

**UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID**

**INSTITUTO UNIVERSITARIO DE INVESTIGACIÓN ORTEGA Y  
GASSET**

**Programa de Doctorado  
GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**



**TESIS DOCTORAL**

**Modelo de agenda estratégica. Análisis de las actividades públicas de  
los gobernadores mexicanos**

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR

PRESENTADA POR

**Gilberto Sánchez Pantoja**

Directores

**Guillermo Miguel Cejudo Ramírez**  
(Centro de Investigación y Docencia Económicas, CIDE A.C.)

Madrid, 2016



**UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID**  
**INSTITUTO UNIVERSITARIO DE INVESTIGACIÓN ORTEGA Y**  
**GASSET**

Programa de Doctorado

GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Título de la Tesis Doctoral

MODELO DE AGENDA ESTRATÉGICA. ANÁLISIS DE LAS ACTIVIDADES PÚBLICAS DE  
LOS GOBERNADORES MEXICANOS

Doctorando

**GILBERTO SÁNCHEZ PANTOJA**

Director de la Tesis Dr.

**GUILLERMO MIGUEL CEJUDO RAMÍREZ**

**(Centro de Investigación y Docencia Económicas, CIDE A.C.)**

Madrid, 2015

©Gilberto Sánchez Pantoja, 2015



## AGRADECIMIENTOS

Agradezco profundamente a mi esposa Imelda por todo su apoyo y por nuestra hija Andrea, la principal motivación para culminar este proyecto. Gracias también a mis padres, a la Universidad Autónoma de Sinaloa, y especialmente al doctor Guillermo M. Cejudo por haber aceptado dirigir esta tesis.



## ÍNDICE

ÍNDICE .....	5
<b>ABSTRACT. STRATEGIC AGENDA MODEL: AN ANALYSIS OF MEXICAN GOVERNORS' PUBLIC ACTIVITIES .....</b>	<b>11</b>
<b>RESUMEN. MODELO DE AGENDA ESTRATÉGICA. ANÁLISIS DE LAS ACTIVIDADES PÚBLICAS DE LOS GOBERNADORES MEXICANOS.....</b>	<b>15</b>
<b>I. INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>19</b>
<b>II. HACIA UN CONCEPTO MEDIBLE Y ÚTIL DE AGENDA .....</b>	<b>25</b>
1. LAS TRADICIONES DE ESTUDIO SOBRE EL ESTABLECIMIENTO DE AGENDA.....	26
2. UN NUEVO CONCEPTO DE AGENDA.....	29
a) ¿Quién construye la agenda?.....	31
b) El carácter organizativo y racional de la agenda.....	32
<b>III. PROPUESTA PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UNA AGENDA ESTRATÉGICA.....</b>	<b>37</b>
(ANTICIPACIÓN DEL MODELO Y DE ALGUNAS LAS HIPOTESIS PROPUESTAS) .....	37
1) LA AGENDA COMO MECANISMO PARA LA ORGANIZACIÓN RACIONAL DEL EJERCICIO DEL PODER.....	37
2) LA AGENDA COMO INSTRUMENTO PARA AUMENTAR EL PRESTIGIO Y LA VISIBILIDAD PÚBLICA .....	38
3) LAS FUENTES U OPCIONES DE DECISIÓN PARA LA ORGANIZACIÓN DE EVENTOS .....	39
<i>REPERTORIO 1) CONTEXTO INSTITUCIONAL.....</i>	<i>40</i>
<i>REPERTORIO 2) CONTINGENCIAS .....</i>	<i>41</i>
<i>REPERTORIO 3) DÍAS CALENDÁRICOS Y CICLOS SOCIALES .....</i>	<i>41</i>
<i>REPERTORIO 4) OBRAS DE INFRAESTRUCTURA, INICIATIVAS Y POLÍTICAS PÚBLICAS.....</i>	<i>43</i>

4) LOS EVENTOS COMO UNIDAD DE ANÁLISIS Y COMO ALGO QUE SE CONSTRUYE.....	43
5) COMPONENTES TRANSVERSALES QUE INFLUYEN EN LA DECISIÓN DE AGENDA.....	44
LAS OPCIONES PARA LA AGENDA.....	47
<b>IV. EL CONTEXTO INSTITUCIONAL .....</b>	<b>47</b>
1) LA AGENDA DE ACTIVIDADES COMO UN “COMPORTAMIENTO APROPIADO” .....	47
2) EL PLURALISMO Y LA AGENDA.....	50
3) EL VAIVÉN ENTRE UN PLURALISMO INSTITUCIONAL Y UNO INDIVIDUALIZADO .....	52
<b>V. CONTINGENCIA .....</b>	<b>59</b>
1) ¿QUÉ ES Y CÓMO SE PUEDE ANTICIPAR UNA CONTINGENCIA?.....	59
<b>VI. LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y LA AGENDA DE ACTIVIDADES .....</b>	<b>65</b>
1) LOS RESULTADOS DE POLÍTICA PÚBLICA COMO INSUMOS PARA LA AGENDA.....	66
<b>VII. LAS NOCIONES DEL TIEMPO Y SU RELACIÓN CON LAS OPCIONES DISPONIBLES PARA LA CONSTRUCCIÓN DE AGENDA.....</b>	<b>71</b>
1) LOS TIEMPOS Y LA AGENDA DE ACTIVIDADES.....	71
2) LOS MOMENTOS PERIÓDICOS Y PREDECIBLES COMO FUENTE DE EVENTOS DE AGENDA.....	72
3) EL TIMING Y LA COYUNTURA, UNA PARTE MENOS PREDECIBLE DE LA AGENDA.....	74
<b>VIII. LA AGENDA COMO UNA CAMPAÑA TERRITORIAL PERMANENTE .....</b>	<b>81</b>
<b>IX. LA AGENDA DE ACTIVIDADES COMO MECANISMO PARA LA COMUNICACIÓN SIMBÓLICA.....</b>	<b>85</b>
<b>X. IMPLICACIONES OBSERVABLES QUE SE ESPERAN ADVERTIR A TRAVÉS DE ESTE ESTUDIO.....</b>	<b>93</b>

1) CONTEXTO INSTITUCIONAL.....	93
2) RESULTADOS DE POLÍTICA PÚBLICA .....	94
3) CALENDÁRICOS .....	95
4) CONTINGENCIAS.....	96
<b>XI. METODOLOGÍA .....</b>	<b>97</b>
1) LAS AGENDAS DE LOS EJECUTIVOS LOCALES .....	97
2) PROPUESTA METODOLÓGICA .....	101
HERRAMIENTAS DE COMUNICACIÓN.....	103
TIPOS DE EVENTO POR FUENTE.....	105
En resumen, se codificaron los eventos registrados en las agendas con base en lo siguiente:.....	112
EVENTOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS .....	112
EVENTOS CÍCLICOS-CALENDÁRICOS .....	113
EVENTOS INSTITUCIONALES.....	113
EVENTOS CONTINGENTES .....	115
<i>TEMAS DE LOS EVENTOS</i> .....	115
<i>Policy Agendas Project</i> .....	116
<b>XII RESULTADOS.....</b>	<b>119</b>
1) ANÁLISIS DE LAS REUNIONES Y REUNIONES PRIVADAS .....	120
2) ANÁLISIS DE LA BASE DE DATOS COMPLETA .....	122
3) ANÁLISIS COMPARADO DE 20 ESTADOS: ENERO–OCTUBRE (2012-2013) ...	128
DÍAS Y MESES: ¿QUÉ DÍAS DE LA SEMANA Y QUÉ MESES DEL AÑO CONCENTRAN LA ACTIVIDAD PÚBLICA DE LOS GOBERNADORES? .....	132
¿AFECTA EL AÑO DE MANDATO? .....	135
TIPO DE EVENTOS: ¿A QUÉ CLASE DE EVENTOS ASISTEN LOS MANDATARIOS ESTATALES?.....	138
Clasificación 1: 4 repertorios de agenda.....	139

RESULTADOS.....	141
CONTEXTO .....	159
CALENDARIO.....	163
CONTINGENCIAS.....	163
EL TEMA DE LOS EVENTOS: ¿A QUÉ TEMAS APELAN LOS GOBERNADORES EN SUS ACTOS PÚBLICOS? .....	171
OBRAS.....	172
PROGRAMAS.....	176
REUNIONES.....	179
EL TEMA DE LOS EVENTOS: ¿A QUÉ TEMAS APELAN LOS GOBERNADORES EN SUS ACTOS PÚBLICOS? .....	183
RELACIÓN DE LA CANTIDAD DE EVENTOS Y LA APROBACIÓN .....	191
CONCLUSIONES.....	203
<b>XIII. ESTUDIO DE CASOS.....</b>	<b>205</b>
1) LA AGENDA DEL DISTRITO FEDERAL: DE LA EXPOSICIÓN PÚBLICA SIMBÓLICA A LA DEFLACIÓN DE LOS RESULTADOS .....	210
1) Contexto Político.....	211
2) Popularidad del Ejecutivo .....	213
3) Los eventos de Ebrard en contraste con los de Mancera .....	215
4) La repetición simbólica y calendárica en la agenda de Ebrard.....	220
5) La lógica institucional y el carácter universal de los eventos de agenda .....	222
6) Ebrard y Calderón o la inexistente relación con la Federación .....	223
7) La proyección internacional de la agenda del Distrito Federal .....	224
Conclusión .....	226
2) QUERÉTARO: UNA AGENDA DE ACTIVIDADES IDEAL, CON SUSTANCIA, EQUILIBRADA, ESTRATÉGICA Y CONSTANTE .....	227
1) Contexto Político.....	228

2) El estado con el mejor repertorio de agenda .....	229
3) Repertorio estratégico de agenda y elementos simbólicos.....	229
4) Temas de la agenda de Querétaro.....	233
Conclusión .....	235
2) OAXACA: UNA AGENDA INTENSA, PERO ALEATORIA Y SIN EQUILIBRIO.	236
1) Contexto Político.....	237
2) Popularidad del Ejecutivo .....	238
3) Temas.....	239
4) Repertorio de actividades.....	240
5) Tiempo.....	242
Conclusión .....	246
<b>CONCLUSIÓN GENERAL.....</b>	<b>247</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>257</b>
<b>ANEXO 1: Policy Agendas Project desagregado.....</b>	<b>267</b>



## ABSTRACT. STRATEGIC AGENDA MODEL: AN ANALYSIS OF MEXICAN GOVERNORS' PUBLIC ACTIVITIES

This study analyzes how governors use their day-a-day public agenda as the power in the most disaggregated and clear instance they are allowed. This research was carried out based on three main purposes: (i) to provide a new definition of agenda, (ii) to present a theoretical proposal that allows a better understanding and an easier construction of Governor's agenda and (iii) to understand how the agenda is related to Governor's approval.

From these purposes, this research answers the following questions: Which variables constrain the organization and planning of Governor's public activities? How do the Governor's activities relate to their ratings? To what extent governor's agenda is strategically planned? Is a strategic agenda more effective when analyzing its relation to approval ratings?

This research details which factors should be taken into account when designing a Governor's public agenda day-day. After a detailed review of all the previous approaches to understand agendas, this study presents a new definition of agenda in contemporary political science. Once limited the definition of agenda and its boundaries, it proposes a theory to study the public agenda of Mexican Governors.

The main idea of this thesis is that Governors materialize their public agenda from a range of options available to be visible in public activities. I classified these options into four groups: (1) institutional context activities, (2) events related to a contingency, (3) events of public policy results, and (4) calendric events. The analysis presented here examines how Governors materialize their public agenda and questions whether these decisions are supported in a maximization of public recognition and approval ratings.

As a result of this classification I show that the number of events is not relevant to increase the approval of the Governors, but the number of events focused on the delivery of policy outcomes.

The main phenomena observed on Governors' activities are: 1) the number of public events where the Governor appears reduces falls in approval from the fourth year in office on; 2) Governors tend to appear more in events organized by external institutional actors (contextual activities); 3) Governors take part more in institutional activities rather than in other type of events (i.e. they appear in acts of jurisdictional and administrative representation); 4) this research shows that the number of events to present results is highly related to the levels of governor's rating. Within this kind of events, those related to programs have a stronger connection with government approval, rather than those of infrastructure.

In addition to the big data analysis, this research shows the results of three Mexican states studied over the period of 2012-2013. The outcome reveals that the governor's agendas are responsive to strategic analysis and seek to improve the prestige levels and public activity of the Governor. These implications support this research not only based on quantitative data, but also on a deeper qualitative analysis for each case.

Distrito Federal, Oaxaca and Queretaro show different styles of agenda planning and vary on their outcomes. I chose Distrito Federal because is the state with the largest GDP. Its last three elected Chiefs of Government have constituted themselves as strong leaders of the national left and have run for presidency. Queretaro was selected due to the always high popularity of its Governor, Javier Calzada. Finally, Oaxaca is one of the states with more diversity in the country, center of endless political fights, and a real challenge in terms of governability due its belligerent unions, margination and indigenous population living in the sstate.

In the case of Distrito Federal the institutional architecture greatly influences the design of its Chief of Government agenda. Unlike other agendas throughout the country, it lacks of appearances of territorial character in favor of national appearances. In this case it is clear that it is possible to maximize a single governmental action for long periods of time and take advantage of it. The inauguration of the Linea 12 in 2012 of the subway allowed Marcelo Ebrard, Chief of Government at that time, to capitalize successfully his agenda. His predecessor, Miguel Ángel Mancera went from a symbolic agenda to an institutional one. This change was most notorious especially in the actors involved in the public appearances

of Mancera: from representative social actors he passed to formal actors with institutional representation.

The agenda of Queretaro presents itself as a good example of equilibrium between symbolic events and the continuous presentation of public policy outcomes. The Governor of Queretaro stood out for organizing his agenda to present outcomes frequently, combined with a strategic timing, assuring that his popularity stayed high. The economic performance of Queretaro is an element that allows its governors to capitalize their agendas: instead of presenting the signature of treaties or the settings of first stones, Queretaro's agenda focused on the delivery of results and tangible outcomes. The balance between the delivery of public infrastructure and social programs highlights a comprehensive agenda, oriented towards different population groups, planned to capture media attention, combined with a modest worry to perform institutional activities and forging alliances with strategic actors.

Oaxaca is a complicated case, and a paradigmatic one. Governors of Oaxaca tend to suffer from an always changing popularity that it might be explained by the presentation of outcomes in a disproportionate and random fashion. Its agenda it's not strategic, but random and with few intentions to appeal and exploit the benefits of programs and infrastructure.

The most important contributions of this research are: (i) the proposal of a new concept of measurable and useful agenda that does not refer to the preeminence of issues in public opinion or government attention cycles; (ii) it links public opinion and public administration theories to identify how available options in Governor's agenda are determined; (iii) it presents a methodology that allows us to operationalize public events (contingencies, institutional events, calendrical activities or policy outcomes) and to disaggregate each of these components into subgroups that contribute to distinguish event types; finally, (iv) all the information was collected and systematized directly from the original source, so it provides evidence with relevant implications and (v) it purposes an attractive future research path in Political Science.

This research offers evidence about a new way to conceptualize and understand "agenda". This new way might be useful for designing robust studies about decision-making in local governments. This research presents some of the variables that Governors should

keep in mind in order to define a strategic agenda that allow them to maintain, and even raise, their popularity levels. In this sense, future research could offer a model of agenda able to prescribe, using more sophisticated tolos and methods, the essential elements needed to maximiez the agenda efficiency.

## RESUMEN. MODELO DE AGENDA ESTRATÉGICA. ANÁLISIS DE LAS ACTIVIDADES PÚBLICAS DE LOS GOBERNADORES MEXICANOS

Este estudio analiza cómo los gobernadores utilizan su agenda pública para hacerse más visibles. Esta investigación tiene tres propósitos principales: 1) proponer una nueva definición de agenda; 2) presentar una propuesta teórica que facilite el análisis y construcción de una agenda de actividades de los Gobernadores y; 3) entender cómo se relaciona la agenda de los Gobernadores con su aprobación.

Las preguntas que atiende este trabajo son: ¿qué variables limitan la planeación y organización de las agendas públicas de los Gobernadores? ¿Cómo se relacionan las actividades de los Gobernadores con sus niveles de aprobación? ¿Hasta qué medida la agenda de los gobernadores se plantea estratégicamente? ¿Las agendas estratégicas son más efectivas para incrementar la aprobación de los Gobernadores?

Esta investigación detalla qué factores deben ser tomados en cuenta en el diseño de la agenda diaria del Gobernador. Con base en una revisión detallada de todos los enfoques previos utilizados para entender las agendas, se presenta una nueva definición de agenda que puede ser útil en la ciencia política contemporánea. A partir de esta definición se plantea y explica una teoría para estudiar la agenda pública de los gobernadores mexicanos.

La idea principal de esta tesis es que los gobernadores materializan su agenda pública entre un conjunto de opciones disponibles que les permitan ser visibles al público. Se clasificó en cuatro grupos estas opciones disponibles: 1) actividades institucionales; 2) eventos contingentes; 3) resultados de política pública; 4) eventos calendarizados.

Como resultado de esta clasificación se muestra que el número de eventos no es relevante para incrementar –o disminuir– la aprobación de los Gobernadores, y que los eventos relacionados con la entrega de resultados de política pública tienen mayor incidencia en el nivel de aprobación de los Gobernadores en México.

Los principales fenómenos observados en las actividades de los Gobernadores son: 1) el número de eventos públicos donde aparece el Gobernador reduce las caídas de aprobación a partir del cuarto año en adelante; 2) los Gobernadores aparecen más en eventos

organizados por actores institucionales externos (es decir, en actividades contextuales); 3) los Gobernadores participan en actividades institucionales más que en otros eventos (es decir, aparecen más en actos de representación jurisdiccional y administrativos); 4) el número de eventos dedicados a presentar resultados se relaciona con la aprobación del Gobernador. Dentro de este tipo de eventos, los que están relacionados a programas públicos inciden más en la aprobación del Gobernador que los ligados a la infraestructura.

Además del análisis de datos, esta investigación muestra los resultados de tres casos de estudio de estados mexicanos en el período 2012-2013. El resultado revela que las agendas son estratégicas y orientadas a mejorar sus niveles de aprobación. Los resultados no sólo se basan en estudios cuantitativos, sino también en un análisis cualitativo detallado.

Distrito Federal, Oaxaca y Querétaro muestran diferentes estilos de planificación de agenda, lo que incide en sus resultados respectivos. Se escogió el Distrito Federal porque es la entidad federativa que más aporta al PIB nacional. Además, sus últimos tres Jefes de Gobierno electos se han constituido como líderes fuertes del partido y han tenido competencia por la Presidencia de la República. Querétaro se escogió porque su gobernador en el período a estudiar, José Calzada, tuvo los niveles de aprobación del país. Finalmente Oaxaca es el estado con más diversidad del país, centro de luchas reivindicatorias, además que es reto de gobernabilidad dada sus sindicatos beligerantes, sus altos grados de marginación y el alto porcentaje de población indígena que habita en la entidad.

En el caso del Distrito Federal se concluye que la arquitectura institucional se refleja en el diseño de sus eventos de agenda. Carece de apariciones públicas de carácter territorial y las apariciones de los Jefes de Gobierno siempre se insertan en un contexto nacional. En este caso se evidencian cómo es posible explotar por un período prolongado la misma acción gubernamental y así explotar el ejercicio público de poder. La presentación de la Línea 12 del Metro y los numerosos eventos de supervisión que se llevaron a cabo en 2012 fueron elementos que el entonces Jefe de Gobierno, Marcelo Ebrard, capitalizó con éxito durante todo el año. Su sucesor, Miguel Ángel Mancera convirtió la agenda simbólica en institucional, sobre todo en el cambio de actores que eran parte de las apariciones de Mancera: de actores representativos de carácter social a actores formales con representación institucional.

La agenda de Querétaro se presenta como un buen ejemplo de equilibrio entre eventos simbólicos y presentación constante de resultados. El Gobernador de Querétaro se caracterizó por organizar su agenda de manera que presentara resultados en períodos cortos junto con uso estratégico, de tal forma que la popularidad del gobernador se mantuvo siempre a constante destacados. El crecimiento de Querétaro, siempre buena noticia, es un elemento que permite a los gobernadores del estado capitalizar su agenda: en vez de presentar firmas de convenios o primeros piedras que sean distractores, se concentra en la entrega de resultados concretos y cuyos beneficios ya son tangibles. El balance entre entrega de obra públicas y apoyos también demuestra una agenda comprensiva, pensada en diferentes grupos de la población para captar la atención de los medios, además de una preocupación medida por realizar actividades institucionales programadas y forjar alianzas con actores estratégicos.

Oaxaca es un caso complicado, y por ende paradigmático de estudio. La popularidad del Gobernador en Oaxaca se caracteriza por ser inestable, lo que puede explicarse por la presentación de resultados de forma inestable y desproporcionada. Esta agenda se caracteriza por no ser estratégica, sino más bien aleatoria y sin intención de explotar la repetición simbólica y sin intentar explotar los programas y obras.

Las contribuciones más importantes de esta investigación son: 1) propone un nuevo concepto de agenda que no se atiene a la preminencia de los asuntos en la opinión pública o los ciclos de atención del gobierno; 2) vincula teorías de opinión pública y administración pública para identificar cómo se planea la agenda del Gobernador; 3) presenta una metodología para operacionalizar eventos públicos (contingencias, eventos institucionales, actividades calendarizadas y resultados de políticas) y desagregar cada uno de estos componentes en subgrupos que contribuyan para distinguir tipos de eventos; 4) toda la información colectada y sistematizada proviene de una fuente original, por lo que se provee evidencia empírica con implicaciones relevantes y 5) los resultados de esta tesis son atractivos para líneas futuras de investigación para entender otros factores detrás de la determinación de la agenda de los gobernadores.

Esta investigación fue el de ofrecer evidencia de que una nueva forma de entender el concepto de agenda que sea útil para ofrecer no sólo estudios más robustos que ofrezcan

respuestas ante las preguntas sin resolver sobre el comportamiento de los Ejecutivos locales, sino también para, en una etapa posterior de investigación, ofrecer un mejor marco normativo útil para aquellos involucrados en tomar decisiones a nivel local.

Es decir, este trabajo ofrece una orientación inicial sobre las variables que los gobernadores deberían tener en cuenta para definir una agenda estratégica que les permita subir sus niveles de aprobación. En este sentido, se espera en investigaciones futuras ofrecer un modelo ideal de agenda que prescriba, con métodos más sofisticados, los elementos imprescindibles para maximizar la eficiencia de la agenda.

## I. INTRODUCCIÓN

Esta investigación propone una teoría para estudiar la agenda pública de actividades de los gobernadores mexicanos. El argumento principal de este trabajo es que los ejecutivos locales materializan su agenda pública a partir de un repertorio de opciones disponibles para aparecer públicamente. Este conjunto de opciones de agenda se clasifican en cuatro grupos: (1) el contexto institucional, (2) las contingencias, (3) los resultados de política pública, y (4) los momentos calendáricos. Como resultado de esta clasificación se argumenta que la cantidad de eventos no es lo más importante para elevar la aprobación de los gobernadores, y que el número de apariciones en las que se entregan resultados de política pública está relacionado con los niveles de aprobación y la percepción sobre los gobernadores.

De la misma manera, se observan los siguientes fenómenos sobre las actividades de los gobernadores: en primer lugar, la cantidad de eventos se reduce a partir del cuarto año de gobierno. En segundo lugar, durante las elecciones y la veda electoral disminuyen drásticamente las apariciones relacionadas con obras y programas públicos, pero se incrementa la participación en eventos organizados por actores institucionales externos. En tercer lugar, que los gobernadores participan públicamente sobre todo en actividades de carácter institucional (50%), es decir, se involucran en actos de representación de carácter jurídico y administrativo y que los gobernadores con mejor aprobación utilizan de manera estratégica las invitaciones. Finalmente, se observa que la cantidad de eventos de entrega de resultados está relacionada con los niveles de aprobación gubernamental. Sin embargo, se encuentra que los eventos de programas, más que los de infraestructura, tienen una relación más fuerte con la aprobación.

Para llegar a estos hallazgos empíricos, pero también como aportaciones importantes, en esta investigación: (I) se propone un concepto de agenda medible y útil que no se refiere a la preeminencia de los temas en la opinión pública o a los ciclos de atención gubernamental. (II) para identificar las causas que determinan las opciones disponibles de agenda y construir un modelo analítico para su estudio se vinculan teorías sobre opinión pública (campañas electorales, comunicación política, y *agenda setting*), con teorías de administración pública (teoría organizacional, gestión pública de crisis, política pública, nuevo institucionalismo).

(III) se presenta una propuesta metodológica que permite, independientemente de los temas de política pública, primero, “operacionalizar” los eventos públicos como *contingentes*, *institucionales*, *calendáricos* o *de resultados de políticas* y, segundo, desagregar cada una de estas cuatro componentes en subgrupos que contribuyen a discernir aún más el tipo de evento (por ejemplo, se identifica si el evento de *resultados* se relaciona con una obra pública, y si se trata de un anuncio, licitación, presentación, supervisión o inauguración). Y (IV) se recopila y sistematiza información sobre las agendas de los gobernadores que aporta evidencia con importantes implicaciones prácticas.

¿Por qué es importante estudiar la agenda de actividades de los gobernadores? Existe una gran cantidad de literatura en ciencia política sobre la participación de los Ejecutivos locales en el federalismo mexicano (Beer 2012, Langston 2012, Hiskey 2012, Díaz-Cayeros 2006, Brandenburg 1964, Eisenstadt 1999, Hernández-Rodríguez 2003), sin embargo, prácticamente nada se ha estudiado sobre cómo se gobierna día a día en los estados. Además, los trabajos sobre estudio de agenda se han concentrado en el estudio de los temas y no en las actividades.

En este sentido, este estudio contribuye a entender cómo los gobernadores ejercen el poder desde su expresión más desagregada y evidente: las actividades públicas en las que participan todos los días. Para alcanzar esta aportación, esta investigación se realizó con base en tres propósitos centrales: (i) ofrecer una nueva definición del concepto de agenda, (ii) presentar una propuesta teórica que permita reducir la incertidumbre que existe en el estudio y durante la definición de las actividades de agenda, y (iii) comprender cómo la agenda de actividades se relacionan con los niveles de aprobación gubernamental.

A partir de estos objetivos, esta investigación se desarrolla en torno a las siguientes preguntas: ¿cuáles son las variables que limitan la organización y planificación de la agenda de actividades públicas?, ¿cómo se relaciona la agenda de actividades de los gobernadores con sus niveles de aprobación gubernamental?

Para responder estas preguntas el presente trabajo se dividirá en doce secciones. En la primera se define la agenda como concepto. En esta sección se postula una definición de agenda de actividades que deriva de la reflexión teórica en busca de un concepto medible y

útil. Se propone una definición de *agenda* como la organización racional del ejercicio público del poder político de un actor en un tiempo determinado. Dicha definición se fundamenta en una genealogía conceptual que se aleja del concepto de *agenda* acuñado por Cohen en la década de 1960 y formalizado por McCombs y Shaw en 1972 que entiende la agenda con base en los temas que compiten en el debate público. Así, para comprender el fenómeno de las actividades de los Ejecutivos locales en México se propone una definición de agenda más familiar y cercana al uso común en la administración pública de habla hispana.

La postulación de esta definición de agenda sirve de punto de partida para explorar los elementos constitutivos del concepto en sí. De esta forma, en la segunda sección se presenta el modelo sobre los límites variables que determinan el contenido de la agenda. Se argumenta que el ejercicio público del poder político, a través de apariciones públicas, se estructura a partir de cuatro repertorios u opciones disponibles: momentos calendáricos, instituciones, contingencias y resultados de política pública, y que las decisiones de agenda se delimitan también a partir de elementos transversales: el territorio, el tiempo, las necesidades de comunicación simbólica. Estos siete elementos constituyen las variables propuestas para estudiar las agendas y su contenido estratégico.

En la tercera sección se plantea que la agenda de actividades se construye a partir de los roles, identidades, y necesidades institucionales que modelan el comportamiento de los Ejecutivos locales. Se argumenta que los eventos de agenda responden a tres lógicas de comportamiento legítimo y ejemplar que impone el cargo de gobernador. La primera se refiere a los compromisos del gobernador como autoridad jurisdiccional y administrativa. La segunda a los roles de representación que asumen estas autoridades como máximos representantes del gobierno y de la entidad en los eventos o acontecimientos importantes. Y la tercera, a la necesidad que tienen los gobernadores de cultivar buenas relaciones o lealtades institucionales con otros grupos o actores representativos del estado.

En cuarto lugar, se revisa la contingencia como fuente de eventos de agenda. Así, en esta parte se analiza lo que de acuerdo con la literatura caracteriza a una contingencia y sobre cómo se pueden identificar los mecanismos causales de la misma para reducir la incertidumbre que caracteriza a todas las agendas de actividades producto de las contingencias.

En la quinta parte, se revisa la literatura sobre políticas públicas y campañas políticas para entender cómo se pueden identificar y aprovechar los resultados de gobierno para la conformación de una agenda estratégica. Al respecto se sostiene que los gobernadores utilizan las diferentes etapas y representaciones materiales de sus políticas públicas para aparecer públicamente e incrementar su popularidad.

En sexto lugar, se examinan los conceptos y nociones utilizados en la literatura para explicar qué y cómo las variables temporales proveen las oportunidades o restricciones para el ejercicio político. En este sentido, en esta sección se plantea que los *deadlines*, los ciclos calendáricos y gubernamentales, así como las coyunturas determinan oportunidades para los eventos de agenda.

Como ya se mencionó, en este estudio se plantea que existen dimensiones transversales que también inciden en las opciones de agenda. Así, en la séptima y octava sección se describen el territorio y la comunicación simbólica como variables transversales de la agenda. En el apartado sobre territorio se argumenta que la agenda es un instrumento de campaña terrestre y se explica por qué los gobernadores segmentan sus agendas y aparecen públicamente en ciertos lugares. En lo que a comunicación simbólica se refiere, se plantea que la agenda además de funcionar como una representación material del ejercicio gubernamental, puede servir como una poderosa herramienta de comunicación simbólica porque permiten evocar ciertos significados y sentimientos en las personas a partir de la inclusión de ciertos eventos.

En la novena sección se presenta qué se espera observar en la realidad a partir de estas variables; y en la décima se expone la metodología utilizada para explorar las agendas de los Ejecutivos locales. Dicha metodología surge del procesamiento de las agendas locales y de su codificación a partir del *Comparative Agendas Project* y de una novedosa tipología diseñada para fines del presente estudio.

Posteriormente con los datos recolectados se describe la base disponible para el análisis de las agendas y se presentan los resultados de las pruebas estadísticas para indicar cómo estos repertorios u opciones disponibles caracterizan las agendas de los gobernadores

mexicanos. Asimismo, se presenta cómo ciertas características de las agendas se relacionan con la aprobación gubernamental.

Después de los hallazgos estadísticos se presentan tres estudios de casos. En el primero de estos se estudia a una entidad que cambió de gobernador y bajó sus niveles de aprobación; en el segundo se analiza a la entidad con el gobernador mejor evaluado; y en el tercero se revisa a un estado con una gran cantidad de actividades de agenda, pero bajos niveles de aprobación. Finalmente, se presentan las conclusiones y los hallazgos generales, así como las limitaciones de este estudio.



## II. HACIA UN CONCEPTO MEDIBLE Y ÚTIL DE AGENDA

Los estudios sobre la agenda de los Ejecutivos, locales y nacionales, se han centrado en el establecimiento y atención de temas relevantes, es decir, en cómo los asuntos, temas o controversias llegan a interesar al público o son atendidos por el gobierno. Sin embargo, este es un marco inadecuado para el estudio de la agenda de los Ejecutivos locales porque parte de una noción anglosajona que no tiene familiaridad, ni resonancia en el idioma español, donde agenda tiene más relación con la ordenación de actividades en el tiempo que con la preeminencia de temas. En este sentido, se propone un concepto de agenda útil para estudiar las actividades diarias de los actores políticos.

En el presente estudio se hace un ejercicio conceptual que permite diseñar herramientas más útiles para la medición de las agendas de los Ejecutivos con el propósito de entender mejor su comportamiento y llenar un vacío en la literatura. Se define *agenda* como: la organización racional del ejercicio público del poder político en un tiempo determinado. Así, agenda se refiere a la selección, ordenación y materialización del ejercicio del poder a través de actividades públicas.

Esta definición permite, más allá de la identificación de los temas, estudiar las actividades públicas a partir de nuevas etiquetas y desde sus dimensiones más específicas y desagregadas. Es decir, permite centrar la atención en las características de las actividades en sí mismas y no limitar la descripción de éstas a “los temas”. Asimismo, implica que la agenda se construye, de manera racional, con ejercicios de selección y renuncia sujetos a un repertorio con límites variables.

Se sugiere partir de esta definición conceptual para constituir un objeto de estudio pertinente para entender el comportamiento de los Poderes Ejecutivos locales en México. Esto ayudará a que se deje de concebir a la agenda de eventos como un elemento secundario para el posicionamiento de temas o la presentación de resultados de gobierno; y contribuirá a que se le asuma como un instrumento de planificación imprescindible para mejorar la aprobación gubernamental.

Con el objetivo de proponer esta nueva concepción de agenda esta sección se divide en tres partes. En la primera, se hará una revisión crítica del concepto convencional de agenda presente en la ciencia política y heredado de las tradiciones anglosajonas. En segundo lugar, se propone un nuevo concepto de agenda y se exploran sus bases constitutivas. Finalmente, se discute la viabilidad empírica del concepto presentado y su pertinencia para estudiar a los Poderes Ejecutivos locales en México.

## 1. LAS TRADICIONES DE ESTUDIO SOBRE EL ESTABLECIMIENTO DE AGENDA

Cuando se escribe en ciencia política de agenda, se suele tomar la definición heredada de las tradiciones anglosajonas sobre el *establecimiento de agenda*<sup>1</sup>. Para Dearing y Rogers (1996) existen tres tradiciones asociadas a este tipo de estudios. La primera es el establecimiento de agenda mediática que toma como variable dependiente la presencia de un tema en los medios de comunicación masiva. La segunda es el establecimiento de la agenda pública que estudia la relevancia de temas en la opinión pública. Finalmente, la tradición del establecimiento de agenda política en la que se estudian las reacciones de política pública ante el establecimiento de temas en la opinión pública y la agenda mediática.<sup>2</sup>

Estas tradiciones fueron inauguradas por el trabajo seminal de Lippman (1922) sobre la influencia de los medios de comunicación en el que el autor argumentó que los medios constituían la conexión entre los eventos que ocurren en el mundo y las imágenes que las personas construyen en su mente. En 1963, los estudios de Bernard Cohen dieron luz a una de las máximas que guían estas tradiciones de investigación: “la prensa puede no ser exitosa la mayor parte del tiempo en decirle a la gente qué pensar, pero es extraordinariamente exitosa en decirle en qué pensar”. Así, Cohen establecería la preeminencia de los temas como sujeto de estudio de los trabajos que pretendían describir el efecto de los medios de comunicación masiva en la opinión pública y política.

---

<sup>1</sup> Traducción propia del término *agenda setting*. Dicho término es definido por The Concise Oxford Dictionary of Politics como “el arte o ciencia de controlar una agenda con tal de maximizar la probabilidad de obtener un resultado favorable (...)”. [La traducción es mía]. Véase McLean I. y McMillan A., The Concise Oxford Dictionary of Politics, Oxford University Press, UK 2009.

<sup>2</sup> En el original “*policy agenda setting*”.

Sin embargo, la primera vez que este término apareció en la literatura fue en el célebre estudio de McCombs y Shaw en 1972 (Dearing y Rogers 1996). Estos autores estudiaron la influencia de los medios masivos de comunicación en la campaña presidencial de 1968 en la ciudad de Capell Hill, Carolina del Norte. El estudio consistió en entrevistas a 100 probables votantes indecisos durante tres semanas previas a la elección en las que los sujetos mencionaban los temas más importantes en la agenda. Dichos resultados eran contrastados con la aparición de temas en periódicos y emisiones radiofónicas. La aportación trascendental de este estudio es la metodología empleada para determinar que la influencia de los medios masivos de comunicación funciona de manera cognitiva más que persuasiva (Dearing y Rogers 1996). Es decir, los medios de comunicación presentan temas de la agenda que activan procesos cognitivos en los individuos y en los hacedores de política, aunque no suelen ser referente para establecer posturas al respecto de éstos.

Posteriormente Cobb y Elder (1972) ofrecen una explicación del modelo y definen *agenda* como “un conjunto general de controversias políticas que serán vistas en algún punto del tiempo en el intervalo de preocupaciones legítimas meritorias de la atención pública.”<sup>3</sup> Estudios ulteriores del establecimiento de agenda se concentraron en el *priming* o establecimiento de temas prioritarios en el debate público (Iyengar y Simon, 1993; Scheufele, 2000).<sup>4</sup>

De acuerdo con Pump (2011) ha habido una evolución incremental en la literatura sobre agenda porque los estudios recientes buscan entender con más precisión el proceso sobre cómo las organizaciones seleccionan las alternativas de agenda. Para responder esta pregunta en la literatura hoy se profundiza más en las dimensiones relacionadas con la variable opinión pública y se agregan nuevas explicaciones. Por ejemplo, se propone que los flujos de información, la burocracia, y los eventos disruptivos, y no sólo los medios de comunicación, determinan la entrada de los temas en la agenda. También se va más allá de la idea de que hay asuntos que compiten entre sí para obtener atención, y se revisa cómo la

---

<sup>3</sup> “A general set or political controversies that will be viewed at any point in time as falling within the range of legitimate concerns meriting the attention of the polity”. La traducción es mía.

<sup>4</sup> Para una historiografía exhaustiva de los estudios de establecimiento de agenda véase Dearing, J. W., & Rogers, E. M., *Agenda-Setting*, Thousand Oaks, California, SAGE Publications, 1996.

tendencia ideológica, el alcance social, la prominencia en la opinión pública, y la manipulación de las dimensiones de los temas influyen en la agenda.<sup>5</sup>

Sin embargo, aunque se encuentran estos avances en los estudios para comprender los procesos de *agenda setting*, en la literatura *agenda* se concibe todavía, en su sentido clásico, como los asuntos, problemas, temas, controversias, preocupaciones que son atendidas por el público o el gobierno. Por eso, en este trabajo se propone una definición de agenda que, para no quedarse a medio camino al estudiar las actividades públicas hasta los temas, permitiría operacionalizar los eventos públicos con otras etiquetas desde sus dimensiones más específicas y desagregadas. De esta forma, como se argumentará en partes posteriores del presente trabajo, los temas constituyen una parte importante, más no definitoria, de la agenda entendida como la organización racional del ejercicio público del poder político.

Estos estudios, que nacieron de la necesidad de estudiar a los medios de comunicación y las formas en que sus mensajes se transmiten y afectan al público, centran su concepción de agenda en los temas y en cómo estos toman preeminencia en los medios de comunicación

---

<sup>5</sup>Para ver con más detalle la “segunda etapa sobre los estudios de fijación de agenda” véase: Pump, B., “*Beyond Metaphors: New Research on Agendas in the Policy Process*” en *The Policy Studies Journal*, Volumen 39, Número 1, pág. 1-12, Abril 2011.

El autor agrupa las nuevas tendencias en los estudios sobre el establecimiento de agenda en cuatro grupos. En primer lugar, los estudios que centran su atención en los procesos de equilibrio puntuado. En segundo lugar, los intentos de muchos de convertir a los subsistemas en una unidad de análisis. En tercer lugar, el papel de las burocracias en la conformación de agenda, en especial durante crisis. Finalmente, el autor apunta algunas de las nuevas tendencias en el futuro de la investigación.

En cuanto a la primera de las tendencias que propone Pump, existe una actualización de la teoría del equilibrio puntuado propuesta por Baumgartner, Frank R., And Jones, B. D., en *Agendas and Instability in American Politics*, The University of Chicago Press, Chicago 1993. Dicha teoría establece que los procesos de formación de agenda no implican un solo equilibrio posible, sino que la generación de nuevas ideas hacen a los monopolios de políticas públicas inestables en el tiempo. Véase Baumgartner, Frank R., And Jones, B. D., *Punctuated Equilibrium in Comparative Perspective*, *American Journal of Political Science*, volumen 53, número 3, Julio 2009, pág. 4. Para Pump esta teoría implica que las agendas, entendidas como los temas en que definen su actuación, de las organizaciones que hacen política pública permanece estable hasta la presencia de shocks externos o crisis. Estas crisis son entendidas, según el autor, como una forma en la que subsistemas burocráticos son expuestos y obligados a colaborar con otros a través de sus burocracias (Pump 2011). Las burocracias funcionan, con base en la concepción de Workman, Jones y Jochim, como proveedoras de información para los hacedores de políticas públicas. Véase Workman S., Jones B., y Jochim A., *Information Processing and Policy Dynamics*, *Policy Studies Journal*, volumen 37, número 1, Febrero 2009, pág. 75-92. Para Pump (2011), esta construcción de temas se ve afectada no sólo por qué ve la burocracia, sino cómo lo hace debido a sus restricciones organizacionales.

masivos, en las preocupaciones ciudadanas y en la toma de decisiones gubernamentales. Sin embargo, para fines de este trabajo, se requiere encontrar una definición de agenda que permita estudiar a la administración pública y a los agentes que protagonizan su ejercicio en cuanto a sus actividades, en cómo las eligen y qué efectos tienen. En la siguiente sección se da cuenta de una propuesta seminal para un concepto medible y teóricamente congruente con el sujeto de estudio.

## 2. UN NUEVO CONCEPTO DE AGENDA

Es posible llegar a un acuerdo, por el uso común de la lengua española, que una agenda de eventos es una lista de acciones sucesivas que se deben hacer<sup>6</sup>. Sin embargo, la discusión sobre su papel en la acción política merece la creación de un concepto que permita entender no sólo quién hace esa lista de acciones sucesivas, a qué tipo de acciones se refiere y por qué se llevan a cabo. El presente trabajo busca redefinir de manera útil el término de agenda para utilizarlo de una forma mucho más familiar a su uso común en la administración pública hispana. Es decir, al ser este un trabajo escrito en español y cuyo autor usa ésta como su lengua nativa, los criterios de familiaridad y resonancia propuestos por Gerring (1989) tienen una relación más estrecha con los hablantes del español y estudios de la ciencia política en este idioma, donde el término “agenda” tiene más relación con la organización de las actividades y del tiempo que con la preeminencia de temas.

La definición de los elementos constitutivos del término agenda es una tarea que, en términos de Sartori (1970), tiene como principal objetivo frenar el “estiramiento conceptual” al delimitar de manera clara lo que se entenderá por dicho concepto. Para esta delimitación se emplea la propuesta de Gerring (1999), para quien todo concepto en ciencias sociales necesita cumplir una serie de principios para tener pertinencia: (1) familiaridad, (2) resonancia, (3) parsimonia, (4) coherencia, (5) diferenciación, (6) profundidad, (7) utilidad teórica y (8) utilidad en el campo. Este autor afirma que un concepto necesita formarse con base en esos principios y alineando tres características fundamentales: (a) la extensión o denotación de los fenómenos a definir, (b) las propiedades o atributos que lo definen y (c)

---

<sup>6</sup>Según la definición del Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, la palabra agenda viene del latín y significa, literalmente “lo que se ha de hacer”, véase en <http://lema.rae.es/drae/srv/search?key=agenda>.

una etiqueta que cubra lo enunciado en (a) y (b). Así, un concepto pertinente de “agenda” en el contexto de las actividades públicas de los Ejecutivos locales debe de cumplir con estas características.

A la luz de estas consideraciones se propone la siguiente definición de *agenda*: la organización racional del ejercicio público del poder político en un tiempo determinado.

La definición aquí postulada centra su atención en las actividades en sí mismas y no solamente en los temas que en ellas se involucran. Es decir, esta definición rechaza la concepción de agenda que la asocia necesariamente y la limita a “los temas”<sup>7</sup>. Así, el concepto aquí esbozado tiene repercusiones en cuando a la organización racional de las actividades, el ejercicio del poder político y la toma de decisiones para fines particulares.

Los temas, en esta concepción de agenda, son importantes en términos de etiquetas útiles para describir el ejercicio público del poder político, pero no como la parte constitutiva del concepto de agenda. Los temas no determinan la existencia y conformación de la agenda de un personaje público, aunque son sumamente relevantes para describir y clasificar sus actividades diarias. El principal objetivo de este distanciamiento con los postulados clásicos del concepto es el de estudiar el comportamiento diario de determinados actores políticos e identificar patrones en su forma ejercer el poder independientemente de los temas que se traten en dichas actividades.

Con el propósito de ser teóricamente útil, esta definición cumple con (a) en función de que, en primer lugar, delimita la extensión de los fenómenos a definir: la agenda de actividades de un personaje público, y, en segundo, satisface la característica (b) al describir una serie de atributos que lo definen: organización racional, ejercicio del poder político, tiempo determinado.

---

<sup>7</sup> Conviene rescatar la definición de temas (issues), “Un conflicto entre dos o más grupos identificables sobre materias procedimentales o sustantivas relativas a la distribución de posiciones o recursos”. [A conflict between two or more identifiable groups over procedural or substantive matters relating to the distributions of positions or resources], véase Cobb, R. W., & Elder, C. D., *The Politics of Agenda-Building: An Alternative Perspective For Modern Democratic Theory*, The Journal of Politics, volumen 33, número 4, pág., 892–915, noviembre 1971.

En este sentido, la exploración conceptual de la definición de agenda se dividirá en dos partes. En primer lugar, se delimitará el sujeto que lleva a cabo la construcción de una agenda de actividades; es decir, se definirá “personaje público” como actor relevante para la conceptualización de agenda. En segundo, se explorarán los elementos constitutivos del concepto al definir los atributos que lo definen: organización, racionalidad y tiempo.

a) ¿Quién construye la agenda?

Dado que el concepto de agenda se basa en las actividades del día a día de un actor con la capacidad de ejercer el poder político y en la organización de las mismas luego de un proceso racional en un tiempo determinado<sup>8</sup>, la primera tarea es identificar quién hace el ejercicio público del poder político y por qué importan sus actividades. Así, es relevante entender los límites conceptuales del actor en cuanto a la importancia de su agenda como objeto de estudio y su papel en una definición que abone al entendimiento de un fenómeno social. Un primer paso para esto es definir el término “actor” en términos útiles para el ejercicio del poder<sup>9</sup>. Sibeon (2004) define actor con base en la noción de la responsabilidad de los resultados. Para dicho autor, un actor es algo o alguien que tiene la capacidad de formular y tomar decisiones y actuar consecutivamente en algunas de ellas. Es necesario, entonces, establecer que el tipo de actores que importan para la creación de una agenda de actividades es el que tiene poder político.

---

<sup>8</sup>.En este sentido, la conformación de este concepto con base en el entendimiento común de “agenda” en el español contemporáneo se relaciona con los estudios del denominado “pragmatismo conceptual” que, en términos de Carruthers, es aquel que “cree que hay elecciones pragmáticas que se tienen que hacer entre conceptos” en *Conceptual Pragmatism*, Synthese, volumen 73, número 2, pág. 205–224, Noviembre de 1987. Este tipo de concepción de la creación de conceptos se aleja del relativismo en términos de que reconoce la existencia de elementos pragmáticos relacionados con los conceptos que utilizamos que bien pueden ser objetivos y describir apropiadamente algún aspecto de la realidad

<sup>9</sup>García ofrece una genealogía útil para los términos aquí expuestos que emana del debate filosófico entre agencia y estructura. Si bien la autora presupone que la definición de actores individuales no ofrece mayor problema y se dedica a establecer parámetro objetivo para la definición conceptual de actores colectivos como “unidades de decisión – acción responsable”, es posible rescatar la conceptualización primaria de actor como sujeto agente. Para la autora existen cuatro elementos constitutivos de los actores colectivos: i) sus miembros están integrados en torno a intereses, percepciones y creencias similares con respecto a un problema, ii) cuenta con cierto grado de organización y recursos y con mecanismos para la resolución de conflictos internos, iii) que tiene los medios y la capacidad para decidir y/o actuar intencionada y estratégicamente para la consecución de un objetivo común como unidad suficientemente cohesionada, lo que le identifica y diferencia frente al resto y iv) se le puede atribuir alguna responsabilidad por sus decisiones y/o actuaciones. Véase en García E., Un concepto de actor para la ciencia política, Universidad Carlos III de Madrid, Documento de Trabajo, 7/2006, 2006.

¿Qué significa que un actor tenga poder político? En 1957, Dahl estableció un concepto de poder que puede ayudar a ilustrar con mucha claridad al actor con poder político. El autor argumenta que existen cuatro criterios específicos para la evaluación del poder que permiten proponer una definición más amplia y certera: la fuente del dominio, los medios o instrumentos empleados para ejercer el poder, la cantidad o extensión del poder y el campo de acción de poder (Dahl, 1957). En este sentido, en este estudio el actor que realiza las actividades de agenda es quien ocupa un cargo público, tiene ciertas competencias institucionales y administrativas, y la capacidad de movilizar recursos del Estado.

La agenda privada del personaje público no es relevante, ni la agenda de actores privados. Las actividades que ejercen los actores tienen relevancia sólo en cuanto al ejercicio de sus funciones en un ámbito público en relación a otras personas; es decir, la agenda en términos políticos de un actor tiene importancia cuando sus actividades constituyen una muestra de su capacidad de decisión que concierne a la organización en la que éste tiene relevancia.

#### b) El carácter organizativo y racional de la agenda

¿Por qué importa el término de racionalidad para construir un concepto de agenda y por qué es necesario para describir el fenómeno de las actividades de algún actor con poder político? La sustancia de la definición aquí adoptada y de la acción de ordenar está en el adjetivo *racional*, que denota un comportamiento de selección entre una serie de decisiones o acciones “intencionadas” orientadas a metas y objetivos (Simon, 1964).

Las acciones racionales son definidas por Elster (1989) como aquellas encaminadas a optimizar los deseos y creencias de un agente<sup>10</sup>. De tal forma, la acción racional involucra

---

<sup>10</sup> Quizás la definición más parsimónica y simple de “acción racional” es acuñada por Davidson, quien la define como una acción que se ejecuta en relación a las creencias y deseos de un agente en *Essays on actions and events*, Oxford University Press, Oxford 1980. Elster define creencias y deseos como “razones”. Dichas razones, en una teoría “delgada” de la racionalidad individual deben cumplir un estándar de consistencia para ser evaluadas como “racionales”: (1) las razones son razones para la acción; (2) las razones, de hecho, constituyen una causa para la acción de la que son parte, y (3) las razones causan que la acción se ejecute “de la manera correcta” para alcanzar sus objetivos. Elster describe también una teoría “gruesa” de la racionalidad, en la que evalúa la forma en la que se construyen las creencias y los deseos de manera independiente. Véase Elster, J., *Sour Grapes*, Cambridge University Press, Cambridge 1993. El autor (1989) exige que estos dos elementos también se constituyan de forma racional. Véase Elster, J., *Solomonic Judgements*, Cambridge University Press, Cambridge 1989. Sin embargo, el presente estudio toma las definiciones funcionales para conformar el concepto de “agenda” y no explora con detenimiento las posibles críticas a la conformación de

tres operaciones básicas de optimización: la búsqueda por la mejor acción para alcanzar deseos y creencias dadas; la formación de las mejores creencias posibles dada la evidencia disponible, y la recolección de la cantidad adecuada de evidencia para determinados deseos y creencias preferidas<sup>11</sup>. En este sentido, la agenda refleja cómo se organiza el ejercicio del poder con la intención de perseguir de la mejor manera posible objetivos concretos para un agente, en este caso, el actor con poder político.

Así, se pueden aterrizar los postulados de Elster sobre la acción racional en las administraciones públicas con base en los términos de Simon. Para éste último, si la administración es sinónimo de “conseguir que se hagan las cosas” por grupos de personas, los objetivos de las decisiones racionales tendrán que tener como finalidad última la realización de éstas con base en dos criterios: *juicios de valor* y *juicios de hecho* (Simon, 1964). Los primeros se refieren a finalidades últimas que se estructuran de manera general, mientras que los segundos se refieren a aquellas decisiones implican el logro de tareas específicas enfocadas a cumplir las primeras (Simon, 1964).

De tal suerte, la agenda es, bajo la definición enunciada, un juicio de hecho por naturaleza racional destinado a cumplir una finalidad general o juicio de valor. Es decir, una agenda de actividades públicas estará diseñada, por ejemplo, para servir a la consecución de un fin superior, como la comunicación de un mensaje específico, la promoción de una política pública o el aumento de la preferencia de probables votantes.

Sin embargo, esta definición de racionalidad asume condiciones que regularmente no se dan de manera perfecta. Al respecto, Simon (1964) acuñó el término *racionalidad limitada*. Este concepto es necesario porque es importante considerar que no siempre se tiene la información suficiente para establecer una agenda basada en la racionalidad perfecta. Es decir, el actor se ve obligado a trabajar con lo que puede. En este sentido, la agenda, como la

---

“racionalidad”. Para Simon, “todo comportamiento implica una selección consciente o inconsciente de determinadas acciones [...] para aquellas personas sobre las cuales éste ejerce influencia o autoridad”, véase *On the Concept of organizational goal*, *Administrative Science Quarterly*, volumen 9, número 1, pág. 1–22, Junio 1964

<sup>11</sup>Es importante notar que Elster, hace énfasis en los requerimientos de racionalidad para cada uno de los elementos constitutivos de la acción racional. Así, el autor afirma que la conformación de creencias debe estar guiada por la recolección racional de evidencia, tomando en cuenta toda la disponible y eligiendo sólo la relevante. Dicha cantidad será determinada por los deseos y la necesidad de optimizar las probabilidades de alcanzarlos. Véase Elster, op. cit., pág. 18..

ordenación del ejercicio público del poder, no permitiría nunca “una realización completa o perfecta de objetivos, sino que [sería] simplemente la mejor solución disponible en las circunstancias dadas”. Esto significa que la definición de la agenda o el proceso de organizar, a través de actividades públicas, el ejercicio del poder será un proceso de elección y renuncia entre diferentes “cursos de acción” sujeto a límites variables.

Por ejemplo, en un escenario en el que un agente tiene una serie de posibilidades de eventos a los cuáles asistir, cada uno presenta un mensaje, un público y un objetivo diferente. En todos, su presencia constituye una forma de dar legitimidad y de presentar a una comunidad política los resultados de sus decisiones. Por esta razón, es necesario un proceso racional en el que se discriminen las diversas opciones disponibles y se elija la más adecuada para los objetivos de la administración o del juicio de valor.

Cuando el concepto de agenda se refiere al ejercicio público del poder político se debe centrar la atención en el término público. Como se ha establecido anteriormente, las actividades del agente no son relevantes hasta que éstas se convierten en ejercicios públicos del poder político. Así el ejercicio del poder político se da en un ámbito público en el que más de una persona es parte, testigo y receptor de las actividades del agente.

Sin embargo, porque tiene implicaciones metodológicas relevantes, es importante advertir la diferencia entre actividad pública y evento público. La firma de un documento a puerta cerrada por parte de un Ejecutivo local es formalmente una actividad pública por tratarse de un asunto de estado o de interés general. No obstante, este tipo de eventos son desconocidos porque no se registran como parte de la agenda de actividades, lo que impide su estudio a partir de la definición aquí propuesta de agenda. Para superar esta restricción, la agenda que aquí se estudia hace referencia a actos o eventos públicos no en el sentido normativo, sino en su carácter de asuntos publicados. Es decir, se estudian las actividades a la vista de todos, no las relativas a todos.

Dichas actividades, en cuanto a su carácter público y de poder, son elegidas de entre un espectro diverso de posibilidades y a través de la racionalidad son organizadas en un espectro temporal que les da orden y consecución. De tal forma, el segundo elemento constitutivo de la agenda es que ésta es un instrumento que organiza y da prioridad a

actividades específicas en un tiempo delimitado<sup>12</sup>. Es decir, la principal función de la agenda es la administración racional y sistemática de un recurso escaso: el tiempo.<sup>13</sup>

En resumen, en los términos aquí propuestos la agenda se refiere a la ordenación racional de los eventos públicos de un actor con poder político. Ordenación que no sólo se refiere a consideraciones temporales, sino al proceso de organizar los actos públicos a través de ejercicios de elección y renuncia realizados a partir de límites variables. Estos límites más adelante se propondrán como las fuentes de o los repertorios disponibles para los eventos de agenda.

Finalmente, es importante mencionar los límites de esta definición. Al no constituir este trabajo una historiografía exhaustiva del ejercicio del poder ni de su organización racional, no se puede atribuir al concepto de agenda aquí acuñado un carácter universal. Por el contrario, es necesario hacer notar cuatro limitantes principales. La primera es en cuanto al origen organizacional del concepto, esta definición conceptual parte de la premisa de que cualquier teoría de la administración “debe ocuparse de los procesos de decisión tanto como de los procesos de acción” (Simon 1964). Así, el enfoque se limita a definir agenda en términos de la organización funcional de la administración que será implementado, en este estudio, en los Poderes Ejecutivos locales mexicanos. Por tanto, su pertinencia en el ámbito histórico o en el análisis de regímenes no burocráticos es muy limitada. Una segunda limitante es que este trabajo no pretende ser un estudio exhaustivo de la racionalidad en

---

<sup>12</sup> El tiempo al que me refiero aquí es un concepto exclusivo de la administración de este para determinadas actividades. Más adelante se hará referencia al tiempo como símbolo. Este último se encuentra emparentado con lo que se denominaría “ritos calendáricos”, véase Bell, C. M., *Ritual: Perspectives and Dimensions*, Oxford University Press, Nueva York, 1997, pág. 351

<sup>13</sup> Porque el paradigma del trabajo - tiempo permanece en las actividades públicas. Si bien existe un amplio debate sobre los orígenes históricos de la organización racional del tiempo, es posible afirmar que luego de la Ilustración y los inicios de la Revolución Industrial el tiempo se convirtió en un insumo medible con un estándar prácticamente universal. Dicha estandarización del tiempo permitió la organización del trabajo y de la vida misma en función de criterios específicos.

Las burocracias modernas se han organizado, para Weber, en el ejercicio de la disciplina racional. El autor define dicho concepto como “la realización consecuentemente racionalizada, es decir, metódicamente ejercitada, precisa e incondicionalmente opuesta a toda crítica, de una orden recibida así como la íntima actitud exclusivamente encaminada a tal realización”. Si bien los postulados de Weber han sido ampliamente discutidos, existe en las agendas de los personajes públicos un uso sistemático y preciso del tiempo usado para sus actividades. Véase Weber, M., *Economy and Society*, en C. Roth, G. and Wittich, (editores), University of California Press, Berkeley, California, 1978.

cuanto concepto<sup>14</sup>, sino en su funcionalidad para los términos de agenda. De tal forma, existen situaciones y contradicciones ampliamente estudiadas en la literatura sobre racionalidad que no son tratadas en el presente trabajo. En tercer lugar, los actores que entran en la definición de esta agenda pertenecen al paradigma de la administración pública moderna. Idealmente su actor principal es la titular o el titular de un Poder Ejecutivo, local o nacional, un legislador e incluso de un régimen autoritario que siguiera el paradigma burocrático para su organización. Finalmente, el concepto fue formado en español y tienen pertinencia en este idioma; sin embargo, al no constituir un ejercicio comparado no es posible determinar su pertinencia en otras lenguas.

Es decir, al ser este un trabajo escrito en español y cuyo autor usa ésta como su lengua nativa, los criterios de familiaridad y resonancia propuestos por Gerring (1989) tienen una relación más estrecha con los hablantes del español y estudios de la ciencia política en este idioma, donde el término “agenda” tiene más relación con la organización de las actividades y del tiempo que con la preeminencia de temas.

---

<sup>14</sup> Véase:

Elster, J., op. cit., pág. 19

Elster, J., op. cit., pág. 18

Elster, J., *Ulysses Unbound*, Cambridge University Press, Cambridge, 2000

Davidson, op. cit. pág. 18

Davidson, *Problems of rationality*, Oxford University Press, Oxford, UK, 2004

### III. PROPUESTA PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UNA AGENDA ESTRATÉGICA

#### (ANTICIPACIÓN DEL MODELO Y DE ALGUNAS LAS HIPOTESIS PROPUESTAS)

En este apartado, como una breve introducción a la revisión de la literatura que se presenta en los capítulos siguientes, se anticipan el modelo, los supuestos y las hipótesis generales presentadas en esta investigación.

Primero se retoma el planteamiento de la sección anterior donde se expone que la agenda se decide en un proceso de decisión racional sujeto a límites variables. En segundo lugar, se argumenta que las actividades públicas son determinantes para incrementar la visibilidad y el prestigio público. En tercer lugar, como se asume que es posible identificar las variables que modifican las opciones de decisión disponibles para definir el contenido de la agenda, se describen a groso modo los cuatro repertorios que se sugiere limitan estas alternativas (instituciones, contingencias, calendarios y resultados). En cuarto lugar, se precisa que la agenda se operacionaliza a través de eventos públicos. Por último, se especifica que no sólo los cuatro repertorios limitan la selección y organización de los eventos de agenda, sino que hay elementos transversales que determinan la focalización de los eventos. Estos son: el territorio, el tiempo, y la comunicación simbólica.<sup>15</sup>

#### 1) LA AGENDA COMO MECANISMO PARA LA ORGANIZACIÓN RACIONAL DEL EJERCICIO DEL PODER

Se ha argumentado que la agenda es la organización racional del ejercicio público del poder político en un tiempo determinado. De esta manera, en este estudio se argumenta que la agenda funciona como una guía o un tablero de control para hacer más racional el comportamiento diario de algún agente estratégico. Y se asume que el actor podrá tener una agenda de actividades racional –que optimice sus deseos y creencias- solamente si es capaz

---

<sup>15</sup>Si bien es posible afirmar que las necesidades de comunicación podrían determinar la localización o focalización de los eventos públicos, en este estudio, sólo se retoma como límite variable la comunicación simbólica porque ésta, hasta cierto punto, se refleja en los registros de agenda. La comunicación en su sentido amplio (el discurso) no queda plasmada en los registros de agenda disponibles para esta investigación.

de reducir la incertidumbre al identificar los límites variables que establecen las opciones de agenda.

Se plantea que conocer los límites variables que determinan el repertorio de opciones para la organización de los eventos de agenda reduce la incertidumbre, pero no la elimina, porque permite planear y anticipar las actividades. Por ejemplo, el Ejecutivo local tiene que decidir qué hará hoy, la semana próxima, y en seis meses; y si no conoce las variables que determinan lo que podrá hacer públicamente durante esas fechas enfrentará aún más incertidumbre sobre su agenda. Estos límites variables son propuestos en este estudio de dos maneras: primero, como las fuentes de eventos de agenda y, segundo, como los componentes transversales de la misma. Se trata de: (1) el contexto institucional, (2) las contingencias, (3) las políticas públicas, (4) el tiempo, (5) el territorio, y (6) los símbolos.

Antes de avanzar hacia la discusión sobre estos límites o criterios de decisión útiles para la definición de la agenda, es necesario reiterar que la unidad de análisis que se recupera en este estudio son los eventos públicos. Lo anterior porque el evento es una expresión medible y observable del ejercicio público del poder político, y porque además, hay actividades públicas que generalmente no son observables.

## 2) LA AGENDA COMO INSTRUMENTO PARA AUMENTAR EL PRESTIGIO Y LA VISIBILIDAD PÚBLICA

Como se expuso en la sección anterior, el actor que protagoniza el modelo de agenda es uno que tiene poder político y que se articula desde la lógica de lo público. De tal forma, este agente tiene capacidad de decisión y de responsabilidad sobre los eventos públicos. Si bien, la agenda no necesariamente es una herramienta utilizada por actores con poder político en un contexto democrático, el modelo que se propone en este estudio está pensado desde una lógica democrática y representativa.<sup>16</sup>

---

<sup>16</sup>Los regímenes de partido hegemónico, como el mexicano antes de la transición democrática, son paradójicos en este sentido. Durante la hegemonía del PRI como partido único en México, existían prácticas democráticas rituales emanadas de un pacto que prevenía la dictadura de una sola persona y que servían, según Magaloni, con un cuádruple propósito: (1) servían para distribuir el poder de manera organizada entre las élite políticas; (2) generaban información confiable sobre la fortaleza del partido y disuadían divisiones al interior; (3) las elecciones servían como instrumentos para obtener información sobre la cantidad de apoyo de las masas y su

El primer supuesto, por tanto, es que el actor de este modelo sigue una lógica democrática y tiene interés en aumentar su prestigio y visibilidad con el fin de hacerse público (*going public*).<sup>17</sup> El objetivo de la agenda, en consecuencia, es hacer público el ejercicio del poder para demostrar resultados y eficacia directiva.

El segundo supuesto, es que el protagonista es el representante de la autoridad del Estado. Es decir, en el actor que protagoniza este modelo recae la responsabilidad del Poder Ejecutivo y la toma de decisiones que se tomen para maximizar el beneficio social. Este agente, entonces, representa la voluntad de las mayorías y su autoridad emana de dicha representación. Sus decisiones están sujetas al escrutinio popular y constreñidas a un marco jurídico en cuanto a su ámbito de competencias. Para fines del presente estudio, el actor estratégico se define como el Poder Ejecutivo local representado en la figura del gobernador de una entidad federativa en México.

### 3) LAS FUENTES U OPCIONES DE DECISIÓN PARA LA ORGANIZACIÓN DE EVENTOS

Como se ha establecido como primer supuesto que el protagonista del modelo actúa en un contexto democrático y tiene facultades y obligaciones con un grupo de electores determinado, en este trabajo se plantea que el agente político materializa y plasma estas obligaciones a través de eventos públicos. Estos últimos se deciden, ordenan y realizan con base en las opciones disponibles en los siguientes repertorios: prácticas institucionales, contingencias, calendáricas, políticas públicas.<sup>18</sup>

---

distribución geográfica, y, finalmente (4) las elecciones obligaban a la oposición a invertir recursos en obtener espacios en instituciones autocráticas en lugar de oponerse por medios violentos. Véase Magaloni, B., *Voting for Autocracy Hegemonic Party Survival and its Demise in Mexico*. Cambridge University Press, Cambridge, 2006.

<sup>17</sup>.Este modelo no pretende ser una explicación exhaustiva de la organización racional del ejercicio del poder político de todo tipo de actores con poder. No obstante, el “hacerse público” no necesariamente es una característica democrática. Un ejemplo ilustrativo es la concepción histórica del castigo propuesta por Michel Foucault en *Vigilar y Castigar: nacimiento de la prisión*, Siglo XXI Editores, México D.F. 1976. El ejercicio público del poder político puede ser ejercido con fines punitivos y autoritarios. El suplicio público de Robert-François Damiens en la Plaza de Grève dan cuenta de ello.

<sup>18</sup> Dichas condiciones serán exploradas con mayor profundidad a lo largo del trabajo; sin embargo, conviene presentar antes a groso modo el modelo general.

Es decir, se identifican cuatro fuentes no excluyentes de eventos: prácticas institucionales formales e informales, contingencias, calendarios y resultados de gobierno. Al respecto, se afirma que no son excluyentes porque un evento emanado de una práctica institucional puede ser también un compromiso marcado por un calendario o porque un momento calendárico puede ser aprovechado para mostrar un resultado de gobierno.

Es importante mencionar que en la literatura se asume que las actividades son la principal herramienta para ganar apoyo y aprobación ciudadana, sin embargo los estudios se concentran en definir el tipo de aparición o actividad pública, pero sin conocer cómo el estado la produjo. Así, sin utilizar una tipología de eventos o una clasificación como la que aquí se propone, estudian la aprobación conectándola con las: apariciones mayores, viajes al extranjero, o los eventos locales (Brace, Paul Barbara Hinckley, 1993) o simplemente miden la cantidad de visitas a un estado (Cohen y Powell (2005), o la relación entre viajes al extranjero y en el país (Doherty, 2009).<sup>19</sup>

#### *REPERTORIO 1) CONTEXTO INSTITUCIONAL*

Existen prácticas formales e informales que de antemano dan sentido al comportamiento de los Ejecutivos locales por la naturaleza institucional del puesto que ocupan. Estas condiciones determinan los eventos que, por medio de *una lógica de lo apropiado*, se deben incluir en la agenda. Desde que una persona asume la titularidad del Poder Ejecutivo toma la responsabilidad tácita de relacionarse con otros actores estratégicos y de participar en eventos advertidos *ex ante* como legítimos, aceptables y recomendables.

De tal suerte, a lo largo de este trabajo se plantea que una lógica de lo apropiado, independiente al liderazgo de cada político, determina y otorga estabilidad a la manera en que el Ejecutivo local ejerce su agenda de actividades. Es decir, la participación en algunos eventos públicos está predeterminada por pautas de comportamiento ejemplares (formales e informales) con respecto a otros actores institucionales. Por ejemplo, el Poder Ejecutivo local tiene un constante diálogo con el Congreso local y con el Poder Judicial estatal, y con las universidades y cámaras empresariales.

---

<sup>19</sup> *Public addresses.*

De la capacidad de seguir estas estructuras cognitivas y normativas depende gran parte del éxito de la ejecución del programa de gobierno del Ejecutivo. Porque las instituciones no sólo simplifican la vida política y la construcción de la agenda al orientar sobre un comportamiento normal, razonable y responsable, sino porque precisan las oportunidades que se pueden explotar en beneficio propio. Un ejemplo claro de cómo la lógica de lo apropiado determina la agenda de actividades es que el Ejecutivo local siempre recibe, acompaña y participa en los eventos que realiza el Presidente de la República en la Entidad.

### *REPERTORIO 2) CONTINGENCIAS*

Las contingencias son lo inesperado. Al contrario que el contexto, este tipo de fuente no puede ser tomada por dada ni como estable a través del tiempo. Sin embargo, el actor tiene la responsabilidad de incluir en su agenda acciones imprevistas en la medida que se presenten situaciones contingentes.

Como la contingencia se trata de sucesos inusuales e inesperados, en este estudio se propone tenerla en cuenta no sólo como origen y causa de ciertas actividades públicas de los Ejecutivos locales; sino para resaltar la necesidad de anticipar qué eventos contingentes se pueden presentar –catastróficos y no catastróficos- aunque no se sepa con anticipación su tiempo de ocurrencia.

Aunque muchos sucesos contingentes tienen causas indeterminadas y son impredecibles, en la revisión de las agendas se espera encontrar evidencia que existen acontecimientos contingentes con causas conocidas y no tan fortuitas. Esto puede servir para que los Ejecutivos locales prevean eventos públicos orientados a: (1) prevenir o evitar la contingencia, (2) reducir las consecuencias de la eventualidad, y (3) asignar responsabilidades por lo sucedido.

### *REPERTORIO 3) DÍAS CALENDÁRICOS Y CICLOS SOCIALES*

Así como las instituciones brindan orientación y estabilidad a las relaciones y el comportamiento del Ejecutivo local, existen factores temporales que delimitan la agenda de eventos públicos. Los calendarios son, siguiendo la definición del DRAE, sistemas de

representación del paso del tiempo. En dicho sistema, los días se distribuyen a lo largo de un espacio temporal determinado. Sin embargo, como el calendario, no es un elemento puramente racional, sino social éste sirve para conectar estratégicamente a la agenda con las dinámicas sociales temporales.

El tiempo como criterio para la definición de eventos aparece de tres maneras en la agenda. Primero, como la fuente única del evento; segundo como elemento transversal que no origina la actividad, pero le da ordenación y significado social; y tercero como una dimensión más amplia que si se conjuga con otras variables políticas o contextuales también orienta sobre la mejor ubicación temporal para los actos públicos.

Es decir, se espera hallar que existen en la agenda fechas calendáricas o ciclos que precisan cuando algún evento público debe ocurrir. En este sentido, que el Ejecutivo asume la responsabilidad de guardar ciertos días para ciertos actos de su agenda. Por ejemplo, no puede omitir días cívicos que le dan sentido a su investidura como el 16 de septiembre cuando se conmemora el inicio de la revolución de independencia de México.

Asimismo, se propone que existen otras consideraciones temporales transversales que se toman en cuenta durante la definición de la agenda, pero que no son la fuente del evento. Por ejemplo, el hecho de que se celebre el día del niño no determina las obras y apoyos en beneficio de la infancia, pero si sirve como orientación para identificar cuándo es el mejor momento para que se entreguen estos programas.

Finalmente, también como componente transversal y como variable temporal se estudia la coyuntura. Ésta no es la causa principal del evento, y tampoco se presenta de manera cíclica y en un momento preciso en el tiempo; pero sirve para conocer a partir de la aparición de ciertas condiciones sociales cuándo es el mejor momento para que cierto evento ocurra. Por ejemplo, frente a un desabasto de huevo ocasionado por la gripe aviar, el Ejecutivo local podría decidir que el mejor período para dar el banderazo de salida a los camiones para el abasto de productos básicos en las colonias populares sería durante la cuesta de enero.

#### *REPERTORIO 4) OBRAS DE INFRAESTRUCTURA, INICIATIVAS Y POLÍTICAS PÚBLICAS*

Como se argumentará más adelante, los resultados de gobierno son la expresión más pura del liderazgo de un actor con poder porque representan muestras más originales de la capacidad directiva del político en beneficio de la sociedad. Los resultados de gobierno, para fines del modelo, no se refieren a buenas prácticas o ejemplos normativos de políticas públicas, sino a cómo se pueden construir eventos a partir de los bienes o servicios concretos producidos por una autoridad, los cuales reflejan una preferencia sobre una situación y afectan a un segmento social.<sup>20</sup>

Es decir, se sostiene que la política pública es sólo una parte para que se origine un evento de agenda. La otra parte necesaria para que se realice este tipo de actos es la existencia de una manifestación y acción concreta de política pública, un lugar, un público, un mensaje y un segmento beneficiario. La implementación del sistema de juicios orales es un ejemplo de cómo la existencia de una política pública es sólo una parte para la realización de actividades de agenda. Al respecto los Ejecutivos locales pueden en un salón de prensa explicar las obras que se realizarán para tener las salas de este sistema penal adversarial acusatorio, pueden publicar la licitación o presentar el resultado de la misma, dar el banderazo en cada lugar donde se construirán nuevas salas de juicios, supervisar personalmente el proceso de obra, develar la placa o cortar el listón al inaugurar las instalaciones, o asistir a la primera audiencia pública.

En suma, independientemente del contenido sustantivo de las acciones gubernamentales y de los temas de política, se sostiene que los Ejecutivos locales tienden a utilizar cualquier expresión o momento de sus iniciativas gubernamentales para realizar apariciones públicas focalizadas.

#### 4) LOS EVENTOS COMO UNIDAD DE ANÁLISIS Y COMO ALGO QUE SE CONSTRUYE

Las unidades con las que se muestra la organización racional del ejercicio público son los eventos políticos. En estos, el actor estratégico lleva a cabo acciones que conjugan símbolos,

---

<sup>20</sup> Más adelante se explora la literatura sobre políticas públicas.

actúan en función de un territorio y se llevan a cabo en un tiempo determinado. De tal forma, un evento es la unidad operativa de la agenda.

Por consiguiente, se argumenta que para hacer una agenda para un actor con poder político no sólo tendrían que tomar en cuenta las fuentes de eventos disponibles, sino también las dimensiones transversales con las que puede materializar y construir una narrativa de las actividades diarias.

La agenda, por tanto, se asume como una serie de eventos sujetos a diferentes fuentes (instituciones, contingencia, calendario y políticas públicas) y a variables transversales (tiempo, territorio y comunicación simbólica). En los siguientes capítulos se hace una revisión exhaustiva de los elementos antes mencionados, con el propósito de abarcar todas las áreas posibles de análisis para describir los mecanismos de la agenda.

