera pública-política posee como causa primordial, la construcción de la subjetividad e identidad femenina que tiene lugar en contextos marcados por relaciones de poder que provocan desigualdad y marginación social" (Vélez, 2008: 17). La hipótesis es provocadora y revierte las premisas de las cuales parten normalmente los estudios de género en relación con la participación política de las mujeres, que ponen en el centro del problema, la forma cómo se construye la esfera de lo público-político en una sociedad patriarcal, que, vista así, es externa al sujeto.

La obra se inscribe dentro del campo de los estudios de género, pero también por su enfoque, contribuye a los estudios de la Sociología, la política y la subalternidad. Comprende 5 capítulos que exponen la discusión teórica y los hallazgos empíricos del estudio de campo y finaliza con conclusiones y sugerencias en relación al tema.

La redacción del libro nos propone un recorrido por los principales marcos conceptuales que permiten entender la configuración de la identidad femenina en relación con lo público-político. El capítulo 1 inicia con el abordaje del género como una categoría para el análisis de la realidad social, enmarcado dentro del paradigma del pensamiento feminista. En este punto, a través de las referencias a Lamas, Scott, Stoller, Rubin, Mc.Kinnon, Haraway, De Lauretis, entre otras, la autora argumenta el aporte epistemológico que los estudios de género han dado a la construcción del conocimiento científico y social. En este sentido, las formas diferenciadas de pensar, sentir y actuar de hombres y mujeres, que conforman lo que se ha denominado la masculinidad o la feminidad, son producto de construcciones sociales y culturales, que se transforman en formas de jerarquizar y sobrevalorar lo masculino por sobre lo femenino. De esta manera, se resalta el carácter relacional del género, pues el estudio de las mujeres y de su experiencia supone a la vez, el estudio de los hombres, dentro de una relación de poder que es de dominación y que cruza todas las esferas de la vida, incluida la política.

La obra recoge además los debates dados al interior del pensamiento feminista, mostrando que existen diversas tendencias y planteamientos venidos de las diferentes escuelas de pensamiento. Entre ellos, pone especial énfasis en el cuestionamiento del sistema sexo-género de Gayle Rubin, resaltando la necesidad imperiosa de no considerar a la categoría sexo como estática e inmutable, por el contrario, sexo y género requieren ser historizadas y relativizadas en función de su contexto específico, oponiéndose así a toda pretensión de universalismo. La categoría género debe dar cuenta, además, de los sistemas de diferenciación también jerárquicos que clasifican a las personas, tales como la etnia, raza, nacionalidad, clase y orientación sexual. Esta necesidad le lleva a vincular al género con la identidad y la producción de la subjetividad, en donde destaca el papel del cuerpo como una bisagra que articula lo social contenido en la identidad con lo psíquico, presente en la subjetividad.

Esta reflexión está cruzada además, por la pregunta central del pensamiento feminista, en relación con las causas de la subordinación de las mujeres en la mayoría de las sociedades a lo largo del tiempo, frente a lo cual, la autora recoge el planteamiento de parte del feminismo que sostiene que dicha subordinación es producto de la objetualización de las mujeres, tanto dentro del conocimiento como de la vida cotidiana, en la medida que han sido concebidas como objetos y no como sujetos sociales (base de la subjetividad), y en tanto han sido definidas en función del otro (masculino) y no de sí mismas.

Estas premisas dan cuenta de algunas razones de la subrepresentación de las mujeres en la esfera pública-política, siendo central el tema del poder. El poder público y político es androcéntrico, y por esta característica excluye a las mujeres, sin embargo, la sociedad ha sostenido la creencia de que las mujeres también poseen otro poder, uno "oculto" que es el poder de decisión dentro del hogar. Esta comprensión del poder y la dominación se realiza con el fin de perpetuar su adscripción a los roles tradicionales dentro de la reproducción social de la especie, debido a que "el poder no es solo someter, el poder también se genera en la existencia asumida" (op. cit., p. 42), con lo cual se naturaliza y legitima la exclusión de las mujeres del poder político, que la autora denomina, el poder "auténtico".

Consciente de que las relaciones de género, que estructuran las sociedades y las identidades humanas, son relaciones de poder, Graciela Vélez sostiene que, en la actualidad, el problema del poder consiste en cómo producir la transformación de la mujer de objeto en sujeto histórico y político, cuya respuesta compete no sólo a las mujeres, porque la lucha del feminismo es una lucha trascendente que supone la búsqueda por la democratización de toda la sociedad.

En el capítulo 2, la autora analiza desde una perspectiva constructivista, cómo se produjo el proceso epistemológico de objetualización-exclusión de las mujeres. El constructivismo como método, le permite romper con la dicotomía objeto-sujeto porque la realidad sólo puede ser conocida a través de un sujeto que la interpreta dentro de un contexto específico. El afán de la modernidad occidental por lograr la neutralidad en el conocimiento se identifica con la búsqueda por conseguir la objetividad. Esta supuesta neutralidad en realidad da cuenta de un punto de vista masculino sobre la realidad, de ahí que la relación entre la postura a partir de la cual se conoce el mundo y el mundo que se designa, es denominada objetualización; y, a decir de McKinnon, "mirar al mundo objetivamente es objetualizarlo" (citada por Vélez, op. cit., p. 50).

La objetualización al ser un proceso que configura el mundo social, posibilita que las mujeres sean concebidas como objetos, porque fueron construidas en función del punto de vista masculino, es decir, desde las percepciones, creencias y deseos de los hombres, todo ello como producto de las relaciones desiguales de poder entre los géneros.

