

**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. 55

*“2019, Año del 75 Aniversario de la Autonomía ICLA-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 Apoyo editorial**

Ma. Cristina Reyes Montes  
Pedro Asgard Olivares López

Edición a Cargo de la Dirección de Publicaciones Universitarias

#### **Coordinador de Publicaciones Periódicas**

Alaín García Peñaloza

#### **Corrección de estilo Diseño editorial**

Erika Mendoza Enríquez  
Ángel Alejandro Esquivel López

ESPACIOS PÚBLICOS, revista de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UAEMéx. año 21, No. 55, mayo-agosto 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 septiembre de 2019.

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

# Contenido

## Ensayos y Artículos

### **Propuesta de Modelo Integral para el entendimiento y desarrollo de ciudades Inteligentes**

Proposal for a Comprehensive Model for the Understanding and Development of Smart Cities

*Gabriela Quintanilla Mendoza*

*José Ramón Gil García* ..... 7

### **Sociedad civil en el Magreb: entre democracia y persistencia del autoritarismo**

Civil society in the Maghreb. Between democracy and the persistence of authoritarianism

*Carmelo Pérez Beltrán* ..... 29

### **O Gasto Governamental com a Seguridade Social Brasileira: uma análise à luz da Teoria da Escolha Pública e da corrente de pensamento Marxista**

Government Expenditures with Brazilian Social Security: an analysis in the light of the Public Choice Theory and the Marxist current of thought

*Nara Cristina Ferreira Mendes*

*Walison dos Santos Reis*

*Abimael de Jesus Barros Costa*

*José Matias-Pereira* ..... 51

### **Proposição de um instrumento de transparência voltado as pró-reitorias de gestão de pessoas em universidades públicas brasileiras**

Proposition of transparency instrument to human resources management units from Brazilian public universities

*Elizeu Oliveira da Silva*

*Rosana da Rosa Portella Tondolo*

*Elaine Garcia dos Santos*

*Elvis Silveira Martins* ..... 75

### **Avanços e limitações dos espaços de participação cidadã: institucionalização do sistema único de saúde em um conselho municipal brasileiro**

Advances and limitations of spaces for citizen participation: institutionalization of the single health system in a Brazilian municipal council

*Paula Belgo Moraes*

*Gustavo Melo Silva* ..... 89

### **Las 74 zonas metropolitanas de México: hacia una clasificación político-electoral**

The 74 metropolitan areas of Mexico: towards a political-electoral classification

*Javier Rosiles Salas* ..... 103

### **Análisis de la paridad e igualdad política en dos estados panistas: Guanajuato y Puebla**

Political equality in two panistas states: Guanajuato and Puebla

*Ma. Aidé Hernández García*

*Patricia Fabiola Coutiño Osorio* ..... 125

### **Experiencia de la paridad y la persistencia de desigualdades de género en el congreso del Estado de México y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal**

Experience of parity and the persistence of gender inequalities in the congress of the State of Mexico and the Legislative Assembly of the Federal District

*Silvia García Fajardo*

*Ana Elisa Banderas Miranda*

*Norma Baca Tavira* ..... 151

Reseña

### **Las paradojas de la alternancia**

*María Alejandra Vizcarra Ruiz* ..... 179



# Ensayos y Artículos



# Propuesta de Modelo Integral para el entendimiento y desarrollo de ciudades Inteligentes

Proposal for a Comprehensive Model for the Understanding and Development of Smart Cities

Fecha de recepción: 27 de mayo de 2019

Fecha de aceptación: 10 de enero de 2020

*Gabriela Quintanilla Mendoza\**

*José Ramón Gil García*

## RESUMEN

Los procesos de globalización e integración han propiciado cambios en las ciudades del mundo que van desde el aumento de población hasta el surgimiento de problemas complejos y de difícil solución. Para enfrentar estos nuevos problemas fue necesario realizar inversión en diversos tipos de tecnologías incluyendo algunas tecnologías disruptivas y el Internet de las cosas que conecta personas y dispositivos. A partir de estos cambios han surgido las ciudades inteligentes. Muchos estudios se realizaron para determinar su conformación; sin embargo, los modelos de ciudad inteligente hasta ahora tienen múltiples componentes y no existe un consenso en cuanto al número o la importancia de los distintos elementos incluidos. El presente artículo propone un nuevo modelo integral que argumentamos, es más fácil de entender y usar.

**PALABRAS CLAVE:** tecnologías de la información, ciudad Inteligente, dimensiones, factores, estrategias.

## ABSTRACT

The processes of globalization and integration have led to changes in cities around world ranging from the increase in population to the emergence of complex problems, which are not easy to solve. To face these new problems, it has become necessary to invest in various types of technologies including some disruptive technologies and the Internet of Things, which connects people and devices. From these changes, Smart Cities have emerged. Many studies have been conducted to determine its conformation; however, the smart city models so far have multiple components and there is no consensus about the number, or the importance of the different elements included. This article proposes a new integral model that we argue is easier to understand and use.

**KEY WORDS:** information technologies, smart city, dimensions, factors, strategies.

\*Universidad Pedagógica Nacional, México. Correo-e de contacto: gabriellag@yahoo.com

## INTRODUCCIÓN

En la actualidad, la urbanización es un hecho; de forma permanente, mucha gente arriba a las ciudades con la finalidad de trabajar y mejorar su calidad de vida. Sin embargo, este hecho ha traído como consecuencia la sobrecarga de los servicios existentes y dificultades para satisfacer las necesidades de todos los habitantes de las grandes ciudades. La creciente urbanización requiere de nuevas formas de afrontar los problemas y administrarlos siempre con miras a proteger el medio ambiente. Así debe solventarse el desempleo, el transporte público, los servicios de agua, luz y basura, así como el crecimiento de la cantidad de adultos mayores y los problemas que ello acarrea como el incremento en los costos de salud y pensiones.

La tecnología se convierte en un instrumento clave para impulsar posibles soluciones a algunos de los principales problemas. Las tecnologías de información asociadas con servicios e individuos han ido complementando o sustituyendo a las infraestructuras urbanas existentes, dando paso a una nueva infraestructura basada en sensores e interrelaciones entre dispositivos diversos, que abren las puertas al flujo de información y datos, y al desarrollo de nuevos procesos institucionales y organizacionales que, en su conjunto, han llevado al desarrollo y consolidación de ciudades Inteligentes<sup>1</sup> alrededor del mundo como Singapur, Barcelona, Buenos Aires o Dubai.

Conforme las ciudades se han ido desarrollando, los estudiosos han creado modelos que enfatizan

diversos aspectos, siempre priorizando a la gente y a la tecnología como factores alrededor de los cuales se ha construido una gran red que conforma un sistema de sistemas. Por su naturaleza, los modelos multidimensionales, que describen a una ciudad Inteligente, se integran por diversos componentes, mecanismos, principios y dimensiones que facilitan la construcción de redes de banda ancha, sistemas operativos y sistemas urbanos integrados (Komninos, Bratsas, Kakderi & Tsarchopoulos, 2015: 1). Algunos de estos modelos fueron analizados de forma breve en este documento y, a partir de ellos, se desarrolla un modelo integral para el entendimiento de una ciudad Inteligente como un todo holístico que conforma una gran red o un rompecabezas donde las piezas se interrelacionan para crear un todo. Consideramos que esta forma de conceptualizar las ciudades Inteligentes puede ayudar a entender más fácilmente no sólo las diferentes dimensiones o componentes, sino también sus interrelaciones, por lo que este modelo puede ser útil tanto para el estudio como para el desarrollo de iniciativas relacionadas con ciudades Inteligentes.

El presente artículo contiene seis apartados, incluyendo la presente introducción. Con el segundo apartado se busca conformar el marco teórico conceptual que permita entender los conceptos básicos relacionados con ciudades Inteligentes. Particularmente se explican sus componentes, dimensiones o subsistemas. En el tercero se identifican y explican los modelos existentes que se consideró son representativos de

<sup>1</sup> Resulta importante diferenciar el término *Smart*. El término significa 'inteligente' y refiere la capacidad de los seres humanos para razonar, pensar, comprender y aprender. Al ser aplicado a un aparato la connotación cambia y se entiende como una programación que permite en un momento dado realizar acciones independientes. Aplicado a la ciudad, implica el uso y aprovechamiento de las tecnologías de la información y los datos con la finalidad de mejorar la innovación, el aprendizaje y el conocimiento, así como realizar decisiones inteligentes para la solución de problemas y mejorar la calidad de vida de modo sustentable (Albino, Berardi & Dangelico, 2015: 1730; Komninos, 2002: 11, 188). En la literatura, el término envuelve a los conceptos de *Intelligent city*, *Weird city*, *Knowledge city*, *Virtual city*, *Digital city* y más (Vid., Cocchia, 2014: 19). Por tanto, en este documento se traduce el término *Smart* como Inteligente con mayúscula, lo que permitirá hacer énfasis en su contenido.

una visión más integral de ciudad Inteligente. En el cuarto se presenta la metodología llevada a cabo para esta investigación; en el quinto se plantea el modelo integral, y en el sexto se plasman las conclusiones.

## HACIA UNA DEFINICIÓN MULTIDIMENSIONAL DE CIUDAD INTELIGENTE

Las ciudades del mundo continúan creciendo convirtiéndose en sistemas interconectados de personas, empresas, redes de comunicación y servicios que afectan la economía y el medio ambiente. En ellas vive más del 50% de la población mundial, lo que ha provocado que la infraestructura urbana –transporte, servicios de educación y salud, entre otros– haya sido rebasada. A ello habrá que adicionar el impulso que las tecnologías de información han tenido en la sociedad, dado que su ubicuidad ha facilitado la comunicación y la colaboración para lograr una mayor democratización y con ella nuevas formas de planear y gobernar. Es en este crecimiento poblacional urbano y de desarrollo tecnológico que se desarrolla una manera nueva e inteligente de administración urbana, donde se inserta la idea de la ciudad Inteligente o *Smart City*.

El concepto de ciudad Inteligente es impreciso. No hay una definición única a la cual se pueda acceder y que permita saber exactamente a qué se refiere esta idea. Así, se observan cuatro aproximaciones: a) ciberciudad o ciudad digital, entendida como una reconstrucción virtual de la ciudad; b) ciudad de la información, comunidades electrónicas o ciudad virtual, referida al uso de aplicaciones electrónicas y digitales para administrar operaciones y funciones de una ciudad; c) espacios inteligentes, donde el medio ambiente es integrado a las tecnologías de información para crear espacios interactivos, esto es, las tecnologías de información y los sistemas de sensores se

incrustan en los objetos cotidianos; d) territorio que integra sistemas de innovación y tecnologías de información dentro de una localidad combinados con creatividad, innovación y conocimiento (Komninos, 2006: 1-2).

Entonces, la ciudad Inteligente podría definirse como aquella donde las tecnologías de información son aprovechadas para crear datos que, al vincularse con el medio ambiente sustentable, la economía, la infraestructura urbana y la gobernanza, permiten lograr una mayor racionalización de los recursos y una administración más eficiente, integrando áreas que adoptan y promueven el aprendizaje, el desarrollo tecnológico y la innovación por un lado, y espacios digitales, procesamiento de la información, transferencia de conocimiento y herramientas tecnológicas, por el otro (Komninos, 2006: 1). El desarrollo de una ciudad Inteligente implica planeación, es decir, analizar aspectos y situaciones donde las tecnologías de información pueden ser aprovechadas para mejorar y beneficiar al ciudadano, lo que la convierte en un sistema complejo que emerge como estrategia para solucionar los problemas que conllevan el crecimiento poblacional y urbano. Esta estrategia se integra por redes de telecomunicaciones a las cuales se adhiere una inteligencia ubicua, sensores y conocimiento, que impulsan el desarrollo de datos que facilitan la emergencia de alianzas y relaciones inter-organizacionales (Chourabi *et al.*, 2012: 2289, 2290; Shelton, Zook & Wiig, 2014: 20).

Las ciudades se basan en diversos sistemas o dimensiones de infraestructura de redes y urbana, gobernanza y medio ambiente sustentable que son centrales para lograr su operación y alcanzar las metas programadas, y en diversos subsistemas o componentes interconectados (Dirks, Keeling & Dencik, 2009: 4, 5), que deben ser vistos globalmente para entender la manera cómo se relacionan e interactúan entre sí. Estos subsistemas

se conforman en los elementos clave para la constitución de una ciudad: infraestructuras en red (transporte, servicios empresariales, vivienda y diversos servicios públicos y privados); desarrollo urbano liderado por empresas medianas y grandes a través de la cooperación y consulta con el gobierno local y las comunidades; desarrollo económico a través de la creatividad que integra la tolerancia, el talento y la tecnología; el aprendizaje social, la educación y el capital social que promueve la inclusión y un medio ambiente sustentable referidos por un lado, a la cohesión social y el sentido de pertenencia, y por otro, al desarrollo urbano ecológico y 'verde' (Hollands, 2008: 308-310). Cuando estos subsistemas se interconectan con las tecnologías de información se da paso a sistemas inteligentes interconectados que coadyuvan a mejorar la prestación de servicios gubernamentales,

sociales, humanos o empresariales, al facilitarse su realización en tiempo real. Estos subsistemas son centrales para el surgimiento, operación y desarrollo de una ciudad Inteligente y son seis: gente, empresa, transporte, comunicación, agua y energía (figura 1). Estos subsistemas permanentemente enfrentan retos hacia la sustentabilidad. De ahí la importancia de realizar acciones para el desarrollo de una infraestructura de telecomunicaciones e informática en donde la interoperabilidad administrativa abarque los niveles nacional, regional y local, con el fin de mejorar e impulsar un buen funcionamiento y cuidar los recursos.

Se afirma que las ciudades Inteligentes existen a partir de la intersección de las tecnologías de información, las tecnologías disruptivas de innovación y el medio ambiente urbano. En este sentido, los datos son punto clave para el desarrollo (Dubbeldeman

*Figura 1*

SUBSISTEMAS INTELIGENTES EN UNA CIUDAD INTELIGENTE



Fuente: Elaboración propia, basados en (Dirks & Keeling, 2009: 5).

& Ward, 2015: 1). Los grandes datos (*big data*) y los datos abiertos son esenciales para promover la interacción y, para alcanzar una eficiente operación y planeación. Aunque no hay una definición rigurosa, los grandes datos pueden ser entendidos como un conjunto constituido por gran volumen de datos dinámico, variado, detallado, interrelacionado y de bajo costo, que puede conectarse y utilizarse para realizar mensajes, actualizaciones, imágenes, lecturas provenientes de sensores, señales GPS y más. Estos datos emanan, cambian y se mueven a gran velocidad en Internet, permitiendo obtener información en tiempo real (Kitchin, 2014: 3; Mayer-Schönberger, 2007: 17; McAfee & Brynjolfsson, 2012: 5). En contraste, los datos abiertos pueden pensarse como un conjunto de datos crudos colocados en Internet, que pueden ser utilizados por cualquiera y republicados como se desee sin restricciones de derechos de autor o cualquier mecanismo de control (Batagan, 2012: 138).

Las ciudades generan grandes cantidades de datos que deben ser abiertos para generar conocimiento e innovación. Son usados para obtener información de utilidad y proveer una mayor comprensión de las operaciones, de la sociedad, del gobierno o las empresas (Batagan, 2012:139-140; Kitchin, 2014: xvi); aspectos que facilitan la toma de decisiones, la colaboración, la transparencia, la comunicación, la creatividad y la innovación. Ahora bien, dependiendo del desarrollo de cada país, las ciudades Inteligentes adquieren características propias. Cada ciudad Inteligente es diferente, por tanto es necesario que se realice una planeación Inteligente que conduzca a soluciones Inteligentes y permita lograr el control de sus operaciones y desarrollo (Dirks & Keeling, 2009: 1, 4).

En las ciudades Inteligentes el uso de las tecnologías se combina, coordina e integra a las estructuras existentes tradicionales y permite

funciones inteligentes urbanas y formas de participación en línea, ya sea fija o móvil (Batty *et al.*, 2012: 481, 482); además de entregar datos e información de utilidad, por lo que es importante potenciarlas de tal manera que se conviertan en la columna vertebral de los espacios urbanos de innovación (Schaffers *et al.*, 2011: 433).

Las tecnologías disruptivas, emergentes y sustentables tienen un papel central al facilitar desarrollos y soluciones progresivas que transforman al mercado, estimulan la competencia y promueven el cambio (Fedkin, 2015), como la nube, el teléfono celular y otros dispositivos móviles, plataformas digitales y medios sociales, inteligencia artificial, robots, drones, co-creación, Internet de las cosas, o la economía compartida, entre otros (Dubbedeman & Ward, 2015: 41). En una ciudad Inteligente, Internet de las cosas es importante porque, además de permitir la interconexión segura y fiable entre objetos y personas en cualquier momento utilizando cualquier red y cualquier servicio (Dubbedeman & Ward, 2015: 45; Perera, Zaslavsky, Christen & Georgakopoulos, 2013: 1), promueve el uso de dispositivos móviles y la co-creación. El Internet de las cosas urbano beneficia la gestión y optimización de los servicios públicos tradicionales, además de estimular la gobernanza, la transparencia y, la participación (Zanella, Bui, Castellani, Vangelista & Zorzi, 2014: 22).

Finalmente, la sustentabilidad del medio ambiente urbano, entendida como una propiedad que permite que éste se diversifique y sea productivo de manera indefinida, se ha ido desarrollando para atender las necesidades presentes sin comprometer los recursos naturales, esto es, conseguir un mayor respeto por la naturaleza. Así, la sustentabilidad en una ciudad Inteligente puede establecerse desde tres criterios: el primero involucra elementos de calidad de

vida cotidiana, como aire limpio o espacios verdes, elementos que afectan directamente la salud y la productividad; el segundo examina emisiones de gas con efecto invernadero en las ciudades con intención de promover la inversión en infraestructuras nuevas de transporte público y transmisión de electricidad, así como sistemas de eliminación de aguas residuales, tratamiento y distribución de agua. El tercero se refiere a la capacidad para resolver y atender los desastres naturales (Khan, 2014: 1).

Además, para que una ciudad Inteligente funcione y de muestras de transformación debe contener dos principios básicos (Robinson, 2016: 1). Un plan único con una visión clara, breve y concisa que contenga el significado de la transformación, contando con la participación, compromiso e involucramiento de la sociedad, pero sobre todo la capacidad e interés de tomar decisiones para impulsar el progreso y, 2) Un acercamiento con la sociedad para conocer y analizar las necesidades específicas que deben ser atendidas prioritariamente.

### MODELOS EXISTENTES DE CIUDAD INTELIGENTE

Para analizar y comprender las ciudades Inteligentes varios autores han creado modelos que buscan explicar la manera cómo éstas se integran, desarrollan y funcionan, así como algunos elementos que se consideran clave para su existencia. De manera breve se presentan a continuación varios de ellos. Un primer modelo fue creado por Nam y Pardo (2011: 285-286) en un intento por definir los elementos clave que integran una ciudad Inteligente. Este modelo construye un conjunto de componentes multidimensionales y extrae las raíces de los términos más utilizados para concluir en tres dimensiones: tecnológica, humana e institucional. Un segundo modelo es presentado por un

equipo de trabajo liderado por Giffinger (2007: 10-11), que analiza el desarrollo de las ciudades Inteligentes de tamaño medio en Europa. En este modelo se comparan características y se identifican fortalezas y debilidades de las ciudades Inteligentes para evaluar un desarrollo con vista hacia el futuro, sobre la base de una combinación de circunstancias locales con actividades realizadas por habitantes, gobiernos y negocios. La ciudad Inteligente es entendida como una ciudad que se desempeña, pensando en el futuro, sobre la base de seis características construidas en una combinación de talentos y actividades de autodecisión y de ciudadanos independientes y conscientes. Estas características son economía, gente, gobernanza, movilidad, ambiente y vida. Para explicar estas características del modelo, así como los resultados de su análisis, los autores dividen cada una de estas características en factores, y cada factor en indicadores.

Un tercer modelo es conocido como Triple Hélice (Leydesdorff & Deakin, 2011: 56-57). Este modelo de carácter económico analiza las redes de relaciones entre universidades, industrias y gobierno desde el conocimiento, señalando la integración de tres funciones que lo configuran y modelan redes de producción organizada de conocimiento. El modelo se basa en tres canales de comunicación representados por la universidad, la ciudad y la región, las cuales interactúan y se convierten en ejes para el conocimiento, el aprendizaje y el capital intelectual. Un cuarto modelo fue diseñado por Cohen (2015), que señala que las ciudades inteligentes se han desarrollado en tres momentos:

El momento Smart City 1.0 de visión centrada en la tecnología de las ciudades Inteligentes, crea un ambiente atractivo para los innovadores de la tecnología urbana, que a su vez tienen el potencial de incrementar el empleo y desarrollar la

economía. El momento Smart City 2.0, en el cual los administradores de la ciudad se centran cada vez más en soluciones tecnológicas como facilitadores para mejorar la calidad de vida con proyectos, como Wi-Fi en espacios públicos, iluminación inteligente y la promoción de vehículos eléctricos. En el momento de ciudad Inteligente 3.0, las ciudades están empezando a adoptar modelos de co-creación ciudadana para ayudar a impulsar la próxima generación de ciudades más inteligentes. Estas ciudades se construyen sobre soluciones claras e inteligentes, co-creadas con los ciudadanos locales y tecnologías que permiten mejorar la calidad de vida de las ciudades para hacerlas más sustentables, lo que las hace ser receptoras de esas tecnologías y objeto de su aplicación (Cohen 2012; Cohen, 2016; Glasmeier & Christopherson, 2015: 4). Las tecnologías de información son utilizadas para crear aplicaciones inteligentes interoperables, aplicaciones para la prestación de servicios y dispositivos interactivos para dar lugar a capacidades inteligentes (Landry, 2014). Ejemplos de estas ciudades son Vancouver o Viena donde los proyectos han sido apoyados por inversión ciudadana. Cohen (2013), inspirado por el trabajo de los autores anteriores, desarrolló la Rueda de la Ciudad Inteligente (Smart City Wheel). En el centro de la rueda, como ejes de la ciudad se encuentran gente Inteligente, gobierno Inteligente, economía Inteligente, ambiente Inteligente, movilidad Inteligente y vida Inteligente, y de ellos se desprenden los principales indicadores que sirven de guía para la implementación y entendimiento de la misma.

El quinto modelo corresponde a la ciudad idealista o ciudad inteligente ‘desde cero’ (*from scratch*) con una perspectiva socio-técnica. Esta ciudad es entendida como una entidad nueva construida donde nada existía antes, a partir de avances tecnológicos, economía sustentable

y desarrollos que permiten mejorar el medio ambiente. Estas ciudades se planean en terrenos sociales y físicamente vírgenes, esto es, sin edificios o infraestructura urbana y tienen como objetivo atraer nuevos residentes y empresas que a la vez sean usuarios y desarrolladores de soluciones tecnológicas inteligentes, como es el caso de Masdar y Songdo, que si bien todavía están técnicamente en proceso, ya son habitables (Carvalho, 2015: 45-46; Sadowski & Pasquale, 2015).

## METODOLOGÍA

A partir de la revisión de los cinco modelos y de la literatura existente, el análisis realizado y sus resultados permitieron observar, por un lado, diferentes concepciones para denominar a una ciudad Inteligente, que se basan a veces en inversiones, otras en tecnologías de la información, otras en avances urbanísticos. Por otro lado, la existencia de múltiples términos utilizados para categorizar los elementos clave que se inter-relacionan y entre-cruzan en una ciudad Inteligente. En los modelos descritos se encontraron dimensiones, factores, componentes, ejes, nichos, procesos que no guardan un orden y en ocasiones se traslapan, esto es, lo que para algunos autores son dimensiones, para otros son factores, componentes o elementos coordinadores.

Los modelos han privilegiado algunos aspectos como tecnologías, gente o movilidad. Pero, para prevalecer en este ambiente se hace necesario abandonar las tendencias que apuntan a soluciones tradicionales y enfocarse en el ambiente donde las tecnologías de información crean redes de acceso a personas, dispositivos y datos. Un modelo integral demanda la incorporación de todas las partes integrantes del sistema y lograr una visión holística (de unidad), donde se integren las diversas dimensiones, factores, componentes y ejes de tal manera que se

obtenga un modo inclusivo, comprensivo y lo más completo posible. Debe aclararse que este modelo integral no compara ni hace un análisis estricto de cada uno de los modelos anteriores, pero inspirado en ellos, utiliza algunas de las categorías creadas por sus autores para conformarse de manera entendible.

Derivado de lo anterior, el trabajo que se realizó inicialmente fue una tabla con todos los elementos de los modelos anteriores, por un lado, identificar en qué categoría se encontraba cada uno de ellos, y por otro, determinar las categorías que podrían incorporarse en un modelo integral. Para ello, se definió cada categoría para delimitar en cuál de ellas debía quedar cada elemento. Así se entiende que una dimensión refiere una totalidad de las partes y se mide en razón de tamaño, volumen o capacidad; un factor es una situación o hecho que influye en los resultados; un componente es el conjunto de elementos que se combinan con otros para producir resultados; los ejes son líneas que permiten ubicar la posición de una acción; las características son las particularidades o propiedades que definen lo que se analiza; la estrategia es un plan detallado o un conjunto de acciones para alcanzar un objetivo o meta específica. Aunque solamente un autor menciona nichos y regiones es importante señalar su referencia, dado que los primeros refieren una posición adecuada para el fin que se persigue y las segundas una zona o área donde se instala la ciudad Inteligente (Cambridge University Press, 2018; Real Academia Española, 2018).

#### **PROPUESTA DE MODELO INTEGRAL Y MULTIDIMENSIONAL DE CIUDAD INTELIGENTE**

Un modelo integral debe abarcar todo lo que sea necesario para una ciudad Inteligente, por lo que se consideró importante establecer categorías e incluir en ellas los elementos que se reconoció y que son claves para el desarrollo

de la ciudad Inteligente. Para ello se distingue entre dimensiones, factores y estrategias. Las dimensiones son las áreas que serán afectadas o en las cuales se deben llevar a cabo acciones; es decir, los elementos de la ciudad que se espera sean positivamente afectados por los esfuerzos e iniciativas relacionados con ciudades Inteligentes. Los factores y sus correspondientes indicadores son los recursos y capacidades de la ciudad que, al combinarse, influyen o crean las posibilidades de que la ciudad pueda lograr impactos en las dimensiones o áreas deseadas. Finalmente, las estrategias son decisiones de los gobernantes y otros actores sociales con autoridad o influencia en la ciudad. Las estrategias se refieren tanto a cómo usar los recursos y capacidades de la ciudad para lograr mejores resultados en todas las dimensiones relevantes, como a ciertos factores externos, ya que considerarlos es un paso necesario para un mejor entendimiento de la situación.

#### ***Dimensiones***

Las dimensiones, como partes constitutivas de una ciudad Inteligente, incluyen áreas relacionadas con las empresas privadas, las universidades existentes en la ciudad y el gobierno.

#### **Dimensión industria/empresa**

Integra las empresas/industrias que pueden apoyar con recursos tecnológicos, económicos e innovación. Bajo esta dimensión las ciudades Inteligentes logran un desarrollo urbano impulsado por aquellas empresas/industrias que consultan y cooperan con los gobiernos y las comunidades para lograr avances importantes, conformando redes de información y colaboración público-privada, donde el sector tecnológico recibe un gran impulso en materia de infraestructura de telecomunicaciones (Heurkens, 2012: 2; Hollands,

2008: 308). A través de esta colaboración se pueden impulsar mejoras en salud, seguridad y economía, haciendo a las ciudades más sustentables. Las soluciones para estos retos se encuentran en la interconectividad, el uso de los grandes datos, la colaboración y el análisis de los datos, así como en la cohesión social, la inclusión, la solidaridad y la capacidad de recuperación ante la adversidad (Dubbeldeman & Ward, 2015: 15-16). Estas soluciones deben caracterizarse por ser intuitivas y satisfacer plenamente las necesidades sociales, buscando una mejor toma de decisiones (Dubbeldeman & Ward, 2015: 18).

### **Dimensión universidad/academia**

Integrada principalmente por la ciencia y la tecnología, permite el desarrollo de nuevas medidas para dar solución a las necesidades de la gente que habita la ciudad, y promueve la innovación y la creatividad. Esta dimensión, en general, produce los elementos necesarios para lograr los avances tecnológicos y sociales, competitividad y crecimiento económico, en una mancuerna de I-D-i (investigación, desarrollo e innovación). En esta misma dimensión se ubica la alfabetización digital que provee de habilidades y competencias para el aprovechamiento y uso de las tecnologías de la información; la inteligencia artificial que utiliza los datos enormes para apoyar la salud, tanto para el diagnóstico como para el tratamiento al utilizarse; la robótica que, a través del uso de sensores avanzados, permite a los pacientes permanecer en casa. Universidades y empresas expertas en tecnologías como Google o Amazon están construyendo enormes negocios que aprovechan y amplían la infraestructura construida por los servicios públicos y regulada por entidades federales, estatales y locales, las cuales a su vez aplican las innovaciones tecnológicas en la prestación de servicios (Azer, s/f).

### **Dimensión Sector Público**

En este espacio se concentran los sectores y niveles de gobierno que permiten realizar las acciones de mejora e implementación de sistemas Inteligentes. En una ciudad Inteligente intervienen las autoridades que conforman los gobiernos, las normas que regulan los comportamientos sociales y el conjunto de estrategias que sirve de guía para diseñar políticas de renovación y robustecer las fortalezas con miras a obtener ventajas de las oportunidades. Corresponde a esta dimensión propiciar un cambio en el rol y funcionamiento de la gobernanza urbana mediante el fomento del aprendizaje social, la inclusión, el desarrollo comunitario y la creación de una interface unificada entre ciudad, autoridades, organizaciones comerciales y ciudadanos (Hollands, 2008: 308). Las tecnologías de la información han potenciado una e-gobernanza que ha resultado de gran utilidad para acercar las iniciativas de ciudad Inteligente a los ciudadanos y mantener los procesos de decisión e implementación transparentes (Albino *et al.*, 2015: 12); además de fomentar la cooperación entre ciudades y garantizar que todos los ciudadanos coordinados tienen acceso a las tecnologías de la información, obtienen conocimiento y participan junto con las administraciones públicas para lograr un desarrollo tecnológico más expedito.

### **Dimensión sustentabilidad/ciudadano**

La sustentabilidad se convierte en un foco de atención para promover acciones que hagan a las ciudades económicamente viables, socialmente equitativas y que contribuyan a la protección del medio ambiente (*Three "E's": economy, environment, equity*) (Saha & Paterson, 2008: 27). Además, la sustentabilidad abarca procesos de gobernanza urbana y planeación que

deben ser tomados en cuenta en los programas gubernamentales para lograr una vinculación con los problemas y darles solución (Kenworthy, 2006: 67). El ciudadano se coloca en el centro del desarrollo y la planeación, dado que no sólo es el beneficiario directo de la sustentabilidad, creando comunidades sustentables, sino que mejora con ella la calidad de vida. Con la participación y el uso de las tecnologías de información fijas o móviles no solo se mantiene informado, se comunica y toma decisiones, sino que colabora en el orden de la urbanización (Jenks & Dempsey, 2005: 1, 3; Portney, 2013: 6). Esta dimensión ha sido promovida como una visión a largo plazo que guía la planeación. Para facilitarla, Portney creó el índice de sustentabilidad que integró siete grupos a ser considerados en el desarrollo de una ciudad Inteligente: proyecto de indicadores; actividades de crecimiento inteligente; planificación del uso del suelo; transporte; prevención de la contaminación; conservación de energía y recursos; y administración y gestión (Saha & Paterson, 2008: 23).

### **Dimensión infraestructura**

La infraestructura en la ciudad Inteligente será la clave para la construcción de una plataforma operacional que gestione los recursos y favorezca la reducción de costos. Así, una infraestructura urbana base, en una ciudad Inteligente, debe lograr una articulación y aprovechamiento de datos y sensores que facilite el desarrollo de soluciones inteligentes para generar oportunidades y resultados económicos que permitan alcanzar la sustentabilidad. Por tanto, una infraestructura urbana Inteligente debe responder a los desafíos mediante la aplicación de ideas

innovadoras, integración total de infraestructuras, la interoperabilidad de servicios y la distribución de sistemas que promuevan:

- Adecuado suministro de agua y electricidad.
- Saneamiento, incluida la gestión de residuos sólidos.
- Movilidad urbana y transporte público eficientes.
- Viviendas asequibles.
- Robusta conectividad informática y digitalización.
- Buen gobierno, especialmente e-Gobernanza y participación ciudadana.
- Ambiente sustentable.
- Seguridad y protección de los ciudadanos, y
- Salud y educación sólidas (International Electrotechnical Commission, 2014: 4, 26).

Para lograr una integración total deben incluirse en la infraestructura tecnológica y de telecomunicaciones, la integración vertical y horizontal,<sup>2</sup> así como la infraestructura física (edificios, calles, puentes) para transformar a la sociedad en sus actividades cotidianas. A través de estas infraestructuras se logra crear un ambiente donde la interoperabilidad, la colaboración, la innovación y la información son compartidas por los ciudadanos (Nam & Pardo, 2011: 285).

### **Factores**

Los factores incluyen situaciones, hechos, recursos y capacidades de la ciudad, así como algunas variables que afectan a una o varias dimensiones de una ciudad Inteligente e influyen en los resultados.

<sup>2</sup> La integración vertical se encuentra en los depósitos de infraestructura y servicios existentes, como energía o transporte; la integración horizontal provee de un conjunto de interfaces estandarizadas y aplicaciones abiertas que permite incrementar los servicios, con lo cual se logra innovar, alcanzar una mayor eficiencia y generar nuevas oportunidades.

### **Factor humano**

El factor humano es vital. Alrededor de este debe girar toda acción que promueva una mejor calidad de vida y supere los retos de la nueva urbanización. La creatividad, y con ella el aprendizaje, la educación y el conocimiento son impulsores de una ciudad Inteligente, como lo es el establecimiento de una infraestructura humana donde las redes de conocimiento, el ambiente libre de criminalidad y una economía de entretenimiento favorezcan el desarrollo (Nam & Pardo, 2011: 285).

El papel que la gente tiene en ciudad Inteligente se basa en tres niveles que se han modificado con el uso de las tecnologías de la información:

- El capital social que se desarrolla a partir de la infraestructura y conectividad de datos abiertos e información. Se relaciona con las habilidades, la educación, la competencia y la creatividad.
- El capital humano basado en la inteligencia comunitaria y en el conocimiento. Permite un ambiente competitivo para lograr un desarrollo urbano impulsado por empresas.
- Gobernanza participativa que impulsa una aproximación inclusiva hacia una ciudad social y sostenible (Dameri, 2017: 36-38; Hollands, 2008: 306).

Las personas en una ciudad Inteligente comprenden la importancia de relacionarse para ayudarse y tener oportunidades, lo que favorece el desarrollo de un ambiente de confianza y colaboración. Ser Inteligente no solamente se refiere a ser inteligente, tener un pensamiento crítico y un razonamiento lógico, sino a trabajar para mejorar el funcionamiento de las diversas actividades con el uso y aprovechamiento tecnológico (Gupta, Mustafa & Kumar, 2017: 27).

### **Factor tecnológico**

El factor tecnológico es esencial en una ciudad Inteligente, porque el potencial de las tecnologías puede transformar la vida y el trabajo, especialmente cuando las personas las utilizan para innovar, aprender y resolver problemas (Hollands, 2008: 305). En una ciudad Inteligente la conectividad y las comunicaciones inalámbricas son básicas y promueven la interoperabilidad y el uso de Internet de las cosas para establecer una red basada en datos, sensores y diversos objetos que comparten información y realizan diversas tareas. Con esta tecnología se logra el acceso e interacción con múltiples dispositivos que dan lugar a la ubicuidad y al desarrollo de diversas aplicaciones, lo que resulta de gran utilidad para proveer nuevos servicios a los ciudadanos, empresas y administraciones públicas (Zanella *et al.*, 2014: 22), así como hacer a la ciudad más eficiente para optimizar los recursos.

### **Factor visión y liderazgo**

La visión es un factor clave para promover la sustentabilidad en una ciudad Inteligente. La visión representa las metas y objetivos clave que son compartidos con los seguidores, por tanto, permite identificar los obstáculos para mejorar la interacción usuario-ciudad (Barker, 2017: 14), conocer los problemas urbanos, enfocar perfectamente las metas y compromisos y actuar de manera planeada y organizada. Desarrollar una visión, así como un mapa de ruta y un plan de implementación se convierten en procesos clave para establecer la arquitectura de la ciudad Inteligente, lograr la aprobación de la sociedad y empezar con la mejora de los sistemas operativos existentes (International Electrotechnical Commission, 2014: 27).

Al diseñar las ciudades Inteligentes la visión o conjunto de visiones deben definir exactamente qué es lo que se desea alcanzar a largo plazo,

como pudiera ser lograr una red funcional de transporte que no dañe el medio ambiente, o desarrollar un sistema de reciclado, reúso, eliminación y disposición de la basura. En este sentido, el liderazgo Inteligente orientado en conocimientos y experiencias entiende mejor los procesos y las tecnologías involucradas con ellos; así como prevé los impactos y promueve ideas e innovaciones donde las prioridades Inteligentes están determinadas por agentes locales (Birmingham Business School, n.d.: 3; Nicholds, Gibney, Mabey & Hart, 2017: 256). Así, es esencial hacer uso de soluciones digitales basadas en ciertas tecnologías de información, para que junto con el liderazgo, el compromiso ciudadano y la comunicación se promueva la cooperación y la competencia (Ferrer, 2017: 73).

### **Factor legal**

No existe un marco legal específico para las ciudades Inteligentes, por lo que el gobierno tiene la tarea de modificar y adaptar las leyes existentes para alinearlas con los objetivos de la ciudad Inteligente que se desarrolla (Kakati, 2017). Si bien, el marco legal referido a la tecnología digital es clave, el referido a la protección de la privacidad es también esencial dado el flujo de datos personales que se encuentran en las esferas pública/gobierno, privada/empresas y de terceros. Así mismo, el marco legal y regulatorio referido a la construcción y contratación pública debe adaptarse al nuevo diseño urbano donde las regulaciones deben poner el foco de atención en el cambio tecnológico, el cambio energético, el cambio sustentable. Siguiendo esta lógica, el marco legal y regulatorio de las instituciones debe considerar la gestión de los datos, de las tecnologías de los sensores y las nuevas formas de empleo (Geffray & Auby, 2017: 14-15). De forma paralela, debe trabajarse la creación de un marco legal relacionado con ciberseguridad y estandarización de equipos.

### **Factor económico**

En una ciudad Inteligente la economía es crucial para lograr los cambios que se desean realizar. Las ciudades Inteligentes contribuyen al crecimiento de la economía porque las tecnologías de la información no sólo promueven la eficiencia y la reducción de costos, sino que disminuyen el desempleo y la pobreza para mejorar la calidad de vida (Musa, 2017: 5-6). El uso de las tecnologías de información impulsa el uso de datos, lo que obliga a la creación de centros de almacenamiento de estos, de empresas con tecnología avanzada y espacios de análisis de datos. El conjunto de datos crudos y los analizados puede ser utilizado para el comercio y venta de datos a compradores que desean emprender un nuevo negocio, a empresas que desean conocer su situación en el mercado o al gobierno para planear nuevos programas y proyectos (Davie, 2018). Así mismo, el incremento de la digitalización y automatización, la inteligencia artificial, los sensores y la analítica dan lugar a ahorros importantes que favorecen la creación de fondos de reserva para promover inversiones. Entonces, la economía puede alcanzar niveles estables que se entrelazan con la sustentabilidad y el bienestar social (Gorynski, Gelsion & Müller, 2018).

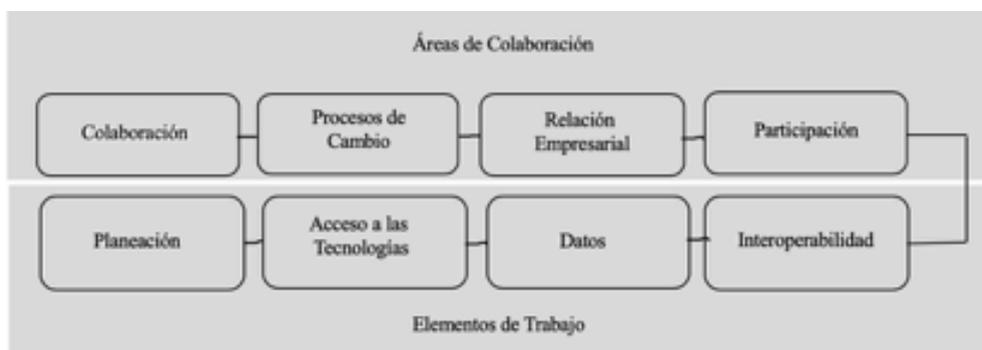
### **Estrategias**

Las estrategias son acciones que ayudan a aprovechar los factores de la mejor manera posible y lograr cambios en las dimensiones que conlleven al desarrollo y consolidación de una ciudad Inteligente. Las estrategias abarcan los ámbitos económico, político, social y medio-ambiental, teniendo como centro de acción, en algunos casos, las tecnologías de información y el análisis de datos para la solución de problemas y mejorar la toma de decisiones; en otros, un ecosistema de innovación que permite la creación y adopción de soluciones (Eskelinen, 2017: 6).

Para tener una visión más completa de una ciudad Inteligente existen ocho estrategias (Eurocities, 2016). Las cuatro primeras integran las áreas de colaboración y las segundas, grupos de trabajo o puntos clave que deben utilizarse y enfatizarse para lograrla: 1) obtener la colaboración mediante una cooperación, co-creación y conformación de grupos donde los ciudadanos

que promuevan la apertura, accesibilidad y uso de los datos; realizar una aproximación a los datos abiertos dirigiendo las acciones hacia datos Inteligentes y; 8) facilitar el acceso a las tecnologías mediante la interrelación para lograr el intercambio de información como pre-requisito para lograr la inclusión digital y cerrar la brecha entre las ciudades más o menos Inteligentes.

Figura 2  
ESTRATEGIAS PARA UNA CIUDAD INTELIGENTE



Fuente: Adaptación del esquema de Eurocities (2016).

sean el centro del proceso de toma de decisiones; 2) promover un proceso de cambio mediante el desarrollo de proyectos de ciudad Inteligente y estrategias administrativas de impacto, la hechura de políticas públicas y la interacción con el ciudadano; 3) mejorar el diálogo y colaboración entre empresa y ciudad, impulsando el mercado local y escalando soluciones inteligentes en beneficio de la ciudad; 4) promover la participación de los diversos agentes públicos, privados, ciudadanos e interesados; 5) realizar una planeación acertada y un mapa de ruta que dirija de forma segura las acciones a realizar; 6) acrecentar el acceso a la banda ancha y WiFi, reducir los costos de tecnologías y promover su uso y aprovechamiento; 7) desarrollar estándares

### Estrategias de colaboración

Impulsar estrategias de colaboración es esencial en una ciudad Inteligente para lograr acuerdos y trabajo conjunto. Para ello es necesaria la comunicación y la colaboración entre agencias gubernamentales y no gubernamentales, universidades, empresas y ciudadanos. Las estrategias de colaboración invitan a compartir, participar y ayudar a la solución de problemas complejos en la ciudad; son clave para alcanzar resultados exitosos y acercar a personas, organizaciones, autoridades regionales y municipales para que, compartiendo conocimiento y recursos, puedan de manera eficiente y económica lograr la transformación Inteligente de una ciudad (Boorsma, Baekelmans & Bennett, 2018).

### **Estrategias de procesos de cambio**

Es importante considerar la implementación de estrategias de procesos de cambio para impulsar innovaciones y alcanzar metas reales y lograr la creación de una ciudad Inteligente sustentable. La planeación y con ella la visión obligan a realizar un análisis profundo de la situación de la ciudad considerando la geografía y las características de la población. Realizar procesos de cambio implica un estudio de factibilidad de inversiones, políticas públicas, el desarrollo de proyectos enfocados a la ciudad Inteligente para proveer a ésta de los elementos necesarios para el intercambio de ideas, la colaboración y participación. Para su aplicación, es esencial analizar el impacto de los cambios antes de su implementación; observar la capacidad humana para la operación del cambio, así como la infraestructura y las posibilidades de modernizar ésta (International Electrotechnical Commission, 2014: 28).

### **Estrategias de Relación Empresarial**

Establecer estrategias para fomentar la relación de las empresas nacionales e internacionales entre sí, con el gobierno y el ciudadano favorece el desarrollo de la ciudad Inteligente, porque el reúso de plataformas, la interoperabilidad, la compartición y aprovechamiento de los datos y conocimiento traen consigo ahorros importantes. Cuando las empresas tecnológicas se vinculan producen soluciones e ideas innovadoras que, al comprender el comportamiento de las ciudades, ciudadanos y clientes, dan lugar a la creación de círculos virtuosos basados en la cooperación con propuestas innovadoras que generan resultados positivos con valor para los participantes (Griful, 2013: 3; IsGlobal, 2017: 14; Simosko & Dromi, 2017).

### **Estrategias de participación**

Estas estrategias permiten el involucramiento del ciudadano en el gobierno para transformar el contexto donde vive, diseñar programas y tomar decisiones informadas, aprovechándose el conocimiento y la experiencia. Con el uso de las tecnologías de información y comunicación los ciudadanos pueden intercambiar ideas entre sí y con los gobernantes para crear un sistema Inteligente que facilite la obtención de soluciones Inteligentes a los problemas, con una visión y compromiso para trabajar de manera conjunta en comunidades. Establecer estrategias de participación fomenta la colaboración, la innovación y la creatividad para lograr una ciudad Inteligente más comprometida y eficiente.

### **Estrategias de planeación**

Las estrategias de planeación en una ciudad Inteligente se refieren normalmente a diferentes niveles de desarrollo. Se conforman por programas y proyectos iniciados por agencias gubernamentales e iniciativas emergentes que provienen de diversos actores interesados. Cuando la estrategia emerge de ciudades construidas desde cero, se observa una planeación desde arriba hacia abajo, normalmente sin involucramiento de los ciudadanos. En ellas son incorporadas fácilmente las tecnologías de información y se crean ambientes Inteligentes. Cuando las ciudades ya existen y se presentan múltiples problemas urbanos y fuerzas en conflicto, se observa una planeación de abajo hacia arriba que implica una selección cuidadosa de proyectos e iniciativas con miras a lograr objetivos concretos y relacionados con los problemas existentes (Komninos, Tsarchopoulos & Kakderi, 2014: 30-31). El involucramiento de los actores interesados va de la mano con la estrategia y la gestión que se realiza, la utilización Inteligente de las tecnologías de información, así como el desarrollo y

establecimiento de una oficina central que coordine las ideas e iniciativas, así como los proyectos y agentes públicos, privados, ciudadanos e interesados involucrados (Manville *et al.*, 2014: 11).

### **Estrategias de acceso a las tecnologías**

La construcción de estrategias de acceso a las tecnologías debe dirigirse hacia la elaboración de un plan en el cual se detalle la manera cómo las personas deben utilizar las tecnologías para que se alcancen las metas programadas. Estas estrategias deben incluir las áreas de información abierta; desarrollo de aplicaciones móviles y aplicaciones empresariales; inteligencia de negocios; creación de un plan de seguridad de toda la ciudad; dotar a la ciudad de infraestructura de fibra óptica de tecnologías de la información, además de un protocolo de voz sobre Internet (VoIP), banda ancha y Wi-Fi en toda la ciudad (Frost, Hernández, Yu, Golden & Chang, 2013: 4).

Es imprescindible tener en cuenta que las tecnologías están en constante cambio, por lo que es necesario considerar el incremento de velocidad en Internet y banda ancha; la presencia de aplicaciones inalámbricas y móviles (teléfonos inteligentes o tabletas) y la adopción del sistema 'trae tu propio dispositivo' (más conocido como BYOD por sus siglas en inglés: bring your own device) en las organizaciones; la computación en la nube; el impulso que ha recibido el comercio electrónico, los medios sociales de comunicación (Twitter, Facebook, YouTube, etc.); la inteligencia empresarial; y la posible integración de interfaces GIS (sistemas de información geográfica) para promover la colaboración y recolección de datos (Frost *et al.*, 2013: 17-18).

Así mismo, se requiere tener en cuenta el establecimiento de un área específica responsable de la toma de decisiones referidas a la inversión tecnológica para facilitar la viabilidad y el control (Frost *et al.*, 2013: 23), de tal manera

que el sistema de servicios asegure que las elementos de las infraestructuras tecnológica, de telecomunicaciones y física están vinculados y en funcionamiento para que pueda proveerse de buen servicio a la ciudadanía.

### **Estrategias de datos**

La estrategia de datos es un plan diseñado para mejorar la manera de adquirir, almacenar, gestionar, compartir y utilizar los datos. La idea de crear esta estrategia de datos es asegurar que los datos sean administrados, utilizados, compartidos, y movidos con facilidad de manera eficiente como un valor. Su función por tanto es construir métodos prácticas y procesos de gestión que permitan un manejo sencillo y su aprovechamiento. Una estrategia de datos se integra por cinco componentes que trabajan de forma conjunta para apoyar la gestión de datos (SAS, 2018: 4-11): a) identidad, permite la identificación de los datos y entender su significado conforme a su estructura, origen y localización; b) almacenamiento, mantiene los datos en una estructura y ubicación que permite fácilmente que estos sean compartidos y procesados; c) uministro, provee de paquetes de datos que pueden ser reusados y compartidos, además de proveer de reglas y guías de acceso para datos; d) proceso, mueve y combina datos que residen en diversos sistemas para transformarlos, formatearlos y crear conjuntos de datos homogéneos que pueden ser combinados o integrados; e) gobernanza, establece y comunica políticas de información y mecanismos para el buen uso de los datos.

### **Estrategias de interoperabilidad**

Se requiere de estrategias de interoperabilidad (dispositivos y sistemas actuando conjuntamente para intercambiar, transformar o interpretar

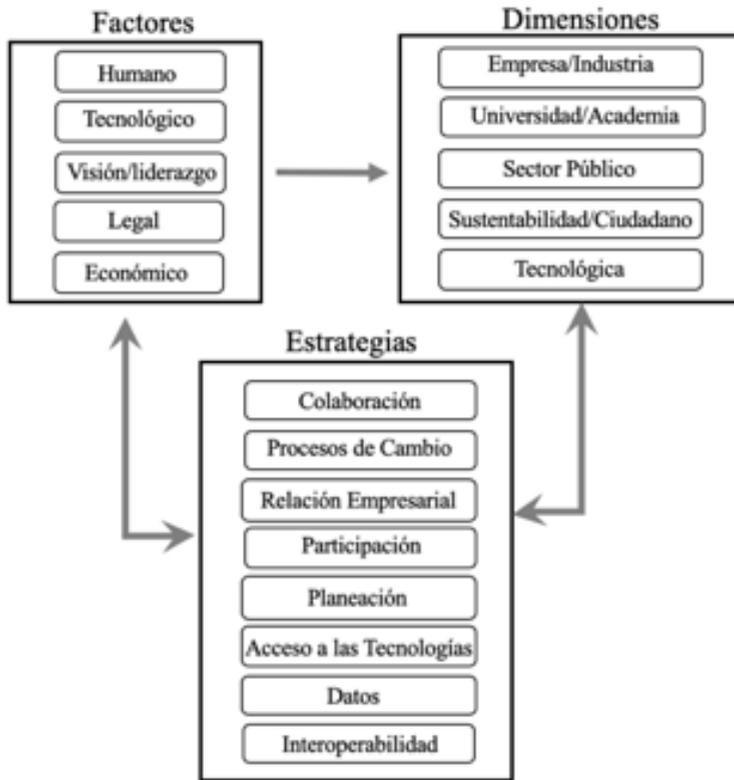
datos e información), que no sólo faciliten la comunicación y el intercambio de datos en los diversos sistemas, sino que promuevan mejores decisiones y la cooperación, posibilitando adoptar 1) estándares que aseguren que los componentes de diversos proveedores y tecnologías interactúan

tecnologías y funciones, así como fortalezca la gobernanza (Lallana, 2008: 3).

Estas dimensiones, factores y estrategias presentadas nos permitieron elaborar la Propuesta de Modelo Integral y Multidimensional de Ciudad Inteligente, que se resume en la figura 3.

Figura 3

PROPUESTA DE MODELO INTEGRAL Y MULTIDIMENSIONAL DE CIUDAD INTELIGENTE



Fuente: Elaboración propia con autores de los modelos y documentos citados en el apartado.

sin problemas, garantizando la protección de la confidencialidad y la privacidad (International Electrotechnical Commission, 2014: 5); y 2) arquitectura que facilite la alineación entre

**CONCLUSIONES**

Este documento propone un modelo integral de ciudad Inteligente que ayude a aclarar el concepto

e integre un todo holístico. La literatura demostró la existencia de múltiples definiciones para el término, además de varias concepciones y modelos que integraron los elementos y categorías de diferente manera. Cabe comentar que la complejidad que envuelve a una ciudad Inteligente resultó ser de gran dificultad para crear un modelo integral que incluyera todos los aspectos que ésta involucra. Con todo, la diferenciación realizada en la metodología permitió observar la manera como dimensiones, factores y estrategias interactúan, se retroalimentan y conviven, dando como resultado este modelo. Las dimensiones son las partes constitutivas de una ciudad Inteligente, incluyendo áreas relacionadas con el gobierno, las empresas privadas y las universidades existentes. Los factores incluyen situaciones, hechos, recursos y capacidades de la ciudad que influyen en los resultados. Finalmente, las estrategias son acciones que ayudan a aprovechar los factores de la mejor manera posible y de esa forma lograr cambios en las dimensiones que lleven al desarrollo y consolidación de una ciudad inteligente.

El modelo integral presentado en este artículo sugiere la conformación de una red, cuyo hilo conductor se encuentra en las estrategias que promueven no sólo la participación y colaboración entre los diversos actores nacionales, regionales e internacionales, sino que respaldan la realización de cambios en los procesos mediante el uso de datos que al analizarse dan lugar a nuevo conocimiento y el aprovechamiento de sensores y de tecnologías de información en conjunto para promover una mayor comunicación y un ambiente sustentable. Para ello, se establece el compromiso de otorgar acceso a las tecnologías, lograr la interoperabilidad y con ella una estructura de gobernanza en donde un gran número de actores sociales participe en las principales decisiones de la ciudad.

A través del modelo integral presentado, tanto las dimensiones como los factores y las estrategias,

son fundamentales para impulsar la innovación, crear y fortalecer relaciones, dar solución a diversos problemas, e ir desarrollando una ciudad inteligente consolidada. Si bien se consideraron múltiples aspectos y áreas que por sí mismas son tema de discusión y análisis, el principal objetivo de este artículo ha sido integrarlas para dar lugar a un nuevo modelo de ciudad Inteligente que presenta una perspectiva de gran utilidad para entender lo que significa adentrarse en el desarrollo de una ciudad Inteligente, considerando estos complejos y numerosos aspectos que se pueden ir entrelazando para llegar a un resultado deseado.

Como cualquier investigación, este estudio tiene ciertas limitaciones. Como ya se comentó crear un modelo de ciudad Inteligente es un reto muy complejo dadas las múltiples capas que la conforman y que interactúan entre sí. En este estudio se trató de integrar todo lo existente hasta el momento; sin embargo, conforme las ciudades Inteligentes van surgiendo, de la mano se van incorporando nuevas capas, lo que se presta a estar actualizando el modelo para que no pierda su carácter de integral. Del estudio también emergen algunas recomendaciones, incluyendo: 1) mejorar el conocimiento de la ciudad; 2) enfocar los esfuerzos en los problemas principales; 3) conocer las capacidades y habilidades humanas, tecnológicas y económicas; 4) diseñar proyectos de corto alcance con metas alcanzables evaluando resultados y posibilidades para nuevos proyectos; 5) observar las buenas prácticas y aprender de ellas; 6) estar pendiente de las limitaciones y riesgos; así como 7) buscar permanentemente el involucramiento de los agentes públicos, privados, organizaciones y ciudadanos interesados.

## REFERENCIAS

1. Albino, V., Berardi, U. & Dangelico, R. M. (2015), "Smart Cities: Definitions, Dimensions, Performance, and Initiatives",

- Journal of Urban Technology*, vol. 22, núm. 1, pp. 3-21. Retrieved from <https://doi.org/10.1080/10630732.2014.942092>.
2. Azer, R. (s/f), *Private Industry has a Role to play in Developing Smart Cities*. Retrieved March 1, 2017, from Black & Veatch website: <https://www.bv.com/Home/news/solutions/Smart-Cities-Telecom/Private-industry-role-developing-smart-cities>, Accessed Nov 3, 2017.
  3. Barker, A. (2017), "City Smarts", *Lighting Journal*, pp. 14-15.
  4. Batagan, L. (2012), "Open Data for Smart Cities", *Economy Informatics*, vol. 12, núm. 1, pp. 136-142.
  5. Batty, M., Axhausen, K. W., Giannotti, F., Pozdnoukhov, A., Bazzani, A., Wachowicz, M., Portugali, Y. (2012), "Smart cities of the future", *The European Physical Journal Special Topics*, vol. 214, núm. 1, pp. 481-518. Retrieved from <https://doi.org/10.1140/epjst/e2012-01703-3>.
  6. Birmingham Business School (n.d.), *Smart Leadership for Smart Cities*. Retrieved from <https://www.birmingham.ac.uk/Documents/college-social-sciences/business/research/smart-cities-project.pdf>, Accessed Jan 27, 2017.
  7. Boorsma, B., Baekelmans, J. & Bennett, R. (2018, may 31), *The power of collaboration for the digital innovations of Smart Cities*. Retrieved from GreenBiz website: <https://www.greenbiz.com/article/power-collaboration-digital-innovations-smart-cities>, Accessed January 12, 2019.
  8. Cambridge University Press (2018), "Definitions", in *Cambridge Dictionary*. Retrieved from <https://dictionary.cambridge.org/>, Accessed Aug 8, 2017.
  9. Carvalho, L. (2015), "Smart cities from scratch? A socio-technical perspective", *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, vol. 8, núm. 1, pp. 43-60. Retrieved from <https://doi.org/10.1093/cjres/rsu010>, Accessed Feb 2, 2017.
  10. Chourabi, H., Gil García, J. R., Mellouli, S., Nam, T., Nahon, K., Pardo, T., Scholl H., Shawn, W. (2012), "Understanding Smart Cities: An Integrative Framework", 45th *Hawaii International Conference on System Sciences*, pp. 2289-2297. Retrieved from <https://doi.org/978-0-7695-4525-7/12>, Accessed Jan 31, 2017.
  11. Cocchia, A. (2014), "Smart and Digital City: A Systematic Literature Review", in *Smart City: How to Create Public and Economic Value with High Technology in Urban Space*, Springer International Publishing, Switzerland, pp. 13-43.
  12. Cohen, B. (2013, may), "The Smart City Wheel", in *Technology*. Retrieved from Smart City website: <https://www.smart-circle.org/smartcity/blog/boyd-cohen-the-smart-city-wheel/>, Accessed Jun 24, 2017.
  13. Cohen, B. (2015, october), *The 3 Generations of Smart Cities*. Retrieved from Fast Company website: <https://www.fastcoexist.com/3047795/the-3-generations-of-smart-cities>, Accessed January 25, 2017.
  14. Cohen, B. (2016, september), *7 Reasons Why European Cities are going to Beat U.S. Cities as Hubs for Innovation*. Retrieved January 25, 2017, from Fast Company website: <https://www.fastcoexist.com/3060446/world-changing-ideas/7-reasons-why-european-cities-are-going-to-beat-us-cities-as-hubs-for-i>
  15. Dameri, R. P. (2017), *Smart City Implementation: Creating Economic and Public Value in Innovative Urban Systems*. Cham, Switzerland: Springer International Publishing: Imprint, Springer.
  16. Davie, M. (2018, november 27), "Singapore becoming too reliant on a murky data

- economy”, *The Business Times*. Retrieved from <https://www.businesstimes.com.sg/opinion/singapore-becoming-too-reliant-on-a-murky-data-economy>, Accessed Sep 1, 2019.
17. Dirks, S. & Keeling, M. (2009), *A Vision of Smarter Cities: How Cities Can Lead the Way into a Prosperous and Sustainable Future*. Retrieved from <ftp://public.dhe.ibm.com/common/ssi/ecm/en/gbe03227usen/GBE03227USEN.PDF>.
  18. Dirks, S., Keeling, M. & Dencik, J. (2009), *How Smart is your City? Helping cities measure progress*. Retrieved from <https://www-01.ibm.com/common/ssi/cgi-bin/ssialias?htmlfid=GBE03248USEN>.
  19. Dubbeldeman, R. & Ward, S. (2015), *Smart Cities how rapid advances in technology are reshaping our economy and society*. Retrieved from <https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/tr/Documents/public-sector/deloitte-nl-ps-smart-cities-report.pdf>.
  20. Eskelinen, J. (2017), *Smart City Strategies. A global Review* (p. 43). Retrieved from Catapult Future Cities website: <https://futurecities.catapult.org.uk/wp-content/uploads/2017/11/GRSCS-Final-Report.pdf>
  21. Eurocities. (2016), *Knowledge Society Forum*. Retrieved February 28, 2017, from Eurocities website: <http://www.eurocities.eu/eurocities/forums/knowledge-society&tpl=home>
  22. Fedkin, M. (2015), *Emerging, covering, disruptive technologies*. Retrieved from <https://www.e-education.psu.edu/eme807/node/8>.
  23. Ferrer, J.-R. (2017), "Barcelona's Smart City vision: an opportunity for transformation", *Field Actions Science Reports*, vol. 16, pp. 70-75.
  24. Frost, C., Hernández, A., Yu, D., Golden, C. & Chang, E. (2013), *Information Technology Strategic Plan*. Retrieved from <https://www.fremont.gov/DocumentCenter/View/21075/ITS-Strategic-Plan-Revised-20131029-FINAL?bidId=>, Accessed Jan 4, 2019.
  25. Geffray, E. & Auby, J.-B. (2017), "The political and legal consequences of smart cities", *Field Actions Science Reports*, vol. 16, pp. 11-15.
  26. Giffinger, R., Fertner, C., Kramar, H., Kalasek, R., Pichler-Milanovic, N. & Meijers, E. (2007), *Smart Cities. Ranking of European medium sized cities* (No. Final Report; p. 25). Retrieved from Vienna University of Technology website: [http://www.smart-cities.eu/download/smart\\_cities\\_final\\_report.pdf](http://www.smart-cities.eu/download/smart_cities_final_report.pdf), Accessed Jan 12, 2017.
  27. Glasmeier, A. & Christopherson, S. (2015), "Thinking about smart cities", in *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, vol. 8, pp. 3-12. Retrieved from <https://doi.org/10.1093/cjres/rsu34>, Accessed Jan 26, 2017.
  28. Gorynski, B., Gelson, A. & Müller, T. (2018), *Why should a municipality become a smart city? The six key benefits of transforming*. Retrieved from <https://hub.beesmart.city/strategy/6-key-benefits-of-becoming-a-smart-city>, Accessed Jan 10, 2019.
  29. Griful, J. (2013), *From Smart City to Smart Business*. Retrieved from [http://www.ctecno.cat/wp-content/uploads/2013/11/Smart\\_Cities\\_EN.pdf](http://www.ctecno.cat/wp-content/uploads/2013/11/Smart_Cities_EN.pdf), Accessed Jan 12, 2019.
  30. Gupta, S., Mustafa, S. & Kumar, H. (2017), "Smart People for Smart Cities: A Behavioral Framework for Personality and Roles: Smarter People, Governance, and Solutions", in *Advances in Smart Cities: Smarter People, Governance, and Solutions*. pp. 23-30. Retrieved from <https://doi.org/10.1201/9781315156040>, Accessed Jan 13, 2019.
  31. Heurkens, E. (2012), "Private Sector-led Urban Development Projects. Management, Partnerships and Effects in the Netherlands and

- the UK". *Architecture and Built Environment*, vol. 4, núm. 13. Retrieved from <https://doi.org/10.7480/abe.2012.4>, Accessed Sep 3, 2017.
32. Hollands, R. G. (2008), "Will the real smart city please stand up?", *City*, vol. 12, núm. 3, pp. 303-320. Retrieved from <https://doi.org/10.1080/13604810802479126>
  33. *International Electrotechnical Commission (2014), Orchestrating infrastructure for sustainable smart cities*. Retrieved from <https://www.iec.ch/whitepaper/pdf/iecWP-smartcities-LR-en.pdf>, Accessed Jan 11, 2019.
  34. IsGlobal (2017). *Los Círculos Virtuosos de la cooperación española. Una propuesta para poner la innovación al servicio del desarrollo*. Retrieved from [https://www.isglobal.org/es/publication/-/asset\\_publisher/ljGAMKTwu9m4/content/los-circulos-virtuosos-de-la-cooperacion-espanola](https://www.isglobal.org/es/publication/-/asset_publisher/ljGAMKTwu9m4/content/los-circulos-virtuosos-de-la-cooperacion-espanola), Accessed Jan 13, 2019.
  35. Jenks, M. & Dempsey, N. (eds.) (2005), *Future forms and design for sustainable cities*, Architectural Press. Amsterdam, Boston.
  36. Kakati, A. (2017), *Smart Cities: Need for A Regulatory Framework*. Retrieved from <http://www.mondaq.com/india/x/565764/new+technology/Smart+Cities+Need+for+a+regulatory+framework>, Accessed Jan 7, 2019.
  37. Kenworthy, J. R. (2006), "The eco-city: ten key transport and planning dimensions for sustainable city development", in *Environment and Urbanization*, vol. 18, núm. 1, pp. 67-85. Retrieved from <https://doi.org/10.1177/0956247806063947>, Accessed Nov 29, 2018.
  38. Khan, M. (2014), *Sustainable and Smart Cities*. Retrieved from <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/18748/WPS6878.pdf?sequence=1&isAllowed=y>, Accessed Oct 4, 2018.
  39. Kitchin, R. (2014), *The data revolution: big data, open data, data infrastructures & their consequences*, SAGE Publications, Los Angeles, California.
  40. Komninos, Nicos (2006), "Intelligent Cities", in *Encyclopedia of Digital Government, Idea Group Reference*, London. pp. 1100-1104.
  41. Komninos, Nicos, Tsarchopoulos, P. & Kakderi, C. (2014), "New Services Design for Smart Cities: A Planning Roadmap for User-Driven Innovation", *WiMobCity*'14, pp. 29-38. <https://doi.org/10.1145/2633661.2633664>.
  42. Komninos, Nicos (2002), *Intelligent cities: innovation, knowledge systems, and digital spaces*, Spon Press, London.
  43. Komninos, Nicos, Bratsas, C., Kakderi, C. & Tsarchopoulos, P. (2015), "Smart city ontologies: Improving the effectiveness of smart city applications", *Journal Smart Cities*, vol. 1, núm. 1, pp. 1-16.
  44. Lallana, E. (2008), *e-Government Interoperability*. Retrieved from <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UN-OTHER/UNPAN032094.pdf>
  45. Landry, C. (2014), *The City 1.0, The City 2.0 & The City 3.0*. Retrieved January 27, 2017, from Charles Landry website: <http://charleslandry.com/blog/the-city-1-0/>
  46. Leydesdorff, L. & Deakin, M. (2011), "The triple helix model of smart cities: a neo-evolutionary perspective", *Journal of Urban Technology*, vol.18, núm. 2, pp. 53-63.
  47. Manville, C., Cochrane, G., Cave, J., Millard, J., Pederson, J. K., Thaarup, R. K., Directorate-General for Internal Policies of the Union (2014), *Mapping smart cities in the EU*. Retrieved from <http://www.europarl.europa.eu/studies>, Accessed Jan 4, 2017.
  48. Mayer-Schönberger, V. (2007), *Governance and information technology: from electronic*

- government to information government, MIT Press, Cambridge, Mass.
49. McAfee, A. & Brynjolfsson, E. (2012), *Big Data: The Management Revolution*. Harvard Business Review. Retrieved from <https://hbr.org/2012/10/big-data-the-management-revolution/ar>, Accessed Aug 2, 2013.
  50. Musa, W. (2017), *The Impact of Smart City Initiatives on Cities' Local Economic Development (Fort Hays State University)*. Retrieved from <https://scholars.fhsu.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1500&context=theses>, Accessed Sep 1, 2019.
  51. Nam, T. & Pardo, T.A. (2011), Conceptualizing Smart City with Dimensions of Technology, People, and Institutions. *12th Annual International Digital Government Research Conference: Digital Government Innovation in Challenging Times*, pp. 282-291. Retrieved from [https://intaivn.org/images/cc/Urbanism/background%20documents/dgo\\_2011\\_smartcity.pdf](https://intaivn.org/images/cc/Urbanism/background%20documents/dgo_2011_smartcity.pdf), Accessed Jan 22, 2017.
  52. Nicholds, A., Gibney, J., Mabey, C. & Hart, D. (2017), "Making sense of variety in place leadership: the case of England's smart cities", *Regional Studies*, vol. 51, núm. 2, pp. 249-259. Retrieved from <https://doi.org/10.1080/00343404.2016.1232482>.
  53. Perera, C., Zaslavsky, A., Christen, P. & Georgakopoulos, D. (2013), "Sensing as a Service Model for Smart Cities Supported by Internet of Things", *ArXiv:1307.8198 [Cs]*, pp. 1-12. Retrieved from <https://doi.org/1307.8198>
  54. Portney, K. (2013), *Taking Sustainable Cities Seriously: Economic Development, the Environment, and Quality of Life in American Cities*, MIT Press, Boston.
  55. Real Academia Española (RAE) (2018), Consultas lingüísticas. In RAE. Retrieved from <http://www.rae.es>
  56. Robinson, R. (2016, July 26), *How Smart Cities Get Started*. Retrieved from The Urban Technologist website: <https://theurbantechnologist.com/2012/07/26/how-smarter-cities-get-started/>, Accessed January 26, 2007.
  57. Sadowski, J. & Pasquale, F. (2015), "The spectrum of control: A social theory of the smart city", First Monday Peer-Reviewed Journal on the Internet, vol. 20, núm. 7. Retrieved from <http://firstmonday.org/ojs/index.php/fm/article/view/5903/4660#7>, Accessed Jan 26, 2017.
  58. Saha, D. & Paterson, R. G. (2008), "Local Government Efforts to Promote the "Three Es" of Sustainable Development: Survey in Medium to Large Cities in the United States", *Journal of Planning Education and Research*, vol. 28, núm. 1, pp. 21-37. Retrieved from <https://doi.org/10.1177/0739456X08321803>, Accessed Nov 26, 2018.
  59. SAS (2018), *The 5 Essential Components of a Data Strategy*. Retrieved from [https://www.sas.com/content/dam/SAS/en\\_us/doc/whitepaper/1/5-essential-components-of-data-strategy-108109.pdf](https://www.sas.com/content/dam/SAS/en_us/doc/whitepaper/1/5-essential-components-of-data-strategy-108109.pdf), Accessed Jan 13, 2019.
  60. Schaffers, H., Komninos, N., Pallot, M., Trousse, B., Nilsson, M. & Oliveira, A. (2011), "Smart Cities and the Future Internet: Towards Cooperation Frameworks for Open Innovation", in Domingue J. et al. (eds.), *The Future Internet. FIA 2011. Lecture Notes in Computer Science*, vol. 6656, pp. 431-446. Retrieved from [https://link.springer.com/chapter/10.1007%2F978-3-642-20898-0\\_31#citeas](https://link.springer.com/chapter/10.1007%2F978-3-642-20898-0_31#citeas), Accessed Apr 14, 2017.
  61. Shelton, T., Zook, M. & Wiig, A. (2014), "The actually existing smart city", *Cambridge Journal of Regions, Economy and*

- Society*, vol. 8, núm. 1. pp. 13-25. Retrieved from <https://doi.org/10.1093/cjres/rsu026>, Accessed Jan 26, 2017.
62. Simosko, N. & Dromi, A. (2017), *The future of Smart Cities- a new relationship between technology companies, city government, and citizens*. Retrieved from <https://www.ntti3.com/future-smart-cities-new-relationship-technology-companies-city-government-citizens/>, Accessed Jan 11, 2019.
63. Zanella, A., Bui, N., Castellani, A., Vangelista, L. & Zorzi, M. (2014), "Internet of Things for Smart Cities", *IEEE Internet of Things Journal*, vol. 1, núm. 1, pp. 22-32. Retrieved from <https://doi.org/10.1109/IIOT.2014.2306328>, Accessed Sep 3, 2019.