#### 5) COMPONENTES TRANSVERSALES QUE INFLUYEN EN LA DECISIÓN DE AGENDA

Se proponen dimensiones que no originan el evento de agenda, pero sirven para su delimitación concreta. Estas dimensiones tienen objetivos particulares que se utilizan conjuntamente para darle sentido y objetivos específicos a un evento. Se plantean tres dimensiones presentes y definitorias de los eventos tanto en las actividades de origen institucional, como en las de contingencia, calendáricas o de política pública:

1. Comunicación Simbólica: Dotan al evento de conexiones afectivas o disparan subtextos culturales que tienen un carácter identitario o emocional.
2. Territorio: Dotan al evento de un espacio en el que se conjuntan una serie de condiciones particulares de carácter físico (clima, orografía, recursos naturales) y político (límites políticos, partidos políticos gobernantes a nivel local, infraestructura carretera y de comunicaciones).
3. Tiempo: Le dan al evento un sentido cronológico. Esta dimensión toma en cuenta ciclos, momentos, días de la semana y horas del día.

Estas características no son excluyentes entre sí e incluso pueden trasponerse. Un territorio puede ser simbólico por diversas razones. Un día del año también puede tener un componente simbólico que justifica la inclusión de un evento. Puede ser simbólico por diversas razones. Un día del año también puede tener un componente simbólico que justifica la inclusión de un evento.

Figura 1

## CRITERIOS DE DECISIÓN ¿QUÉ HAY PARA HACER AGENDA?



## LAS OPCIONES PARA LA AGENDA

### IV. EL CONTEXTO INSTITUCIONAL

En esta investigación se plantea que la agenda de actividades se construye a partir de los roles, identidades, y necesidades institucionales que modelan el comportamiento de los Ejecutivos locales. Se argumenta que los eventos de agenda responden a las lógicas de comportamiento legítimo y ejemplar que impone el cargo de gobernador. La primera de estas lógicas tiene que ver con las obligaciones como autoridad jurisdiccional y administrativa que obliga a los gobernadores a incluir eventos de agenda producto de sus relaciones jurídicas y administrativas. La segunda se refiere a los eventos que se incluyen como parte de los roles de representación que asumen los gobernadores como máximos representantes del gobierno y de la entidad en los eventos o acontecimientos importantes. Finalmente, se plantea que las decisiones para la organización de la agenda no sólo se toman a partir de lo que se considera un comportamiento institucional correcto, sino que éstas también reflejan la necesidad que tienen los gobernadores de cultivar buenas relaciones o lealtades institucionales con otros poderes, niveles de gobierno o grupos representativos del estado.

En este sentido, en este apartado se retoman los conceptos de la literatura del nuevo institucionalismo económico y sobre el *going public* para poder explicar empíricamente estos supuestos. Esta revisión se organiza en tres secciones. En la primera, se describe cómo las instituciones delimitan el comportamiento político. En la segunda, se sostiene que la construcción de la agenda ha cambiado a partir de la consolidación de un pluralismo individualizado. En la tercera, se revisa cómo ha evolucionado el papel de los gobernadores en sistema político y el federalismo mexicano y con ello la importancia de la agenda de actividades.

#### 1) LA AGENDA DE ACTIVIDADES COMO UN “COMPORTAMIENTO APROPIADO”

El ejercicio público del poder político es, en sí mismo, una acción institucional. Las actividades públicas son el resultado de un arreglo institucional que le asigna responsabilidades a un personaje público. No es posible entender el comportamiento de los gobernadores sin situar a los mismos en el contexto institucional que les da forma, sentido y

unos objetivos específicos. Las instituciones son, por su naturaleza, límites y prácticas del ejercicio del poder político y como tal se espera que la construcción de la agenda se realice con base en dichos límites.

Una tradición ampliamente aceptada que ofrece respuestas analíticas para el estudio de las actividades de los ejecutivos locales es el "nuevo institucionalismo". De acuerdo con el célebre postulado de Douglas North (1990), "las instituciones son reglas del juego en una sociedad o, más formalmente, los límites ideados por los seres humanos para dar forma a su interacción." Las instituciones, entonces, organizan la vida política y las formas en las que la autoridad es constituida, ejercida, legitimada, controlada y distribuida (March y Olsen 2006).

Esta tradición es útil para esta investigación porque, como afirma Helms (2014), incluye una noción amplia de las instituciones que va más allá de las concepciones estrictamente formales o legalistas. March y Olsen (1989,1995, 2006), reconocidos como pioneros de esta forma de estudiar las instituciones, las definen como "un conjunto relativamente duradero de reglas y prácticas organizadas incrustadas en estructuras de significado y recursos que relativamente no varían ante el cambio de los individuos y son relativamente resistentes a sus preferencias y expectativas individuales y al cambio ante circunstancias externas". Esto implicaría que el cargo de gobernador impone restricciones sobre las actividades públicas del Ejecutivo local independientemente de quién ocupe el puesto. Es decir, los eventos de agenda asumirían, en cuanto a su naturaleza institucional, un determinado conjunto de comportamientos y posibilidades de elección más allá de las expectativas y el liderazgo de los gobernadores.

En concordancia con esta idea, North (1990) afirma que el rol más importante de las instituciones es reducir la incertidumbre en las sociedades al construir una estructura estable, aunque no siempre eficiente, para la interacción humana. Al respecto, March y Olsen (2006) sostienen que "las instituciones no son simplemente equilibrios contractuales entre actores individuales que calculan su propio beneficio o espacios para la contienda de las fuerzas sociales. Son conjuntos de estructuras, reglas y procedimientos de operación estandarizados que tienen un papel importante en la vida política porque delimitan la "lógica de lo apropiado" en cuanto al comportamiento de la acción humana de sus miembros.

Así, “la acción, incluida la creación de política pública, se concibe como dirigida por reglas de comportamiento apropiado o ejemplar, organizado en instituciones” (March y Olsen 2006, 697). Estas reglas, agregan, tienen componentes cognitivos y normativos que se siguen porque son vistas como comportamientos correctos y legítimos ante situaciones específicas de un rol o identidad institucional.

Para Brace y Hinckley (1991), un Ejecutivo representa cuatro cosas: primero, un símbolo para y sobre la nación; segundo, un escaparate para mostrar el modo de sentir de las personas con respecto a su país; tercero, una ayuda cognitiva que permite simbolizar en un individuo la complejidad del gobierno, y, finalmente, una manera de participación indirecta en la que las personas pueden identificarse con el presidente y sentirse parte de los eventos que ocurren alrededor de éste.

En este sentido, aquí se argumenta que por su carácter institucional, los gobernadores no sólo se comportan para ejercer su autoridad jurisdiccional y administrativa, sino que también lo hacen porque están obligados a aparecer públicamente como máximos representantes del gobierno y de la entidad, sus autoridades, sus habitantes y acontecimientos.

Sobre esto, es común ver la participación de los Ejecutivos locales en los eventos importantes organizados por las cámaras empresariales, o en la inauguración o clausura de los congresos, asambleas, o convenciones importantes realizados en la entidad. Asimismo, una práctica institucional repetida en los eventos públicos consiste en la participación de los gobernadores –junto con representantes de las Fuerzas Armadas y los demás poderes- en los eventos organizados por el Gobierno Federal en la entidad, donde participan Secretarios de Estado, Subsecretarios o el Presidente de la República, independientemente de los partidos políticos de cada uno.

En resumen, en términos de March y Olsen (2006), se espera encontrar evidencia de que las agendas se construyen a partir de roles institucionales que reflejan las nociones de legítimo orden y los códigos sobre el comportamiento adecuado de los gobernadores. Es decir, se pronostica que las agendas se concretan a partir de lo que es normal, lo que se debe esperar, y lo que es razonable y responsable de un actor político. La existencia de tales restricciones institucionales significaría que el Ejecutivo tiene oportunidades para dirigir su

agenda, pero no controla todas las condiciones o circunstancias para elegir. Es decir, las instituciones sirven como límites al actuar del Ejecutivo y enfatizan la necesidad de que éste sepa explotar las oportunidades en el momento más pertinente (Jacobs y King 2010, 794).<sup>21</sup> En este sentido, se supone aquí que identificar las instituciones o los roles normativos y de identidad que impone el cargo sirve tanto para reducir la incertidumbre durante la definición de las actividades del Poder Ejecutivo,<sup>22</sup> como para hacer cálculos utilitarios y tratar de maximizar sus intereses en función de ellas.<sup>23</sup>

## 2) EL PLURALISMO Y LA AGENDA

Para Kernell (2007) los Ejecutivos han cambiado sus estrategias para promoverse y buscar apoyo para su programa político. De acuerdo con él, se ha pasado de un escenario de negociación de “pluralismo institucionalizado” a un “pluralismo individualizado”.<sup>24</sup> Mientras el primero describe una sociedad en la que sus miembros están unidos por una lealtad calculada en una red de protocoaliciones, el segundo se refiere a una sociedad donde sus miembros independientes tienen menos lealtades institucionales y están menos interesados en objetivos de largo alcance, porque les interesan más las recompensas o intercambios tangibles e inmediatos.

---

<sup>21</sup> Así, el estudio de las habilidades individuales de los Ejecutivos es entendido de mejor manera en cuanto a su relación con factores contextuales. Véase Hargrove, E. C., *The presidency and the prime ministership as institutions: an American perspective*, en *British Journal of Politics and International Relations*, volumen 3, número 1, pág. 49–70, Abril 2001.

<sup>22</sup> Como se propuso en el apartado donde se propone una definición para agenda, en este estudio el actor que realiza las actividades de agenda es quien ocupa un cargo público, tiene ciertas competencias institucionales y administrativas, y la capacidad de movilizar recursos del Estado. Se asume entonces que el gobernador es quien decide sobre su agenda, sin embargo, esto no significa que en los procesos de agenda no participen asesores o funcionarios públicos y que el modelo aquí propuesto no sirve para que ellos cumplan estas funciones.

<sup>23</sup> Para Helms existe una aparente contradicción entre el estudio de los liderazgos individuales y las instituciones puesto que los primeros son descripciones de un cierto comportamiento individual mientras que las segundas son reglas y prácticas. Sin embargo, el autor afirma que en términos institucionales el liderazgo es definido en término de la posibilidad y habilidad de los individuos de aprovechar y cambiar sus ambientes institucionales y organizacionales. Véase Helms, L., *Institutional Analysis*, Oxford University Press, Oxford, 2014, pág. 1–12

<sup>24</sup> Véase Kernell, S, *Going Public - New Strategies of Presidential Leadership*, In *Going Public*, CQ Press, Washington, D.C. 2007, pág. 1–53, quien clasifica así los dos periodos por los que, argumenta, ha pasado la presidencia de los Estados Unidos. Para el autor el punto de inflexión entre el pluralismo institucionalizado y el pluralismo individualizado se da en la década de 1970. Aunque el autor reconoce que con la victoria electoral del Partido Republicano en 1994 hubo una consolidación de la disciplina partidaria e institucional, también afirma que los incentivos para apelar al público aumentaron.

En el pluralismo institucionalizado lo relevante son los recursos institucionales y las lealtades institucionales con los que cuenta un actor político más que por la cantidad de personas que lo apoyan. A estas redes de alianzas institucionales, Kernell (2007) las llama asociaciones de segundo nivel o “protoalcoiciones” y sus integrantes pueden ser actores formales en términos de las relaciones gubernamentales, pero también pueden ser asociaciones gremiales, estudiantiles, de la sociedad civil, entre muchas otras. El pluralismo individualizado es, en contraste, la descripción de una sociedad en donde los Ejecutivos necesitan acercarse al público para poder tener apoyo en la ejecución de su programa político (Kernell 2007, 30).<sup>25</sup> Los personajes públicos en este contexto tienen como principal objetivo cultivar capital político a través de la preservación y mejora de su prestigio mediante apariciones públicas.<sup>26</sup>

En México ocurrió un proceso de democratización y descentralización que cambió el comportamiento público y que podría ser narrado en los términos de Kernell (2007). Durante la hegemonía priista existía en México un pluralismo institucionalizado debido a que dentro del partido se daban una serie de negociaciones que poco miraban a la presión pública. Para Lehoucq *et. al.* (2005), existe un acuerdo en la literatura que durante el priismo los intereses de la mayoría de la población en México no estaban representados por el presidente, su gabinete, sus secretarios o los líderes de los sectores corporativistas. Cada líder, afirman estos autores, era conocido por su propio nombre y por sus relaciones con otros líderes más que por los intereses particulares de sus votantes o de sus agencias estatales. La realidad del presidente mexicano omnipotente era que el jefe del ejecutivo debía consultar a sus asesores, a los miembros de su gabinete y a los líderes corporativistas antes de emprender una acción legislativa (Lehoucq *et. al.* 2005). Es decir, existía un pluralismo institucionalizado.

---

<sup>25</sup> Para Kernell el cambio del pluralismo institucionalizado al pluralismo individualizado se da por tres razones. En primer lugar, el crecimiento del estado de bienestar que incrementó el número de votantes organizados y su influencia en la política. En segundo lugar, el desarrollo tecnológico en telecomunicaciones hizo posible que las noticias políticas fueran accesibles al gran público. Finalmente, el autor argumenta que el pluralismo individualizado tiene su mayor aliciente en el declive de los partidos políticos como protagonistas del sistema político en Washington. Esta última condición no sólo hace a los políticos individuales menos disciplinados, sino que también responde a la creciente polarización de los votantes en Estados Unidos

<sup>26</sup> Más adelante se revisa cómo las políticas públicas han tomado importancia en la agenda de actividades frente a la consolidación de un pluralismo individualizado en las entidades mexicanas.

La llegada de la democracia competitiva cambió esta perspectiva y abrió las puertas al pluralismo individualizado lo que convirtió a los partidos de oposición y a los gobernadores en nuevos protagonistas de los espacios de negociación. Los actores políticos locales, en cuanto a su naturaleza individual, dejaron de sobreponer los intereses del partido a los suyos y comenzaron a apelar al público de sus entidades para continuar sus carreras políticas. Para Cabrero *et. al.* (2008) los estados y municipios “dejaron de ser actores subordinados a los aparatos políticos federales, para volverse instancias con agendas propias, poderes y contrapesos activos y con una renovada influencia en la dinámica de sistema político en su conjunto”. Es decir, el pluralismo individualizado convirtió a los gobernadores en actores estratégicos interesados en cultivar prestigio al interior de sus entidades para mantener su carrera política y el apoyo a su programa de gobierno.

Esta nueva realidad política se argumenta en este estudio ha tenido como consecuencia un cambio de paradigma en la construcción de la agenda pública de eventos. Es decir, se plantea que desde una lógica de lo apropiado, los gobernadores empezaron a aparecer públicamente con el objetivo de negociar con las protocoaliciones emergentes y con la sociedad. Así, más adelante se espera demostrar que la conformación de la agenda de los Ejecutivos locales es resultado, en parte, de la necesidad de mantener buenas relaciones con los demás actores institucionales (protocoaliciones); y que la agenda refleja el impacto del creciente pluralismo individualizado, que obliga a los gobernadores a aceptar las invitaciones a eventos organizados por otros actores de la sociedad con la finalidad de generar un acercamiento constante con éstos y con la opinión pública.

### 3) EL VAIVÉN ENTRE UN PLURALISMO INSTITUCIONAL Y UNO INDIVIDUALIZADO

Las formas de construir la agenda de eventos no siempre han sido las mismas. Es posible entrever este cambio en la agenda de los gobernadores a través del cambio político en su conjunto. Mientras en la época priista la agenda de los gobernadores como individuos poco importaba, durante y después de la transición a la democracia, la agenda de los gobernadores se convirtió en un instrumento central para la negociación con los partidos políticos, con el poder legislativo y el gobierno federal.

Trazar una narrativa del nuevo protagonismo de los Ejecutivos locales en los términos de Kernell (2007) tiene una serie de dificultades. En primer lugar, la historia institucional de México y de Estados Unidos no sólo parte de tradiciones jurídicas diferentes, sino que el desarrollo del federalismo se dio por factores distintos. En segundo, los conceptos “pluralismo institucional” y “pluralismo individualizado” fueron acuñados en el contexto estadounidense. Finalmente, el paso hacia un pluralismo individualizado, como argumenta Kernell (2007), puede ser menos evidente en el sistema político mexicano. A partir de esta diferencia de orígenes, enseguida se describe la evolución histórica del federalismo y el sistema político mexicano que llevó a los gobernadores a “hacerse públicos” para incrementar su popularidad y prestigio individual.<sup>27</sup>

El protagonismo actual del que gozan los Ejecutivos locales no es resultado de un evento en particular, sino de una serie de cambios a través del tiempo. Para Cabrero *et. al.* (2012, 216), “las transformaciones que dieron lugar al federalismo que hoy vive el país no fueron pensadas (ni operadas) como parte de un proyecto de reforma deliberado, integral y coherente”. Por el contrario, la construcción y cambio en el federalismo mexicano se ha dado con base en modificaciones graduales y con base en conflictos particulares o la aparición de nuevas demandas políticas y de representación.<sup>28</sup>

---

<sup>27</sup>El término creado por Kernell es *going public*. La traducción es propia, véase Kernell, *op. cit.* pág 36. La crisis de partidos, el regreso del PRI a la Presidencia de la República y su presencia en muchas gubernaturas, y los bajos índices de popularidad del Presidente, versus la existencia de una oposición pactista, así como de gremios y sectores corporativos poderosos ofrecen evidencia de que no ha habido un cambio completo hacia un “pluralismo individualizado”. Al contrario pareciera que los políticos se dedican a aparecer públicamente en un constante ir y venir entre un pluralismo institucional y uno individualizado.

<sup>28</sup>. Las prerrogativas de los Ejecutivos locales no son nuevas. El poder político de las élites locales ha ido formándose desde la construcción misma del país. El Federalismo tiene sus orígenes, en el declive del dominio español en la Nueva España luego del inicio de la Revolución de Independencia y la elaboración de la Constitución de Cádiz en 1812, en donde el poder central de la corona española se debilitaba a medida que los ayuntamientos fortalecían su influencia en la organización política. Esto, aunado a los liderazgos regionales en el interior del país, especialmente en las provincias alejadas de la Ciudad de México, dio lugar a una antigua tradición de independencia regional y de élites locales que permitiría el desarrollo de un modelo federal. La historia del federalismo mexicano quedará finalmente formalizada con la redacción de la Constitución de 1857. Para Medina Peña la ley electoral de 1857 le daría un paulatino protagonismo a los gobernadores al darles más prerrogativas en la vigilancia y ejecución del proceso electoral. Dicha condición, añade el autor le daría a Porfirio Díaz las herramientas para inducir a la estabilidad política. Esta consideración histórica es necesaria para entender los orígenes del federalismo mexicano. Véase Medina, L., *Invencción del sistema político mexicano. Forma de gobierno y gobernabilidad en México en el siglo XIX*, Impresora y Encuadernadora Progreso IEPESA, México D.F., 2007

El federalismo y la forma en la que hoy los gobernadores ejercen el poder político en las entidades federativas tienen la marca particular de 70 años de gobierno de un mismo partido político. La creación del Partido Nacional Revolucionario en 1929, antecesor del actual Partido Revolucionario Institucional, representó una alianza para la “distribución pacífica de cuotas de poder nacional y locales entre los agremiados” (Medina Peña 2010, 77). Para el autor, esta organización política dio lugar a un pluralismo al interior que serviría como espacio para negociar y arbitrar. Este espacio tendría modificaciones importantes, como la inclusión de los sectores popular, campesino, obrero y militar que lo transformarían en el Partido de la Revolución Mexicana, hasta convertirse en el Partido Revolucionario Institucional en 1946.<sup>29</sup>

Este partido político se consolidó como la fuerza política hegemónica en México y como un espacio para un pluralismo institucionalizado al interior de sí mismo. El partido se convirtió en una institución cuyas prácticas se basaban en la lealtad a la organización. En términos de Lehoucq *et. al.* (2005), el PRI se convirtió en un acuerdo intertemporal que trascendía la vida de los presidentes y sus dinámicas se definían por medio de sexenios. En él, la negociación con otros actores estratégicos era el principal motor de la toma de decisiones, en contraste con los pluralismos individualizados, donde la opinión pública cobra una trascendencia importante.

Durante la época de hegemonía priísta, el poder de los gobernadores era típicamente ceremonial (Beer 2013). Si bien existen voces críticas al respecto (Díaz-Cayeros 2006, Hernández-Rodríguez 2003), es posible acordar que el Presidente de la República tenía una profunda influencia en el proceso de selección de candidatos y, sobre todo, en la remoción de gobernadores ya electos. Los estudios de Camp (1977) sugieren que los gobernadores durante la época del partido único tenían una carrera en las burocracias federales y tenían

---

No obstante, fue hasta después de la lucha revolucionaria que derrocó a Porfirio Díaz en la que el federalismo desempeñó un papel central en la pacificación del país al enfrentar a Callistas y Obregonistas por la consolidación del régimen político. Finalmente en septiembre de 1928, Plutarco Elías Calles, a la luz de su cuarto y último informe de gobierno, declaraba su intención de retirarse del cargo en el debido periodo constitucional y clausuraba la época de los caudillos, para inaugurar la de las instituciones. Véase Medina, L., *Hacia el Nuevo Estado. México, 1920-2000*, Impresora y Encuadernadora Progreso IEPESA, México D.F., 2010.

<sup>29</sup> Para Medina Peña el apellido “Institucional” guarda la principal transformación del partido de la Revolución: abandonar los ideales revolucionarios como causa viva y abocarse a la perfección de las instituciones que emanaron de ellos.

poca o nula relación con los estados que gobernaban. Esta situación sin embargo, cambiaría en los gobiernos municipales y locales que se convertirían en focos de resistencia a la hegemonía priista (Ziccardi 2003). Los Ejecutivos locales eran, pues, un actor más en el entramado institucional que tenían la posibilidad de construir proto-coaliciones, pero sin posibilidades reales de competir por la preeminencia en la toma de decisiones.<sup>30</sup>

Así pues, el PRI determinaba el futuro político de aquellas personas que ocupaban el cargo y permitía la generación de ciertos ámbitos de poder autónomo (Beer 2013). De acuerdo con Rodríguez (1997), mientras el Ejecutivo local promoviera el programa de gobierno presentado desde el centro, se le permitía tener el control de las nominaciones dentro del estado y completo control sobre su gabinete, además de permitírsele participar en negociaciones para posicionar a personas cercanas a su gobierno como diputados federales. Beer (2013) afirma que cuando la competencia electoral incrementó, los gobernadores adquirieron más herramientas para influenciar la toma de decisiones. Dicho fenómeno es observado en la independencia no sólo de los gobernadores de oposición al Presidente, sino que los gobernadores del PRI que ganaron elecciones competitivas también reclamaron un espacio de autonomía en presidencias priistas.

Según Beer (2013), el hecho de que los candidatos del PRI debían ser los más populares y ya no los designados desde el centro cambió el contexto institucional de los gobernadores y, con ello, su agenda de actividades. El ejercicio público del poder político se hizo más relevante para los gobernadores al necesitar el apoyo de los votantes y de élites diferentes al partido en el interior de las entidades federativas. De esta manera, la agenda de actividades tuvo que adaptarse a los nuevos procesos de negociación de los Ejecutivos

---

<sup>30</sup>Una de las muestras de este monopolio del centro fue la mantuvo como la organización política hegemónica de prácticamente toda la vida institucional del país, el estricto control federal sobre la recolección de impuestos promovió una alta centralización en la construcción de políticas públicas. Véase Díaz-Cayeros, *Federalism, Fiscal Authority, and Centralization in Latin America*, Cambridge University Press, Cambridge, 2006. Dicha organización permitió a los Ejecutivos nacionales favorecer los intereses de la federación sobre los regionales. Véase Lehoucq et al, *Political Institutions, Policymaking Processes, and Policy Outcomes in Mexico*, Washington D.C., 2005. Al final, la centralización política de las relaciones intergubernamentales en la Federación tiene una explicación en la forma de recaudar impuestos y gastar los recursos.

locales, donde la preeminencia no la tienen el partido y el Presidente, sino las protocoaliciones emergentes y los ciudadanos.

Luego de la transición democrática, el federalismo cobró una importancia fundamental al convertirse en un atemperante del presidencialismo, ya que permitió a los partidos políticos derrotados a nivel federal, en elecciones legislativas y presidenciales, participar en la arena pública y conformar nuevas plataformas para proyectar sus propuestas políticas (Carbonell 1998). Al respecto, Lehoucq *et. al.* (2005) argumentan que el declive del control del Ejecutivo nacional sobre el proceso de creación de políticas públicas acabó con la entrega discrecional de beneficios en la distribución de los recursos de la de federación e incluyó a los gobernadores en el proceso de negociación como nuevos actores con poder de veto debido a su control sobre los representantes de sus estados en el Congreso de la Unión.

De acuerdo con Rosas y Langston (2011), los gobernadores han adquirido la capacidad de mantener la carrera política de los representantes estatales en el poder legislativo federal porque ofrecen su popularidad personal al partido a cambio del control de las candidaturas. Para Serna (2005), los encargados de mantener la cohesión de los partidos y su influencia a nivel local son los Ejecutivos locales, que se benefician de la marca partidista y los aciertos nacionales y se convierten en interlocutores entre la Federación y los intereses locales para obtener recursos.

Para Langston (2012) la clave para entender el regreso del PRI a las Presidencia de la República es saber que luego del año 2000, el ámbito de poder más importante para dicho partido son los gobernadores, no los sectores. El PRI cambió de ser una organización vertical y jerárquica a una que resuelve sus problemas internos y divisiones a través de negociaciones cooperativas y condicionales entre los gobernadores y el Comité Ejecutivo Nacional (Langston 2012). Sin embargo, todo parece indicar que la capacidad de negociación de los gobernadores en el interior de sus partidos y en la federación depende de su “comportamiento apropiado” y de su capacidad para mantener y cultivar protocoaliciones, y de conseguir el apoyo del público.

Además, es importante resaltar que los estados son actores que forman parte de una red de relaciones formales e informales entre diversos ámbitos de gobierno. Para Cejudo (2007), casi cualquier decisión sobre política pública en las entidades federativas requiere la participación de otros ámbitos de gobierno con el fin de obtener financiamiento o de coordinar y reforzar la implementación de proyectos. Esta necesidad de coordinación y de acuerdo implica muchas veces para los gobernadores una negociación constante más allá de los límites estrictamente jurídicos o de competencias. Es decir, se requiere de protocoaliciones o intercambios institucionales.<sup>31</sup>

De acuerdo con Cejudo (2007), existen dos tipos de relaciones entre los gobiernos estatales y la federación. En primer lugar las relaciones que forman parte de los vínculos jurídicos y políticos entre los estados y la federación y, en segundo, las relaciones de coordinación entre agentes administrativos. Las primeras se refieren a las relaciones que formalmente establecen espacios de disputa o de negociación. El más notable de estos intercambios es el proceso de reforma a la Constitución que requiere obligatoriamente de la aprobación de la mayoría de los congresos locales, además de contar con la facultad para hacer propuestas al legislativo federal. Corresponden al primer tipo también las facultades de la Federación para desaparecer poderes en las entidades federativas (facultad en desuso desde la transición democrática), así como la influencia en la elaboración de leyes nacionales a través de los diputados y senadores de los estados en el Congreso de la Unión, la gestión de participaciones federales hacia el ámbito local y la relación institucional con los denominados delegados federales. Dentro del segundo tipo se sitúan las relaciones de coordinación fiscal donde los estados han cedido potestades tributarias a cambio de recibir una parte de la recaudación federal, los acuerdos para la ejecución de obras de infraestructura y para la prestación de servicios públicos, así como los convenios específicos de colaboración que se suscriben principalmente para la coordinación de políticas públicas en materia de seguridad,

---

<sup>31</sup>Pérez Correa afirma en este sentido que la adopción de un régimen federal que se base en la conformación de una red de regímenes internos democráticos unidos por un pacto de unidad es una forma idónea de dar orden a una serie de componente pluriétnicos, multiculturales, plurinacionales y multirregionales diversos. Véase Pérez, F., El federalismo mexicano del siglo XXI, en Barceló, D. et al (coordinadores) Federalismo y descentralización, Secretariado Técnico al Servicio de los Gobiernos Estatales, A. C., México 2008, pág. 25-89.

salud, educación, medio ambiente y desarrollo social, y que de acuerdo con la legislación también pueden firmarse para planeación, y administración penitenciaria.

Para Wanna (2014), la particularidad de que los gobiernos estatales se encuentran flotando entre los gobiernos nacionales y los municipales tiene como resultado liderazgos constreñidos y territorialmente limitados. Para el autor, una de las principales características de los gobernadores como líderes regionales es que a menudo tienen una considerable autoridad jurisdiccional y administrativa que yuxtapone sus objetivos políticos o estilos de liderazgo con los de los líderes nacionales (Wanna 2014). Los gobernadores, sin embargo, disfrutan de una influencia más próxima a los intereses locales. Por esta razón, los Ejecutivos locales suelen estar subordinados a los poderes nacionales, pero no necesariamente serviles a éstos, al tiempo que coexisten con competidores en el mismo nivel jurisdiccional y, además, a menudo con la tarea de supervisar municipalidades dentro de sus límites (Wanna 2014).

En conclusión, a partir de la dilución del partido hegemónico y con la transición democrática los ejecutivos locales en México son uno de los principales actores del sistema político mexicano. Como tal, más adelante se espera demostrar sus agendas reflejan su cada vez más activo papel como representantes y negociadores institucionales en un contexto en el que la opinión pública, los grupos organizados, las legislaturas locales, los municipios o el gobierno federal pueden configurarse de manera ventajosa o no para sus fines de política pública y sus aspiraciones personales. Los Ejecutivos locales son, usando las palabras de Camp (2012), los probables poseedores del liderazgo político nacional. Al respecto en este estudio se espera demostrar que los gobernadores utilizan su agenda de apariciones públicas para subir su popularidad, pero que lo hacen sujetos a un contexto institucional que les exige participar: primero, en eventos como parte de sus relaciones jurídico administrativas; segundo, en actividades de representación inherentes al cargo; y tercero; en eventos que permiten consolidar o mantener protoalcoaliciones que van más allá de las relaciones con el partido y que son necesarias para mantener la popularidad en un creciente pluralismo individualista.

## V. CONTINGENCIA

En este trabajo de investigación se argumenta que acontecimientos inesperados o contingentes detonan eventos en la agenda de actividades de los gobernadores. Para reconocer empíricamente este tipo de eventos en este análisis, en esta sección se revisa lo que de acuerdo con la literatura caracteriza a una contingencia y sobre cómo se pueden identificar los mecanismos causales de la misma para reducir de algún modo el riesgo y la incertidumbre que caracteriza a todas las agendas de actividades.

En este sentido, se propone que un acontecimiento contingente es aquel que se presenta en ausencia de arbitrio y planificación porque tiene las siguientes características: es impredecible, pudo ser diferente, y sus causas son inciertas o indeterminadas. Sin embargo, a pesar de que no se puede saber el tiempo en el que ocurrirán, a partir de esta literatura se concluye que hay contingencias que se pueden anticipar al menos para reducir sus consecuencias negativas, para asignar responsabilidades y para preparar medidas durante su aparición.

Precisamente, se sostiene que las contingencias se pueden anticipar a partir de análisis comparativos de sus mecanismos causales. Esto es identificando las causas que originaron un evento inesperado en otro lugar, y poniendo especial atención en la interacción y en la secuencia entre las variables que la ocasionaron, así como en los arboles de decisiones que originaron la contingencia.

### 1) ¿QUÉ ES Y CÓMO SE PUEDE ANTICIPAR UNA CONTINGENCIA?

No todos los eventos de la agenda de un Ejecutivo local son determinados por sus condiciones institucionales. La agenda no depende necesariamente del arbitrio de los Ejecutivos locales o de las condiciones anteriores a sus decisiones. Un análisis detallado de los eventos registrados en la agenda de actividades permitirá observar que los gobernadores se encuentran en búsqueda de un equilibrio entre las tareas del día a día, los compromisos institucionales, los eventos calendáricos y aquellos eventos que salen de su control.

En este estudio se argumenta que una parte de los eventos son respuestas a contingencias inesperadas y con pocas probabilidades de ocurrir. Es decir, se propone para hacer más racional el ejercicio público del poder político considerar que se desarrollan eventos que no estaban planeados. De esto se trata la contingencia.

En español, la palabra contingencia no difiere mucho de esta noción<sup>32</sup>. Según la Real Academia Española, contingencia es la posibilidad de que algo suceda o no suceda; al mismo tiempo, es un sinónimo de riesgo. El estudio de la contingencia tiene un amplio debate en la economía y en la filosofía. El filósofo Richard Rorty es uno de los pensadores que han examinado el concepto de contingencia. Para él, la contingencia es visible a través de sus consecuencias. La posibilidad de que unos eventos ocurran y otros no tiene el carácter de contingente en cuanto a las expresiones de ésta y la ausencia del arbitrio o de la planificación (Rorty, 1989). Si se sigue la metáfora de Rorty sobre la contingencia, se puede inferir que dicho concepto se refiere a las condiciones en las que suceden ciertos eventos y otros no e, incluso, el marco en que se dan unas decisiones y no otras.

Para Schedler (2007), la ciencia política “es incapaz de incorporar cualidades contingentes de tomadores individuales de decisión en sus teorías, con excepción de las vagas muletas conceptuales de carisma y liderazgo”. La respuesta a esta aparente contradicción se encuentra, según el autor, en que se concibe a los actores como constantes, cuando podrían ser estudiados como variables en un contexto invariable<sup>33</sup>. Dicho enfoque produce explicaciones para los resultados basadas en el actor y no en la estructura del contexto<sup>34</sup>.

---

<sup>32</sup>En 1949, Justus Meyer presentó un artículo ante la Sociedad Internacional de la Lógica y Filosofía de la Ciencia en la que proponía elementos en común para las acepciones más comunes de la palabra “contingencia” y un análisis semántico de sus características. Para él, existían al menos seis acepciones aceptables en el idioma inglés para “contingencia”: (1) lo no esencial, (2) lo no necesario, (3) lo desconocido o indeterminable, (4) lo indeterminado en sí mismo, (5) la interacción entre dos eventos causales aparentemente desconectados y (6) lo no eficiente o sin propósito. Para el autor, estas acepciones tienen en común la asunción de que existe un dualismo radical que impregna la realidad en su conjunto. Es decir, una diferencia entre lo que realmente existe y lo que no, véase Justus Meyer, *Contingency, Synthese*, volumen 8 número 1, 1949, pág 73 – 90.

<sup>33</sup>Para Schedler esta asunción viene del método en el que los profesionales del deporte analizan la realidad. Para el autor, los analistas profesionales del deporte recolectan datos y encuentran contingencias empíricas a través de los actores mientras toman el ambiente estructural como dado. Véase Schedler, A., “Political Contingency Studying Unexpected, the Accidental and the Unforeseen” en *Mapping Contingency*, I. S. and S. Bedi (editores), New York University Press, Nueva York 2007, pág. 54–78.

<sup>34</sup>. En la teoría de las organizaciones existe una aproximación muy influyente basada en la contingencia fundada por Kast y Rosenzweig que desdeñaba un modelo ideal de organización y, en cambio, afirmaba que las

Schedler (2007) identifica tres dimensiones conceptuales de las características de una contingencia: (i) indeterminación, (ii) incertidumbre, y (iii) condicionamiento. El primer concepto se refiere a los otros mundos posibles para una situación particular, el segundo se refiere a las justificaciones causales y el tercero a la posibilidad de que existan futuros abiertos. De tal forma, el autor construye su conceptualización semántica en términos de que algo es contingente cuando (i) pudo haber sido diferente, (ii) no es predecible y (iii) y su realización depende de otros factores asociados.

Una contingencia se refiere entonces a un fenómeno indeterminado, que está condicionado a otras variables, y que es incierto porque sus causas también son indeterminadas. Es decir, un hecho contingente *Y* es un suceso que podría haber resultado diferente, imprevisible, pero que está condicionado o depende de otra variable *X*, que a su vez es una variable indeterminada y contingente. Así, un hecho será contingente en la medida en que sus factores causales, lo sean. Para Schedler (2007), la indeterminación, el condicionamiento y la incertidumbre tienen un peso diferente a partir del contexto en el que es utilizado.

Estas características dan sentido a muchas de las actividades realizadas por los Ejecutivos locales. En muchas ocasiones, los gobernadores tienen que utilizar las herramientas a su disposición para atender eventos que salen de su control. Los desastres naturales, como apunta Mayhew (2007), son el ejemplo más evidente; sin embargo, no son los únicos, en política existen eventos contingentes todo el tiempo. Día a día los Ejecutivos locales se enfrentan, siguiendo la metáfora de Rorty (1989), al resultado de miles de pequeñas

---

organizaciones exitosas responden a su ambiente. Véase Kast, Fremont, and Rosenzweig, J., *Contingency views of organization and management*, Science Research Associates, 1973, pág. 372. Este estudio no ahondará en la concepción organizacional de la teoría de la contingencia; sin embargo, es importante mencionar algunos aspectos relevantes. Esta teoría define a las organizaciones como “sistemas abiertos que necesitan de una administración cautelosa para satisfacer las necesidades internas y adaptarse a las situaciones del ambiente”, véase Morgan, G., *Images of organization*, SAGE Publications, Toronto, Canadá, 2006. De esta forma, esta teoría pone a la organización al servicio de su ambiente.

mutaciones en el comportamiento de otros actores, a problemas financieros, escándalos de corrupción, políticas poco exitosas y a la opinión pública.

Según Stokes (2007), los resultados políticos contingentes pueden anticiparse al identificar sus mecanismos causales de tres maneras. Primero, al precisar las interacciones que las causan, esto es las variables que tienen que presentarse juntas para producir el resultado inesperado. También al conocer las secuencias temporales en las que generalmente aparecen ciertas variables para desencadenarla. Finalmente, al identificar la ruta o el árbol de nodos decisionales que se relaciona con este tipo de eventos.

De acuerdo con Stokes (2007), también es posible identificar eventos políticos contingentes a través del análisis regional de cuatro maneras: (1) se puede encontrar que existe un factor operativo en la región A que causa B, pero no es necesariamente por la región que se dan esos factores, si no por ciertos mecanismos causales. (2) un conjunto de causas A existe y tiene consecuencias en una región, y este mismo conjunto de causas A tendría el mismo resultado en cualquier otro lugar, pero es improbable que este vector de causas A aparezca en otra región. (3) un factor estructural A causa B, pero lo hace en función de la distancia regional entre A y B. (4) algún conjunto de condiciones de una región o de una dinámica en particular cambia el comportamiento particular de los actores que en ella participan. Este tipo de factores deben tomarse en cuenta en un estudio que pretenda analizar de manera comparada las agendas de diversas entidades.

Sin embargo, para acotar el objeto de estudio, se formula que no todos los eventos de la agenda deben ser estudiados para la agenda por ser contingentes. Existe una distinción para aquellos que tienen relevancia en la conformación de las decisiones estratégicas. Para Mayhew (2007) los eventos que interesan en una discusión sobre la contingencia de los mismos son aquellos que pueden cambiar un contexto político, que no uno institucional, al generar una nueva noción entre los actores de lo que es importante en el ámbito público, qué problemas necesitan ser resueltos, que explicaciones son válidas o cuáles son necesarias.

Schedler (2007) por su parte, establece un contraste entre contingencias catastróficas y ordinarias. Para el autor, los primeros constituyen un caso particular de eventos contingentes que tienen cuatro características distintivas. En primer lugar, son eventos cuya

existencia se puede anticipar, pero no su tiempo real de ocurrencia, ni su trayectoria. En segundo, estos eventos suelen implicar consecuencias negativas. En tercero, los eventos catastróficos no solamente son resultado de actos contingentes que dependen de condiciones contingentes, sino también de la irrupción de fuerzas exógenas que perturban la relación común entre causas y efectos.<sup>35</sup> Finalmente, la infrecuencia es un rasgo característico en términos de que estos eventos contingentes son inusuales e inesperados.

Los eventos contingentes ordinarios pertenecen a un grupo mucho más numeroso de eventos menos dramáticos y más benignos con consecuencias en la vida cotidiana. Para Schedler (2007) existe un paralelismo entre este tipo de eventos y las contingencias comunes de la política, comúnmente ignoradas por la ciencia política por representar espacios temporales pequeños. Se tratan de eventos que no disrumpen en el equilibrio político anterior, pero que representan eventualidades no esperadas.

Como Schedler (2007), Huber (2007) reconoce que no todas las contingencias son iguales. Para el autor, existe una diferencia entre contingencias que son irremediamente inanticipables por su naturaleza y otras en las que es posible identificar algún grado de probabilidad de que ocurran. Huber (2007) argumenta que hay contingencias impredecibles *ex ante* que son muy ajenas al ambiente cognitivo inmediato que no modifican, al menos antes de que ocurran, el comportamiento estratégico de los actores, mientras las segundas sí lo hacen y, en opinión del autor, son las que deberían interesar a la ciencia política porque permiten estudiar las maniobras de los actores estratégicos con respecto a ellas.

Para Huber (2007), la importancia estratégica de estudiar los eventos contingentes radica, en primer lugar, en que los actores suelen tener dificultades al asignar las responsabilidades ante la manifestación de una contingencia; y en segundo lugar, porque está en el interés de los actores estratégicos evitar contingencias que afecten negativamente sus intereses.

Las contingencias son eventos políticos que tienen consecuencias subsecuentes y obligan a los actores a comportarse anticipadamente con el fin de reducir dichos efectos. Es

---

<sup>35</sup>Para Schedler, la indeterminación en los eventos catastróficos no es epistémica, sino práctica. Es decir, es posible entender las causas que provocan las catástrofes, pero no controlarlas, véase Schedler, op. cit., pág. 46.

decir, ofrecen incentivos para que los gobernadores traten de anticipárseles. En palabras de Schedler (2007), los gobernadores buscarán construir “reglas de contingencia”, esto es sistemas de seguros que se formulan para actuar en caso de eventualidades futuras de las que no se tiene control.

En conclusión, la agenda de los gobernadores es, al final, un registro de decisiones sobre qué hacer y cómo comportarse, y como tal se argumenta que ésta se modifica en función de sucesos contingentes que no son predecibles, pero que sí pueden ser anticipables. Más adelante, se espera demostrar que en las agendas de los Ejecutivos locales hay eventos originados por situaciones que salen del control institucional o de la planificación política, pero que necesitan ser resueltas en el marco de un contexto dado. Una mala cosecha, un desastre natural o una movilización social son algunos ejemplos de situaciones que salen de su control pero que los gobernadores incluyen y atienden través de su agenda de actividades.

Entender las causas y los tipos de contingencias es el paso inicial si lo que se busca es reducir sus consecuencias negativas, asignar responsabilidades por su aparición o preparar medidas como respuesta. En este sentido, el estudio de las agendas de las entidades federativas tiene una gran trascendencia empírica.

## VI. LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y LA AGENDA DE ACTIVIDADES

Las políticas públicas son el componente de la agenda que más refleja el liderazgo de los Ejecutivos locales. El contexto, en cuanto a su naturaleza institucional, no sólo está dado de antemano, sino que su configuración tiene pocas probabilidades de cambiar en el corto plazo. La contingencia es ajena a la voluntad y predicción del Ejecutivo local y éste sólo puede responder ante la crisis con las herramientas que tiene a su alcance. Y los calendarios predeterminan los intervalos temporales en los que se realizan actividades generalmente conmemorativas.

Precisamente un estudio que pretenda diseccionar las agendas de los Poderes Ejecutivos locales necesita explorar el contenido de políticas públicas en los eventos porque es a través de éstas que los gobernadores imprimen, con más libertad, su sello personal en las actividades gubernamentales. En este sentido, en esta sección se presenta una propuesta para entender cómo se pueden identificar y aprovechar los resultados de gobierno para la conformación de una agenda estratégica.

En esta investigación se establece como argumento que los gobernadores utilizan las diferentes etapas y representaciones materiales de sus políticas públicas para aparecer públicamente e incrementar su popularidad. En este sentido, se espera encontrar evidencia de que los ejecutivos estatales capitalizan sus programas, obras de infraestructura e iniciativas legislativas a través de la organización de eventos públicos que les permiten presentar resultados a la ciudadanía. Si bien esto parece evidente, aquí se propone que los gobernadores organizan eventos de agenda que van desde el anuncio de la acción hasta la entrega del apoyo o inauguración de la obra pública, y que estos no reflejan el impacto, ni el contenido sustantivo de las acciones de gobierno. Es decir, se sugiere que una misma obra o programa puede explotarse de distintas maneras en la agenda de actividades para incrementar la popularidad de los gobernadores.

Para posteriormente sustentar empíricamente estas afirmaciones, a continuación se revisa la teoría sobre política pública y se retoman los siguientes conceptos definitorios de una política pública: autoridad, recursos, acciones interconectadas, productos, y competencia social.

## 1) LOS RESULTADOS DE POLÍTICA PÚBLICA COMO INSUMOS PARA LA AGENDA

Para Luis F. Aguilar (2010) con la democratización de los regímenes políticos y la restauración del estado de derecho se superó la discusión sobre la legitimidad del sujeto de gobierno y la atención se centra hoy en el rendimiento social de las decisiones que toma la autoridad.

En este sentido, los ejecutivos locales constantemente deben comunicar su capacidad directiva y demostrar su capacidad para resolver los problemas sociales (Aguilar 2010). Por lo tanto, la agenda de actividades es un instrumento central para comunicar los logros en el ejercicio público del poder de los Ejecutivos locales con la finalidad de mejorar su prestigio y obtener legitimidad.

La materialización de estos resultados sociales valiosos se consigue a través de las políticas públicas. Éstas, son definidas por Meny y Thoenig (1992) como los actos o los no actos de una autoridad pública frente a un problema que resulta de su competencia. La política pública, de acuerdo con ellos, es un programa de acción gubernamental para cambiar una condición social inaceptable existente en un espacio geográfico o en un sector social determinado (Meny y Thoenig, 1992).

Como herramientas analíticas para la definición de la agenda de actividades a partir de los resultados gubernamentales, en este texto se propone adoptar una visión que conjugue los elementos de política pública propuestos por Meny y Thoenig (1992) con aquellos sobre los nuevos modos de acercarse al público presentes en Kernell (2011) o de hacer campaña en Schmitt-Beck (2007).

De acuerdo con Meny y Thoenig (1992), una política pública: (1) expresa qué recursos se activan para obtener el resultado deseado; (2) es un conjunto de acciones interconectadas, es decir no se refiere a un acto aislado; (3) expresa finalidades y preferencias sobre una situación social; (4) proviene de una autoridad; y (5) y tiene una competencia social, es decir, afecta con sus disposiciones a un segmento social.

De esta manera, para la definición de la agenda de actividades desde las políticas públicas, inicialmente se tiene que distinguir: (1) los bienes concretos que se producen con las acciones interconectadas a través de las políticas públicas, y (2) las esferas o ámbitos sociales donde impactan estos productos. Es importante mencionar que la identificación de estos dos elementos implica un reconocimiento previo de las líneas de producción de la autoridad gubernamental. Esto es, de los insumos disponibles, las dependencias u organizaciones productoras, los tipos de desagregación de las acciones desplegadas y de los objetos esperados.<sup>36</sup>

El conocimiento de estos elementos permite tener claridad sobre los insumos básicos disponibles para la configuración de una agenda más racional. Sin embargo, es pertinente aclarar que las políticas públicas son sólo una parte de la ecuación si lo que se desea es construir una agenda estratégica a partir de los resultados gubernamentales. La otra parte es el evento. Este concepto el Diccionario de la Real Academia de la Lengua lo define como un acaecimiento o como algo que sucede.<sup>37</sup> Como tal un evento hace referencia a un lugar y a un momento en el que se aprovecha cualquier representación de políticas públicas para apelar al público.

No obstante, es necesario advertir que los eventos generalmente no reflejan el contenido sustantivo y los impactos reales de las políticas públicas.<sup>38</sup> Es decir, aunque las

---

<sup>36</sup>. Definir una agenda de actividades por supuesto que obliga a considerar las funciones, objetivos y competencias del sujeto de estudio. Sin embargo, las competencias sirven para planificar los grandes apartados del gobierno, pero no reflejan los elementos disponibles para organizar las agendas. Además, las agendas de los Ejecutivos locales no han permanecido inmóviles en espera a los cambios desde el centro. La necesidad de volverse públicos y acercarse a sus audiencias locales ha incentivado a los Ejecutivos locales a aventurarse a tomar atribuciones. Cabrero argumenta que a nivel estatal se observa el aprovechamiento de espacios de indefinición en la distribución de competencias entre las entidades y la federación. El autor pone de ejemplo las innovaciones en materia educativa en algunas entidades federativas. Este asalto a los límites competenciales establecidos en los marcos normativos es una clara muestra de las posibilidades que ofrece una agenda estratégica que busque la presentación de resultados de gobierno. Precisamente la revisión de los temas en las agendas aquí estudiadas servirá para verificar cuáles y cómo las entidades federativas están aprovechando estos espacios de oportunidad ante los vacíos que se dan en el acuerdo federal. Sobre el particular puede revisarse Cabrero, E. et al., *El nuevo federalismo mexicano: diagnóstico y perspectiva*, en *Federalismo y Descentralización*, Secretariado Técnico al Servicio de los Gobiernos Estatales, A. C. México D.F. 2006, pág. 213–256. Recuperado de <http://www.conago.org.mx/Varios/Documentos/FederalismoDescentralizacion.pdf>

<sup>37</sup> Véase a la Real Academia Española, en el sitio web: <http://lema.rae.es/drae/?val=evento>

<sup>38</sup> En su célebre estudio, *Presidential power*, Neustandt enunció por primera vez la relación entre el prestigio popular del Presidente de los Estados Unidos de América con su reputación profesional que a su vez estaba asociada con el éxito de su administración. Véase Neustadt, R. E., *Presidential Power and the Modern*

actividades públicas pueden tener el doble propósito de resolver los problemas públicos y posicionar el liderazgo del Ejecutivo, lo primero sólo se puede identificar con diferentes análisis de políticas caso por caso.<sup>39</sup>

Lo importante es resaltar que una entidad federativa con resultados de gobierno de poco impacto puede construir una agenda que comunique trabajo y resultados al hacer uso racional y planificado de fechas, símbolos, lugares y públicos en la organización de un evento. O que resultados de gobierno con mucho impacto en algún problema público pueden pasar desapercibidos debido a un pobre diseño de agenda.<sup>40</sup>

Para estudiar el *evento* como un componente adyacente a las políticas públicas en la agenda de actividades aquí se retoma lo que se ha estudiado en la literatura sobre el llamado *going public*. Porque en este estudio se asume que, en un escenario ideal y a partir de la explotación de las diferentes manifestaciones y productos de políticas públicas, los Ejecutivos locales apelan al público mediante la organización de eventos con base en públicos, segmentos, lugares y mensajes precisos y focalizados.<sup>41</sup>

En términos de Kernell (2006), en un contexto de pluralismo individualizado en el que es indispensable lograr prestigio y reconocimiento, una aparición pública es el mecanismo para presentar resultados atribuibles al trabajo del Poder Ejecutivo local. Sin embargo, independientemente del resultado que se presentará, el lugar de la aparición, el público, las circunstancias, y el momento son también importantes.

Para Hill *et. al.* (2010, 244), “las apariciones en campaña pueden tener un impacto en el apoyo de los votantes, pero este impacto depende del candidato y de dónde está haciendo campaña”. Estos autores reconocen que si bien el impacto de una visita de campaña

---

Presidents, John Wiley and Sons, Inc., Nueva York, 1960, pág. 1–363. También véase Crew et al., Model of Events Political Gubernatorial Approval, State Politics & Policy Quarterly, volumen 2, número 3, Otoño 2002

<sup>39</sup> Ver las áreas de estudio sobre políticas públicas propuestas en: Galligan, Brian y Winsome, Roberts, Oxford Companion to Australian Politics, Oxford University Press, Oxford, 2007.

<sup>40</sup> Un canal alternativo para conseguir *going public* es a través de los medios masivos de comunicación sin organizar eventos públicos por eso se utilizará el gasto en publicidad como una medida de control.

<sup>41</sup> Los eventos de las campañas políticas se realizan por medio del llamado *targeting* político, según Schmitt-Beck, R., en New Modes of Campaigning, en R. J. Dalton (editor), The Oxford Handbook of Political Behavior, Oxford University Press, Oxford, 2007.

puede ser bastante pequeño en el cambio de preferencias, el efecto combinado de muchas apariciones públicas en un viaje puede ser suficiente para ayudar a balancear estados reñidos a favor de un candidato (Hill et al 2010).

En este sentido, a partir de las etapas y las expresiones materiales de las políticas públicas los Ejecutivos organizan eventos que incluyen en su agenda de actividades. Este tipo de apariciones públicas pueden consistir en el anuncio de un programa u obra pública, en la supervisión de las acciones, en la colocación de una primera piedra, el banderazo de salida, en la entrega de los apoyos en cierto territorio a determinadas personas, en la develación de placas y la inauguración de las obras, etcétera.

En resumen, las políticas públicas son la materialización más importante de los resultados de gobierno. Sin embargo, independientemente de su contenido sustantivo y de su impacto en los problemas públicos, éstas se pueden expresar de muchas formas en la agenda de actividades. Es decir, las políticas públicas son el insumo principal para construir apariciones públicas, pero para conseguir elevar el prestigio de los Ejecutivos locales, es necesario organizar eventos con base en el público objetivo y a partir elementos transversales de la agenda de actividades que se revisarán más adelante y determinan la pertinencia del *going public*: territorio, símbolos, y tiempo.



## VII. LAS NOCIONES DEL TIEMPO Y SU RELACIÓN CON LAS OPCIONES DISPONIBLES PARA LA CONSTRUCCIÓN DE AGENDA

En este estudio se argumenta que existen diferentes nociones del tiempo que determinan las características y el contenido de las agendas de los gobernadores. Para demostrar empíricamente esta relación entre tiempo y agenda, en este capítulo se revisan los conceptos y nociones utilizados en la literatura para explicar qué y cómo las variables temporales proveen las oportunidades o restricciones para el ejercicio político.

Al respecto y con base en el repaso de la literatura se argumenta que el día de la semana, el mes, el año, los ciclos gubernamentales y calendáricos, así como la coyuntura modifican la naturaleza y el tipo de los eventos públicos en las agendas de los gobernadores.

Para llegar a estas conclusiones, en el primer apartado de esta sección se propone que la utilidad estratégica de la agenda de actividades no está en la posibilidad de registrar eventos para su ejecución en un tiempo determinado, sino en la identificación de las escalas temporales que delimitan los eventos de agenda. Al respecto, en la segunda sección se revisan las nociones calendáricas que pueden volver periódica y predecible la agenda. Finalmente, se plantea que existen variables temporales que no son periódicas y predecibles, pero que también determinan el contenido de la agenda como las coyunturas.

### 1) LOS TIEMPOS Y LA AGENDA DE ACTIVIDADES

El concepto *tiempo* presentado en la definición de agenda de actividades como instrumento para la organización racional del ejercicio público del poder político en un tiempo determinado, hace referencia a que la agenda se materializa en un momento particular. Esto implica que los eventos públicos de los gobernadores están invariablemente sujetos a las tres restricciones básicas que impone el tiempo a toda acción: (1) duración (existe un espacio temporal disponible para hacer una tarea), (2) simultaneidad (sólo se puede hacer una cosa a la vez), y (3) sucesión (al terminar una actividad se puede realizar otra) (Toboso y Valencia, 2008:122).

En este estudio se plantea que si se asume al *tiempo* sólo como una variable de duración que restringe la acción se tendería a asumir que la única utilidad de la agenda de

actividades está en la posibilidad de registrar y ordenar las acciones del ejecutivo en un espacio temporal medible y finito. Sin embargo, se propone revisar la literatura sobre las diferentes escalas y niveles de análisis que toma la variable tiempo para identificar y explicar las regularidades sobre cuándo se realizan determinados eventos de agenda y por lo tanto planificar las actividades del futuro.

En este sentido, enseguida se retoman las variadas escalas o formas de organización temporal que, de acuerdo con la literatura, influyen en las actividades gubernamentales y podrían explicar la construcción y la planeación racional de la agenda.

## 2) LOS MOMENTOS PERIÓDICOS Y PREDECIBLES COMO FUENTE DE EVENTOS DE AGENDA

Burdett A. Loomis (1994), desde su definición de *tiempo político* plantea cómo la variable tiempo constriñe la formulación de políticas públicas.<sup>42</sup> De acuerdo con él, los políticos estratégicos calculan sus respuestas de política pública a partir de tres elementos: las tendencias, los ciclos y los *deadlines*.

Para Loomis (1994) las tendencias como circunstancias de largo plazo afectan el *policymaking* debido a que con el paso del tiempo cambian las condiciones contextuales, como las características de la población, lo que obliga a los políticos a tomar ciertas decisiones. Los ciclos, por su parte son periodos políticos circulares o regulares de diferente duración, como los periodos electorales y presupuestales, que son centrales en los cálculos políticos de los ejecutivos. Por último, afirma que las fechas límite de cumplimiento o *deadlines*, generalmente impuestos por marcos legales y prácticas institucionales, restringen el horizonte de oportunidad y delimitan el *timing* o cuándo deben realizarse ciertas acciones políticas (Loomis, 1994).<sup>43</sup>

---

<sup>42</sup>. Loomis en inglés political time y policymaking setting, traducción propia. Este autor realiza su investigación sobre la legislatura de Kansas, Estados Unidos de América de 1989. Véase Loomis, B. A., Time, Politics, and Policies: a legislative year, University Press of Kansas Lawrence, 1994.

<sup>43</sup> Sobre las restricciones temporales en las instituciones se puede ver también el planteamiento de Harvey J. Tucker sobre cómo en instituciones como el legislativo las restricciones temporales influyen en el comportamiento y la eficiencia. Véase Tucker, H. J., Legislative Calendars and Workload Management in Texas, The Journal of Politics, volumen 51, número 3, Agosto 1989, pág. 631-645

En este sentido, los políticos buscarán controlar o influir el entramado institucional para cambiar o utilizar a su conveniencia los *tiempos* (tendencias, ciclos, y *deadlines*). Una aclaración importante hecha por Loomis (1994) es que puede existir interacción entre diferentes ciclos, tendencias y *deadlines*, y esto se puede reflejar en la formulación de las políticas públicas. Por ejemplo, el ciclo electoral puede coincidir con el ciclo presupuestal lo que se reflejaría en las actividades contenidas en la agenda pública. Asimismo, argumenta que las consideraciones sobre el tiempo facilitan el comportamiento estratégico a los políticos porque permiten identificar las ventanas de oportunidad.<sup>44</sup>

Así como los políticos operan sus actividades en interacción con *deadlines* y ciclos gubernamentales, también lo hacen a partir de restricciones institucionales de carácter temporal cívicas y religiosas. Al respecto se puede retomar el planteamiento de Zerubavel Eviatar (2003). Según este autor existen calendarios anuales donde se institucionaliza qué y cuándo recordar eventos histórica o socialmente importantes. Para él, este registro calendárico es una representación de la memoria colectiva que permite a todos, de cierto modo, experimentar hechos que ocurrieron en el pasado. Asimismo, el calendario permite articular cierto compromiso colectivo hacia algún hecho, y aprovechar un momento del año para celebrar simbólicamente en un día cierto suceso histórico que pudo tomar mucho más tiempo.

En este sentido, a través de calendarios producto de la historia nacional y religiosa se institucionalizan determinados ciclos de conmemoraciones que permiten manifestar cierta identidad social y visión colectiva del pasado (Zerubavel, 2003). De manera simbólica, los calendarios también permiten reconstruir el pasado cada año a través de la exposición sobre qué es importante de aquello que pasó, y evocar y reconstruir una imagen patriótica, orgullosa y emotiva del pasado (Carr, 2014).

No obstante, para el estudio de la agenda pública de actividades es necesario robustecer la propuesta de Loomis (1994) y Zerubavel (2003) y asumir que no sólo el tiempo político legal influye en la agenda de actividades. Los ciclos calendáricos no obedecen solamente a

---

<sup>44</sup> Sobre el concepto ventana de oportunidad Loomis, retoma a Kingdon, W. John en *Agenda, Alternatives and Public Policies*, Little Brown, Boston, 1984. Véase Loomis, B. A., op. cit., pág. 57

consideraciones históricas y religiosas de carácter oficial, sino también a dinámicas sociales cíclicas como el inicio de la cosecha. De acuerdo con Bell (1997), existen actividades calendáricas sociales (periódicas y predecibles) que se realizan como parte de la vida social y dan significado al paso del tiempo con base en el repetitivo ciclo entre día, mes y año. Una característica de este tipo de eventos es que existe una “correspondencia entre la ocasión del ritual y un momento del año” que generalmente evoca cambios en la vida social y en las etapas de la naturaleza (Bell, 1997:101).

Es importante mencionar que conmemorar un evento calendárico significa revivir los símbolos y las estructuras asociadas con ese momento. “Los ritos calendáricos convierten a los eventos con una narrativa histórica en una serie de mitos sagrados cíclicos, repetidos anualmente, que generan poderosas imágenes y actividades de identidad corporativa” (Bell, 1997:105). En este sentido, los ritos calendáricos se vuelven también una fuente para promover o desechar elementos relacionados con ciertos símbolos.<sup>45</sup>

Un ejecutivo estatal capaz de identificar los tiempos sociales periódicos y predecibles sería más capaz de conjugar el futuro y el pasado en su agenda de actividades y por lo tanto ser más racional en su comportamiento. Asimismo, un político estratégico en su agenda sería aquel capaz de incluir no sólo los momentos calendáricos conmemorativos que heredó, sino también las coyunturas y ciclos de vida por las que están pasando las personas, y de fundar o revivir ritos calendáricos propios que permitirían diferenciarlo e identificarlo con nuevos símbolos e imágenes de identidad colectiva.

### 3) EL TIMING Y LA COYUNTURA, UNA PARTE MENOS PREDECIBLE DE LA AGENDA

Así como la agenda se define para administrar oportunamente el tiempo (el tiempo visto como recurso) y para conectar las actividades a los eventos calendáricos impuestos por las instituciones y las dinámicas sociales (el tiempo visto como escenario), la agenda también se determina por la existencia de coyunturas. Este concepto es definido en el Diccionario de la Lengua Española (DRAE) como la “combinación de factores y circunstancias que, para la

---

<sup>45</sup> Traducción propia.

decisión de un asunto importante, se presenta.”<sup>46</sup> En este sentido la coyuntura conjuga dos dimensiones: la situación o estado de las cosas y el momento.

Paul Pierson (2004:55) define la coyuntura como “la convergencia en un punto en el tiempo de discretos elementos y dimensiones políticas.” De acuerdo con él, el *tiempo* como variable representada en el concepto coyuntura es imprescindible en el estudio de fenómenos sociales, porque si dos sucesos ocurren en distintos espacios temporales serán todavía más diferentes entre sí que aquellos que transcurren al mismo tiempo, debido a que serán afectados por diferentes dinámicas históricas e interacciones sociales.<sup>47</sup>

Tener en cuenta las coyunturas otorga cierta certidumbre para el comportamiento estratégico porque permite identificar las influencias históricas y sociales sistemáticamente relacionadas con una convergencia en un punto en el tiempo (Pierson, 2004). Hasta este punto es importante precisar que en este estudio no se pretenden explicar, ni predecir las coyunturas; pero sí se indaga sobre las circunstancias temporales por las que regularmente pasan los ejecutivos y que determinan su agenda de actividades.<sup>48</sup>

Loomis (1994) hace una distinción importante entre dos variables establecidas por el tiempo, el *political time* y el *timing*. El primero se refiere al espacio temporal disponible para que algo que debe ocurrir suceda. El segundo representa el mejor momento para hacer deliberadamente que una acción política trascorra. En otras palabras, el tiempo político es la oportunidad temporal disponible para que un político realice cierta acción, y el *timing* alude al mejor momento para la acción. En este sentido, el *timing* que tendrá por supuesto cierta valoración subjetiva depende de la coyuntura. Es decir el mejor momento para un evento de

---

<sup>46</sup> Ver: <http://lema.rae.es/drae/?val=coyuntura>

<sup>47</sup> De acuerdo con Paige cuando se habla de coyuntura en la literatura se hace referencia a un resultado producto de una combinación de causas estructurales y eventos particulares, en un tiempo y lugar dado. Así, tiempo, causas estructurales y eventos particulares son los conceptos centrales de lo que se entiende como “coyuntura”. Véase Paige, J. M., *Conjuncture, and Conditional Theory in Macrosocial Inquiry*, *American Journal of Sociology*, volumen 105, número 3, Noviembre 1999, pág 781–800. Ver también Befani, B., *Between complexity and generalization: addressing evaluation challenges with QCA*, *Evaluation*, volumen 19, número 3, Julio 2013, pág. 269–283.

<sup>48</sup> Para Pierson lo importante no son las variables que generan un resultado, ni la trayectoria que siguen sino la intersección temporal. Véase Pierson, P., *Politics in Time: History, Institutions and social analysis*, Princeton University Press, Princeton 2004.

agenda estará determinado por la convergencia entre circunstancias histórico-contextuales en un momento del tiempo.

Al respecto McKay (1996) retoma la literatura de Neustadt (1960) y Skowronek (1993) para plantear que la coyuntura histórica provee las oportunidades o las restricciones para el ejercicio político de los ejecutivos. Según Skowronek (1993) los ejecutivos son elegidos en una de cuatro *etapas de desarrollo de un régimen* político y esto determina su comportamiento y trascendencia.<sup>49</sup> La primera es la etapa de *reconstrucción política*, donde las ideas y valores de un régimen están en decadencia y son repudiadas, y donde se espera que el ejecutivo que llega al poder lo ejerza con ideas de contraste y diferenciación respecto al régimen pasado. En segundo término está la *etapa de disyunción*, donde el ejecutivo que llegó al poder es reconocido como un fracaso porque llegó al poder con el apoyo de un régimen debilitado y criticado, y se mueve entre el dilema de continuar el legado de sus aliados o de realizar cambios y perder su apoyo. En tercer lugar identifica la *etapa de articulación* en la que el ejecutivo es elegido como parte de un régimen fuerte de quien tiene todo el apoyo, pero para mantener cierta credibilidad y corresponder con las altas expectativas tiene que innovar. En este caso el presidente tiene que articular la necesidad de cambio con los intereses que en su contra podrían destruirlo. Finalmente, Skowronek (1993) caracteriza la etapa de preeminencia, en ésta el ejecutivo no tiene apoyo político para modificar el régimen y existen fuertes líderes de oposición que bloquean los intentos de cambio (Mcay, 1996).

Es importante precisar que Skowronek (1993) para construir su clasificación de las etapas de los regímenes políticos analiza las coyunturas históricas, es decir, la existencia de ciertas circunstancias políticas que aparecieron después de un periodo temporal prolongado. Al respecto Brace y Hinckley (1991:996) retoman lo que podría ser más útil para estudiar la agenda de los gobernadores y afirman que a ciertos meses de mandato se presentan “ciclos de deflación de las expectativas” sobre el gobierno lo que determina sus eventos públicos y repercute en sus niveles de aprobación, por lo que los Ejecutivos deben mejorar su agenda

---

<sup>49</sup>Stages of regime development de Skowronek : 1) Politics of Reconstruction, 2) Politics of Disjunction, 3) Politics of Articulation, y Politics of Preemption. Véase Skowronek, S., The politics Presidents Make: Leadership from John Adams to Bill Clinton, Harvard College, Cambridge, Massachusetts, 1993. Traducción propia.

con actividades reactivas y estratégicas bien organizadas en el tiempo. De acuerdo con estos autores, a partir del séptimo mes en el gobierno los ejecutivos tienden a sufrir una erosión mensual constante en sus niveles de aprobación, y frente a estos escenarios de desaprobación conforme el mandato está avanzado tienden a incrementar sus actividades y a realizar actos dramáticos que implican decisiones difíciles.<sup>50</sup>

Hager y Sullivan (1994) por otra parte indican que el ciclo electoral que permite la reelección en los Estados Unidos de América explica las variaciones en las actividades públicas del ejecutivo. De acuerdo con ellos, el número de eventos tenderá a incrementarse durante los periodos electorales.<sup>51</sup> El ex Ejecutivo local Walter J. Kohler del estado de Wisconsin en Estados Unidos, en su libro referente al tiempo *The Governor's Office* (1952), ilustra que más de la mitad de los Ejecutivos locales, utilizan en mayor medida su tiempo al principio y al final de su mandato. Esto también se explica porque al final de sus funciones los ejecutivos buscan legitimar entre los votantes a su partido. Sin embargo, se espera que este factor dependa de la brecha electoral entre los partidos políticos.<sup>52</sup>

En conclusión, se espera demostrar que el tiempo se relaciona con la agenda -no sólo porque delimita el momento, la duración y la sucesión de las actividades- sino porque existen diferentes circunstancias temporales (como el día de la semana, el mes del año, el ciclo gubernamental medido en años de mandato, los ciclos calendáricos institucionales y sociales, y las coyunturas electorales o presupuestales) que delimitan las ventanas de oportunidad para materializar cierto tipo de actividades públicas en la agenda de los gobernadores.

---

<sup>50</sup> El ejecutivo significa “(1) el símbolo de la nación, (2) un escape emocional-para sentirse bien por la nación, (3) un apoyo cognitivo, que permite representa para cada persona la complejidad del gobierno, y (4) un vicario de la participación a través del que la persona se identifica con el presidente y se siente parte de los eventos que suceden alrededor. Véase Brace, P., & Hinckley, B., *The Structure of Presidential Approval: Constraints within and across Presidencies*, *The American Journal of Politics*, volumen 53, número 4, Noviembre 1991, pág. 995. Brace y Hinckley también estudian cómo la aprobación cambia a través del tiempo debido a las condiciones económicas o los eventos dramáticos que se presenta.

<sup>51</sup> Para Hager y Sullivan la existencia de gobierno dividido reduce el número de actividades públicas, y existe una relación entre incremental en la cantidad de actividades y las actividades del ejecutivo anterior. Véase Hager Gregory, S. T., *President-Centered and Presidency-centered Explanations Presidential Public Activity*, *American Journal of Political Science*, volumen 38, número 4, Noviembre 1994, pág. 1079–1103

<sup>52</sup> Kernell, Samuel también afirma que cuando se perciben bajos índices de popularidad gubernamental en el público y los medios de comunicación, se suelen incrementar los horarios y fechas de actividades. Véase Kernell, S., op. cit., pág. 36.

## LAS DIMENSIONES TRANSVERSALES DE LA AGENDA

En esta tesis se define agenda como la organización racional del ejercicio público del poder política. En esta delimitación conceptual la referencia *ejercicio público* alude a las actividades o eventos públicos en los que participan los gobernadores. Al mismo tiempo, *organización racional* denota el proceso intencionado de seleccionar y ordenar las actividades para su materialización.

En este sentido, se argumenta que la agenda –las actividades públicas que ejecutará la autoridad- se decide de manera racional a partir de cuatro repertorios disponibles: el contexto institucional, la contingencia, los calendarios, y las políticas públicas. Sin embargo, además de estos grupos de opciones, se plantea que en el proceso de decisión del evento de agenda se toman en consideración el público, el lugar, y el mensaje simbólico.<sup>53</sup> Es decir, se afirma que existen dimensiones transversales que permiten delimitar y focalizar los eventos sin importar si se trata de actos institucionales, contingentes, calendáricos, o de política pública. Así, se sostiene que el territorio, el tiempo<sup>54</sup> y la comunicación simbólica son características visibles de cada evento.<sup>55</sup>

Este planteamiento coincide con la literatura sobre campañas políticas donde se manifiesta que ha cambiado la manera de apelar al público hacia la organización de eventos con base en públicos y segmentos sociales precisos, y hacia la selección de lugares

---

<sup>53</sup> Es posible suponer que algunos eventos se organizan a partir del discurso que los ejecutivos quieren transmitir. Sin embargo, el discurso no se refleja en los registros de agenda. Por esta razón en este estudio sólo se toma en cuenta como medida transversal el contenido simbólico. Éste si se registra en la agenda, pero su identificación requiere conocimiento del contexto y la circunstancia social en la que se realiza el acto público.

<sup>54</sup> Es importante advertir que el tiempo es una dimensión transversal de la agenda. Es común ver como los políticos aprovechan diferentes manifestaciones temporales como alguna conmemoración histórica para presentar algún nuevo programa o para organizar eventos de carácter institucional. Sin embargo, se considera innecesario dividir en dos el contenido del capítulo vii para repetirlo en este apartado.

<sup>55</sup> En el proceso de segmentar los eventos el tipo de público y/o beneficiario también es una variable transversal a tener en cuenta, sin embargo ésta no aparece de manera tan explícita en los registros de agenda de las entidades federativas por lo que no se incluyó en el presente estudio.

estratégicos y mensajes focalizados. Es decir, se ha pasado del *go public* tradicional, hacia un *go public* con base en el *targeting* (Schmitt-Beck, 2007).<sup>56</sup>

Con el objetivo de identificar por qué la agenda de actividades se utiliza como un instrumento de campaña terrestre, esta sección se divide en dos partes. En la primera se sostiene que los políticos segmentan sus agendas y aparecen públicamente en ciertos territorios porque esto les permite: (1) cultivar relaciones políticas, administrar el territorio y presentarse como protagonistas del trabajo en las demarcaciones políticas bajo su responsabilidad, (2) mandar un mensaje de atención y cercanía, así como movilizar a las bases, y (3) porque la presencia de los gobernadores en actividades locales son muy visibles y tienden a obtener un tratamiento mediático positivo. En la segunda parte se expone que los eventos públicos, además de funcionar como una representación material de las acciones gubernamentales, sirven como una poderosa herramienta de comunicación simbólica porque permiten evocar ciertos significados y sentimientos en las personas. Es decir, se plantea que los eventos sirven para presentar beneficios tangibles, pero al mismo tiempo para dar tranquilidad emocional a la ciudadanía. Asimismo, se advierte que la potencia simbólica de los eventos de agenda no está en sus características materiales, sino en la posibilidad de que éstas despierten una respuesta emocional en el espectador a partir de las situaciones sociales que ha vivido, teme o sueña.

---

<sup>56</sup> *Targeting* se refiere a la acción de organizar con base en el objetivo (*target*). Para fines de este estudio se puede traducir como la acción de actuar con base en los públicos o segmentos objetivo.



## VIII. LA AGENDA COMO UNA CAMPAÑA TERRITORIAL PERMANENTE

Existe poca investigación sobre el impacto de la dimensión territorial en la definición de las agendas públicas; sin embargo, al respecto es posible aprovechar la literatura destinada a estudiar las estrategias de campaña electoral. En primer lugar, es necesario hacer esa distinción. Mientras que en una campaña electoral se busca obtener el mayor número de votos y movilizar al aparato político local, en las visitas gubernamentales el énfasis se pone en la entrega de resultados, en el cumplimiento de promesas, en convencer a la población de que su voto fue una buena inversión y, sobre todo, en darles razones para hacerlo de nuevo.

Cohen y Powell (2005) se preguntan, si las actividades y apariciones públicas son cada vez más localizadas territorialmente o están dirigidas a audiencias focalizadas ¿por qué los políticos esperan mejorar su aprobación con este tipo de actividades? Al respecto, descubren que los políticos realizan estas apariciones porque las actividades de carácter local o territorial reciben un tratamiento más positivo en los medios de comunicación locales y porque la presencia de los Ejecutivos son muy visibles y tienen gran impacto en los públicos locales.