Las mujeres se convierten en objetos porque su existencia se basa en "el ser para otro", más que en "un ser para sí", ellas se reconocen en función del reconocimiento del otro, por esta razón, su mirada sobre sí mismas depende de la mirada masculina. En consecuencia, las mujeres también se miran como objetos antes que como sujetos sociales. Frente a esta constatación, la autora se pregunta ¿si las mujeres han sido objetualizadas, qué hacer para construirlas como sujeto? La respuesta a esta interrogante, la desarrolla mediante la reflexión en torno al tema de la subjetividad.

La subjetividad se sustenta en la experiencia humana y se entiende como "la particular concepción del mundo y de la vida del sujeto; está constituida por el conjunto de normas, valores, creencias, lenguajes y formas de aprehender el mundo, conscientes e inconscientes, físicas, intelectuales, afectivas y eróticas" (Lagarde, 1997, citada por Vélez, Ídem., p. 56). La subjetividad está íntimamente relacionada con la identidad, porque la identidad es una autopercepción subjetiva de nosotros/as mismos. La subjetividad está vista además como una fuerza con capacidad de modelar la sociedad, pues a pesar que la subjetividad femenina está determinada por los procesos de socialización, el sujeto tiene la capacidad de actuar y subvertir

estos parámetros, porque según la autora, la subjetividad se construye siempre a través de procesos que tienen como base la interacción con otros y con el mundo, y se determina por la experiencia de vida de cada sujeto, razón por la cual la subjetividad constituye la historia social del sujeto (op. cit., p. 60).

El capítulo 3 aborda el tema de la identidad y el sujeto social. La identidad da cuenta de la ubicación del sujeto en un mundo determinado, lo cual se asume subjetivamente. Las identidades se construyen y reconstruyen permanentemente dentro de marcos sociales constringentes que definen la posición social de cada persona, pero además, las identidades son situacionales y relacionales, permanentes y cambiantes y derivan también de la experiencia biográfica del individuo que construye sus valoraciones en función de dicha experiencia. La identidad organiza la relación de las personas con el mundo y con los demás seres humanos, por eso, las relaciones sociales se convierten en el centro de análisis de los procesos identitarios.

Retomando a Butler (2001), de entre las múltiples identidades que tenemos los sujetos sociales, Graciela Vélez recuerda que la identidad de género es una identidad fundante, porque "las personas solo se vuelven inteligibles cuando adquieren un género" (p. 63). El que la identidad esté sexuada supone que la configuración de la identidad femenina está siempre marcada por relaciones de poder que les han impuesto a las mujeres un tipo de identidad no definida por ellas, una identidad desvalorizada y autodesvalorizadora, una identidad enajenada. A esto se suma que "el ejercicio del poder masculino sobre las mujeres es lo que define la identidad de los hombres como hombres ante sí mismos y a las mujeres como mujeres ante sí mismas (McKinnon, 1995, citada por Vélez, op., cit., p. 69).

El capítulo 4 articula y entrecruza las categorías teóricas abordadas en los capítulos precedentes, aplicándolas al tema de investigación. Empieza por reconocer que asumir una identidad subalterna ha tenido para las mujeres consecuencias sobre todo en el ámbito de lo público, que es precisamente el que expresa el poder masculino en un sistema patriarcal. Ello determina que la identidad y la subjetividad construidas en relación con lo femenino giren en torno a la maternidad, considerada como natural, cuyo ejercicio debe realizarse fundamentalmente en el ámbito de lo privado. Por ello, la reconstitución de la identidad femenina tradicional apela a la construcción de un nuevo orden simbólico que genere a su vez, nuevos significados para lo masculino y lo femenino, así como para la dicotomía público-privado, porque a través de estos símbolos se ha clasificado todo el mundo, teniendo presente que uno de los símbolos más importantes es el lenguaje que desde su androcentrismo, determina nuestra estructura de pensamiento.

Si bien las mujeres se encuentran más representadas que antes en la esfera de lo público, aún están lejos de lograr la paridad, tal como lo establece el espíritu de la Ley de Paridad de Género, aprobada por el Senado de México[1], lo que demuestra que los cambios legales son insuficientes si no van acompañados de una estrategia social, cultural, institucional y política que permita efectivizar en la práctica dichas

[2] La Ley de Paridad de Género es resultado de la reforma electoral 2013-2014, que fue aprobada con la finalidad de procurar la paridad (igual número) entre hombres y mujeres en la integración de todos los cargos públicos. Leyes similares (como la Ley de Cuotas) existen en 13 países latinoamericanos y del Caribe, pues se considera que la paridad es "una condición determinante de la democracia y una meta para erradicar la exclusión estructural de las mujeres en la sociedad" (Archenti, 2011:13). Sin embargo, el Informe de CEPAL redactado por Nélida Archenti, muestra entre otras conclusiones, que el incremento cuantitativo de las mujeres en los órganos de decisión es insuficiente y no ha producido aún los efectos sustantivos esperados.

modificaciones, pues los factores identitarios-subjetivos de género se mantienen.

La lucha de las mujeres por su acceso a la esfera de lo público les ha generado, además, conflictos y contradicciones en relación con su propia subjetividad, porque pasar de lo privado a lo público supone transitar de ser mujer-objeto a mujer-sujeto, y a nivel de la identidad implica, poner énfasis en construirse como un ser para sí y no para los otros. Ello supone entonces, que deben asumir el gobierno de sí mismas, su individualidad y autonomía. El conflicto se produce porque en la práctica no es fácil deconstruir y reconstituir las identidades femenina y masculina, pues no sólo la sociedad ha generado un imaginario sobre las mujeres y sus roles, sino las mismas mujeres se reconocen en él, lo cual les genera sentimientos de culpa y numerosas trabas si intentan transgredir la norma. Incluso, y según Lipovetsky (1999), muchas mujeres luchan por preservar la maternidad y el ámbito doméstico como propio y como su fuente de poder y gratificación. La complejidad del tránsito hacia nuevas identidades y subjetividades no tradicionales hace que las mujeres sobrecarguen su vida al intentar compaginar el mundo doméstico con el productivo, sin embargo, para quienes lo intentan, este tránsito expande su subjetividad que empieza a resignificarse tanto en el espacio público como en el privado.