# **Sociedad civil en el Magreb: entre democracia y persistencia del autoritarismo**

## Civil society in the Maghreb. Between democracy and the persistence of authoritarianism

Fecha de recepción: 21 de febrero de 2019

Fecha de aceptación: 08 de enero de 2020

*Carmelo Pérez Beltrán\**

### **RESUMEN**

Este trabajo busca determinar el protagonismo de la sociedad civil en el Magreb central a partir de los marcos teóricos que han predominado en los estudios sobre estos países: la transitología y de la persistencia del autoritarismo. A través de metodologías cualitativas y fuentes secundarias, se determina la percepción que ambas tendencias han tenido sobre la relación de la sociedad civil con la transición democrática y/o el fortalecimiento de los regímenes autoritarios del Magreb. Partimos de la hipótesis de que, a pesar de los obstáculos del autoritarismo, el Estado no ha logrado neutralizar a la sociedad civil magrebí sino que, por el contrario, siempre han existido espacios autónomos en donde los ciudadanos se organizan con el fin de contrarrestar las derivas autoritarias de sus gobernantes y de reclamar libertades y cambios democráticos. Concluimos con la idea de que el autoritarismo no implica necesariamente imposibilidad o ausencia de sociedad civil.

**PALABRAS CLAVE:** Movimientos sociales, Primavera Árabe, revueltas árabes, Argelia, Marruecos, Túnez.

### **ABSTRACT**

This work seeks to determine the role of civil society in the central Maghreb from the theoretical frameworks that have dominated the studies on these countries: transitology and the persistence of authoritarianism. Using qualitative methodologies and secondary sources, it is possible to determine the perception that both tendencies have had on the relationship of civil society with the democratic transition and / or the strengthening of the authoritarian regimes in the Maghreb. We start from the hypothesis that, despite the obstacles of authoritarianism, the State has not been able to neutralize Maghrebi civil society. On the contrary, there have always been autonomous spaces where citizens organize themselves in order to counteract the authoritarian drifts of their rulers and to demand public freedoms and democratic changes. We conclude with the idea that authoritarianism does not necessarily imply the impossibility or the absence of civil society.

**KEY WORDS:** Social movements, Arab Spring, Arab revolts, Algeria, Morocco, Tunisia.

\*Universidad de Granada, España. Correo-e de contacto: carmelop@ugr.es

## INTRODUCCIÓN

Poco tiempo después de las grandes revueltas que lograron derrocar al régimen de Zine el Abidine Ben Ali (1987-2011), el prestigioso jurista tunecino Yadh Benachour afirmaba: “la revolución tunecina es, ante todo, la revolución de la sociedad civil tunecina; es, por lo tanto, la sociedad civil tunecina la que constituye el mejor baluarte para la defensa de la revolución tunecina” (Meslah, 2011).

Como toda afirmación categórica, las palabras de Benachour pueden ser discutidas o matizadas pero, en todo caso, nos transmiten una percepción muy extendida entre los agentes sociales y políticos del Magreb: en primer lugar, que la sociedad civil ha tenido un gran protagonismo durante el periodo de revueltas que se iniciaron en Túnez a fines de 2010 y que en muy poco tiempo se extendieron por prácticamente todo el mundo árabe (Dabashi, 2012; Pérez Beltrán, 2012; Szmolka, 2012); en segundo lugar, que la sociedad civil debe seguir cumpliendo un destacado protagonismo en los procesos de cambio que se iniciaron poco después de la denominada “Primavera Árabe”. Sin embargo, han pasado ya más de ocho años desde el estallido de las primeras revueltas, con sus ideales de libertad, justicia y dignidad, y los escenarios políticos no se han caracterizado por una mayor apertura democrática sino, más bien al contrario, por una recomposición del autoritarismo (Argelia, Marruecos) o, peor aún, por la descomposición del Estado (Libia), por incidir solamente en la región magrebí, a excepción del caso tunecino, inmerso aún en un vacilante proceso de transición.

Esta realidad no tiene más remedio que hacernos reflexionar sobre la sociedad civil magrebí y su relación con la democracia y el autoritarismo, objeto del presente trabajo<sup>1</sup> circunscrito al área del Magreb central: Argelia, Marruecos y Túnez. A través de la percepción que los investigadores sociales han tenido sobre la relación de la sociedad civil magrebí con la democracia y el autoritarismo en las últimas décadas, partiremos de la hipótesis de que, a pesar de las cortapisas que supone la urdimbre del autoritarismo, el Estado no ha logrado neutralizar a la sociedad civil magrebí sino que, por el contrario, siempre han existido espacios autónomos entre la familia y el Estado en donde los ciudadanos logran organizarse de diversas maneras, con el fin de contrarrestar las derivas autoritarias de sus gobernantes y de convertirse en voceros de cambios democráticos.

Lo primero que debemos señalar es que “sociedad civil” es un término complejo que implica múltiples matices y delimitaciones conceptuales debido a su naturaleza polisémica y a su carácter poliédrico, de tal manera que a lo largo de la historia se han ido sucediendo diversas definiciones. En este sentido, la investigadora británica Mary Kaldor (2005:19-23) diferencia cinco acepciones principales que, en buena medida, reflejan dicha evolución. Las dos primeras, desarrolladas principalmente por filósofos británicos del siglo XVII, como Thomas Hobbes y John Locke, y por ilustrados escoceses como Adam Ferguson y Adam Smith, mantienen una conceptualización extensa en la que sociedad civil se identifica con sociedad civilizada (no natural) y con sociedad política. En tal estadio, aquella no se diferencia del

<sup>1</sup> Este trabajo se ha realizado en el marco del proyecto de investigación Proyecto I+D Resiliencia del autoritarismo, choque de islamismos e intensificación del sectarismo en Oriente Medio y el Magreb (CSO2017-86091-P) Dirección General de Investigación Científica y Técnica (España). Investigador principal: Ignacio Álvarez Ossorio (UCM).

Estado, sino de las sociedades no civilizadas o de los imperios absolutistas. A este concepto, los ilustrados escoceses añadieron la idea de sociedad comercial como rasgo consustancial de la sociedad civil, que incluye:

un gobierno (o Estado) limitado, que opera bajo el imperio de la ley; un conjunto de instituciones sociales tales como mercados (u otros órdenes espontáneos extensos) y asociaciones basadas en acuerdos voluntarios entre agentes autónomos, y una esfera pública, en la que estos agentes debaten entre sí, y con el Estado, acerca de asuntos de interés público, y se comprometen en actividades públicas (Pérez Díaz, 2003: 77).

A partir de la tercera versión, denominada activista por Kaldor (2005:21-23), se incide ya en cierta autonomía o limitación de la sociedad civil con respecto a las instituciones estatales, de tal forma que puedan existir “esferas sociales que se defiendan de los intentos de control por parte del Estado” (Rodríguez Mojón, 1997: 22). Se trata, en realidad, de una visión restringida (Pérez Díaz, 2003: 78), que se desarrolla a partir de las ideas expresadas por Hegel en su obra *Principios de la Filosofía del Derecho* (1821), según la cual la sociedad civil es definida a partir de su relación, oposición o fricción con el Estado. Dentro de esta dialéctica, es percibida desde una perspectiva activista y contestataria o, dicho de otro modo, como aquel ámbito en el que los individuos se interrelacionan y se organizan como ciudadanía activa, con el fin de defender sus intereses de forma autónoma al Estado, al sector público de la economía y a la política formal. Paradigmas de esta versión serían los movimientos de oposición de Europa del Este durante los años setenta y ochenta que, como veremos más adelante, sirven también de modelo comparativo para el estudio del Magreb desde la perspectiva de la transitología.

Finalmente, las últimas dos acepciones señaladas por Kaldor son definidas como neoliberal y postmoderna. La primera, desarrollada tras la caída del Muro de Berlín, en 1989, remite al mundo asociativo y de las ONG, sin ánimo de lucro, que tienen un carácter eminentemente asistencial, intervencionista y humanitario. Esta vida asociativa no solamente funciona de forma más o menos autónoma al Estado, sino que llega a convertirse en sustituto de las funciones de protección y bienestar que este debería cumplir pero que no lo hace, debido a las estrategias económicas propias de las sociedades capitalistas contemporáneas. Se trata de una sociedad civil concebida como la encargada de gestionar “las víctimas de las estrategias de la liberalización y privatización en el campo económico” Kaldor (2005: 22). En cuanto a la versión posmoderna, la sociedad civil se identifica con el contexto de la actuación, el pluralismo y la contestación frente a los dictámenes estatales o frente al adversario, bien sea desde la civilidad como desde la incivilidad. Pero lo más característico de esta última tendencia es el surgimiento de duras críticas al propio concepto de sociedad civil por considerarlo eurocéntrico, “producto de una cultura occidental específica que se impone al resto del mundo” (Kaldor (2005: 23) y, en tal sentido, surge la necesidad de adoptar propuestas de redefinición que engloben otras identidades nacionales, culturales o religiosas, tema que retomaremos más adelante.

En resumen, las diferentes propuestas teóricas sobre la sociedad civil inciden en una triple dimensión, a veces íntimamente relacionada (Cohen y Arato, 2000; Edwards, 2004). La primera de ellas hace referencia al ámbito de la mediación o arbitraje entre la sociedad y el Estado, es decir, una especie de contrapoder contestatario o fuerza democrática con capacidad para influir en las políticas. No menos importante es su

capacidad para generar o promocionar valores, opiniones o normas, en definitiva, para señalar o proponer determinadas visiones del mundo u opciones de vida. Y, por último, la sociedad civil se erige como capital social, es decir, como agente intervencionista en diversos sectores a partir de las afinidades o intereses de los ciudadanos (redes, grupos, asociaciones, ONG, etc.), que posiblemente sea su faceta más conocida.

En cuanto al mundo árabe, buena parte de la producción teórica que existe sobre la sociedad civil incide en la primera dimensión señalada, es decir, en la relación/oposición que se establece entre la sociedad civil y el Estado. En este sentido, dos son las principales preocupaciones: en primer lugar, determinar los márgenes fronterizos entre ellos, es decir, sus interacciones y, en segundo lugar, reflexionar sobre la propia viabilidad de una sociedad civil autónoma, en el marco de un Estado autoritario. Son varias las propuestas, pero una de las más interesantes es la que propone Ben Nefissa (2011a: 329), según la cual es precisamente ese límite tan difuso y desdibujado que existe entre la sociedad civil y el Estado el que ha permitido la existencia de una “categoría de acción”, que es como la autora define a la primera (tema que retomaremos más adelante). En este sentido, se parte del convencimiento de que el desarrollo de la sociedad civil, a pesar de las restricciones intrínsecas del Estado autoritario, “prepara el camino para su transición a una democracia liberal” (Pérez Díaz, 2003: 78), al tiempo que fortalece los mercados, el movimiento asociativo y la esfera pública en general.

Otra de las grandes polémicas está relacionada con el carácter musulmán de las sociedades árabes y ahonda sus raíces en el origen del concepto “sociedad civil”; un concepto que, sin lugar a duda, está determinado por la experiencia democrática de los países occidentales. El

problema surge cuando dicho modelo pretende convertirse en patrón universal. El debate sobre la transposición de la “sociedad civil” a los países árabes ha tenido una importante repercusión en las ciencias sociales desde fines del siglo XX, cuando autores como Badie (1992) y Seligman (1992) consideraron que el contexto socio-político que permitió el desarrollo de la sociedad civil en Occidente no se cumplía en el sur del Mediterráneo, donde, proponen, existiría un predominio absoluto de las relaciones verticales, un comunitarismo que anulaba las solidaridades individuales y un amalgama indisoluble entre la política y la religión. Dicha visión suponía, en definitiva, ignorar los múltiples procesos de individualización que han venido experimentando las sociedades árabes, sobre todo en el medio urbano, debido principalmente a una profunda crisis económica, a la búsqueda constante de márgenes de expresión y a las diferentes estrategias de resistencia y de solidaridades (Otayek, 2004).

Aunque desde una óptica opuesta, las propuestas teóricas que surgen desde el pensamiento musulmán contemporáneo rechazan también, en mayor o menor medida, el concepto de sociedad civil en tanto es considerado como una experiencia propia de Occidente, pero exógena a la cultura árabe y vacía de contenido para una sociedad islámica. De esta idea participan pensadores anclados en la tendencia islamista, como el marroquí Abdelsalam Yasin, histórico líder del movimiento `Adl wa-I-Ihsan (Justicia y Espiritualidad). Partiendo de un rechazo frontal a la laicidad, el pensamiento de Yasin no se centra en el concepto de Estado o en el de ciudadanía, sino en el de comunidad musulmana (umma) y de creyentes, de tal forma que lo que él realmente propone es el desarrollo integral de la religión musulmana, sus principios jurídicos y sus valores espirituales. En este marco propiamente

musulmán (religioso), sostiene Yasin, no es necesario que los ciudadanos (creyentes) se organicen en movimientos al margen del Estado (sociedad civil), puesto que este, regido por los valores y las instituciones del islam, garantizará por sí mismo la justicia y la igualdad entre todos sus ciudadanos (Pérez Beltrán y Macías Amoretti, 2010: 280-282).

En buena medida, los debates sobre la laicidad han articulado gran parte de las propuestas teóricas sobre la sociedad civil en los países árabes e islámicos. En este sentido, una de las obras que alcanzó mayor repercusión fue *Civil Society and Its Rivals* del antropólogo británico Ernest Gellner (1996), en donde prácticamente negaba la posibilidad de una sociedad civil en los países árabes, debido a dos cuestiones principales: la fortaleza de la cultura musulmana frente a la debilidad del Estado y la férrea resistencia a la laicidad, que él define como la ruptura del trinomio fe-poder-sociedad. Sin embargo, frente a estas argumentaciones alzó la voz un buen número de investigadores árabes, entre los cuales destaca el sociólogo tunecino Abdelkader Zgal (2001), quien considera que dichas ideas están fundamentadas en el esencialismo, en el determinismo cultural y en una concepción errónea de la realidad cotidiana de las personas y colectividades árabes. Enmarcado en la acepción posmoderna de sociedad civil, señalada anteriormente, Zgal afirma que el islam no es el único sistema que ejerce resistencia al proceso de secularización, sino que toda religión tiende a ello y aboga por un concepto más amplio y plural en el que también tenga cabida la especificidad cultural del mundo árabe, que no solo es heredera del pasado “sino también de lo que nosotros mismos decidimos que hemos sido” (Zgal, 2001: 419). En este sentido argumenta que el modelo de Gellner

transforma a los individuos y a los grupos en autómatas manipulados por valores religiosos, e

impide reconocer y evaluar los verdaderos desafíos de las estrategias de los individuos y los grupos, que no se pueden reducir a meros conflictos entre los valores religiosos. (Zgal, 2001:33)

Frente al concepto determinista anteriormente expresado y tomando como referente alguna de las múltiples propuestas de definición de “sociedad civil” (Cohen y Arato, 2000), podríamos afirmar que en la historia reciente de los países árabes existen numerosas experiencias de contrapoder contestatario y reivindicativo, de gestión de conflictos socio-económicos, de actividades propulsoras de desarrollo, de renovación de élites, de instituciones privadas cuya función principal es difundir normas o valores esenciales en los que basa su dominación política e ideológica, o como propone Habermas:

asociaciones, organizaciones y movimientos surgidos de forma más o menos espontánea que recogen la resonancia de los ámbitos de la vida privada, la condensa y elevándole, por así decir, el volumen o voz, la transmiten al espacio de la opinión pública política. (Habermas, 1998: 447)

En todo caso, siguiendo a Camau (2002: 214), “el retorno de la sociedad civil se caracteriza por la traducción de la noción, su inscripción en otros léxicos y su asimilación por otros idiomas distintos del euro-americano”, que de nuevo vuelve a incidir en la versión posmoderna del término, señalada anteriormente. Quizás, como señala el estudio coordinado por René Otayek, el debate no debería estar basado tanto “en un enfoque normativo de la sociedad civil -lo que debería ser sociedad civil-, sino intentar restituir la forma en la piensan y se piensan los actores que se reivindican como tales” (Otayek, 2004: 29), es decir, huir de los requisitos del modelo occidental, de difícil anclaje en otro

tipo de sociedades, con el objetivo de estudiar las acciones de los individuos y el significado que dan a sus propuestas teóricas y prácticas.

Como hemos afirmado, el supuesto de que el Estado haya neutralizado por completo a la sociedad civil árabe es, cuanto menos, cuestionable en tanto en cuanto siempre han existido espacios autónomos entre la familia y el Estado que permiten a los ciudadanos organizarse, dar visibilidad a sus problemas y condicionar o interferir en lo público. Sin embargo, también es cierto que, desde el surgimiento del estado árabe moderno, principios democráticos como la oposición crítica, las libertades individuales y colectivas y el pluralismo han sido sistemáticamente ignorados (cuando no perseguidos o reprimidos) por los regímenes autoritarios. En términos generales, podríamos afirmar que el potencial de resistencia de la sociedad civil fue debilitado por los regímenes árabes con el fin de contrarrestar su capacidad democrática de contestación política (Hawthorne, 2004). Es decir, los gobiernos no han conseguido extirpar de raíz las diferentes dimensiones de la sociedad civil, pero sí que han logrado limitar su margen de maniobra y su capacidad para erigirse en un contrapeso decisivo ante un pesado aparato estatal con poderes prácticamente ilimitados. De esta manera, desde los años 60, los regímenes magrebíes desplegaron todo un abanico de estrategias políticas, jurídicas e institucionales para evitar el surgimiento de fuerzas sólidas y resistentes capaces de influir en la opinión pública y en la vida política, de entre las cuales podríamos destacar tres: la injerencia en la creación y funcionamiento de las asociaciones (leyes de asociación), la dependencia mediante la redistribución de las subvenciones económicas y la promoción de asociaciones satélites con fines meramente propagandísticos.

### **Sociedad civil y transición democrática en el Magreb: la perspectiva transitológica**

Durante los años 80 y 90 del pasado siglo, el Magreb inició un proceso de liberalización política (O'Donnell, Schmitter y Whitehead, 1988) o de transición democrática “controlada” (Leveau, 1994) que, junto a una grave crisis económica, tendrá una repercusión directa en el dinamismo de la sociedad civil. Aunque importante, la experiencia tendrá una corta vida, ya que en pocos años se producirá un significativo viraje del régimen político hacia el autoritarismo con el objetivo de seguir controlando los cimientos del poder y la economía.

En el caso de Argelia, la adopción de una nueva Constitución, el 23 de febrero de 1989, puso en marcha el inicio de una importante transición desde el sistema de partido único, el Frente de Liberación Nacional, hacia el multipartidismo. Se trata de una etapa breve pero muy rica en libertades democráticas, que desgraciadamente degenerará, a partir del golpe de Estado de 1992, en una guerra civil que, de nuevo, reconducirá al poder al ejército y sus redes clientelares. En este marco constitucional se adoptó la Ley 89-11 relativa a las asociaciones de carácter político, que permitió legalizar unos 60 partidos políticos, la mayoría de los cuales eran pequeños grupúsculos con escasa capacidad de movilización. La excepción a esta norma será el islamista Frente Islámico de Salvación (FIS), que se convertirá en el principal “partido antisistema”, dotado de una relevante capacidad de contestación política y de movilización social (Thieux, 2008). Este proceso de liberalización política vino acompañado también de una legislación, acorde a las circunstancias, que favoreció al movimiento asociativo, como la Ley de asociación del 21 de julio de 1987 (Pérez

Beltrán, 2014a), que estimuló, sobre todo, el desarrollo de asociaciones locales (dairas) o departamentales (wilayas), ya que solo precisaban de una simple declaración, mientras que las asociaciones de carácter nacional necesitaban la autorización expresa del Ministerio del Interior. De esta forma, como señala Thieux (2009: 131), si en los años 70 el país contaba con unas 2.000 asociaciones, muchas de ellas, asociaciones de padres de alumnos o asociaciones deportivas, dicha cifra aumentó hasta cerca de 60.000 a finales de los años 90; asociaciones, además, con acciones e intereses muy heterogéneos.

Igualmente, en noviembre de 1987 se produjo en Túnez el acceso al poder de Zine El Abidine Ben Ali, poniendo fin al régimen del carismático líder nacionalista Habib Burguiba. Durante sus primeros años de mandato, y antes de apostar por una implacable política de mano dura, Ben Ali mostró interés por implicar a las principales fuerzas políticas del país en el proceso de liberalización política; entre ellas, el Movimiento de la Tendencia Islámica/An-Nahda, de ideología islamista, que en 1989 firmó el Pacto nacional que lo avalaba para entrar en el juego político. También en Túnez los cambios liberalizadores vinieron acompañados de reformas legislativas (Pérez Beltrán, 2014b) que estimularon el desarrollo cuantitativo de asociaciones en todo el país, como la Ley Orgánica de asociaciones de 1988, cuya principal novedad consistió en eliminar la autorización previa del Ministerio del Interior y exigir solamente una declaración ante la sede de gobernación.

En cuanto a Marruecos, los cambios políticos más significativos acecerán en los años 90, cuando se adoptaron dos reformas constitucionales (1992 y 1996) que permitieron una mayor dinamización de la arena política del país, fagocitada hasta el momento por la institución monárquica y condicionada por

una rígida “disciplina unitaria” de las élites (Parejo Fernández, 2018), muy relacionada con el conflicto del Sahara Occidental. Será a partir de este momento cuando aparecerá en la escena política un nuevo bloque de oposición, denominado al-Kutla al-Dimukratiyya (Desrués y Moyano, 2000), que se convertirá en la principal fuerza dinamizadora del país. Se inicia así un interesante proceso de cambio o “alternancia” que en 1997 permitió formar un gobierno de coalición, dirigido por uno de los líderes históricos de oposición al régimen, Abderrahman Yussufi. Será este gobierno el que acogerá el advenimiento del nuevo monarca, Muhammed VI, en julio de 1999.

Los procesos de liberalización política anteriormente señalados estimularon marcos teóricos de análisis, centrados sobre todo en estudios cualitativos e históricos (menos en estadísticos), que se enmarcan en la metodología comparativa propia de las ciencias sociales. De esta forma, interaccionando los argumentos teóricos con las evidencias empíricas e indagando en las similitudes y las disimilitudes (Sartori y Morlino, 1994) entre las diferentes unidades geopolíticas del Magreb, se intentaba llegar a una mejor significación de los procesos y de los nuevos escenarios sociales y políticos que se estaban desarrollando en esta región durante aquella época. Es dentro de esta estrategia de investigación donde debemos de ubicar lo que se denomina paradigma de la transitología o la democratización, que incide en:

el intervalo durante el cual se pasa de un conjunto de arreglos institucionales y prácticas políticas definidos y controlados discrecionalmente por la élite en el poder, a otro acuerdo en el que la definición y el funcionamiento de las estructuras y prácticas políticas se someten a la discusión, están

garantizadas por la Constitución y respaldadas por la participación ciudadana. (Sermeño, 1996: 376-377)

Diseñado principalmente por O'Donnell, Schmitter y Whitehead (1988), el paradigma de la transitología parte de un rechazo frontal al autoritarismo como forma de gobierno, proponiendo un esquema de fases, desde un proceso inicial de liberalización política, que presupone cierto talante de apertura del régimen y la ampliación de algunos derechos individuales y colectivos (habeas corpus, libertad de movimientos, libertad de palabra, libertad de asociación, libertad de información), siempre bajo supervisión y control institucional, hasta la consolidación final de la democracia, que afecta de forma simultánea a instituciones y ciudadanía. Entre ambas etapas, la transición puede conllevar procesos intermedios de crisis, paralización, suspensión o dubitación. En el caso que nos ocupa, para comprender los cambios experimentados en los países magrebíes, frecuentemente se han tomado como estrategia comparativa algunas experiencias de América Latina y, sobre todo, de Europa del Este, en donde movimientos sociales como Solidarnosc en Polonia o la Carta 77 de la antigua Checoslovaquia lograron minar el carácter autoritario de los regímenes en el poder (Otayek, 2004). Como afirma Cavatorta:

En este marco teórico, los intelectuales y los responsables políticos interpretan los acontecimientos de la región como pasos hacia adelante -pero a veces también hacia atrás- en una línea recta que conduciría inevitablemente al país desde un régimen autoritario hasta el establecimiento de un sistema liberal y democrático. (2012: 83-84)

En cuanto a la sociedad civil, la transitología le concede un papel de primer orden, de tal manera que sociedad civil y transición democrática se conciben como elementos indisociables. En palabra de Camau

(1999: 4), “la transición no es un cumplimiento sino un catalizador de una dinámica social, caracterizada en particular por una resurrección de la sociedad civil”. Para la perspectiva transitológica, la sociedad civil no solo es motor de cambios democráticos y propulsora de libertades, sino que se erige como principal actor frente a los regímenes autoritarios, de tal forma que sociedad civil y democracia son considerados como las dos caras de una misma moneda. La sociedad civil sería, por tanto, el principal elemento vertebrador de los valores democráticos durante las etapas de transición desde el autoritarismo a la democracia. Por este motivo, de entre las diferentes dinámicas y expresiones de la sociedad civil magrebí, adquieren un destacado protagonismo las asociaciones de tendencia liberal que luchan por lo que podríamos llamar, de forma general, los derechos humanos, las libertades democráticas y los derechos de las minorías y que, gracias a los procesos de liberalización, lograron acentuar su dimensión política a favor de la cultura democrática en su sentido más amplio. Especialmente tres tendencias son las que adquieren un mayor protagonismo por parte de estudiosos de la transitología en el Magreb durante los años 80 y 90 del siglo XX: las asociaciones de derechos humanos (Feliu, 2004; Karem, 1991), las asociaciones de mujeres (Daoud, 1993) y las asociaciones culturales bereberes (Lauermann, 2009).

### **Sociedad civil y autoritarismo en el Magreb: la perspectiva de la persistencia autoritaria**

Las dinámicas de apertura democrática que se emprendieron en el Magreb durante las dos últimas décadas del siglo XX tuvieron una vida muy limitada y, al poco tiempo desde su inicio, el sistema político conoció un nuevo viraje hacia un

férreo autoritarismo. De esta forma, en Argelia, los trascendentales cambios institucionales y políticos de los años 80, fruto de la apertura liberalizadora, se vieron bruscamente interrumpidos por el golpe de Estado de enero de 1992. Llevado a cabo por el ejército y sustentado por ciertas plataformas civiles, el golpe de estado tenía dos objetivos principales: en primer lugar, impedir el triunfo electoral del partido islamista (FIS) en las elecciones legislativas, en cuya primera ronda del 26 de diciembre de 1991 había sido el partido más votado; en segundo lugar, reconducir al ejército, principal grupo de poder del país, y a sus grupos afines a los resortes de la política y la economía, como había ocurrido desde prácticamente la independencia del país en 1962. Como afirma Rosa Meneses:

el sistema multipartidista que introdujo la Constitución de 1989 era una simple fachada, porque el régimen solo acepta partidos que renuncien al poder; pueden hacer política, participar en las elecciones, pero deben renunciar a ganar. Cuando los partidos no aceptan este juego, el Estado actúa. (Meneses, 2011: 80)

Esto explica, en buena medida, la dinámica violenta en la que se vio sumido el país, ya que no todos los partidos seguirán esta norma consuetudinaria, como es el caso del FIS, y ante ello, el régimen actuará de forma contundente.

Sin llegar a la traumática experiencia que supone una guerra civil, la evolución de Túnez fue bastante parecida a la de su vecino magrebí. También en Túnez el partido islamista An-Nahda, que había logrado entrar en el juego político en 1989, demostró un importante éxito durante los procesos electorales celebrados en aquella época, como ocurrió en las elecciones municipales de 1990, así como su gran poder de convocatoria y capacidad organizativa durante las diversas

manifestaciones de protesta por la Guerra del Golfo (1990-1991). Si a ello añadimos la cruel experiencia que en aquellos momentos se estaba viviendo en Argelia, no es de extrañar que Ben Ali mostrara una hostil desconfianza hacia esta tendencia político-ideológica y que instrumentalizara el “miedo” hacia el islamismo para justificar la ruptura del proceso democrático. Ante tales acontecimientos y como nueva estrategia, Ben Ali optará por una política de mano dura, de tal forma que cualquier tendencia política o movimiento social opuestos al régimen sufrirán la represión de varias formas. No es de extrañar, por tanto, que a mediados de los años 90 algunos organismos internacionales de derechos humanos denunciaran la existencia en Túnez de más de 2 000 prisioneros políticos (Feliu, 1997: 107), la mayoría de ellos islamistas, pero también de otros partidos de la denominada izquierda radical, como el Congreso por la República y el Partido Comunista de los Trabajadores Tunecinos u otros movimientos sociales de diversa tendencia.

En resumen, podemos afirmar que los regímenes árabes pusieron en marcha diferentes mecanismos y estrategias para lograr la monopolización de la arena política y económica, por ejemplo: la ilegalización de los partidos políticos (partidos islamistas, partidos de izquierda, cualquier tendencia crítica), la persecución de la oposición, la manipulación de las elecciones, la injerencia en el sistema judicial, el control de los recursos económicos y la instrumentalización del marco legal. En este sentido, la legislación que más va a interferir en la dinámica de la sociedad civil será, de nuevo, las leyes de asociación, como ocurrió de forma evidente en Túnez con la Ley Orgánica del 2 de abril de 1992 relativa a las asociaciones, que, entre otras cuestiones, estipuló dos medidas bastante perjudiciales (Pérez Beltrán, 2014b): la prohibición de ocupar cargos directivos en partidos políticos y en asociaciones de forma simultánea, y la obligatoriedad de admitir a cualquier persona que solicite ser

miembro de una asociación. Con este instrumento legal en la mano, el régimen de Ben Ali se marcaba un doble objetivo inmediato (Ben Achour, 2011: 301-305): en primer lugar, desarticular a los principales movimientos asociativos de lucha y oposición del país, como eran la Liga Tunecina de Derechos Humanos, el Sindicato de Periodistas Tunecinos o la Asociación de Magistrados, puesto que era bastante usual que su personal directivo ocupara otros puestos similares en partidos políticos. En segundo lugar, introducir dentro de las estructuras de las asociaciones a militantes vinculados al poder, sin la posibilidad de que estas puedan negarse a ello. Es decir, nos encontramos ante un instrumento legal que responde a las estrategias de clientelización y estatización de la sociedad, propias de un sistema autoritario.

Esta realidad palpable no tenía más remedio que poner en entredicho la visión, quizás excesivamente optimista, del paradigma transitológico. En palabras de Thomas Carothers:

Es hora de que la comunidad promotora de la democracia descarte el paradigma de la transición. Analizando la experiencia de muchos países que los activistas de la democracia han etiquetado como ‘países en transición’, resulta evidente que ya no es apropiado asumir que la mayoría de estos países se encuentran actualmente en una etapa de transición hacia la democracia, ni que los países que se alejan del autoritarismo tienden a seguir un proceso democrático tripartito consistente en apertura, avance y consolidación. (Carothers 2002: 17)

Y como nueva propuesta frente a la teoría de la transición, surge con fuerza el denominado paradigma de la “persistencia del autoritarismo” (Hinnebusch, 2006; Myers, 2009), cuyos principales objetivos consistirán en analizar los mecanismos, estrategias y dimensiones de los que se valen los regímenes para mantener un sistema autoritario fuertemente

anclado, a pesar de conservar ciertas apariencias o formas democráticas. En este marco, surgen nuevos conceptos (Parejo, 2010) para definir o delimitar esta realidad compleja, como: autoritarismo robusto, autoritarismo competitivo, autoritarismo semicompetitivo, regímenes híbridos, etc.

En lo referente a la sociedad civil, el paradigma de la persistencia autoritaria suele tener una visión muy diferente a la transitología: si para esta última la sociedad civil era un elemento vertebrador de la democracia en el Magreb, para la primera no solo se muestra ineficaz para influir en las políticas y escapar al control del Estado, sino que ha funcionado más bien como un instrumento al servicio de los regímenes autoritarios, contribuyendo a la despolitización de la sociedad y a la persistencia del autoritarismo (Cavatorta, 2012; El Hachimi, 2011). Es decir, para la perspectiva de la persistencia del autoritarismo, la sociedad civil, en vez de promocionar la calidad democrática en los países árabes, ha servido para reforzar la política autoritaria, reproduciendo incluso, a nivel interno, esos mismos esquemas jerárquicos de autoridad. En cuanto a los movimientos que han demostrado una mayor movilidad sociopolítica durante las décadas anteriores (asociaciones de derechos humanos, movimientos feministas, tendencias bereberes, plataformas de lucha contra la corrupción, etc.), este paradigma de análisis considera que tienen un carácter marginal y minoritario y que, además, están sometidos a un estricto control por parte de las instituciones del Estado. En esta línea de pensamiento, señala Ben Nefissa (2011b) que las organizaciones de la sociedad civil eran una especie de desmembramiento de la administración local con una doble función: por un lado, paliar los déficits socioeconómicos del Estado y, por otro, despolitizar a las instituciones locales, participando, de esta forma, en las estrategias del régimen. En definitiva, se pone en evidencia una sociedad civil demasiado sujeta al Estado o a sus estructuras periféricas, de tal forma

que aquella se convierte en un medio de expresión de funcionarios o de élites locales muy próximas a las instituciones oficiales.

Como hemos afirmado anteriormente, en el marco de la persistencia del autoritarismo (Brumberg, 2003; Diamon, 2002; Bellin, 2004) pierden relevancia las manifestaciones de la sociedad civil cuyo objetivo es la promoción de los derechos humanos, las mujeres, las minorías, la gobernabilidad, la lucha contra el paro o la corrupción, etc., para poner en evidencia una de las principales características que tiene la mayoría de las asociaciones en el Magreb: su actividad eminentemente asistencial, relacionada con el ámbito del desarrollo humano, en su concepción más amplia, a fin de luchar contra la pobreza en sus múltiples manifestaciones. El gran auge de este tipo de asociaciones tiene su origen en la grave crisis económica que azotó a los países del Magreb en los años 80 del siglo XX y en las nefastas consecuencias derivadas de la puesta en marcha de rigurosos programas de ajuste estructural para poder afrontar una deuda externa galopante, como ocurrió en Marruecos de 1983 a 1993, en Argelia de 1986 a 1991 y en Túnez de 1987 a 1991 (Achy y Sekkat, 2007). Además, dicha crisis económica, junto a la precariedad de la población, tuvieron una repercusión directa en el estallido de las denominadas “revueltas del pan” (Marruecos, 1981 y 1984; Túnez, 1984; Argelia, 1988), que alcanzaron una espiral de grandes dimensiones y que fueron duramente reprimidas mediante la intervención del ejército y otras fuerzas de seguridad del Estado. Se trata de fenómenos sociales que se han venido repitiendo de forma periódica en el Magreb hasta la actualidad (Feliu, Mateo e Izquierdo, 2019), aunque con connotaciones diferentes según el marco espacial y temporal.

Pero de forma simultánea, esta grave situación socioeconómica, unida a la reorientación del papel

económico del Estado y al mayor protagonismo del sector privado, van a ser determinantes para explicar el dinamismo del que gozan actualmente en el Magreb las asociaciones de carácter asistencial, cuyo principal objetivo es intervenir en muy diversos sectores sociales (salud, educación, empleo, medio rural, vivienda, infraestructuras, población marginal, pobreza extrema, etc.) que se encuentran relegados de la gestión pública del Estado o cuya intervención por parte de este es limitada o insuficiente. Estaríamos en la esfera de los que Mary Kaldor denomina versión neoliberal de la sociedad civil, que antes hemos mencionado.

Según Guilmain (2014) y El-Hachimi (2011), el carácter eminentemente asistencial y local de la sociedad civil ha favorecido la atomización del activismo y ha dificultado su capacidad de movilización y concienciación política, en la misma línea que mantienen los teóricos de la persistencia del autoritarismo. En buena medida, esta sociedad civil sería el resultado de ciertas políticas de desarrollo que pretenden una implicación directa del tejido asociativo en la lucha contra la pobreza mediante la ejecución de proyectos de desarrollo a nivel local o sectorial, pero sin una base política ni contestataria. Como señala Gandolfi (2013), se trata de una especie de “economía solidaria” consistente en un conjunto de actividades a partir del compromiso de los ciudadanos, pero en estrecha coordinación con el Estado, que se convierte en instrumento de control y de generador de recursos. En este sentido, el ejemplo más significativo sería la creación en Marruecos, en el año 2005, de la Iniciativa Nacional de Desarrollo Humano, que pretende captar los fondos de ayuda al desarrollo, pero implicando como partenariado a las propias organizaciones de la sociedad civil marroquí. Consecuencia directa de esta estrecha colaboración sería la dependencia del Estado, el cual se convierte en su principal proveedor de recursos económicos, pero también la tecnificación y profesionalización

de los actores sociales con el objetivo de ganar en capacitación y eficacia a la hora de lograr mayores fondos (Bono, 2010). No menos importantes son otras consecuencias, como la implantación de un concepto técnico y despolitizado de “desarrollo” y el incremento de asociaciones especializadas en acciones meramente asistenciales. En este sentido, El Hachimi (2011: 17) señala que “solamente un porcentaje irrisorio del 20% de asociaciones se dedican a actividades de connotación política”.

### **La primavera árabe y el resurgimiento de la sociedad civil**

El fracaso absoluto de los proyectos políticos, la ineficacia de las políticas económicas durante décadas y la rigidez de los modelos autoritarios provocaron las famosas revueltas de la denominada “Primavera árabe”, a partir de la autoinmolación del joven Mohammed Buazizi el 17 de diciembre de 2010. Con ellas también resurgirá la sociedad civil como elemento propulsor de cambios democráticos, como señalaba el jurista tunecino Iyad Ben Achour en la cita textual que encabeza este artículo.

Aunque a lo largo de las últimas décadas se habían producido en diversos países árabes bastantes movilizaciones de protesta de mayor o menor calado, lo cierto es que estas revueltas, que se extendieron rápidamente por muchos países árabes del Magreb y de Oriente Medio (Gutiérrez de Terán, 2017; Melián Rodríguez, 2017; Pérez Beltrán, 2012; Szmolka, 2012), no solo han sido mucho más rotundas sino también más eficaces. Como resultado de ello, en algunos casos se lograron importantes cambios de régimen que nadie sospechaba ni a corto ni a largo plazo, como ocurrió en Túnez, Libia o Egipto, por poner algún ejemplo. También es cierto que, tras unos esperanzadores meses iniciales, se pusieron

en marcha diversas estrategias legislativas e institucionales que, en la mayoría de los casos, no implicaron mejoras democráticas o liberalizadoras, sino más bien el inicio de una incierta etapa de cambio político, cuya principal característica sigue siendo el autoritarismo en mayor o menor grado.

Ante el descontento generalizado de la población y el agravamiento de la crisis económica, que antes hemos apuntado, no era de extrañar que la ciudadanía acabara revelándose clamorosamente contra sus gobernantes, reivindicando, entre otras cuestiones, mejoras democráticas, libertades individuales, la cobertura de sus necesidades fundamentales, mayor dignidad y el fin de la corrupción. Por otro lado, una de las peculiaridades más significativas de dichas revueltas es que se trataba de un movimiento civil más horizontal y espontáneo que las acaecidas en época anterior, con un marcado carácter supra-ideológico y supra-religioso, en el sentido de que no existió un partido político ni un movimiento de ningún tipo que las liderara.

Sin embargo, es necesario señalar que estas importantes revueltas de la Primavera Árabe no surgieron por generación espontánea, sino que eran deudoras de experiencias previas de movilización y de politización de diversos movimientos de vanguardia, directamente implicados en la lucha contra la corrupción política y económica, las reivindicaciones salariales, la lucha obrera, la igualdad de género, la mejora de la calidad de vida, el reconocimiento de la diversidad cultural, la promoción de los derechos humanos, etc. Es decir, todas esas manifestaciones de la sociedad civil a las que el paradigma de la democratización concedía una importancia capital como vertebradoras de cambios democráticos, pero que fueron relegadas al ostracismo por la mayor parte de los investigadores que podemos ubicar en el marco de la persistencia del autoritarismo.

Otra de las características de la Primavera Árabe fue el gran protagonismo de los jóvenes (Desrues, 2019) que, en buena medida, se convirtieron en los abanderados de las movilizaciones que reclamaban libertades democráticas y dignidad; entre otras cuestiones, porque ellos, junto a las mujeres, son los colectivos sociales que más han sufrido la deriva neoliberal y el deterioro de las condiciones de vida. En este sentido, hay que partir del dato demográfico según el cual los jóvenes menores de 25 años representan más de la mitad de la población árabe, con el agravante de que son ellos los más afectados por el desempleo y la precariedad económica (Achy, 2010). Por ello no es de extrañar que en Túnez, por ejemplo, uno de los actores más dinámicos de la emergente sociedad civil durante las revueltas fuera la Unión de Diplomados en Paro, una asociación que durante la época de Ben Ali no solo no logró la legalización sino que sus militantes fueron injustamente arrestados y encarcelados con el propósito de desmovilizar y quebrar las voluntades de sus bases y de sus simpatizantes (Ketiti, 2013: 152). Relacionado también con los jóvenes, se encuentran las nuevas herramientas que proporcionan las tecnologías de la información y la comunicación (redes sociales, blogs, teléfono móvil, canales de TV como al-Yazira,) que en estos países, parcos en libertades, vienen funcionando como espacios de organización, de contestación y de debate. En general, los blogueros y ciberactivistas desempeñaron un destacado papel de denuncia y de oposición a los regímenes autoritarios, logrando no solo un destacado y novedoso activismo virtual, sino también un rápido acceso a la información y una mayor capacidad de coordinación horizontal (Benítez-Eyzaguirre, 2015; El Bour, 2015).

Las revueltas alcanzaron en muy poco tiempo grandes dimensiones y, en cuanto al tema que nos ocupa, de nuevo resurge con fuerza el concepto de sociedad civil íntimamente unido

al cambio democrático, la actuación ciudadana, el pluralismo y la contestación política frente a los dictámenes estatales, incidiendo en buena medida en la versión activista de sociedad civil de Mary Kaldor, de la que hablamos anteriormente. Una sociedad civil que, además, adquiere ciertos matices diferenciadores con respecto a las décadas anteriores; entre éstos: nuevas formas de organización y movilización, el activismo audiovisual, que antes hemos señalado, su expansión a espacios periféricos alejados de los grandes centros urbanos y su implicación directa en la dinámica política

En cuanto a las nuevas formas de organización y movilización, los diferentes sectores sociales que se fueron sumando a las revueltas lo hicieron de manera espontánea, horizontal y creativa, aunque lo más novedoso es que se trataba de movimientos independientes de las estructuras organizativas tradicionales (partidos políticos, ONG's, sindicatos, asociaciones de diversa naturaleza, movimientos islamistas, etc.), superando, de este modo, los condicionantes políticos, culturales, ideológicos o de clase que habían caracterizado las movilizaciones políticas de las décadas anteriores (Desrues, 2012). En este sentido, el Movimiento 20 de Febrero de Marruecos se convirtió en una de las tendencias más reveladoras del Magreb, ya que bajo esta denominación convergían militantes políticos y actores sociales de tendencia ideológica muy heterogénea (desde partidos de izquierdas hasta islamistas, pasando por defensores de derechos humanos, asociaciones feministas, sindicatos, etc.), cuyas principales características eran la juventud de sus miembros y el ciberactivismo como instrumento de organización y de lucha (El Bour, 2015). Además de esto, dicho movimiento se caracterizaba por el mayor protagonismo de las mujeres y por la reivindicación de tres cuestiones principales: en primer lugar, una monarquía

parlamentaria efectiva en la que el rey tenga poderes más limitados; en segundo lugar, una mayor justicia social y dignidad para toda la ciudadanía; finalmente, una lucha más eficaz contra la corrupción política y económica (López García, 2011).

Desde una perspectiva temporal de más de ocho años, podemos afirmar que las revueltas populares del Magreb provocaron la puesta en marcha de ciertos procesos de reformas, estrechamente controlados, pero excepción hecha de Túnez, los resultados alcanzados no se han caracterizado por una mayor apertura democrática sino, más bien al contrario, por una recomposición del autoritarismo (Argelia, Marruecos) o, peor aún, por la descomposición del Estado y la atomización de la sociedad (Libia). También es cierto que este proceso de cambio político no estuvo acompañado de un contexto favorable (Pérez Beltrán y Álvarez Ossorio, 2017: 202-205), debido a la agudización de la crisis económica, la polarización política en torno a los sectores laicos e islamistas y la irrupción de grupos terroristas que perpetraron diversos atentados contra el sector turístico y las instituciones del Estado. Sin lugar a duda, el gran laboratorio del cambio democrático, hoy día, en el Magreb es Túnez. La inusitada movilización social tunecina permitió no sólo derrocar el régimen de Ben Ali, sino poner en marcha un proceso de transición democrática en el que la propia sociedad civil también ha tenido una implicación directa como mediadora y gestora de conflictos políticos y sociales, que, como señalamos anteriormente, es otra de las características de la sociedad civil actual. Un claro ejemplo de ello es el importante papel desempeñado por el denominado “Cuarteto para el Diálogo Nacional” (Unión General de Trabajadores Tunecinos; Unión Tunecina de la Industria, el Comercio y la Artesanía; Liga

Tunecina de Derechos Humanos; y Colegio de Abogados), cuya intervención fue decisiva para salvaguardar este complejo proceso y superar la grave crisis política que supuso el asesinato de los líderes de izquierdas Chokri Belaïd el 6 de febrero de 2013 y Mohamed Brahmî, el 25 de julio de 2013 (Haugbølle et al., 2017). Dicha función a favor de la paz y la consolidación democrática fue reconocida mundialmente con el Premio Nobel de la Paz en el año 2015. Y es que, como hemos insistido en este estudio, una de las características más novedosas que tiene actualmente la sociedad civil magrebí es su implicación directa en la arena política frente a los dictámenes estatales y su pretensión de jugar un papel de mediación y negociación entre los intereses y sensibilidades de la sociedad y el propio Estado.

Lo cierto es que la transición democrática de Túnez, junto a la adopción en septiembre de 2011 de una nueva Ley de Asociación mucho más permisiva que facilita el procedimiento para crear y gestionar asociaciones (Pérez Beltrán, 2014b), han estimulado enormemente el desarrollo y dinamización de las diferentes manifestaciones de la sociedad civil, de tal forma que ya a principios del año 2013 Túnez contaba con 14.966 asociaciones, es decir, una asociación por cada 724 habitantes (Foundation, 2013: 7). Un año y pico después, en octubre de 2014, el número había ascendido a 17.596, es decir, una asociación por cada 622 habitantes (Kefi, 2014). La cifra oficial más reciente, aportada en diciembre de 2019 por el Centro de Información, Estudios y Documentación de las Asociaciones es de 23.073 (Ifeda, 2019). Lo interesante en este sentido es que, junto a las tradicionales organizaciones asistenciales o de ayuda al desarrollo, que siguen teniendo un destacado papel como agentes de lucha contra la pobreza, buena parte de estas nuevas asociaciones tienen un carácter más politizado e imbricado con la ciudadanía y la gobernanza.

En Marruecos y Argelia, aunque también existieron importantes movimientos de protesta, los resultados han sido menos significativos y se materializaron en una serie de concesiones socio-económicas, inmediatas y coyunturales (ligeros aumentos de sueldo de funcionarios y jubilados, bajada de precios de productos de primera necesidad, levantamiento del estado de emergencia en Argelia, cambios jurídicos de diferente calado, etc.), y ciertas reformas políticas y constituciones que se circunscriben en una dinámica de estrategias top down, bajo el estrecho control estatal. Lo más importante, es decir, un verdadero cambio democrático al servicio de la ciudadanía, la justicia social, el desarrollo económico y social equitativos, la cohesión social y las libertades individuales y colectivas, aún queda por alcanzar.

No obstante, como hemos intentado demostrar en este artículo, la persistencia del autoritarismo no implica necesariamente la imposibilidad de que puedan existir entidades autónomas y críticas a los dictámenes estatales o a los adversarios. La politóloga Sarah Ben Néfisa (2011a) es una de las principales estudiosas que ha incidido en este asunto y llega a la conclusión de que es precisamente ese límite tan difuso que existe entre la sociedad civil y el Estado el que ha estimulado el desarrollo de lo que la autora denomina “una categoría de acción”, es decir, una sociedad civil enormemente heterogénea y con valores e intereses igualmente diversos, e incluso encontrados, en la que concurren actores y agentes de naturaleza dispar, desde asociaciones y ONGD’s, hasta intelectuales y ciberactivistas, pasando por otras plataformas de acción y reacción como sindicatos, periodistas y movimientos islamistas. En este sentido, resulta significativa actualmente la importante movilidad social de sindicatos autónomos y otros colectivos sociales o culturales relacionados con el ámbito profesional y los

parados, con la particularidad de que ya no se trata solo de acciones centradas en la capital o en las principales ciudades del país, sino que también alcanzan a otras regiones más periféricas o del ámbito rural. En ejemplo significativo de ello son las sonadas protestas de Alhucemas y demás provincias de la zona beréber del Rif (Marruecos), el denominado movimiento HIRAK, iniciado en octubre de 2016 y que conoció sus momentos más críticos en el verano de 2017 (Wolf, 2019). Se trata de una revuelta socioeconómica (retraso de la región y elevados índices de paro), política (históricas reivindicaciones autónomas de la región) e identitaria (movimiento cultural amazigh-beréber) que, tras la neutralización de sus líderes, parece que se encuentra actualmente en un impasse. Un poco más reciente en el tiempo, la autoinmolación en Túnez del periodista Abderrazak Zergui, en diciembre de 2018, denunciando las míseras condiciones de vida de las zonas más retrasadas país, ha vuelto a encender la chispa de las revueltas sociales, sobre todo en la región centro oeste, evocando idéntico incidente al que desató la denominada Primavera Árabe ocho años antes. Y en cuanto a Argelia, el país lleva inmerso desde febrero de 2019 en masivas manifestaciones, de carácter semanal, reclamando cambios democráticos de calado y mejoras socioeconómicas de diversa naturaleza, que no han sido sofocadas con la reciente designación de Abdelmadjid Tebboune como presidente de Argelia el 19 de diciembre de 2019.

## CONCLUSIÓN

Desde que en los años 80 del pasado siglo la sociedad civil empezara a tomar forma más definida, existe una gran polémica sobre el papel sociopolítico que ha desempeñado en el Magreb central. Grosso modo, dicha

polémica se articula en torno a dos tendencias principales. Por un lado, los que consideran que la sociedad civil es un elemento vertebrador de la democracia, tomando como modelo comparativo los movimientos de oposición de Europa del Este durante los años setenta y ochenta o experiencias similares de América Latina (paradigma de la democratización). Dicha tendencia incide en las manifestaciones de la sociedad civil que, aunque cuantitativamente minoritarias, han demostrado una mayor capacidad de lucha activista a favor de los derechos humanos, la igualdad de género, las minorías bereberes y el buen gobierno, entre otros ámbitos. Por otro lado, los que consideran que la sociedad civil no solo se ha mostrado ineficaz para influir en las políticas, sino que ha funcionado más bien como un instrumento al servicio de los regímenes autoritarios, contribuyendo con su acción meramente asistencial y subsidiaria a la despolitización de la sociedad y al anclaje del autoritarismo (paradigma de la persistencia del autoritarismo). También es cierto que entre ambos paradigmas podemos encontrar todo un abanico de matices.

Como bien afirma Cavatorta (2012), las revueltas del 2011 han venido a cuestionar ambas teorías, ya que si bien es cierto que hubo una enorme movilidad social frente al estado autoritario, no se trató de las típicas organizaciones jerarquizadas, estructuradas y formales que propugna la teoría de la democratización, sino más bien de otros espacios de movilización más horizontales, informales y descentralizados, reales o virtuales, en donde la ciudadanía expresa su compromiso social, político o económico. También este clima de revueltas y cambios puso en duda el pretendido carácter despolitizado, colaborativo y pasivo de la sociedad civil en el que incidía el segundo paradigma señalado, ya que este gran activismo ahondaba sus raíces en

una serie de organizaciones y movimientos que durante las décadas anteriores habían demostrado su capacidad crítica y su compromiso político. De esta forma, junto a asociaciones de carácter asistencial y profesionalizante en el ámbito del desarrollo (versión neoliberal de la sociedad civil), también existía otro tipo de movilidades más críticas y mucho más comprometidas pública y políticamente (versión activista de la sociedad civil), a las que la teoría de la persistencia del autoritarismo no había concedido el suficiente interés. Además, la experiencia ha demostrado que no existe una frontera tan delimitada, como se pretende, entre las organizaciones de desarrollo humanitario y la interiorización de los valores democráticos frente al autoritarismo, en tanto que la lucha contra todo tipo de desigualdades, el igual acceso a los recursos y la justicia social son la base de ambas configuraciones. Debido a todo ello, con las revueltas de la Primavera Árabe empiezan a surgir nuevos conceptos para explicar este fenómeno que se aparta de la sociedad civil tradicional (asociaciones, ONG), como “activismo civil”, “sociedad civil en movimiento” o “ciudadanía activa”. Esto traduce, en definitiva, la necesidad de superar cierta visión reduccionista de la sociedad civil para proponer un nuevo concepto mucho más dinámico, creativo y horizontal, que no solamente involucre a las estructuras organizativas jerarquizadas, sino también a otros espacios de movilización, reales o virtuales, en donde la ciudadanía expresa su compromiso social, político o económico. Tampoco podemos afirmar que se trate de un fenómeno de sustitución sino, más bien, de complementariedad porque buena parte de la sociedad civil institucionalizada en organizaciones formales de muy diverso tipo (asociaciones, sindicatos, uniones, ligas, colegios...) se ha convertido, tras las revueltas, en esa “caja de

resonancia” de los problemas sociales, de la que habla Hebermas, y en voceros de cambios democráticos, no sin tensiones con otros actores de la escena política, institucional y religiosa. Pero también es cierto que las fricciones entre sociedad civil, Estado, comercio y política formal forman parte de su propia idiosincrasia.

Lo cierto es que, en plena era de la globalización, un sistema autoritario, aunque indudablemente suponga una importante cortapisa a la tolerancia, las libertades y el pluralismo, no por ello es incompatible con las mutaciones sociales ni con la posibilidad de lograr espacios de expresión y de opinión, como bien demuestran las nuevas movildades que se están dando hoy día en el Magreb. Es decir, incluso en las nuevas formas de autoritarismo que surgen en el Magreb tras la Primavera Árabe, existen ciertos márgenes autónomos o espacios espontáneos de mediación entre el Estado y la propia sociedad, que indudablemente promocionan diversas dinámicas de crítica contestataria y de cambio sociopolítico. Retomando la hipótesis de partida, la idea que prevalece, por tanto, es que, a pesar de las cortapisas del sistema autoritario, el Estado no ha logrado neutralizar a la sociedad civil magrebí sino que, por el contrario, siempre han existido márgenes o espacios autónomos entre la familia y el Estado en donde los ciudadanos se convierten en abanderados de las necesidades de la población, en agentes de control sobre sus propios gobiernos y en promotores de valores democráticos y civilizadores.

## REFERENCIAS

1. Achy Lahcen y Sekkat, Khalid (2007), *L'économie marocaine en questions (1956-2006)*, París, L'Harmattan.
2. Achy, Lahsen (2010), “Substituer des emplois précaires à un chômage élevé. Les défis de l'emploi au Maghreb”, en *Carnegie Papers*, núm. 23, en <http://www.carnegieendowment.org/files/TEXTE2.pdf>, consultado el 1 de febrero de 2019.
3. Badie, Bertrand (1992), *L'État importé. Essai sur l'occidentalisation de l'ordre politique*, París, Fayard.
4. Bellin, Eva (2004), “The Robustness of Authoritarianism in the Middle East: Exceptionalism in Comparative Perspective”, en *Comparative Politics*, vol. 36, núm. 2, New York, City University of New York, pp. 139-157
5. Ben Achour, Sana (2011), “Société civile en Tunisie: les associations entre captation autoritaire et construction de la citoyenneté”, en Bozzo, Anna y Pierre Luizard (dirs.), *Les sociétés civiles dans le monde musulman*, París, La Découverte, pp. 293-312.
6. Benítez-Eyzaguirre, Lucía (2015), “Videoactivismo en Marruecos. El Movimiento 20 de Febrero”, en *Revista Internacional de Pensamiento Político*, núm. 10, Huelva, Universidad y Fundación Tercer Milenio, pp. 119-134.
7. Ben Nefissa, Sara (2011a), “Les dynamiques sociales et politiques paradoxales de la promotion de la société civile en Égypte”, en Bozzo, Anna y Pierre Luizard (dirs.), *Les sociétés civiles dans le monde musulman*, París, La Découverte, pp. 325-340.
8. Ben Nefissa, Sara (2011b), “Égypte: révolution et société civile en gestation”, en *Revue Humanitaire. Enjeux, Pratiques, Debats*, núm. 29, en <https://journals.openedition.org/humanitaire/932>, consultado el 30 de diciembre de 2018.

9. Bono, Irene (2010), *Le 'phénomène participatif' au Maroc à travers ses styles d'action et ses normes*, Paris, Centre de Recherches Internationales (CERI).
10. Brumberg, Daniel (2003), *Liberalization versus Democracy, Understanding Arab Political Reform*, Washington, Carnegie Endowment for International Peace.
11. Camau, Michel (1999), "La transitologie à l'épreuve du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord", en *Annuaire de l'Afrique du Nord*, núm. 38, Aix-en-Provence, IREMAM, pp. 3-9..
12. Camau, Michel (2002), "Sociétés civiles 'réelles' et téléologie de la démocratisation", en *Revue Internationale de Politique Comparée*, vol. 9, núm. 2, Louvain-la-Neuve, De Boeck Supérieur, pp. 213-232, DOI 10.3917/ripc.092.0213.
13. Carothres, Thomas (2002), "The End of the Transition Paradigm", en *Journal of Democracy*, núm. 13, Baltimore: Johns Hopkins University Press, pp. 5-21.
14. Cavatorta, Francesco (2012), "Le printemps arabe: le réveil de la société civile. Aperçu général", en *Annuaire IEMed de la Méditerranée*, Barcelona, IEMed, pp. 83-90.
15. Cohen, Jean y Andrew Arato (2000), *Sociedad civil y teoría política*, México, Fondo de Cultura Económica.
16. Dabashi, Hmid (2012), *The Arab Spring: The end of postcolonialism*, Londres, ZedBooks.
17. Daoud, Zakya (1993), *Féminisme et politique au Maghreb. Soixante ans de lutte*, Paris, Maisonneuve et Larose.
18. Desrues, Thierry y Moyano, Eduardo (2000), "Cambio social y transición política en Marruecos", en *Revista de Estudios Políticos*, núm.109, Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, pp. 265-284.
19. Desrues, Thierry (2012), "Moroccan Youth and the Forming of a New Generation: Social Change, Collective Action and Political Activism", en *Mediterranean Politics*, vol. 17, núm. 1, Taylor & Francis Online, pp. 23-40, DOI <https://doi.org/10.1080/13629395.2012.655044>
20. Desrues, Thierry (2019), "Political and civic participation of young people in North Africa: behaviours, discourses and opinions", en *Revista de Estudios Internacionales Mediterráneos*, núm. 26, Madrid, Universidad Autónoma de Madrid, pp. 1-22, DOI <https://doi.org/10.15366/reim2019.26.001>
21. Diamon, Larry (2002), "Elections without Democracy. Thinking about Hybrides Regimes", *Journal of Democracy*, núm. 13, Baltimore, Johns Hopkins University Press.
22. Edwards, Michael (2004), *Civil Society*, Londres, Blackwell Publisher.
23. El Bour, Hamida, "La cyber-dissidence en Tunisie avant et après la « révolution » du 14 janvier 2011: le cyberactivism de jeunes blogueurs et l'expression de l'engagement politique", *Revista de Estudios Internacionales Mediterráneos*, núm 19, Madrid. Universidad Autónoma de Madrid, pp. 41-56, DOI <http://dx.doi.org/10.15366/reim2015.19.003>.
24. El Hachimi, Mohamed (2011), *Société civile et démocratisation au Maroc. Le grand malentendu*, Barcelona, IEMed/ EuroMeSCo.
25. Feliu, Laura (2004), *El jardín secreto: los defensores de los derechos humanos en Marruecos*, Madrid, La Catarata.
26. Feliu, Laura; Mateo, Josep Lluís e Izquierdo, Ferrán (2019) (Eds.), *Un siglo de movilización social en Marruecos*, Barcelona, Bellaterra.