En México, Langston y Benton (2009) rastrean las actividades de tres aspirantes a la Presidencia de la República con base en la observación del programa de apariciones del candidato en un territorio determinado. Este concepto de estrategia de “guerra terrestre” puede ser aplicado a la estrategia de agenda de un Gobierno local en su entidad. Un gobernador siempre está en campaña, si bien no para cosechar votos en un contexto de no reelección, sí para cumplir objetivos estratégicos y de negociación, y para administrar el territorio para estudiar problemas y tomar decisiones. Por ejemplo, los gobernadores recorren sus estados no sólo para mantener el apoyo en una población en específico a través de la entrega de obras y programas, sino también para dar viabilidad a su agenda política al mantener una grata relación con las y los primeros ediles y la población en el interior de sus estados.

Para Hager y Sullivan (1994) las actividades públicas de los Ejecutivos locales generan apoyo para el mandato del Ejecutivo, ya que con base en ellas construye su reputación y prestigio como parteaguas de los resultados en las futuras elecciones. Cuando

la reputación va en declive o no existe una reputación bien definida del todo, los Ejecutivos deberán utilizar como herramienta, hacerse visibles por medio de dichas actividades.

Para dichos autores, con base en el análisis de Neustadt (1980), las actividades tienen como objetivo mejorar la reputación profesional del Ejecutivo y preservar su prestigio. Un presidente con una competencia profesional exitosa permite que se formen coaliciones legislativas y entre poderes; por el contrario, un presidente sin presencia ni prestigio promueve el disenso. Así, la presencia del Ejecutivo local en el interior permite hacer un llamado a la disciplina y a la cooperación. La visita a un municipio del interior lanza un mensaje de atención e intención de trabajo, mensaje beneficioso para la agenda estratégica.

Con la aparición de los medios masivos de comunicación, pareciera que las campañas por tierra han perdido sentido. Las convenciones de los partidos, los *spots* de campaña y los mensajes políticos hoy pueden no sólo ser vistos a nivel nacional por la televisión o el radio, sino que internet representa una de las principales herramientas para las campañas políticas. ¿Por qué, como hace notar Carsey (2011), ante la disponibilidad de medios y tecnologías de comunicación masiva los gobernadores siguen persiguiendo el paradigma de la campaña por tierra?

Para King y Morehouse (2004) las visitas de los candidatos a determinadas áreas geográficas sirven principalmente para movilizar a las bases sociales afines a un partido político, reclutar voluntarios, generar entusiasmo y producir una buena cobertura positiva de la prensa local. Beneficios que no ofrece el bombardeo mediático. De hecho, para estos autores, las apariciones territoriales de candidatos en campaña retribuyen más que los anuncios en medios masivos debido a que la prensa local atiende en la presencia del Ejecutivo. Con base en su estudio es posible afirmar que un recorrido exitoso por una zona geográfica permite proyectar una imagen de cercanía con la población y movilizar a los simpatizantes de manera efectiva (Cohen y Powel 2005).

Para Shea y Burton (2010) las campañas personales humanizan al candidato, satisfacen la necesidad de recordarles a los votantes que sus representantes son personas y no productos. Las campañas por tierra abren un canal en ambos sentidos: ver a un candidato en un mitin permite el reconocimiento mutuo entre ciudadanía y candidatos. Además, Powell

(2004) afirma que las visitas locales permiten una mayor comprensión ante las necesidades de los ciudadanos y, en consecuencia, una captación de votos más efectiva en las futuras elecciones. El autor también explica que los resultados de las elecciones dependen de la campaña que realice el candidato por el territorio.

Llevar a cabo un mitin en algún pueblo puede movilizar a las personas que ya son simpatizantes. Una de las razones principales de que las campañas estén geográficamente localizadas es para darles energía a los simpatizantes y movilizar a las organizaciones partidistas locales. De tal forma, la presencia de los candidatos es una parte importante para mantener en forma al aparato de movilización social (Holbrook y McClurg, 2005) y (Herr, 2002). Finalmente, visitar el territorio es también visto como una forma de rendir cuentas sobre lo que se hace o no (Crew *et al*, 2002).

La dimensión territorial en los eventos de la agenda de los Ejecutivos locales cobra importancia al ser una de las expresiones centrales del nuevo federalismo mexicano, independientemente de si existen gobiernos yuxtapuestos. La dimensión territorial no sólo es una estrategia de agenda para cosechar votos, sino una expresión del trabajo con las demarcaciones políticas con las que se requiere coordinación para llevar adelante proyectos de política pública intergubernamentales. Aun cuando la unidad territorial del estado mexicano por excelencia es el municipio, en México el principal ejecutor y administrador de recursos es el gobierno estatal.

Como se ha argumentado a lo largo de este estudio, la llegada de la democracia a México abrió una nueva serie de espacios para la competencia política. Los Ejecutivos locales deben coordinarse con una multitud de actores frecuentemente contrarios a sus intereses partidarios que son responsables de la implementación de muchos programas estatales y federales. Las giras al interior del estado no sólo son una estrategia de aumento en las preferencias, sino espacios para la gestión política en escenarios competitivos.

En este sentido, en contextos electorales competitivos, las giras de los Ejecutivos locales sirven para abrir un espacio de negociación y para presentarse como protagonistas de las obras o programas implementados en el marco del federalismo. A través de los eventos

de agenda el Ejecutivo local se posiciona como gestor, negociador, intermediario o ejecutor de obras y programas, haya o no gestionado los recursos o tomado la decisión.

Para Edelman (1964) las campañas políticas dan a las personas la posibilidad de expresar su descontento o entusiasmo, además de permitirles el disfrute del sentido del involucramiento. Para el autor, las campañas son también actos rituales. De esta forma, es conveniente resaltar el cruce entre la dimensión simbólica y la dimensión territorial. Por ejemplo, el territorio se convierte en símbolo cuando se reconoce el papel de los municipios como escenarios de profundos conflictos sociales y de seguridad en México.

Además, la visita a municipios de oposición puede mostrar un mensaje de unidad y concordancia, la visita a municipios del mismo partido puede mostrar un mensaje de unión partidaria y dar a los probables votantes elementos para repetir su voto. El estado de Michoacán es un ejemplo notable con respecto a la dimensión territorial desde una perspectiva simbólica. En enero de 2014, el entonces gobernador Fausto Vallejo anunció que su gobierno debía trasladarse a uno de los epicentros de la violencia en el estado y bastión del grupo criminal “Los Caballeros Templarios”: Apatzingán (Milenio 2014).

Este es un ejemplo que no sólo constituye un evento simbólico, sino todo un cambio institucional en función de un territorio-símbolo como el municipio de Apatzingán de la Constitución. En la lógica del símbolo era necesario tomar esta ciudad, darle la más alta prioridad en la gestión diaria del gobierno. Así, ir a un lugar también permite proyectar un mensaje simbólico sobre lo que significa la presencia del Ejecutivo local.

En resumen, a partir de eventos de agenda de carácter calendárico, institucional, contingente o de política pública, el Ejecutivo local puede segmentar estratégicamente su agenda con el objetivo de mantener vivas las relaciones con ciertos ediles. También lo puede hacer con la finalidad de movilizar la estructura política y partidaria o para mantener los niveles de aprobación altos al interior del estado al mandar un mensaje de cercanía. Otra utilidad de la presencia territorial está en la posibilidad de proyectar el cumplimiento de compromisos de campaña y así mejorar los índices de popularidad. Finalmente, otro beneficio consiste en aprovechar la cobertura positiva de la prensa local.

## IX. LA AGENDA DE ACTIVIDADES COMO MECANISMO PARA LA COMUNICACIÓN SIMBÓLICA

La agenda de actividades es mucho más que una herramienta administrativa para organizar el tiempo y las actividades de los ejecutivos locales. Además de funcionar como una representación material del ejercicio y los resultados gubernamentales, los eventos públicos que la integran sirven como una poderosa herramienta de comunicación simbólica porque permiten evocar ciertos significados y sentimientos en las personas.

Murray Edelman inauguró en 1964 los estudios sobre comunicación simbólica a partir del análisis de las acciones políticas. Este autor revisó las noticias sobre política para entender como las elites gubernamentales montan el *espectáculo político*. Éste entendido como un proceso de construcción y recreación política de problemas sociales, crisis, enemigos y líderes, que simbolizan amenazas y garantías que repercuten en la pasividad y aceptación ciudadana.<sup>57</sup>

Según este autor (1985:5), los actos políticos son “desfiles de símbolos abstractos” que pueden ser de “referencia” o “condensación” que son utilizados para crear supuestos,

---

<sup>57</sup> A partir de las contribuciones teóricas de Murray Edelman se inauguraron los estudios en ciencia política que se clasifican con descriptores como simbolismo en política o simbolismo político. Véase Edelman, M., *The Symbolic Uses of Politics*. University of Illinois Press, Illinois 1985, y Edelman, M., *Constructing the Political Spectacle*, The University of Chicago Press, Chicago 1988. También véase Kaid, L. L., & Holtz-Bacha, C. (editores), *Encyclopedia of political communication*, volúmenes 1-2, SAGE Publications, Inc., Thousand Oaks, California 2008. Sin embargo, este tipo de investigaciones se han dispersado sin contundencia en temas de investigación sobre campañas electorales. Véase Sherr, S. A., *Scenes from the political playground: An analysis of the symbolic use of children in presidential campaign advertising*. *Political Communication*, volumen 16, 1999, pág. 45–49, Geer, John G., and Fridkin, K., *Grabbing Attention: An Experimental Investigation of Headlines During Campaigns*, *Political Communication*, volumen 10, número 2, enero 1993, pág. 175–191, Hershey, M., *Election Research as Spectacle: The Edelman Vision and Empirical Study of Elections*, *Political Communication*, volumen 10, número 2, Enero 1993, pág. 121–140. Respecto a migración y asimilación política véase Mourau, J., *Civic Integration as Symbolic Politics: Insights from Austria*, *European Journal of Migration and Law*, volumen 14, 2012, pág. 173–198. Sobre estudios de género véase Sapiro, V., *The political uses of symbolic women: An essay in honor of Murray Edelman*, *Political Communication*, volumen 10, número 2, 1993, pág. 141–154. Sobre relaciones internacionales véase Wydra, H., *The power of symbols communism and beyond*, *International Journal of Politics, Culture, and Society*, volumen 25, número 1-3, Diciembre 2011, pág. 49–69, y sobre democracia y manipulación política véase Bennet, L. W., *Constructing publics and their opinions*, *Political Communication*, volumen 10, abril-junio 1993, pág 101–120.

creencias e interpretaciones sobre la realidad política y social.<sup>58</sup> Los primeros funcionan como una indicación sobre los elementos objetivos de un objeto o una circunstancia. Por su parte los segundos sirven para evocar los sentimientos relacionados con una realidad. De acuerdo con él, aunque los símbolos políticos no sirven para cambiar la realidad o resolver los problemas públicos, los eventos políticos pueden servir como símbolos de condensación y como un medio de comunicación para dar *tranquilidad* a la ciudadanía y obtener su *consentimiento*.

En este sentido, la agenda de actividades de los ejecutivos puede servir no sólo para poner a la vista de los ciudadanos símbolos de referencia, sino también de condensación. Es decir, la agenda de los ejecutivos es un instrumento para presentar *beneficios tangibles* de las actividades públicas gubernamentales y para construir *tranquilidad simbólica*. De esta manera, las actividades públicas inciden en la aprobación gubernamental porque contienen: (1) qué productos concretos se están entregando con las actividades públicas, y (2) qué significado tiene éste para las personas en términos de emociones, esperanzas y miedos.

El análisis de las agendas de los ejecutivos no sólo permite conocer qué obtienen los ciudadanos, o la llamada “satisfacción tangible”; sino también la “satisfacción simbólica.” Esto último se refiere a cómo las actividades se vinculan con lo que los ciudadanos quieren, temen, son y sueñan posible (López y Chihu, 2011:106). Esto significa que cada lugar visitado, mensaje, actividad, persona participante, programa, u objeto desplegado durante la realización de las actividades públicas representa un símbolo que podría despertar diferentes significados e interpretaciones emocionales en el espectador a partir de su memoria, miedos, preocupaciones y situación social.

Edelman (1988: 40) identifica diferentes entidades a través de las que se construye el espectáculo político. En primer lugar, delimita al *líder* como un símbolo que puede personificar miedos o esperanzas. El término “líder evoca un tipo ideal” con el que los funcionarios tratan de encajar. Así, los ejecutivos suelen presentarse a sí mismos de manera dramática en los actos públicos como actores audaces, que toman la responsabilidad de manera personal y son capaces de manejar los problemas y las amenazas, se ostentan como

---

<sup>58</sup> Traducción propia.

figuras diferentes, virtuosas y talentosas, que constituyen la esperanza de vencer determinadas situaciones complejas.

El actor o líder gubernamental es un símbolo cuya característica principal es su visibilidad. Como la parte más visible del gobierno, un líder gubernamental personifica y da significado a los diferentes “miedos y esperanzas” de la ciudadanía y puede representar maldad, capacidad, audacia, resultados, expectativa o promesa de futuro, inteligencia, cambio, protección paternal, auto sacrificio, originalidad, coraje, fracaso, innovación, etcétera (Edelman, 1988).

El propio Edelman (1988) precisa que la característica simbólica más evidente de los líderes es que representan las acciones del gobierno, sus antecedentes y sus resultados. Como un actor con significado podría decirse que el ejecutivo y la presentación y entrega de las acciones de gobierno es la manera más usual de manejar los símbolos desde el estado. Una práctica habitual con la que el “líder” evoca significados simbólicos consiste en presentarse pronto frente a alguna contingencia y recorrer las zonas de emergencia.

En segundo lugar, Edelman (1988) explica cómo se construyen enemigos políticos desde los eventos públicos para provocar alguna pasión, miedo o esperanza en las personas. De acuerdo con él, los enemigos simbolizan maldad, inmoralidad, deformación, peligro y sufrimiento, y su propiedad esencial es representar una amenaza sino se contiene con acciones políticas. Un ejemplo de estos enemigos son los problemas públicos como la pobreza o la corrupción, los enemigos del exterior, o ciertos individuos o grupos.

El tercer “dispositivo” que presenta Edelman (1985) sobre el espectáculo político es la construcción de ciertas condiciones sociales como problemas. De acuerdo con este autor, el hecho de que una situación social sea lacerante no significa que se utilice simbólicamente como problema social. La utilización en el espectáculo político de los problemas sociales se refiere a la presentación de una situación social como inadecuada y crónica, a la explotación de las expectativas sobre el futuro, y a la racionalización y justificación de un curso de acción para alcanzar una solución satisfactoria. Además de la entrega de apoyos o la implementación de programas, la promulgación de una ley o las iniciativas de reforma institucional son

formas comunes para otorgar tranquilidad social a partir de la inclusión de un problema público en el espectáculo político desde la agenda de actividades públicas.

Para Edelman (1985), los problemas, líderes y enemigos como mecanismos simbólicos para construir el espectáculo político se complementan mutuamente. Los enemigos pueden ser una parte esencial de un problema o la razón para construir un líder, y el líder puede encarnar la solución o incapacidad para solucionar una situación indeseable o enfrentar a un enemigo. En suma, estas tres entidades simbólicas pueden estar presentes en una sola transacción en el espectáculo político.

Sin embargo, es necesario advertir que la potencia simbólica de las actividades no está en sus características materiales. La capacidad de alentar percepciones o de despertar una respuesta o vinculación emocional no está en el signo u objeto simbólico, sino en el hecho de que éste conecte y/o tenga significado con la vida diaria del espectador y con su contexto o situación material de “privilegio, desventaja, frustración, aspiración, esperanza y miedo” (Edelman, 1988:9). Así, los políticos se posicionarán como puntos de referencia positivos si consiguen a través de sus acciones y lenguaje en sus eventos crear un significado que conecte con las situaciones sociales que la ciudadanía ha vivido, prevé, o sueña (Edelman, 1988). Dicha conexión se puede dar a través de la construcción de crisis, enemigos, líderes y problemas, apariciones públicas, gestos y retórica política.

Además de los esfuerzos de Murray Edelman (1985 y 1988) para identificar las diferentes prácticas de comunicación simbólica, en la literatura no existe una tipología sobre acciones simbólicas. Esta aparente ambigüedad se debe, primero, a que la forma concreta de este tipo de actos depende del público, el *timing*, el contexto y la realidad político-social; y segundo, a que la característica esencial de los actos simbólicos consiste en que pueden tomar muchas formas porque se realizan para transmitir un mensaje más complejo y amplio que el significado mismo de la acción (Sapiro, 1993) (Hart, 1995).<sup>59</sup>

---

<sup>59</sup> Hart (1995) analizó la propuesta de recorte del Staff de la Casa Blanca como una media simbólica y presentó las siguientes conclusiones: (a) la trascendencia de los actos simbólicos depende de que la sustancia o contenido del mismo se realice por completo, (b) los medios en ocasiones entienden el simbolismo como una ausencia de contenido en las propuestas, (c) los complejos detalles de la sustancia de la propuesta pueden opacar el mensaje

Sin embargo, existe literatura esclarecedora y actual sobre simbolismo en política que vale la pena retomar aquí. Hoffman y Howard (2012) estudian las actividades de Barack Obama, Presidente de los Estados Unidos de América. De acuerdo con ellos, a partir de una situación económica incierta y de una sociedad con altas expectativas, el Presidente Obama ha utilizado una comunicación simbólica original y con sustancia para posicionarse como un político apasionado, inteligente, decidido, que llama a la *esperanza* y al *cambio*.<sup>60</sup>

Como un mecanismo para dar tranquilidad a las familias Obama utiliza estrategias retóricas simbólicas; a través de éstas recomienda medidas *urgentes* y *necesarias*, llama a *restaurar* la situación, donde *promete* y *asegura* actuar con responsabilidad; se define como el político responsable consciente y diferente, con un enemigo y objetivo claro, que hará lo necesario para que las familias cumplan su sueños.<sup>61</sup>

---

simbólico, (d) el anuncio de una acción por sí misma, a pesar de su contenido simbólico, puede carecer de la capacidad suficiente para posicionar el mensaje deseado.

<sup>60</sup> Hay también literatura donde se asumen las iniciativas simbólicas como carentes de contenido y sustancia de políticas públicas.

<sup>61</sup> El Presidente Obama “usa imágenes, ejemplos y apela a valores e identidades compartidas por los americanos”. Desde su retórica constantemente hace referencia al sueño americano y busca la empatía de los ciudadanos. En sus discursos como Legislador la fórmula que utilizaba era la siguiente: (1) presentar el estado de las cosas, (2) tomarse crédito por las acciones emprendidas con éxito desde el Congreso para capitalizarlas públicamente, (3) mostrar una solución al problema, y (4) utilizar símbolos para cerrar el argumento, y para conectar y persuadir a las personas. Véase Hoffman, Dona R., and Howard, A. D., Obama in Words and Deeds. Social Science Quarterly, volumen 93, número 5, 2012, pág. 1316–1337. Extracto del discurso de 2009 de Barack Obama sobre el estado de la economía, revisado por Hoffman y Howard (2012: 1321 y 1323): “*I want to speak plainly and candidly about this issue tonight, because every American should know that it directly affects you and your family’s wellbeing. You should also know that the money you’ve deposited in banks across the country is safe, your insurance is secure, you can rely on the continued operation of our financial system. That’s not the source of concern. The concern is that if we do not restart lending in this country, our recovery will be choked off before it even begins. [...] But credit has stopped flowing the way it should. Too many bad loans from the housing crisis have made their way onto the books of too many banks. And with so much debt and so little confidence, these banks are now fearful of lending out any more money to households, to businesses, or even to each other. And when there is no lending, families can’t afford to buy homes or cars, so businesses are forced to make layoffs.*” [...] *But I also know that in a time of crisis, we cannot afford to govern out of anger or yield to the politics of the moment. My job—our job is to solve the problem. Our job is to govern with a sense of responsibility . . . I will not spend a single penny for the purpose of rewarding a single Wall Street executive, but I will do whatever it takes to help the small business that can’t pay its workers or the family that has saved and still can’t get a mortgage.*

*That’s what this is about. It’s not about helping banks; it’s about helping people. It’s not about helping banks; it’s about helping people. Because when credit is available again, that young family can finally buy a new home. And then some company will hire workers to build it. And then those workers will have money to spend. And if they can get a loan too, maybe they’ll finally buy that car or open their own business. Investors will return to the market, and American families will see their retirement secured once more. Slowly but surely, confidence will return and our economy will recover... So I ask this Congress to join me in doing whatever proves necessary, because we cannot consign our Nation to an open-ended recession. And to ensure that a crisis of this magnitude never happens again, I ask Congress to move quickly on legislation that will finally*

Una práctica común es la utilización de “individuos simbólicos” en los eventos públicos. Ronald Reagan en 1982 inició con los ejercicios de incluir en sus eventos públicos a los llamados “héroes americanos, héroes anónimos, o héroes de todos los días” porque representaban los valores que se buscaban subrayar. George H. W. Bush continuó con esta medida simbólica, pero sin involucrar a ciudadanos comunes, sino a “personajes claves”. Clinton por su parte presentaba a invitados para demostrar a algún programa público como exitoso o para concientizar sobre la importancia de no recortarlo. Sin embargo, Barack Obama reinventó cualitativamente el manejo de estos símbolos porque, además de valerse de las medidas empleadas por dichos presidentes, utiliza ejemplos históricos o entidades colectivas siempre conectados con los valores del sueño americano y con algún componente gubernamental concreto como una política u obra pública (Hoffman y Howard, 2012:1329),<sup>62</sup>

Otros ejercicios simbólicos recientes del Presidente Obama han sido los de acercamiento con la comunidad hispana que vive en los Estados Unidos. Si bien el ejercicio simbólico más tradicional para acercarse y dar tranquilidad a esta comunidad había sido la celebración de la Batalla de Puebla en la Casa Blanca, el Presidente Barak Obama se ha dejado entrevistar y ha emitido spots en español, y ha bailado o compartido con artistas latinos migrantes en eventos de la Casa Blanca.<sup>63</sup>

Los momentos de crisis o de contingencia son también una oportunidad importante para realizar actos políticos con ejercicios simbólicos. Gary L. Gregg (2003) identificó la capacidad del Presidente George W. Bush para posicionarse como el líder moral, educacional, espiritual, y militar de la nación a través de acciones simbólicas, que de manera significativa incrementaron sus niveles de aprobación. Lo primero que hizo Bush fue presentarse como un líder seguro y decidido a superar las dolorosas heridas del 11 de septiembre de 2001. De esta manera, Bush pronto aterrizó en la Casa Blanca y caminó de

---

*reform our outdated regulatory system... It is time to put in place tough, new, commonsense rules of the road so that our financial market rewards drive and innovation, and punishes shortcuts and abuse”.*

<sup>63</sup> Ver:

<http://www.whitehouse.gov/blog/Fiesta-Latina-In-Pictures/>

<http://www.whitehouse.gov/photos-and-video/video/2014/05/05/cinco-de-mayo-white-house>

<http://www.whitehouse.gov/blog/2010/05/05/cinco-de-mayo-a-call-comprehensive-immigration-reform>

manera decidida por el jardín hacia la casa, simbolizando en sí mismo a un líder de pie, seguro, y a cargo, capaz de transmitir la tranquilidad de que se tomarían las medidas necesarias (Gregg, 2003)

Además de personificar a un presidente responsable y a cargo, Bush visitó la zona de los escombros de las torres del *World Trade Center* y se mostró públicamente como un líder empático que compartía las emociones de luto, enojo, frustración, y venganza de los ciudadanos. Ahí, al mismo tiempo que abrazaba a un bombero, Bush tomó un altavoz y declaró “*I can hear you. The rest of the world hears you. And the people who knocked down these buildings will hear all of us son*” (Gregg, 2003:145).

Bush también precisó en un acto público al enemigo de manera tangible y simbólica. Advirtió que el enemigo no eran los musulmanes, ni los árabes, sino una red de terroristas encabezados por Osama Bin Laden, y por aquellos gobiernos que están de acuerdo con sus actividades radicales. No obstante, para atender de manera simbólica las preocupaciones y el miedo a la intolerancia de la comunidad musulmana, Bush visitó el centro islámico más grande de Washington y, sin sus zapatos puestos, declaró “la cara del terror no es está en la fe verdadera del islam [...] el islam es paz, los terroristas no representan la paz, ellos representan maldad y guerra (Gregg, 2003:145).

Enseguida el Presidente Bush declaró el 14 de septiembre el *National Day of Prayer and Remembrance* y en la Catedral Nacional de Washington D.C. participó en una celebración religiosa donde estuvo acompañado por su esposa Laura, su padre George W. B., Bill Clinton y su esposa Hillary, y por elementos con uniformes de gala que portaban banderas de los diferentes cuerpos militares de los Estados Unidos de América. En esta ceremonia Bush emitió visiblemente conmovido un mensaje en el que mencionó a dios doces veces y prometió “eliminar el reino del mal”, con un tono que oscilaba entre los sentimientos de pena y determinación. Finalmente, el 7 de octubre de 2011 el presidente Bush declaró la guerra a Afganistán y cuatro días después anunció el *America’s Fund for Afghan Children* en el que se involucró su esposa Laura. Con esta medida se transmitía un mensaje simbólico de preocupación sobre la gente inocente de Afganistán (Gregg, 2013).

En resumen, a partir de la organización de eventos públicos con base en los resultados de gobierno, las coyunturas, los asuntos calendáricos y las relaciones institucionales, la agenda puede servir para presentar estratégicamente eventos públicos que transmitan un mensaje mucho más amplio capaz de evocar significados y sentimientos en las personas a partir de su situación social, independientemente del significado de la acción misma.

## X. IMPLICACIONES OBSERVABLES QUE SE ESPERAN ADVERTIR A TRAVÉS DE ESTE ESTUDIO

Como se mencionó en la introducción, el objetivo central de esta investigación es proponer un método para analizar las agendas de actividades de los gobernadores y para comprender cómo ésta se relaciona con sus niveles de aprobación. En este sentido, se propone un marco interpretativo que agrupa los eventos de agenda en cuatro categorías: contingentes, institucionales, calendáricos, y de resultados.

En este estudio se propone una noción de la agenda de actividades como instrumento para organizar racionalmente el ejercicio público del poder político en un tiempo determinado, con el propósito de incrementar la visibilidad y la aprobación de los gobernadores. Sin embargo, este marco interpretativo es relevante no sólo por su originalidad o para determinar si hay relación entre visibilidad y aprobación, sino porque permitirá entender qué factores específicos o componentes de la agenda podrían estar vinculados con la mejora de los niveles de aceptación gubernamental.

Estos cuatro repertorios en los que se agrupan las actividades de agenda son ejes para la construcción e interpretación de las hipótesis que se proponen a continuación.

### 1) CONTEXTO INSTITUCIONAL

En esta investigación se argumenta que los ejecutivos locales participan en actividades públicas como parte de sus roles, identidades y necesidades institucionales. Es decir, se apunta que los gobernadores: (1) incluyen eventos en su agenda como parte de sus obligaciones jurisdiccionales y administrativas; (2) participan en actos de representación, sobre todo en acontecimientos institucionalmente relevantes, y (3) que ante un entorno político más plural y competitivo atienden las invitaciones para asistir a eventos con la finalidad de mantener o cultivar buenas relaciones y lealtades institucionales con actores cada vez más variados y estratégicos.

Estas actividades son una obligación dada por el andamiaje institucional en el cual los gobernadores ejercen su poder político, por tanto se espera que este tipo de actividades está presente de manera constante en la agenda de todos los gobernadores y que consume la

mayor parte de su tiempo sin importar las características políticas o sociales de la entidad. Por añadidura, se esperaría también que estas actividades, al incluir las reuniones de trabajo, los actos solemnes y/o protocolarios, así como los eventos exógenos de carácter meramente formal no deberían tener un efecto positivo en los niveles de aprobación gubernamental.

## 2) RESULTADOS DE POLÍTICA PÚBLICA

Los ejecutivos locales tienen a su disposición una serie de herramientas institucionales y presupuestales que les permiten llevar a cabo sus planes de gobierno. El resultado de estos planes se traduce en iniciativas, programas y obras de infraestructura. Al respecto, se afirma que las actividades de políticas públicas son el insumo más maleable para la construcción de apariciones públicas estratégicas de los gobernadores por tres razones. Primero, se aprovecha cualquier manifestación y etapa de una obra o programa público para organizar un evento de agenda, desde el anuncio hasta la entrega, independientemente de su contenido sustantivo y de su impacto en los problemas públicos. En segundo lugar, porque permiten expresar finalidades y preferencias sobre una situación social e impactar en un ámbito o grupo social determinado *ex ante* por la autoridad. Finalmente, porque es en este repertorio de apariciones donde los gobernadores pueden tener un comportamiento más estratégico al poder hacer *targeting* o focalización con mayor libertad. A diferencia de los demás repertorios de agenda -calendárico, institucional, y contingente- en los eventos de política pública los gobernadores pueden decidir cuándo, dónde, con quién y por qué aparecer públicamente.

En consecuencia, se esperaría que los Ejecutivos locales tuvieran un repertorio de resultados de política pública como un elemento necesario y predominante en su agenda de actividades. También se esperaría que los gobernadores con mejores niveles de aprobación tuvieran en sus agendas públicas más eventos de resultados, porque se trata de un elemento atribuible y directamente relacionado con su imagen y prestigio personal.

Asimismo, si bien las iniciativas de gobierno constituyen una de las prerrogativas formales más importantes de los Ejecutivos locales, su éxito depende en gran medida de los contrapesos o condiciones políticas que se encuentren a su paso. Una iniciativa de gobierno bien puede ser una propuesta de ley o un nuevo plan para resolver algún problema de relevancia social. Éstas requieren, de acuerdo a la configuración republicana del sistema

federal mexicano, del diálogo entre el Ejecutivo, el Legislativo y frecuentemente, el Poder Judicial. En consecuencia, se esperaría que éstas no ocuparan un espacio preponderante en la agenda de actividades, sino una fracción reservada a momentos favorables. Sobre las obras de infraestructura y los programas públicos se espera encontrar un equilibrio, pero por la dinámica de gestión de recursos y sus lógicas de construcción se espera que los eventos de obra pública varíen más que los programas a partir de los ciclos gubernamentales burocráticos y de presupuesto.

### 3) CALENDÁRICOS

Una característica central de los eventos de la agenda es que estos se materializan en un momento temporal determinado. Esto supone que cada evento tiene una duración, que el gobernador sólo puede realizar un acto público a la vez, y que después de cada aparición se puede realizar otra. En este sentido, se argumenta que los gobernadores realizan el proceso de selección y producción de las acciones públicas de la agenda con base en consideraciones temporales.

Por lo tanto se espera encontrar evidencia de que la agenda se organiza a partir de variables temporales o calendáricas porque éstas sirven como restricciones o puntos de referencia para eliminar la incertidumbre en el proceso de selección de los gobernadores de dos maneras: primero, porque delimitan el *deadline*, es decir, cuándo es posible materializar una actividad de agenda; y segundo, porque orientan sobre cuándo es el mejor momento para hacerlo.

Es decir, hay diferentes escalas sociales que permiten identificar las ventanas de oportunidad o restringen la producción de eventos. De esta manera se espera encontrar evidencia de que se organizan eventos de agenda con base en: (1) los días cívicos o conmemorativos, y (2) en las dinámicas calendáricas que forman parte de la vida social. Asimismo, se propone que los gobernadores pasan por circunstancias temporales que acotan o facilitan su producción de eventos de agenda como: (1) ciclos presupuestales, (2) periodos electorales, (3) etapas del mandato.

De manera más específica, con este análisis se espera observar que los gobernadores modifican el contenido de su agenda cuando está en curso un proceso electoral. También se

vaticina que producto de las curvas de aprendizaje, y de los ciclos presupuestales y burocráticos la producción de obras y programas públicos cambia con respecto al mes del año y el año de mandato.

Finalmente, se esperaría que los gobernadores con mejores niveles de aprobación tuvieran en sus agendas públicas eventos principalmente relacionados sobre los ciclos de vida por los que pasan las personas y no sólo con aquellos de carácter cívico conmemorativo.

#### 4) CONTINGENCIAS

Los gobernadores enfrentan durante su gestión acontecimientos inesperados. Al respecto, se afirma que en sus agendas contienen apariciones públicas que funcionan como respuesta frente a sucesos contingentes, es decir, que no son predecibles y que son producidos por variables que en el mejor escenario se pueden determinar, pero que también son inciertas e impredecibles.

Asimismo, se argumenta que es posible exista una relación entre los eventos de respuesta a una contingencia contenidos en la agenda y los niveles de aprobación. Esto porque las contingencias cambian las nociones sobre lo que es importante para las personas y los gobernadores se ven obligados a responder frente a estas. Es importante mencionar que la mayoría de las contingencias que enfrentan los políticos tienen consecuencias catastróficas y se originan por fuerzas exógenas. Sin embargo, si bien se esperaría encontrar que una mayor cantidad de eventos de respuesta a este tipo de eventualidades se relacione negativamente con los niveles de aprobación gubernamental, generalmente esto es difícilmente verificable porque este tipo de eventos se caracterizan por ser infrecuentes, inusuales e inesperados. Sólo se esperaría que las contingencias de carácter político como los escándalos, aunque no son frecuentes, podrían perjudicar la aprobación de los gobernadores.

## XI. METODOLOGÍA

Para comprender cómo se construye la agenda de actividades y su relación con los niveles de aprobación en este apartado se describe la recopilación de las agendas de actividades, y como se operacionalizaron las variables centrales de esta investigación. En este sentido, en la sección primera precisa cuántas y cómo se obtuvieron las agendas de las entidades federativas. Posteriormente, se especifica la propuesta metodológica de este estudio que conjuga el planteamiento de la *Policy Agendas Project* para el estudio de los temas con una tipología propia para la medición de los eventos de agenda a partir de los cuatro repertorios propuestos: resultados, instituciones, contingencias y calendarios.

### 1) LAS AGENDAS DE LOS EJECUTIVOS LOCALES

El principal insumo para la investigación es la agenda de actividades de los Ejecutivos locales, se busca estudiar no sólo sus eventos públicos, sino también sus reuniones públicas y los temas tratados en cada actividad. Por esta razón, se recolectaron las agendas de actividades de los Ejecutivos locales en el año 2012 y 2013.

Las leyes de transparencia de los estados mexicanos contienen apartados que obligan a las administraciones a guardar un registro de las actividades públicas de los Ejecutivos locales y la gran mayoría se encuentran disponibles públicamente. De esta manera fue posible hacer un muestreo de dichas actividades del primero de enero de 2012 al 31 de diciembre de 2013. Es decir, se hizo una muestra de dos años para todos los estados. Dicha división tuvo dos propósitos: contemplar distintos momentos de las administraciones y la diversidad de partidos.

El primero es el de capturar distintos momentos de la administración. En México, los mandatos de los gobernadores locales se encuentran suscritos a los calendarios electorales de cada entidad federativa. Pese a la voluntad por reformar el Artículo 16 de la CPEUM, aún no se han homologado todos los calendarios en los estados. Esta situación permite capturar en el mismo periodo de tiempo Ejecutivos locales que apenas inician su mandato, como Aristóteles Sandoval en Jalisco o Graco Ramírez en Morelos; o aquellos que están en medio de su periodo, como Carlos Lozano de la Torre en Aguascalientes; así como los que se

encuentran en los últimos años de su administración, como José Guadalupe Osuna Millán en Baja California. En la *Tabla 1* se presentan las fechas y mandatos de los Ejecutivos locales tomados para la muestra, el momento de su investidura y su partido político<sup>64</sup>.

En segundo lugar, esta muestra de dos años permite tomar una muestra variada de partidos. Si bien el PRI tiene una ventaja considerable en cuanto a la extracción de los Ejecutivos locales, es posible comparar estados cuyo gobernador no pertenece a dicho instituto político. Tal es el caso del Distrito Federal, gobernado por políticos del Partido de la Revolución Democrática desde 1997, año en que Cuauhtémoc Cárdenas se convirtió en el Primer Jefe de Gobierno del Distrito Federal, y de Miguel Márquez, de extracción panista, en el Estado de Guanajuato. Además, existen gobiernos locales emanados de la coalición electoral del PAN y el PRD: Gabino Cué Monteagudo en Oaxaca<sup>65</sup>, o Rafael Moreno en Puebla.

Sin embargo, no fue posible tener acceso a todas las agendas. El primer proceso de recolección se dio con el envío de solicitudes información a los organismos de transparencia de los despachos del Ejecutivo, las oficinas de la gubernatura, las secretarías generales o las diversas oficinas encargadas de la comunicación social. En algunos casos se argumentó que la información contenida en las agendas ponía en riesgo la seguridad del Poder Ejecutivo, en otros no existía dicha información y en algunos fue enviado un resumen con la estadística descriptiva cuya utilidad es limitada para fines del presente trabajo<sup>66</sup>. Con el propósito de ampliar la muestra, se visitaron los portales de internet de las secretarías particulares, despachos de gobernadores y oficinas de comunicación social<sup>67</sup>.

---

<sup>64</sup> Conviene decir que por los calendarios electorales y por las fechas de las tomas de posesión, las agendas del Distrito Federal, Jalisco y de Baja California tienen elementos de los gobernadores salientes y entrantes. Baja California por ejemplo hay eventos de Francisco Vega y de José Osuna.

<sup>65</sup> Aunque la coalición en Oaxaca tenía como principales miembros al PRD y al PAN, también estaba conformada por el Partido del Trabajo y el Partido Movimiento Ciudadano. Cué es identificado como miembro de este último.

<sup>66</sup> Tal es el caso de Sinaloa, Colima y Tlaxcala. El análisis hecho por la fuente fue tomado en cuenta para algunos de los análisis, pero en su mayor parte fueron desechados.

<sup>67</sup> En casos como Coahuila o Nayarit esa información fue disponible gracias a las notas de prensa ante la negativa de la información o la inutilidad del material recolectado.

Finalmente, se obtuvieron 25 agendas con diferentes formatos. Unas por ejemplo resaltan las actividades en cuanto tales, otras hacen énfasis en los asistentes a las reuniones. En el caso de las agendas obtenidas por la captura de las salas de prensa de las oficinas de comunicación social, se hizo un ejercicio de codificación al limpiar la nota de prensa y obtener los más relevante de los eventos (estos casos fueron Coahuila y Nayarit). Las agendas fueron homogeneizadas y codificadas con base en una novedosa tipología para eventos y, posteriormente, con las categorías del *Comparative Agendas Project* adaptadas al caso mexicano. Así, se obtuvo una base de datos de más de 18 mil observaciones, con 22 agendas estatales completas y homogéneas. A continuación se presentan las categorías utilizadas para procesar la información.

**Tabla 1 - Gobernadores en el año 2012**

<b>Estado</b>	<b>Gobernador</b>	<b>Periodo</b>	<b>Etapa</b>	<b>Partido</b>
<b>Aguascalientes</b>	Carlos Lozano de la Torre	2010-2016	Intermedia	PRI
<b>Baja California</b>	Francisco Arturo Vega de Lamadrid	2013-2019	Inicial	PAN/PRD
<b>Baja California</b>	José Guadalupe Osuna Millán	2007-2013	Final	PAN
<b>Baja California Sur</b>	Marcos Alberto Covarrubias Villaseñor	2011-2015	Final	PAN
<b>Campeche</b>	Fernando Eutimio Ortega Bernés	2009-2015	Final	PRI
<b>Chiapas</b>	Manuel Velasco Coello	2012-2018	Inicial	PRI
<b>Chihuahua</b>	César Duarte Jáquez	2010-2016	Intermedia	PRI
<b>Distrito Federal</b>	Marcelo Ebrard Casaubón	2006-2012	Final	PRD
<b>Distrito Federal</b>	Miguel Ángel Mancera	2012-2018	Inicial	PRD
<b>Durango</b>	Jorge Herrera Caldera	2010-2016	Intermedia	PRI
<b>Guanajuato</b>	Miguel Márquez	2012-2018	Inicial	PAN

<b>Guerrero</b>	Ángel Heladio Aguirre	2011-2015	Final	PRD
<b>Hidalgo</b>	José Francisco Olvera	2011-2016	Intermedia	PRI
<b>Jalisco</b>	Jorge Aristóteles Sandoval Díaz	2012-2018	Inicial	PRI
<b>Estado de México</b>	Eruviel Ávila Villegas	2011-2017	Intermedia	PRI
<b>Michoacán</b>	Salvador Jara Guerrero	2014-2015	Final	PRI
<b>Morelos</b>	Graco Luis Ramírez Garrido Abreu	2012-2018	Inicial	PRD /PAN
<b>Nayarit</b>	Roberto Sandoval Castañeda	2011-2017	Intermedia	PRI
<b>Nuevo León</b>	Rodrigo Medina de la Cruz	2009-2015	Final	PRI
<b>Oaxaca</b>	Gabino Cué Monteagudo	2010-2016	Intermedia	MC/PAN
<b>Puebla</b>	Rafael Moreno Valle Rosas	2011-2017	Intermedia	PRI
<b>Querétaro</b>	José E. Calzada Rovirosa	2009-2015	Final	PRI
<b>Quintana Roo</b>	Roberto Borge Ángulo	2011-2016	Intermedia	PRI
<b>San Luis Potosí</b>	Fernando Toranzo Fernández	2009-2015	Final	PRI
<b>Sinaloa</b>	Mario López Valdez	2011-2016	Intermedia	PAN/PRD
<b>Sonora</b>	Guillermo Padrés Elías	2009-2015	Final	PAN
<b>Tabasco</b>	Arturo Núñez Jiménez	2013-2018	Inicial	PRD
<b>Tamaulipas</b>	Egidio Torre Cantú	2011-2016	Intermedia	PRI
<b>Tlaxcala</b>	Mariano González Zarur	2011-2016	Intermedia	PRI
<b>Veracruz</b>	Javier Duarte Ochoa	2010-2016	Intermedia	PRI
<b>Yucatán</b>	Rolando Zapata Bello	2012-2018	Inicial	PRI
<b>Zacatecas</b>	Miguel Alonso Reyes	2010-2016	Intermedia	PRI

## 2) PROPUESTA METODOLÓGICA

En este estudio se presenta una propuesta metodológica para construir una tipología que capture no sólo las apariciones de los Ejecutivos, sino el objetivo de éstas apariciones y su utilidad como elementos estratégicos de la gestión. Por una parte, se creó una tipología nueva de tipos de eventos con base en, primero, las herramientas transversales comunes a cualquier tipo de evento y, segundo, a la naturaleza del evento con respecto a sus objetivos y sus procedimientos específicos. Así, los eventos de las agendas de los ejecutivos locales se codifican con base en el tipo de herramienta usada: conferencia y anuncios, discursos mayores, discursos menores y entrevistas.

Ha habido diversos intentos en la literatura para codificar y entender los eventos de la agenda de los Ejecutivos como sujetos de estudio. En el Cuadro 1 se muestra algunas de las principales tipologías usadas en la literatura. Sin embargo, destaca que la mayoría de los estudios se concentran en relacionar las apariciones públicas con la aprobación gubernamental, pero sólo miden los eventos a partir de la cantidad de apariciones, por el tipo de discurso (mayor-menor), o si se trata de gira al extranjero, en el interior del país o si es un anuncio en la ciudad sede del poder ejecutivo.

Por ejemplo, Hager y Sullivan (1994) tratan de explicar la creación de la agenda de eventos públicos del Ejecutivo estadounidense: la centrada en el presidente (personal) y la centrada en la presidencia (institucional) (Rockman 1986; Hecló 1977; Cohen y Krause 1997). Esta distinción es útil puesto que permitirá hacer una operacionalización de los eventos de una agenda. A partir de esta distinción, los autores elaboran una tipología de tipo de Ejecutivos con base en dichas características. Las explicaciones centradas en el presidente son subdivididas en tres caracterizaciones no excluyentes: En primer lugar, la definición individual del presidente y de su agenda como resultado de sus preferencias personales; el segundo, se basa en las dicotomías enunciadas por Barber (1992) de los ejes positivo – negativo, que describen la percepción de sí mismos, y abierto – cerrado, que describen como conceptualizan su papel; finalmente, el presidente plebiscitario, basado en los estudios de Kernell (1986), enfatiza las expectativas que tiene el público con respecto a distintos tipos de funcionario, este enfoque diferencia entre *insiders*, con un carrera en Washington, y *outsiders*, provenientes de otros contextos.

Existe en la literatura un campo de estudio similar en cuanto a la preocupación por entender las causas y efectos de las actividades públicas de agentes con poder político. Una tradición que confluye con esta definición es la de los estudios que buscan identificar las causas de la variabilidad de la popularidad de la gestión con base en las actividades que propone el despacho del Ejecutivo nacional o los Ejecutivos locales (Brace y Hinckley, 1991, 1992; Crew *et al.*, 2002). De esta manera, es posible argumentar que los eventos importan en la percepción que se tiene de la gestión. Para Brace y Hinckley (1991), el Ejecutivo, refiriéndose a la figura del Presidente de los Estados Unidos, representa cuatro cosas: primero, un símbolo para la nación; segundo, un escaparate para mostrar el modo de sentir de las personas con respecto a su país; tercero, una ayuda cognitiva que permite a un individuo simbolizar la complejidad de gobierno, y, finalmente, una manera de participación indirecta en la que las personas pueden identificarse con el presidente y sentirse parte de los eventos que ocurren alrededor de éste.

Las explicaciones fundamentadas en el papel que desempeña la presidencia como *cargo* se dividen también en tres grupos: en primer lugar, se consideran las limitaciones materiales y formales del cargo, es decir, el trabajo de oficina necesario para mantener la administración del estado; en segundo, las capacidades de negociación en las que las actividades públicas se usan para obtener más apoyo en decisiones importantes; finalmente, el *periodo* en el cual se encuentra el presidente. Una vez establecida una tipología de las aproximaciones posibles, los autores categorizan los tipos de eventos que podrían resultar de la toma de determinadas estrategias. Asimismo, Hager y Sullivan (1994) identifican cinco tipos de eventos: en primer lugar, *discursos mayores*, televisados en tiempos de alta audiencia; en segundo, los *discursos menores*, dados después de un evento, conferencias, declaraciones en alguna convención o gira; en tercero, *conferencias de prensa*, en cuarto, *apariciones como jefe de gobierno*, y finalmente, sus *apariciones en funciones partidistas*. Dicha operacionalización resulta relevante para los fines de este estudio, puesto que permite establecer una clasificación de los eventos con respecto a su función e impacto.

Con base en la definición conceptual propuesta en la primera sección del presente trabajo, se creó una tipología de eventos que conecta con el modelo de agenda propuesto.

La tipología de eventos usada en este estudio se basa en la utilidad de los eventos para la proyección de temas o la respuesta a ellos. Esta distinción permite identificar aquellos eventos destinados a construir una agenda estratégica de resultados de aquellos destinados a responder ante los eventos contingentes o institucionales.

## HERRAMIENTAS DE COMUNICACIÓN

Existen herramientas disponibles para diversos tipos de eventos. Por su naturaleza, los discursos mayores y menores, siguiendo la tipología de Hager y Sullivan (1994) y de Kernell (2007) pueden ser usados en muchas ocasiones. La distinción de tipos tiene su base en los objetivos que se plantean como método de comunicación, por esta razón, las conferencias de prensa, anuncios y discursos se toman en cuenta no como parte de un tipo específico de evento, sino como una herramienta funcional que atraviesa todas las apariciones públicas sean contingentes, institucionales, calendáricas o de política pública.

En este sentido se identificaron por evento si se utilizó alguna de las siguientes herramientas de comunicación:

- *Conferencias de prensa y anuncios:* Para Eshbaugh-Soha (2003) las conferencias de prensa son uno de los vehículos más importantes por el que los presidentes se comunican con el público y con los medios. Su característica esencial es que congrega a los medios de comunicación sobre un tema específico. Por su naturaleza, puede ser un anuncio o un pronunciamiento. Este tipo de eventos son quizás las más claras expresiones de la proyección de agenda. En éstos, el Ejecutivo, haciendo uso de sus facultades políticas y simbólicas ofrece mensajes sobre sus decisiones o sobre sus opiniones.
- *Discursos mayores:* Son aquellos discursos que por su importancia son de carácter especial y ameritan ser transmitidos en medios masivos de comunicación.
- *Discursos menores:* Son aquellos discursos que el Ejecutivo local da ante un posible encuentro con los medios después de algún evento más importante.
- *Entrevistas:* El Ejecutivo local frecuentemente se presenta en programas de televisión y radio, o publicado en la prensa escrita. Lo anterior con el propósito de hablar de

temas particulares. Las entrevistas permiten en muchas ocasiones al Ejecutivo local prever y tener dominio de los temas.

Tabla 2 - Estudios comparados sobre actividades

Brace y Hinckley (1991)	Hager y Sullivan (1994)	Crew et al., (2002)	Birkland (1998)	Kernell (2007)
<p>Los autores proponen un modelo general para analizar la Aprobación del Ejecutivo, a través del Tiempo, Circunstancias y Administración.</p> <p><b>ACTIVIDADES:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>° Discursos dirigidos a la nación</li> <li>° Reuniones con líderes internacionales</li> <li>° Viajes diplomáticos al extranjero</li> <li>° Cumbres/Congresos</li> </ul>	<p>Los autores explican el modelo president-centered y el modelo presidency-centered</p> <p><b>ACTIVIDADES:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>° Discursos Mayores</li> <li>° Discursos Menores</li> <li>° Apariciones como representante de partido</li> </ul>	<p>Los autores analizan un modelo sobre la <b>aprobación</b> de los ejecutivos locales, con series de tiempo en tres estados (Connecticut, Nueva York y California), tomando en cuenta las siguientes variables:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>° Aprobación gubernamental rezagada</li> <li>° Desempleo estatal</li> <li>° Desempleo nacional</li> <li>° Ejecutivo local/Ejecutivo nacional compartiendo partidismo</li> <li>° Ejecutivo local/Ejecutivo nacional compartiendo partidismo* Aprobación Ejecutivo nacional</li> </ul>	<p>El autor menciona sobre la influencia que tienen los <b>eventos inesperados</b> (causan daños inmediatamente, y son problemas de alto nivel, los cuales son atendidos por el gobierno o alguna institución gubernamental) en la agenda=atención repentina, y que éstos pueden ser un precursor en el cambio de políticas y en el cambio en los dominantes temas de agenda.</p>	<p>El autor menciona sobre la importancia del ejecutivo de dirigirse al público en eventos <b>simbólicos</b>, como:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>° Accidentes Industriales</li> <li>° Actos públicos controversiales</li> <li>° Temblores</li> <li>° Emergencias/ crisis</li> <li>° Anuncio de una crisis inesperada nacional/estatal</li> </ul> <p>Además menciona sobre <b>actividades</b> como:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>° Major Adresses</li> <li>° Minor Adresses</li> <li>° Viajes</li> <li>° Apariciones</li> </ul>

		<ul style="list-style-type: none"> <li>° Ejecutivo local/Ejecutivo nacional</li> <li>compartiendo partidismo</li> <li>*Desempleo en la nación</li> <li>° Controversia</li> <li>° Divisivo</li> <li>° Economía</li> <li>° Ambiente</li> <li>° Políticas nuevas</li> <li>° Protestas</li> <li>° Escándalos</li> <li>° Éxitos</li> <li>° Viajes</li> </ul>		<p>Por último, también menciona sobre <b>popularidad</b> basada en:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>° Escándalos</li> <li>° Apoyo a personajes públicos o privados (dependiendo del personaje qué es)</li> </ul>
--	--	---	--	---

#### TIPOS DE EVENTO POR FUENTE

*RESULTADOS DE GOBIERNO:* estos eventos tienen el propósito de promover determinados temas y posicionarlos en los medios o en los lugares en que se llevan a cabo. La entrega de resultados conlleva una serie de procesos, desde su anuncio, hasta su puesta en marcha. Dichos procesos ofrecen una oportunidad de crear un evento que recuerde a la ciudadanía los resultados de gobierno o que promuevan un tema en particular. La entrega de resultados se dividió en dos grandes tipos de presentación: obras y programas.

La diferencia entre las primeras y los segundos es la presencia física. La entrega de obras es un vestigio físico y concreto de una inversión monetaria pública, mientras que un programa se puede traducir en una mayor variedad de formas, desde un crédito hasta la entrega de despensas. De tal forma, esta tipología propone una distinción de eventos que reacciona también al momento en que se promociona o presenta una obra o programa.

- *Obra:* Eventos relacionados con la construcción y funcionamiento de infraestructura: edificios, complejos deportivos, unidades médicas, carreteras y caminos, escuelas; además de las obras de rehabilitación o supervisión.

*Licitación e instalación de comités de obras:* Los anuncios de licitación e instalación de comités de obras constituyen un paso previo para el inicio de una construcción. A través de estas se pueden anunciar proyectos incipientes y mostrar una imagen de transparencia al informar de todos los pasos.

*Primera piedra, arranque de obras:* Son eventos en los que el Ejecutivo local asiste al lugar en donde se construirá la obra y pone la primera piedra o anuncia el arranque de la misma.

*Inauguración o Entrega:* El Ejecutivo presenta resultados a través de la muestra, rehabilitación o entrega de obra terminada o inaugura al término de la obra realizada tomando en cuenta que el énfasis de la entrega no se encuentra sólo en las instalaciones, sino en la puesta en marcha de infraestructura de diversos tipos.

*Supervisión o recorrido:* El Ejecutivo local visita y supervisa los avances de la obra. Este es un evento versátil en el tiempo, puesto que puede servir para reforzar la idea de entrega de resultados.

*Obra federal:* Existen obras anunciadas desde la Federación, comúnmente de mayor envergadura y presupuesto, que tienen proceso de implementación local. En este sentido, el Ejecutivo local es un transmisor de la agenda federal y un negociador de los proyectos derivados de la inversión en dicho nivel.

- *Programas:* El Ejecutivo local participa en programas e implementación de políticas públicas diseñadas para atender temas específicos.

*Arranque o Presentación:* El Ejecutivo local se presenta para el comienzo de la ejecución de un programa específico y realiza actividades como la primera entrega de apoyos o gira instrucciones a los encargados para iniciar el programa.

*Supervisión de la entrega o distribución de materiales:* Una vez que ha arrancado el programa, el Ejecutivo local decide incorporarse a su implementación y participar en la entrega en lugares estratégicos o en momentos específicos.

*Programa federal:* Existen programas anunciados desde la Federación que tienen proceso de implementación local. Al igual que las obras federales, el Ejecutivo local es un transmisor de la agenda federal y un negociador de los proyectos derivados de la inversión en dicho nivel.

- *Iniciativas de gobierno:* Son eventos relacionados con la función legislativa y ejecutiva del Gobernador o Gobernadora. Se trata de eventos que funcionan como mecanismos de negociación y de simbolismo político, además de determinar la relación del Poder Ejecutivo con los otros poderes y órdenes de gobierno.

*Presentación de iniciativas de ley ante el Congreso Local:* El Ejecutivo local presenta temas de su agenda legislativa en espera de apoyo del Congreso Local. En este tipo de eventos es fundamental considerar la configuración partidista del parlamento estatal.

*Veto de decisiones legislativas:* El Ejecutivo puede vetar iniciativas ya votadas en el Congreso. Las leyes al respecto varían de estado en estado, pero este tipo de eventos develan la agenda legislativa del Ejecutivo local.

*Presentación de controversias constitucionales ante la Suprema Corte de Justicia (SCJN):* La SCJN define la controversia constitucional como un juicio que se promueve en única instancia ante ésta cuando se suscitan conflictos entre poderes o mbitos de gobierno. Con este instrumento se impugna si alguno de ellos afecta a otro en su esfera de competencias. Los Ejecutivos locales toman esta causa y la promueven en el escenario público contra otros estados, municipios o con la Federación.

#### *APARICIONES INSTITUCIONALES*

*Informes de gobierno:* Año con año los Ejecutivos locales están obligados a presentar el estado de las cuentas públicas, los proyectos, los programas, las obras, entre otros.

*Reuniones:* Las reuniones de trabajo son uno de los eventos más usados en el día a día de la agenda de los Ejecutivos. En este caso, se toman en cuenta las reuniones públicas y privadas que tienen como objetivo tratar un tema en específico y que comúnmente se llevan a cabo en foros abiertos o con posibilidad de transmisión en medios.

*Reuniones con funcionarios o personalidades extranjeras:* El Ejecutivo local buscará la proyección de la agenda local en el plano internacional con las reuniones de trabajo con personal diplomático, o buscará esquemas de inversión con personas del ámbito empresarial global.

*Reuniones con el Presidente de la República:* El Ejecutivo local buscará la proyección de la agenda local en el plano nacional con la aparición en conjunto con el Presidente de la República. Este tipo de reuniones se ven afectadas por la extracción partidista de ambos personajes.

*Reuniones con funcionarios del Gobierno Federal:* El Ejecutivo local puede reunirse con funcionarios del gabinete presidencial para tratar temas específicos en los que dependencias federales, y sus delegaciones locales, se vean involucradas.

*Reuniones con otros Ejecutivos locales:* El Ejecutivo local se reúne con sus pares para buscar esquemas de trabajo conjunto con otros miembros de la región, sobre temas específicos o por instituciones nacionales como la CONAGO. Es importante tomar en cuenta la extracción partidista de los Ejecutivos.

*Reuniones con otros funcionarios del gobierno local:* El Ejecutivo local en ocasiones puede anunciar la reunión con su gabinete sobre un tema en específico o con funcionarios de otros ámbitos en el gobierno local.

*Reuniones intergubernamentales locales:* Reuniones con los poderes al interior de los estados: los tribunales supremos de justicia y los congresos locales.

*Reuniones con presidentes municipales:* Reuniones con las y los primeros ediles para llegar a acuerdos y negociar implementación de programas o construcción de obras.

*Reuniones con sectores sociales:* Reuniones con diversos sectores sociales para atender sus demandas y llegar a acuerdos.

- *Sindicatos*
- *Agricultores y Pecuarios*
- *Empresarial*
- *Indígenas*
- *Sectores populares*
- *Grupos vulnerables*

*Reuniones con miembros de la sociedad civil:* El Ejecutivo local se reúne con líderes y organizaciones interesadas en diversos temas de la sociedad civil organizada para llegar a acuerdos.

*Reuniones con medios de comunicación:* El Ejecutivo local se reúne con personas involucradas con las empresas de medios con el fin de guardar una buena relación y llegar a acuerdos de publicidad o promoción.

*Reuniones con instituciones académicas:* El Ejecutivo local se reúne con personal académico y directivo de instituciones de educación superior o de investigación para trabajo conjunto de diagnóstico, consultoría o asesoría sobre temas específicos o presentación de proyectos por parte de las instituciones académicas.

*Tomas de protesta:* El Ejecutivo local se presenta en su carácter público para aceptar la toma del cargo de diversos funcionarios. En muchas ocasiones, dichos eventos sirven para posicionar a un personaje y darle el respaldo del Poder Ejecutivo.

*Eventos exógenos:* Invitaciones de grupos empresariales o de sectores para asistir como invitado, para recibir un premio o para cualquier actividad que no involucre la participación activa del ejercicio público.

*Apariciones con funciones partidarias:* Debido al principio de no reelección hasta 2014, en el sistema político mexicano, y a la cultura política predominante, las actividades partidarias para apoyar a un candidato en una elección intermedia a

presidente municipal no es bien aceptada. Por el contrario, las reuniones con los Consejos Nacionales de los partidos por los que compitió el Ejecutivo local son bastante comunes.

*Sufragio:* Los Ejecutivos locales suelen hacer público el evento en el que emiten su voto para las elecciones intermedias a su mandato.

*Apariciones con la oposición:* El Ejecutivo local en su carácter de representante de un poder debe tener una determinada relación con la oposición. En los casos de gobiernos divididos esta relación se vuelve trascendental para llevar a cabo sus proyectos políticos. Por esa razón, reuniones con líderes opositores o conferencias de prensa conjuntas pueden traer beneficios a su aprobación a la gestión de proyectos.

*Homenajes, develaciones de estatuas:* Los homenajes constituyen una forma de rendir tributo y de hacer posicionamientos políticos con base en la vida y obra del personaje. Además, por la naturaleza del evento, los embates políticos suelen ser mal vistos.

*Servicio a la comunidad / Obra caritativa o social:* El Ejecutivo local, en su carácter simbólico participa en actos caritativos, sociales o del cuidado al medio ambiente con el fin de proyectar una imagen de trabajo y preocupación por causas notables.

### *EVENTOS CÍCLICOS (CALENDARIOS)*

Aquellos eventos y efemérides calendáricas que ocurren año con año o que son tradición.

- *Festividades locales o tradicionales:* El Ejecutivo local participa en eventos en los que se conmemoran fechas importantes o tradiciones relevantes exclusivamente para su entidad o su región. Así, es posible conmemorar fechas de la historia de la entidad o celebraciones que sólo se dan lugar en su territorio.
- *Festividades nacionales:* El Ejecutivo local participa en eventos en los que se conmemoran fechas importantes o tradiciones relevantes no sólo para su entidad, sino para el país entero.
- *Días internacionales:* La agenda impuesta año con año por los diversos organismos internacionales, especialmente los que pertenecen a la Organización de Naciones

Unidas. Sin embargo, organismos regionales también establecen agendas determinadas. El Ejecutivo local participa a modo de proyectar a su entidad federativa o alinearse a la agenda federal.

### *CONTINGENCIAS*

Aquellos eventos que tienen como propósito responder ante eventos exógenos que ocurren de manera imprevista. Este tipo de eventos pueden ser similares a los enunciados en la sección anterior; sin embargo, salen del control de los Ejecutivos en cuanto a la planeación estratégica. Es importante mencionar que por el origen de la información, las Secretarías Particulares de cada entidad federativa, la toma de decisiones controversiales, los escándalos y las renunciaciones suelen no ser registrados.

*Escándalos:* El Ejecutivo tiene que responder ante escándalos de corrupción, de carácter personal o con respecto a errores graves en la administración. En este sentido tiene que hacer uso de alguno de los instrumentos antes mostrados. Sin embargo, el sentido en el que se usan es completamente diferente puesto que se pretende construir una salvaguarda ante una inminente caída en la aprobación de la gestión.

*Decisiones controversiales:* Este tipo de eventos pueden ser anuncios o discursos, pero se dan en aquella situación particular en la que se necesita una posición firme por parte de la autoridad.

*Recorridos a zonas de desastres naturales y tragedias:* Los Ejecutivos se hacen presentes ante afectaciones graves por desastres naturales o grandes accidentes. La presencia de los Ejecutivos locales permite hacer uso de la dimensión simbólica y de proyectar una imagen de compromiso.

*Declaratorias de emergencia:* El Ejecutivo hace un llamado, por medio de una declaración o comunicado, a Protección Civil para solicitar una declaratoria de emergencia que le permita acceder a recursos del FONDEN.

*Amenazas a la seguridad o salud del Ejecutivo local:* En circunstancias cuando el Ejecutivo se encuentra en peligro por amenazas de grupos delictivos o por una enfermedad, se hacen uso de eventos para anunciar las circunstancias.

*Suspensión de garantías individuales:* El artículo 29° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé la suspensión de garantías individuales ante perturbaciones graves a la paz pública. En este sentido, un evento o un comunicado desde la Federación o los estados tiene una carga simbólica sumamente importante.

*Renuncia:* Por razones de crisis sistemáticas de inseguridad o por la imposibilidad de mantener el Estado de Derecho, algunos Ejecutivos se ven obligados a dejar el puesto.

*Reuniones urgentes:* Las reuniones urgentes suelen ser notas importantes luego de desastres naturales o tragedias. Hacer dichas convocatorias públicas lanza un mensaje de alerta y proyecta una imagen de preparación y profesionalismo.

*Fallecimiento de personalidades distinguidas:* La muerte de algún personaje distinguido es una oportunidad para mostrar concordia y para proyectar una imagen de amabilidad y humanidad. Las guardias de honor, los discursos en funerales y las referencias en discursos son elementos comunes.

En resumen, se codificaron los eventos registrados en las agendas con base en lo siguiente:

## EVENTOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

### *Obras*

- Licitación e instalación de comités de obras
- Primera piedra, arranque de obras, inicio de trabajos
- Inauguración o Entrega
- Supervisión o recorrido
- Obra federal

### *Programas*

- Arranque, Presentación o Clausura
- Supervisión de la entrega, resultados o distribución de materiales
- Programa federal

#### *Iniciativas de gobierno*

- Presentación de iniciativas de ley ante el Congreso Local o Federal
- Veto de decisiones legislativas
- Presentación de controversias constitucionales ante la SCJN

#### EVENTOS CÍCLICOS-CALENDÁRICOS

- Festividades locales o tradicionales
- Festividades nacionales
- Días internacionales
- Calendáricos (todos son cíclicos)
- Eventos "Anuales" Institucionales de gobierno
- Eventos "Anuales" exógenos (inicio de la temporada de béisbol, inicio de la temporada de pesca deportiva)
- Aniversarios y conmemoraciones de sucesos históricos
- Dinámicas Sociales Calendáricas: vacaciones, cuerdas de enero, temporadas de lluvias o de incendios, temporadas de enfermedades (dengue, influenza).
- Ciclos agrícolas o de cosecha, vedas de pesca,
- Festivales, Ferias y Fiestas Sacras
- Festivales, Ferias y Fiestas Populares
- Días Cívicos (inauguración de cursos, sesiones solemnes)
- Aniversarios y conmemoraciones "no" históricos/tradicionales

#### EVENTOS INSTITUCIONALES

- Por otros organismos del gobierno local

- Iniciativa privada (inauguraciones, recorridos)
- Eventos organizados por el Presidente de la República
- Eventos organizados por otras instancias del Gobierno Federal
- Eventos organizados por otros poderes de la unión
- Eventos organizados por otros Ejecutivos locales
- Eventos organizados por Gobiernos municipales
- Eventos religiosos
- Eventos organizados por ONG, sociedad civil u organismos gremiales
- Eventos organizados por una entidad extranjera
- Informes y anuncios de otras funcionarias y funcionarios
- Apariciones con funciones partidarias
- Apariciones con la oposición
- Homenajes, develaciones de estatuas, aniversarios, premios, medallas, abanderamientos, distintivos, nombramientos, conmemoraciones, ceremonias, salutations
- Servicio a la comunidad / Obra caritativa o social
- Inauguración o Clausura de estivales, ciclos de cine, ciclos de teatro, ciclo escolar, exposiciones, congresos, simposios, foros, convenciones, seminarios, encuentros, asambleas, cumbres, expos, ferias, jornadas, conferencias, campeonatos
- Presentación de libros, cortometrajes, conferencias, revistas
- Informes de gobierno
- Firma de convenio
- *Reuniones*
- Reuniones con funcionarios o personalidades extranjeras
- Reuniones con el Presidente de la República
- Visitas del Presidente de la República
- Reuniones con funcionarios del Gobierno Federal
- Reuniones con otros Ejecutivos locales
- Reuniones con otros funcionarios del gobierno local
- Reuniones intergubernamentales locales o regionales

- Reuniones con presidentes municipales o jefes delegacionales
- Reuniones con sectores sociales
- Reuniones con miembros de la sociedad civil
- Reuniones con medios de comunicación
- Reuniones con instituciones académicas
- Instalación, Tomas de protesta y Nombramientos
- Reuniones privadas
- Giras de trabajo

#### EVENTOS CONTINGENTES

- Escándalos
- Decisiones controversiales
- Recorridos y atención a zonas de desastres naturales y tragedias, Envío y/o entrega de ayuda
- Declaratorias de emergencia
- Amenazas a la seguridad o salud del Ejecutivo local
- Suspensión de garantías individuales
- Renuncia
- Reuniones urgentes
- Fallecimiento de personalidades distinguidas

#### *TEMAS DE LOS EVENTOS*

La elección de un instrumento de medición de temas implica cierta necesidad de encontrar un método que satisfaga las necesidades de comparación con otros estudios. Para Baumgartner y Jones (2004), la agenda pública es un grupo de asuntos políticos a los que el público atiende. Con el fin de medir el comportamiento de la “agenda pública”, Baumgartner y Jones (2002) propusieron una tipología de temas basada en la agenda del Congreso de los Estados Unidos y los temas tratados en sus audiencias. Así, se construye una tipología común para codificar las encuestas sobre el “Tema más importante” de la organización George Gallup, basada en el análisis de las respuestas a la pregunta “¿Cuál cree que es el problema más importante que enfrenta la nación hoy en día?”. Los autores tomaron en cuenta temas

que se tratarán en las audiencias del Congreso y que empataron con las respuestas de la encuesta Gallup. El resultado fue la creación del Policy Agendas Project. La riqueza que aporta tomar en cuenta las audiencias del Congreso es que los temas no se encuentran necesariamente atados a la percepción del tema “más importante” para la opinión pública, sino que reflejan el resultado de una serie de procesos políticos e ideológicos. Con base en el análisis de los temas y las iniciativas presentadas en el Poder Legislativo, Baumgarten y Jones (2002) aíslan los temas y extraen categorías específicas.

En México no existe algo similar a las audiencias, un estudio similar sería difícilmente replicable. Sin embargo, ha habido intentos de adaptar esta metodología a otros contextos políticos que son útiles para mostrar su empleo en México.<sup>68</sup>

#### *Policy Agendas Project*

1. Macroeconomía
2. Derechos Civiles, Asuntos de las Minorías y Libertades Civiles
3. Salud
4. Agricultura
5. Trabajo y Empleo
6. Educación
7. Medio Ambiente
8. Energía
9. Inmigración
10. Transporte
12. Ley, Crimen y Asuntos Familiares
13. Bienestar Social
14. Vivienda y Desarrollo Comunitario
15. Banca, finanzas, comercio nacional
16. Defensa y Seguridad
17. Espacio, ciencia, tecnología y comunicaciones

---

<sup>68</sup> En el anexo se presenta de manera desagregada la propuesta del *Policy Agendas Project*. Se resalta en negritas los temas modificados porque no correspondían con las funciones de los gobiernos estatales.

18. Comercio exterior
19. Asuntos internacionales y ayuda exterior
20. Operaciones del gobierno
21. Gestión del agua y terrenos públicos
23. Arte, temas culturales, entretenimiento
24. Administración Pública Municipal
25. No hay.
26. Clima y desastres naturales
27. Incendios
29. Deportes
30. Noticias de defunciones
31. Religión e iglesias



## XII. RESULTADOS

¿Cómo impacta la agenda de los gobernadores en la calificación de los ejecutivos locales? Con el objetivo de vincular la teoría y el modelo desarrollado con las implicaciones observables en los capítulos anteriores de esta tesis, en este capítulo se explica la posible relación entre el contenido de su agenda y la evaluación de los gobernadores. Para completar este análisis, se elaboró una base de datos con información sistematizada de las agendas de los gobernadores mexicanos entre 2012 y 2013. En esta sección se presentan los resultados estadísticos obtenidos a través del análisis de este instrumento y se ilustra de manera cuantitativa el trabajo de los gobernadores a través de sus agendas públicas; también se expone la posible existencia de una relación entre los eventos y la aprobación de los gobernadores.

Se evaluaron las hipótesis enunciadas en el capítulo metodológico y los hallazgos encontrados a partir del estudio de las agendas de los gobernadores reafirman las intuiciones planteadas previamente. De este análisis, se sugiere que la construcción de la agenda de los gobernadores cumple ciclos sociales porque se distribuye en la semana y a lo largo del año de una manera similar a la actividad de la sociedad –los lunes se registran menos eventos que en otros días de la semana, igual que los miércoles, y los fines de semana se registran muy pocos eventos, o como en verano se producen pocos eventos, igual que diciembre –. Sobre los ciclos presupuestales y de gobierno (los mandatarios siguen un ciclo de aprendizaje y esto es visible en la distribución de sus eventos a lo largo del mandato); que hay un contraste entre la construcción de agenda de los gobernadores: hay quienes tienen más eventos de resultados y otros que atienden más sus obligaciones institucionales; también, que los eventos siguen; y que hay una posible relación entre la participación de los gobernadores en eventos de entrega de resultados de política pública –más con los programas que con los obras– y la calificación que se le otorgan los ciudadanos.

Dada la cantidad de información que contiene la base de datos, es posible continuar extrayendo información y plantear una agenda de investigación futura más profunda y compleja a partir de estos hallazgos iniciales. Así, en vías de inferir una posible relación entre

la composición de la agenda y los niveles de aprobación, tendrán que realizarse los modelos de regresión multinivel pertinentes.

El capítulo se divide de la siguiente manera: en un breve primer apartado se describe el tratamiento que se le dio a la base final al eliminar los eventos clasificados como reuniones por estar insuficientemente especificados. En la segunda sección, se describe de manera general la base de datos completa y los hallazgos a partir del universo de observaciones disponibles. En la tercera sección, se utiliza una muestra de estados para los cuales los eventos de agenda entre enero y octubre de 2012 y 2013, dado que se trata de datos más homogéneos fue posible realizar un análisis más profundo, lo que dio oportunidad de elaborar al mismo tiempo un comparativo entre los dos años; en el apartado final se plantean las conclusiones que se extraen de este capítulo y el planteamiento de una agenda futura de investigación a partir de estos resultados.

#### 1) ANÁLISIS DE LAS REUNIONES Y REUNIONES PRIVADAS

¿Qué hace un gobernador cuando no aparece en público? La intuición general es que tiene reuniones “privadas” con sus colaboradores cercanos, se dedica a operar acciones gubernamentales y a analizar o resolver problemáticas del día a día del gobierno estatal. Pero las oficinas de los gobernadores no son vitrinas transparentes (o al menos en México) a través de las que el ciudadano puede conocer qué hace su gobernador todo el tiempo. Por esta razón, además de que no existen criterios los eventos de agenda de los gobernadores, depende del criterio de cada estado a qué le llama “reunión”, “reunión privada”, “reunión con funcionarios”, etc.

De este primer acercamiento, es posible dilucidar dos hipótesis que pueden propiciar falacias ecológicas en nuestro instrumento: a) los gobernadores tienden a sobre reportar eventos clasificándolos como reuniones privadas o “reuniones” o “reuniones con funcionarios públicos”; b) bajo el concepto de “reunión privada”, habrá gobernadores que no las incluyan en sus agendas públicas y no se clasifican como eventos públicos, por lo tanto no se incluyen en nuestro estudio.

En un primer análisis de la composición de la base de datos, se observó una gran cantidad de observaciones registradas en las agendas como *reuniones (400) o reuniones*

*privadas* (413). Dado que fue imposible codificar estas reuniones por tipo de reunión y por tema, se hizo una segunda depuración por considerarse *insuficientemente especificados*, y se excluyeron de la muestra. Esta depuración de la base de datos fue realizada con el objetivo de tener datos más sólidos y para que las conclusiones extraídas del análisis de este instrumento sean confiables y con menor sesgo del producido ecológicamente en su construcción.

En la Tabla 3 se detalla la distribución de las reuniones excluidas por estado, así como su peso relativo en la agenda estatal y la concentración respecto al total de observaciones excluidas. En general, Aguascalientes y Zacatecas son los estados con mayor cantidad de observaciones excluidas. No obstante, llama la atención que las observaciones eliminadas de Aguascalientes representan el 52.7% de las reuniones no especificadas que se tienen registradas, el 88.6% de las reuniones registradas para ese estado,<sup>69</sup> y 36.5% de los eventos totales de ese estado.

---

<sup>69</sup> Las observaciones de Aguascalientes que fueron removidas se reparten equitativamente entre 2012 (49%) y 2013 (51%).