La noción de autonomía es siempre política, así según Fernández (1997), la autonomía "implica la capacidad de instituir proyectos propios, bajo acciones deliberadas para lograrlos, es decir, subjetivarse como sujetos con capacidad de discernir sus deseos y sus intereses" (op. cit., p. 95), lo que significa en el caso de las mujeres, que alcancen la libertad para actuar por sus intereses y no por los de otros. A esto la autora añade una premisa que se corresponde con las bases del movimiento feminista, al afirmar que el grado de autonomía que alcanza un sujeto no puede separarse del grado de autonomía del grupo social al cual pertenece. Por ello, la lucha no es individual sino colectiva. En este sentido, la construcción de un sujeto político femenino tiene además la tarea democrática de articularse con otros grupos subalternizados que luchan por la reivindicación de sus derechos, por el logro de la igualdad reconociendo sus diferencias.

Enmarcado en este *corpus* de reflexión teórica, uno de los aportes más importantes de esta obra se encuentra en el capítulo 5, que da cuenta del estudio empírico realizado por la autora en el 2006 en la ciudad de Toluca-México[2], a fin de entender desde la práctica y la experiencia de las mujeres, el fenómeno estudiado. La metodología de trabajo fue cualitativa y abordó tres estudios de casos distintivos de la identidad femenina, a través de la técnica de entrevista semiestructurada a profundidad y focalizada en mujeres adultas (35 a 45 años), con base en una muestra intencionada. Una parte de la entrevista se realizó en función de una asociación libre de ideas, técnica basada en el método psicoanalítico de Freud. Para las entrevistas, se usaron como referencia los ejes fundamentales de constitución de la identidad femenina propuestos por Cervantes (1994), a saber: la maternidad y el ser madre; el matrimonio o la unión y el ser esposa o compañera; y, el trabajo y la profesión, o el ser trabajadora o profesionista. Con este marco, se seleccionaron tres casos, el de una mujer que dio prioridad a la maternidad sobre su profesión; una segunda que antepuso su profesión a la maternidad y, la tercera, que fue quien llevó conjuntamente la

[3] Toluca es la ciudad capital del Estado de México y se ubica en su zona central; se caracteriza por ser un polo industrial y su población asciende a cerca de 750.000 habitantes (2015).

maternidad y una actividad profesional-política. Con ellas, la autora intentó reconstruir su proceso de individuación en función de la socialización primaria recibida, los valores y las normas de conducta inculcadas de acuerdo con su género y su autopercepción identitaria.

En cada caso se reflexiona detenidamente, si la configuración de la identidad-subjetividad de las tres mujeres seleccionadas, favoreció o no su proceso de individuación, reflexión crítica y autonomía, que es el sustento para su transformación en sujetos políticos femeninos. Si bien en los tres casos, los valores y principios inculcados desde la más temprana niñez están basados en el orden jerárquico androcéntrico, sin embargo, se puede observar en el segundo y tercer caso que, debido a su historia de vida y experiencias particulares, estas mujeres fueron capaces de romper con esa determinación social por haber desarrollado una visión crítica y cuestionadora. Ellas iniciaron entonces el tránsito a constituirse en sujetos políticos autónomos.

La autora identifica en todos los casos un factor determinante para la configuración de una subjetividad que propicie un desarrollo humano: la libertad. En sus experiencias vitales, las mujeres manifestaron ser socializadas mediante restricciones de género y ansiar una mayor libertad para ser quien deseaban ser. A pesar de los avances percibidos, los casos demuestran la permanencia de factores que obstaculizan la constitución de un sujeto femenino igualitario con relación al masculino (entre ellos, la socialización, la desvalorización del trabajo reproductivo y el espacio privado, la ausencia de políticas de igualdad para conciliar lo público y lo privado, entre otras), porque, aunque se luche por un modelo igualitario a nivel de género, subsisten las desigualdades entre los sexos.

Fundamentada en su estudio empírico, Graciela Vélez sostiene que la construcción del sujeto público femenino requiere la reconstrucción de la identidad y subjetividad femeninas, mediante la ruptura del cerco de lo privado para vincular a las mujeres a la esfera pública, ya que el individuo, el sujeto, es sobre todo un ser político y es por tanto en la esfera de lo público donde se constituye como sujeto pleno de derechos. Para lograrlo, hay que desarrollar las condiciones que lo posibiliten. Una de las tareas al respecto, es la revalorización del trabajo privado, familiar y doméstico; también emerge como fundamental, el propiciar la equivalencia de lo masculino y lo femenino, mediante un proceso de igualación entre los sexos que impida la jerarquización y subordinación. Ello supone, además, abrirse a una alternativa democrática de sociedad que promueva la articulación del movimiento feminista a otros movimientos u organizaciones sociales conformadas por grupos igualmente subordinados, que luchan por la igualdad en la diferencia.