27. Foundation for the Future (2013), *Étude sur les organisations de la société civile en Tunisie. Rapport final*, Túnez.
28. Gandolfi, Paola (2013), *La société civile au Maroc: signification et issues des processus de changement sociale et politique*, Florencia, Robert Schuman Centre for Advanced Studies.
29. Gellner, Ernest (1996), *Las condiciones de la libertad. La sociedad civil y sus rivales*, Barcelona, Paidós.
30. Guilmain, Olivier (2014), *Quelle société civile dans l'espace arabe?*, Paris, Institut des Relations Internationales et Stratégiques.
31. Gutiérrez de Terán, Ignacio (2017), *Las revoluciones árabes: relato de un proceso en desarrollo*, Madrid, Síntesis.
32. Habermas, Jürgen (1998), *Facticidad y validez: sobre el derecho y el estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*, Madrid, Trotta.
33. Hawthorne, Amy (2004), *Middle Eastern Democracy. Is Civil Society the Answer?*, Washington, Carnegie Endowment for International Peace.
34. Haugbølle, Rikke Hostrup et al. (2017), *Tunisia's 2013 National Dialogue: Political Crisis Management*, Berghof Foundation, en [http://www.berghof-foundation.org/fileadmin/redaktion/Publications/Other\\_Resources/NationalDialogue/NDH\\_Tunisia.pdf](http://www.berghof-foundation.org/fileadmin/redaktion/Publications/Other_Resources/NationalDialogue/NDH_Tunisia.pdf), consultado el 10 de enero de 2019.
35. Hinnebusch, Raymond (2006), "Authoritarian persistence, democratization theory and the Middle East: An overview and critique", en *Democratization*, vol. 13, núm. 3, Heidelberg, University of Heidelberg, pp. 373-395, DOI <https://doi.org/10.1080/13510340600579243>.
36. Ifeda (2019), "Tableau Général des Associations au 13 décembre 2019", Túnez, en <http://www.ifeda.org.tn/stats/francais.pdf>, consultado el 26 de diciembre de 2019.
37. Kaldor, Mary (2005), *La sociedad civil global. Una respuesta a la guerra*, Barcelona, Tusquets Editores.
38. Karem, Mohamed (1991), *La notion des droits de l'homme au Maghreb. Essai sur une nouvelle culture politique*, Aix-Marseille, Université.
39. Kefi, Chiraz, "Tunisie: atouts et limites du cadre légal des associations", GlobalNet, en <http://www.gnet.tn/temps-fort/tunisie-atouts-et-limites-du-cadre-legal-des-associations/id-menu-325.html>, consultado el 15 de diciembre de 2018.
40. Ketiti, Awatef (2013), "La sociedad civil en Túnez después de la caída de Ben Ali", en Álvarez Ossorio, Ignacio et al., *Sociedad civil y transiciones en el Norte de África*, Barcelona, Icaria, pp. 127-188.
41. Lauermaann, John (2009), "Amazigh Nationalism in the Maghreb", en *The Geographical Bulletin*, vol. 50, núm. 1, Utah: Gamma Theta Upsilon.
42. Leveau, Rémy (1994), "Les hésitations du pouvoir marocain", en *Manière de Voir. Le Monde Diplomatique*, núm 536, París, pp. 57-59.
43. López García, Bernabé (2011), *Marruecos ante el proceso de cambios en el mundo árabe*, Madrid, Real Instituto el Cano.
44. Melián Rodríguez, Luis (2017), *Primavera Árabe y cambio político en Túnez, Egipto y Jordania*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas.
45. Meneses, Rosa (2011), "La exclusión del islam político en Argelia. Implicaciones y consecuencias de la inacabada construcción del Estado", en *Afers Internacionals*, núms. 93-94, Barcelona: Centre for International Affairs, pp. 73-88.
46. Meslah, Mohamed Chafik (2011), "Entretien avec Yadh Benachour", en *Politique-Actu.com*,

- en <http://www.politique-actu.com/dossier/tunisie-manières-entre-musulmans-nous-souvent-empeches-progresser-aller-avant/295575/>, consultado el 4 de octubre de 2019.
47. Myers, Ralph (2009), *Persistence of Authoritarianism in the Middle East and North Africa Rentierism: a paradigm in distress?*, Múnich, GRIN Verlag.
  48. O'Donnell, Guillermo, Philippe Schmitter y Laurence Whitehead (1988), *Transiciones desde un gobierno autoritario*, Barcelona: Paidós.
  49. Otayek, René (2004), *Les sociétés civiles du Sud. Un état des lieux dans trois pays de la ZS: Cameroun, Ghana, Maroc*, Bordeaux, Institut d'Études Politiques de Bordeaux.
  50. Parejo Fernández, María Angustias (2010), "Liberalización política y redefinición de la oposición: la Kutla y la reforma constitucional en Marruecos (1992-2006)", en *Miscelánea de Estudios Árabes y Hebraicos. Sección Árabe-Islam*, núm. 59, Granada, Universidad de Granada, pp. 91-114.
  51. Parejo Fernández, María Angustias (2018), "Las elites políticas de la oposición institucional en Marruecos: una polifonía de voces sobre la monarquía", *Revista de Estudios Internacionales Mediterráneos*, núm. 93, Madrid: Universidad Autónoma de Madrid, pp. 93-117, DOI <https://doi.org/10.15366/reim2018.25.006>.
  52. Pérez Beltrán, Carmelo y Macías Amoretti, Juan Antonio (2010), "Aproximación al debate en torno al concepto de sociedad civil en el Magreb", *Hesperia. Culturas del Mediterráneo*, núm. 15, Madrid, Fundación José Luis Pardo, Culturas del Mediterráneo.
  53. Pérez Beltrán, Carmelo (2012), "Las revueltas árabes del 2012: factores desencadenantes", en *Espacios Públicos*, año 15, núm. 33, México, Universidad Autónoma del Estado de México, pp. 35-55.
  54. Pérez Beltrán, Carmelo (2014a), "Reformas jurídicas en Argelia tras la Primavera Árabe: la nueva Ley de asociación de 2012", en *Anaquel de Estudios Árabes*, núm. 25, Madrid, Universidad Complutense de Madrid, DOI [http://dx.doi.org/10.5209/rev\\_ANQE.2014.v25.43797](http://dx.doi.org/10.5209/rev_ANQE.2014.v25.43797).
  55. Pérez Beltrán, Carmelo (2014b), "Reformas jurídicas en Túnez tras la revolución: la Ley de asociación de 2011. Estudio y traducción", en *Revista Jurídica Universidad Autónoma de Madrid*, núm. 30, Madrid, Universidad Autónoma de Madrid, pp. 157-178.
  56. Pérez Beltrán, Carmelo y Álvarez Ossorio, Ignacio (2017), "Civil society and social movements", en *Inmaculada Szmolka ed., Political change in the Middle East and North Africa after the Arab Spring*, Edinburgh, Edinburgh University Press, pp.190-209.
  57. Pérez Díaz, Víctor (2003), *La primacía de la sociedad civil. El proceso de formación de la España democrática*, Madrid, Alianza Editorial.
  58. Rodríguez Mojón, Marisa (1997), "¿Qué entendemos por Sociedad Civil?", en *Cuadernos de Estrategia*, núm. 89, Madrid, Instituto Español de Estudios Estratégicos, pp. 17-36
  59. Sartori, Giovanni y Morlino, Leonardo (eds.) (1994), *La comparación en ciencias sociales*, Madrid, Alianza.
  60. Seligman Adam B. (1992), *The Idea of Civil Society*, Princeton, Princeton University Press.
  61. Sermeño, Ángel (1996), "Tres modelos de transición democrática", en *Realidad. Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, núm. 51, San Salvador, Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, pp. 369-406.

62. Szmolka, Inmaculada (2012), “Factores desencadenantes y procesos de cambio político en el mundo árabe”, en Documentos CIDOB Mediterráneo y Oriente Medio, núm. 19, Barcelona, Centre for International Affairs.
63. Thieux, Laurance (2008), Islamismo y democracia en Argelia. Francia y Estados Unidos frente al conflicto, Madrid, Ediciones del Oriente y del Mediterráneo.
64. Thieux, Laurance (2009), “Le secteur associatif en Algérie: la difficile émergence d’un espace de contestation politique”, en L’Année du Maghreb, núm. 5, Aix-en-Provence, IREMAM, en <http://journals.openedition.org/anneemaghreb/545>, consultado el 3 de diciembre de 2018.
65. Wolf, Anne (2019), “Morocco’s Hirak movement and legacies of contention in the Rif”, *The Journal of North African Studies*, núm. 24, Taylor & Francis Online, pp. 1-6, DOI <https://doi.org/10.1080/13629387.2018.1538188>
66. Zgal, Abdelkader (2001), “Crítica de la hipótesis de la incompatibilidad del islam con los valores de la sociedad civil”, en *Quaderns de la Mediterrània*, núm 2-3, Barcelona: IEmed, pp. 25-41.

## O Gasto Governamental com a Seguridade Social Brasileira: uma análise à luz da Teoria da Escolha Pública e da corrente de pensamento Marxista

Government Expenditures with Brazilian Social Security: an analysis in the light of the Public Choice Theory and the Marxist current of thought

Fecha de recepción: 24 de septiembre de 2018

Fecha de aceptación: 05 de agosto de 2019

*Nara Cristina Ferreira Mendes\**

*Walison dos Santos Reis*

*Abimael de Jesus Barros Costa*

*José Matias-Pereira*

### RESUMO

O presente estudo tem como objetivo analisar a execução do gasto público nas funções sociais que compõem a seguridade social, à luz da Teoria da Escolha Pública e da corrente de pensamento Marxista. A pesquisa é exploratória com caráter quantitativo. Para tratar a questão de pesquisa, foi analisado o comportamento dos gastos governamentais, nas funções saúde, assistência social e previdência social, no período de 2002 a 2018, o qual compreendeu cinco ciclos políticos. Da análise, identificou-se que o comportamento oportunista do governante pode ser observado diante do indicador de crescimento do gasto em anos eleitorais com queda nos anos seguintes. O indicador de crescimento dos gastos não apresentou considerável crescimento. O teste Kruskal-Wallis confirmou que os ciclos políticos influenciam nos gastos governamentais, posto que apresentam comportamento estatisticamente semelhantes.

**PALAVRAS CHAVE:** corrupção, oportunismo, orçamento público, setor de saúde, municípios brasileiros.

### ABSTRACT

The present study has as objective to analyze the execution of public expenditure in social functions that compose social security, at the light of the Public Choice Theory and the Marxist current of thought. The research is explanatory with quantitative character. To handle the research, the behavior of government expenditures was analyzed, in the healthcare, social service and social security, in period from 2002 to 2018, comprehended five political cycles. From the analysis was identify that the opportunist behavior of the ruler may be observed in the increase of expenditure in electoral years with decrease in the following years. However, the expenditure increase indicator has not presented significant increase. The Kruskal-Wallis analysis it is confirmed that political cycles influence government expenditures, though they present similar statistical behavior.

**KEY WORDS:** corruption, opportunism, public budget, health sector, Brazilian municipalities.

\*Universidad de Brasília, Brasil. Correo-e de contacto: naraacfm@gmail.com

## INTRODUÇÃO

A teoria da escolha pública destaca que tanto agentes econômicos quanto agentes públicos atuam em prol de seus benefícios privados, ao agirem como perseguidores de renda dentro da sociedade (Buchanan e Tullock, 1962). A Teoria da Escolha Pública advém do ramo da ciência econômica e auxilia a análise de decisões do governo no que se refere à alocação dos recursos (Silva *et al.*, 2017). Nesse contexto, a opinião pública possui papel decisivo na relação entre os setores econômico e político, ao influenciar nas escolhas dos eleitores no momento das eleições (Dias, Nossa e Monte-Mor, 2018). Espera-se que os agentes públicos atuem em favor do público, pois a competência cultural deve além de incentivar os agentes públicos as “habilidades técnicas transferíveis”, deve desafiar a motivação pessoal dos agentes que compõem essas organizações que servem ao público (Cox III, Buck e Morgan, 2019), posto que mais importante que comparar preferências de cidadãos e agentes públicos é comparar as preferências dos eleitores com as políticas públicas aprovadas por seus representantes (Carreirão, 2019).

Autores como Caputo e Pizzaro (1971), Pereira (1997) e Borges (2001) reforçam que essa teoria enfatiza o comportamento maximizador dos agentes individuais, conhecido como *homo economicus*, que se caracteriza pelo egoísmo e racionalidade na busca incessante do lucro e interesses pessoais. Para Silva (1995), dentre os interesses dos agentes políticos se destacam a popularidade, distribuição de maior volume de orçamento para áreas de seu próprio interesse e poder perpétuo. Por sua vez, o processo orçamentário possui características técnicas (contábil e financeira) e políticas, assim, a discricionariedade na alocação dos recursos financeiros reflete a intenção de seus atores.

Os agentes políticos ao atuarem na gestão do processo orçamentário, buscarão atingir seus próprios interesses efetuando escolhas racionais, contudo, sob a ótica da teoria da escolha pública, tais ações poderão não coincidir com o interesse da sociedade, a qual os agentes políticos representam (Wildavsky, 1988). Tal fenômeno é descrito por Arrow (1951) como teorema da impossibilidade geral, ao evidenciar a inexistência de uma escolha genuinamente pública por parte dos agentes políticos. Em economias com elevada desigualdade de renda e riqueza como é o caso do Brasil, a maioria dos eleitores preferem votar em representantes que favoreçam programas de distribuição de renda (Pires e Borges, 2019). Nesse sentido, o comportamento individualista dos políticos pode estar associado em parte a evolução econômica do Brasil, a qual não foi contemplada por pensamentos humanistas, mesmos que utópicos, para formar o cidadão consciente e uma comunidade democrática. Sob a ótica da corrente marxista, as ações dos agentes públicos conduzem o debate político ao plano econômico, uma vez que os aspectos políticos e intelectuais tem o potencial de exercer influência na ideologia econômica e social de cada país (Lacerda *et al.*, 2010).

Para Santos (2016), a dominação política e ideológica reflete no aumento de gastos públicos, com o intuito de atender às expectativas do eleitor mediano, e com isso satisfazer interesses particulares, e encontra amparo na heterodoxia econômica inspirada no Keynesianismo, entretanto, esse aumento de gasto com o chamado Estado de Bem-Estar tem seus limites, e podem ter efeitos sociais danosos, sobretudo em questões relacionadas a políticas públicas como a seguridade social. Para Kroehn (2017), no Brasil, os gestores tendem a gastar mais recursos públicos e inaugurar mais obras em períodos próximos às eleições. Na

Administração Pública, o orçamento é a ferramenta utilizada para auxiliar no planejamento, execução e controle (Giacomoni, 2017). Para Marshall (1967), os gastos governamentais se dividem em gastos sociais e econômicos. Draibe (1989, 1993) define as áreas da política social nas voltadas à saúde, educação, previdência e assistência social.

Assim, considerando que o orçamento brasileiro é composto pelo orçamento fiscal, da seguridade social e de investimentos, e que, o orçamento da seguridade social é composto por funções classificadas como pertencentes à política social, o estudo considerou os gastos governamentais deste orçamento que é formado pelas funções: saúde, assistência social e previdência social. Ressalta-se que a classificação funcional dispõe as dotações orçamentárias em funções e subfunções, de modo a indicar em qual área de ação governamental a despesa será realizada. Os recursos públicos alocados na função saúde possuem a finalidade de fornecer serviços públicos de saúde à sociedade. As despesas destinadas à função previdência social referem-se a um seguro social garantido aos trabalhadores brasileiros, com fins de assegurar a subsistência do trabalhador em caso de incapacidade ou aposentadoria. Já os recursos destinados a função assistência social são voltados aos indivíduos não acobertados pela Previdência Social, no intuito de propiciar-lhes condições mínimas de sobrevivência com dignidade.

Nessa perspectiva, o estudo considera, ainda, a literatura dos modelos de ciclos políticos, onde o comportamento dos partidos políticos podem ocorrer de forma tradicional ou racional, com características oportunista ou ideológica. De acordo com Rogoff (1990), o agente político utiliza de instrumento da política fiscal como instrumento eleitoral. Persson e Tabellini (2003) ressaltam a existência de assimetria informacional que cria condições para o comportamento oportunista entre

os governantes (agente) e os eleitores (principal). Esse comportamento é visto por Nakaguma e Bender (2010) como causa de ineficiência na alocação dos fatores de produção por meio da utilização subótima das políticas públicas.

Diante do cenário descrito, têm-se como questão de pesquisa: *¿Como as variações do gasto público nas funções de saúde, assistência social e previdência social revelam o comportamento oportunista dos agentes políticos?* Para tratar a questão da pesquisa, o presente estudo tem como objetivo analisar o gasto governamental com a seguridade social brasileira à luz da Teoria da Escolha Pública e da corrente de pensamento Marxista. A pesquisa demonstra relevância por evidenciar a dinâmica do gasto governamental efetuado na área de Seguridade Social ao longo dos anos, com um enfoque para os aspectos contábeis da execução orçamentária, além de contribuir ao debate relacionado ao comportamento dos agentes políticos na gestão dos recursos públicos. O presente estudo é composto por 5 (cinco) seções. A primeira, referente à introdução. A segunda seção é composta pela Teoria da Escolha Pública, tópicos adjacentes a essa teoria e da corrente de pensamento Marxista e os aspectos de accountability, políticas públicas e controle governamental dos gastos com seguridade social. A terceira seção dispõe da metodologia utilizada na presente pesquisa. A análise dos dados é apresentada na quarta seção. E, a quinta seção apresenta as considerações finais, seguidas das referências.

## TEORIA DA ESCOLHA PÚBLICA

A Teoria da Escolha Pública que surgiu em meados da década de 50, possui por objetivo analisar o processo político, sobretudo, no que tange a abordagem radicalmente individualista e fundada no método positivo, de forma a analisar o nível de eficiência, efetividade e legitimidade do

processo político (Buchanan e Tullock, 1962). A referida teoria propõe a aplicação de um método da ciência econômica ao seu objeto de análise que, tradicionalmente, encontra-se no âmbito da Ciência Política, cujo foco está sobre os grupos de interesse, partidos políticos, processo eleitoral, análise da burocracia, escolha parlamentar e análise constitucional (Tullock; Seldon; Brady, 2005). Nesse tocante, para Da Costa *et al.* (2013) em diferentes formas de governo, ainda que democráticos, as leis são criadas para beneficiar os interesses de seus criadores. Os autores discorrem que, de acordo com os preceitos dessa teoria, o social ou a teoria das escolhas públicas, transformará o Estado em uma organização corrupta e as consequências do radicalismo das escolhas racionais culminarão na perda de mercado e aos lucros à política.

Portanto, infere-se que o objeto de análise dessa teoria se justifica, posto que os estudos de Downs (1957) apontam que os políticos se apoderam do aparelho do Estado, por meio do processo eleitoral para obter vantagens individuais, como renda, poder e prestígio. Logo, atuam em interesse próprio, a fim de manterem-se perenemente do poder. Adicionalmente, a esse conceito, a teoria dos jogos alude que o resultado da ação e comportamento de indivíduos dependem, substancialmente, da ação de outros agentes envolvidos (Figueiredo, 1994). Com isso, é possível compreender um dos motivos de aumentos significativos nos gastos públicos ao longo do tempo. Entretanto, essa elevação de gastos é incompreendida por muitos da sociedade, uma vez que o Estado atua na economia com a prerrogativa de promover bens e serviços que resultem no crescimento econômico (Neduziak e Correia, 2017).

Todavia, o governo deve buscar, por meio de sua política fiscal, otimizar suas funções básicas, em virtude de abrigar o fornecimento de bens e serviços que geram benefícios sociais. Para Figueiredo (1994)

as regras de votação utilizadas, no Brasil, podem permitir escolhas sociais que não atinjam a eficiência de Pareto. Essas preferências dos governantes são explicadas pelo teorema do eleitor mediano, que influencia a tendência homogênea do processo eleitoral, uma vez que os candidatos, em geral, tendem a angariar os votos da maioria. Em um processo de reeleição, estudos apontam que parte do sucesso de candidatos, ocorre em razão de atingir a demanda de bens e serviços públicos do eleitor mediano.

Segundo Cruz, Teixeira e Monte-Mor (2015) esse teorema faz uma comparação entre o processo eleitoral e o funcionamento do mercado, de modo a concluir que cada voto possui peso igual, e, quando o processo eleitoral ocorre em níveis elevados de desigualdade de renda, esse fator implica em maior demanda por redistribuição de renda. Nesse tocante, cenários eleitorais onde o eleitor mediano tem renda salarial inferior à média salarial da população, as políticas públicas de corte social ficam prejudicadas, na medida em que os candidatos vão elaborar sua plataforma de campanha voltada a oferecer seus bens e serviços. Neste contexto, Neduziak e Correia (2017) apontam que os gastos em saúde e saneamento/gastos correntes saíram de 8% em 1995 para 13% em 2011, apontando as restrições orçamentárias como um dos fatores contribuintes deste cenário. Além disso, depreende-se, desse contexto, que o processo eleitoral busca ofertar políticas públicas que visam atender os anseios do eleitor mediano. Ademais, sob a perspectiva do posicionamento crítico marxista, o comportamento oportunista dos grupos de interesse, cuja origem desses grupos se relaciona com as bases do capitalismo (Panitch, 2014), encontra-se presente nos direcionamentos da ação do Estado, reflete em aspectos socioeconômicos mediante desequilíbrio das contas públicas, subsídios cruzados e desigualdades sociais, haja vista o contexto intelectual, político e ideológico desses agentes (Panitch, 1980; Caputo e Pizzaro, 1971; Bresser-Pereira, 2011).

## ECONOMIA POLÍTICA

Para Marx (1844) os problemas sociais não podem ser resolvidos no âmbito político e econômico, em razão das contradições políticas, assim como a incapacidade de ambas em fornecer soluções plausíveis para esses conflitos sociais. Estudos relacionam a economia política e o pensamento crítico aos desafios das crises sistêmicas, pois a influência capitalista capitaneada pela globalização e ideologias neoliberais, impulsionam a busca por lucros cada vez mais vultosos, criando um cenário de dependência na economia, o que resulta na superexploração do trabalho, exclusão socioeconômica dentre outros problemas sociais, além de elevar o potencial de crises sistêmicas (Carcanholo, 2008). Ampliando, nas economias ortodoxas, considera-se o trabalho como um processo técnico, desconsiderando seus pressupostos sociais (Shaikh, 1980), de forma que essa perspectiva não coaduna com a visão econômica marxista sobre as relações de trabalho, sobretudo quando contextualizado dentro do cenário das decisões e comportamento dos políticos.

Considerando que parte da receita pública advém de impostos, os quais financiam os gastos públicos, e são pagos pelas instituições privadas, há uma tendência dos agentes públicos ignorarem as iniquidades sociais que os âmbitos políticos e

econômicos ocasionam, a fim de atender a interesses privados ou ideológicos (Santos, 2016). Para os neoliberais, qualquer situação de desequilíbrio se corrigirá automaticamente com base nos deslocamentos internos dentro do mesmo sistema (Caputo e Pizzarro, 1971). Entretanto, a tese neoliberal está sujeita a crises e retrocessos, distante de ser determinística, estando cada vez mais sujeita ao sufrágio universal do voto (Bresser-Pereira, 2011).

Ainda conforme assevera Bresser-Pereira (2011), existe um equívoco fundamental ocorrido na teoria econômica, no sentido de que os economistas ignoram que os sistemas econômicos são sistemas sociais e políticos, e que não se constituem apenas por relações de demanda e oferta, mas se condicionam as relações econômicas regidas pelo Estado, o qual se expressa por meio grupos existentes na sociedade. Logo, ao contrário do pensamento neoliberal, os desequilíbrios nas contas públicas, que obstaculizam a realização de políticas sociais não podem ser corrigidos automaticamente pelos mecanismos próprios de mercado, uma vez que decisões econômicas e fiscais são consituídas no contexto do comportamento oportunistas de grupos de interesses. No intuito de ampliar essa discussão, este artigo apresenta estudos realizados sobre economia e política sob o enfoque da corrente marxista, conforme demonstrado no quadro 1 consolidado abaixo.

### Quadro 1

ESTUDOS DE ALGUNS AUTORES SOBRE PENSAMENTO CRÍTICO MARXISTA À ECONOMIA POLÍTICA

<i>Autores</i>	<i>Principais Estudos</i>
Shaikh (1978; 1978a; 1980; 2011)	Shaikh considera o capitalismo como uma rede social complexa e interdependente, cujas atividades são envidades por milhares de indivíduos capitalistas que estão preocupados apenas com a ganância do lucro, isto é, seus próprios interesses, desconsiderando os pressupostos sociais. O autor afirma que as crises mundiais, como a Grande Depressão, se formam das premissas do capitalismo e devem ser vistas como meio de proporcionar equilíbrio às relações socioeconômicas.
Caputo e Pizzarro (1971)	Os autores abordam o comportamento maximizador de agentes, conhecidos como <i>homo economicus</i> , que se caracteriza pelo egoísmo e racionalidade na busca incessante do lucro e interesses pessoais.

*Continúa...*

<i>Autores</i>	<i>Principais Estudos</i>
Caputo e Pizzaro (1971)	Os autores abordam o comportamento maximizador de agentes, conhecidos como <i>homo economicus</i> , que se caracteriza pelo egoísmo e racionalidade na busca incessante do lucro e interesses pessoais.
Panitch e Gindin (2014); Panitch (1977; 1980)	Para os autores, os agentes públicos podem ser forçados pelas lutas de classes a tomar decisões equivocadas. Panitch aborda a teoria da dependência marxista para descrever a nova economia política a qual pode ocasionar externalidades negativas na sociedade. Panitch retrata a ideologia corporativista que está relacionada com o individualismo e a competição. Tal verificação se aplica no campo político.
Claudio Katz (1993; 1998; 2007)	Para o autor o neoliberalismo não pode ser explicado por seus êxitos econômicos, uma vez que essa ideologia provocou abalos econômicos, como crises sociais relativas a desigualdades e desgastes generalizados dos sistemas políticos. O autor analisa a influência do capitalismo no socialismo, e as implicações dessa influência, bem como a trajetória da democracia social, marcada por classes dominantes, incluindo os agentes públicos (políticos).
Carcanholo (2008; 2013)	Para o autor, as reformas neoliberais não garantem a retomada do crescimento, na verdade, pode agravar a trajetória de instabilidade e crise de uma nação. Em meio a desigualdades e agravos sociais, a política econômica pode promover um processo redistributivo interno, porém essa política não pode resolver problemas estruturais, a menos que a própria lógica do capitalismo seja modificada. O autor faz essa abordagem, utilizando-se da Teoria Marxista da Dependência.
Stiglitz (1985; 1992; 1993)	O modelo heurístico dos ciclos econômicos, desenvolvido pelo autor, está relacionado com a assimetria da informação, incerteza e riscos. Isto é, o comportamento dos agentes (públicos ou privados) influencia não só o mercado de capitais, mas o mercado de produtos e trabalho (risco moral e seleção adversa).

Fonte: Elaboração própria (2019).

Com isso, este estudo se propõe a investigar o comportamento do gasto público com a seguridade, avaliando o comportamento das contas públicas com os ciclos eleitorais.

### CICLOS ELEITORAIS

O instituto da reeleição para Presidente da República, Governadores e Prefeitos, no Brasil, foi aprovado por meio da Emenda Constitucional nº 16 (Brasil, 1997), sob a justificativa de que quatro anos é um período muito curto para a execução de um programa de governo consistente, uma vez que o plano real trouxe controle da inflação e significativas mudanças no ambiente econômico, razão pela qual a reeleição era uma proposta que coadunou com o cenário econômico. Com isso,

a reeleição e o controle dos gastos públicos são assuntos relevantes, pois tem reflexos na política econômica. Nesse sentido, a reeleição trouxe o fenômeno dos ciclos eleitorais, de forma que literatura econômica política aponta duas vertentes explicativas, uma trata sobre os modelos de ciclos políticos e outra versa sobre dos modelos de controle eleitoral (Meneguín e Bugarin, 2001). Os trabalhos de Barro (1973) e Ferejohn (1986) foram os primeiros a tratar sobre o controle eleitoral, ambos os autores trazem a figura de principal (sociedade) e agente (governantes), onde os governantes em um primeiro momento aumentam os impostos, para no momento de reeleição reduzir a carga tributária.

Os ciclos políticos pressupõem que as manipulações eleitoreiras demonstram a

competência dos governantes em razão da expertise necessária para produzir tais ciclos (Nakaguma e Bender, 2010). Todavia, os ciclos políticos preveem aumento da despesa pública, enquanto o controle eleitoral prevê uma redução dos gastos do governo, pois sob esta ótica uma elevação do gasto público desagradaria os eleitores. Ainda, sob a ótica dos ciclos eleitorais, os governantes aumentam o déficit público em ano eleitoral, sobretudo em políticas sociais, porque essas políticas agradam, em princípio, a maioria dos eleitorados. Consoante Nakaguma e Bender (2010), os ciclos eleitorais exercem influência na política fiscal de modo a elevar o déficit orçamentário e a reduzir a tributação no período eleitoral, sobretudo em países em desenvolvimento. Esse efeito político não se verifica em países desenvolvidos, cuja característica do eleitorado é “fiscalmente conservadora”, na medida em que o eleitorado tende a rechaçar políticas expansionistas pautadas na elevação dos gastos públicos e impostos, redundando no aumento do déficit do governo.

Nesse sentido, além dos fatores econômicos influenciarem os ciclos políticos, segundo Brender e Drazen (2005) há outras características que diferenciam os ciclos políticos fiscais, tais como em países cuja democracia já está estabelecida que, porventura, apresentam déficit político. Os políticos tendem a não conseguir a reeleição, ao passo que em “novas” democracias apresentam aumento nos gastos nos anos de eleição, o ciclo eleitoral não compromete o processo de eleição ou reeleição, quer seja em razão da inexperience do eleitorado, quer seja em função do baixo nível de acesso a informação, transparência e manipulação fiscal. Em contraponto ao que alude a teoria dos ciclos econômicos de origem política e outros estudos, Meneguín e Bugarin (2001) obtiveram resultados que demonstram que um governante que pleiteia uma reeleição, adota um comportamento fiscal mais responsável, propondo que o instituto da reeleição

apresente essa externalidade positiva no que tange às contas públicas.

Portanto, por mais que os ciclos políticos tenham sua externalidade negativa, visto que, nos países em desenvolvimento, os políticos tendem a atender a um pico de preferências único, e, tal fator coloca o eleitor mediano na esteira dessas preferências, com o anseio por políticas sociais visíveis a sociedade, esse apelo é atendido por meio de aumento do déficit público, em especial em períodos eleitorais. Não obstante, há estudos que defendem os efeitos positivos dos ciclos eleitorais, sobretudo, no controle dos gastos públicos. Logo, o controle dos gastos perpassa por mecanismos de controle que visem coibir o uso da máquina pública em favor dos governantes, bem como coibir as manipulações no processo eleitoral.

## **POLÍTICAS PÚBLICAS E SEGURIDADE SOCIAL**

O conceito de políticas públicas surgiu nos Estados Unidos em meados do século xx, como um contraponto a lógica das Ciências Sociais, cujas análises permeiam o estudo institucional a respeito do funcionamento do Estado. Entretanto, essas análises não alcançam os direcionamentos que o poder público deveria adotar para o problema constatado, e, o campo de análise está associado às questões de racionalização econômica do Estado (Menezes e Pinto, 2015). Com o aprofundamento de estudos nessa área, as políticas públicas expandiram sua abordagem de forma a inserir em seu escopo todas as ações do Estado. Neste tocante, Teixeira (2002) afirma que as políticas públicas podem ser compreendidas com um conjunto de ações do poder público, composto por diretrizes e princípios norteadores, bem como a definição de regras e procedimentos dessas ações entre o principal (sociedade) e o agente (poder público), a fim de atingir resultados de bem-estar social esperados.

Nesse contexto, as políticas públicas são utilizadas como instrumento do poder político para obter resultados privados. Salienta-se que, em anos eleitorais, os governantes tendem a aumentar seus gastos nas funções sociais, com o objetivo de angariar votos, e, o eleitorado baseia seu voto, tendo como norteador os resultados do último ano. Logo, os ciclos eleitorais têm como catalisador o aumento de gastos em políticas sociais, em razão de ser uma estratégia importante para que os políticos permaneçam no poder e, dessa forma, atuar em causa própria. No entanto, devem existir mecanismos institucionais de controle para que as políticas públicas alcancem eficácia e legitimidade, e assim suas ações resultem nos benefícios sociais almejados.

Marshall (1967) afirma que o elemento social está intrínseco ao acesso da sociedade, ao mínimo de bem-estar econômico e segurança na herança social, de forma que os indivíduos possam ter o direito de viver dentro dos padrões estabelecidos na sociedade. Depreende-se, conforme estatui a Constituição Federal de 1988, no art. 194 (Brasil, 1988), que dentre os serviços sociais, destaca-se, por excelência, a seguridade social (composta pela saúde, assistência social e previdência social) em virtude da sua premissa de proteção social.

No tocante a seguridade social, esta faz parte de um conjunto de ações que tem por função atingir os objetivos fundamentais elencados no art. 3º da Constituição Federal, como a redução das desigualdades sociais e promoção do bem de todos. Portanto, as políticas públicas visam garantir a proteção e segurança da sociedade, todavia, a manutenção dessas premissas envolve dispêndio público que precisa ser gerido com responsabilidade e eficiência pelos governantes, uma vez que os recursos do Estado são escassos. Para alcançar a eficiência nos gastos com seguridade social é preciso considerar os aspectos alocativos,

distributivos, redistributivos e regulatório, a fim de que as ações desenvolvidas causem impactos positivos aos beneficiários. Para tanto, é preciso definir a abrangência dessas políticas, portanto, considerar aspectos da universalidade pode causar aumento de déficit público, ao passo que fragmentar ou segmentar sua abrangência pode ser mais efetivo (Teixeira, 2002).

Neste contexto, o autor alude que a visão liberal se opõe a universalidade dos benefícios de uma política social, ao afirmar que cabe a uma política social desempenhar uma função residual. Para a visão social democrata os benefícios devem ser concedidos aos hipossuficientes, como forma de compensar os desajustes da supremacia do capital. Assim, as políticas sociais estudadas neste trabalho, como saúde, assistência social e previdência social são abarcadas pela universalidade, logo, são políticas consideradas imprescindíveis para os interesses políticos e suscetíveis a gerar elevação nas contas públicas. Para Carvalho (2017), o orçamento público é um instrumento de planejamento utilizado pelo Estado não apenas como um mecanismo balizador de previsão de receitas e agregação de despesas, além de prever a origem dos ingressos dos fluxos e a alocação desses recursos é, também, executor financeiro das políticas públicas do Estado, visto que estabelece de que forma os recursos serão aplicados nas demandas sociais. Ao destacar a notoriedade das políticas públicas para a sociedade, Carvalho (2017) enfatiza que, no Brasil, existem limites mínimos para a aplicação de recursos em políticas públicas, no entanto, quando não há definição percentual mínima de alocação de recursos, os governantes podem alterar as dotações orçamentárias. Essa possibilidade incremental pode tornar ineficiente a alocação dos recursos orçamentários, bem como elevar o déficit público.

O orçamento público é composto por fases e etapas bem definidas, sua importância se dá pela materialização dos interesses coletivos de forma eficiente. Todavia, os ciclos orçamentários são marcados por disputas de cunho econômico, social e político, de forma que, depreende-se que essas disputas são para atender a interesses privados, com a prerrogativa complementar de atender as manifestações dos interesses da sociedade (Rocha, 2014). Nesse diapasão, o ciclo orçamentário compreende o período entre a elaboração das propostas do Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA) e as fases de execução, avaliação e controle. O planejamento e o controle, por sua vez, são instrumentos fundamentais para a geração de informações úteis (Silva, 2011). Assim, avanços nas medidas de controle contribuem para a boa gestão das práticas governamentais, pois fortalecem o controle social no acompanhamento da execução contábil dos recursos públicos. Logo, diante de uma maior supervisão, os agentes públicos atuam de forma mais responsável, o que tende a aumentar a eficiência e a efetividade do controle e da alocação dos gastos, segundo o real interesse da sociedade.

### **CONTROLE GOVERNAMENTAL DOS GASTOS COM SEGURIDADE SOCIAL**

Dada a importância das políticas públicas para o bem-estar da sociedade, torna-se imprescindível o controle das contas governamentais, a fim de servir de ensejador para a aplicação do termo *accountability* no setor público, com vistas a ampliar a obrigação da prestação de contas e responsabilização dos gestores perante o principal, quanto a aplicação das políticas fiscais do Estado, bem como a oferta de bens e serviços públicos (Diniz e Corrar, 2011). Para

Matias-Pereira (2017) a atividade de controle na Administração Pública é abrangente e necessária, ademais, precede as atividades administrativas de planejamento, organização e coordenação. Assim, abre-se caminho para a difusão da transparência e o exercício do controle social, com o intuito de alcançar a eficiência e efetividade dos gastos do governo, sobretudo em ações de grande relevo para a sociedade como as funções atreladas a seguridade social. No tocante aos ciclos políticos, depreende-se que há um gasto excessivo com políticas públicas em ano eleitoral, logo, torna-se necessária a aplicação de mecanismos de controle do gasto e *accountability*, uma vez que os políticos aumentam os gastos públicos no intuito de atenderem aos próprios interesses.

Nesse sentido, Guerra (2005) discorre que o controle governamental enseja uma verificação e exame efetivos pelos entes e órgãos da Administração Pública ou por qualquer cidadão acerca da conduta gerencial de um poder, órgão ou autoridade, com o objetivo de assegurar que as ações do gestor público não desvirtuem do escopo pré-estabelecido pelos modelos desejáveis de planejamento. Contudo, para Silva e Bonacim (2010) os aspectos culturais, históricos, bem como a falta de um sistema eficiente de custeio obstrui a boa gestão e o controle dos gastos públicos. Neste contexto, torna-se necessário o controle externo por meio do modelo dos Tribunais de Contas, como instrumento capaz de sintetizar e aplicar os preceitos do termo *accountability* por meio dos mecanismos legais de controle como é o caso da LRF. Ademais, a existência da *accountability* vertical, em países democráticos, permite que os cidadãos exerçam o direito de escolha de seus governantes, além de outras formas de exercício de controle social (O'Donnell, 1998).

Segundo os estudos de Nakaguma e Bender (2006) a LRF conteve significativamente, as

despesas, inclusive com assistência e previdência, além de reduzir as receitas de capital, bem como produziu efeitos positivos na receita corrente. Esse conjunto de fatores reduziu a magnitude dos ciclos políticos. Nesse sentido, estudos como o Santos, Bacchi e Nascimento (2016) e Brito *et al.* (2017) confirmaram que a aplicação da LRF trouxe maior controle para os gastos públicos, mesmo em períodos de recessão econômica, onde há uma disponibilidade de recursos menor para alocação nas políticas públicas (Costa e Silva, 2016).

Não obstante, os resultados deste artigo fazem um contraponto ao inferir que apesar da existência de mecanismos de controle que impulsionem a aplicação da accountability na esfera pública, o calendário eleitoral, ainda, tem refletido no aumento do gasto público por meio do uso de políticas expansionistas. No entanto, os mecanismos de controle governamental precisam o uso ferramental do Estado para fins particulares, permitindo, desta forma, a alocação eficiente dos recursos na oferta de bens públicos como um importante elemento para a promoção da accountability na sociedade (Oliveira, 2010).

Matias-Pereira (2016) ressalta-se, ainda, a importância do controle da função pública por parte dos cidadãos, que passam a ter acesso à Administração Pública mediante participação efetiva ao fazer uso de processos participativos, o que, por sua vez, inibe a corrupção. Após finalizar a exposição das contribuições teóricas e pesquisas anteriores que dialogam com o fenômeno em análise neste estudo, na próxima seção serão descritos os procedimentos metodológicos.

## PERCURSO METODOLÓGICO

A pesquisa é exploratória e possui caráter quantitativo, por analisar o comportamento das despesas governamentais, pela categoria funcional, à luz

da Teoria da Escolha Pública. Assim, o universo de estudo correspondeu ao montante de despesas governamentais, por função, no período de 2002 a 2018, janela temporal que compreendeu 5 (cinco) ciclos políticos, com eleições nos anos 2002, 2006, 2010, 2014 e 2018. Os dados foram coletados do Demonstrativo da Execução das Despesas por Função/Subfunção, banco de dados governamental disponibilizado pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN). Com fins de demonstrar os gastos executados ao longo do período analisado, o apêndice A evidencia as escolhas públicas ao apresentar os programas governamentais executados pelo governo, por ciclos políticos.

Os valores foram deflacionados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), com fins de excluir da série estatística os efeitos inflacionários do período em estudo. Ainda, utilizou-se o indicador de Crescimento do Gasto, segundo Berne e Schramm (1986) e Groves e Valente (2003), com fins de identificar o comportamento sob a perspectiva dos ciclos políticos. Complementarmente, foi analisado o indicador Tamanho do Setor Público, conforme proposto por Musgrave e Musgrave (1980).

Para Marshall (1967), os gastos governamentais se dividem em gastos sociais e gastos econômicos. Segundo Draibe (1989, 1993) tem-se como áreas da política social as voltadas à área da saúde, educação, previdência e assistência social. Desse modo, considerando que o orçamento brasileiro é composto pelo orçamento fiscal, orçamento da seguridade social e orçamento de investimentos, e que, o orçamento da seguridade social é composto, em sua íntegra, por funções classificadas como pertencentes à política social, o estudo considerou como variáveis de análise as despesas governamentais nas funções saúde, assistência social e previdência social, por comporem o orçamento da seguridade social brasileiro.

Cabe ressaltar, que o estudo teve como limitador a edição da Portaria nº 42 (Brasil, 1999), que atualizou a discriminação das despesas por função, fato que restringiu o período de análise. Assim, considerou-se o primeiro ciclo político após a referida alteração. Além da atualização das funções a referida Portaria também apresenta o conceito de função como “o maior nível de agregação das diversas áreas de despesa que competem ao setor público” (Brasil, 1999: 1). Nesse sentido, a classificação funcional segrega as dotações orçamentárias em funções e subfunções, ao indicar em qual área de ação governamental a despesa será realizada. Ao final da apresentação e interpretação dos dados, aplicou-se o teste não-paramétrico de Kruskal-Wallis (kw), calculado conforme demonstrado a seguir:

$$H = \frac{12}{N(N+1)} \times \sum_{i=1}^k \frac{R_i^2}{n_i} - 3(N+1)$$

Onde  $N$  é o número total de observações;  $k$  corresponde a quantidade de grupos analisados;  $n_i$  é o número de observações em cada grupo  $k$ ;  $R_i$  é a soma das ordens atribuídas ao tratamento  $i$ .

O teste KW é análogo ao teste F e é utilizado como alternativa ao teste paramétrico de análise de variância quando não se aplicam os pré-requisitos exigidos (populações independentes e normalmente distribuídas). Ademais, é indicado para efetuar a comparação entre três ou mais populações e é conhecido como Análise de Variância não-paramétrica. O kw identifica como hipótese nula, que amostras provenham da mesma população ou de populações idênticas com relação às médias (Siegel e Castellan, 2006) e testa as seguintes hipóteses:

H0: os grupos (ciclos políticos) possuem funções de distribuição igual.

H1: os grupos (ciclos políticos) não possuem funções de distribuição igual.

O intuito do teste kw é identificar se o comportamento previsto na literatura por Borsani (2001), onde o agente político atua de forma oportunista ao induzir certo aumento nos gastos em anos eleitorais, para induzir uma sensação de bom resultado ao eleitor, com posterior queda nos anos seguintes, com fins de manter o equilíbrio, ocorre em todos os grupos (ciclos políticos) em análise. Cabe ressaltar que para amostras pequenas o uso de testes não-paramétricos é mais adequado (Lumley *et al.*, 2002). O teste kw não coloca nenhuma restrição sobre a comparação. Assim, como ferramenta de análise utilizou-se o Data Analysis and Statistical Software for Professionals (Stata).

Nesse contexto, foi verificado se as variáveis (saúde, assistência social, previdência social e gastos totais) possuem funções de distribuição iguais ou diferentes no que se refere aos níveis de integração, nos cinco ciclos políticos. A análise foi realizada ao nível de significância de 5%, adotado para pesquisas acadêmicas na área de gestão, com melhor indicação para o tratamento de escalas nominais ou ordinais (Hair *et al.*, 2005).

## GASTOS GOVERNAMENTAIS POR CICLOS POLÍTICOS

Com a finalidade de demonstrar um panorama geral sobre os gastos governamentais, nos últimos 17 (dezesete) anos, por ciclos políticos, segue a tabela 1 contendo o montante de gastos totais, com os indicadores de crescimento do gasto, tamanho do setor público e variação anual do PIB.

*Tabela 1*  
GASTO GOVERNAMENTAL POR CICLOS POLÍTICOS

<i>Ciclos Políticos</i>	<i>Año</i>	<i>Gastos Totais</i>	<i>Diputadas</i>	<i>Legislatura</i>	<i>Variación Anual do PIB (%)</i>
1º Ciclo Político	2002	1,235	6,37%	82,97%	13,15
	2003	1,233	-0,15%	71,79%	15,39
	2004	1,234	0,84%	63,53%	13,96
	2005	1,290	3,73%	59,44%	10,87
2º Ciclo Político	2006	1,604	24,38%	66,60%	11,00
	2007	1,541	-3,91%	56,68%	12,90
	2008	1,713	11,11%	55,09%	14,32
	2009	1,885	10,04%	56,56%	7,18
3º Ciclo Político	2010	1,764	-6,39%	45,41%	16,59
	2011	1,747	-0,97%	39,93%	12,62
	2012	2,117	21,19%	43,99%	10,02
	2013	1,871	-11,62%	35,11%	10,73
4º Ciclo Político	2014	2,062	10,20%	35,70%	8,39
	2015	2,068	0,28%	34,48%	3,83
	2016	2,128	2,90%	33,97%	4,44
	2017	2,676	25,72%	40,96%	4,25
5º Ciclo Político	2018	3,703	38,39%	54,47%	4,08

Fonte: Elaboração própria (2019).

De acordo com a tabela 1, pode-se observar, no que tange ao montante total de gastos governamentais, que o tamanho do setor público brasileiro em 2002 representava 82,97% de toda a produção do país, caindo para 54,47% em 2018. Ou seja, ao longo do período o setor público tem contribuído menos para a economia, em relação a produção interna bruta do país. Contudo, ao analisar o comportamento do total de gastos do governo, de maneira isolada, identifica-se que os gastos apresentam crescimento, praticamente, constante ao longo do período analisado, com quedas nos anos 2003, 2007, 2010, 2011 e 2013. De acordo com Nordhaus (1975), ao se comparar

tal fato com os ciclos políticos, os dados reforçam que os eleitores são míopes e podem ser facilmente enganados. Bem como, que em anos eleitorais os agentes políticos tendem a aumentar o volume de gastos com fins a demonstrar bons resultados a seus eleitores, que exercem seu voto com base no conjunto de informações presentes no período eleitoral, desconsiderando os períodos anteriores. Uma característica típica de governos democráticos, que trata das decisões adotadas sobre escolhas públicas, é que estes devem se submeter, periodicamente, a eleições competitivas, com resultado incerto e definido pelo maior número de votos (Borsani, 2004). No que tange aos ciclos políticos,

destaca-se a Emenda Constitucional nº 16 (Brasil, 1997), que estabelece que o Presidente da República, Governadores de Estado e do Distrito Federal, Prefeitos e quem os houver sucedido ou substituído no decorrer do mandato, pode ser reeleito para um único período subsequente.

Downs (1957) aponta que os políticos se apoderam do aparelho do Estado, por meio do processo eleitoral para obter vantagens individuais, como renda, poder e prestígio. Ocorre que, desde a vigência da referida emenda, todos os mandatos

Nesse sentido, confirma-se o identificado por Key (1966) que o desempenho econômico recente influencia mais o voto eleitoral do que o passado.

### **GASTOS GOVERNAMENTAIS COM SEGURIDADE SOCIAL**

Considerando os gastos governamentais com seguridade social, segue a tabela 2, que demonstra a representatividade, em percentual, das funções saúde, assistência social e previdência social.

*Tabela 2*

#### **REPRESENTATIVIDADE DOS GASTOS GOVERNAMENTAIS DA SEGURIDADE SOCIAL**

<i>Ciclos Políticos</i>	<i>Ano</i>	<i>Gastos Totais</i>	<i>Saúde</i>	<i>Assistência</i>	<i>Previdência</i>
1º Ciclo Político	2002	(em trilhões, R\$)	(%)	Social (%)	Social (%)
	2003	1,235	5,79	1,48	28,06
	2004	1,233	5,51	1,71	29,49
	2005	1,234	6,06	2,55	30,44
2º Ciclo Político	2006	1,290	6,01	2,60	31,06
	2007	1,604	4,98	2,70	26,63
	2008	1,541	4,99	3,12	29,49
	2009	1,713	4,76	3,12	28,01
3º Ciclo Político	2010	1,885	4,55	3,10	27,08
	2011	1,764	5,22	3,71	31,14
	2012	1,747	5,72	4,12	32,74
	2013	2,117	4,97	3,91	28,21
4º Ciclo Político	2014	1,871	5,74	4,71	33,56
	2015	2,062	5,52	4,43	31,96
	2016	2,068	5,60	4,20	31,19
	2017	2,128	5,25	4,14	30,88
5º Ciclo Político	2018	2,676	4,12	3,36	26,16

Fonte: Elaboração própria (2019).

presidenciais galgaram a prevista reeleição, o que nos leva a reforçar a hipótese de uma possível atuação dos agentes políticos com fins de se manter no poder, sugerindo a existência de oportunismo político.

Diante da tabela 2, observa-se que a função saúde, apresentou queda em sua representatividade ao longo do período, 5,79% em 2002 e 3,23% em 2018. Nesse sentido, cabe destacar que mesmo

com a Lei de Responsabilidade Fiscal (Brasil, 2000), que estabeleceu percentual mínimo de gastos na área da saúde, não houve iniciativa governamental com fins de expandir os gastos com a referida função. Assim, observa-se que o governo optou por se restringir ao cumprimento do mínimo exigido.

A relativa estabilidade nos gastos com saúde, também, pode ser compreendida por meio da Emenda Constitucional nº 29/2000 (Brasil, 2000), que estabeleceu que o volume de recursos a serem aplicados pela União em ações e serviços públicos de saúde (ASPS) deve ser corrigido, anualmente, por pelo menos a variação do PIB nominal do ano anterior. Assim, na prática, esta medida legal acabou por estabelecer um piso mínimo para a variação do gasto com saúde.

No que tange à função de assistência social, observa-se que os gastos triplicaram no ano de 2014, ao passar de 1,48% em 2002, para 4,43% em 2014. Contudo, apesar o crescimento apresentado, em 2018 o crescimento do gasto resultou em 2,42%. Tal expansão pode advir de programas governamentais como o Bolsa Família, que beneficiava cerca de 6 milhões de pessoas em 2004 (início do referido programa) e em 2016 aumentou a quantidade de beneficiários para cerca de 13 milhões (STN, 2016: 17).

Cabe destacar, ainda, a expansão das políticas de garantia de renda observadas no período de 2003 a 2010, além da criação, em 2004, do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (STN, 2016: 14). Nesse movimento de expansão destaca-se o Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social (BPC-LOAS), benefício da assistência social integrante do Sistema Único da Assistência Social (SUAS), que permitiu a idosos e pessoas com deficiência o acesso às condições mínimas de vida digna. A desaceleração no crescimento demonstrada nos anos de 2017

e 2018 pode se justificar pelo cenário de crise econômica que o país enfrentou, o qual resultou em leve aumento do PIB, nos respectivos anos, conforme demonstrado na tabela 1 deste artigo.

Em relação aos gastos com a previdência social, a representatividade dos gastos apresentou oscilações na série, com 28,06% em 2002, aumentou para 33,56% em 2014 e teve uma queda para 19,32% em 2018. Em suma, esses gastos são os relacionados à proteção social adicional por meio de benefícios a trabalhadores acidentados ou doentes, recém desempregados, grávidas e idosos que continuam ativos no mercado de trabalho, além das concessões de aposentadorias e pensões quando couber.

Ressalta-se, que a função previdência social se destaca, tendo em vista que ela compreende o maior volume de gastos em relação as demais funções do governo. O aumento dos gastos pode ser justificado diante da vinculação do piso previdenciário ao salário mínimo que, nos últimos anos, apresentou aumento significativo, bem como das isenções no Imposto de Renda de Pessoa Física (IRPF), para os casos onde o trabalhador é acometido por moléstia grave ou para trabalhadores acima de 65 anos, esses possuem isenção no IRPF, conforme disposto na Lei nº 7.713/88 e Lei nº 12.469/2011, respectivamente.

Já a redução representativa no crescimento dos gastos, no ano de 2018, justifica-se pelo fato de o governo vivenciar período de reforma previdenciária, momento no qual o comportamento dos gastos vêm sendo analisado por especialistas, com fins de não comprometer a sustentabilidade das contas públicas. Por sua vez, a tabela 3 demonstra o crescimento do gasto governamental por indicadores, conforme Berne e Schramm (1986) e Groves e Valente (2003), nas funções saúde, assistência social e previdência social, que compõem a seguridade social, bem como o crescimento dos gastos totais governamentais.

*Tabela 3*

CRESCIMENTO DOS GASTOS GOVERNAMENTAIS COM SEGURIDADE SOCIAL POR FUNÇÃO (%)

<i>Ciclos Políticos</i>	<i>Ano</i>	<i>Saúde</i>	<i>Assistência Social</i>	<i>Previdência Social</i>	<i>Crescimento dos</i>
Gastos Totais	2002	-0,05	14,17	6,41	6,37
	2003	-5,07	14,83	4,92	-0,15
	2004	11,02	50,70	4,09	0,84
	2005	2,83	5,96	5,85	3,73
2º Ciclo Político	2006	3,05	29,01	6,66	24,38
	2007	-3,78	10,89	6,41	-3,91
	2008	5,94	11,30	5,53	11,11
	2009	5,36	9,10	6,38	10,04
3º Ciclo Político	2010	7,41	12,28	7,64	-6,39
	2011	8,42	9,84	4,12	-0,97
	2012	5,43	15,17	4,40	21,19
	2013	1,89	6,38	5,15	-11,62
4º Ciclo Político	2014	6,02	3,59	4,96	10,20
	2015	1,73	-4,85	-2,13	0,28
	2016	-3,42	1,30	1,86	2,90
	2017	-1,38	2,04	6,52	25,72
5º Ciclo Político	2018	8,31	-0,18	2,20	38,39

Fonte: Elaboração própria (2019).

Diante da tabela 3, é possível identificar a intenção dos agentes políticos por meio do indicador de crescimento do gasto. Segundo Nordhaus (1975) o governo possui controle suficiente dos instrumentos de política econômica que afetam, diretamente, as demandas sociais. Assim, a partir de funções sociais conforme definido por Marshall (1967) o comportamento do gasto público pode ser conduzido pelo agente político segundo interesse racional. Para Borsani (2001) os governantes podem assumir um comportamento “oportunista” diante de uma motivação eleitoreira dos governos, onde os agentes manipulam os instrumentos de política pública, com fins de obter um bom desempenho econômico a curto prazo, antes das eleições, com o objetivo de manter-se no poder, mas com

custos a médio prazo, com queda nos indicadores econômicos no período pós-eleitoral.

Desse modo, o comportamento oportunista do governante, no contexto da Teoria da Escolha Pública, pode ser observado diante do indicador de crescimento do gasto, pois, conforme demonstrado na tabela 3, em termos gerais, em anos eleitorais (2002, 2006, 2010, 2014 e 2018) observa-se um aumento nos indicadores de crescimento do gasto, tanto nas funções que compõem a seguridade social, quanto no total dos gastos governamentais, exceto nos exercícios financeiros de 2002 (na função saúde), 2010 (para a variável de gastos totais) e 2018 (na função assistência social). Portanto, em confirmação a literatura apresentada, o ano seguinte às eleições (2003, 2007, 2011, 2015) apresentam uma queda

no indicador de crescimento do gasto para as variáveis analisadas, com exceção de 2003 na função assistência social, e, em 2011 na função saúde.

Diante do exposto, a questão de pesquisa do presente estudo é respondida, posto que, da análise da tabela 3 depreende-se que o gasto público nas funções sociais que compõem a seguridade social pode ser conduzido pelo interesse racional dos agentes políticos, segundo a Teoria da Escolha Pública. Ademais, observa-se que ao longo dos ciclos não houve aumento na representatividade dos gastos, pois ao longo dos dezessete anos analisados o indicador de crescimento dos gastos não apresentou aumento considerável, com média de 3,16% para a função saúde, 11,27% para a função assistência social e 4,76% para a função de previdência social.

Contudo, cabe ressaltar que, durante este período, o Brasil passou por significativo crescimento populacional, mudança na pirâmide etária, aumento dos beneficiários da Seguridade Social, e, a mesma base de governo se manteve no poder, não havendo mudança de política partidária, conforme destacado por Qian e Roland (1998) e Maskin (1999). Os

autores reforçam que a restrição orçamentária existente no federalismo altera o custo de oportunidade dos resgates (bailout), assim, quando há mais restrição orçamentária, há menos custo de oportunidade para a atuação governamental.

Desse modo, há indícios para inferir que se não houve crescimento significativo do gasto, também não foram efetuadas medidas efetivas, por parte da base política, que promovessem ações voltadas ao crescimento do orçamento da seguridade social. Esse fato, pode ser justificado pelo sistema regulatório brasileiro, que ao estabelecer um conjunto de normas que restringem a expansão do gasto, desestimula a atuação governamental e resulta na diminuição do tamanho do setor público. Nesse sentido, a tabela 4 apresenta a análise descritiva do crescimento dos gastos para promover a análise confirmatória, por meio do teste não-paramétrico de Kruskal-Wallis. Da análise estatística, observa-se que as médias das funções se mantiveram para todos os ciclos políticos, pois de modo geral não apresentaram muitas variações, e, as funções não apresentaram discrepâncias em valores de mínimo e máximo.

*Tabela 4*  
ANÁLISE DESCRITIVA DO CRESCIMENTO DOS GASTOS GOVERNAMENTAIS

	<i>Ciclo Político</i>	<i>N</i>	<i>Mínimo</i>	<i>1° Q.</i>	<i>Mediana</i>	<i>Média</i>	<i>3° Q.</i>	<i>Máximo</i>	<i>Desvio-padrão</i>
Saúde	1	4	-0,05	-0,03	0,01	0,02	0,08	0,11	0,06
	2	4	-0,03	-0,02	0,04	0,02	0,05	0,05	0,04
	3	4	0,01	0,02	0,06	0,05	0,08	0,08	0,02
	4	4	-0,03	-0,02	0,00	0,00	0,04	0,06	0,04
	5	1	0,08	0,08	0,08	0,08	0,08	0,08	-
Assistência Social	1	4	0,05	0,08	0,01	0,02	0,41	0,500	0,19
	2	4	0,09	0,09	0,11	0,15	0,24	0,29	0,09
	3	4	0,06	0,07	0,11	0,10	0,14	0,15	0,03
	4	4	-0,04	-0,03	0,01	0,00	0,03	0,03	0,03
	5	1	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00

*Continúa...*

	<i>Ciclo Político</i>	<i>N</i>	<i>Mínimo</i>	<i>1° Q.</i>	<i>Mediana</i>	<i>Média</i>	<i>3° Q.</i>	<i>Máximo</i>	<i>Desvio-padrão</i>
Previdência Social	1	4	0,04	0,04	0,05	0,05	0,06	0,06	0,05
	2	4	0,05	0,05	0,06	0,06	0,06	0,06	0,00
	3	4	0,04	0,04	0,04	0,05	0,07	0,07	0,01
	4	4	-0,02	-0,01	0,03	0,02	0,06	0,06	0,03
	5	1	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02
Gastos Totais	1	4	0,00	0,00	0,02	0,02	0,05	0,06	0,02
	2	4	-0,03	-0,04	0,10	0,10	0,21	0,24	0,11
	3	4	-0,11	-0,10	-0,03	0,00	0,15	-0,10	0,14
	4	4	0,00	0,00	0,06	0,09	0,21	0,25	0,11
	5	1	0,38	0,38	0,38	0,38	0,38	0,38	0,38

Fonte: Elaboração própria (2019).

Quanto ao teste não-paramétrico de Kruskal-Wallis, a tabela 5 apresenta o resultado do teste, com fins de identificar diferença estatística entre os indicadores de crescimento do gasto, nos ciclos políticos.

*Tabela 5*

TESTE DE DIFERENÇA DOS INDICADORES ENTRE OS CICLOS POLÍTICOS

	<i>H</i>	<i>g.l.</i>	<i>p-valor</i>
Saúde	4,137	4	0,388
Assistência Social	10,304	4	0,036
Previdência Social	4,608	4	0,330
Gastos Totais	5,667	4	0,225

Nota: g.l. são os graus de liberdade do teste p-valor < 0,05.  
 H: Kruskal-Wallis

Fonte: Elaboração própria (2019).

A análise do teste kw indica que não houve diferença significativa entre as funções saúde, previdência social e gastos totais, por ciclo político, com excessão da função assistência social que indicou diferença significativa. Logo, para a maioria dos casos não se rejeita a hipótese nula, posto que as funções apresentaram distribuição e comportamento

semelhantes entre os ciclos políticos. Assim, o resultado confirma que os ciclos políticos influenciam nos gastos governamentais, posto que os ciclos apresentam comportamento estatisticamente semelhantes e de forma cíclica, conforme previsto na literatura.

Os resultados reforçam o destacado por Nordhaus (1975) ao afirmar que o governo possui controle suficiente dos instrumentos de política econômica que afetam diretamente as demandas sociais, e, em anos eleitorais observou-se um aumento no gasto (para demonstrar bons resultados) com posterior queda, de modo a tender ao equilíbrio. O referido autor afirma que em anos eleitorais os agentes políticos tendem a aumentar o volume de gastos com fins a demonstrar bons resultados a seus eleitores que, por possuírem uma espécie de “miopia eleitoral”, exercem seu voto com base no conjunto de informações presentes no período eleitoral, desconsiderando os períodos anteriores.

Assim, a miopia eleitoral apontada pelo autor pode ser aplicada nesse contexto, pois durante os quatro primeiros ciclos políticos analisados a mesma base político-partidária se manteve no poder, fato que materializa o disposto por Silva

(1995) ao ressaltar que dentre os interesses dos agentes políticos destacam-se a popularidade, distribuição de maior volume de orçamento para áreas de seu próprio interesse e poder perpétuo. Portanto, corrobora com Downs (1957) onde políticos se apoderam do aparelho do Estado, por meio do processo eleitoral para obter vantagens individuais, como renda, poder e prestígio.

### CONSIDERAÇÕES FINAIS

Após comparados os gastos governamentais da Seguridade Social, por ciclos políticos, à luz da Teoria da Escolha Pública da corrente de pensamento Marxista, no período de 2002 a 2018, foi possível visualizar traços do comportamento oportunista dos agentes políticos, no âmbito da Administração Pública Brasileira. Os gastos governamentais apresentaram crescimento moderado, ao longo dos ciclos analisados, mas foi observada queda do tamanho do setor público, de 82,97% para 54,47%. O indicador de crescimento dos gastos totais, em termos gerais, apresentou aumento em anos eleitorais, com consecutivas quedas de modo a se manter de forma cíclica ao longo dos ciclos políticos.

Assim, o presente estudo oportunizou identificar que os gastos possuem relação com os períodos eleitorais, sinalizando que as políticas públicas sociais podem ser utilizadas, pelos governantes, como instrumento eleitoral. E, que o comportamento maximizador dos governantes resulta em ineficiência da aplicação subótima dos recursos públicos. Tal comportamento deve ser inibido com a implementação de controles e fortalecimento da governança no setor público.

Nesse contexto, uma maior flexibilização dos gastos viabiliza maior atuação do gestor. Contudo, ao considerar os indícios apontados, sobre a forma de atuação dos gestores, com fins de maximizar seus custos, ações preventivas devem ser tomadas

com fins de inibir o comportamento oportunista em prol da sociedade. Portanto, a accountability tende a reduzir esse comportamento oportunista, devido ao dever de prestação de contas e controle social dos agentes públicos. Para futuras pesquisas sugere-se a ampliação da séria histórica com fins de alcançar mais ciclos políticos, bem como a expansão da análise para outras funções de atuação governamental. Ademais, espera-se que este trabalho possa motivar a realização de estudos voltados a compreensão do comportamento dos atores públicos, e, também, a forma de gestão dos recursos públicos.

### REFERÊNCIAS

1. Arrow, Kenneth Joseph (1951), *Social Choice and Individual Values* (John Wiley & Sons, Ed.) 2. ed., New York, Cowles Foundation.
2. Barro, Roberto (1973), "The Control of Politicians: An Economic Model", em *Public Choice*, núm. 14, pp. 19-42.
3. Berne, Robert e Schramm, Richard (1986), *The financial analysis of government*, New Jersey, Prentice-Hall.
4. Borges, André (2001), "Democracia vs. eficiência: a teoria da escolha pública", em *Lua Nova*, núm. 53, pp. 159-179.
5. Borsani, Hugo (2001), "Eleições e Desempenho Macroeconômico na América Latina (1979-1998)", em *Revista de Ciências Sociais*, v. 44, núm. 3, pp. 481-512.
6. Borsani, Hugo (2004), "Relações entre política e economia: Teoria da Escolha Pública". In Biderman, Ciro e Avarte, Paulo Roberto, *Economia do Setor Público no Brasil*. 10. ed. São Paulo, Campus, pp. 1-536.
7. Brasil. Constituição Federal de 1988 (1988), Brasília-DF, 5 out. 1988, disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/)

- constituicao/constituicaocompilado.htm> acesso em 10 de outubro de 2017.
8. Brasil. Emenda Constitucional nº 16 de 4 de junho de 1997 (1997), Dá nova redação ao § 5º do art. 14, ao caput do art. 28, ao inciso II do art. 29, ao caput do art. 77 e ao art. 82 da Constituição Federal. Brasília-DF, 4 jun. 1997, disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc16.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc16.htm)> acesso em 14 de outubro de 2017.
  9. Brasil. Emenda Constitucional nº 29 de 13 de setembro de 2000 (2000), Altera os arts. 34, 35, 156, 160, 167 e 198 da Constituição Federal e acrescenta artigo ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para assegurar os recursos mínimos para o financiamento das ações e serviços públicos de saúde. Brasília-DF, 13 set. 2000, disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc29.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc29.htm)> acesso em 15 de outubro de 2017.
  10. Brasil. Lei nº 7.713 de 22 de dezembro de 1988 (1988), Altera a legislação do imposto de renda e dá outras providências. Brasília-DF, 22 dez. 1988, disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L7713.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7713.htm)> acesso em 18 de outubro de 2017.
  11. Brasil. Lei nº 12.469 de 26 de agosto de 2011 (2011), Altera os valores constantes da tabela do Imposto sobre a Renda da Pessoa Física e altera as Leis nos 11.482, de 31 de maio de 2007, 7.713, de 22 de dezembro de 1988, 9.250, de 26 de dezembro de 1995, 9.656, de 3 de junho de 1998, e 10.480, de 2 de julho de 2002. Brasília-DF, 26 ago. 2011, disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12469.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12469.htm)> acesso em 18 de outubro de 2017.
  12. Brasil. Lei Complementar nº 101 de 4 de maio de 2000 (2000), Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília-DF, 4 mai. 2000, disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm)> acesso em 18 de setembro de 2017.
  13. Brasil. Portaria nº 42 de 14 de abril de 1999 (1999), Atualiza a discriminação da despesa por funções de que tratam o inciso I do § 1º do art. 2º e § 2º do art. 8º, ambos da Lei no 4.320, de 17 de março de 1964, estabelece os conceitos de função, subfunção, programa, projeto, atividade, operações especiais, e dá outras providências. Brasília-DF, 14 abr. 1999, disponível em <[http://www.planejamento.gov.br/assuntos/orcamento-1/legislacao/legislacao/portaria-mog-42\\_1999\\_atualizada\\_23jul2012-1.doc/view](http://www.planejamento.gov.br/assuntos/orcamento-1/legislacao/legislacao/portaria-mog-42_1999_atualizada_23jul2012-1.doc/view)> acesso em 20 de setembro de 2017.
  14. Brender, Adi e Drazen, Allan (2005), “Political budget cycles in new versus established democracies”, em *Journal of Monetary Economics*, v. 52, núm. 7, pp. 1271-1295.
  15. Bresser-Pereira, Luis Carlos (2011), *Cinco modelos de capitalismo*. Textos para discussão 280. EESP/FGV, pp. 1-17.
  16. Brito, Jansen Lima; Vieira, Maria de Nazaré; Jorge, Francisco Xavier; Guimarães, Maria da Glória Vitorio e Souza e Waldemar Antônio da Rocha (2017), “Avaliação do impacto da Lei de Responsabilidade Fiscal sobre os gastos com pessoal no Poder Legislativo do Estado do Amazonas”, em *Revista de Administração e Contabilidade da FAT*, v. 6, núm. 1, pp. 105-114.
  17. Buchanan, James McGill e Tullock, Gordon (1962), *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*, v. 8, Michigan, pp. 1-361.