**Tabla 3. Distribución de “reuniones” (400) y “reuniones privadas” (413) por estado.**

Estado	Observaciones	% del total <sup>70</sup>	% de reuniones <sup>71</sup>
Aguascalientes	302	52.71	<b>88.56</b>
Zacatecas	155	27.05	0.92
Jalisco	77	13.44	4.23
Tabasco	12	2.09	3.42
San Luis Potosí	7	1.22	15.71
Hidalgo	4	0.7	0.86
Edo. México	3	0.52	2.29
Morelos	3	0.52	0.68
Coahuila	2	0.35	1.52
Michoacán	1	0.17	0.11
Nayarit	1	0.17	0.59
Nuevo León	1	0.17	0.62
Oaxaca	1	0.17	1.00
Puebla	1	0.17	13.33
Querétaro	1	0.17	0.93
Tamaulipas	1	0.17	2.00
Tlaxcala	1	0.17	2.2
<b>Total</b>	<b>573</b>	<b>100</b>	-

De este análisis se puede concluir que la variación de criterios para nombrar un evento en la agenda de un gobernador tanto como varía entre diferentes estados. No obstante, la intención de depurar observaciones de este tipo es reducir los sesgos de la base de datos.

## 2) ANÁLISIS DE LA BASE DE DATOS COMPLETA

El análisis general de la base de datos se limitó a apuntar intuiciones generales del comportamiento de las agendas de los gobernadores a partir de todos los eventos válidos capturados. La información disponible en la base de datos consiste en los eventos obtenidos de 28 agendas de gobernadores mexicanos entre 2012 y 2013, en la que se clasificaron 18,087 eventos distintos para los dos años incluidos en este estudio (Tabla 2). Esto significa que en

<sup>70</sup> Proporción que representan las observaciones eliminadas por falta de información respecto al total de observaciones que se tienen por estado.

<sup>71</sup> Proporción que representan las observaciones eliminadas por falta de información (*tipo de reunión/ tipo de reunión privada*) del total de reuniones codificadas para cada estado.

promedio cada gobernador tiene 323 eventos públicos registrados al año; es decir, menos de un evento promedio diario.<sup>72</sup>

**Tabla 4. Estados contenidos en la base de datos**

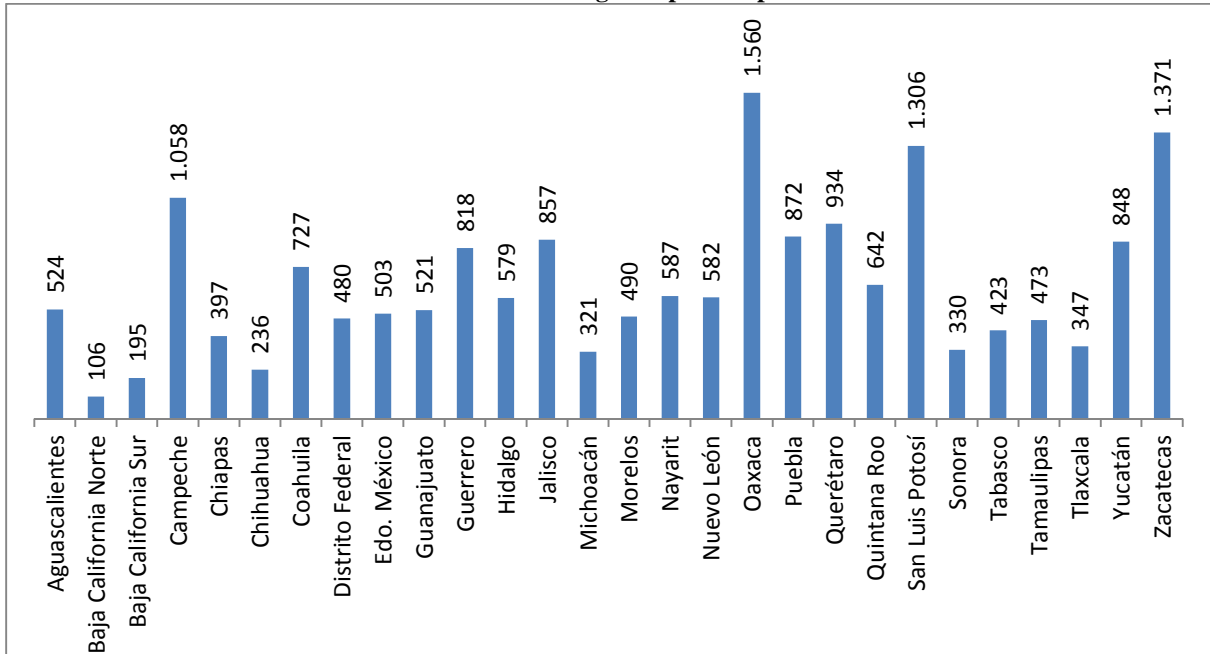
	<b>Estado</b>	<b>Eventos realizados</b>
1	Aguascalientes	524
2	Baja California Norte	106
3	Baja California Sur	195
4	Campeche	1,058
5	Chiapas	397
6	Chihuahua	236
7	Coahuila	727
8	Distrito Federal	480
9	Edo. México	503
10	Guanajuato	521
11	Guerrero	818
12	Hidalgo	579
13	Jalisco	857
14	Michoacán	321
15	Morelos	490
16	Nayarit	587
17	Nuevo León	582
18	Oaxaca	1,560
19	Puebla	872
20	Querétaro	934
21	Quintana Roo	642
22	San Luis Potosí	1,306
23	Sonora	330
24	Tabasco	423
25	Tamaulipas	473
26	Tlaxcala	347
27	Yucatán	848
28	Zacatecas	1,371
	<b>TOTAL</b>	<b>18,087</b>

Del análisis por estado se observa lo siguiente: entre 2012 y 2013, los gobernadores de Oaxaca, Zacatecas y San Luis Potosí registraron mayor actividad pública que el resto de los

<sup>72</sup> Se asume que el contenido de las agendas por estado para los dos años es completa (720 días) y el promedio de eventos incluye los 7 días de la semana. El dato es un promedio ilustrativo del contenido de la base general.

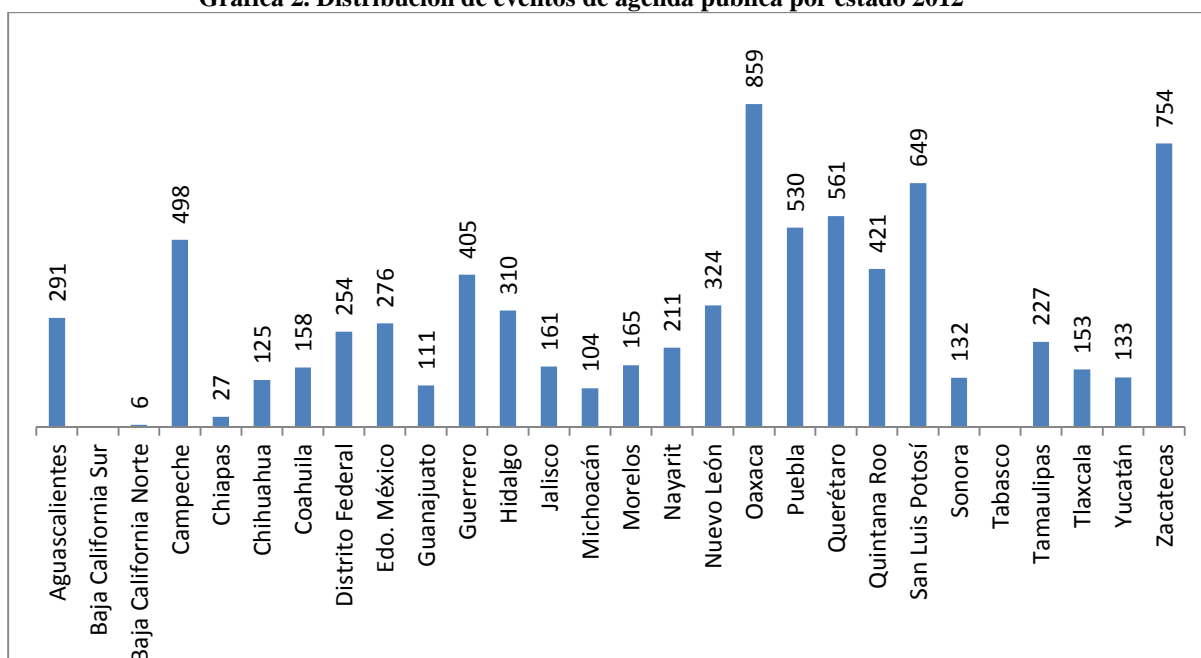
mandatarios estatales. La distribución de los eventos de agenda de los gobernadores por estado se puede observar en la Gráfica 1.

**Gráfica 1. Distribución de eventos de agenda pública por estado 2012-2013**

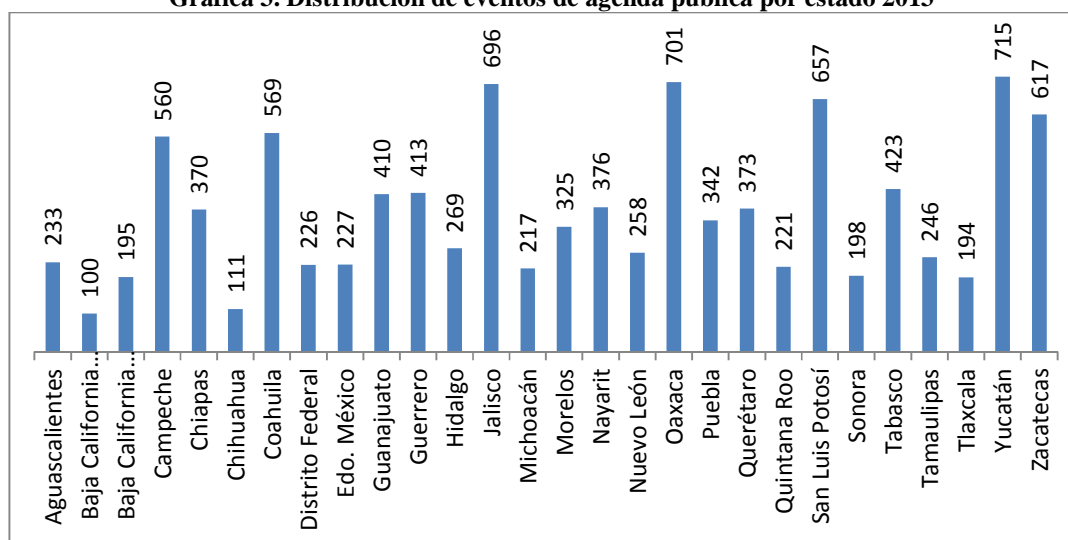


Es necesario aclarar que no se tiene registro sobre actividad pública en 2012 de Baja California Sur ni de Tabasco (Gráfica 2). Además, los eventos reportados de otros estados cubren sólo algunos meses del año (Baja California Norte, Chiapas, Coahuila, Guanajuato, Morelos y Yucatán). Los datos correspondientes a estas entidades se incluyeron en el análisis global de la base de datos, como ilustración del contenido de la base. En la Gráfica 3 se presentan estos detalles con mayor claridad. En 2012 se registraron 7,845 eventos de los estados con mayor registro de eventos son Oaxaca, San Luis Potosí y Zacatecas.

**Gráfica 2. Distribución de eventos de agenda pública por estado 2012**



**Gráfica 3. Distribución de eventos de agenda pública por estado 2013**



En 2013 se registraron más eventos que en 2012 (10,242). Por un lado, contabilizaron eventos de agenda de dos estados más que en 2012, pero hay estados para los que no se tiene registro de los eventos de los últimos dos o tres meses de este año.<sup>73</sup> Esos cambios se pueden observar

<sup>73</sup> Estos estados enviaron la información de sus agendas a finales de 2013, y no incluyeron las actividades de los gobernadores correspondientes a los últimos meses de ese año: Baja California Norte, Chihuahua, Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Michoacán, Morelos, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sonora, Tabasco y Zacatecas.

en la Gráfica 3, ya que hay estados con muy pocos eventos (o ninguno) registrados y en 2013 se tienen más observaciones en la base de datos.

Además de las diferencias que existan en el reporte de actividades de un gobernador año con año, una de las características particulares de la muestra que variará entre los estados es el año de mandato. La composición de la muestra de estados es un instrumento que difiere en su naturaleza por las condiciones electorales previamente establecidas (no todos los mandatarios estatales inician y terminan su administración en periodos iguales). Así, para las 56 observaciones estatales (28 estados por dos años) incluidas en la base de datos general, hay más para los que sus gobernadores en la primera mitad de la administración (44 observaciones estatales), que en la segunda (12); esto se muestra

**Tabla 5. Estados incluidos en la muestra por año de mandato<sup>74</sup>**

Año de mandato	Estados por año
1	11
2	17
3	16
4	5
5	1
6	6
<b>Total</b>	<b>56</b>

Este en el instrumento se nota en la cantidad de observaciones registradas en la base de datos respecto al año de mandato en el que se realizó cada evento. No obstante, 94% de los eventos registrados fueron realizados entre el primero y cuarto año de mandato; el 6% restante corresponde a los últimos dos años de la administración. Es probable que la tendencia obedezca a que, de hecho, los gobernadores tienden a trabajar más los primeros tres años de gobierno y menos los últimos tres.

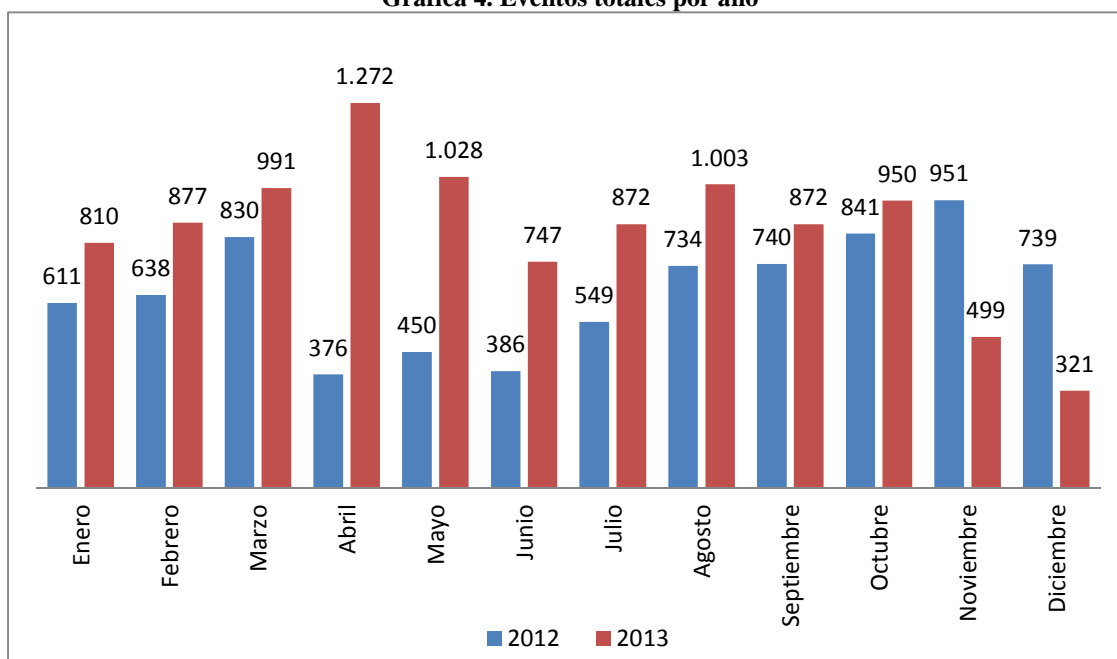
Sobre la cantidad de eventos registrados en la base de datos año por año respecto al mes en el que fueron realizados, se observa que se tienen menos registros en abril, mayo y junio de 2012; mientras que abril y mayo de concentran más eventos que el resto de los meses

---

<sup>74</sup> Se hizo un corte y el total de observaciones por año es igual a los estados (28); esto implica 56 observaciones estatales en el periodo estudiado.

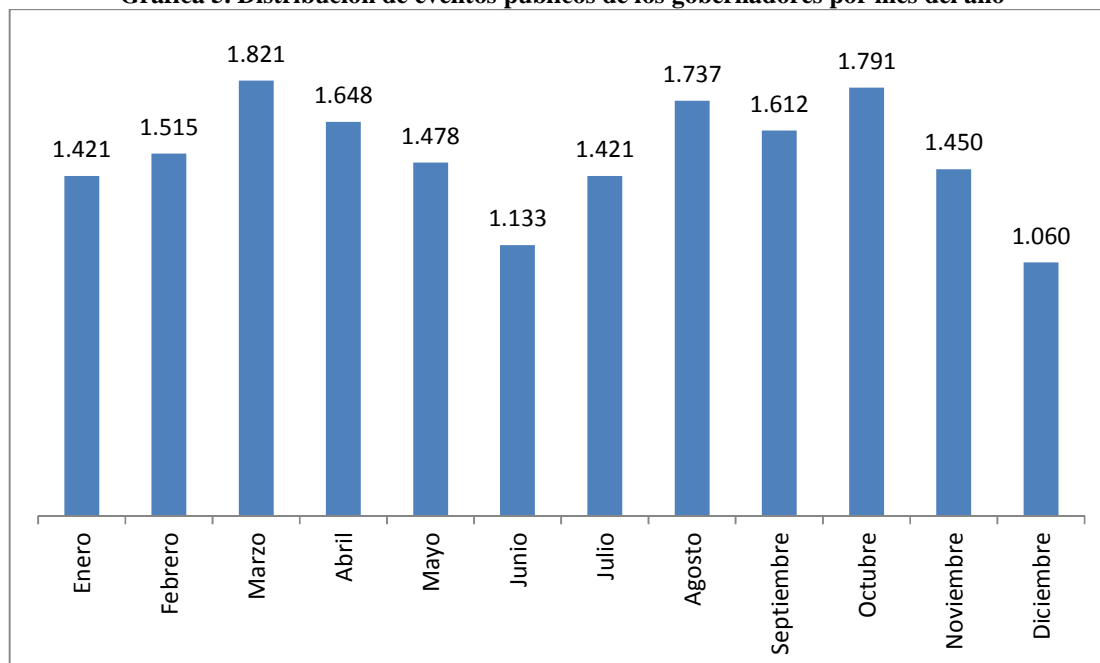
en 2013. También, resulta que noviembre y diciembre son los estados de los que se tienen menos registros en 2013, pero la explicación tiene que ver con la recopilación de los datos, principalmente por los estados de los que no se tiene registro para los últimos meses del año (ver Gráfica 4).

**Gráfica 4. Eventos totales por año**



A lo largo del año también existe una tendencia en cuanto a la actividad de los gobernadores: enero y febrero son meses de actividad media, marzo alcanza un pico (el primero del año), y cae de abril a junio (primer mínimo registrado); hay un repunte hacia agosto (segundo pico del año), en septiembre baja ligeramente, pero en octubre alcanza el tercer pico; finalmente, la actividad se reduce en noviembre para caer al punto más bajo en diciembre (segundo punto más bajo registrado en el año). Esta conclusión refleja que la actividad gubernamental sigue el ciclo anual que marca la vida social para la distribución temporal del trabajo (ve Gráfica 5).

**Gráfica 5. Distribución de eventos públicos de los gobernadores por mes del año**



### 3) ANÁLISIS COMPARADO DE 20 ESTADOS: ENERO–OCTUBRE (2012-2013)

Con la intención de lograr un análisis comparado de los datos disponibles en la base de datos, se realizó un análisis de la agenda de 20 estados que tenían observaciones de enero a octubre de ambos años. Con estas condiciones, se obtuvo una base de 12,578 eventos correspondientes a los dos años estudiados. Esto se traduce en 314 eventos promedio por estado en el periodo estudiado, o una tasa de 1.03 eventos diarios promedio por gobernador.<sup>75</sup>

---

<sup>75</sup> Se resaltaron los estados que tienen una cantidad de eventos promedio ubicada a más de dos desviaciones estándar de la media; en rojo las que están por debajo de la media; en verde las superiores a la media. Al calcular el promedio, se hizo sobre los 7 días de la semana.

<b>Tabla 6. Distribución de eventos por estado enero a octubre 2012-2013</b>	
<b>Estado</b>	<b>Eventos</b>
Aguascalientes	377
Campeche	828
Chihuahua	<b>228</b>
Distrito Federal	447
Edo. México	455
Guerrero	678
Hidalgo	536
Jalisco	744
Michoacán	<b>283</b>
Nayarit	491
Nuevo León	537
Oaxaca	<b>1,427</b>
Puebla	774
Querétaro	843
Quintana Roo	553
San Luis Potosí	<b>1,202</b>
Sonora	<b>288</b>
Tamaulipas	396
Tlaxcala	<b>294</b>
Zacatecas	<b>1,197</b>
<b>Total</b>	<b>12,578</b>

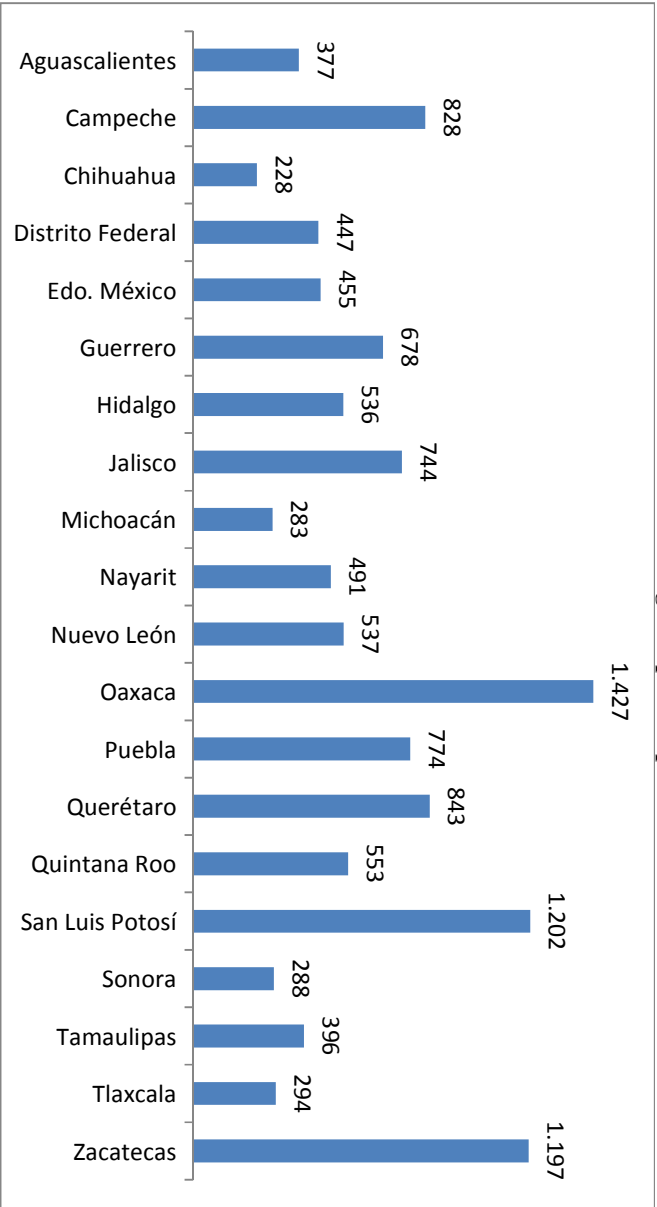
En esta muestra de 20 estados, aunque es más homogénea, hay 4 estados que reportan notablemente menos actividad que el promedio a lo largo de los dos años estudiados: Chihuahua, Michoacán, Sonora y Tlaxcala; y 3 estados mucho más activos que el resto: Oaxaca, San Luis Potosí, y Zacatecas. Si se analizan los datos por estado en cuanto a los eventos diarios registrados en promedio en el periodo estudiado, destacan estos estados por su actividad promedio diaria. Pero Jalisco se agrega al grupo de los estados más activos en 2013 tras registrar casi dos eventos diarios promedio (1.67): el primer año de gobierno de Aristóteles Sandoval fue notablemente más activo que el último de Emilio González Márquez.

**Tabla 7. Eventos diarios promedio por estado<sup>76</sup>**

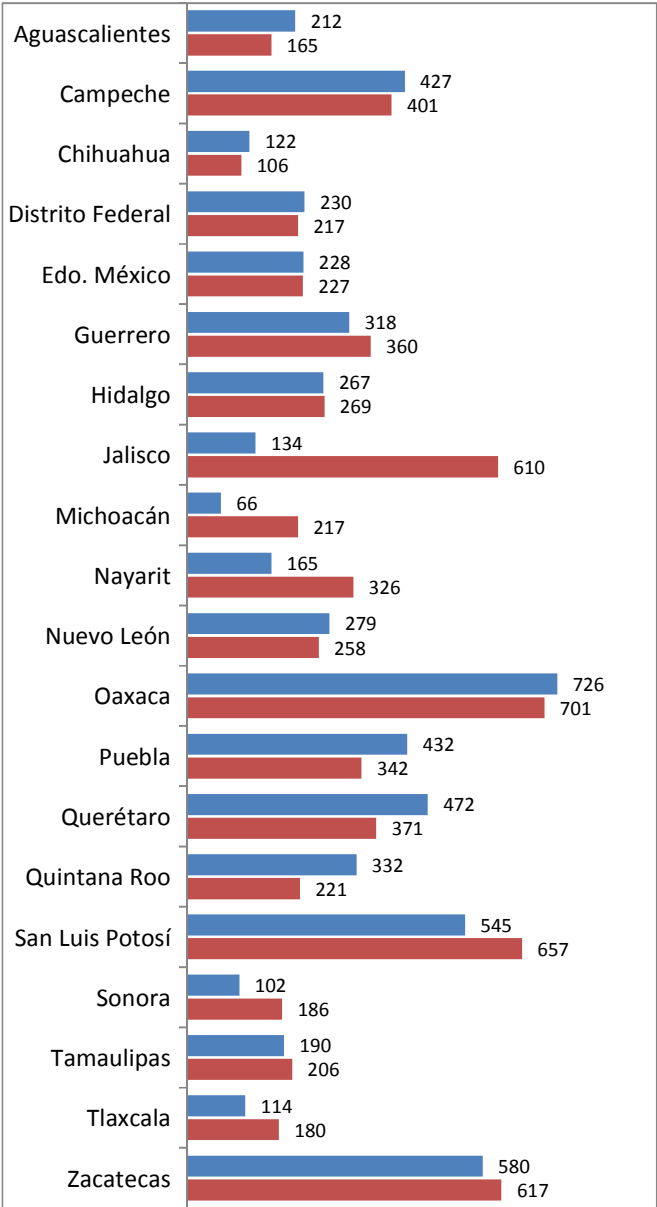
<b>Estado</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>Promedio</b>
Aguascalientes	0.58	<b>0.45</b>	0.52
Campeche	1.17	1.10	1.15
Chihuahua	<b>0.33</b>	<b>0.29</b>	0.32
Distrito Federal	0.63	0.59	0.62
Edo. México	0.62	0.62	0.63
Guerrero	0.87	0.99	0.94
Hidalgo	0.73	0.74	0.74
Jalisco	<b>0.37</b>	<b>1.67</b>	1.03
Michoacán	<b>0.18</b>	0.59	<b>0.39</b>
Nayarit	0.45	0.89	0.68
Nuevo León	0.76	0.71	0.75
Oaxaca	<b>1.99</b>	<b>1.92</b>	<b>1.98</b>
Puebla	1.18	0.94	1.08
Querétaro	1.29	1.02	1.17
Quintana Roo	0.91	0.61	0.77
San Luis Potosí	<b>1.49</b>	<b>1.80</b>	1.67
Sonora	<b>0.28</b>	<b>0.51</b>	<b>0.40</b>
Tamaulipas	0.52	0.56	0.55
Tlaxcala	<b>0.31</b>	<b>0.49</b>	<b>0.41</b>
Zacatecas	<b>1.59</b>	<b>1.69</b>	<b>1.66</b>
<b>Promedio</b>	<b>0.81</b>	<b>0.90</b>	<b>0.87</b>

A partir de los datos obtenidos en la muestra, se observa un ligero aumento en la actividad diaria promedio de los gobernadores de 2012 a 2013. La distribución de todos los eventos de la muestra se puede apreciar en la gráfica 6; y la distribución por año por estado en la gráfica 7.

<sup>76</sup> Se resaltaron los estados que tienen una cantidad de eventos promedio ubicada a más de dos desviaciones estándar de la media; en rojo las que están por debajo de la media; en verde las superiores a la media.

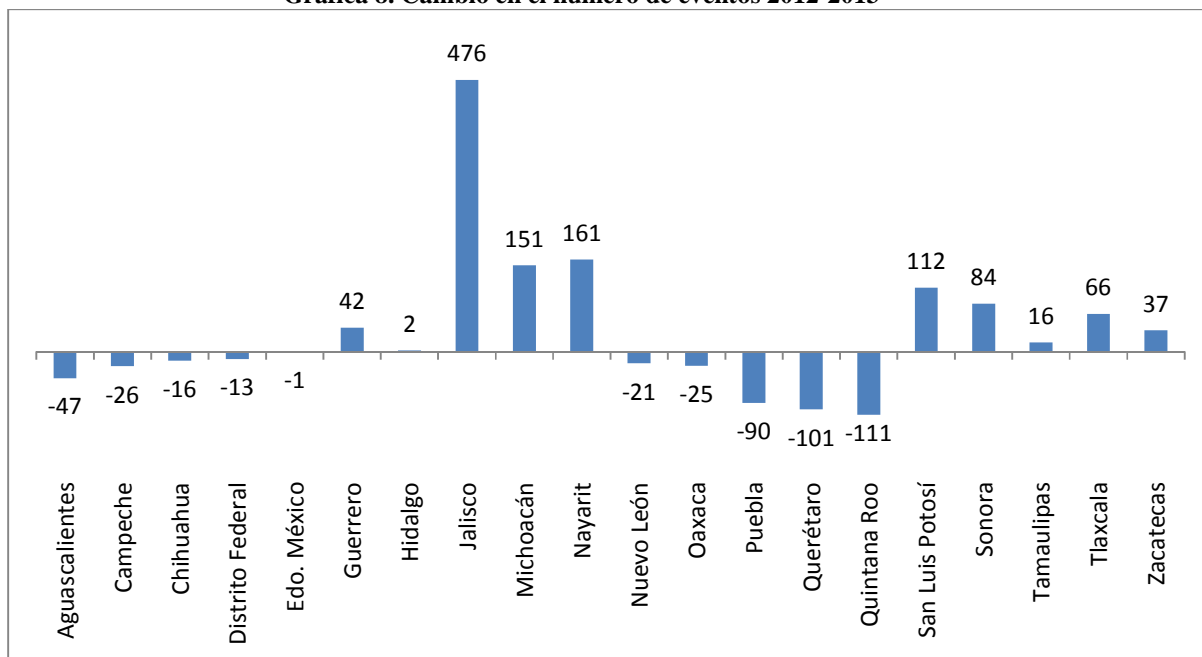


Gráfica 6. Distribución de eventos de agenda pública por estado 2012-2013



Gráfica 7. Distribución de eventos de agenda pública por estado 2012 y 2013

**Gráfica 8. Cambio en el número de eventos 2012-2013**



El aumento y disminución en la cantidad de eventos entre un año y otro es relevante. Por un lado, Jalisco registró 476 eventos más en 2013 que en 2012. Además, Michoacán, Nayarit y San Luis Potosí registraron un incremento mayor a 100 eventos de un año a otro; este cambio no puede explicarse por los 90 días de campaña, ya que el cambio debería mostrarse de manera generalizada en todos los meses (a lo largo del año) y en todos los estados (gráfico siguiente), y no fue así.

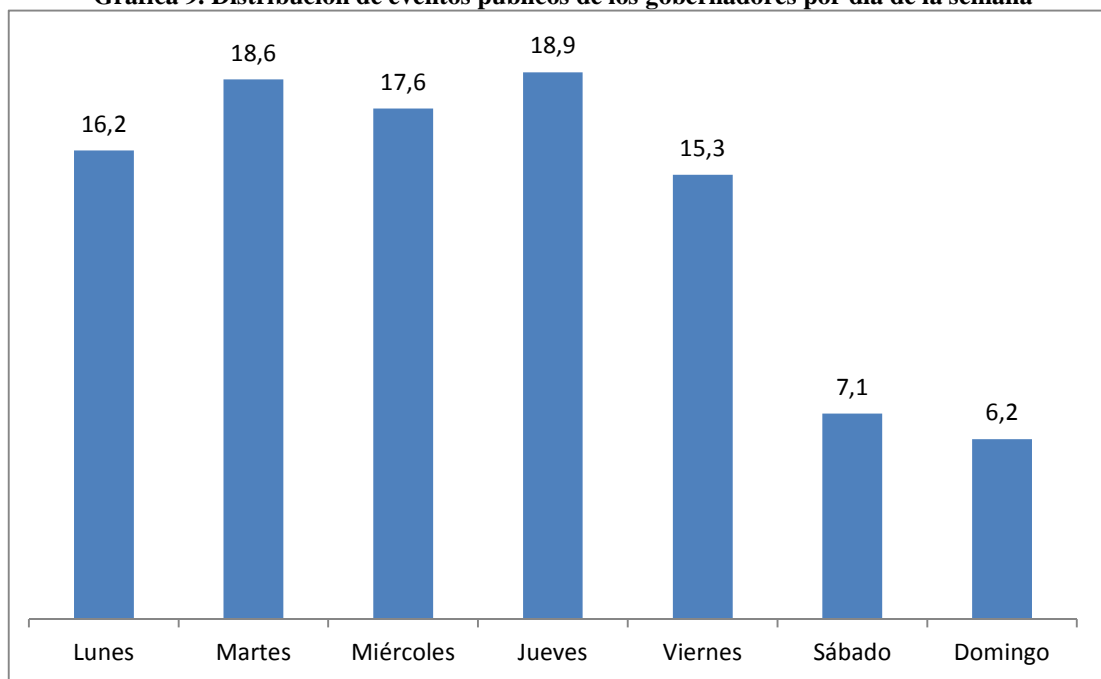
**DÍAS Y MESES: ¿QUÉ DÍAS DE LA SEMANA Y QUÉ MESES DEL AÑO CONCENTRAN LA ACTIVIDAD PÚBLICA DE LOS GOBERNADORES?**

Una planificación de agenda estratégica debe contemplar el impacto de los eventos en la opinión pública, no obstante más eventos no necesariamente implica mayor impacto; es necesario tomar en cuenta el tipo de evento, la magnitud del mismo, su exposición en los medios y el día de realización. El análisis posterior presenta el ciclo que sigue la cantidad de eventos públicos de los gobernadores a lo largo de la semana y de mes en mes.

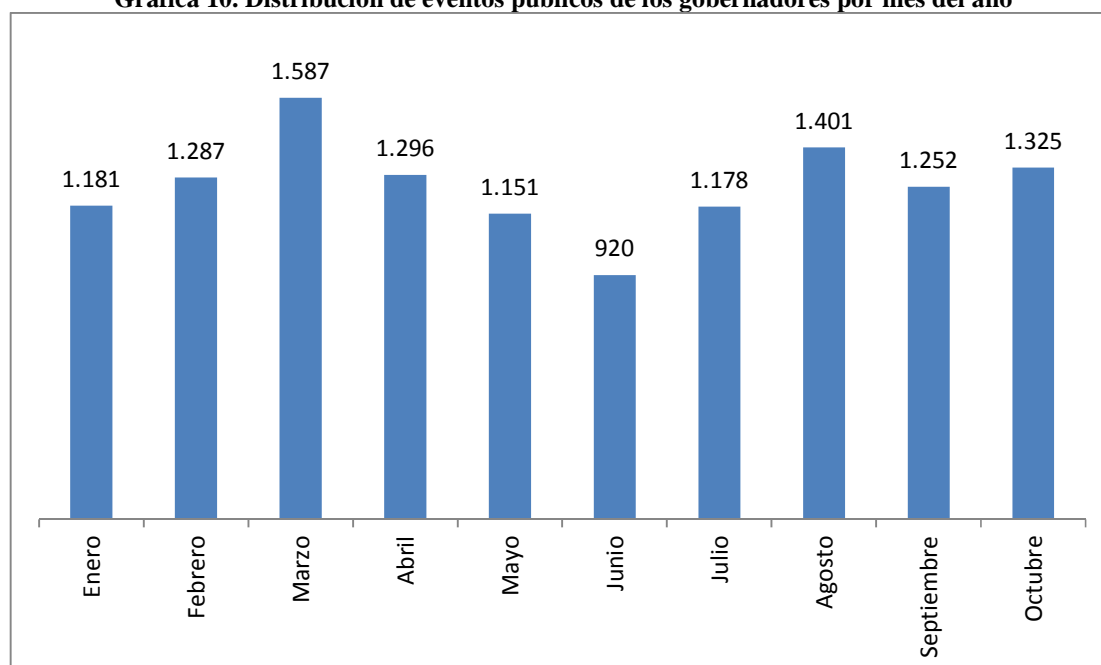
La distribución de la agenda diaria de los gobernadores cumple un ciclo a lo largo de la semana: los lunes se realiza el 16.2% de la actividad de la semana; los martes, se incrementa a 18.6%, el miércoles se reduce ligeramente la actividad (17.6%) y los jueves hay

un repunte a 18.9; el viernes se reduce a 15.6%; los sábados y domingos se realiza la menor parte de la actividad: 7.1% y 6.2% respectivamente (ver gráfica 9)

**Gráfica 9. Distribución de eventos públicos de los gobernadores por día de la semana**



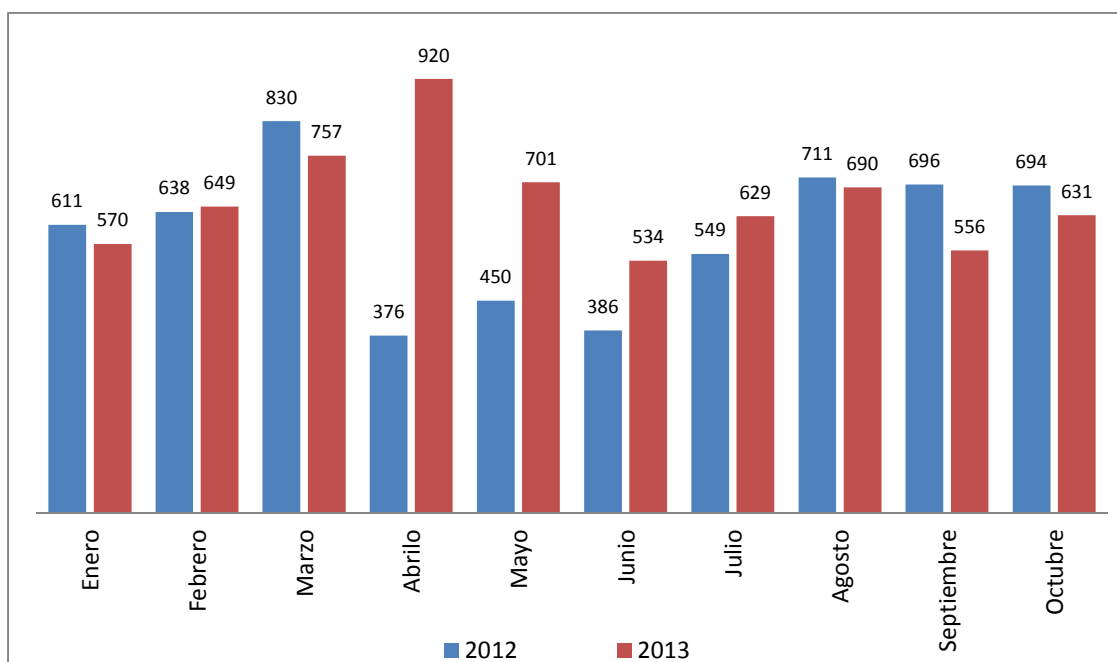
**Gráfica 10. Distribución de eventos públicos de los gobernadores por mes del año**



A lo largo del año, como se plantea en la sección anterior, se mantiene ese ciclo para la muestra de 20 estados: hay un pico de actividades en marzo y agosto; hay un constante descenso de actividades de marzo a junio, y un incremento de actividades en julio y agosto; septiembre y octubre son meses estables en la media. En este sentido, es posible sostener que la cantidad de eventos de los gobernadores sigue el ciclo calendárico de la vida social; verano es menos productivo que el resto del año.

Si se analiza la diferencia en las actividades públicas de los gobernadores por mes de un año a otro, en el siguiente gráfico (Gráfica 11) muestra claramente una reducción en los eventos durante la campaña presidencial (de abril a junio de 2012) y un repunte de actividades en abril y mayo de 2013. Así, El efecto de las campañas electorales en las agendas de los gobernadores es notable a nivel nacional, pero no hay evidencia de estos cambios a nivel estatal, por lo tanto, no se puede inferir que, en aquellos estados que hubo elección en 2012 o intermedia en 2013 redujeron su actividad por esta razón.

**Gráfica 11. Eventos totales por mes del año 2012-2013**



**Tabla 8. Diferencia de eventos promedio por estado (2012-2013)**

<b>Estado</b>	<b>Diferencia</b>	<b>Elección en 2012</b>	<b>Elección en 2013</b>
Aguascalientes	-0.13		<b>Sí</b>
Campeche	-0.07		
Chihuahua	-0.04		<b>Sí</b>
Distrito Federal	-0.04	<b>Sí</b>	
Edo. México	0.00		
Guerrero	0.12		
Hidalgo	0.01		<b>Sí</b>
Jalisco	1.30	<b>Sí</b>	
Michoacán	0.41		
Nayarit	0.44		
Nuevo León	-0.06		
Oaxaca	-0.07		<b>Sí</b>
Puebla	-0.25		<b>Sí</b>
Querétaro	-0.28		
Quintana Roo	-0.30		<b>Sí</b>
San Luis Potosí	0.31		
Sonora	0.23		<b>Sí</b>
Tamaulipas	0.04		
Tlaxcala	0.18		<b>Sí</b>
Zacatecas	0.10		<b>Sí</b>

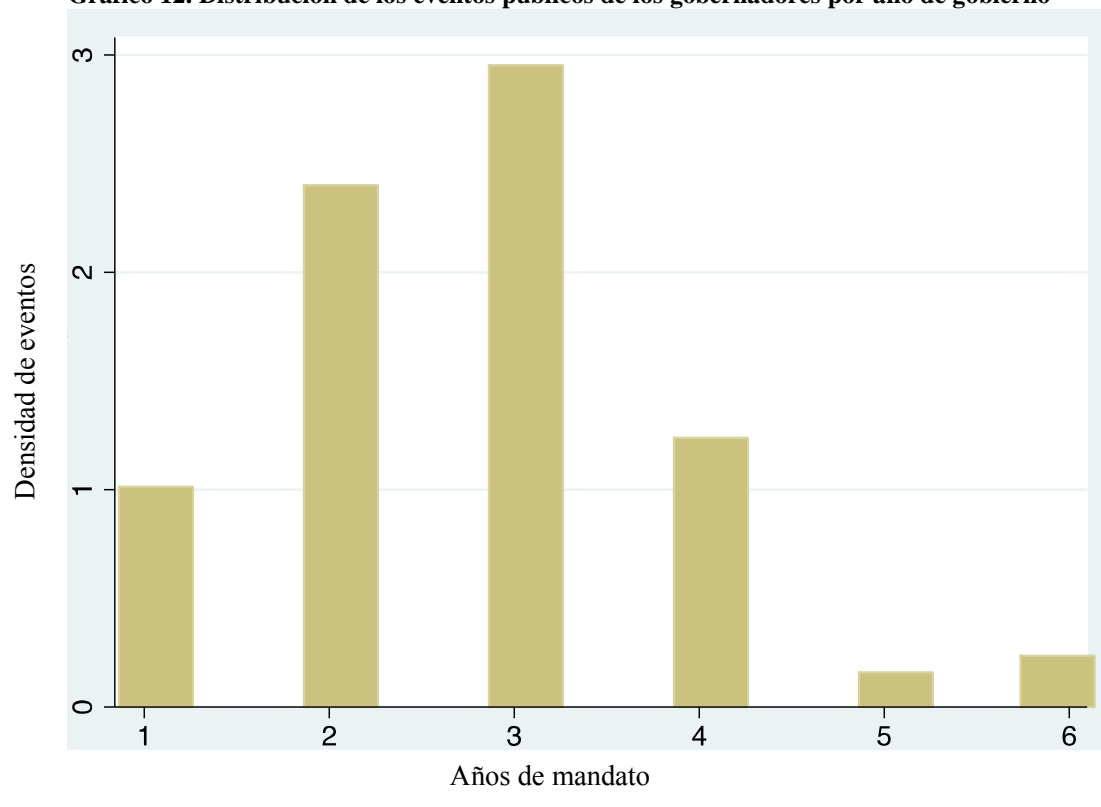
### ¿AFECTA EL AÑO DE MANDATO?

La periodización electoral estatal difiere entre estados y que siguen tiempos distintos de administración en los años incluidos en este estudio. La base de datos incluye observaciones de 20 estados de 2012 y 2012, pero el año de mandato que cumplían los gobernadores en esos dos años difiere entre estados. Esta distribución se puede ilustra en la Tabla 9.

**Tabla 9. Estados incluidos en la muestra por año de mandato**

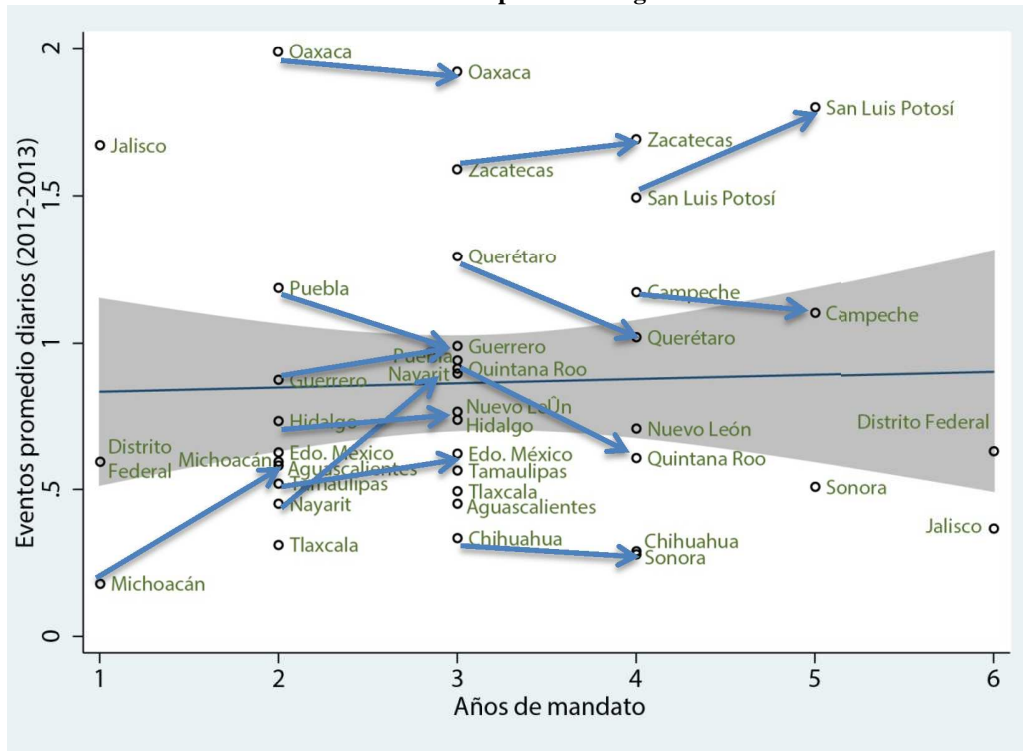
<b>Año de mandato</b>	<b>Observaciones estatales</b>
1	5
2	12
3	15
4	5
5	1
6	2

**Gráfico 12. Distribución de los eventos públicos de los gobernadores por año de gobierno**



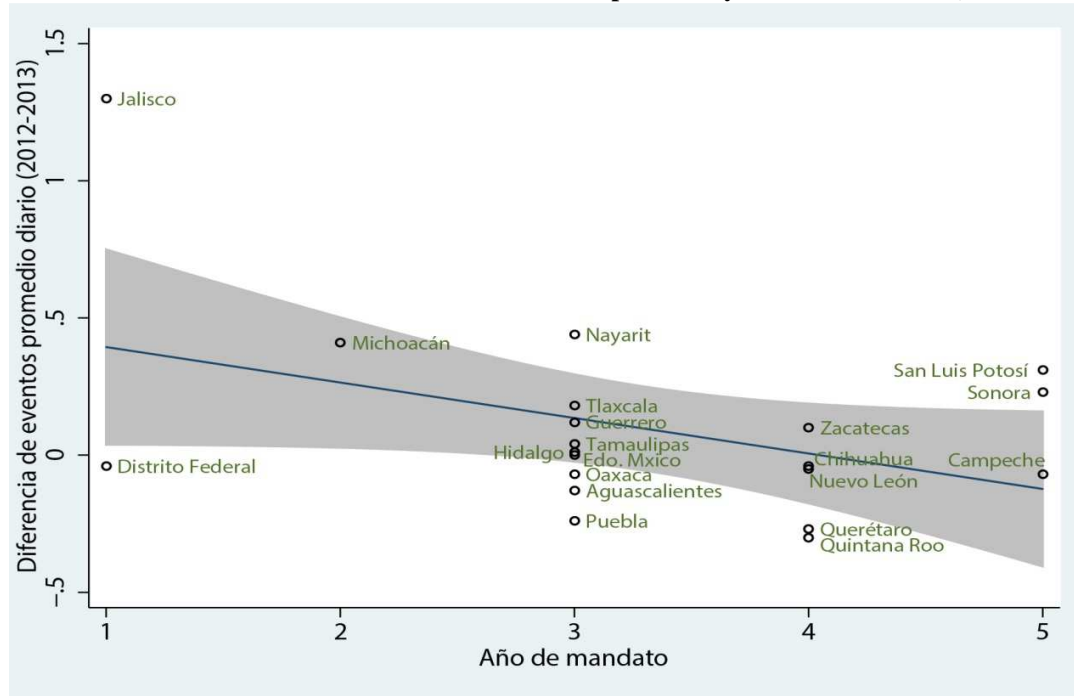
Al analizar el comportamiento de cada estado, la gráfica de dispersión siguiente (Gráfico 13) da seguimiento a la cantidad de eventos diarios que tuvo cada estado entre 2012 y 2013 de acuerdo con su año de mandato. Efectivamente, al paso de un año, las actividades diarias promedio de los gobernadores tiende a aumentar en la primera mitad del mandato; y del tercero al sexto, tienden a disminuir. El caso extremo es Jalisco, que en su primer año de Gobierno, Aristóteles Sandoval tuvo cuatro veces más actividades diarias promedio que su antecesor Emilio González Márquez.

**Gráfico 13. Eventos diarios promedio según año de mandato**



Si se toma la diferencia de eventos promedio por día realizados en 2013 respecto 2012, y se cruza con los años de mandato, esta relación decreciente se mantiene. Al aumentar un año de gobierno, los eventos promedio se reducen más respecto al año inmediato anterior a lo largo de la gestión. (Gráfica 14).

**Gráfica 14. Relación de la diferencia de eventos diarios promedio y el año de mandato (2012-2013)**<sup>77</sup>



TIPO DE EVENTOS: ¿A QUÉ CLASE DE EVENTOS ASISTEN LOS MANDATARIOS ESTATALES?

El tipo de eventos al que asisten los gobernadores tiene implicaciones que van más allá del evento en sí mismo, pueden ser utilizados para enviar mensajes, construir el legado de su gobierno, pero esencialmente con el fin de conseguir la aprobación de los ciudadanos. ¿Qué piensa un ciudadano cuando un gobernador trabaja de reunión en reunión? ¿Difiere la idea sobre aquél mandatario que constantemente entrega obras o apoyos a través de programas? Para responder estas preguntas, se utilizaron dos clasificaciones de tipos de eventos. La primera (*Clasificación 1*) es la tipología de eventos propuesta en este estudio y la segunda (*Clasificación 2*) es una tipología cotidiana, con conceptos que responden al cuestionamiento de la *vox populi* sobre qué hace un gobernador.

<sup>77</sup> No hay estados en 2013 que estén en el año 6 de su mandato.

#### Clasificación 1: 4 repertorios de agenda

La segunda (*Clasificación 1*) fue elaborada con base en la tipología de eventos propuesta en este estudio, agrupa los eventos de agenda en las siguientes categorías (variable *clase2*)<sup>78</sup>:

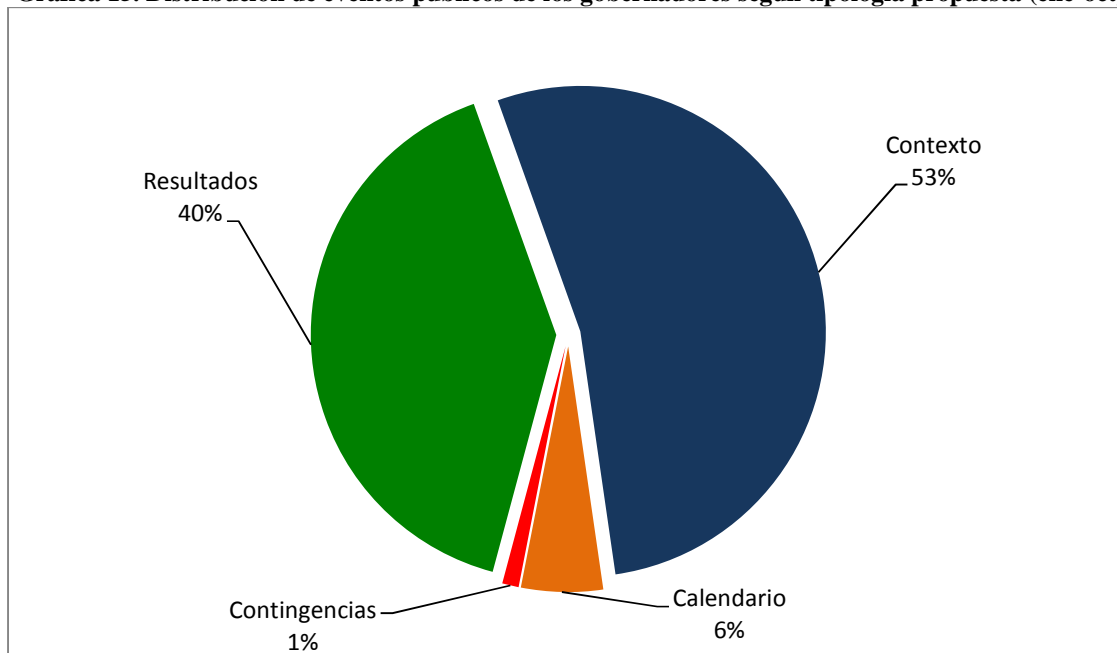
1. Resultados (obras, programas e iniciativas)
2. Contexto (reuniones y representaciones de gobierno)
3. Calendario (festividades)
4. Contingencias (eventos inesperados)

Los eventos de la agenda de los gobernadores entre 2012 y 2013 se distribuyen según la tipología propuesta en este estudio como se observa en la Gráfica 15. En efecto, la mitad de la agenda de los gobernadores (53%) corresponde a eventos de contexto institucional: roles inherentes al cargo y necesidades institucionales; por otro lado, los gobernadores tienen 40% de actividades públicas del ejecutivo local promedio de entrega de resultados de política pública (40%): obras de infraestructura y programas públicos, además de iniciativas de gobierno; el 7% restante de la agenda pública contiene eventos calendáricos (6%) materializados en un espacio temporal determinado previamente y de respuesta a las contingencias —que se sabe que pueden suceder, pero no es posible determinar con detalle cuándo ni cómo (1%).

---

<sup>78</sup> Existen eventos que bajo esta categorización, también interactúan con otro tipo de eventos (18%). Por ejemplo, en esta intersección, de los eventos catalogados como *resultados*, 37% tienen contenido *contextual*; y 25% de los *calendarios* se refieren a eventos de *resultados*: es decir, se entregan obras y programas para conmemorar algún asunto calendárico, y una proporción importante de las obras y programas se entregan públicamente a través de relaciones administrativas o intergubernamentales.

**Gráfica 15. Distribución de eventos públicos de los gobernadores según tipología propuesta (ene-oct)**



El tipo de eventos en esta clasificación se distribuye por estado de manera claramente diferenciada. Los estados que concentran en su agenda una mayor proporción de entrega de resultados son Guerrero (67%), Nuevo León (64%) y Estado de México (61%). Por otro lado, Jalisco (75%), Oaxaca (73%) y el Distrito Federal (70%) son las entidades federativas que concentran en sus agendas primordialmente eventos de contexto. A pesar de que las festividades ocupan una concentración menor en la agenda de los gobernadores, así como las contingencias, el estado con más festividades respecto al total de eventos públicos en su agenda es Quintana Roo (12%); Guerrero (5%) y Tlaxcala (3%) son los estados que tuvieron una mayor proporción de contingencias. Esta distribución se puede apreciar en la Gráfica 16.

En este sentido, al analizar la distribución temporal de los tipos de eventos, se encontró que a lo largo del año, la concentración de los tipos de evento varía. Sobre todo en 2012, cuando se reduce durante los tres meses de campaña presidencial (abril, mayo y junio) la entrega de resultados y estos eventos son sustituidos por eventos contextuales. Estos cambios no suceden en 2013, cuando prácticamente todo el año la distribución de eventos se mantiene estable. De aquí se puede concluir que, en efecto, debido al proceso electoral (al menos el presidencial por las observaciones realizadas en 2012) hay un cambio radical en

construcción de la agenda de los gobernadores. Además, se observó la veda los estados modifican estratégicamente su agenda y aparecen en eventos de contexto que regularmente serían de entrega de resultados.

## RESULTADOS

Dentro de la primera categoría de la *Clasificación 1*, es posible analizar cómo se distribuyen los eventos de entrega de resultados de políticas públicas en las agendas de los gobernadores. A partir de un análisis comparado entre los dos años de estudio, se analizaron dos factores: la proporción de eventos de resultados presentes en la agenda de los gobernadores para cada año, así como la proporción del total nacional de resultados que representa cada estado para los dos años. En primer lugar, los estados que lideran el ranking en cuanto a la concentración mayoritaria de resultados en sus agendas para 2012 son Guerrero, Puebla, Nuevo León y Sonora (ver Tabla 10); en 2013, Nuevo León, Estado de México y Campeche dedicaron más espacio de sus agendas a entregar resultados de política pública. Respecto al peso relativo a nivel nacional que representa la cantidad de eventos de resultados para cada estado, en 2012 los estados que aportaron una cantidad mayor que el resto fueron Puebla, Campeche, San Luis Potosí, Guerrero y Querétaro; y en 2013, Guerrero, Campeche, San Luis Potosí, Nayarit y Puebla.



Gráfico 16. Distribución de los eventos por estado según la Clasificación 1

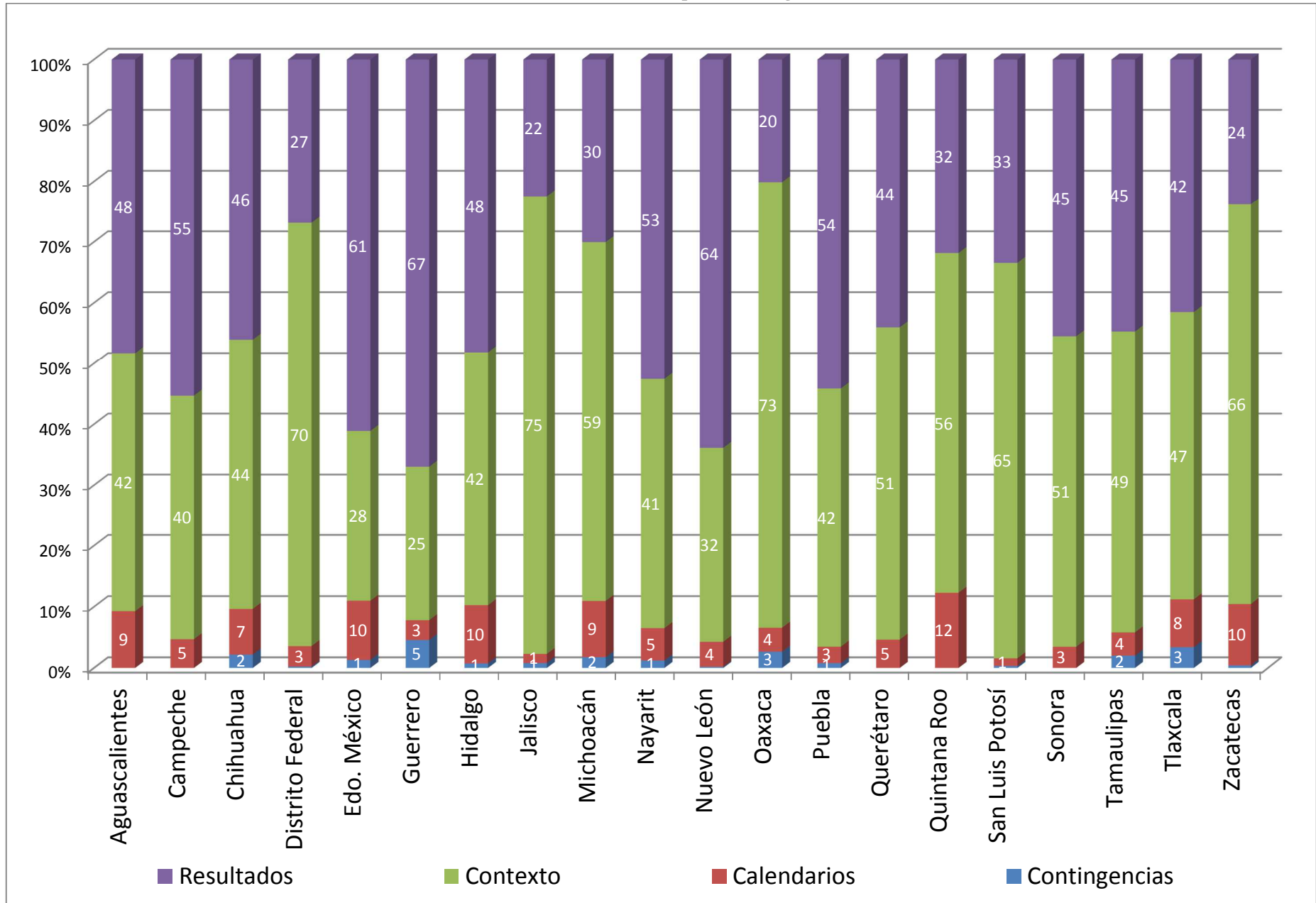




Gráfico 17. Distribución de los eventos por estado según la *Clasificación 1 (2012)*

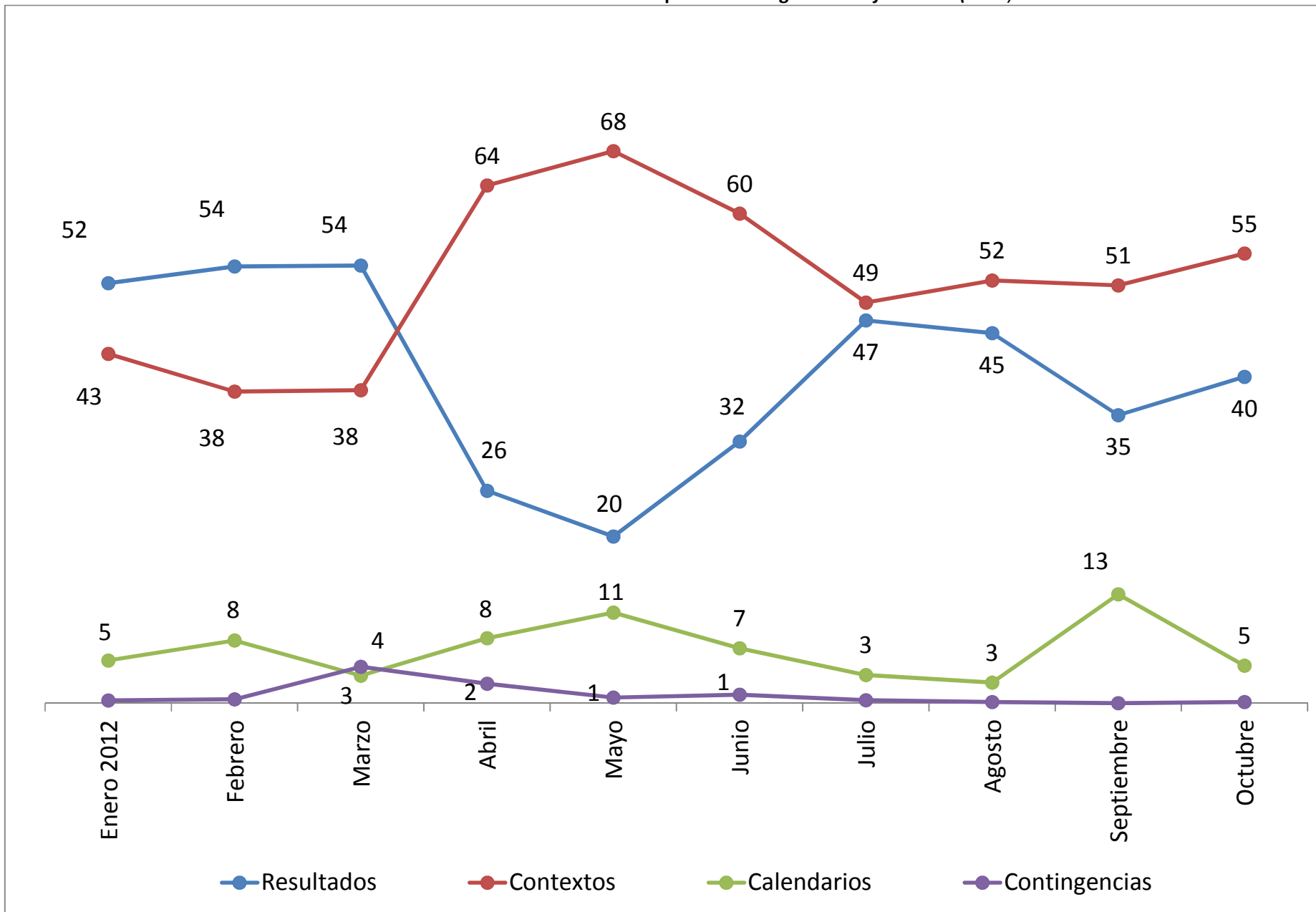
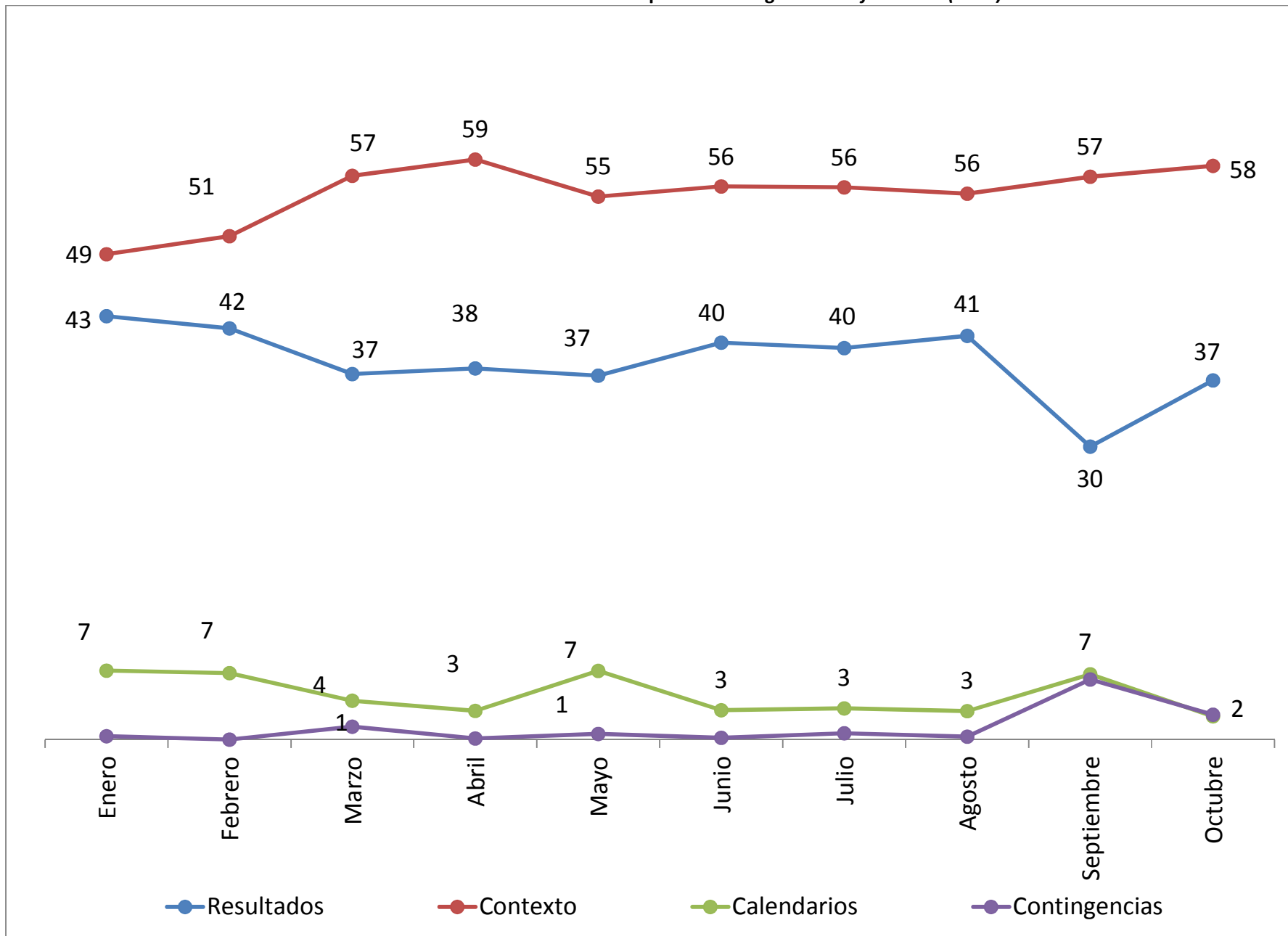




Gráfico 18. Distribución de los eventos por estado según la *Clasificación 1 (2013)*



**Tabla 10. Proporción de eventos según Clasificación 2 por estado y por mes 2012 (%)**

Estado		Enero	Febrero	Marzo	Abril	Mayo	Junio	Julio	Agosto	Septiembre	Octubre
Aguascalientes	Resultados	73.91	57.14	51.28	40	14.29	50	85.71	50	40	50
	Contexto	26.09	28.57	41.03	50	57.14	50	14.29	50	46.67	33.33
	Calendarios	0	14.29	7.69	10	28.57	0	0	0	13.33	16.67
	Contingencias	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Campeche	Resultados	27.59	69.23	74.51	25	20.83	22.22	63.49	61.9	43.75	23.81
	Contexto	65.52	23.08	22.55	66.67	70.83	66.67	33.33	38.1	48.44	71.43
	Calendarios	6.9	7.69	2.94	8.33	8.33	11.11	3.17	0	7.81	4.76
	Contingencias	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Chihuahua	Resultados	50	51.22	70.83	25	0	0	66.67	11.11	25	0
	Contexto	50	43.9	25	75	71.43	100	33.33	77.78	50	50
	Calendarios	0	2.44	0	0	14.29	0	0	11.11	25	0
	Contingencias	0	2.44	4.17	0	14.29	0	0	0	0	50
Distrito Federal	Resultados	44.83	57.69	40	48	28.13	52.63	53.85	61.54	35.29	57.69
	Contexto	48.28	38.46	53.33	48	62.5	42.11	38.46	30.77	52.94	38.46
	Calendarios	6.9	3.85	6.67	4	9.38	5.26	7.69	0	11.76	3.85
	Contingencias	0	0	0	0	0	0	0	7.69	0	0
Edo. México	Resultados	60	52.38	75	50	53.13	28.57	68.42	56	44.44	66.67
	Contexto	33.33	28.57	18.75	25	31.25	52.38	21.05	32	22.22	5.56
	Calendarios	6.67	19.05	3.13	8.33	12.5	19.05	10.53	12	33.33	27.78
	Contingencias	0	0	3.13	16.67	3.13	0	0	0	0	0
Guerrero	Resultados	77.78	66	64.81	26.67	17.65	46.67	87.5	60.71	57.58	74.47
	Contexto	18.52	24	18.52	46.67	58.82	33.33	12.5	39.29	33.33	25.53
	Calendarios	3.7	10	0	13.33	23.53	20	0	0	9.09	0
	Contingencias	0	0	16.67	13.33	0	0	0	0	0	0
Hidalgo	Resultados	35.48	56.52	52.94	26.67	43.48	69.77	35.71	44	26.67	48.28
	Contexto	45.16	30.43	38.24	60	47.83	23.26	50	52	56.67	48.28
	Calendarios	19.35	13.04	8.82	13.33	8.7	6.98	7.14	4	16.67	3.45
	Contingencias	0	0	0	0	0	0	7.14	0	0	0
Jalisco	Resultados	50	35.29	53.66	27.27	16.67	0	33.33	71.43	33.33	8.33
	Contexto	50	52.94	46.34	72.73	83.33	100	66.67	28.57	58.33	75
	Calendarios	0	11.76	0	0	0	0	0	0	8.33	16.67
	Contingencias	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Michoacán	Resultados	0	0	0	0	0	0	30.77	43.75	19.05	20
	Contexto	0	100	0	0	0	0	69.23	56.25	52.38	60
	Calendarios	0	0	0	0	0	0	0	0	28.57	20
	Contingencias	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Nayarit	Resultados	46.67	42.11	45.16	0	0	0	56.25	42.86	76.92	71.43
	Contexto	43.33	47.37	45.16	0	0	0	37.5	53.57	15.38	28.57
	Calendarios	10	10.53	9.68	0	0	0	0	3.57	7.69	0
	Contingencias	0	0	0	0	0	0	6.25	0	0	0
Nuevo León	Resultados	90.91	63.64	75.68	72.73	50	20	67.86	60.61	54.84	46.34
	Contexto	9.09	30.3	21.62	27.27	40.91	60	32.14	33.33	32.26	53.66

	Calendarios	0	6.06	2.7	0	9.09	20	0	6.06	12.9	0
	Contingencias	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Oaxaca	Resultados	18.57	27.54	14.81	9.84	12.68	20.97	13.33	16.67	13.64	20.83
	Contexto	78.57	71.01	59.26	81.97	83.1	75.81	78.67	80.56	74.24	77.78
	Calendarios	2.86	1.45	1.85	0	4.23	1.61	8	2.78	12.12	1.39
	Contingencias	0	0	24.07	8.2	0	1.61	0	0	0	0
Puebla	Resultados	80.85	50	53.85	44	41.18	60.53	76.09	71.05	41.82	52.94
	Contexto	19.15	43.48	42.31	48	55.88	34.21	23.91	28.95	49.09	45.1
	Calendarios	0	4.35	3.85	8	2.94	0	0	0	9.09	1.96
	Contingencias	0	2.17	0	0	0	5.26	0	0	0	0
Querétaro	Resultados	59.62	52.08	55.95	6.67	0	18.18	37.5	41.1	41.54	32.91
	Contexto	36.54	35.42	38.1	93.33	69.23	72.73	62.5	57.53	53.85	64.56
	Calendarios	3.85	12.5	5.95	0	30.77	9.09	0	1.37	4.62	2.53
	Contingencias	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Quintana Roo	Resultados	16	52.5	41.3	4.76	0	11.11	33.33	47.22	30.23	40
	Contexto	44	32.5	58.7	66.67	80	72.22	63.64	47.22	55.81	52.5
	Calendarios	40	15	0	28.57	20	16.67	3.03	5.56	13.95	7.5
	Contingencias	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
San Luis Potosí	Resultados	55.41	56.52	65.52	36.96	5.41	3.7	54.72	41.25	20	28.57
	Contexto	44.59	40.58	34.48	63.04	94.59	96.3	45.28	58.75	71.11	71.43
	Calendarios	0	2.9	0	0	0	0	0	0	8.89	0
	Contingencias	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Sonora	Resultados	77.27	75	50	42.86	20	66.67	0	66.67	46.67	38.46
	Contexto	18.18	25	50	57.14	60	33.33	0	33.33	33.33	61.54
	Calendarios	4.55	0	0	0	20	0	0	0	20	0
	Contingencias	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Tamaulipas	Resultados	30.77	62.5	75.86	0	0	0	43.75	43.75	37.5	51.61
	Contexto	61.54	25	24.14	0	0	0	56.25	53.13	53.13	45.16
	Calendarios	3.85	8.33	0	0	0	0	0	3.13	9.38	3.23
	Contingencias	3.85	4.17	0	0	0	0	0	0	0	0
Tlaxcala	Resultados	44.44	33.33	23.53	25	0	50	50	52.94	42.86	66.67
	Contexto	44.44	50	58.82	75	40	50	37.5	47.06	42.86	26.67
	Calendarios	0	16.67	17.65	0	60	0	12.5	0	14.29	6.67
	Contingencias	11.11	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Zacatecas	Resultados	50	80	0	12.5	9.86	14.47	18.84	40.2	27.17	14.86
	Contexto	50	10	0	69.44	77.46	76.32	73.91	55.88	50	77.03
	Calendarios	0	10	0	18.06	11.27	7.89	7.25	3.92	22.83	8.11
	Contingencias	0	0	0	0	1.41	1.32	0	0	0	0

**Tabla 11. Proporción de eventos según Clasificación 2 por estado y por mes 2013 (%)**

Estado		Enero	Febrero	Marzo	Abril	Mayo	Junio	Julio	Agosto	Septiembre	Octubre
Aguascalientes	Resultados	0	0	10	60.78	33.33	0	27.27	66.67	54.55	27.27
	Contexto	0	0	60	35.29	44.44	100	72.73	29.63	36.36	59.09
	Calendarios	0	0	30	3.92	22.22	0	0	3.7	9.09	13.64
	Contingencias	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Campeche	Resultados	21.74	45.45	72.22	57.14	38.46	67.92	63.46	84.31	21.88	42.86
	Contexto	60.87	45.45	24.07	40.48	53.85	30.19	34.62	15.69	71.88	54.29
	Calendarios	17.39	9.09	3.7	2.38	7.69	1.89	1.92	0	6.25	2.86
	Contingencias	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Chihuahua	Resultados	42.86	47.83	41.18	25	60	0	50	62.5	60	100
	Contexto	42.86	47.83	52.94	66.67	0	100	25	25	0	0
	Calendarios	14.29	4.35	5.88	8.33	40	0	25	12.5	30	0
	Contingencias	0	0	0	0	0	0	0	0	10	0
Distrito Federal	Resultados	10	0	6.25	2.86	6.25	12.5	4.17	9.68	6.9	3.23
	Contexto	90	100	93.75	97.14	93.75	87.5	95.83	87.1	93.1	96.77
	Calendarios	0	0	0	0	0	0	0	3.23	0	0
	Contingencias	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Edo. México	Resultados	68.42	62.5	65	62.96	62.5	80	78.26	55.88	65.22	56.25
	Contexto	26.32	12.5	35	33.33	25	16	21.74	38.24	30.43	37.5
	Calendarios	5.26	25	0	3.7	8.33	4	0	5.88	4.35	0
	Contingencias	0	0	0	0	4.17	0	0	0	0	6.25
Guerrero	Resultados	95.45	65.22	71.43	66.67	68.09	88.89	78.95	75	48.94	56.86
	Contexto	4.55	26.09	28.57	30.77	29.79	11.11	21.05	21.88	25.53	29.41
	Calendarios	0	8.7	0	2.56	2.13	0	0	0	0	0
	Contingencias	0	0	0	0	0	0	0	3.13	25.53	13.73
Hidalgo	Resultados	9.09	21.43	35.29	50	64.71	73.33	55.56	57.89	18.18	52.63
	Contexto	45.45	71.43	58.82	43.75	27.45	24.44	22.22	34.21	77.27	36.84
	Calendarios	45.45	7.14	5.88	6.25	5.88	2.22	22.22	7.89	4.55	0
	Contingencias	0	0	0	0	1.96	0	0	0	0	10.53
Jalisco	Resultados	60	34.29	11.49	19.35	16.48	22.81	12.5	38.71	12.12	14.46
	Contexto	40	60	85.06	80.65	82.42	77.19	87.5	61.29	72.73	84.34
	Calendarios	0	5.71	1.15	0	1.1	0	0	0	6.06	0
	Contingencias	0	0	2.3	0	0	0	0	0	9.09	1.2
Michoacán	Resultados	31.82	21.05	37.5	53.85	26.09	44	30.77	36.36	19.35	25
	Contexto	63.64	73.68	50	38.46	60.87	52	65.38	54.55	51.61	67.86
	Calendarios	4.55	5.26	0	7.69	13.04	4	3.85	9.09	16.13	7.14
	Contingencias	0	0	12.5	0	0	0	0	0	12.9	0
Nayarit	Resultados	52.38	44.12	32.43	57.14	56	61.29	65.71	53.85	42.31	66.67
	Contexto	42.86	50	59.46	35.71	32	38.71	20	42.31	50	33.33
	Calendarios	4.76	5.88	8.11	7.14	12	0	2.86	3.85	3.85	0
	Contingencias	0	0	0	0	0	0	11.43	0	3.85	0
Nuevo León	Resultados	80	73.53	63.64	63.33	46.43	76.19	66.67	58.33	76.47	50
	Contexto	20	23.53	33.33	30	46.43	19.05	33.33	33.33	17.65	50

	Calendarios	0	2.94	3.03	3.33	7.14	4.76	0	8.33	5.88	0
	Contingencias	0	0	0	3.33	0	0	0	0	0	0
Oaxaca	Resultados	12	38.75	36.71	9.57	32	7.02	16.05	14.29	21.82	41.79
	Contexto	82	53.75	59.49	88.3	64	91.23	76.54	84.13	61.82	55.22
	Calendarios	6	7.5	3.8	2.13	4	1.75	7.41	1.59	7.27	1.49
	Contingencias	0	0	0	0	0	0	0	0	9.09	1.49
Puebla	Resultados	78.57	53.13	35.9	59.09	77.78	58.33	0	40.82	36	45.45
	Contexto	21.43	40.63	61.54	36.36	22.22	41.67	0	59.18	56	50.91
	Calendarios	0	6.25	2.56	4.55	0	0	0	0	6	0
	Contingencias	0	0	0	0	0	0	0	0	2	3.64
Querétaro	Resultados	55.1	41.18	57.41	45.16	42.86	56	41.67	26.32	19.05	50
	Contexto	44.9	54.41	40.74	54.84	46.43	40	52.78	73.68	71.43	42.5
	Calendarios	0	4.41	1.85	0	10.71	4	5.56	0	9.52	7.5
	Contingencias	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Quintana Roo	Resultados	31.58	40.74	31.25	34.48	42.42	40	27.27	25	17.65	26.32
	Contexto	36.84	44.44	68.75	58.62	39.39	60	54.55	75	70.59	57.89
	Calendarios	31.58	14.81	0	6.9	18.18	0	18.18	0	11.76	15.79
	Contingencias	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
San Luis Potosí	Resultados	39.62	36.67	37.31	21.35	25.93	23.44	31.94	11.49	27.91	23.53
	Contexto	60.38	61.67	59.7	76.4	70.37	76.56	68.06	87.36	62.79	75
	Calendarios	0	1.67	2.99	2.25	1.85	0	0	0	6.98	0
	Contingencias	0	0	0	0	1.85	0	0	1.15	2.33	1.47
Sonora	Resultados	18.75	42.31	52	8	46.43	47.83	66.67	54.55	14.29	55.56
	Contexto	81.25	53.85	48	88	50	47.83	33.33	45.45	78.57	44.44
	Calendarios	0	3.85	0	4	3.57	4.35	0	0	7.14	0
	Contingencias	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Tamaulipas	Resultados	21.88	52	40.74	42.86	66.67	0	58.33	55	17.39	40
	Contexto	71.88	48	51.85	50	33.33	0	41.67	45	60.87	53.33
	Calendarios	6.25	0	7.41	7.14	0	0	0	0	0	3.33
	Contingencias	0	0	0	0	0	0	0	0	21.74	3.33
Tlaxcala	Resultados	41.67	47.06	34.62	62.07	36.36	0	43.75	57.14	20	35.29
	Contexto	50	47.06	38.46	34.48	45.45	83.33	50	38.1	68	58.82
	Calendarios	0	5.88	0	3.45	18.18	16.67	6.25	4.76	8	5.88
	Contingencias	8.33	0	26.92	0	0	0	0	0	4	0
Zacatecas	Resultados	31.58	25.61	7.04	45.76	20.24	4.92	8.11	31.94	18.75	0
	Contexto	55.26	63.41	81.69	51.69	66.67	81.97	83.78	61.11	68.75	0
	Calendarios	11.84	10.98	11.27	2.54	11.9	11.48	8.11	6.94	12.5	0
	Contingencias	1.32	0	0	0	1.19	1.64	0	0	0	0

**Tabla 12. Ranking de resultados como proporción del total de eventos, 2012 (%)**

	<b>Estado</b>	<b>% Resultados</b>	<b>% aportación nacional</b>
1	Puebla	57.64	9.87
2	Campeche	54.1	9.16
3	San Luis Potosí	41.28	8.92
4	Guerrero	63.52	8.01
5	Querétaro	42.58	7.97
6	Nuevo León	62.72	6.94
7	Zacatecas	22.76	5.23
8	Edo. México	56.58	5.11
9	Hidalgo	46.44	4.92
10	Oaxaca	16.8	4.84
11	Distrito Federal	46.52	4.24
12	Aguascalientes	49.53	4.16
13	Quintana Roo	31.33	4.12
14	Tamaulipas	49.47	3.73
15	Nayarit	52.73	3.45
16	Sonora	57.84	2.34
17	Chihuahua	45.9	2.22
18	Jalisco	40.3	2.14
19	Tlaxcala	42.11	1.9
20	Michoacán	27.27	0.71

**Tabla 13. Ranking de resultados como proporción del total de eventos, 2013 (%)**

	<b>Estado<sup>79</sup></b>	<b>% Resultados</b>	<b>% aportación nacional</b>
1	Guerrero	70	9.86
2	Campeche	56.61	8.88
3	San Luis Potosí	26.94	6.92
4	Nayarit	52.45	6.69
5	Puebla	49.71	6.65
6	Querétaro	45.82	6.65
7	Nuevo León	65.12	6.57
8	Oaxaca	23.54	6.46
9	Zacatecas	24.8	5.99
10	Edo. México	65.64	5.83
11	Hidalgo	49.81	5.24
12	Jalisco	18.52	4.42
13	Tamaulipas	40.29	3.25
14	Aguascalientes	46.67	3.01
15	Tlaxcala	41.11	2.9
16	Quintana Roo	32.58	2.82
17	Sonora	38.71	2.82
18	Michoacán	30.88	2.62
19	Chihuahua	46.23	1.92
20	Distrito Federal	5.99	0.51

<sup>79</sup> Se resaltaron los estados con mayor aprobación en 2013.