La autora concluye que la construcción de las identidades y subjetividades femeninas es el principal factor que impide la incorporación de las mujeres en la esfera de lo público-político, en un sistema que las excluye y del cual se autoexcluyen, precisamente a causa de dicha subjetividad. Sin embargo, el proceso de objetualización al que han sido sometidas las mujeres en la configuración de su identidad, puede ser deconstruido mediante el análisis y la reconfiguración de dicha subjetividad, y el cuestionamiento de la relación de dominación y poder masculinos; teniendo presente que, la reconstrucción de la identidad femenina es la base del proceso de reconstrucción de la subjetividad. Para lograrlo, es necesario trastocar las creencias, valores, lenguajes y formas de entender y actuar en el mundo. Una nueva subjetividad y un nuevo sujeto femenino estarán fundamentados en la generación de individuación, autonomía y reflexión crítica por parte de las mujeres,

lo que les permitirá enfrentar los postulados universalizantes y esencialistas de las identidades de género tradicionales.

"*La Construcción social del sujeto político femenino. Un enfoque identario-subjetivo*", presenta un sólido bagaje conceptual, así como una adecuada articulación de las categorías del estudio, conformando un corpus teórico que permite la reflexión integral sobre el tema. Su principal contribución es la perspectiva desde la cual se acerca al estudio e investigación de la problemática de la exclusión o baja representación de las mujeres en el mundo de lo público-político, esto es, el acercamiento a la comprensión del proceso de configuración de las identidades y subjetividades de género como la causa primaria de dicha exclusión.

La metodología, el diseño del estudio y el trabajo empírico se constituyen en uno de los mayores aportes de esta obra, y pueden servir de guía para quienes intenten adentrarse en el estudio de las identidades y subjetividades desde un enfoque de género. La apelación al psicoanálisis (socialización primaria, asociación libre de ideas) y a técnicas de investigación cualitativa centradas en la recuperación de la experiencia y el significado de esta para el sujeto, configuraron un método novedoso que dio sus frutos y permitió alcanzar los objetivos propuestos. Quedan sin embargo aristas en el método que permiten abrir el debate y reflexión sobre su uso, por ejemplo, la obtención de conclusiones a partir de la utilización de la asociación libre de ideas, técnica que supone un conocimiento más profundo de los procesos del inconsciente o la necesidad de establecer una tipología más amplia con relación a las adscripciones identitarias de género para las mujeres actuales, cuyas identidades son por definición complejas y en permanente transformación. Estos son retos para desarrollo mismo de la investigación feminista en materia de identidades, subjetividades y constitución de los sujetos políticos femeninos.

Finalmente, es importante resaltar que esta obra es pionera dentro de las investigaciones en ciencias sociales realizadas en la Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM), porque abre a la academia a nuevas formas de entender la realidad, mediante el cuestionamiento al paradigma androcéntrico presente en las ciencias sociales. No es posible entender la realidad si no se la mira desde la experiencia generizada de sus actores, y no es posible construir equidad si no se cuestiona la estructura misma de la inequidad desde el conocimiento y la práctica social y política.

Referencias

1. Archenti, Nélida (2011), *La paridad política en América Latina y El Caribe. Percepciones y opiniones de los líderes de la región*, CEPAL, División de Asuntos de Género, Chile.
2. Vélez Bautista, Graciela (2008), *La construcción social del sujeto político femenino. Un enfoque identitario-subjetivo*, Universidad Autónoma del Estado de México, Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública, México.

LINEAMIENTOS PARA RECIBIR COLABORACIONES

Lineamientos generales

1. Los escritos deberán ser trabajos originales e inéditos con temas de investigación en Ciencias Políticas y Administración Pública, que no hayan sido enviados a revisión al mismo tiempo y no se encuentren publicados, parcial ni totalmente, en ninguna otra revista científica, nacional o extranjera. Así mismo, el autor(es) deberá reconocer que no existen compromisos ni obligaciones financieras con organismos estatales ni privados que puedan afectar el contenido, resultados o conclusiones de sus respectivas publicaciones.
2. Por el carácter eminentemente científico de la revista no se aceptarán trabajos de género periodístico o comentarios generales sobre algún tema.
3. Los textos pueden ser artículos, ensayos y reseñas de libros.
4. El nombre del autor deberá ir acompañado de sus datos curriculares más importantes, como la especialidad de sus estudios, institución, nacionalidad, ocupación actual, teléfono(s), domicilio y correo electrónico.
5. Se aceptan trabajos en español, inglés y portugués.
6. La recepción de un documento no implica su aceptación para ser publicado.
7. Las colaboraciones serán sometidas, en primera instancia, a un dictamen editorial para verificar que cumplan con todos los lineamientos establecidos. Sólo aquellas colaboraciones que acrediten el dictamen editorial continuarán con el proceso de dictamen, las colaboraciones que no cumplan con esta condición se considerarán rechazadas.
8. Una vez acreditado el dictamen editorial se procederá a la firma de la declaratoria de originalidad, la cual deberá ser remitida (ya sea personal o vía correo electrónico) a la revista.
9. Las colaboraciones que acrediten el dictamen editorial serán enviadas a dos pares académicos, quienes dictaminarán, de forma anónima, si el documento: a) Es aprobado y será publicado tal y como está, b) Aprobado una vez atendidas las modificaciones menores, c) Es condicionado y puede ser publicado, pero con modificaciones sustanciales, d) Es rechazado. En caso de controversia en los resultados, se enviará a un tercer dictaminador, cuya decisión determinará la publicación, o no, de la contribución. El resultado del dictamen se hará llegar al autor(es) y será inapelable. Se dará como tiempo límite 30 días naturales para que el autor(s) realice, en su caso, las correcciones solicitadas por los dictaminadores, de lo contrario, el manuscrito se considerará rechazado.
10. El límite para reenvíos de un trabajo será de tres, después de ello, el artículo será rechazado por superar dicho límite.
11. El proceso de dictamen de los manuscritos está determinado por el número de colaboraciones en

lista de espera, la revista informará a los autores sobre el proceso de evaluación y edición de sus trabajos en cada una de sus respectivas etapas.