18. Caputo, Orlando e Pizarro, Roberto (1971), *Imperialismo, dependencia y relaciones económicas internacionales*, Amorrortu, pp. 1-323.
19. Carcanholo, Marcelo Dias (2008), “Dialética do desenvolvimento periférico: dependência, superexploração da força de trabalho e política econômica”, em *Revista de Economia Contemporânea*, v. 12, núm. 2, pp. 247-272.
20. Carcanholo, Marcelo Dias (2013), “O atual resgate crítico da teoria marxista da dependência”, em *Trabalho, Educação e Saúde*, v. 11, núm. 1, pp. 191-205.
21. Carreirão, Yan de Souza (2019), “O debate metodológico nos estudos de congruência política: uma revisão da literatura internacional”, em *Revista de Sociologia e Política*, v. 27, núm. 69, pp. 1-28.
22. Carvalho, Daniel Izaías de (2017), *Análise da execução orçamentária do Distrito Federal entre 2000 e 2015, sob a perspectiva da Teoria do Equilíbrio Pontuado*. Dissertação de Mestrado em Administração. Universidade de Brasília, Brasília, DF, Brasil, pp. 1-86.
23. Costa, Juliana Almeida e Silva, Wesley Soares (2016), “Lei de Responsabilidade Fiscal: Observância dos Limites de Gastos com Pessoal no Poder Executivo dos Estados da Região Nordeste de 2013 a 2015, Período de Início da Recessão Econômica Brasileira”, em *Revista Controle-doutrinas e artigos*, v. 14, núm. 2, pp. 328-356.
24. Cox III, Raymond W.; Buck, Susan; Morgan, Betty (2019), *Public Administration in Theory and Practice*, 2. ed., Routledge, pp. 1-320.
25. Cruz, Poliano Bastos; Teixeira, Arilton e Monte-Mor, Danilo Soares (2015), “O Efeito da desigualdade da distribuição de renda no crescimento econômico”, em *Revista Brasileira de Economia*, v. 69, núm. 2, pp. 163-186.
26. Da Costa, Giovanni Pacelli Carvalho Lustosa; Freire, Fátima Souza; Gartner, Ivan Ricardo e Clemente, Ademir (2013), “As escolhas públicas orçamentárias federais no PPA 2008-2011: uma análise da perspectiva do modelo principal-agente”, em *Revista de Administração Pública*, v. 47, núm. 5, pp. 1089-1116.
27. Dias, Bruno Pires; Nossa, Valcemiro; Monte-Mor, Danilo Soares (2018), “O investimento público influencia na reeleição?: Um estudo empírico nos municípios do estado do Espírito Santo”, em *Revista de Administração Pública*, v. 52, núm. 5, pp. 880-898.
28. Diniz, Josediton Alves e Corrar, Luiz João (2011), “Análise da relação entre a eficiência e as fontes de recursos dos gastos municipais no ensino fundamental”, em *Sociedade, Contabilidade e Gestão*, v. 6, núm. 1, pp. 135-149.
29. Downs, Anthony (1957), “An economic theory of political action in a democracy”, em *The journal of political economy*, v. 65, núm. 2, pp. 135-150.
30. Draibe, Sônia Miriam (1989), *O Welfare State no Brasil: características e perspectivas. Ciências Sociais Hoje*, São Paulo, pp. 1-51.
31. Draibe, Sônia Miriam (1993), *Brasil: o sistema de proteção social e suas transformações recentes*, Santiago de Chile, cepal.
32. Ferejohn, John (1986), “Incumbent performance and electoral control”, em *Public choice*, v. 50, núm. 1, pp. 5-25.
33. Figueiredo, Reginaldo Santana (1994), “Teoria dos jogos: conceitos, formalização matemática e aplicação à distribuição de custo conjunto”, em *Gestão & Produção*, v. 1, núm. 3, pp. 273-289.
34. Giacomoni, James (2017), *Orçamento público*, 17 ed. São Paulo, Atlas, pp. 1-416.
35. Groves, Sanford M.; Valente, Groves (2003), *Evaluating financial condition: a handbook for local government*, 4. ed. Revised by Karls Nollenberger.

- Washington, The international City/County Management Association-ICMA, pp. 1-224.
36. Guerra, Evandro Martins (2005), *Os controles externo e interno da administração pública*, 2. ed., Belo Horizonte, Fórum.
37. Hair, J.; Money, A.; Babin, B.; Joseph. F.; Samouel, P. (2005), *Fundamentos de métodos de pesquisa em administração*, Porto Alegre, Bookman.
38. Katz, Claudio (1993), “Karl Marx on the transition from feudalism to capitalism”, em *Theory and Society*, v. 22, núm. 3, pp. 363-389.
39. Katz, Claudio (1998), “Determinismo tecnológico y determinismo histórico-social”, em *Redes*, v. 5, núm. 11, pp. 37-52.
40. Katz, Claudio (2007), “Socialist Strategies in Latin America”, em *Monthly Review*, v.59, núm. 4, pp. 25-41.
41. Key, Valdimer Orlando Junior (1966), *The Responsible Electorate: Rationality in Presidential Voting 1936-1960*, Londres, Harvard University Press.
42. Kroehn, Márcio (2017), “Queremos eleições todo ano”, em *IstoÉ Dinheiro*, disponível em <www.istoedinheiro.com.br/queremos-eleicoes-todo-ano/>, acesso em: 10 jul 2019.
43. Lacerda, Antonio Correia; Bocchi, João Ildebrando; Rego, José Márcio; Borges, Maria Angélica; Marques, Rosa Marques (2010), *Economia brasileira*, 4 ed., São Paulo, Saraiva.
44. Lumley, Thomas; Diehr, Paula; Emerson, Scott e Chen, Lu (2002), “The importance of the normality assumption in large public health data sets”, em *Annual review of public health*, v. 23, núm. 1, pp. 151-169.
45. Marshall, Thomas Humphrey (1967), *Cidadania e Classe Social*, Rio de Janeiro, Zahar.
46. Marx, Karl (1844), “Economic and Philosophic Manuscripts of 1844”, em *MECW*, v. 3, pp. 1-231.
47. Maskin, Eric Stark (1999), “Recent theoretical work on the soft budget constraint”, em *The American Economic Review*, v. 89, núm. 2, pp. 421-425.
48. Matias-Pereira, José (2017), *Finanças Públicas*. 7. ed., São Paulo, Atlas.
49. Matias-Pereira, José (2016), *Manual de Gestão Pública Contemporânea*, 5. ed., São Paulo, Atlas, pp. 1-344.
50. Meneguim, Fernando Boarato e Bugarin, Mauricio Soares (2001), “Reeleição e política fiscal: um estudo dos efeitos da reeleição nos gastos públicos”, em *Economia aplicada*, v. 5, núm. 3, pp. 601-622.
51. Menezes, Daniel Francisco Nagao e Pinto, Felipe Chiarello de Souza (2015), “O caso Brasken, Ultra e Petrobrás: análise de caso dos impactos da decisão do cade para o consumidor”, em *Revista Direito & Inovação*, v. 2, núm. 2, pp. 88-100.
52. Musgrave, Richard Abel e Musgrave, Peggy B. (1980), *Public finance in theory and practice*. 3. ed., United States, McGraw-Hill.
53. Nakaguma, Marcos Yamada e Bender, Seigfried (2006), “A emenda da reeleição e a Lei de Responsabilidade Fiscal: impactos sobre ciclos políticos e performance fiscal dos Estados (1986-2002)”, em *Economia aplicada*, v. 10, núm. 3, pp. 377-397.
54. Nakaguma, Marcos Yamada e Bender, Seigfried (2010), “Ciclos políticos e resultados eleitorais: um estudo sobre o comportamento do eleitor brasileiro”, em *Revista Brasileira de Economia*, v. 64, núm. 1, pp. 3-24.
55. Neduziak, Luiz Carlos Ribeiro e Correia, Fernando Motta (2017), “Alocação dos gastos públicos e crescimento econômico: um estudo em painel para os estados brasileiros”, em *RAP: Revista Brasileira de Administração Pública*, v. 51, núm. 4, pp. 616-632.

56. Nordhaus, William (1975), “The political business cycle”, *Review of Economic Studies*, 42, núm. 2, pp. 169-190.
57. O’Donnell, Guillermo (1998), “Accountability horizontal e novas poliarquias”, em *Revista Lua Nova*, núm. 44, São Paulo, pp. 27-54.
58. Oliveira, Euripedes Magalhães (2010), *Ciclos orçamentários nos municípios do Estado de São Paulo*. III Congresso Consad de Gestão Pública. Painel 45/177, Centro de Convenções Ulysses Guimarães, 15 a 17 de março de 2010, Brasília-DF, pp. 1-24.
59. Panitch, Leo (1977), “The development of corporatism in liberal democracies”, em *Comparative Political Studies*, v. 10, núm. 1, pp. 61-90.
60. Panitch, Leo (1980), “Recent theorizations of corporatism: reflections on a growth industry”, em *The British Journal of Sociology*, v. 31, núm. 2, pp. 159-187.
61. Panitch, Leo e Gindin, Sam (2014), “Political economy and political power: The American state and finance in the Neoliberal era”, em *Government and Opposition*, v. 49, núm. 3, pp. 369-399.
62. Panitch, Leo (2014), “Repensando o marxismo e o imperialismo para o século XXI”, em *Tensões Mundiais*, v. 10, núm. 18/19, pp. 91-101.
63. Pereira, Paulo Trigo C. (1997), “A teoria da escolha pública (public choice): uma abordagem neoliberal?”, em *Análise Social*, v. 32, núm. 141, pp. 419-442.
64. Persson, Torsten e Tabellini, Guido (2003), “Do Electoral Cycles Differ Across Political Systems?”, Innocenzo Gasparini Institute for Economic Research, em *Working Paper*, vol. 232, Milano, pp. 1-23.
65. Pires, Manoel e Borges, Bráulio (2019), “A despesa primária do governo central: estimativas e determinantes no período 1986-2016”, em *Estudos Econômicos*, v. 49, núm. 2, pp. 209-234.
66. Qian, Yingyi e Roland, Gérard (1998), “Federalism and the soft budget constraint”, em *The American Economic Review*, v. 88, núm. 5, pp. 1143-1162.
67. Rocha, Paulo Eduardo Nunes de Moura (2014), *Instituições e interesses na dinâmica legislativa do ciclo orçamentário brasileiro*. Tese de doutorado em Ciência Política. Universidade de Brasília, Brasília, DF, Brasil, pp. 1-394.
68. Rogoff, Kenneth (1990), “Equilibrium Political Budget Cycles”, em *The American Economic Review*, v. 80, núm. 1, pp. 21-36.
69. Santos, Rogelio Gerônimo; Bacchi, Matheus Demambre e Nascimento, Sidnei Pereira (2016), “A dinâmica dos gastos com pessoal em municípios do Estado de São Paulo: uma análise sob os efeitos da Lei de Responsabilidade Fiscal”, em *Revista Economia & Região*, v. 4, núm. 2, pp. 127-139.
70. Santos, Theotonio dos (2016), “Desenvolvimento e Civilização: uma homenagem a Celso Furtado”, ed. EdUERJ, Rio de Janeiro, pp. 1-562.
71. Shaikh, Anwar (1980), “Marxian competition versus perfect competition: further comments on the so-called choice of technique”, em *Cambridge Journal of Economics*, v. 4, núm. 1, pp. 75-83.
72. Shaikh, Anwar (1978), “An introduction to the history of crisis theories”, em *US capitalism in crisis*, pp. 219-241.
73. Shaikh, Anwar (1978a), “Political economy and capitalism: notes on Dobb’s theory of crisis”, em *Cambridge Journal of Economics*, v. 2, núm. 2, pp. 233-251.
74. Shaikh, Anwar (2011), “The first great depression of the 21st century”, em *Socialist Register*, v. 47, núm. 47, pp. 44-63.

75. Secretaria Do Tesouro Nacional (STN) (2016), Gasto Social do Governo Central 2002 a 2015, disponível em <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/318974/Gasto+Social+Governo+Central/c4c3d5b6-8791-46fb-b5e9-57a016db24ec>, acesso em: 15 out 2017.
76. Siegel, Siegel e Castellan, John N. Junior (2006), *Estatística Não-Paramétrica para Ciências do Comportamento*, Porto Alegre, Artmed.
77. Silva, Maurício Corrêa da; Souza, Fábila Jaiany Viana de; Borges, Erivan Ferreira; Silva, José Dinísio Gomes da (2017), “Despesas de capital do Governo Federal: análises na percepção esperada pelo contribuinte/usuario”, em *RRCF, Fortaleza*, v. 8, núm. 2, pp. 1-23.
78. Silva, Lino Martins da (2011), *Contabilidade Governamental. Um enfoque administrativo da Nova Contabilidade Pública*, 9 ed., São Paulo, Atlas.
79. Silva, Daiane Rodrigues e Bonacim, Carlos Alberto Grespan (2010), “A influência da lei de responsabilidade fiscal na gestão das contas públicas segundo a percepção de um contador”, em *Sociedade, Contabilidade e Gestão*, v. 5, núm. 2, pp. 148-168.
80. Silva, Marcos Fernandes Gonçalves da (1995), *O processo orçamentário no Brasil*, São Paulo, Escola de Administração de Empresas, Fundação Getúlio Vargas-São Paulo.
81. Stiglitz, Joseph E. (1985), “Information and economic analysis: a perspective”, em *The Economic Journal*, v. 95, núm. 380, pp. 21-41.
82. Stiglitz, Joseph E. (1992), “Capital markets and economic fluctuations in capitalist economies”, em *European Economic Review*, v. 36, núm. 2/3, pp. 269-306.
83. Stiglitz, Joseph E. (1993), “The role of the state in financial markets”, em *The World Bank Economic Review*, v. 7, núm. 1, pp. 19-52.
84. Teixeira, Elenaldo Celso (2002), *O papel das políticas públicas no desenvolvimento local e na transformação da realidade*, Salvador, AATR.
85. Tullock, Gordon; Seldon, Arthur; Brady, Gordon L. (2005), *Falhas de governo: uma introdução à teoria da escolha pública*, Rio de Janeiro, Instituto Liberal.
86. Wildavsky, Aaron (1988), “The New Politics of the Budgetary Process”, em *Cato Journal*, v. 8, núm. 3, pp. 123-131.

## **Proposição de um instrumento de transparência voltado as pró-reitorias de gestão de pessoas em universidades públicas brasileiras**

Proposition of transparency instrument to human resources management units from brazilian public universities

Fecha de recepción: 25 de septiembre de 2018

Fecha de aceptación: 31 de enero de 2020

*Elizeu Oliveira da Silva\**

*Rosana da Rosa Portella Tondolo*

*Elaine Garcia dos Santos*

*Elvis Silveira Martins*

### **RESUMO**

A transparência é um tema que apresenta uma crescente relevância, e atinge a todos órgãos públicos, os quais devem prestar contas a sociedade sobre seus serviços, aplicações de recursos públicos, e demais informações requeridas pelos cidadãos, desde que estas não sejam sigilosas. As universidades, como entidades da administração pública, também estão sujeitas a tais condições. O presente artigo visa propor um instrumento de transparência para Pró-Reitorias de Gestão de Pessoas em Universidades Públicas Brasileiras. Este instrumento engloba seis fatores e será capaz de mensurar a transparência nas praticas organizacionais desempenhadas por esse tipo de unidade administrativa. Este estudo utilizou a pesquisa quantitativa por meio da análise fatorial exploratória. As contribuições deste estudo está na proposição de um instrumento de transparência a ser aplicado em Pró-Reitorias de Gestão de Pessoas em Universidades Públicas. Desta forma esse instrumento poderá ser aplicado em outras unidades administrativas semelhantes as quais estão presentes em todas as universidades federais brasileiras

**PALAVRAS CHAVE:** movimientos sociales, Primavera Árabe, revueltas árabes, Argelia, Marruecos, Túnez.

### **ABSTRACT**

The transparency is a theme which present a growing relevance, and reaches all public entities, which must accountability the society about yours services, application of public resources, and others information required by citizens, provided these are not confidential. The universities, as public administration entities, also are subject to conditions. The present paper aims to propose the transparency instrument to human resources management units from Brazilian public universities. This instrument encompasses six factors and will be able to measure transparency in the organizational practices performed by this type of administrative unit. This study used quantitative research through exploratory factor analysis. The contributions of this study are the proposal of an instrument of transparency to be applied to Human Resources Management units in Public Universities. In this way, this instrument can be applied in other similar administrative units which are present in all Brazilian federal universities.

**KEYWORDS:** transparency, public universities, construct, measurement, factor analysis.

\*Universidade Federal de Pelotas, Brasil. Correo-e de contacto: elizeu.ol.sil@gmail.com

## INTRODUÇÃO

Na última década o Brasil tem enfrentado recorrentes casos de corrupção, os quais tem ganhado repercussão internacional. A operação lava-jato é apenas um dos exemplos, na qual foi descoberto um grande esquema de corrupção, o qual envolvia instituições e empresas públicas, grandes empresas privadas, políticos, doleiros, incluindo operações em países estrangeiros com pagamento de propinas, e evasão de divisas. Esses escândalos de corrupção contribuíram para uma crise sem precedentes vivenciada no país, a qual envolve aspectos econômicos, políticos e morais de uma nação (Tondolo et al., 2019).

A partir desses acontecimentos, os quais seguem sendo analisados pela justiça brasileira, muitas medidas legais foram reforçadas visando maior transparência do setor público e das suas relações com a iniciativa privada. Mesmo que a Constituição Federal (CF) de 1988 aborde a transparência pública como uma materialização do princípio da publicidade, o qual está previsto no art. 37, orientando que a administração pública seja transparente em suas ações com a sociedade (Constituição da República Federativa do Brasil, 1988), muitas medidas ainda precisaram ser desenvolvidas e aperfeiçoadas para que realmente esse artigo fosse implementado, tais como a Lei de Acesso a Informação e a Lei Complementar 131 de 2009 que altera a redação da Lei de Responsabilidade Fiscal quanto à transparência da gestão fiscal (Tondolo et al., 2016).

Desde a promulgação da CF, a sociedade busca efetivar o fortalecimento da democracia e da participação social. Nesse sentido, a transparência é uma ferramenta que auxilia tanto o processo democrático, quanto possibilita a participação social, por meio da fiscalização das ações realizadas pelos gestores públicos. Nesse

propósito, amparando a participação direta da sociedade na administração dos bens públicos, pois a participação do cidadão é um direito, mas também um dever.

Sabe-se que a accountability também é outra ferramenta essencial para a promoção do controle social e a evidenciação dos resultados da gestão pública (Bizerra, Alves e Ribeiro, 2012). O termo accountability também está relacionado à transparência pública, assim como a prestação de contas, tal relação também empregada no decorrer deste trabalho. Embora não exista uma tradução literal da “accountability”, seus conceitos sempre convergem a fim de buscar a responsabilidade social dos governantes, prestando contas de suas decisões, proporcionando uma gestão transparente (Armstrong, 2005).

O controle social é potencializado via transparência, desde que esta seja clara e objetiva, não basta apenas disponibilizar as informações que poderia ser interpretada apenas por quem detém conhecimento específico. A transparência atuando juntamente com o controle social permite a participação social na fiscalização dos recursos públicos, acompanhando gastos, processos licitatórios, auxiliando no combate à corrupção na gestão pública, tendo impactos positivos ante a responsabilização dos gestores (Araújo e Grossi, 2013).

O exercício da cidadania e a realização do controle social são alavancados pelo acesso a informação, mais precisamente a dados granulares. A transparência do poder público é essencial para viabilizar essa participação social. Na ausência da transparência, não se consegue avançar nesses aspectos. Devido a inúmeros instrumentos legais criados e aplicados posteriormente à Constituição Federal de 1988, a transparência não se limita apenas a sua face passiva, onde simplesmente a informação é disponibilizada após alguma requisição, ou seja, os gestores respondem

apenas quando forem solicitados legalmente; pelo contrário, hoje é difundida a transparência ativa, a informação deve ser posta ao acesso da sociedade, antes que a mesma solicite, estimulando a participação cidadã.

A transparência pública também abrange as universidades públicas, uma vez que é direito dos cidadãos saber qual é o montante de recursos recebidos e onde este recurso está sendo aplicado. As universidades apresentam como principal missão o desenvolvimento científico e tecnológico, promoção da cultura, prestação de serviços à comunidade e formação de profissionais qualificados, nas mais diversas áreas do conhecimento (Sales, 2014). Diante disso, as universidades também estão sujeitas às leis e regulamentos que regem o setor público, embora possuam determinada autonomia administrativa (Constituição da República Federativa do Brasil, 1988). Destarte, as IES sujeitas às regras e princípios de direito público, também devem promover a transparência pública, buscando alcançar preferencialmente a transparência ativa.

O presente artigo visa propor um instrumento de transparência direcionada a Pró-Reitorias de Gestão de Pessoas em Universidades Públicas Brasileiras. Este instrumento será capaz de mensurar a transparência nesse tipo de unidade administrativa. Essa mensuração de transparência tem como objetivo possibilitar ao gestor a identificação se a sua unidade está cumprindo com preceitos legais e atuando de forma transparente para com a população atendida.

## TRANSPARÊNCIA

A transparência é um assunto relativamente recente para os cidadãos brasileiros, bem como no sentido acadêmico, uma vez esta temática se encontra em desenvolvimento no país. Internacionalmente,

a literatura sobre transparência discute a aplicabilidade de princípios e ferramentas de transparência na administração pública e privada, contemplando esta última esfera organizações com finalidade lucrativa e sem finalidade lucrativa.

O debate no contexto nacional ainda é incipiente, uma vez que grande parte dos estudos que enfocam transparência no setor público se detém a analisar a transparência a partir de web sites e relatórios fiscais (Bairral, Silva e Alves, 2015). Porém, nacionalmente, não é só a produção acadêmica quanto à transparência que é recente, mas também a transparência como elo entre o cidadão e o gestor público, considerando que apenas em 1988, com a nova Constituição Federal, foram estabelecidas as bases legais para um novo tipo de relação entre poder público e cidadãos (Rodrigues, 2013).

Em um contexto global, a preocupação com transparência na gestão pública remonta há meio século, com a implementação da administração pública gerencial na Inglaterra. Porém, apenas no final dos anos 1990 esse conceito ganhou a conotação social, passando a integrar a agenda governamental (Heald, 2003; Cruz et al. 2012). Nesse contexto, a transparência no setor público ganhou notoriedade em países que defendem o processo democrático de acesso às informações sobre a ação dos gestores públicos (Justice, Melitski e Smith, 2006; Silva, 2009; Cruz et al. 2012) promovendo o controle social, este um fator determinante para a garantia de que o setor público não se desvie de sua finalidade que é a realização do interesse coletivo (Britto, 2014).

No Brasil os marcos legais que reforçam a inserção da transparência no setor público, podem ser elencados cronologicamente com a promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei n. 101, 2000), a qual estabelece normas de finanças públicas para a responsabilidade na gestão fiscal, definindo os instrumentos de transparência para

gestão fiscal, bem como obrigando a divulgação dos mesmos por meios eletrônicos de acesso público. A Lei de Transparência (Lei n. 131, 2009) determina a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

O processo de consolidação legal da transparência pública foi contemplada com a promulgação da Lei de Acesso à Informação (Lei n. 12.527, 2011) a qual garantiu que toda informação referente às atividades do Estado é pública, salve exceções previstas na legislação (Torres e Abdala, 2016). Seguido pelo Decreto n. 7.724 (2012), que a regulamenta e define os elementos que devem constar nos portais e sites de instituições públicas, como indicadores de “transparência ativa” (Rodrigues, 2013). Ainda como exemplo de instrumentos voltados a transparência implementados no Brasil é pertinente citar: o site de contas Públicas, criado em 1998 e o Portal da Transparência do governo federal, criado em 2004, além de outros instrumentos legais promulgados nesse período com caráter mais específico, mas visando a consolidação e promoção da transparência pública.

A transparência pública proporciona ao cidadão maior capacidade de exercer o controle social, visto que não permite a perpetuação de interesses individuais frente a administração. Ela fortalece a governança, já que propõe a apresentação das ações e resultados na gestão pública (Bizerra et al, 2012; Branco e Cruz, 2013). A governança pública se caracteriza como um conjunto de princípios básicos e práticas que conduzem a administração pública ao alcance da eficiência, eficácia e efetividade nos seus resultados. Tais práticas visam um melhor gerenciamento dos processos e das atividades, promovendo a prestação de contas responsável (accountability) e a transparência de suas ações,

ou seja, permitindo a averiguação das ações dos gestores e a conseqüente responsabilização por seus atos (Figueiredo e Santos, 2013).

A divulgação da informação gerada pelo setor público pressupõe uma efetiva potencialização das boas práticas de evidencição pública, seja por meio de relatórios de gestão, relatórios fiscais ou portais eletrônicos, assim, proporcionando um fortalecimento ao controle social, ao mesmo tempo que tais práticas estão de acordo com as orientações dos órgãos de controle, responsáveis por, entre outras funções, fiscalizar a transparência e prestação de contas das entidades. Embora, é necessário ressaltar que a transparência pública ultrapassa aspectos legais e fiscais, alcançando outros elementos da gestão pública, tais como desempenho, gestão de pessoas, controles internos, entre outros (Bairral, Silva e Alves, 2015).

No exercício da democracia é essencial que as ações dos governantes sejam divulgadas e possam ser julgadas e criticadas quando vêm a público. Isto é reflexo do aumento do controle dos cidadãos sobre a burocracia, bem como sobre estes governantes. Nisso, a transparência e a prestação de contas, em bases legais e fiscalizadas pelos devidos órgão de controle, são fundamentais e não devem ser vistas apenas como funções gerenciais. Em concordância a isso, a governança está ligada a vertentes relacionadas com o aumento da eficiência e efetividade governamental, ao poder emancipatório e a democracia (Bobbio, 1987; Matias-Pereira, 2008; Roczanski e Tomasi, 2010).

A transparência proporciona ao cidadão a possibilidade de acompanhamento da gestão pública e a análise dos procedimentos de seus representantes. Isto proporciona benefícios à toda sociedade, favorecendo o crescimento da cidadania, pois traz às claras as informações anteriormente veladas nos arquivos públicos. Além de promover a participação social, um país transparente possibilita

o cumprimento das políticas públicas e a redução dos desvios de verbas, projetando inclusive, que o país seja mais bem visto frente às políticas externas (Figueiredo e Santos, 2013).

Este estudo compreende a transparência “como um aspecto processual do contexto organizacional, uma vez que não deve estar limitada aos aspectos relacionados à prestação de contas, mas relacionada à maneira como os processos organizacionais devem ser vistos/executados, sendo um recurso intrínseco a todos os processos organizacionais” (Tondolo et al., 2019). Nesse sentido o marco-teórico que embasa essa pesquisa é a transparência, porque somente por meio de processos transparentes e da participação do cidadão por meio da realização do controle social a corrupção poderá ser combatida.

## **METODOLOGIA DA PESQUISA**

Este estudo, de natureza quantitativa, objetivou propor um instrumento de transparência direcionada a Pró-Reitorias de Gestão de Pessoas em Universidades Públicas Brasileiras.

O instrumento de pesquisa utilizado foi adaptado de uma pesquisa do Tribunal de Contas da União - realizada em 2013 e novamente em 2016 - que analisava elementos voltados à governança e gestão de pessoas em organizações da Administração Pública Federal, a qual buscou identificar vulnerabilidades e induzir melhorias em determinadas áreas. Para a realização dessa adaptação levou-se em consideração o contexto a ser analisado, Pro-Reitoria de Gestão de Pessoas de uma Universidade Federal. Além disso, também foram observadas as características destacadas por Nuintin (2014), como a transparência e a prestação de contas em universidades públicas brasileiras, e quanto ao dimensionamento de pessoal no setor público de Isidro-Filho e Serrano (2016).

O instrumento foi validado por professores do Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional-Profiap, que contribuíram com ajustes pertinentes, estes incorporados a versão final do questionário. A primeira versão do instrumento apresentava 26 questões, as quais foram mensuradas por meio de uma escala do tipo Likert de 5 pontos. A coleta de dados ocorreu em uma universidade pública federal, no setor administrativo chamado de Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas (PROGEP).

O instrumento foi disponibilizado a 40 servidores. Neste cenário, um total de 35 responderam o questionário, totalizando um percentual de 87,5% respondentes da população envolvida. O instrumento foi aplicado sob a forma de questionário impresso, disponibilizado aos servidores, em seus respectivos locais de trabalho, para livre preenchimento no decorrer das suas atividades diárias.

A PROGEP analisada, é dividida em 4 coordenações (internamente, o organograma dessas coordenações é dividido em núcleos e seções) distintas, voltadas para áreas de administração de pessoal; capacitação e desenvolvimento; saúde e qualidade de vida; e concursos. A maioria dos servidores está alocada em um mesmo espaço destinado a PROGEP; entretanto, uma seção encontra-se em outra localização, isolada dos processos cotidianos da grande maioria dos servidores desta Pró-Reitoria; e uma coordenação foi recentemente incorporada a PROGEP, também ficando em outro espaço físico.

Após a tabulação dos dados coletados, foi realizada a análise com o apoio do software Statistical Package for the Social Sciences (SPSS) versão 22.0. A verificação das dimensões do instrumento proposto foi viabilizada pela análise fatorial exploratória, uma técnica de redução de dados (Silva, Lopes e Braga, 2014); indicada para identificar os fatores em um conjunto específico

de dados (Hair et al, 2006; Bezerra, 2007). No processo de limpeza dos dados, 5 variáveis foram excluídos. A fim de estimar a confiabilidade do instrumento proposto foi utilizado o modelo do Alfa de Cronbach. O valor Alfa considerando as 21 variáveis do instrumento foi de 0,906; excedendo o valor mínimo aceitável de 0,6 (Hair et al., 2006).

Tabela 1

TESTES DE KMO E BARTLETT

Medida de Adequação da Amostra–	0,620
Kaiser-Meyer-Olkin	
Teste de esfericidade de Bartlett	568,292
Aprox. Qui-quadrado	
	df. 210
	sig. 0,000

Fonte: Dados de pesquisa (2017).

O instrumento contendo as variáveis utilizadas por este estudo é apresentado no apêndice A. Analisando a Tabela 1, percebe-se que em ambos os testes o resultado mostrou-se satisfatório, superando o valor mínimo de 0,5 para o KMO e encontrando o valor

de Sig (teste de significância) do Bartlett's test os sphericity abaixo de 0,005. Assim, parte-se para discussão e análise dos resultados.

## RESULTADOS OBTIDOS E ANÁLISE

O instrumento aplicado continha 26 variáveis, no entanto optou-se por descartar algumas variáveis, buscando uma melhor explicação das dimensões teóricas por meio dos fatores gerados, assim sendo analisadas 21 variáveis. A exclusão das variáveis foi amparada tecnicamente pela análise das comunalidades - quantidades das variâncias de cada variável explicadas pelos fatores (Bezerra, 2007) – assim, quanto maior a comunalidade, maior será o poder de explicação daquela variável pelo fator. Descartando as variáveis por meio de suas comunalidades mais baixas, foram excluídas 5 variáveis. A Tabela 2 apresenta o resultado da técnica aplicada sob as 21 variáveis restantes. Por meio da análise dos componentes principais foram gerados 6 fatores, os quais são capazes de explicar 80,85% da variação do conjunto.

A Tabela 2 evidencia o percentual de variância explicado por cada um dos fatores. Conforme descrito na sessão metodológica, foi feito uso da rotação varimax,

Tabela 2

MÉTODO DE EXTRAÇÃO: ANÁLISE DE COMPONENTE PRINCIPAL

	Valores próprios iniciais			Somadas de extração de carregamentos ao quadrado		
	Total	% de variância	% cumulativa	Total	% de variância	% cumulativa
1	7,492	35,674	35,674	7,492	35,674	35,674
2	3,008	14,323	49,997	3,008	14,323	49,997
3	2,022	9,628	59,625	2,022	9,628	59,625
4	1,797	8,555	68,180	1,797	8,555	68,180
5	1,570	7,476	75,656	1,570	7,476	75,656
6	1,090	5,192	80,848	1,090	5,192	80,848

Fonte: Dados da Pesquisa.

com o objetivo de aumentar o poder de explicação da análise fatorial. Dessa forma identificaram-se os fatores que melhor explicam as variáveis, discutindo a relação entre fatores e as variáveis.

O instrumento contendo 21 variáveis contempla os seguintes fatores: Transparência na Prestação de Contas e Comunicação (composto por 6 variáveis); Transparência na Avaliação de Desempenho (composto por 4 questões); Transparência no Planejamento de Gestão de Pessoas (composto por 4 questões); Transparência nos Processos Institucionais (composto por 3 questões); Transparência no Controle Interno (composto por 2 questões); e Transparência no Dimensionamento de Servidores (composto por 2 questões). A matriz rotada contendo a distribuição das variáveis por dimensão é apresentada no apêndice B.

O primeiro fator, Transparência na Prestação de Contas e Comunicação, é responsável por explicar 35,67% da variância do instrumento aplicado. A este fator estão relacionadas 6 variáveis, que representam percepções quanto a Transparência na Prestação de Contas e Comunicação. O fundamento teórico desta categoria está vinculado principalmente à prestação de contas e com a comunicação da unidade administrativa, expressada por meio do uso do web site da PROGEP, e a conexão com a Ouvidoria da universidade. Oportunamente, esta dimensão apresenta uma íntima relação com aspectos legais, os quais as organizações públicas devem cumprir, como a disponibilidade de acesso a Lei de Acesso a Informação, e canais de ouvidoria (neste caso, uma conexão com a ouvidoria da universidade, uma vez que a unidade não tem obrigação de possuir uma ouvidoria própria, pois, legalmente, a IES deve possuir uma Ouvidoria responsável por receber todas as solicitações vindas do ambiente externo, e posteriormente encaminhas as unidades

competentes). Nesta dimensão do construto, encontra-se a preocupação com a disponibilização de forma ampla das informações de interesse aos demais colaboradores desta universidade (Nuintin, 2014; TCU, 2016).

Nisto, além da prestação de contas, as variáveis do instrumento agrupadas ao primeiro fator da análise, também questionavam sobre a percepção diante da disponibilização de canais de comunicação interna, para as demais unidades da IES, pois a comunicação organizacional “é fundamental para o processamento das funções administrativas internas e do relacionamento das organizações com o meio externo” (Kunsch, 2003, p. 69). Nisto, além da prestação de contas, as variáveis do instrumento agrupados ao primeiro fator da análise, também questionavam sobre a percepção diante da disponibilização de canais de comunicação interna, para as demais unidades da IES, pois a comunicação organizacional “é fundamental para o processamento das funções administrativas internas e do relacionamento das organizações com o meio externo” (Kunsch, 2003, p. 69). A seguir são apresentadas as seis variáveis que compõem o fator 1:

#### *Quadro 1*

VARIÁVEIS DO FATOR TRANSPARÊNCIA NA PRESTAÇÃO DE CONTAS E COMUNICAÇÃO

#	Variável
3	Por meio de sua página eletrônica, possui um link de direcionamento para a Lei de Acesso à Informação (12.527/2011).
6	Divulga Relatórios de Gestão com periodicidade anual no site institucional.
10	Tem por hábito monitorar a rotatividade dos servidores.
16	Identifica e divulga aos servidores a legislação, a jurisprudência e as orientações normativas relativas a gestão de pessoas, orientando a cerca de como elas devem ser aplicadas internamente.

*Continúa...*

22	Disponibiliza um canal exclusivo para recebimento de sugestões, reclamações e/ou dúvidas para os servidores com relação aos serviços prestados.
23	Possui uma interconexão com a Ouvidoria da Universidade.

Fonte: Dados da Pesquisa.

O segundo fator gerado pela análise fatorial exploratória possui um poder de explicação de 14,32%, estando ligado a 4 variáveis do instrumento; considerando o construto teórico, expõe a importância da Transparência na Avaliação de Desempenho. Em conformidade com o já exposto neste trabalho, a unidade administrativa é responsável pela gestão de pessoas, assim, baseado no arcabouço legal, deveria avaliar o desempenho dos servidores técnicos administrativos em educação. Porém, a IES ainda não implementou um processo de avaliação de desempenho destes, impactando na percepção do servidor ao responder sobre a transparência no instrumento aplicado. O conteúdo das variáveis vinculadas a este fator aborda a avaliação de desempenho individual dos servidores em comparação com metas previamente planejadas; além de destacar o papel da PROGEP perante as demais unidades administrativas e acadêmicas sobre a temática avaliação de desempenho dos servidores. A seguir são apresentadas as quatro variáveis que compõem o fator 2:

#### Quadro 2

VARIÁVEIS DO FATOR TRANSPARÊNCIA NA AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO

#	Variável
18	Avalia e divulga os resultados alcançados por cada um dos seus setores em comparação ao que foi planejado.
24	Executa procedimentos que resguardem a transparência e a imparcialidade do sistema de avaliação de desempenho do servidor da Universidade.

25	Auxilia as unidades acadêmicas na condução da avaliação de desempenho anual do servidor.
26	Auxilia unidades administrativas na condução da avaliação de desempenho anual do servidor.

Fonte: Dados da Pesquisa.

O terceiro fator está relacionado à percepção de Transparência no Planejamento de Gestão de Pessoas, sendo composto por 4 variáveis, com um potencial de 9,6% de explicação. Essas variáveis abordam o planejamento da gestão de pessoas, buscando mensurar a periodicidade de divulgação de relatórios de gestão em eventos na instituição, além da projeção de resultados para cada setor, e o planejamento de cada setor considerando as competências do capital humano disposto pela IES (TCU, 2016). A seguir são apresentadas as quatro variáveis que compõem o fator 3:

#### Quadro 3

VARIÁVEIS DO FATOR TRANSPARÊNCIA NO PLANEJAMENTO DE GESTÃO DE PESSOAS

#	Variável
5	Divulga Relatórios de Gestão com periodicidade anual em seminário e/ou eventos.
17	Possui alguma projeção sobre os resultados esperados para cada setor.
19	Tem por hábito planejar as suas ações com base no monitoramento de indicadores de força de trabalho da Universidade.
20	Tem por hábito planejar a organização dos seus setores considerando as competências da sua força de trabalho.

Fonte: Dados da Pesquisa.

O quarto fator abordou a Transparência nos Processos Institucionais, desta forma foram agrupadas as variáveis referentes à percepção sobre

rotinas internas da PROGEP, abordando questões mais específicas da área de gestão de pessoas; este fator explica um total de 3 variáveis, verificando procedimentos relativos a recursos humanos (ex. averiguações de qualidade e veracidade dos dados cadastrais registrados nos sistemas que dão suporte à elaboração da folha de pagamento), além de avaliar a divisão das funções de determinados processos de trabalho, indo ao encontro das boas práticas de governança pública (TCU, 2016). A seguir são apresentadas as três variáveis que compõem o fator 4:

#### Quadro 4

VARIÁVEIS DO FATOR TRANSPARÊNCIA NOS PROCESSOS INSTITUCIONAIS

#	Variável
13	No geral, tem por hábito monitorar um conjunto de indicadores relevantes a força de trabalho da Universidade.
14	Executa procedimentos para assegurar que as informações e os dados relativos aos recursos humanos sejam atuais e precisos (ex. verificações de qualidade e veracidade dos dados cadastrais registrados nos sistemas que dão suporte à elaboração da folha de pagamento).
15	Divide as funções relativas aos processos de registro cadastral e financeiros em folha de pagamento, de forma que uma instância ou servidor não inicie e conclua todas as etapas desses processos.

Fonte: Dados da Pesquisa.

Os últimos fatores apontados pela análise fatorial incrementam o poder de explicação do instrumento em 7,48% e 5,20%, respectivamente, sendo que cada um dos fatores são explicados por duas variáveis, cada um. O quinto fator explica as variáveis voltadas a Transparência no Controle Interno. Este fator foi incorporado ao construto devido à importância de uma estrutura de controle, internamente em uma

organização, onde o gestor público e seus colaboradores possam potencializar a transparência, a governança e a própria gestão (IFAC, 2001). A seguir são apresentadas as duas variáveis que compõem o fator 5:

#### Quadro 5

VARIÁVEIS DO FATOR TRANSPARÊNCIA NO CONTROLE INTERNO

#	Variável
7	Tem por hábito realizar auditoria interna
8	Divulga relatórios de auditoria interna periodicamente

Fonte: Dados da Pesquisa.

Em relação ao último fator, as variáveis explicadas tratam da Transparência no Dimensionamento de Servidores, enfatizando a definição da equipe de trabalho em relação a cada fase do processo de gestão de pessoas, além de manter os dados referentes ao quadro de pessoal atualizados, inclusive projetando possíveis movimentações de pessoal (Isidro-Filho e Serrano, 2016; TCU, 2016). A seguir são apresentadas as duas variáveis que compõem o fator 6:

#### Quadro 6

VARIÁVEIS DO FATOR TRANSPARÊNCIA NO DIMENSIONAMENTO DE SERVIDORES

#	Variável
9	Define os servidores responsáveis por cada fase do processo de gestão de pessoas (planejamento, aprovação, execução e avaliação das práticas) com base em critérios claros e amplamente divulgados.
11	Tem por hábito monitorar as projeções de aposentadoria e as possíveis vagas.

Fonte: Dados da Pesquisa.

No geral, o instrumento possibilitou analisar como a transparência se apresenta nesse tipo de

unidade administrativa. Possibilitando ao gestor agregá-lo as suas práticas gerenciais tanto na melhoria de processos quanto na ampliação e divulgação transparente da informação.

### CONSIDERAÇÕES FINAIS

A busca pelo fortalecimento da transparência pública deve ser um processo irreversível, possibilitando maior capacidade de controle social e a efetiva participação dos cidadãos. As universidades federais, como usufruidoras de recursos públicos, também devem ser transparentes em seus processos, prestando contas à sociedade. Em um nível mais avançado de transparência, a informação deve ser disponibilizada ao cidadão, antes mesmo deste solicitar.

Este estudo procurou propor um instrumento de transparência para Pró-Reitorias de Gestão de Pessoas em Universidades Públicas Brasileiras. Este instrumento apresenta 21 variáveis distribuídas em seis fatores (Transparência na Prestação de Contas e Comunicação; Transparência na Avaliação de Desempenho; Transparência no Planejamento de Gestão de Pessoas; Transparência nos Processos Institucionais; Transparência no Controle Interno; e Transparência no Dimensionamento de Servidores. Este instrumento é capaz de mensurar a transparência nas práticas organizacionais desempenhadas por essas unidades administrativas.

As contribuições teóricas deste estudo estão relacionadas à proposição de um instrumento de transparência direcionado as unidades de gestão de pessoas das universidades públicas brasileiras. O tema transparência ainda necessita ser mais bem explorado na literatura, principalmente quando sugere formas de mensuração. Quanto às contribuições empíricas, esta pesquisa se faz relevante, uma vez que atualmente se vivencia uma alta exigência por parte dos órgãos de controle, legislações e da própria população por transparência na administração pública.

Ademais, os resultados encontrados na aplicação deste instrumento possibilitam ao gestor público um acompanhamento das práticas organizacionais realizadas na unidade submetida ao seu comando. Além disso, é possível aplicar este instrumento com certa periodicidade e traçar estratégias de melhoria do processo organizacional a partir dos resultados obtidos. Também é importante ressaltar que a aplicação deste instrumento é uma forma da unidade administrativa contribuir para a transparência da universidade, ampliando as informações e dados divulgados, e por consequência reduzindo as chances de corrupção. Considerando o contexto das universidades públicas, esse estudo contribui, uma vez que fornece não só um instrumento de pesquisa, mas uma ferramenta de gestão, a qual poderá ser aplicada visando à melhoria contínua.

Este estudo possui algumas limitações, as quais se referem ao tamanho da amostra, ou seja, uma quantidade maior de servidores poderia contribuir para a realização da análise fatorial exploratória e confirmatória (Hair et al, 2006). Desta forma estudos futuros podem basear-se nessas limitações, realizando a análise fatorial confirmatória com o objetivo de validar este instrumento, além de ampliar a análise realizando análises comparativas entre diferentes instituições de ensino superior públicas.

### REFERÊNCIAS

1. Araújo, W. P., & Grossi, M. E. D. (2013) "Avaliação da transparência das informações sobre políticas de apoio aos produtores rurais no Brasil", Em Revista do Serviço Público, vol. 64, núm. 4, Brasília, pp. 447-464.
2. Armstrong, E. (2005) Integrity, Transparency and Accountability in Public Administration: Recent trends, regional and international developments and emerging issues, United Nations: Department of Economic and Social Affairs.

3. Bairral, M. A., Silva, A. H., & Alves, F. J. (2015) “Transparência no setor público: uma análise dos relatórios de gestão anuais de entidades públicas federais no ano de 2010”, Em *Revista de Administração Pública*, vol. 49, Rio de Janeiro, pp. 643-675.
4. Bezerra, F. A. (2007) *Análise fatorial*. Em: Corrar, L. J., Paulo, E., & Dias Filho, J. M. *Análise Multivariada: para os cursos de administração, ciências contábeis e economia*. São Paulo: Atlas, pp. 73-130.
5. Bizerra, A., Alves, F. J. S., & Ribeiro, C. M. A. (2012) “Governança pública: uma proposta de conteúdo mínimo para os relatórios de gestão das entidades governamentais”, *Encontro de Administração Pública e Governo (ENAPG)*. Salvador, BA: Anpad, pp. 16.
6. Bobbio, N. (1987) *Estado, governo, sociedade: para uma teoria geral da política*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
7. Branco, C.S.C., & Cruz, C.S. (2013) “A prática de governança corporativa no setor público federal”, Em *Revista do TCU*, vol. 45, núm. 127, Brasília, pp. 20-27.
8. Britto, A. P. (2014) “Governança e accountability no setor público: auditoria operacional como instrumento de controle das ações públicas a cargo do TCEMG”, Em *Revista TCEMG*, vol. 32, Belo Horizonte, pp. 53-70.
9. *Constituição da República Federativa do Brasil*, de 05 de outubro de 1988 (1988). Brasília, DF: Senado Federal.
10. 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*, vol. 46 núm. 1, Rio de Janeiro, pp. 153-176.
11. Decreto n. 7.724, de 16 de maio de 2012 (2012). Brasília, DF: Presidência da República.
12. Figueiredo, V. S., & Santos, J. L. (2013) “Transparência e controle social na administração pública”, Em *Temas de Administração (UNESP. Araraquara)*, vol. 8, Araraquara, pp. 20-40.
13. Hair Jr., J. F., Black, W. C., Babin, B. J., Anderson, R. E., & Tatham, R. L. (2006) *Análise Multivariada de Dados*. Porto Alegre: Bookman.
14. Heald, D. (2003) “Fiscal Transparency: concepts, measurement and UK practice”, Em *Public Administration Malden*, vol. 81 no.4, Malden, pp. 723-759.
15. IFAC - International Federation of Accountants (2001). *Governance in the public sector: a governing body perspective (Study 13)*. New York: IFAC.
16. Isidro-Filho, A., & Serrano, A. L. M. (2016) “Dimensionamento da Força de Trabalho no Setor Público: Modelo quali-quantativo aplicado”. IX Congresso CONSAD de Gestão Pública. Brasília, DF: Consad, pp. 23.
17. Justice, J. B., Melitski, J., & Smith, D. L. (2006) “E-Government as an instrumental of fiscal accountability and responsiveness: do the best practitioners employ the best practices?”, Em *The American Review of Public Administration*, vol. 36, no. 3, Thousand Oaks, pp. 301-322.
18. Kunsch, M. M. K. (2003) *Planejamento de relações públicas na comunicação integrada*. São Paulo: Summus Editorial.
19. Lei Complementar n. 101, de 04 de maio de 2000 (2000). *Lei de Responsabilidade Fiscal*. Brasília, DF: Presidência da República.

20. Lei Complementar n. 131, de 27 de maio de 2009 (2009). Lei da Transparência. Brasília, DF: Presidência da República.
21. Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011 (2011). Lei de Acesso à Informação. Brasília, DF: Presidência da República.
22. Matias-Pereira, J. (2008) Curso de administração pública: foco nas instituições e ações governamentais. São Paulo: Atlas.
23. Nuintin, A. A. (2014) Eficiência da aplicação de recursos públicos nas universidades brasileiras. Tese de Doutorado, Universidade Federal de Lavras, Lavras, MG, Brasil.
24. Roczanski, C. R. M., & Tomasi, M. (2010) “Universidade Pública e Accountability”, III Congresso CONSAD de Gestão Pública. Brasília, DF: Consad.
25. Rodrigues, G. M. (2013) “Indicadores de “transparência ativa” em instituições públicas: análise dos portais de universidades públicas federais”, Em Liinc em Revista vol. 9, núm. 2, Rio de Janeiro, 423-438.
26. Sales, E. C. A. S. (2014). Governança no setor público segundo a IFAC: um estudo nas universidades federais brasileiras. Tese de mestrado, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, CE, Brasil.
27. Silva, D., Lopes, E. L., & Braga Jr., S. S. (2014) “Pesquisa Quantitativa: Elementos, paradigmas e definições”, Em Revista de Gestão e Secretariado, vol. 5, núm. 1, São Paulo, pp. 1-18.
28. Silva, L. M. (2009). Contabilidade governamental: um enfoque administrativo. São Paulo: Atlas
29. TCU - Tribunal De Contas Da União (2016). Relatório de Levantamento. Brasília: TCU.
30. Tondolo, R. R. P., Tondolo, V. A. G., Longaray, A. A., Camargo, M. E., Bitencourt, C. C., & Zanandrea, G. (2019). Transparency and resource mobilization in times of crisis: An analysis of the Brazilian nonprofit sector. Em: Ferreira, A., Marques, R., Azevedo, G., Inácio, H., & Santos, C. (Org.). Modernization and Accountability in the Social Economy Sector. 1ed.Hershey: IGI Global, vol. 1, pp. 50-65.
31. Tondolo, R. R. P., Tondolo, V. A. G., Camargo, M. E., & Sarquis, A. B. (2016) “Transparência no Terceiro Setor: Uma proposta de construto e mensuração, Em Espacios Públicos, vol. 47, pp. 01-25.
32. Torres, C. M. S. O., & Abdala, P. R. Z. (2016) “A Transparência como Espetáculo: uma análise dos portais de transparência de estados brasileiros”, Em Administração Pública e Gestão Social, vol. 8, núm. 3, Viçosa, pp. 147-158.

#### Apêndice A: Instrumento de Coleta de Dados

#### QUESTIONÁRIO

Prezado (a) Servidor (a),

Por favor, responda as questões a seguir considerando os processos de trabalho, desenvolvidos normalmente na sua unidade administrativa.

- Quanto tempo é servidor público?
- Quanto tempo atua nesta unidade?
- Qual a sua função?

NAS QUESTÕES ABAIXO, MARQUE A SUA PERCEPÇÃO QUANTO AO NÍVEL DE ADOÇÃO DAS PRÁTICAS ELENCADAS.

A PROGEP:	Percepção Quanto ao Nível de Adoção da Prática				
	Menor	Maior			
01*. Possui espaço no site institucional para divulgação de informações gerais.	1	2	3	4	5
02*. Por meio de sua página eletrônica, fornece acesso ao portal da transparência do governo federal.	1	2	3	4	5
03. Por meio de sua página eletrônica, possui um link de direcionamento para a Lei de Acesso à Informação (12.527/2011).	1	2	3	4	5
04*. Tem por hábito divulgar, por meios físicos ou eletrônicos, boletins informativos com periodicidade mensal (no mínimo).	1	2	3	4	5
05. Divulga Relatórios de Gestão com periodicidade anual em seminário e/ou eventos.	1	2	3	4	5
06. Divulga Relatórios de Gestão com periodicidade anual no site institucional.	1	2	3	4	5
07. Tem por hábito realizar auditoria interna.	1	2	3	4	5
08. Divulga relatórios de auditoria interna periodicamente.	1	2	3	4	5
09. Define os servidores responsáveis por cada fase do processo de gestão de pessoas (planejamento, aprovação, execução e avaliação das práticas) com base em critérios claros e amplamente divulgados.	1	2	3	4	5
10. Tem por hábito monitorar a rotatividade dos servidores.	1	2	3	4	5
11. Tem por hábito monitorar as projeções de aposentadoria e as possíveis vagas.	1	2	3	4	5
12*. Tem por hábito monitorar o índice de absenteísmo.	1	2	3	4	5
13. No geral, tem por hábito monitorar um conjunto de indicadores relevantes a força de trabalho da Universidade.	1	2	3	4	5
14. Executa procedimentos para assegurar que as informações e os dados relativos aos recursos humanos sejam atuais e precisos (ex. verificações de qualidade e veracidade dos dados cadastrais registrados nos sistemas que dão suporte à elaboração da folha de pagamento).	1	2	3	4	5
15. Divide as funções relativas aos processos de registro cadastral e financeiros em folha de pagamento, de forma que uma instância ou servidor não inicie e conclua todas as etapas desses processos.	1	2	3	4	5
16. Identifica e divulga aos servidores à legislação, a jurisprudência e as orientações normativas relativas a gestão de pessoas, orientando a cerca de como elas devem ser aplicadas internamente.	1	2	3	4	5
17. Possui alguma projeção sobre os resultados esperados para cada setor.	1	2	3	4	5
18. Avalia e divulga os resultados alcançados por cada um dos seus setores em comparação ao que foi planejado.	1	2	3	4	5
19. Tem por hábito planejar as suas ações com base no monitoramento de indicadores de força de trabalho da Universidade.	1	2	3	4	5
20. Tem por hábito planejar a organização dos seus setores considerando as competências da sua força de trabalho.	1	2	3	4	5
21*. Divulga de forma ampla informações de interesses dos seus servidores ativos e inativos.	1	2	3	4	5
22. Disponibiliza um canal exclusivo para recebimento de sugestões, reclamações e/ou dúvidas para os servidores com relação aos serviços prestados.	1	2	3	4	5

Continúa...

23. Possui uma interconexão com a Ouvidoria da Universidade.	1	2	3	4	5
24. Executa procedimentos que resguardem a transparência e a imparcialidade do sistema de avaliação de desempenho do servidor da Universidade.	1	2	3	4	5
25. Auxilia as unidades acadêmicas na condução da avaliação de desempenho anual do servidor.	1	2	3	4	5
26. Auxilia unidades administrativas na condução da avaliação de desempenho anual do servidor.	1	2	3	4	5

\*Variáveis descartadas

#### Apêndice B: Matriz Rotada

##### MATRIZ DE COMPONENTE ROTATIVA

Variáveis	Componente					
	1	2	3	4	5	6
3	,638					
5			,581			
6	,763					
7					,895	
8					,854	
9						,537
10	,708					
11						,752
13				,697		
14				,745		
15				,751		
16	,682					
17			,778			
18		,607				
19			,849			
20			,770			
22	,631					
23	,828					
24		,826				
25		,876				
26		,924				

Método de Extração: Análise de Componente Principal.

Método de Rotação: Varimax com Normalização de Kaiser.

a. Rotação convergida em 19 iterações.

## **Avanços e limitações dos espaços de participação cidadã: institucionalização do sistema único de saúde em um conselho municipal brasileiro**

Advances and limitations of spaces for citizen participation: institutionalization of the single health system in a Brazilian municipal council

Fecha de recepción: 15 de marzo de 2018

Fecha de aceptación: 10 de enero de 2020

*Paula Belgo Moraes\**  
*Gustavo Melo Silva*

### **RESUMO**

O sistema público de saúde foi objeto desta pesquisa, especificamente, a partir dos espaços de participação cidadã instituídos pelo Sistema Único de Saúde (sus) em um município brasileiro. Esta política foi analisada por meio de um espaço social para compreensão da institucionalização dos princípios constitucionais, por meio da observação de assembleias, análise de atas e documentos de um conselho municipal e da análise da fala de conselheiros. A teoria institucional sociológica foi o instrumento teórico de suporte para análise do sistema de cogestão e de controle social tripartite das políticas de saúde composto por governo, profissionais e usuários do Conselho Municipal de Saúde (cms). As evidências indicam avanços significativos de institucionalização da participação e controle social das políticas setoriais de saúde no município e limitações na construção do processo de empoderamento dos conselheiros sobre a efetividade dos princípios constitucionais do sus e de aumento da participação no espaço cidadão instituído na organização social do município.

**PALAVRAS-CHAVE:** Espaços Públicos, Participação Cidadã, Política de Saúde, Conselho Municipal, Teoria Institucional.

### **ABSTRACT**

The public health system was the object of this research, specifically, from the spaces of citizen participation instituted by the Unified Health System (sus) in a Brazilian municipality. This policy was analyzed through a social space for understanding the institutionalization of constitutional principles, by observing assemblies, analyzing minutes and documents of a municipal council, and analyzing the speech of counselors. The sociological institutional theory was the theoretical support instrument for analysis of the system of co-management and tripartite social control of health policies composed of government, professionals and users of the Municipal Health Council (cms). Evidence indicates significant advances in the institutionalization of participation and social control of sectoral health policies in the municipality and limitations in building the process of empowerment counselors on the effectiveness of the constitutional principles of sus and increasing participation in the citizen space established in the social organization of the city.

**KEY WORDS:** Public Spaces, Citizen Participation, Health Policy, City Council, Institucional Theory.

\*Universidade Federal de Lavras (UFLA), Brasil. Correo-e de contacto: paulabelgomoraes@yahoo.com.br

## INTRODUÇÃO

O sistema público de saúde brasileiro passou por diversas transformações. O marco inicial foram as reformas da Medicina Social, ainda no período colonial, seguida pela criação da Caixa de Aposentadorias e Pensões (CAPS), Instituto de Assistência aos Pensionistas (IAP), a Insurreição Tenentista, a Reforma 1930, Instituto Nacional da Previdência Social (INPS), Instituto Nacional da Seguridade Social (INSS), Instituto Nacional de Assistência Médica e Previdência Social (INAMPS), as Reformas Sanitarista, entre outras fases, até a criação do Sistema Único de Saúde (SUS) (CNS, 2011).

O SUS foi criado por meio da Lei nº. 8080 de 1990 (CCPR, 1990a) com a proposta de universalização e integralização do acesso a saúde. Antes do SUS, conforme Silva (1996), a saúde pública brasileira era formatada por ações restritas e dirigidas a uma classe claramente definida. O formato da política de saúde brasileira, e de outras políticas sociais, foi fundamental para a consolidação de uma ordem interna de mercado, atendendo, nesse sentido, à mesma lógica que tem motivado a atuação de outros países que optaram, tardiamente, pelo capitalismo industrial.

Alguns dos avanços da participação social nas políticas sociais acabaram por resultar em preceitos constitucionais que findaram na aprovação do SUS, e de um sistema de gestão e de controle social tripartite das políticas de saúde composto por governos, profissionais e usuários. Com os avanços inseridos na Constituição Federal (CF) de 1988, a grande maioria das políticas sociais brasileiras passou a contar com espaços institucionalizados de participação social, efetivados por meio de órgãos administrativos colegiados com representantes da sociedade civil e do poder público (Rocha, 2008). Estes espaços cidadãos foram instituídos por meio de conselhos deliberativos. Especificamente na saúde pública brasileira, de acordo com Avritzer (2008),

um dos seus elementos mais importantes foi a sanção expressa na suspensão da transferência de recursos públicos federais para municípios que não comprovassem a participação popular nas deliberações da saúde pública.

Os Conselhos de Saúde se tornaram o principal espaço para o exercício dos princípios da participação e do controle social. Conforme Rocha (2008), a inserção de espaços de participação no arranjo constitucional das políticas sociais brasileiras introduziu novos valores democráticos e maior transparência e controle social. Entretanto, pesquisas realizadas (Avritzer, 2008; Carvalho, 2013; Silva, 1996; Rocha, 2008) não contribuíram com evidências da efetividade do controle social, conforme preconizado por Deus e Milani (2014), no nível de governos municipais. Especificamente, por meio da compreensão de como os princípios constitucionais do SUS emergem nas atividades político-administrativas dos Conselhos Municipais de Saúde e no discurso de seus conselheiros. Para tanto, sob a luz da teoria institucional sociológica, foi realizada uma pesquisa empírica por meio da observação das reuniões e pesquisa em pautas e atas do Conselho Municipal de Saúde de São João del-Rei (MG) e de entrevistas com conselheiros assíduos nas assembleias do ano de 2015. Diante das possibilidades de pesquisa existentes, a questão problema aqui desenvolvida foi: como os princípios do SUS estão institucionalizados nas assembleias do Conselho Municipal de Saúde de São João del-Rei (MG) e no discurso de seus conselheiros no ano de 2015?

O objetivo geral foi analisar como os princípios do SUS foram institucionalizados nas assembleias e pelos conselheiros do Conselho Municipal de Saúde (CMS) de São João del-Rei no ano de 2015. Para tanto, foi necessário o desenvolvimento de objetivos específicos que proporcionaram a análise da institucionalização dos princípios do SUS, por meio do processo deliberativo das assembleias do CMS

de São João del-Rei e do discurso de conselheiros assíduos nas reuniões no ano de 2015.

### **SAÚDE PÚBLICA BRASILEIRA E A INSTITUCIONALIZAÇÃO DO SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE**

A saúde pública brasileira transcorreu diversas fases, que modificaram significativamente as direções das ações públicas em saúde (Nunes, 2008). Ao se referir ao SUS, Silva (1996) atenta que, transcendendo aos limites de uma simples reforma administrativa, este sistema introduziu profundas mudanças na concepção das ações de saúde, buscando um modelo de atenção integral calcado na promoção e proteção, objetivando a redução dos fatores de risco causadores de doenças e agravos.

#### ***Sistema Único de Saúde (SUS): descentralização municipal e o espaço de participação social***

Conforme Carvalho (2013), as transformações proporcionadas pelo SUS foram alicerçadas em seus diferenciais que podem ser sintetizados na saúde preventiva presente em seus objetivos e nos princípios e diretrizes sob os quais foi criado. Os princípios do SUS instituídos pela Constituição Federal (CF) de 1988 foram a universalidade, integralidade, equidade, controle e participação social (Carvalho, 2013). Portanto, conforme Avritzer (2008), a sociedade brasileira obteve com sua carta Magna de 1988 uma proposta de um sistema unificado de saúde, descentralizado e com participação popular. De acordo com Carvalho (2013), a característica essencial deste sistema de saúde, diz respeito ao artigo 196 da CF de 1988, em que a saúde é definida como um direito do cidadão e um dever do Estado.

Conforme Guimarães e Giovanella (2004), a transição para o SUS foi marcada por descontinuidades

e fragilidades na definição das funções de coordenação, o que acabou por acentuar os processos de competição entre esferas de governo. Com o avanço da descentralização predominaram capacidades de gestão local em relação às possibilidades de melhoria de atributos do sistema como um todo. No cenário de implantação do SUS a prevalência da municipalização acentuou a fragmentação e o isolamento das ações e serviços de saúde, resultando no efeito inesperado de dificultar a integração do sistema e a integralidade da atenção, com a realidade de situações de competição entre esferas de governo prevalecendo sobre as de cooperação (Guimarães e Giovanella, 2004).

A descentralização é uma estratégia que reforça a autonomia e responsabilidade de cada ente governamental. Entretanto, o alcance da integralidade depende da articulação dos sistemas municipais de atenção em redes regionais (Guimarães e Giovanella, 2004). No SUS a ideia de participação social está associada ao controle social e, portanto, diretamente ligada a perspectiva democrática de atuação. Para Rolim, Cruz e Sampaio (2013), o SUS é a primeira política pública no Brasil a adotar constitucionalmente a participação popular como um de seus princípios.

Conforme Andion e Serva (2004), o ano de 1985 foi um marco decisivo na história recente do país. A adoção da nova Constituição promoveu uma série de mecanismos no sentido de promover a descentralização da ação governamental e de atualização de normas jurídicas com o reconhecimento de direitos. Esse processo desencadeou o processo de municipalização da gestão pública concedendo maiores poderes aos municípios. Um dos aspectos fundamentais da descentralização foi a criação de Conselhos Municipais em várias áreas de interesse público, tais como educação, saúde, ambiente, entre outros que promovem a participação da sociedade civil na resolução de questões antes restritas somente à intervenção da burocracia estatal (Andion e Serva, 2004).

Segundo Avritzer (2008), o Brasil no início do século xx era um país de baixa propensão associativa e poucas formas de participação da população de baixa renda. Já no final do século passado existia um país com práticas participativas, que atingiu também o contexto da saúde pública. A Constituição Federal brasileira de 1988 foi um marco político-institucional que estabeleceu novos princípios para as políticas sociais. Embora já houvesse algumas formas de participação social, somente a partir dela, especialmente a partir dos anos de 1990, é que se observou a proliferação das instâncias de participação dos governos locais, dentre elas os conselhos municipais (Brasil *et al.*, 2012). Em dezembro de 1990 surgiu a Lei 8.142 que instituiu os conselhos na área de saúde. Estes foram resultado da convergência de concepção de dois movimentos importantes, o sanitário e o popular da saúde (Avritzer, 2008).