Una vez analizada la proporción, se evaluó la cantidad de eventos de entrega de resultados de política pública para explorar si éstas tienen algún tipo de variación respecto a la proporción que éstas representan en la agenda (ver Tablas 14 y 15). En 2012, los estados que registraron más eventos de este tipo fueron Puebla, Campeche, Guerrero y Querétaro; en 2013, Guerrero, Campeche, San Luis Potosí, Nayarit, Puebla y Querétaro.

**Tabla 14. Ranking de cantidad de eventos de resultados por estado, 2012**

	<b>Estado</b>	<b>Resultados 2012</b>
1	Puebla	249
2	Campeche	231
3	San Luis Potosí	225
4	Guerrero	202
5	Querétaro	201
6	Nuevo León	175
7	Zacatecas	132
8	Edo. México	129
9	Hidalgo	124
10	Oaxaca	122
11	Distrito Federal	107
12	Aguascalientes	105
13	Quintana Roo	104
14	Tamaulipas	94
15	Nayarit	87
16	Sonora	59
17	Chihuahua	56
18	Jalisco	54
19	Tlaxcala	48
20	Michoacán	18

En ambos años, Michoacán está entre los estados con menos eventos de entrega de resultados de política pública, lo que se puede explicarse por la escasa actividad del Gobernador Fausto Vallejo. Y Jalisco tuvo un repunte considerable entre un año y otro, esto aparentemente obedece a que en 2012 gobernaba el mandatario saliente y 2013 fue el primer año del gobernador Aristóteles Sandoval. Sin embargo, Emilio González entregó una proporción muy amplia de resultados en el primer cuatrimestre de 2012: 78% de las obras todo el año, 63% de los programas y 83% de las iniciativas.

**Tabla 15. Ranking de cantidad de eventos de resultados por estado, 2013**

	<b>Estados</b>	<b>Resultados 2013</b>
1	Guerrero	252
2	Campeche	227
3	San Luis Potosí	177
4	Nayarit	171
5	Puebla	170
6	Querétaro	170
7	Nuevo León	168
8	Oaxaca	165
9	Zacatecas	153
10	Edo. México	149
11	Hidalgo	134
12	Jalisco	113
13	Tamaulipas	83
14	Aguascalientes	77
15	Tlaxcala	74
16	Quintana Roo	72
17	Sonora	72
18	Michoacán	67
19	Chihuahua	49
20	Distrito Federal	13

A la luz del ranking calificación de los gobernadores 2012 y 2013 (Tabla 16, siguiente), es posible sugerir varias intuiciones. Primero, los gobernadores con mejor calificación no son necesariamente los que concentran más entregas de resultados. Sin embargo, esta débil relación obedece a la característica del instrumento. Es probable que haya un efecto anual diferido en la cantidad de eventos y la aprobación en función de los estados que registran más eventos en 2012 son aquellos mejor evaluados en 2013. Los eventos de resultados incluyen iniciativas, obras y programas y se espera que por su contenido sustantivo, este tipo de actos tengan un impacto diferenciado en los niveles de calificación.

En términos más específicos sobre el tipo de eventos que comprenden los resultados de política pública, existe una concentración de la mayor parte de este tipo de eventos (apreciable en la Gráfica 19, Distribución de los eventos de resultados por tipo). Se observa que los estados comparten una tendencia a concentrar una cantidad importante de arranques, inauguraciones o entregas de obras, así como supervisiones, entrega de resultados o distribución de materiales en sus agendas públicas.

**Tabla 16. Ranking calificación de los gobernadores 2012 y 2013<sup>80</sup>**

Estado	2012 <sup>81</sup>	Estado	2013 <sup>82</sup>
<b>1 Querétaro</b>	<b>7.6</b>	<b>1 Querétaro</b>	<b>7.6</b>
<b>2 Sonora</b>	<b>7.5</b>	<b>2 Nayarit</b>	<b>7.5</b>
<b>3 Campeche</b>	<b>7.4</b>	<b>3 Puebla</b>	<b>7.25</b>
<b>4 Chihuahua</b>	<b>7.3</b>	<b>4 Campeche</b>	<b>7.15</b>
<b>5 Puebla</b>	<b>7.3</b>	<b>5 Tamaulipas</b>	<b>7.1</b>
6 Aguascalientes	7.2	6 Hidalgo	7.05
7 Guerrero	7.2	7 Aguascalientes	7
8 Hidalgo	7.2	8 Nuevo León	6.95
9 Nayarit	7.2	9 Chihuahua	6.9
10 Quintana Roo	7.2	10 Guerrero	6.9
11 Zacatecas	7.2	11 Sonora	6.85
12 Tamaulipas	7.1	12 Zacatecas	6.8
13 Distrito Federal	7	13 Edo. México	6.75
14 Michoacán	7	14 Jalisco	6.75
15 Nuevo León	7	15 Oaxaca	6.75
<b>16 Oaxaca</b>	<b>7</b>	<b>16 Quintana Roo</b>	<b>6.75</b>
<b>17 Edo. México</b>	<b>6.9</b>	<b>17 San Luis Potosí</b>	<b>6.75</b>
<b>18 Jalisco</b>	<b>6.8</b>	<b>18 Distrito Federal</b>	<b>6.65</b>
<b>19 San Luis Potosí</b>	<b>6.8</b>	<b>19 Tlaxcala</b>	<b>6.45</b>
<b>20 Tlaxcala</b>	<b>6.4</b>	<b>20 Michoacán</b>	<b>6.4</b>

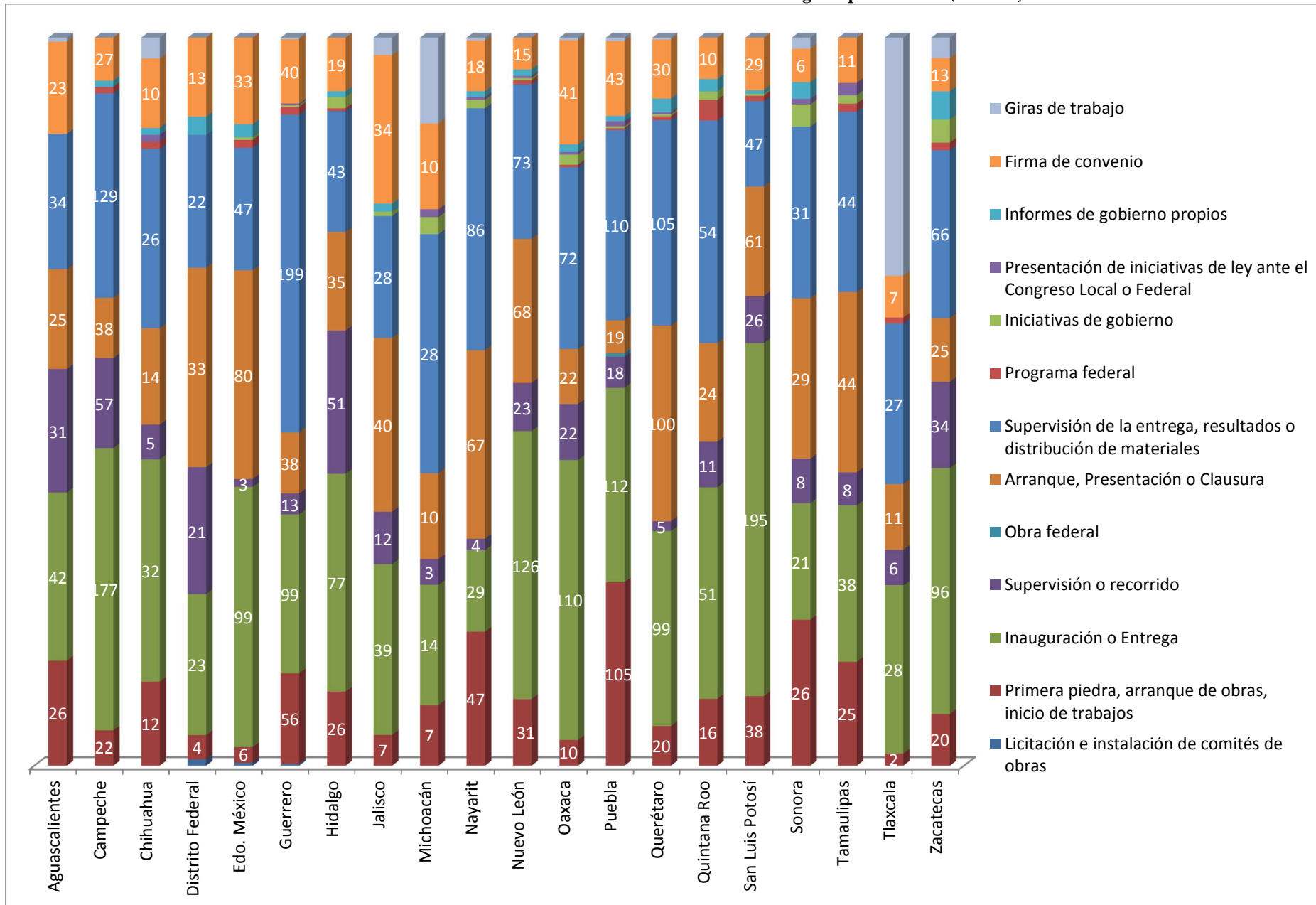
<sup>80</sup> Grupo de Comunicación Estratégica, “Encuesta Gobernadores Comparativo Nacional 2012, 2013”,

<sup>81</sup> Encuesta levantada en octubre de 2012.

<sup>82</sup> Promedio de dos mediciones disponibles: julio de 2013 y diciembre de 2013.



Gráfico 19. Distribución de los eventos de resultados estado según tipo de evento (2012-13)





## CONTEXTO

El segundo componente de la *Clasificación 1* incluye a la participación de los mandatarios estatales en actividades inherentes a su rol de gobernador en el cumplimiento de las necesidades institucionales de su cargo. Si bien en el agregado algunos gobernadores este tipo de actividades es el mayor componente de sus agendas públicas, éstas varían entre estados, entre los dos años de estudio y entre los meses de cada año.

A partir de este análisis comparado, se complementa el análisis realizado sobre los eventos de resultados: hay un cambio importante en la composición de la agenda. Antes de la campaña electoral de 2012, la proporción de eventos de contexto (40%) era menor a la de resultados (50%), al inicio de la campaña (abril) y hasta el final de la campaña (junio) superó el 60%. Este efecto de sustitución de eventos es producido evidentemente por la legislación electoral vigente que en pos de una competencia equitativa evita que el *incumbent* incline la balanza de votos en su favor. A pesar de que los eventos de resultados se reducen durante la campaña y los eventos contextuales se vuelven el principal tipo de evento en la agenda de los gobernadores, en la estabilización postelectoral el contexto institucional se mantienen por encima de la entrega de resultados de política pública. La explicación es simple: previo a la elección, los gobernantes buscan agotar su agenda de obras para a) prevenir la época limitada de entregas durante la campaña y b) mediante la entrega de obras buscan conseguir adeptos para la elección en puerta. La falta de entregas de resultados en el periodo postelectoral puede obedecer a que la cartera de resultados fue agotada previa a la elección y tampoco existe un interés legítimo de entregar resultados cuando recién hubo una elección y se acerca un proceso de transición en el gobierno.

Al describir los tipos de eventos de contexto que prevalecen en la agenda de los gobernadores mexicanos se encontró casi siempre una mayoría entre: reuniones intergubernamentales, homenajes o celebraciones de aniversarios, inauguraciones o clausuras de eventos públicos, e instancias organizadas por el gobierno federal es decir: eventos a los que el gobernador está obligado a asistir por el significado del evento, porque representa una oportunidad para aparecer o un escenario que beneficia su imagen o es propicio para enviar un mensaje simbólico.

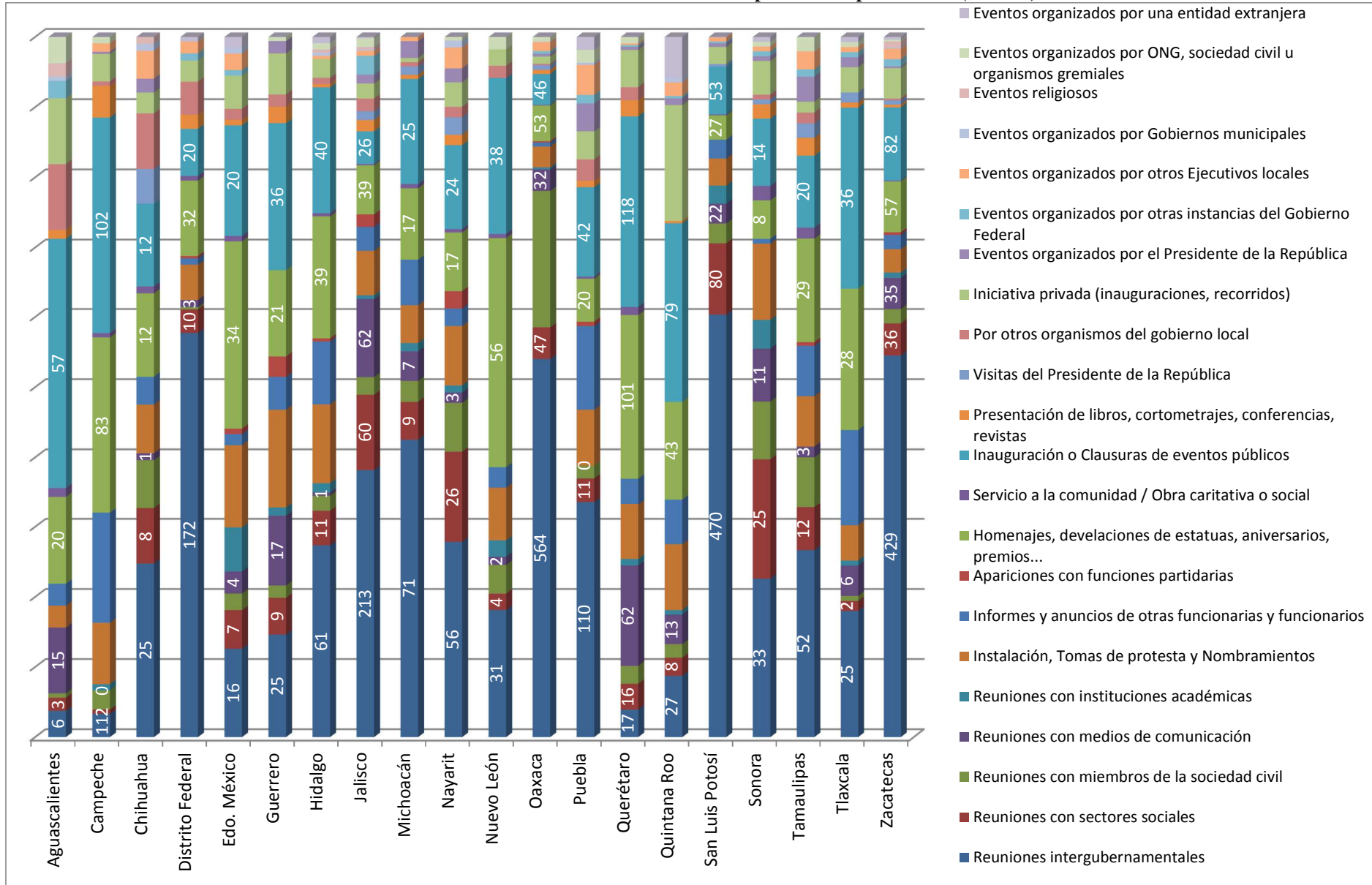
En primer lugar, los eventos de contexto más recurrentes en la agenda de los gobernadores mexicanos están las reuniones intergubernamentales. Es posible observar que los estados con mayor cantidad de reuniones intergubernamentales son Zacatecas, Oaxaca, San Luis Potosí y el Distrito Federal; en todos, se supera el 50% de los eventos de contexto por estado. Por el contrario,

Aguascalientes, Campeche, Querétaro y Quintana Roo son los que menos tiempo dedican a este tipo de reuniones. En segundo lugar, los mandatarios estatales dedican tiempo a eventos de carácter obligatorio: homenajes, develaciones de estatuas, aniversarios, etc. En general la mayoría de los estados registran una cantidad importante de este tipo de eventos, no obstante, Campeche, Nuevo León, Estado de México, y Querétaro son los que dedican una proporción mayor de espacio en sus agendas; por el contrario, Oaxaca, el Distrito Federal, San Luis Potosí, Sonora y Zacatecas son los estados con menor registro de este tipo de eventos. Y en tercer lugar, aparecen las inauguraciones o clausuras de eventos públicos: Aguascalientes, Querétaro y Quintana Roo son los estados que registran una proporción mayor de este tipo de eventos en sus agendas; Oaxaca, San Luis Potosí y Jalisco son los que concentran menos eventos de este tipo en sus agendas públicas.

También es necesario destacar que pocos estados tienen una agenda estratégica de reuniones con medios de comunicación, con instituciones académicas y acuden menos a presentaciones de libros. Si bien es cierto que los gobernadores no tienen una obligación de asistir a este tipo de eventos, sí forman parte de una agenda estratégica redituable para los mandatarios.

De esta manera, los resultados sugieren que, en efecto, la agenda de los gobernadores no sólo está ocupada en gran medida por los eventos de contexto –más de la mitad-, sino que éstos tienen mayor presencia durante una campaña federal (como en 2012) y tienden a prevalecer después de un proceso electoral. También, que la agenda contextual responde a eventos jurídico administrativos y de representaciones de gobierno en un sentido formal, más que una agenda estratégica planeada para alcanzar objetivos específicos o posicionar los temas del gobierno en sectores relevantes (por ejemplo, cúpulas empresariales).

Gráfico 20. Distribución de los eventos de contexto por estado tipo de evento (2012-13)





## CALENDARIO

Al analizar el tercer componente de la *Clasificación 1* (calendario), se revisaron dos factores principales: qué tipo de evento calendárico tienden a realizar más, así como aquellos eventos que tienen un contenido calendárico y que pueden ser catalogados como resultados o como contexto. En primer lugar, casi todos los gobernadores estudiados atienden a eventos correspondientes a festividades nacionales y en segundo lugar eventos locales o tradicionales. No obstante hay tres casos que no siguen esta lógica: Estado de México, Nayarit y Zacatecas. El primero registra la mitad de sus eventos catalogados como *días internacionales*, esto es ampliamente superior al resto de los estados; y la otra mitad corresponde eventos de festividades nacionales. Nayarit tiene la mitad de sus eventos calendáricos catalogados como festividades locales y 40% a festejos nacionales. Zacatecas es similar a Nayarit, pero la prevalencia de los eventos locales es mayor: dos terceras partes de la agenda calendárica corresponden prácticamente a festividades locales o tradicionales, la tercera parte restante son festejos nacionales.

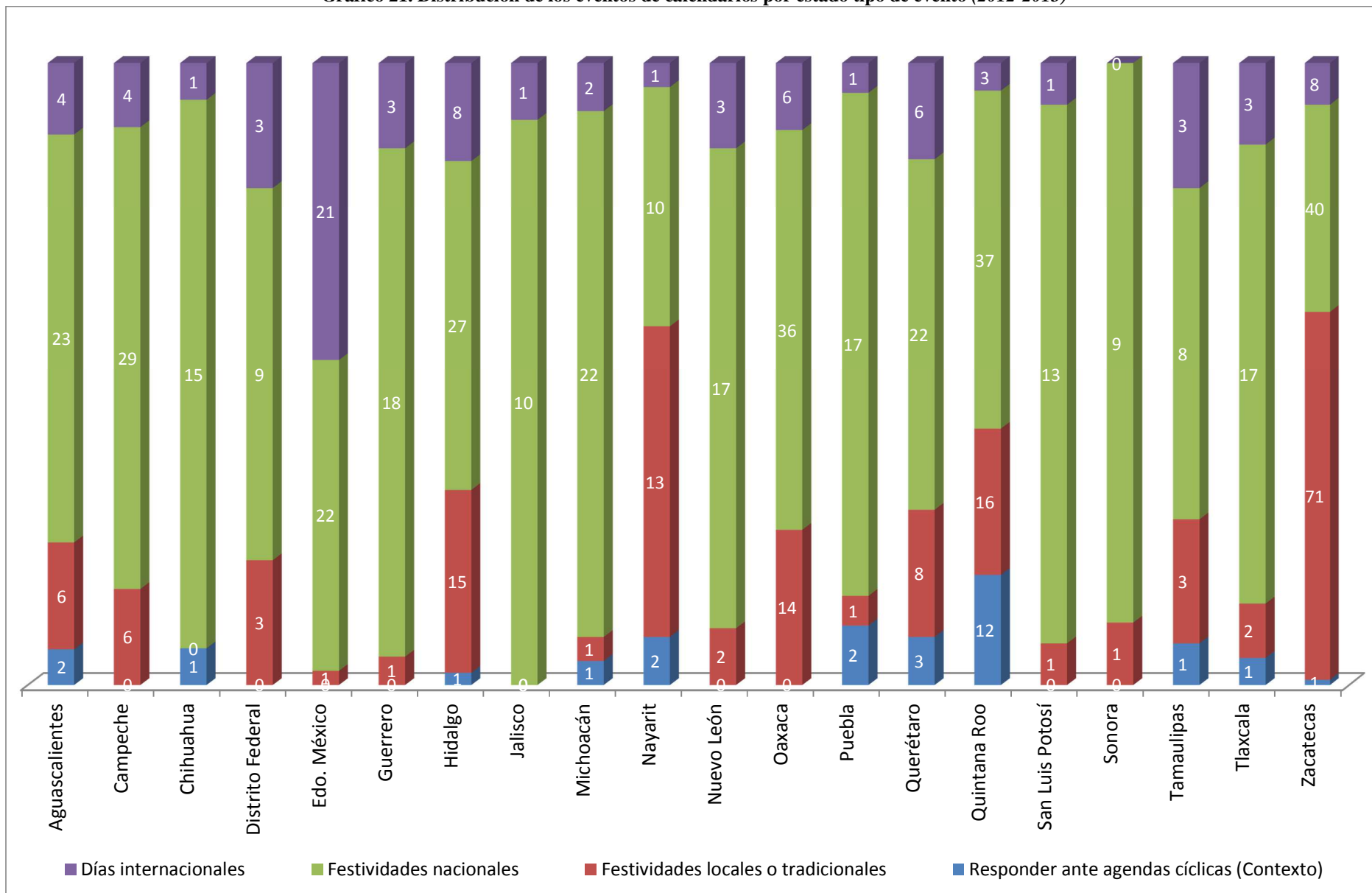
En lo que corresponde a los eventos que pertenecen a cualquier otra categoría de la *Clasificación 1*, pero tienen contenido calendárico, es posible resaltar cuatro tipos de eventos predominantes: principalmente, la asistencia a eventos institucionales anuales, aniversarios y conmemoraciones no históricas; en menor medida, eventos anuales exógenos y aniversarios y conmemoraciones de sucesos históricos.

## CONTINGENCIAS

Los eventos contingentes agrupan aquellos eventos inesperados que generan acciones gubernamentales urgentes, ya sea reuniones, atención a damnificados por algún desastre, escándalos, amenazas a la seguridad o decisiones controversiales. Si bien se registraron eventos contingentes, la mayoría corresponden a recorridos de atención a zonas de desastres naturales y tragedias, envío o entrega de ayuda. Y estos eventos fueron registrados en su mayoría en Oaxaca (28%) y Guerrero (23%).



Gráfico 21. Distribución de los eventos de calendarios por estado tipo de evento (2012-2013)





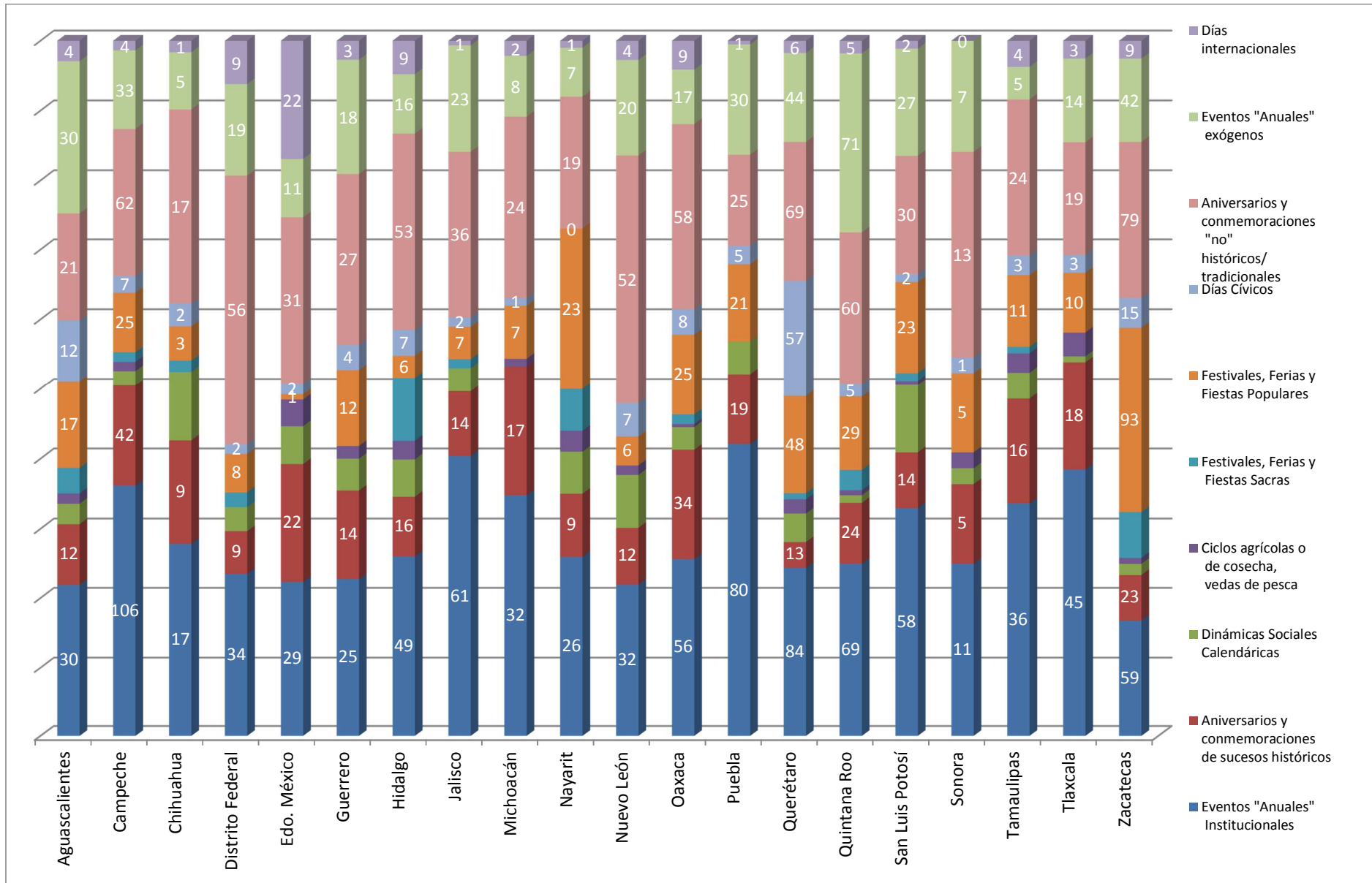
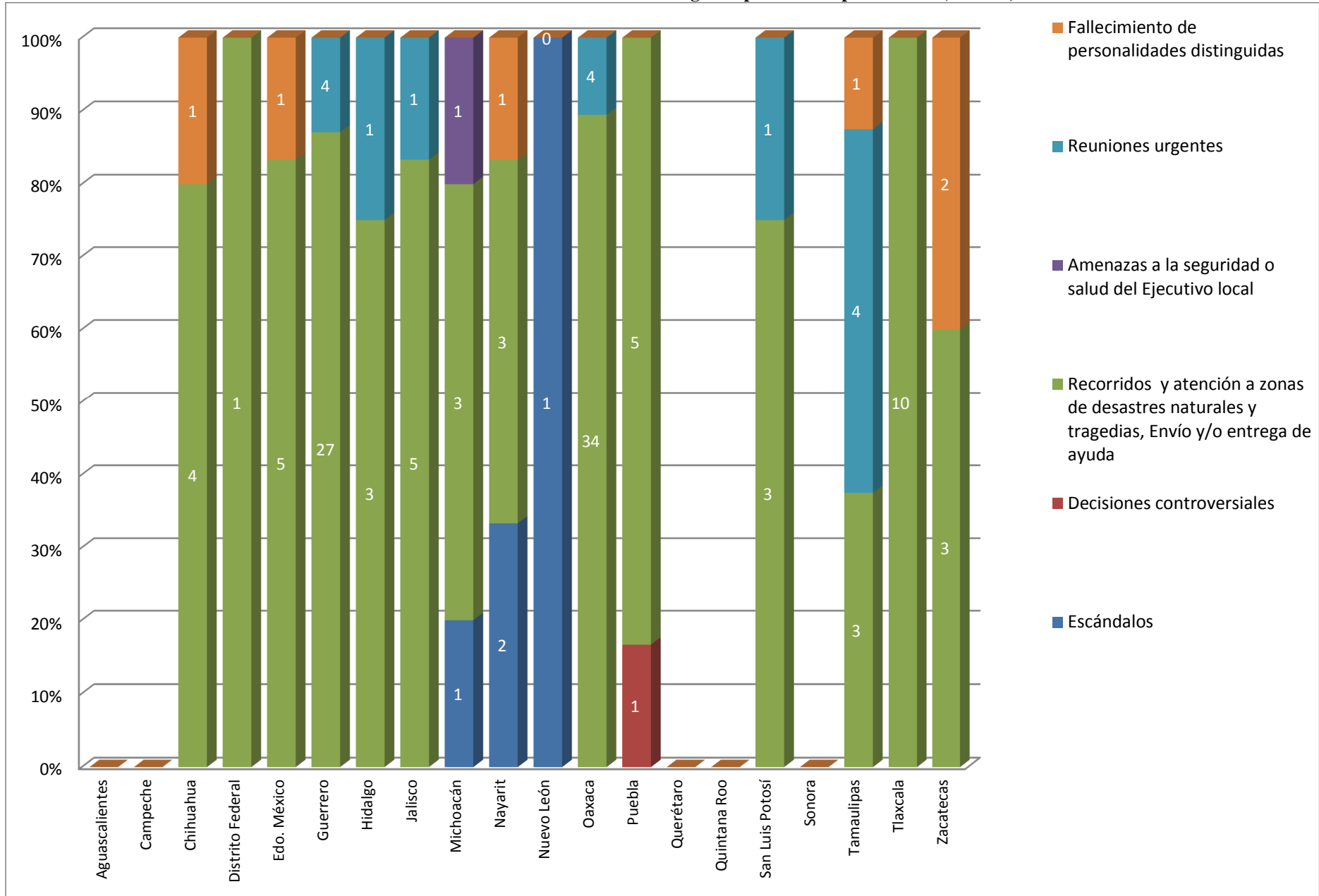




Gráfico 23. Distribución de los eventos de contingentes por estado tipo de evento (2012-13)



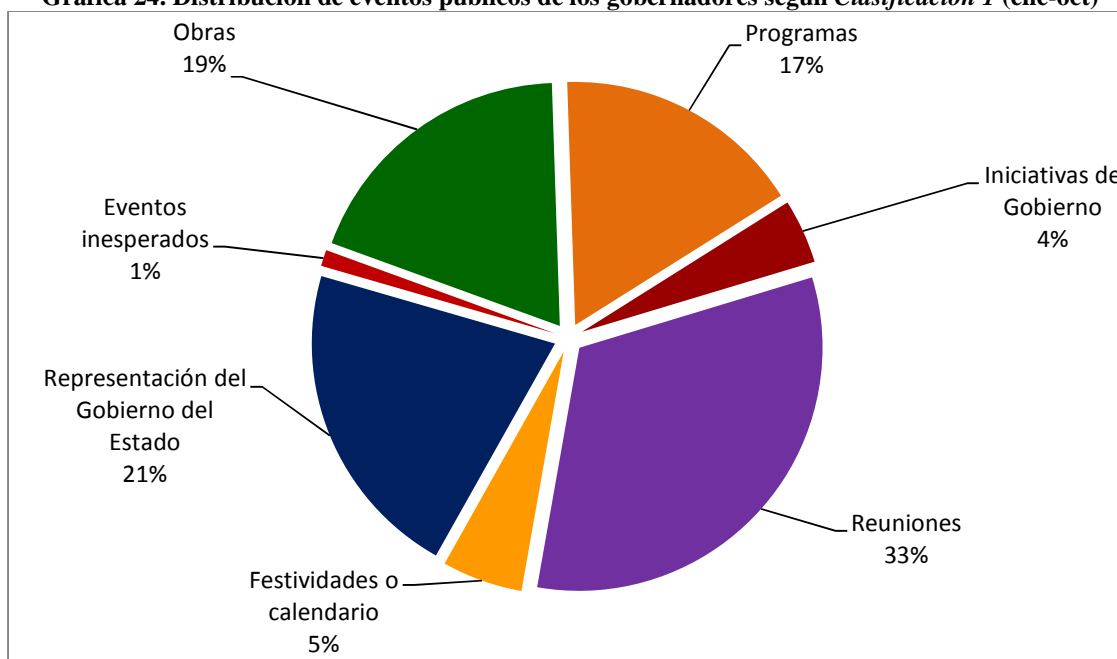


## EL TEMA DE LOS EVENTOS: ¿A QUÉ TEMAS APELAN LOS GOBERNADORES EN SUS ACTOS PÚBLICOS?

Para entender la de mejor manera los 4 componentes generales de la *Clasificación 1*, es posible desagregar los tipos de eventos y reagruparlos como se plantea en la *Clasificación 2*.<sup>83</sup>

1. Obras (resultados)
2. Programas (resultados)
3. Iniciativas de gobierno (resultados)
4. Reuniones (contexto)
5. Festividades o eventos cívicos (calendario)
6. Representaciones del Gobierno del Estado (contexto)
7. Eventos inesperados (contingencias)

**Gráfica 24. Distribución de eventos públicos de los gobernadores según *Clasificación 1* (ene-oct)**



<sup>83</sup> Una pequeña proporción de eventos de eventos categorizados en la Clasificación 1 no conjugan directamente con alguna de las categorías de la Clasificación 2 que se agrupa de manera general en la Clasificación 1. Por esta razón, los porcentajes no coinciden perfectamente si se agregan las categorías de la Clasificación 2 agrupadas en la Clasificación 1. Además, se hizo una clasificación del tipo de eventos, los conjuntos no son excluyentes y los tipos de eventos se traslapan entre sí en 15% de las observaciones. De esta intersección, 47% de las *obras* que se registraron implicaron que el Gobernador asistiera como *representante del Gobierno del Estado*; 38% de las *iniciativas de gobierno* estuvieron relacionados con *programas* y 33% fueron *reuniones de algún tipo*; también, de los eventos realizados por alguna *festividad*, la mayoría (63%) también son *representaciones del gobierno del estado*. Igualmente, de las *reuniones* que se intersecan con otra categoría, una cuarta parte (25%) fueron *representaciones del Gobierno del Estado*.

De la distribución de los eventos con base en esta clasificación, se puede inferir que en promedio, las agendas de los gobernadores tienen una tercera parte (33%) destinada a reuniones y 21% a representaciones de gobierno. Es decir, la mitad (54%) de la agenda pública de los gobernadores (medida en cantidad de eventos) tiende a ser utilizada en actividades que el ejecutivo *tiene* que hacer. Los eventos de agenda relacionados con el arranque, entrega o supervisión de obras (19%) y programas (17%) suman 36%. El 10% restante de los eventos son iniciativas de gobierno, eventos cívicos y eventos inesperados. Por lo tanto, esta distribución sugiere que en efecto el gobernador mexicano promedio dedica la mitad de sus eventos públicos a tareas institucionales de representación y de cumplimiento de tareas administrativas, mientras la otra mitad se enfoca en la entrega de resultados de gobierno.

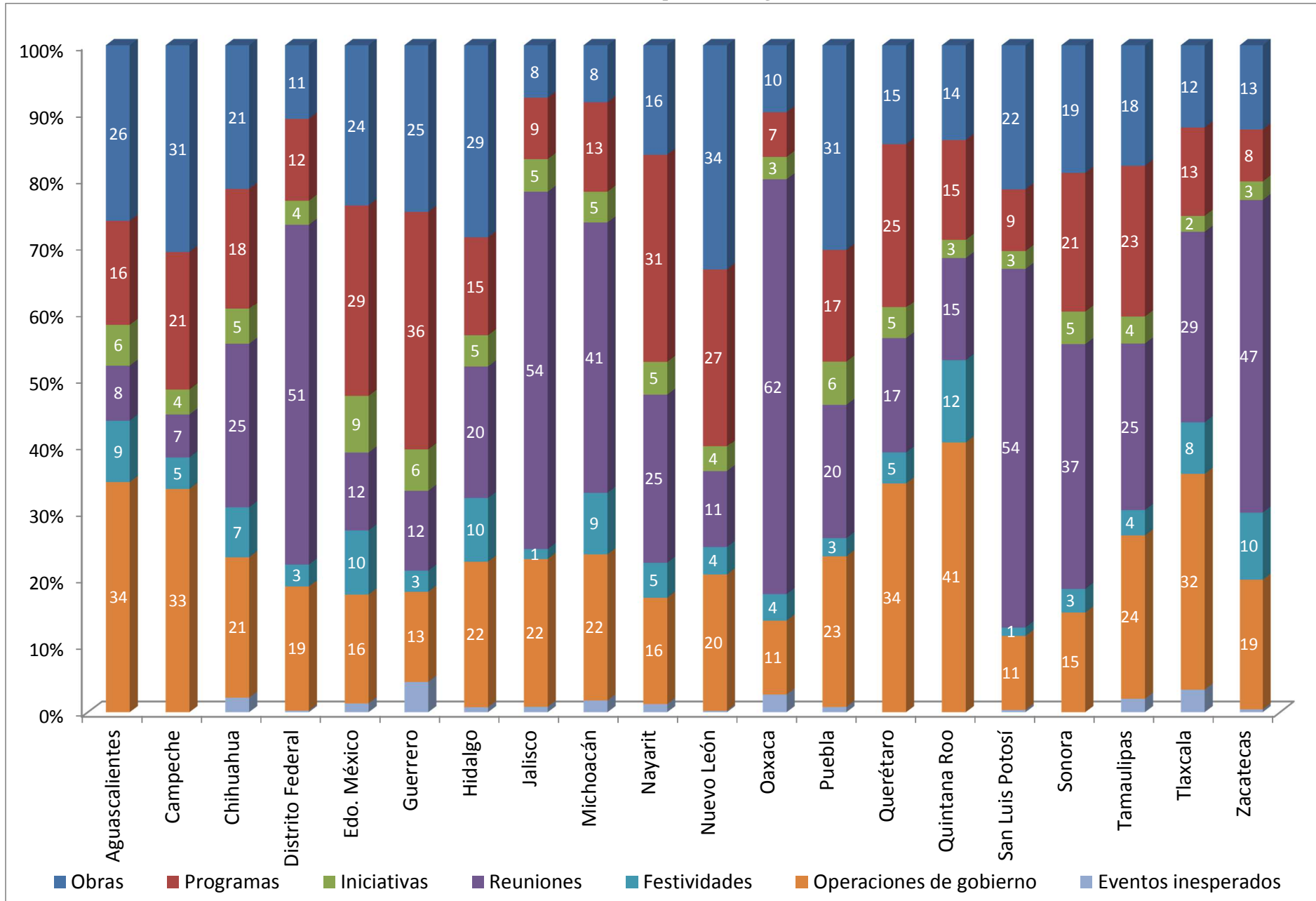
La primera intuición que se obtiene al observar la siguiente gráfica (Gráfico 25) es que hay algunos gobernadores mexicanos que llenan de reuniones su agenda. En la sección anterior se resaltaron los casos de Oaxaca, Jalisco y Distrito Federal como los estados con mayor cantidad de eventos de contexto comparado con el resto de los estados respecto al total de su agenda pública.

La segunda reflexión permite esta gráfica es que la segunda actividad más recurrida por algunos gobernadores son las operaciones de gobierno. La tercera y más interesante intuición que muestra la gráfica es que son pocos los estados que llenan al menos la mitad de sus agendas con la entrega de resultados de políticas públicas (suma de programas y obras).

## OBRAS

De manera general, en este periodo los gobernadores que más obras incluyeron en sus agendas fueron los de Nuevo León, Puebla y Campeche; aquellos con menor presencia de obras en sus agendas fueron Jalisco y Michoacán, seguidos de Oaxaca y Distrito Federal. No obstante, el cambio de año y de gobierno (para Jalisco y Distrito Federal) generó un efecto que diferencia la distribución de obras entre 2012 y 2013.

Gráfico 25. Distribución de los eventos por estado según la Clasificación 2 (%)





**Tabla 17. Ranking de obras respecto al total de eventos por estado respecto, 2012 (%)**

	<b>Estado</b>	<b>% Obras</b>	<b>% aportación nacional</b>
1	San Luis Potosí	<b>29.54</b>	12.87
2	Campeche	<b>34.43</b>	11.75
3	Puebla	<b>29.63</b>	10.23
4	Nuevo León	<b>34.05</b>	7.59
5	Guerrero	25.16	6.39
6	Hidalgo	25.84	5.52
7	Querétaro	14.19	5.36
8	Zacatecas	11.55	5.36
9	Oaxaca	8.4	4.88
10	Aguascalientes	26.42	4.48
11	Edo. México	23.68	4.32
12	Quintana Roo	15.06	4
13	Distrito Federal	20.87	3.84
14	Nayarit	21.82	2.88
15	Jalisco	23.13	2.48
16	Tamaulipas	15.26	2.32
17	Chihuahua	<b>34.43</b>	2.08
18	Sonora	22.55	1.84
19	Tlaxcala	12.28	1.12
20	Michoacán	13.64	0.72

**Tabla 18. Ranking de obras respecto al total de eventos por estado respecto, 2013 (%)**

	<b>Estado</b>	<b>% Obras</b>	<b>% aportación nacional</b>
1	Campeche	<b>27.18</b>	9.66
2	Puebla	<b>31.87</b>	9.66
3	San Luis Potosí	14.92	8.69
4	Guerrero	24.72	7.89
5	Hidalgo	<b>31.6</b>	7.54
6	Nuevo León	<b>32.97</b>	7.54
7	Zacatecas	13.45	7.36
8	Oaxaca	11.55	7.18
9	Querétaro	15.36	5.05
10	Edo. México	24.23	4.88
11	Nayarit	13.5	3.9
12	Aguascalientes	<b>26.06</b>	3.81
13	Tamaulipas	20.39	3.72
14	Sonora	17.2	2.84
15	Quintana Roo	12.67	2.48
16	Jalisco	4.43	2.39
17	Chihuahua	21.7	2.01
18	Tlaxcala	12.22	1.95
19	Michoacán	6.91	1.33
20	Distrito Federal	0.46	0.09

Las diferencias son claras. Primero, el caso de Distrito Federal, en 2012 se registraron 48 obras en la agenda; en 2013, sólo 1. La concentración en la agenda del Jefe de Gobierno de este tipo de eventos se redujo considerablemente de un año a otro, Marcelo Ebrard incluyó 21% de obras en su agenda pública en su último año de gobierno y Miguel Ángel Mancera menos de 1%. Un cambio similar sucede en Jalisco, de concentrar 23% de la agenda, las obras pasaron a 4.43%. Independientemente del cambio de partido, un cambio de gobierno tiene claramente dos explicaciones en la entrega de resultados de política pública: por un lado, el inicio de una administración conlleva un proceso de aprendizaje del quehacer público, así como en el flujo presupuestal para capitalizar las obras; por otro lado, un gobernador que inicia una obra hará todo lo posible por recorrer, supervisar inaugurarla, lo que deja una cartera con pocas obras pendientes.

Finalmente, al contrastar la calificación que se le atribuyen los ciudadanos a los gobernadores, sólo se puede construir relaciones aisladas que sugieren sin contundencia una relación positiva entre la aprobación y la presencia en obras: los gobernadores de Puebla y de Campeche son de los mandatarios mejor evaluados y en ambos años incluyeron una proporción importante de obras en sus agendas; los gobernadores de Jalisco, Michoacán y Tlaxcala, junto con el Jefe de Gobierno del Distrito Federal son los ejecutivos locales peor evaluados y en 2013 se registraron muy pocas obras en sus agendas públicas.

## PROGRAMAS

El otro componente de los resultados de política pública se mide por la inclusión de programas en la agenda de los gobernadores. Los eventos registrados para los dos años que comprende este estudio muestran que hay al menos cinco estados que dedican al menos una cuarta parte de su agenda a programas de gobierno: Guerrero, Nayarit, Estado de México, Nuevo León y Querétaro.<sup>84</sup> Los estados que invierten una parte menor de su agenda en la atención de programas son Oaxaca, Zacatecas, San Luis Potosí y Jalisco.<sup>85</sup> Aunque se observa una menor volatilidad entre los estados que concentraron mayor proporción de sus obras en 2012 y 2013, Jalisco y Distrito Federal también cambian.

---

<sup>84</sup> Los gobernadores de Nayarit y de Querétaro son de los 5 estados mejor evaluados por la ciudadanía.

<sup>85</sup> Con excepción de Zacatecas, estos gobernadores se encuentran entre los 5 peor evaluados por los ciudadanos.

**Tabla 19. Ranking de programas respecto al total de eventos por estado respecto, 2012 (%)**

	<b>Estado</b>	<b>% de programas</b>	<b>% aportación nacional</b>
1	Querétaro	23.94	11.12
2	Guerrero	<b>32.7</b>	10.24
3	Puebla	21.53	9.15
4	Nuevo León	<b>26.16</b>	7.19
5	Campeche	15.93	6.69
6	Edo. México	<b>25.44</b>	5.71
7	Tamaulipas	<b>30</b>	5.61
8	San Luis Potosí	10.09	5.41
9	Quintana Roo	15.06	4.92
10	Distrito Federal	21.3	4.82
11	Nayarit	<b>28.48</b>	4.63
12	Hidalgo	16.85	4.43
13	Oaxaca	5.92	4.23
14	Zacatecas	6.03	3.44
15	Aguascalientes	16.04	3.35
16	Sonora	<b>26.47</b>	2.66
17	Chihuahua	19.67	2.36
18	Tlaxcala	15.79	1.77
19	Jalisco	11.94	1.57
20	Michoacán	10.61	0.69

**Tabla 20. Ranking de obras respecto al total de eventos por estado respecto, 2013 (%)**

	<b>Estado</b>	<b>% Programas</b>	<b>% aportación nacional</b>
1	Guerrero	<b>38.33</b>	12.87
2	Nayarit	<b>32.52</b>	9.89
3	Campeche	<b>25.69</b>	9.61
4	Querétaro	<b>25.34</b>	8.77
5	Edo. México	<b>31.72</b>	6.72
6	Nuevo León	<b>27.13</b>	6.53
7	Zacatecas	9.56	5.5
8	San Luis Potosí	8.52	5.22
9	Jalisco	8.52	4.85
10	Oaxaca	7.42	4.85
11	Puebla	10.82	3.45
12	Hidalgo	12.64	3.17
13	Quintana Roo	14.93	3.08
14	Sonora	17.74	3.08
15	Tamaulipas	16.02	3.08
16	Michoacán	14.29	2.89
17	Aguascalientes	15.15	2.33
18	Tlaxcala	11.67	1.96
19	Chihuahua	16.04	1.59
20	Distrito Federal	2.76	0.56

**Tabla 21]. Ranking de programas por estado respecto, 2012**

	<b>Estado</b>	<b>Programas 2012</b>
1	<b>Querétaro</b>	113
2	<b>Guerrero</b>	104
3	<b>Puebla</b>	93
4	<b>Nuevo León</b>	73
5	<b>Campeche</b>	68
6	Edo. México	58
7	Tamaulipas	57
8	San Luis Potosí	55
9	Quintana Roo	50
10	Distrito Federal	49
11	Nayarit	47
12	Hidalgo	45
13	Oaxaca	43
14	Zacatecas	35
15	Aguascalientes	34
16	<b>Sonora</b>	27
17	<b>Chihuahua</b>	24
18	<b>Tlaxcala</b>	18
19	<b>Jalisco</b>	16
20	<b>Michoacán</b>	7

**Tabla 22. Ranking de programas por estado respecto, 2013**

	<b>Estado</b>	<b>Programas 2013</b>
1	<b>Guerrero</b>	138
2	<b>Nayarit</b>	106
3	<b>Campeche</b>	103
4	<b>Querétaro</b>	94
5	<b>Edo. México</b>	72
6	Nuevo León	70
7	Zacatecas	59
8	San Luis Potosí	56
9	Jalisco	52
10	Oaxaca	52
11	Puebla	37
12	Hidalgo	34
13	Quintana Roo	33
14	Sonora	33
15	Tamaulipas	33
16	<b>Michoacán</b>	31
17	<b>Aguascalientes</b>	25
18	<b>Tlaxcala</b>	21
19	<b>Chihuahua</b>	17
20	<b>Distrito Federal</b>	6

Al evaluar la cantidad de programas de las tablas anteriores (Tablas 21 y 22) se puede observar que Querétaro, cuyo gobernador es el mejor evaluado del país, siempre aparece entre los primeros lugares, además de Campeche y de Puebla. En la parte baja de la tabla de cantidad de programas, Michoacán, Tlaxcala y Distrito Federal corresponden con los lugares más bajos de aprobación.

## REUNIONES

El tercer tipo de evento con mayor inclusión en las agendas de los gobernadores son las reuniones. De los eventos catalogados como contexto institucional (*Clasificación 1*), la inclusión de estos eventos en estados como Oaxaca, Distrito Federal y Jalisco es muy alta (Gráfica 25 y Tabla 23). El 85% de los eventos de contexto de Oaxaca son reuniones, un porcentaje ligeramente más alto que el de Distrito Federal (73%) y el de Jalisco (71%).

En contraste con los gobernadores que hacen uso excesivo de las reuniones, hay quienes utilizan muy poco este recurso<sup>86</sup>. Este es el caso de estados como Campeche, Aguascalientes, Nuevo León, Estado de México y Guerrero. Según la siguiente tabla, Oaxaca, San Luis Potosí y Zacatecas dedicaron más de 40% de sus eventos públicos a reuniones; en 2013 el Distrito Federal, Jalisco y Sonora se sumaron al grupo de los estados que dedicaron más del 45% del espacio en sus agendas a este tipo de eventos.

En cuanto a las reuniones estratégicas que los mandatarios tuvieron en los dos años estudiados, se identificaron dos tipos relevantes: las reuniones con medios de comunicación y aquellas con personalidades extranjeras.

Por un lado, como se puede apreciar en la Tabla 24, dos estados no registraron reuniones con medios de comunicación en dos años: Campeche y Puebla. De las 298 reuniones registradas con medios, cinco estados concentran 71%: Jalisco, Querétaro, Zacatecas, Oaxaca y San Luis Potosí. En número de reuniones con medios de comunicación, Jalisco y Querétaro empatan en primer lugar (62), seguido de Zacatecas (35). En 2012 se tuvieron 115 reuniones registradas por 15 estados, cuatro concentran 68% de éstas: Querétaro (34), Zacatecas (18), Oaxaca (16) y Jalisco (10). En 2013 se registraron 183 reuniones con

---

<sup>86</sup> Por la naturaleza de este instrumento, no es posible determinar si en la muestra están sobrerrepresentadas o sobrerrepresentadas las reuniones.

medios y cinco estados concentraron 70% del total: Jalisco (52), Querétaro (28), Zacatecas (17), Oaxaca (16), y San Luis Potosí (16).

**Tabla 23. Proporción de eventos de agenda designada a reuniones 2012-2013**

<b>Estado</b>	<b>Reuniones 2012</b>	<b>Estado</b>	<b>Reuniones 2013</b>
1 Oaxaca	62.67	1 Distrito Federal	88.94
2 San Luis Potosí	47.89	2 Oaxaca	61.91
3 Zacatecas	46.55	3 Jalisco	59.84
4 Michoacán	39.39	4 San Luis Potosí	58.75
5 Tlaxcala	30.7	5 Zacatecas	47.33
6 Jalisco	25.37	6 Sonora	46.77
7 Nayarit	22.42	7 Michoacán	41.01
8 Chihuahua	22.13	8 Tamaulipas	28.64
9 Tamaulipas	21.05	9 Chihuahua	27.36
10 Hidalgo	20.97	10 Tlaxcala	27.22
11 Sonora	18.63	11 Nayarit	26.69
12 Puebla	17.13	12 Puebla	23.68
13 Querétaro	16.95	13 Hidalgo	18.59
14 Distrito Federal	15.22	14 Querétaro	17.52
15 Quintana Roo	14.46	15 Quintana Roo	16.74
16 Nuevo León	12.54	16 Guerrero	12.78
17 Edo. México	11.4	17 Edo. México	11.89
18 Guerrero	11.01	18 Nuevo León	10.08
19 Aguascalientes	8.49	19 Campeche	7.98
20 Campeche	5.15	20 Aguascalientes	7.88

**Tabla 24. Reuniones con medios de comunicación 2012-2013**

<b>Estado</b>	<b>Reuniones</b>	<b>Proporción (%)</b>
1 Jalisco	62	20.81
2 Querétaro	62	20.81
3 Zacatecas	35	11.74
4 Oaxaca	32	10.74
5 San Luis Potosí	22	7.38
6 Guerrero	17	5.7
7 Aguascalientes	15	5.03
8 Quintana Roo	13	4.36
9 Sonora	11	3.69
10 Michoacán	7	2.35
11 Tlaxcala	6	2.01
12 Edo. México	4	1.34
13 Nayarit	3	1.01
14 Tamaulipas	3	1.01
15 Distrito Federal	2	0.67
16 Nuevo León	2	0.67
17 Chihuahua	1	0.34
18 Hidalgo	1	0.34

**Tabla 25. Reuniones con medios de comunicación 2012-2013**

Estado	Reuniones 2012	Proporción (%)	Estado	Reuniones 2013	Proporción (%)
1 Querétaro	34	29.57	1 Jalisco	52	28.42
2 Zacatecas	18	15.65	2 Querétaro	28	15.3
3 Oaxaca	16	13.91	3 Zacatecas	17	9.29
4 Jalisco	10	8.7	4 Oaxaca	16	8.74
5 Aguascalientes	8	6.96	5 San Luis Potosí	16	8.74
6 Guerrero	8	6.96	6 Sonora	10	5.46
7 San Luis Potosí	6	5.22	7 Guerrero	9	4.92
8 Quintana Roo	5	4.35	8 Quintana Roo	8	4.37
9 Distrito Federal	2	1.74	9 Aguascalientes	7	3.83
10 Nuevo León	2	1.74	10 Michoacán	7	3.83
11 Tamaulipas	2	1.74	11 Tlaxcala	5	2.73
12 Hidalgo	1	0.87	12 Edo. México	4	2.19
13 Nayarit	1	0.87	13 Nayarit	2	1.09
14 Sonora	1	0.87	14 Chihuahua	1	0.55
15 Tlaxcala	1	0.87	15 Tamaulipas	1	0.55

Por el otro lado, se registraron 189 reuniones con funcionarios o personalidades extranjeras, (ver Tabla 26), de las cuales 66% fueron encabezadas por los mandatarios de Puebla, Jalisco, Oaxaca, San Luis Potosí y Quintana Roo. En 2012, Puebla encabezó con 27 y en 2013 Jalisco encabezó la lista con 21 (Tabla 27).

**Tabla 26. Reuniones con personalidades o funcionarios internacionales 2012-2013**

Estado	Reuniones 2012-2013	Proporción (%)
Puebla	40	21.16
Jalisco	25	13.23
Oaxaca	25	13.23
San Luis Potosí	23	12.17
Quintana Roo	12	6.35
Zacatecas	12	6.35
Nayarit	8	4.23
Sonora	8	4.23
Distrito Federal	6	3.17
Chihuahua	5	2.65
Hidalgo	5	2.65
Michoacán	5	2.65
Nuevo León	4	2.12
Tamaulipas	4	2.12
Edo. México	2	1.06
Querétaro	2	1.06
Tlaxcala	2	1.06
Campeche	1	0.53

**Tabla 27. Reuniones funcionarios o personalidades internacionales 2012 y2013**

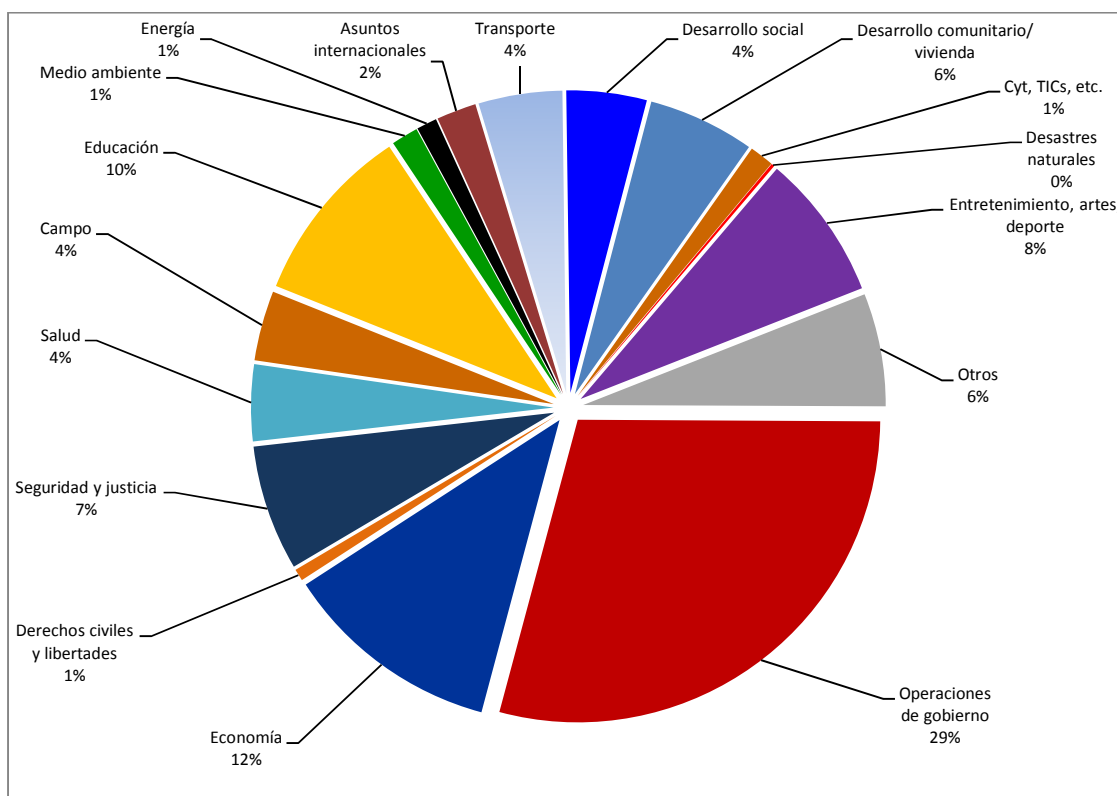
Estado	Reuniones 2012	Proporción (%)	Estado	Reuniones 2012	Proporción (%)
1 Puebla	27	29.67	1 Jalisco	21	21.43
2 Oaxaca	13	14.29	2 San Luis Potosí	16	16.33
3 Quintana Roo	10	10.99	3 Puebla	13	13.27
4 San Luis Potosí	7	7.69	4 Oaxaca	12	12.24
5 Zacatecas	7	7.69	5 Nayarit	5	5.1
6 Distrito Federal	5	5.49	6 Sonora	5	5.1
7 Jalisco	4	4.4	7 Zacatecas	5	5.1
8 Chihuahua	3	3.3	8 Hidalgo	4	4.08
9 Nayarit	3	3.3	9 Michoacán	4	4.08
10 Nuevo León	3	3.3	10 Chihuahua	2	2.04
11 Sonora	3	3.3	11 Edo. México	2	2.04
12 Tamaulipas	2	2.2	12 Quintana Roo	2	2.04
13 Campeche	2	1.1	13 Tamaulipas	2	2.04
14 Hidalgo	1	1.1	14 Tlaxcala	2	2.04
15 Michoacán	1	1.1	15 Distrito Federal	1	1.02
16 Querétaro	1	1.1	16 Nuevo León	1	1.02
			17 Querétaro	1	1.02

De esta revisión de los tipos de eventos se pueden trazar algunos patrones, una constante tendencia a que Jalisco y Distrito Federal tienden a variar de posición en todos los tipos de un año a otro, probablemente por el cambio de gobierno. Querétaro, Campeche y Guerrero aparecen regularmente en las primeras posiciones de entregas de programas principalmente; y con excepción de Nuevo León, los gobernadores de estos estados son los mejor evaluados. Del otro lado, Tlaxcala, y Michoacán suelen ocupar las posiciones más bajas en cuanto a número de resultados, y son los estados con menor aprobación. No obstante, esta evidencia no es suficiente para comprobar algún tipo de causalidad, simplemente se puede sugerir que hay una constante que podría explicar los altos niveles de aprobación de sus gestiones.

## EL TEMA DE LOS EVENTOS: ¿A QUÉ TEMAS APELAN LOS GOBERNADORES EN SUS ACTOS PÚBLICOS?

Además del tipo de eventos, Los temas que agrupan la mayor cantidad de eventos en la agenda de los gobernadores son, principalmente aquellos que tienen que ver con relaciones de gobierno y gestiones (*operaciones de gobierno*), seguidos de *economía*, *educación*, *seguridad* y *desarrollo social y comunitario*. Esta relación tiene sentido con la distribución presupuestal, así como con las prioridades y principales preocupaciones de la población. En la Gráfica 26 se alcanza a distinguir la distribución temática de la agenda.

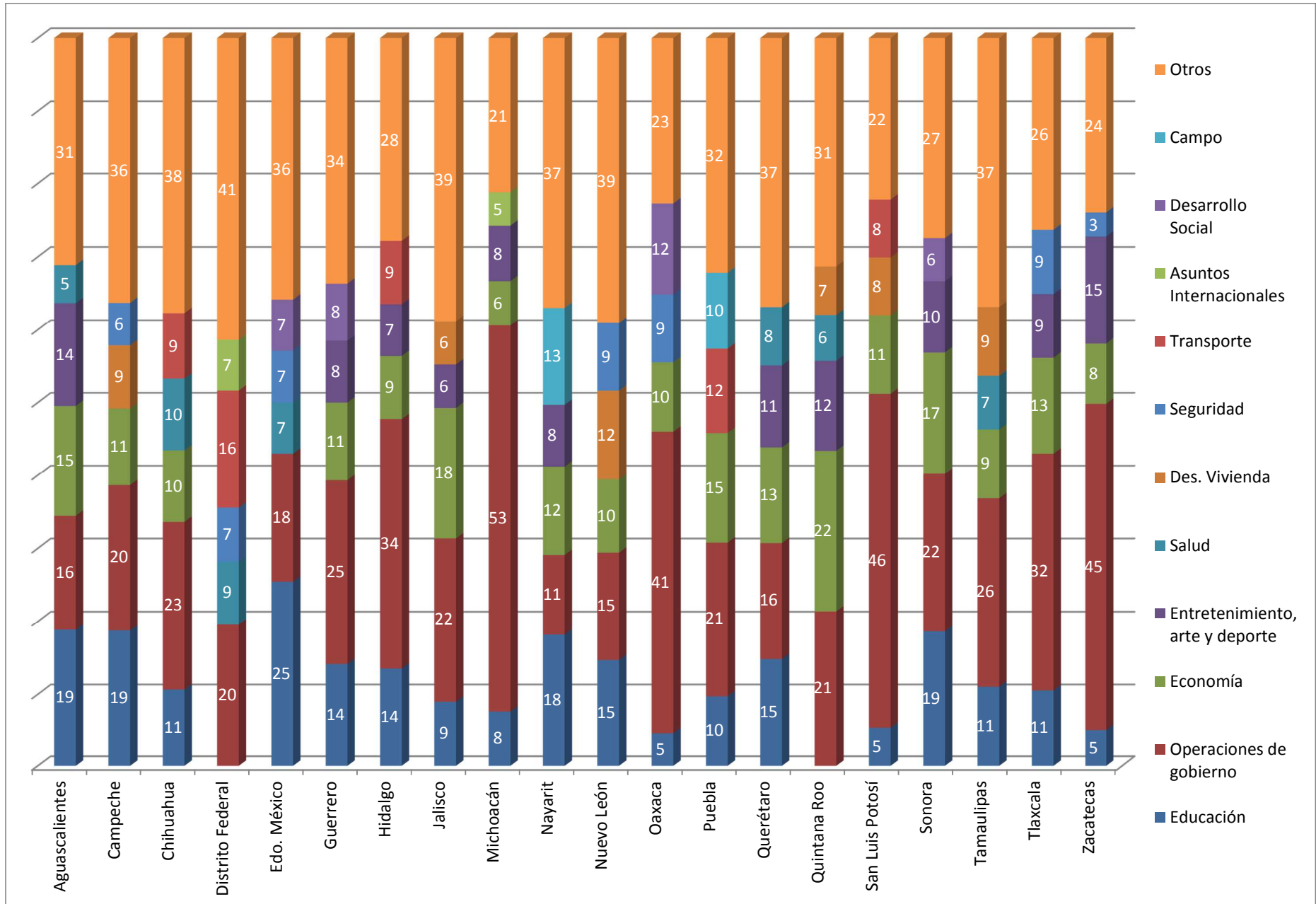
**Gráfica 26. Distribución temática de la agenda 2012-2013**



Al analizar de manera detenida los cinco temas que los gobernadores atienden con mayor frecuencia a través de sus eventos de agenda, encontramos que, después de *operaciones de gobierno*, se replica la tendencia nacional: *economía* y *educación*; en un nivel de agregación menor, les siguen seguridad y desarrollo social. Los cambios de un año a otro son apenas perceptibles, el único cambio relevante es el incremento de 72% en la cantidad de eventos relacionados con seguridad de la agenda de Marcelo Ebrard a la de Miguel Ángel Mancera.