12. El sistema de arbitraje recurre a evaluadores, tanto externos como internos, de la entidad que la pública, quienes son investigadores y profesores con prestigio nacional e internacional, implementando así un sistema objetivo para salvaguardar la confidencialidad, tanto del autor como del dictaminador de los documentos, así como para asegurar la imparcialidad de los dictámenes, éstos se realizan con el sistema doble ciego y los resultados obtenidos se conservan bajo el resguardo del Comité Editor.
13. La revista deberá publicarse de manera cuatrimestral de acuerdo al siguiente calendario: enero-abril, mayo-agosto y septiembre-diciembre, cada número se integrará por ocho artículos y una reseña que al momento de cierre de la edición hayan sido aprobados para su publicación. De acuerdo con los criterios de contenido de la publicación, *Espacios Públicos* se reserva el derecho de adelantar o posponer la publicación de los artículos aceptados.
14. Una vez que el trabajo ha sido aprobado para su publicación, el autor(es) cederá la propiedad de los derechos de autor a *Espacios Públicos* para que su artículo y materiales sean reproducidos, publicados, editados, fijados, comunicados y transmitidos públicamente en cualquier forma o medio, incluido Internet, en la modalidad *Open Access*, así como efectuar su distribución al público en el número de ejemplares que se requieran y su comunicación pública, en cada una de sus modalidades, incluida la puesta a disposición del público a través de medios electrónicos, ópticos o de cualquier otra tecnología, para fines exclusivamente científicos, culturales, de difusión y sin fines de lucro. Para ello, el autor (es) debe remitir (ya sea personal o vía correo electrónico) el formato de Carta-Cesión de la Propiedad de los Derechos de Autor (que se puede consultar en la página web de la revista: http://politicas.uaemex.mx/espaciospublicos/) debidamente requisitada y firmada por el autor(es).
15. Los textos deberán entregarse en cd-rom en Word para Windows, de cualquier versión, acompañados de una impresión, y/o por correo electrónico.
16. *Espacios Públicos* se reserva el derecho de realizar la corrección de estilo y cambios editoriales que estime oportunos para mejorar los documentos aceptados.
17. No se devolverán originales.
18. La recepción y procesamiento de las colaboraciones no tiene costo.
19. Todo caso no previsto en los lineamientos será atendido y resuelto por el Comité Editorial de la revista.

Para artículos y ensayos

1. Todo artículo o ensayo deberá tener una metodología discursiva que incluya los siguientes apartados: título en el idioma original y en inglés, nombre del autor, resumen, palabras clave, introducción o presentación, desarrollo, conclusiones, propuestas y/o recomendaciones, así como fuentes bibliográficas.
2. Sólo se aceptarán documentos presentados por un máximo de cuatro autores, el primer nombre que aparezca en el trabajo se considerará autor principal y el o los siguientes será(n) coautores.
3. La extensión de los escritos deberá ser de 15 cuartillas, como mínimo, y 30 como máximo.

4. El tipo y tamaño de letra a utilizar en los trabajos será Times New Roman, a 12 puntos, con un interlineado de 1.5.
5. Se recomienda la inclusión de subtítulos cada dos cuartillas, aproximadamente. Los títulos y subtítulos podrán ser modificados por el Comité Editor. No se aceptan epígrafes al inicio del trabajo.
6. Todo artículo deberá contener un resumen de entre 100 y 150 palabras, el cual deberá señalar el objetivo, la metodología y los resultados o conclusiones principales del trabajo. Presentar cinco palabras clave. El resumen y las palabras clave se presentarán en el idioma original y en inglés.
7. Las siglas deben ir desatadas la primera vez que aparezcan en el texto, seguido de la sigla entre paréntesis: Organización de las Naciones Unidas (ONU).
8. Las notas a pie de página se deberán utilizar con carácter aclaratorio o explicativo y no se deberán utilizar para indicar o hacer referencia a fuentes bibliográficas.
9. Las gráficas, cuadros y esquemas deberán ser ordenados numéricamente (números arábigos), de acuerdo con la secuencia de aparición en el texto, así como referenciar la fuente (pie de figura). El formato para imágenes deberá ser JPG y procesarse en escala de grises (blanco y negro), sin ningún tipo de resaltado o textura. Tampoco deberán ser copia de Internet. En el caso de las tablas y gráficas deberán enviarse en el formato original de creación. Sólo se admitirán fotografías en casos excepcionales. El autor(es) será responsable de obtener los permisos para la reproducción de aquellos materiales con derechos de autor, para lo cual deberá anexar copia de los respectivos permisos a la revista.
10. Las referencias bibliográficas utilizadas en el texto seguirán el sistema autor-fecha, también conocido como Sistema Harvard. Se elaboran bajo el siguiente formato: apellido del autor, año de edición: página o páginas. Todo lo anterior deberá ir entre paréntesis.

Ejemplos:

- Citas textuales: "La diputación provincial fue la institución más interesante, entre las establecidas por la Constitución española de 1812" (Benson, 1980: 11).
- Benson menciona que "La diputación provincial fue la institución más interesante, entre las establecidas por la Constitución española de 1812" (1980: 11).
- Más de tres autores (Álvarez *et al.*, 1990: 23).
- Si se refiere a la idea global de un autor, se indica autor y año: Por un lado señala Benson (1980) que el virrey ejecutaba lentamente los mandatos de la constitución...
- Si el autor tiene más de una publicación del mismo año, deben ordenarse alfabéticamente y se les distinguirá con una letra minúscula después del año: (Uvalle, 2003a: 90) y (Uvalle, 2003b: 75).
- Información sin autor, contenida en prensa. Periódico, fecha abreviada: página sección. (La Calle, 08/03/2002: 3C). Si es con autor (Carmona, 24/06/2003: 6 El Nacional).
- Leyes: Autor, año: artículo (IFE, 1999: Artículo 15).