O Conselho de Saúde é um órgão colegiado, deliberativo e permanente do Sistema Único de Saúde (SUS). Presente em cada esfera de governo integrante da estrutura básica do Ministério da Saúde, da Secretaria de Saúde dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. O conselho atua na formulação e proposição de estratégias e no controle da execução das políticas de saúde, inclusive em seus aspectos econômicos e financeiros (CNS, 2003).

O Conselho de Saúde, conforme a Lei nº. 8142 de 1990 (CCPR, 1990b), atua na formulação de estratégias e no controle da execução da política de saúde, inclusive nos aspectos econômicos e financeiros. Sua composição se dá em todas as esferas do governo, seja federal, estadual e municipal, e sua formação é indispensável. Os Conselhos devem ser compostos, de acordo com a CF de 1988, pela seguinte proporção de representantes: 25% de governo, prestadores de serviços públicos, privados e filantrópicos; 25% de profissionais de saúde; e 50% de usuários do serviço de saúde pública (Silva *et al.*, 2012).

Segundo Brasil *et al.* (2012), embora as instâncias participativas não sejam o único caminho para a participação social, as características e arranjos institucionais podem propiciar ou dificultar a amplitude e qualidade da participação e da deliberação, assim como aprimorar os mecanismos de representação no interior de tais espaços. Para Avritzer (2008), os arranjos participativos no caso dos Conselhos de políticas públicas, em especial dos Conselhos de Saúde, expõem a dependência da existência de uma forte organização da sociedade civil no município, assim como da vontade política dos governantes. Os Conselhos de Saúde também se diferenciam das demais práticas participativas pela existência de sanções ao orçamento público municipal, com a evidenciação de falhas na implementação (Avritzer, 2008).

Conforme Brasil *et al.* (2012), para a análise da esfera participativa no âmbito do município torna-se necessária a compreensão em uma perspectiva institucional. As origens da teoria institucional remontam ao século XIX, por meio de uma síntese esclarecedora da emergência e desenvolvimento dessa abordagem nas ciências sociais, principalmente na ciência política, economia e sociologia.

### ***Organizações e o institucionalismo sociológico***

A análise das organizações não tem como vertente única a perspectiva burocrática racional, mas também existe, conforme Selznick (1971), uma perspectiva institucional que enfatiza o caráter das instituições como atores que agem estrategicamente no cenário do ambiente social. As organizações são contextos de ação instrumental e as instituições são organismos vivos, consequências históricas que escapam aos possíveis desígnios pragmáticos de seus criadores e adquirem vida própria (Paixão, 1997). Para uma compreensão mais clara e objetiva dos

termos organizações e instituições devemos, conforme Paixão (1997), distingui-los sociologicamente. As organizações têm como propósito instrumentos racionais de implementação de objetivos privados, que são consequência da adaptação oportunista a interesses internos e externos lideradas pelo administrador. As instituições têm como propósito totalidades orgânicas infundidas de valores decorrentes do intercâmbio entre organização e meio ambiente social, que são consequência de transformação de práticas espontâneas, conforme regras formalizadas de desenvolvimento de composição social que prezam sua existência, tornando-se fontes de identidade individual para seus participantes e deixando de ser instrumentos racionais para se tornarem realidade simbólica liderada.

A possibilidade e interesse de observação da ação organizacional e social ocorrem como fenômeno presente nas organizações que demandam alternativas para a solução de problemas e redução de incertezas. Tais alternativas são operacionalizadas por meio da análise de processos decisórios que emergem da interação das organizações com seus ambientes sociais. Portanto, a sociologia das organizações discute, além de rotinas e relações intraorganizacionais, fatos institucionais, inclusive organizações burocráticas que passam por processos sociais em que o resultado é a institucionalização organizacional. Conforme Prates (2000), as instituições devem ser compreendidas na esfera primária dos indivíduos, portanto a esfera da vida cotidiana e não somente do indivíduo anônimo maximizador.

A perspectiva institucional da teoria organizacional, no entanto, tem dois momentos em seu processo de construção analítica: o velho e o novo institucionalismo. Conforme Prates (2000), por um lado, o velho institucionalismo considerou a organização não somente como instrumento, mas como coalizão governada por múltiplas racionalidades e autoridades, ao invés de, simplesmente, um sistema unificado de coordenação.

Por outro lado, o novo institucionalismo considerou que o cálculo racional é provido de dimensões cognitivas e culturais que caracterizam a organização institucionalizada. E nesse contexto analítico, quanto mais institucionalizada a organização, maior a congruência entre os objetivos das ações dos indivíduos e das instituições, que se fundem na interação social da vida cotidiana (Prates, 2000).

As contribuições do institucionalismo no campo da sociologia organizacional partem inicialmente de uma perspectiva de que a instituição é resultado da construção social da realidade. A vida cotidiana apresenta-se como realidade interpretada pelos indivíduos e subjetivamente dotada de sentido para eles à medida que forma um mundo coerente, um roteiro de caráter intencional comum de toda consciência, que se manifesta em realidades do cotidiano desses indivíduos, que estão continuamente em interação e comunicação. As rotinas da vida cotidiana não sendo interrompidas são aprendidas como não problemáticas. A interação social, por sua vez, possui várias tipificações, que se tornam progressivamente anônimas à medida que se afastam da relação pessoal entre os indivíduos. O conhecimento da vida cotidiana é socialmente distribuído, não se restringindo às relações entre dois indivíduos, mas diferentemente por diversos indivíduos e tipos de indivíduos (Berger e Luchmann, 1990).

Para Machado-da-Silva, Fonseca e Crubellate (2005) e Carvalho, Vieira e Goulart (2012), a abordagem institucional, sob as adjetivações de velho ou novo institucionalismo, tem sido explorada em três diferentes vertentes: a política, a econômica e a sociológica, e que tem oferecido subsídios para o entendimento de fenômenos sociais em seus respectivos âmbitos de conhecimento.

Em síntese, tanto o velho quanto o novo institucionalismo afirmam que a institucionalização representa um processo de desenvolvimento organizacional sustentado na busca de estabilidade, legitimidade e, se possível, mais eficiência com a canalização dos

comportamentos, compromissos e lealdades para com os fins organizacionais. Entretanto, esse processo de desenvolvimento organizacional não elimina a forma burocrática, inclusive ele só pode ser observado em ações racionais de formalização, profissionalização, estabelecimentos de rotinas, de impessoalidade e de divisão entre trabalho dirigente e trabalho dirigido, que caracterizam a organização ideal weberiana.

Para compreensão mais coerente e explícita da ideia sociológica de instituição, vamos recorrer a Prates (2000: 91), que a define como:

[...] valores e normas sociais estáveis que impõem restrições às alternativas de ação ou estabelecem “scripts” e rotinas comportamentais adequadas a contextos específicos de interação social. A ideia central do conceito sugere dois aspectos importantes. Primeiro, é o de que instituições reduzem a incerteza no contexto da interação social e, o segundo, aponta para o caráter legítimo, para a sociedade maior, do sistema de valores e normas que constituem a instituição.

Para Peci (2006), as regras institucionalizadas são distintas de comportamentos sociais predominantes levando em conta que as regras institucionalizadas são definidas como classificações construídas pela sociedade ou interpretações compartilhadas. Para Tolbert e Zucker (2008) a institucionalização é uma tipificação de ações tornadas habituais por tipos específicos de atores. Nesse sentido, ações em hábitos são referentes a comportamentos e esses comportamentos são adotados por indivíduos ou grupos de atores dispostos a resolver conflitos.

De acordo com Carvalho, Vieira e Goulart (2012), a institucionalização é definida como um processo que ocorre numa organização ao longo do tempo, refletindo suas peculiaridades históricas, construídas pelas pessoas, pelos grupos, pelos interesses criados e pela maneira pela qual mantêm relacionamento com

o ambiente. Porém, com o surgimento da nova versão do institucionalismo sociológico, a institucionalização passou a ser definida, por essa corrente, como um processo social pelo qual obrigações ou circunstâncias assumem o status de norma no pensamento e na ação social. As organizações respondem a influências do ambiente, além das variáveis concretas, como tecnologia e tamanho, mas também valores, crenças e mitos compartilhados. Nessa perspectiva institucional, o ambiente representa também fonte e destino de recursos simbólicos (Carvalho, Vieira e Goulart, 2012).

Para Hall e Taylor (2003), o institucionalismo sociológico possui características que lhe conferem originalidade. Essa corrente define as instituições de maneira mais global incluindo não só as regras, procedimentos ou normas formais, mas também os sistemas de símbolos, os esquemas cognitivos e os modelos morais que fornecem “padrões de significação” que guiam a ação humana. Assim, rompem a dicotomia conceitual que opõe instituições e cultura, levando-as à interpenetração. Também inova quando tende a redefinir a cultura como sinônimo de instituições, afastando-se de concepções que associam a cultura às normas, às atitudes afetivas e aos valores, para aproximar-se de uma concepção que considera a cultura como uma rede de hábitos, de símbolos e de cenários que fornecem modelos de comportamento (Hall e Taylor, 2003).

Concentrando-se no modo como as instituições influenciam o comportamento ao fornecer esquemas, categorias e modelos cognitivos que são indispensáveis à ação, o institucionalismo sociológico possibilita interpretação do mundo e do comportamento dos outros atores. Os institucionalistas sociológicos sustentam que, diante de uma situação o indivíduo deve encontrar um meio de identificá-la e de reagir a ela, e que os cenários ou modelos inerentes às instituições oferecem meios de resolver algumas dessas tarefas. Também sustentam que as organizações adotam com frequência uma nova prática institucional

não por razões de eficiência, mas pelo reforço que oferece à sua legitimidade social de seus adeptos. Ou seja, as organizações adotam formas e práticas institucionais particulares porque elas têm um valor reconhecido num ambiente cultural mais amplo (Hall e Taylor, 2003).

## PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A presente pesquisa realizou um estudo de caso no Conselho Municipal de Saúde de São João del-Rei do estado de Minas Gerais. Para Yin (2005), o uso do estudo de caso é uma estratégia de pesquisa empírica que permite a análise de um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto da vida real, podendo fazer uso de múltiplos métodos e fontes para explorar, descrever e explicar um fenômeno em seu contexto.

Para alcançar o objetivo proposto foi realizada uma revisão bibliográfica para a construção do referencial teórico, e uma pesquisa empírica por meio de observação não participante (Gil, 2008) em reuniões do Conselho Municipal de Saúde de São João del-Rei. Agregada a estas atividades também foram realizadas entrevistas do tipo semiestruturadas (Gil, 2008) com Conselheiros de Saúde em exercício no ano de 2015.

A observação aberta não participante foi realizada a partir do acompanhamento das reuniões ordinárias e extraordinárias do Conselho Municipal de Saúde de São João del-Rei (MG) no ano de 2015. Foram realizadas no ano de 2015 um total de 14 assembleias válidas para deliberação, das quais 13 foram acompanhadas e registradas no diário de campo. Conforme Gil (2008), a observação é o uso dos sentidos com vistas a adquirir os conhecimentos necessários para o cotidiano, podendo ser utilizada como procedimento científico, à medida que: serve a um objetivo formulado de pesquisa; é sistematicamente planejada; é submetida à

verificação e controles de validade e precisão. Na observação os fatos são percebidos diretamente, sem qualquer intermediação, assim a subjetividade que permeia todo o processo de investigação social, tende a ser reduzida (Gil, 2008). A cada reunião os dados observados pelo pesquisador foram registrados descrevendo os assuntos, o envolvimento dos membros, a resolutividade e o caráter dos temas em pauta. Essas observações em conjunto com a análise das pautas e dos resultados das deliberações foram utilizadas para análise da institucionalização dos princípios do sus nas assembleias.

Para preservar a identificação dos entrevistados foram adotadas siglas referentes à paridade a que cada conselheiro representa e estes foram numerados sequencialmente. Portanto, a sigla CT refere-se a conselheiro representante dos trabalhadores de saúde, a sigla CG conselheiros do governo e prestadores de saúde e CU conselheiros dos usuários. As entrevistas semiestruturadas foram realizadas com Conselheiros de Saúde escolhidos com base em dois critérios a saber: assiduidade da representação do segmento nas reuniões e a paridade prevista na legislação na escolha dos entrevistados. Na determinação da assiduidade foram consideradas as listas de presenças das reuniões válidas de 19 de março a 25 de novembro de 2015.

Conforme as normativas internas do Conselho de Saúde a sua composição era de 24 membros sendo que desses necessariamente 50% eram representantes dos usuários (CU), 25% de trabalhadores de saúde (CT) e 25% representantes do governo e prestadores de serviços (CG). Destes, foram selecionados 4 conselheiros representantes dos usuários, 2 conselheiros representantes dos trabalhadores da saúde e 2 conselheiros representantes do governo ou prestadores de serviços. Desses foram entrevistados os conselheiros titulares ou suplentes desde que pertencente a representação e fossem assíduos às reuniões. Os temas norteadores da entrevista foram os princípios constitucionais do sus, ou

seja, a universalidade, integralidade, equidade, controle e participação social. As entrevistas foram gravadas e posteriormente transcritas, para avaliar os dados de natureza qualitativa, com o uso da análise de conteúdo (Bardin, 2002).

### PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA SAÚDE NO MUNICÍPIO DE SÃO JOÃO DEL-REI (MG)

São João del Rei é um município brasileiro do estado de Minas Gerais com mais de 300 anos. Fundado em fins do século XVII por taubateanos liderados por Tomé Portes del Rei, que é considerado seu fundador. A região já era ocupada desde meados do ano de 1701 como Arraial Novo do Rio das Mortes, que deu origem à cidade. Em 8 de dezembro de 1713 o arraial alcançou foros de Vila com o nome de São João del Rei, passando a ser a sede da recém-criada Comarca do Rio das Mortes. O ouro, a pecuária e a agricultura permitiram o desenvolvimento e progresso da vila, elevada à categoria de cidade em 8 de dezembro de 1838 (SMS, 2015).

O município, no senso demográfico 2010, possuía 84.469 habitantes [79.857 pessoas na área urbana (41.875 mulheres e 37.982 homens) e 4.612 na área rural (2.045 mulheres e 2.567 homens)], em uma área de 1.464.327 km<sup>2</sup>, configurando uma densidade demográfica de 57,68 habitantes por km<sup>2</sup>, com população crescente, conforme estimativa para 2014 de 88.902 pessoas (SMS, 2015).

#### *Princípios constitucionais do SUS no Conselho Municipal de Saúde*

Os itens pautados nas reuniões do CMS em 2015 foram categorizados em: ação, deliberação, nomeação e informação. A frequência em que os itens foram levados à plenária de acordo com a categorização de cada um deles foram tabulados e analisados de acordo com a tabela abaixo.

*Tabela 1*

ITENS PAUTADOS POR FREQUÊNCIA -2015

<i>Tipos</i>	<i>Frequência</i>	<i>%</i>
Deliberação	8	20,51
Informação	23	58,97
Ação	7	17,95
Nomeação	1	2,56
Total	39	100

Fonte: Elaboração própria (2015).

No ano de 2015 foram levados à plenária trinta e nove itens de pauta, dos quais 8 demandavam a deliberação dos conselheiros, 23 eram informativos, 7 eram ações diversas e 1 correspondeu a um ato de nomeação.

Os itens pautados, no que se refere ao período de 2015, indicam que o controle social exercido por meio das deliberações não foi um princípio do SUS evidente. Esta constatação também é fortalecida com a pouca participação da maior parte dos conselheiros. A falta de quórum mínimo foi motivo de cancelamento da reunião ordinária do mês de setembro e de outubro, que foi apenas informativa. A porcentagem média geral de presença dos conselheiros nas assembleias foi de 66,03%. Ao se considerar que é necessária, conforme o regimento interno, a presença de metade mais um dos conselheiros para realização das reuniões, ou seja, de no mínimo treze conselheiros. Vale ressaltar que o número mínimo de presentes, para a formação de quórum, foi uma realidade no ano de 2015.

Novas assembleias foram ordinárias e cinco extraordinárias. As reuniões ordinárias ocorrem regimentalmente uma vez por mês. A primeira reunião do ano de 2015 (10/02/2015) foi destinada a posse dos novos conselheiros. A segunda reunião (19/03/2015) teve como pauta a eleição e composição da mesa diretiva e a eleição do presidente e vice-presidente do conselho. Somente uma chapa

concorreu e foi escolhida com unanimidade dos votos. Nas demais reuniões observadas os itens pautados, debatidos e deliberados estão descritos na tabela 2. Os itens mais frequentes foram os diretamente

com os princípios da equidade, universalidade e integralidade dos serviços de saúde (CNSS, 2011; Carvalho, 2013). Especificamente, a presença dos princípios do sus ficou evidente, por exemplo, nos

*Tabela 2*

PAUTAS POR PRINCÍPIOS E FREQUÊNCIA - 2015

<i>Itens</i>	<i>Princípios</i>	<i>Frequência</i>	<i>%</i>
Unidade de Pronto Atendimento (UPA)	Equidade	3	7,7
Conselho Municipal de Saúde	Participação	11	28,2
Plano Municipal de Saúde	Controle	6	15,4
Dengue, Chikungunya e Zika	Integralidade	2	5,1
Distribuição e assistência farmacêutica	Universalidade	4	10,3
Serviços	Equidade, Universalidade e Integralidade	9	23,1
Outros	-	4	10,3
Total		39	100

Fonte: Elaboração própria (2015).

relacionados ao próprio cms (28,2%), seguidos de itens relacionados aos serviços de saúde (23,1%) - medicamentos, assistência farmacêutica e afins (10,3%), a upa municipal (7,7%), a epidemia de Dengue, Chikungunya e Zika (5,1%), e o Plano Municipal de Saúde associados a outros instrumentos de gestão (15,4%).

Os itens relacionados ao cms se referem a formação de comissões, planejamento financeiro ou aspectos relacionados à própria organização. A preocupação com a participação social, seu incentivo por meio de ações de mobilização e sua manutenção, com a regulamentação e estruturação indicam que o princípio da participação permeou os itens de pauta que foram tratados nas assembleias.

Com referência aos serviços de saúde (23,1%) ocorreram discussões ou propostas seja de ampliação, projeto, implantação, questionamentos e outros. A incidência dos itens pautados sinaliza a presença e preocupação

seguintes itens de pauta: proposta de federalização de instituição hospitalar filantrópica municipal pela Universidade Federal de São João del Rei; implantação da fitoterapia municipal; melhoria, ampliação e reclamações do Programa de Saúde da Família e respectivamente da Estratégia de Saúde da Família.

Com referência ao plano municipal de saúde e outros instrumentos de gestão (15,4%), nas reuniões em que este item foi pautado foram realizadas apresentações, apreciações e aprovação, por exemplo, do Plano Municipal de Saúde, do Relatório de Gestão e do Pacto pela Saúde. Esses temas são instrumentos que norteiam as ações de saúde do município e que obrigatoriamente precisam da apreciação e validação do controle social. Portanto, indicam o controle social como orientador das políticas públicas de saúde. Neste sentido, o cms discutiu e aprovou o Plano Municipal de Saúde, o Relatório de Gestão Anual, as prestações de contas, além de discutir e apreciar diretrizes para

as políticas, programas e ações em saúde a serem implementadas no município (Andion e Serva, 2004; Avritzer, 2008; Brasil *et al.*, 2012; cnss, 2011; Carvalho, 2013; Rocha, 2008).

### ***Princípios constitucionais do sus na perspectiva dos Conselheiros Municipais de Saúde***

Foram entrevistados sete conselheiros de saúde atuantes no ano de 2015. Os entrevistados tinham entre 26 e 75 anos, a maioria do sexo masculino, com ensino superior completo e diversas ocupações. A maioria dos entrevistados estava na primeira gestão do cms. Estes não eram vinculados a cargo público e um atuava na mesa diretora do conselho. Existiam conselheiros indicados pelo executivo municipal e por movimentos sociais, associações de moradores, sindicatos ou associações relacionadas à saúde.

A motivação em ser conselheiro estava relacionada ao princípio da participação social (Carvalho, 2013). Esta evidencia foi comprovada no discurso de um conselheiro usuário (CU1) e de um conselheiro representante de trabalhadores (CT3) que enfatizaram a importância da participação na construção do direito à saúde. Por um lado, a fala do entrevistado CU1 indicou que a escolha pela participação social na área de saúde foi justificada pela defesa da equidade (Carvalho, 2013) e, por outro lado, a fala do entrevistado CT3 reforçou o princípio da participação social (Avritzer, 2008; Brasil *et al.*, 2012; Rolim, Cruz e Sampaio, 2013) via o Conselho de Saúde.

Em um contexto de controle e participação social, os entrevistados reconheceram a importância destes princípios para a gestão pública e para aproximação da sociedade com a política pública proposta. O conselheiro CT2 e CG3 sinalizaram em seus discursos a importância da cogestão e do controle social do sistema de saúde, de forma

conjunta com o governo. Emergiu do conteúdo da fala dos entrevistados (CT2 e CG3) indícios da descentralização da gestão da saúde (Guimarães e Giovanella, 2004) quando estes se apropriaram de atos burocráticos e estratégicos do atendimento das demandas sociais por saúde. A fala do entrevistado CU2 expõe outro aspecto constitutivo do sus no que se refere a participação social associada ao controle social (Rolim, Cruz e Sampaio, 2013).

Também ficou evidente no conteúdo da fala dos entrevistados CU1, CU3 e CG2 o reconhecimento do princípio da universalidade, da equidade e do controle social, especificamente nas falas que reconhecem que o sus conseguiu avançar na proposta de transformar o perfil restritivo e excludente dos sistemas de saúde que o antecederam.

De forma geral, os entrevistados como, por exemplo, no discurso do entrevistado CT3, não reconheceram retrocesso na saúde pública com a criação do sus. Apontaram críticas, problemas e dificuldades do sistema como, por exemplo, o subfinanciamento, a escassez de profissionais médicos, a concorrência com os grandes planos de saúde e a organização e capacitação da gestão. Portanto, ficou evidente aspectos fundamentais do sus como a descentralização da atuação do Estado (Guimarães e Giovanella, 2004) na efetivação da política de saúde, na participação associada ao controle social (Rolim, Cruz e Sampaio, 2013), por meio de inovações na gestão democrática da política de saúde no município (Brasil *et al.*, 2012).

Os entrevistados foram questionados sobre a consideração nas assembleias dos princípios do sus. Todos afirmaram que consideravam os princípios constitucionais mesmo sem ter uma clareza conceitual e teórica destes. Entretanto, ficou evidente em suas exemplificações como, por exemplo, no discurso dos entrevistados CU3, CT3 e CG3, que a conceitualização era compreendida e considerada em suas ações como conselheiros municipais de saúde.

Alguns foram capazes de exemplificar como, por exemplo, exercendo controle social na implantação da UPA, na estruturação dos Programas de Saúde da Família (PSF's) e até mesmo no financiamento de unidades hospitalares. Ou até mesmo exercendo a integralidade e a equidade implicadas na implantação do serviço de fitoterapia municipal.

As entrevistadas confirmam as indicações das observações das reuniões do ano de 2015 de que os princípios foram, conforme a perspectiva da institucionalização sociológica (Prates, 2000), internalizados nas ações de conselheiros e do CMS do município de São João del Rei.

### CONSIDERAÇÕES FINAIS

As políticas públicas de saúde no Brasil passaram por diversas mudanças por meio de um processo de construção evolutivo com o rompimento de um legado de políticas públicas de saúde restritivas e excludentes. A proposta desse rompimento culminou com a criação do sus, com seus princípios constitucionais de universalidade, integralidade, equidade, controle e participação social norteadores desse novo sistema de saúde pública. Nessas mudanças, os Conselhos Municipais de Saúde foram o principal espaço formal de exercício e de efetivação da participação e controle social.

Por meio de observações e entrevistas ficou evidente que os princípios do sus permearam as deliberações das assembleias do Conselho Municipal de Saúde (CMS) de São João del-Rei (MG) no ano de 2015. Vale ressaltar que tanto as pautas, os encontros como as atas, que descrevem as ações de seus atores estão repletas de evidências, em que emergem ações de significado que substantivamente perpassam os princípios constitucionais do sus no ano de 2015 indicando, conforme Prates (2000), que os princípios foram internalizados nas ações dos conselheiros do CMS de São João del-Rei em

Minas Gérias. Individualmente os atores apresentam dificuldade no reconhecimento conceitual formal dos princípios, mas são capazes em suas ações e no conteúdo de suas falas de evidenciar a efetividade dos princípios constitucionais do sus.

Esta pesquisa apresentou como limitação o seu recorte temporal, que se limita ao ano de 2015. Portanto, seria interessante estudos longitudinais mais longos, tanto no CMS de São João del Rei, como também em outros municípios e em outras esferas da organização nacional participativa como, por exemplo, no Conselho Estadual e Nacional de Saúde ou até mesmo em estudos comparativos com outras realidades internacionais.

O sus é um sistema em formação, de caráter dinâmico em que a participação social é indispensável para o seu aprimoramento. O Estado brasileiro deve reconhecer as possibilidades de melhorias existentes a partir das limitações do atendimento da demanda social por saúde. Entretanto, ocorreu no caso estudado a prática efetiva dos princípios na condução da dinâmica do CMS presentes nas assembleias e deliberações do CMS. Portanto, partindo-se do pressuposto de que a efetividade desses princípios é parte essencial na busca pela humanização e desmercantilização da saúde pública, a presente pesquisa por meio desse estudo de caso indica que os princípios do sus estavam institucionalizados nas assembleias e deliberações do Conselho Municipal de Saúde de São João del-Rei e no discurso de conselheiros no ano de 2015.

### REFERÊNCIAS

1. Andion, Carolina; Serva, Maurício (2004), "Por uma visão positiva da sociedade civil: uma análise histórica da sociedade civil organizada no Brasil", em *Cayapa Revista Venezolana de Economía Social*, v. 4, n. 7, pp. 7-24.

2. Avritzer, Leonardo (2008), “Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático”, em *Opinião Pública*, v. 14, n. 1, pp. 43-64.
3. Bardin, Laurence (2002), *Análise de conteúdo*, Lisboa, Edições 70.
4. Berger, Peter; Luckmann, Thomas (1990), *A construção social da realidade: tratado de sociologia do conhecimento*, 8. ed., Petrópolis, Vozes.
5. Brasil, Flávia; Silva, Gustavo Melo; Carneiro, Ricardo; Almeida, Mariana (2012), “Gestão democrática das cidades e instituições participativas: tendências no contexto brasileiro recente”, em *Economia Global e Gestão*, v. 17, n. 1, pp. 117-134.
6. Carvalho, Cristina Amélia; Vieira, Marcelo Milano Falcão; Silva, Sueli Maria Goulart (2012), “A trajetória conservadora da teoria institucional”, em *Revista Eletrônica de Gestão Organizacional*, v. 10, n.e., pp. 469-496.
7. Carvalho, Gilson (2013), “A saúde pública no Brasil”, em *Estudos Avançados*, v. 27, n. 78, pp. 7-26.
8. Casa Civil da Presidência da República Brasil (CCPR) (1990a), *Lei n.º 8.080, de 19 de setembro de 1990*, Brasília.
9. Casa Civil da Presidência da República (CCPR) (1990b), *Lei n.º 8.142, de 28 de dezembro de 1990*, Brasília.
10. Conselho Nacional de Saúde (CNS) (2003), *Resolução n.º 333, de 4 de novembro de 2003*, Brasília.
11. Conselho Nacional de Secretários de Saúde (CNSS) (2011), *Sistema Único de Saúde, Brasília*, CONASS.
12. Deus, Estéfani Sandmann; Milani, Alexandre Caio (2014), “Uma revisão conceitual para a saúde pública brasileira”, em *Espacios Públicos*, n. 40, pp. 167-184.
13. Gil, Antônio Carlos (2008), *Métodos e técnicas de pesquisa social*, 6. ed., São Paulo, Atlas.
14. Guimarães, Luisa; Giovanella, Lúcia (2004), “Entre a cooperação e a competição: percursos da descentralização do setor saúde no Brasil”, em *Revista Panamericana de Salud Pública*, v. 16, n. 4, pp. 283-288.
15. Hall, Peter Andrew; Taylor, Rosemary C. R. (2003), “The three versions of neo-institutionalism”, em *Lua Nova*, v. 58, pp. 193-223.
16. Machado-da-Silva, Clóvis L.; Fonseca, Valéria Silva da; Crubellate, João Marcelo (2005), “Unlocking the institutionalization process: insights for an institutionalizing approach”, em *Brazilian Administration Review*, v. 2, n. 1, pp. 1-20.
17. Nunes, Tânia Celeste Matos (2008), “A história, a saúde pública e a cooperação técnica: antigos nexos e novos desafios do mundo globalizado”, em *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 13, n. 3, pp. 830-839.
18. Paixão, Antônio Luiz (1997), “Ação, organização e instituição: problemas de teoria”, em *Teoria e Sociedade*, n. 1, pp. 87-104.
19. Prates, Antônio Augusto Pereira (2000), “Organização e instituição no velho e novo institucionalismo”, em Rodrigues, Suzana Braga; Cunha, Miguel Pina (ed.), *Estudos Organizacionais: Novas perspectivas na administração de empresas*, São Paulo, Iglu, pp. 90-105.
20. Peci, Alketa (2006), “A nova teoria institucional em estudos organizacionais: uma abordagem crítica”, em *Cadernos EBAPE. BR*, v. 4, n. 1, pp. 1-12.
21. Rocha, Enid (2008), “A constituição cidadã e a institucionalização dos espaços de participação social: avanços e desafios”, em Vaz, Flávio Tonelli; Musse, Juliano Sander; Santos, Rodolfo Fonseca dos (coord.), *20 anos da constituição cidadã: avaliação e*

- desafio da seguridade social, Brasília, Anfpip*, pp. 131-148.
22. Rolim, Leonardo Barbosa; Cruz, Rachael de Sá Barreto Luna Callou; Sampaio, Karla Jimena Araújo de Jesus (2013), “Participação popular e o controle social como diretriz do sus: uma revisão narrativa”, em *Saúde em Debate*, v. 37, n. 96, pp. 139-147.
  23. Selznick, Philip (1971), *A liderança na administração: uma interpretação sociológica*, Rio de Janeiro, Ed. FGV.
  24. Silva, Heliana Marinho (1996), *A política pública de saúde no Brasil: dilemas e desafios para a institucionalização do sus*, Dissertação (Mestrado em Administração Pública) - Escola Brasileira de Administração Pública, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro.
  25. Silva, Luciane Maria Sales da; Silva, Maria Rocineide Ferreira da; Lima, Leilson Lira de; Fernandes, Marcelo Costa; Oliveira, Nara Ryani Nobre; Torres, Raimundo Augusto Martins, (2012), “Análise da organização e funcionamento dos conselhos de saúde e a gestão participativa em Fortaleza, CE”, em *Saúde e Sociedade*, v. 21, suppl.1, pp. 117-125.
  26. Secretaria Municipal de Saúde (sms) (2015), *Plano Municipal de Saúde: 2014-2017*, São João del Rei.
  27. Tolbert, Pamela. S.; Zucker, Lynn G. (1999), “A institucionalização da teoria institucional”, em Clegg, Stewart R.; Hardy, Cynthia; Nord, Walter R., *Handbook de estudos organizacionais: modelos de análises e novas questões em estudos organizacionais*, São Paulo, Atlas, v. 1, pp. 196-219.
  28. Yin, Robert K. (2005), *Estudo de caso: planejamento e métodos*, 3. ed., Porto Alegre, Bookman.

# Las 74 zonas metropolitanas de México: hacia una clasificación político-electoral

The 74 metropolitan areas of Mexico: towards a political-electoral classification

Fecha de recepción: 24 de enero de 2019

Fecha de aceptación: 15 de enero de 2020

*Javier Rosiles Salas\**

## RESUMEN

El propósito de este artículo es aportar algunos elementos para una clasificación de las zonas metropolitanas de México. Su novedad radica, primero, en que examina las 74 zonas reconocidas oficialmente en el país a partir de enero de 2018 --hasta entonces se consideraban 59--, y, segundo, en que ofrece una descripción general y un par de índices a partir de los cuales se plantean dos tipologías que constituyen una propuesta para la clasificación y selección de casos para trabajos futuros. La investigación se inserta en dos líneas poco exploradas todavía en lo que respecta a las zonas metropolitanas: la cuestión electoral y el ejercicio del poder.

**PALABRAS CLAVE:** Área metropolitana, México, Municipios preponderantes, Relevancia electoral

## ABSTRACT

The purpose of this paper is to provide some elements for a classification of the metropolitan areas of Mexico. Its novelty lies, first, in that it examines the 74 zones officially recognized in the country as of January 2018 --until then they were considered 59--, and, second, in that it offers a general description and a couple of indexes from which they derive two typologies that constitute a proposal for the classification and selection of cases for future investigations. The research is inserted in two lines scarcely explored yet in regard to metropolitan areas: the electoral issue and the power exercise.

**KEY WORDS:** Electoral relevance, Metropolitan area, Mexico, Preponderant municipalities

## INTRODUCCIÓN

El presente artículo se inserta en el reciente auge de estudios sobre el ámbito local en América Latina (Suárez-Cao et al., 2017), aunque aporta una novedad: agrega la zona metropolitana como unidad de análisis, como complemento a los territorios tradicionalmente considerados bajo la categoría de subnacional (provincias, estados, departamentos, regiones, municipios). Tiene como objetivo hacer un par de propuestas para clasificar las zonas metropolitanas actualmente reconocidas en México que puedan ser de alguna utilidad para trabajos posteriores.

\*Universidad de la Ciénega del Estado de Michoacán, México. Correo-e de contacto: javier.rosiles@gmail.com

La aspiración del trabajo es comenzar a estudiar las zonas metropolitanas en su conjunto, sin embargo, su número asciende ya a 74 y es evidente que cada una de ellas presenta su propia lógica política, electoral y de gobierno. Lo que se aporta aquí son dos maneras de clasificarlas, es decir, se identifican características en común a partir de las cuales se plantean conjuntos. Es innegable la relevancia de las zonas, pero es pertinente proponerse establecer detalles que nos permitan sí distinguirlas, pero también generar ciertas pautas para compararlas de manera correcta.

A través de las clasificaciones “se reagrupan los casos que se examinan de acuerdo con el valor de las variables en clases o tipos” (Anduiza et al., 2009: 121). Para Sartori clasificar es “un tratamiento lógico 1) establecido por un criterio, que permite 2) distribuir los datos en clases mutuamente excluyentes, que son a su vez 3) exhaustivos (todos los datos deben ser clasificables) [cursivas del autor]” (Sartori, 2000: 74). De manera que las clasificaciones permiten la “simplificación cognitiva” y reducen la complejidad del mundo político (Landman, 2011); facilitan la distribución y procesamiento de información en “contenedores de datos” (Sartori, 1970: 1039).

Se considera particularmente de utilidad la generación de tipologías para el estudio de las zonas metropolitanas en tanto que en su carácter estructural tratan “de dar cuenta y establecer las pautas y los esquemas básicos de un fenómeno complejo de la realidad social definiendo un conjunto interrelacionado de conceptos tipo que permiten medirlo” (López Roldán, 1996: 26), además de que uno de sus principales rasgos metodológicos “es el de ocupar un lugar intermedio entre la teoría y la realidad empírica” (López Roldán, 1996: 17).

En ese sentido, las tipologías convierten “los casos en categorías discretas que son

mutuamente exclusivas y exhaustivas sobre la base de un principio o principios de categorización uniforme” (Gerring, 2014: 163). Lo que significa que para que las clasificaciones sean correctas debe cuidarse que se basen en conjuntos de categorías mutuamente excluyentes, esto es, que un caso no puede pertenecer al mismo tiempo a dos categorías, y colectivamente exhaustivas, de modo que todos los casos considerados deben ubicarse en alguna de las categorías propuestas (Anduiza et al., 2009).

Para poder generar las clasificaciones hay que estructurar los datos en unidades, variables y observaciones. Las unidades de análisis son los objetos cuyas propiedades interesa estudiar, las variables son propiedades de las unidades de análisis que varían de una unidad a otra y las observaciones son los valores concretos que cada variable toma en cada una de las unidades (Anduiza et al., 2009). En este caso, las unidades de análisis son las 74 zonas metropolitanas reconocidas oficialmente en el país y algunas de las variables utilizadas son la población, la lista nominal y el número de municipios que las conforman.

Lo anterior no constituye más que los elementos básicos del proceso de operacionalización, que consiste en la transformación de conceptos y proposiciones teóricas en variables, un proceso en el que por un lado se encuentran los conceptos teóricos y por el otro los referentes empíricos directos o indicadores (Batthyány y Cabrera, 2011). La operacionalización permite expresar los conceptos en términos de índices empíricos y comprende cuatro fases: representación literaria del concepto, especificación del concepto, elección de los indicadores y formación de los índices (Lazarsfeld, 1985).

Como advierte Manheim (1988), no es posible comparar verdaderamente los conceptos, más bien lo que se logra comparar son “indicadores

de conceptos”. De manera que existe el riesgo de que los indicadores seleccionados no reflejen el concepto que se intenta medir. Pero cabe tomar el riesgo en tanto que, al final, el proceso de investigación de lo que trata es de comparar las observaciones reales con las expectativas que se tienen sobre la realidad a partir de las teorías (Manheim, 1988).

En el presente artículo se proponen dos índices, uno que busca referentes empíricos en el ámbito electoral (Índice de Relevancia del Voto Metropolitano) y que constituye una propuesta original, y uno más que intenta determinar la influencia política de los municipios metropolitanos en la zona que integran (Número de Municipios Preponderantes en una Zona Metropolitana), el cual resulta de una adaptación a una fórmula propuesta originalmente por Laakso y Taagepera (1979) para medir el número efectivo de partidos.

Para la construcción de los índices se toman indicadores tales como población, lista nominal y número de municipios. Se parte de que el indicador de una variable “es otra variable que traduce la primera al plano empírico” y se enfrenta un problema metodológico fundamental a resolver: normalmente existen muchos posibles indicadores para una variable y resulta difícil encontrar los apropiados para describir la variable de interés (Batthyány y Cabrera, 2011: 57). Bajo esta lógica, un problema adicional es que los indicadores brindan información parcial o fragmentada respecto de una variable. Aparece entonces la importancia de la construcción de índices: “indicadores complejos que resumen un conjunto de indicadores” (Batthyány y Cabrera, 2011: 58).

Los alcances de este trabajo son descriptivos, esto es, pretende generar argumentos empíricos sobre el mundo y responder preguntas del tipo cómo, cuándo, a quién o de qué modo (Gerring, 2014: 127); busca hacer aportaciones

que permitan dar orden a la complejidad que involucra a las zonas metropolitanas.

Lo que se presenta aquí revaloriza la descripción como una tarea distintiva y esencial de la ciencia social (Gerring, 2014), es una descripción analítica que trata de sentar las bases para futuros trabajos: “para hacer estudios científicos suele ser indispensable describir con cuidado ciertos fenómenos”, y el paso adicional tendrá que ser “utilizar los datos inmediatos para hacer inferencias que conduzcan a algo más amplio que no se observa directamente”, ya sea inferencias descriptivas o causales (King et al., 2000: 18).

A continuación, en un primer apartado se da cuenta de algunos vacíos que existen en la literatura sobre zonas metropolitanas. Posteriormente, se exponen algunas de las características generales de las 74 zonas reconocidas oficialmente en México a partir de enero de 2018, entre ellas su tamaño poblacional y ubicación regional. En un tercer apartado se analiza la relevancia de las zonas desde un punto de vista electoral y se propone una primera tipología. Finalmente, se ofrece una clasificación a partir del peso político que tienen los municipios en la zona metropolitana que integran.

#### VACÍOS EN LA LITERATURA SOBRE ZONAS METROPOLITANAS

En medio del creciente interés que ha despertado el estudio de las zonas metropolitanas, que ha generado una producción importante de textos a partir del trabajo seminal de Luis Unikel (1976) sobre el desarrollo urbano en México, pueden identificarse todavía algunas vetas de estudio en las que cabe profundizar. Una de ellas es la cuestión electoral y otra el ejercicio de gobierno. Sobre el primero hay que decir que se trata de un tema sobre el que la literatura es abundante, pero enfocada en las delimitaciones tradicionales (país, estado, distrito, municipio). En cuanto al ejercicio de gobierno falta profundizar en

el sentido que advierte Reveles en el ámbito local (2018: 11): “no hay un análisis propiamente de los elementos que constituyen el ejercicio del poder, ni un estudio de un programa de largo plazo que permita valorar la trascendencia de la toma de decisiones en las condiciones de vida de los habitantes”.

En una revisión profunda a la literatura, Cárdenas (2014) encuentra que se han estudiado las zonas metropolitanas desde seis dimensiones: urbano-territorial, demográfica, social, económica, ambiental y político-institucional.

Como se puede apreciar, la cuestión electoral no aparece como una dimensión. El trabajo de Graizbord (1993) constituye uno de los primeros esfuerzos por analizar el comportamiento de electores metropolitanos, en tanto que Aranda (2004) estudia la competencia electoral en 236 municipios que conforman ciudades medias y zonas metropolitanas del país, bajo el sugerente título de poliarquías urbanas, y Moreno (2016) se enfoca en la conformación política de la Megalópolis de la Región Centro, que implica la interrelación de las zonas metropolitanas asentadas en siete entidades: Ciudad de México, Hidalgo, estado de México, Morelos, Puebla, Querétaro y Tlaxcala. Dichos textos pueden considerarse como antecedentes de esta investigación.

Por lo que respecta al ejercicio de gobierno, existe ya una importante veta que puede incluirse en la referida dimensión político-institucional, donde se ha analizado la gobernabilidad, coordinación y gestión metropolitana,<sup>1</sup> aunque falta todavía conocer con mayor detalle cómo se ejerce el poder en las zonas metropolitanas analizadas como unidades territoriales. Se plantean discusiones importantes en textos como el de Ugalde (2007), sobre el gobierno en las zonas, y Boudreau (2017), sobre cómo la urbanización modifica la arquitectura institucional del poder político.

Cabe citar también a Borja (1993), quien ha advertido sobre un tipo de déficit democrático: existe cuando “el gobierno de la ciudad central es elegido única y exclusivamente por los habitantes de su término municipal, cuando es evidente que la ciudad central es utilizada diariamente por miles de ciudadanos de su área metropolitana y además las decisiones que adopta el gobierno de ésta afectan de forma notoria a sus ciudades vecinas” (Borja, 1993: 149).

Tal y como observan Kunz y González (2019), se ha privilegiado el estudio de la planeación urbana, y la revisión de la problemática de la gobernación metropolitana es reciente, en tanto que se ha otorgado poca atención a la cuestión del poder. Los citados autores identifican cuatro grupos de abordajes en los estudios sobre lo metropolitano: medición y caracterización del fenómeno, evaluaciones de experiencias de coordinación, la problemática de la falta de coordinación y nuevas formas de coordinación metropolitana.

Como argumenta Pérez (2014), el esfuerzo destinado a conocer las condiciones políticas de los territorios metropolitanos ha sido limitado: “es probable que una de las razones de ello sea la pobre conceptualización de lo metropolitano como unidad de relaciones políticas que permite superar el encierro del análisis dentro de las escalas territoriales del Estado (nacional, provincial o intermedio y municipal o local)” (Pérez, 2014: 541).

Una distinción analítica básica que puede hacerse es entre estudios “técnicos” y “políticos”; es en esta última categoría en donde se inserta el presente artículo. Como advierte Arellano (2018), hay análisis que llegan a “concluir que el origen de los problemas en las metrópolis mexicanas es de planeación y ordenamiento, es decir, técnico”, en contraparte, se encuentran los que asumen que “el problema no es técnico sino político e institucional; derivado del

<sup>1</sup> Pueden citarse trabajos de Covarrubias (2013), Eibenschutz y González (2009), Perló (2018), Pradilla (2016), Ramírez Velázquez (2011), Ramírez Kuri (2013), Rosique (2014), entre otros.

diseño y el sistema de organización política” (Arellano, 2018: 35-36).

Sobre el aspecto político cabe agregar que mucho del éxito o buen desarrollo que puedan tener las zonas metropolitanas tiene su raíz en el ámbito político, dada la responsabilidad que recae en las autoridades de las ciudades (Ramírez y Parra-Peña, 2013).

Finalmente, hay que decir que se han venido privilegiando los estudios ideográficos y las comparaciones de pocos casos. Además, hay que considerar que resta mucho por conocer sobre la totalidad de las zonas metropolitanas del país, como unidades de análisis, dando cuenta de su particular lógica política, electoral y de gobierno.

#### **CARACTERÍSTICAS DE LAS ZONAS METROPOLITANAS**

En México existe un grupo interinstitucional que se encarga de delimitar las zonas metropolitanas en México, el cual está integrado por funcionarios de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (Sedatu), el Consejo Nacional de Población (Conapo) y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). Dicho grupo define las zonas metropolitanas como el “conjunto de dos o más municipios donde se localiza una ciudad de 100 mil o más habitantes, cuya área urbana, funciones y actividades rebasan los límites del municipio, incorporando dentro de su área de influencia directa a municipios vecinos, predominantemente urbanos, con los que mantiene un alto grado de integración socioeconómica” (Sedatu *et al.*, 2018: 35).

En la definición también se toman en cuenta otros criterios aplicables a los municipios para incluirlos dentro de una zona metropolitana: 1) municipios con una ciudad de más de 500 mil habitantes; 2) que se encuentren ubicados en la franja fronteriza norte, sur y en la zona

costera y cuenten con ciudades de 200 mil o más habitantes, y 3) aquellos donde se asienten capitales si es que no forman parte ya de una zona metropolitana (Sedatu *et al.*, 2018: 35).

Se establece la existencia de tres tipos de municipios metropolitanos: los centrales, donde se ubica la ciudad que da origen a la zona metropolitana (en caso de existir dos o más conurbaciones de 100 mil habitantes o más se considera como ciudad central a la de mayor población); los exteriores definidos con base en criterios estadísticos y geográficos, es decir, municipios contiguos a los centrales cuyas localidades no están conurbadas a la ciudad central, pero poseen un carácter predominantemente urbano y mantienen un alto grado de integración funcional con los municipios centrales de la zona (Sedatu *et al.*, 2018: 35-36).

Finalmente, se denominan municipios exteriores definidos con base en criterios de planeación y política urbana a aquellos que son reconocidos como parte de una zona metropolitana por los gobiernos federal, estatales y municipales mediante instrumentos que regulan su desarrollo urbano y la ordenación de su territorio; se trata aquí de la facultad de concurrencia establecida en el artículo 38, fracción VII, de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (Sedatu *et al.*, 2018: 38-39).

Entre los dos últimos ejercicios de delimitación hubo un aumento de 15 zonas metropolitanas reconocidas oficialmente, situación que contrasta con la poca variación que en su número se había presentado entre los años 2000 y 2010. El incremento se debe en parte a ajustes en los criterios establecidos por el grupo interinstitucional, que en buena medida consideró los fijados por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE): el tamaño de la ciudad central se incrementó de 50 mil a 100 mil, en tanto que el

critorio para municipios con ciudades de un millón o más habitantes se redujo a 500 mil; asimismo, se consideró a todas las capitales estatales como zonas metropolitanas y se amplió la categoría de ciudades

con procesos de conurbación con ciudades de países vecinos) o en las costas, además de que la consideración de su tamaño de población pasó de 250 mil a sólo 200 mil habitantes (Sedatu *et al.*, 2018).

### Cuadro 1

HISTÓRICO DE ZONAS Y POBLACIÓN METROPOLITANA EN MÉXICO

Rango de habitantes	Número de ZM	Población 2015	Porcentaje
5,000,000 o más	1	20,892,724	17.48
1,000,000 a 4,999,999	12	25,734,673	21.53
500,000 a 999,999	23	17,892,903	14.97
Menos de 500,000	38	10,562,158	8.84
Total ZM	74	75,082,458	62.82
Resto del país	---	44,433,460	37.17
Total nacional	---	119,530,753	100

Fuente: elaboración propia con base en Sedatu et al. (2018).

“transfronterizas” a ciudades que se localizan en “franjas fronterizas” (es decir, sin que necesariamente estén emplazadas al lado de la línea fronteriza ni

De manera que actualmente el 62.82% de los mexicanos vive en alguna zona metropolitana, cuyo tamaño poblacional varía de acuerdo con lo siguiente:

### Cuadro 2

NÚMERO DE ZONAS METROPOLITANAS POR TAMAÑO POBLACIONAL

Indicador	1960	1980	1990	2000	2005	2010	2015
Zonas metropolitanas	12	26	37	55	56	59	74
Demarcaciones y municipios metropolitanos	64	131	155	309	345	367	417
Entidades federativas	14	20	26	29	29	29	32
Población total (millones)	9	26.1	31.5	51.5	57.9	63.8	75.1
Porcentaje de la población nacional	25.6	39.1	38.8	52.8	56	56.8	62.8

Fuente: Sedatu et al. (2018: 18).

Hay cuatro tipos de zonas metropolitanas identificadas por el grupo interinstitucional: 1) conurbaciones intermunicipales (47 ciudades), 2) ciudades de 100 mil o más habitantes (nueve casos), 3) ciudades con más de 500 mil habitantes ubicadas

en un mismo municipio y capitales estatales (seis y cinco casos, respectivamente), y 4) metrópolis en franja fronteriza (cinco ciudades) o en la costa (Ensenada y Mazatlán) (Sedatu *et al.*, 2018: 43-44

### Cuadro 3

CARACTERÍSTICAS DE LAS 74 ZONAS METROPOLITANAS RECONOCIDAS EN MÉXICO

Zona metropolitana	Entidad/es	Población 2015	Mun. totales	Mun. centrales	Criterios
Aguascalientes	Aguascalientes	1,044,049	3	2	Conurbación intermunicipal
Ensenada	Baja California	486,639	1	1	Franjas fronterizas y costas
Mexicali	Baja California	988,417	1	1	Franjas fronterizas y costas
Tijuana	Baja California	1,840,710	3	1	Estadísticos y geográficos
La Paz	Baja California Sur	272,711	1	1	Por tamaño y por ser capital estatal
Campeche	Campeche	283,025	1	1	Por tamaño y por ser capital estatal
La Laguna	Coahuila-Durango	1,342,195	5	4	Conurbación interestatal
Monclova-Frontera	Coahuila	363,753	4	2	Conurbación intermunicipal
Piedras Negras	Coahuila	194,293	2	2	Conurbación intermunicipal
Saltillo	Coahuila	923,636	3	2	Conurbación intermunicipal
Colima-Villa de Álvarez	Colima	359,392	5	2	Conurbación intermunicipal
Tecomán	Colima	152,790	2	2	Conurbación intermunicipal
Tapachula	Chiapas	348,156	1	1	Franjas fronterizas y costas
Tuxtla Gutiérrez	Chiapas	814,436	5	2	Conurbación intermunicipal
Chihuahua	Chihuahua	918,339	3	1	Estadísticos y geográficos
Delicias	Chihuahua	192,797	2	1	Estadísticos y geográficos
Hidalgo del Parral	Chihuahua	114,596	2	1	Estadísticos y geográficos
Juárez	Chihuahua	1,391,180	1	1	Por tamaño y por ser capital estatal
Valle de México	Ciudad de México-Hidalgo-México	20,892,724	76	52	Conurbación interestatal
Durango	Durango	654,876	1	1	Por tamaño y por ser capital estatal
Celaya	Guanajuato	731,667	4	1	Estadísticos y geográficos
Guanajuato	Guanajuato	184,239	1	1	Por tamaño y por ser capital estatal
León	Guanajuato	1,768,193	2	1	Por tamaño y por ser capital estatal
Moroleón-Uriangato	Guanajuato	113,138	2	2	Conurbación intermunicipal
San Francisco del Rincón	Guanajuato	199,308	2	2	Conurbación intermunicipal
Acapulco	Guerrero	886,975	2	1	Por tamaño y por ser capital estatal
Chilpancingo	Guerrero	324,422	2	1	Estadísticos y geográficos
Pachuca	Hidalgo	557,093	7	2	Conurbación intermunicipal
Tula	Hidalgo	225,219	5	1	Estadísticos y geográficos

Continúa...

Zona metropolitana	Entidad/es	Población 2015	Mun. totales	Mun. centrales	Criterios
Tulancingo	Hidalgo	256,662	3	3	Conurbación intermunicipal
Guadalajara	Jalisco	4,887,383	10	6	Conurbación intermunicipal
Ocotlán	Jalisco	176,158	3	2	Conurbación intermunicipal
Puerto Vallarta	Jalisco-Nayarit	425,890	2	2	Conurbación interestatal
Tianguistenco	México	170,461	6	5	Conurbación intermunicipal
Toluca	México	2,202,886	16	9	Conurbación intermunicipal
La Piedad-Pénjamo	Guanajuato-Michoacán	254,272	2	2	Conurbación interestatal
Morelia	Michoacán	911,960	3	2	Conurbación intermunicipal
Zamora	Michoacán	265,952	2	2	Conurbación intermunicipal
Cuautla	Morelos	475,441	6	3	Conurbación intermunicipal
Cuernavaca	Morelos	983,365	8	6	Conurbación intermunicipal
Tepic	Nayarit	471,026	2	2	Conurbación intermunicipal
Monterrey	Nuevo León	4,689,601	18	12	Conurbación intermunicipal
Oaxaca	Oaxaca	671,447	24	19	Conurbación intermunicipal
Tehuantepec	Oaxaca	194,792	5	1	Conurbación intermunicipal
Puebla-Tlaxcala	Puebla-Tlaxcala	2,941,988	39	27	Conurbación interestatal
Tehuacán	Puebla	344,603	2	2	Conurbación intermunicipal
Teziutlán	Puebla	131,786	2	2	Conurbación intermunicipal
Querétaro	Guanajuato-Querétaro	1,323,640	5	3	Conurbación interestatal
Cancún	Quintana Roo	763,121	2	2	Conurbación intermunicipal
Chetumal	Quintana Roo	224,080	1	1	Por tamaño y por ser capital estatal
Rioverde	San Luis Potosí	139,576	2	2	Conurbación intermunicipal
San Luis Potosí	San Luis Potosí	1,159,807	3	2	Conurbación intermunicipal
Culiacán	Sinaloa	905,265	1	1	Por tamaño y por ser capital estatal
Mazatlán	Sinaloa	502,547	1	1	Franjas fronterizas y costas
Guaymas	Sonora	214,223	2	1	Estadísticos y geográficos
Hermosillo	Sonora	884,273	1	1	Por tamaño y por ser capital estatal
Nogales	Sonora	233,952	1	1	Franjas fronterizas y costas
Villahermosa	Tabasco	823,213	2	2	Conurbación intermunicipal
Ciudad Victoria	Tamaulipas	346,029	1	1	Por tamaño y por ser capital estatal
Matamoros	Tamaulipas	520,367	1	1	Franjas fronterizas y costas
Nuevo Laredo	Tamaulipas	399,431	1	1	Franjas fronterizas y costas
Reynosa	Tamaulipas	773,089	2	1	Estadísticos y geográficos
Tampico	Tamaulipas-Veracruz	916,854	5	5	Conurbación interestatal
Tlaxcala-Apizaco	Tlaxcala	540,273	19	19	Conurbación intermunicipal
Acayucan	Veracruz	120,340	3	2	Conurbación intermunicipal
Coatzacoalcos	Veracruz	365,026	3	2	Conurbación intermunicipal

Continúa...

Zona metropolitana	Entidad/es	Población 2015	Mun. totales	Mun. centrales	Criterios
Córdoba	Veracruz	347,647	4	3	Conurbación intermunicipal
Minatitlán	Veracruz	372,381	6	4	Conurbación intermunicipal
Orizaba	Veracruz	457,159	13	9	Conurbación intermunicipal
Poza Rica	Veracruz	538,206	5	3	Conurbación intermunicipal
Veracruz	Veracruz	915,213	6	2	Conurbación intermunicipal
Xalapa	Veracruz	768,271	9	3	Conurbación intermunicipal
Mérida	Yucatán	1,143,041	11	3	Conurbación intermunicipal
Zacatecas-Guadalupe	Zacatecas	375,628	5	2	Conurbación intermunicipal

Fuente: elaboración propia con base en Sedatu et al. (2018).

Debe notarse particularmente la existencia de siete zonas interestatales: La Laguna (Coahuila y Durango), Valle de México (Ciudad de México, estado de México e Hidalgo), Puerto Vallarta (Jalisco y Nayarit), La Piedad-Pénjamo (Guanajuato y Michoacán), Puebla-Tlaxcala, Querétaro (Guanajuato y Querétaro) y Tampico (Tamaulipas y Veracruz).

#### UBICACIÓN REGIONAL DE LAS ZONAS METROPOLITANAS

Por lo que respecta a la ubicación de las 74 zonas, se plantea dividir el territorio nacional en cuatro regiones: norte, occidente, centro y sur, siguiendo la propuesta de Aguilar (2017),<sup>2</sup> que resulta útil para los propósitos de esta investigación en tanto que incluye en una categoría las siete entidades que conforman lo que se conoce como la Megalópolis Región Centro (Moreno, 2016).

Como se puede apreciar en el siguiente cuadro, prácticamente la mitad de los municipios metropolitanos se localiza en la región centro, en tanto que en el sur del país se ubica uno de cada

cuatro. El menor número de municipios que integran alguna zona metropolitana se encuentra en la parte norte y occidente. También puede observarse que el incremento de 59 a 74 zonas (de 367 a 417 municipios) significó particularmente el reconocimiento de un buen número de municipios con condiciones metropolitanas en la región norte, disminuyendo en algunos puntos la proporción dominante que todavía mantiene el centro del país.

#### Cuadro 4

MUNICIPIOS METROPOLITANOS POR REGIÓN GEOGRÁFICA DEL PAÍS

Región	Municipios ZM 2012	Porcentaje 2012	Municipios ZM 2018	Porcentaje
2018	12	26	37	55
Norte	49	13.35	71	17.03
Occidente	40	10.90	46	11.03
Centro	192	52.32	193	46.28
Sur	86	23.43	107	25.66
Total	367	100	417	100

Fuente: elaboración propia con base en Sedesol et al. (2012) y Sedatu et al. (2018).

<sup>2</sup> Norte: Baja California, Baja California Sur, Chihuahua, Coahuila, Durango, Nuevo León, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tamaulipas y Zacatecas. Occidente: Aguascalientes, Colima, Guanajuato, Jalisco, Michoacán y Nayarit. Centro: Ciudad de México, Hidalgo, estado de México, Morelos, Puebla, Querétaro y Tlaxcala. Sur: Campeche, Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz y Yucatán.

## RELEVANCIA POLÍTICO-ELECTORAL

Como una consecuencia de que constituyan centros con altos niveles de población, las zonas metropolitanas tienen gran relevancia en el ámbito electoral: idealmente, seis de cada 10 votos a nivel nacional se emiten ahí; lo que es más, las zonas de la región centro tienen influencia en uno de cada cuatro votos a nivel federal. De las cuatro regiones, es la sur la que menos peso tiene considerando la agrupación de sus municipios metropolitanos.

*Cuadro 5*

PESO ELECTORAL DE LAS ZONAS METROPOLITANAS

Territorio	Número de municipios	Lista nominal	Porcentaje lista nominal
Nacional	2,458	89,123,355	100
74 zonas metropolitanas	417	56,974,336	63.93
Norte	71	16,358,228	18.35
Occidente	46	8,858,676	9.94
Centro	193	24,044,762	26.98
Sur	107	7,712,670	8.65

Fuente: elaboración propia con base en INE (2018).

La característica distintiva de las zonas metropolitanas mexicanas es su heterogeneidad, y en ese sentido el peso que tiene “lo metropolitano” en cada entidad federativa es diverso. Aquí se plantea un índice original, de autoría propia, con el propósito de contar con una primera medición que permita establecer el nivel de relevancia que tienen las zonas metropolitanas en un estado considerando el número de municipios --alcaldías para el caso de la Ciudad de México-- que las conforman y su listado nominal.

El Índice de Relevancia del Voto Metropolitano para las entidades federativas (IRVM) se calcula a partir de la siguiente fórmula:

$$IRVM = 100 - \left[ \frac{(Inv\%MZM)(Inv\%LNZM)}{100} \right]$$

Donde Inv%MZM corresponde al porcentaje de municipios de la entidad que no son parte de una zona metropolitana e Inv%LNZM al porcentaje de ciudadanos inscritos en la lista nominal de

*Cuadro 6*

CÁLCULO DEL ÍNDICE DE RELEVANCIA DEL VOTO METROPOLITANO

Entidad	Total mun.	Mun. ZM	% Mun. ZM	Inv% MZM	Lista nominal	Lista nominal ZM	% Lista nominal ZM	Inv% LNZM	IRVM
Aguascalientes	11	3	27.27	72.73	943,448	748,215	79.31	20.69	84.95
Baja California	5	5	100	0	2,731,567	2,731,567	100	0	100
Baja California Sur	5	1	20	80	516,146	203,030	39.34	60.66	51.47
Campeche	11	1	9.09	90.91	642,056	205,172	31.95	68.05	38.14
Coahuila	38	12	31.58	68.42	2,154,098	1,688,014	78.36	21.64	85.19
Colima	10	7	70	30	530,720	381,383	71.86	28.14	91.56
Chiapas	118	6	5.08	94.92	3,549,291	815,072	22.96	77.04	26.87
Chihuahua	67	8	11.94	88.06	2,743,260	2,017,781	73.55	26.45	76.71

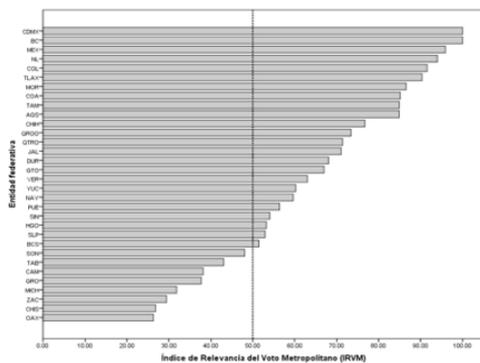
*Continúa...*

Ciudad de México	16	16	100	0	7,628,256	7,628,256	100	0	100
Durango	39	3	7.69	92.31	1,279,679	836,330	65.35	34.65	68.01
Guanajuato	46	13	28.26	71.74	4,359,531	2,350,608	53.92	46.08	66.94
Guerrero	81	4	4.94	95.06	2,506,912	863,215	34.43	65.57	37.67
Hidalgo	84	16	19.28	80.72	2,118,481	891,424	42.08	57.92	53.25
Jalisco	125	14	11.2	88.8	5,904,211	3,979,420	67.40	32.6	71.05
Estado de México	125	81	64.8	35.2	11,832,184	10,447,070	88.29	11.71	95.88
Michoacán	113	6	5.31	94.69	3,409,268	954,131	27.99	72.01	31.81
Morelos	33	14	42.42	57.58	1,439,365	1,104,248	76.72	23.28	86.59
Nayarit	20	3	15	85	846,811	444,919	52.54	47.46	59.66
Nuevo León	51	18	35.29	64.71	3,900,538	3,537,366	90.69	9.31	93.97
Oaxaca	570	29	5.09	94.91	2,863,244	641,169	22.39	77.61	26.34
Puebla	217	23	10.60	89.4	4,500,580	2,305,756	51.23	48.77	56.40
Querétaro	18	4	22.22	77.78	1,582,953	1,000,481	63.20	36.8	71.38
Quintana Roo	11	3	27.27	72.73	1,208,666	766,327	63.40	36.6	73.38
San Luis Potosí	58	5	8.62	91.38	1,974,326	957,712	48.51	51.49	52.95
Sinaloa	18	2	11.11	88.89	2,135,258	1,031,882	48.33	51.67	54.07
Sonora	72	4	5.55	94.45	2,101,688	945,843	45.00	55	48.05
Tabasco	17	2	11.76	88.24	1,687,618	597,513	35.41	64.59	43.01
Tamaulipas	43	8	18.60	81.4	2,628,745	2,143,761	81.55	18.45	84.98
Tlaxcala	60	39	65	35	922,016	667,527	72.40	27.6	90.34
Veracruz	212	51	24.06	75.94	5,775,918	2,964,460	51.32	48.68	63.03
Yucatán	106	11	10.38	89.62	1,544,062	859,742	55.68	44.32	60.28
Zacatecas	58	5	8.62	91.38	1,162,459	264,942	22.80	77.2	29.45

Fuente: elaboración propia con datos de Sedatu et al. (2018) e INE (2018).

Gráfica 1

ÍNDICE DE RELEVANCIA DEL VOTO METROPOLITANO (IRVM) PARA LAS ENTIDADES FEDERATIVAS



Fuente: elaboración propia con datos de Sedatu et al. (2018) e INE (2018).

la entidad que viven en municipios que no conforman alguna zona metropolitana.

Lo que se obtiene es que Baja California y la Ciudad de México son las entidades donde todos los municipios o alcaldías, para el segundo caso, son parte de alguna zona metropolitana, por lo que la relevancia de estas zonas es absoluta en términos electorales. Contrastan frente a lo anterior los casos de Oaxaca, Chiapas, Zacatecas, Michoacán, Guerrero y Campeche, en donde puede suponerse que para lograr el

control político del Estado resulta aún más relevante el desempeño electoral que se tenga en municipios no metropolitanos.

A partir de los datos considerados para el índice anterior, se puede establecer una clasificación de las entidades federativas del país de acuerdo con la relevancia que para cada una de ellas representan las zonas metropolitanas desde el aspecto político-electoral:

*Relevancia alta-homogénea:* las zonas metropolitanas son de suma importancia, tanto porque integran a la gran mayoría --o incluso la totalidad-- de los municipios como porque la lista nominal metropolitana representa más del 70% del total de la entidad. Seis casos: Baja California, Ciudad de México, Colima, estado de México, Morelos y Tlaxcala.