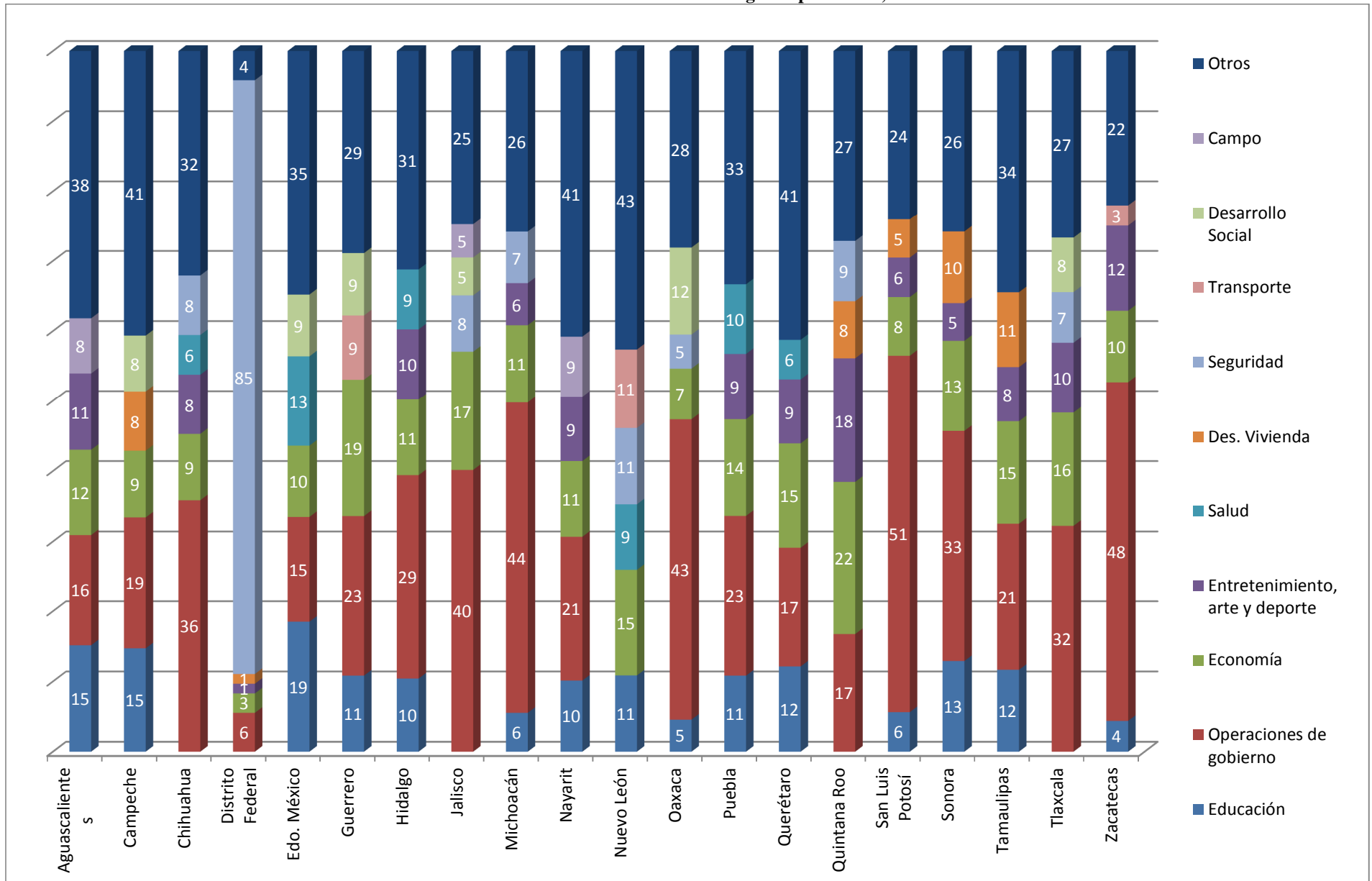


Gráfica 27. Distribución temática de la agenda por estado, 2012





Gráfica 28. Distribución temática de la agenda por estado, 2013.





Finalmente, al analizar los eventos que corresponden a entrega de resultados y el eje temático es la economía, Jalisco, Quintana Roo y Querétaro encabezan la lista de estados que entregan más resultados relacionados con la economía.

**Tabla 28. Reuniones con personalidades o funcionarios internacionales 2012-2013**

<b>Estado</b>	<b>Eventos</b>	<b>Proporción (%)</b>
Jalisco	127	8.69
Quintana Roo	121	8.28
Querétaro	117	8.01
San Luis Potosí	114	7.8
Puebla	112	7.67
Zacatecas	111	7.6
Oaxaca	107	7.32
Guerrero	104	7.12
Campeche	83	5.68
Nuevo León	67	4.59
Nayarit	55	3.76
Hidalgo	52	3.56
Aguascalientes	52	3.56
Tamaulipas	48	3.29
Tlaxcala	44	3.01
Sonora	41	2.81
Edo. México	35	2.4
Michoacán	28	1.92
Chihuahua	22	1.51
Distrito Federal	21	1.44

Aunque en 2012 Quintana Roo, Querétaro, Puebla, Oaxaca y San Luis Potosí fueron los estados que incluyeron en sus agendas más eventos de entrega de resultados de políticas públicas relacionadas con la economía, para 2013 Jalisco, Guerrero y Zacatecas relegaron a estos estados y entregaron más resultados de economía que Quintana Roo en 2012 (primer lugar nacional ese año). El dato importante es que de los estados antes mencionados, sólo los gobernadores de Querétaro y Puebla son de los más aprobados por los ciudadanos; es decir, no hay una relación al menos visual entre aprobación y entrega de resultados económicos.

**Tabla 29. Eventos de entrega de resultados relacionados con economía 2012 y2013**

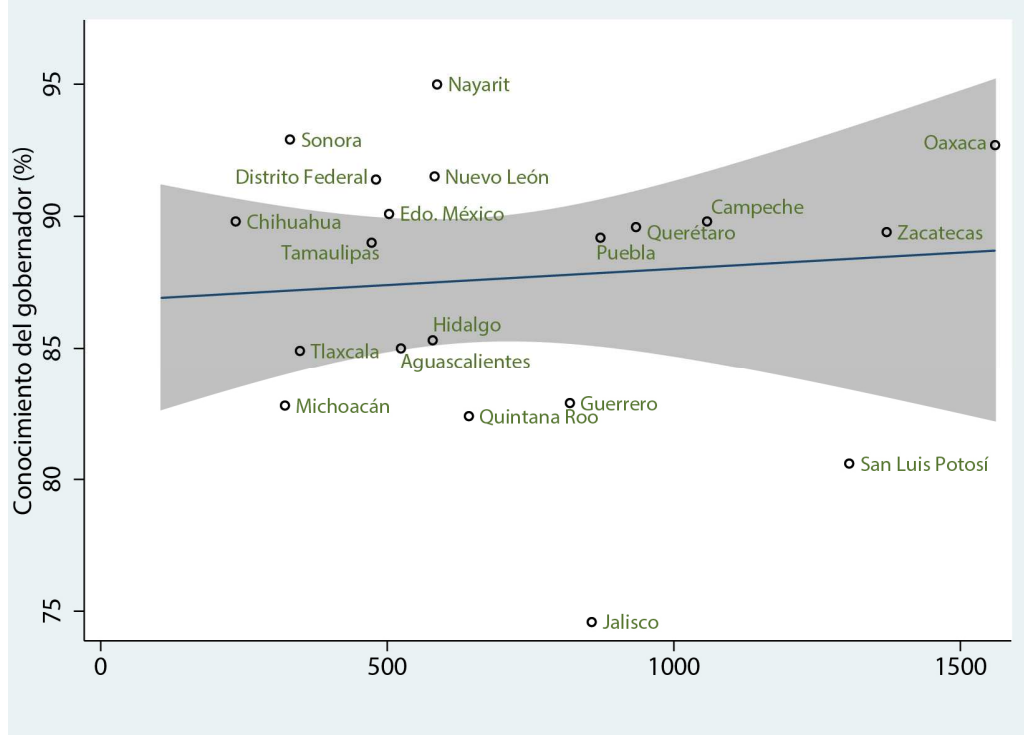
	<b>Estado</b>	<b>Eventos 2012</b>	<b>Proporción (%)</b>
1	Quintana Roo	73	10.98
2	Puebla	65	9.77
3	Querétaro	62	9.32
4	Oaxaca	59	8.87
5	San Luis Potosí	59	8.87
6	Zacatecas	48	7.22
7	Campeche	45	6.77
8	Guerrero	34	5.11
9	Aguascalientes	32	4.81
10	Nuevo León	28	4.21
11	Jalisco	24	3.61
12	Hidalgo	23	3.46
13	Nayarit	20	3.01
14	Tamaulipas	18	2.71
15	Sonora	17	2.56
16	Distrito Federal	15	2.26
17	Tlaxcala	15	2.26
18	Chihuahua	12	1.8
19	Edo. México	12	1.8
20	Michoacán	4	0.6

	<b>Estado</b>	<b>Eventos 2013</b>	<b>Proporción (%)</b>
1	Jalisco	103	12.94
2	Guerrero	70	8.79
3	Zacatecas	63	7.91
4	Querétaro	55	6.91
5	San Luis Potosí	55	6.91
6	Oaxaca	48	6.03
7	Quintana Roo	48	6.03
8	Puebla	47	5.9
9	Nuevo León	39	4.9
10	Campeche	38	4.77
11	Nayarit	35	4.4
12	Tamaulipas	30	3.77
13	Hidalgo	29	3.64
14	Tlaxcala	29	3.64
15	Michoacán	24	3.02
16	Sonora	24	3.02
17	Edo. México	23	2.89
18	Aguascalientes	20	2.51
19	Chihuahua	10	1.26
20	Distrito Federal	6	0.75

## RELACIÓN DE LA CANTIDAD DE EVENTOS Y LA APROBACIÓN

Algunos creerán que un gobernador será más conocido por la población en la medida que tenga más eventos públicos en su agenda; otros, consideran que el nivel de conocimiento tiende a estar ligado con la trayectoria, con la imagen que se proyecta y con el manejo de los atributos personales del gobernante. La Gráfica 29 demuestra que si bien la relación positiva entre la cantidad de eventos de agenda de los gobernadores y el nivel de aprobación, no es sólida ni significativa: los gobernadores conocidos por más de 90% de la población no son precisamente aquellos con más eventos.

**Gráfico 29. Relación entre la cantidad de eventos de agenda y el conocimiento del gobernador**



Si la cantidad de eventos no incrementan el conocimiento de los gobernadores, ¿sí tiene impacto en la calificación? La Gráfica 29 demuestra que la cantidad de eventos no es indicativo de la calificación que los ciudadanos otorgan a sus gobernantes; aquellos gobernadores que reciben mejor calificación por su trabajo tampoco son los que registran más eventos. Es decir, de nada sirve llenar la agenda con eventos sin una planeación estratégica.

Los niveles de aprobación pueden estar relacionados con el tipo de eventos que integran la agenda. Las gráficas siguientes demuestran que es posible que exista una tendencia a que los

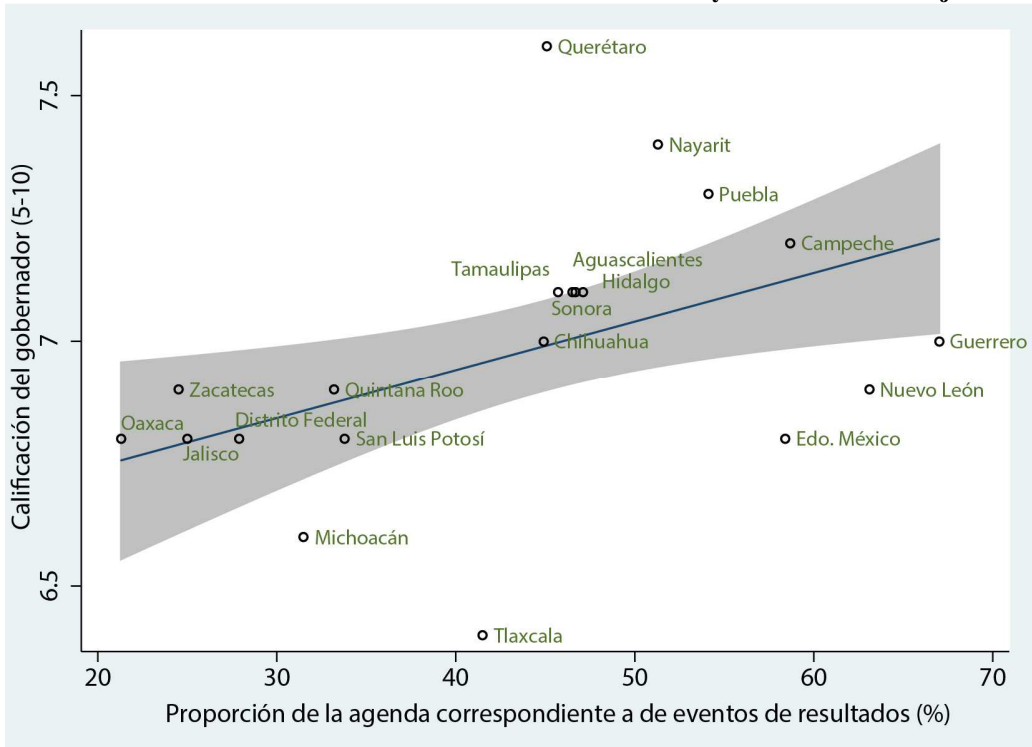
gobernadores que entregan más resultados como proporción de los eventos de su agenda, tiendan a estar mejor evaluados. En contraste con lo anterior, la concentración de eventos de contexto institucional, parece estar relacionada de manera negativa con la calificación del gobernador; es decir, a mayor concentración de eventos de contexto en la agenda, menor tenderá a ser la calificación del gobernador porque “no se ve que el gobernador esté trabajando”, y porque las reuniones tampoco proyectan esta imagen de trabajo. Esto se explica porque la práctica común es participar en eventos de representación gubernamental y administrativos más que en aquellos eventos con contenido estratégico.

Debido a que los eventos calendáricos son más protocolarios y en algunas veces obligatorios, si éstos no se capitalizan de manera estratégica o simbólica, es difícil sugerir que puedan añadir puntos de aprobación a la gestión de los gobernadores. Y finalmente, lo que parece una obviedad, las contingencias, sobre todo los escándalos deberían restarle popularidad a un mandatario, no obstante, los registros que se tienen de este tipo de eventos en la base de datos corresponden a catástrofes naturales en su mayoría. Aunque la relación hallada en este estudio es ligeramente negativa, las consecuencias de los eventos exógenos que se capturaron en la base de datos no afectaron la aprobación de los gobernadores. Es decir, a pesar de que los huracanes o inundaciones de Oaxaca y Guerrero fueron eventos exógenos, no implicaron una caída de la aprobación del Gobernador. En el estudio no se registró algún escándalo sexual o una decisión polémica de gobierno que se relacionara directamente con la aprobación.

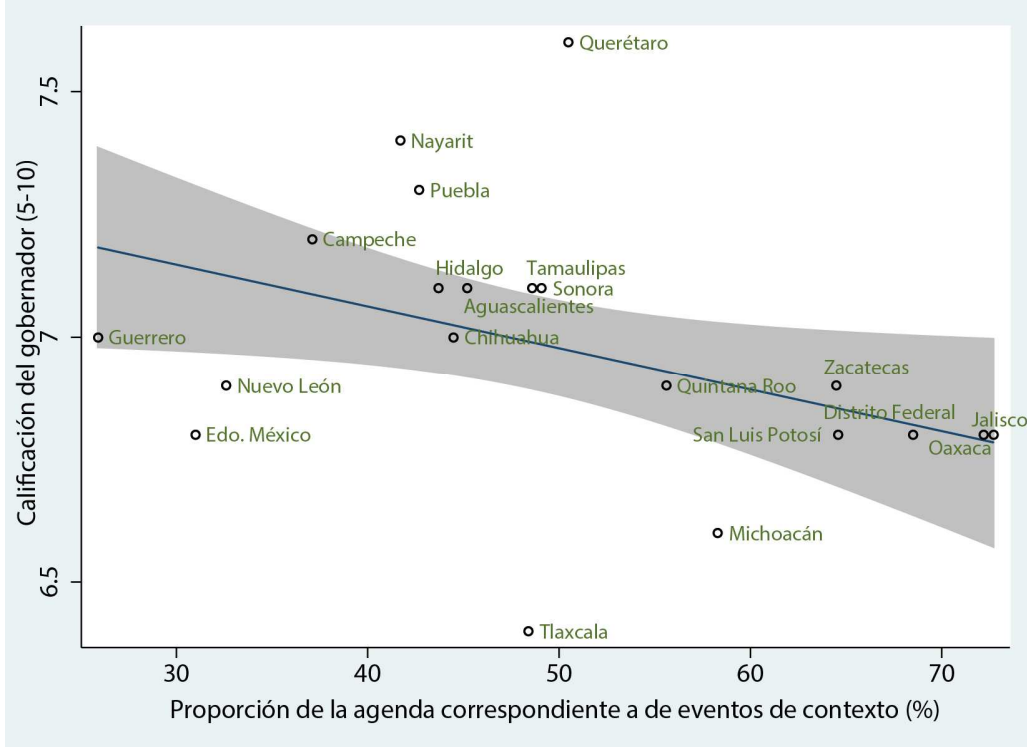
**Gráfico 30. Relación entre la cantidad de eventos de agenda y la calificación del ejecutivo**



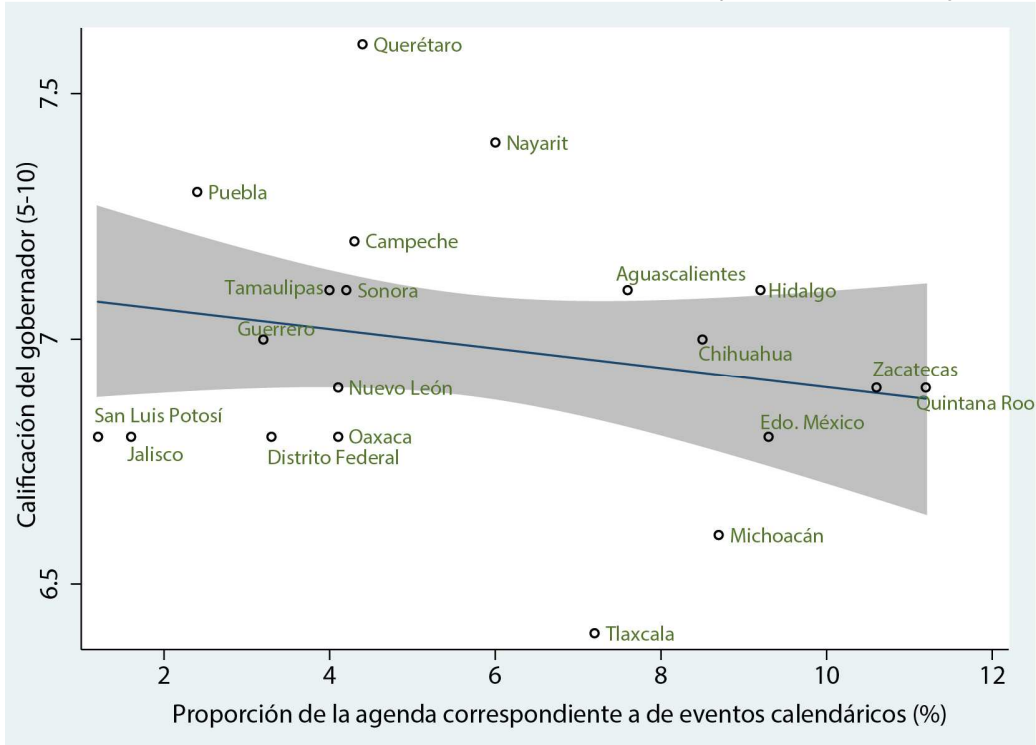
**Gráfico 31. Relación entre la cantidad de eventos de resultados y la calificación del ejecutivo**



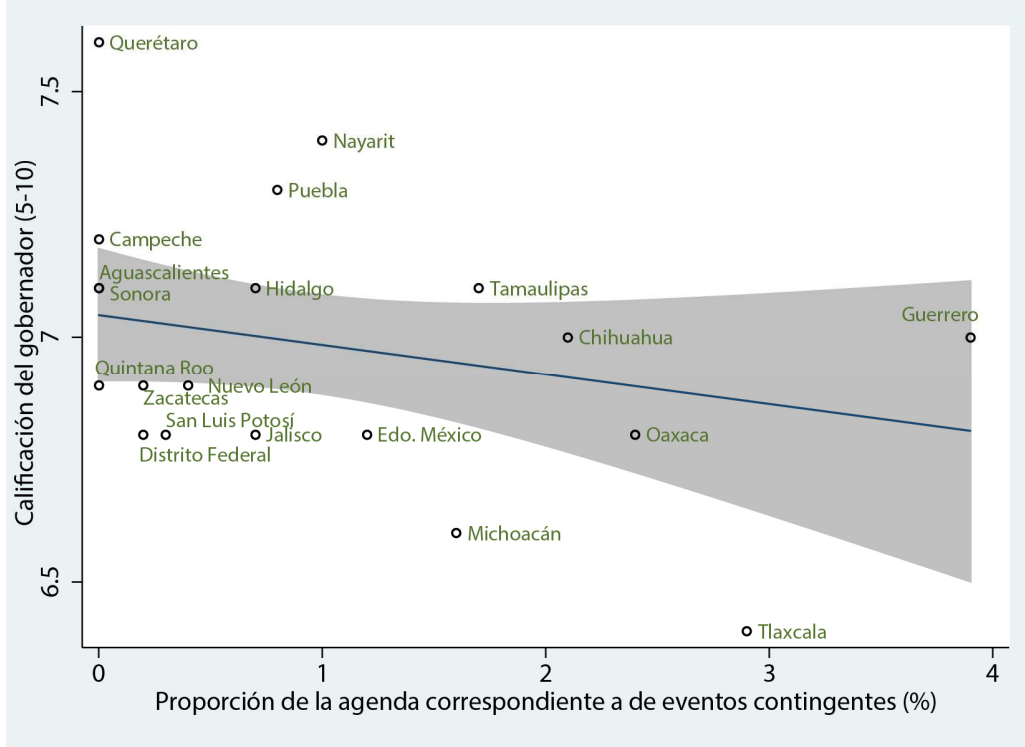
**Gráfico 32. Relación entre la cantidad de eventos institucionales y la calificación del ejecutivo**



**Gráfico 33. Relación entre la cantidad de eventos calendáricos y la calificación del ejecutivo**



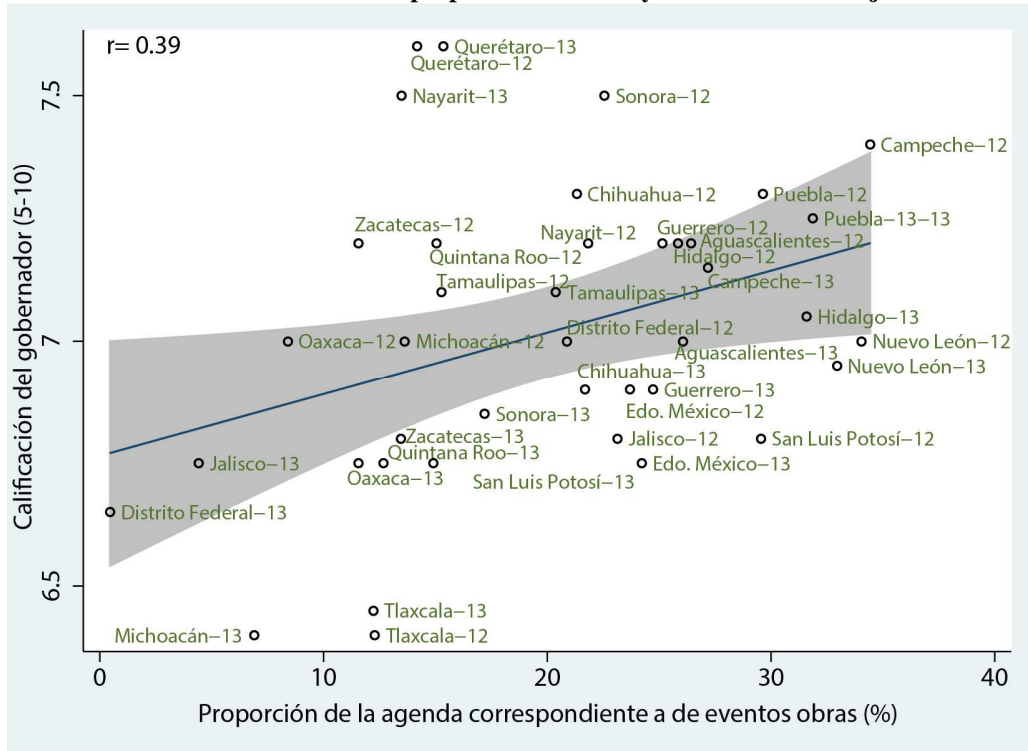
**Gráfico 34. Relación entre la cantidad de eventos de contingencia y la calificación del ejecutivo**



Si se mantiene que la calificación Qué relación podría trazarse entre los tipos de evento de la *Clasificación 2* y los niveles de aprobación? ¿Qué tipo de eventos de resultados se asocian con la evaluación de la gestión de los gobernadores? En la sección anterior, se sugirió una plausible relación positiva entre la proporción de eventos de agenda catalogados como entrega de resultados de política pública, así como los eventos contextuales, calendáricos y de contingencia. En esta sección analizamos la relación de los componentes más relevantes de los resultados (*Clasificación 2*) con los niveles de aprobación.

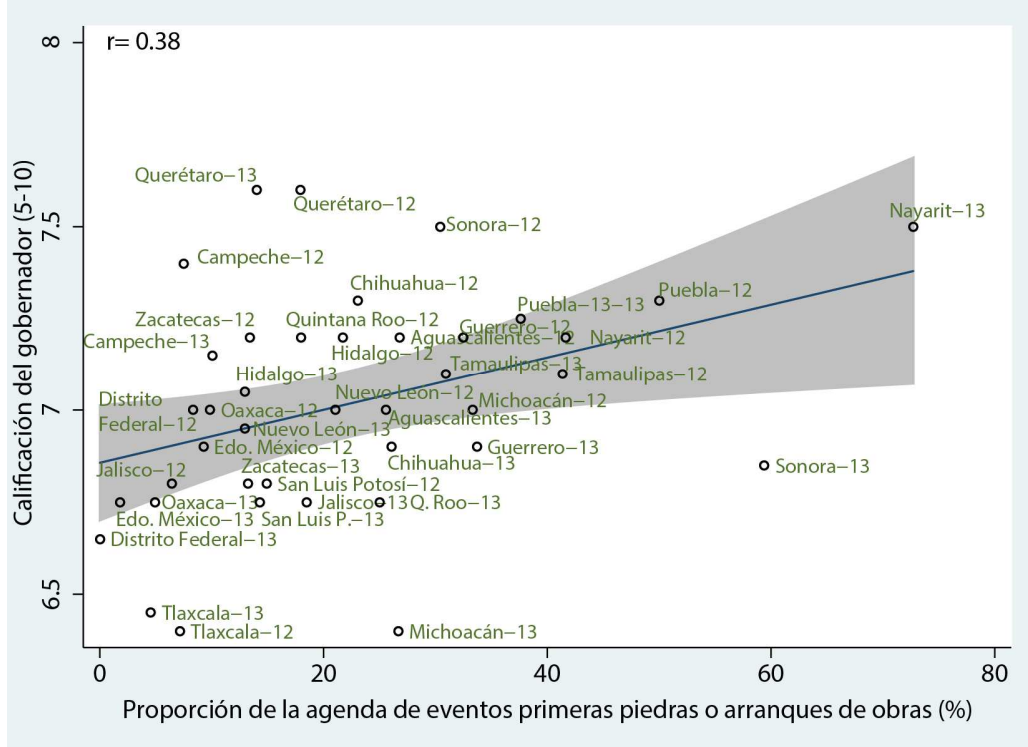
En primer elemento analizado es la proporción de obras presentes en la agenda pública de los gobernadores. Para esta variable, se encontró una relación positiva y fuerte con la calificación de los gobernadores; es decir, mientras mayor sea la proporción de obras, es posible que el gobernador sea calificado con una mejor nota.

**Gráfico 35. Relación entre la proporción de obras y la calificación del ejecutivo**

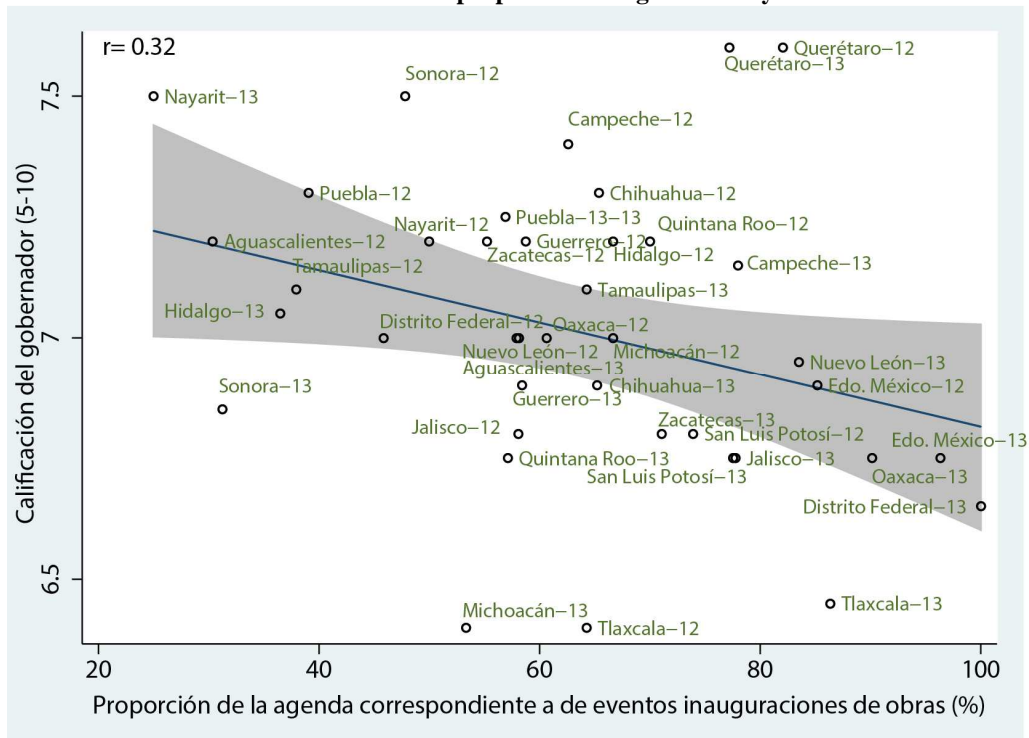


Las obras se pueden dividir en 5 tipos: licitaciones, primeras piedras, inauguraciones, supervisiones u obras federales. Sólo las primeras piedras e inauguraciones resultaron en una relación significativa respecto a la calificación de los gobernadores. Por un lado, a mientras mayor sea la proporción de primeras piedras es posible sugerir que los gobernadores tendrán niveles más altos de aprobación; caso contrario con las inauguraciones, que parecen no sumar, sino restarle puntos a la aprobación. Este efecto puede explicarse porque un gobernador inaugura muchas obras a lo largo de su gestión, pero por el nivel de impacto, no necesariamente asistió a las primeras piedras de pequeñas obras con inversión menor. Es decir, las grandes obras son más vistosas y es más probable que un gobernador asista a la primera piedra de un gran nodo vial, más que a la primera piedra de un aula en un municipio pequeño. El efecto mediático del acto y de la obra misma es mayor en la primera piedra, además, las grandes obras generan expectativas y cuando son estratégicas y resuelven problemas de la ciudadanía, son más recordadas.

**Gráfico 36. Relación entre la proporción de primeras piedras o arranques de obras y calificación**

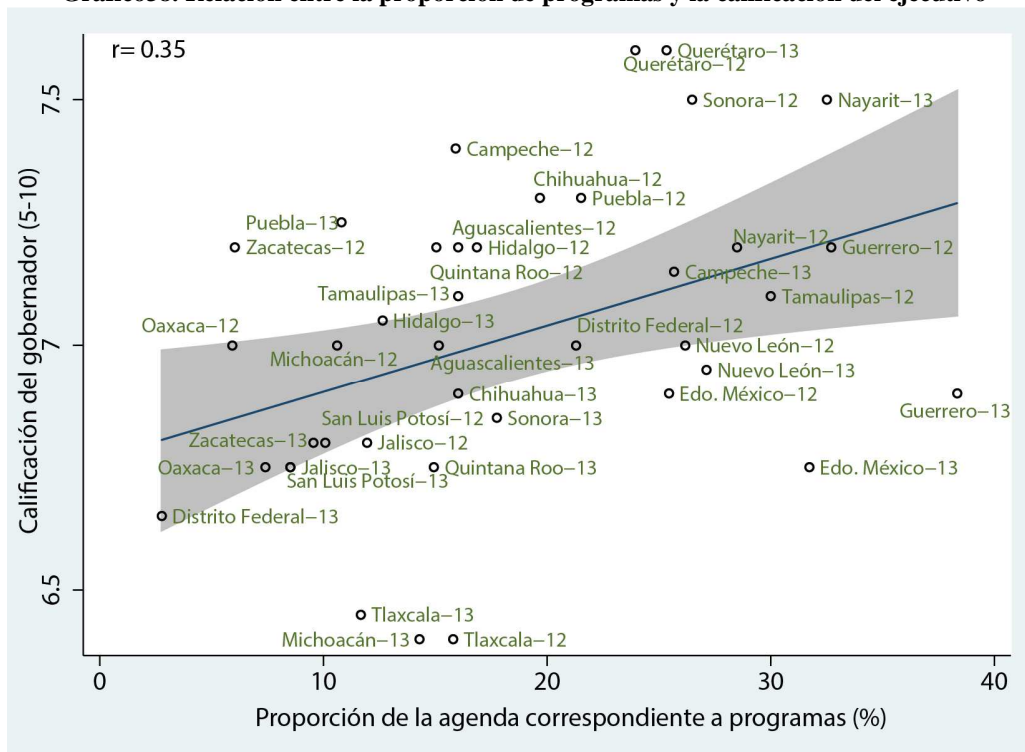


**Gráfico 37. Relación entre la proporción inauguraciones y calificación**

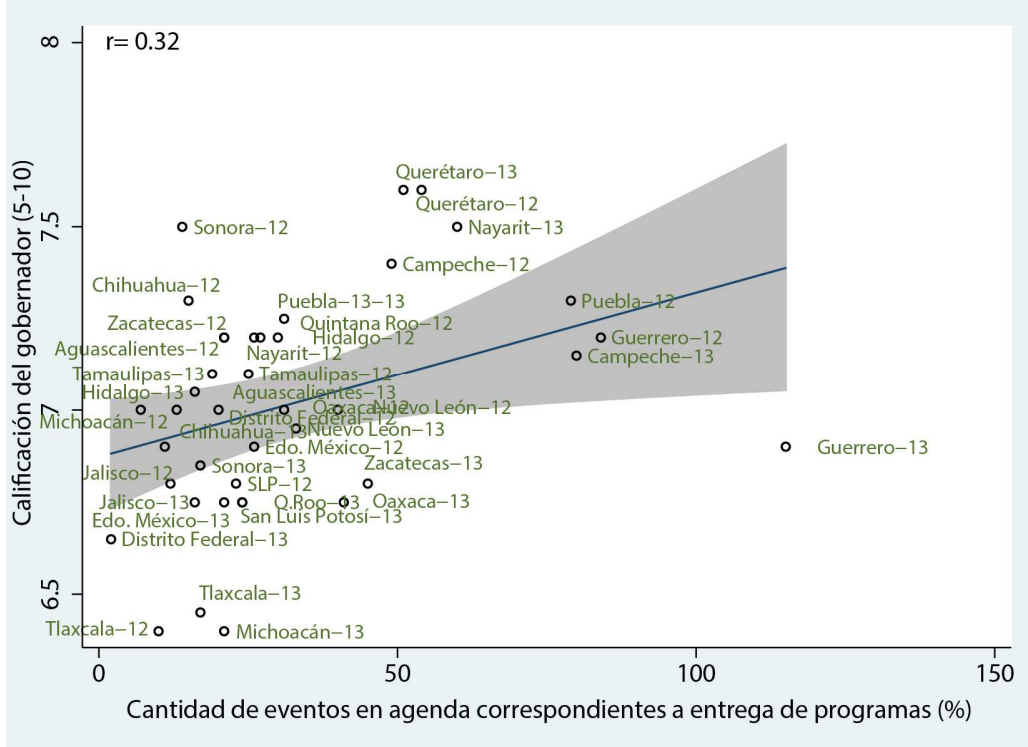


En otro orden de ideas, la participación de los gobernadores en eventos de programas traza una posible relación positiva con su calificación. Es decir, a mayor concentración de programas en la agenda, es plausible que los gobernadores tengan mejor calificación. Específicamente, sin importar la proporción de eventos de programas, lo que realmente importa es la cantidad de asistencias a arranques o presentaciones de programas y casi tanto como a eventos en los que se entregan apoyos, programas o materiales.

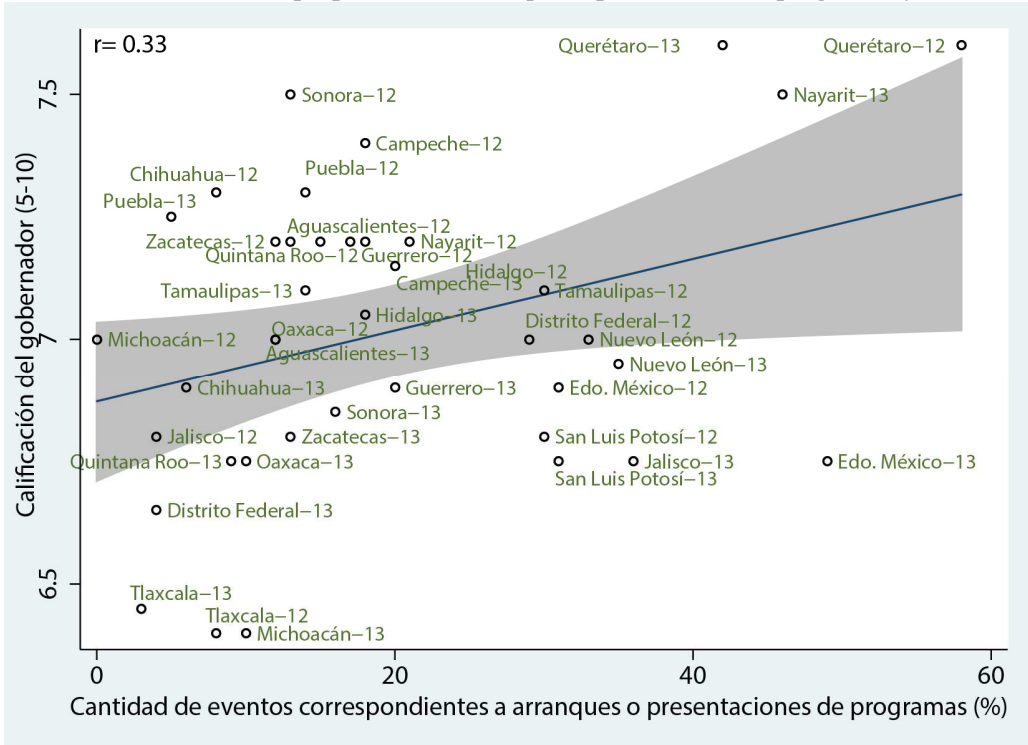
**Gráfico38. Relación entre la proporción de programas y la calificación del ejecutivo**



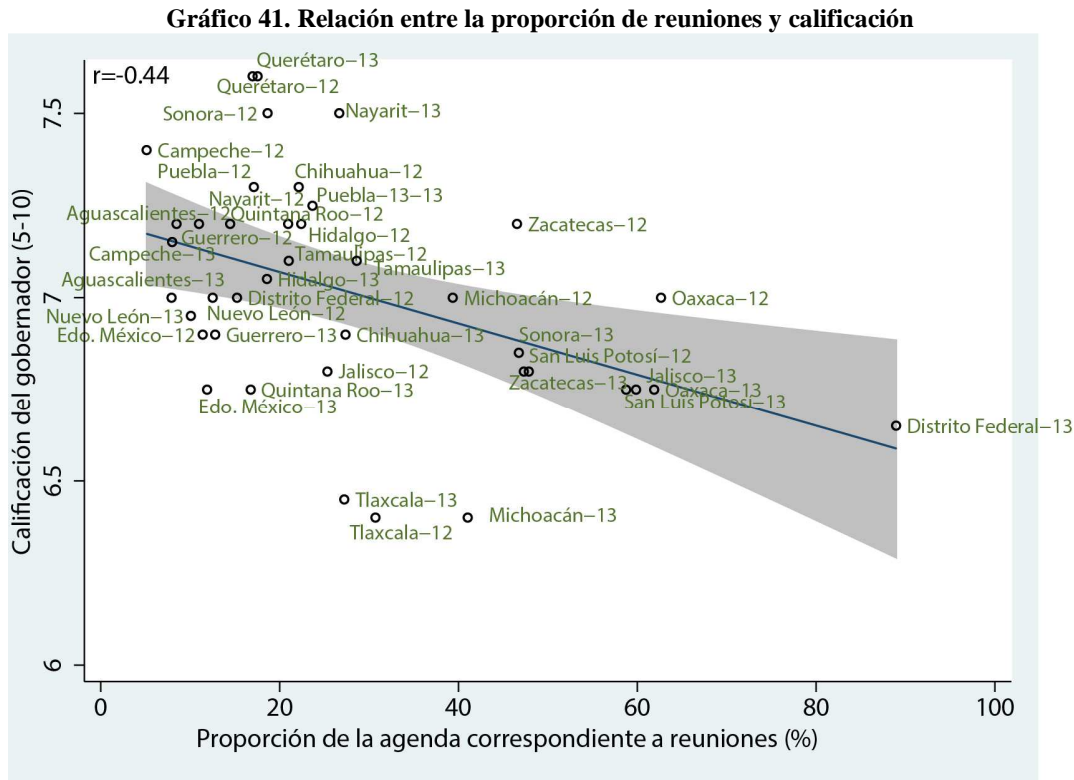
**Gráfico 39. Relación entre la cantidad de eventos de entrega de programas o materiales y la calificación**



**Gráfico 40. Relación entre la proporción de arranques o presentación de programas y la calificación**

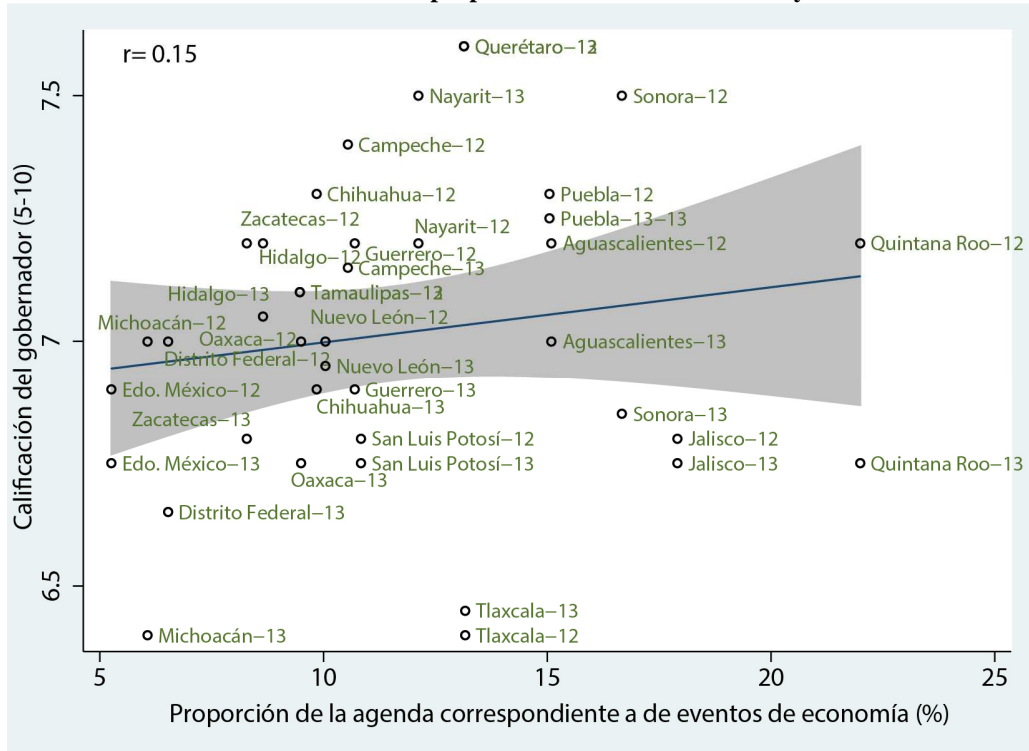


También se sugirió en la sección previa que el abuso de las reuniones transmite una imagen de un gobernador poco trabajador, esto se puede observar en la Gráfica 41, donde se puede sugerir que a una mayor concentración de reuniones en la agenda de los gobernadores, la calificación sobre el trabajo de los gobernadores tiende a ser más baja.

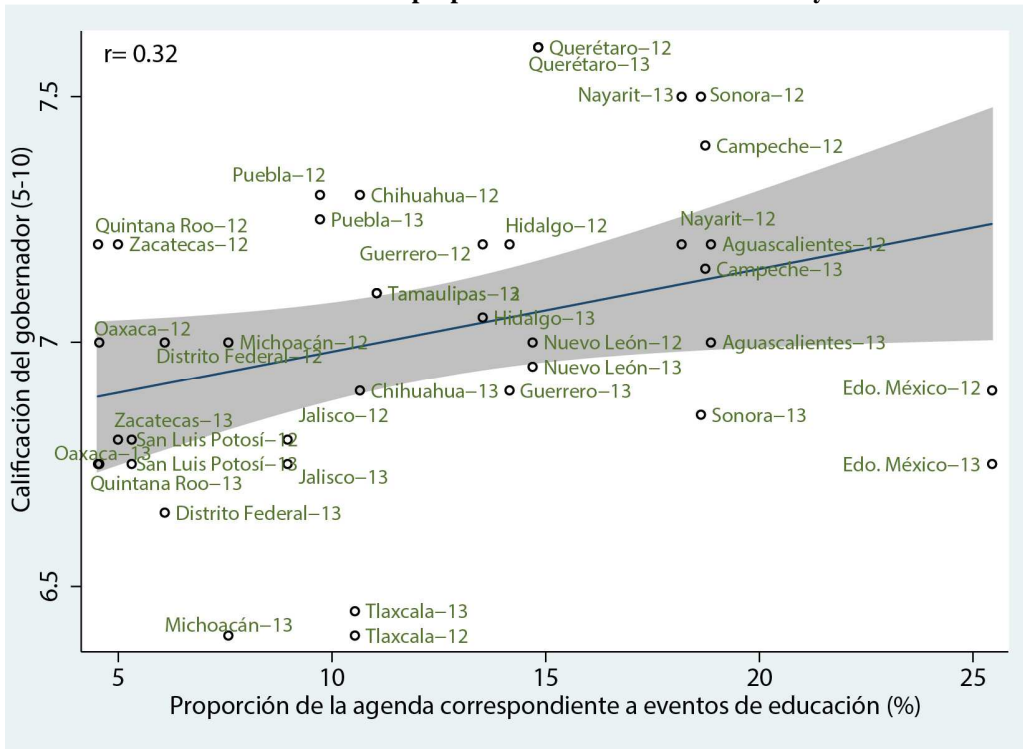


En lo que corresponde a los temas de los eventos en la agenda de los gobernadores, se analizaron los 5 temas que más prevalecieron en las agendas de los gobernadores a lo largo de los dos años estudiados. Por un lado, se puede sugerir una relación fuerte y positiva entre la concentración de eventos de economía, de educación y de salud con la calificación de los gobernadores. E decir, a mayor concentración en la agenda de eventos de estos temas, es más probable que los ciudadanos califiquen mejor a sus gobernadores. En contraste, si los gobernadores apuestan por eventos de seguridad u operaciones de gobierno, se podría esperar un efecto contrario respecto a la calificación de su gestión.

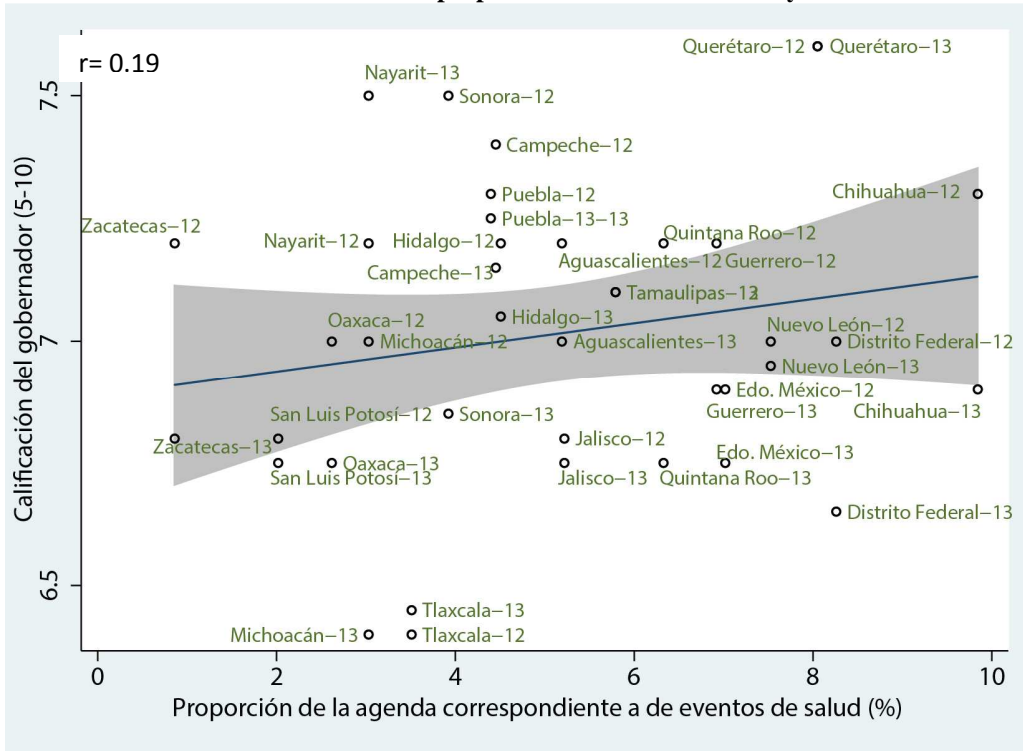
**Gráfico 42. Relación entre la proporción eventos de economía y calificación**



**Gráfico 43. Relación entre la proporción de eventos de educación y calificación**



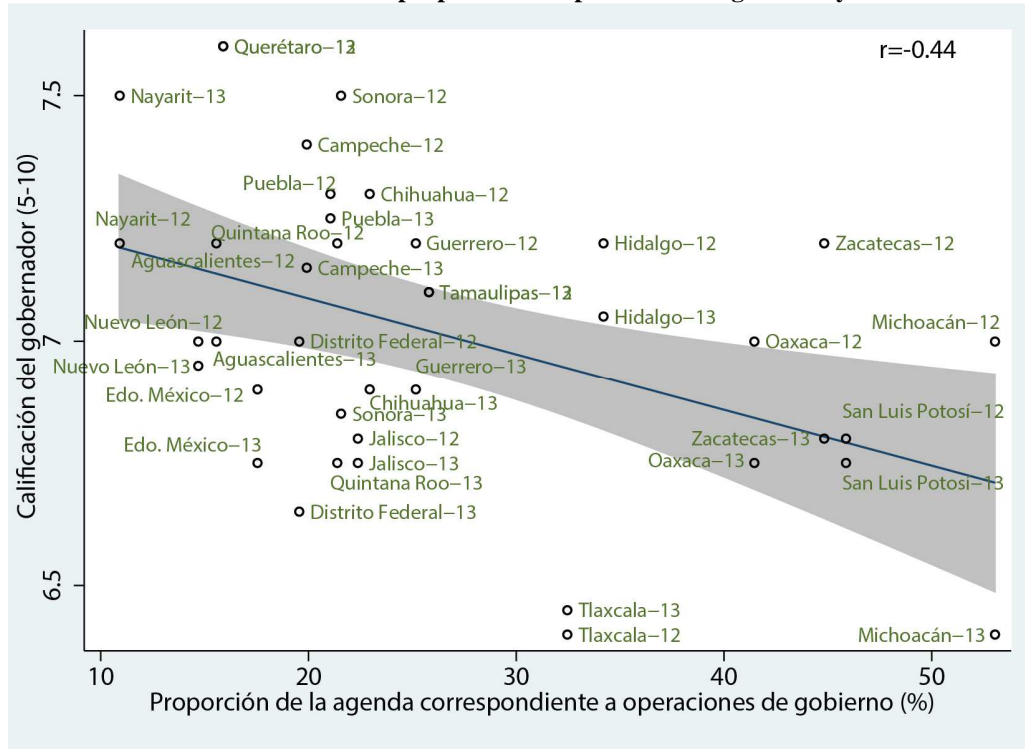
**Gráfico 44. Relación entre la proporción de eventos de salud y calificación**



**Gráfico 45. Relación entre la proporción de eventos de seguridad y calificación**



**Gráfico 46. Relación entre la proporción de operaciones de gobierno y calificación**



## CONCLUSIONES

Del análisis realizado en este capítulo se derivan las siguientes conclusiones. Primero, que la cantidad de eventos en las agendas de los gobernadores sigue un ciclo semanal y mensual similar al que tiene la vida social. Luego, existe una diferencia significativa entre la cantidad de eventos en las agendas de los gobernadores a nivel nacional entre 2012 y 2013, explicada por el periodo electoral de 2012 principalmente. También se detectó una posible asociación entre la cantidad de eventos en la agenda de los gobernadores y el ciclo de su administración: los primeros tres años tienen más actividades y en la segunda mitad la actividad pública disminuye paulatinamente.

Además, respecto al tipo de eventos, se encontró que las agendas de los gobernadores contienen dos grupos de actividades que concentran la mayor parte de los eventos de un gobernador: la entrega de resultados y las actividades institucionales (administrativas y de representación del gobierno). Éstas tienden a compartir una proporción similar (50%-40%) de la agenda; no obstante en el periodo electoral, toman mayor presencia los eventos contextuales sobre las entregas de resultados. Esto implica que la agenda de los gobernadores se ve afectada por las restricciones que implica la regulación electoral.

Respecto a los eventos de entrega de resultados, los gobernadores con mayor aprobación no son necesariamente aquellos que tienen un registro mayor de eventos de resultados. Sin embargo, sí se puede sugerir una relación potencial entre los gobernadores que arrancan más programas o entregan más apoyos; ya que estados como Querétaro y Puebla (los mejor evaluados) tienden a estar en los primeros lugares del ranking en este tipo de eventos. Se observó un efecto similar, cuando se inician obras (primeras piedras) más que cuando hay más asistencias a inauguraciones.

Al analizar los eventos institucionales de la agenda de los gobernadores, se encontró que la mayor parte de estos eventos son representaciones de gobierno de carácter formal, invitaciones y eventos protocolarios, más que a una agenda de eventos y reuniones estratégicas. Y existen estados que dedican una gran parte de su agenda a asistir a reuniones; se puede sugerir que los gobernadores con más reuniones tienden a ser los peor evaluados. Sobre los asuntos calendáricos, éstos son atendidos por los gobernadores y en sus agendas resaltan los eventos anuales (institucionales, conmemoraciones históricas y no históricas) principalmente.

Finalmente, los temas con mayor preminencia en las agendas públicas de los mandatarios estatales corresponden a las operaciones de gobierno, seguidas de los eventos relacionados con economía y educación, en términos de aprobación.

### XIII. ESTUDIO DE CASOS

Un análisis comparado por medio del estudio de casos selectos ofrece una mayor riqueza a esta investigación y permite explorar de manera más cercana las hipótesis planteadas. Della Porta (2008, 198) sostiene que la ventaja de hacer estudios de caso radica en que se pueden hacer descripciones más ricas sobre menos instancias de un fenómeno, porque permiten tener en cuenta las particularidades de cada entidad federativa que es importante considerar con miras a ofrecer un panorama completo de la construcción de agendas. Si bien el presente estudio tiene como base metodológica el análisis de un conjunto de datos de más de 18 mil observaciones, se tienen las agendas comparables solamente de 20 gobernadores. Con base en lo anterior y para complementar las hipótesis previamente descritas, se seleccionaron cinco casos de estudio que permiten establecer conclusiones más sólidas.

Se han seleccionado tres grupos de casos. En primer lugar, por medio del criterio de *influential case*, según la nomenclatura de Gerrig (2008), se seleccionó el caso del Distrito Federal. Este caso es útil porque representa la entidad federativa más grande, poblada y que más aporta al PIB nacional. Sin embargo, reúne otras características que podrían servir como contrastes. En primer lugar, su configuración institucional es anómala en relación al resto de las entidades federativas. En segundo lugar, sus tres Jefes de Gobierno electos, Cuauhtémoc Cárdenas, Andrés Manuel López Obrador y Marcedo Ebrard, se han constituido como líderes fuertes de su partido y han tenido oportunidades de competir por la Presidencia de la República. Esta última condición permite observar los cambios en la agenda de un bastión de oposición en contra del Gobierno Federal, en este caso, Felipe Calderón.

En segundo lugar, se estudiará el caso de Querétaro, que se presenta como una anomalía o *deviant case* a las observaciones vertidas en este trabajo. Sin importar que su cantidad de eventos y el tipo de éstos sea cercana a la media del resto de la muestra, el gobernador priista José Calzada presenta los más altos niveles de aprobación del país. Se estudiará este caso para tratar más a fondo la construcción de su agenda y entrever las causas de la relación de su aprobación con respecto a ésta.

Finalmente, Oaxaca es uno de los estados más diversos del país. Este estado, a diferencia de los anteriormente tratados no posee los niveles de Producto Interno Bruto y es el escenario de

una gran cantidad de luchas reivindicatorias. Estas características, entre muchas otras, lo convierten un *deviant case* que vale la pena estudiar por la diversidad que aporta a la selección de casos. Su Ejecutivo local es el único de la muestra proveniente de un partido del espectro izquierdo del continuo ideológico, Convergencia (ahora Movimiento Ciudadano), aunque en alianza con el Partido Acción Nacional. Este estado tiene retos de gobernabilidad que ninguno otro de la muestra presenta, así como altos grados de marginación, y una gran cantidad de personas pertenecientes a algún grupo indígena, condiciones orográficas difíciles, entre otras. Asimismo, es la entidad con más actividades de agenda, pero el gobernador tiene una calificación baja.

La riqueza de estudiar estos tres casos radica no sólo en los diferentes temas que toman como insignias y en los tipos de eventos que utilizan para construir su agenda, sino también en que la selección involucra variaciones en las siguientes variables: (1) periodos de mandato, (2) alternancia entre partidos políticos, (3) cambios de gobernador, y (4) en la calificación de desempeño. La *Tabla 1* concentra algunas de las características de los casos seleccionados en un contexto comparado con el resto de la muestra. Como es posible observar, hay dos casos con cambio de gobernador: Distrito Federal, éste último caso fue un cambio del titular del Ejecutivo local, pero sin cambio de partido político.<sup>87</sup> Oaxaca y Querétaro fueron analizadas en años en que sus gobernadores no se enfrentaban a elecciones estatales. Conviene mencionar que el único estado con elecciones intermedias fue Oaxaca que las tuvo en 2013.

Como es posible apreciar en la *Tabla 1*, las cinco entidades elegidas difieren en cuanto a sus características socioeconómicas, población e historia política. En las siguientes secciones de este capítulo se analizarán caso por caso por caso con el fin de contrastar el comportamiento de su agenda de actividades y analizar de manera más certera las hipótesis planteadas a lo largo de este trabajo. Asimismo, este trabajo sostiene que existe una necesidad de crear agenda en términos de que los gobernadores mexicanos han tenido que “volverse públicos” para preservar e, idealmente, incrementar su prestigio político. De tal forma, la selección de estos no podría pasar sin una revisión a sus grados de popularidad. La *Tabla 2* muestra la calificación que el *Gabinete de Comunicación Estratégica* publicó con base a sus encuestas ordenada por del mejor calificado al

---

<sup>87</sup> Aristóteles Sandoval ganó en 2012 las elecciones a la gubernatura de Jalisco, terminando con 18 años de victorias panistas.

peor calificado en promedio en los dos años. Dicha calificación es el puntaje promedio de una muestra de mexicanos y mexicanas mayores a 18 años.

En el análisis de estos casos se podrá observar cómo diferentes configuraciones de agenda podrían explicar los diferentes niveles de aprobación de los gobernadores. En el caso del Distrito Federal fue posible observar el uso estratégico y simbólico del repertorio de eventos para que el Jefe de Gobierno apareciera públicamente de manera repetitiva. Asimismo, se explica cómo, con el cambio de titular, las actividades pasaron de la proyección estratégica a la representación institucional.

En el caso de Querétaro se revisa la agenda de dos años del gobernador mejor evaluado de todo el país. En este estudio se describe cómo el Ejecutivo estatal materializa su ejercicio gubernamental con una agenda de tipo ideal porque contiene eventos de resultados, de manera equilibrada y constante, y porque promueve una exposición pública estratégica.

Finalmente, el caso de Oaxaca muestra cómo un estado diverso y en su primera alternancia política tiene una agenda orientada a las actividades institucionales de representación y administrativas. Los dos años de este caso muestran cómo, independientemente de la producción de eventos de resultados, una mala planeación o la improvisación de la agenda puede afectar la evaluación de los ejecutivos estatales.

**Tabla 30. Comparativo de indicadores socioeconómicos y políticos**

<b>Estado</b>	<b>PIB per cápita 2012 (precios 2008)</b>	<b>PIB per cápita 2013 (precios 2008)</b>	<b>Población</b>	<b>Cambio de Gobernador</b>	<b>Cambio de Partido</b>
Aguascalientes	0.12	0.12	1,184,996	No	No
Campeche	0.76	0.77	822,441	No	No
Chihuahua	0.10	0.11	3,406,465	No	No
Distrito Federal	0.25	0.25	8,851,080	Sí	No
Estado de México	0.08	0.08	15,175,862	No	No
Guerrero	0.05	0.06	3,388,768	No	No
Hidalgo	0.08	0.08	2,665,018	No	No
Jalisco	0.11	0.11	7,350,682	Sí	Sí
Michoacán	0.07	0.07	4,351,037	No	No
Nayarit	0.07	0.08	1,084,979	No	No
Nuevo León	0.20	0.21	4,653,458	No	No
Oaxaca	0.05	0.05	3,801,962	No	No
Puebla	0.07	0.07	5,779,829	No	No
Querétaro	0.14	0.15	1,827,937	No	No
Quintana Roo	0.15	0.16	1,325,578	No	No
San Luis Potosí	0.10	0.10	2,585,518	No	No
Sonora	0.14	0.15	2,662,480	No	No
Tamaulipas	0.12	0.12	3,268,554	No	No
Tlaxcala	0.06	0.06	1,169,936	No	No
Zacatecas	0.08	0.08	1,490,668	No	No

**Tabla 31. Comparativo de evaluación a la gestión 2012-2013 GCE**

Estado	Calificación GCE 2012	Calificación GCE 2013	Calificación promedio
Querétaro	7.6	7.6	7.6
Nayarit	7.2	7.5	7.35
Campeche	7.4	7.15	7.275
Puebla	7.3	7.25	7.275
Sonora	7.5	6.85	7.175
Hidalgo	7.2	7.05	7.125
Aguascalientes	7.2	7	7.1
Chihuahua	7.3	6.9	7.1
Tamaulipas	7.1	7.1	7.1
Guerrero	7.2	6.9	7.05
Promedio Nacional	7.115	6.915	7.015
Zacatecas	7.2	6.8	7
Nuevo León	7	6.95	6.975
Quintana Roo	7.2	6.75	6.975
Oaxaca	7	6.75	6.875
Distrito Federal	7	6.65	6.825
Estado de México	6.9	6.75	6.825
Jalisco	6.8	6.75	6.775
San Luis Potosí	6.8	6.75	6.775
Michoacán	7	6.4	6.7
Tlaxcala	6.4	6.45	6.425

## 1) LA AGENDA DEL DISTRITO FEDERAL: DE LA EXPOSICIÓN PÚBLICA SIMBÓLICA A LA DEFLACIÓN DE LOS RESULTADOS

Del año 2012 al año 2013 el gobierno del Distrito Federal cambió de titular. Aunque este movimiento no significó la llegada de un nuevo partido al poder, sí disminuyó el nivel de aprobación del Ejecutivo local. En este sentido en esta sección, porque podría ser una de las explicaciones para la caída en la calificación, se presenta cómo evolucionó la agenda de actividades de un año a otro.

Este estudio de caso se divide en cuatro partes. En la primera, se expone el contexto político del DF y su evolución.

En la segunda, se narra brevemente el cambio en la calificación del Jefe de Gobierno del Distrito Federal. En la tercera parte se describen las principales diferencias entre las agendas de los años 2012 y 2013. En el cuarto apartado se profundiza sobre tres características que distinguen la agenda de Ebrard con respecto a la de Mancera y a las de los otros gobernadores del país.

A partir de esta revisión se pueden extraer las siguientes observaciones. Primero, el diseño institucional del DF y su condición de ciudad se refleja en la agenda. A diferencia de lo que sucede en las demás entidades, en ésta las apariciones públicas tienen una lógica "universal", porque los eventos no se organizan a partir de dimensiones jurisdiccionales, territoriales o de localización. Es decir, en el DF las características distintivas del *going public* se diluyen porque el evento y la noticia son para toda la ciudad. Segundo, aunque ambos Jefes de Gobierno no tuvieron una gran cantidad de eventos públicos, la considerable diferencia en el contenido de obras y programas de un año a otro podría explicar la caída en los niveles de aprobación. Tercero, además de la trascendencia del contenido sustantivo y diferenciador de los eventos del DF con respecto a los temas en la agenda nacional, en 2012 se observa una tendencia a: explotar simbólicamente los distintos momentos de una política pública y a dotar de contenido estratégico las actividades institucionales.

Por lo tanto, se podría concluir que la popularidad del Jefe de Gobierno bajó porque el contenido de políticas públicas en la agenda del Distrito Federal pasó de la reiteración simbólica a

la deflación, y porque las apariciones de carácter institucional pasaron de la proyección estratégica a la representación institucional.

### 1) Contexto Político

El Distrito Federal es la entidad federativa más poblada del país y una de las que más aporta al PIB nacional. La historia de esta entidad es, en muchas ocasiones, un retrato de los sucesos más importantes a nivel nacional; sin embargo, en lo que a su estructura institucional refiere es una anomalía. El Poder Ejecutivo local del Distrito Federal no tiene las mismas atribuciones que los gobernadoras y gobernadores de las otras 31 entidades federativas.

Como resultado de la reforma constitucional al artículo 122 de la CPEUM en 1996, a los habitantes del Distrito Federal se les reconoció el derecho político-electoral para elegir por votación popular al Jefe de Gobierno desde 1997 y a los jefes delegacionales, en ausencia de la figura del municipio en esta entidad federativa, en 2000 (Vázquez 2010). El artículo 52 del Estatuto del Gobierno Federal<sup>88</sup> establece que el Jefe de Gobierno del Distrito Federal tendrá a su cargo el órgano ejecutivo de carácter local y la administración pública en la entidad recaerá en una sola persona, elegida por votación universal, libre, directa y secreta cada seis años. Dicho estatuto lo convierte en un Ejecutivo local de una entidad federativa sin demarcaciones municipales, sino delegaciones.

Marván (2001) argumenta que la figura del Jefe de Gobierno es distinta a la de los Gobernadores debido a tres límites extraordinarios impuestos a esta figura. En primer lugar, el Congreso de la Unión sigue siendo el órgano legislativo del Distrito Federal, la Asamblea de la entidad no interviene en el establecimiento de derechos y muchas de las reglas básicas. El Poder Legislativo del Distrito Federal tiene competencias limitadas y depende de lo aprobado en el Congreso de la Unión. En segundo lugar, existen candados importantes para hacer una ley electoral propia, en el Distrito Federal sólo pueden competir partidos políticos con registro nacional y la Asamblea sólo se puede integrar según los principios de mayoría relativa y representación

---

<sup>88</sup> El Estatuto del Gobierno del Distrito Federal es una ley federal emanada de la reforma constitucional del artículo 122 de la CPEUM en 1994. El origen de dicho estatuto forma parte de la reforma constitucional aprobada en 1993 a los artículos 31, 44, 73, 79, 89, 105, y 122. Véase Vázquez, J., Distrito Federal. Historia de las Instituciones Jurídicas, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México D.F., 2010

proporcional con listas cerradas.<sup>89</sup> Finalmente, el Distrito Federal se compone de delegaciones como organismo administrativo local y no por municipios como el resto del país (Marván 2001).

Ésta última condición hace que los delegados no sean figuras tan prominentes como los presidentes municipales en otros estados ya que muchos de los servicios básicos que brinda el municipio son centralizados por el Gobierno del Distrito Federal. Así como la recaudación de algunos impuestos de competencia municipal.<sup>90</sup> En conclusión, si bien el Jefe de Gobierno del Distrito Federal se encuentra constreñido por algunas ataduras federales, tiene un mayor campo de acción en términos de agenda resultado de la organización administrativa del Distrito Federal.

Aunado a las condiciones institucionales, el Distrito Federal es la entidad con más resonancia a nivel nacional. No sólo porque es allí donde residen los poderes de la unión, sino por la cantidad de personas que allí habitan y por ser una de las zonas metropolitanas con mayor tamaño del mundo. Para Loaeza (1995), la supresión de los municipios propició la confusión de la política local y la nacional. Dicha confusión, concluye la autora, fue la imposición de la idea de que cualquier problema político local en el Distrito Federal podría adquirir proporciones nacionales.

Aunado a lo anterior, Loaeza (1995) da cuenta de que la capital del país es un caso atípico en cuanto a su comportamiento político. La autora argumenta que el Distrito Federal destacaba en relación al resto del país por las bajas tasas de abstencionismo y una consistente tendencia opositora frente a la hegemonía electoral del PRI en otros estados. El Distrito Federal representa, aún ante obstáculos institucionales, un caso digno de estudiarse en términos de sus particularidades y su tamaño.

Para Magaloni (200X), ante el colapso del apoyo electoral del PRI a raíz de la crisis del peso en 1994, la oposición comenzó a ganar gubernaturas y el control de la mayoría de la Cámara

---

<sup>89</sup> Marván menciona la existencia de la cláusula de gobernabilidad. Sin embargo, esta fue derogada en 2011. Véase Marván I., La cuestión del gobierno representativo en el Distrito Federal mexicano, *Cuestiones Constitucionales*, núm. 4, enero-junio 2001, pág. 49-83..

<sup>90</sup> Los impuestos relativos a la propiedad raíz, por ejemplo, son recaudados por la Tesorería del Gobierno del Distrito Federal y la autoridad local su uso.

de Diputados en 1997. Esta circunstancia dio pie a que el PRD tuviera una prominencia nunca antes vista que le permitió ganar la primera Jefatura de Gobierno en 1997, a cargo de Cuauhtémoc Cárdenas. La autora argumenta que es gracias a la fragmentación del PRI y a las consecuencias de la reforma electoral de 1996 que estos cambios pudieron llevarse a cabo. Esto queda evidenciado por el exitoso desempeño electoral del PRD en el la capital. Desde el triunfo de Cuauhtémoc Cárdenas en 1997, el PRD ha ganado la elección para Jefe de Gobierno. En el año 2000, la victoria fue para Andrés Manuel López Obrador y en el año 2006 para Marcelo Ebrard Casaubón, ambos ex priistas<sup>91</sup>.

## 2) Popularidad del Ejecutivo

Pese a haber sido removido en 2004 de su cargo como Secretario de Seguridad Pública por el entonces presidente Vicente Fox debido al linchamiento de un funcionario público por una turba iracunda en San Juan Ixtayopan en la Delegación Tláhuac, Marcelo Ebrard ganó la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal en 2006 con 46.37% de los votos (Uribe 2012).<sup>92</sup> Durante su jefatura, la Ciudad de México refrendó una imagen liberal en contraste con otras entidades del país. Durante su encargo se despenalizó la interrupción del embarazo<sup>93</sup>, en abril de 2007, y se legalizaron los matrimonios del mismo sexo, en diciembre de 2009. El entonces Jefe de Gobierno inició la renovación profunda de espacios emblemáticos como la Alameda Central y la Calle 16 de Septiembre en el Centro Histórico.<sup>94</sup> Todo esto, aunado a la construcción de la Línea 12 del Sistema Colectivo de Transporte Metro y la continuación del Segundo Piso del Anillo Periférico le dieron

---

<sup>91</sup> Conviene mencionar los nombres de Rosario Robles Berlanga, quien fuera Jefa de Gobierno en septiembre de 1999 ante la renuncia de Cuauhtémoc Cárdenas para competir por la Presidencia de la República por tercera ocasión, y a Alejandro Encinas en agosto de 1995, año en que Andrés Manuel López Obrador decidió dejar el cargo para competir en la elección presidencial.

<sup>92</sup> Otra muestra de la profunda injerencia del Gobierno Federal en los asuntos del Distrito Federal. Véase en: Vargas, Rosa E., “Cesa Fox a Ebrard y Figueroa por lo ocurrido en Ixtayopan” en La Jornada, Martes, 07 de Diciembre de 2004, recuperado del sitio web: <http://www.jornada.unam.mx/2004/12/07/003n4cap.php>.

<sup>93</sup> Es importante mencionar la importancia de la Ley Robles impulsada por la Jefa de Gobierno interina Rosario Robles Berlanga para la eventual despenalización del aborto.