11. La bibliografía empleada en el trabajo se enlistará de forma alfabética y numerada; únicamente la

bibliografía que sea citada en el documento. Se consigna al final del texto bajo el sistema Harvard. Apellido(s) y nombre completo, año entre paréntesis, *título en cursivas*, número de edición (no se anota si es la primera edición), lugar, editorial.

Ejemplos:

Libro
Benson, Nettie Lee (1980), *La diputación provincial y el federalismo mexicano*, 2a ed., México, El Colegio de México / LI Legislatura Cámara de Diputados.
Álvarez, Norma *et al*. (1990), *Reforma del sistema político mexicano*, México, Diana.

Obras de instituciones
Nombre de la institución, año, título y ciudad.
uaem (Universidad Autónoma del Estado de México) (2002), *Programa de estímulos al desempeño del personal docente*, Toluca.

Revista
Aguilar Hernández, Felipe (2001), "La universidad y las profesiones del nuevo milenio", en *Revista Espacios Públicos*, año 4, núm. 8, Toluca, UAEM, Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública, pp. 231-249.

Periódico
Nombre del periódico, fecha abreviada, título del trabajo, ciudad, país.
La Calle, 24/06/2003, "Demandará diputado Emilio Ulloa a procurador mexiquense por difamación", Toluca, México.
Carmona Soto, Aída (2003), "*Espacios Públicos* logra una presencia internacional", en *La Calle,* 24 de junio, Toluca, México.

Leyes
Autor, año, nombre de la ley, ciudad.
IFE (Instituto Federal Electoral) (1999), *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, México.

Diccionario
Debbasch, Charles *et al*. (1985), *Diccionario de términos políticos*, Bogotá, Ed. Temis.
Diccionario Oxford Escolar (1996), México, Oxford University Press.

Enciclopedia
Enciclopedia de México (1987), t. 9, México, SEP.
Documentos electrónicos

Responsabilidad principal, título, tipo de soporte [en línea, CD-ROM, cinta magnética, disquete], lugar de publicación, editorial, fecha de edición.
Monterroso Salvatierra, Neptalí (2000), "La participación de la sociedad civil en el manejo de los recursos forestales", en *Seminario-taller internacional sobre metodologías participativas para el desarrollo forestal sostenible* [CD-ROM], Petén Guatemala, 3-7 de abril.

Internet
Responsabilidad principal, título, fecha de la cita, disponibilidad y acceso.
Salazar Medina, Julián (2003), *Reseña histórica*, s/f, en http://l48.215.9-2/his.html, consultado el 16 de octubre de 2003.

Obras del mismo autor y año
Si de un mismo autor existen varias referencias de un mismo año, se especifican los años seguidos en un orden alfabético.
Uvalle, Ricardo (2003a), "El servicio profesional y la nueva gerencia pública en México", en *Memoria del Foro Profesionalización del servicio público en México: hacia la innovación y la democracia*, México, Gárgola Ediciones, pp. 89-90.
Uvalle, Ricardo (2003b), *La ética del servidor público*, Toluca, IAPEM.

PARA RESEÑAS:

1. Las reseñas deberán ser sobre libros relacionados con las Ciencias Políticas y Administración Pública, cuya publicación sea, como máximo, de dos años previos a la fecha de publicación de la revista.
2. Sólo se aceptarán reseñas presentadas por un solo autor.
3. Las reseñas tendrán una extensión de cinco cuartillas como mínimo y máximo 10 cuartillas, y deberán utilizar el tipo de letra Times New Román, a 12 puntos, con un interlineado de 1.5.
4. La reseña deberá tener un título diferente al del libro que se presenta.
5. El autor deberá anexar la portada de la reseña del libro en formato jpg, además deberá añadir los siguientes datos: título de libro, autor(es), año, editorial, país, número de páginas y número isbn.
6. Las reseñas serán seleccionadas por el Comité Editorial de la revista en función de su calidad y actualidad.

ENVÍO DE TRABAJOS:

Las colaboraciones deberán entregarse en la siguiente dirección: Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Cerro de Coatepec, Ciudad Universitaria, Toluca, Méx., C.P. 50100. Tel. (01-722) 2131607 o 2150494, a la atención de Ma. Cristina Reyes Montes, o en el correo electrónico: espaciospub@uaemex.mx

PUBLICATION GUIDELINES

General guidelines

1. The proposals that are sent in must be original and related to Political Science and Public Administration topics. Such proposals must not have been already published, submitted for review to another publication or partially published in any other scientific, national or foreign journals. Likewise, the author(s) must acknowledge that there are no previous commitments or financial obligations to State or private organizations that could influence either the content, the results or the conclusions of their respective publications.
2. The submissions must be of a scientific nature. Opinion or journalistic documents will not be accepted.
3. The proposals can be articles, essays or book reviews.
4. The author's name must include the most relevant information from his curriculum: academic degrees, institution, nationality, current occupation, telephone(s), address and email.
5. Articles can be written only in Spanish, English or Portuguese.
6. The reception of a proposal does not automatically imply that it will be published.
7. All the collaborations are submitted, at first, to an editorial review, which consists in verifying the content and its compliance with all the established guidelines.
8. Once the editorial review is approved, the disclaimer of originality is signed. The authors of the proposals must remit (physically or via e-mail) the disclaimer (which is available on the website of the journal) along with the signature of the author(s).
9. The proposals that have been approved in the preliminary stage will be sent to two – pairs of certified academics, who will anonymously determine the following decisions: a) Approved and it will be published as is, b) Approved once minor modifications have been made, c) On hold and could be published if certain substantial modifications are made d) Rejected. In case of a controversial decision, the proposal will be sent to a third evaluator, who will determine if the submission will be published or not. The results will be sent to the authors and it will be final. There will be a 30-day period to turn in the proposals with their respective corrections; otherwise the proposal will be dismissed.
10. The proposal can only be sent three times for corrections. If this number exceeds, then the proposal will be rejected.
11. The approval of the proposals is determined by the number of collaborations that are pending on the waiting list. *Espacios Públicos* will keep the authors updated about the process of evaluation and edition of the proposals in each phase of the process.