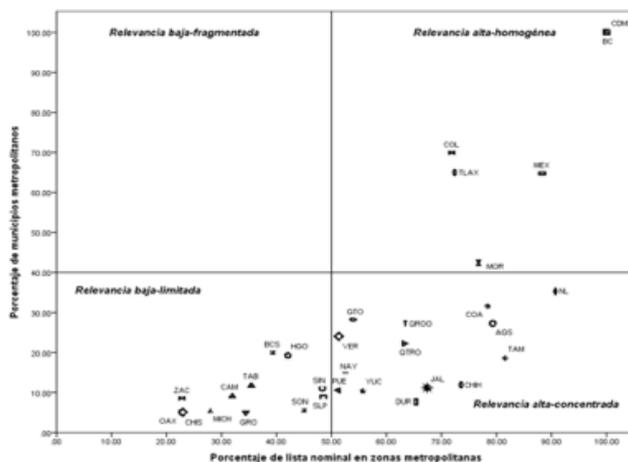
*Relevancia alta-concentrada:* las zonas metropolitanas son importantes en tanto que representan más del 50% de la lista nominal estatal, aunque dicha lista se concentra en un número reducido de municipios respecto del total de la entidad. 14 casos: Aguascalientes, Chihuahua, Coahuila, Durango, Guanajuato, Jalisco, Nayarit, Nuevo León, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, Tamaulipas, Veracruz y Yucatán.

*Relevancia baja-limitada:* en estas entidades las zonas metropolitanas todavía no reúnen ni a la mayoría de los municipios ni a la mayoría de las personas inscritas en la lista nominal. 12 casos: Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Guerrero, Hidalgo, Michoacán, Oaxaca, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco y Zacatecas.

*Relevancia baja-fragmentada:* Se trataría

Gráfica 2

CLASIFICACIÓN DE ENTIDADES POR NIVEL DE RELEVANCIA POLÍTICO-ELECTORAL



Fuente: elaboración propia con datos de Sedatu et al. (2018) e INE (2018).

de entidades con bajo listado nominal metropolitano distribuido en el 40% o más de sus municipios. No se tiene registrado un caso hasta el momento.

Como se puede apreciar en la gráfica, las entidades federativas están contenidas en tres cuadrantes, de modo que tenemos tres conjuntos. La distinción es de utilidad porque considera por un lado el porcentaje de municipios que pertenecen a una zona metropolitana en cada entidad y por otro el porcentaje de lista nominal de toda la entidad que habita en alguna zona metropolitana. La clasificación permite identificar 12 entidades (relevancia baja-limitada) en las que sus mayores centros de población aún no son tan influyentes en todo el estado, por lo menos en lo que a la cuestión electoral se refiere.

Lo contrario ocurre en seis entidades (relevancia alta-homogénea), donde el estudio de las zonas metropolitanas debe ser diferente en tanto que su influencia es considerable si se habla del estado o de la Ciudad de México en su conjunto. En una situación intermedia se encuentran 14 entidades, en donde la relevancia electoral está concentrada en algunos territorios metropolitanos. Si bien las zonas metropolitanas son de gran relevancia, como se sabe, es necesario seguir avanzando en identificar aquellos detalles que nos permitan distinguirlos y hacer comparaciones de ellas de manera correcta.

## **PESO POLÍTICO DE LOS MUNICIPIOS EN LAS ZONAS METROPOLITANAS**

Una vez vistas las diferencias que existen entre entidades federativas, falta por analizar una diversidad aún mayor: la que presentan las 74 zonas metropolitanas reconocidas en el país. Para tales efectos se propone una tipología para

clasificarlas, construida a partir de una adaptación a la fórmula originalmente planteada por Laakso y Taagepera (1979) para medir el número efectivo de partidos. Con base en ella se obtiene un índice sobre el nivel de fragmentación de las zonas metropolitanas considerando el tamaño de su población, partiendo del supuesto de que, a mayor número de habitantes, mayores recursos e influencia política tendrá un municipio.

Con lo anterior se puede tener un índice que permite la comparación y que brinda una idea del número de municipios que pueden considerarse preponderantes en una zona metropolitana. Lo que se hace es elevar al cuadrado el tamaño relativo de cada uno de los municipios que conforman determinada zona, con lo que se logra reflejar en el resultado el mayor peso de los municipios con más influencia. La fórmula para calcular el Número de Municipios Preponderantes en una Zona Metropolitana (NMPZM) queda como sigue:

$$NMPZM_p = 1/\sum p_i^2$$

Donde  $p$  es el tamaño poblacional de los municipios que conforman la zona. La aplicación de la fórmula arroja una media de 2.58, así como valores mínimos de uno (para zonas de un solo municipio) y un máximo de 28.34 para el caso de la interestatal del Valle de México. A partir de lo anterior se identifican cinco tipos de zonas metropolitanas:

1. Unicentral: cuenta únicamente con un municipio relevante. Dependiendo del número de municipios totales que la conforman puede subclasificarse como única, dual o múltiple.
2. Bicentral: con dos municipios relevantes, puede ser homogénea o múltiple, dependiendo de si el número de municipios que la conforman supera o no el resultado de multiplicar el NMPZM por dos.

- 116
3. **Multicentral:** se trata de zonas que presentan tres o cuatro municipios preponderantes, pueden subclasificarse en homogéneas o dispersas, también dependiendo de si el número de municipios que las integran supera o no el resultado de multiplicar el NMPZM por dos.
  4. **Fragmentada:** se caracterizan por tener cinco o hasta 10 municipios con altos niveles de influencia.
  5. **Atomizada:** es el caso de zonas metropolitanas muy complejas tanto por el número de

Cuadro 7

TIPOLOGÍA DE ZONAS METROPOLITANAS A PARTIR DEL NÚMERO DE MUNICIPIOS PREPONDERANTES

Tipo	NMPZM	Subtipo	Municipios integrantes	Casos
Unicentral	De 1 a 1.99	Única	1	16
		Dual	2	20
		Múltiple	3 a 5	9
		Fragmentada	6 o más	1
		Subtotal		46
Bicentral	De 2 a 2.99	Homogénea	$NMPZM * 2 > \text{Mun. totales}$	8
		Múltiple	$NMPZM * 2 < \text{Mun. totales}$	5
		Subtotal		13
Multicentral	De 3 a 4.99	Homogénea	$NMPZM * 2 > \text{Mun. totales}$	7
		Dispersa	$NMPZM * 2 < \text{Mun. totales}$	2
		Subtotal		9
Fragmentada	De 5 a 10.99	Subtotal		5
Atomizada	Igual o mayor a 11	Subtotal		1
Total				74

Cuadro 8

CLASIFICACIÓN DE LAS 74 ZONAS METROPOLITANAS CON BASE EN EL NÚMERO DE MUNICIPIOS PREPONDERANTES

Zona metropolitana	Entidad/es	Mun. integrantes	NMPZM	Tipo de ZM
Aguascalientes	Aguascalientes	3	1.39	Unicentral-múltiple
Ensenada	Baja California	1	1	Unicentral-único
Mexicali	Baja California	1	1	Unicentral-único
Tijuana	Baja California	3	1.25	Unicentral-múltiple
La Paz	Baja California Sur	1	1	Unicentral-único
Campeche	Campeche	1	1	Unicentral-único
La Laguna	Coahuila-Durango	5	2.92	Bicentral-homogénea

Continúa...

Zona metropolitana	Entidad/es	Mun. integrantes	NMPZM	Tipo de ZM
Monclova-Frontera	Coahuila	4	2.16	Bicentral-homogénea
Piedras Negras	Coahuila	2	1.36	Unicentral-dual
Saltillo	Coahuila	3	1.29	Unicentral-múltiple
Colima-Villa de Álvarez	Colima	5	2.99	Bicentral-homogénea
Tecomán	Colima	2	1.45	Unicentral-dual
Tapachula	Chiapas	1	1	Unicentral-único
Tuxtla Gutiérrez	Chiapas	5	1.78	Unicentral-múltiple
Chihuahua	Chihuahua	3	1.09	Unicentral-múltiple
Delicias	Chihuahua	2	1.55	Unicentral-dual
Hidalgo del Parral	Chihuahua	2	1.09	Unicentral-dual
Juárez	Chihuahua	1	1	Unicentral-único
Valle de México	Ciudad de México- Hidalgo-México	76	28.34	Atomizada
Durango	Durango	1	1	Unicentral-único
Celaya	Guanajuato	4	2.03	Bicentral-homogénea
Guanajuato	Guanajuato	1	1	Unicentral-único
León	Guanajuato	2	1.24	Unicentral-dual
Moroleón-Uriangato	Guanajuato	2	1.98	Unicentral-dual
San Francisco del Rincón	Guanajuato	2	1.92	Unicentral-dual
Acapulco	Guerrero	2	1.19	Unicentral-dual
Chilpancingo	Guerrero	2	1.36	Unicentral-dual
Pachuca	Hidalgo	7	2.99	Bicentral-múltiple
Tula	Hidalgo	5	3.28	Multicentral-homogénea
Tulancingo	Hidalgo	3	2.14	Bicentral-homogénea
Guadalajara	Jalisco	10	4.80	Multicentral-dispersa
Ocotlán	Jalisco	3	2.35	Bicentral-homogénea
Puerto Vallarta	Jalisco-Nayarit	2	1.84	Unicentral-dual
Tianguistenco	México	6	3.47	Multicentral-homogénea
Toluca	México	16	5.13	Fragmentada
La Piedad-Pénjamo	Guanajuato-Michoacán	2	1.93	Unicentral-dual
Morelia	Michoacán	3	1.33	Unicentral-múltiple
Zamora	Michoacán	2	1.63	Unicentral-dual
Cuatla	Morelos	6	3.81	Multicentral-homogénea
Cuernavaca	Morelos	8	4.53	Multicentral-homogénea
Tepic	Nayarit	2	1.27	Unicentral-dual

Continúa...

Zona metropolitana	Entidad/es	Mun. integrantes	NMPZM	Tipo de ZM
Monterrey	Nuevo León	18	8.07	Fragmentada
Oaxaca	Oaxaca	24	5.22	Fragmentada
Tehuantepec	Oaxaca	5	2.59	Bicentral-homogénea
Puebla-Tlaxcala	Puebla-Tlaxcala	39	3.33	Multicentral-dispersa
Tehuacán	Puebla	2	1.16	Unicentral-dual
Teziutlán	Puebla	2	1.62	Unicentral-dual
Querétaro	Guanajuato-Querétaro	5	2.10	Bicentral-múltiple
Cancún	Quintana Roo	2	1.05	Unicentral-dual
Chetumal	Quintana Roo	1	1	Unicentral-único
Rioverde	San Luis Potosí	2	1.78	Unicentral-dual
San Luis Potosí	San Luis Potosí	3	1.73	Unicentral-múltiple
Culiacán	Sinaloa	1	1	Unicentral-único
Mazatlán	Sinaloa	1	1	Unicentral-único
Guaymas	Sonora	2	1.63	Unicentral-dual
Hermosillo	Sonora	1	1	Unicentral-único
Nogales	Sonora	1	1	Unicentral-único
Villahermosa	Tabasco	2	1.39	Unicentral-dual
Ciudad Victoria	Tamaulipas	1	1	Unicentral-único
Matamoros	Tamaulipas	1	1	Unicentral-único
Nuevo Laredo	Tamaulipas	1	1	Unicentral-único
Reynosa	Tamaulipas	2	1.38	Unicentral-dual
Tampico	Tamaulipas-Veracruz	5	3.98	Multicentral-homogénea
Tlaxcala-Apizaco	Tlaxcala	19	10.60	Fragmentada
Acayucan	Veracruz	3	1.77	Unicentral-múltiple
Coatzacoalcos	Veracruz	3	1.29	Unicentral-múltiple
Córdoba	Veracruz	4	2.22	Bicentral-homogénea
Minatitlán	Veracruz	6	3.16	Multicentral-homogénea
Orizaba	Veracruz	13	7.20	Fragmentada
Poza Rica	Veracruz	5	3.66	Multicentral-homogénea
Veracruz	Veracruz	6	2.09	Bicentral-múltiple
Xalapa	Veracruz	9	2.37	Bicentral-múltiple
Mérida	Yucatán	11	1.61	Unicentral-fragmentada
Zacatecas-Guadalupe	Zacatecas	5	2.46	Bicentral-múltiple

Fuente: elaboración propia con base en Sedatu et al. (2018).

municipios que las constituyen como por el

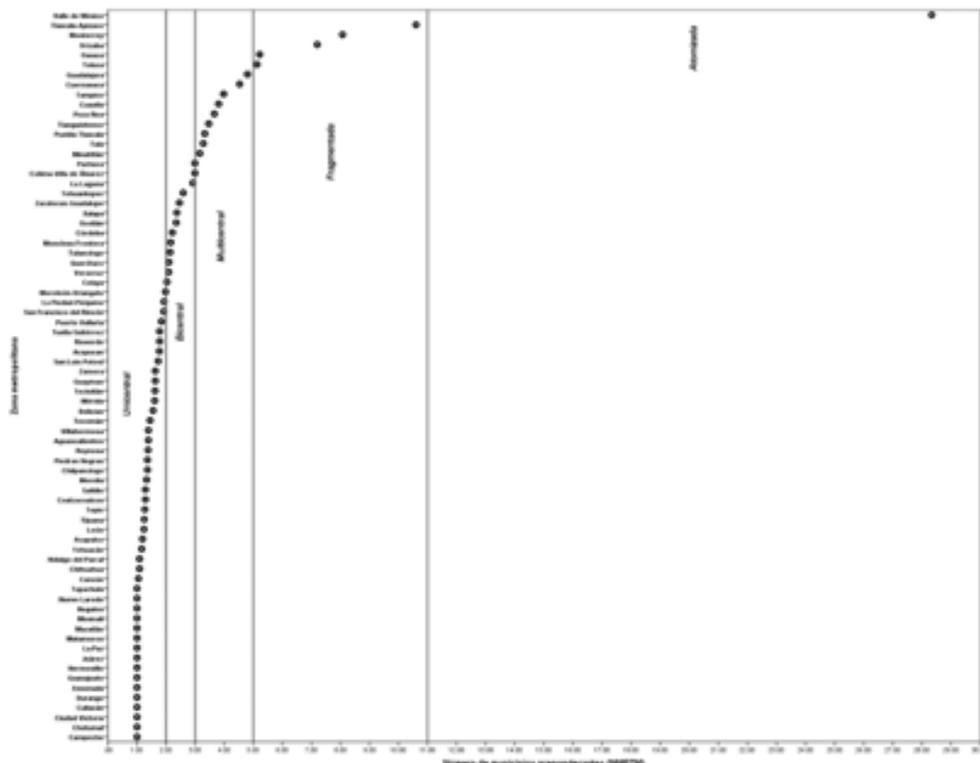
peso político con que cuentan diversos municipios y sus autoridades.

A continuación se clasifica cada una de las 74 zonas metropolitanas de México con base en lo anterior:

de las zonas del país son unicentrales (46 casos), lo que muestra la fuerte influencia de un solo

Gráfica 3

NÚMERO DE MUNICIPIOS PREPONDERANTES POR ZONA METROPOLITANA



Fuente: elaboración propia con base en Sedatu *et al.* (2018).

La diversidad de las zonas metropolitanas y la propuesta de agrupación que se realiza con base en el índice de preponderancia municipal puede observarse en la siguiente gráfica:

La propuesta de clasificación permite tener una idea de la fragmentación política de las zonas metropolitanas y con ello también una idea de la dimensión política de cada una de ellas. Como puede observarse en la gráfica, la mayoría

municipio, sin importar si la zona se conforma por uno o hasta 11 municipios, como en el caso de Mérida.

El caso contrario es una zona metropolitana como la del Valle de México, calificada aquí como atomizada, en la que pueden identificarse, de acuerdo con el índice propuesto, 28 municipios preponderantes, esto es, un elevado número de actores disputándose la toma de

decisiones y los recursos asignados con una perspectiva metropolitana.

Con la propuesta se tienen entonces cinco conjuntos cuyas zonas metropolitanas integrantes pueden considerarse comparables y podría constituir la justificación para seleccionar casos para trabajos posteriores: 46 zonas unicentrales, 13 bicentrales, nueve multicentrales, cinco fragmentadas y una atomizada.

## CONCLUSIONES

Existe una cada vez más amplia literatura sobre zonas metropolitanas en el país. Sin embargo, existen dos rutas en las que resta profundizar un poco más: el aspecto electoral y el ejercicio del poder. Lo anterior resulta relevante no sólo para la comprensión de estas zonas en sí mismas, sino también porque su examen puede consolidar el conocimiento que han venido generando los estudios que se han propuesto romper con el sesgo nacional y han empezado a desarrollar análisis sobre el ámbito subnacional.

Para ir subsanando los vacíos advertidos es importante contar con descripciones, indicadores, índices y clasificaciones que permitan dar cierto orden y contribuyan a la simplificación de un fenómeno tan complejo como el de las zonas metropolitanas. Se trata de insumos necesarios para superar una etapa del estudio de los territorios metropolitanos en la que se han privilegiado los trabajos ideográficos y las comparaciones de pocos casos.

La complejidad de las zonas metropolitanas es innegable, como lo es también la necesidad de estudiarlas en su conjunto. De ahí la importancia de plantear formas de clasificación, como se hace aquí, que permitan la simplificación cognitiva, que reduzcan la complejidad de lo político y que faciliten el procesamiento de información.

En el presente documento se presentaron dos índices que agrupan en varios conjuntos a la

totalidad de las zonas metropolitanas de acuerdo con características en común. El Índice de Relevancia del Voto Metropolitano permite estimar la diferencia en el peso electoral que pueden poseer las zonas metropolitanas; uno de los principales hallazgos es que aún restan entidades federativas en las que su control político-electoral no requiere necesariamente predominio en sus zonas urbanas más importantes, destacadamente los casos de Oaxaca, Chiapas, Zacatecas y Michoacán. Un hallazgo más es que las zonas metropolitanas pueden ser relevantes en lo electoral, pero esa relevancia puede concentrarse en algunos o diversos territorios.

El Número de Municipios Preponderantes en una Zona Metropolitana, por otro lado, establece cinco tipos de zonas a partir de la estimación que puede hacerse del peso político con que cuentan cada uno de los municipios que las conforman, partiendo desde la unicentralidad y la bicentralidad, hasta llegar a la multicentralidad, la fragmentación e incluso la atomización. Uno de los aportes de este índice es establecer la cantidad de municipios, y sus autoridades, que resulta tienen mayor influencia en la toma de decisiones gubernamentales que necesariamente afectan al resto de los territorios que conforman una zona metropolitana. Queda claro que hay zonas cuyo control puede ser disputado por dos centros de poder, así como que una zona con cuantiosos municipios no se traduce en todos los casos en una zona con una diversidad de territorios y actores políticos igualmente relevantes.

Este trabajo intenta un efecto detonante más que hacer aportes conclusivos. Valora los esfuerzos por generar herramientas metodológicas que contribuyan a una mejor clasificación y selección de casos en materia de zonas metropolitanas, insumos cuyo pulimiento es indispensable para trabajos futuros que tengan por objetivo la comprensión de los procesos democráticos en general, y de los políticos, electorales y gubernamentales en lo particular.

## REFERENCIAS

1. Aguilar López, Jesús (2017), “Construcción de la identificación partidaria de la juventud en México”, en Silvia Gómez Tagle (coord.), *La cultura política de los jóvenes*, México, El Colegio de México, pp. 157-220.
2. Anduiza Perea, Eva, Ismael Crespo Martínez y Mónica Méndez Lago (2009), *Metodología de la ciencia política*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas.
3. Aranda Vollmer, Rafael (2004), *Poliarquías urbanas: competencia electoral en las ciudades y zonas metropolitanas de México*, México, Miguel Ángel Porrúa / Instituto Federal Electoral / Cámara de Diputados.
4. Arellano Ríos, Alberto (2018), “La coordinación metropolitana en México: un balance desde la política pública”, en Omar Ernesto Roque Bernal y José David Calderón García (coords.), *Problemáticas urbanas en México. Transformaciones territoriales, retos y perspectivas desde el ámbito local*, México, Universidad de la Ciénega del Estado de Michoacán de Ocampo, pp. 35-52.
5. Batthyány, Karina y Mariana Cabrera (coords.) (2011), *Metodología de la investigación en Ciencias Sociales. Apuntes para un curso inicial*, Uruguay, Universidad de la República.
6. Borja, Jordi (1993), “Un reto a la democracia: el gobierno de las áreas metropolitanas”, en *Secuencia*, núm. 25, México, Instituto Mora, pp. 139-158.
7. Boudreau, Julie-Anne (2017), *Global urban politics. Informalization of the State*, Cambridge, Polity.
8. Cárdenas Gómez, Erika Patricia (2014), “Dinámicas demográficas en tres zonas metropolitanas de México: Acapulco, Cancún y Puerto Vallarta”, en *Espacios Públicos*, vol. 17, núm. 40, Toluca, UAEM, Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública, pp. 69-93.
9. Covarrubias Gaitán, Francisco (2013), “Territorio y metrópolis, como factores del desarrollo”, en *Revista de Administración Pública*, vol. XLVIII, núm. 2, México, INAP, pp. 41-56.
10. Eibenschutz Hartman y Ligia González García de Alba (coords.) (2009), *El legislativo ante la gestión metropolitana*, México, Cámara de Diputados / UAM / Miguel Ángel Porrúa.
11. Gerring, John (2014), *Metodología de las ciencias sociales*, Madrid, Alianza Editorial.
12. Graizbord, Boris (1993), “El comportamiento electoral en la megalópolis”, en *Estudios demográficos y urbanos*, vol. 8, núm. 3 (24), México, El Colegio de México, pp. 641-654.
13. INE (Instituto Nacional Electoral) (2018), “Lista nominal de electores a nivel nacional y por municipio, utilizada en el proceso electoral federal del 1 de julio de 2018”, México. Respuesta a solicitud de información con número de folio 2210000374218.
14. King, Gary, Robert Keohane y Sidney Verba (2000), *El diseño de la investigación social. La inferencia científica en los estudios cualitativos*, Madrid, Alianza Editorial.
15. Kunz Bolaños, Ignacio Carlos y Gerardo González Herrera (2019), “¿Es posible la gobernación metropolitana en México?”, en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, año LXIV, núm. 235, México, UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, pp. 463-494.
16. Laakso, Markku y Rein Taagepera (1979), “Effective number of parties: a measure with application to West Europe”, en *Comparative Political Studies*, núm. 12, California, Sage, pp. 3-27.

17. Landman, Todd (2011), *Política comparada. Una introducción a su objeto y métodos de investigación*, Madrid, Alianza Editorial.
18. Lazarsfeld, Paul (1985), “De los conceptos a los índices empíricos”, en Raymond Boudon y Paul Lazarsfeld, *Metodología de las Ciencias Sociales*, Barcelona, Laia, pp. 35-46.
19. López Roldán, Pedro (1996), “La construcción de tipologías: metodología de análisis”, en *Papers. Revista de Sociología*, núm. 48, Barcelona, Universidad Autónoma de Barcelona, pp. 9-29.
20. Manheim, Jarol (1988), “De lo abstracto a lo concreto: operacionalización y medición”, en Jarol Manheim y Richard Rich, *Análisis político empírico: métodos de investigación en Ciencia Política*, Madrid, Alianza Universidad, pp. 67-97.
21. Moreno Pérez, Salvador (2016), “Conformación política actual en la Megalópolis. Representación dividida”, en *Reporte CESOP*, núm. 97, México, Cámara de Diputados, pp. 44-52.
22. Perló Cohen, Manuel (2018), “El futuro de las principales zonas metropolitanas”, en Manuel Perló Cohen y Silvia Inclán Oseguera (coords.), *El futuro de México al 2035. Una visión prospectiva*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, pp. 61-105.
23. Pérez, Pedro (2014), “El gobierno metropolitano como gobernabilidad: entre la autorregulación y la orientación política”, en *Economía, Sociedad y Territorio*, vol. XIV, núm. 45, Zinacantepec, El Colegio Mexiquense, pp. 523-548.
24. Pradilla Cobos, Emilio (coord.), *Zona Metropolitana del Valle de México: las políticas urbanas metropolitanas*, México, UAM.
25. Ramírez Jaramillo, Juan Carlos y Rafael Parra-Peña (2013), *Metrópolis de Colombia: aglomeraciones y desarrollo*, Bogotá, CEPAL.
26. Ramírez Kuri, Patricia (coord.) (2013), *Las disputas por la ciudad. Espacio social y espacio público en contextos urbanos de Latinoamérica y Europa*, México, UNAM, Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad / Miguel Ángel Porrúa.
27. Ramírez Velázquez, Blanca Rebeca (2011), “Espacio y política en el desarrollo territorial”, en *Economía, Sociedad y Territorio*, vol. XI, núm. 37, Zinacantepec, El Colegio Mexiquense, pp. 553-573.
28. Reveles Vázquez, Francisco (2018), “Introducción”, en Francisco Reveles Vázquez (coord.), *Democracia local en la Ciudad de México: la experiencia de los órganos delegacionales*, México, UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales / Gernika.
29. Rosique Cañas, José Antonio (2014), *Megalópolis ingobernables: más allá de las revoluciones urbanas*, México, UAM.
30. Sartori, Giovanni (1970), “Concept misformation in comparative politics”, en *The American Political Science Review*, vol. LXIV, núm. 4, Cambridge, American Political Science Association.
31. Sartori, Giovanni (2000), *La política. Lógica y método en las ciencias sociales*, México, Fondo de Cultura Económica.
32. Sedatu (Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano), Conapo (Consejo Nacional de Población) e INEGI (Instituto Nacional de Estadística y Geografía) (2018), *Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2015*, México.
33. Sedesol (Secretaría de Desarrollo Social), Conapo (Consejo Nacional de Población) e INEGI (Instituto Nacional de Estadística y Geografía) (2012), *Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2010*, México.

34. Suárez-Cao, Julieta, Margarita Batlle y Laura Wills-Otero (2017), “El auge de los estudios sobre la política subnacional latinoamericana”, en *Colombia Internacional*, núm. 90, Bogotá, Universidad de los Andes, Facultad de Ciencias Sociales, pp. 15-34.
35. Ugalde, Vicente (2007), “Sobre el gobierno en las zonas metropolitanas de México”, *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 22, núm. 2, México, El Colegio de México, pp. 443-460.
36. Unikel, Luis (1976), *El desarrollo urbano de México: diagnóstico e implicaciones futuras*, México, El Colegio de México.

# **Análisis de la paridad e igualdad política en dos estados panistas: Guanajuato y Puebla**

Political equality in two panistas states: Guanajuato and Puebla

Fecha de recepción: 05 de febrero de 2019

Fecha de aceptación: 17 de enero de 2020

*Ma. Aidé Hernández García\**  
*Patricia Fabiola Coutiño Osorio*

## **RESUMEN**

La paridad en la postulación de candidaturas se alcanzó en la reforma de 2014 en México, sin embargo, a nivel subnacional el desarrollo jurídico no se traduce en igualdad política, pues no se ha logrado cuantitativamente, ni cualitativamente en Guanajuato y Puebla; es decir, no sólo no se ha llegado al 50% de representación femenina, sino además, en el trabajo legislativo se observa un trato diferenciado entre hombres y mujeres, porque a las diputadas se les relega de los puestos estratégicos en ambos Congresos, lo cual refleja la discriminación derivada de la asignación de roles de género, a consecuencia de la cultura patriarcal. Esta discriminación, como puede observarse en los resultados que presentamos en este estudio, no está relacionada con un partido, sino con las élites partidarias. Para comprobarlo analizamos datos y realizamos entrevistas profundas a diputadas y diputados de Puebla y Guanajuato, de las legislaturas LIX y LXIII, respectivamente.

**PALABRAS CLAVE:** género, trabajo legislativo, desigualdad, cultura patriarcal.

## **ABSTRACT**

Parity in Mexico was achieved in the 2014 reform, but nevertheless, legal development has not materialized in political equality, fundamentally at the local level. The central argument is that, although the regulations are aimed at strengthening equality in the representation, it has not been achieved quantitatively neither qualitatively in Guanajuato and Puebla that is, 50% of female representation is not yet reached, in addition, in the legislative work a differentiated treatment between men and women is observed, because the female deputies are relegated from the strategic positions in both Congresses, which has reflected the discrimination derived from the assignment of gender roles, as a result of the patriarchal culture. This discrimination, as it can be observed in the results of the study, is not related to a party, but with the party elites. To verify this, we analyse data and conduct in-depth interviews to deputies of both genders of Puebla and Guanajuato, of the LIX and LXIII legislatures.

**KEY WORDS:** gender, legislative work, inequality, patriarchal culture.

\*Universidad de Guanajuato, México. Correo-e de contacto: maaaide@hotmail.com

## INTRODUCCIÓN

Es innegable que la participación política de las mujeres en México ha tenido un impulso importante a través de los cambios normativos realizados sobre todo en las dos últimas décadas, no obstante, la realidad demuestra el difícil camino por el que han transitado, tanto para acceder a los cargos públicos, como para desempeñarse en ámbitos de representación a nivel estatal y municipal. Ciertamente, la institucionalización, tanto de la cuota como de la paridad de género institucionalizada en la reforma político-electoral de 2014, dan cuenta de los avances legislativos más significativos en la materia, aunque en el ámbito práctico quedan muchas cuestiones por resolver, debido a la formación cultural que aún reproduce prácticas como el machismo que caracterizan, no sólo a nuestro imaginario colectivo, sino trastocan ámbitos como el desempeño legislativo marcado aún por criterios patriarcales, según se demuestra en esta investigación.

Así, este trabajo presenta el análisis y comparación del trabajo legislativo en dos entidades federativas, Guanajuato y Puebla, después de la reforma constitucional en materia de paridad de género (50/50); ubicadas en el centro del país y ambas eran gobernadas por Acción Nacional. La hipótesis que sirve de eje a esta investigación es que a pesar de que la ley establece una acción afirmativa de género 50/50, no hay una igualdad en la representación, ésta no se logra cuantitativamente, ni cualitativamente en Guanajuato y Puebla, es decir, no hay un 50% de la representación femenina después de la elección de 2014, además, en el trabajo legislativo, se observa un trato diferenciado entre

hombres y mujeres, pues a ellas se les discrimina con base en una asignación patriarcal de los roles de género y se le relega de los puestos estratégicos en estos dos Congresos que estudiamos. Pero además esta discriminación, como veremos, no tiene que ver con un partido político, sino con las élites partidarias.<sup>1</sup>

Lo anterior, da cuenta de que para lograr la igualdad política no sólo es necesario el cambio legal sino fundamentalmente cultural, por lo que la apertura de los líderes de los partidos políticos en los estados es indispensable para que la paridad de género se refleje en una representación equitativa. La comprobación de nuestro argumento se hace a partir del análisis de la representación de la mujeres en los Congresos de Puebla y Guanajuato, en las legislaturas LIX y LXIII, respectivamente, así como los perfiles diversificados entre diputados y diputadas: edad, nivel educativo y experiencia política; la distribución del poder, ya que los diputados conservan los cargos relevantes en el Congreso (Junta de Gobierno) y las comisiones estratégicas; finalmente, se revisan las agendas legislativas diferenciadas entre los géneros, lo que permite identificar que aún se continúan asignando a las mujeres temas relacionados con su rol de género.

Para ello recurrimos a una metodología mixta que combina la revisión histórico-jurídica, además de la utilización de bases de datos proporcionados por ambos Congresos estatales, y presentamos el análisis cualitativo derivado de las entrevistas semiestructuradas que se aplicaron en cada uno de los casos de estudio, lo cual ha aportado información de primera fuente a este trabajo. En la LXIII Legislatura del Congreso de

<sup>1</sup> En este caso nos referimos a élites partidarias desde la interpretación de Robert Michels (2001, 37-38) en el sentido de que éstas priorizan intereses especiales de grupo, pues la minoría en cualquier organización determina sus decisiones en función del autointerés que se expresa, al interior de las organizaciones políticas, tanto en la designación de candidaturas, como en la asignación de las tareas legislativas del modo más conveniente a la élite del partido. En este contexto también es que tiene sentido la Ley de Hierro de la Oligarquía.

Guanajuato se entrevistaron a 11 diputadas y a 6 diputados;<sup>2</sup> de la LIX Legislatura del Congreso del estado de Puebla fueron entrevistados 12 legisladores, 7 mujeres y 5 hombres.<sup>3</sup>

## LA LUCHA POR LA IGUALDAD POLÍTICA EN MÉXICO

Antes de abordar este tema es preciso establecer la distinción entre sexo, género y perspectiva de género, dado que son conceptos que erróneamente se han utilizado como sinónimos, lo cual propicia errores, para ello, resultan importantes las aportaciones de la teoría feminista, pues con perspectiva crítica amplió la discusión académica al plantear las diversas maneras que adquiere el significado del cuerpo en un entorno perceptivo estructurado por el género, dado que implica un gran problema no distinguir el ámbito psíquico del ámbito de lo social, de ahí que el género hoy tenga una acepción más acertada, al entenderse como “conjunto de prácticas, creencias, representaciones y prescripciones sociales que surgen entre los integrantes de un grupo humano en función de una simbolización de la diferencia anatómica entre hombres y mujeres (Lamas, 2000: 3-4).

Esto da cuenta de la relevancia que adquieren aspectos como la cultura, el entorno, el tiempo, es decir, el momento histórico que se vive, pues el género se constituye a partir de estos elementos, que dan configuración a lo que significa ser hombre o mujer en un contexto social, de ahí, y para bien de la humanidad, surgió la perspectiva de género, desde el movimiento feminista, que tiene la firme intención de aportar a la construcción subjetiva y social mediante una nueva propuesta que parte de dar un nuevo significado a la historia, la sociedad, la cultura y la política, desde las mujeres y con las mujeres (Lagarde, 1996: 13-16).

Gracias a tales aportaciones, la perspectiva de género ganó terreno, de ahí que la igualdad de género se asuma actualmente como un compromiso de las naciones que tiene su origen en la IV Conferencia Internacional sobre la Mujer, realizada en 1995, de la que resultó la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing, documento que insta a tomar las medidas necesarias por los organismos internacionales, Estados miembros y sociedad civil para cumplir con tal objetivo, de acuerdo con la Organización de las Naciones Unidas (ONU Mujeres, 2019).

Ahora bien, en ese sentido, toma relevancia la ciudadanía, pues la lucha de las mujeres para acceder al poder político mediante esta vía lleva alrededor de 200 años en México. Así, la acepción contemporánea de la ciudadanía está fundada sobre la evolución de los derechos (civiles, políticos y sociales) y se vincula al desarrollo del capitalismo, así como a la división del trabajo en el contexto del Estado moderno, es decir, propone un modelo de ciudadanía universal, a manera de estatus otorgado por un Estado a los miembros que tienen pleno derecho, lo cual implica no sólo la titularidad de un conjunto de derechos, sino el cumplimiento de obligaciones con el fin de preservar la comunidad a la que se pertenece (Marshall, 1949: 302-304).

Si bien, desde el siglo XV escritoras como Christine de Pisan apoyaban firmemente la idea de igualdad, sería el movimiento feminista condición determinante para lograr la consolidación de las aspiraciones de ejercer una ciudadanía plena, expresada en sus decisiones, en sus acciones en el espacio público y también en el ejercicio de otros derechos. Una de las mujeres que, sin duda

<sup>2</sup> Las entrevistas se realizaron en distintas fechas comprendidas entre abril y junio de 2017.

<sup>3</sup> Las entrevistas se realizaron de mayo a septiembre de 2017.

inspiró a muchas otras fue De Gouges (1791), quien afirma que:

La ley debe ser la expresión de la voluntad general; todas las ciudadanas y los ciudadanos deben participar en su formación personalmente o por medio de sus representantes. Debe ser la misma para todas las ciudadanas y todos los ciudadanos, por ser iguales a sus ojos, deben ser igualmente admisibles a todas las dignidades, puestos y empleos públicos, según sus capacidades y sin más distinción que la de sus virtudes y sus talentos.

Al respecto, otra mujer que dio impulso a un nuevo pensamiento que configuraba la deuda que tenía el Estado con el género femenino, desde finales del siglo XVIII planteó:

Después de haber interrogado a la historia y observado el mundo (...) he debido admitir (...) una de estas dos cosas: o bien existen diferencias naturales (...) entre los hombres, o bien la civilización que el mundo ha desarrollado hasta ahora se ha mostrado muy parcial (Wollstonecraft, 1977: 29).

Esta interrogante era resultado de la reflexión derivada de la situación de sus compañeras, cuya deplorable situación era provocada por la falta de educación, de ahí la crítica que realiza al sistema que configuraba una enseñanza basada en la sumisión.

En el caso de México, la reivindicación de la universalidad del sufragio fue diacrónica en el espacio federal y local, y es, sobre todo durante el tercer tercio del siglo XIX en donde identificamos claras acciones orientadas a impulsar la igualdad política de la mujer.

Por otra parte, quienes escribieron la historia marginaron el protagonismo de mujeres, quienes, desde el proceso de emancipación, lucharon por

cambiar las condiciones sociales, y de alguna forma, esto evidenciaba sus aspiraciones hacia la construcción de un mundo más equitativo entre los géneros. Por hacer una breve mención, en Guanajuato tenemos a María Ricarda Rosales, esposa de Mariano Abasolo, quien se incorporó al ejército insurgente, pero una vez descubierto fue condenado a muerte, aunque gracias a la intervención de su esposa que utilizó su gran fortuna, fue sentenciado a encarcelamiento perpetuo fuera de México. Ricarda fue detenida en 1814 en la batalla del Maguey, trasladada a la ciudad de México, y encarcelada en los espacios destinados a los detenidos por la Inquisición, pero Leona Vicario apoyó en su liberación.

En el estado de Hidalgo destaca Altigracia Mercado conocida como la “Heroína de Huichapan”, quien financió un pequeño ejército y lo condujo para luchar por la libertad, combatió a los realistas con fiereza y valentía hasta que fue aprisionada (Ortega, 2011).

Muy pronto, pues estamos hablando de 1824, las mujeres trataron de impulsar el reconocimiento a sus derechos políticos por la vía institucional, así que ese año, en el estado de Zacatecas se dirigieron al Poder Legislativo mediante una carta que exigía su reconocimiento como ciudadanas, aunque la gestión no prosperó.

Pero la participación de las mujeres como insurgentes quedó en el olvido histórico, al igual que sus luchas al interior de sus regiones, por ejemplo, cientos de mujeres participaron durante las batallas serranas opuestas a la represión ejercida en contra de las comunidades autónomas en el último tercio del siglo XIX. La construcción de una visión de buena sociedad, caracterizada por Stacey, como el “patriarcado democrático” (Fowler y Kay, 2003), reflejó el sentido de responsabilidad de las mujeres hacia su comunidad, y aun así, fueron marginadas del reparto agrario.

En ese sentido, la participación de las mujeres en los diversos movimientos refleja que estaban luchando por la reivindicación de sus derechos civiles, políticos y sociales, pues éste era el principal motivo que las impulsaba. Si bien, la presencia de las mujeres en el movimiento revolucionario se observa, tanto en el sustento de los cuerpos militares, como en la difusión de las causas que motivaron el enfrentamiento, también pedían la institucionalización del divorcio, la universalización del sufragio y el reconocimiento de los derechos laborales, entre otras cuestiones, así que fue hasta el siglo XX cuando lograron los primeros éxitos en materia de derechos políticos, aunque desde el último tercio del siglo XIX, diversas mujeres ya habían realizado gestiones para reivindicar algunos derechos, pero no los consiguieron debido a la configuración ideológica basada en el pensamiento machista de la época, gracias al porfiriato y los estereotipos que éste afianzó durante su periodo.

Un primer referente es que en 1906 la organización “Admiradoras de Juárez”, creada por María Zandoval de Zarco, primera mujer en obtener el título de Abogada, exigió el reconocimiento de su derecho a votar. Posterior a ello, se formaron agrupaciones de mujeres que respaldaron a Madero, entre ellas el club femenino antireeleccionista, “Hijas de Cuauhtémoc”, quienes después de los comicios presidenciales de 1910 protestaron por el fraude y exigieron el sufragio universal. Pocos años después, un evento sumamente significativo tuvo curso en 1916 con la organización del primer Congreso Feminista, impulsado por Salvador Alvarado, Gobernador de Yucatán. Entre sus organizadoras resaltan Consuelo Zavala, Dominga Canto, Adolfinia Valencia de Ávila,

María Luisa Flota, Beatriz Peniche, Amalia Gómez, Piedad Carrillo Gil, Isolina Pérez Castillo, Elena Osorio, Fidelia González, Candelaria Villanueva, Lucrecia y Adriana Badillo, Rosina Magaña y Consuelo Andrade, de acuerdo con Comunicación e Información de la Mujer A.C. (CIMAC, 2004). Sin duda, este precedente explica por qué hasta 1916, en el contexto de la revolución constitucionalista, las tres primeras entidades federativas que impulsaron una reforma para establecer derechos políticos, tanto para hombres como para mujeres, fueron Chiapas, Tabasco y Yucatán.

Pero a pesar del movimiento feminista y de las revolucionarias sobresalientes, tales como las serdanistas en Puebla,<sup>4</sup> que lucharon por sus derechos, la Constitución de 1917 no los contempló, pues en el discurso se señaló, “(...) las mujeres no sienten la necesidad de participar en los asuntos públicos, como lo demuestra la falta de todo movimiento colectivo en este sentido” (Tuñón, 2008: 324). No obstante, sus luchas ya habían causado un efecto de arrastre, que no era concesión de los hombres, como argumentaría el discurso oficial. En 1922, sería la Constitución yucateca, documento vanguardista al ser el primero en reconocer el derecho a las mujeres de votar y ser electas no sólo en elecciones municipales; en 1923, San Luis Potosí amplió los derechos políticos de las mujeres, para que pudieran participar en los comicios municipales de 1924 y en las elecciones ordinarias de 1925, con el requisito de estar alfabetizadas y no pertenecer a asociación religiosa; en 1925 Chiapas reconoció la ciudadanía de la mujer al establecer como condición tener 18 años cumplidos, lo cual implicó la igualdad de derechos políticos. Puebla dio un avance importante con la reforma constitucional de 1936 reconoció la ciudadanía para los varones y

<sup>4</sup> Un importante grupo de mujeres encabezadas por Carmen Serdán lucharon por la causa revolucionaria, misma que aprovecharon para exigir el reconocimiento de sus derechos, lamentablemente fueron reprimidas posterior al asesinato de los hermanos Serdán (Coutiño, 2010).

mujeres poblanos mayores de 18 años, a condición de ser casados, en caso contrario contar con 21 años de edad; y así sucesivamente, cada entidad adecuó su normatividad constitucional.

Pero el desarrollo legal a nivel local fue muy distinto al federal, de modo que en 1937 Lázaro Cárdenas propuso una iniciativa para reformar el artículo 34 de la Constitución, con el fin de universalizar el sufragio, y pese a haberse aprobada por el Poder Legislativo, nunca se publicó, por tanto, quedó sin vigencia, la clase política señalaba que, en el tema del ejercicio de los derechos políticos, los sacerdotes podrían influir en las mujeres.<sup>5</sup>

Ese mismo año Soledad Orozco, militante del PNR, fue designada como candidata a diputada por León, Guanajuato; Refugio García fue designada en Uruapan, Michoacán (Tuñón, 2008), pero la posibilidad de acceder realmente al poder político se retrasaría durante varias décadas. Pero veamos lo interesante de nuestros casos de estudio. El 18 de octubre de 1917 Luis Pablo Bustamante, diputado del distrito 1, en la ciudad de Guanajuato y Catarino Juárez, diputado del noveno distrito, impulsaron la iniciativa para reformar el artículo 21 que exigía a las mujeres saber leer y escribir, además de ser profesionistas o vivir de sus rentas derivadas de sus bienes inmuebles, para poder votar en las elecciones municipales (Cuevas y Reyes, 2013). Es decir, que se les condicionaba no sólo económicamente, sino a estar alfabetizadas. Sorprendentemente, hasta 1965 se institucionalizó el sufragio universal para todos los cargos de elección popular en Guanajuato, lo cual es reflejo del sentido conservador que ponderaba los roles de género y que dominó por un largo periodo.

En cambio, con una diferencia de 19 años respecto a Guanajuato, en Puebla hubo dos

reformas constitucionales en 1936, la primera, del 17 de marzo, en cuyo artículo 33 plasmó la ciudadanía para los varones y mujeres poblanos mayores de 18 años, a condición de ser casados, en caso contrario debían tener 21 años cumplidos de edad, con una limitante, las mujeres sólo podrían votar en elecciones municipales. Pero sólo unos meses después, la reforma del 13 de noviembre al mismo artículo contempló el sufragio universal, pues, a partir de esos comicios ya podrían votar para todos los cargos de elección popular en Puebla, esto marca una diferencia sustancial con la entidad guanajuatense que retrasó considerablemente el sufragio universal, y a pesar de ello, hoy cuenta con una representación femenina más equitativa, como veremos más adelante.

De conformidad con el desarrollo de los derechos políticos en Puebla, en las elecciones municipales de 1936, Antonia González se convirtió en la primera mujer regidora. En Guanajuato fue electa Virginia Soto en Dolores Hidalgo como primera alcaldesa hasta 1958, es decir, 22 años después que en Puebla. Cueva y Reyes (2015), al analizar el caso del retraso en el proceso de participación política de las guanajuatenses sostienen la idea de que no sólo los actores políticos eran indiferentes al desarrollo jurídico en favor de las mujeres, sino que tampoco hubo alguna movilización social que impulsara de manera consistente esta demanda.

En contraste, el desarrollo de los derechos políticos en el ámbito federal, fue hasta la reforma constitucional de 1947 que se estableció el derecho de las mujeres a participar, aunque únicamente en contiendas electorales municipales. El 17 de febrero de 1947 se publicó en el Diario Oficial la reforma al artículo 115 de la Constitución, durante

<sup>5</sup> En 1937 el presidente Lázaro Cárdenas envió una iniciativa de reforma al artículo 34 de la Constitución para reconocer el derecho al voto de las mujeres, a pesar de que fue aprobada por el congreso de la unión, la declaratoria para su vigencia nunca se llevó a cabo con el argumento de que el voto de las mujeres "podría verse influenciado por los curas".

la administración de Miguel Alemán, quien bien pudo impulsar el sufragio universal, pero no lo hizo, de ahí que fuera propuesta del Presidente Ruíz Cortines, mediante la reforma constitucional de 1953. Por tanto, a nivel local y federal se dieron cambios diferenciados, en el desarrollo de los derechos políticos de las mujeres. Por ejemplo, los primeros estados que impulsaron la participación de las mujeres fueron Chiapas, Tabasco y Yucatán (1916), seguidos de San Luis Potosí (1922), después Puebla (1936), y así sucesivamente, es decir, que el desarrollo jurídico fue del ámbito subnacional al nacional.

No obstante, de los cambios federales, a pesar de la ampliación de los derechos políticos,

las mujeres no tuvieron durante al menos cuatro décadas, verdaderas oportunidades para competir para todos los cargos de elección popular, pues la configuración al interior de las organizaciones políticas y las ideas conservadoras, obstaculizaron su acceso al poder.<sup>6</sup>

Fue hasta la segunda mitad del siglo pasado cuando a nivel internacional se realizaron las bases más importantes para garantizar mayor participación de las mujeres en la política, y México para no quedarse fuera de esta nueva ola firmó su participación en ellos. Esta serie de instrumentos legales se describen en el siguiente cuadro:

### Cuadro 1

#### MARCO LEGAL INTERNACIONAL QUE RESPALDA LA IGUALDAD ENTRE HOMBRES Y MUJERES

<i>Instrumento Internacional</i>	<i>Año</i>	<i>Contenido</i>
La Declaración Universal de los Derechos del Hombre	1948	Señala el principio de igualdad y la prohibición de toda forma de discriminación basada en el sexo, y establece el derecho de las personas a participar, en condiciones de igualdad, en la toma de decisiones políticas y acceder a las funciones de los asuntos públicos.
Convención de los Derechos Políticos de las Mujeres	1954	Plantea poner en práctica el principio de la igualdad de derechos de hombres y mujeres, enunciado en la Carta de las Naciones Unidas.
La Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial	1965	Plantea la política encaminada a eliminar la discriminación racial en todas sus formas y a promover el entendimiento entre todas las razas.
Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos	1966	Compromete a los Estados Parte a respetar y a garantizar a todos los individuos en su territorio y sujetos a su jurisdicción los derechos reconocidos en dichos instrumentos, sin distinción alguna de raza, idioma o sexo, nacionalidad, religión, lengua, opinión política.
Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales	1966	Compromete a los Estados Parte a respetar y a garantizar a todos los individuos en su territorio y sujetos a su jurisdicción los derechos reconocidos en dichos instrumentos, sin distinción alguna de raza, idioma o sexo, nacionalidad, religión, lengua, opinión política.
Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW)	1979	Tiene como objetivo eliminar la discriminación contra las mujeres y asegurar la igualdad entre mujeres y hombres.

*Continúa...*

<sup>6</sup> Por esa razón, las mujeres continuaron en su lucha, al exigir igualdad de condiciones para acceder al poder político, de ahí que promovieran la institucionalización de las cuotas de género y luego la paridad.

<i>Instrumento Internacional</i>	<i>Año</i>	<i>Contenido</i>
Resolución 1325. Aprobada por el Consejo de Seguridad de la ONU	2000	Reafirma el importante papel que tienen las mujeres en la prevención y solución de los conflictos, en la consolidación de la paz, y subraya la importancia de que participen en igualdad e intervengan plenamente en todas las iniciativas encaminadas al mantenimiento y fomento de la paz y la seguridad, así como la necesidad de aumentar su participación en los procesos de toma de decisiones en materia de prevención y solución de conflictos <sup>7</sup> (Vautravers y González, 2012: 111-131).

Hernández Téllez, por ejemplo, en un estudio señala que son tres aspectos los que determinan los obstáculos en ámbito municipal: la relación desigual entre candidatas y mujeres realmente electas, los ataques personales hacia las mujeres y la política de los partidos en relación con la equidad de género. Véase Vázquez García (2010: 111-154).

Fuente: Elaboración propia.

Sin embargo, esta presencia internacional no influyó en una mayor participación política de las mujeres en México y fue hasta la última década del siglo pasado que se concretó este desarrollo jurídico en las cuotas de género, primero fue 30/70, después 40/60, para finalmente concretar la paridad 50/50. Es así que, en 1996, en el artículo 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) se señaló la obligatoriedad de que los partidos consideraran, en sus estatutos, candidaturas a diputados y senadores sin exceder el 70% para un mismo género, así como la obligatoriedad de promover una mayor participación de las mujeres en la vida política del país.

Posteriormente, en 2008, el artículo 219 del COFIPE estableció, “de la totalidad de registro tanto de las candidaturas a diputados como de senadores, que presenten los partidos o las coaliciones ante el Instituto Federal Electoral (IFE), deberán integrarse con, al menos 40% de candidatos propietarios de un mismo género, procurando llegar a la equidad”. El 220 del mismo ordenamiento legal señaló que las listas de representación proporcional se integrarían por segmentos de cinco candidaturas y en cada uno de los segmentos de cada lista habría dos candidaturas de género distinto, de manera alternada.

Sin embargo, todavía tendrían que transcurrir otros cinco años, pues fue hasta el 11 de octubre de

2013, cuando el Presidente Peña Nieto presentó la iniciativa de reforma al COFIPE para que la mitad de las candidaturas de cada partido político se integrara con mujeres.<sup>8</sup> La necesidad de ir aumentando las cuotas, se debió fundamentalmente, a que los partidos políticos, a pesar de los cambios legales, trataron de impedir la participación de las mujeres, ya sea llevándolas a elecciones internas donde no tenían posibilidades de ganar, o al integrar sus planillas ponían a los hombres de suplentes para que después de que ellas ganarán la elección ellos subieran como titulares, o en todo caso, las mujeres eran enviadas a competir en distritos perdedores; en consecuencia, la representación en el Congreso Federal y en los Congresos locales estaba muy por abajo de las cuotas establecidas legalmente, por lo que eran necesarios más cambios.

Por otra parte, algo que debemos tomar en cuenta para que en México se crearan condiciones más equitativas en la política para las mujeres son la serie de recomendaciones de organismos internacionales (Medina, 2010), lo cual se vio fortalecido con la reforma en materia de Derechos Humanos de 2011, instrumentada en el artículo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

A pesar de los logros legales, y con ello la existencia de la paridad de género, aún hay retos que cumplir para lograr la igualdad política entre

<sup>7</sup> Desde que participó por primera vez en 1946, México en diversos periodos ha sido miembro del Consejo de Seguridad de la ONU, aunque no de manera permanente.

<sup>8</sup> Incluyendo las suplencias de las candidatas.

hombres y mujeres en México. Se debe aclarar que en este artículo se hablará de igualdad, en lugar de equidad, pues esta parte del presupuesto de la diferencia y puede dar posibilidad a la discriminación, mientras que a la igualdad se le ha relacionado con los Derechos Humanos, por lo que actualmente tiene un fundamento legal, del cual los gobiernos no pueden abstraerse. En este sentido, la Convención de las Naciones Unidas sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Contra las Mujeres (CEDAW, 1981) adoptó el término de igualdad, pues, aunque se parte de la diferencia, deben concretarse los derechos necesarios para acceder a una igualdad de condiciones (Cerna *et al.*, 2019).

#### **PARIDAD DE GÉNERO VS DESIGUALDAD POLÍTICA: EL TRABAJO LEGISLATIVO EN LOS CONGRESOS DE GUANAJUATO Y PUEBLA**

Hay que señalar que el estado de Guanajuato desde 1991 ha sido gobernado por el PAN, partido que predomina en el ámbito municipal, así como en el Congreso Local, de hecho, en 2018 refrendó su triunfo electoral, ganando nuevamente la gubernatura y la mayoría de la Cámara de Diputados. En la LXIII legislatura había 16 legisladoras y 20 legisladores. Por tanto, los grupos parlamentarios se conformaron así: PAN, 19 diputados de mayoría relativa (9 mujeres y 10 hombres). El PRI, segundo partido más importante en el Estado, quedó con 8 diputados: 3 distritos (con 2 diputados y 1 diputada), además se le sumaron 3 por Representación Proporcional (2 diputadas y 1 diputado) y 2 diputadas que lograron entrar también en la figura de diputadas de Representación, aunque en este caso ellas no fueron designadas por lista,

sino porque fueron las más votadas de su partido. Posteriormente están el PRD y el PVEM, con 3 diputados cada uno, en el caso del primero, 2 hombres y 1 mujer, mientras que el segundo tiene 2 diputadas y 1 diputado. Nueva Alianza, Morena (actualmente diputado independiente) y Movimiento Ciudadano tienen un diputado respectivamente.

El cuadro 2 permite apreciar que el avance de la representación de las mujeres en Guanajuato ha sido muy discontinuo, esto es, cuando inicia la cuota de género en razón de 70/30 había 17.86% de mujeres en el Congreso, pero en el año que se legisla la cuota 40/60 bajó el porcentaje de mujeres a 8.33%, sin embargo, para las siguientes legislaturas se observó un incremento, pero con descensos, pues como lo muestra el cuadro 2, en 2006 y 2009 bajó a 16.67%, y en la legislación de 2009 a 2012 sólo se alcanzó el 27.78%, muy por abajo del 40/60 de la cuota de género, incluso se empeoró porque en la legislatura de 2012 a 2015 la presencia de las diputadas disminuyó al 19.44%. Estos porcentajes dejan ver lo difícil que ha sido para los partidos respetar las cuotas de género, no obstante, en Guanajuato ya con la paridad de género 50/50 se dio un avance histórico del 44.44%.

Por lo que respecta a Puebla, es importante señalar que el ascenso del PAN al Ejecutivo y el control del Congreso se dio hasta la elección ordinaria de 2010,<sup>9</sup> después de más de ocho décadas de gobierno del PRI, no obstante, podría pensarse que el cambio político que favoreció al PAN en Puebla, crearía condiciones para contrarrestar la inequidad en la representación política, incluso por efecto de la propia reforma en materia de género, en realidad no fue así, por contradictorio que pudiera parecer, precisamente es durante el gobierno panista en donde claramente se

<sup>9</sup> En este caso hay que tomar en cuenta que la alternancia para algunos es simplemente el relevo en el poder por otra opción política, mientras que para otros se relaciona con la calidad democrática, pues se espera que ese relevo traiga como consecuencia un cambio positivo en las instituciones de la democracia representativa (Alonso: 2017), pero lo segundo no ha ocurrido en Puebla.

aprecia una disminución de la representación política femenina. Esto puede constatarse porque justo en las legislaturas de los periodos 2002 a 2005, 2005-2008 y 2008-2011, se observa un incremento continuo, que llega a su máximo en la última de ellas, las mujeres alcanzaron 32.2%, porcentaje histórico más alto en el Congreso del Estado de Puebla; pero en lugar de continuar esta tendencia, en la siguiente legislatura (2011-2014) otra vez bajó considerablemente, pues las mujeres sólo obtuvieron 19.34%, lo cual implica un serio retroceso debido a la pérdida de la tercera parte de los espacios legislativos, de una a otra (cuadro 1). De hecho, en la LIX Legislatura, que corresponde a 2014-2018, sólo alcanzó 29.26%, pues de los 41 legisladores que hoy integran el Poder Legislativo, únicamente 12 son mujeres, porcentaje que fue de los bajos en la representación de las mujeres en el país (Hernández y Rodríguez, 2019). Entonces esto nos hace reflexionar acerca de la falta de voluntad política para equilibrar la representación en el ámbito local.

En cuanto a la distribución de mujeres y hombres por partido en el caso de la entidad poblana, tenemos que el PAN no reflejó la intención de paridad, esto se observa a partir de que, de sus 13 representantes, sólo 3 son mujeres, en ambos casos todos fueron electos por el principio de mayoría relativa. También la del Partido Revolucionario Institucional es muy inequitativa, porque cuenta con 2 diputadas electas por el principio de representación proporcional de un total de 8 legisladores, lo que corresponde apenas al 25%. En el caso del Partido de la Revolución Democrática logró 4 diputaciones, pero sólo una curul está en manos de una mujer, es decir, que tiene el 25% de mujeres. El partido Compromiso por Puebla cuenta con dos mujeres electas por mayoría relativa, superadas en número por los 3 diputados electos por el mismo principio; ahora bien, los partidos en los que hay paridad son Nueva Alianza que alcanzó 2 representantes varones en el Congreso, uno electo por mayoría relativa y el otro por representación proporcional y 2 legisladoras

electas por mayoría relativa, así como el PVEM y PT que tienen una diputada y un diputado, en ambas representaciones, esto significa que sólo en estas tres fuerzas políticas hay una representación equitativa, pero bien podríamos pensar que únicamente por razones circunstanciales. De hecho, dos partidos, Movimiento Ciudadano y Socialista de Integración, no tienen representación femenina en el órgano legislativo, y realmente sólo lograron una diputación cada uno. Además, esta legislatura tiene un diputado sin partido que inicialmente había competido por

*Cuadro 2*  
REPRESENTACIÓN POLÍTICA EN LOS  
CONGRESOS DE PUEBLA Y GUANAJUATO

<i>Entidad</i>	<i>Periodo legislativo</i>	<i>% Mujeres</i>	<i>% Hombres</i>
Guanajuato	1988-1991	6.90	93.10
	1991-1994	13.33	86.67
	1994-1997	17.86	82.14
	1997-2000	8.33	91.67
	2000-2003	14.29	85.71
	2003-2006	19.44	80.56
	2006-2009	16.67	83.33
	2009-2012	27.78	72.22
	2012-2015	19.44	80.56
Puebla	2015-2018	44.44	55.56
	1990-1993	6.8	93.2
	1993-1996	6.8	93.2
	1996-1999	12.82	87.18
	1999-2002	10.25	89.75
	2002-2005	19.52	80.48
	2005-2008	29.3	70.74
	2008-2011	32.8	67.2
	2011-2014	19.34	80.66
2014-2018	29.3	70.74	

Fuente: Elaboración propia.

Movimiento Ciudadano. Así que los datos son reveladores y nos permiten darnos cuenta de que hace falta algo más que la ley para conseguir no

sólo la paridad, sino la igualdad de género en la representación política local.

No obstante, a pesar de los ascensos y descensos en la representación política, tenemos que la cuota de género en Puebla, a diferencia de Guanajuato, no logró ni el 30% de la representación femenina en la legislatura. Por tanto, aunque son dos estados panistas, es claro que la representación no tiene que ver con el partido, sino con otros factores estatales, por ejemplo, el grado de apertura de los liderazgos para cumplir con las cuotas de género; esto se puede deducir, ya que en Guanajuato, los líderes estatales del PAN, partido con mayoría en el congreso, se preocuparon por lograr la paridad, de esta forma, la oposición tenía que hacer lo mismo para no restarse puntos en las campañas electorales, es así como se logra una representación histórica de género en esta LXIII legislatura. Pero esto no ocurrió con Puebla, a pesar de la reforma en materia de paridad y de que el PAN actualmente sea el partido más fuerte electoralmente, pues las mujeres no lograron ni siquiera una representación de 70/30.

importantes, ser tratadas de la misma forma en las postulaciones frente al género masculino. El reto de la paridad debe ser la desaparición de la exclusión de ellas, de las falsas conciencias (Taylor, 1993), se debe abrir un camino democrático donde el respeto y la consideración al otro como un igual sean fundamentales entre hombres y mujeres.

Con este objetivo, para analizar el caso de la igualdad de género en las Legislaturas LXIII y LIX de Guanajuato y Puebla, respectivamente, se estudiará el perfil y el trabajo legislativo de las y los diputados, de esta forma tendremos un panorama más amplio. Podría pensarse que, en ambos congresos locales, después de la paridad (50/50), habría legisladoras jóvenes, ya que uno de los objetivos de esta reforma legal era abrir espacios a nuevos cuadros femeninos, sin embargo, se observa que los porcentajes más altos corresponden a edades que abarcan de 41 a 50 años.

El análisis de las edades de las diputadas es importante porque nos permite identificar el ámbito de oportunidad que tienen las mujeres jóvenes para competir políticamente, así, de

*Cuadro 3*  
 EDAD Y GÉNERO EN LOS CONGRESOS LOCALES (%)

	Periodo	21-30		31-40		41-50		51-60		61-70	
		H	M	H	M	H	M	H	M	H	M
Guanajuato	2015-2018	5.4	0	5.4	13.3	21.6	21.6	11	8.3	13.5	0
Puebla	2014-2018	0	0	4.86	12.15	41.31	14.58	19.44	0	4.86	2.43

Fuente: elaboración propia.

Ahora bien, analizar si se logró la paridad 50/50 no puede ser sólo un tema de cuántas mujeres llegaron al congreso, ya sea federal o local, también se trata de conocer la igualdad de condiciones en la labor legislativa. La exigencia de una mayor participación femenina en la política igualmente considera que ellas sean tomadas en cuenta para las decisiones

acuerdo con lo que se muestra en el cuadro 3, en el caso de Guanajuato, las mujeres se concentran en su mayoría (21.6%) en la edad de 41-50 años, pero además es importante ver que entre los 21-30 no hay ninguna mujer, mientras que tenemos 5.4% de hombres, ahora si observamos de manera general, la edad promedio de los hombres fue de 51.5 años

y para las mujeres de 45.9 años, en otras palabras, las mujeres son un poco más jóvenes que ellos.

deja ver, por un lado, que existe en ellas la necesidad de prepararse de manera constante (Hernández,

#### Cuadro 4

##### NIVEL EDUCATIVO DE LAS LEGISLADORAS Y LOS LEGISLADORES

	Periodo	Estudios básicos		Educación Media Superior		Educación Superior		Posgrado	
		H	M	H	M	H	M	H	M
Guanajuato	2015-2018	2.77	2.77	5.54	0	30.47	16.52	16.62	24.93
Puebla	2014-2018	0	0	12	3	45	19	13	8

Fuente: Elaboración propia.

En el caso de Puebla, las mujeres se concentran en el rango de 31-50 años, siendo un poco más las que tienen entre 41-50; en la edad de 21-30 no hay cuadros nuevos de ningún género. En términos generales, al igual que en Guanajuato, en Puebla, en promedio las mujeres son más jóvenes (45 años) frente a los hombres (que tienen 50.3 años). En concreto podemos señalar que en ambos estados las mujeres, aunque son más jóvenes que los hombres, los nuevos cuadros son pocos.

Ahora, veamos la preparación académica de los diputados y diputadas en ambos estados, de tal forma que nos permita identificar si hay igualdad en los estudios. Como se puede observar en el cuadro 4, la licenciatura corresponde a los estudios de mayor nivel, tanto de las diputadas, como de los legisladores de ambos estados. Sin embargo, los estudios de posgrado constituyen un porcentaje más alto en Guanajuato, de hecho, en esta entidad son ellas las que presentan mayor escolaridad que los hombres, en este sentido, el que sean más jóvenes las mujeres no implica que no estén mejor preparadas, mientras que en Puebla las mujeres tienen menor escolaridad que los hombres (cuadro 4).

El que las legisladoras tengan mayor grado de estudios que sus compañeros en el caso Guanajuato

2019), al respecto, la Diputada B del PRI de este estado refirió, “siempre que puedo voy a cursos, diplomados, me gusta estar siempre conociendo más temas que me puedan ayudar”, pero además, las mujeres desde que entran al partido, son invitadas a prepararse, pues existe el prejuicio de que ellas, a diferencia de sus compañeros, necesitan tomar cursos, de hecho, en los partidos políticos hay una secretaría dedicada a la mujer. Estas razones podrían ayudar a entender por qué las diputadas en Guanajuato presentan más estudios de posgrado que los diputados.

En Puebla, a diferencia de Guanajuato, el nivel de estudios es menor en las diputadas, por tanto, se observa que los partidos eligieron a mujeres con menos preparación que los hombres, seguramente, esto es consecuencia de los prejuicios y estereotipos de género que aún prevalecen en las organizaciones políticas. En este sentido, no es que no haya mujeres preparadas, sino que según la Diputada A de Compromiso por Puebla “hay que trabajar en nuestras mujeres, es decir, empoderarlas de que sí tenemos la capacidad de liderazgo” (Diputada A de Compromiso por Puebla, entrevista personal, 30 de mayo de 2017). Este es otro de los temas que se observa al interior

de los partidos políticos, las mujeres muchas veces dudan de sus capacidades y dejan que los hombres decidan quién va y quién no (Hernández, 2016), pero además, aún no hay claridad en las reglas de elección de las candidatas, en consecuencia, quien decide quiénes serán las candidatas son los líderes de los partidos, y ellos las eligen bajo sus intereses partidarios, decisión que no necesariamente responde a quien ha trabajado, a quien tiene mayor liderazgo al interior del partido, o tiene una mayor preparación académica.

sindicaturas fue similar la experiencia, con esto es claro que las mujeres no se les apoyo para llegar a las candidaturas de presidente municipal, donde los partidos prefirieron a los hombres; pero en el rubro donde ellas demostraron un mayor desempeño fue en el de liderazgo social, es decir, en el trabajo con la comunidad o con las asociaciones civiles (cuadro 5). En otras palabras, los partidos, principalmente el PAN que es mayoría en el estado de Guanajuato y el PRI que es segundo lugar en el Congreso, escogieron a mujeres con experiencia

*Cuadro 5*  
 EXPERIENCIA POLÍTICA DE ACUERDO AL GÉNERO

Estado	Legislatura		Órganos de gobierno municipal			Liderazgo social
	local	federal	Presidencia municipal	Regidor	Sindicaturas	Liderazgo social
Guanajuato	H M	H M	H M	H M	H M	H M
2015-2018	0 25	10 19	20 6	30 50	5 6	25 43
Puebla	H M	H M	H M	H M	H M	H M
2015-2018	8 2	3 0	5 2	4 1	2 0	0 0

Fuente: Elaboración propia.