<sup>94</sup> Véase Aldaz, Phenélope, “Reinagura Ebrard la Alameda Central” en El Universal, Lunes, 26 de Noviembre de 2012, recuperado del sitio web: <http://www.eluniversal.com.mx/notas/885813.html>

a Marcelo una popularidad inusitada (Uribe 2012). Como muestra, en 2010, Marcelo Ebrard fue nombrado el Mejor Alcalde del Mundo por la *fundación International City Majors*<sup>95</sup>.

Según la encuesta de evaluación al Jefe de Gobierno llevada a cabo por Grupo Reforma, en el año 2012, Marcelo Ebrard dejó el cargo con una aprobación de 67%, 17 puntos porcentuales más que al inicio de su administración. Ni siquiera el “caso *News Divine*” en el que murieron 12 menores de edad como consecuencia de un operativo policial en la Delegación Gustavo A. Madero, dañó de manera importante su popularidad ni la de su partido.<sup>96</sup> El año que Ebrard mostró su intención de competir en el proceso interno del PRD para ser candidato a la Presidencia de la República, su sucesor, Miguel Ángel Mancera, el candidato del mismo partido y ex Procurador de Justicia del DF, ganó por 63.68% de la votación.<sup>97</sup> Asimismo, a casi un año de la elección de 2012, Ebrard era visto como el líder natural del PRD, eclipsando el liderazgo del popular exjefe de gobierno Andrés Manuel López Obrador, quien ya había quedado a 0.58 puntos porcentuales de ser Presidente de la República.

El Distrito Federal sufrió un cambio trascendental del año 2012 a 2013 debido a la presencia de elecciones federales y locales. En dichas elecciones, Marcelo Ebrard, cedió la candidatura a la Presidencia de la República a Andrés Manuel López Obrador, se convirtió en el Presidente del Comité de Ciudades Seguras y en el Vicepresidente de la Organización Internacional de Partidos Socialistas, Socialdemócratas y Laboristas.<sup>98</sup> Su sucesor, Miguel Ángel Mancera fue electo con la votación más alta registrada para un ejecutivo local en el Distrito Federal, 63.68%. Éstas eran condiciones óptimas para mantener la popularidad; sin embargo, la aprobación de Mancera descendió en picada en los años siguientes. Según la encuesta Reforma, en agosto de 2013 Mancera gozaba de un 53% de aprobación contra 23% de rechazo. Para Julio de

---

<sup>95</sup> Hove, Tann vom , “Marcelo Ebrard, Mayor of Mexico City awarded the 2010 World Mayor Prize”, en World Mayor, 07 de Diciembre de 2010, recuperado del sitio web: [http://www.worldmayor.com/contest\\_2010/world-mayor-2010-results.html](http://www.worldmayor.com/contest_2010/world-mayor-2010-results.html)

<sup>96</sup> Bolaños, Quintero, & Salgado, “Errores graves” en el operativo del News Divine, admite Ebrard en La Jornada, Domingo, 22 de Junio de 2008, recuperado del sitio web: <http://www.jornada.unam.mx/2008/06/22/index.php?section=capital&article=032n1cap>.

<sup>97</sup> Véase al Instituto Electoral del Distrito Federal 2012, tomado del Sitio web: <http://secure.iedf.org.mx/resultados2012/inicio.php>

<sup>98</sup> Véase “Marcelo Ebrard presidirá el Comité de Ciudades Seguras de la ONU” en CNN México, 03 de Septiembre de 2012, tomado del sitio web: <http://blogs.cnnmexico.com/ultimas-noticias/2012/09/03/marcelo-ebard-respetara-decision-del-tribunal-electoral-sobre-impugnaciones>.

2013, la aprobación se redujo a 31%, contra 60% de rechazo.<sup>99</sup> Del mismo modo, el *Gabinete de Comunicación Estratégica* reporta que mientras Marcelo Ebrard tenía una calificación de 7 en octubre de 2012, Miguel Angel Mancera obtuvo 6.65 de calificación el año siguiente.

Conviene entonces preguntarse, en primer lugar, si el exitoso incremento en la popularidad de Marcelo Ebrard podría explicarse por sus actividades de agenda. Con base en la observación de los eventos muestra que corresponden a la Jefatura de Marcelo Ebrard, 253 eventos llevados a cabo del 1 de enero de 2012 al 3 de diciembre del mismo año, y su contraste con el primer año de Miguel Ángel Mancera enseguida se ofrece un análisis más profundo de los cambios en las agendas del Poder Ejecutivo capitalino.

Con dicho propósito, además de estudiar el comportamiento de los temas y los tipos, el caso del Distrito Federal se estudiará en tres partes. En primer lugar, se analizarán sus relaciones institucionales con otros actores de relevancia, en especial con el Presidente de la República. En segundo lugar, se evaluará la proyección que, desde los eventos de agenda, el Distrito Federal ha tenido hacia el exterior en aras de la promoción de la ciudad y de lo que después sería la develación de las intenciones de Ebrard por competir por la Presidencia de la República en 2012. Finalmente, debido a que la Línea 12 del Sistema Colectivo de Transporte Metro se convirtió en uno de los programas insignia del Gobierno del Distrito Federal, se estudiará la forma en que este evento fue introducido en la agenda de actividades del Ejecutivo local.

### 3) Los eventos de Ebrard en contraste con los de Mancera

El contraste entre Ebrard y Mancera permite ver con claridad la lógica de conformación de eventos del primero. El cambio más notable en la agenda del DF de 2012 a 2013, se observa en el considerable aumento en las reuniones. Durante el primer año de la gestión de Mancera las reuniones son el principal tipo de evento. La *Gráfica 47 DF* da cuenta de este crecimiento. 92% de las reuniones de Mancera fueron con su gabinete de gobierno y seguridad, lo que significa que el primer año de su mandato lo dedicó a reunirse con su propio personal.<sup>100</sup> Con base en un análisis

---

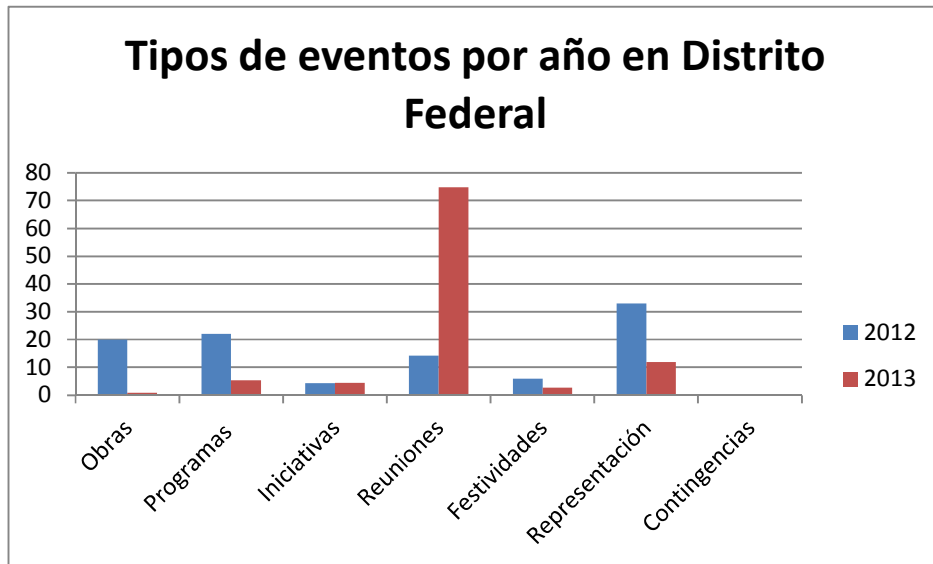
<sup>99</sup> [http://gruporeforma.reforma.com/interactivo/encuestas/encuesta\\_mancera\\_julio/](http://gruporeforma.reforma.com/interactivo/encuestas/encuesta_mancera_julio/)

<sup>100</sup> Los eventos registrados en la agenda de Miguel Ángel Mancera como Reunión con Gabinete de Gobierno y Seguridad no se eliminaron de la base de datos porque se especifica su contenido. Estas reuniones son constantes en prácticamente todas sus mañanas de 2013. Si bien la agenda presenta otras actividades, debidamente codificadas, las reuniones de seguridad tenían preeminencia.

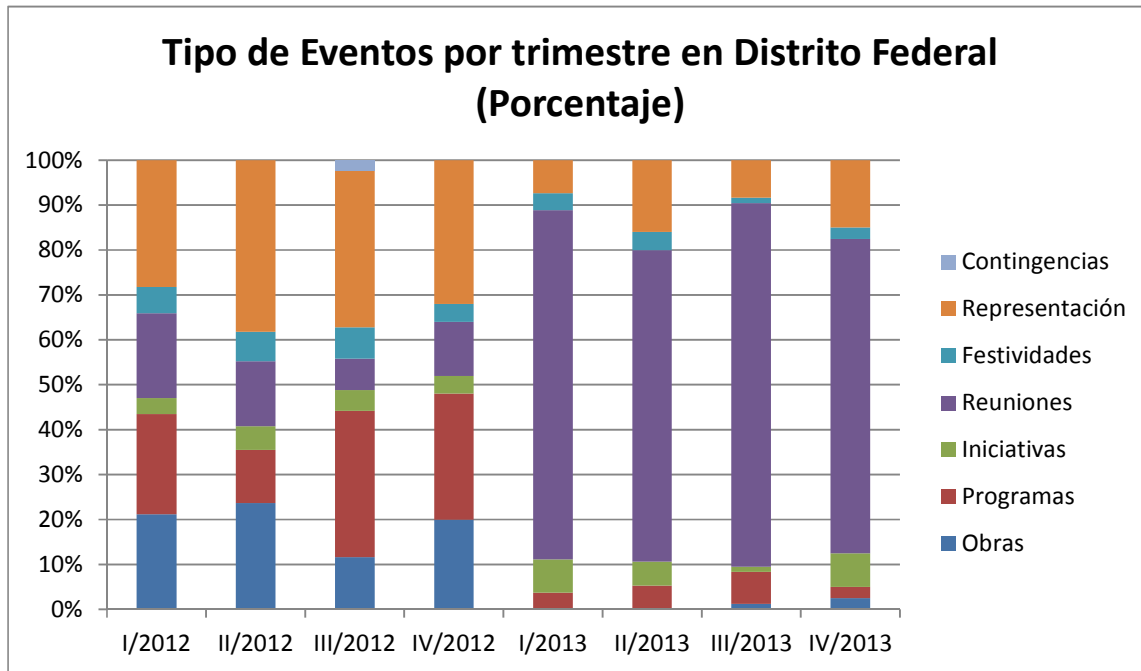
más cercano a la agenda de Mancera se observa que en su primer año de gobierno tuvo una reunión diaria de seguridad con su gabinete.

Ebrard por su parte administró su imagen en términos del carácter institucional de Poder Ejecutivo. Aunado a la entrega de programas y obras, la agenda de Ebrard tuvo como principal tipo de actividades aquellas de representación, es decir, eventos convocados por agentes externos. Es posible ver en a la *Gráfica 47 DF* que estas actividades son las más numerosas en cuanto al tipo de las mismas. Además, en la *Gráfica 48 DF* es notable que Ebrard, sin dejar de entregar obras y programas, dedicó la parte más importante de su tiempo a cultivar protocoaliciones y a aparecer públicamente, y Mancera a tener reuniones.

Gráfica 47



Gráfica 48

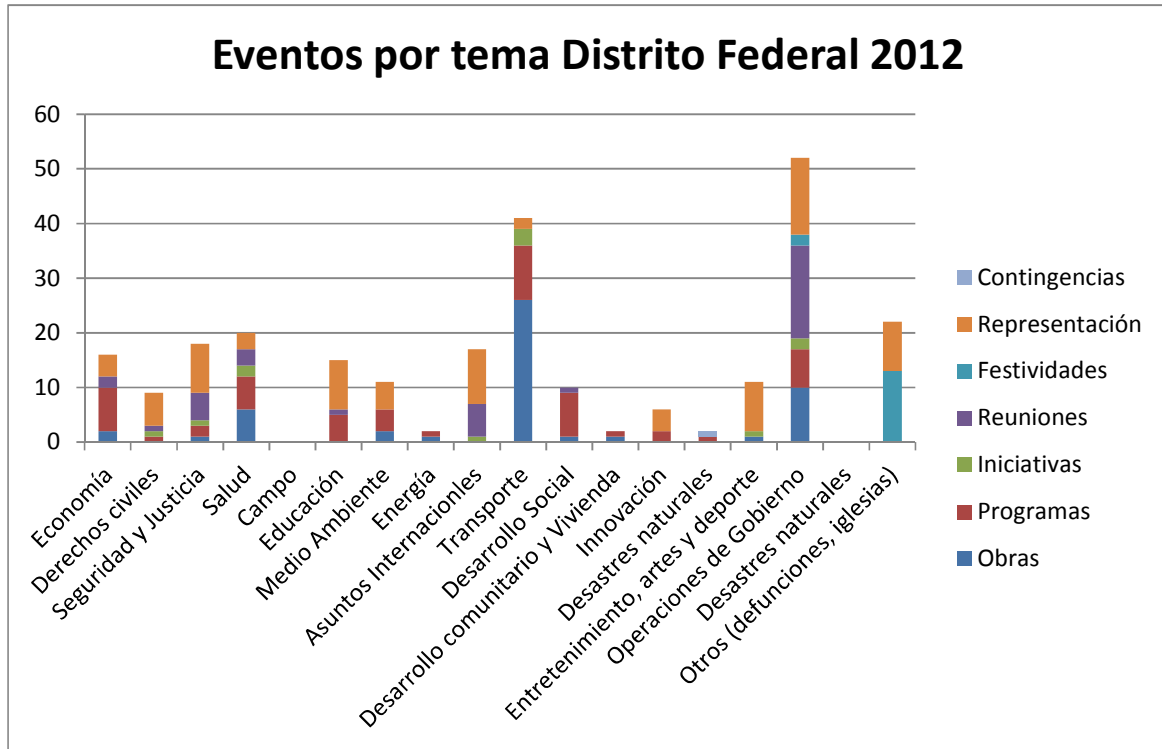


Como se observó en la *Gráfica 48 DF* Ebrard no perdía oportunidad para aparecer públicamente. Prueba de esto es que aprovechaba los eventos calendáricos (festividades), las invitaciones y actividades de representación, los resultados y hasta las contingencias de otros estados para organizar eventos de agenda. Por ejemplo, entre otras cosas, en enero de 2012 partió la rosca de reyes, desayunó con las enfermeras por su día, presentó un libro, asistió a desfile de la policía, asistió a la toma de protesta de un magistrado del Tribunal Superior de Justicia del DF, entregó premio al mérito docente, presentó plan de turismo, entregó aparatos auditivos, supervisó obras, inauguró una muestra escultórica, visitó las instalaciones del instituto de verificación administrativa, recibió una condecoración, asistió a sesión de consejo contra las adicciones, y dio el banderazo de salida a un camión con ayuda humanitaria para la Sierra Tarahumara del estado de Chihuahua.

Resalta la tendencia de Ebrard de participar en actos de representación en eventos exógenos, es notable en la *Gráfica 49 DF* que este Jefe de Gobierno participaba en eventos exógenos relacionados con casi todo tipo de temas. Además, muestra de la importancia de los proyectos de infraestructura en movilidad es que el único tema que compite en magnitud con las operaciones de gobierno durante la jefatura de Ebrard es el de transporte. Los tipos de eventos de

este tema son bastante destacables: se constituyen casi en su totalidad de obras. En la Gráfica 50 es posible observar el comportamiento de los tipos de eventos en el tema “transporte”.

Gráfica 49



Gráfica 50



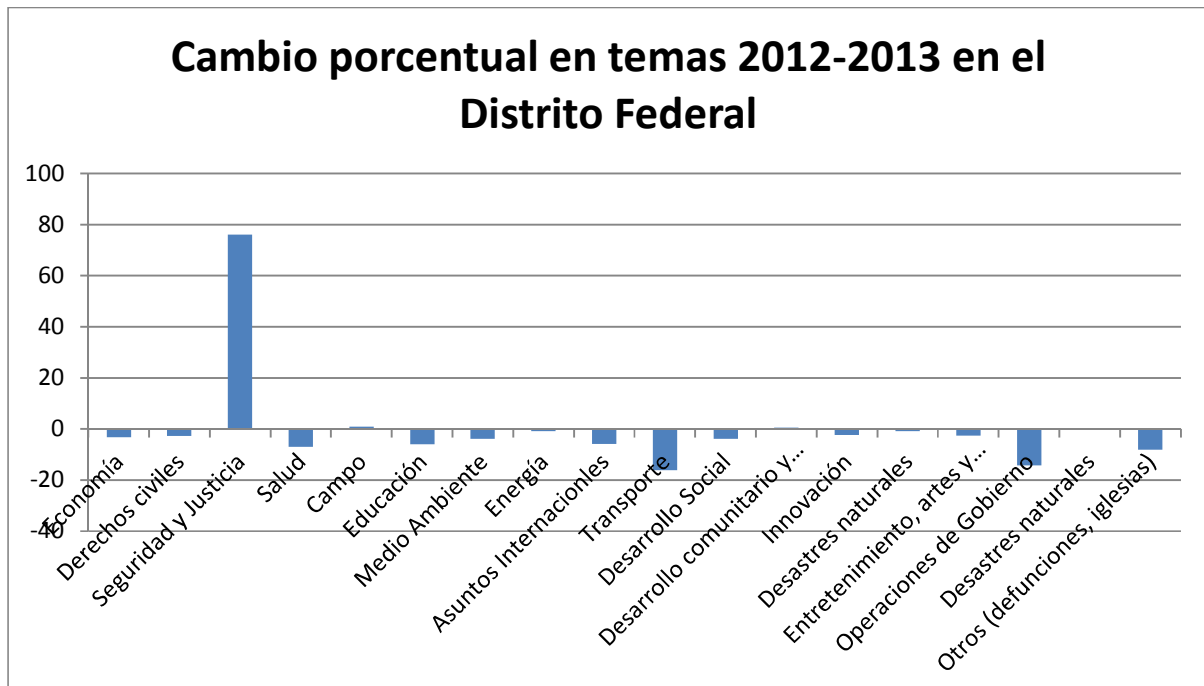
También es posible observar en la *Gráfica 50 DF y 51 DF* que los temas prioritarios para Ebrard fueron inmediatamente “reemplazados” por Mancera. La seguridad pasó a ser el tema recurrente en sus reuniones y eventos. El asunto del transporte fue relegado. Este último fenómeno pudo ser consecuencia de que en mayo de 2013 la Línea 12 del metro, el proyecto más importante de infraestructura del gobierno de Ebrard, presentó 11 mil fallas y tuvo que ser suspendida para su reparación.<sup>101</sup> En algunos medios se afirmó que esta fue la ruptura definitiva entre Ebrard y Mancera<sup>102</sup>, quienes en 2015 se enfrentarían en una fuerte disputa política que añadiría roces dentro del PRD y la eventual salida de Ebrard hacia Movimiento Ciudadano.<sup>103</sup>

<sup>101</sup> Véase Pazos, F., “Detectan miles de fallas en Línea 12 del Metro” en *Excelsior*, 15 de Mayo de 2012, tomado del sitio web: <http://www.excelsior.com.mx/comunidad/2013/05/15/899103>

<sup>102</sup> Véase Domínguez, A., “Ebrard y Mancera ¿ruptura por Línea 12?” en *Milenio*, 10 de septiembre de 2014, tomado del sitio web: [http://www.milenio.com/politica/Ebrard\\_y\\_Mancera-Linea\\_12-Marcelo\\_Ebrard-Miguel\\_Angel\\_Mancera\\_0\\_370163345.html](http://www.milenio.com/politica/Ebrard_y_Mancera-Linea_12-Marcelo_Ebrard-Miguel_Angel_Mancera_0_370163345.html)

<sup>103</sup> Véase “Marcelo Ebrard y Manuel Espino ya son candidatos de Movimiento Ciudadano” en *CNN México*, Sábado, 21 de Marzo de 2015, tomado del sitio web: <http://mexico.cnn.com/adnpolitico/2015/03/21/marcelo-ebrard-y-manuel-espino-ya-son-candidatos-de-movimiento-ciudadano>

Gráfica 51



Es decir, la agenda del DF pasó de ser una agenda equilibrada en su contenido entre actividades de representación institucional y políticas públicas, y en sus temas; a una agenda monotemática centrada en reuniones de gobierno. No obstante, aunque en 2012 en la agenda del DF se registraron 254 eventos y en 2013, 226; el Distrito Federal pasó del lugar 11 con 107 eventos de resultados, al lugar número 20 con apenas 13 eventos de resultados.<sup>104</sup> ¿por qué sucedió esto si sólo cambió el titular de la Jefatura de Gobierno y no el partido político, y con ello no se relevó drásticamente la burocracia?

#### 4) La repetición simbólica y calendárica en la agenda de Ebrard

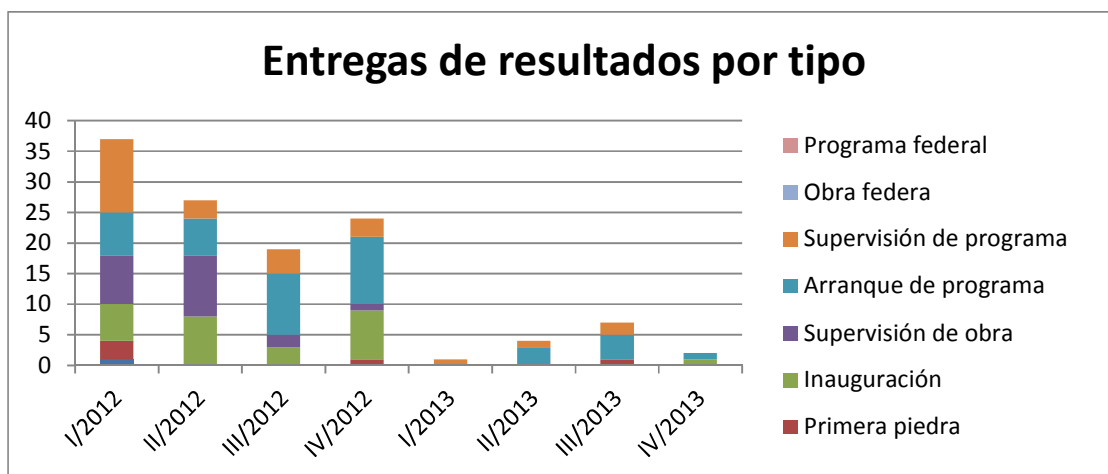
Los tipos de eventos que más se repiten en 2012 en el Distrito Federal son los arranques, presentaciones y clausuras de programas sociales (13.4% del total de la agenda). En segundo lugar, no obstante, se encuentran los homenajes, develaciones de estatuas, aniversarios, premios, abanderamientos, conmemoraciones, etc. Estos últimos constituyen 10.63% del total de la agenda. Si a este último porcentaje se le suma aquél que representa la inauguración de festivales de cine, ciclos de teatro, exposiciones, simposios, foros, etc. (3.54%), este porcentaje supera a la

<sup>104</sup> El lugar número 20 es el último lugar. La clasificación se hace con base la base de 20 estados.

presentación de programas. Es posible afirmar que gran parte de la agenda de Ebrard tenían un componente simbólico y estratégico que le permitía explotar en repetidos eventos una misma acción de gobierno, sin entregar resultados. En la *Gráfica 52 DF* se observa como Marcelo Ebrard se dedicaba a supervisar las obras y los programas.

Uno de los más claros ejemplos de esta estrategia es el uso de la presentación e inauguración de la Línea 12. No sólo se trató de una obra inaugurada, sino que constituyó una fuente importante para repetir una serie de eventos simbólicos con la finalidad de reiterar al público que se estaba entregando un resultado. Así, Ebrard no dejó que la Línea 12 se perdiera y decidió visitar o supervisar la obra prácticamente una vez al mes. En junio, Ebrard participaba en los domingos de familiarización y asistió a las pruebas del metro junto con Cuauhtémoc Cárdenas, la activista Rosario Ibarra de Piedra y la escritora Elena Ponitowska. También visitaba la estación prototipo.

Gráfica 52



Otro de los eventos que hicieron evidente la lógica simbólica de una agenda política específica a través de una conjunción de elementos como un ritual calendárico y un resultado en

particular fue el recorrido que hizo Ebrard por las obras de la Autopista Urbana Norte de la Ciudad de México el día 12 de mayo de 2012 con los trabajadores de distintas construcciones.<sup>105</sup>

Se trata de un entramado interesante de elementos. En primer lugar, en México el día de la Santa Cruz es considerado un día para conmemorar a quienes trabajan en la construcción, especialmente a los albañiles. Se acostumbra que los patrones coman con los trabajadores, además de otras costumbres religiosas. Ebrard no sólo asumió una imagen de liderazgo al asistir como el encargado de entregar una gran obra de infraestructura y comer con quienes la construían. En segundo lugar, aprovechó ese espacio para reconocer a las personas que construían también la Línea 12, la línea 5 del metrobús, entre otras obras.<sup>106</sup> Ebrard usó un espacio simbólico para la industria de la construcción e impuso su agenda de entrega de resultados. Nunca desaprovechó la oportunidad para incluir en la lista de temas sus obras.

En resumen, la cantidad de eventos con actividades de resultados es considerablemente menor en 2013 y esta diferencia se acentúa porque Marcelo Ebrard aparecía contantemente en actos de resultados, aunque no entregara beneficios concretos. En este sentido, parece que el cambio principal entre las agendas se podría explicar por una diferencia en la propensión al *going public* entre Ebrard y Mancera. Es decir, este cambio podría significar que el gobierno del DF no ha dejado de producir obras o programas, sino que tal vez el nuevo Jefe de Gobierno ha decidido no aparecer públicamente supervisando los resultados que se entregan.<sup>107</sup>

##### 5) La lógica institucional y el carácter universal de los eventos de agenda

Por la propia configuración jurisdiccional y administrativa y por la condición de ciudad del Distrito Federal se podría establecer que los eventos de agenda no se organizan con una lógica de focalización y/o localización como en el resto de los estados del país. Por ejemplo, al revisar todos los eventos de la agenda de actividades de 2012 y 2013 se encontró que sólo dos eventos denotan una focalización territorial. Estos son: la Presentación del Programa de Acción en materia de

---

<sup>105</sup> Véase Aldaz, P., “Celebra Ebrard Día de la Santa Cruz con trabajadores” en El Universal, 03 de Mayo de 2012, tomado del sitio web: <http://www.eluniversaldf.mx/home/nota45436.html>

<sup>106</sup> Véase “Ebrard destaca labor de trabajadores de la construcción” en El Economista, 03 de Mayo de 2012, tomado del sitio web: <http://eleconomista.com.mx/distrito-federal/2012/05/03/ebard-destaca-labor-trabajadores-construccion>.

<sup>107</sup> Otro ejemplo de esta tendencia a aparecer públicamente está en que el Jefe de Gobierno Ebrard

Potabilización del Agua para Iztapalapa y el primer aniversario del Programa Iztacalco se mueve.<sup>108</sup>

#### 6) Ebrard y Calderón o la inexistente relación con la Federación

Desde el inicio de su vida democrática, el Distrito Federal se convirtió en el bastión del opositor Partido de la Revolución Democrática. Esta circunstancia ha permitido que sus Ejecutivos locales asuman posiciones opuestas bastante firmes en contra de la Federación. Uribe (2012) argumenta que mientras la Jefatura de Cárdenas fue discreta, López Obrador tomó un discurso abiertamente de izquierdas en contra posición con las políticas de derechas del gobierno federal encabezadas por el panista Vicente Fox. Esta relación fue la que inauguraría una serie de desencuentros entre la Federación el Ejecutivo local de la Ciudad de México que encontrarían su punto más álgido en la petición de desafuero del Jefe de Gobierno por el caso de un previo expropiado.

Luego de la elección presidencial de 2006, en la que el panista Felipe Calderón ganó por un margen menor a 1%, López Obrador se negó a reconocer el resultado y se declaró Presidente Legítimo. Urbina (2012) argumenta que la amplia victoria de Ebrard, 20 puntos por encima del panista Camilo Sodi, le permitió darse el lujo de no reconocer a Calderón como presidente legítimo, aunque se mantuvieron relaciones estrictamente institucionales, especialmente durante el brote de AH1N1 en 2009.

En consecuencia, Marcelo Ebrard y el Presidente Felipe Calderón rara vez fueron vistos en público en un acto de agenda. Del total de eventos exógenos en la agenda del Distrito Federal en 2012, la agenda de Ebrard no reporta ninguno organizado por el Gobierno Federal. Aunado a lo anterior, en toda la muestra, que incluye el primer año de Miguel Ángel Mancera, sólo hay 8 eventos reportados en los que se reunieron funcionarios federales y el Jefe de Gobierno, solamente 1 pertenece a la época de Marcelo Ebrard: la inauguración de la Línea 12 del Metro de la Ciudad de México el 30 de octubre de 2012.

---

<sup>108</sup> Otros eventos especificaban localización, sin embargo, no se puede decir que el evento seguía una lógica de organización a partir de un público objetivo en términos territoriales. Estos son el invernadero de especies nativas y en peligro de extinción en Álvaro Obregón

La inauguración de la Línea 12 en el Distrito Federal fue la primera vez que Felipe Calderón y Marcelo Ebrard se les veía públicamente en 2012 y la tercera en la que se encontraban en el mismo espacio.<sup>109</sup> El primer acercamiento público del Presidente y el Jefe de Gobierno fue en mayo de 2009 ante el brote de la gripe aviar AH1N1<sup>110</sup> y la segunda en 2011 cuando Ebrard asistió al V Informe de Gobierno de Felipe Calderón<sup>111</sup>.

Esta situación permite afirmar que el Ejecutivo local del Distrito Federal es una anomalía puesto que, dada la configuración institucional particular de la entidad, sus dimensiones y su liderazgo económico, tiene la capacidad elevar unilateralmente los costos de negociación al Ejecutivo Federal. Prueba de ello es que el único evento en el que ambos Ejecutivos se reunieron fue uno de los más costosos en la historia de la ciudad y uno de los proyectos estratégicos de infraestructura a nivel nacional. Es posible ver en la agenda que esta disparidad se refleja en las actividades con el Gobierno Federal. En contraste, en el primer año de Mancera esta tendencia se mantiene. Sin embargo, es importante destacar que el ambiente entre el Jefe de Gobierno y el ejecutivo Federal durante la presidencia de Peña Nieto se dará en un margen de mucha mayor coordinación y cordialidad entre ambas figuras.<sup>112</sup> En el primer año de gobierno no existe evidencia de una tendencia clara.

#### 7) La proyección internacional de la agenda del Distrito Federal

El carácter de capital del país ha dado al Distrito Federal la posibilidad de incluir numerosos componentes de *paradiplomacia* en su agenda. Como parte de la construcción simbólica de Ebrard a su agenda, los eventos internacionales desempeñaron un papel importante en la construcción de su agenda.

---

<sup>109</sup> Véase en CNN México, “Calderón y Ebrard dejan atrás distanciamiento en la Línea 12 del Metro” en CNN México, 30 de Octubre de 2012, recuperado del sitio web: <http://mexico.cnn.com/nacional/2012/10/30/felipe-calderon-y-marcelo-ebard-inauguran-la-linea-12-del-metro>

<sup>110</sup> Véase Cuenca, A., “Debe haber esfuerzo nacional para reactivar economía: Ebrard” en El Universal, 05 de Mayo de 2009, recuperado del sitio web: <http://www.eluniversal.com.mx/notas/595813.html>

<sup>111</sup> Véase Arista, L., “Ebrard asiste al V informe de gobierno de Calderón” en El Universal, 02 de Noviembre de 2011, tomado del sitio web: <http://www.eluniversaldf.mx/home/nota33304.html>

<sup>112</sup> Véase Zepeda, J., “Mancera y Peña Nieto, ¿inicia la decepción?” en El Universal, 09 de Junio de 2013, tomado del sitio web: <http://www.eluniversalmas.com.mx/editoriales/2013/06/64972.php>

En el último año de Marcelo Ebrard hubo ocho eventos internacionales que fueron simbólicamente empleados. En enero de 2012, por ejemplo, el jefe de Gobierno fue condecorado con la condecoración de la *Orden Oranje-Nassau* del Reino de los Países Bajos. La reina Beatrix envió por medio de la embajadora Laetitia van den Assum, envió la condecoración debido a que en su visita, la reina encontró la ciudad en distintas condiciones gracias al “excelente trabajo del alcalde”.<sup>113</sup>

Los reconocimientos no han sido sólo para el jefe de Gobierno. Ante la visita de personajes importantes, las llaves de la capital se han convertido en una insignia simbólica al exterior. Éstas fueron dadas en abril a Mariano Rajoy, Presidente del Gobierno Español. Sin embargo fueron nombrados visitantes distinguidos el alcalde de Nagoya, Takashi Nawamura, el patriarca maronita de Antioquía y de todo el Oriente, Bechara Boutros Rai, el alcalde de la ciudad boliviana de La Paz, Antonia Revilla y el Gobernador del Estado de Colorado, John Hickenlooper.<sup>114</sup> Aunado a lo anterior, la Feria de la Culturas Amigas es un escenario utilizado para desayunar con embajadoras y darle una proyección internacional a la ciudad.

La *Gráfica 53 DF* muestra la proporción de reuniones públicas que llevó a cabo Marcelo Ebrard durante su último año a cargo del Poder Ejecutivo. Es posible constatar la preeminencia de las reuniones con personalidades extranjeras. Las reuniones con personalidades extranjeras constituyeron 27%<sup>115</sup> de las reuniones realizadas por Ebrard con personalidades extranjeras en su último año de gestión equipararon a las reuniones públicas llevadas a cabo con sus propios funcionarios. Esto da cuenta de la agenda internacionalista de Ebrard, ciertamente incentivada por sus aspiraciones presidenciales en la elección de 2012. Es decir, es posible observar en la agenda de Marcelo Ebrard un uso estratégico del repertorio institucional al propiciar eventos que le permiten de cultivar su prestigio y administrar su imagen relacionándose pública e

---

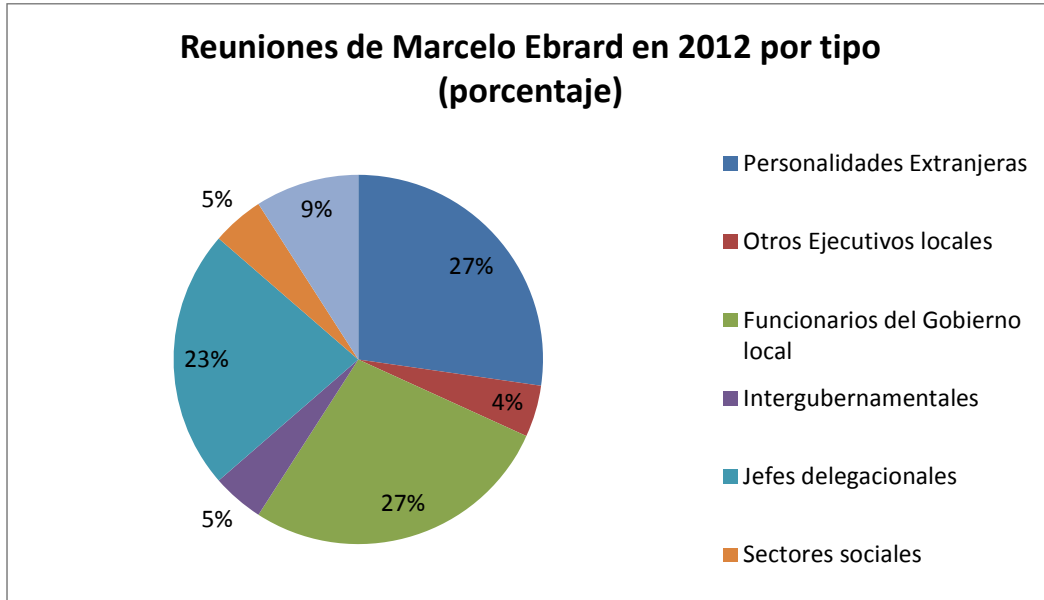
<sup>113</sup> Véase Redacción, “Distinguen labor de Ebrard con orden Oranje-Nassau” El Universal, 17 de Enero de 2012, recuperado del sitio web: <http://www.eluniversal.com.mx/notas/823205.html>

<sup>114</sup> Véase Díaz, C., “Los huéspedes distinguidos de la Ciudad de México” en Milenio, 12 de Noviembre de 2013, tomado del sitio web: [http://www.milenio.com/df/llaves\\_de\\_la\\_ciudad\\_de\\_Mexico\\_los\\_huespedes\\_distinguidos\\_de\\_la\\_ciudad\\_0\\_188981501.html](http://www.milenio.com/df/llaves_de_la_ciudad_de_Mexico_los_huespedes_distinguidos_de_la_ciudad_0_188981501.html)

<sup>115</sup> Las tomas de protesta y nombramientos fueron omitidos en este análisis debido a su naturaleza de evento protocolario. Se tomaron en cuenta aquellas reuniones convocadas por el Gobierno del Distrito Federal con otros actores.

institucionalmente con actores extranjeros, más allá de sus obligaciones jurídicas y administrativas.

Gráfica 53



### Conclusión

En conclusión, la condición de ciudad del Distrito Federal y su arquitectura institucional se reflejan en el diseño de sus eventos de agenda. Al respecto no existen apariciones públicas de carácter territorial y el evento y la noticia se orientan siempre a un público estatal o nacional. Este caso evidencia cómo se pueden explotar los diferentes momentos de una misma acción de gobierno para hacer repetitiva la exposición pública y mantener los niveles de aprobación. En resumen, la agenda del Distrito Federal es un ejemplo de que una buena organización racional del ejercicio público del poder político puede significar avances en la creación de prestigio y la proyección de buenos resultados.

## 2) QUERÉTARO: UNA AGENDA DE ACTIVIDADES IDEAL, CON SUSTANCIA, EQUILIBRADA, ESTRATÉGICA Y CONSTANTE

Del año 2012 al año 2013 el gobernador de Querétaro ha sido el que obtiene la mejor calificación del país con 7.6 en la encuesta que realiza el Gabinete de Comunicación Estratégica. Además, este ha sido el único estado que por dos años consecutivos ha sacado la misma calificación. En este sentido, en este apartado de la investigación se estudian las características y la variación de la agenda con la finalidad de contribuir a explicar este nivel de aprobación.

Este estudio de caso se divide en tres partes. En la primera, se expone el contexto político del estado. En la segunda parte se describen las principales características de entre las agendas de los años 2012 y 2013. En el tercer apartado se presentan las conclusiones..

A partir de esta revisión se pueden extraer las siguientes observaciones:

Primero, aunque no tiene una agenda con muchos eventos y los dos años ha estado entre las 6 entidades con más eventos de resultados organizados, la característica central de la agenda de Querétaro es su sustancia. Al sumar, de los dos años, la cantidad de eventos de inauguración de obra y de entrega o distribución de materiales esta es la entidad con más registros de este tipo (99 inauguraciones y 110 entregas de apoyos). Es decir, Querétaro es la entidad con más sustancia en sus eventos de resultados porque prácticamente no supervisa, no firma convenios, ni pone primeras piedras, se concentra primordialmente en entregar resultados concretos.

Segundo, además de la sustancia o impacto concreto de sus actividades públicas, la agenda de esta entidad es la más equilibrada. Mientras algunos estados tienen principalmente resultados de obras públicas (San Luis Potosí) o de entrega de apoyos (Guerrero), Querétaro mantiene un equilibrio entre estas dos dimensiones. Además, el equilibrio también se refleja en la realización de eventos calendáricos e institucionales, y en los temas. Es la única entidad con un gobernador que aparece de manera equitativa en eventos cívicos, en fiestas populares, en eventos anuales exógenos, en fiestas sacras, y en eventos conmemorativos institucionales. Destaca también que existe igualdad en la cantidad de actividades institucionales programadas. Es decir, el gobernador cultiva alianzas institucionales con todos los actores organizados de la entidad. Y por último, la cantidad de apariciones también se distribuye de manera casi proporcional entre contexto y resultados.

Tercero, la agenda de Querétaro es la más estratégica porque es el estado con más eventos de resultados etiquetados con el tema economía. También, porque los dos años ha estado entre las dos entidades con más reuniones con medios de comunicación. Es la segunda entidad que más eventos calendáricos agenda del tipo fiestas populares, es decir, se hace presente en las dinámicas sociales mientras se aleja de los actos protocolarios. Cuarto, todas las características anteriores prácticamente no varían de un año a otro.

En resumen, se podría concluir que la calificación del gobernador de Querétaro es la más alta y se ha mantenido estable porque ha materializado por dos años su ejercicio de gobierno a partir de una agenda de actividades ideal: con sustancia, equilibrada, estratégica y constante. Resulta interesante esta situación dada la historia política de Querétaro que fue uno de los primeros partidos en tener alternancia de partido en su gobierno estatal.

#### 1) Contexto Político

La historia reciente de Querétaro es una historia marcada por el crecimiento económico y la relativa seguridad de la que gozan sus ciudadanos. No es una sorpresa que su gobernador, el priista José Calzada Rovirosa, sea el Ejecutivo local más popular y mejor evaluado del país durante los dos años estudiados en el presente estudio. José Calzada ganó en 2009 la elecciones de Querétaro por 4.54%, su victoria marcaría el fin de 12 años de gobiernos panistas.<sup>116</sup> Dicha elección sería una victoria inesperada para el PRI, a 45 días de la elección el PAN llevaba 25 puntos de ventaja. Sin embargo, un contexto económico adverso a la política del gobierno entre otros factores permitió que el priista remontara.<sup>117</sup>

Para Díaz (2000), la transición democrática en Jalisco y el triunfo del PAN en 1997 se dio con base en tres fuentes de influencia. En primer lugar, el rápido proceso de industrialización que sufrió la entidad, que empezaría en la ciudad de Querétaro y luego se extendería a otros municipios por la creación del corredor industrial, luego de la liberalización de la economía en la década de 1980 y la consolidación institucional del Partido Acción Nacional harían un terreno fértil para que nuevas organizaciones políticas surgieran. En segundo lugar, las victorias del PAN en Jalisco y

---

<sup>116</sup> Para ahondar en el tema se sugiere visitar la página web : <http://www.ieeq.mx/ieq/contenido/resultados/retrospectiva.php>

<sup>117</sup> Véase Ibinarriaga, J., “La campaña que ganó en Querétaro” en El Universal, 10 de Julio de 2009, tomado del sitio web: <http://www.eluniversal.com.mx/editoriales/44829.html>

Guanajuato hacían un ambiente regional más propicio para la transición. Finalmente, la cercanía con la Ciudad de México y los cambios políticos que allí se llevaban a cabo, añade Díaz (2000) dieron la estocada final para que, finalmente, en 1997 un prominente empresario Ignacio Loyola Vera ganara por primera vez la gubernatura del estado. Luego de 12 años en el poder, el último gobernador panista Francisco Garrido Patrón saldría del recinto legislativo de Querétaro en medio de una rechifla.<sup>118</sup>

## 2) El estado con el mejor repertorio de agenda

Cuarenta y cuatro por ciento de los eventos registrados sobre el estado de Querétaro son de resultados. En 2012 el gobernador Calzada materializó 201 eventos de resultados y el año siguiente, 170. Así, este estado los dos años ocupó la 5ta posición nacional en lo que respecta a eventos de resultados. Sin embargo, durante 2 años consecutivos este ha sido el ejecutivo local con más eventos de programas de agenda. De estos 100 eventos son de arranque, presentación o clausura del programa y 105 son entrega de resultados o distribución de materiales. Es importante precisar que sólo Puebla, Campeche y Guerrero tienen más actividades en entrega de materiales, no obstante estos no tienen el equilibrio de Querétaro con respecto a al arranque, presentación o clausura de programas ni han sido constantes de un año a otro. De la misma manera Calzada es uno de los 5 gobernadores que menos supervisión de obras realizan.

## 3) Repertorio estratégico de agenda y elementos simbólicos

La agenda del Ejecutivo de Querétaro tiene elementos simbólicos y estratégicos que podrían resultar inesperados dado el contexto institucional. A sabiendas de la importancia estratégica de la economía y del crecimiento de la industria como parte del origen de su buena imagen, en septiembre de 2013 Calzada decidió anteponer los intereses del sector industrial a los planes contenidos en la Reforma Hacendaria del Gobierno Federal al declarar, en el marco de la inauguración de una cumbre de la industria aeroespacial, que había mandado “una pequeña tarjeta al señor Secretario de Hacienda” en relación a la eliminación del impuesto al valor agregado (IVA)

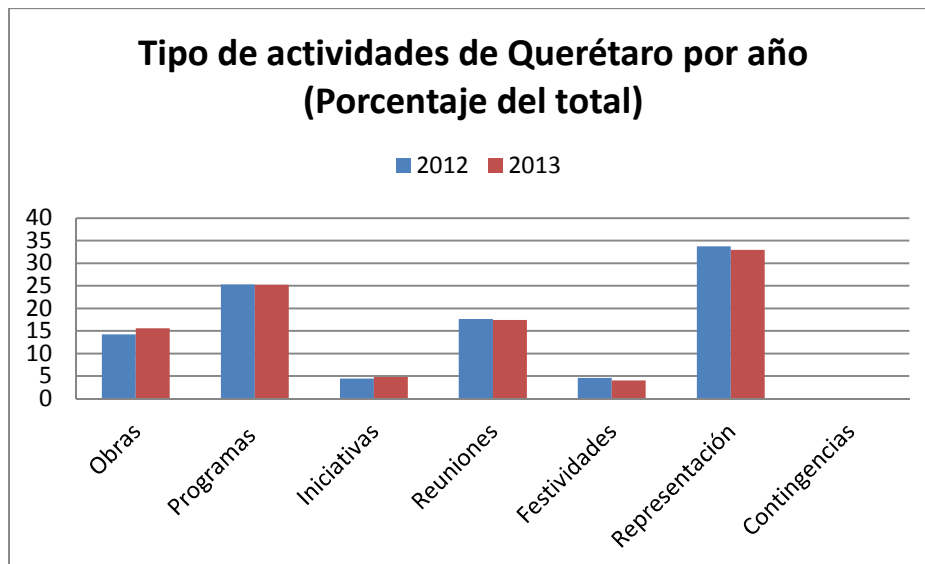
---

<sup>118</sup> Véase Chávez, M., “Anuncia Calzada Rovirosa revisión de cuentas públicas en Querétaro” en La Jornada, Viernes, 02 de Octubre de 2009, recuperado del sitio web: <http://www.jornada.unam.mx/2009/10/02/estados/027n1est>

a importaciones temporales. Dicha disposición de la Reforma Hacendaria afectaría, según Vladimiro de la Mora, presidente de la Federación Mexicana de la Industria Aeroespacial.

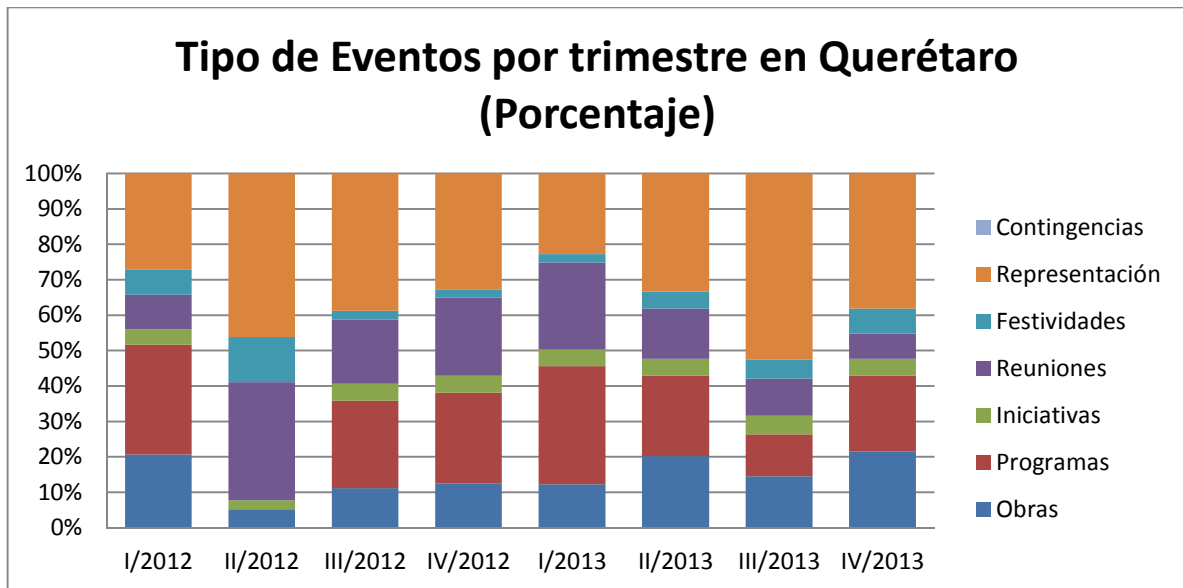
Otro de los eventos que fueron altamente simbólicos en la agenda de Calzada fue la petición de disculpas por las afectaciones al transporte público derivadas de la falta de operadores del transporte público y los problemas generador por la llamada “red Q” del transporte público. Dicha disculpa se dio luego de que durante varios días, 40 unidades la policía municipal y autobuses de la corporación, además de unidades y personal de la policía estatal, proporcionaron servicio de transporte público.<sup>119</sup>

Gráfica 54



<sup>119</sup> Véase Ayala, H., “Da Calzada disculpa por problemas en transporte” en Quadratin, 28 de Agosto de 2013, tomado del sitio web: <http://queretaro.quadratin.com.mx/Da-Calzada-disculpa-por-problemas-en-transporte/>

Gráfica 55



Como se observa en la *Gráfica 54* la productividad de la agenda de Querétaro se ha mantenido igual de 2012 a 2013. Si bien en la *Gráfica 55* la entidad dejó de entregar obras y programas durante el segundo trimestre del 2012 esto fue porque hubo veda electoral.

En lo que respecta a los eventos de contexto, Querétaro también tiene un comportamiento particular. Es el estado con más reuniones con medios de comunicación (62) y el tercero que tiene menos reuniones intergubernamentales (17). En este sentido, todo indica que su estrategia para mantener su popularidad se sostiene en su capacidad para cultivar lealtades ciudadanas más que institucionales.

En lo que a temas se refiere, esta entidad es una de las 5 que menos se ocupa en asuntos relacionados con operaciones de gobierno. Además, también se encuentra entre los 5 con más eventos relacionados con la economía. De manera más específica, con base en la información disponible en la *Gráfica 56* es posible ver que los temas más prominentes de la agenda no solamente están conformados por reuniones o eventos de representación, sino en su mayor parte por entrega de resultados. Esta gráfica muestra que los eventos de temas educativos están conformados por arranque de programas, inauguración de obras y supervisión de obras.

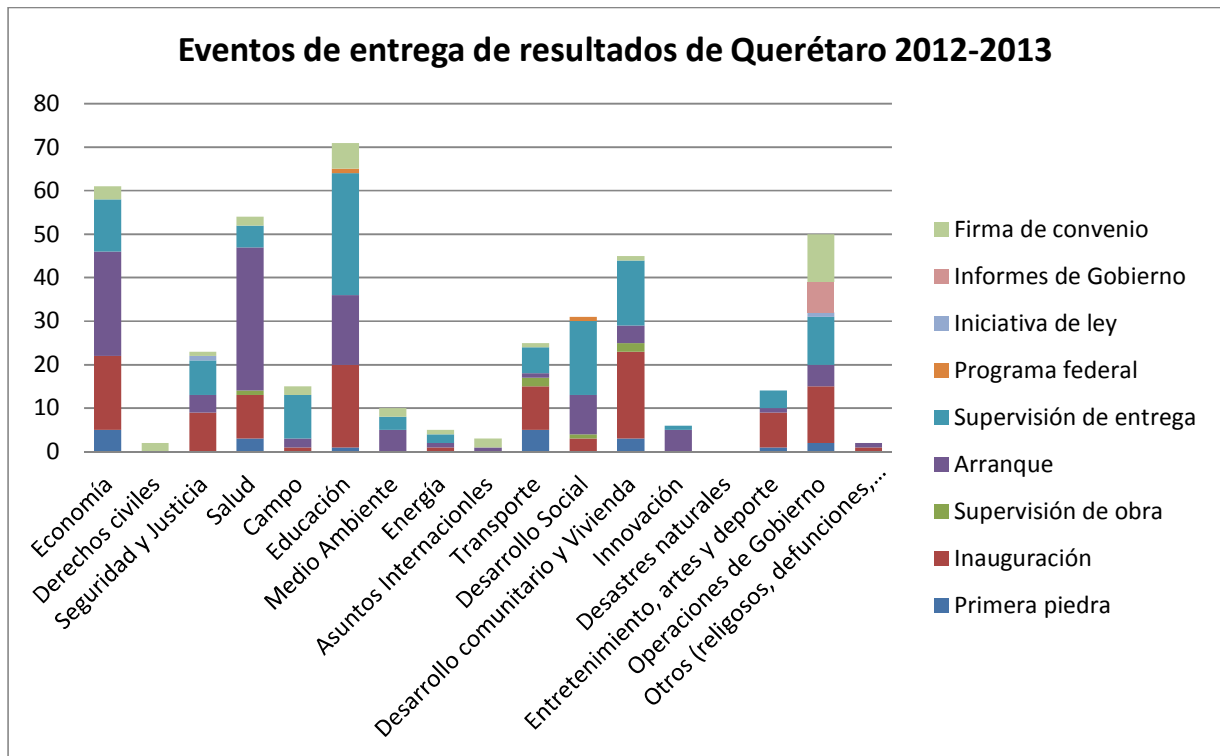
De igual forma, los temas económicos se presentan en su mayoría como eventos de entrega de resultados. Al ver el comportamiento de los temas sólo con los resultados y observar que los

mismos temas siguen siendo relevantes, hay evidencia para sugerir que la agenda de Querétaro se nutre principalmente de resultados concretos sobre los temas que su administración ha elegido como prioritarios.

Gráfica 56



Gráfica 57



#### 4) Temas de la agenda de Querétaro

José Calzada dejará Querétaro en 2015 como una de las entidades que mayor crecen y más empleos general en el país.<sup>120</sup> Según *México, ¿cómo vamos?*, la vocación de manufactura automotriz de Querétaro convierten a esta entidad en la segunda más competitiva del país. No es sorpresa que los temas económicos sean los más recurrentes en la agenda de actividades de Querétaro.<sup>121</sup>

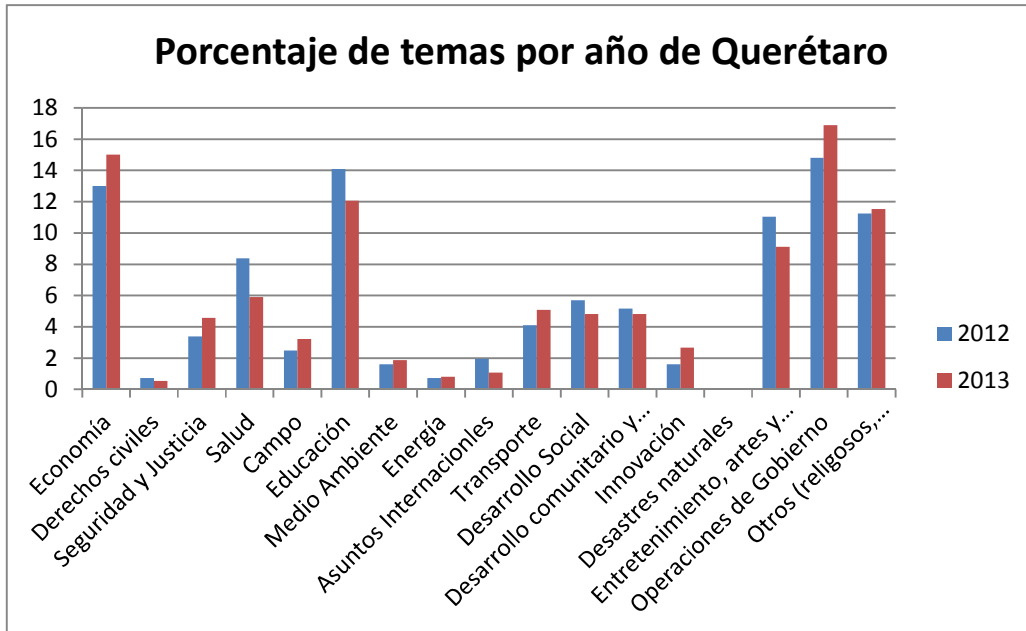
En la *Gráfica 58* se observa que los temas permanecen prácticamente iguales de 2012 a 2013. La agenda de Querétaro presenta una dominancia de los temas económicos, educativos, deportivos y temas que fueron agrupados en la categoría de otros por ser parte de homenajes, temas con las distintas congregaciones religiosas u homenajes. De igual forma, es posible ver en la *Gráfica 6Q* que la agenda de eventos de Querétaro no varía de un año al otro más de 3%. Dicha

<sup>120</sup> Véase Cantillo, P., “Cinco estados son ejemplo de crecimiento económico”, en *Excelsior*, 10 de Noviembre de 2014, tomado del sitio web: <http://www.dineroenimagen.com/2014-11-10/46134>

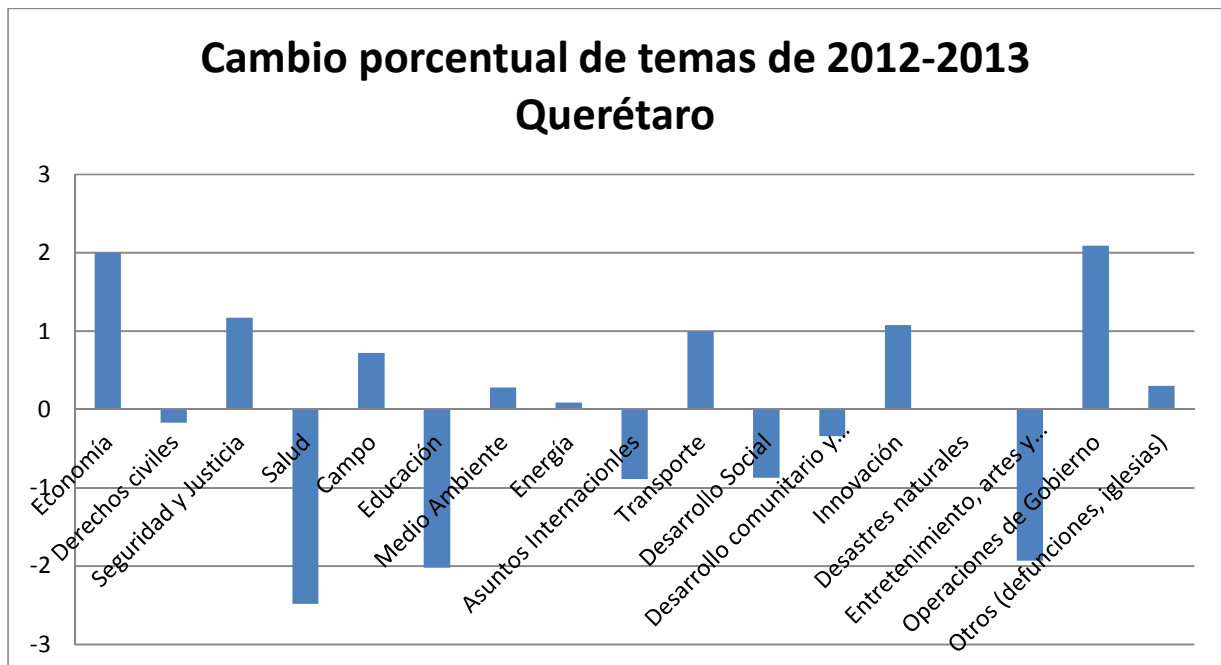
<sup>121</sup> Para ahondar sobre el tema se sugiere consultar la página web de México *¿cómo vamos?*: <http://www.mexicocomovamos.mx/documento-hay-un-mexico-que-crece-donde-esta-semaforos-economicos-estatales/>

variación tan pequeña podría evidenciar una planeación estratégica de la agenda y un mantenimiento año con año de los temas desde los cuales se diseñan eventos.

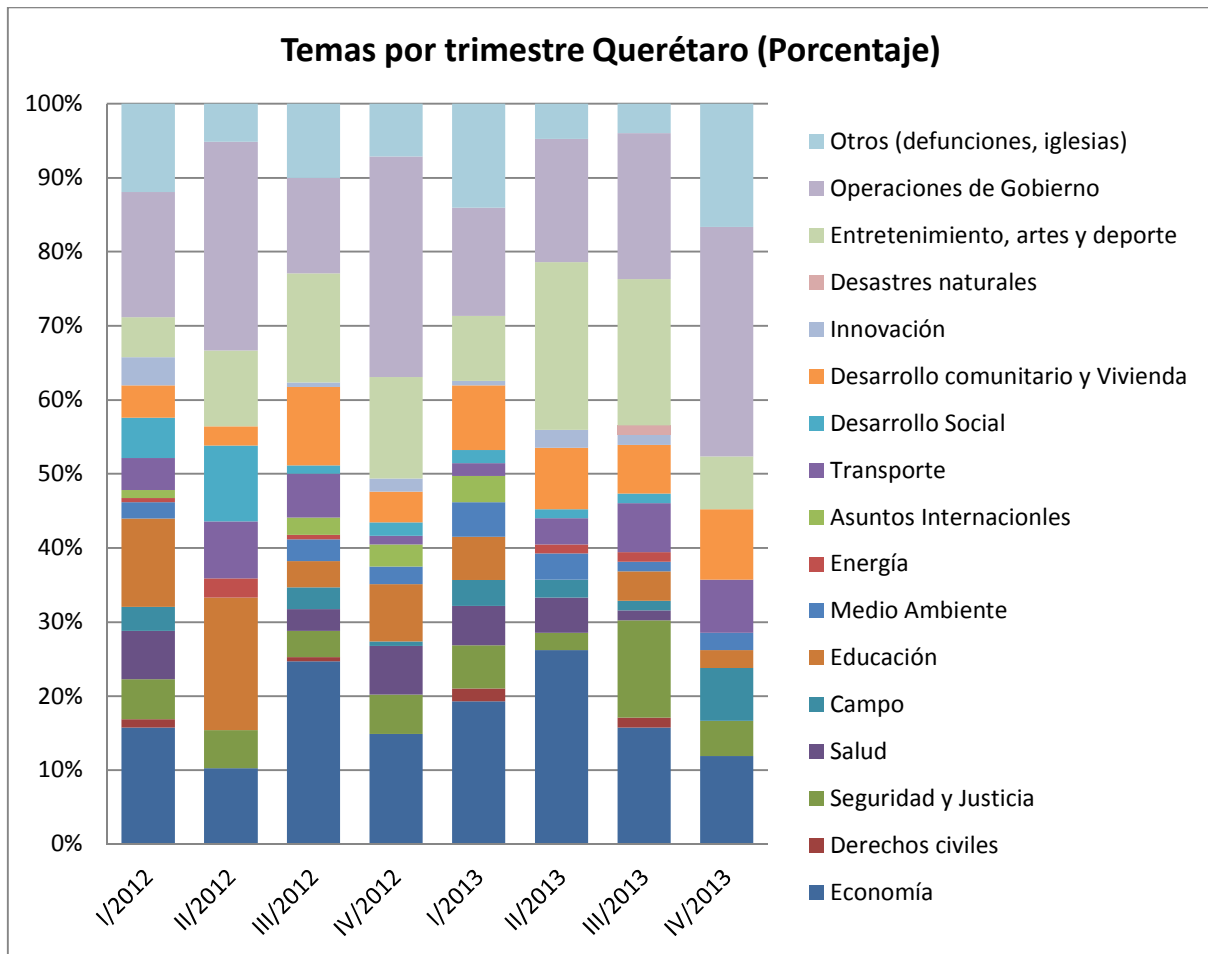
Gráfica 58



Gráfica 59



Gráfica 60



Sobre el contenido calendárico o temporal de la agenda Querétaro es el estado que más días cívicos celebra (57) y también el que más participa en eventos conmemorativos de carácter no histórico (69). Es también con 48 eventos la entidad que más eventos realiza a partir de un componente calendárico de tipo fiestas o festivales.

### Conclusión

Querétaro es, pues, un ejemplo de una agenda equilibrada que fue construida con un buen balance entre eventos simbólicos, de representación y una constante presentación de resultados. Esa base inmutable de presentación de obras y programas muestra un uso estratégico de la agenda de

eventos y permite entender el comportamiento del Ejecutivo más popular del país en el periodo estudiado

## 2) OAXACA: UNA AGENDA INTENSA, PERO ALEATORIA Y SIN EQUILIBRIO

El gobernador de Oaxaca es uno de los ejecutivos locales con baja aprobación a pesar de tener la agenda con más eventos de toda la muestra por dos años consecutivos. En este apartado se especifican las características de la agenda de Gabino Cué para tratar de sacar algunas consideraciones útiles para entender la calificación de 6.8 del gobernador de Oaxaca.

Este estudio de caso se divide en tres partes. En la primera se describe el contexto político del estado de Oaxaca. En la segunda, se versa sobre el índice de popularidad del gobernador Cué, que lo ubica en el décimo cuarto lugar de las veinte entidades estudiadas. En la tercera, se revisan las características específicas de la agenda. Finalmente se presentan algunas conclusiones del caso.

Con base en este estudio se extraen tres observaciones para el caso de Oaxaca. Primero, esta entidad federativa es la que reporta más eventos de agenda con 1,427. De estos, 122 eventos son de resultados que corresponden a 2012 y 95 a 2013. En este sentido, aunque la cantidad de eventos no es baja, la agenda de Oaxaca es desproporcionada porque sólo el 20 por ciento de las actividades son de resultados. De manera contrastante, en este estado se realizan en promedio 2 eventos de tipo institucional cada día y un evento de resultados cada 8 días. Segundo, además de tener pocos eventos de resultados, la agenda de esta entidad es inestable con respecto a la entrega de obras y programas. Por ejemplo, mientras en junio de un año el 7 por ciento de las apariciones fueron de resultados en octubre representaron el 42 por ciento de los actos públicos. Tercero, si bien pudiera existir cierta tendencia a sobrerreportar reuniones de trabajo, la cantidad de registros de resultados es más confiable y la calificación de Cué se comporta como se esperaría con respecto a la cantidad de programas y obras públicas.

En esta parte se podría concluir que el gobernador de Oaxaca está en los últimos lugares de calificación porque tiene una agenda improvisada y desequilibrada porque presenta resultados pero de manera inestable y desproporcionada. En 2012 el Distrito Federal incluyó en su agenda 107 eventos de resultados y Oaxaca 122. En el primero se alcanzó esta cifra al explotar la repetición simbólica y los momentos de los programas y las obras, en cambio en la segunda pareciera que los eventos de política pública siguen una lógica aleatoria.

## 1) Contexto Político

El periodo estudiado de Oaxaca es sumamente relevante debido al contexto político. Oaxaca es uno de los estados más diversos y con una consolidación democrática marcada por los conflictos territoriales y sectoriales. Para Audelo (2006), Oaxaca es quizás el estado con mayor número de organizaciones políticas y sociales. Un sinnúmero de temas tiene su expresión en la consolidación de organizaciones sociales en la entidad, desde intereses de reivindicación indígena hasta la defensa de intereses sectoriales como los campesinos u obreros. Sin duda el más representativo de estos movimientos populares es el magisterio de la entidad, uno de los más activos políticamente del país.

La victoria de Gabino Cué Monteagudo en 2010 como gobernador del estado marca el final de la hegemonía priista en el estado. Sería la primera vez que un militante de Movimiento Ciudadano se convertía en gobernador de un estado. Cué se adheriría a este último luego de que el PRI le negara la candidatura para las elecciones de 2002.<sup>122</sup> Este esfuerzo sería la continuación de la búsqueda por la titularidad del Ejecutivo iniciada en 2004 con unas polémicas elecciones en las que Gabino Cué, de la mano de perseguidos y excluidos priistas por el Gobernador José Murat agrupados en el partido Convergencia<sup>123</sup>, perderían ante el candidato de PRI Ulises Ruiz (Romero y Balderas 2008)<sup>124</sup>. Dicha elección se dio en el marco de una férrea oposición y de constantes acusaciones de fraude electoral.<sup>125</sup>

Es posible identificar dos grandes elementos que contribuyeron al cambio de partido en la titularidad del Ejecutivo oaxaqueño. En primer lugar, la candidatura de Cué en 2010 fue el resultado de una estrategia fraguada el Partido Acción Nacional y el Partido de la Revolución Democrática desde 2004 y que luego sería exitosa en Puebla, con el triunfo de Moreno Valle, y

---

<sup>122</sup> Véase Ruiz, V., “Gabino Cué, candidato opositor a la gubernatura de Oaxaca” en La Jornada, Jueves, 26 de febrero de 2004, recuperado de la página web: <http://www.jornada.unam.mx/2004/02/27/036n1est.php?origen=estados.php&fly=1>

<sup>123</sup> Ahora Movimiento Ciudadano.

<sup>124</sup> Romero y Balderas hacen un análisis muy específico al gobierno de José Murat y describen de manera detallada las prácticas usadas por este para mantener el control político del PRI en Oaxaca. Véase Romeo M., y Balderas R., Oaxaca: convulsión social y consolidación del PRI, El Cotidiano, volumen 23, número 148, marzo-abril 2008, pág. 73-84, recuperado del sitio web: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=32514807>

<sup>125</sup> Véase Herrera, J., “Alega Gabino Cué fraude cibernético” en El Universal, Martes, 03 de Agosto de 2004, sitio web recuperado de: <http://www.eluniversal.com.mx/estados/54288.html>

Sinaloa con el triunfo de Mario López, aunque fracasaría en Hidalgo. Esta alianza tendría como objetivo formar una oposición más competitiva ante el PRI. En 2010, Gabino Cué fue arropado por segunda vez una alianza aparentemente disímil entre el Partido Acción Nacional, el Partido de la Revolución Democrática, el Partido del Trabajo y Convergencia. Dicha coalición le daría la victoria en su segunda carrera a la gubernatura al derrotar a Eviel Pérez de la alianza PRI-PVEM.<sup>126</sup>

En segundo lugar, el gobierno de Ulises Ruiz estuvo marcado por escándalos de corrupción y por la gran movilización magisterial que se llevó a cabo en 2006. Según el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN, 2009<sup>127</sup>), el conflicto inició alrededor del 22 de mayo de 2006 con la demanda de revalorización salarial encabezada por la sección XXII del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación. El 14 de junio de ese año, añade el CISEN, fuerzas estatales pretendieron desalojar un plantón ubicado en el Centro Histórico de la capital oaxaqueña. Dicho operativo concluyó en el primero de muchos choques violentos entre fuerzas del orden público y lo que después de conocería como la Asamblea Popular de los Pueblos de Oaxaca (APPO).

## 2) Popularidad del Ejecutivo

Oaxaca ocupa el lugar 14 de calificación de su gestión de los 20 gobernadores evaluados. Obtuvo una calificación promedio, según el GCE de 6.875 puntos, decreciendo de 7 a 6.75 de 2012 a 2013. Se esperaría que un gobernador con una baja calificación en su gestión tuviera pocos eventos de agenda que constituyan entrega de resultados.

Aun cuando la entrega y supervisión de obras y programas en Oaxaca es de 278, lo que ubica a la entidad en la número 11 en cuanto a las entidades que más entregan obras, la popularidad de Gabino Cué no es de las más altas. Deudas históricas como la alta marginación de muchas comunidades de la entidad y la continuación de conflicto magisterial, aún ante la Reforma Educativa impulsada como insignia del Gobierno Federal, probablemente son las causantes de evaluaciones negativas.

---

<sup>126</sup> Para ahondar en el tema se sugiere consultar la página web del IEEPCO: <http://www.ieepco.org.mx/index.php/elecciones-2010.html>

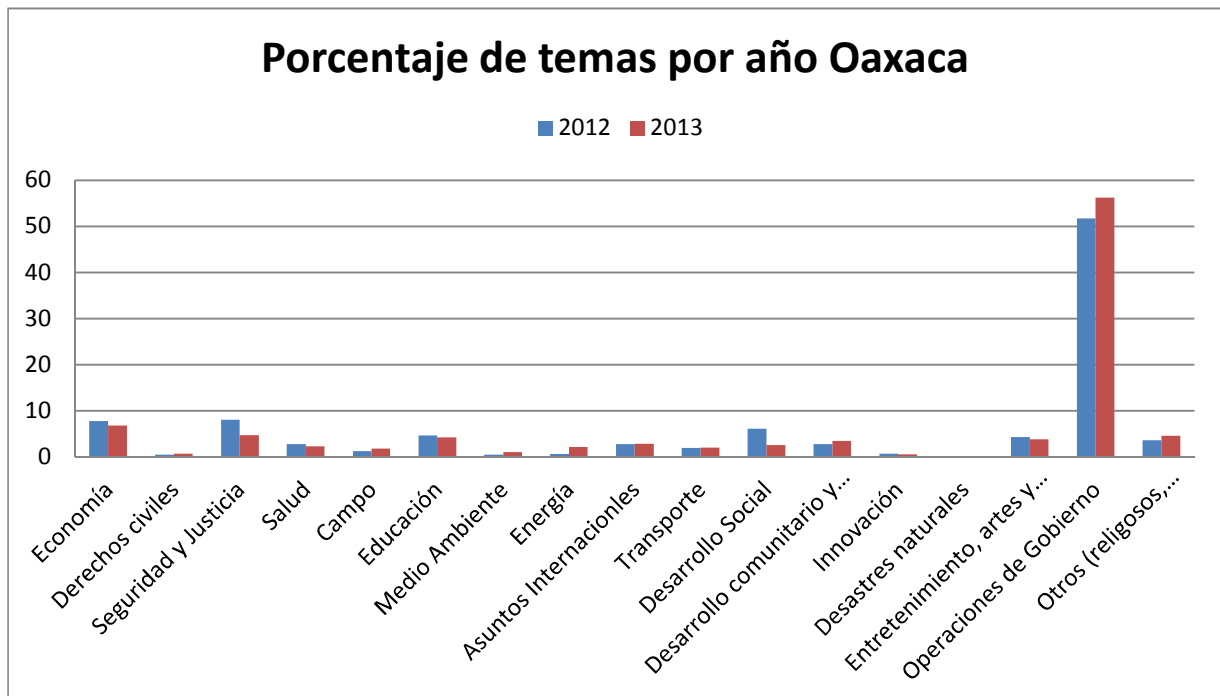
<sup>127</sup> Para ahondar en el tema se sugiere consultar la página web del CISEN: [http://www.cisen.gob.mx/actas/09\\_problematika\\_ps\\_oaxaca.pdf](http://www.cisen.gob.mx/actas/09_problematika_ps_oaxaca.pdf)

Aunado a lo anterior, es posible observar, como se mostrará más adelante, que la mayor cantidad de eventos del Ejecutivo oaxaqueño son reuniones que se dedican a temas de operaciones de gobierno. En su mayoría reuniones con sus propios funcionarios. Es posible inferir, entonces, que la agenda de Gabino Cué se centra en las obligaciones institucionales operativas del actuar gubernamental.