12. The arbitration system relies on the internal and external advisers. These advisers that are affiliated to *Espacios Públicos* are professors and researchers with national and international prestige. The approval system is an objective system that ensures the confidentiality between the author and the evaluator in order to assure the impartiality of the decisions. Such system is based on double-blind review and the Editorial Board will safeguard the results.
13. *Espacios Públicos* must be published every quarter in accordance to this calendar: January – April, May – August and September – December. Every volume will be comprised of 8 articles and a book review. All of these proposals have been previously approved for publication. In accordance to the criteria of content of this publication, *Espacios Públicos* reserves the right to advance or postpone the publication of certain approved proposals.
14. Once the proposal has been approved for publication, the author(s) must relinquish their intellectual property to *Espacios Públicos* so that the article and other materials can be reproduced, published, edited, set and transmitted publically in any form or medium, including the Internet through Open Access. Also *Espacios Públicos* is committed to the publication of their quarterly publication through printed, electronic, optical and any other medium for scientific, cultural, educational purposes. This effort is pro bono, which means that no profit is expected from the dissemination of the scientific content that is subscribed to *Espacios Públicos*. The authors of the proposals must remit (physically or via e-mail) the letter of Transfer of Copyright (which is available on the website of the journal: http://politicas.uaemex.mx/espaciospublicos/) along with the signature of the author(s).
15. The proposals must be delivered in Word documents in a cd-rom, along with a printed version or an electronic version of the file attached in an e-mail.
16. *Espacios Públicos* holds the rights to modify the content of the proposal in order to accommodate certain redaction changes and editorial modifications that are deemed appropriate.
17. The original documents and materials will not be returned.
18. The reception and process of approval will not be paid by the authors of the proposals.
19. The Editorial Board of *Espacios Públicos* will solve all of the issues in relation to the general guidelines.

ARTICLES AND ESSAYS

1. Every article or essay must have a discursive methodology that includes the following sections: title in original language and English, name of author, abstract in original language and in English, keywords, introduction, conclusions, proposals and/or recommendations, as well as the bibliographical sources.
2. The maximum number of authors per proposal is four. The first name that appears on the proposal shall be deemed as the lead author and/or the following will be the coauthors.
3. The proposal must be between 15 and 30 pages in length.
4. The format of the proposal must be the following: Times New Roman, 12 points with a 1.5 spacing.
5. The inclusion of headings is recommended every two pages or so. Titles and subtitles may be amended by the Editorial Board. An epigraph at the beginning of the proposal is not accepted.

6. All of the articles must include an abstract of between 100 and 150 words, which shall state the purpose, methodology and main results or conclusions. Five keywords must be aggregated as well. The abstract and keywords will be presented in the original language and in the English language.
7. Acronyms must be defined the first time they appear in the text with the definition and the acronym inserted in a bracket. E.g.: United Nations (UN).
8. Notes and footnotes shall be used for explanatory purposes and should not be used to indicate or refer to bibliography.
9. Graphs, charts and diagrams shall be sorted numerically (in Arabic numerals) according to the sequence of appearance in the text and the reference source (figure or caption). The format of these objects must be in the jpg format and processed in grayscale (black and white), without any highlighting or additional textures. None of these objects shall come from a source that is not the author's. Tables and graphs shall be submitted in their original format. Photographs will be accepted in exceptional cases. The author(s) will have to acquire the copyright permission to reproduce elements produced by a third party; therefore the author must also send a letter from the third party which indicates that his graphs, images or schemes may be used.
10. The references used in the proposal must go according to the Harvard citation system. They must be presented in the following format: last name, year of publication: page or pages. The citation must be enclosed in parentheses.

Examples:

- Citations: "The county council was the most interesting institution, including those established by the Spanish Constitution of 1812" (Benson, 1980: 11).
- Benson mentions that "The county council was the most interesting institution, including those established by the Spanish Constitution of 1812" (1980: 11).
- More than three authors (Alvarez *et al.*, 1990: 23).
- If the citation refers to the whole idea of an author, then the year of the publication must be enclosed in parentheses: Benson (1980) states that the viceroy was slowly excising his constitutional mandates...
- If the author has more than one publication of the same year, then the publications should be listed alphabetically and distinguished by a lower case letter after the year: (Uvalle, 2003a: 90) and (Uvalle, 2003b: 75).
- In the case that a citation of a newspaper does not have the name of the author the citation must have this structure: Newspaper, date: section page (La Calle, 08/03/2002: 3C). If there is an author, then the quote must be as follows: (Carmona, 24/06/2003: 6 *El Nacional*).
- Laws or legislations: Author, year: Article (IFE, 1999: Article 15).

11. The referenced bibliography must be cited alphabetically and shall be listed; only the bibliography cited must be included in the document. The Harvard system must be implemented in the following order: Name(s) and full name, (year in parentheses), *title in italics*, edition number, place, publisher.

Examples:

Book:
Benson, Nettie Lee (1980), *The county council and the Mexican federalism*, 2nd ed., Mexico, El Colegio de Mexico / LI Legislature House of Representatives.
Alvarez, Norma *et al*. (1990), *Reform of the political system*, Mexico, Diana.