En cuanto al tema de la experiencia política, podríamos pensar que, debido a que a las mujeres no se les otorgaban espacios en los partidos políticos y en los puestos de representación, los legisladores son los que tendrían la mayor experiencia política. Lo que se encontró fue que, en el caso de Guanajuato, las mujeres tuvieron mayor trabajo legislativo, a nivel local y federal, es decir, las diputadas de esta legislatura, en su mayoría no fueron cuadros nuevos, de manera contraria, tenía ya trabajo previo como diputadas locales, federales o senadoras. En el caso de los órganos de gobiernos municipales, los legisladores dejaron ver mayor experiencia como presidentes municipales, sin embargo, las legisladoras tuvieron más experiencia como regidoras, mientras que en el caso de los

política, es decir, la paridad de género no ayudó, como se esperaba a dar oportunidad a nuevos cuadros sin experiencia política, sino la selección de candidatas fue de aquéllas que ya habían tenido algún tipo de trabajo político en los partidos y en puestos de representación, por tanto, para el caso de Guanajuato, la élite partidaria no apoyó a mujeres sin trabajo previo, en consecuencia, la ley de paridad sólo ayudó a consolidar a un grupo de mujeres en la política estatal.

En cambio, en el caso de Puebla lo que ciertamente se observó es que las mujeres tienen menos experiencia política que los hombres (cuadro 5), de lo que se deduce que son nuevos cuadros, sin embargo, la poca experiencia de ellas deja ver las limitaciones que ha impuesto la élite

política local en el tema de la representación, pues ¿cómo podrían ellas tener una amplia experiencia en materia política, si claramente se observa el poco apoyo de las cúpulas partidistas a la participación política femenina? Esto da cuenta de la falta de voluntad política para impulsar a las mujeres en el desempeño de los cargos de representación; por ende, en este caso, se visualiza en proporción, que el porcentaje de las mujeres que han desempeñado cargos, no se acerca ni siquiera a la mitad de la experiencia con la que cuentan los hombres, por tanto, es interesante el siguiente señalamiento:

Los políticos prefieren pagar multas que cubrir con el número solicitado de representantes mujeres, seguimos estando en un estado machista y conservador al cual no le interesa una conciencia y ser un poder en el Estado, esta falta de concientización resulta ser lo más triste (Diputada A del PRD en Puebla, entrevista personal, 19 de mayo de 2017).

También resalta lo que afirmó la Diputada A de Compromiso por Puebla, en cuanto a que es indispensable “que la sociedad y el Congreso trabajen a la par en cuestiones de concientizar que la equidad sustantiva debe activarse en la sociedad para mayores oportunidades para las mujeres”. Sus opiniones dan cuenta de esas limitaciones que han puesto los partidos a la participación política de las mujeres en Puebla, a la falta de reglas claras en su designación como candidatas y al hecho de que el PAN no haya favorecido la igualdad de género en la política.

Ahora, es importante señalar lo siguiente, el que las mujeres de Guanajuato tengan más experiencia que las de Puebla, también se explica porque esta entidad ha sido gobernada desde 1991 por el PAN, por tanto, es un partido que ha estado en el gobierno y ha requerido de cuadros para gobernar y representarlo a nivel municipal, estatal y federal; a diferencia de Puebla, en donde

la llegada de Acción Nacional es reciente (2010), así, las diputadas han ocupado espacios en el Congreso de manera muy limitada y ni la misma reforma en materia de paridad fue suficiente para que las mujeres alcanzaran más curules.

Ahora, de conformidad con los datos descritos, se observó que en Guanajuato las diputadas son muy competitivas a pesar de ser más jóvenes que los diputados, ya que cuentan con más estudios de posgrado y experiencia política, a diferencia de Puebla, en donde sólo algunas legisladoras tienen un nivel académico similar al de los hombres, lo mismo con su experiencia política, que es ampliamente superada por ellos. En el caso de este último estado, sus resultados dejan ver, que sí se incorporaron nuevos cuadros, pero estos están por abajo de la preparación académica y experiencia política de ellos, lo que nos lleva a una falta de voluntad de las cúpulas partidistas por incorporar también a mujeres con trabajo en el partido y con mayor preparación que ellos; esto nos habla como las mujeres tienen mucho más obstáculos para acceder al poder político local, lo cual es sumamente lamentable, pues pone en evidencia que los partidos en el estado, de fondo, están prácticamente desinteresados en apoyar el desarrollo histórico de la participación de las poblanas, principalmente el PAN como partido en el gobierno.

Por lo que respecta a la labor legislativa, en el trabajo de las comisiones tenemos que en Guanajuato la mayoría de éstas son presididas por mujeres, a diferencia de lo que ocurre en Puebla, entidad en donde siguen siendo presididas en su mayoría por hombres, este dato es relevante porque refleja con claridad la desigualdad que prevalece en este órgano legislativo, en donde las mujeres tienen pocas oportunidades de decisión (cuadro 7).

En este sentido, las mujeres en el Congreso de Guanajuato dirigen comisiones importantes como: Gobernación y Puntos Constitucionales; Hacienda y Fiscalización, y Justicia, situación que

refleja una mejora en la igualdad, pero aún hay que seguir dando avances, pues si observamos en las que predominan los hombres notamos que sigue dándose una división de acuerdo al rol de género, ya que ellos presiden las que menos tienen que ver con temas “sensibles en la sociedad”: Asuntos Electorales; Desarrollo Económico y Social; Fomento Agropecuario; Seguridad Pública y Comunicaciones.

Lo interesante del cuadro 6 es que a pesar de que las legisladoras ya son presidentas de comisiones estratégicas siguen haciéndose cargo de aquellas que les “corresponde de acuerdo a su rol de género”: Educación, Ciencia y Tecnología y Cultura, Juventud y Deporte, Medio Ambiente, Para la Igualdad de

Género, Responsabilidades y Salud Pública. Es decir, mientras se considere que en los congresos las mujeres deben trabajar los temas sensibles y los hombres conducir los rubros estratégicos, se continuará con desigualdades en la labor legislativa, pues esta asignación diferenciada permite identificar que aún persiste la idea patriarcal de que los hombres son más fuertes, y por tanto les corresponden los asuntos relacionados con el poder y el dinero.

En el caso de 19 comisiones permanentes, los varones presiden 7 de ellas. Lo interesante es que las comisiones donde predominan los diputados (Asuntos Electorales, Desarrollo Económico y Social, Desarrollo Humano y Obras Públicas, Fomento Agropecuario, Seguridad Pública y Comunicaciones,

*Cuadro 6*

COMPOSICIÓN DE LAS COMISIONES POR GÉNERO DE LA LXIII LEGISLATURA DE GUANAJUATO

<i>Comisión</i>	<i>Presidencia</i>		<i>Secretaría</i>		<i>Vocal</i>		<i>Total</i>	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
Administración	1	0	1	0	0	3	2	3
Asuntos Electorales	1	0	1	0	3	0	5	0
Asuntos Municipales	0	1	1	0	2	1	3	2
Atención al Migrante	0	1	1	0	2	1	3	2
Derechos Humanos y Atención a Grupos Vulnerables	0	1	1	0	0	3	1	4
Desarrollo Económico y Social	1	0	1	0	3	0	5	0
Desarrollo Urbano y Obra Pública	1	0	1	0	1	2	3	2
Educación, Ciencia y Tecnología y Cultura	0	1	1	0	1	2	2	3
Fomento Agropecuario	1	0	1	0	2	1	4	1
Gobernación y Puntos Constitucionales	0	1	1	0	2	3	3	4

*Continúa...*

Comisión	Presidencia		Secretaría		Vocal		Total	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
Hacienda y Fiscalización	0	1	0	1	1	2	1	4
Justicia	0	1	0	1	2	1	2	3
Juventud y Deporte	0	1	1	0	1	2	2	3
Medio Ambiente	0	1	0	1	2	1	3	2
Para la Igualdad de Género	0	1	0	1	1	2	1	4
Responsabilidades	0	1	1	0	2	1	3	2
Salud Pública	0	1	1	0	1	2	3	2
Seguridad Pública y Comunicaciones	1	0	1	0	2	1	4	1
Turismo	1	0	1	0	1	2	3	2
Total	7	12	15	4	29	30	53	43

Fuente: Hernández (2019: 261-262).

Turismo) ellos son sus presidentes. Es decir, que hay una asignación en razón de género, puesto que aquellas comisiones consideradas más adecuadas para los hombres las presiden ellos, consecuentemente es como si se reservaran ese espacio.

En el caso de Puebla, a diferencia de Guanajuato, hay pocas mujeres dirigiendo comisiones y puede observarse que la mayoría, y por supuesto las más relevantes, son dirigidas por hombres, pero lo mismo ocurre con las secretarías, en cuyo caso también dominan los diputados (cuadro 8).

Cuadro 7

DISTRIBUCIÓN DE COMISIONES ORDINARIAS EN LOS CONGRESOS DE GUANAJUATO Y PUEBLA

Estado	Periodo	Comisiones Ordinarias	Presidencias		Secretarías	
			H	M	H	M
Guanajuato	2015-2018	19	H	M	H	M
			7	12	15	4
Puebla	2014-2018	34	H	M	H	M
			24	10	24	10

Fuente: Elaboración propia.

Las mujeres presiden las de igualdad de género; familia y los derechos de la niñez; personas con discapacidad y asuntos indígenas. Así, el caso de la Comisión de Igualdad de Género llama la atención justamente porque no sólo la preside una mujer, sino que la secretaria y cuatro vocales también son

Cuadro 8

INTEGRACIÓN DE COMISIONES POR GÉNERO  
LIX LEGISLATURA DEL CONGRESO DEL  
ESTADO DE PUEBLA

Comisiones legislativas	Presidencia		Secretariado		Vocal		Total	
	H	M	H	M	H	M	H	M
Asuntos Indígenas	1	0	1	0	3	2	5	2
Asuntos Metropolitanos	1	0	1	0	5	0	7	0
Asuntos Municipales	0	1	1	0	5	0	6	1
Atención a Personas con Discapacidad	0	1	1	0	1	4	2	5
Ciencia y tecnología	1	0	1	0	3	2	5	2

Continúa...

Comisiones legislativas	Presidencia		Secretariado		Vocal		Total	
	H	M	H	M	H	M	H	M
Comunicaciones e Infraestructura	1	0	1	0	2	3	4	3
Cultura	1	0	1	0	4	1	6	1
Derechos Humanos	1	0	0	1	3	2	4	3
Desarrollo Económico	1	0	1	0	5	0	7	0
Desarrollo Rural	1	0	0	1	3	2	4	3
Desarrollo Urbano	1	0	1	0	5	0	7	0
Desarrollo social	0	1	1	0	2	3	3	4
Educación	1	0	1	0	3	2	5	2
Gobernación y puntos constitucionales	0	1	0	1	3	2	3	4
Grupos vulnerables	1	0	1	0	3	2	5	2
Hacienda y Patrimonio Municipal	1	0	1	0	5	0	7	0
Igualdad de género	0	1	0	1	1	4	1	6
Inspectoría de la Auditoría Superior del Estado	1	0	1	0	4	1	6	1
Instructora	1	0	1	0	4	1	6	1
Juventud y deporte	1	0	1	0	5	0	7	0
Medio Ambiente, Recursos Naturales y Cambio C.	1	0	0	1	1	4	2	5
Migración y Asuntos Internacionales	0	1	0	1	4	1	4	3
Organizaciones no gubernamentales	0	1	0	1	4	0	4	2
Participación Ciudad y Combate a la Corrupción	1	0	1	0	2	3	4	3
Presupuesto y Crédito Público	1	0	1	0	3	2	5	2
Procuración y Administración de Justicia	1	0	1	0	4	1	6	1

Comisiones legislativasw	Presidencia		Secretariado		Vocal		Total	
	H	M	H	M	H	M	H	M
Protección Civil	0	1	1	0	4	1	5	2
Salud	1	0	1	0	2	3	5	3
Seguridad pública	1	0	1	0	4	1	6	1
Trabajo, Competitividad y Prevención Social	1	0	0	1	4	1	5	2
Transparencia y Acceso a la Información	1	0	0	1	4	1	5	2
Transportes y Movilidad	1	0	1	0	4	1	6	1
Turismo	0	1	0	1	3	2	3	4
Vivienda	0	1	1	0	4	1	5	2
Total	24	10	24	10	130	70	234	99

Fuente: Coutiño y Hernández (2019: 445-446).

mujeres y solo un hombre forma parte de la misma, lo cual nos da una idea del grado de importancia que tiene para los diputados pertenecer a las áreas más sensibles del quehacer legislativo. Por lo que atañe a las relevantes, si bien, la Comisión de Gobernación y Puntos constitucionales la preside una mujer, y cuenta con la secretaria y una vocal, los demás integrantes son hombres, es decir, que son 4 vocales diputados de modo que a fin de cuentas dominan este órgano; aunado a ello, el caso más cuestionable es la Comisión de Desarrollo Económico porque está integrada únicamente con varones; en la Comisión de Hacienda y Patrimonio Municipal tampoco hay presencia de mujeres, ni en la de Desarrollo Urbano, estos datos nos permiten confirmar los obstáculos por los que atraviesan las representantes poblanas para influir en el proceso de toma de decisiones, pues finalmente el trabajo que se realiza en el órgano legislativo está dominado por hombres, quienes evidentemente manejan las

áreas que tienen relación directa con el poder y el dinero (cuadro 8).

En esta temática, hay una discusión teórica sobre la Representación Sustantiva de las mujeres en el legislativo ¿qué temas deben de legislar?, esto es fundamental, pues habría que cuestionarnos si las diputadas son quienes deben llevar las iniciativas “sensibles a su género o rol tradicional” o legislar en todos los temas (Rodríguez y Madera, 2014; Franceschet y Piscopo, 2008; Cerna, 2015). El encasillar a las mujeres en los asuntos “sensibles o de género” significaría seguir reproduciendo los roles tradicionales: los hombres, con los temas más “importantes” en el gobierno y lo constitucional, y las mujeres, los temas “sensibles”: derechos humanos y género. Por tanto, si se quiere lograr una igualdad se tiene que trabajar en la eliminación de tal concepción,

de tal forma que cualquiera, siendo hombre o mujer, legisle tanto en los temas sensibles, como estratégicos. Una idea que refuerza esta postura es de la Diputada A del PRD en Puebla, quien indicó, “que las condiciones de hombres y mujeres puedan ser sensibles al tema de género y si no se hace conciencia en todos los rubros difícilmente habrá un progreso, incluso social y legislativo” (Diputada A del PRD en Puebla, entrevista personal, 19 de mayo de 2017).

Ahora en el caso de Guanajuato las comisiones que están dirigiendo las mujeres, en su conjunto, tienen el mayor número de iniciativas (aprobadas y en trámite), en otras palabras, hay más trabajo de las diputadas en las comisiones que de los diputados. Nuevamente, se observa cómo las representantes en la política trabajan mucho para lograr un reconocimiento (cuadro 9).

Cuadro 9

## COMISIONES PERMANENTES Y TRABAJO LEGISLATIVO DE LA LXIII LEGISLATURA LOCAL EN GUANAJUATO

<i>Presidentes Diputados</i>	<i>Total</i>	<i>Aprobadas</i>	<i>No Aprobadas</i>	<i>Trámite</i>	<i>Presidentas Diputadas</i>	<i>Total</i>	<i>Aprobadas</i>	<i>No Aprobadas</i>	<i>Trámite</i>
Administración	3 1.22%	3 1.22%	0 -	0 -	Presidentas Diputadas	14 5.73%	4 1.63%	2 0.81%	8 3.27%
Asuntos Electorales	10 4.09%	3 1.22%	1 0.40%	6 2.45%	Asuntos Municipales	1 0.40%	1 0.40%	0 -	0 -
Desarrollo Económico y Social	4 1.63%	2 0.81%	0 -	2 0.81%	Atención al Migrante	9 3.68%	3 1.22%	2 0.81%	4 1.63%
Desarrollo Urbano y Obra Pública	13 5.32%	3 1.22%	2 0.81%	8 3.27%	Derechos Humanos y Atención a Grupos Vulnerables	20 8.19%	9 3.68%	3 1.22%	8 3.27%
Fomento Agropecuario	2 0.81%	1 0.40%	0 -	1 0.40%	Educación, Ciencia y Tecnología	67 27.45%	32 13.11%	13 5.32%	22 9.01%
Seguridad Pública y Comunicaciones	11 4.50%	7 2.86%	0 -	4 1.63%	Gobernación y Puntos Constitucionales	27 11.06%	19 7.78%	1 0.40%	7 2.86%
Turismo	0 -	0 -	0 -	0 -	Justicia	39 15.98%	23 9.42%	0 -	16 6.55%

Continúa...

<i>Presidentes Diputados</i>	<i>Total</i>	<i>Aproba- das</i>	<i>No Apro- badas</i>	<i>Trámite</i>	<i>Presidentas Diputadas</i>	<i>Total</i>	<i>Aprobadas</i>	<i>No Aprobadas</i>	<i>Trámite</i>
					Juventud y Deporte	3 1.22%	3 1.22%	0 -	0 -
					Medio Ambiente	1 0.40%	1 0.40%	0 -	0 -
					Para la Igualdad de Género	5 2.04%	3 1.22%	0 -	2 0.81%
					Responsabilidades	0	0	0	0
					Salud Pública	15 6.14%	11 4.50%	1 0.40%	3 1.22%
<b>Total</b>	<b>43</b>	<b>19 7.78%</b>	<b>3 1.22%</b>	<b>21 8.60%</b>	<b>Total</b>	<b>201 82.37%</b>	<b>109 44.67%</b>	<b>22 9.01%</b>	<b>70 28.68</b>

Fuente: Hernández (2019: 263-264).

En cuanto a las iniciativas, la mayoría, en el caso de Guanajuato, se hacen por grupo parlamentario, por lo que fue difícil conocer su trabajo, y los datos que se presentan de manera individual no reflejan su labor legislativa (cuadro 10); sin embargo, en Puebla, por la cantidad de legisladoras que tiene el órgano legislativo, es claro que su trabajo es arduo (cuadro 10), y en porcentaje, podría decirse que su producción es mayor a la de los hombres, dado que ellas no alcanzaron ni la tercera parte de curules; esto enfatiza el alto grado de compromiso de las diputadas para con el trabajo legislativo. Respecto a las iniciativas impulsadas por mujeres, en primer lugar están las constitucionales, en segundo lugar resaltan las relativas a la materia de justicia, las de carácter civil y penal, siguen las relacionadas con el ámbito municipal (Coutiño y Hernández, 2018). En Puebla lo que se observó fue que para la aprobación de iniciativas, las mujeres se solidarizan, como indicó una legisladora de este estado: “A veces suelen no ser tan examinadas las propuestas, por ello cuando sabemos que daremos una propuesta de género buscamos el apoyo y comprensión de las diputadas antes de llevarlas a sesión, para así reflejar que la propuesta ha sido examinada y que cuenta

con el apoyo de nuestras compañeras diputadas” (Diputada A del PVEM en Guanajuato, entrevista personal, 26 de mayo de 2017).

#### *Cuadro 10*

##### INICIATIVAS LEGISLATIVAS PRESENTADAS DE ACUERDO AL GÉNERO

<i>Estado</i>	<i>Periodo</i>	<i>Proporción total</i>	<i>Aprobadas</i>
Guanajuato	2015-2018	H M	H M
		59 28	23 9
Puebla	2014-2018	H M	H M
		188 126	160 114

Fuente: Elaboración propia.

Ahora bien, en cuanto a los principales temas que impulsan los legisladores en Puebla, primero tenemos a Transparencia y Rendición de Cuentas; luego, en orden de importancia está Impuestos y Finanzas Públicas; después Administración Pública; Educación y Cultura; Justicia y Estado de Derecho; Economía, etc. Por tanto, de acuerdo con el cuadro relativo a las iniciativas, es claro que hay una amplia producción legislativa en diversas áreas, así, comparando, las diputadas poblanas tienen una producción muy significativa<sup>10</sup> (cuadro 10), razón de

más para enfatizar el alto grado de exigencia laboral a la que están sometidas, como bien dijo la congresista local “todas las propuestas de iniciativas todas son expuestas y no hay ninguna diferencia ni distinción. Más que nada la aprobación consiste en el número de aprobación no por el contenido de la iniciativa” (Diputada A de Compromiso por Puebla, entrevista personal, 30 de mayo de 2017); es decir, que hay una aprobación fáctica que explica, en Puebla la alta productividad legislativa.

En el tema de la participación de las mujeres en el órgano más importante en los congresos estatales que es la Junta de Gobierno y Coordinación Política tenemos que, tanto en Guanajuato como en Puebla, sigue estando a cargo de los hombres, en Guanajuato sólo hay una mujer que es la líder del PVEM, en el caso de Puebla también sólo hay una mujer en la Junta de Gobierno. Por tanto, es entendible que las mujeres enfatizan que aún faltan espacios de decisión en donde puedan participar en igualdad de circunstancias.

Así, hasta este momento es claro que en el tema de la igualdad de género hay avances, pero siguen presentes los retos, si analizamos el trabajo legislativo de ambos estados, podemos ver que a ellas se les sigue encasillando en temas sensibles, y aunque en el caso de Guanajuato sí participan en comisiones estratégicas, primero tienen que cubrir las que les “corresponden” por ser mujeres. Evidentemente, los órganos importantes de decisión de estos dos Congresos locales, tal es el caso de las Juntas de Gobierno, continúan dirigidos por hombres, lo cual confirma los retos que aún deben sortearse para lograr la verdadera igualdad política.

Si revisamos el aspecto cualitativo, también es importante subrayar que las mujeres de ambas entidades federativas manifestaron que aún se les discrimina o se les trata de forma diferente a como

son tratados sus compañeros, en ese sentido, a las legisladoras se le sigue viendo como objeto sexual, por lo tanto, su aspecto físico siempre es considerado para el desempeño de su función, “tienes que andar impecable, cuidar tu aspecto personal, no parecer una monja pero tampoco una golfa, ...hay una gran exigencia sobre lo que proyecta la mujer política, mucho más que sobre los hombres...” (Diputada A del PVEM de Guanajuato, entrevista personal, 15 de junio de 2017). Además, se continúan haciendo comentarios sexistas con relación al trabajo de las diputadas, por citar un ejemplo, cuando hay logros, se escucha “¡ah! Mira, fulanita está ahí porque dicen que era novia de perenganito y le dio el favor” (Diputada A del PRI en Guanajuato, 29 de junio de 2017), cuesta trabajo reconocer, tanto por hombres, como por mujeres, que los logros de ellas derivan de su esfuerzo y trabajo. Las respuestas de las entrevistas a las y los diputados reflejan que las mujeres tienen que trabajar más duro que ellos para ser reconocidas y deben evitar equivocarse, pues el error se maximiza más que en los hombres.

Otro de los retos culturales, el cual trasciende las paredes del poder legislativo, es la doble jornada de trabajo a la que nos referimos líneas arriba, pues la sociedad tiene que dejar de percibir a la mujer como la única o principal responsable de las labores de la casa y de los hijos, por lo mismo, las diputadas, al igual que la mayoría de las mujeres que trabajan en México, tienen que cumplir antes que nada con su rol socialmente asignado, como bien se afirma:

(...) seguimos pensando que las mujeres son las únicas responsables de llevar el hogar, de formar a los hijos, entonces, tenemos dos largas jornadas, el trabajo y llegar a casa y atender a esposo y a hijos, entonces, así como avanzamos en acciones afirmativas para empoderar a las mujeres, también tiene que cambiar

<sup>10</sup> Ídem.

la concepción de que la labor de criar a los hijos, es una labor de ambos (Diputada A del PAN en Guanajuato, entrevista personal, 29 de junio de 2017).

Esta doble jornada y la concepción acerca de que las mujeres son las responsables de las labores domésticas y de los hijos, no sólo trae más trabajo a las legisladoras, sino también les provoca un sentimiento de culpa por no estar de tiempo completo con los hijos y/o el marido.

Sin duda, las y los diputados poblanos y guanajuatenses que fueron entrevistados hicieron palpable uno de los más graves problemas de la representación política en México: existe una racionalidad de corte tradicional compartida por buena parte de los actores políticos, caracterizada por la convicción de las diferencias entre hombres y mujeres, de modo que consideran que ellas no tienen el mismo nivel ni las mismas capacidades que ellos para desempeñar un cargo público, pero además, se les ve a ellas en una condición de inferioridad. Lo peor de este presupuesto o prejuicio, es que no sólo los hombres lo consideran, sino que este pensamiento también está presente en muchas de las mujeres, por tanto, mientras esta falsa conciencia persista, la paridad legal no podrá ser una realidad en la vida cotidiana.

Esta racionalidad patriarcal se sigue reproduciendo entre varios actores políticos aun cuando exista otra que alienta la igualdad y equidad en el discurso, esto se expresa en el hecho de que a las mujeres se les siga encasillando en estereotipos de género, pues se cree que son la que poseen “sensibilidad”, “las que saben cómo llevar una familia”, por ende, de manera tácita, se les asignan áreas que se asocian a un rol tradicional de

género, tal como señaló una de las congresistas entrevistadas en Puebla:

(...) las legisladoras son orientadas más al aspecto familiar, aunque somos solamente 12 diputadas sí estamos buscando unificación para que sean también otros temas lo que acaparemos. Y en tanto a los diputados, aunque en muchas comisiones ya estamos las diputadas presentes, aún se sigue sintiendo esta especie de machismo (Diputada A del PRD en Puebla, entrevista personal, 19 de mayo de 2017).

Para terminar, vale señalar que después del controvertido proceso electoral de 2017-2018 se modificó sustancialmente la representación en el Congreso del Estado Puebla. Así, tras la confrontación legal por los resultados electorales en los comicios de gobernador, respecto a los cuales la izquierda argumentaba que hubo fraude, el Tribunal determinó el triunfo a favor de Martha Érika Alonso, esposa del exgobernador Rafael Moreno Valle, con la inconformidad de Luis Miguel Barbosa, candidato de Juntos haremos Historia, coalición que colocó también a Claudia Rivera como presidenta municipal de la capital poblana. Un accidente aéreo terminó con la vida de la primera gobernadora de Puebla, de ahí surgió la necesidad de organizar comicios extraordinarios que se realizaron el 2 de junio de 2019, cuyos resultados dieron el triunfo a Barbosa.<sup>11</sup> El Poder Legislativo hoy tiene mayoría morenista y se integra con 19 diputadas y 22 diputados, es la primera vez que la representación política femenina alcanza una posición más equilibrada en el Congreso local. Por lo que respecta al caso de Guanajuato, las elecciones de

<sup>11</sup> Como es sabido, en estas elecciones Luis Miguel Barbosa, candidato morenista obtuvo 44.67% de los votos contra su principal oponente, Enrique Cárdenas, postulado por el PAN, quien obtuvo 33.23%; el PRI únicamente alcanzó 18.45%. En esta elección la participación decayó estrepitosamente, pues apenas alcanzó el 33.41%, véase Elección extraordinaria Puebla 2019, disponible en <https://prep2019-pue.ine.mx/publicacion/gubernatura/entidad/votos-candidatura>.

2018 dieron como resultado la completa paridad: 18 diputados y 18 diputadas. Estos datos dejan ver que cuantitativamente las mujeres van logrando espacios en los congresos estatales, sin embargo, tal como se ha argumentado en este artículo, aún está pendiente lograr una igualdad sustantiva en el trabajo legislativo, en donde diputados y diputadas se relacionen y trabajen en igualdad.

## CONCLUSIONES

Tanto en Puebla como en Guanajuato, si bien se han logrado avances muy significativos a partir del establecimiento legal de la paridad de género (50/50), aún falta mucho por hacer para lograr la igualdad de género en la política, basta observar que, en el caso de Puebla, la representación numérica de las mujeres en el Congreso local es muy baja, en comparación con Guanajuato.

De acuerdo con esta investigación, el perfil de las mujeres es distinto en las entidades de estudio, lo que nos permite confirmar que el desarrollo de la igualdad de género en México no es similar en todos los estados, aunque sean gobernadas por el mismo partido político, en este caso Acción Nacional. En ambos estados las mujeres son, en promedio general, más jóvenes que los hombres, sin embargo, en escolaridad las guanajuatenses dejaron ver más estudios que los hombres, mientras que las poblanas no tuvieron mayor escolaridad que ellos.

Aunado a lo anterior, se observó que las representantes poblanas no cuentan con amplia experiencia política, lo cual puede ser resultado de la falta de oportunidades que tienen las mujeres para acceder al poder político local y de cómo los dirigentes partidistas definen las candidaturas, de modo que no hay claridad en las reglas de elección. Contrariamente, las guanajuatenses mostraron gran experiencia política, en este

estado la paridad de género sirvió para fortalecer a un grupo de mujeres en la política y se abrieron pocos espacios a nuevos cuadros.

Por otro lado, el hecho que, en ambos estados, las comisiones “más sensibles” sean destinadas a las mujeres con el pretexto de que “son mejores para estas labores”, da cuenta de la manera en que los roles tradicionales de género aún están presentes en la labor legislativa. Sin embargo, hay que reconocer en el caso de Guanajuato, hay un gran avance pues las mujeres son presidentas también de comisiones estratégicas, el reto en este tema es que no debe importar el género para las temáticas de las comisiones.

Uno de los puntos más débiles en el avance de la igualdad legislativa es que los órganos de decisión más importantes como la Junta de Gobierno y Coordinación Política aún son dirigidos, principalmente, por hombres; esto se observa en ambos congresos estatales. Por tanto, si se pretende lograr mayor igualdad política, los órganos de decisión al interior de los Congresos locales también deben tener paridad de género.

Finalmente, hay que reconocer que todavía un gran porcentaje de actores políticos (hombres y mujeres), comparten una racionalidad en la que prevalece la superioridad de uno de los géneros, por lo cual, la distribución del trabajo legislativo responde a la percepción de que ellas no tienen el mismo nivel ni capacidad para desempeñar un cargo público al igual que ellos.

En consecuencia, hay que mencionar que culturalmente aún hay temas pendientes en la labor legislativa, tal como: la doble jornada de trabajo de las diputadas; que se les reconozca a ellas su labor en el ámbito legislativo, sin desestimarlos con otros temas; que ya no se les vea a las legisladoras como “objeto sexual”; o, como las únicas encargadas de los temas relacionados con la familia y/o con el género. Es fundamental

cambiar la concepción tradicional de los roles de género para que exista la igualdad política.

Por tanto, el desarrollo de la paridad de género, y con ello la igualdad política de género en los estados de Puebla y Guanajuato, no se da de la misma forma, a pesar de que estén gobernados por el mismo partido (PAN); el avance que existe responde a la voluntad de las élites partidarias y a la lucha histórica de las mujeres por defender sus derechos y su igualdad frente al hombre. Sin embargo, es claro que en los dos estados el reto que sigue pendiente es la igualdad sustantiva.

## REFERENCIAS

1. Alonso Tosca, E. (2017), “La alternancia democrática: ¿realidad o ficción?”, en *Hechos y Derechos*, vol. 1, núm. 38, disponible en <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/hechos-y-derechos/article/view/11196/13193>, consultado el 5 de marzo de 2018.
2. Cerna, Sarah (2015), “La representación sustantiva de las mujeres en las agendas legislativas de las diputadas mexicanas”, en *Política, Globalidad y Ciudadanía*, vol. 1, núm. 1, pp. 98-118.
3. Cerna, Hernández, Moya y Prado (2019), “Marco teórico metodológico”, en Hernández y Rodríguez (2019), *¿Es la paridad una realidad en los congresos estatales?*, México, Grañén Porrúa.
4. CIMAC (Comunicación e Información de la Mujer A.C.) (2004), *El voto femenino, resultado de movimientos a favor de equidad*, disponible en: <https://www.cimacnoticias.com.mx/noticia/el-voto-femenino-resultado-de-movimientos-favor-de-equidad>, consultado el 12 de febrero de 2018.
5. Congreso del Estado de Guanajuato, disponible en <http://www.congresogto.gob.mx>, consultado el 8 de mayo de 2018.
6. Congreso del Estado de Puebla, disponible en [http://www.congresopuebla.gob.mx/index.php?option=com\\_congreso&view=diputado&layout=default3&Itemid=486](http://www.congresopuebla.gob.mx/index.php?option=com_congreso&view=diputado&layout=default3&Itemid=486), consultado el 18 de enero de 2018.
7. Coutiño, Fabiola (coord.) (2010), *La Participación de las poblanas en la Revolución Mexicana*, México, Congreso del Estado de Puebla.
8. Coutiño, Fabiola y Hernández de Gante, Alicia (2018), “Paridad de género y trabajo legislativo en Puebla. La falta de voluntad para lograr equidad en la representación política”, en Hernández, Ma. Aidé (coord.) *¿La paridad es una realidad en los Congresos Estatales en México?*, México, Universidad de Guanajuato y Grañén Porrúa.
9. Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, disponible en <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/cedaw.aspx>, consultado el 25 de noviembre de 2018.
10. Cueva Tazzer, María de Lourdes y Reyes Cruz, Berenice (2013), “El sufragio femenino en México: Voto en los estados (1917-1965)”, en Lau Jaiven, Ana y Zúñiga Elizalde, Mercedes (2013), México, El Colegio de Sonora.
11. De Gouges, O. (1791), *Declaration des Droit de la Femme et de la Citoyenne*, disponible en SIEFAR: <http://www.siefar.org/wp-content/uploads/2015/09/Gouges-D%C3%A9claration.pdf>, consultado el 19 de enero de 2018.
12. Elección extraordinaria Puebla (2019), disponible en <https://prep2019-pue.ine.mx/publicacion/gubernatura/entidad/>

- votos-candidatura, consultado el 30 de septiembre de 2019.
13. Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de género y el Empoderamiento de las Mujeres (2015), *La igualdad de género en ONU Mujeres*, disponible en <http://igualdaddegenero.unam.mx/wp-content/uploads/2016/08/onu-mujeres-igualdad-equidad.pdf>, consultado el 22 de enero de 2019.
  14. Fowler Salamini, Heather y Kay Vaughan, Mary (edit.) (2003), *Mujeres del campo mexicano, 1850-1990*, México, El Colegio de Michoacán e Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.
  15. Franceschet, Susan y Jennifer M. Piscopo (2008), "Gender Quota and Women's Substantive Representation: Lesson from Argentina", en *Politics and Gender*, vol. 4, núm. 3, Nueva York, Cambridge University, pp. 393-425.
  16. Hernández, Ma. Aidé y Gabriela Castañón (2013), "La participación política de las mujeres en los partidos políticos. Dos estudios de caso", en Hernández, Aidé y Rodríguez Jesús (2013), *Entre guijarros: avances y retrocesos de la participación política de las mujeres en México*, México, MAPORRÚA.
  17. Hernández, Ma. Aidé (2016), "Entre la igualdad legal y la desigualdad social, las mujeres en las diputaciones federales de Guanajuato", en Hernández y Rodríguez (2016), *Democracia y paridad en México*, México, Porrúa Grañen-Universidad de Guanajuato.
  18. Hernández, Ma. Aidé (2019), "La igualdad política un reto que se construye: Congreso de Guanajuato", en Hernández y Rodríguez (2019), *¿Es la paridad una realidad en los congresos estatales?*, México, Porrúa Grañen.
  19. Hernández, Ma. Aidé y Alonso Rodríguez, Jesús (2018), *¿La paridad es una realidad en los congresos estatales en México?* México, Porrúa Grañen.
  20. IFE (Instituto Federal Electoral) (2008), *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, México.
  21. INAH (Instituto Nacional de Antropología e Historia) (7 de marzo de 2014), *Boletín*, disponible en <https://www.inah.gob.mx/boletines/1563-las-heroínas-anonimas-en-el-movimiento-insurgente-de-1810>, consultado el 7 de marzo de 2018.
  22. Lagarde, Marcela (1996), *Género y feminismo. Desarrollo humano y democracia*, España, Ed. Horas y Horas.
  23. Lamas, Martha (2000), "Diferencias de sexo, género y diferencia sexual", en *Cuicuilco*, vol. 7, núm. 18, pp. 1-25.
  24. Marshall, Thomas Humphrey (1949), *Ciudadanía y clase social, impartida como parte de las Conferencias Alfred Marshall*, Universidad de Cambridge, pp. 297-344 (Traducción de Ma. Teresa Casado y Francisco Javier Noya Miranda), disponible en <http://catedras.fsoc.uba.ar/isuani/marshall.pdf>, consultado el 3 de enero de 2019.
  25. Medina Espino, Adriana (2010), *De las cuotas de género a la paridad. México, Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género*. México: LXI Legislatura de la Cámara de Diputados, disponible en [http://www.diputados.gob.mx/documentos/Comite\\_CEAMEG/Libro\\_Part\\_Pol.pdf](http://www.diputados.gob.mx/documentos/Comite_CEAMEG/Libro_Part_Pol.pdf), consultado el 9 de mayo de 2018.
  26. Michels, Robert (2001), *Los partidos políticos 1. Un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna*, Argentina, Amorrortu.

27. Naciones Unidas (2000), *Resolución 1325*, disponible en [http://www.un.org/womenwatch/ods/S-RES-1325\(2000\)-S.pdf](http://www.un.org/womenwatch/ods/S-RES-1325(2000)-S.pdf), consultado el 22 de diciembre de 2018.
28. Organización de las Naciones Unidas (ONU Mujeres) (2019), *Incorporación de la perspectiva de género*, disponible en <https://www.unwomen.org/es/how-we-work/un-system-coordination/gender-mainstreaming>, consultado el 26 de septiembre de 2018.
29. Ortega M., B. Karina (2011), *Principales luchadoras de la independencia*, disponible en <http://www.mujeresnet.info/2011/09/luchadoras-independencia.html>, consultado el 15 de noviembre de 2018.
30. Rodríguez Gustá, A. L. y Madera, N. (2014), “Dimensiones colectivas, relacionales y supranacionales en la construcción de una agenda legislativa de derechos humanos de mujeres en América Latina”, en *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, vol. 23, pp. 37-64.
31. Taylor, Charles (1993), “La política como reconocimiento”, en Taylor, Charles. *El multiculturalismo y la política del reconocimiento, México*, FCE, pp. 43-107.
32. Tuñón Pablos, Enriqueta (2008), Hace 55 años se decretó en México el derecho al sufragio femenino, disponible en <https://www.ciudadania-express.com/2008/10/17/la-historia-del-voto-femenino-en-mexico/>, consultado el 18 de noviembre de 2018.
33. Vautravers Tosca, Guadalupe y González-Valencia, Agenor (2012), “La membresía de México en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas”, en *Convergencia*, vol. 19, núm. 58, pp. 111-131, disponible en [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1405-14352012000100005&lng=es&nrm=iso](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-14352012000100005&lng=es&nrm=iso), consultado el 6 de octubre de 2018.
34. Vázquez García, Verónica (2010), “Mujeres y gobiernos municipales en México: Lo que sabemos y lo que falta por saber”, en *Gestión y Política Pública*, vol. 19, núm. 1, disponible en [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1405-10792010000100004&lng=es&nrm=iso](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-10792010000100004&lng=es&nrm=iso), consultado el 15 de diciembre de 2018.
35. Wollstonecraft, Mary (1977), *Vindicación de los derechos de la mujer (1972)*, Edición en castellano, Madrid, Editorial Debate.

#### ANEXO

Diputadas y Diputados entrevistados de la LXIII Legislatura del Congreso de Guanajuato:

Diputada Local del PAN A  
Diputada Local del PAN B  
Diputada Local del PAN C  
Diputada Local del PAN D  
Diputada Local del PAN F  
Diputado Local del PAN G  
Diputado Local del PAN H  
Diputada Local del PRI A  
Diputado Local del PRI B  
Diputada Local del PRI C  
Diputada Local del PRI D  
Diputada Local del PRI E  
Diputado Local del PRI F  
Diputada Local del PRI G  
Diputado Local del PRD A  
Diputada Local del PVEM A  
Diputado Local de NA A

Diputadas y Diputados entrevistados de la LIX Legislatura del Congreso de Puebla:

Diputado Local del PRI A  
Diputada Local del PRI A

- Diputada Local del PRI B
- Diputada Local del PRD A
- Diputado Local del PRD B
- Diputado Local del PRD C
- Diputada Local del PVEM
- Diputada Local de Compromiso por Puebla A
- Diputada Local de Compromiso por Puebla B
- Diputado Local de Movimiento Ciudadano A
- Diputada Local del PT A
- Diputado Independiente A

## Experiencia de la paridad y la persistencia de desigualdades de género en el congreso del Estado de México y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal

Experience of parity and the persistence of gender inequalities in the congress of the State of Mexico and the Legislative Assembly of the Federal District

Fecha de recepción: 21 de marzo de 2019

Fecha de aceptación: 13 de enero de 2020

*Silvia García Fajardo\**

*Ana Elisa Banderas Miranda*

*Norma Baca Tavira*

### RESUMEN

La presente investigación tiene como objetivo comparar la representación política de las mujeres y las experiencias legislativas en la conformación de la LIX Legislatura del Congreso del Estado de México y la VII Legislatura de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF) en el proceso electoral 2015-2018. La estrategia metodológica es mixta (cualitativa y cuantitativa). Los principales resultados son que la paridad de género ha impactado positivamente en la representación descriptiva de las diputadas en el espacio legislativo, sin embargo, en términos de la representación real o sustantiva, las experiencias en ambos congresos muestran que persisten desigualdades de género en la práctica cotidiana pues se reafirman las asimetrías en las relaciones de poder, lo que impacta en la toma de decisiones y el trabajo legislativo; los diputados se apropian de la agenda legislativa, se refuerza la división sexual de trabajo y las comisiones, así como las temáticas de iniciativas son definidas a partir de roles de género.

**PALABRAS CLAVE:** Género, paridad, desigualdades, trabajo legislativo, congresos locales

### ABSTRACT

The objective of the present investigation is to compare the political representation of women and the legislative experiences in the conformation of the LIX Legislature of the Congress of the State of Mexico and the VII Legislature of the Legislative Assembly of the Federal District in the electoral process 2015-2018. The methodological strategy is mixed (qualitative and quantitative). The main results are that gender parity has had a positive impact on the descriptive representation of the deputies in the legislative space, however, in terms of the real or substantive representation, the experiences in both congresses show that gender inequalities persist in daily practice for asymmetries in power relations are reaffirmed, which impacts on decision making and legislative work; the deputies appropriate the legislative agenda, the sexual division of labor and commissions are reinforced, as well as the themes of initiatives are defined based on gender roles.

**KEY WORDS:** Gender, parity, inequalities, legislative work, local congresses

\* Universidad Autónoma del Estado de México, México. Correo-e de contacto: [sgfajd@yahoo.com.mx](mailto:sgfajd@yahoo.com.mx)

## INTRODUCCIÓN

En México, la reforma político-electoral del 2014 estableció el principio de paridad de género a nivel federal para garantizar la representación política de las mujeres en los cargos de elección popular. Sin embargo, en los congresos locales, la integración de los órganos legislativos y el trabajo legislativo no han reflejado una distribución igualitaria entre los géneros; en otras palabras, existe una brecha entre la representación descriptiva y la sustantiva (formal y real) en términos de Pitkin (1985). La investigación realizada tuvo como objetivo comparar la representación de las mujeres y las experiencias legislativas en la conformación de la LIX Legislatura del Congreso del Estado de México (2015-2018) y la VII Legislatura de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (2015-2018) del proceso electoral 2015. Se tomaron como criterios comparativos estas entidades por la cercanía geopolítica y por contar con los congresos con mayor número de integrantes del país.

La hipótesis es que la paridad ha favorecido el incremento numérico de las diputadas (aunque todavía no se alcanza el 50/50), en este sentido, impacta positivamente en la representación formal. Sin embargo, no se ha logrado la representación sustantiva. Las diputadas cuentan con mejores perfiles académicos y experiencia política que los diputados pero no participan en los cargos más relevantes ni en el liderazgo de comisiones estratégicas, pues siguen encabezados

por los diputados y las propuestas en la agenda legislativa están basadas en los roles de género.

La metodología utilizada es cualitativa y cuantitativa. El análisis cuantitativo sirvió para la construcción de bases de datos en la conformación de los congresos, composición de los órganos de gobierno, mesas directivas, comisiones legislativas, así como perfiles profesionales, edad, experiencia política y agenda legislativa.<sup>1</sup> El análisis cualitativo fue útil para profundizar en las percepciones y comprender los significados que la realidad social tiene para los individuos en torno a las experiencias cotidianas del trabajo legislativo así como las maneras en que influye la condición de género. Se aplicaron 25 entrevistas semi-estructuradas a diputadas y diputados de ambos congresos<sup>2</sup> hasta lograr el criterio de saturación teórica (Castro, 1996).

Para cumplir con el objetivo planteado, la estructura del artículo se divide en cinco apartados: el primero realiza una comparación del contexto político entre el Congreso del Estado de México y la ALDF con los resultados del proceso electoral 2015-2018; el segundo examina los perfiles y trayectorias de diputados y diputadas de ambos congresos; el tercero aborda la distribución del poder en los órganos de gobierno, grupos parlamentarios y comisiones legislativas; el cuarto expone las temáticas de la agenda legislativa por género; el quinto apunta los retos y logros del principio de paridad; y se cierra con las reflexiones finales.

<sup>1</sup> En ambos congresos se recurrió a la información de institutos electorales, organismos de transparencia y acceso a la información pública, así como del poder legislativo correspondiente.

<sup>2</sup> En el Congreso del estado de México se aplicaron nueve entrevistas (cuatro del PRI, dos del PAN y tres del PRD) y en la ALDF 16 (cinco de Morena, cuatro del PRD, dos del PAN, dos de Movimiento Ciudadano y una por el PRI, NA y PVEM respectivamente). Las entrevistas se aplicaron durante el periodo comprendido julio a octubre de 2017.

## COMPARACIÓN DEL CONTEXTO POLÍTICO DEL CONGRESO DE ESTADO DE MÉXICO Y LA ALDF

El Congreso mexiquense cuenta con el mayor número de integrantes del país, con 75 escaños. De acuerdo con el artículo 39 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, la Legislatura se integra por 45 diputados de mayoría relativa (MR) y 30 diputados de representación proporcional (RP) (PLELSM, 2017a). Históricamente, el Estado de México ha sido bastión del priismo, ha ganado todas las gubernaturas y conservado la mayoría legislativa en la Cámara de Diputados. Para 2018, la elección local concurrente con la Presidencial tuvo un efecto significativo en la entidad, su candidato Andrés Manuel López Obrador generó que el partido Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA) ganara la mayoría legislativa del congreso mexiquense.

El poder legislativo de la hoy Ciudad de México<sup>3</sup> inició en 1987 con el nombre de Asamblea de Representantes del Distrito Federal (ARDF) y su conformación era mayoritariamente priista. El titular del ejecutivo era el Jefe del Departamento del Distrito Federal y nombrado por el Presidente de la República. Con la reforma política de 1997, la ARDF se convirtió en Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF), su integración era mayoritariamente perredista y el Jefe del Departamento del Distrito Federal cambió a Jefe de Gobierno del DF. Por primera vez el titular del ejecutivo era electo por la ciudadanía. El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal establecía en su artículo 37 que la ALDF se integraría con 66 escaños, de los cuales

40 provenían de MR y 26 por RP. A partir de la reforma del 2016, la ALDF se transformó en Congreso de la Ciudad de México y se integra mayoritariamente por el partido MORENA.

### *a) Resultados electorales*

La conformación de 1990 al 2015 por sexo del Congreso del Estado de México y la ALDF, muestra desigualdades entre congresos y entre diputados y diputadas. La diferencia es mayor en el Estado de México porque los hombres ocupaban el 80 por ciento de los escaños. Hasta el proceso electoral 2015-2018, las mujeres tuvieron un avance significativo pasaron del 15 por ciento en la LVIII Legislatura al 37 por ciento en la LIX Legislatura como muestra el cuadro 1.

En cambio, la representación de las mujeres en la ALDF ha tenido un avance cuantitativo desde las elecciones del 2012, pasó del 23 al 35 por ciento para la conformación de la VI Legislatura. Posteriormente, las diputadas alcanzaron el 45 por ciento en la VII Legislatura (2015-2018).

Las estrategias de las acciones afirmativas han favorecido la representación de las mujeres, por tanto, han tenido un efecto positivo. Comparativamente, las diputadas de la ALDF han tenido mayores oportunidades de participar en la integración del poder legislativo, a diferencia de las del Congreso del Estado de México. Tal diferencia puede tener varios motivos, entre ellos, el compromiso de los partidos políticos con la igualdad de género (modificación de sus normativas para incorporar a mujeres en los cargos de decisión intrapartidistas), el acceso a la información en el contexto urbano y la

<sup>3</sup> En 2016 con la promulgación de la Reforma Política del Distrito Federal se estableció que cambiaría de denominación a Ciudad de México y su órgano legislativo actualmente se denomina Congreso de la Ciudad de México, con una nueva configuración al integrarse por 33 diputaciones por mayoría relativa y 33 por representación proporcional y estará en función una vez celebradas las elecciones del 2018, según lo dispuesto por el art. 29-A de la Constitución Política de la Ciudad de México.

## Cuadro 1

## COMPARACIÓN DE LA CONFORMACIÓN HISTÓRICA DEL CONGRESO MEXIQUENSE Y LA ALDF

Congreso del Estado de México				Asamblea Legislativa del Distrito Federal				
Legislatura	Periodo	Diputados	Diputadas	Legislatura	Periodo	Diputados	Diputadas	
L	1988-1990	80%	20%	ARDF	I	1988-1991	83%	17%
LI	1990-1993	86%	14%		II	1991-1994	79%	21%
LII	1993-1996	91%	9%		III	1994-1997	77%	23%
LIII	1996-2000	95%	5%	ALDF	I	1997-2000	74%	26%
LIV	2000-2003	88%	12%		II	2000-2003	76%	24%
LV	2003-2006	84%	16%		III	2003-2006	67%	33%
LVI	2006-2009	80%	20%		IV	2006-2009	76%	24%
LVII	2009-2012	84%	16%		V	2009-2012	77%	23%
LVIII	2012-2015	85%	15%		VI	2012-2015	65%	35%
LIX	2015-2018	63%	37%		VII	2015-2018	55%	45%

Fuente: Elaboración propia con información del Instituto Electoral del Estado de México y el Instituto Electoral del Distrito Federal.

participación comprometida de movimientos de mujeres articulados en observatorios de género al monitorear las candidaturas de las mujeres (Hinojosa y Vázquez, 2018).

### I. PERFILES Y TRAYECTORIAS DE DIPUTADOS Y DIPUTADAS

De acuerdo con las investigaciones, las mujeres en el campo de la política cuentan con mayor preparación profesional y suelen ser más jóvenes que sus colegas varones (Franceschet y Piscopo, 2008). Lo que a veces implica que las mujeres deban estar mejor preparadas y ser jóvenes para ser consideradas en alguna candidatura, requisitos no indispensables para los hombres.

En este apartado se describen las diferencias de perfiles y trayectorias entre diputados y diputadas, en relación con la edad, la preparación académica

y la experiencia política de los casos de estudio del Congreso Mexiquense y la ALDF.

#### 1. Edad

En la LIX Legislatura del Congreso del Estado de México, el promedio general entre diputados y diputadas fue de 45 años. Desagregando el dato, la edad promedio de las mujeres es de 42 años y los diputados es de 47 años, como se muestra en el cuadro 2. En suma, las diputadas mexiquenses son más jóvenes que sus colegas masculinos.

Ahora bien, en la VII Legislatura de la ALDF, el promedio general entre diputados y diputadas fue de 45 años, esto implica, que la edad promedio de las mujeres es de 44 años y de los hombres de 46 años, lo cual representa que el 80 por ciento tanto de mujeres como de hombres tengan más de 40 años.

*Cuadro 2*

EDAD PROMEDIO POR GÉNERO Y PARTIDO DEL CONGRESO DEL ESTADO DE MÉXICO Y LA ALDF

<i>Partido/Género</i>	<i>Congreso del Estado de México</i>		<i>ALDF</i>	
	<i>Hombres</i>	<i>Mujeres</i>	<i>Hombres</i>	<i>Mujeres</i>
PAN	43	42	36	38
PRI	45	40	47	33
PVEM	41	-	40	41
PRD	52	45	45	43
MORENA	47	36	48	51
MC	51	45	61	46
PES	54	59	42	56
PT	50	-	36	-
NA	63	-	52	-
PH	-	-	58	-
Promedio General	47	42	46	44

Fuente: Elaboración propia con información de la ALDF y del Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de México y Municipios (ITAIPEM) (2017a).

Si consideramos al partido, las diputadas mexiquenses más jóvenes provenían de MORENA (36 años), del PRI (40 años) y el PAN (42 años). Por otra parte, los integrantes del PRD se ubican en un rango de 41-52 años, excepto una diputada de 24 años (la más joven de la Legislatura) y el PES cuenta con la diputada de mayor edad. El resto de los partidos (PVEM, PT, NA, PH) no cuentan con representación femenina y los diputados se ubicaron en un rango de 40 a 60 años.

En la VII Legislatura de la ALDF, no hay una diferencia sustancial entre las edades de las legisladoras y los legisladores, pues para ambos géneros la edad se ubica entre los cuarenta y cincuenta años, con excepciones de algunas diputadas y diputados provenientes del PRI y el PAN que se hallan a la mitad de la década de los treinta años.

En ambos congresos se denota la exigua representación política de jóvenes, a pesar de que el artículo 55 Constitucional federal menciona que pueden postularse para las diputaciones a partir de los 21 años, esto supone que los partidos políticos postulan a candidatos y candidatas con cierto nivel académico, además de experiencia política y legislativa.

## **2. Preparación académica**

La normatividad de nuestro país no exige un nivel educativo para postularse algún cargo de elección popular, sin embargo, la mayoría de integrantes de ambos congresos contaban con estudios de licenciatura e incluso de posgrado.

En la LIX Legislatura del Estado de México, la preparación académica por género muestra que las

diputadas contaban con mayor nivel de estudios que sus colegas varones en educación superior (57 por ciento) y posgrado (32 por ciento). Contrasta en el nivel medio superior, 26 por ciento de los diputados contaba con bachillerato o carrera técnica contra el once por ciento de las diputadas, como se muestra en la gráfica 1.

En comparación de ambos congresos, las asimetrías en la preparación académica desagregada por sexo y partido político fueron más notorias en el Congreso del Estado de México. En el PAN, las diputadas contaron con estudios de licenciatura y posgrado (maestría), mientras que los diputados tuvieron mayor porcentaje en estudios de maestría y especialidad y el 25 por ciento contó con bachillerato o carrera técnica.

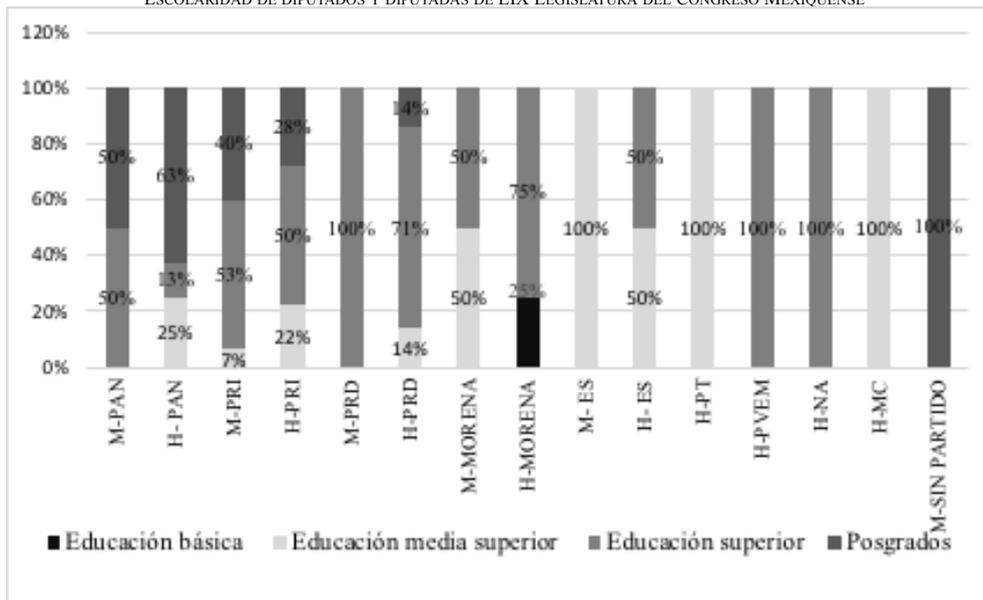
En el PRI, las diputadas tuvieron mayores porcentajes en licenciatura y maestría que sus

compañeros, pero hay mayor número de diputados con estudios de bachillerato o carrera técnica (22 por ciento frente a 7 por ciento de las diputadas priistas). En el PRD, la mitad de las diputadas contaron con nivel superior y el 71 por ciento de los diputados con licenciatura y 14 por ciento con posgrado. El partido ES, el diputado tenía estudios de licenciatura y la diputada con estudios de bachillerato. De los partidos que no tienen representación femenina como el PVEM y PT, los diputados tenían estudios de licenciatura, excepto uno del PT, que contaba con estudios de bachillerato (García y Baca, 2019).

En la VII Legislatura de la ALDF, el nivel de escolaridad de las diputadas fue mayor que el de los diputados. En orden de ponderación: las del PAN (33/67 por cierto en licenciatura/posgrados), PRI (75/25 licenciatura/posgrado), PVEM (100 por cierto licenciatura) y MC (50/50 por ciento

Gráfica 1

ESCOLARIDAD DE DIPUTADOS Y DIPUTADAS DE LIX LEGISLATURA DEL CONGRESO MEXIQUENSE



Fuente: Elaboración propia con información de ITAIPEM (2017b).

bachillerato/posgrado). En contraste, MORENA y el PRD, las mujeres contaron con educación básica en 33/10 por ciento en cada partido; 11/40 por ciento educación media superior; 50/56 por ciento educación superior y ningún posgrado respectivamente. Y a diferencia de los diputados, el 80 por ciento reportó estudios de licenciatura o posgrado, con excepción de NA y PH (Banderas, 2019) como se muestra en la gráfica 2.

Para cerrar este apartado se indagó que las diputadas de ambos congresos, en general, tienen mayores estudios académicos que los diputados, empero éstos ocuparon los cargos de mayor decisión.

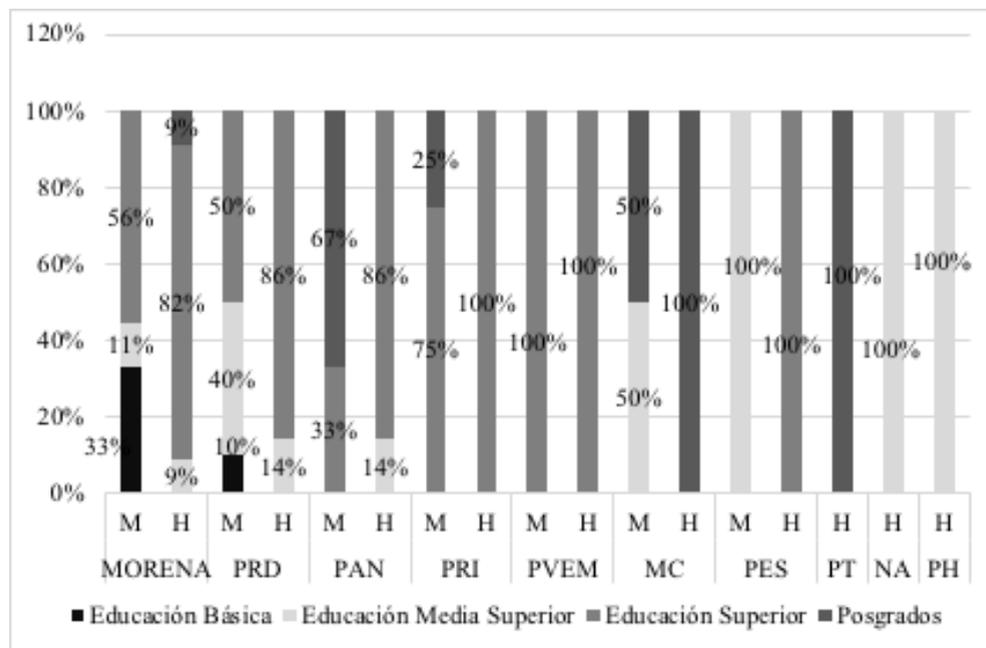
Esta práctica es una expresión de la violencia simbólica, término acuñado por Bourdieu (2000), porque las mujeres no son consideradas para ocupar cargos decisivos a pesar de contar con mayor preparación profesional.

### 3. Experiencia política y legislativa

La experiencia política y legislativa son recursos valorados para ocupar una candidatura en cargos de elección popular. Se analizó el curriculum de integrantes de ambos congresos obtenido mediante solicitudes de información pública.<sup>4</sup> Se contabilizó

Gráfica 2

ESCOLARIDAD DE DIPUTADAS Y DIPUTADOS DE VII LEGISLATURA DE LA ALDF



Fuente: Elaboración realizada por Banderas (2019:380).

<sup>4</sup> En el estado de México se recurrió al Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de México y Municipios (ITAIPEM) y para la ALDF al Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública, Protección de Datos Personales y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México (INFODF).

por sexo y partido político el número de cargos en legislaturas pasadas federales y/o locales, órganos de gobierno (presidencias municipales/jefaturas delegacionales, regidurías y sindicaturas) y su liderazgo social (si incursionaron en alguna asociación civil, vecinal o sindicato).

En el Estado de México, partidos como el PRI y PRD postularon candidaturas con experiencia previa en diputaciones locales y federales, así como en presidencias municipales, mientras que el PAN ponderó la experiencia en la administración municipal (regidurías) y el liderazgo en organizaciones de la sociedad civil. Los diputados de los partidos minoritarios, como el PT, MC y PVEM contaron con experiencia legislativa a nivel local, ver cuadro 3.

Las diputadas mexiquenses contaron con mayor experiencia legislativa en el ámbito federal, mientras que los diputados en el ámbito local, debido a que la paridad de género se aplicó primero a nivel federal, lo que facilitó la incorporación de mayor número de mujeres en el Congreso federal y no así en el local; asimismo, la proporción fue mayor para diputadas con experiencia como regidoras, síndicas y lideresas de organizaciones civiles en comparación con los diputados (García y Baca, 2019).

En la ALDF, integrantes del PRD tuvieron mayor experiencia política y legislativa, pues han tenido cargos como jefas y jefes delegacionales, han ganado diputaciones en el orden federal y local, contaron con mayor labor de liderazgo social. Desde hace dos décadas, el PRD se ha colocado

Cuadro 3

LEGISLADORES/AS DE LA LIX LEGISLATURA ESTADO DE MÉXICO Y NÚMERO DE CARGOS QUE HAN OCUPADO

Partido	Total De Diputados		Legislatura				Órganos De Gobierno						Liderazgo Social			
			Local		Federal		Presidencia Municipal		Regidurías		Sindicaturas					
			H	M	H	M	H	M	H	M	H	M			H	M
PAN	8	4	2		1				3	2					1	1
PRI	18	15	3	2	5	7	7	4	2	5	1	1		3	2	
PRD	7	5	4	2	3	2	3		2				1			
PT	2		1				2									
PVEM	2		1		2				1							
MC	2		1													
NA*	2										1					
ES	2	1														
MORENA	4	2	1						1			1			1	
Sin Partido**		1				1									1	
Total	47	28	13	4	11	10	12	4	9	7	2	3	4	4	5	
Porcentaje Total	63	37	28	14	23	36	26	14	19	25	4	11	9	9	18	

\*Una diputada fue electa por Nueva Alianza. Al transcurrir la Legislatura decide cambiarse a la bancada del PAN.

\*\*La diputada fue electa por Movimiento Ciudadano. Al transcurrir la Legislatura decide salirse de la bancada y participar de manera independiente.

Fuente: Elaboración realizada por García y Baca (2019:327).

como un partido hegemónico, hasta la aparición de MORENA en la actual Legislatura del Congreso de la Ciudad de México (2018-2021).

Las diputadas por el PAN, PRI-PVEM, MC y MORENA contaron con poca experiencia política y legislativa.<sup>5</sup> Asimismo, diputados y diputadas de MC, PES, NA, PT y PH contaron con poca experiencia legislativa pero se destacó su labor en liderazgo social (Banderas, 2019), como se muestra en el cuadro 4.

se desenvuelven más en los espacios sociales que en los ámbitos de la política institucional, como se ha encontrado en otras investigaciones (Barrera y Suárez, 2012).

Por tanto, se muestra un perfil político y legislativo diferenciado entre mujeres y hombres. Los diputados se destacan más por su experiencia política, pues se presupone que tienen más facilidades para desarrollar sus carreras políticas

*Cuadro 4*

LEGISLADORES/AS DE LA VII LEGISLATURA DE LA ALDF Y NÚMERO DE CARGOS QUE HAN OCUPADO

Partido	Total De Diputados		Legislatura				Órganos De Gobierno						Liderazgo Social	
			Local		Federal		Presidencia Municipal		Regidurías		Sindicaturas			
	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M
MORENA	11	9	1	0	0	2	0	0	0	0	0	0	11	3
PRD	7	10	3	1	2	0	7	2	0	0	0	0	5	8
PAN	7	3	1	1	0	0	1	0	0	0	0	0	5	2
PRI	4	4	0	0	1	0	1	0	0	0	0	0	3	2
PVEM	2	1	0	0	2	0	0	0	1	0	0	0	1	1
MC	1	2	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	2
PES	1	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1
NA	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0
PT	1	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1	0
PH	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0
Total	36	30	6	4	6	2	9	2	1	0	0	0	30	19
Porcentaje	55	45	17	13	17	7	25	7	3	0	0	0	83	63
Total														

Fuente: Elaboración realizada por Banderas (2019:382).