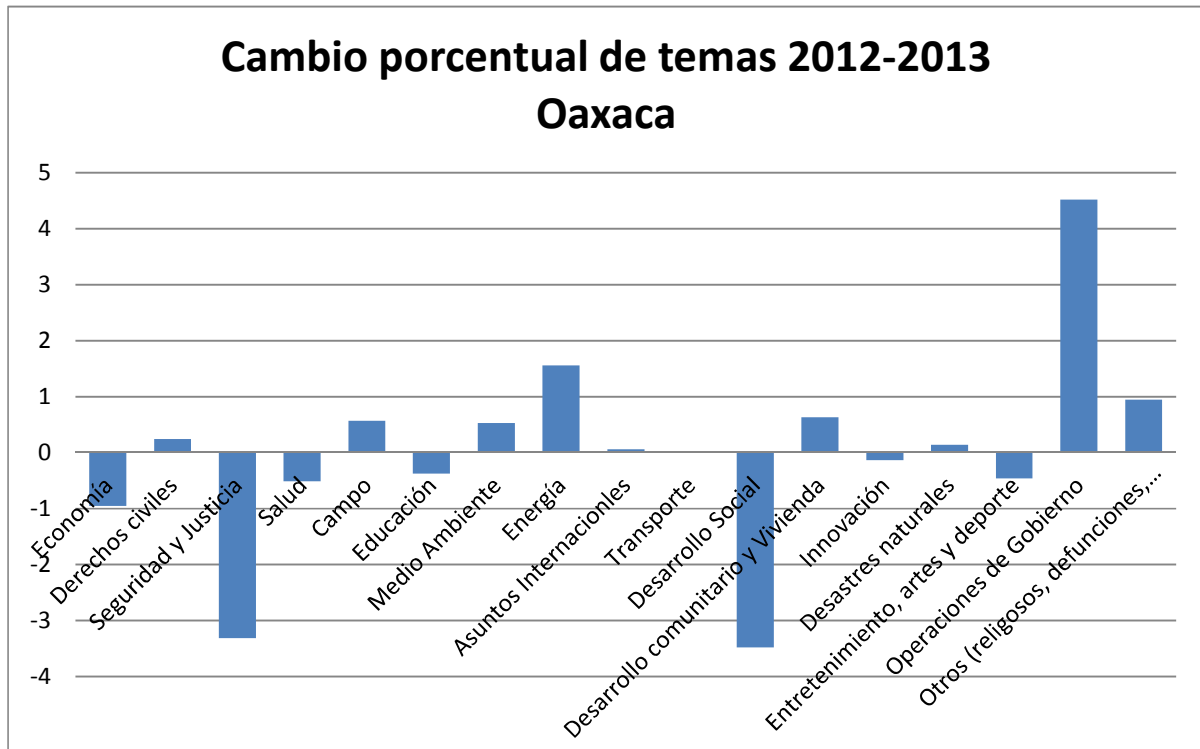
### 3) Temas

El porcentaje de sus temas por año no varía de manera importante de 2012 a 2013, con excepción de las operaciones de gobierno. En la *Gráfica 23* es posible observar que los temas de operaciones de gobierno dominaron la agenda Gabino Cué. Este resultado, a contraluz de lo expuesto en la *Gráfica 25* permite inferir que la mayor parte de las operaciones de gobierno se llevan a cabo en reuniones. Es posible ver, sin embargo, que los dos temas más tratados por la agenda de Gabino Cué son los dedicados a Seguridad y a Desarrollo Social.

Gráfica 61



Gráfica 62



#### 4) Repertorio de actividades

Al ver el total de actividades por tipo realizadas por Cué es necesario evaluar el carácter de las reuniones. La Gráfica N da cuenta de los temas tratados en dichas reuniones. Es posible observar que las reuniones llevadas a cabo durante 2012 y 2013 eran netamente de temas generales de gobierno.

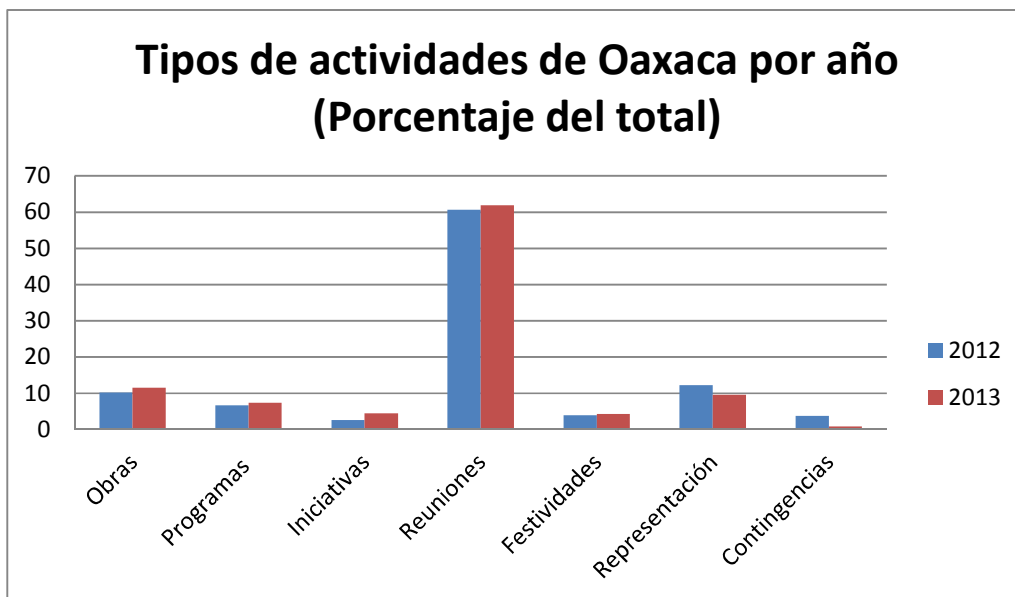
Sin embargo, conviene agregar dos especificaciones ante este hecho. En primer lugar, si bien quedan sobrepasadas por las operaciones de gobierno, las reuniones con respecto a temas de desarrollo social son numerosas (170) y representan poco más del 17% de las reuniones totales. En segundo, la operacionalización de los temas denominados “Operaciones de Gobierno” pudiera haber conllevado a la invisibilización del tema indígena o de regulación ambiental debido a que éste último se incluye en dichas operaciones.

Con el fin de estudiar la composición de las operaciones generales de gobierno de las reuniones se dividió la variable en función de sus temas originales en el *Policy Agendas Project*.

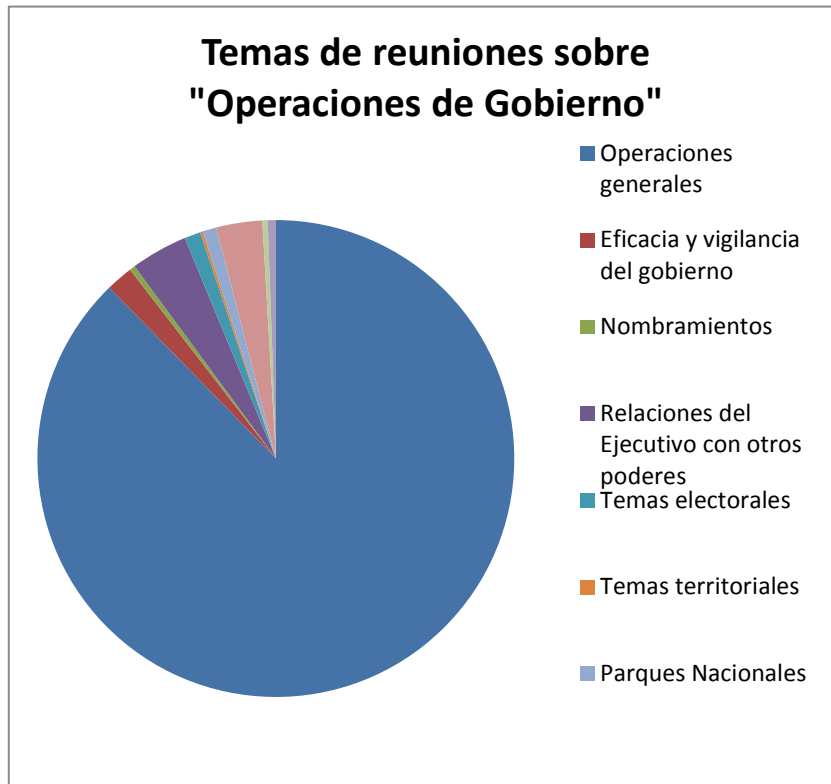
En la Gráfica 20 permite observar que incluso en los criterios primarios del análisis de los temas de las reuniones, los asuntos generales de gobierno predominan en la agenda oaxaqueña. Más del 60% del total de los eventos son reuniones. De dichas reuniones, una tercera parte son “operaciones de gobierno”. Dada la diversidad indígena en Oaxaca puede que estos se encuentren subrepresentados al ser considerados los temas indígenas como temas básicos de operabilidad de gobierno. Sin embargo, los temas sobre asuntos indígenas sólo representan cerca del 2% del tema específico de las reuniones.

La mayoría de las reuniones de este tipo son descritas como “reuniones con funcionarios públicos” sin especificar qué funcionarios ni de qué tipo.

Gráfica 63



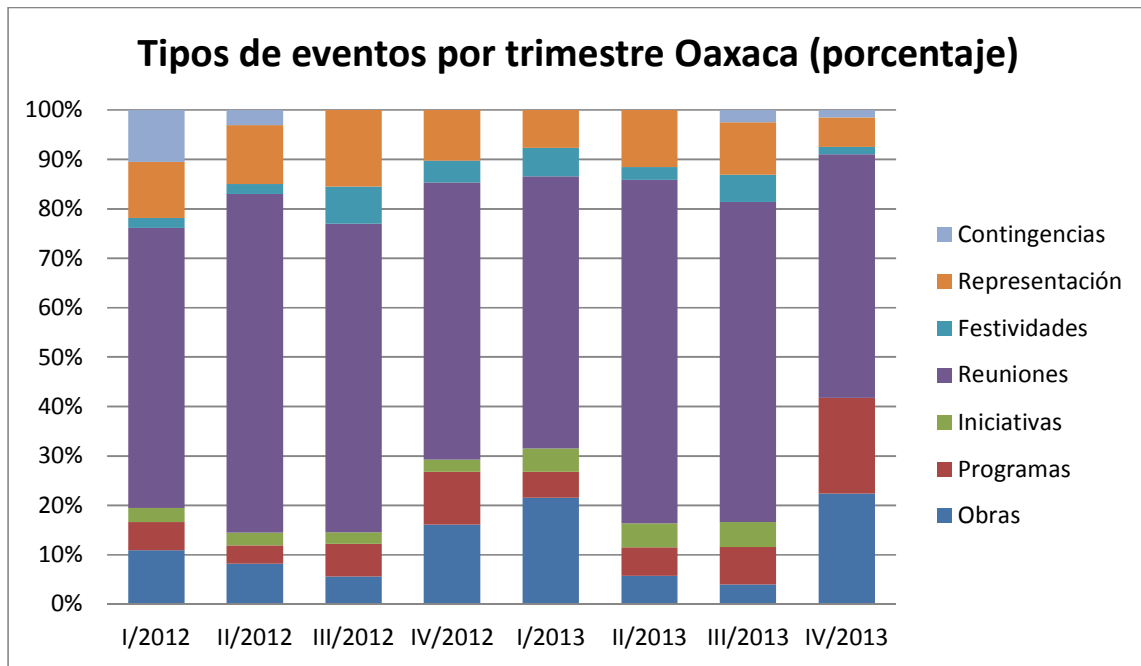
Gráfica 64



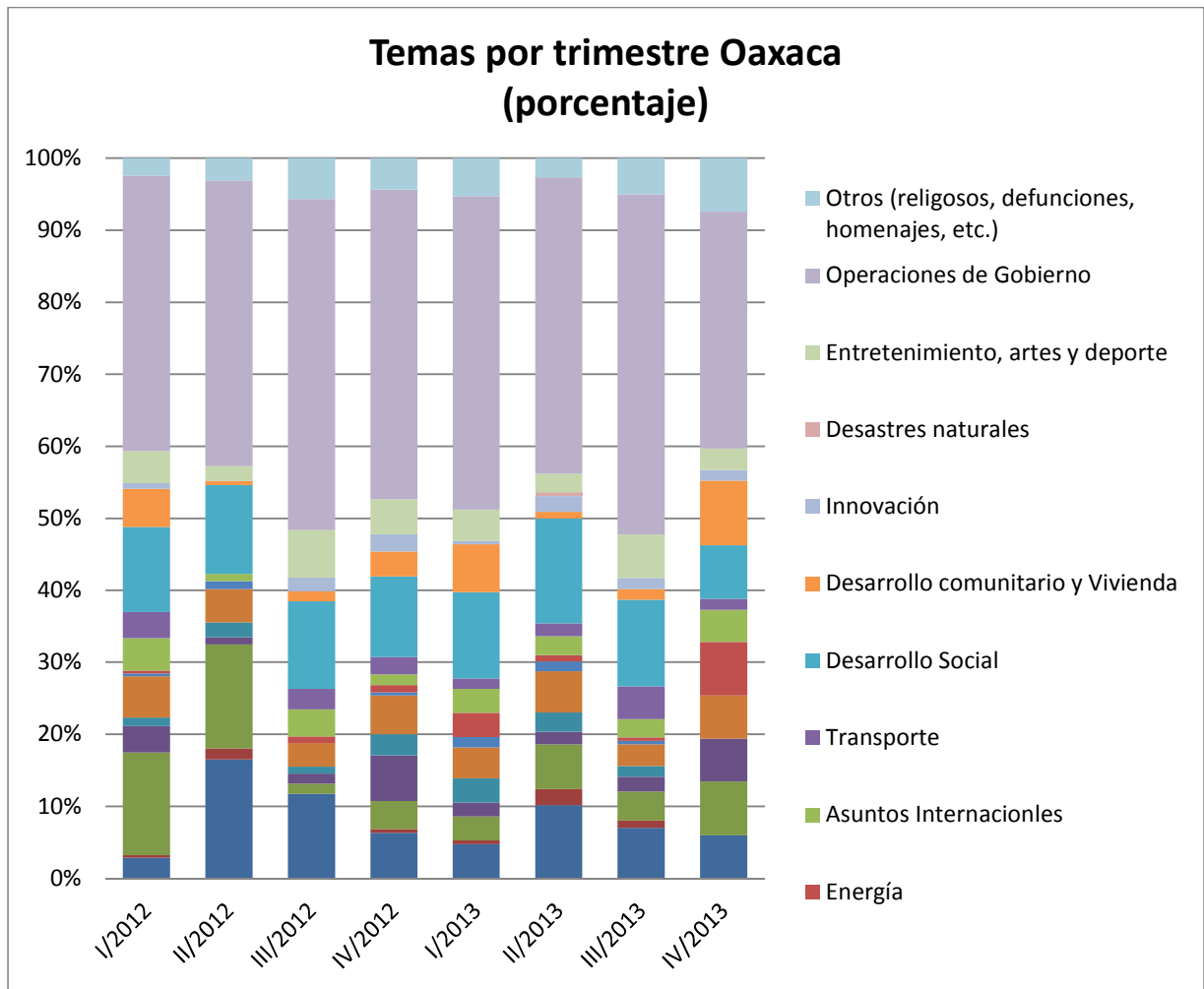
### 5) Tiempo

La Gráfica 23 permite observar que las operaciones de gobierno a lo largo del año continuaron con su carácter de reuniones. De tal forma, es posible argumentar que la mayor parte de las actividades fueron de carácter legal institucional, aún pese a la cantidad de eventos de entrega de obras y programas.

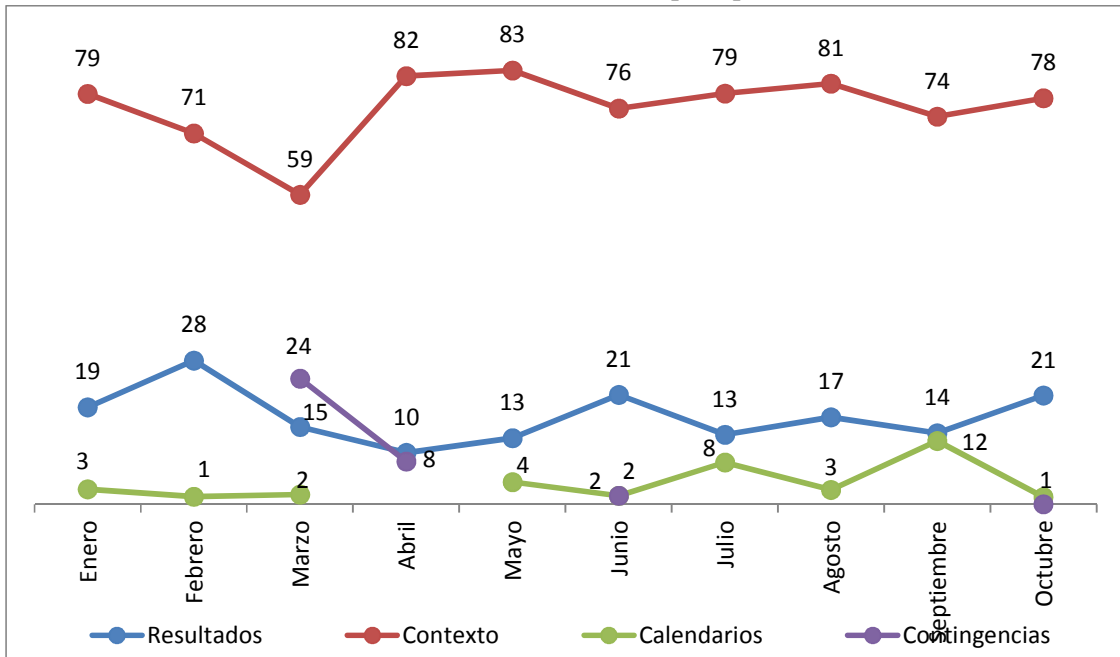
GRÁFICA 65



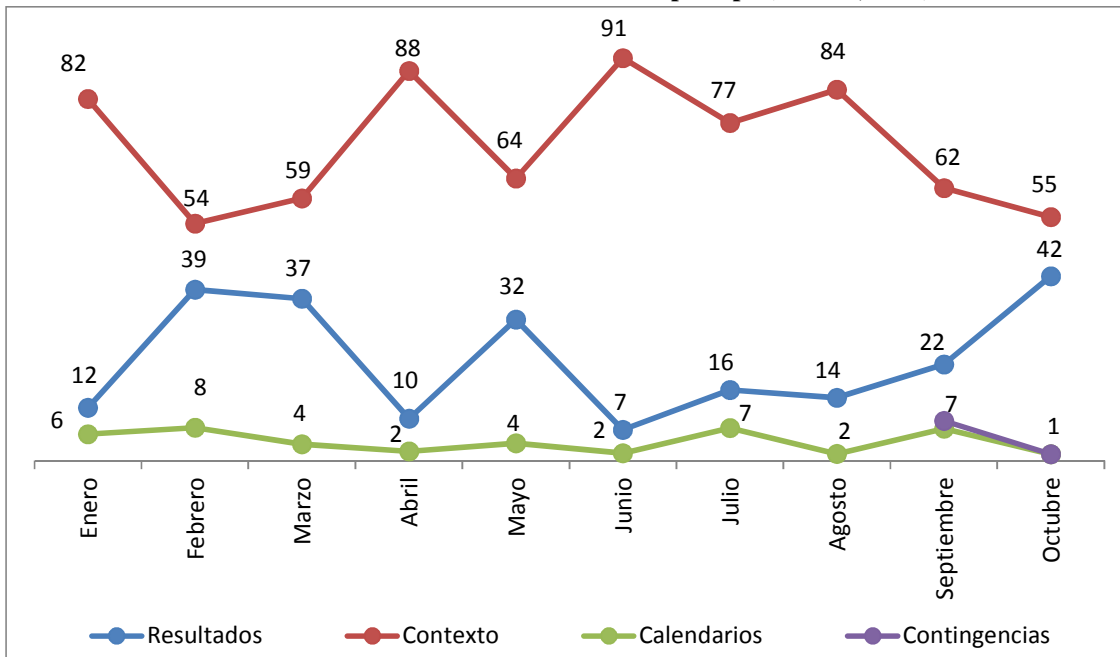
GRÁFICA 66



**Tabla 32. Distribución de eventos por tipo (Oaxaca, 2012)**



**Tabla 33. Distribución de eventos por tipo (Oaxaca, 2013)**



## Conclusión

A partir de este estudio de caso se podría afirmar que Oaxaca está en los últimos lugares de calificación porque tiene una agenda que presenta resultados, pero de manera inestable y desproporcionada. Asimismo, es posible inferir que, si bien existen resultados de política pública, la inestabilidad y el desequilibrio en el contenido de la agenda se explica porque ésta no se construye de manera estratégica para explotar la repetición simbólica y los momentos de los programas y las obras.

## CONCLUSIÓN GENERAL

Este trabajo tuvo tres grandes objetivos. El primero fue proponer una nueva definición del concepto *agenda* no sólo para acercarse más al uso común que se le da en castellano, sino también para ofrecer una herramienta analítica más útil para entender el comportamiento de los actores con poder político. El segundo fue construir una propuesta teórica para identificar las variables que determinan las opciones disponibles para la construcción de la agenda. Y el tercero consistió en comprender cómo la agenda de actividades se relaciona con los niveles de aprobación gubernamental.

En este sentido, las preguntas planteadas como ejes de la discusión propuesta versaron sobre la agenda de actividades de los Ejecutivos locales y sobre la metodología viable para su estudio. Así, la primera pregunta de investigación fue: ¿cuáles son las variables que limitan la organización y planificación de la agenda de actividades? Y la segunda fue: ¿cómo se relaciona la agenda de actividades de los gobernadores con sus niveles de aprobación gubernamental?

Con base en estas interrogantes, se presentaron un marco teórico y una metodología para entender la forma en la que los gobernadores seleccionan sus eventos y deciden racionalmente la distribución de estos en su programa de actividades. En consecuencia, se definió el concepto de agenda como la organización racional del ejercicio público del poder político. Dicho concepto fue operacionalizado en una novedosa base de datos que recolectó las agendas de los Ejecutivos locales mexicanos. Dicha base se construyó a partir de dos tipologías principales. La primera extrajo los tipos de eventos según sus características definitorias y la segunda identificó los temas como elementos supeditados a los tipos de eventos. Una vez presentados los resultados, se pusieron a contraluz de una selección de casos elegidos por su singularidad o por sus características específicas.

Como se ha argumentado antes, este trabajo es una propuesta inicial para desarrollar un nuevo enfoque en los estudios sobre agenda y sobre el comportamiento de los gobernadores mexicanos. De tal suerte, los alcances del presente estudio permiten ofrecer tres conclusiones concretas respecto al problema planteado. En primer lugar, una conclusión conceptual. En segundo, una conclusión metodológica con base en el análisis de datos y en la radiografía sobre el comportamiento público diario durante dos años de los gobernadores mexicanos. Finalmente, se

presentan una serie de conclusiones prácticas que podrían ser útiles para los tomadores de decisión sobre las agendas, así como las expectativas a futuro de este estudio.

### 1. Conclusión conceptual

Se ha presentado un alegato conceptual que permite enmarcar desde una nueva perspectiva teórica el comportamiento diario de los Ejecutivos locales mexicanos. Es posible argumentar que para estudiar las actividades de los gobernadores mexicanos es necesario llenar un vacío en la literatura sobre estudios de agenda. El primero, se refiere a que el término agenda utilizado en ciencia política es de origen anglosajón y como tal no tiene resonancia, ni familiaridad con la ciencia política hispana. La principal implicación de este vacío consiste en que cuando se habla de agenda se hace referencia a la preeminencia de temas y no a la ordenación de actividades en un tiempo determinado. Esto provoca que en los estudios sobre ciencia política se estudien las actividades de los Ejecutivos a partir de los temas de política pública que las describen. En este sentido, se concluye sobre la pertinencia de estudiar las actividades de agenda a partir de nuevas etiquetas que permitan desagregar y medir sus características definitorias.

Se define agenda como la organización racional del ejercicio público del poder político en un tiempo determinado. Esta propuesta conceptual tiene dos consecuencias metodológicas importantes. Primero, la agenda es un registro del comportamiento que se puede estudiar con base en una unidad de análisis que no sólo contiene los elementos conceptuales antes descritos, sino que además es medible y aprehensible con distintos métodos de evaluación científica. Así, se concluyó que una operacionalización pertinente de la agenda eran los eventos o apariciones públicas. Y segundo, se concluye que la agenda se puede estudiar como el proceso de organizar los actos públicos a través de ejercicios de selección y renuncia realizados a partir de límites variables. Esto supone, que es posible reducir la incertidumbre durante la definición de la agenda de los gobernadores si se logra identificar dichas variables.

### 2. Conclusión metodológica

La definición de agenda propuesta requirió de la creación de una metodología que permitiera medir y observar las variables con las que los Ejecutivos construyen su agenda. Además, requirió de la contextualización de los actores que llevan a cabo dicha agenda de eventos en un marco

institucional, histórico y geográfico que les diera sentido y que permitiera la observación de sus efectos de manera más asequible.

El contexto elegido para estos fines fue México en los años 2012 y 2013. Es decir, se eligió un escenario contemporáneo y del que se pudieran ver los efectos aún en la fecha de publicación de este estudio. En ese mismo sentido, la elección de 20 casos de Ejecutivos locales mexicanos en dos años permitió que la muestra de los eventos de dichos actores fuera variada con respecto al número de días en el cargo, extracción política, presencia de elecciones intermedias y en cuanto a la naturaleza de su relación con el Ejecutivo Federal debido al inicio del sexenio del Presidente Enrique Peña Nieto.

De tal forma se contextualizó la definición de agenda en el escenario de la historia política mexicana reciente y se estudió el repertorio de opciones disponibles para organizar eventos de agenda. Este repertorio se clasificó en cuatro grupos: (1) el contexto institucional, (2) las contingencias, (3) los resultados de política pública, y (4) los momentos calendáricos; y con base en ellos se presentaron algunas hipótesis relacionadas con los niveles de aprobación gubernamental. Esta clasificación permitió responder a la pregunta sobre cómo la agenda de actividades se relaciona con los niveles de aprobación de los gobernadores. Así, se fue más allá de la suposición de que la cantidad de apariciones públicas está relacionada con los niveles de aprobación, para encontrar qué tipo de apariciones podrían explicar una mejor evaluación.

Con el fin de estudiar el comportamiento de los eventos de los gobernadores a partir de esta clasificación, se construyó una novedosa base de datos conformada por más de 18 mil eventos de 20 entidades federativas cuyas agendas fueron entregadas por medio de sus órganos de transparencia y cumplían con los requerimientos mínimos para poder tratar dicha información. Dichos datos fueron tratados de dos maneras. En primer lugar, se propuso una tipología de eventos basada en sus características esenciales. En segundo, se retoma el *Policy Agendas Project* para hacer una tipología de temas como elementos de los eventos.

Los eventos del primer tipo fueron denominados “contextuales”. Dichos eventos son resultado de las prácticas institucionales de los actores, en este caso los Ejecutivos locales, enmarcadas formalmente en un marco jurídico delimitado por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Dichos eventos institucionales incluyen eventos en los que el titular

del Poder Ejecutivo participa como representante de una institución y constriñe su comportamiento con base en dicho papel. Los informes de gobierno que rinden los gobernadores año con año representan uno de los ejemplos más puros de este tipo.

Con base en el primer tipo de eventos, se desprendieron tres hipótesis: los ejecutivos (1) incluyen eventos en su agenda como parte de sus obligaciones jurisdiccionales y administrativas; (2) participan en actos de representación, sobre todo en acontecimientos institucionalmente relevantes, y (3) que ante un entorno político más plural y competitivo atienden las invitaciones o las propician con la finalidad de participar en algunos eventos para mantener o cultivar buenas relaciones y lealtades institucionales con actores cada vez más variados y estratégicos.

Con respecto a la primera hipótesis, fue posible observar que los ejecutivos utilizan la mayor parte de su tiempo en actividades propias de sus obligaciones institucionales, alrededor de 50% como promedio. Se observó que estas generalmente son actividades que el ejecutivo no puede evitar y que constituyen un criterio mínimo ante la investidura de su cargo. Al respecto de la segunda, fue posible observar que los gobernadores no necesariamente buscan eventos institucionalmente relevantes, sino que tienden a nutrir su agenda de eventos ordinarios enmarcados en sus competencias formales.

Sin embargo, se observó al respecto de la tercera hipótesis que los gobernadores con mejor aprobación utilizan de manera estratégica las invitaciones a eventos para subir su aprobación y no sólo se dedican a cultivar o mantener buenas relaciones o lealtades institucionales. Si bien la mayor parte de estos eventos se utilizan para guardar relaciones institucionales al interior de la administración local, así como con la administración nacional, éstos adquieren un cariz diferente en contextos de competencia democrática en los que puede haber discrepancia entre las políticas estatales y las federales. Como se verá en los casos, los gobernadores pueden hacer uso de los eventos institucionales para marcar la pauta al respecto de ciertos temas o lanzar un mensaje simbólico a sus aliados o detractores.

El segundo tipo de eventos son aquellos en los que se ve con mayor claridad el ejercicio del poder político. Se trata de aquellos eventos destinados a presentar resultados de gobierno. Estos eventos constituyen la columna vertebral del ejercicio público del poder político, ya que presentan al público muestras fehacientes del trabajo diario del Ejecutivo local. Este tipo de eventos, en

consecuencia, constituyen el insumo más maleable de la agenda y del que se sostiene la popularidad de un ejecutivo local. Así, se desprendieron las hipótesis de que (1) los Ejecutivos locales tendrían un repertorio de resultados de política pública como un elemento predominante de su agenda de actividades porque aprovechan cualquier manifestación de una obra o programa público para aparecer públicamente, (2) y que los gobernadores mejor evaluados o con mejores niveles de aprobación tendieran a tener más eventos de este tipo en sus agendas.

Con respecto a la primera hipótesis, 40% de la agenda de los gobernadores se dedica a presentar resultados en la misma medida en la que participan en actividades institucional. Los únicos momentos en los que los eventos contextuales superan considerablemente a los de resultados son en periodos electorales donde, por disposición legal, la entrega de programas y obras queda restringida. Asimismo, es posible argumentar que la cantidad de eventos de resultados está relacionada con los niveles de aprobación gubernamental. Sin embargo, se encuentra que los eventos de programas, más que los de obras de infraestructura, tienen una relación más fuerte con los niveles de aprobación. Los eventos de obras que se relacionan con una mejor evaluación son las primeras piedras probablemente porque cuando se incluyen en la agenda los inicios de obra se trata de construcciones de gran impacto.

Los eventos del tercer tipo se desenvuelven en una lógica calendárica-temporal: el momento en que estos se lleven a cabo importa y constituye su característica definitoria. Los eventos calendáricos se encuentran distribuidos a lo largo del periodo de gobierno de los ejecutivos. Estos pueden materializarse en días festivos, días del calendario cívico o en otros eventos de carácter simbólico. Estas formas sin embargo, no son exclusivas. Asimismo, se propone que los gobernadores pasan por circunstancias temporales que acotan o facilitan su producción de eventos de agenda como: ciclos presupuestales, periodos electorales o etapas del mandato.

Al respecto, se desprende la hipótesis de que los gobernadores realizan el proceso de selección y producción de las acciones públicas de la agenda con base en consideraciones temporales. De esa forma, se encontró evidencia de que los ciclos electorales afectan la cantidad y proporción de eventos así como los temas tratados en los mismos. Se encontró evidencia también que los primeros años de mandato los gobernadores están más activos y que la mitad de las semanas son los escenarios preferidos por los gobernadores para aparecer públicamente.

Los eventos del cuarto tipo son los contingentes. Mientras que los eventos contextuales están dados de antemano y tienen un nivel máximo de predictibilidad, las contingencias suponen una muestra de que los actores con poder político están imposibilitados para actuar en condiciones de información perfecta. Una contingencia es, a grandes rasgos, un evento que no puede ser predicho y que cuya presencia perturba el equilibrio político previo a su existencia. Un evento de este tipo tiene su ejemplo más perfecto en la atención que un gobernador le da a algún desastre natural. Sin embargo, el fallecimiento de un personaje importante o un acto de magnitudes extraordinarias puede desencadenar eventos de este tipo.

Si bien se esperaría encontrar que una mayor cantidad de eventos de respuesta a este tipo de eventualidades se relacione negativamente con los niveles de aprobación gubernamental, esto es difícilmente verificable porque este tipo de eventos son infrecuentes, inusuales e inesperados. No se encontró evidencia suficiente para sostener esta hipótesis. Sin embargo, la utilidad de su inclusión en el análisis radica en que en una variable que incide en la configuración de la agenda.

Estos cuatro eventos fueron reconocidos y evaluados en términos generales y con base en inferencias de estadística descriptiva. Sin embargo, es necesario aplicar a estudios de caso los resultados obtenidos con el fin de esclarecer de manera más específica la evidencia hallada y entender las particularidades no explicadas por nuestro modelo.

Conclusiones de los estudios de caso:

Se tomaron tres casos de estudio con el fin de aplicar los hallazgos del resto de este trabajo en ejemplos concretos. Se eligió la entidad con el gobernador mejor evaluado de todo el país, Querétaro; la entidad más poblada y con más recursos, el Distrito Federal; y una de las entidades con mayores niveles de marginación y una transición reciente, Oaxaca.

Distrito Federal

Marcelo Ebrard Casaubón marcó una pauta en su mandato. Gracias a las anomalías que presenta el Distrito Federal en su configuración administrativa al carecer de municipios, el Jefe de Gobierno se convierte en una figura preponderante para su entidad. No sólo es el titular del Poder Ejecutivo del Distrito Federal, sino que es el alcalde de la mayor parte de la Ciudad de México, una de las más grandes del planeta. Aunado a la tradición de la capital de ser el bastión de la izquierda

partidista, Ebrard pudo hacer uso de su agenda institucional para un doble propósito estratégico. En primer lugar, excluir al Presidente de su actuación política la mayor parte de su mandato. En segundo, proyectar su imagen más allá de las fronteras locales y nacionales con miras a participar en los comicios electorales de 2012 como candidato a la presidencia de la república. Así, se observa en la agenda de Ebrard una alta presencia de elementos simbólicos asociados a la presentación de resultados, así como una tendencia a explotar de manera constante en la agenda todas las manifestaciones posibles de los resultados de gobierno. Un ejemplo muy claro fue el uso mediático que se le dio a la Línea 12 y los numerosos eventos de supervisión que se llevaron a cabo en este tenor durante 2012.

Se observó también un cambio drástico con respecto a su sucesor, Miguel Ángel Mancera. Éste último no sólo cambió el eje temático de la agenda a la seguridad, sino el tipo de eventos. Mancera convirtió la agenda simbólica de Ebrard en una agenda estrictamente institucional. Al respecto se concluye que la popularidad del Jefe de Gobierno bajó con Mancera porque el contenido de políticas públicas en la agenda del Distrito Federal pasó de la reiteración simbólica a la deflación, y porque las apariciones de carácter institucional pasaron de la proyección estratégica con actores sociales representativos a la representación institucional con actores formales.

Asimismo se concluye que las condiciones de ciudad del Distrito Federal y su arquitectura institucional se reflejan en el diseño de sus eventos de agenda. Al respecto no existen apariciones públicas de carácter territorial y el evento y la noticia se orientan siempre a un público estatal o nacional. Este caso evidencia también cómo se pueden explotar los diferentes momentos de una misma acción de gobierno para hacer repetitiva la exposición pública y mantener los niveles de aprobación. En resumen, la agenda del Distrito Federal es un ejemplo de que una buena organización racional del ejercicio público del poder político, independientemente de los productos de gobierno, puede ayudar a crear de prestigio y la proyección de buenos resultados

## Querétaro

Este estado presenta la agenda más equilibrada de toda la muestra. En su conjunto se encuentran equilibrados los cuatro tipos de eventos y hay una diversidad de temas. El tema económico, del que Querétaro se beneficia enormemente, es el predominante en sus eventos políticos. Además este caso permite sugerir que lo importante no es tener una agenda con muchos eventos, sino tener

eventos de resultados, es decir, con sustancia. Querétaro es la entidad con más sustancia en sus eventos de resultados porque prácticamente no supervisa, no firma convenios, ni pone primeras piedras, se concentra primordialmente en entregar resultados concretos y eso la coloca como el estado con el Ejecutivo mejor evaluado del país.

Además de la sustancia o impacto concreto de sus actividades públicas, la agenda de esta entidad es la más equilibrada. Mientras algunos estados tienen principalmente resultados de obras públicas (San Luis Potosí) o de entrega de apoyos (Guerrero), Querétaro mantiene un equilibrio entre estas dos dimensiones. Además, el equilibrio también se refleja en la realización de eventos calendáricos e institucionales, y en los temas. Es la única entidad con un gobernador que aparece de manera equitativa en eventos cívicos, en fiestas populares, en eventos anuales exógenos, en fiestas sacras, y en eventos conmemorativos institucionales. Destaca también que existe igualdad en la cantidad de actividades institucionales programadas. Es decir, el gobernador cultiva alianzas institucionales con todos los actores organizados de la entidad. Y por último, la cantidad de apariciones también se distribuye de manera casi proporcional entre contexto y resultados.

La agenda de Querétaro es la más estratégica porque es el estado con más eventos de resultados etiquetados con el tema economía. También, porque los dos años ha estado entre las dos entidades con más reuniones con medios de comunicación. Es la segunda entidad que más eventos calendáricos agenda del tipo fiestas populares, es decir, se hace presente en las dinámicas sociales mientras se aleja de los actos protocolarios. Además, todas las características anteriores prácticamente no varían de un año a otro.

En resumen, se concluye que la calificación del gobernador de Querétaro es la más alta y se ha mantenido estable porque ha materializado por dos años su ejercicio de gobierno a partir de una agenda de actividades ideal: con sustancia, equilibrada, estratégica y constante.

## Oaxaca

Este estado presenta una marcada predominancia de los eventos puramente formales. Esta entidad federativa es la que reporta más eventos de agenda con 1,427. De estos, 122 eventos son de resultados que corresponden a 2012 y 95 a 2013. En este sentido, aunque la cantidad de eventos no es baja, la agenda de Oaxaca es desproporcionada porque sólo el 20 por ciento de las actividades

son de resultados. De manera contrastante, en este estado se realizan en promedio 2 eventos de tipo institucional cada día y un evento de resultados cada 8 días. Segundo, además de tener pocos eventos de resultados, la agenda de esta entidad es inestable con respecto a la entrega de obras y programas. Por ejemplo, mientras en junio de un año el 7 por ciento de las apariciones fueron de resultados en octubre representaron el 42 por ciento de los actos públicos. Tercero, si bien pudiera existir cierta tendencia a sobrerreportar reuniones de trabajo, la cantidad de registros de resultados es más confiable y la calificación de Cué se comporta como se esperaría con respecto a la cantidad de programas y obras públicas.

Sobre este caso se concluye que el gobernador de Oaxaca está en los últimos lugares de calificación porque tiene una agenda improvisada y desequilibrada porque presenta resultados pero de manera inestable y desproporcionada. En 2012 el Distrito Federal incluyó en su agenda 107 eventos de resultados y Oaxaca 122. En el primero se alcanzó esta cifra al explotar la repetición simbólica y los momentos de los programas y las obras, en cambio en la segunda pareciera que los eventos de política pública siguen una lógica aleatoria. En este sentido, Oaxaca reitera la importancia de ordenar de manera estratégica la entrega de resultados para subir la aprobación.

### 3. Expectativas de este estudio

Este estudio comenzó con la inquietud de aportar a la ciencia política y al estudio de la administración pública en castellano elementos para el análisis de la agenda. El principal objetivo de esta investigación fue el de ofrecer evidencia de que una nueva forma de entender el concepto de agenda es útil para ofrecer no sólo estudios más robustos que ofrezcan respuestas ante las preguntas sin resolver sobre el comportamiento de los Ejecutivos locales, sino también para, en una etapa posterior de investigación, ofrecer un mejor marco normativo útil para aquellos involucrados en tomar decisiones a nivel local.

Es decir, este trabajo ofrece una orientación inicial sobre las variables que los gobernadores deberían tener en cuenta para definir una agenda estratégica que les permita subir sus niveles de aprobación. En este sentido, se espera en investigaciones futuras ofrecer un modelo ideal de agenda que prescriba, con métodos más sofisticados, los elementos imprescindibles para maximizar



## BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar, L. F. (2010). *Gobernanza: El nuevo proceso de gobernar*. Ciudad de México: Fundación Friedrich Naumann para a Libertad.
- Barber, J. (1992). *The Presidential Character: Predicting Performance in the White House*. Englewood Cliffs: Prentice Hall.
- Baumgartner, Frank R., And Jones, B. D. (1993). *Agendas and Instability in American Politics*. Chicago: The University of Chicago Press
- Baumgartner, Frank R., And Jones, B. D. (2002). *Policy Dynamics* (p. 353). Chicago: The University of Chicago Press.
- Baumgartner, Frank R., And Jones, B. D. (2004). Representation and Agenda Setting. *The Policy Studies Journal*, 32(1), 1–24.
- Baumgartner, Frank R., And Jones, B. D. (2009). Punctuated Equilibrium in Comparative Perspective. *American Journal of Political Science*, 53(3), 603–620.
- Beer, C. C. (2012a). Invigorating Federalism: The Emergence of Governors and State Legislatures as Powerbrokers and Policy Innovators, (March), 1–18. <http://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780195377385.013.0006>
- Beer, C. C. (2012b). Invigorating Federalism: The Emergence of Governors and State Legislatures as Powerbrokers and Policy Innovators. In *The Oxford Handbook of Mexican Politics* (pp. 1–18). Oxford: Oxford University Press. <http://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780195377385.013.0006>
- Befani, B. (2013). Between complexity and generalization: addressing evaluation challenges with QCA. *Evaluation*, 19(3), 269–283.
- Bell, C. M. (1997). *Ritual: Perspectives and Dimensions*. New York Oxford University Press Boyer P (p. 351). <http://doi.org/10.2307/1387617>
- Bennet, L. W. (2010). Constructing publics and their opinions. *Political Communication*, 10, 101–120.
- Birkland, T. A. (1998). Focusing Events, Mobilization, and Agenda Setting. *Journal of Public Policy*. <http://doi.org/10.1017/S0143814X98000038>
- Brace, P., & Hinckley, B. (1991). The Structure of Presidential Approval: Constraints within and across Presidencies. *The American Journal of Politics*, 53(4), 993–1017.

- Brandenburg, F. R. (1964). *The Making of Modern Mexico*. New Jersey: Prentice Hall.
- Cabrero, E. et al. (2008). El nuevo federalismo mexicano: diagnóstico y perspectiva. In *Federalismo y Descentralización* (pp. 213–256). México, D.F.: Secretariado Técnico al Servicio de los Gobiernos Estatales, A. C. Retrieved from <http://www.conago.org.mx/Varios/Documentos/FederalismoDescentralizacion.pdf>
- Carbonell, M. (1998). El Estado federal en la Constitución mexicana: Una introducción a su problemática. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, XXXI(91), 81–106.
- Carpizo, J. (1978). *El Presidencialismo Mexicano*. México, D.F.: Siglo XXI Editores.
- Carr, G. (2014). The politics of memory on liberation day. In *Legacies of Occupation, Heritage, Memory and Archaeology in the Channel Islands* (pp. 193–237). Springer International Publishing.
- Carruthers, P. (1987). Conceptual Pragmatism. *Synthese*, 73(2), 205–224.
- Carsey, T. (2011). Strategic Candidates, Campaign Dynamics, and Campaign Advertising in Gubernatorial Races. *State Politics & Policy Quarterly*, 11, 269–298.
- Cejudo, G. M. (2007). *Los gobiernos estatales en los Estados Unidos Mexicanos*. México, D.F.: Nostra Ediciones S.A. de C.V.
- Cobb, R. W., & Elder, C. D. (1971). The Politics of Agenda-Building: An Alternative Perspective For Modern Democratic Theory. *The Journal of Politics*, 33(4), 892–915.
- Cobb, R. W., & Elder, C. D. (1983). Participation in American Politics: The Dynamics of Agenda-Building. *Journal of European Public Policy* (Vol. 2nd, pp. 1039–1057). <http://doi.org/10.1080/13501763.2010.499247>
- Cobb, R., Ross, J.-K., & Ross, M. H. (1976). Agenda building as a comparative political process. *The American Political Science Review*, 70, 126–138. <http://doi.org/10.2307/1960328>
- Cohen, B. (1963). *The Press and Foreign Policy*. Princeton: Princeton University Press.
- Cohen, M. D., March, J. G., & Olsen, J. P. (1972). A Garbage Can Model of Organizational Choice. *Administrative Science Quarterly*, 17, 1–25. <http://doi.org/10.2307/2392088>
- Crew, R. E., Branham, D., Weiher, G. R., Bernick, E., Crew, E., & Weiher, R. (2014). in a Model of Events Political Gubernatorial Approval, 2(3), 283–297.
- Dahl, R. A. (1957). The Concept of Power. *Behavioral Science*, 2(3), 201.

- Davidson, D. (1980). *Essays on actions and events*. Oxford: Oxford University Press.
- Davidson, D. (2004). *Problems of rationality*. Oxford, UK: Oxford University Press.
- Dearing, J. W., & Rogers, E. M. (1996). *Agenda-Setting*. Thousand Oaks, CA: SAGE Publications
- Díaz-Cayeros, A. (2006). *Federalism, Fiscal Authority, and Centralization in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Edelman, M. (1985). *The Symbolic Uses of Politics*. Illinois: University of Illinois Press.
- Edelman, M. (1988). *Constructing the Political Spectacle*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Edelman, M. (1995). *From Art to Politics, How artistic creations shape political conceptions*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Edelman, M. (2014). Symbols and Political Quiescence. *The American Political Science Review*, 54(3), 695–704.
- Edwards, G. C. (2009). Leading the Public. In G. C. Edwards & W. G. Howell (Eds.), *The Oxford Handbook of American Presidency*. Oxford: Oxford University Press.
- Edwards, G. C., & Howell, W. G. (2009). The Study of Presidential Leadership. In G. C. Edwards & W. G. Howell (Eds.), *The Oxford Handbook of American Presidency*. Oxford: Oxford University Press.
- Elster, J. (1989). *Solomonic Judgements*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Elster, J. (2000). *Ulysses Unbound*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Eshbaugh-Soha, M. (2003). Presidential Press Conferences over Time. *American Journal of Political Science*, 47(2), 348–353.
- Foucault M, (1976) *Vigilar y Castigar: nacimiento de la prisión*. México D.F: Siglo XXI Editores
- Galligan, Brian, and Roberts, W. (2007). *Oxford Companion to Australian Politics*. (W. Galligan, Brian, and Roberts, Ed.). Oxford: Oxford University Press
- García E. (2006). Un concepto de actor para la ciencia política. España: Universidad Carlos III de Madrid. Documento de Trabajo, 7/2006.
- Geer, John G., and Fridkin, K. (1993). Grabbing Attention: An Experimental Investigation of Headlines During Campaigns. *Political Communication*, 10, 175–191.

- Gerring, J. (1999). What Makes a Concept Goods? A Criterial Framework for Understanding Concept Formation in the Social Sciences. *Polity*, 31(3), 357–393.
- Gerring, J. (2002). Putting Ordinary Language to Work: A Min-Max Strategy of Concept Formation in the Social Sciences. *Journal of Theoretical Politics*.
- Gerring, J. (2004). What Is a Case Study and What Is It Good for? *American Political Science Review*, 98(2), 341–354.
- Gregg II, G. L. (2003). Crisis Leadership: The Symbolic Transformation of Bush Presidency. *Perspective on Political Science*, 32(3), 143–148.
- Hager Gregory, S. T. (1994). President-Centered and Presidency-centered Explanations Presidential Public Activity. *American Journal of Political Science*, 38(4), 1079–1103.
- Hall, T. E. (2014). Changes in Legislative Support for the Governor’s Program over Time. *Legislative Studies Quarterly*, 27(1), 107–122.
- Hargrove, E. C. (2001). The presidency and the prime ministership as institutions: an American perspective. *British Journal of Politics and International Relations*, 3(1), 49–70.
- Hart, J. (1995). President Clinton and The Politics of Symbolism: Cutting the White House Staff. *Political Science Quarterly*, 110(3), 385–403.
- Hecló, H. (1977). *A government of strangers: Executive politics in Washington*. Washington, DC: Brookings Institution Press.
- Helms, L. (2014). *Institutional Analysis*. Oxford University Press, 1–12. <http://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199653881.013.010>
- Hernandez-Rodriguez, R. (1992). Institutions: Governors the, 97–127.
- Hernández-Rodríguez, R. (2003a). Cambio político y renovación institucional. Las gubernaturas en México. *Foro Internacional*, 43(4), 789–821.
- Hernández-Rodríguez, R. (2003b). The Renovation of Old Institutions: State Governors and the Political Transition in Mexico. *Latin American Politics and Society*, 45(4), 97–127.
- Hernández-Rodríguez, R. (2006). La disputa por el presupuesto federal. *Presidencialismo y gobiernos estatales en México*. *Foro Internacional*, 46(1), 103–121.
- Herr, P. J. (2002). The Impact of Campaign Appearances in the 1996 Election. *The Journal of Politics*, 64(3), 904–913.

- Hill, J. S., Rodriguez, E., & Wooden, A. E. (2010). Stump Speeches and Road Trips : The Impact of State Campaign Appearances in Presidential Elections. *American Political Science Association*, 43(2), 243–254.
- Hiskey, J. (2012a). The Return of “the Local” to Mexican Politics. In R. A. Camp (Ed.), *The Oxford Handbook of Mexican Politics*. Oxford: Oxford University Press.
- Hoffman, Dona R., and Howard, A. D. (2012). Obama in Words and Deeds. *Social Science Quarterly*, 93(5), 1316–1337.
- Holbrook, Thomas M. and McClurg, S. D. (2005). The Mobilization of Core Supporters: Campaigns, Turnout, and Electoral Composition in United States Presidential Elections. *American Journal of Political Science*, 49(4), 689–703.
- Holtz-Bacha, C. (2004). Political Communication Research Abroad: Europe. In *Handbook of Political Communication Research* (pp. 463–478). Mahwah, New Jersey: Lawrence Erlbaum Associates, Inc.
- Huber, G. A. (2007). Contingency, politics, and the nature of inquiry: why non-events matter. In *Political Contingency* (pp. 2005–221). New York and London: New York University Press.
- Iyengar, S., & Simon, A. F. (2000). New Perspectives and Evidence on Political Communication Campaign Effects. *Annual Review of Psychology*, 51.
- Jacobs, Lawrence R., And King, D. S. (2010). Varieties of Obamaism: Structure, Agency, and the Obama Presidency. *Perspective on Political Science*, 8(3), 793–802.
- Justus Meyer (1949). Contingency. *Synthese* 8 (1):73 - 90.
- Kaid, L. L., & Holtz-Bacha, C. (Eds.). (2008). *Encyclopedia of political communication*. (Vols. 1-2). Thousand Oaks, CA: SAGE Publications, Inc.
- Kast, Fremont, and Rosenzweig, J. (1973). Contingency views of organization and management. (J. Kast, Fremont, and Rosenzweig, Ed.) (p. 372). Science Research Associates.
- Kernell, S. (1993). Going Public - New Strategies of Presidential Leadership. In *Going Public* (pp. 1–53).
- Kingdon, W. J. (1984). *Agenda, Alternatives and Public Policies*. Little Brown, Boston.
- Langston, J. (2010a). Governors and “Their” Deputies: New Legislative Principals in Mexico. *Legislative Studies Quarterly*, XXXV(2), 235–258.
- Langston, J. (2010b). *New Legislative Principals in Mexico*, (May).

- Langston, J., & Benton, A. (2009). "A ras de suelo": Apariciones de candidatos y eventos en la campaña presidencial de México. *Política Y Gobierno*, Temático(2).
- Lehoucq, Fabrice, Negretto Gabriel, Aparicio Francisco, Nacif Benito, B. A. (2005). *Political Institutions , Policymaking Processes , and Policy Outcomes in Mexico* (No. 512). Washington, DC.
- Light, P. C. (1991). *The President's Agenda*. Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press.
- Lippmann, W. (1922). *Public Opinion*. Transaction Publishers. New York: Transaction Publishers.
- Loomis, B. A. (1994). *Time, Politics, and policies: a legislative year*. Lawrence, Kansas: University Press of Kansas.
- López, Alejandro, y Chihu, A. (2011). Símbolos, lenguaje y espectáculo en la democracia: el escepticismo político de Murray Edelman. *Espiral*, 18(50), 101–139.
- Magaloni, B. (2006). *Voting for Autocracy Hegemonic Party Survival and its Demise in Mexico*. Cambridge: Cambridge University Press.
- March, James G. & Olsen, J. P. (1989). *Rediscovering Institutions*. New York: Free Press.
- March, James G. & Olsen, J. P. (1995). *Democratic Governance*. New York: Free Press.
- March, James G. & Olsen, J. P. (1998). The Institutional dynamics of international political orders. *International Organization*. *International Organizations*, 52(4), 943–969.
- March, James G. & Olsen, J. P. (2006). The Logic of Appropriateness. In R. M. and G. R. E. G. Moran Michael (Ed.), *The Oxford Handbook of Political Science* (pp. 689–708). Oxford: Oxford University Press.
- Marván, I. (2001). La cuestión del gobierno representativo en el Distrito Federal mexicano (pp. 49-83). En *Cuestiones Constitucionales*, núm. 4. México D.F.: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Mayhew, D. R. (2007). Events as Causes: The Case of American Politics. In *Political Contingency* (pp. 98–137). New York and London: New York University Press.
- Mccombs, M. (2004). *Setting the Agenda The Mass Media and Public Opinion* (pp. 37–52). Cambridge: Polity Press.
- Mccombs, M. E., & Donald, L. (1992). The Evolution of Agenda-Setting Research : Twenty-Five Years in the Marketplace of Ideas, 3, 58–67.

- Mckay, D. (2014). Leadership and the American Presidency. In R. A. Rhodes & P. Hart (Eds.), *The Oxford Handbook of Political Leadership*. Oxford: Oxford University Press.
- Medina, L. (2007). *Invención del sistema político mexicano. Forma de gobierno y gobernabilidad en México en el siglo XIX*. México, D.F.: Impresora y Encuadernadora Progreso IEPSA.
- Medina, L. (2010). *Hacia el Nuevo Etado. México, 1920-2000*. México, D.F.: Impresora y Encuadernadora Progreso IEPSA.
- Meny, I., & Thoening, J. (1992). *Las Políticas Públicas*. Barcelona: Editorial Ariel.
- Morgan, G. (2006). *Images of organization* (p. 520). Toronto Canadá: SAGE Publications.
- Mourau, J. (2012). Civic Integration as Symbolic Politics: Insights from Austria. *European Journal of Migration and Law*, 14, 173–198.
- Neustadt, R. E. (1960). *Presidential Power and the Modern Presidents* (pp. 1–363). Nueva York: John Wiley and Sons, Inc.
- North, D. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance* (p. 152). Cambridge: Cambridge University Press.
- Paige, J. M. (1999). Conjuncture, and Conditional Theory in Macrosocial Inquiry. *American Journal of Sociology*, 105(3), 781–800.
- Pérez, F. (2008). El federalismo mexicano del siglo XXI. In *Federalismo y Descentralización* (pp. 25–89). México, D.F.: Secretariado Técnico al Servicio de los Gobiernos Estatales, A. C.
- Pierson, P. (2004). *Politics in Time: History, Institutions and social analysis*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Powell, R. (2005). The Strategic Importance of State-Level Factors in Presidential Elections. *Publius*, 34(3), 115–130.
- Pump, B. (2011). *Beyon Methaphors: New Research on Agendas in the Policy Process*. *The Policy Studies Journal*, 39(1), 1-12.
- Rogers, E. M., & Dearing, J. W. (1988). Agenda-Setting Research: Where Has It Been, Where Is It Going? In *Communication Yearbook 11* (pp. 555–594).
- Rogers, E. M., Dearing, J. W., & Bregman, D. (1993). The Anatomy of Agenda-Setting Research. *Journal of Communication*, 43, 68–84. <http://doi.org/10.1111/j.1460-2466.1993.tb01263.x>

- Rorty, R. (1989). *Contingency, irony, and solidarity* (p. 199). New York: Cambridge University Press.
- Sapiro, V. (1993). The political uses of symbolic women: An essay in honor of Murray Edelman. *Political Communication*, 10(2), 141–154.
- Sartori, G. (2011). *Cómo hacer ciencia política* (p. 406). Madrid: Taurus.
- Sauter, M. J. (2007). Clockwatchers and Stargazers: Time Discipline in Early Modern Berlin. *The American Historical Review*, 112(3), 685–709.
- Schedler, A. (2007). Mapping Contingency. In I. S. and S. Bedi (Ed.), “Political Contingency Studying Unexpected, the Accidental and the Unforeseen” (pp. 54–78). New York: New York University Press.
- Scheufele, D. a., & Tewksbury, D. (2007). Framing, Agenda Setting, and Priming: The Evolution of Three Media Effects Models. *Journal of Communication*, 57(1), 9–20. <http://doi.org/10.1111/j.1460-2466.2006.00326.x>
- Schmitt-Beck, R. (2007). *New Modes of Campaigning*. (R. J. Dalton, Ed.). Oxford: The Oxford Handbook of Political Behavior, Oxford University Press.
- Serna, J. M. (2005). La lógica centralizadora del sistema federal mexicano. In *Federalismo y Regionalismo* (pp. 547–583). México, D.F.: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Shapiro, I., & Bedi, S. (2007). *Political Contingency*. New York: New York University Press.
- Shea, D. ;., & Burton, Jo. (2001). *Campaign Craft: The Strategies, Tactics, and Art of Political Campaign Management*. Santa Bárbara: Praeger.
- Sherr, S. A. (1999). Scenes from the political playground: An analysis of the symbolic use of children in presidential campaign advertising. *Political Communication*, 16, 45–49.
- Sibeon, R. (2004). *Rethinking social theory*. London: SAGE Publications.
- Simon, H. (1947). *Administrative Behavior*. Free Press.
- Simon, H. (1964). On the Concept of organizational goal. *Administrative Science Quartely*, 9(1), 1–22.
- Simon, P. (1964). *Urban theory and the urban experience : encountering the city* (p. 210). London; New York: Routledge.

- Skowronek, S. (1993). *The politics Presidents Make: Leadership from John Adams to Bill Clinton*. Cambridge, Massachusetts: Harvard College.
- Stokes, S. (2007). Region, Contingency, and Democratization. In *Political Contingency* (pp. 170–202). New York and London: New York University Press.
- Toboso, Mario, y Valencia, G. (2008). Una representacxi3n discursiva del espacio-tiempo social. *Estudios Sociol3gicos*, XXVI(76), 119–137.
- Tucker, H. J. (1989). Legislative Calendars and Workload Management in Texas. *The Journal of Politics*, 51(3), 631–645.
- V3zquez, J. (2010). Distrito Federal. *Historia de las Instituciones Jur3dicas*. M3xico D.F.: Instituto de Investigaciones Jur3dicas de la UNAM.
- Wanna, J. (2014). *Regional Political Leadership*. Oxford University Press, 1–12. <http://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199653881.013.038>
- Weber, M. (1978). *Economy and society*. (C. Roth, G. and Wittich, Ed.). Berkeley, CA: University of California Press.
- Wydra, H. (2011). The power of symbols communism and beyond. *International Journal of Politics, Culture, and Society*, 25(1-3), 49–69.
- Yates, J., Whitofrd, A. B., & Gillespie, W. (2005). Agenda Setting, Issue Priorities and Organizational Maintenance: The US Supreme Court, 1955 to 1994. *British Journal of Political Science*. <http://doi.org/10.1017/S0007123405000207>
- Young, G. (2010). Presidential Agenda Setting: Influences on the Emphasis of Foreign Policy. *Political Research Quarterly*, 49(3), 591–605.
- Zerubavel, E. (2003). Calendars and History: A Comparative Study of the Social Organization of National Memory. In J. K. Olick (Ed.), *Continuities, conflicts, and transformations in national retrospection* (pp. 315–337). Durham: Duke University Press.
- Ziccardi, A. (2003). El federalismo y las regiones: una perspectiva municipal. *Gesti3n Y Pol3tica P3blica*, XII(2), 323–350.



## ANEXO 1: Policy Agendas Project desagregado

1. Macroeconomía
2. Derechos Civiles, Asuntos de las Minorías y Libertades Civiles
3. Salud
4. Agricultura
5. Trabajo y Empleo
6. Educación
7. Medio Ambiente
8. Energía
9. Inmigración
10. Transporte
12. Ley, Crimen y Asuntos Familiares
13. Bienestar Social
14. Vivienda y Desarrollo Comunitario
15. Banca, finanzas, comercio nacional
16. Defensa y Seguridad
17. Espacio, ciencia, tecnología y comunicaciones
18. Comercio exterior
19. Asuntos internacionales y ayuda exterior
20. Operaciones del gobierno
21. Gestión del agua y terrenos públicos
23. Arte, temas culturales, entretenimiento
24. Administración Municipal
25. No hay.
26. Clima y desastres naturales
27. Incendios
29. Deportes
30. Noticias de defunciones
31. Religión e iglesias

## 1. Macroeconomía

- 100: General, Temas Macroeconómicos Nacionales (incluye combinaciones de varios subtemas)
- 101: Inflación, precios y tasas de interés
- 103: Tasa de Desempleo
- 104: Suministro Monetario, Consejo de la Reserva Federal y Hacienda
- 105: Presupuesto Nacional y Deuda
- 107: Recaudación de Impuestos, Política sobre Impuestos, y Reforma Fiscal
- 108: Política Industrial
- 110: Estabilización y Control de Precios
- 199: Otros

## 2. Derechos Civiles, Asuntos de las Minorías y Libertades Civiles

- 200: General (incluye combinaciones de varios subtemas)
- 201: Discriminación a Grupos Raciales y Minorías Étnicas
- 202: Discriminación por Orientación Sexual y Género
- 204: Discriminación por Edad
- 205: Discriminación a Minusválidos o por Enfermedad
- 206: Derecho al Voto, la Participación, y Cuestiones Afines
- 207: Libertad de Expresión y Religión
- 208: Derecho a la Privacidad y Acceso a la Información Gubernamental
- 209: Actividades de Lucha contra el Gobierno (terrorismo)
- 299: Otros

## 3. Salud

- 300: General
- 301: Reforma Integral del Cuidado de la Salud
- 302: La Reforma del Seguro, la Disponibilidad y Coste
- 321: Regulación de la Industria de los Medicamentos, Dispositivos Médicos y Laboratorios Clínicos
- 322: Instalaciones: Construcción, Regulación, y Pagos
- 323: El Proveedor, el Pago del Seguro y la Regulación
- 324: La Responsabilidad Médica, Fraude y Abuso

- 325: Personal de Salud y Entrenamiento
- 331: Prevención, Enfermedades Transmisibles y Promoción de la Salud
- 332: Bebés y Niños
- 333: Enfermedad Mental y Retraso Mental
- 334: El cuidado a largo plazo, salud en el hogar, enfermos terminales y servicios de Rehabilitación
- 335: Cobertura y Costos de la Prescripción de Medicamentos
- 336: Otros o Múltiples Beneficios y Procedimientos
- 341: Abuso del tabaco, Tratamiento y Educación
- 342: Alcohol / Controlado y Abuso Ilegal de Drogas, Tratamiento y Educación
- 398: Investigación y Desarrollo
- 399: Otros

#### 4. Agricultura

- 400. General (incluye la combinación de múltiples subtemas)
- 401: Comercio Agrícola
- 402: Subsidios del Gobierno a Agricultores y Ganaderos, Seguros de Desastres Agrícolas
- 403: Inspección y Seguridad de los alimentos (incluido el marisco)
- 404: Mercado Agrícola, Investigación y Promoción
- 405: Enfermedades de los Animales y Cultivos, Control de Plagas, y Bienestar del Animal Doméstico
- 408: Pesca y Pescadería
- 498: Agricultura, Investigación y Desarrollo
- 499: Otros

#### 5. Trabajo y Empleo

- 500: General (incluye la combinación de múltiples subtemas)
- 501: Seguridad y Protección para el Trabajador, Seguridad y Salud Laboral
- 502: Capacitación y Desarrollo de personal
- 503: Beneficios para el Empleo
- 504: Relaciones con los Empleados y Sindicatos
- 505: Mejoras laborales y Reforma Laboral
- 506: Empleo Juvenil, Programas de Trabajo de Corporaciones Juveniles, Trabajo Infantil

508: Guardería y Cuidado de Niños

529: Trabajadores Migrantes y Temporales, Asuntos de Trabajo en Granjas

599: Otros

## 6. Educación

600: General (incluye la combinación de múltiples subtemas)

601: Educación Superior

602: Educación Primaria y Secundaria

603: Educación para Estudiantes Desamparados/Desfavorecidos

604: Educación Vocacional (Técnica)

606: Educación Especial

607: Excelencia Educacional

609: Artes y Humanidades

698: Investigación y Desarrollo

699: Otros

## 7. Medio Ambiente

700: General (incluye la combinación de múltiples subtemas)

701: Seguridad, conservación, contaminación y abasto de agua potable.

703: Eliminación de Residuos

704: Regulación, Tratamiento y Eliminación de residuos peligrosos y químicos tóxicos

705: Contaminación del Aire, Calentamiento Global, Contaminación por Ruido

707: Reciclaje

708: Peligro Ambiental en el Interior

709: Protección Forestal y de Especies

710: Contaminación y Conservación en la Costa y Otras Vías de Navegación

711: Conservación de Agua y Suelo (en temas relacionados con agricultura)

798: Investigación y Desarrollo

799: Otros

## 8. Energía

800: General (incluye la combinación de múltiples subtemas)

801: Energía Nuclear y Asuntos de la Comisión Regulatoria Nuclear

802: Energía Eléctrica e Hidroeléctrica

803: Gas Natural y Petróleo (Incluyendo petróleo y gas en altamar)

805: Carbón

806: Energía Renovable y Alternativa

807: Conservación de Energía

898: Investigación y Desarrollo

899: Otros

#### 9. Inmigración

900: Asuntos de Inmigración y Refugiados

**901: Intereses de mexicanos en el exterior**

**902: Mexicanos acusados por algún crimen o procesados por el sistema de justicia de otro país**

#### 10. Transporte

1000: General (incluye la combinación de múltiples subtemas)

1001: Seguridad y Transporte Público

1002: Construcción de Carreteras, Mantenimiento y Seguridad

1003: Control y Seguridad de Aeropuertos, Aerolíneas y del Tráfico Aéreo

1005: Seguridad y Transporte Ferroviario

1006: Seguridad de Camiones y Automóviles

1007: Asuntos Marítimos, (incluye seguridad y seguros)

1008: Medios alternativos de transporte (bicicletas, peatones, infraestructuras peatonal, instalaciones).

1010: Obras Públicas (Desarrollo de Infraestructura)

1098: Investigación y Desarrollo

1099: Otros

#### 12. Ley, Crimen y Asuntos Familiares

1200: General (incluye la combinación de múltiples subtemas)

1201: Agencias del Poder Ejecutivo en Materia sobre Derecho y Crimen

1202: Crimen de Cuello Blanco y Crimen Organizado

1203: Control sobre Tráfico y Producción Ilegal de Drogas

1204: Administración de los Tribunales

1205: Prisiones

- 1206: Delincuencia Juvenil y el Sistema de Justicia Juvenil
- 1207: Abuso Sexual Infantil y Pornografía Infantil
- 1208: Asuntos Familiares (Ley familiar, abuso doméstico, violencia intrafamiliar, abandono y maltrato).
- 1209: Policía, Incendios y Control de Armas
- 1210: Código Civil y Penal
- 1211: Disturbios, Prevención del Delito y el Control del Delito.
- 1227: Policías y otros asuntos de seguridad interna contra el crimen y el terrorismo. (MC)*

### 13. Bienestar Social

- 1300: General
- 1301: Cupones para Alimentos, Asistencia Alimentaria y Programas de Monitoreo Nutricional
- 1302: Pobreza y Asistencia para familias y personas de bajos ingresos.
- 1303: Asuntos sobre Personas de la Tercera Edad y Programas de Asistencia para Personas de la Tercera Edad (incluye la administración del seguro social)
- 1304: Asistencia para los Discapacitados y Minusválidos
- 1305: Servicios Sociales y Asociaciones de Voluntarios
- 1308: Abandono de menores y cuidado infantil (huérfanos y menores desamparados) MC*
- 1399: Otros

### 14. Desarrollo Comunitario y Asuntos de Vivienda

- 1400: General
- 1401: Vivienda y Desarrollo Comunitario
- 1403: Desarrollo Económico Urbano y Asuntos Urbanos Generales
- 1404: Vivienda Rural y Programas de Asistencia para la Vivienda
- 1405: Desarrollo Económico Rural
- 1406: Programas de Vivienda y Necesidades para Ingreso Bajo y Medio
- 1407: Asistencia para la Vivienda de Veteranos y Programas de Vivienda para Militares y Policías**
- 1408: Vivienda para Ancianos y Discapacitados
- 1409: Asistencia para la Vivienda para Personas sin Hogar y Asuntos para la atención de las Personas sin Hogar

1410: Mercado Secundario de Hipotecas

1498: *Investigación y innovación de vivienda y desarrollo comunitario. MC*

1499: Otros

15. Banca, Finanzas y Comercio Interior/Nacional

1500: General

**1501: Sistema Bancario de Nacional y Regulación de Instituciones Financieras**

1502: Regulación de Valores y Mercancías

1504: Finanzas del Consumidor, Hipotecas y Tarjetas de Crédito

1505: Regulación de Seguros

1507: Bancarrota/Quiebra

1520: Fusiones Corporativas, Reglamento de Competencia y Temas de Gestión Empresarial

1521: Temas de Pequeños Negocios/Empresa y Administración de Pequeños Negocios/Empresa (PyMES)

1522: Derechos de Autor y Patentes

1523: Ayuda para Desastres Nacionales

1524: Turismo

1525: Protección del Consumidor y al Fraude del Consumidor

1526: Regulación del Deporte y Apuestas y/o Juegos de Azar

1598: Investigación y desarrollo del comercio interior, bancos y finanzas

1599: Otros

16. Defensa

1600: General

**1602: México y otras Alianzas de Defensa, Asistencia para la Seguridad Nacional**

**1603: Inteligencia Militar, CISEN, SESNSP, etc.**

1604: Disponibilidad Militar, Coordinación de Servicios Armados de Apoyo Aéreo y Capacidades Marítimas, Reservas Nacionales de Materiales Estratégicos

1605: Control de Armas y no Proliferación Nuclear

1606: Ayuda Militar y Venta de Armas a otros Países

1608: Recursos Humanos, Personal Militar y Dependientes/Dependencias (Ejército, Armada, Fuerza Aérea, Marinos), Tribunales Militares

1609: Asuntos de Veteranos y Otros Temas

1610: Licitaciones Militares y Sistema de Adquisición de Armas y Evaluación

1611: Instalaciones Militares, Construcción, y Transferencias de Tierra/Terreno

**1612: Asuntos de las reservas del ejército**

1614: Eliminación de Equipo Nuclear Militar y de Residuos Peligrosos, Cumplimiento Ambiental

Militar

1615: Defensa Civil y Seguridad Nacional (defensa contra el crimen organizado).

1616: Personal Civil de la SEDENA, el Empleo Civil por la Industria de Defensa, Cierre de Bases Militares

1617: Supervisión de Contratos y Contratistas de la SEDENA

1619: Temas Relacionados con Guerra Directa y Operaciones Extranjeras

1620: Ayuda para Reclamaciones contra Militares de México

1698: Investigación y Desarrollo

1699: Otros

17. Espacio, Ciencia, Tecnología y Comunicaciones

1700: General

**1701: La Agencia Espacial Mexicana y la investigación espacial.**

1704: Uso comercial del espacio, los satélites

1705: Intercambio de Ciencia y Tecnología, Cooperación Científica Internacional

1706: Regulación de Teléfono y las Telecomunicaciones

1707: Regulación de la Industria de Broadcast (TV, Cable, Radio)

*1708: Previsión del Clima, cuestiones asociadas y oceanografía. (MC)*

1709: Industria Informática, Seguridad Informática, y Temas Generales relacionados con el Internet

1798: Investigación y Desarrollo

1799: Otros

18. Comercio Exterior

1800: General

1802: Negociaciones Comerciales, Disputas y Acuerdos

1803: Promoción y Regulación de Exportaciones, **BANCOMEX**

**1804: Inversiones Privadas de Negocios Internacionales**

1806: Productividad y Competitividad de Negocios Nacionales (Empresas Nacionales),  
Balanza

De Pago Nacional

1807: Restricción Arancelaria y de Importación, Normas de Importación

1808: Tipo de Cambio y Cuestiones Afines

1899: Otros

19. Asuntos Internacionales y Ayuda Exterior

1900: General (**SRE**)

**1901: Ayuda Exterior Nacional**

1902: Explotación Internacional de Recursos y Acuerdo sobre Recursos

1905: Asuntos sobre Países en Desarrollo

1906: Finanzas Internacionales y Desarrollo Económico (OCDE, BM, CEPAL, FOFA)

1910: Europa Occidental y Mercado Común / Asuntos de la Unión Europea

**1911: Centroamérica y el Caribe**

**1912: Asuntos con los Estados Unidos**

1915: Asuntos del Canal de Panamá y Otros Asuntos de Canales Internacionales

1921: Otros Países / Temas de Regiones Específicas

1925: Derechos Humanos

1926: Organizaciones Internacionales distintas de Finanzas: Naciones Unidas (ONU), la  
UNESCO, Cruz Roja Internacional, UNICEF, OPS, OMS, FAO

1927: Terrorismo, Secuestro

**1929: Diplomáticos mexicanos, las Embajadas mexicanas, Ciudadanos mexicanos en el  
Exterior, Diplomáticos Extranjeros en México, Pasaportes**

1999. Otros

20. Operaciones del Gobierno

2000: General (incluye solicitudes de presupuesto y crédito para múltiples departamentos y  
agencias)

2001: Relaciones Intergubernamentales

2002: Eficacia del gobierno y supervisión/vigilancia burocrática

2003: Asuntos del Servicio Postal (incluye el fraude por correo)

2004: Beneficios a Empleados del gobierno, Temas de la Función Pública

- 2005: Nominaciones y Nombramientos
- 2006: Moneda, Monedas Conmemorativas, Medallas, Fábrica de Monedas
- 2007: Adquisiciones Gubernamentales, Fraude en Adquisiciones y Gestión de Contratistas
- 2008: Administración de Propiedades Gubernamentales
- 2009: Administración del Servicio de Impuestos Internos
- 2010: Juicio Político y Escándalo Presidencial
- 2011: Relaciones del Ejecutivo (local) con otros poderes, asuntos administrativos y reformas constitucionales.
- 2012: *Reglamento de Campañas Políticas, Regulación del INE e IEPC, Publicidad Política y registro electoral. (MC)*
- 2013: Censos y estadísticas
- 2014: Asuntos del Distrito Federal**
- 2015: Ayuda para Reclamaciones contra el Gobierno mexicano.**
- 2030: Festividades Nacionales
- 2099: Otros

21. Terrenos Públicos y Gestión del Agua

- 2100: General: terrenos públicos, administración del agua y problemas territoriales.
- 2101: Parques Nacionales, Monumentos, Sitios Históricos, y Recreación
- 2102: Asuntos sobre pueblos indígenas**
- 2103: Recursos Naturales, Terrenos Públicos y Gestión Forestal
- 2104: Desarrollo e Investigación sobre los Recursos del Agua
- 2105: Asuntos Territoriales y Dependencias Mexicanas
- 2199: Otros

23. Arte y Entretenimiento/ Espectáculos

24. Administración Gubernamental Estatal y Local

26. Clima y Desastres Naturales

27. Incendios

29. Deportes y Recreación

30. Noticias de Defunciones (Actos Fúnebres)

31. Religión e Iglesias

99. Otros, Varios, Intereses Humanos