Institutional documents:
Name of institution, year, title and city.
uaem (Autonomous University of the State of Mexico) (2002), *Incentives Programme performance of teachers*, Toluca.

Journal:
Aguilar Hernandez, Philip (2001), "The university and the professions of the new millennium", *Journal Public Spaces*, Year 4, no. 8 Toluca, UAEM, Faculty of Political Science and Public Administration, pp. 231-249.

Newspaper:
Name of the newspaper, brief date, title, city, country.
La Calle, 24/06/2003, "Will Demand deputy prosecutor Emilio Ulloa mexiquense defamation", Toluca, Mexico.
Carmona Soto, Aida (2003), "*Espacios Públicos* achieved an international presence" in *La Calle*, June 24, Toluca, Mexico.

Laws:
Author, year, name of the law, city.
IFE (Federal Electoral Institute) (1999), *Federal Code of Electoral Institutions and Procedures*, Mexico.

Dictionary:
Debbasch, Charles *et al*. (1985), *Dictionary of Politically*, Bogotá, Ed. Themis.
Oxford School Dictionary (1996), Mexico, Oxford University Press.

Encyclopedia:
Encyclopedia of Mexico (1987), t. 9 Mexico, SEP.

Electronic documents:
Author, year, title, media type [online, cd-rom, magnetic tape, diskette], place of publication, publisher, date of publication.
Monterroso Salvatierra, Neptalí (2000), "The participation of civil society in the management of forest resources", *International seminar-workshop on participatory methodologies for sustainable forest development* [cd-rom], Peten Guatemala, 3-7 April.

Internet:
Author, year, title, date of appointment, availability and access.
Medina Salazar, Julian (2003), *Historical Overview,* s/f, at http: //l48.215.9-2/his.html, accessed October 16, 2003.

Works by the same author and year:
If the same author there are several references in the same year, specify the year followed by an alphabetical order.
Uvalle, Ricardo (2003a), "Professional Service and the New Public Management in Mexico", *Memorial Forum professionalization of public service in Mexico: towards innovation and democracy,* Mexico, Gargoyle Editions, pp. 89-90.
Uvalle, Ricardo (2003b), *The ethics of public servants*, Toluca, IAPEM.

FOR REVIEWS:

1. Book reviews must be related to Political Science and Public Administration publications that have been at the most two years old before it gets published by *Espacios Públicos.*
2. Book reviews submitted by a single author will only be accepted.
3. All book reviews must be between 5-10 pages in length. The format of the book review must be the following: Times New Roman, 12 points, with a 1.5 spacing.
4. The book review must have a different name from the book, which the review is based on.
5. The author must attach the cover of the book in a jpg format file and another file with the following information: title of book, author(s), year, publisher, country, number of pages and isbn.
6. All the book reviews will be selected by the Editorial Board according to the quality and relevance of the themes of the book.

SUBMISSION:

All of the proposals must be delivered to the following address: Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Cerro de Coatepec, Ciudad Universitaria, Toluca, Méx, C.P. 50100. Tel. (01-722) 2131607 or 2150494. All messages or documents must be forwarded to Ma. Cristina Reyes Montes. e-mail: espaciospub@uaemex.mx

revista del instituto electoral del estado de méxico

apuntes electorales

Apuntes Electorales es una publicación semestral de acceso abierto que tiene como objetivo promover y difundir la cultura política electoral; se compone de artículos y ensayos originales derivados de investigaciones científicas, así como de reseñas de libros. Los primeros pueden ser abordados desde un enfoque local o internacional, histórico o contemporáneo, comparativo o de caso.

Consulta de acervo
y envío de colaboraciones:
http://aelectorales.ieem.org.mx

Contacto:
apunteselectorales@gmail.com

IEEM
Instituto Electoral del Estado de México

DOAJ DIRECTORY OF OPEN ACCESS JOURNALS · Dialnet · REDIB Red Iberoamericana de Innovación y Conocimiento Científico · CLASE Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales y Humanidades · latindex · biblat Bibliografía Latinoamericana

CONVERGENCIA
REVISTA DE CIENCIAS SOCIALES
AÑO 25
NÚM. 78
SEP. - DIC. 2018
PUBLICACIÓN CUATRIMESTRAL
ISSN 1405-1435

Análisis de la discriminación laboral hacia las mujeres en Ecuador 2007-2016
Wilson Santiago Albuja-Echeverría y María José Enríquez-Rodríguez

The education reform at the subnational level: harmony and dissonance
Javier Rojas

Socialización y radicalización política en militantes del Partido Comunista del Perú- Sendero Luminoso (PCP-SL)
Eli Malvaceda, Juan Herrero y Jossue Correa

Representaciones y estereotipos latinoamericanos en las series españolas de prime time (2014-2017)
Luis M. Romero-Rodríguez, Patricia de-Casas-Moreno, Pablo Maraver-López y M. Amor Pérez-Rodríguez

Migraciones internacionales chiapanecas (2000-2007). Diferenciación socioespacial de contextos de expulsión
Guillermo Castillo, Jorge González y María José Ibarrola

Transparencia en los municipios españoles: determinantes de la divulgación de información
Francisca Tejedo-Romero, Joaquim Filipe Ferraz-Esteves-Araujo

Valor público, gobernanza y Tercera Vía
José Fernández-Santillán

Política y religión: martirio jesuita y simbolización monárquica de las Marianas
Fernando Ciaramitaro

La Educación Intercultural en Chile desde la perspectiva de los actores: Una co-construcción
Nolfa Ibáñez-Salgado y Sofía Druker-Ibáñez