En perspectiva comparada, las diputadas mexiquenses tuvieron mayor experiencia legislativa a nivel federal y en el gobierno municipal como regidoras y síndicas, mientras que las diputadas de la ALDF contaron con mayor experiencia como Jefas Delegacionales. En ambos casos, las diputadas mostraron mayor experiencia en liderazgo social, por lo que las mujeres

que las mujeres debido a que no necesariamente tienen que desempeñar actividades domésticas y de cuidado en la familia. Además, las mujeres se enfrentan a un trato diferenciado por el hecho de ser mujeres, como lo hacen constar algunos testimonios recuperados de las diputadas: “a las mujeres nos cuesta mucho, el doble, el triple de

<sup>5</sup> Existen excepciones de las diputadas: Aleida Alavez Ruiz, que ganó su distrito a través del PRD pero se cambió a MORENA y de Margarita María Martínez Fischer del PAN, ambas con amplias trayectorias en la política y en lo legislativo.

lo que le cuesta a un hombre conseguir avances en materia política” (Diputada 10 MORENA, entrevista personal, 24 de octubre de 2017), “a las mujeres nos cuesta mucho porque hay que dejar mucho. Es una diferencia de roles” (Diputada 8 PRI, entrevista personal, 12 de octubre de 2017); “cuando nosotras platicamos, sea de cualquier partido político, tenemos los mismos problemas, la familia, los hijos, la casa, en eso tenemos un común denominador. Entonces, ahí sí, hay cargas que los hombres no tienen” (Diputada 2 PRD, entrevista personal, 28 de septiembre de 2017).

Las mujeres en la política se enfrentan con redoblar esfuerzos para alcanzar posiciones directivas similares a los hombres en los órganos de gobierno y en las comisiones legislativas (Schwindt-Bayer, 2013; Cueva et al., 2018). Ello representa un claro ejemplo de desigualdad de género en la distribución del poder social.

## II. DISTRIBUCIÓN DEL PODER

En este apartado se analiza la distribución del poder por sexo y por partido político en los órganos de gobierno de las legislaturas en estudio.

### a) Grupos parlamentarios

Los partidos más representativos en cada congreso fueron: en el Estado de México, el PRI con 34 curules de MR, representó el 45 por ciento del total de la integración del Congreso,<sup>6</sup> asimismo fue el partido con mayor presencia femenina con 14 diputadas de un total de 27, ver cuadro 5; y para la ALDF, MORENA obtuvo un total de 20 diputaciones, 19 por MR y 1 por RP, lo que representa el 30 por ciento de la integración de la Asamblea, ocupó el segundo lugar en presencia femenina con 9 diputadas porque el primer lugar fue para el PRD con 10 diputadas.

Cuadro 5

Partido	Congreso mexiquense			ALDF		
	Diputadas/ Diputados de MR	Diputadas/ Diputados de RP	To- tal	Diputadas/ Diputados de MR	Diputadas/ Diputados de RP	Total
PAN	1/3	2/5	11	1/4	2/3	10
PRI	14/20	-	34	1/2	3/2	8
PVEM	-	0/2	2	0/0	1/2	3
PRD	3/3	2/4	12	6/5	4/2	17
MORENA	0/1	2/3	6	8/11	1/0	20
MC	0/0	1/2	3	0/0	2/1	3
PES	0/0	1/2	3	0/0	1/1	2
PT	0/0	0/2	2	0/1	0/0	1
NA	0/0	1/1	2	0/1	0/0	1
PH	0/0	0/0	0	0/0	0/1	1
Total	18/27	9/21	75	16/24	14/12	66

Fuente: Elaboración propia con información del Instituto Electoral del Estado de México y el Instituto Electoral del Distrito Federal.

<sup>6</sup> De acuerdo con la ley electoral, la cláusula de gobernabilidad establece que al tener este porcentaje no tiene derecho a diputaciones por vía de representación plurinominal (RP)

Contrastes entre ambos casos de estudio, en el Estado de México la representatividad de las mujeres fue mayor por el PRI y el PRD; y en la ALDF por los partidos de izquierda PRD y MORENA.

### ***b) Órganos de gobierno***

El Congreso mexiquense se organiza de acuerdo con la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de México, establece que sus órganos de gobierno son la Mesa Directiva, la Junta de Coordinación Política (JCP) y las comisiones legislativas (PLELSM, 2017b).

En el caso de la ALDF el marco jurídico que determinó su organización y funcionamiento fueron: la Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF, 2017a), el Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF, 2017b) y el Reglamento Interior de las Comisiones de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF, 2017c). Estas normatividades establecían facultades a los órganos de gobierno: Comisión de Gobierno, Mesa Directiva y de los órganos de apoyo como las comisiones (permanentes, especiales, jurídicas), además de indicar cómo se integran, obligaciones y sanciones de las y los asambleístas.

### ***c) Junta de gobierno***

Los máximos órganos rectores en el Congreso del Estado de México es la Junta de Coordinación Política (JCP) y en la ALDF fue la Comisión de Gobierno (CG). Ambos se integraron por las coordinaciones de cada bancada legislativa y quien presidió fue el representante del partido con mayor número de diputaciones; además, contaban con facultades de planeación, aplicación del presupuesto

anual, atribuciones de proponer a integrantes de comisiones y comités, así como a responsables de las áreas administrativas del Congreso, entre otras.

En la LIX Legislatura del Estado de México, la JCP estuvo integrada solamente por hombres y la presidió un diputado del PRI por contar con la mayoría legislativa. En la VII Legislatura de la ALDF, la CG se constituyó por 18 integrantes, de los cuales 14 eran hombres y 4 mujeres, el diputado que la presidió fue del PRD, cuando por número de curules le correspondía a MORENA. Luego entonces, esto corrobora los argumentos anteriores de que las mujeres son relegadas de los cargos directivos estratégicos, a pesar de contar con la preparación académica y trayectoria política.

### ***d) Mesa directiva***

La mesa directiva es aquella que dirige y coordina las sesiones de trabajo, sus integrantes son electos mensualmente por votación secreta en una sesión de trabajo. Generalmente, la Presidencia es desempeñada por los diputados que no necesariamente cubren requisitos exhaustivos como el exiguo número de diputadas que han participado en el cargo; éstas deben cumplir con experiencia política, conocimiento legislativo, vínculos previos con los coordinadores parlamentarios y, además, imagen o apariencia física, como lo constatan algunos testimonios de diputadas entrevistadas:

La Cámara se vuelve la hoguera de las vanidades tanto en hombres como en mujeres, y sí, repercute en aquellas mujeres que siento que en muchas cosas son inseguras, no lo sé, y en hombres también. Se vuelve una hoguera de las vanidades en varias vertientes. No sólo en el asunto de los conocimientos sino como se vuelve algo obligatorio que vengas bien vestido, o sea, si bien

no es obligatorio, es un código sobreentendido (Diputada 2 PRD, entrevista personal, 28 de septiembre de 2017).

[La apariencia física] Creo que sí, en el sentido de mayor injerencia o mayor participación de quienes tienen una mejor apariencia física. Sobre todo, quienes no y que no tienen experiencia [...] porque hay quienes no tienen una apariencia física, pero tienen mucha experiencia legislativa y eso les sirve como para posicionarse más aunque no tengan una buena apariencia física, pero bueno, quienes no tienen la apariencia física y quienes no tienen experiencia [...] Es más marcada yo creo en las diputadas. Por ejemplo, a lo mejor hasta para la Mesa Directiva. O sea, hay que buscar que haya una buena apariencia ¿por qué? pues porque finalmente son quienes representan al Poder Legislativo, o los eventos [...] entonces [...] a lo mejor donde hay como más focos que es básicamente en la Mesa Directiva que en algún evento público o en alguna entrevista (Diputada 6 PRI, entrevista personal, 12 de octubre de 2017).

La mesa directiva todos los titulares como presidentes de mesa directiva en estos tres años todos han sido hombres ni una mujer ha sido la titular de la presidencia de la mesa directiva, hay vicepresidentas mujeres, pero no ha habido una mujer que sea la titular de la mesa directiva como presidenta (Diputada 18 PRD, entrevista personal, 25 de julio de 2017).

Se observa que persisten prácticas de discriminación de género por la apariencia física, por falta de experiencia política o porque los legisladores se apropian de estos cargos y las limitan a participar. Estas prácticas constituyen otra forma de violencia simbólica, ya que las diputadas al tratar de presidir las mesas directivas sean etiquetadas por su imagen corporal, por supuesta incapacidad, o bien, sean más propensas a ser criticadas cuando cometen errores a diferencia de los hombres.

### e) *Comisiones legislativas permanentes*

Las comisiones legislativas se definen como “grupos de trabajo, temporales o permanentes estructurados a partir de áreas temáticas” (Alcántara, et al., 2005: 256); ser miembro de comisiones permite a sus integrantes participar en el proceso de decisiones en puntos de acuerdo, iniciativas o de representación.

Las comisiones se clasifican en relevantes (gobierno, administración, economía, legislación, finanzas), intermedias (desarrollo social, salud, educación, transporte) y no relevantes (turismo, cultura, género); respecto a su distribución por género, las mujeres son ubicadas en las comisiones intermedias y las no relevantes, bajo el argumento que se distribuyen de acuerdo con el rol de género (Heath et al., 2005), a diferencia de los hombres que ocupan las comisiones relevantes o estratégicas. Esto se reflejó en los casos de estudio del congreso mexicano y ALDF.

En el cuadro 6 se muestra que el Congreso del Estado de México, de un total de 35 comisiones, 27 fueron presididas por hombres y 8 por mujeres, en el cargo de secretaría 25/10, en las prosecretarías 25/15 y como miembros 133/80 respectivamente. Las comisiones más relevantes como Gobernación y Puntos Constitucionales, Planeación y Gasto Público, Desarrollo Económico, Industrial y Minero, Procuración y Administración de Justicia fueron presididas y estuvieron integradas mayoritariamente por diputados. Con la creación de la Comisión de Seguimiento a Programas Sociales (enfocada a fiscalizar los recursos públicos en campañas electorales) se integró por los coordinadores parlamentarios y se excluyeron a las diputadas, lo que deja entrever que las diputadas no participan en los temas que, de acuerdo con el contexto social, adquieren relevancia política.

Las comisiones presididas y con mayor presencia de diputadas fueron: Derechos Humanos, Desarrollo Turístico y Artesanal, Recursos Hidráulicos y para la Igualdad de Género, esta última integrada solamente

por diputadas. Lo anterior refuerza dos cuestiones, por un lado, las comisiones se ajustan a los roles de género; y por el otro, la creencia que los asuntos de la igualdad

de género son temas de mujeres, que sólo éstas deben luchar por alcanzar la igualdad y erróneamente se asume que género es sinónimo de mujeres.

*Cuadro 6*

COMPOSICIÓN DE COMISIONES LEGISLATIVAS, LIX LEGISLATURA DEL ESTADO DE MÉXICO

Comisión	Part.	Integ.	Presid		Secretaría		Prosecretar		Miembros		Total			
			H	M	H	M	H	M	H	M	H	%	M	%
01. Gobernación y Puntos Constitucionales.	PRI	13	1		1		1		8	2	11	84.6	2	15.4
02. Legislación y Administración Municipal.	PVEM	9	1			1	1		4	2	6	66.7	3	33.3
03. Procuración y Administración de Justicia.	PAN	9	1		1		1		5	1	8	88.9	1	11.1
04. Planeación y Gasto Público.	PRI	13	1		1		1		7	3	9	69.2	4	30.8
05. Trabajo, Previsión y Seguridad Social.	PT	9	1		1		1		5	1	8	88.9	1	11.1
06. Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología.	NA	9	1			1		1	3	3	4	44.4	5	55.6
07. Desarrollo Urbano.	PRD	9		1	1			1	5	1	6	66.7	3	33.3
08. Planificación Demográfica.	MORENA	9	1		1			1	4	2	6	66.7	3	33.3
09. Desarrollo Agropecuario y Forestal.	PRI	9	1		1		1		4	2	7	77.8	2	22.2
10. Protección Ambiental y Cambio Climático.	PAN	9	1		1		1		2	4	5	55.6	4	44.4
11. Desarrollo Económico, Industrial, Comercial y Minero.	PRD	9	1		1		1		5	1	8	88.9	1	11.1
12. Comunicaciones y Transportes.	PRI	9	1		1		1		4	2	7	77.8	2	22.2
13. Derechos Humanos.	PRI	9		1		1	1		1	5	2	22.2	7	77.8
14. Salud, Asistencia y Bienestar Social.	PRD	9	1			1		1	4	2	5	55.6	4	44.4
15. Seguridad Pública y Tránsito.	PRD	9	1			1	1		6		8	88.9	1	11.1
16. Electoral y de Desarrollo Democrático.	PRD	9	1			1	1		5	1	7	77.8	2	22.2
17. Patrimonio Estatal y Municipal.	PRI	9	1		1			1	4	2	6	66.7	3	33.3
18. Desarrollo Turístico y Artesanal.	PRI	9		1	1		1		1	5	3	33.3	6	66.7
19. Asuntos Metropolitanos.	PRI	9	1		1		1		5	1	8	88.9	1	11.1
20. Vigilancia del Órgano Superior de Fiscalización.	PAN	9	1		1		1		4	2	7	77.8	2	22.2
21. Asuntos Indígenas.	PAN	9	1		1		1		5	1	8	88.9	1	11.1
22. Protección Civil.	MORENA	9	1		1		1		3	3	6	66.7	3	33.3
23. Para la Atención de Grupos Vulnerables.	ES	9	1			1	1		1	5	3	33.3	6	66.7
24. Desarrollo y Apoyo Social.	PRI	9	1		1		1		4	2	7	77.8	2	22.2
25. Límites Territoriales del Estado de México y sus Municipios.	PRI	9	1		1			1	3	3	5	55.6	4	44.4

*Continúa...*

Comisión	Part.	Integ.	Presid		Secretaria		Prosecretar		Miembros		Total			
			H	M	H	M	H	M	H	M	H	%	M	%
26. Para la Igualdad de Género.	PRI	9		1		1		1		6	0	0.0	9	100.0
27. Seguimiento de la Operación de Proyectos para Prestación de Servicios.	PRI	9		1	1		1	5	1		3	33.3	6	66.7
28. De la Juventud y el Deporte.	PRI	9	1			1	1		2	4	4	44.4	5	55.6
29. Finanzas Públicas.	PRD	9		1	1		1		4	2	6	66.7	3	33.3
30. Recursos Hidráulicos.	PRI	9		1	1		1		2	4	4	44.4	5	55.6
31. Apoyo y Atención al Migrante.	PAN	9	1		1		1		5	1	8	88.9	1	11.1
32. Participación Ciudadana.	MC	9	1			1	1		3	3	5	55.6	4	44.4
33. Asuntos Internacionales.	PRD	9	1		1			1	4	2	6	66.7	3	33.3
34. De Transparencia, Acceso a la Información Pública, Protección de Datos Personales y de Combate a la Corrupción.	PAN	9		1	1			1	4	2	5	55.6	4	44.4
35. Comisión Esp. Seguimiento a Programas Sociales.	PRI	9	1		1		1		6		9	100.0	0	0.0
TOTAL		323	27	8	25	10	25	15	133	80	210	65.0	113	35.0

Fuente: Elaboración realizada por García y Baca (2017:338-342).

En la ALDF, de un total de 39 comisiones permanentes, las diputadas presidieron 17 comisiones y los diputados 19; vicepresidencias 11/16, secretarías 16/21 y vocales 61/60 respectivamente (ver cuadro 7). Encontramos diferencias en el número de cargos de comisiones a favor de los diputados, por lo que se comprueba la hipótesis de que las mujeres son encasilladas en su rol de género, en comisiones como: Salud y Asistencia Social, Atención a la Niñez, Desarrollo Social, Educación, Cultura, Vivienda, Juventud y Deporte, Igualdad de Género, Turismo, mientras que los diputados presidieron comisiones estratégicas como: Hacienda, Seguridad Pública,

Normatividad Legislativa, Presupuesto y Cuenta Pública, Asuntos Político-Electorales catalogadas como relevantes (ver cuadro 7).

Se aclara que faltó determinar por sexo a integrantes de MORENA porque este partido no se integró a trabajar en las comisiones legislativas; sus iniciativas y puntos de acuerdo fueron presentados al pleno con la firma de sus integrantes.<sup>7</sup>

<sup>7</sup> MORENA, no presentó información sobre el sexo de sus integrantes en las comisiones y comités, sin embargo, en el “Acuerdo de la Comisión de Gobierno mediante el cual se propone la integración de las comisiones y comités de trabajo interno de la ALDF, VII Legislatura” señala que presidió 3 de 39, 12 vicepresidencias y 2 secretarías de las Comisiones Permanentes; en Comisiones Especiales presidió 9 de 14, y 1 vicepresidencia, y en los Comités encabezó 7 de 10 y ninguna vicepresidencia.

*Cuadro 7*

COMPOSICIÓN DE COMISIONES LEGISLATIVAS, VII LEGISLATURA DE LA ALDF

No.	Comisiones y Comités	Partido	Presidencia		Vicepresidencia		Secretario/a		Integrante		Sin identidad Morena	Total de integrantes	Total de mujeres sin contar a MORENA	Total de hombres sin contar a MORENA
			H	M	H	M	H	M	H	M				
8	Comisión de Atención a Grupos Vulnerables	PRD	1	0	MORENA		1	0	2	1	2	7	4	1
9	Comisión de Ciencia, Tecnología e Innovación	PRD	0	1	MORENA		0	1	2	1	2	7	2	3
10	Comisión de Cultura	PES	1	0	MORENA		1	0	2	1	2	7	4	1
11	Comisión de Derechos Humanos	PT/NA/H	0	1	1	0	1	0	1	1	2	7	3	2
12	Comisión de Desarrollo e Infraestructura Urbana	PAN	1	0	0	1	0	1	2	3	3	11	3	5
13	Comisión de Desarrollo Metropolitano	PVEM	0	1	1	0	0	1	0	2	2	7	1	4
14	Comisión de Desarrollo Rural	PRD	0	1	1	0	MORENA		3	0	2	7	4	1
15	Comisión de Desarrollo Social	PRI	1	0	1	0	1	0	2	0	2	7	5	0
16	Comisión de la Diversidad Sexual	MORENA	MORENA		1	0	1	0	3	0	2	7	5	0
17	Comisión de Educación	PRI	0	1	0	1	1	0	1	2	1	7	2	4
18	Comisión de Fomento Económico	PT/NA/H	0	1	0	1	0	1	1	1	2	7	1	4
19	Comisión de Gestión Integral del Agua	PAN	1	0	0	1	1	0	2	0	2	7	4	1
20	Comisión de Hacienda	PAN	0	1	1	0	1	0	2	3	3	11	4	4
21	Comisión para la Igualdad de Género	MC	1	0	MORENA		1	0	3	0	2	7	5	0
22	Comisión de Juventud y Deporte	PRD	1	0	0	1	MORENA		2	1	2	7	3	2
23	Comisión de Movilidad, Transporte y Vialidad	PRD	1	0	0	1	1	0	0	2	2	7	2	3
24	Comisión de Normatividad Legislativa, Estudios y Prácticas Parlamentarias	PRD	0	1	1	0	0	1	0	2	2	7	1	4
25	Comisión de Participación Ciudadana	MC	1	0	1	0	1	1	1	1	2	7	2	3
26	Comisión de Población y Desarrollo	MORENA	MORENA		1	0	0	1	2	1	2	7	3	2
27	Comisión de Preservación del Medio Ambiente y Protección Ecológica	PVEM	0	1	MORENA		0	1	1	2	2	7	1	4
28	Comisión de Presupuesto y Cuenta pública	PRD	0	1	0	1	0	1	3	3	2	11	3	6
29	Comisión de Protección Civil	PRD	1	0	MORENA		0	1	0	3	2	7	1	4
30	Comisión Registral y Notarial	PAN	0	1	0	1	0	1	1	1	2	7	1	4
31	Comisión de Salud y Asistencia Social	PRD	1	0	1	0	0	1	3	0	1	7	5	1
32	Comisión de Seguridad Pública	PAN	0	1	1	0	0	1	1	4	2	10	2	6
33	Comisión de Transparencia de la Gestión	PAN	0	1	0	1	0	1	2	0	2	7	2	3

Continúa...

34	Comisión de Turismo	PRD	1	0	Morena		0	1	0	3	2	7	1	4
35	Comisión de Uso y Aprovechamiento de Bienes y Servicios Públicos	PRI	1	0	Morena		0	1	2	1	2	7	3	2
36	Comisión de Vivienda	PRI	1	0	1	0	0	1	0	2	2	7	2	3
37	Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Ciudad de México	PRD	0	1	0	1	0	1	2	3	3	11	2	6
38	Comisión de Vigilancia y Evaluación de Políticas y Programas Sociales	PAN	1	0	Morena		1	0	2	2	1	7	4	2
39	Comisión Jurisdiccional	MC	0	1	0	1	0	1	1	2	1	7	1	5
Total			17	19	11	16	16	21	61	60	--	--	--	--

Fuente: Elaboración realizada por Banderas (2019:390-392.)

El análisis de la distribución de presidencias de las comisiones legislativas en ambos congresos permite observar tres aspectos generales: a) las comisiones estratégicas fueron encabezadas por los partidos de mayor peso político; b) tales comisiones fueron presididas por hombres, relegando a las mujeres en aquellas que de acuerdo a su rol de género son consideradas intermedias o poco relevantes en la agenda legislativa y c) a pesar de la paridad de género, el formato masculino en la distribución del poder prácticamente se mantiene intacto. Estas situaciones son producto de la cultura política patriarcal, entendida como códigos, normas y discursos que refuerzan el papel secundario y subordinado de lo femenino o de las mujeres en la toma de decisiones y el acceso al poder, por lo que se requiere de una transformación, a través de normatividades y cambios culturales, que favorezca la igualdad de género sustantiva al interior del trabajo legislativo.

#### IV. AGENDA LEGISLATIVA

La revisión de iniciativas presentadas y aprobadas en la agenda legislativa nos permitió aproximarnos al interés de las temáticas en lo individual; se contabilizaron las presentadas, las aprobadas y en dictaminación por sexo para indagar la producción legislativa y el éxito de aprobación.

Se observó que en ambos congresos se dictaminaron aquellas iniciativas aprobadas, las demás no cuentan con dictamen porque se quedan en estudio (en el argot político se dice en la congeladora). No se identificaron las iniciativas rechazadas, lo que permitiría indagar las temáticas desaprobadas por los congresos, como ha sucedido en el ámbito federal, en que se registran las iniciativas rechazadas con su respectiva exposición de motivos.

##### *a) Trabajo en el número de iniciativas*

El trabajo legislativo fue disímil en los congresos. El Congreso mexiquense, a pesar de tener mayor número de integrantes, presentó menor producción individual de iniciativas que la ALDF (155 frente a 485), ésta triplicó las iniciativas presentadas.

En el Congreso mexiquense se observó el predominio legislativo por parte del Titular del Poder Ejecutivo, quien a lo largo de diversas Legislaturas realizó una amplia producción de iniciativas. En la LIX Legislatura, de las 668 iniciativas presentadas, el gobernador propuso el 23 por ciento (155 iniciativas), del cual el 98 por ciento fue aprobado (García y Baca, 2019), mientras que las propuestas individuales representan el 23 por ciento, sin embargo, la

aprobación redonda en el 25.8 por ciento (40 iniciativas aprobadas).

La asimetría en la aprobación de iniciativas da cuenta del manejo político de la agenda legislativa por parte del gobernador vs. los y las legisladoras en términos individuales como se muestra en el (cuadro 8).

A pesar de la significativa producción individual en la ALDF, la aprobación de iniciativas no fue alentadora. De las 485 iniciativas lograron una tasa de éxito del 24.9 por ciento (121 iniciativas aprobadas). En este sentido, ambos congresos compartieron una proporción similar de aprobación baja de iniciativas individuales, lo que se traduce en rezago legislativo. Comparativamente

*Cuadro 8.*

PRODUCCIÓN DE INICIATIVAS POR SEXO Y TEMAS EN EL CONGRESO DEL ESTADO DE MÉXICO Y LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL

Congreso del Estado de México *							Asamblea Legislativa del Distrito Federal**								
Temas	Total	Diputados	Aprobadas	No hay dictámenes	Diputados	Aprobadas	No hay dictámenes	Temas	Total	Diputados	Aprobadas	No hay dictámenes	Diputados	Aprobadas	No hay dictámenes
Administración	10	5	2	3	5	2	3	Administración	127	115	3	112	12	4	8
Desarrollo social	2	1	1		1	1		Desarrollo Social	24	11	3	8	13	3	3
Educación	1	1	0	1	0	0	0	Educación	16	6	4	2	10	3	7
Grupos vulnerables	1	1	0	1	0	0	0	Grupos vulnera	35	17	7	10	18	5	5
Igualdad de género	8	2	0	2	6	0	6	Igualdad de Género	13	4	1	3	9	4	5
Desarrollo Económico	1	0	0		1	0	1	Hacienda	22	16	5	11	6	0	6
Gasto público	3	1	0	1	2	0	2	Presupuesto y Cuenta Pública	41	26	14	12	15	7	8
Gobernación y constitución	124	87	23	64	37	9	28	Normatividad Legislativa	58	42	15	27	16	4	12
Juventud y deporte	1	1	1		0	0	0	Juventud y Deporte	5	1	0	1	4	1	0
Laboral	1	1	1		0	0	0	Laboral	10	8	0	8	2	0	2
Particip. ciudadana	1	1	0	1	0	0	0	Niñez	18	7	2	5	11	3	2
Recursos hidráulicos	1	1	0	1	0	0	0	Indígena	11	4	2	2	7	2	2
Comunicaciones y transporte	1	0	0		1		1	Medio Ambiente	23	12	2	10	11	1	10
TOTAL	155	102	28	74	53	12	41	Político-Electoral	16	12	8	4	4	4	0
Porcentaje	100	65.8	27.5	72.5	34.2	22.6	77.4	Protección Civil	9	4	1	3	5	0	5
								Salud y Asistencia Social	39	18	2	16	21	11	9
								Seguridad	13	10	0	10	3	0	3
								Turismo	5	2	0	2	3	0	1
								TOTAL	485	315	69	246	170	52	88
								Porcentaje	100	64.9	21.9	78.1	35.1	30.6	51.8

Fuente: Elaboración propia con información del Poder Legislativo del Estado de México y la ALDF. \* Información obtenida de septiembre 2015 a agosto 2017. \*\* Información obtenida de septiembre 2015 a julio, 2017.

fue ligeramente mayor la proporción de aprobación individual en el Congreso del Estado de México que la ALDF.

La producción legislativa por sexo dio cuenta que los diputados en ambos congresos presentaron mayor número de iniciativas que las diputadas, en su conjunto, los diputados sumaron 417 iniciativas y las diputadas 223. En la ALDF, los diputados presentaron 315, mientras que, en el Estado de México, 102 iniciativas y las diputadas 170 contra 53 en la entidad mexiquense.

En el Congreso del Estado de México, los diputados lograron que 28 iniciativas se aprobaran (27.5 por ciento) mientras que en la ALDF fueron 69 (21.9 por ciento). En términos proporcionales, los diputados del Estado de México tuvieron mayor éxito en la aprobación de sus iniciativas que los de la ALDF. De manera inversa, las diputadas de la ALDF lograron mayor éxito en la aprobación de sus iniciativas que las mexiquenses, es decir, las primeras tuvieron éxito en el 30.6 por ciento y a las segundas el 22.6 por ciento.

Ambos congresos compartieron una proporción significativa de iniciativas que carecieron de dictamen, aunque es significativamente mayor en el Congreso del Estado de México. Desagregado por sexo, las diputadas de la ALDF tuvieron menor número de iniciativas que no contaron con dictamen en comparación con sus colegas varones (51.8 por ciento contra el 78.1 por ciento) y en el Congreso del Estado de México, las diputadas tuvieron mayor proporción de iniciativas en estudio en comparación con sus colegas varones (77.4 por ciento contra el 72.5 por ciento respectivamente).

A pesar de que las diputadas en ambos congresos presentan menor número de iniciativas que sus colegas masculinos, un punto significativo

es que en la ALDF lograron mayor porcentaje de aprobación de sus iniciativas individuales, en comparación con las diputadas del Congreso del Estado de México. Una explicación es la existencia una cultura de género más abierta hacia los derechos y reivindicaciones de los derechos de las mujeres derivada de las agendas partidistas de izquierda para las diputadas en la ALDF que en el Estado de México (centrada en el priismo y sus aliados legislativos).

El PRD en la ALDF fue el partido que presentó mayor número de iniciativas individuales: de las 642 iniciativas, el 35 por ciento le correspondieron al PRD y, en segundo lugar, el PAN con el 24.14 por ciento que contrasta con el 9.96% de las iniciativas de MORENA (Banderas, 2019). El PRD al Presidir la Comisión de Gobierno, en la práctica el máximo órgano de decisión en la Asamblea, orientó sus esfuerzos para que su agenda partidista permeara en la Legislativa, a pesar de que MORENA detentó la mayoría.

### ***b) Temáticas de la iniciativas***

Se revisaron los temas en la agenda legislativa a partir del referente de las comisiones en que se organiza el trabajo parlamentario.<sup>8</sup> El objetivo fue identificar las prioridades e intereses legislativos de los y las diputadas en la presentación de iniciativas individuales.

En ambos congresos, la agenda legislativa se centró en temas relacionados con gobernación, constitucionales, administrativos y normatividad legislativa (ver cuadro 8). Se observa que los diputados presentaron mayor número de iniciativas en estos temas. Las temáticas con mayor número de iniciativas aprobadas para los diputados en la ALDF versaron en normatividad legislativa,

<sup>8</sup> Se presentó dificultad para la comparación de temáticas porque las denominaciones de las comisiones son diferentes en ambos congresos. Además, la información disponible en los sitios electrónicos presentó diversos niveles de desagregación de la información.

presupuesto y cuenta pública, así como en temas político-electorales, mientras que, para los diputados mexiquenses, fueron gobernación, constitucional y administración, de las cuales fueron aprobadas 23 y 2 iniciativas respectivamente.

Las diputadas presentaron mayor número de iniciativas en tres temáticas: salud y asistencia social, grupos vulnerables y normatividad legislativa como fue el caso de la ALDF; en los dos primeros temas tuvieron mayor éxito de aprobación, no así en normatividad legislativa, sin embargo, incidieron en temas político-electorales (se aprobaron las cuatro presentadas) y en la cuenta pública (de 15 iniciativas se aprobaron 7).

Las diputadas mexiquenses tuvieron mayor interés en asuntos de gobernación y puntos constitucionales, igualdad de género y administración. De hecho, las iniciativas presentadas en el primer tema, de 37 les aprobaron 9 y, en el último, de 5 fueron aprobadas 2, es decir, fueron las de mayor éxito, no así en los asuntos de igualdad de género. No obstante, presentaron una iniciativa en materia de desarrollo social misma que fue aprobada.

Se comprende que las diputadas de la ALDF tuvieran mayor éxito en la aprobación de sus iniciativas porque se ajustaron más a los roles socialmente aceptados para las mujeres en la política, es decir, la atención de personas en situación de vulnerabilidad, mientras que, las diputadas mexiquenses tuvieron menor éxito de aprobación porque presentaron iniciativas en temas considerados tradicionalmente como “masculinos”.

### *c) Agenda de género*

Respecto de las iniciativas en materia de la agenda de género se tomó como criterio básico las presentadas

en la comisión denominada para la igualdad de género, dado que es la comisión cabecera.<sup>9</sup> En ambos congresos, el tema de la igualdad de género presentó un panorama desalentador. La falta de atención o interés en esta temática fue significativa pues en total se propusieron 21 iniciativas. Las diputadas mostraron mayor interés que los diputados en el tema, ellas presentaron mayor número de propuestas (15 mientras que los diputados 6 iniciativas).

El caso más complicado fue para el estado de México, de las ocho iniciativas presentadas ninguna se había aprobado al momento del corte de la información. Cabe destacar que el Titular del Ejecutivo presentó tres iniciativas, mismas que fueron aprobadas. Mientras que en la ALDF se presentó un avance, de las 13 propuestas (4 por diputados y 9 por las diputadas), las diputadas lograron que el 44.4 por ciento fueran aprobadas y para los diputados el 25 por ciento.

Llama la atención que la ALDF cuente con la comisión de la Diversidad Sexual, integrada exclusivamente por diputadas y presidida por Morena. Sin embargo, de acuerdo con el cuadro 8, no se presentaron iniciativas en la materia, lo que hace presuponer que al no ser presidida por el PRD y tener conflictos legislativos con MORENA se paraliza la agenda legislativa de la comunidad Lésbico, Gay, Bisexual, Transexual, Travesti, e Intersexual (LGBT+).

En suma, el rezago legislativo en materia de igualdad de género dió cuenta de las desigualdades persistentes, no sólo en la agenda de género, sino en la legislativa, pues en la práctica cotidiana, de acuerdo con las narrativas recabadas en las entrevistas, se presentan resistencias en la temática. Entre ellas, el factor sociocultural o el habitus

<sup>9</sup> En la práctica legislativa encontramos que no todas las iniciativas pasan por la comisión cabecera. La ruta para profundizar en la agenda de género consistiría en revisar los contenidos de las iniciativas para identificar las desigualdades de género que busca resolver, las acciones afirmativas que se proponen y la transversalidad en las políticas públicas, lo que escapó de esta investigación.

(Bourdieu, 2000) como el machismo y la misoginia (reproducidos por las propias mujeres) así como la falta de sororidad o unión entre mujeres por la disciplina partidista y por la propia condición de género, es decir, a las diputadas les cuesta apoyar y abrazar causas comunes de mujeres; los diputados, al participar de los órganos de decisión, priorizan y negocian los temas de la agenda legislativa, por consecuencia, las diputadas tienen menores posibilidades de colocar sus temáticas en la agenda legislativa; la baja presentación de iniciativas de la temática de género y la influencia del peso político de los partidos fueron elementos que dificultaron el avance en esta materia.

Los testimonios presentados por las diputadas de ambos congresos muestran la percepción de que las mujeres enfrentan mayores obstáculos por su condición de género que sus colegas varones. Las diputadas afrontan el mandato de demostrar capacidades y habilidades políticas porque las ignoran, minimizan sus comentarios, las destituyen de sus cargos, no las miran como pares, le dan preferencia a la voz masculina, las excluyen de los procesos de toma de decisión, son recelosos, desconfiados y no quieren dejar el poder al que estaban acostumbrados, como muestran algunas narrativas, “todavía les falta soltar un poco más las riendas para que nos den la oportunidad a las mujeres de demostrar que también somos capaces de trabajar por el bien común” (Diputada 24 PVEM, entrevista personal, 24 de octubre de 2017), “creo que los hombres se sienten mucho más cómodos acordando con hombres. Entre los hombres generan complicidades que entre las mujeres no pueden generar. Quisiéramos que fuéramos más afines en lugar de más cómplices unos con otros. Yo creo que no es un tema que lo hagan los hombres a propósito, simplemente no saben cómo hacerlo” (Diputada 7 PRI, entrevista personal, 12 de octubre de 2017).

La percepción de que tanto a los diputados como a las diputadas les cuesta trabajo relacionarse porque tienen códigos distintos de la política, mientras que a los primeros se les facilita negociar en lugares extraparlamentarios “en el trago” (en alusión a reuniones informales en bares o cantinas porque es lo común y normalizado), a las mujeres se les dificulta participar de estas reuniones y cuando llegan a hacerlo como una forma de encajar en el mundo de la política, muchas de las veces, su reputación personal se ve afectada.

Las diputadas y diputados entrevistados identificaron problemáticas de conciliación de la vida familiar con la laboral, lo que conlleva a dobles o triples jornadas de trabajo para las diputadas puesto que, primero deben cumplir con su rol como madres y esposas en el ámbito familiar para salir al espacio público, cuestión que para los diputados no representa tensiones en la misma medida porque generalmente recargan las tareas de cuidado y labores domésticas en las esposas, madres u otras mujeres.

## V. RETOS Y LOGROS DEL PRINCIPIO DE PARIDAD

A pesar del incremento numérico de las diputadas, gracias a la paridad de género en los congresos, más significativo en la ALDF que en el Estado de México, las diputadas entrevistadas coincidieron en asignaturas pendientes para lograr la paridad sustantiva.

En primera instancia, implica la reconfiguración del poder y su distribución igualitaria en todos los espacios sociales desde la familia hasta cargos políticos y administrativos. Las diputadas apuntaron que “la paridad comienza en casa”, lo que significa que las desigualdades de género y las relaciones de poder deben modificarse desde el núcleo familiar para que permee en otros espacios sociales: laboral,

escolar, medios de comunicación, etcétera. Aunque este proceso es bidireccional porque la familia, a su vez, es depositaria y reproductora de la construcción social del género y de relaciones desiguales de los otros espacios. En tal sentido, implica instalar la paridad sustantiva en la esfera pública y gubernamental, poder judicial, ayuntamientos, institutos electorales, sindicatos, partidos políticos, delegaciones municipales, comités de participación ciudadana, etcétera.

Coincidió que desde el ámbito familiar es necesario mayor involucramiento de los varones en las responsabilidades de cuidado y tareas domésticas. Para las mujeres en política, el malabarismo entre la familia y la política sigue siendo un referente de desigualdad porque deben cumplir primero, o a la par, con los mandatos de género socialmente establecidos. De ahí, la necesidad de implementar políticas de conciliación de la vida familiar en los espacios laborales para que ambos compartan labores familiares en torno al cuidado y el trabajo doméstico y no sea obstáculo que tensione o limite su participación en la política.

En segunda instancia enfatizaron en el cambio cultural y la modificación de patrones machistas que valoran asimétricamente lo masculino sobre lo femenino, así como la erradicación de prejuicios sociales basados en el género porque tienen incidencia en el actuar cotidiano del trabajo legislativo. Propusieron la valorización y el reconocimiento social de que las mujeres también poseen capacidades y habilidades para negociar, desempeñarse en los cargos, aportar ideas, participar en la toma de decisiones, pero que se desaprovecha a las diputadas por el hecho de ser mujeres. Entonces, la deconstrucción de roles es uno de los primeros pasos para el cambio cultural, así como la modificación de la cultura política más democrática que considere la voz de todos y todas.

En tercera instancia, las diputadas señalaron la aplicación de la paridad sustantiva en todas las etapas del proceso electoral a fin de garantizar igualdad de condiciones: desde la nominación de las candidaturas, el acceso equitativo al financiamiento de las campañas y a los medios de comunicación, así como asegurar mecanismos al interior de los partidos para la atención efectiva de la violencia política contra las mujeres.

Las diputadas del Estado de México plantearon que en los ámbitos municipales persisten inequidades de género pues no se ha logrado la paridad horizontal porque los cargos de mayor poder como son las presidencias municipales siguen siendo ocupados por los varones, sin embargo, se ha avanzado en la paridad vertical en la conformación de las planillas. Las diputadas de la ALDF señalaron que pasa lo mismo en las jefaturas delegacionales, pocas mujeres acceden a estos cargos de representación.

En cuarta instancia, en el terreno legislativo, en ambos congresos tanto diputadas como diputados entrevistados propusieron la modificación de normativas jurídicas para incorporar la paridad sustantiva en la organización interna del trabajo como son los órganos de gobierno, mesas directivas, comisiones y comités legislativos para que se garanticen las mismas oportunidades. Fue representativo que los órganos de gobierno con mayor poder estuvieran conformados mayoritariamente por los diputados. En la Junta de Coordinación Política del Poder Legislativo del Estado de México no hubo representación femenina mientras que en la Comisión de Gobierno de la ALDF participaron cuatro diputadas, lo que representa mayor avance.

La falta de representación de las diputadas en comisiones relevantes dificulta posicionar temáticas que preocupan a las legisladoras. En ambos congresos coinciden que la igualdad de

oportunidades para las diputadas tendría efecto en las temáticas de las iniciativas, el fortalecimiento de una agenda de género legislativa, incidencia en la erradicación de la violencia contra las mujeres y desigualdades sociales.

## REFLEXIONES FINALES

El estudio comparativo realizado entre los congresos del Estado de México y la ALDF confirma la hipótesis planteada. A pesar de las normativas de la paridad de género aún persisten diferencias numéricas en la integración de los órganos legislativos: 63/37 para el Estado de México y 55/45 para la ALDF.

El incremento numérico de las diputadas, como logro del modelo paritario, no se ha traducido en paridad sustantiva en el trabajo legislativo, ya que la distribución en los cargos relevantes en órganos de gobierno y comisiones legislativas estratégicas fueron inequitativas, siguen definiéndose con base en el género. Los diputados ocuparon las comisiones productivas y las diputadas las reproductivas. Además, la falta de normatividad interna incidió en la distribución desigual de poder entre hombres y mujeres.

Los diputados ocuparon las posiciones más relevantes lo que impactó en su conjunto en la agenda legislativa y el trabajo parlamentario: producción de iniciativas y temáticas aprobadas que fueron mayores para los diputados que para las diputadas. Respecto de la agenda de género legislativa, las diputadas presentaron mayor interés en las temáticas en comparación con sus colegas masculinos, incluso se presentó mayor avance en la ALDF que en el Congreso mexiquense. El hecho que las Comisiones para la Igualdad de Género en ambos congresos fueran integradas exclusivamente por las diputadas, mostró el desinterés de los diputados en los asuntos de género, lo que significa que las mujeres deben preocuparse

por alcanzarla porque se asume erróneamente que son “cosas de mujeres”.

En cuanto a la edad, escolaridad y experiencia política-legislativa, en ambos congresos el promedio de edad indica que las diputadas fueron más jóvenes que los diputados. Respecto de la escolaridad se presentaron diferencias significativas: en el Estado de México, las diputadas contaron con mayor preparación académica que sus colegas varones, mientras que en la ALDF, los diputados tuvieron mayores niveles educativos que las diputadas. En lo que concierne a la experiencia política-legislativa, integrantes de la bancada del PRI en el Congreso mexiquense han ocupado mayor número de cargos tanto en los congresos federal y local como en los ayuntamientos, mientras que, en la ALDF, integrantes del PRD presentaron mayor experiencia en las Jefaturas Delegacionales y diputaciones federales y locales. Esto es así porque ambos partidos han sido hegemónicos en sus respectivas demarcaciones.

Con relación al liderazgo social, las diputadas en ambos congresos mostraron porcentajes similares con los diputados respecto del trabajo dedicado en asociaciones civiles, comités de participación vecinal, sindicatos y organizaciones eclesíásticas, aunque es mayor el trabajo comunitario para las diputadas mexiquenses que las de la ALDF. Generalmente, las mujeres se han desenvuelto más en estos espacios sociales que en los ámbitos de la política institucional porque tienen mayor cabida para atender las necesidades más inmediatas, lo que les ha permitido adquirir capital político para ser consideradas por los dirigentes partidistas en la nominación de candidaturas.

Un hallazgo relevante es que las diputadas con mayor experiencia política y legislativa se posicionaron mejor frente a los líderes de sus bancadas, accedieron a los órganos de gobierno (como en el caso de la ALDF), generaron recursos para negociar sus temáticas e intereses legislativos, es decir, aprendieron códigos políticos para desenvolverse en

el medio y comenzaron a participar en comisiones consideradas masculinos o estratégicas, lo que significó un avance, pero aún es la excepción a la regla.

Finalmente, la persistencia de desigualdades de género más significativas experimentadas por las diputadas de ambos congresos fueron las exigencias culturales sobre sus roles como madres y esposas, así como la cultura machista que imperó en la cotidianidad del trabajo legislativo. En el primer aspecto, las diputadas debían resolver las tensiones entre la familia y la política, lo que deriva en dobles o triples jornadas laborales, situación que no generó conflicto en la misma medida para los diputados. En el segundo aspecto, el machismo dificultó que las diputadas fueran vistas como iguales, persistieron prácticas de discriminación por el hecho de ser mujeres, son cuestionadas por la falta de experiencia política, sus propuestas fueron desaprobadas porque sigue prevaleciendo la voz masculina; fueron vistas como objetos de deseo, hubo mayor exigencia social para las diputadas en el cuidado de la apariencia corporal y se puso mayor interés en el aspecto físico que en sus propuestas legislativas. En suma, a pesar de la mayor presencia de las mujeres persistió el formato masculino del trabajo legislativo y las asimetrías en las relaciones de poder basadas en el género.

## REFERENCIAS

1. Alcántara Sáez, Manuel, Mercedes García Montero y Francisco Sánchez (2005), *Funciones, procedimientos y escenarios: Un análisis de poder legislativo en América Latina*, Salamanca, Ediciones-Universidad Salamanca.
2. ALDF (Asamblea Legislativa del Distrito Federal) (2017a), *Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal*, en <http://aldf.gob.mx/archivo-cc1f0d2a94788a55d87d387c29d6a574.pdf>, consultado el 18 de mayo de 2017.
3. ALDF (Asamblea Legislativa del Distrito Federal) (2017b), *Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal*, en <http://aldf.gob.mx/archivo-f4c22c6f0823d80ff39498bf7dd6283f.pdf>, consultada el 18 de mayo de 2017.
4. ALDF (Asamblea Legislativa del Distrito Federal) (2017c), *Reglamento Interior de las Comisiones de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal*, en <http://aldf.gob.mx/archivo-c02d4e46ba56c2a1934050d304dc3915.pdf>, consultado el 18 de mayo de 2017.
5. Bourdieu, Pierre (2000), *La dominación masculina*, Barcelona, Anagrama.
6. Banderas, Ana Elisa (2019), "Controversias del principio de paridad de género en la conformación y organización, en la VII Legislatura de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal" en Ma. Aidé Hernández y Jesús A. Rodríguez (Coords.), *¿Es la paridad es una realidad en los Congresos Estatales en México?*, Ciudad de México, UG/UACJ/ Grañen-Porrúa.
7. Barrera, Dalia y Blanca Suárez (2012), "Los desafíos de llegar y de ejercer un cargo. Mujeres mexicanas en los albores del siglo XXI" en Ra Ximhai, vol. 8, núm. 1, Sinaloa, uaim, pp. 199-223.
8. Castro, Roberto (1996), "En busca del significado: supuestos, alcances y limitaciones del análisis cualitativo" en Szasz, Ivonne y Susana Lerner (Comps.), *Para comprender la subjetividad: investigación cualitativa en salud reproductiva y sexualidad*, México, COLMEX/CEDDU.
9. Cueva, Carla, Flavia Freidenberg, y Diego Uchuypoma (2018), "Mujeres peruanas en

- la política subnacional trayectoria y perfiles de las consejeras regionales (2002 y 2014)” en Freidenberg, Flavia, Mariana Caminotti, Betilde Muñoz-Pogossian y Tomás Dosèk (Eds.), *Mujeres en la política. Experiencias nacionales y subnacionales en América Latina*, México, IECM/IIJ-UNAM.
10. Franceschet, Susan y Jennifer M. Piscopo (2008). “Gender Quota and Women’s Substantive Representation: Lesson from Argentina”, en *Politics and Gender*, núm. 3, pp. 393-425.
  11. García, Silvia y Norma Baca (2019), “No saben qué hacer con nosotras... a nosotras nos falta abrazarnos y defender nuestras causas. Experiencias de la paridad en el Congreso del Estado de México” en Ma. Aidé Hernández y Jesús A. Rodríguez (Coords.), *¿Es la paridad una realidad en los Congresos Estatales en México?*, Ciudad de México, UG/UACJ/Grañen-Porrúa.
  12. Heath, Roseanna Michelle, Leslie A. Schwindt-Bayer y Michelle M. Taylor-Robinson (2005), “Women on the Sidelines: Women’s Representation on Committees in Latin American Legislatures”, en *American Journal of Political Science*, vol. 49, núm. 2, pp. 420-436.
  13. Hinojosa, Magda y Lorena Vázquez (2018), “Selección de candidaturas, partidos y mujeres en América Latina”, en Freidenberg, Flavia, Mariana Caminotti, Betilde Muñoz-Pogossian y Tomás Dosèk (Eds.), *Mujeres en la política. Experiencias nacionales y subnacionales en América Latina*, México, IECM/IIJ-UNAM.
  14. ITAPEM (Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de México y Municipios) (2017a), “Oficio de respuesta del Instituto Electoral del Estado de México a solicitud de información pública No. 293/IEEM/IP/2017”, Fecha de respuesta 21 de agosto de 2017.
  15. ITAPEM (Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de México y Municipios) (2017b), “Oficio de respuesta del Poder Legislativo a solicitud de información pública No. 347/PLEGISLA/IP/2017”, Fecha de respuesta 8 de septiembre de 2017.
  16. Pitkin, Hanna (1985), *El concepto de representación*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
  17. PLELSM (Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México Estado de México) (2017a), *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México*, Toluca, en <http://www.secretariadeasuntosparlamentarios.gob.mx/constitucion.html>, consultado el 28 de mayo de 2017.
  18. PLELSM (Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México Estado de México) (2017b), *Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México*, Toluca en [http://www.secretariadeasuntosparlamentarios.gob.mx/leyes\\_y\\_codigos.html](http://www.secretariadeasuntosparlamentarios.gob.mx/leyes_y_codigos.html), consultado el 28 de mayo de 2017.
  19. Schwindt-Bayer, Leslie (2013), “Causas y consecuencias de la representación de las mujeres en América Latina”, en Juliana Ströbele-Gregor y Dörte Wollrad (Coords.), *Espacios de género*, Buenos Aires, Nueva Sociedad/Fundación Friedrich Ebert/ALDAF.
- Entrevistas realizadas de la LIX Legislatura del Estado de México:
- Entrevista 1. Diputado por el PAN realizada el 27 de septiembre de 2017.

Entrevista 2. Diputada por el PRD el 28 de septiembre de 2017.

Entrevista 3. Diputada por el PRI realizada el 5 de octubre de 2017.

Entrevista 4. Diputada por el PRD realizada el 5 de octubre de 2017.

Entrevista 5. Diputada por el PAN realizada el 5 de octubre de 2017.

Entrevista 6. Diputada por el PRI realizada el 12 de octubre de 2017.

Entrevista 7. Diputada por el PRI realizada el 12 de octubre de 2017.

Entrevista 8. Diputada por el PRD realizada el 12 de octubre de 2017.

Entrevista 9. Diputado por el PRI realizada el 31 de octubre de 2017.

Entrevistas realizadas de la VII Legislatura de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal:

Entrevista 10. Diputada por MORENA realizada el 24 de octubre de 2017.

Entrevista 11. Diputada por MORENA realizada el 24 de octubre de 2017.

Entrevista 12. Diputada por MORENA realizada el 18 de julio de 2017.

Entrevista 13. Diputado por MORENA realizada el 24 de octubre de 2017.

Entrevista 14. Diputado por MORENA realizada el 17 de julio de 2017.

Entrevista 15. Diputada por MC realizada el 31 de octubre de 2017.

Entrevista 16. Diputado por MC realizada el 31 de octubre de 2017.

Entrevista 17. Diputada por PRI realizada el 31 de octubre de 2017.

Entrevista 18. Diputada por PRD realizada el 25 de julio de 2017.

Entrevista 19. Diputada por PRD realizada el 25 de julio de 2017.

Entrevista 20. Diputada por PRD realizada el 24 de octubre de 2017.

Entrevista 21. Diputada por PRD realizada el 24 de octubre de 2017.

Entrevista 22. Diputada por PAN realizada el 24 de octubre de 2017.

Entrevista 23. Diputado por PAN realizada el 25 de julio de 2017.

Entrevista 24. Diputada por PVEM realizada el 24 de octubre de 2017.

Entrevista 25. Diputado por NA realizada el 31 de octubre de 2017.

# RESEÑA



## Las paradojas de la alternancia

Fecha de recepción: 30 de marzo de 2019

Fecha de aceptación: 17 de noviembre de 2019

*María Alejandra Vizcarra Ruiz\**

Título: *La Alternancia interrumpida. Dos décadas de elecciones en Baja California.*

Autor: Víctor Alejandro Espinoza Valle

Edición: La Quincena S.A de C.V

ISBN: 9786072705616

Número de páginas: 246

Año: 2018

Aunque el título del libro *La alternancia interrumpida. Dos décadas de elecciones en Baja California* hace referencia a la primera alternancia gubernamental acaecida en esa entidad en 1989, y a la permanencia en el poder del Partido Acción Nacional (PAN) por dos décadas; fueron casi tres las que el blanquiazul logró mantener interrumpida la alternancia a nivel estatal. Una situación singular dado el contexto político en el que se ha desarrollado la política nacional y la triple alternancia en la presidencia de la república. Como nos dice el autor “es el caso de la primera alternancia más longeva del país” (p. 33).

En este libro, el autor Víctor Alejandro Espinoza Valle, Doctor en Sociología política por la Universidad Complutense de Madrid y en Ciencia Política por la UNAM, investigador titular de El Colegio de la Frontera Norte e Investigador Nacional por el Sistema Nacional de Investigadores, nos ofrece un detallado análisis de cómo se fue forjando una lógica competitiva tendiente a fortalecer el bipartidismo entre el PAN que llegó al gobierno estatal y entre el Partido Revolucionario Institucional (PRI) que le disputó el poder a nivel municipal y legislativo. Así mismo, el libro nos precisa cómo se fueron expresando las preferencias de los votantes tanto como su disenso, o bien la recurrencia de quienes no acuden a las urnas, lo que lo ha colocado como el estado con el más alto porcentaje de abstencionismo hasta las últimas elecciones federales de 2018. El autor sobre esto nos dice: “Al parecer, un sector importante de la sociedad ha decidido no votar para expresar su rechazo al sistema político y sobre todo a “la política” por considerarla una actividad negativa. Son abstencionistas militantes; es una paradoja, pero se trata de abstencionistas recurrentes” (p.12). Y así ha sido.

Para poder comprender el triunfo del primer gobierno estatal panista en el país, lo que fue un fenómeno nacional, una muestra de democratización del sistema político mexicano, luego de la cuestionada elección

\*Universidad de Guadalajara, México. Correo-e de contacto: alexvizcarr@yahoo.com.mx

presidencial de 1988, el autor nos adentra en la historia política local en su primer capítulo. Nos delinea las características de la sociedad bajacaliforniana, como su anticentralismo y el haberse mantenido al margen de las organizaciones corporativas debido, por ejemplo, a la introducción de la industria maquiladora a mediados de los años sesenta y a la ausencia de un sindicalismo oficial en ésta. Además, nos habla de un sector significativo de la población que se desplaza diariamente a Estados Unidos para trabajar, lo que hace que no forme parte de organización alguna. Éstas fueron, entre otras, condiciones que hicieron más factible la maduración de una oposición panista.

A pesar de que hasta 1989 los comicios anteriores ya registraban un alto porcentaje de abstención, la victoria con la que se proclama Ernesto Ruffó Appel, gobernador del estado, estuvo marcada por el mayor porcentaje de abstencionismo registrado hasta entonces, 52.6%.

Seis años después, en 1995, no sólo se refrenda en el poder el gobierno estatal panista, sino que obtiene una mayoría absoluta en el Congreso y no ya relativa como la había tenido en 1989 y 1992, y que había obligado a una política de alianzas en un contexto de gobierno dividido. Los datos que aporta el autor revelan diversos aspectos de la cultura política en la entidad que permiten entender este resultado. A pesar de que los ciudadanos habían considerado como mala la gestión del gobernador en turno en temas relevantes como la seguridad pública, el narcotráfico y la impartición de justicia, había un alto porcentaje de ciudadanos (77.8%) que expresaron la importancia de votar por la

continuidad de los programas del gobierno del estado. Otro rasgo importante que destaca en la elección de 1995, en donde se ratifica la alternativa panista, es la identificación que los electores externaron con las organizaciones partidistas, la cual resultaba ser mayor que la que mostraban hacia el candidato. Además de que es en dicha elección cuando la participación electoral presenta su mayor repunte en toda su historia electoral.

En un capítulo posterior, el autor hace una valoración de la primera alternancia de 1989, pero desde una óptica distinta, pues va más allá del sentido simbólico en la escena política nacional o de lo que ésta significaba para la legitimación de las reformas electorales que en aquel entonces estaban siendo promovidas por el entonces presidente Carlos Salinas;<sup>1</sup> de la elección de 1989 el autor deja de destacar, como lo hace en páginas precedentes, algunos de los logros que mayor eco tuvieron en su momento: la implementación en Baja California de la credencial para votar con fotografía que posteriormente retomara el Instituto Federal Electoral e implementara a nivel nacional. Un instrumento que surgió ante la desconfianza del sistema electoral, en donde la transparencia se hace necesaria por parte de las presiones de los partidos políticos, que hoy cuenta con al menos 25 elementos de seguridad, y en el cual el ciudadano tiene la posibilidad de decidir si son visibles o no algunos de sus datos.

El autor pone en evidencia que alternancia no necesariamente es sinónimo de cambio; al menos no en los proyectos social y económico que

<sup>1</sup> Los resultados de la elección de 1988 que dieron el triunfo a Carlos Salinas como presidente habían sido sumamente cuestionados; posterior a la elección se generó un fuerte rechazo al fraude electoral, y un aumento en las demandas de democratización por parte de diversos organismos de la sociedad civil y de los partidos de oposición. El gobierno de Salinas respondió con una reforma electoral que requirió de un cambio constitucional y una nueva ley electoral, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) fue objeto de diversas reformas en 1989, 1993, 1994 y 1996 (Sirvent, 2002: 81). En este contexto, el reconocimiento de la elección de Baja California en 1989 por parte del entonces presidente Carlos Salinas fue, como señala Espinoza (2018: 58), “una de las decisiones más redituables en términos de capital legitimador durante el primer año de gobierno”.

estaban siendo impulsados desde la Presidencia y se convalidaban a nivel local. En otras líneas nos relata la adopción de prácticas clientelares y corporativas, principalmente durante el periodo electoral, que antes que haber sido desmanteladas durante el primer gobierno de alternancia había sido sometido al recambio de liderazgos dejando en pie la estructura organizacional.

Con el primer gobierno de alternancia también se inauguró el gobierno dividido, una figura que vendría a ser la constante más que la excepción en las sucesivas elecciones de los estados. Se inauguró con ello la necesidad de consensar para poder aprobar las iniciativas gubernamentales, y un espacio para que la oposición se proyectara políticamente como una alternativa real a suceder al partido en el poder. A nivel federal se replicó esta primera experiencia once años después, el 2 de julio de 2000.

Y justamente, el autor analiza la elección para renovar gobernador, municipales y diputados que tiene lugar un año después en 2001, en la que nuevamente los electores refrendan su voto por el Partido Acción Nacional a pesar de que el gobernador saliente fue el peor evaluado en su gestión desde que este pan llegara al gobierno de Baja California. Lo que lleva a pensar al autor que los votantes se inclinaron una vez más por las siglas partidistas antes que por los candidatos. En este año se establecen las coaliciones electorales y el PAN se alía con el Partido Verde Ecologista de México para la gubernatura, son ya tiempos de incertidumbre electoral respecto a los resultados más que al proceso en sí mismo, y en donde la competitividad no deja de estar presente. De ahí que el autor dedique un apartado a las alianzas electorales que se forjaron para el proceso, a los desafíos que enfrentó el PRI para la selección de su candidato luego de la derrota en las urnas de su candidato presidencial. Y otro al Partido de

la Revolución Democrática que nos permite entender mejor su trayectoria en la entidad.

Con dos referendos en la gubernatura panista a pesar de los magros resultados en cuanto a su gestión y desempeño, los votantes a nivel municipal adoptaron como suya la alternancia y mantuvieron la tendencia bipartidista entre el PRI y el PAN. En 2004, el autor nos pone de cara a un elector estratégico, cuyo voto no es homogéneo ni unívoco, pues bien es capaz de votar por la presidencia municipal por un partido y por el candidato a diputado por otro distinto, aunque aún oscilando mayoritariamente entre las dos alternativas mencionadas. Al analizar los casos particulares de cada municipio Tecate se presenta como “La elección”, que fue objeto de interés de la prensa nacional al postular en ese entonces al icónico candidato Jorge Hank Rhon por el PRI, y que terminó con la hegemonía panista que había privado en ese municipio desde 1989.

La radiografía del comportamiento electoral que realiza el autor continúa dando como nota una baja participación de la población en las elecciones a pesar de la alta competitividad.

El abstencionismo de los bajacalifornianos es la gran incógnita que emerge entre los datos que se presentan en este libro. El autor se pregunta *¿en qué radica el misterio de la cultura política de los bajacalifornianos, capaces de inaugurar la etapa de las alternancias y de erigirse como los primeros en conformar un gobierno dividido, para luego darle la espalda a las urnas?* Con la información que dispone identifica a los sectores medios y altos, y de ahí surge la hipótesis de que quizás han decidido participar por otras vías, como son los organismos de la sociedad civil; lo que se conoce como asociacionismo privado estaría supliendo la participación ligada a los partidos políticos.

Para alcanzar la democracia electoral en México dos fueron las principales demandas y

éstas estuvieron vinculadas a la democratización de los órganos electorales. Los partidos opositores a nivel federal exigían: 1. La plena autonomía del órgano electoral con respecto al poder ejecutivo, y 2. la integración de las instancias de decisión de dicho órgano por personas con total independencia de los partidos para que sus decisiones pudieran ser tomadas sin interferencia alguna de estos, con imparcialidad e independencia de criterio, sin más limitaciones que el apego a la ley.

La deuda de los organismos electorales en este último sentido venía desde el Código Federal Electoral de 1946, que garantizó desde entonces al partido del Estado una mayoría absoluta en la integración del Consejo Federal Electoral, llamado en un primer momento de Vigilancia Electoral, y que perduró con diversos matices, a lo largo de todas las reformas electorales hasta el comienzo de las elecciones de 1994. Precisamente, la mayor aberración en este sentido consistió en darle a los partidos representación con voz y voto equivalente al porcentaje obtenido en la anterior elección presidencial, de tal manera que, durante el cuestionado proceso electoral de 1988, la Comisión Federal Electoral tuvo una representación del PRI, superior al 70%, lo que hacía inútil cualquier propuesta o cuestionamiento que pudieran hacer los partidos de oposición en su conjunto o por separado.

Finalmente, esto se resolvió en buena medida y con buenos resultados con las reformas de 1994, que fueron hechas ya en pleno proceso electoral, como resultado de los llamados acuerdos de Barcelona, (por la calle en que se reunieron) alcanzados por todos los partidos políticos (excepto el Partido Popular Socialista) y a partir del intento de darle una salida política al riesgo que corría el país de una espiral de violencia, anunciada por el levantamiento de los neozapatistas el 1 de enero de ese año. Entre las reformas destacan la creación de la figura del Consejero Ciudadano para integrar el

Consejo Electoral y su nombramiento acordado por medio de la consulta y el consenso entre los principales partidos contendientes, antes de ser votados por el Congreso; así como el que los partidos se integraran al Consejo Electoral del Instituto sólo con voz, pero sin voto, pues con esto se proveía de mayor autonomía al IFE.

Esta fórmula fue adoptada por las legislaturas locales. En Baja California, la democratización formal del estado, como lo apunta el autor, la impulsó el gobierno de Ernesto Ruffo cuando propuso la Ley de Instituciones y Procesos Electorales, que el Congreso aprobó de manera unánime en 1994, además de eliminar la autocalificación y ciudadanizar las instancias encargadas de organizar el proceso electoral.

Sin embargo, lo que comenzó como un procedimiento de vetos y consensos, inició a derivar en un proceso de negociaciones e intercambios de candidatos propuestos por los partidos, lo que significaba el riesgo de tener consejos electorales integrados por consejeros con lealtades partidistas, lo que pondría en riesgo su independencia de criterio, su imparcialidad, y aún en casos extremos su apego pleno a la legalidad.

Sobre este tema profundiza el autor en otro de sus capítulos dedicado a la contienda electoral del 2007, en la que el PAN de nueva cuenta se alza con la victoria en la gubernatura en cuatro de sus cinco alcaldías y con la mayoría absoluta en el Congreso, aunque con un árbitro seriamente cuestionado por los principales actores políticos, pues la integración del Consejo Estatal Electoral estuvo viciada desde su origen, al ser partidizado por recurrir al sistema de cuotas, una negociación que pervierte el sentido del consenso para la integración de los consejos, violenta el espíritu de la figura de los consejeros y de su independencia, imparcialidad, apego a la legalidad y profesionalismo.

Por otra parte, en esta elección el gobierno estatal replicó la evidente intromisión en la

contienda electoral a través de promocionar sus logros como partido con recursos públicos, tal como lo había hecho el PAN para la elección presidencial de 2006, vulnerando la equidad del proceso electoral.

Un análisis más fino se desgana en las páginas del capítulo *Abstencionismo y alternancia política* en donde municipio por municipio nos adentra a través de diversos indicadores de competitividad electoral, en los márgenes de victoria con los que los candidatos llegan a sus puestos, luego de una cerrada contienda. El autor ante la clara competitividad que se expresa entre dos organismos políticos sentencia que: “No podemos hablar de una democracia consolidada si carecemos de un sistema de partidos de pluralismo limitado, es decir, aquel en el que existan al menos tres partidos políticos fuertes y legitimados frente a la sociedad” (Espinoza, 2018: 91).

Pasadas más de dos décadas de que el PAN gobernara Baja California y situándose en las elecciones del 2010, nuestro autor llega a sus páginas finales. En las que nos externa su interés y preocupación por la recurrente constatación de la ciudadanía abstencionista o por los “votos en casa” como lo refiere el autor. Después de 21 años en el poder nos dice, hay un desgaste natural de un gobierno y por parte de la población un hartazgo ante los problemas que persisten. En esa elección intermedia el PRI en alianza con el PVEM se alza con la victoria de los cinco ayuntamientos en disputa y 13 de las 16 diputaciones de mayoría relativa situación histórica en la política local. Estos resultados vaticinaban lo que podría venir en 2012 para la elección federal y posiblemente para la elección estatal, sin embargo; no fue así, y el PAN volvió a gobernar a los bajacalifornianos por otro periodo más.

El libro es un material de colección para quien se interesa por la historia política electoral moderna, además una fuente de consulta obligada para quien

se adentre en temas como la democratización del país, y una interesante lectura para todo aquel politólogo y no, que tenga curiosidad por saber cómo transcurren los cambios aún con una alternancia interrumpida.

## REFERENCIAS

1. Espinoza Valle, Víctor Alejandro (2018), *La alternancia interrumpida. Dos décadas de elecciones en Baja California*, Universidad Autónoma de Nuevo León, La Quincena, México.
2. Sirvent, Carlos (2002), *Partidos políticos y procesos electorales en México*, Miguel Ángel Porrúa, 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://148.215.9-2/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](mailto:espaciospub@uaemex.mx)

**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://148.215.9-2/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.

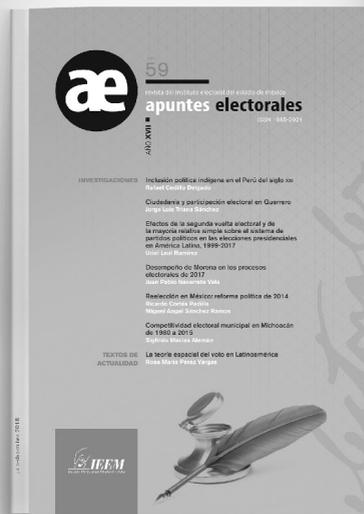
**SUBMISSION:**

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](mailto: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](mailto:apunteselectorales@gmail.com)

# 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

